



ÁBYRGÐ VEGNA UMHVERFISTJÓNA

ÁHRIF INNLEIÐINGAR TILSKIPUNAR 2004/35/EB
Í ÍSLENSKAN RÉTT

Sævar Sævarsson

2012

ML í lögfræði

Höfundur: Sævar Sævarsson
Kennitala: 240681-3239
Leiðbeinandi: Sigrún Ágústsdóttir

Lagadeild
School of Law



ÚTDRÁTTUR

Ritgerð þessari er ætlað að útskýra með hvaða hætti ábyrgð vegna umhverfistjóna er farið í íslenskum rétti. Aukinheldur er kannað hvort frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, sem lagt var fyrir á Alþingi á 140. löggjafarþingi og ætlað er að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB frá 21. apríl 2004, henti betur þegar fengist er við ábyrgð vegna umhverfistjóna en gildandi reglur í íslenskum rétti. Í því skyni er stiklað á stóru um réttarsviðið umhverfisrétt og farið yfir meginþætti íslenskrar umhverfisréttarlöggjafar. Áður en farið er í ítarlega umfjöllun um frumvarpið, með hliðsjón af framangreindri tilskipun, er helstu lagaákvæðum íslensks réttar, er lúta að ábyrgð vegna umhverfistjóna, gerð skil og kannað hvernig slíkri ábyrgð er háttáð þegar slíkum lagaákvæðum er ekki til að dreifa.

Ritgerð þessi varpar ljósi á það hversu illa almennar reglur skaðabótaréttar henta þegar kemur að umhverfistjónum, vegna eðli slíkra tjóna. Þó ábyrgðargrundvöllurinn í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð sé í raun byggður upp með svipuðum hætti og almennt gildir í skaðabótarétti er ábyrgðin víkkuð út og fremur mælt fyrir um eins konar framkvæmda- og kostnaðarábyrgð. Þannig er tjón umhverfisins sett í forgrunn og mælt fyrir ábyrgðarreglum sem skylda rekstraraðila, sem hefur með höndum ákveðna atvinnustarfsemi, til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða að stuðla að úrbótum. Að auki er rekstraraðila gert að greiða þann kostnað sem til fellur vegna slíkra framkvæmda á grundvelli greiðslureglu umhverfisréttar. Með þeim ábyrgðarreglum sem hér um ræðir er komist hjá helstu vandkvæðum þess að fá umhverfistjón bætt á grundvelli almennra skaðabótareglna en engu að síður er ábyrgð vegna slíkra tjóna færð í hendur tjónvalds. Á sama tíma kemur frumvarpið ekki í veg fyrir að aðilar eigi heimtun á bætur á grundvelli almennra skaðabótareglna.

ABSTRACT

The objective of this thesis is to explain what rules apply in respect of liability for environmental damage in Iceland. This thesis is furthermore intended to explore whether the legislative bill regarding environmental liability, submitted to Althingi at the 140th legislative session 2011-2012, which is intended to implement the European Parliament and Council Directive 2004/35/EC, is more suitable when dealing with liability for environmental damage than the present rules and provisions. For that purpose there is a brief overview on environmental law and the main characteristics of Icelandic environmental law are examined. Before the abovementioned bill is addressed in detail some of the key provisions of Icelandic law relating to tort liability for environmental damage are examined and how liability is imposed in the absence of such provisions.

This thesis concludes that the general principles of Icelandic tort law are generally not the appropriate basis for environmental damage, due to the specific nature of such damage. Although the liability rules set out in the aforementioned bill are based on similar principles as the rules of Icelandic tort law the liability is expanded. Thus, the damage to the environment is put in foreground and liability rules established that consist of obligation of an operator of occupational activities to take preventive measures to prevent environmental damage and to take restorative measures where such damage has occurred. The operator is furthermore liable for the cost incurred and associated with such remediation or preventative actions on the basis of the polluter pays principle. The liability rules in question effectively bypass the key issue of how existing tort liability rules address compensation for environmental damage, without altering the general principle that the liability is borne by the one committing the tortious act.

EISYFIRLIT

LAGASKRÁ	1
DÓMASKRÁ	3
1 INNGANGUR	4
2 UMHVERFISRÉTTUR	6
2.1 Almennt	6
2.2 Afmörkun umhverfisréttar og staða innan fræðikerfis lögfræðinnar.....	6
2.3 Hugtakið umhverfistjón	7
2.4 Meginreglur umhverfisréttar.....	8
2.4.1 Almennt um meginreglur umhverfisréttar	8
2.4.2 Greiðslureglan	9
2.4.3 Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarreglan.....	11
2.5 Samantekt	13
3 ÍSLENSK UMHVERFISRÉTTARLÖGGJÖF	15
3.1 Almennt	15
3.2 Reglur um mengunarvarnir í íslenskri umhverfisréttarlöggjöf.....	16
3.3 Reglur um umhverfis- og náttúruvernd í íslenskri löggjöf	19
3.4 Samantekt	21
4 ÁBYRGÐ VEGNA UMHVERFISTJÓNA Í ÍSLENSKUM UMHVERFISRÉTTI . 22	
4.1 Almennt um ábyrgðarreglur	22
4.1.1 Almenna skaðabótareglan (sakarreglan).....	22
4.1.2 Hlutlæg ábyrgð.....	23
4.2 Lög sem mæla fyrir um ábyrgð vegna umhverfistjóna.....	24
4.2.1 Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004.....	24
4.2.2 Lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996.....	25
4.2.3 Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu nr. 14/1979	26
4.2.4 Lög um álbræðslu við Straumsvík nr. 76/1966	27
4.2.5 Vatnalög nr. 15/1923.....	28
4.2.6 Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001.....	29
4.2.7 Löggjöf á sviði umhverfisréttar þar sem ákvæðum um bótaábyrgð sleppir.....	29
4.3 Þegar ábyrgðarákvæðum er ekki til að dreifa	30
4.4 Samantekt	32
5 FRUMVARP TIL LAGA UM UMHVERFISÁBYRGÐ	34
5.1 Almennt	34

5.2	Tilgangur og markmið umhverfisábyrgðartilskipunarinnar	34
5.3	Meginreglur umhverfisréttar í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð	36
5.3.1	<i>Greiðslureglan í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð</i>	36
5.3.2	<i>Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð</i>	37
5.3.3	<i>Samantekt</i>	37
5.4	Tvenns konar ábyrgðargrundvöllur	38
5.5	Hlutverk lögbærs yfirvalds og þátttaka einstakra aðila eða lögaðila.....	40
5.5.1	<i>Ákvarðanir Umhverfisstofnunar</i>	41
5.5.2	<i>Fyrirmæli Umhverfisstofnunar</i>	42
5.5.3	<i>Sjálftökuúrræði Umhverfisstofnunar</i>	43
5.5.4	<i>Heimildir Umhverfisstofnunar til að sinna eftirlitsskyldu</i>	43
5.5.5	<i>Heimild til að óska aðgerða Umhverfisstofnunar</i>	44
5.5.6	<i>Málskotsréttur og réttur til andmæla og athugasemda</i>	44
5.6	Hvað felst í ábyrgðinni?	45
5.6.1	<i>Framkvæmdaábyrgð</i>	46
5.6.2	<i>Kostnaðarábyrgð</i>	48
5.6.2.1	<i>Undanþágur frá kostnaðarábyrgð</i>	49
5.7	Fjárhagsleg trygging	52
5.8	Hvaða tjón flokkast undir umhverfistjón?.....	54
5.8.1	<i>Almennt</i>	54
5.8.2	<i>Tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum</i>	56
5.8.3	<i>Tjón á vatni</i>	57
5.8.4	<i>Tjón á landi</i>	58
5.8.5	<i>Samanburður við aðra skilgreiningu umhverfistjóns</i>	59
5.9	Afmörkun gildissviðs og undantekningar.....	59
5.9.1	<i>Lögin munu ekki gilda afturvirk</i>	60
5.9.2	<i>Lögin munu ekki gilda 30 árum frá tjónsorsökum</i>	61
5.9.3	<i>Lögin gilda ekki vegna umhverfistjóna sem rekja má til óviðráðanlegra eða óraunhæfra atvika</i>	62
5.9.4	<i>Lögin munu ekki gilda um tjón sem fellur undir gildissvið samninga um einkaréttarlega ábyrgð vegna olíumengunar</i>	62
5.9.5	<i>Lögin munu ekki gilda vegna dreifðrar mengunar</i>	63
5.9.6	<i>Samantekt</i>	63
6	REYNSLAN AF UMHVERFISÁBYRGÐARTILSKIPUNINNI	65
6.1	<i>Almennt</i>	65

6.2	Famkvæmd umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.....	65
6.3	Dómaframkvæmd	66
6.3.1	<i>Dómar Evrópudómstólsins í málum Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico</i>	<i>66</i>
6.4	Samantekt	70
7	LOKAORÐ	71
	HEIMILDASKRÁ.....	74

LAGASKRÁ

Íslensk lög

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Lög um álbræðslu við Straumsvík nr. 76/1966.

Lög um breytingu á vatnlögum, með síðari breytingum, nr. 131/2011.

Lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996.

Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.

Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu nr. 14/1979.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998.

Lög um lax- og silungaveiði nr. 61/2006.

Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001.

Lög um losun gróðurhúsalofttegunda nr. 65/2007.

Lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000.

Lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003.

Lög um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998.

Lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011.

Lög um úrvinnslugjald nr. 162/2002.

Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004.

Lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007.

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011.

Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995.

Lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994.

Náttúruverndarlög nr. 44/1999.

Lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004.

Lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess nr. 85/2005.

Siglingalög nr. 34/1985.

Stjórnsýslulög nr. 37/1993.

Vatnalög nr. 15/1923.

Norsk lög

Forurensningsloven nr. 06/1981.

Reglugerðir

Reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, nr. 785/1999.

Reglugerð um mengunarvarnareftirlit, nr. 786/1999.

Þjóðréttarsamningar

Alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar (samþykktur 29. nóvember 1969, tók gildi 15. október 1980) Stj. tíð. C, 10/1980.

Bókun frá 1992 um breytingu á alþjóðasamningi um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar frá 1969 (samþykkt í 27. nóvember 1992, tók gildi 13. nóvember 1999) Stj. tíð. C, 25/1998.

Consolidated Version of the Treaty of the European Union [2008] OJ C115/13.

Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (samþykktur 22. september 1992, tók gildi 25. mars 1998) Stj. tíð. C, 15/1997.

Tilskipanir Evrópusambandsins

Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds [1979] OJ L103/1.

Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora [1992] OJ L206/7.

European Parliament and Council Directive 2000/60/EC of 23 October 2000 on establishing a framework for Community action in the field of water policy [2000] OJ L327/1.

European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/56.

DÓMASKRÁ

Íslenskir dómar

Hrd. 28. janúar 1986 í máli nr. 66/1983.

Hrd. 28. janúar 1986 í máli nr. 67/1983.

Hrd. 6. apríl 1995 í máli nr. 324/1992.

Dómar Evrópudómstólsins

Mál C-378/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico*
[2010] ECR I-01919.

Sameinuð mál C-379/08 og C-380/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-02007.

1 INNGANGUR

Tjón á umhverfinu eru ekki ný af nálinni en hins vegar hefur umhverfisvitund vaxið jafnt og þétt hin síðari ár.¹ Umhverfisréttur er tiltölulega ung fræðigrein innan lögfræðinnar sem tekið hefur gríðarlegum breytingum og þróast hratt hin síðari ár. Mikilvægi réttarsviðsins fer því sífellt vaxandi og er orðið töluvert yfirgripsmikið.² Á sviði umhverfisréttar er sífellt verið að leita leiða til að tryggja að umhverfið njóti nægjanlegrar verndar gegn skaðlegum áhrifum enda geta áhrifin í mörgum tilvikum verið óafturkræf.³ Með þetta að leiðarljósi hefur aukin áhersla verið lögð á uppbyggingu umhverfisréttarlöggjafar undanfarin ár.⁴ Íslenski löggjafinn hefur brugðist við þessari þróun og sett margvísleg lög og reglur á sviði umhverfisréttar. Þrátt fyrir þetta skortir þó enn ákvæði og almenna löggjöf í íslenskum rétti er lýtur að ábyrgðarreglum vegna umhverfistjóna. Fram að þessu virðist löggjafinn hafa treyst meira eða minna á að hinar almennu reglur skaðabótaréttarins dygðu til þegar kæmi að því að meta ábyrgð vegna umhverfistjóna. Slík sjónarmið virðast þó vera á undanhaldi enda almennt viðurkennt að beiting almennra skaðabótareglna henti ekki vel þegar kemur að umhverfistjónum sökum eðli slíkra tjóna.⁵

Viðfangsefni þessarar ritgerðar er að fjalla um ábyrgð vegna umhverfistjóna og kanna með hvaða hætti þeirri ábyrgð er farið í íslenskum rétti. Þá verður reynt að svara því hvort nýtt frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, sem liggur fyrir á Alþingi á 140. löggjafarþingi og ætlað er að innleiða tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð og úrbætur vegna þess⁶, og þau ábyrgðarákvæði sem því er ætlað að lögfesta henti betur þegar kemur að umhverfistjóni en almennar reglur skaðabótaréttar eða ákvæði sem nú þegar eru fyrir hendi í gildandi rétti.

Í upphafi ritgerðar verður fjallað almennt um umhverfisrétt og hugtakinu umhverfistjón gerð skil. Eftir almenna umfjöllun verður gert grein fyrir helstu meginreglunum sem gilda á réttarsviðinu. Í þriðja kafla verður meginneikennum íslensks umhverfisréttar lýst, þá aðallega þeim sviðum er tengjast ábyrgð vegna umhverfistjóna.

¹ Bo von Eyben og Helle Isager, *Lærebog i erstatningsret* (6. útg., Jurist- og Økonoforbundets Forlag 2007) 205

² Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 1; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Umhverfisréttur og stjórnarskráin“ (2005) 58 *Úlfjótur* 553, 554. Sjá einnig Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 507.

³ Gunnar G. Schram, sama heimild.

⁴ Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 507-508.

⁵ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 *Tímarit Lögréttu* 9, 21.

⁶ European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/56.

Megininntak ritgerðarinnar er að finna í fjórða og fimmta kafla. Í fjórða kafla verða ábyrgðarreglur vegna umhverfistjóna í íslenskri löggjöf skoðaðar. Kannað verður hvar slíkum reglum er fyrir að fara í íslenskum rétti og hvernig slík ábyrgð kemur til þegar sérstökum ákvæðum þess efnis er ekki til að dreifa. Í fjórða kafla er frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð gerð ítarleg skil. Verður það gert með hliðsjón af markmiðum og tilgangi tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð og úrbætur vegna þess og þeim ábyrgðargrundvelli sem sú tilskipun byggir á.

Þessu til fyllingar verður í sjötta kafla skoðuð sú reynsla sem komin er á áðurnefnda tilskipun. Í því skyni verður meðal annars kafað ítarlega ofan í einu dóma Evrópudómstólsins er fallið hafa á grundvelli tilskipunarinnar og lúta að túlkun hennar.

Að lokum verður efnið dregið saman og reynt að svara þeirri spurningu hvort sú löggjöf sem innleiðing áðurnefndrar tilskipunar hefur í för með sér henti betur þegar fengist er við ábyrgð vegna umhverfistjóna en almennar skaðabótareglur eða þau ákvæði sem nú þegar eru fyrir hendi í íslenskum rétti.

2 UMHVERFISRÉTTUR

2.1 Almenn

Vart þarf að taka fram mikilvægi umhverfis- og náttúruverndar í nútíma þjóðfélagi. Með mikilli fólksfjölgun í bland við breyttan lífsstíl og öra tækniþróun hefur umhverfi jarðarinnar og náttúra tekið á sig þung högg. Við þessu þarf að sporna til að tryggja aðgang komandi kynslóða að nauðsynlegum gæðum náttúrunnar. Það felast engar ýkjur í því að segja að líf mannkynsins veltur á því að gæðum umhverfis og auðlindum náttúru, hvort sem það er í formi lands, vatns eða andrúmslofts, sé viðhaldið.⁷ „Við erfum ekki jörðina af forfeðrum okkar, við fáum hana að láni frá börnum okkar“.⁸ Þetta orðatiltæki lýsir ágætlega hugsun og hugmynd okkar um það hvernig við viljum að jörðin og það umhverfi sem henni fylgir sé meðhöndlað. Skilaboðin sem þetta orðatiltæki hefur að geyma eiga vel við þegar fjallað er um umhverfis- og náttúruvernd. Þau eru þess efnis að í stað þess að meðhöndla umhverfi okkar með þeim hætti að það sé fengið að gjöf, sem veiti okkur heimild til að færa okkur það í nyt eins og okkur hugnast, beri okkur að hugsa um umhverfið eins og það sé fengið að láni. Af því leiðir að við þurfum að skila umhverfinu í sama ástandi og það var fengið. Þessi hugsun leggur grunninn að hugmyndinni um sjálfbæra þróun. Hugtakið sjálfbær þróun hefur verið leiðandi hugtak á sviði umhverfis- og náttúruverndar frá útkomu hinnar svokölluðu Brundtland skýrslu frá 1987⁹. Í Brundtland skýrslunni er hugtakinu lýst sem „þróun sem mætir þörfum nútímans án þess að stefna í hættu möguleikum framtíðar kynslóða til að mæta eigin þörfum“.¹⁰ Er hugtakið kjarninn í stefnumörkun umhverfisréttar og þeim réttarheimildum sem gilda á réttarsviðinu.¹¹

2.2 Afmörkun umhverfisréttar og staða innan fræðikerfis lögfræðinnar

Þegar fengist er við lögfræðileg viðfangsefni getur horft til skýringa að flokka þær réttarreglur sem unnið er með í ákveðin svið og undirgreinar. Það réttarsvið sem fjallar um réttarreglur er lúta að því að bæta og vernda hið ytra umhverfi, þannig að þeim gæðum sem náttúran og

⁷ Malte Petersen, „The Environmental Liability Directive – extending nature protection in Europe“ (2009) 11 *Environmental Law Review* 5, 5.

⁸ Orðatiltækið, sem á ensku orðast svo, „We do not inherit the earth from our ancestors, we borrow it from our children“, er talið runnið undan rifjum amerískra frumbyggja. Sjá „Sustainability Quotes“ (*Drury University*) <<http://www.drury.edu/multinl/story.cfm?ID=11595&NLID=259>> skoðað 12. febrúar 2012.

⁹ Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, UN Doc. A/42/427.

¹⁰ Sama heimild 54. Á ensku orðast tilvitnaður texti með eftirfarandi hætti; „development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs“.

¹¹ Patricia Birnie, Alan Boyle og Catherine Redgwell, *International Law & the Environment* (3. útgáfa, Oxford University Press 2009) 53; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfisrétti“ í María Thejll (ritstj.), *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands* (Bókaútgáfan Codex – Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 359-360.

auðlindir hennar hafa upp á að þjóða sé viðhaldið og mótun umhverfisins og nýting auðlinda sé gerð með skipulögðum hætti, hefur í íslensku lagamáli verið kallað umhverfisréttur.¹² Í víðri merkingu má því skilgreina réttarsviðið á þá leið að það myndi ákveðna umgjörð utan um þau flóknu og umsvifamiklu atriði er tengjast samspili okkar manna við umhverfið og náttúru.¹³

Á Íslandi er umhverfisréttur almennt talinn falla undir opinberan rétt og telst stór hluti hans falla þar undir þó hann teygi anga sína einnig inn á einkaréttarlegan rétt.¹⁴ Íslensk umhverfisréttarlöggjöf, svo sem á sviði náttúruverndar og mengunarvarna, sækir efnisvið sinn til hinna ýmsu greina lögfræðinnar, þar á meðal stjórnsýsluréttar, eignaréttar, skaðabótaréttar og refsiréttar, sem gerir það að verkum að réttarsviðið er mjög vítt.¹⁵ Umhverfisréttur hefur auk þess sterk tengsl við þjóðarétt en uppruni meginreglna og venja á sviði umhverfisréttar er að finna í þjóðarétti og í fjölda alþjóðasamninga.¹⁶

2.3 Hugtakið umhverfistjón

Áður en lengra er haldið þykir rétt að skoða hugtakið umhverfistjón nánar. Samkvæmt *Lögfræðiorðabók með skýringum*, sem gefin var út í tilefni af aldarafmæli lagakennslu á Íslandi hinn 1. október 2008, er hugtakið umhverfistjón í umhverfisrétti skilgreint í hinu víðasta samhengi sem allt tjón á náttúruauðlindum, það er á andrúmslofti, vatni, jarðvegi, dýra- og plöntutegundum og samspili þessara þátta en auk alls fyrrgreinds falli tjón á menningarlegum verðmætum og tjón á landslagi og umhverfislegum kringumstæðum.¹⁷ Í íslenskri umhverfisréttarlöggjöf fer þó ekki mikið fyrir eiginlegri skilgreiningu hugtaksins þó hana sé að finna, svo sem í d-lið 163. gr. siglingarlaga nr. 34/1985 en þar er eftirfarandi skilgreining á umhverfistjóni;

umtalsvert tjón á heilsu manna, eða lífi eða auðlindum í ám eða vötnum, við ströndina og á nálægum svæðum eða í íslensku efnahagslögsögunni, af völdum mengunar, elds, sprengingar eða annarra sambærilegra alvarlegra atvika.

¹² Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 2-7; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Umhverfisréttur og stjórnarskráin“ (2005) 58 *Úlfjótur* 553, 554.

¹³ Umhverfisráðuneytið, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfisráðuneytið 2011) 13.

¹⁴ Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 2-3; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfisrétti“ í María Thejll (ritstj.), *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands* (Bókaútgáfan Codex – Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 11 og 14.

