

Viðar Már Matthíasson,
prófessor.

Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?

1. Inngangur.

Umhverfisréttur er ung fræðigrein, sem tekið hefur miklum breytingum á stuttum tíma. Upphaflega var réttarreglum um umhverfisrétt einkum skipað innan eignaréttar og þá með þeim hætti, að þær voru teknar til umfjöllunar sem dæmi um reglur, er fólu í sér takmarkanir á eignarráðum að fasteignum.¹ Nú er umhverfisréttur orðinn sjálfstæð grein innan lögfræðinnar. Reglur umhverfisréttar lúta vissulega enn að nokkru leyti að lýsingu á því með hvaða hætti þær takmarka eignarráð að fasteignum, en svið fræðigreinarinnar er þó miklu víðtækara. Hún sækir efnivið sinn til ýmissa svonefndra sígildra greina lögfræðinnar, eins og eignaréttar, skaðabótaréttar, stjórnsýsluréttar og refsiréttar en fjölþjóðlegar reglur, sem ýmist er að finna í alþjóðlegum samningum eða reglum Evrópuréttar, verða sífellt fyrirferðarmeiri. Umhverfisréttur er yfirgripsmikil fræðigrein og hefur, eins og fyrr er vikið að, þróast hratt á skömmum tíma. Fyrir því eru einkum þær ástæður að mengun verður sífellt alvarlegra vandamál í flestum ríkjum heims, einkum þéttbýlum iðnríkjum í Evrópu og Norður-Ameríku og ýnsum fjölmönnum ríkjum Suðaustur-Asíu. Mengun er sjaldan staðbundin, heldur hefur hún áhrif án tillits til landamæra. Vandamál sem fylgja mengun lofts, láðs og lagar hafa knúið áfram smíði mikils regluverks um mengunarvarnir og síðar viðleitni til þess að bjarga því, sem úrskaiðis hefur farið.

Mengun hefur ekki brunnið á okkur Íslendingum í sama mæli og á íbúum þéttbýlla svæða í mörgum öðrum löndum. Því má einkum þakka stóru landi og legu þess, fámenni, svo og veðurfari og nýtingu vistvænna orkulinda til rafmagnsnotkunar og húshitunar. Á Íslandi búa um 2,8 manns á hvern ferkílómetra, en í Belgíu 325, Danmörku 120 og Hollandi 435, svo nokkur dæmi séu tekin til samanburðar. Mengun umhverfis hlýtur því að brenna mun minna á Íslendingum en þessum þjóðum. Þrátt fyrir þetta blasa einnig við Íslendingum ýmis vandamál vegna mengunar. Auk þess hefur aukin þátttaka í alþjóðlegu samstarfi leitt af sér skuldbindingar fyrir Íslendinga til þess að sinna umhverfi sínu með ábyrgari hætti en gert hefur verið. Þá verður einnig að líta til þess að mengun og annars konar tjón á umhverfi getur haft meiri og varanlegri áhrif á Íslandi, einkum vegna veðurfars og skorts á jarðvegi og gróðri, en í löndum sem eru betur varin.

Umhverfisréttur hefur því einnig á Íslandi orðið mikilvæg grein innan lögfræði. Kennsla í umhverfisrétti sem kjörgrein við lagadeild Háskóla Íslands var fyrst tekin upp vorið 1996. Sérstakt umhverfisráðuneyti var sett á fót árið 1990 og hafa verkefni þess aukizt verulega á síðustu árum.

Viðfangsefni þessarar greinar er að fjalla í stuttu máli um löggjöf á sviði umhverfisréttar, en einkum um skaðabótareglur á þessu réttarsviði. Verður gerð grein

¹ Sjá t.d. Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, en þar er í 6. kafla fjallað um takmarkanir á eignarráðum yfir fasteignum og í því sambandi eru m.a. teknar til umfjöllunar reglur laga um húsafriðun, hollustuhætti og heilbrigðisefirlit og náttúruvernd.

fyrir skaðabótareglum í einstökum lögum og hvernig almennum reglum skaðabótaréttar verður beitt þegar ekki er sérlagaákvæðum til að dreifa. Verður gert að sérstöku umtalsefni nauðsyn þess að settar verði almennar reglur um skaðabætur vegna umhverfistjóna og rökstutt hvers vegna slíkt sé nauðsynlegt.

2. Umhverfísréttur, skilgreiningar o.fl.

Umhverfísréttur sem fræðigrein í lögfræði verður ekki skilgreind með einum og ótvíræðum hætti, heldur helgast skilgreiningin hverju sinni af þeim markmiðum sem umfjölluninni er sett.² Hér verður fjallað um umhverfísrétt í þeirri merkingu að átt sé við safn laga og annarra réttarheimilda sem fjalla um hið ytra umhverfi, einkum um vernd þess og nýtingu.³ Umfjöllunin tekur því ekki til reglna sem lúta að hinu innra umhverfi, þ.e. vinnuumhverfi og öðrum aðstæðum á vinnustað, innri gerð og búnaði fasteigna og þess háttar.

Í þessari grein verður fjallað um skaðabótareglur vegna umhverfistjóna. Orðið mengunartjón er almennt ekki notað í þessu sambandi. Orðið mengun er skilgreint svo í 5. mgr. 3. gr. laga 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, sbr. og tl. 3.9 í 3. gr. reglugerðar nr. 786/1999, um mengunarvarnaeftirlit, að með því sé átt við þegar örverur, efni og efnasambönd og eðlisfræðilegir þættir valda óæskilegum og skaðlegum áhrifum á heilsufar almennings, röskun lífríkis eða óhreinkun lofta, láða eða lagar. Mengun taki einnig til ólyktar, hávaða, titrings, geislunar og varmaflæðis og ýmissa óæskilegra eðlisfræðilegra þátta. Sömu skilgreiningu er að finna í 1. tl. 3. gr. laga 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar. Ástæða þess að orðið umhverfistjón er notað, en ekki mengunartjón, er sú, að í greininni er fjallað bæði um mengunartjón og annars konar tjón á ytra umhverfi, hvort sem því er valdið með mengun eða með öðrum hætti. Orðið ytra umhverfi er skilgreint í tl. 3.19 í 3. gr. áðurnefndrar reglugerðar svo, að átt sé við land, lög og loft utandyra og utan vinnustaða. Viðfangsefnið er því að fjalla um mengun og önnur spjöll á hinu ytra umhverfi. Efni greinarinnar spannar því bæði gildissvið löggjafar um mengunarvarnir og löggjafar um náttúruvernd, sbr. einkum lög 44/1999 um það efni.

3. Einkenni íslenzkrar löggjafar um mengunarvarnir og náttúruvernd.

Íslensk löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd hefur styrkt verulega á síðustu árum í þeim skilningi að hún er mun ítarlegri en áður var. Að því er varðar löggjöf um mengunarvarnir hefur verið komið á viðamiklu kerfi skráningar á starfsemi sem getur haft í för með sér mengun og er hún nú starfsleyfisskyld. Segir í 1. mgr. 6. gr. laga 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir að Hollustuvernd ríkisins gefi út starfsleyfi fyrir slíkan atvinnurekstur, en heilbrigðisnefndir gefa út starfsleyfi fyrir annan atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, eftir því sem heimilað er í reglugerð. Ástæðulaust er, að rekja hér nánar efni þessarar löggjafar, en kjarni málsins, að því leyti sem máli skiptir fyrir efni þessarar greinar, er sá, að búið er með löggjöf um mengunarvarnir að „kortleggja“ þann atvinnurekstur, sem haft getur í för með sér mengun, gera hann leyfisskyldan þar sem útgáfa starfsleyfis getur verið háð því að fullnægt sé skilyrðum um búnað til mengunarvarna, eftirlit með mengun o.fl. Lög 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, eru sams konar að þessu leyti, enda tekur reglugerð 785/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, einnig til atvinnurekstrar, sem fellur undir þau lög. Hið sama á við um

² Inge Lorange Backer, *Innføring í naturressurs- og miljørett*, bls. 25.

³ Um hugtakið umhverfísrétt er m.a. fjallað í riti Gunnars G. Schram, *Umhverfísréttur*, bls. 2.

lög 18/1996, um erfðabreyttar lífverur. Ýmis fleiri lög mætti nefna, sem hafa sama markmið, t.d. lög 56/1996, um spilliefnagjald.