¹⁵ Gunnar G. Schram, sama heimild 2; sama heimild 10.

¹⁶ Sjá nánar Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfisrétti“ í María Thejll (ritstj.), *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands* (Bókaútgáfan Codex – Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 16-20.

¹⁷ Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir og Hulda Guðný Kjartansdóttir (ritstj.), *Lögfræðiorðabók: með skýringum* (Bókaútgáfan CODEX 2008) 450.

Þó hér sé ekki um algildar skilgreiningar að ræða er ljóst á þeim að um mjög viðtækt hugtak getur verið að ræða.¹⁸

2.4 Meginreglur umhverfisréttar

2.4.1 Almenn um meginreglur umhverfisréttar

Einn grunnþáttur umhverfisréttarins eru hinar svokölluðu „meginreglur umhverfisréttar“ og gegna þær, auk ýmissa annarra meginreglna á sviði þjóðarréttar, veigamiklu hlutverki í mótun og skýringu þeirrar löggjafar sem gildir á réttarsviðinu.¹⁹ Þessar meginreglur hafa í gegnum tíðina kannski fremur einkennst af pólitískum vilja og stefnumörkun heldur en að vera staðlaðar lagareglur. Má því segja að þær séu fremur leiðbeiningareglur.²⁰ Þó mönnum greini á um gildi meginreglnanna sem réttarheimilda, einna og sér, réttarstöðu þeirra og hvaða ályktanir draga megí nákvæmlega af þeim, gefa þær ákveðna mynd af því viðhorfi sem ríkir á sviði umhverfisréttar auk þess að endurspeglar forgangsröðun og þau markmið sem að er stefnt í umhverfismálum.²¹ Sem dæmi um meginreglur umhverfisréttar sem hér um ræðir eru meginreglan um sjálfbæra þróun (e. the principle of sustainable development), varúðarreglan (e. the precautionary principle), meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir (e. the preventive principle) og greiðslureglan²² (e. the polluter pays principle).²³ Segja má að meginreglan um sjálfbæra þróun sé eins konar yfir meginregla sem hinar þrjár síðarnefndu meginreglur, auk annarra meginreglna umhverfisréttarins, hjálpa til við vinna að og viðhalda en markmið sjálfbærrar þróunar er í raun kjarninn á sviði umhverfisréttar.²⁴

Ofangreindar meginreglur, eða útfærslur á þeim, er að finna í mörgum alþjóðlegum samningum á sviði umhverfisréttar og í yfirlýsingu sem samþykkt var á ráðstefnu Sameinuðu

¹⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 Tímarit Lögréttu 9, 21.

¹⁹ Ole W. Petersen, „Environmental principles and environmental justice“ (2010) 12 Environmental Law Review 26, 26; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 361; Patricia Birnie, Alan Boyle og Catherine Redgwell, *International Law & the Environment* (3. útgáfa, Oxford University Press 2009) 37.

²⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Not Business as Usual: A Study of the Precautionary Principle“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 1

²¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 361-362; Justine Thornton og Silas Beckwith, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004) 11.

²² Greiðslureglan er einnig þekkt undir heitinu „mengunarbótaregla“. Í umfjöllun þessarar ritgerðar verður notast við hugtakið greiðsluregla.

²³ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 359; Ole W. Petersen, „Environmental principles and environmental justice“ (2010) 12 Environmental Law Review 26, 26. Sjá einnig Justine Thornton og Silas Beckwith, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004) 11.

²⁴ Aðalheiður Jóhannsdóttir, sama heimild 361.

þjóðanna um umhverfi og þróun í Ríó de Janeiro (Ríó yfirlýsing) frá 1992.²⁵ Þá er meginreglnanna getið í 2. mgr. 174. gr. ESB samningsins.²⁶ Til samræmis við það ákvæði eru tilvísanir í meginreglurnar einnig að finna í aðfararorðum og 3. kafla V. hluta samningsins um Evrópska efnahagsvæðið (EES samningur) sem veitt hefur verið lagagildi hér á landi í samræmi við 1. mgr. 2. gr. laga um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993. Í 9. mgr. aðfararorða EES samningsins segir meðal annars að samningsaðilar hafi, „einsett sér að varðveita, vernda og bæta umhverfið og sjá til þess að náttúruauðlindir séu nýttar af varúð og skynsemi, einkum á grundvelli meginreglunnar um sjálfbæra þróun og þeirrar meginreglu að grípa skuli til varúðarráðstafana og fyrirbyggjandi aðgerða“. Þá segir í 2. mgr. 73. gr. EES samningsins undir 3. kafla V. hluta um umhverfismál að, „aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skulu grundvallaðar á þeim meginreglum að girt skuli fyrir umhverfisspjöll, áhersla sé lögð á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda sé lögð á þann sem mengun veldur“. Verður nú vikið nánar að þeim meginreglum sem spila stórt hlutverk í þróun réttarreglna er lúta að ábyrgð vegna umhverfistjóna.

2.4.2 Greiðslureglan

Greiðslureglan er ein elsta meginregla umhverfísréttar og ef til vill sú meginregla sem er hvað afmörkuðust og í senn gagnlegust.²⁷ Samkvæmt greiðslureglunni skal aðili sem fæst við mengandi eða áhættusaman atvinnurekstur eða sem veldur umhverfistjóni vegna starfsemi sinnar sæta ábyrgð vegna þeirra afleiðinga sem gjörðir hans kunna að valda.²⁸ Með öðrum orðum er inntak greiðslureglunnar að sá kostnaður sem fellur til vegna mengunar á umhverfi eða til að varna slíkri mengun skuli greiddur af mengunarvaldi sjálfum fremur en samfélaginu sem heild.²⁹ Það er því ekki samfélagsins að greiða kostnað sem fellur til vegna mengunar eða umhverfistjóns af atvinnurekstri. Slíkur kostnaður getur þó endurspeglast í verði vöru eða þjónustu mengunarvaldsins og því fallið að einhverju leyti á aðra aðila.³⁰

²⁵ Alþt. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182 – 621. mál, fylgiskjal; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfísréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 361.

²⁶ Consolidated Version of the Treaty of the European Union [2008] OJ C115/13. Sjá einnig Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið* (Bókaútgáfa Orators 2000) 940.

²⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfísréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 387; Lucas Bergkamp, „The Proposed EC Environmental Liability Regime and EC Law Principles“ í Jens Hamer (ritstj.), *Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier* (15. bindi, Bundesanzeiger Verlagsges.mbh 2002) 25.

²⁸ Priscilla Schwartz, „The polluter-pays principle“ í Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong og Panos Merkouris (ritstj.), *Research Handbook on International Environmental Law* (Edward Elgar 2009) 244.

²⁹ Justine Thornton og Silas Beckwith, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004) 14; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfísréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 387.

³⁰ Aðalheiður Jóhannsdóttir, sama heimild.

Útfærsla greiðslureglunnar hefur víkkað hin síðari ár. Margvíslega notkun greiðslureglunnar er að finna í hinum ýmsu réttarheimildum á sviði umhverfisréttar, nánar til tekið alþjóðasamningum- og sáttmálum sem og lögum einstakra ríkja.³¹ Segja má að hugmyndin að greiðslureglunni hafi fyrst litið dagsins ljós á vegum Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD).³² Árið 1972 lagði OECD þannig til ákveðnar leiðbeinandi reglur þar sem meðal annars kom fram að kostnaður tengdur vörnum gegn mengun skyldi borinn beint af mengunarvaldi. Kostnaðurinn skyldi endurspeglast í verði á vöru og þjónustu á sama tíma og lögð var áhersla á að niðurgreiðsla eða skattlagning af hálfu ríkisins vegna slíkra varna kæmi ekki til greina því slíkt myndi koma í veg fyrir tilgang reglunnar og skekkja alþjóðaviðskipti- og fjárfestingu.³³ Greiðslureglan er viðurkennd í Ríó-yfirlýsingunni, en samtök þrónarríkja höfðu lagt mikla áherslu á að greiðslureglan yrði viðurkennd sem meginregla í umhverfisrétti.³⁴ Regluna má finna í 16. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar þar sem segir að yfirvöld ríkja skuli stuðla að því að mengunarvaldur skuli bera kostnað af menguninni. Af öðrum alþjóðasamningum sem regluna er að finna má nefna samning um verndun Norðaustur-Atlantshafsins³⁵ (OSPAR samningur) en þar kemur fram að kostnaðurinn af því að koma í veg fyrir, stjórna og draga úr mengun skuli borinn af þeim sem mengar, sbr. b-lið 2. mgr. 2. gr. OSPAR samningsins. Þá er greiðslureglan hluti af íslenskum rétti enda kveðið á um það í 2. mgr. 73. gr. EES samningsins að lögð skuli bótaskylda á þann sem veldur mengun. Þá eru að auki ýmis ákvæði í íslenskum lögum sem útfæra greiðsluregluna. Mörg þeirra ákvæða hafa verið innleidd í tengslum við aðild Íslands að EES samningnum.³⁶

Greiðslureglan er talin fela það í sér að kostnaður vegna ákvarðana yfirvalda, svo sem kröfur um mengunarvarnarbúnað, starfsleyfisskyldu og eftirlit með starfsemi, skuli greiddur af mengunarvaldi vegna viðvarandi starfsemi og framleiðslu.³⁷ Átti þessi nálgun sérstaklega

³¹ Sjá nánar Priscilla Schwartz, „The polluter-pays principle“ í Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong og Panos Merkouris (ritstj.), *Research Handbook on International Environmental Law* (Edward Elgar 2009) 244-246.

³² Sama heimild 244.

³³ OECD, „Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies“ (26. maí 1972, C(72)128)

<<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=False>> skoðað 15. febrúar 2012. Sjá einnig Ole W. Petersen, „Environmental principles and environmental justice“ (2010) 12 *Environmental Law Review* 26, 39; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 *Tímarit Lögréttu* 9, 1

³⁴ Alþt. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182 – 621. mál, fylgiskjal; Elli Louka, *International Environmental Law* (Cambridge University Press 2006) 29

³⁵ Samningur um verndun Norðaustur-Atlantshafsins (samþykktur 22. september 1992, tók gildi 25. mars 1998) Stjtið. C, 15/1997 (OSPAR samningur).

³⁶ Sjá nánar Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 *Úlfjótur* 357, 390-391. Þar tekur Aðalheiður Jóhannsdóttir ýmis dæmi um hvar greiðsluregluna er að finna í íslenskri löggjöf.

³⁷ Priscilla Schwartz, „The polluter-pays principle“ í Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong og Panos Merkouris (ritstj.), *Research Handbook on International Environmental Law* (Edward Elgar 2009) 245; Aðalheiður

við í upphafi.³⁸ Síðar fór að bera á því að greiðslureglan var einnig talin gilda um einstök mengunaróhöpp eða umhverfistjón og ábyrgð vegna þeirra.³⁹ Sá aðili sem hefur með mengandi eða hættulega starfsemi að gera ber þá beint ábyrgðina og kostnaðinn sem hlýst af fyrirbyggjandi ráðstöfunum eða úrbótum á því sem aflaga fer vegna slíks tjóns.⁴⁰ Í stuttu máli má því segja að tilgangur greiðslureglunnar og útfærsla hennar sé að tryggja að sá kostnaður sem verður til við að fyrirbyggja umhverfistjón eða sjá til þess að bætt sé úr tjóni sem þegar hefur orðið, hvort sem það er vegna viðvarandi eða skyndilegrar mengunar, og koma umhverfinu í sama horf skuli borinn beint af tjónvaldi. Á þetta við hvort sem tjón verður vegna saknæmrar háttsemi eður ei, enda er það oftast tilfellið að umhverfistjón verða vegna athafna eða starfsemi sem er bæði lögleg og/eða leyfisskyld.⁴¹ Mengunarvaldurinn er þannig látinn bera meiri samfélagslega ábyrgð, en um leið á þetta að stuðla að því að hann sjái hag í því að bæta framleiðsluáðferðir sínar og mengunarvarnir með það að markmiði að lágmarka eða koma í veg fyrir þá mengun sem hann veldur.⁴²

Greiðslureglunni fylgja þó ákveðin vandamál. Má þar nefna að til þess að mengunarvaldurinn beri kostnaðinn þarf að vera ljóst hver það er sem líta ber á sem mengunar- eða tjónvald. Þó slíkt sé nú oftast en ekki nokkuð augljóst er það ekki alltaf þannig. Einfalt dæmi getur verið mengun af völdum bifreiðar. Í slíku tilviki er óljóst hvort mengunarvaldurinn telst eigandi bifreiðarinnar eða framleiðandi hennar. Þá þyrfti að vera ljóst, svo hægt sé að beita reglunni af sanngirni, að hve miklu leyti viðkomandi tjónvaldur hefur dregið úr gæðum umhverfisins. Þyrfti auk þess að vera hægt að meta það samkvæmt fjárhagslegu gildi. Getur það bæði reynst afar erfitt og í sumum tilvikum ómögulegt.⁴³

2.4.3 Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarreglan

Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarreglan eru tengdar hvorri annari á ýmsan hátt, fyrir utan þá augljósu staðreynd að hafa það að markmiði að fyrirbyggja tjón á umhverfi og náttúru eða að minnsta kosti að minnka áhrif þess eða draga úr slíku tjóni.⁴⁴

Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 Tímarit Lögréttu 9, 14-15.

³⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 Tímarit Lögréttu 9, 14.

³⁹ Sama heimild 15.

⁴⁰ Priscilla Schwartz, „The polluter-pays principle“ í Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong og Panos Merkouris (ritstj.), *Research Handbook on International Environmental Law* (Edward Elgar 2009) 245; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 Tímarit Lögréttu 9, 15.

⁴¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir, sama heimild 13-18.

⁴² Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357, 387-388.

⁴³ Justine Thornton og Silas Beckwith, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004) 14.

⁴⁴ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Úlfjótur 357-379.

Segja má að skilgreining meginreglunnar um fyrirbyggjandi aðgerðir, sem er rótgróin meginregla í alþjóðlegum umhverfiserétti, felist í nafni hennar. Í henni felst að reynt skal eftir fremsta megni að koma í veg fyrir umhverfistjón sé það mögulegt. Hafi það aftur á móti þegar orðið eða erfitt reynist að bæta úr því síðar skal reynt að draga úr eða minnka það tjón.⁴⁵ Enda þó hægt sé að segja að innan markmiðs meginreglunnar um fyrirbyggjandi aðgerðir rúmist að dregið sér úr tjóni sem þegar hefur orðið, er í grunninn byggt á því að betra sé að koma í veg fyrir umhverfistjón með fyrirbyggjandi aðgerðum en að milda eða lagfæra tjónið síðar.⁴⁶

Varúðarreglan hefur ekki verið skilgreind með nákvæmum hætti þó útfærslu hennar sé að finna í ýmsum réttarheimildum.⁴⁷ Með einföldum hætti má segja að í henni felist að ef óvissuþættir eru fyrir hendi eða skortur á vísindalegri þekkingu vegna tiltekinna athafna eða starfsemi skuli það ekki notað sem ástæða fyrir því að ekki sé gripið til varúðarráðstafana.⁴⁸ Með öðrum orðum er litið svo á að ef ekki liggja fyrir fullnægjandi upplýsingar um hver áhrif ákveðinna athafna eða starfsemi séu, svo sem losun mengandi efna út í sjó eða í andrúmsloftið, skuli gætt fyllstu varúðar. Þannig verði komið í veg fyrir að tjón af mannavöldum verði óbætanlegt áður en hægt er að fá vissu um eðli hugsanlegra áhrifa.⁴⁹ Samkvæmt umhverfisáætlun Sameinuðu þjóðanna (UNEP) felur varúðarreglan því í sér að „ef veruleg hættu fylgir starfsemi eða ákveðnu efni skal starfsemin annaðhvort stöðvuð eða efnið ekki notað, nema þá í mjög litlu mæli og með hæstu framkvæmanlegu varnaðarráðstöfunum.“⁵⁰

Líkt og ofangreind umfjöllun ber með sér eru meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarreglan nátengdar.⁵¹ Markmið meginreglnanna er að vissu leyti það sama og því getur oft verið erfitt að greina á milli þeirra.⁵² Munurinn felst aðallega í því að meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir á við þegar líklegt þykir að umhverfistjón verði, það er verði ekki gripið til aðgerða mun slíkt aðgerðarleysi líklega valda umhverfistjóni. Varúðarreglan krefst

⁴⁵ Lucas Bergkamp, „The Proposed EC Environmental Liability Regime and EC Law Principles“ í Jens Hamer (ritstj.), *Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier* (15. bindi, Bundesanzeiger Verlagsges.mbh 2002) 21; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfiseréttar“ (2007) 60 *Úlfjótur* 357, 375.

⁴⁶ Bergkamp, sama heimild 22.

⁴⁷ Bergkamp, sama heimild; Justine Thornton og Silas Beckwith, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004) 13.

⁴⁸ Thornton og Beckwith, sama heimild; Bergkamp, sama heimild 21; Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfiseréttar“ (2007) 60 *Úlfjótur* 357, 383.

⁴⁹ Thornton og Beckwith, sama heimild; Aðalheiður Jóhannsdóttir, sama heimild.

⁵⁰ The United Nations Environmental Program, *The World Environment 1972-1992: Two decades of challenge* (Chapman & Hall 1993) 707. Á ensku orðast tilvitnaður texti með eftirfarandi hætti; „if an activity or substance clearly carries a significant risk of environmental damage it should either not proceed or be used, or should be adopted only at the minimum essential level and with maximum practicable safeguards.“

⁵¹ Lucas Bergkamp, „The Proposed EC Environmental Liability Regime and EC Law Principles“ í Jens Hamer (ritstj.), *Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier* (15. bindi, Bundesanzeiger Verlagsges.mbh 2002) 22.

⁵² Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfiseréttar“ (2007) 60 *Úlfjótur* 357, 362

hins vegar aðgerða þegar óvíst er hvort til að mynda ákveðin starfsemi muni valda tjóni.⁵³ Varúðarreglan veitir því aukið svigrúm til fyrirbyggjandi aðgerða í þeim tilvikum þar sem óvissa ríkir um hvort umhverfistjón kunni að verða, svo sem vegna tæknilegra óvissu eða sökum þess að eitthvað hefur ekki verið rannsakað.⁵⁴

Finna má meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir, varúðarregluna og útfærslur þeirra í ýmsum alþjóðlegum samningum á sviði umhverfissréttar en sú fyrrnefnda er þó öllu eldri og kemur því víðar við.⁵⁵ Báðar meginreglurnar eru viðurkenndar í Ríó-yfirlýsingunni. Útfærslu reglunnar um fyrirbyggjandi aðgerðir er til að mynda að finna í 11. gr. hennar og þá er skýrt kveðið á um varúðarregluna í 15. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar þar sem kemur fram að ríki skuli beita varúðarreglunni með vernd umhverfisins að leiðarljósi. Þá segir orðrétt í 2. mál. 15. gr. Ríó-yfirlýsingarinnar, „Skorti á vísindalegri fullvissu, þar sem hættu er á alvarlegu eða óbætanlegu tjóni, skal ekki beitt sem rökum til að fresta kostnaðarhagkvæmum aðgerðum sem koma í veg fyrir umhverfisspjöll.“. Þá eru báðar meginreglurnar hluti af íslenskum rétti í gegnum EES samninginn en þeirra er getið í aðfararorðum samningsins auk þess sem meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir er útfærð í 2. mgr. 73. gr. EES samningsins.

Að sama skapi hefur íslensk löggjöf að geyma útfærslur beggja þessara meginreglna. Erfitt getur verið að benda á skýr dæmi um útfærslur á varúðarreglunni en hana er þó að finna í lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 svo dæmi séu tekin. Öllu fleiri dæmi er að finna um meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir í íslenskri löggjöf, þá oft í formi boð- og bannreglna auk ákvæða um leyfisveitingar og opinbert eftirlit, enda má segja að íslenskur umhverfissréttur byggi talsvert á þeirri meginreglu.⁵⁶

2.5 Samantekt

Innan umhverfissréttar rúmast þær réttarreglur sem hafa það að markmiði að bæta og vernda umhverfið og náttúru. Í þessu felst að umhverfissréttur myndar umgjörð um samskipti manna við umhverfið og náttúruna. Líkt og fram kemur hér að ofan eru meginreglur umhverfissréttar mikilvægur þáttur þegar kemur að þróun þeirra réttarreglna sem gilda á réttarsviðinu. Segja má að í tilvikum réttarreglna er lúta að ábyrgð vegna umhverfistjóna sé það einna helst

⁵³ Sama heimild 376; Lucas Bergkamp, „The Proposed EC Environmental Liability Regime and EC Law Principles“ í Jens Hamer (ritstj.), *Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier* (15. bindi, Bundesanzeiger Verlagsges.mbh 2002) 21-22.

⁵⁴ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfissréttar“ (2007) 60 *Úlfjótur* 357, 386.

⁵⁵ Meginregluna um fyrirbyggjandi aðgerðir má rekja allt aftur til fimmta áratugarins en varúðarreglan er öllu nýrri af nálinni. Henni fór fyrst að bregða fyrir í upphafi níunda áratugarins. Sjá nánar sama heimild, 375-387.

⁵⁶ Sjá nánar sama heimild 378-386. Í umfjöllun sinni tekur Aðalheiður ýmis dæmi þess efnis hvar umræddar meginreglur er að finna í íslenskri löggjöf og vísast nánar til þeirrar umfjöllunar.

greiðslureglan sem spili þar stórt hlutverk auk meginreglunnar um fyrirbyggjandi aðgerðir og varúðarreglunnar. Þessar meginreglur eru hluti af íslenskum rétti í gegnum EES samninginn sem veitt hefur verið lagagildi hér á landi. Því má ætla að sú staða sem ofangreindar meginreglur hafa innan Evrópska efnahagssvæðisins, auk annarra meginreglna sem eru hluti af EES samningnum, hafi áhrif á útfærslu og beitingu þeirra í íslenskum rétti enda ber að túlka ákvæði landsréttar í samræmi við þjóðarrétt.⁵⁷

⁵⁷ Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið* (Bókaútgáfa Orators 2000) 81.

3 ÍSLENSK UMHVERFISRÉTTARLÖGGJÖF

3.1 Almennt

Íslenskur umhverfísréttur hefur þróast hratt undanfarna áratugi.⁵⁸ Mikil vitundarvakning hefur átt sér stað hér á landi líkt og annars staðar á sviði umhverfísréttar. Lagaumhverfi réttarsviðsins, svo sem það lagaumhverfi er lítur að mengunarvörnum og náttúruvernd, verður sífellt ítarlegra og styrkara. Þó rekja megi þessa þróun til ýmissa þátta verður ekki hjá því komist að telja helsta áhrifavaldinn innleiðingu EES samningsins í íslensk lög með lögum nr. 2/1993, en samkvæmt 7. gr. laganna skuldbundu Íslendingar sig til að taka upp í landsrätt nánar tilgreindar reglur Evrópusambandsins, þar á meðal reglur um umhverfismál, sbr. 3. kafla V. hluta EES samningsins.⁵⁹ Markmið á sviði umhverfismála eru nánar skilgreind í 1. og 2. mgr. 73. gr. EES samningsins, en greinin orðast svo:

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

Líkt og áður var vikið að má ætla að staða meginreglna umhverfísréttar, sem getið var um í kafla 2.4, og þeirrar löggjafar sem gildir á sviði umhverfísréttar innan Evrópska efnahagssvæðisins hafi áhrif á útfærslu og beitingu þeirra í íslenskum rétti enda ber að túlka ákvæði landsréttar í samræmi við þjóðarrétt.⁶⁰ Í gegnum EES samninginn hafa Íslendingar innleitt margar gerðir Evrópusambandsins á grundvelli umhverfísréttar. Segja má að á grundvelli þeirra hafi hjól lagasetningar á íslenskum umhverfísrétti farið að snúast og í kjölfarið hefur íslensk umhverfísréttarlöggjöf tekið miklum breytingum, sér í lagi ákvæði er lúta að því að koma í veg fyrir skaðleg áhrif mengunar.⁶¹ Ásamt reglum um mengunarvarnir eru helstu svið íslensks umhverfísréttar almenn umhverfis- og náttúruvernd, skipulags- og byggingarmál, eiturefni og hættuleg efni og loks almennar reglur sem við koma málsmeðferð

⁵⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfísrétti“ í María Thejll (ritstj.), *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands* (Bókaútgáfan Codex – Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 20.

⁵⁹ Sama heimild.

⁶⁰ Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið* (Bókaútgáfa Orators 2000) 81.

⁶¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfísrétti“ í María Thejll (ritstj.), *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands* (Bókaútgáfan Codex – Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 20.

og matsferlum auk reglna um þátttöku almennings í undirbúningi ákvarðana, en síðastnefnda sviðið gengur svo að segja inn á öll fyrrnefndu sviðin.⁶²

Verður í næstu tveimur köflum vikið nánar að reglum um mengunarvarnir í íslenskri löggjöf ásamt því að megineinkennum laga á sviði umhverfis- og náttúruverndar verður gerð skil. Þessi tvö svið tengjast einna helst ákvæðum er lúta að ábyrgð vegna umhverfistjóna.

3.2 Reglur um mengunarvarnir í íslenskri umhverfisréttarlöggjöf

Markmið með reglum um mengunarvarnir er að vernda umhverfið og þá þætti er að því snúa fyrir skaðlegum áhrifum.⁶³ Líkt og önnur löggjöf á sviði umhverfisréttar hefur mengunarvarnarlöggjöfin í íslenskum rétti styrkst mikið undanfarin ár og er nú svo komið að hún er bæði ítarleg og yfirgripsmikil.⁶⁴ Sem dæmi um löggjöf á þessu sviði eru lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004, lög um losun gróðurhúsalofttegunda nr. 65/2007, lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003 og lög um úrvinnslugjald nr. 162/2002.

Meginlögin á sviði mengunarvarna hér á landi eru lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 (LHM) en um er að ræða heildarlöggjöf á sviði mengunarvarna.⁶⁵ Tóku þau við af lögum nr. 50/1981 um hollustuhætti og heilbrigðiseftirlit sem þóttu tímamótalög á sínum tíma er varðaði með hvaða hætti heilbrigðis- og mengunareftirlit skyldi rekið í landinu.⁶⁶ Markmið laga um hollustuhætti og mengunarvarnir er „að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felast í heilnæmu og ómengduðum umhverfi“, sbr. 1. gr. LHM. Gilda lögin um hvers kyns starfsemi og framkvæmdir, sem hafa eða geta haft áhrif á þau markmið og á það við hér á landi, í lofthelgi, efnahagslögsögu og þeim farartækjum sem ferðast undir íslenskum fána, sbr. 2. gr. LHM. Til að gera þetta mögulegt hefur verið komið á umfangsmiklu reglugerðaverki. Má hér nefna reglugerðir er lúta að starfsleyfisskyldu vegna mengandi atvinnurekstrar, opinberu eftirliti með mengun, varnir gegn ýmiskonar mengun, svo sem mengun yfirborðsvatns og grunnvatns, lofts og jarðvegs, um losunarheimildir- og mörk mengandi efna og ýmislegt fleira.⁶⁷

⁶² Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að umhverfisrétti“ í María Thejll (ritstj.), *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands* (Bókaútgáfan Codex – Lagastofnun Háskóla Íslands 2008) 21.

⁶³ Sama heimild 33.

⁶⁴ Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 532.

⁶⁵ Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 73.

⁶⁶ Alþt. 1997-1998, A-deild, þskj. 197 – 194. mál, almennar athugasemdir, kafli B.

⁶⁷ Sjá nánar Umhverfisráðuneytið, „Lög og reglugerðir – Mengunarvarnir“ (*Heimasíða Umhverfisráðuneytisins*) <<http://www.umhverfisraduneyti.is/lagagogn/mengunarvarnir/>> skoðað 20. febrúar 2012.

Meðal mikilvægustu stjórnþækja sem beita má þegar kemur að framkvæmd og eftirliti með mengunarvörnum eru starfsleyfi. Á þetta einkar vel við í þeim tilvikum þar sem atvinnurekstur og önnur starfsemi er talin líkleg til að hafa slæm eða afgerandi áhrif á umhverfið. Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. a LHM skal allur atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun hafa starfsleyfi og er um leið óheimilt að hefja slíka starfsemi hafi starfsleyfi ekki verið gefið út. Skulu þau gefin út tímabundið og er endurskoðun heimil vegna breyttra forsenda, sbr. 2. mgr. 5. gr. a laganna. Í 3. mgr. 5. gr. a LHM segir hvað skuli koma fram í slíkum starfsleyfum:

Í starfsleyfi skal tilgreina rekstraraðila og staðsetningu starfsemi, tegund hennar og stærð, skilyrði, gildistíma og endurskoðun starfsleyfis, auk ákvæða um viðmiðunarmörk, orkunýtingu, meðferð úrgangs, mengunarvarnir, tilkynningarskyldu vegna óhappa eða slysa, innra eftirlit, vöktun, eftirlitsmælingar og rannsóknir, svo og rekstur og viðhald mengunarvarnabúnaðar, eftir því sem við á hverju sinni. Krafist skal bestu fáanlegrar tækni við mengunarvarnir í þeim atvinnugreinum þar sem slíkt hefur verið skilgreint og skulu ákvæði um mengunarvarnir taka mið af því.

Umhverfisstofnun gefur út starfsleyfi fyrir stærsta og viðamesta atvinnureksturinn, sbr. 1. mgr. 6. gr. LHM, en nánar er kveðið á um við hvaða atvinnurekstur er miðað í fylgiskjali með lögnum. Á það meðal annars við um fiskimjölsverksmiðjur, álverksmiðjur, áburðarframleiðslu, kísiljárnframleiðslu, olíuframleiðslu og annan sambærilegan rekstur.⁶⁸ Þá veitir Umhverfisstofnun einnig starfsleyfi fyrir atvinnurekstur vegna rannsókna og vinnslu kolvetnis sem getur haft í för með sér mengun í hafi eða á hafsbotni, sbr. 1. mgr. 6. gr. a. Ýmis annar mengandi atvinnurekstur en sá sem tilgreindur er í fylgiskjali með lögnum og lögnum sjálfum er þó háður starfsleyfi og er það þá í höndum heilbrigðisnefnda sveitarfélaga að gefa út slík starfsleyfi, sbr. 2. mgr. 6. gr. LHM.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir gera ráð fyrir því að til að stuðla að framkvæmd hollustuverndar séu nánari efnisreglur settar í reglugerðir, sbr. 4. gr. LHM. Nánar er kveðið á um málsmeðferðarreglur er varða útgáfu starfsleyfa vegna mengandi atvinnureksturs og efni slíkra leyfa í reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, nr. 785/1999 (starfsleyfisreglugerð). Þar er meðal annars að finna miklar og ítarlegar kröfur um skilyrði, efni og útgáfu slíkra starfsleyfa, sbr. 12., 15., 25. og 26. gr. starfsleyfisreglugerðarinnar.

⁶⁸ Sjá nánar Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, Fylgiskjal I.

Meðal mikilvægustu ákvæða starfsleyfa atvinnurekstrar er hefur með mengandi starfsemi að gera eru ákvæði um losunarmörk.⁶⁹ Þer að tilgreina losunarmörk fyrir mengandi efni í starfsleyfum sé líklegt að þau verði losuð í talsverðu magni þar sem tekið er tillit til eðlis þeirra efna sem um ræðir og hversu líklegt sé að þau komist í vatn, andrúmsloft og jarðveg, sbr. 2. mgr. 15. gr. starfsleyfisreglugerðarinnar. Kostir þess að kveða nákvæmlega á um losunarmörk tiltekinna efna eru augljósir. Með slíkum ákvæðum er komið á kerfi sem heimilar ákveðna losun mengandi efna upp að vissu marki. Fari aðili hins vegar út fyrir þá heimild gerist hann í senn brotlegur við ákvæði tiltekinna reglugerða sem kveða á um losunarmörk⁷⁰ og kann um leið að baka sér bótaskyldu leiði slíkt brot til þess að tjón verði.

Allur atvinnurekstur sem lög um hollustuhætti og mengunarvarnir kveða á um að sé starfsleyfis skyldur er háður opinberu eftirliti. Er það Umhverfisstofnun sem annast eftirlit með framkvæmd laganna í samvinnu við heilbrigðisnefndir sveitarfélaga, sbr. 18. gr. LHM. Er það meðal annars hlutverk Umhverfisstofnunar að sjá um viðbragðsáætlanir og samhæfðar aðgerðir þegar alvarleg eða bráð mengunarslys verða eða hætta á slíku, sbr. 3. mgr. 7. gr. reglugerðar um mengunarvarnaeftirlit, nr. 786/1999 (mengunarvarnareglugerð). Að auki má geta þess að það er á valdi Umhverfisstofnunar, eða heilbrigðisnefnda sveitarfélaga í þeim tilvikum sem það á við, að krefjast þess að rekstraraðili geri ákveðnar úrbætur á starfsemi sinni, sbr. 26.-28. gr. mengunarvarnareglugerðarinnar. Er eftirlitsaðilum þannig gefnar ýmiskonar heimildir til að sjá til þess að ákvæðum reglugerðarinnar og laganna sem hún byggir á sé framfylgt, svo sem skoðun og eftirlit, sbr. 30. gr., beiting dagsekta sé ekki farið í úrbætur, sbr. 29. gr., afturköllun starfsleyfis og stöðvun eða takmörkun starfsleyfis, sbr. 31. gr. mengunarvarnareglugerðarinnar.⁷¹

Í vissum tilvikum, aðallega þegar um er að ræða starfsemi sem felur í sér möguleika á umfangsmikilli mengunarhættu, er rekstraraðilum gert að kaupa ábyrgðartryggingu eða leggja fram annarskonar tryggingu, sbr. 16. og 17. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 (LVHS) Þá er í sömu lögum gerð krafa um viðbragðsáætlanir vegna bráðamengunar, áður en starfsleyfi er gefið út, af hálfu aðila er hafa með ákveðinn atvinnurekstur að gera, sbr. 1. mgr. 18. gr. LVHS. Þar sem Ísland er bæði umlukið sjó og lífsviðurværi landsins hefur byggst að mörgu leyti upp á nýtingu auðlinda hafsins, skipta lög er hafa það að markmiði að vernda hafið og strendur landsins gegn mengun og athöfnum sem

⁶⁹ Losunarmörk eru skilgreind sem „mörk fyrir leyfilega losun sem óheimilt er að fara yfir á einu eða fleiri tímabilum. Losunarmörk geta verið tilgreind sem massi, rúmmál, styrkur eða aðrar breytur.“ Sjá reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, nr. 785/1999, 8. mgr. 3. gr.

⁷⁰ Sjá reglugerð um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun, nr. 785/1999, II. viðauki. Þar er meðal annars að finna skrá yfir reglugerðir þar sem fram koma losunarmörk.

⁷¹ Sjá nánar reglugerð um mengunarvarnaeftirlit, nr. 786/1999.

stofnað geta heilbrigði manna í hættu, skaðað lifandi auðlindir hafsins og raskað lífríki þess, spillt umhverfinu eða hindrað lögmæta nýtingu hafs og stranda miklu máli, líkt og segir í 1. mgr. 1. gr. LVHS.

Ekki þykir efni eða ástæða til að tíunda nánar efni þeirrar löggjafar sem lítur að mengunarvörnum. Með ofangreindu regluverki er kominn rammi utan um vel flesta starfsemi sem kann að valda mengun þar sem undirliggjandi markmið er að fyrirbyggja hvers kyns umhverfistjón af völdum mengunar.⁷²

3.3 Reglur um umhverfis- og náttúruvernd í íslenskri löggjöf

Í lögum og reglugerðum á sviði umhverfisréttar sem snúa að umhverfis- og náttúruvernd er einkum að finna ákvæði um réttindi og skyldur annars vegar, það er ákvæði sem fela í sér boðreglur um ákveðna háttsemi, og hins vegar bannreglur til að hindra háttsemi sem kynni að brjóta gegn ákvæðum þeirra laga og mögulega leiða til umhverfistjóns.⁷³ Má í raun lýsa þessu sem ákveðnum fyrirmælum þar sem athöfnum er stýrt fyrirfram. Í löggjöf á þessu sviði er þó einnig að finna reglur er lúta að veitingu ýmiskonar opinberra leyfa, starfsleyfa, rekstrarleyfa, o.s.frv., líkt og í tilviki löggjafar á sviði mengunarvarna.⁷⁴ Grunnhugsunin með þeim reglum sem hér um ræðir er að koma á ákveðnu skipulagi til að auka líkur á því að hægt sé að fyrirbyggja eða takmarka umhverfistjón eða annað rask sem kann að verða á umhverfi og náttúru. Þá er iðulega að finna ákvæði um eftirlit hins opinbera með það að markmiði að stuðla að því að áðurnefndum háttænisreglum sé framfylgt.⁷⁵

Þegar lögum á sviði umhverfisréttar, eða reglum settum samkvæmt þeim, er hins vegar ekki framfylgt þykir nauðsynlegt að stjórnvöldum og opinberum eftirlitsaðilum séu veittar heimildir til að beita þvingunarúrræðum eða viðurlögum til að knýja aðila til að framfylgja þeim reglum sem þeim er skylt.⁷⁶ Markmið slíkra úrræða er þannig að ná fram efndum á ákveðnum skyldum en ekki að refsfa viðkomandi aðila en segja má að í slíkum úrræðum felist ákveðin eftir á stjórnun.

⁷² Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 510.

⁷³ Sama heimild.

⁷⁴ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, kafli 3, ábyrgð vegna umhverfistjóns.

⁷⁵ Umhverfissráðuneytið, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfissráðuneytið 2011) 417.; Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 510.

⁷⁶ Viðar Már Matthíasson, sama heimild.

Þau þvingunarúrræði sem hér koma til greina geta bæði falist í beinum þvingunarúrræðum og óbeinum þvingunarúrræðum.⁷⁷ Með beinum þvingunarúrræðum er „rutt úr vegi hindrunum og komið á lögmætu réttarástandi án þátttöku málsaðila“ sjálfs.⁷⁸ Hér er til dæmis um að ræða stöðvun framkvæmda eða starfsemi og hin svokölluðu sjálfstökuúrræði stjórnvalda.⁷⁹ Síðarnefndu þvingunarúrræðin fela það í sér að ákveðið verk eða athöfn er framkvæmd af stjórnvaldi, vegna ólögmæts athafnaleysis, á kostnað þess sem það bar að gera.⁸⁰ Með óbeinum þvingunarúrræðum er átt við úrræði stjórnvalds sem hefur það að markmiði að hafa „áhrif á viljaafstöðu málsaðila með því að fá hann til hlýðni“ svo hann láti af ólögmætum athöfnum eða athafnarleysi.⁸¹ Slík þvingunarúrræði eru fjölbreyttari en bein þvingunarúrræði. Þau hefðbundnu úrræði sem hér um ræðir eru til að mynda áskorun eða áminning, afturköllun stjórnvaldsákvörðunar, til dæmis í formi sviptingar starfsleyfis, dagsektir og stöðvun ákveðinnar starfsemi.⁸²

Auk þeirra þvingunarúrræða sem nefnd hafa verið hér að ofan er þess dæmi að heimild sé til beitingu stjórnisýsluviðurlaga á borð við stjórnvaldssektir í löggjöf á sviði umhverfisréttar en þar má nefna ákvæði 15. gr. laga um losun gróðurhúsalofttegunda nr. 65/2007.⁸³ Þá er þar oft og iðulega að finna ákvæði um refsiviðurlög. Sú grundvallarregla gildir samkvæmt íslenskri réttarskipan að refsheimildir skulu vera lögbundnar, það er að ekki skuli beita refsingu vegna ólögmætrar háttsemi nema um það sé sérstaklega kveðið í lögum.⁸⁴ Þetta er meðal annars áréttað í 1. mgr. 1. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hegningarlög), þar sem segir, „Eigi skal refsa manni, nema hann hafi gerst sekur um háttsemi, sem refsing er lögð við að lögum, eða má öldungis jafna til hegðunar, sem þar er afbrot talin“. Refsiákvæði í íslenskri umhverfisréttarlöggjöf eru oftast en ekki þess efnis að hver sá er brýtur gegn ákvæðum þeirra laga sem um ræðir eða reglna settra samkvæmt þeim skuli sæta sektum og jafnvel fangelsi. Dæmi um þetta er að finna í hinum ýmsu lagabálkum á þessu sviði, svo sem í 76. gr. náttúruverndarlaga nr. 44/1999, í 25. og 26. gr. laga um varnir

⁷⁷ Páll Hreinsson, „Þvingunarúrræði stjórnvalda“ í Ragnheiður Bragadóttir (ritstj.), *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. desember 2007* (Codex 2007) 373.

⁷⁸ Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir og Hulda Guðný Kjartansdóttir (ritstj.), *Lögfræðiorðabók: með skýringum* (Bókaútgáfan CODEX 2008) 517. Sjá einnig Páll Hreinsson, sama heimild.

⁷⁹ Páll Hreinsson, „Þvingunarúrræði stjórnvalda“ í Ragnheiður Bragadóttir (ritstj.), *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. desember 2007* (Codex 2007) 380-382. Sjá einnig Umhverfissráðuneytið, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfissráðuneytið 2011) 420;

⁸⁰ Páll Hreinsson, sama heimild 382.

⁸¹ Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir og Hulda Guðný Kjartansdóttir (ritstj.), *Lögfræðiorðabók: með skýringum* (Bókaútgáfan CODEX 2008) 517; Páll Hreinsson, sama heimild 383.

⁸² Páll Hreinsson, sama heimild 383-384. Sjá einnig Umhverfissráðuneytið, *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfissráðuneytið 2011) 421-422.

⁸³ Umhverfissráðuneytið, sama heimild 424.

⁸⁴ Jónatan Þórmundsson, *Afbrot og refsíbyrgð 1* (Háskólaútgáfan 1999) 153-156.

gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 og 33. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996. Má þó ætla að ekki komi til fangelsisrefsingar nema brotin séu alvarleg og þess eðlis að unnt sé að heimfæra þau undir almenn hegningarlög.⁸⁵ Í því samhengi er vert að vekja athygli á því að 179. gr. hegningarlaga kveður á um að sá sem gerist sekur um meiri háttar brot gegn ákvæðum laga um verndun umhverfis skuli sæta allt að fjögurra ára fangelsi en ákvæðið orðast svo:

Fangelsi allt að 4 árum skal sá sæta sem gerist sekur um meiri háttar brot gegn lagaákvæðum um verndun umhverfis með eftirfarandi verknaði:

1. Mengar loft, jörð, haf eða vatnasvæði þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.
2. Geymir eða losar úrgang eða skaðleg efni þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.
3. Veldur verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða spillir merkur náttúruminum.

Af orðalagi ofangreinds ákvæðis að dæma virðist sem það komi aðeins til fyllingar öðrum refsiaákvæðum í íslenskri umhverfisréttarlöggjöf auk þess sem það er skilyrði að brotið sé meiri háttar. Styrkir þetta það sem fram kemur að ofan að til þess að til fangelsisrefsingar komi vegna brota á ákvæðum laga á sviði umhverfisréttar verður að vera hægt að heimfæra þau undir almenn hegningarlög auk þess sem að brotið verður að vera meiri háttar.