Efni löggjafarinnar er fyrst og fremst opinbers réttar eðlis. Í henni er að finna boðreglur um háttsemi, sem ætlað er að koma í veg fyrir eða takmarka mengun, bannreglur með sama markmiði, ákvæði um eftirlitskerfi stjórnvalda með því að reglunum sé fylgt og viðurlagaákvæði ef út af þeim er brugðið.

Segja má, að löggjöf um náttúruvernd sé sama marki brennd, sbr. lög 44/1999 um það efni. Þau lög mæla fyrir um stjórnkerfi náttúruverndar og framkvæmd þess, reglur um almannarétt, umgengni og útivist, friðun náttúruminja eða fyrirbæra, svo og reglur um töku jarðefna. Í IX. kafla laganna, sem ber yfirskriftina: „Ýmis ákvæði“, er að finna í 75. og 76. gr. ákvæði um refsigrundvöll vegna brota á lögnum, sem er ásetningur eða (almennt) gáleysi, og refsiviðurlög, sem geta orðið sektir eða fangelsi allt að tveimur árum. Í þessu sambandi er einnig rétt að vekja athygli á því, að til eru ýmis sérlæg um náttúruvernd, sem einkum lúta að vernd tiltekinna svæða, sbr. t.d. lög 36/1974 um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu.

Nokkra sérstöðu hafa svo lög 57/1998, um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu og lög 106/2000, um mat á umhverfisáhrifum, þótt markmið þeirra sé að nýting auðlinda og stærri verkframkvæmdir valdi sem minnstu tjóni á ytra umhverfi, og að þessi starfsemi sé undir eftirliti stjórnvalda og háð ákvörðun þeirra. Í 35. gr. fyrrnefndu laganna er einnig að finna ákvæði um viðurlög ef út af þeim er brugðið.

4. Bótareglur og sambærileg úrræði í lögum um mengunarvarnir og náttúruvernd.

4.1 Inngangur.

Svo sem rakið hefur verið er löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd fyrst og fremst að efni til opinbers réttar eðlis. Í þeim lögum, sem nefnd hafa verið að framan, eru yfirleitt refsíákvæði ef reglur þeirra eru brotnar. Það samrýmist því einkenni reglnanna að þær eru boðreglur um tiltekna háttsemi og bannreglur til að koma í vega fyrir aðra háttsemi, sem felur í sér brot á lögnum. Löggjafinn hefur talið þeim hagsmunum, sem löggjöf þessari er ætlað að vernda, nægilega borgið með refsíákvæðum og eftir atvikum með almennum skaðabótareglum. Það vekur óneitanlega athygli, þegar löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd er skoðuð, að í henni er tæpast að finna bótareglur. Þær eru þó á víð og dreif, svo sem nú skal getið.

4.2 Bótareglur í einstökum lögum.⁴

Í fáeinum íslenskum lögum, sem lúta að mengunarvörnum eða náttúruvernd eru sérstök ákvæði um skaðabótaábyrgð. eru þau með ýmsum hætti.

Í 15. og 16. gr. laga 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, eru ákvæði um ábyrgð þess, sem veldur mengun sjávar. Segir efnislega í þessum lagaákvæðum að sá sem slíkt geri, skuli bera fulla ábyrgð á því mengunartjóni, sem mengunin veldur, auk þess eru lagðar á hann skyldur til þess að draga úr menguninni. Segir í niðurlagi 16. gr. að mengunarvaldurinn beri einnig ábyrgð á tjóni, sem hann veldur öðrum með háttsemi sinni. Ekki kemur fram í þessum ákvæðum, hver sé bótagrundvöllurinn, þ.e. hvort ábyrgð byggist á hlutlægum grundvelli, eða hvort byggja eigi á sakarreglunni. Telja

⁴ Í grein Guðnýjar Björnsdóttur, Bótaábyrgð vegna mengunartjóns, Úlfjótur 2. tbl. 1999, bls. 215-232, er gerð grein fyrir grundvelli bótaskyldu vegna mengunartjóna, ábyrgðartryggingum o.fl. Þar er getið bótareglna í ýmsum lögum á þessu sviði.

verður, þar sem það er ekki sérstaklega tekið fram að ábyrgðin sé hlutlæg, að miða beri við að mengunarvaldur beri eingöngu bótaábyrgð á því tjóni, sem hann veldur með sagnæmum hætti.⁵

Engin bein ákvæði eru um skaðabótaábyrgð í lögum 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, og má það furðu sæta. Hið sama má segja um lög 44/1999, um náttúruvernd, þar eru engin bótaákvæði vegna tjóna sem valdið er á náttúru lands, sbr. þó síðar. Í lögum 64/1994, um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, er heldur ekki að finna bótareglur, einungis refsíákvæði.

Í 24. gr. laga 18/1996, um erfðabreyttar lífverur, er sérákvæði um skaðabótaábyrgð þeirra, sem bera ábyrgð á notkun, sleppingu og dreifingu eða markaðssetningu erfðabreyttra lífvera samkvæmt lögnum. Segir þar, að sá sé skaðabótaskyldur vegna tjóns, sem af hlýzt, berizt þær út í umhverfið, án tillits til þess hvort það verði rakið til sagnæms hátternis eða ekki. Í þessu tilviki er því um hlutlæga bótaábyrgð að ræða, en taka ber fram að samkvæmt orðalagi ákvæðisins sjálfs, tekur hin hlutlæga ábyrgð aðeins til tjóns, sem hlýzt af því að erfðabreyttar lífverur berizt út í umhverfið. Óvíst er hvort hin hlutlæga ábyrgð taki til annarra tilvika.⁶

Íslenska ríkið er aðili að alþjóðasamningum um ábyrgð vegna tjóns af völdum olímengunar frá skipum. Með lögum 14/1979 var ríkisstjórninni heimilað að staðfesta samningana fyrir Íslands hönd. Í einum þeirra þriggja samninga, sem staðfestir voru, er mælt fyrir um einkaréttarlega ábyrgð eiganda skips vegna tjóns af völdum olímengunar frá skipum, sem valdið er með tilteknum hætti. Ábyrgðin er hlutlæg.⁷

Með lögum 76/1966 var samningi milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd., um álbræðslu við Straumsvík veitt lagagildi. Samningurinn er prentaður sem fylgiskjal með lögnum.⁸ Í 12. gr. aðalsamningsins er lögð ábyrgð á ISAL á hverju því tjóni, sem hlýzt af gastegundum og reyk frá bræðslunni innan tiltekins svæðis á eignum eða öðrum hagsmunum manna sem bjuggu þar eða áttu eignir við gildistöku laganna. Framsalshafar nutu einnig sömu verndar með tilteknum skilyrðum. Litið hefur verið svo á, að ákvæði þetta kveði á um hlutlæga ábyrgð ISAL í því tjóni, sem um ræðir.⁹

Í vatnalögum, 15/1923, eru nokkur ákvæði um skaðabótaábyrgð, sem hafa verið skilin svo, að þau mæli fyrir um hlutlæga ábyrgð.¹⁰ Nefna má hér 3. mgr. 74. gr. um tjón eða óhagræði, sem verður þegar lögð eru niður mannvirki til vatnsmiðlunar, 83. gr.

⁵ Sbr. Guðný Björnsdóttir, Bótaábyrgð vegna mengunartjóns, *Úlfjótur*, 2. tbl. 1999, bls. 217-218 og Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur*, bls. 57.

⁶ Vakin skal athygli á því, að í skýringum með 24. gr. í greinargerð sem fylgdi frumvarpi til laganna er það var lagt fram á Alþingi, segir að hin hlutlæga ábyrgð taki til tjóns, sem hljótast kann af starfsemi með erfðabreyttar lífverur, sbr. *Alþingistiðindi 1995-96 A deild*, 2. hefti, bls. 1234. Þetta er mun rýmra orðalag en í lagaákvæðinu sjálfu.

⁷ Um efni ábyrgðarreglunnar og sjóð sem setja skal á stofn til að bæta tjón vegna olímengunar frá skipum, vísast til Arnljótur Björnsson, *Bótaskylda án sakar*, Kaflar úr skaðabótarétti, einkum bls. 231-235, og Guðný Björnsdóttir, *Bótaábyrgð vegna mengunartjóns*, *Úlfjótur*, 2. tbl. 1999, bls. 218-219.

⁸ Aðalsamningurinn er birtur á íslensku í *Stjórnartíðindum 1966*, A deild, bls. 190-225.

⁹ Sbr. t.d. Arnljótur Björnsson, *Bótaskylda án sakar*, Kaflar úr skaðabótarétti, bls. 237 og Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur*, bls. 68.