3.4 Samantekt

Með regluverki er lítur að mengunarvörnum í íslenskum rétti hefur verið komið á ramma utan um þá starfsemi sem kann að valda mengun með það að markmiði að fyrirbyggja umhverfistjón. Jafnframt er með löggjöf á sviði umhverfis- og náttúruverndar komið á ýmsum háttarnisreglum sem fela í sér ýmis boð eða bönn og úrræði stjórnvalda og viðurlög sé ákvæðum laga á því sviði ekki fylgt. Umræddar reglur hafa það sammerkt að fela í sér ákveðna varnaðarlöggjöf. Sú löggjöf sem hér um ræðir tekur ekki beint á ábyrgð vegna umhverfistjóna en er hins vegar til þess fallin að auðvelda mönnum að sýna fram á sök, og þannig hugsanlega bótaábyrgð, sé sannað að ákvæði löggjafarinnar hafi verið brotin og orsakatengsl milli brotsins og þess tjóns sem varð.⁸⁶

⁸⁵ Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 69.

⁸⁶ Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“, (1999) 52 *Úlfjótur* 215, 218.

4 ÁBYRGÐ VEGNA UMHVERFISTJÓNA Í ÍSLENSKUM UMHVERFISRÉTTI

4.1 Almennt um ábyrgðarreglur

Þrátt fyrir mikla vitundarvakningu á sviði umhverfisréttar hin síðari ár og sífellt ítarlegra og styrkara lagaumhverfis á því réttarsviði skortir enn almenna löggjöf á Íslandi er varðar bótaábyrgð eða almennar ábyrgðarreglur vegna umhverfistjóna, líkt og er til staðar í flestum nágrannalöndum okkar og innan Evrópusambandsins.⁸⁷ Von er á því að breytinga sé að vænta í þeim efnum því þegar þetta er ritað liggur fyrir á Alþingi frumvarp til laga um umhverfisábyrgð. Vikið verður nánar að því síðar.

Þrátt fyrir skort á almennri löggjöf um ábyrgðarreglur er í ýmsum sérlögum að finna einstök ákvæði þess efnis. Segja má að þær ábyrgðarreglur séu tvenns konar. Annars vegar fébótaábyrgð, það er hefðbundnar skaðabætur, þar sem sá sem veldur tjóni er gert að greiða ákveðna bótafjárhæð í formi peninga. Hins vegar getur verið um ákveðna framkvæmdaábyrgð að ræða. Í slíkum tilvikum er þeim sem veldur tjóni, eða er ábyrgur með öðrum hætti, gert að aðhafast eitthvað, svo sem með því að gera ráðstafanir til að koma í veg fyrir frekara tjón eða gera ráðstafanir til þess að koma umhverfi í það horf sem það var í áður en umhverfistjón varð. Í þeim fáu tilvikum sem ákvæði löggjafar á sviði umhverfisréttar innihalda ábyrgðarreglur er oftast en ekki mælt sérstaklega fyrir um hlutlaga ábyrgð fremur en hina almennu skaðabótareglu eða aðrar ábyrgðarreglur.⁸⁸

4.1.1 Almenna skaðabótareglan (sakarreglan)

Þegar talað er um hina almennu skaðabótareglu er einn átt við sakarregluna sem er ólögfest meginregla þegar kemur að grundvelli bótaábyrgðar í íslenskum rétti.⁸⁹ Inntak sakarreglunnar er að saknæmi sé skilyrði þess að aðili sem veldur tjóni, eða eftir atvikum vinnuveitandi þess aðila á grundvelli vinnuveitendaábyrgðar, sé krafinn skaðabóta á tjóni sem hann olli með ólögætum hætti enda sé tjónið sennileg afleiðing af háttsemi viðkomandi og raski hagsmunum, sem verndaðir eru með skaðabótareglum.⁹⁰ Þetta þýðir með öðrum orðum að til

⁸⁷ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, kafli 3, ábyrgð vegna umhverfistjóns; Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 56; Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 509.

⁸⁸ Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“, (1999) 52 *Úlfjótur* 215, 218; Viðar Már Matthíasson, sama heimild 510-513.

⁸⁹ Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 137; Arnljótur Björnsson, *Skaðabótaréttur: kennslubók fyrir byrjendur* (2. útgáfa, Bókaútgáfa Orators 1999) 57.

⁹⁰ Arnljótur Björnsson, sama heimild 19; sama heimild 57.

Þess að háttsemi geti mögulega fallið undir sakarregluna verður hún að hafa verið viðhöfð af ásetningi eða gáleysi, það er meintur tjónþoli þarf að hafa valdið tjóninu af ásetningi eða sýnt af sér háttsemi sem felur í sér umtalsverða hættu á því að tjón verði.⁹¹ Algengast er að hvers kyns bótaábyrgð sé reist á sakarreglunni enda er hún látin gilda um grundvöll bótaábyrgðar nema kveðið sé á um annað í lögum eða vegna sérstakra ástæðna.⁹²

4.1.2 Hlutlæg ábyrgð

Reglan um hlutlæga ábyrgð er víðtækust bótaábyrgðarreglna. Hún felur það í meginráttum í sér að til ábyrgðar stofnast án tillits til þess hvort tjón verði rakið til saknæmrar háttsemi.⁹³ Ábyrgð getur því stofnast án tillits til þess hvort tjónvaldur olli tjóni vegna ásetnings eða gáleysis. Það er þó eftir sem áður ávallt skilyrði við beitingu hlutlægrar ábyrgðar að orsakasamband sé milli þeirrar háttsemi sem um ræðir og þess tjóns sem sú háttsemi á að hafa valdið, sem gerir það að verkum að mikilvægt er að geta sannað slík orsakatengsl.⁹⁴

Rökin fyrir beitingu hlutlægrar ábyrgðar eru af ýmsum toga. Þannig felst í því aukinn réttur fyrir tjónþola þar sem hann á oftart rétt á bótum og ekki gerð sú krafa að hann sanni ásetning eða gáleysi tjónvalds. Hlutlæg ábyrgð kann að stuðla að frekari varnaðaráhrifum en aðrar bótareglur og í þeim tilvikum er snúa að hættulegum atvinnurekstri þykir bæði skynsamlegt og nauðsynlegt að beita hlutlægrri ábyrgð svo einhver sé látinn bera ábyrgð. Þá þykir eðlilegt að atvinnurekandi sem hefur með slíkan atvinnurekstur að gera og skilar auk þess af sér fjárhagslegum ávinningi beri ríkari ábyrgð.⁹⁵

Helstu rök gegn beitingu hlutlægrar ábyrgðar er sú ósanngirni sem í því felst fyrir þann sem er látinn sæta ábyrgð ef tjónið er hvorki rakið til ásetnings eða gáleysis. Þá getur hlutlæg ábyrgð virkað hamlandi í atvinnurekstri þar sem henni kann að fylgja meiri kostnaður fyrir atvinnurekanda. Hér ber þó að geta þess að reglur um hlutlæga ábyrgð eru oft tengdar skyldu til að taka ábyrgðartryggingu og eiga því ekki að valda óréttlæti fyrir tjónvald en á móti kemur að slíkar ábyrgðartryggingar geta falið í sér mikinn kostnað fyrir tjónvald.⁹⁶

Ákvæðum í lögum þar sem mælt er fyrir um hlutlæga ábyrgð hefur fjölgað umtalsvert. Það má meðal annars rekja til breyttrar atvinnustarfsemi og tækniþróunar en mikið hagræði er

⁹¹ Arnljótur Björnsson, sama heimild 58-59; Viðar Már Matthíasson, *Skadabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 141. Um nánari skilgreiningu á ásetningi og gáleysi vísast í umfjöllun Viðars Máss Matthíassonar, sama heimild 141-199.

⁹² Viðar Már Matthíasson, *Skadabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 137-138.

⁹³ Arnljótur Björnsson, *Skadabótaréttur: kennslubók fyrir byrjendur* (2. útgáfa, Bókaútgáfa Orators 1999) 22; Viðar Már Matthíasson, sama heimild 222.

⁹⁴ Viðar Már Matthíasson, sama heimild 222.

⁹⁵ Sama heimild 226-227.

⁹⁶ Sama heimild.

í því fólgið fyrir tjónþola að þurfa ekki að sanna að tjóni hafi verið valdið vegna saknæmrar háttsemi.⁹⁷ Þá hefur þróunin verið sú á Norðurlöndunum, til að mynda í Noregi, að dómstólar hafa talið hlutlæga bótaábyrgð geta gilt án beinna lagaákvæða þess efnis.⁹⁸ Þó ekki séu allir sammála um hvenær dómstólar geti dæmt um hlutlæga bótaábyrgð án lagastoðar hafa norskir fræðimenn talið þetta geta átt við þegar um er að ræða hættulega atvinnustarfsemi, en þó talið að skilyrða beri slíkt við það að af starfseminni stafi meiri hætta en gerist og gengur, tjónið sé dæmigert fyrir þá starfsemi sem um ræðir og hættan á tjóninu viðvarandi.⁹⁹ Íslenskir dómstólar hafa hins vegar ekki fylgt þessari þróun og fremur byggt á sakarreglunni með ströngu sakarmati heldur en ólögfestum hlutlægum reglum og með sérstakri beitingu sönnunarreglna.¹⁰⁰ Hefur þó ekki verið talið útilokað að dómstólar kynnu í undantekningartilfellum að leggja á hlutlæga ábyrgð vegna umhverfistjóna í þeim tilvikum þar sem um hættulegan atvinnurekstur er að ræða eða þar sem tjón er rakið til galla eða bilunar í tækjabúnaði.¹⁰¹ Þó rökin fyrir slíku séu góð og eigi að vera til þess fallin að meiri gætni og varúðar sé fylgt má ætla að til þess að hlutlæg ábyrgð sé lögð á þurfi að vera lagastoð fyrir því.¹⁰²

Verður nú vikið nánar að einstökum ákvæðum laga á sviði umhverfisréttar er lúta að fébóta- eða framkvæmdaábyrgð vegna umhverfis- eða mengunartjóna. Ekki verður fjallað um annarskonar bótaákvæði, til dæmis þau sem í eðli sínu geta talist til eignarnámsbóta, enda er það utan efnis ritgerðarinnar.

4.2 Lög sem mæla fyrir um ábyrgð vegna umhverfistjóna

4.2.1 Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004

Í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 (LVHS) kemur fram í 1. mgr. 7. gr. að hver sá sem veldur mengun í mengunarlögsögu Íslands ber ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum á því tjóni sem rakið verður til mengunarinnar. Hér er án efa átt við að hin hefðbundna sakarregla gildi um slíkt tjón. Þykir líklegt að ákvæðinu sé einungis

⁹⁷ Arnljótur Björnsson, *Skaðabótaréttur: kennslubók fyrir byrjendur* (2. útgáfa, Bókaútgáfa Orators 1999) 106; Viðar Már Matthíasson, sama heimild 224.

⁹⁸ Viðar Már Matthíasson, sama heimild.

⁹⁹ Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 225.

¹⁰⁰ Sama heimild 224; sama heimild 536.

¹⁰¹ Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“, (1999) 52 *Úlfjótur* 215, 221. Þar bendir Guðný þó á að við slíkar aðstæður yrði líklegra að beitt yrði hertu sakarmati og sönnunarbyrði hugsanlega snúið við. Sjá einnig Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 67-68.

¹⁰² Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 514; Gunnar G. Schram, sama heimild.

ætlað að bæta fjárhagslegt tjón, það er líkamstjón eða munatjón. Á ákvæðið því ekki endilega við um tjón á umhverfinu sem slíku en almenna reglan er sú að til að umhverfistjón fái bætt eftir almennum reglum skaðabótaréttar þarf það yfirleitt að vera fjártjón.¹⁰³ Í 1. mgr. 16. gr. LVHS er hins vegar að finna ákvæði um hlutlæga ábyrgð er varðar bráðamengun.¹⁰⁴ Þar er kveðið á um það að mengunarvaldur sé ábyrgur fyrir bráðamengunartjóni þótt það verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans eða starfsmanns hans, sé orsök mengunarinnar vegna flutninga á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum eða atvinnustarfsemi á landi sem talin er upp í a-lið viðauka I. Sú atvinnustarfsemi sem getið er í a-lið viðauka I er starfsemi sem getur valdið bráðamengun á hafi eða ströndum vegna eðlis starfseminnar og/eða nálægðar hennar við sjó en þar má sem dæmi nefna fiskimjölsverksmiðjur, álframleiðslu, kísilverksmiðjur, járn- og stálframleiðslu og margt fleira, sbr. a-liður viðauka I við LVHS. Samkvæmt ákvæði 1. mgr. 16. gr. LVHS er því ekki gerð krafa um að bráðamengunartjón, sem kemur til vegna tiltekins atvinnureksturs á landi, sbr. viðauka 1, eða flutnings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum, skuli rakið til saknæms atferlis, það er ásetning eða gáleysis, heldur ber sá sem veldur menguninni ávallt ábyrgð.¹⁰⁵ Takmarkast þetta þó við að tjónið nemi ekki hærri upphæð en einni milljón SDR,¹⁰⁶ en um ábyrgð vegna upphæðar sem fer yfir eina milljón SDR fer hinsvegar eftir almennum reglum skaðabótaréttar, sbr. 4. ml. 1. mgr. 16. gr. LVHS.

4.2.2 Lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996

Í lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996 (LEL) er bæði kveðið á um framkvæmdaábyrgð og hefðbundna fébótaábyrgð vegna tjóns sem kann að verða vegna erfðabreyttra lífvera. Í 27. gr. LEL er framkvæmdaábyrgð lögð á þann aðila er hefur með starfsemina að gera ef slys verður og erfðabreyttar lífverur sleppa út í umhverfið. Í framkvæmdaábyrgðinni felst að þeim aðila sem ber ábyrgð á starfseminni er skylt að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana til að koma í veg fyrir eða takmarka tjón eða óþægindi sem slíkt tjón kann að valda, sbr. 27. gr. LEL.

Í 28. gr. LEL er svo að finna ákvæði um hefðbundna fébótaábyrgð þar sem mælt er fyrir um hlutlæga skaðabótaábyrgð þess aðila sem hefur með starfsemi með erfðabreyttar lífverur

¹⁰³ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 *Tímarit Lögréttu* 9, 22; Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 537-538.

¹⁰⁴ Skilgreining á hugtakinu bráðamengun er að finna í 2. tl. 3. gr. laga um mengun hafs og stranda nr. 33/2004 en þar segir að bráðamengun sé: „Mengun hafs og stranda sem verður skyndilega og krefst tafarlausa aðgerða“. Ítarlegri umfjöllun um hugtakið bráðamengun og mengunartjón má finna í grein Aðalheiðar Jóhannsdóttur, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 *Tímarit Lögréttu* 9, 23-25.

¹⁰⁵ Alþt. 2003-2004, A-deild, þskj. 164 – 162. mál, athugasemdir við 16. gr.

¹⁰⁶ Special Drawing Rights (SDR) er reiknieining sem Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn notar en gildi einingarinnar er miðað út frá reiknikörfu ýmissa gjaldmiðla í milliríkjavíðskiptum. Sjá Gylfi Magnússon, „Hvað þýðir SDR í gengisskráningu og hvernig er gengi þess fundið?“ *Vísindavefurinn* (Reykjavík 5. febrúar 2002)

<<http://visindavefur.is/?id=2095>> skoðað 12. apríl 2012.

að gera, „vegna tjóns sem af hlýst berist þær út í umhverfið“. Í athugasemdum við 24. gr. (núverandi 28. gr.) í greinargerð með frumvarpi til laga um erfðabreyttar lífverur kemur fram að lagt sé til að hlutlæg ábyrgðarregla gildi vegna skaðabótaskylds tjóns sem kann að hljóta af starfsemi með erfðabreyttar lífverur.¹⁰⁷ Hér er um rýmra orðalag að ræða en í ákvæðinu sjálfu því eins og kemur fram að ofan segir í ákvæðinu sjálfu að tjónið þurfi að orsakast af því að erfðabreyttar lífverur berist út í umhverfið. Er því ekki nægjanlega skýrt hvort hin hlutlæga skaðabótaábyrgð eigi aðeins við í slíkum tilvikum eða hvort hún geti einnig tekið til annarra þátta.¹⁰⁸ Þannig er hugsanlegt að tjón kunni að verða af starfseminni án þess að erfðabreyttar lífverur berist út í umhverfið, til dæmis ef mengandi efni eða áburður berst í jarðveginn eða vatn í nágrenni við starfsemina. Af orðalagi ákvæðisins að dæma má ætla að hin hlutlæga ábyrgð gildi þá ekki í slíkum tilvikum.

Óvíst er hvaða merkingu ber að leggja í hugtakið „tjón“ í því samhengi sem það er notað í 27. og 28. gr. LEL. Athygli vekur að hugtakið er ekki skilgreint nánar í lögnum. Hugsanlegt er þó að hugtakið tjón eins og það kemur fyrir í 27. gr. kunni að vera túlkað rýmra en samkvæmt 28. gr. Ástæðan er sú að samkvæmt 28. gr. LEL er mælt fyrir um skaðabótaskyld tjón en almennt þarf umhverfistjón að vera fjártjón svo það fáist bætt samkvæmt reglum skaðabótaréttar.¹⁰⁹ Það á hins vegar ekki við um 27. gr. LEL þar sem ábyrgðin er ekki í formi skaðabóta heldur í aðgerðum til að koma í veg fyrir eða takmarka tjón. Er því hugsanlegt að sín hvor merkingin verði lögð í hugtakið tjón eftir því hvort um er að ræða 27. eða 28. gr. LEL.

4.2.3 Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu nr. 14/1979

Í einum þriggja samninga, sem lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu nr. 14/1979 taka til er að finna ákvæði sem mælir fyrir hlutlægi ábyrgð. Er hér um að ræða samning frá 29. nóvember 1969, um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar, en upprunalegi samningurinn hefur tekið talsverðum breytingum.¹¹⁰ Í samningnum er eigandi

¹⁰⁷ Alþt. 1995-1996, A-deild, þskj. 129 – 117. mál, athugasemdir við 24. gr.

¹⁰⁸ Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 511.

¹⁰⁹ Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 537.

¹¹⁰ Alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar (samþykktur 29. nóvember 1969, tók gildi 15. október 1980) Stj. tíð. C, 10/1980; Bókun frá 1992 um breytingu á alþjóðasamningi um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar frá 1969 (samþykkt í 27. nóvember 1992, tók gildi 13. nóvember 1999) Stj. tíð. C, 25/1998.

þess skips sem veldur mengunartjóni, sem felst í leka eða losun olíu úr skipinu, látinn bera hlutlæga ábyrgð.¹¹¹ Þó er að finna undantekningu á þessari hlutlæggðu ábyrgð ef eigandi skipsins getur sannað að mengunartjónið megi rekja til hernaðaraðgerða eða atvika sem svipa til slíks, náttúruhamfara, vegna verknaðar eða athafnaleysis þriðja aðila í þeim tilgangi að valda tjóni eða vegna vanrækslu stjórnvalda sem ábyrgð bera á því að halda búnaði til aðstoðar sjófarendum í lagi.¹¹²

4.2.4 Lög um álbræðslu við Straumsvík nr. 76/1966

Í samningi milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Limited um byggingu og rekstur álbræðslu við Straumsvík í Hafnarfirði, sem veitt var lagagildi með lögum nr. 76/1966, er meðal annars kveðið á um ábyrgð ÍSAL vegna tjóna sem af starfsemi verksmiðjunnar kunna að verða.¹¹³ Sú ábyrgð er þó nokkrum takmörkunum háð og fer hún eftir því hvort tjónið verður á svæði sem er nær verksmiðjunni eða fjær henni. Í 12. gr. samningsins er þannig kveðið á um það að ÍSAL skuli bera fulla ábyrgð á hverju því tjóni sem hlýst af gastegundum og reyk frá álbræðslunni, utan ákveðins svæðis, sem nánar er skilgreint í fylgiskjali með hafnar- og lóðarsamningi sem fylgir samningnum sjálfum. Hins vegar eru ýmsar takmarkanir á ábyrgð ÍSAL vegna tjóns sem hlýst innan umrædds svæðis, þá einna helst er varðar búskap og garðyrkju, og er slíkt tjón þá utan þeirrar hlutlægu ábyrgðar sem um er getið.¹¹⁴ Þetta þýðir að ríkari ábyrgð er á ÍSAL vegna tjóns sem kann að verða á svæðinu sem er fjær verksmiðjunni en því sem er nær.¹¹⁵ Þó ekki sé skýrt kveðið á um eðli þeirrar ábyrgðar sem um er getið í 12. gr. ofangreinds samnings er það sjónarmið ríkjandi að ákvæðið kveði á um hlutlæga ábyrgð.¹¹⁶ Hins vegar á hin hlutlæga bótaábyrgð samkvæmt samningnum aðeins við þegar tjón verður af völdum gastegunda eða reyks, líkt og ákvæði 12. gr. ber með sér, og yrði því ekki á því byggt vegna annarra orsaka.¹¹⁷

¹¹¹ Bókun frá 1992, sama heimild 4. gr.

¹¹² Alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar (samþykktur 29. nóvember 1969, tók gildi 15. október 1980) Stjtið. C, 10/1980, 3. gr. Sjá einnig Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“ (1999) 52 *Úlfljótur* 215, 218-219; Viðar Már Matthíasson, *Skadabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 233.

¹¹³ Alþt. 1965-1966, A-deild, þskj. 434 – 177. mál, Aðalsamningur. Sjá einnig Arnljótur Björnsson, „Bótaskylda án sakar“ (1984) 34 *Tímarit lögfræðinga* 6, 17; Guðný Björnsdóttir, sama heimild 219.