¹⁰ Arnljótur Björnsson, *Bótaskylda án sakar*, Kaflar úr skaðabótarétti, bls. 237 og Guðný Björnsdóttir, *Bótaábyrgð vegna mengunartjóns*, *Úlfjótur*, 2. tbl. 1999, bls. 220.

þegar sleppt er í vatn, skurði eða áveitur hlutum (frá iðjuverum) sem spilla vatni eða farvegi þess eða valda tjóni á veiði, búpeningi eða mönnum og 4. mgr. 136. gr. um tjón sem verður af mannvirki eða við niðurrif þess eða brottám.

Ýmis lagaákvæði hafa einnig verið nefnd í þessu sambandi, þótt þeim sé fyrst og fremst ætlað að vernda aðra hagsmuni en umhverfshagsmuni. Ekki er útilokað að beitt verði hlutlægrí ábyrgð vegna tjóns á umhverfi, ef það getur fallið undir verndarandlag hinna hlutlægu bótareglna t.d. í 88. gr. umferðarlaga, 50/1987 eða 128. gr. loftferðalaga, 60/1998.

Loks er þess að geta að í 77. gr. laga 44/1999, um náttúruvernd og í X. kafla laga 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, eru reglur um bætur, oftast til landeiganda vegna skerðinga sem tiltekna ákvarðanir eða hagnýting lands fela í sér. Hér er um að ræða bætur, sem eru í eðli sínu eignarnámsbætur og eru utan umfjöllunarefnis greinarinnar.

4.4 Bótaábyrgð þegar sérstökum bótareglum er ekki til að dreifa.

Þegar ekki eru sérstök ákvæði um bótaábyrgð í lögum verður að miða við að almennar reglur skaðabótaréttar gildi um bótagrundvöll og önnur atriði, sem ráða því hvort skaðabótaskylda verður lögð á þann, sem tjóni kann að valda eða sem ber vinnuveitendaábyrgð á tjónvaldi. Hin almenna regla íslenzks skaðabótaréttar um bótagrundvöllinn er sakarreglan. Sök er því ófrávikjanlegt skilyrði þess að maður verði krafinn um skaðabætur samkvæmt íslenzkum rétti.¹¹ Til þess að frá því verði vikið, verður almennt að gera kröfu um sérstakt lagaákvæði t.d. eins og þau sem rakin hafa verið að framan. Nauðsynlegt er þó að geta þess, að í íslenzkri dómaframkvæmd má finna því stoð, að hlutlæg bótaábyrgð hafi verið dæmd án þess að sú niðurstaða hafi verið reist á sérstöku lagaákvæði. Um er að ræða nokkra dóma, sem eiga það sammerkt, að um var að ræða tjón, er rakið var til bilunar eða galla í tækjum, sbr.

Hrd. 1968, bls. 1051. Starfsmaður Rafmagnsveitna ríkisins féll niður úr staur og slasaðist illa, þegar öryggisbelti er hann fékk frá vinnuveitanda sínum opnaðist vegna galla. Talið að vinnuveitandi þyrfti að bera ábyrgð á slíku tjóni gagnvart starfsmanni sínum, þótt ekki væri um sök að ræða hjá vinnuveitandanum.

Hrd. 1970, bls. 434. Starfsmaður fiskiðjuvers slasaðist er hann rann til við störf sín við fiskvinnsluvél og festist í griparmi er færði fisk til hausunar. Hann ýtti á öryggisrofa sem stöðvaði vélina. Rofinn reyndist hins vegar bilaður að því leyti að vélin fór af stað aftur, er honum var sleppt. Hann hafði áður verið í lagi og aldrei höfðu verið gerðar athugasemdir við aðbúnaðinn af hálfu vinnueftirlits. Talið, að fiskiðjuverið ætti að bera ábyrgð á tjóni vegna þeirrar bilunar er varð í öryggisrofanum þótt ekki væri við það að sakast. Einnig var tekið fram að samstarfsmenn slasaða hefðu gert mistök. Hin slasaði var talinn eiga nokkra sök (1/3) á slysinu sjálfur.

Hrd. 1970, bls. 544. Starfsmaður varnarliðsins slasaðist er bifreið er hann ók hætti að láta að stjórn og lenti utan vegar. Um var að kenna bilun í stýrisbúnaði. Talið var, að eigandi bifreiðarinnar, varnarliðið, ætti að bera ábyrgð á tjóni starfsmannsins, er af slysinu hlaut.

Jafnframt ber að nefna **Hrd. 1958, bls. 112**, en í þeim dómi var eigandi vörubifreiðar, sem var að aka henni upp úr húsgrunni, er grjót þeyttist undan afturhjóli hennar og mólvaði rúðu í húsi þar hjá, dæmdur til greiðslu skaðabóta án þess að um sök hans væri að ræða. Samkvæmt umferðarlögum þeim, 23/1941, sem giltu er atvikið átti sér stað á árinu 1956, var ekki um hlutlæga ábyrgð að ræða. Í forsendum dóms

¹¹ Arnljótur Björnsson, Skaðabótaréttur, kennslubók fyrir byrjendur, bls. 57.

Hæstaréttar í málinu segir beinlínis, að eðlilegast sé að ábyrgðarmaður bifreiðar beri ábyrgð á slíku tjóni, þótt ökumanni verði ekki metið það til sakar. Fordæmisgildi þessa dóms er þó takmarkað. Verður að líta til þess, að er málið var dæmt í Hæstarétti í febrúar 1958, var til meðferðar á Alþingi frumvarp til nýrra umferðarlaga, sem samþykkt var í byrjun maí það ár. Í því frumvarpi var regla, sem kvað á um hlutlæga ábyrgð eiganda ökutækis vegna tjóns er leiddi af notkun þess. Frumvarpið var fyrst lagt fram á Alþingi 1957 og hafði því verið til meðferðar á þinginu nokkurn tíma, er málið var dæmt. Í skýringum með 67. gr. þess frumvarps er tekið fram, að framkvæmd eldri reglu, sem var sakarlíkindaregla, hér á landi og á öðrum Norðurlöndum hafi í raun verið sú, að henni hafi verið beitt á hlutlægum grundvelli.¹² Þess vegna er byggt á því hér, að þessi dómur hafi ekki fordæmisgildi og af honum megi ekki draga ályktanir um vilja dómstóla til að beita hlutlægum ábyrgðarreglum í öðrum tilvikum.

Þróun íslensks skaðabótaréttar hefur verið á þann veg að dómstólar hafa ekki, nema í framangreindum tilvikum, byggt á hlutlægum ábyrgðarreglum án beinnar lagastoðar, þótt um hættulega starfsemi hafi verið að ræða. Íslenskir dómstólar hafa þess í stað byggt á sakarreglunni með ströngu, stundum mjög ströngu, sakarmati og sérstakri beitingu sönnunarreglna á sviðum þar sem ástæða hefur verið til að herða á ábyrgðarreglum. Sem dæmi um slík svið má nefna vinnuslys og tjón, sem valdið er af sjálfstætt starfandi sérfræðingum í starfsemi þeirra. Hér er talið, að það sé í meira lagi ólíklegt að dómstólar myndu byggja á hlutlægri ábyrgð, þótt tjóni yrði valdið í starfsemi sem telja mætti hættulega. Er talið að þetta eigi einnig við um mengunartjón og önnur umhverfistjón.¹³

Í dönskum rétti eru fleiri lagaákvæði um hlutlæga ábyrgð en í íslenskum rétti. Danskir dómstólar hafa verið tregir til að dæma hlutlæga ábyrgð án beinnar lagaheimildar, en gert það þó í mun meira mæli en íslenskir dómstólar.¹⁴ Norskir dómstólar hafa á hinn bóginn gengið lengst dómstóla Norðurlandabjóða í því að leggja hlutlæga ábyrgð á tjónvald, þar sem telja má að tjóni sé valdið í starfsemi sem er sérstaklega hættuleg, hættan er stöðug og tjónið er dæmigert fyrir starfsemina.¹⁵ Sænskir dómstólar hafa verið afar varfærir að þessu leyti.¹⁶

¹² Alþingistíðindi 1956 Adeild, bls. 448-496. Skýringar við 67. gr., þar sem framangreindar upplýsingar koma fram, er á bls. 488.

¹³ Ekki eru allir á einu máli um þessa afstöðu. Má t.d. benda á, að Arnlfjótur Björnsson, Skaðabótaréttur, kennslubók fyrir byrjendur, bls. 116-117, telur að hlutlægri ábyrgð gæti verið beitt þegar sérstaklega stendur á. Orðalag í umfjöllun hans um þetta er þó varfærnislegt. Hið sama má segja um skrif Guðnýjar Björnsdóttur, Bótareglur vegna mengunartjóna, Úlfjótur, 2. tbl. 1999, bls. 221, sem telur ekki útilokað í undantekningartilvikum að hlutlægri ábyrgð yrði beitt um mengunartjón. Svipuð afstaða kemur fram hjá Gunnari G. Schram, Umhverfisréttur, bls. 68. Þar segir hann að hæpið sé að hlutlæg ábyrgð yrði dæmd vegna umhverfisspjalla án heimildar í settum lögum, en telur þó að líklegt sé að þróunin verði sú að lögð verði hlutlæg ábyrgð á umhverfistjón sem valdið er af sérstaklega hættulegri starfsemi.

¹⁴ Sjá t.d. Bo von Eyben og Hans Henrik Vagner, Lærebog i erstatningsret, bls. 117-154. Á bls. 153 í bókinn segja höfundar að hin varfærnislega afstaða danskra dómstóla í þessum efnum sýni, að tillögum Henry Ússing í riti hans, Skyld og skade, sem út kom 1914, að leggja beri hlutlæga ábyrgð á sérstaklega hættulega (og óvenjulega) starfsemi sem hefur í för með sér sérstakar hættur þótt það eigi ekki stoð í lögum, hafi verið hafnað.

¹⁵ Sjá Peter Lødrup, Lærebok i erstatningsrett, bls. 247-279. Um skilyrðin vísast t.d. til bls. 248.

¹⁶ Jan Hellner, Skadeståndsrätt, bls. 178-180.

4.5 Sérstök viðurlagaákvæði og bótakennd úrræði í löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd.

4.5.1 Dagsektir.

Í löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd er víða að finna heimildir fyrir stjórnvöld til þess að leggja dagsektir á þann, sem þverskallast við að hlýða fyrirmælum yfirvalda um aðgerðir til að koma í veg fyrir mengun eða náttúruspjöll eða lagfæra það sem úrskaiðis hefur farið. Sem dæmi um slík lagaákvæði má nefna 27. gr. laga 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, 33. gr. laga 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar og 2. mgr. 9. gr. laga 54/1995, um vernd Breiðafjarðar. Dagsektarúrræðið getur verið haldgott þvingunarúrræði. Það er ekki refsing og almennt verður ekki gerð sú krafa að dagsektapolinn hafi látið undir höfuð leggjast að hlýðnast fyrirmælum með saknæmum hætti eða spjöll þau, sem hann hefur unnið, séu þannig til komin.¹⁷ Virkni dagsektarúrræðisins er þó, a.m.k. að nokkru leyti, háð fjárhæð dagsekta og ef úrbætur eru mjög brýnar getur verið varasamt að reyna að knýja einstakling eða lögaðilja til athafna, einkum ef vafi leikur á hann hafi burði til að greiða dagsektir og/eða til að sinna þeirri athafnaskyldu, sem þvinga á hann til. Í mörgum tilvikum geta þó dagsektir verið virkt tæki til að koma í veg fyrir eða til að bætur úr umhverfistjónum. Vandinn er sá, að til að beita dagsektum og annars konar féviti þarf beina lagaheimild, en hún er einungis til staðar í fáeinum tilvikum.¹⁸

4.5.2 Sjálfstökuúrræði stjórnvalda.

Í nokkrum tilvikum er að finna ákvæði um sjálfstökuúrræði stjórnvalda í löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd. Í 1. mgr. 27. gr. laga 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir, er ákvæði, sem heimilar heilbrigðisnefnd að láta vinna verk á kostnað hins vinnuskylda ef fyrirmæli um framkvæmd eru vanrækt og skal kostnaður þá greiddur til bráðabirgða af viðkomandi heilbrigðiseftirliti, en innheimtast síðar hjá hlutaðeigandi. Segir að kostnað megi innheimta með fjárnámi. Sambærilegt ákvæði er í 2. mgr. 28. gr. laga 18/1996 um erfðabreyttar lífverur. Í lögum 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, er ekki að finna sambærilegt ákvæði. Þess ber þó að geta, að í reglugerð 786/1999, um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, er sambærilegt ákvæði í gr. 29.2, en reglugerðin tekur einnig til atvinnurekstrar, sem fellur undir lögin um varnir gegn mengun sjávar. Talið hefur verið að krefjast eigi sérstakrar lagheimildar til þess að stjórnvald megi beita slíku úrræði.¹⁹ Ekki verður séð, að heimild þeirri til sjálfstökuúrræðis, sem er í síðastgreindu reglugerðarákvæði, sé unnt að beita gegn þeirri starfsemi sem fellur undir lög um varnir gegn mengun sjávar, enda skortir til þess lagaheimild.

Slík sjálfstökuúrræði stjórnvalda eru ekki refsingar. Álitamál kann að vera, hvort þeim verði beitt ef ekki er um að ræða saknæma háttsemi af hálfu þess sem veldur umhverfistjóni. Telja verður að ekki sé unnt að gera kröfu um að háttsemi sé saknæm ef krafa stjórnvalds, sem það fylgir svo eftir sjálft, lýtur að fyrirbyggjandi ráðstöfunum á búnaði, sem á sér ótvíræða stoð í lögum eða því að fylgja fram skýrum lagafyrirmælum. Öðru máli kann að gegna um endurbætur á umhverfistjónum sem þegar hafa orðið t.d. mengun jarðvegs eða vatns. Í danskri dómaframkvæmd hafa ákvæði í umhverfisverndarlögum um slík sjálfstökuúrræði stjórnvalda til að hreinsa

¹⁷ Sjá t.d. Jónatan Þórmundsson, Viðurlög við afbrotum, bls. 78, og Ólafur Jóhannesson, Stjórnarfarsréttur II. hefti bls. 110.

¹⁸ Ólafur Jóhannesson, Stjórnarfarsréttur II. hefti, bls. 110.

¹⁹ Ólafur Jóhannesson, Stjórnarfarsréttur II. hefti, bls. 125.

jarðveg m.a. vegna leka úr olíutönkum við einkahús verið til skoðunar í nokkrum dómum. Afstaða dómstóla hefur verið sú, að landeigandi eða lóðarhafi, sem ekki hefur notað olíutank yrði ekki knúinn til að endurgreiða yfirvöldum slíkan kostnað, sbr. **Ufr. 1991, bls. 674 (H)**. Í dómi í **Ufr. 1998, bls. 549 (H)** er gengið enn lengra og því slegið föstu að lóðareiganda, sem notað hafði olíutank, yrði ekki gert að greiða slíkan kostnað, nema olíulekann mætti rekja til saknæmrar háttsemi af hans hálfu.²⁰ Flestir fræðimenn sýnast vera þeirrar skoðunar að heimildum stjórnvalda til þess að beita sjálfstökuúrræðum á kostnað landeiganda/lóðarhafa til þess að stöðva mengun t.d. grunnvatns eða aðra mengun umhverfis í almannabágu verði ekki beitt nema tjóni sé valdið með saknæmum hætti landeigandans/lóðarhafans.²¹

Í ljósi framangreinds, svo og þess að um getur verið að ræða verulega íþyngjandi ráðstafanir fyrir einstaklinga eða atvinnurekstur, sem haft geta í för með sér mikil fjárútlát og ráðstafanirnar eru í þágu almannahagsmuna, þá verður að telja mjög hæpið að stjórnvald geti lagt á þessa aðilja kostnað af hreinsun umhverfis eða öðrum endurbótum á umhverfistjónum, nema ljóst sé að um saknæma háttsemi þeirra sé að ræða. Í þessu felst, að byggt er að þessu leyti á sjónarmiðum skaðabótaréttar um forsendur slíkra sjálfstökuúrræða stjórnvalda, þ.e. heimildum stjórnvalda til þess að krefja einstaklinga eða lögaðilja um kostnað af þeim. Í þessu sambandi verður líka að hafa í huga að orðalag 1. mgr. 27. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarmir og 2. mgr. 28. gr. laga um erfðabreyttar lífverur er mjög almennt um heimildir stjórnvalda til að leggja kostnað af endurbótum á umhverfistjónum á þá, sem taldir eru hafa valdið þeim.