¹¹⁴ Alþt. 1965-1966, A-deild, þskj. 434 – 177. mál, Aðalsamningur, 12. gr. Sjá einnig Arnljótur Björnsson, sama heimild; Guðný Björnsdóttir, sama heimild.

¹¹⁵ Viðar Már Matthíasson, *Skadabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 234.

¹¹⁶ Arnljótur Björnsson, „Bótaskylda án sakar“ (1984) 34 *Tímarit lögfræðinga* 6, 17. Sjá einnig Gunnar G. Schram, *Umhverfissréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995) 66; Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“, (1999) 52 *Úlfljótur* 215, 219.

¹¹⁷ Arnljótur Björnsson, sama heimild. Arnljótur tekur meðal annars sem dæmi að ekki yrði lögð hlutlæg ábyrgð á ÍSAL samkvæmt ákvæðinu vegna tjóns sem hlytist af sprengingu.

4.2.5 Vatnalög nr. 15/1923

Í vatnalögum nr. 15/1923 (vatnalög) gefur að líta nokkur ákvæði er taka á bótaábyrgð. Flest ákvæðin sem þar er að finna bera merki eignarnámsbóta og eru því utan umfjöllunarefnis þessarar ritgerðar. Í vatnalögum er þó einnig að finna reglur er lúta að bótum vegna tjóns sem kann að verða á umhverfinu. Ber þar helst að nefna tvö ákvæði um hlutlæga ábyrgð sem finna má í 117. gr. og almennt bótaákvæði í 141. gr.

Í 1. mgr. 117. gr. vatnalaga er kveðið á um almenna aðgæsluskyldu allra þeirra sem nota vötn til umferðar til að draga úr hættu á skemmdum á landi, mannvirkjum eða veiðitækjum í vatni eða við það. Samkvæmt 2. mgr. 117. gr. eiga eigendur lands eða aðrir réttshafar bótarétt vegna þess tjóns sem umferð á vatni kann beinlínis að valda þó svo tjónið verði ekki rakið til ásetnings eða gáleysis.¹¹⁸ Hér verður að telja að um sé að ræða hlutlæga ábyrgð. Hins vegar er hún háð takmörkunum því „bætur greiðast ekki fyrir tjón af því þótt mannvirkin sem hafa orðið fyrir skemmdum verði ekki notuð nema tjón beri að bæta samkvæmt almennum skaðabótareglum“, sbr. í 2. ml. 2. mgr. 117. gr. vatnalaga. Verður þetta ekki skilið öðruvísi en að hlutlæg ábyrgð eigi aðeins við um tjón sem verður á mannvirkjunum sjálfum en annað tjón, til dæmis vegna afnotamissis af mannvirkjum, yrði þá ekki bætt nema á grundvelli sakarreglunnar.

Í 141. gr. vatnalaga er að finna almennt bótaákvæði sem kveður á um að eigandi mannvirkis við vatn eða framkvæmdaraðili skuli bera hlutlæga ábyrgð vegna tjóns sem slíkar framkvæmdir hafa í för með sér ef einu af þremur skilyrðum er fullnægt. Ákvæðið kom inn í vatnalögin með lögum um breytingu á vatnlögum með síðari breytingum, nr. 131/2011 en ástæða þótti til að skerpa á ábyrgðinni við tiltekna aðstæður og mæla þannig fyrir um hlutlæga ábyrgð. Var ástæðan meðal annars erfiðleikar við að sanna saknæmi þess aðila sem tjóni veldur í slíkum málum.¹¹⁹ Samkvæmt ákvæðinu skapast þó bótaskylda einungis ef ráðist er í framkvæmdir án leyfis þar sem leyfisskilda er fyrir hendi, í öðru lagi ef aðgæsluskylda og öryggiskröfum er ekki fullnægt við framkvæmdirnar eða í þriðja lagi ef brestur verður á viðhaldi mannvirkis, sbr. 1. – 3. töluliður 1. mgr. 141. gr. vatnalaga.

¹¹⁸ Ætla má að orðið „ógætni“ í 2. mgr. 117. gr. vatnalaga sé efnislega samhljóða hugtakinu gáleysi.

¹¹⁹ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 949 – 561. mál, athugasemdir við 75. gr.

4.2.6 Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001

Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001 (kolvetnislög) hafa að geyma ákvæði er kveður á um hlutlæga bótaábyrgð handhafa leitarleyfa eða rannsóknar- og vinnsluleyfa á öllu því tjóni sem kann að verða af kolvetnisstarfsemi, sbr. 28. gr. kolvetnislaga. Í athugasemdum við 28. gr. í frumvarpi til kolvetnislaga kemur fram að sá sem yrði fyrir tjóni sem orsakaðist af kolvetnisstarfsemi þyrfti þar af leiðandi ekki að sanna að tjónið hafi verið vegna saknæmrar háttsemi en þó yrði að sýna fram á almenn skilyrði hlutlægrar ábyrgðar.¹²⁰ Séu slík skilyrði fyrir hendi er það því leyfishafa að bæta tjónþola það tjón sem hann hefur orðið fyrir þrátt fyrir að það kunní að hafa verið af völdum aðila á vegum leyfishafa en meginástæða þess að kveðið er á um hlutlæga ábyrgð er hættan sem af starfseminni skapast.¹²¹ Þó er að finna heimild til að lækka eða fella niður bætur vegna umhverfisspjalla ef rekja má tjónið til náttúruhamfara eða annarra óviðráðanlegra atvika, sbr. 3. mgr. 28. gr. kolvetnislaga. Þá er sérstaklega kveðið á um það í 29. gr. kolvetnislaga að ákvæði 28. gr. takmarki ekki rétt til skaðabóta vegna almennra reglna skaðabótaréttar.

4.2.7 Löggjöf á sviði umhverfisréttar þar sem ákvæðum um bótaábyrgð sleppir

Ekki er kveðið á um ábyrgð vegna umhverfis- eða mengunartjóna í ákvæðum laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Eins og áður hefur verið vikið að er þó í lögnum og reglugerðum settum á grundvelli þeirra að finna ýmis varnaðarákvæði til að koma í veg fyrir mengun. Að auki er þar að finna ítarlegar reglur þess efnis að sá atvinnurekstur sem haft getur í för með sér mengun skuli hafa gilt starfsleyfi, sbr. 5. gr. a. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir. Þá er rakið hvaða opinberi aðili gefur slík starfsleyfi út og hefur eftirlit með því að lögnum sé framfylgt. Þrátt fyrir þetta vekur það athygli að ekki skuli hafa verið ákvæði er tekur á ábyrgð vegna hugsanlegra umhverfis- og mengunartjóna.¹²²

Lög um rannsóknir og nýtingu auðlinda í jörðu nr. 57/1998 innihalda ekki ákvæði um bótaábyrgð en hafa þó ákvæði um eftirlitsskyldu á vegum stjórnvalda og að slík starfsemi sé háð leyfisveitingu ásamt ákvæðum um refsíábyrgð sé brotið á ákvæðum þeirra. Lög um náttúrvernd nr. 44/1999 (náttúruverndarlög) innihalda engin ákvæði er lúta að bótaábyrgð eða framkvæmdaábyrgð vegna tjóns á umhverfi eða náttúru. Um er að ræða ákvæði er snúa fremur að réttindum og skyldum auk ákvæða um boð og bönn.¹²³ Þó ákvæðum um bótaábyrgð

¹²⁰ Alþt. 2000-2001, A-deild, þskj. 182 – 175. mál, athugasemdir við 28. gr.

¹²¹ Alþt. 2000-2001, A-deild, þskj. 182 – 175. mál, athugasemdir við 28. gr.

¹²² Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 511.

¹²³ Sama heimild 510-511.

eða framkvæmdaábyrgð sleppi er í lögnum að finna ákvæði um refsíábyrgð þess er veldur spjöllum á náttúru með ólögmetum hætti, hvort sem er af gáleysi eða ásetningi, sbr. 75. gr. náttúruverndarlaga. Þannig er ekki krafist bóta úr höndum þess aðila heldur skal tjónvaldur eða sá sem brýtur gegn ákvæðum laganna eða annarra reglna settra á grundvelli þeirra sæta refsingu í formi sekta eða fangelsis, sbr. 76. gr. náttúruverndarlaga. Ákvæði laga um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og spendýrum nr. 64/1994 og ákvæði um lax- og silungaveiði nr. 61/2006 eru af svipuðum meiði og náttúruverndarlög og önnur slík löggjöf¹²⁴. Þar má finna áður nefndar boð- og bannreglur til að hindra háttsemi sem gengur í berhögg við ákvæði þeirra laga sem um ræðir auk almennra refsíákvæða en ekki ákvæði um fébótaábyrgð eða annars konar ábyrgð.¹²⁵

Þá gefur efnisinnihald sumra laga á réttarsviðinu beinlínis ekki tilefni til að kveða á um bótaábyrgð. Má þar nefna lög um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000, lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011 o.fl. Þykir því ekki efni til að tíunda nánar ákvæði þeirra laga.

4.3 Þegar ábyrgðarákvæðum er ekki til að dreifa

Ætla má að í þeim tilvikum þar sem ekki er kveðið sérstaklega á um hlutlæga bótaábyrgð eða framkvæmdaábyrgð vegna umhverfistjóna í lögum gildi almennar skaðabótareglur á grundvelli sakarreglunnar þegar ábyrgðin er metin.¹²⁶ Þannig þarf sagnæm háttsemi þess sem umhverfistjóni veldur að vera fyrir hendi svo skilyrði bótaábyrgðar geti talist uppfyllt. Við þetta bætist svo hugsanlega tregða íslenskra dómstóla til að viðurkenna hlutlæga ábyrgð þegar ákvæðum þess efnis er ekki til að dreifa í lögum.¹²⁷

Það er hins vegar staðreynd að almennar reglur skaðabótaréttar duga skammt þegar skera á úr um ábyrgð vegna umhverfistjóns.¹²⁸ Benda má á ýmsar ástæður fyrir því sem snúa flestar að því hve umhverfistjón eru um margt frábrugðin öðrum tjónum og því erfitt að beita skaðabótareglum við slík tjón. Þannig getur reynst ómögulegt að meta hvert fjártjónið er, en

¹²⁴ Sem dæmi um svipaða löggjöf má nefna lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995, lög um verndun Mývatns og Laxár í Suður-Þingeyjarsýslu nr. 97/2004, lög um verndun Þingvallavatns og vatnasviðs þess, nr. 85/2005 og lög um Vatnajökulsþjóðgarð nr. 60/2007.

¹²⁵ Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 510-511.

¹²⁶ Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“ (1999) 52 *Úlfljóttur* 215, 217-218; Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 3. kafli, mgr. 4. Sjá einnig Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 535.

¹²⁷ Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 513; Sama heimild 520.

¹²⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 *Tímarit Lögréttu* 9, 21; Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“ (1999) 52 *Úlfljóttur* 215, 216 og 221-225; Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 223.

eitt af meginskilyrðum skaðabótaábyrgðar samkvæmt íslenskum skaðabótarétti er að möguleiki sé á því að meta tjónið til peninga samkvæmt hlutlægum mælikvarða.¹²⁹ Slíkt getur verið mjög erfitt, sér í lagi í tilfellum þar sem tjón hefur orðið á eigendalausum verðmætum eða til dæmis á jarðvegi eða vatni sem veldur því að dýrategundir deyja út eða gróður skemmist, án þess að umræddar dýrategundir eða gróður sé nýttur í fjárhagslegum tilgangi.¹³⁰ Þá koma bætur fyrir ófjárhagslegt tjón ekki til greina nema skýrt sé kveðið á um það í lögum.¹³¹ Ekki verður heldur krafist bóta á grundvelli almennra reglna skaðabótaréttar nema einhver hafi orðið fyrir tjóni. Tjónþoli þarf að vera til staðar og hann þekktur. Því er ekki alltaf fyrir að fara þegar umhverfistjón eiga sér stað enda tjónþoli ekki endilega einhver einn einstaklingur eða lögaðili sem borið getur réttindi að lögum eða haft lögvarða hagsmuni heldur er frekar um hagsmuni almennings í heild að ræða. Dæmi um umhverfistjón þar sem erfitt myndi reynast að sýna fram á slíkt er vegna loftmengunar frá útblæstri mengandi efna frá iðnaði eða úr verksmiðjum eða þegar ákveðin dýrategund deyr út.¹³²

Áðurnefnd atriði gera það að verkum, í mjög einfaldri mynd, að tjónið er hvorki þekkt stærð né er ljóst á hvaða hagsmuni er gengið. Við þetta bætist svo sú staðreynd að erfitt getur reynst að sanna orsakatengsl milli athafna eða athafnaleysis og þess umhverfistjóns sem orðið hefur. Dæmi um slíkt er að finna í þremur Hæstaréttardómum er sneru að ábyrgð vegna mengunar. Í Hrd. 28. janúar 1986 í máli nr. 66/1983 taldi stefnandi að orsök stórfellds tjóns á kjúklingum, sem voru í kjúklingabúi sem hann rak, mætti rekja til mengunar frá álverinu í Straumsvík sem var í næsta nágrenni. Var niðurstaða dómsins sú að ekki hefði verið sýnt fram á með líffræðilegum rannsóknum að það tjón sem um væri að ræða væri afleiðing eða sennileg afleiðing álversrekstursins. Sömu sögu var að segja í Hrd. 28. janúar 1986 í máli nr. 67/1983¹³³ en í því máli þóttu ekki sönnuð orsakatengsl milli álversreksturs og tjónsins á kjúklingunum en þar taldi stefnandi að vegna mengunar frá álverinu í Straumsvík hafi hann ekki getað nýtt sér eignir sínar á ákveðnu svæði til búrekstrar og búsetu og því orðið fyrir tjóni. Að lokum má geta Hrd. 6. apríl 1995 í máli nr. 324/1992 þar sem niðurstaðan var sú að þótt ekki væri óhugsandi að ammoníak kynni að hafa orsakað eitrun í fiski stefnanda hafi ekki

¹²⁹ Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 518; Guðný Björnsdóttir, sama heimild 223; Arnljótur Björnsson, *Skaðabótaréttur: kennslubók fyrir byrjendur* (2. útgáfa, Bókaútgáfa Orators 1999) 157.

¹³⁰ Guðný Björnsdóttir, sama heimild. Sjá einnig Viðar Már Matthíasson, sama heimild 518-519. Þar spyr Viðar Már meðal annars þeirrar spurningar hvernig fjárhæð bóta skuli ákveðin ef fiskistofn, sem ekki er nýttur sérstaklega í fjárhagslegum tilgangi, drepist vegna mengunar í vatni. Kveður hann reglur skaðabótaréttar veita slíkum hagsmunum takmarkaða vernd.

¹³¹ Arnljótur Björnsson, *Skaðabótaréttur: kennslubók fyrir byrjendur* (2. útgáfa, Bókaútgáfa Orators 1999) 157.

¹³² Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 519-520.

¹³³ Mál sem rekið var samhliða Hrd. 28. janúar 1986 í máli nr. 66/1983.

verið sýnt fram á að sennilegt hafi verið að um svo hættulegt magn af ammoníaki hafi verið um að ræða á þeim tíma sem tjón varð að það hafi getað valdið fiskidauða. Þeir erfiðleikar sem snúa að sönnun á orsakatengslum eiga sérstaklega við í málum þar sem tjónið hefur orðið á löngum tíma, það uppgötvast seint eða vegna þess að um er að ræða dreifða mengun sem hefur verið valdið af mörgum hugsanlegum aðilum.¹³⁴ Af þessum sökum hafa Norðmenn til að mynda komið því þannig fyrir að sönnunarbyrðinni er snúið við í þeim tilvikum þar sem sá sem veldur mengun, sem ein eða ásamt öðrum orsökum, kann að hafa valdið mengunartjóni, þarf sjálfur að sýna fram á að aðrar ástæður séu líklegri, sbr. 1. mgr. 59. gr. forurensningsloven nr. 06/1981. Með öðrum orðum hafi verið sýnt fram á að líkur séu á því að mengun sé komin frá starfsemi meints tjónvalds færist sönnunarbyrðin yfir á hann að sýna fram á annað.¹³⁵

Að lokum er vert að geta þess að sökum þess hve langur tími getur liðið frá því að umhverfistjón verður og þar til það kemur í ljós kann það að valda óvissu um hvenær upphafstími fyrningar er og hvenær slíkar bætur fyrnast. Síðast en ekki síst er erfitt að sýna fram á sök þegar kemur að umhverfistjónum, þau eiga sér til dæmis oft stað á löngum tíma, og getur það því valdið vandkvæðum við beitingu sakarreglunnar.¹³⁶

4.4 Samantekt

Sökum þess hve hinar hefðbundnu reglur skaðabótaréttar duga skammt og hve erfitt er að sýna fram á ásetning eða gáleysi þegar kemur að umhverfistjónum hefur löggjafinn í einhverjum mæli komið fyrir ákvæðum er lúta að hlutlægi ábyrgð í lög á sviði umhverfisréttar. Þegar slíkum ákvæðum er ekki til að dreifa verður að telja að almennar reglur skaðabótaréttar gildi um ábyrgðargrundvöllinn.¹³⁷ Þrátt fyrir að ákvæði um hlutlæga ábyrgð geri mönnum auðveldara um vik að beita reglum skaðabótaréttar í tilviki umhverfistjóna er það eftir sem áður skilyrði svo hægt sé að beita þeim að tjónþoli sé til staðar, að um sé að ræða tjón sem meta megir til peningaverðmætis og að orsakatengsl milli umhverfistjóns og mengunarvalds séu til staðar.

¹³⁴ Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“ (1999) 52 Úlfjótur 215, 221-222.

¹³⁵ Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“ (1999) 52 Úlfjótur 215, 222.

¹³⁶ Viðar Már Matthíasson, „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002) 520-522. Sjá einnig Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 *Tímarit Lögréttu* 9, 21.

¹³⁷ Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“ (1999) 52 Úlfjótur 215, 217-218; Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 3. kafli, mgr. 4. Sjá einnig Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005) 535.

Nauðsynlegt getur því verið að koma á annarskonar regluverki sem fellur betur að ábyrgð vegna umhverfistjóns. Ein slík leið getur til dæmis verið að mæla fyrir um framkvæmdaábyrgð, líkt og í 27. gr. LEL. Eitt skýrasta dæmið um slíkt regluverk á sviði umhverfisréttar er tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2004/35/EB frá 21. apríl 2004 um umhverfisábyrgð og úrbætur vegna þess¹³⁸ (umhverfisábyrgðartilskipun). Í umræddri tilskipun er meðal annars er byggt á hlutlægri ábyrgð á grundvelli greiðslureglunnar þegar um er að ræða umhverfistjón sem rekja má til tiltekinnar atvinnustarfsemi.¹³⁹ Þegar þetta er ritað hefur umhverfisráðherra mælt fyrir frumvarpi að lögum um umhverfisábyrgð með það fyrir augum að innleiða umhverfisábyrgðartilskipunina.¹⁴⁰

¹³⁸ European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/56.

¹³⁹ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli, mgr. 3-4.

¹⁴⁰ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál.

5 FRUMVARP TIL LAGA UM UMHVERFISÁBYRGÐ

5.1 Almennt

Umhverfissráðherra mælti fyrst fyrir frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð á Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011.¹⁴¹ Hlaut það ekki afgreiðslu og var frumvarpið því lagt fram aftur á 140. löggjafarþingi 2011-2012 með minniháttar breytingum sem tóku mið af athugasemdum sem höfðu borist við meðferð þess hjá umhverfisnefnd Alþingis í fyrra skiptið sem það var lagt fram.¹⁴²

Frumvarpinu er eins og áður sagði ætlað að innleiða umhverfisábyrgðartilskipunina í íslenskan rétt. Var þetta nauðsynlegt til að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna EES samningsins en umhverfisábyrgðartilskipunin var tekin inn í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 frá 5. febrúar 2009.¹⁴³ Fyrirvari var þó gerður af hálfu Íslands þegar umhverfisábyrgðartilskipunin var tekin inn í EES samninginn. Laut fyrirvarinn að tilvísunum í tilskipanir 79/409/EBE um verndun villtra fugla¹⁴⁴ (fuglatilskipun) og 92/43/EBE um vernd vistgerða og búsvæða villtra dýra og plantna¹⁴⁵ (vistgerða- og dýralífstilskipun), en þær tilskipanir falla ekki undir EES samninginn.¹⁴⁶

5.2 Tilgangur og markmið umhverfisábyrgðartilskipunarinnar

Megin markmið umhverfisábyrgðartilskipunarinnar er að koma í veg fyrir umhverfistjón og ráða bót á slíku tjóni komi það til, sbr. 1. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.¹⁴⁷ Í því skyni er með tilskipuninni meðal annars settur ákveðinn rammi um ábyrgð vegna umhverfistjóna sem rekja má til atvinnustarfsemi og gengið lengra en áður hefur verið gert í útfærslu á greiðslureglunni á vettvangi Evrópusambandsins.¹⁴⁸ Tilgangurinn með því að leggja fjárhagslega ábyrgð á þá aðila sem stunda hættulegan atvinnurekstur felst í hvatningu til að lágmarka þá áhættu sem kann að orsakast af starfseminni.¹⁴⁹ Þau markmið sem hér um ræðir

¹⁴¹ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál.

¹⁴² Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 1. kafli.

¹⁴³ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 86 – 82. mál, fylgiskjal I. Ákvörðun sameiginlegu EES nefndarinnar fylgir með þingsályktunartillögu um staðfestingu ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 um breytingu á XX. viðauka (Umhverfismál) við EES samninginn.

¹⁴⁴ Council Directive 79/409/EEC of 2 April 1979 on the conservation of wild birds [1979] OJ L103/1.

¹⁴⁵ Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora [1992] OJ L206/7.

¹⁴⁶ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 1. kafli.

¹⁴⁷ Sjá einnig European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/57, 11. tl.

¹⁴⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Útljótur 357, 389.

¹⁴⁹ Monika Hinteregger, *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law* (Cambridge University Press 2008) 8.

og hinn almenni rammi um ábyrgð vegna umhverfistjóna er bæði mikilvægur fyrir ríkin sem ber að innleiða umhverfisábyrgðartilskipunina sem og fyrir þá rekstraraðila sem stunda atvinnurekstur sem tilskipunin nær til. Segja má að þetta eigi sérstaklega við um þá síðarnefndu þar sem þeir rekstraraðilar horfa nú fram á mun strangari löggjöf um ábyrgðargrundvöll vegna umhverfistjóna en áður.¹⁵⁰

Umhverfisábyrgðartilskipunin leggur um leið áherslu á vernd umhverfisins og náttúrulegra auðlinda, burt séð frá réttarstöðu, fremur en vernd fjárhagslegra hagsmuna sem einstaklingar eða lögaðilar kunna að eiga á umhverfinu, svo sem á skóglendi, vötnum eða ám.¹⁵¹ Hvorki frumvarpinu né tilskipuninni er þannig ætlað að bæta tjón er varðar einkaréttarlega hagsmuni, svo sem líkams- og heilsutjón, tjón á einkaeigum og munum eða almennt fjártjón sem einkaaðilar kunna að verða fyrir vegna umhverfistjóns, heldur það tjón sem verður á umhverfinu sem slíku.¹⁵² Er þetta ólíkt hefðbundnum ábyrgða- og bótareglum að þessu leyti.¹⁵³ Eru tjón er varða einkaréttarlega hagsmuni þannig sérstaklega undanþegin, sbr. 3. mgr. 3. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.¹⁵⁴ Af þessu leiðir að eigandi fiskveiðiár gæti hvorki beitt fyrir sig ákvæðum laga um umhverfisábyrgð né umhverfisábyrgðartilskipunarinnar vegna kröfu um fébætur ef mengandi efni kynnu að renna í ána og valda dauða allra fiska sem í henni væru. Sama á við um hugsanlegt fjártjón sem slík mengun kynni að valda eigandanum vegna afnotamissis eða tekna sem hann yrði af vegna þess að ekki yrði hægt að selja veiðileyfi í ána. Þrátt fyrir þetta þykir rétt að taka fram að ekki er gerður greinarmunur á tjóni á umhverfi eða náttúrulegum auðlindum sem háð eru eignarétti og þeirra sem engum eignarétti eru háð.¹⁵⁵

Hins vegar ber að taka skýrt fram að í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipuninni er ekki að finna ákvæði sem koma í veg fyrir að þeir sem kunna að verða fyrir tjóni, hvort sem það eru einstaklingar eða lögaðilar, krefjist bóta vegna tjóns er varðar einkaréttarlega hagsmuni á grundvelli hefðbundinna reglna skaðabótaréttar.

¹⁵⁰ Malte Petersen, „The Environmental Liability Directive – extending nature protection in Europe“ (2009) 11 *Environmental Law Review* 5, 6.

¹⁵¹ Colin Read og Rebecca Ransome-Lewis, „Insurance & Reinsurance: Issues still remain around environmental liabilities“ (*Pincent Masons*, janúar 2009) <<http://www.pinsentmasons.com/PDF/IssuesRemain.pdf>> skoðað 7. mars 2012 ; Petersen, sama heimild 12.

¹⁵² Justine Thornton og Silas Beckwith, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004) 90; Alþt. 2010-2011, B-deild, 299. mál, 61. fundur (Svandís Svavarsdóttir) skoðað 14. febrúar 2012, mgr. 6. Sjá einnig Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 *Tímarit Lögréttu* 9, 17.

¹⁵³ Eberhard Feess, Gerd Muehlheusser og Ansgar Wohlschlegel, „Environmental liability under uncertain causation“ (2009) 28 *European Journal of Law & Economics* 133, 134.

¹⁵⁴ Monika Hinteregger, *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law* (Cambridge University Press 2008) 14.

¹⁵⁵ Malte Petersen, „The Environmental Liability Directive – extending nature protection in Europe“ (2009) 11 *Environmental Law Review* 5, 12.

Þannig má því ætla að þó rekstraraðili kunni að bera ábyrgð samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð kann viðkomandi rekstraraðili einnig að vera bótaskyldur á grundvelli almennra reglna skaðabótaréttar.¹⁵⁶

Þá þykir rétt að koma inn á það að í ljósi þess að umhverfisábyrgðartilskipunin er samþykkt með hliðsjón af 175. gr. ESB sammingsins felur hún í sér lágmarkskröfur en í því felst að ríkjum er heimilt að viðhalda eða setja strangari löggjöf en tilskipunin mælir fyrir.¹⁵⁷

5.3 Meginreglur umhverfisréttar í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð

Umhverfisábyrgðartilskipunin og frumvarp til laga um umhverfisábyrgð byggja aðallega á tveimur meginreglum umhverfisréttar, sem vikið var að í kafla 2.4. Þetta eru greiðslureglan og meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir.

5.3.1 Greiðslureglan í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð

Sérstaklega er kveðið á um greiðsluregluna sem meginreglu í 2. lið aðfararorða umhverfisábyrgðartilskipunarinnar þar sem segir:

Ráðstafanir til að koma í veg fyrir og ráða bót á umhverfistjóni skulu framkvæmdar á grundvelli mengunarbótareglunnar eins og tilgreint er í sáttmálanum og samkvæmt meginreglunni um sjálfbæra þróun. Til að hvetja rekstraraðila til að samþykkja ráðstafanir og þróa starfsvenjur, í því skyni að lágmarka hættuna á umhverfistjóni og minnka þar með líkurnar á eigin bótaábyrgð, skal grundvallarreglan í þessari tilskipun því vera sú að rekstraraðili, sem hefur með höndum starfsemi, sem hefur valdið umhverfistjóninu eða yfirvofandi hættu á því að slíkt tjón verði, skuli teljast fjárhagslega ábyrgur.¹⁵⁸

Eins og áður hefur komið fram felst í þessu sú grundvallarregla að kostnaður við aðgerðir til varnar yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem og kostnaður við úrbætur vegna umhverfistjóns sem þegar hefur orðið er þannig borinn af þeim aðila sem veldur tjóni eða hefur með starfsemi að gera. Þessa grundvallarreglu er að finna á tveimur stöðum í frumvarpi til laga

¹⁵⁶ Hugsanlegt er að í þeim tilvikum sem aðili er talinn bera ábyrgð á umhverfistjóni í skilningi frumvarps til laga um umhverfisábyrgð og umrætt umhverfistjón hefur valdið tjóni á einkaréttarlegum hagsmunum að slíkt kunni að auðvelda kröfugerð um skaðabætur í einkamálum. Þó yrði líklega ekki hnikað frá almennum reglum skaðabótaréttar í slíkum málum hvað varðar sönnun um orsakatengsl, fjártjón og að tjónið megi rekja til ásetnings eða gáleysis nema skýrt sé kveðið á um það í lögum.

¹⁵⁷ European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/57; Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagssvæðið* (Bókaútgáfa Orators 2000) 944.

¹⁵⁸ Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 86 – 82. mál, fylgiskjal II, tl. 2. Hér er um að ræða íslenska þýðingu umhverfisábyrgðartilskipunarinnar sem fylgdi með þingsályktunartillögu um staðfestingu ákvörðunar sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009.

um umhverfisábyrgð. Í fyrsta lagi kemur hún fram í 1. gr. frumvarpsins þar sem kemur fram að markmið laganna skuli vera í samræmi við greiðsluregluna, líkt og henni hefur verið lýst. Í öðru lagi er útfærslu greiðslureglunnar að finna vegna ábyrgðar rekstraraðila á þeim kostnaði sem fellur til vegna fyrirbyggjandi aðgerða eða úrbóta, sbr. 1. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð en hún orðast svo:

Rekstraraðili skal bera kostnað við rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur sem framkvæma ber samkvæmt lögum þessum. Einnig skal hann bera kostnað stjórnvalda vegna aðgerða sem þeim er samkvæmt lögum falið að grípa til og falla undir lög þessi, m.a. vegna bráðamengunar eða mengunaróhapps. Geta stjórnvöld endurkrafið rekstraraðila um kostnað vegna slíkra aðgerða.

5.3.2 Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð

Meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir er ekki nefnd með beinum hætti í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð né í umhverfisábyrgðartilskipuninni. Hins vegar er ljóst að markmið frumvarpsins og umhverfisábyrgðartilskipunarinnar byggja að miklu leyti á meginreglunni því líkt og áður var vikið að er tilgangur frumvarpsins og tilskipunarinnar að koma í veg fyrir umhverfistjón. Þetta kemur skýrt fram í 1. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð þar sem segir að markmiðum laganna sé meðal annars ætlað að tryggja að sá sem beri ábyrgð á yfirvofandi hættu á tjóni komi í veg fyrir það. Þá er meginreglan auk þess útfærð í tveimur öðrum ákvæðum frumvarpsins. Í fyrsta lagi í 1. mgr. 8. gr. þar sem segir að rekstraraðili skuli „þegar í stað grípa til nauðsynlegra varnarráðstafana vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni“ og í öðru lagi í 1. mgr. 9. gr. þar sem segir að ef umhverfistjón eykst eða hætta er á því að það aukist eða kunni að leiða til umhverfistjóns skuli rekstraraðili „þegar í stað grípa til ráðstafana til að koma í veg fyrir eða takmarka enn frekari aukningu“.

5.3.3 Samantekt

Af þessu má ráða að meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir og greiðslureglan eru grunnstoðir í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð. Þannig stuðlar meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir að því að sá aðili sem ber ábyrgð á hættu á umhverfistjóni skuli gera viðeigandi ráðstafanir til að koma í veg fyrir tjónið eða frekari aukningu á því hafi það þegar orðið. Með útfærslu greiðslureglunnar er svo reynt að tryggja að sá kostnaður sem til fellur vegna þessara ráðstafana eða vegna úrbóta þegar umhverfistjón hefur þegar orðið sé borinn af tjónvaldi eða þeim sem ber á endanum ábyrgðina.

5.4 Tvenns konar ábyrgðargrundvöllur

Ætlun frumvarps til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipunarinnar er að tengja ábyrgðargrundvöllinn við atvinnustarfsemi sem hugsanlega kann að orsaka hættu fyrir umhverfið eða heilsu manna.¹⁵⁹ Til að framfylgja þessu er mælt fyrir um tvenns konar ábyrgðargrundvöll, hlutlæga ábyrgð (e. strict liability) og ábyrgð á grundvelli sakarreglunnar (e. fault based liability).¹⁶⁰ Þó ábyrgðargrundvöllurinn byggi á sjónarmiðum skaðabótaréttar er ábyrgðin þó víðtækari að því leyti að almennar reglur skaðabótaréttarins um hvaða tjón skuli bætt og hverjir það eru sem geti talist tjónþolar verður oft til þess að ekki stofnast til bótaskrafa vegna umhverfistjóna.¹⁶¹

Hlutlæg ábyrgð er fyrir hendi samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð þegar um er að ræða umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni í tengslum við atvinnustarfsemi sem nánar er getið um í II. viðauka.¹⁶² Sú starfsemi sem tilgreind er í II. viðauka er atvinnurekstur sem er starfsleyfisskyldar vegna losunar mengandi efna, starfsemi er tengist erfðabreyttum lífverum, meðhöndlun úrgangs, efnalosun í vatn, framleiðsla og flutningur hættulegra og skaðlegra efna, flutningur hættulegs og mengandi farms og flutningur úrgangs milli landa.¹⁶³ Hér er því aðallega átt við atvinnustarfsemi sem er í eðli sínu hættuleg umhverfinu vegna umfangsmikillar stærðar eða mengunar.¹⁶⁴ Er þetta efnislega samhljóða því sem fram kemur í umhverfisábyrgðartilskipuninni en þar er sú atvinnustarfsemi sem um ræðir nánar skilgreind í III. viðauka, sbr. a-liður 1. mgr. 3. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.¹⁶⁵

Þegar kemur að annarri atvinnustarfsemi en um getur í II. viðauka er hins vegar byggt á sakarreglunni og ábyrgðin takmörkuð við umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, eins og þau eru skilgreind í 18. tl. 6. gr.

¹⁵⁹ Daniel Lawrence, „The new environmental liability regime: not only the polluter will pay“ (2009) 25 Professional Negligence 162, 166.

¹⁶⁰ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli, 3. mgr.; Sama heimild um 2. gr. Sjá einnig Maria Lee, „New environmental liabilities: the purpose and scope of the contaminated land regime and the Environmental Liability Directive“ (2009) 11 Environmental Law Review 264, 272.

¹⁶¹ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 3. kafli, 5. mgr.

¹⁶² Sama heimild, athugasemdir við 2. gr.

¹⁶³ Sama heimild, almennar athugasemdir, 2. kafli, 3. mgr; Sama heimild athugasemdir við 2. gr. Sjá nánar í II. viðauka en tilgreining á þeirri atvinnustarfsemi sem fellur þar undir er í samræmi við umhverfisábyrgðartilskipunina.

¹⁶⁴ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law* (3. útg., Europa Law Publishing 2007) 342.

¹⁶⁵ Velta má því upp hvort sú hlutlæga ábyrgð sem hér um ræðir leiði til þess að íslenskir dómstólar kunni að byggja á hlutlægum ábyrgðarreglum í skaðabótamálum sem kæmu í kjölfar þess að rekstraraðili er talinn bera hlutlæga ábyrgð á umhverfistjóni á grundvelli frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Þó auðvitað sé ekki hægt að útiloka það verður þó að telja það ólíklegt enda hafa íslenskir dómstólar verið tregir til að byggja á hlutlægum ábyrgðarreglum án beinnar lagastoðar, sbr. umfjöllun í kafla 2.1.2.

frumvarpsins.¹⁶⁶ Tjón á landi eða vatni leiða þannig ekki til ábyrgðar á grundvelli frumvarps til laga um umhverfisábyrgð þegar um er að ræða slíka atvinnustarfsemi.¹⁶⁷ Að því er varðar aðra atvinnustarfsemi en um getur í II. viðauka þarf því að vera hægt að rekja ástæður umhverfistjóns til ásetnings, mistaka eða gáleysis rekstraraðila svo hann geti talist ábyrgur.¹⁶⁸

Orsakatengsl milli atvinnustarfsemi rekstraraðila og tjóns þurfa að vera fyrir hendi og eru þau hin sömu hvort sem um ræðir atvinnustarfsemi sem tilgreind er í II. viðauka eða aðra atvinnustarfsemi.¹⁶⁹ Hins vegar kann að vera slakað á sönnunarkröfum um slík orsakatengsl í þeim tilvikum sem um er að ræða hlutlæga ábyrgð vegna atvinnustarfsemi sem tilgreind er í II. viðauka. Þannig bendir Andrew Waite á það, í grein sinni *The Quest for Environmental Law Equilibrium*, að ekki sé nauðsynlegt að sýna fram á beint orsakasamband milli rekstraraðila og tjóns heldur nægir að rekstraraðili hafi með ákveðna atvinnustarfsemi að gera og að hún valdi tjóni.¹⁷⁰ Ekki er kveðið á um það í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð né umhverfisábyrgðartilskipuninni hver það er sem beri sönnunarbyrðina á að sýna fram á að orsakatengsl séu milli tiltekinnar atvinnustarfsemi og umhverfistjóns. Hins vegar má ætla að sönnunarbyrðin hvíli á þar til bærum yfirvöldum. Hefur það meðal annars verið staðfest af Evrópuþingdómstólum í máli *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA v. Ministero dello Sviluppo economico* nr. C-378/08¹⁷¹, en nánar verður vikið að þeim dómi í kafla 6.

Þá er heldur ekki kveðið á um það hver beri sönnunarbyrðina á því hvort umhverfistjón megi rekja til ásetnings eða gáleysis. Þa kann að reynast nauðsynlegt í þeim tilvikum sem atvinnurekstur fellur ekki undir II. viðauka frumvarps til laga um umhverfisábyrgð eða III. viðauka umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.¹⁷² Mætti því ætla að það sama ætti við í slíkum tilvikum og þegar kemur að því að sýna fram á orsakatengsl milli tjóns og ákveðinnar atvinnustarfsemi. Hugsanlegt er að slíkt myndi þó hindra að einhverju leyti virkni þeirra laga sem frumvarpinu er ætlað að lögfesta því ef sönnunarbyrðin er á þar til bærum yfirvöldum getur rekstraraðilinn krafist þess að þar til bær yfirvöld sýni fram á að ásetningur eða gáleysi

¹⁶⁶ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli, 3. mgr. og athugasemdir við 2. gr..

¹⁶⁷ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law* (3. útg., Europa Law Publishing 2007) 342

¹⁶⁸ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 2. gr.; European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/57.

¹⁶⁹ Valerie Fogleman, „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 *Environmental Liability* 127, 140.

¹⁷⁰ Andrew Waite, „The Quest for Environmental Law Equilibrium“, í Gerrit Betlem og Edward Brans (ritstj.), *Environmental Liability in the EU: The 2004 Directive compared with US and Member State Law* (Cameron May 2006) 71. Í þessu sambandi ætti að nægja að sýna fram á að tjón sé rakið til ákveðinnar atvinnustarfsemi en ekki þurfi að sýna fram á nákvæmlega hvaða þáttur starfseminnar það er sem veldur tjóninu.

¹⁷¹ Mál C-378/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA v. Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-01919.

¹⁷² Valerie Fogleman, „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 *Environmental Liability* 127, 140.

hafi verið til staðar hjá honum áður en hann hefst handa við fyrirbyggjandi aðgerðir eða neyðarúrbætur.¹⁷³ Hins vegar er í 2. og 3. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð, þar sem mælt er fyrir um ákveðnar undanþágur frá kostnaði vegna fyrirbyggjandi aðgerða eða úrbóta þegar ákveðin skilyrði eru fyrir hendi, sérstaklega kveðið á um öfuga sönnunarbyrði. Það er því í höndum rekstraraðila að sanna að ákveðin tilvik eða skilyrði séu fyrir hendi, sbr. 2. og 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins, en ákvæðin eru efnislega samhljóða ákvæðum 3. og 4. mgr. 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Í ljósi þess að nauðsynlegt þykir að taka sérstaklega fram að sönnunarbyrðin sé á rekstraraðila í þeim tilvikum er varðar umræddar undanþágur má með gagnályktun ætla að hefðbundin sönnunarbyrði sé meginreglan þegar kemur að því að sýna fram á ásetning eða gáleysi. Verður önnur ályktun vart dregin, sérstaklega í ljósi þess að annað er ekki tekið fram og má því ætla að allur vafi yrði metinn rekstraraðila í hag.

5.5 Hlutverk lögbærs yfirvalds og þátttaka einstakra aðila eða lögaðila

Upphaflega var ætlunin að umhverfisábyrgðartilskipunin kæmi á kerfi einkaréttarlegrar ábyrgðar þar sem einkaaðilar myndu koma ábyrgðinni til leiða. Hins vegar var horfið frá slíku kerfi og þess í stað er lögbæru yfirvaldi falið að sjá til þess að koma ábyrgðinni til leiða þannig að hún virki í reynd og þannig komið á kerfi opinbers eða allsherjarréttarlegs eðlis.¹⁷⁴ Umhverfisábyrgðartilskipunin setur þá skyldu á aðildarríkin að tilnefna lögbært yfirvald sem hefur það hlutverk að sjá til þess að skyldur tilskipunarinnar séu uppfylltar.¹⁷⁵ Verði umhverfistjón eða hætta á slíku tjóni ber þar til bæru yfirvaldi skylda til að sýna fram á hver það var sem orsakaði tjónið, hvers eðlis það sé og ákvarða til hvaða aðgerða skuli gripið til að koma í veg fyrir tjón eða bæta úr því.¹⁷⁶

Umhverfisstofnun hefur verið falið þetta hlutverk samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð en stofnunin hefur umsjón og eftirlit með framkvæmd þeirra laga sem frumvarpinu er ætlað að lögfesta, sbr. 2. mgr. 22. gr.¹⁷⁷ Jafnframt er í einstaka tilvikum gert ráð fyrir því að stofnunin geti falið heilbrigðisnefndum sveitarfélaga ákveðið hlutverk, sbr. 2. mgr. 22. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Segja má að hlutverk Umhverfistofnunar, sem þar til bæru yfirvaldi, sé tvíþætt. Annars vegar að ákvarða hvort um sé að ræða

¹⁷³ Sama heimild.

¹⁷⁴ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law* (3. útg., Europa Law Publishing 2007) 343

¹⁷⁵ European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/63.

¹⁷⁶ Monika Hinteregger, *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law* (Cambridge University Press 2008) 16.