5. Hvernig verður almennum reglum skaðabótaréttar beitt við umhverfistjón?

5.1 Inngangur.

Hér að framan hefur því verið lýst, að löggjafinn hafi við setningu laga sem lúta að mengunarvörnum og náttúruvernd almennt haft þá afstöðu að almennar reglur skaðabótaréttar veittu þeim mikilvægu hagsmunum sem lögin taka til nægilega vernd. Það er aðeins í algerum undantekningartilvikum, sem sérstök lagaákvæði um skaðabótaábyrgð eru í lögum á þessu sviði og í einstaka tilvikum er um að ræða reglur, sem kveða á um víðtæka bótaábyrgð, þ.e. hlutlæga ábyrgð, sbr. 24. gr. laga 18/1996, um erfðabreyttar lífverur. Það er því óhjákvæmilegt að taka til skoðunar, hvernig almennar reglur skaðabótaréttar nýtast á þessu sviði.²² Í umfjölluninni verður miðað við að sakarreglan sé hin almenna regla um bótaábyrgð, enda engar forsendur til að leggja annað til grundvallar.

5.2 Fjártjón-óþjárhagslegt tjón.

Í skaðabótarétti er greint á milli fjárhagslegs og ófjárhagslegs tjóns. Fjárhagslegt tjón er tjón, sem metið verður eftir almennum hlutlægum mælikvarða. Ófjárhagslegt tjón,

²⁰ Um skilyrði þess að stjórnvöld beiti sjálfstökuúrræðum og geti krafist landeiganda um endurgreiðslu og umfjöllun um dómama má vísa til: Ellen Margrethe Basse, Land Use and Environmental Liability, í ritinu Land Use and Nature Protection, bls. 216-219.

²¹ Sjá t.d. Ellen Margrethe Basse, Land Use and Environmental Liability, í ritinu Land Use and Nature Protection, einkum bls. 219, og Søren Theilgaard, Miljónsvar, erstatning og forsikring, bls. 17. Aðrar skoðanir koma fram hjá Peter Pagh, Lovudkast om forenet jord -- en trussel mod retsstaten?, Ufr. 1996, B deild, bls. 243-257. Sérstaklega vísast til samantektar hans um skilyrðin fyrir sjálfstökuúrræðum stjórnvalda á bls. 249. Sjá einnig afstöðu Peter Pagh, í Miljónsvar, en ret for hvem?, bls. 349 og rökstuðning á bls. 350-360 með ályktunum á tveimur síðustu síðunum.

²² Þessi álitafni eru til athugunar í grein Guðnýjar Björnsdóttur, Bótaábyrgð vegna mengunartjóns, Úlfjótur, 2. tbl. 1999, sjá einkum bls. 221-225.

sem í íslenskum rétti er yfirleitt nefnt samheitinu miski, er þá það tjón sem ekki verður metið eftir slíkum almennum mælikvarða, heldur er einungis hægt að leggja til grundvallar einstaklingsbundnar hugmyndir manna um verðmæti þeirra gæða sem raskað er.²³ Fjártjón fæst yfirleitt bætt eftir almennum reglum, ef fullnægt er tilteknum skilyrðum t.d. um bótagrundvöll, orsakatengsl o.fl. en miski verður aðeins bættur að til þess sé heimild í lögum. Í skaðabótalögum er að finna heimildir til að bæta miska, þ.e. tímabundinn og varanlegan miska vegna líkamstjóns, sbr. 3. og 4. gr. laganna, en auk þess er ákvæði um bætur fyrir miska í 26. gr. Samkvæmt því ákvæði er einungis heimilt að bæta miska að um sé að ræða líkamstjón, sem valdið er af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi, eða um sé að ræða ólögsmæta meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns. Af þessu verður ekki önnur ályktun dregin, en að almennt sé ekki hægt að krefjast bóta fyrir ófjárhagslegt tjón á umhverfinu. Umhverfistjón þarf því a.m.k. að vera fjártjón til þess að það fái bætt eftir almennum reglum skaðabótaréttar.

Fjártjóni er oft skipt í líkamstjón og munatjón. Líkamstjón er fjárhagslegt tjón á lífi eða limum, sem nú er metið eftir reglum skaðabótalaga, 50/1993, með síðari breytingum. Munatjón er stundum flokkað í þrennt, þ.e. skemmdir eða eyðilegging á hlut, hlutur tynist eða ferst og óbeint tjón, einkum rekstrartjón, sem felst oft í því að hlutur verður ekki notaður með þeim hætti sem gert hefur verið.²⁴ Hlutur í framangreindri merkingu tekur til fasteigna og lausafjár. Þótt framangreind lýsing kunní að virðast rúm, er þó tjónshugtakið alltaf háð því að unnt sé að meta tjón eftir almennum fjárhagslegum mælikvarða. Þetta felur í sér að hagsmunir þeir, sem fyrir tjóni verða þurfa að vera fjárhagslegir, til þess að um fjártjón sé að ræða. Þess vegna þarf að vera um að ræða skemmdir, eyðileggingu eða hvarf á munum sem hafa fjárhagslegt gildi og hægt sé að ákvarða t.d. enduröflunarverð þeirra eða kostnað við endurbætur, svo þeir geti gegnt hlutverki sínu. Við mat á fjárhæð munatjóns hefur verið stuðzt við reglur 37. og 38. gr. laga 20/1954, um váttryggingarsamninga, svo langt sem þau ákvæði ná.

Til fjárhagslegs tjóns telst einnig tjón, sem nefnt er almennt fjártjón, en það er tjón, sem ekki verður rakið til skaða á munum eða lífi og líkama. Oftast er um að ræða tjón vegna rekstrarstöðvunar, án þess að það tengist munatjóni.

Þegar framangreind atriði, sem afmarka tjónshugtak hins hefðbundna skaðabótaréttar, eru höfð í huga, er ljóst að þau falla illa að umhverfistjónum.

Umhverfistjón geta t.d. falizt í mengun jarðvegs, grunnvatns eða lofts. Þau geta líka falizt í eyðingu jarðvegs, skemmdum á gróðri og/eða drápi á friðuðum dýrum, jafnvel útrýmingu dýrategunda, sjónrænum skemmdum á landi o.fl. Hvernig myndi fjárhæð bóta ákvörðuð ef fiskstofn í vatni, sem ekki er nýttur sérstaklega í fjárhagslegum tilgangi, dræpist vegna mengunar? Hvernig ætti að meta til fjár eyðingu hafarnarstofnsins á Íslandi, fálkastofnsins eða þeirra fáu flórgoða, sem eftir eru í náttúru Íslands? Með sama hætti má spyrja hvernig bæta ætti spjöll á votlendi á stóru svæði eða skemmdir á gróðri. Þessum spurningum verður öllum svarað með sama hætti. Auk ýmissa annarra ástæðna, falla slík spjöll á umhverfi ekki að hinu hefðbundna tjónshugtaki skaðabótaréttar. M.ö.o. skaðabótarétturinn veitir þessum

²³ Arnljótur Björnsson, Skaðabótaréttur, kennslubók fyrir byrjendur, bls. 23, og Ólafur Jóhannesson, Fjártjón og miski, Úlfjótur, 1. töl. 1947, bls. 11.

²⁴ Arnljótur Björnsson, Skaðabótaréttur, kennslubók fyrir byrjendur, bls. 23.

hagsmunum afar takmarkaða vernd þegar af þeirri ástæðu að þeir rúmast ekki innan skilgreinds verndarandlags hans.²⁵