¹⁷⁷ Yfirstjórn mála samkvæmt þeim lögum sem frumvarpinu er ætlað að lögfesta heyrir þó undir ráðherra náttúruverndarmála. Sjá Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, 1. mgr. 22. gr.

umhverfistjón eða hættu á slíku tjóni og hvort skilyrði fyrir ábyrgð rekstraraðila sem hefur með ákveðna atvinnustarfsemi að gera séu uppfyllt, sbr. 11. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Hins vegar að krefjast fyrirbyggjandi aðgerða eða úrbóta úr höndum þess aðila sem ber þá ábyrgð, sbr. 12. og 13. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Af þessu leiðir að það hlutverk sem Umhverfisstofnun er falið samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð heyrir undir gildissvið stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (stjórnsýslulög) en þar segir meðal annars að lögin gildi þegar stjórnvöld taki ákvarðanir um réttindi og skyldur manna, sbr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Verður nú vikið nánar að þessum hlutverkum Umhverfisstofnunar

5.5.1 Ákvarðanir Umhverfisstofnunar

Það er í höndum Umhverfisstofnunar að taka ákvörðun um hvort tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni sé umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni í skilningi frumvarpsins og hver sé ábyrgur fyrir því, sbr. 1. mgr. 11. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Við matið og áður en ákvörðun er tekin er Umhverfisstofnun heimilt að leita álits eða umsagna ákveðinna aðila, sbr. 2. ml. 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins. Er sú heimild í samræmi við rannsóknarreglu stjórnsýslulaga en í henni felst að stjórnvald „skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin“, sbr. 10. gr. stjórnsýslulag. Til að mál teljist nægjanlega rannsakað þurfa þær upplýsingar að liggja fyrir sem teljast nauðsynlegar til að taka efnislega rétta ákvörðun, en það er um leið markmið rannsóknarreglunnar að ákvarðanirnar séu löglegar og réttar.¹⁷⁸ Er það því á ábyrgð þar til bærra yfirvalda að sjá til þess að mál sé nægjanlega rannsakað en séu verulegir annmarkar á slíku kann það að verða til þess að ákvörðun telst ógildanleg.¹⁷⁹ Þegar fyrir liggur niðurstaða hjá Umhverfisstofnun, eftir atvikum eftir að hafa leitað álits eða umsagna viðeigandi aðila eða stofnanna, um hvort tjón eða yfirvofandi hætta á tjóni flokkist undir umhverfistjón eða hættu á slíku tjóni, ber stofnuninni að taka ákvörðun og skal hún tilkynnt þeim aðila sem talinn er bera ábyrgð, sbr. 2. mgr. 11. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.¹⁸⁰ Í tilkynningunni skal meðal annars koma fram hvort tjón eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni sé umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni, það megi rekja til atvinnustarfsemi rekstraraðila og að hann skuli innan ákveðins tíma senda áætlun um ráðstafanir og úrbætur, sbr. 2. mgr. 8. gr., hafi umhverfistjón þegar orðið, sbr. a- til c-liður 2. mgr. 11. gr.

¹⁷⁸ Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin: Skýringarrit* (Forsætisráðuneytið 1994) 105-113.

¹⁷⁹ Sama heimild 116.

¹⁸⁰ Sjá Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 11. gr.

5.5.2 Fyrirmæli Umhverfisstofnunar

Umhverfisstofnun hefur heimild til að gefa rekstraraðilum, sem ábyrgð bera samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð, ýmiskonar fyrirmæli. Þeim fyrirmælum sem hér um ræðir má skipta í þrennt.

Í fyrsta lagi fyrirmæli til rekstraraðila um að veita upplýsingar og/eða framkvæma rannsóknir sem eru þýðingarmiklar vegna úrbóta eða til að koma í veg fyrir umhverfistjón, sbr. 12. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Með því fást nánari upplýsingar um umfang og eðli umhverfistjóns eða hættu á slíku tjóni og um ástand náttúruauðlinda sem nýtast svo við ákvarðanatöku Umhverfisstofnunar.¹⁸¹

Í öðru lagi fyrirmæli um varnarráðstafanir vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eða til að koma í veg fyrir frekara umhverfistjón, sbr. 13. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Ekki er kveðið nákvæmlega á um það í frumvarpinu hvers eðlis slíkar ráðstafanir skuli vera en þó tekið sem dæmi að þær kunni að „takmarkast við aðgerðir til að koma í veg fyrir að mengun sem þegar er orðin dreifist“.¹⁸² Þá er í athugasemdum með frumvarpinu ítrekað að fyrirmæli Umhverfisstofnunar skuli bundin við það að ráðstafanirnar séu taldar nauðsynlegar.¹⁸³

Í þriðja lagi fyrirmæli um úrbætur vegna umhverfistjóns sem þegar hefur orðið á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum eða vatni, í samræmi við I. viðauka, sbr. 1. mgr. 14. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.¹⁸⁴ Ef umhverfistjón verður á landi skulu fyrirmælin felast í því að „eyða mengun og endurheimta fyrra ástand eða gera jafngildar ráðstafanir“, sbr. 2. mgr. 14. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er hér gengið lengra en kveðið er á um í umhverfisábyrgðartilskipuninni þar sem aðeins er gert ráð fyrir að úrbætur vegna tjóns á landi, samkvæmt 2. kafla II. viðauka tilskipunarinnar, skuli að lágmarki felast í því að mengað land skapi ekki lengur verulega áhættu á skaðleg áhrif heilbrigði manna. Þótti þetta bæði æskilegt og í samræmi við meginreglur umhverfisréttar.¹⁸⁵

Þau fyrirmæli sem að ofan greinir skulu ávallt gefin að höfðu samráði við hlutaðeigandi heilbrigðisnefnd í viðkomandi sveitarfélagi þegar atvinnustarfsemin er háð eftirliti þeirra, sbr. 12. – 14. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.

¹⁸¹ Sama heimild, athugasemdir við 12. gr.

¹⁸² Sama heimild, athugasemdir við 13. gr.

¹⁸³ Sama heimild.

¹⁸⁴ Varðandi mat á því í hverju úrbætur sem fyrirmæli eru gefin um skuli er vísað í 1. viðauka og athugasemdir við 14. gr. í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð. Sjá sama heimild, athugasemdir við 14. gr.

¹⁸⁵ Sama heimild, almennar athugasemdir, 4. kafli, 3. mgr.

5.5.3 *Sjálfstökuúrræði Umhverfisstofnunar*

Samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er Umhverfisstofnun heimilt að beita svokölluðum sjálfstökuúrræðum stjórnvalds.¹⁸⁶ Í slíkum úrræðum felst heimild til að bregðast við ákveðnu athafnaleysi með því að stjórnvald framkvæmir viðkomandi athöfn, eða lætur framkvæma hana fyrir sig, á kostnað þess aðila sem það ber að gera.¹⁸⁷ Þannig hefur Umhverfisstofnun heimild til að láta framkvæma þær ráðstafanir sem ofangreind fyrirmæli kveða á um á kostnað þess rekstraraðila sem á því ber ábyrgð, sbr. 23. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Á þetta við í þeim tilvikum sem rekstraraðili hefur annað hvort ekki sinnt þeim fyrirmælum innan ákveðins tímafrests eða ef um neyðaraðstæður er að ræða og framkvæmdirnar sem um ræðir þola ekki bið.¹⁸⁸ Er þetta í takt við greiðslureglu umhverfisréttar, það er að sá kostnaður sem fellur til vegna umhverfistjóns eða til að koma í veg fyrir umhverfistjón skuli borinn af þeim sem slíku veldur.¹⁸⁹

5.5.4 *Heimildir Umhverfisstofnunar til að sinna eftirlitsskyldu*

Til að sinna eftirlitsskyldu sinni með framkvæmd þeirra laga sem frumvarp til laga um umhverfisábyrgð er ætlað að lögfesta er Umhverfisstofnun, og heilbrigðisnefndir sveitarfélaga þegar þeim hefur verið það falið á grundvelli 22. gr. frumvarpsins, veittar víðtækar heimildir til upplýsingaöflunar, sbr. 24. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Má þar nefna að stofnunin hefur aðgang að lóðum, mannvirkjum og farartækjum í eigu rekstraraðila auk aðgangs að gögnum og fleiri hlutum en í þessu felst meðal annars heimild til sýnatöku, myndatöku og ljósritunar án endurgjalds, sbr. 2. mgr. 24. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er sú heimild sem hér um ræðir í takt við rannsóknarregluna sem vikið var að áðan, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Þarf Umhverfisstofnun ekki að leita dómsúrskurðar áður en slíkar heimildir eru nýttar og þá getur stofnunin leitað aðstoðar lögreglu við beitingu heimildanna, sbr. 2. og 3. mgr. 24. gr. frumvarpsins. Hins vegar ná þær heimildir sem hér um ræðir aðeins til gagna og upplýsinga sem skipt geta máli og teljast nauðsynlegar.¹⁹⁰ Er þetta í takt við meðalhófsreglu stjórnsýslulaga sem meðal annars kveður á um það að þegar teknar

¹⁸⁶ Sama heimild, athugasemdir við 23. gr.

¹⁸⁷ Páll Hreinsson, „Þvingunarúrræði stjórnvalda“ í Ragnheiður Bragadóttir (ritstj.), *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. desember 2007* (Codex 2007) 382.

¹⁸⁸ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 23. gr.

¹⁸⁹ Sjá einnig sama heimild.

¹⁹⁰ Sama heimild, athugasemdir við 24. gr.

eru ákvarðanir sem þykja íþyngjandi skuli þess gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn beri til, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga.

5.5.5 Heimild til að óska aðgerða Umhverfisstofnunar

Ákveðnir einstaklingar og lögaðilar, sem verða fyrir eða kunna að verða fyrir áhrifum umhverfistjóns, eiga möguleika á að óska eftir því að þar til bær yfirvöld grípi til viðeigandi aðgerða.¹⁹¹ Þannig geta til að mynda þeir sem eiga málskotsrétt samkvæmt 32. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð óskað eftir því að Umhverfisstofnun gefi rekstraraðilum fyrirmæli um aðgerðir eða nýti sjálftökuúrræði sín sem áður hafa verið nefnd, sbr. 1. mgr. 25. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Þeir sem hafa þessa heimild samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð að undanskildum rekstraraðila sjálfum eru þeir sem hafa lögvarða hagsmuni í umræddu máli auk umhverfisverndarsamtaka og útivistarsamtaka þar sem félagsmenn eru 30 eða fleiri, sbr. 32. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er þetta í samræmi við 12. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Helstu rökin fyrir þessari heimild eru þau að þeir aðilar sem umhverfistjón eða hætta á slíku tjóni kunna að snerta hljóti að eiga rétt á því að þar til bær yfirvöld aðhafist eitthvað í slíkum málum og þannig megi um leið stuðla að virkri framkvæmd tilskipunarinnar og umhverfisvernd í leiðinni.¹⁹² Að auki verður að telja að þessi heimild sé almennt hagnýt fyrir Umhverfisstofnun og til þess fallin að auka varnaðaráhrif þeirra laga sem frumvarpinu er ætlað að lögfesta.

5.5.6 Málskotsréttur og réttur til andmæla og athugasemda

Að lokum er vert að geta þess að allar ákvarðanir Umhverfisstofnunar sem teknar eru á grundvelli þeirra laga sem frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er ætlað að lögfesta eru kæránlegar til úrskurðarnefndar samkvæmt lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, sbr. 32. gr. frumvarpsins. Áður en slíkar ákvarðanir eru teknar skal Umhverfisstofnun veita andmæla- og athugasemdarétt, til handa rekstraraðila eða þeim sem hafa málskotsrétt, sbr. 26. – 27. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.

¹⁹¹ Monika Hinteregger, *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law* (Cambridge University Press 2008) 174; Malte Petersen, „The Environmental Liability Directive – extending nature protection in Europe“ (2009) 11 *Environmental Law Review* 5, 16.

¹⁹² Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 25. gr.

5.6 Hvað felst í ábyrgðinni?

Sú ábyrgð sem frumvarp til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipunin byggja á felst í „skyldu rekstraraðila til að grípa til fyrirbyggjandi ráðstafana vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni og aðgerða til að takmarka og bæta úr slíku tjóni. Jafnframt felst ábyrgðin í skyldu rekstraraðila til að greiða kostnað sem af þessu hlýst“.¹⁹³ Þegar talað er um rekstraraðila er átt við, „einstakling eða lögaðila sem ber ábyrgð á tiltekinni atvinnustarfsemi“ en atvinnustarfsemi er skilgreind sem, „hvers kyns starfsemi sem er stunduð í tengslum við hagræna starfsemi, fyrirtæki eða félag, án tillits til þess hvort slík starfsemi er á vegum einkaaðila eða hins opinbera, og hvort hún er rekin í hagnaðarskyni eða ekki“.¹⁹⁴ Eins og skilgreiningin ber með sér geta því jafnt einstaklingar og fyrirtæki eða samtök borið ábyrgð.¹⁹⁵ Er þessu ætlað að tryggja að hvaða aðili sem er, sem segja má að stjórnari eða reki atvinnustarfsemi sem ekki er sérstaklega undanþegin ákvæðunum, geti mögulega verið ábyrgur fyrir umhverfistjóni sem atvinnustarfsemin kann að valda.¹⁹⁶ Þar sem skilyrt er að um hagræna starfsemi sé að ræða má velta því fyrir sér hvort framkvæmdir eða háttsemi á vegum einstaklinga og félagasamtaka án hagnaðartilgangs geti heyrt undir frumvarpið og tilskipunina. Ljóst má vera að útilokað er að framkvæmdir einstaklings í einkalífi hans, hvort sem er vegna heimilishalds, tómstunda eða frístunda geti átt hér við. Óljósara er þegar kemur að starfsemi félagasamtaka, svo sem íþróttafélaga eða hjálparsamtaka, og yrði að meta það í hverju tilfelli fyrir sig með tilliti til skipulagningar og framkvæmdar.¹⁹⁷

Ábyrgðinni sem að ofan greinir má í raun skipta í tvennt. Í fyrsta lagi er um að ræða þá frumskyldu (e. primary obligation) rekstraraðila að koma í veg fyrir umhverfistjón eða bæta úr því, það er *framkvæmdaábyrgð*, og í öðru lagi þá aukaskyldu (e. secondary obligation) að bera þann kostnað sem til fellur vegna þeirra framkvæmda, það er *kostnaðarábyrgð*.¹⁹⁸

¹⁹³ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 3. kafli, 5. mgr.

¹⁹⁴ Sama heimild, athugasemdir við 6. gr., 1. tl og 10. tl. Ákvæðið er efnislega samhljóða 7. mgr. 2. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.

¹⁹⁵ Valerie Fogleman, „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 Environmental Liability 127, 131.

¹⁹⁶ Daniel Lawrence, „The new environmental liability regime: not only the polluter will pay“, Professional Negligence, 2009 (25(4)), 162-172, 167.

¹⁹⁷ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 6. gr., 1. tl.

¹⁹⁸ Gerrit Betlem, „Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?“ (2005) 6 ERA Forum 376, 378. Sjá einnig Gerd Winter o.fl., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive“ (2008) 20 *Journal of Environmental Law* 163, 169.

5.6.1 Framkvæmdaábyrgð

Á rekstraraðila sjálfum hvíla þær jákvæðu skyldur samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipuninni að koma í veg fyrir umhverfistjón ef yfirvofandi hættu er á slíku tjóni en verði tjón ber honum að koma í veg fyrir að frekara tjón verði og stuðla að úrbótum.¹⁹⁹

Gert er ráð fyrir því að rekstraraðili grípi til nauðsynlegra varnaðarráðstafana til að varna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem rekja má til starfsemi hans og hafi umhverfistjón orðið ber rekstraraðila þegar í stað að hefja aðgerðir til að takmarka tjónið eða afstýra frekara tjóni, sbr. 1. mgr. 8. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Sama á við ef umhverfistjón eykst eða hættu er á slíku en þá ber rekstraraðila að koma í veg fyrir eða takmarka enn frekari aukningu.²⁰⁰ Hér er byggt á meginreglunni um fyrirbyggjandi aðgerðir. Í þeim tilvikum sem umhverfistjón verður skal rekstraraðili auk þess senda þar til bæru yfirvaldi áætlun um úrbætur, sbr. 2. mgr. 8. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Það sama á við ef um er að ræða aukningu umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu, sbr. 2. mgr. 9. gr. frumvarpsins.

Skýrt er kveðið á um það í I. viðauka með frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð hverjar þær úrbætur séu sem rekstraraðila er ætlað að fara í verði umhverfistjón. Hins vegar er ekki tekið fram í frumvarpinu hvað felist í ráðstöfunum til að varna hættu á umhverfistjóni. Samsvarandi ákvæði er að finna í 5. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar en þar er þó ekki frekari skýringu að finna á því hvað felist í þeim ráðstöfunum sem rekstraraðila er gert að framkvæma.²⁰¹ Ætla má að hér sé átt við að allar hugsanlegar ráðstafanir sem gerðar eru í þeim tilgangi að fyrirbyggja frekari hættu eða tjón.²⁰² Mat á því hvort slíkar ráðstafanir séu hentugar og/eða val á slíkum ráðstöfunum er þó líklega í höndum þar til bærra yfirvalda sem hafa það hlutverk að gefa fyrirmæli um slíkt, sbr. 1. mgr. 13. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Verður þó að ætla að slíkar ráðstafanir yrðu að byggjast á nauðsyn og að undangenginni rannsókn.²⁰³

Samkvæmt bæði frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipuninni er ljóst að frumskyldan að koma í veg fyrir tjón og bæta úr því tjóni sem verður liggur hjá rekstraraðila. Þar til bær yfirvöld hafa þó heimild til að grípa til slíkra aðgerða. Þannig er samkvæmt umhverfisábyrgðartilskipuninni gert ráð fyrir því að þar

¹⁹⁹ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli, 9. mgr.

²⁰⁰ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 8. - 9. gr.

²⁰¹ European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/61.

²⁰² Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, almennar athugasemdir, 2. kafli, 9. mgr.

²⁰³ Sama heimild, athugasemdir við 13. gr.

til bær yfirvöld geti hvenær sem er gripið til ráðstafana til að koma í veg fyrir umhverfistjón eða gert ráðstafanir til úrbóta, sbr. d-liður 4. mgr. 5. gr. og e-liður 2. mgr. 6. gr. Þar sem frumskyldan liggur þó hjá rekstraraðila sjálfum er gert ráð fyrir því að til slíkra aðgerða komi þó ekki nema rekstraraðilinn uppfylli ekki þá skyldu eða fari ekki eftir fyrirmælum þess efnis, óvíst sé hver hann er eða hann ekki talinn þurfa að bera kostnaðinn á grundvelli tilskipunarinnar, sbr. 4. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 6. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.²⁰⁴ Svipaða heimild er að finna í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð þar sem kveðið er á um heimild Umhverfisstofnunar að beita svokölluðu sjálfstökuúrræði stjórnvalda, fari rekstraraðili ekki að fyrirmælum stofnunarinnar, og láta framkvæma aðgerðirnar á kostnað rekstraraðila, sbr. 22. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Segja má að úrræðin séu eilítið takmarkaðri í frumvarpinu en gert er ráð fyrir í tilskipuninni þar sem heimild Umhverfisstofnunar virðist miðast við það að frestur til framkvæmda samkvæmt fyrirmælum stofnunarinnar sé útrunninn eða framkvæmdirnar þoli ekki bið, sbr. 23. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Að auki er ekki getið heimildar Umhverfisstofnunar til að grípa til aðgerða þegar rekstraraðili er óþekktur. Óljóst er hvernig stofnunin skal bera sig að í slíkum tilvikum enda gerir 23. gr. frumvarpsins ráð fyrir því að ráðstafanirnar séu framkvæmdar á kostnað þess sem ber ábyrgð.²⁰⁵ Felst þannig ómöguleiki í því að framkvæma slíkar ráðstafanir á kostnað einhvers annars og má því ætla að í slíkum tilvikum sé það Umhverfisstofnun sjálf eða ríkið sem sitji uppi með kostnaðinn ef farið sé í framkvæmdir ellegar sé ekki gripið til þeirra á grundvelli frumvarpsins.

Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipunin hafa einnig að geyma viðbótar ákvæði er lúta að upplýsingagjöf.²⁰⁶ Í framkvæmd þýðir þetta að ef umhverfistjón verður eða yfirvofandi hættu er á slíku tjóni er rekstraraðila ekki einungis skylt að koma í veg fyrir tjón eða bæta úr tjóni sem þegar hefur orðið heldur er honum einnig skylt að tilkynna eða upplýsa þar til bær yfirvöld um öll atriði málsins sem skipt geta máli eins fljótt og auðið er.²⁰⁷ Í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er þannig kveðið á um skyldu rekstraraðila til að tilkynna Umhverfisstofnun þegar í stað um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni og um leið að upplýsa stofnunina um alla þá þætti sem skipt geta máli, sbr. 2. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.

²⁰⁴ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law* (3. útg., Europa Law Publishing 2007) 343. Í greininni kemur meðal annars fram að heimildir þar til bærra yfirvalda til að grípa til varnaðarráðstafana sé ríkari en þegar kemur að ráðstöfunum til úrbóta sé miðað við orðalag 3. mgr. 6. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.

²⁰⁵ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 23. gr.

²⁰⁶ Malte Petersen, „The Environmental Liability Directive – extending nature protection in Europe“ (2009) 11 *Environmental Law Review* 5, 16.

²⁰⁷ Sama heimild.

Sú tilkynningarskylda sem hvílir á rekstraraðila takmarkar þó á engan hátt þá frumskyldu rekstraraðila sem að ofan greinir er lítur að því að koma í veg fyrir umhverfistjón eða aukningu þess, sbr. 1. mgr. 10. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Ekki verður séð með góðu móti hvernig slíkt ætti að koma til enda skýrt kveðið á um aðgerðarskyldu rekstraraðila í bæði 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 9. gr. frumvarpsins. Ákvæðinu virðist hafa verið fundinn staður í frumvarpinu til að koma í veg fyrir rangtúlkun áður nefndra ákvæða og til að árétta að eftir að tilkynning hefur verið send til viðeigandi stjórnvalds beri rekstraraðila áfram að gera ráðstafanir þær sem um getur í 1. mgr. 8. gr. og 1. mgr. 9. gr.²⁰⁸

5.6.2 *Kostnaðarábyrgð*

Líkt og áður hefur komið fram ber rekstraraðili ábyrgð á kostnaði vegna umhverfistjóns eða hættu á slíku tjóni samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipuninni. Sú ábyrgð felst í greiðslu alls þess kostnaðar sem til fellur vegna ráðstafana við að koma í veg fyrir umhverfistjón eða bæta úr því tjóni sem viðkomandi aðili hefur valdið auk kostnaðar þar til bærð yfirvalds vegna málsins, svo sem vegna rannsókna og málsmeðferðar.²⁰⁹ Kostnaðarábyrgð rekstraraðila getur bæði verið bein eða óbein. Þannig er hún bein í þeim tilvikum þar sem aðgerðirnar eru framkvæmdar af rekstraraðila sjálfum en óbein í þeim tilvikum sem aðgerðirnar eru framkvæmdar af hálfu þar til bærð yfirvalda. Kostnaðurinn vegna þeirra aðgerða er svo endurheimtur úr höndum þess aðila sem ábyrgð ber.²¹⁰ Skýrt er kveðið á um þetta í 1. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð og er þetta í samræmi við greiðsluregluna.