5.3 Tjónþoli.

Til þess að hægt sé að krefjast skaðabóta á grundvelli reglna skaðabótaréttar, þarf einhver að hafa orðið fyrir tjóni. Tjónþolinn þarf að sanna að hagsmunir hans, fjárhagslegir eða ófjárhagslegir hafi verið skertir. Sé litið til umhverfistjóna er ljóst að landeigandi verður fyrir tjóni ef t.d. vatnsbóli hans er spillt. Telja verður að hann eigi rétt á bótum þess vegna, svo fremi sem hægt sé að meta tjón hans til fjár. Sama á við um eyðingu fiskstofns í laxveiðiá, sem nýtt hefur verið af veiðiréttareigendum. Miklu oftast er þó ekki hægt að benda á tjónþola í skilningi skaðabótaréttar með þessum hætti. Hver er tjónþoli, þegar andrúmslofti er spillt? Hver teldist tjónþoli ef hafarnarstofninum yrði eytt? Hér verður líka að líta til reglna réttarfarslaga um það ólögfesta grundvallaratriði að sá, sem höfðar mál, verði að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um rétt sinn eða skyldu. Niðurstaða málsins verður að hafa raunhæft gildi um réttarstöðu hans.²⁶ Þótt íslensk réttarfarslög heimili félögum, einnig ófjárhagslegum félögum eða samtökum manna, rýmri aðgang til máishöfðunar en þekkest víða annars staðar, dugir sú heimild ekki til í framangreindum tilvikum. Hér er átt við heimild 3. mgr. 25. gr. 91/1991, um meðferð einkamála, um að félag eða samtök manna geti höfðað mál til viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna eða til lausnar undan tilteknum skyldum þeirra enda sé það í samræmi við tilgang félagsins eða samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem dómkrafan tekur til. Í fyrsta lagi eru gerðar kröfur um náin tengsl félagsins eða samtakanna við hagsmuni þá, sem kröfugerð lýtur að, sbr. **Hrd. 1993, bls. 1304.**²⁷ Í öðru lagi lýtur heimildin í 3. mgr. 25. gr. einungis að því að höfða viðurkenningarmál. Skaðabótamál verður því ekki höfðað á grundvelli þessa ákvæðis, nema e.t.v. mál til viðurkenningar á bótaskyldu, en eins og fyrir segir aðeins ef stefnandi hefur lögvarða hagsmuni í skilningi réttarfarslaga.

Þótt ekki sé mælt með því að settar verði reglur um að hver eigi sök er vill í slíkum málum, er ljóst að sú staðreynd, að einungis eiginlegur tjónþoli getur krafizt skaðabóta og möguleikar annarra til þess að leita til dómstóla vegna umhverfistjóna eru mjög takmarkaðir, eiga illa við þegar um umhverfistjón er að ræða, þar sem fyrst og fremst almannahagsmunir eru skertir.

5.4 Almenna reglan um sök.

Eins og fyrir greinir er meginregla skaðabótaréttar, sem leggja verður til grundvallar í málum vegna umhverfistjóna, sú að sök sé skilyrði skaðabótaábyrgðar. Í því felst að tjónþoli þarf að sanna saknæma háttsemi tjónvalds. Beiting sakarreglunnar hefur í för með sér sérstök vandamál þegar um umhverfistjón er að ræða. Umhverfistjón verða oft til smám saman, einkum venjuleg mengunartjón svo sem spilling jarðvegs,

²⁵ Benda má á að ýmis sjónarmið þessu lík eru til umfjöllunar hjá Helle Tegner Anker, í *The Polluter Pays Principle, Problems and Issues Related to Biodiversity*, í ritinu *Land Use and Nature Protection*, bls. 69-104.

²⁶ Sjá um þetta, Markús Sigurbjörnsson, *Einkamálaréttarfar*, bls. 139-144. Um stöðuna í dönskum rétti má vísa til Gorm Toftagaard Nielsen og Ellen Margrethe Basse, í greininni *Danske processregler, retsprincipper og retsmidler af betydning for gennemtvungelsen* í ritinu *Håndhævelse af miljølovgivning*, bls. 215-276, sjá einkum bls. 216, en þar er talað um „að gerð sé krafa um „individuel væsentlig interesse hos den, der ønsker at få efterprøvet et forholds lovlighed“.

²⁷ Í riti sínu *Einkamálaréttarfar*, bls. 143 telur Markús Sigurbjörnsson, að dómurinn bendi til að heimildinni muni verða beitt af varfærni.

grunnvatns eða gróðurs, sem á rætur að rekja til mengunar frá atvinnustarfsemi. Stóriðja, svo dæmi sé tekið af handahófi, kann t.d. að valda mengun jarðvegs eða gróðureyðingu á löngum tíma. Hið sama á við um ýmsa aðra starfsemi. Niðurstaðan í nágrannalöndum Íslands hefur því orðið sú að mæla fyrir um hlutlæga ábyrgð á mengunartjónum, en sú regla tekur almennt aðeins til mengunar frá tiltekinni atvinnustarfsemi, eða sætir annars konar takmörkunum.²⁸ Rökin fyrir því eru einkum þau, að sakarreglan veiti ekki nægilega vernd og hún sé andstæð því lagatæknilega markmiði að forðast erfið skaðabótamál fyrir dómstólum vegna mengunartjóna.²⁹ Auk þess má, eins og síðar verður vikið nánar að, benda á að það er talið vera í samræmi við hina svonefndu PPP (Polluter pays Principle) reglu, þ.e. regluna um að mengunarvaldurinn skuli bæta það tjón, sem hann hefur orsakað, að ábyrgðin sé hlutlæg.³⁰ Regla þessi hefur verið nefnd mengunarbótareglan á íslenzku.

5.5 Sönnun um orsakatengsl.

Skylða þess, sem krefst skaðabóta, til þess að sanna orsakatengsl horfir einnig við með sérstökum hætti þegar um umhverfistjón er að ræða. Vandinn felst fyrst og fremst í því, að tjónsorsakir kunna að vera samsettar, þ.e. fleiri ástæður en ein kunna að vera orsök umhverfistjóns. Það kann því að vera, að hægt sé að sýna fram á, að A hafi í starfsemi sinni valdið umhverfistjóni, en fleira geti komið til og að óvíst sé hver sé þáttur hvers í heildartjóninu. Vera kann að slík vandamál yrðu leyst af dómstólum og með þeim hætti gæti myndast venja um, hvernig taka bæri á þess háttar álitamálum. Í því sambandi er rétt að hafa hugfast að reglur skaðabótaréttar hafa lengst af verið ólögfestar og verið skapaðar með dómafordæmum. Sem dæmi um dóm, þar sem slíkt álitafni er til meðferðar er dómur bæjarþings Reykjavíkur frá 31. desember 1981 í málinu nr. 2609/1980. Í þeim dómi var felld bótaábyrgð in solidum á tvær fiskimjölverksmiðjur vegna grútarmengunar í fjörum í nágrenni þeirra, sem varð nokkrum kindum að fjörtjóni. Ekki var vitað frá hvorri verksmiðjunni grútarmengunin var, en hún gat hafa stafað frá þeim báðum.³¹ Einnig má benda á eftirtalda dóma, þar sem fram kemur hve vandasamt getur verið að sýna fram á orsakatengsl í slíkum málum, þ.e. **Hrd. 1986, bls. 79**, **Hrd. 1986, bls. 110**, og **Hrd. 1995, bls. 1063**. Á það sérstaklega við um tvo fyrrnefndu dómana.

Þessi erfiðu sönnunarvandamál hafa t.d. valdið því að sett hefur verið sérstök regla í 1. mgr. 59. gr. norsku mengunarlaganna um sönnun. Samkvæmt þeirri reglu ber sá, sem valdið hefur mengun, sem ein eða saman með öðrum orsökum hefur valdið (eða getur hafa valdið) mengunartjóni, ábyrgð á tjóninu, nema hann sanni að aðrar ástæður hafi átt meiri þátt í mengunartjóninu. Þetta er regla um viðsnúning sönnunarbyrði, eftir að sýnt hefur verið fram á að tjónvaldur hefur valdið mengun, sem leitt getur til umhverfistjóns.³² Í dönsku lögunum um ábyrgð vegna umhverfistjóna er ekki að finna slíka reglu um sönnunarhagræði að því er varðar orsakatengsl.³³

²⁸ Sjá t.d. 3. gr. dönsku laganna um skaðabætur vegna umhverfistjóna, Lov nr. 225/1994, om erstatning for miljøskader, 55. gr. norsku mengunarvarnalaganna, Lov 6/1981, om vern mot forurensning og avfall, og 1. gr. sænsku laganna um umhverfistjón, Lov nr. 225/1986, miljöska delagen.

²⁹ Betænkning nr. 1237/1992, om erstatning for miljøskader, bls. 117.

³⁰ Søren Theilgaard, Miljøansvar, erstatning og forsikring, bls. 39.

³¹ Dómsins er getið og hann reifaður stuttlega í grein Guðnýjar Björnsdóttur, Bótaábyrgð vegna mengunartjóns, Útljótur. 2. tbl. 1999, bls. 222. Hann er einnig ítarlega reifaður og tekinn til umfjöllunar í riti Gunnars G. Schram, Umhverfisréttur, bls. 61-62.

³² Sjá t.d. Hans Chr. Bugge, Forureningsansvaret, bls. 574-575.

³³ Søren Theilgaard, Miljøansvar, erstatning og forskning, bls. 66-68.

5.6 Mat á fjárhæð skaðabóta.

Að framan er gerð grein fyrir því, að hugtakið tjón í skaðabótarétti rými í meira lagi illa við spjöll á umhverfi vegna mengunar eða af öðrum ástæðum. Af því leiðir að mat á fjárhæð bóta hlýtur að horfa við með sérstökum hætti í slíkum tilvikum. Í raun þarf að skilgreina sérstakt tjónshugtak þegar um spjöll á umhverfi er að ræða og taka afstöðu til þess með hvaða hætti slík spjöll verði bætt. Eins og að framan er rakið eru þær fátæklegu heimildir sem stjórnvöld hafa samkvæmt lögum til að beita sjálftökuúrræðum ekki nægjanlegar, enda er hér talið að þeim verði oft ekki beitt nema um sök sé að ræða og aðeins þegar stjórnvald telur brýna hagsmuni af því að beita slíku sjálftökuúrræði. Þetta álitafni er flókið, en ekki óleysanlegt.³⁴

5.7 Fyrningarreglur.

Meginreglan um fyrningu skaðabótakrafna utan samninga, er sú að þær fyrnist á 10 árum, sbr. 2. mgr. 4. gr. laga 14/1905, um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda. Samkvæmt 5. gr. laganna er upphafstími fyrningar það tímamark er krafa varð gjaldkræf. Skaðabótakrafa fellur í gjalddaga þegar tjónið verður, en í undantekningartilvikum á því tímamarki þegar hægt er að gera upp tjónið.³⁵ Langur tími getur liðið frá því að umhverfistjón á sér stað og þar til það uppgötvast. Þetta á sérstaklega við um tjón vegna mengunar á jarðvegi eða grunnvatni. Tjón vegna t.d. olíuleka úr leiðslum eða tönkum getur verið mjög lengi að koma fram. Óvissa er um það hver yrði talinn upphafstími fyrningar á bótakröfu vegna slíks tjóns. Enn meiri óvissa er um það hve langan tíma stjórnvald hefur til að beita sjálftökuúrræðum á kostnað þess sem ábyrgð ber á menguninni. Hið sama á við um annað umhverfistjón. Framangreind atriði hafa leitt til þess að taka þarf til sérstakrar skoðunar hvort sérreglur þurfi að setja um fyrningu bótakrafna vegna umhverfistjóna.³⁶ Í dönsku lögnum um bætur fyrir umhverfistjón, 6. gr. var sett sérstök regla um fyrningu. Meginregla dansks réttar um 5 ára fyrningu gildir um slíkar kröfur, þ.e. frá því tímamarki að hægt er að hafa uppi kröfuna, en þeirri reglu til fyllingar var sett regla um 30 ára fyrningarfrest frá því tímamarki að tjóni var valdið.³⁷

6. Alþjóðlegar skuldbindingar.

6.1 Inngangur.

Hér að framan hefur verið gerð grein fyrir því að löggjafinn hafi ekki sett almennar reglur um bótaábyrgð vegna umhverfistjóna, ekki einu sinni mengunartjóna frá atvinnustarfsemi, sem kann að teljast hættuleg umhverfinu. Hefur löggjafinn sýnilega litið svo á, að nægileg vernd fælist í almennum reglum skaðabótaréttar. Sama viðhorf löggjafans sýnist koma fram í skaðabótareglu laga 32/1986, um varnir gegn mengun sjávar, þar sem bótagrundvöllurinn þarf að byggjast á sök. Sýnt hefur verið fram á að því fari fjarri að almennar reglur skaðabótaréttar veiti umhverfishagsmunum nægilega vernd og reyndar eru þær um flest illa fallnar til þess að sinna slíku hlutverki. Það er áhugavert að kanna í þessu sambandi hvort og þá hvernig Ísland hefur skuldbundið sig til þess að veita umhverfishagsmunum skaðabótavernd. Verður nú að því vikið.

6.2 Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið.

³⁴ Sjá og Helle Tegner Anker, í *The Polluter Pays Principle, Problems and Issues Related to Biodiversity*, í ritinu *Land Use and Nature Protection*, bls. 83-84.

³⁵ A. Vindíng Kruse, *Erstatningsretten*, bls. 498.

³⁶ Sjá t.d. Hans Chr. Bugge, *Forureningsansvaret*, bls. 452, og Betænkning nr. 1237/1992 om erstatning for miljøskader, bls. 156-160.

³⁷ Sjá skýringar í riti Søren Theilgaard, *Miljøansvar, erstatning og forskning*, bls. 103-112.

Í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samningnum), sem veitt var lagagildi á Íslandi með lögum 2/1993 um sama efni er að finna sérstakan kafla, 3. kafla í V. hluta, og ber kaflinn yfirskriftina: „Umhverfismál.“ Í þessum kafla eru reglur um skuldbindingar samningsaðilja í umhverfismálum, sbr. einkum 73. gr. samningsins, sem er svohljóðandi:

„Aðgerðir samningsaðilja á sviði umhverfismála skulu byggjast á eftirtöldum markmiðum:

- a. að varðveita, vernda og bæta umhverfið;
- b. að stuðla að því að vernda heilsu manna;
- c. að tryggja að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi.

Aðgerðir samningsaðilja á sviði umhverfismála skulu grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áherzla lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur. Kröfur aðilja um umhverfisvernd skulu vera þáttur í stefnu samningsaðilja á öðrum sviðum.“

Ákvæði þetta er samhljóða 1. og 2. mgr. 130. gr. Rómarsáttmálans (nú 174. og 175. gr. Evrópusambandsáttmálans).

Í 74. gr. segir að í XX. viðauka með EES-samningnum séu ákvæði um verndarráðstafnir, sem skulu gilda samkvæmt 73. gr. Viðaukinn er hluti EES-samningsins samkvæmt reglunni í a lið 2. gr. hans. Fjöldi sérreglna um umhverfisvernd, sem lögfestar hafa verið hér á landi á síðustu árum, má finna í reglum, sem eru í viðaukanum.

Á hinn bóginn hafa íslensk stjórnvöld ekki sinnt þeirri samningskyldu að setja lagareglur sem samrýmast 2. mgr. 73. gr., sem vitnað er til að framan. Þannig hefur reglan um að bótaskyldu skuli leggja á þann sem mengun veldur ekki verið lögfest hér á landi, en hér er um að ræða hina svonefndu PPP-reglu, sem felur í sér hlutlæga ábyrgð vegna tiltekinna umhverfistjóna. Í þessu sambandi er athyglisvert að sjá hver afstaða Evrópusambandsins er í þessu efni. Á árinu 2000 kom út svonefnd Hvítbók sambandsins um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóna.³⁸ Í Hvítbókinni er niðurstaðan sú, að Evrópusambandið skuli setja rammareglugerð um bótaábyrgð á umhverfistjónum með reglum um hlutlæga bótaábyrgð með vissum undantekningum og takmörkunum þó. Meginreglan á s.s. að vera hlutlæg ábyrgð. Er þetta í niðurstöðukafla Hvítbókarinnar (8. kafla) talin virkasta leiðin til þess að tryggja að grundvallarreglurnar um umhverfismál í sáttmálanum komi til framkvæmda, einkum reglan um að mengunarvaldur skuli bæta skaðann (PPP-reglan/mengunarbótareglan).

6.3 Ríó-yfirlýsingin (Yfirlýsing um umhverfi og þróun).

Ríó-yfirlýsingin frá 1992, sem samþykkt var á umhverfisráðstefnunni í Ríó de Janeiro, er ekki venjulegur þjóðréttarsamningur og ekki hægt að segja að hún sé skuldbindandi fyrir Ísland, a.m.k. ekki í hefðbundnum skilningi.³⁹ Yfirlýsingin hefur þó að geyma ýmsar meginreglur, sem eru a.m.k. stefnuyfirlýsing um það, hvernig rétt sé að takast á við vandamál vegna mengunar og annarra umhverfisspjalla. Í 16. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar er einnig að finna meginregluna um að mengunarvaldur skuli bæta það tjón, sem hann veldur með umhverfisspjöllum sínum.

³⁸ Hér er stuðzt við dönsku útgáfuna: Hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader. KOM (2000) 66, lokaútgáfa 9. febrúar 2000.

³⁹ Fjallað er um yfirlýsinguna og skuldbindingargildi hennar í riti Gunnars G. Schram, Umhverfisréttur, bls. 299-302.

6.4 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni.

Hinn 11. desember 1994 gerðist Ísland aðili að alþjóðasamningi um líffræðilega fjölbreytni, sem samþykktur hafði verið í Nairobi í Kenía 22. maí 1992. Samningurinn var birtur í Stjórnartíðindum C-deild 3/1995.⁴⁰ Með þessum samningi skuldbinda aðildarríki samningsins sig til umfangsmikillar umhverfis- og náttúruverndar. Samningurinn er merkilegur m.a. fyrir þær sakir að hann tekur til lífríkisins í heild og einskorðast í sjálfu sér ekki við mengunartjón, heldur spjöll á umhverfi í heild sinni. Hefur verið bent á, að aðild að samningnum leiði til þess að ekki sé lengur hægt að beita reglunni um að mengunarvaldur eigi að bæta tjón vegna umhverfisspjalla eingöngu um hefðbundin mengunartjón, heldur beri að útvíkka þessa reglu og láta hana gilda um umhverfisspjöll almennt, þ.e. einnig um þætti sem hingað til hafa verið taldir til náttúruverndar.⁴¹ Í því fælist, að setja bæri reglu um hlutlæga bótaábyrgð á umhverfistjónum, eins og það orð hefur verið notað í þessari grein.

Hvernig svo sem menn skýra það, hvaða skuldbindingar felast að þessu leyti í samningnum um líffræðilega fjölbreytni, ætti það að vera íslenskum stjórnvöldum áminning um að taka afstöðu til þess hvort verið geti að umhverfinu á Íslandi sé veitt nægileg vernd með almennum reglum skaðabótaréttar.

Þess ber að geta að lagt hefur verið fram á Alþingi frumvarp til laga um meginreglur umhverfisréttar. Var það fyrst gert á 117. löggjafarþingi og þá lagt fram til kynningar, og aftur á 122. löggjafarþingi.⁴² Í síðarnefnda frumvarpinu er í 1. mgr. 4. gr. að finna reglu, sem þar er nefnd mengunarbótareglan og er lögfesting á hinn svonefndu PPP-reglu. Téð ákvæði frumvarpsins er svohljóðandi:

„Sá sem mengar umhverfi með starfsemi sem eðli sínu samkvæmt getur verið hættuleg umhverfinu ber ábyrgð á því tjóni sem mengunin veldur, án tillits til þess hvort það verður rakið til saknaemis hátternis eða ekki.“

Í skýringum í greinargerð er m.a. vísað til þess að Íslendingar hafi með 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins skuldbundið sig til þess að lögfesta mengunarbótaregluna (PPP-regluna). Er auk þess vísað til þess, að reglan komi einnig fyrir í Ríó-yfirlýsingunni. Frumvarp þetta varð ekki að lögum. Vera má að löggjafinn hafi talið að reglur þess væru of almennar og ábyrgð samkvæmt þeim of ófyrirséð. Ef svo er hefði þurft að gera breytingar á frumvarpinu, en ekki verður séð að það hafi verið gert. Er því líklegast að skort hafi á pólitískan vilja löggjafans til þess að gera frumvarpið þannig úr garði að taka mætti það til endanlegrar afgreiðslu á Alþingi.

7. Samantekt og niðurstaða.

Í þessari grein er fjallað nokkuð um löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd, en einkum er þó fjallað um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóna. Með orðinu umhverfistjón er ekki aðeins átt við mengunartjón, heldur hvers konar tjón á umhverfinu, þ.e. hinu ytra umhverfi. Raktar eru sérreglur um skaðabótaskyldu vegna umhverfistjóna en sérstaklega er þó fjallað um skort á slíkum reglum. Bent er á, að

⁴⁰ Samninginn má einnig finna í heild á heimasíðu umhverfisráðuneytisins undir: Alþjóðlegt samstarf. Netfangið er: <http://brunnur.stjr.is/interpro/umh/umh.nsf/pages/althjodlegt-samstarf>.

⁴¹ Helle Tegner Anker, í *The Polluter Pays Principle, Problems and Issues Related to Biodiversity*, í ritinu *Land Use and Nature Protection*, bls. 69-70.

⁴² Alþingistíðindi 1997-98, A-deild, bls. 5495-5504.

það hljóti að vera mat löggjafans að almennar reglur skaðabótaréttar veiti umhverfshagsmunum nægilega vernd. Sýnt er fram á að svo sé ekki og reifað að ýmsar almennar reglur skaðabótaréttar henti ekki eða illa þegar um umhverfistjón er að ræða. Loks er vikið að því, hvaða skuldbindingar Ísland hafi undirgengið á alþjóðavettvangi að því er varðar vernd umhverfisins. Vakin er athygli á því að þær skuldbindingar ættu að hafa leitt til setningar sérstakrar hlutlægrar ábyrgðarreglu um mengunartjón og að aðild að samningnum um líffræðilega fjölbreytni ætti að knýja íslensk stjórnvöld til þess að taka afstöðu til þess, hvernig umhverfshagsmunum í viðum skilningi verði bezt veitt vernd með skaðabótareglum.

Heimildir:

- Alþingistiðindi (sbr. tilvísanir).
- Anker, Helle Tegner, The Polluter Pays Principle. Problems and Issues Related to Biodiversity, í ritinu Land Use and Nature Protection. ritstjórar Helle Tegner Anker og Ellen Margrethe Basse, Kaupmannahöfn 2000.
- Arnlfjótur Björnsson, Bótaskylda án sakar, Kaflar úr skaðabótarétti, bls. 226-255, Reykjavík 1990.
- Arnlfjótur Björnsson, Skaðabótaréttur, kennslubók fyrir byrjendur, 2. útg., Reykjavík 1999.
- Backer, Inge Lorange, Innføring í naturressurs- og miljörett, 2. útgáfa, Osló 1995.
- Basse, Ellen Margrethe, Land Use and Environmental Liability, í ritinu Land Use and Nature Protection, ritstjórar Helle Tegner Anker og Ellen Margrethe Basse, Kaupmannahöfn 2000.
- Basse, Ellen Margrethe og Nielsen, Gorm Toftegaard, Danske processregler, retsprinsipper og retsmidler af betydning for gennemtvungelsen í ritinu Håndhævelse af miljølovgivning, ritstýrt af Ellen Margrethe Basse, Kaupmannahöfn 1997.
- Betænkning nr. 1237/1992 om erstatning for miljøskader, Kaupmannahöfn 1992.
- Bugge, Hans Chr., Forureningsansvaret, Osló 1999.
- Eyben, Bo von og Vagner, Hans Henrik, Lærebog i erstatningsret, 4. útgáfa, Kaupmannahöfn 1999.
- Gaukur Jörundsson, Eignaréttur I, Reykjavík 1982-1983.
- Guðný Björnsdóttir, Bótaábyrgð vegna mengunartjóns, Úlfjótur 2. töl. 1999, bls. 215-232,
- Gunnars G. Schram, Umhverfisréttur, Reykjavík 1995.
- Hellner, Jan, Skadeståndsrätt, 5. útgáfa, Stokkhólmi 1995.
- Hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader. KOM (2000) 66, lokaútgáfa 9. febrúar 2000.
- Jónatan Þórmundsson, Viðurlög við afbrotum, Reykjavík 1992.
- Lødrup, Peter, Lærebok i erstatningsrett, 4. útgáfa, Osló 1999.
- Markús Sigurbjörnsson, Einkamálaréttarfar, handrit til kennslu við lagadeild H.Í., Reykjavík 1993.
- Nielsen, Gorm Toftegaard og Basse, Ellen Margrethe, Danske processregler, retsprinsipper og retsmidler af betydning for gennemtvungelsen í ritinu Håndhævelse af miljølovgivning, ritstýrt af Ellen Margrethe Basse, Kaupmannahöfn 1997.
- Ólafur Jóhannesson, Fjártjón og miski, Úlfjótur 1. töl. 1947, bls. 3-11.
- Ólafur Jóhannesson, Stjórnarfararéttur II. hefti, 2. útgáfa, Reykjavík 1974.
- Pagh, Peter, Lovudkast om forurennet jord – en trussel mod retsstaten?, Ufr. 1996, B deild, bls. 243-257.
- Pagh, Peter, Miljöansvar, en ret for hvem? Kaupmannahöfn 1998.
- Theilgaard, Søren, Miljöansvar, erstatning og forsikring, Kaupmannahöfn 1997.
- Vinding Kruse, Anders, Erstatningsretten, 5. útgáfa, Kaupmannahöfn 1989.