Líkt og áður hefur komið fram ber rekstraraðili ábyrgð á því að þegar í stað séu gerðar nauðsynlegar ráðstafanir til að koma í veg fyrir tjón þegar yfirvofandi hættu er á umhverfistjóni eða bæta úr því tjóni sem þegar hefur orðið, sbr. 8. og 9. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Skal Umhverfisstofnun gefa fyrirmæli um hverjar þær ráðstafanir eða úrbætur skuli vera, sbr. 13. og 14. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Framkvæmi rekstraraðili umræddar ráðstafanir ekki getur lögbært yfirvald látið framkvæma þær, sbr. 23. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Fari lögbært yfirvald út í slíkar ráðstafanir skal það gert á kostnað rekstraraðila, sbr. 23. gr., sem þýðir að lögbært yfirvald getur endurkrafíð

²⁰⁸ Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 10. gr.

²⁰⁹ Daniel Lawrence, „The new environmental liability regime: not only the polluter will pay“ (2009) 25 Professional Negligence 162, 169; Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 20. gr.

²¹⁰ Monika Hinteregger, Environmental Liability and Ecological Damage in European Law (Cambridge University Press 2008) 21; Carles Pirotte, „A Brief Overview of Directive 2004/35/CE on Environmental Liability“ (2004) <http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004_en-06.pdf> skoðað 26. mars 2012.

rekstraraðila um þann kostnað sem af ráðstöfun hlaust, sbr. 3. ml. 1. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.

5.6.2.1 Undanþágur frá kostnaðarábyrgð

Í a- og b-lið 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 20. gr. er að finna nokkrar undanþágur á því að rekstraraðili sé látinn bera kostnað vegna ofangreindra ráðstafana. Þær undanþágur sem þar um ræðir eru þó ekki undanþágur frá sjálfri ábyrgðinni heldur undanþágur eða ástæður sem rekstraraðili getur borið fyrir sig vegna þess kostnaðar sem til fellur vegna fyrirbyggjandi aðgerða eða úrbóta sem þegar hafa verið framkvæmdar af rekstraraðila eða lögbæru yfirvaldi.²¹¹ Er það í samræmi við ákvæði 3. og 4. mgr. 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.

Í fyrsta lagi ber rekstraraðili ekki kostnað vegna rannsókna, varnaðarráðstafana eða úrbóta ef hann getur sannað að þriðji aðili olli tjóninu, sbr. a-liður 2. mgr. 20. gr., eða orsök tjóns er sökum þess að farið var eftir ófrávíkjanlegum fyrirmælum frá opinberu stjórnvaldi, sbr. b-liður 2. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er þetta í samræmi við 3. mgr. 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar en hér er um ófrávíkjanlega undanþágur að ræða. Ætla má að svo undanþága b-liðar 2. mgr. 20. gr. eigi við þurfi fyrirmælin að vera ófrávíkjanleg og skýr orsakatengsl milli umhverfistjónsins og þess að farið hafi verið eftir fyrirmælunum.²¹²

Í öðru lagi er rekstraraðili undanþeginn kostnaði vegna úrbóta ef hann getur sannað að umhverfistjón verði ekki rakið til ásetnings hans eða gáleysis og það hafi auk þess orðið vegna atburðar sem var sérstaklega heimilaður og í samræmi við skilyrði leyfis, sbr. 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins. Er ákvæðið í samræmi við 4. mgr. 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunina. Sú undanþága sem hér um ræðir getur því aðeins komið til skoðunar þegar losun eða annar atburður er í samræmi við sérstakt leyfi, skilyrði þess eru uppfyllt að öllu leyti og að leyfið sé í samræmi við gildandi lög, sbr. 3. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Hér mætti sem dæmi nefna að ef í starfsleyfi rekstraraðila er heimild til ákveðins magns losunar á tilteknu mengandi efni, starfsleyfið er í samræmi við lög og viðkomandi fer ekki út fyrir þá heimild sem starfsleyfið kveður á um né sýnir af sér ásetning eða gáleysi getur hann verið undanþeginn kostnaði við úrbætur. Þurfa öll þessi skilyrði að vera uppfyllt svo undanþágan eigi við líkt og ákvæðið ber með sér. Hér er lagt til að gengið sé lengra en nauðsyn ber í

²¹¹ Valerie Fogleman, „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 Environmental Liability 127, 141.

²¹² Tölvuskeyti frá Guðnýju Björnsdóttur til höfundar (17. apríl 2012).

afmörkun ábyrgðar þar sem ríki eru ekki skyldug til að kveða á um umrædda undanþágu, sbr. 4. mgr. 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar, heldur er þar um að ræða heimildarákvæði.²¹³ Umhverfisábyrgðartilskipunin veitir þó einnig heimild til handa ríkjum að undanþiggja kostnað rekstraraðila geti hann sýnt fram á að á grundvelli þeirra vísinda- og tækniþekkingar sem var til staðar á þeim tíma sem losun eða starfsemi átti sér stað hafi viðkomandi ekki getað gert ráð fyrir því að tjón hlytist, sbr. b-liður 4. mgr. 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Lagt var til að nýta þá heimild þó ekki með þeim rökum að eðlilegra væri að sú áhætta lægi hjá rekstraraðila.²¹⁴

Í ljósi þess að Íslandi bar ekki skylda til að kveða á um þá undanþágu sem um ræðir í 3. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð má spyrja hvort ekki sé verið að draga óþarflega mikið úr ábyrgð rekstraraðila og þannig minnka vægi greiðslureglunnar. Slíkt kann að leiða til þess að auknum kostnaði er velt yfir á ríkissjóð og um leið samfélagið í heild. Þá mætti ætla að ákvæðið stangist á við 1. mgr. 2. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð þar sem kveðið er á um ábyrgð rekstraraðila á tjóni eða yfirvofandi hættu á því, sem rekja má til atvinnustarfsemi sem um getur í II. viðauka, þó það verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi. Kemur þetta sjónarmið til að mynda fram í umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, dags. 29. febrúar 2012, þar sem segir meðal annars að með ákvæðinu, „sé ábyrgð rekstraraðila með gild starfsleyfi á kostnaði við umhverfistjón afar takmörkuð sé ekki um saknæmt athæfi heldur aðeins óhapp að ræða“.²¹⁵ Þegar orðalag ákvæðisins er hins vegar skoðað er ljóst að það dregur fram nokkra mikilvæga varnagla. Í fyrsta lagi ber að geta þess að með undanþáguákvæði 3. mgr. 20. gr., líkt og í 2. mgr. 20. gr., er kveðið á um öfuga sönnunarbyrði og kann að vera erfitt í einhverjum tilvikum fyrir rekstraraðila að sýna fram á að hann hafi ekki valdið tjóninu með saknæmum hætti. Það getur auk þess reynst snúið að sýna fram á að því hafi verið valdið vegna atburðar sem var sérstaklega heimilaður og í fullu samræmi við skilyrði þess sem leyfi kvað á um, til dæmis um losunarmörk mengandi efna, sbr. 3. mgr. 20. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi er ljóst á orðalagi ákvæðisins að undanþágan á einungis við um kostnað vegna úrbóta, sbr. 3. mgr. 20. gr. Þetta er mikilvægt og þýðir að allur kostnaður sem fellur til vegna annarra aðgerða, svo sem rannsókna, fyrirbyggjandi ráðstafana eða úrbóta skal greiddur af rekstraraðila.

²¹³ Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 20. gr. Sjá einnig Valerie Fogleman, „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 Environmental Liability 127, 142 .

²¹⁴ Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál , athugasemdir við 20. gr.

²¹⁵ Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, „umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, þskj. 448, 372. mál“ (Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, dbnr. 1303, umsögn frá 29. febrúar 2012) 4.

Að lokum má þó velta því upp hvort þær undanþágur sem hér um ræðir, það er bæði þær sem tilgreindar eru í a- og b-lið 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 20. gr., kunni að fela í sér ósamræmi innan frumvarpsins milli framkvæmdaábyrgðarinnar og kostnaðarábyrgðarinnar. Þannig má velta því upp hvort skilja megi ákvæði frumvarps til laga um umhverfisábyrgð á þann hátt að engin undanþága sé á framkvæmdaábyrgð rekstraraðila, það er þeirri frumskyldu rekstraraðila að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir umhverfistjón og bæta úr því sem þegar hefur orðið, þrátt fyrir að ofangreindar undanþágur kunni að eiga við. Hins vegar má einnig velta því upp hvort þær undanþágur sem hér um ræðir geri það að verkum að rekstraraðili sé einnig undanþeginn framkvæmdaábyrgðinni.²¹⁶ Ákveði Umhverfisstofnun, í tilviki Íslands, að grípa til aðgerða er ljóst að stofnunin getur ekki endurkafið rekstraraðila um þann kostnað eigi undanþáguákvæðin við. Hins vegar er óljóst í þeim tilvikum sem rekstraraðila er gert að grípa til viðeigandi aðgerða, hvort hann þurfi að grípa til slíkra aðgerða fyrst og reyna svo að endurheimta kostnaðinn úr hendi ríkisins eða annars aðila sem kann að bera ábyrgð, á grundvelli þess að hann var undanþeginn kostnaðarábyrgð eða hvort áður nefnd undanþáguákvæði leysi hann hreinlega frá þeirri frumskyldu að grípa til aðgerða.²¹⁷ Hvorki frumvarpið né umhverfisábyrgðin kveða skýrt á um þetta. Ef ákvæðið er hins vegar skoðað samkvæmt orðanna hljóðan er ljóst að undanþágan á aðeins við um kostnaðinn sem slíkan, sbr. a- og b-lið 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 20. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Þá er vert að benda á að ákvæði 20. gr. frumvarpsins er lýtur að kostnaðarábyrgðinni er byggt á 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.²¹⁸ Virðist 8. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar vera nokkuð afdráttarlaus hvað þetta varðar, sbr. 2. – 4. mgr. Virðist því mega draga þá ályktun að sú frumskylda rekstraraðila sem felst í framkvæmdaábyrgðinni sé ávallt fyrir hendi og því beri honum að sinna þeirri skyldu áður en hann getur krafist undanþágu frá kostnaðarábyrgðinni.²¹⁹ Er enda hvergi tekið fram að þær undanþágur sem hér um ræðir feli í

²¹⁶ Gerrit Betlem, „Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?“ (2005) 6 ERA Forum 376, 380.

²¹⁷ Maria Lee, „New environmental liabilities: the purpose and scope of the contaminated land regime and the Environmental Liability Directive“ (2009) 11 Environmental Law Review 264, 273

²¹⁸ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 20. gr.

²¹⁹ Valerie Fogleman „The Environmental Liability Directive and its impacts on English environmental law“ [2006] 1443, 1453-1454; Gerrit Betlem, „Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?“ (2005) 6 ERA Forum 376, 387. Sjá einnig Maria Lee, „New environmental liabilities: the purpose and scope of the contaminated land regime and the Environmental Liability Directive“ (2009) 11 Environmental Law Review 264, 273; Gerrit Betlem, „Transnational Operator Liability“ í Gerrit Betlem og Edward Brans (ritstj.), *Environmental Liability in the EU: The 2004 Directive compared with US and Member State Law* (Cameron May 2006) 151-153 ; Andrew Waite, „The Quest for Environmental Law Equilibrium“, í Gerrit Betlem og Edward Brans (ritstj.), *Environmental Liability in the EU: The 2004 Directive compared with US and Member State Law* (Cameron May 2006) 71-73.

sér undanþágu frá þeirri frumskildu að grípa til aðgerða til að sporna við umhverfistjóni eða bæta úr því.²²⁰

Þannig metur Andrew Waite það svo í grein sinni *The Quest for Environmental Law Equilibrium* að með því að aðgreina framkvæmdaábyrgðina og kostnaðarábyrgðina frá hvor annarri og gera framkvæmdaábyrgðina strangari sé tryggt að þær ráðstafanir sem taldar eru nauðsynlegar til að koma í veg fyrir tjón eða bæta úr því séu framkvæmdar. Um leið kann það þó að valda því að hættan á því að kostnaðurinn fái ekki endurgreiddur verði hjá rekstraraðila í þeim málum þar sem ákvæði um kostnaðarábyrgðina fela í sér undanþágu, nema þar til bær yfirvöld ákveði sjálf að grípa til aðgerða.²²¹

5.7 Fjárhagsleg trygging

Umhverfisábyrgðartilskipunin gerir ekki ráð fyrir lögbundinni skyldu rekstraraðila til að hafa váttryggingu eða annarskonar fjárhagslega tryggingu fyrir efndum á þeim skyldum sem kunna að lenda á þeim ef umhverfistjón eða hætta á slíku tjóni myndast sem rekja má til atvinnustarfsemi viðkomandi aðila.²²² Kann ástæða þess að vera sú að sumar ábyrgðir á grundvelli umhverfisábyrgðartilskipunarinnar séu þess eðlis að erfitt eða ill mögulegt sé að tryggja þær.²²³ Tilskipunin kveður þó á um það að ríkin skuli stuðla að þróun samninga og kerfis á sviði fjárhagslegra trygginga svo rekstraraðilum sé gert mögulegt að kaupa slíkar tryggingar til að uppfylla þær skyldur sem á þá eru lagðar samkvæmt tilskipuninni, sbr. 1. mgr. 14. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Að auki var framkvæmdastjórninni gert að leggja fram skýrslu fyrir 30. apríl 2010 er varðaði ýmsa þætti slíkra fjárhagslegra trygginga, sbr. 2. mgr. 14. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.²²⁴ Var sú skýrsla birt 12. október 2010 en sökum þess að lítil reynsla væri komin á tilskipunina sjálfa vegna erfiðleika við innleiðingu hennar þyrfti að bíða með samhæft kerfi lögboðinna trygginga og skyldi slíkt endurmetið fyrir 2014.²²⁵

²²⁰ Valerie Fogleman, „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 *Environmental Liability* 127; 141.

²²¹ Andrew Waite, „The Quest for Environmental Law Equilibrium“, í Gerrit Betlem og Edward Brans (ritstj.), *Environmental Liability in the EU: The 2004 Directive compared with US and Member State Law* (Cameron May 2006) 72-73.

²²² Valerie Fogleman, „The Environmental Liability Directive and its impacts on English environmental law“ [2006] *Journal of Planning & Environmental Law* 1455.

²²³ Sama heimild

²²⁴ Sama heimild; Samtök fjármálafyrirtækja, „Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, þskj. 345 – 299. mál“ (Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál, dbnr. 204, umsögn frá 15. apríl 2011) 1

²²⁵ Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions under Article 14(2) of the Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage COM(2010) 0584 final, kafli 5.7.

Ríkjum er því í sjálfvald sett hvort þau geri slíka fjárhagslega tryggingu lögbundna eður ei og hvers eðlis hún skal vera. Í tilfalli Íslands er í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð lögð til sú leið kveða á um fjárhagslega tryggingu en „rekstraraðili sem ber ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni skal setja fullnægjandi tryggingu fyrir efndum á þeim skyldum sem á honum hvíla...“, sbr. 21. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er þetta sama leið og farin var í Danmörku við innleiðingu tilskipunarinnar þar í landi.²²⁶ En er með þessu verið að kveða á um lögbundna váttryggingu? Nei, með ákvæðinu er ekki verið að skylda rekstraraðila að leggja fram váttryggingu.²²⁷ Af orðalagi ákvæðisins að dæma virðist skylda rekstraraðila til að leggja fram tryggingu ekki vakna fyrir en umhverfistjón hefur orðið eða yfirvofandi hættu er á slíku, sbr. 14. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Það eitt og sér ætti að gefa til kynna að ekki er um lögbundna váttryggingu að ræða.²²⁸ Er það enda nær óhugsandi að váttrygging yrði veitt þegar ljóst væri að tjón hefði þegar orðið eða yfirvofandi hættu væri á slíku tjóni.²²⁹ Þá beinlínis bera athugasemdir við 21. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð það með sér að ekki sé verið að gera kröfu um eiginlega váttryggingu heldur getur sú trygging sem hér um ræðir verið í formi veða á eignum, bankaábyrgðar eða annarskonar fullnægjandi trygginga.²³⁰ Ef til vill hefði ákvæði frumvarpsins þó mátt vera örlítið skýrara og afdráttarlausara. Hér má til að mynda spyrja sig hvort ekki hefði verið eðlilegra að kveða á um það í ákvæðinu sjálfu hvers kyns trygginga væri krafist, svo sem lögveðs eða bankatrygginga. Þá hefði hugsanlega verið eðlilegra að kveðið væri á um það að tryggingarnar skyldu standa undir ábyrgðinni fyrirfram.²³¹ Má þó ætla að slíkt yrði fremur erfitt enda óljóst við hvaða tryggingarupphæð ætti að miða ef umfang tjóns eða umfang á yfirvofandi hættu er ekki ljóst.

Tilgangur ákvæðisins er því ekki að kveða á um váttryggingarskyldu heldur að tryggja að rekstraraðili, sem ber ábyrgð á tjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni, efni skyldur sínar samkvæmt frumvarpinu. Slíkt kann meðal annars að felast í endurgreiðslu þess kostnaðar sem Umhverfisstofnun hefur stofnað til.²³²

²²⁶ Guðný Björnsdóttir, „Ákvæði 21. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð“ (Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál, dbnr. 3042, minnisblað um ákvæði 21. gr. frá 22. ágúst 2011) 1.

²²⁷ Sama heimild 2.

²²⁸ Sama heimild 1.

²²⁹ Samtök fjármálafyrirtækja, „Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, þskj. 345 – 299. mál“ (Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál, dbnr. 204, umsögn frá 15. apríl 2011) 2.

²³⁰ Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 21. gr.

²³¹ Umhverfisstofnun, „Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð – 372. mál – umsögn“ (Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, umsögn frá 6. mars 2012) 2-3.

²³² Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 21. gr.; Guðný Björnsdóttir, „Ákvæði 21. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð“ (Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál, dbnr. 3042, minnisblað um ákvæði 21. gr. frá 22. ágúst 2011) 1.

5.8 Hvaða tjón flokkast undir umhverfistjón?

5.8.1 Almenn

Umhverfisábyrgð er mikilvægt tæki til að hafa áhrif á háttsemi manna og stuðla að aukinni umhverfisvernd. Ábyrgðin getur þó verið mismunandi og þá kann að vera hægt að beita ýmsum aðferðum til að útfæra slíka ábyrgð og koma henni á. Sem dæmi má nefna í hverju ábyrgðin á að felast í smáatriðum, hvaða aðferðir og mælitæki henti best við að meta umhverfistjón, hvernig koma skuli í veg fyrir tjón og hvernig það skuli bætt, hver sé útkoma slíkra úrbóta o.fl. Mikilvægur þáttur í því að útfæra slíkar ábyrgðarreglur er að skilgreina hugtakið umhverfistjón. Skilgreining hugtaksins getur þó verið misjöfn líkt og áður hefur verið vikið að.²³³ Segja má að þýðingarmesta nýbreytnin sem felst í innleiðingu umhverfisábyrgðartilskipunarinnar sé að ábyrgðin er látin ná yfir umhverfistjón sem slíkt, sbr. 1. mgr. 2. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar, og þvert á venjulega löggjöf um einkaréttarábyrgð er ábyrgðin ekki háð eignarétti. Vatn, búsvæði, kjörlendi og jarðvegur sem verður fyrir tjóni getur verið í einkaeigu en það er þó ekki skilyrði.²³⁴

Skilgreining umhverfistjóns er í meginatriðum sú sama í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð og í umhverfisábyrgðartilskipuninni. Á henni er ljóst að hvorki frumvarpinu né tilskipuninni er ætlað að ná yfir allar mögulegar tegundir umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni.²³⁵ Í 3. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð er að finna greinargóða skilgreiningu á því hvaða umhverfistjón það eru sem falla undir frumvarpið en þau eru:

1. Tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á markmið um að ná góðri verndarstöðu verndaðra tegunda eða náttúruverndarsvæða eða viðhalda slíkri stöðu. Áhrifin skulu metin með hliðsjón af fyrra ástandi að teknu tilliti til viðmiðana skv. 7. gr. Afleiðingar aðgerða sem hafa verið heimilaðar eða eru heimilar samkvæmt gildandi lögum á sviði náttúruverndar teljast ekki umhverfistjón.

2. Tjón á vatni, þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á vistfræðilegt ástand og vistmegin vatns, kemur í veg fyrir gott efnafræðilegt ástand vatns eða breytir magnstöðu grunnvatns, samkvæmt skilgreiningum í lögum um stjórn vatnamála og reglugerðum settum samkvæmt þeim lögum.

Afleiðingar af nýrri starfsemi eða breytingar á vatnshlotum teljast ekki umhverfistjón þegar:

a. ástæðuna fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand

²³³ Malte Petersen, „The Environmental Liability Directive – extending nature protection in Europe“ (2009) 11 *Environmental Law Review* 5, 8.

²³⁴ Gerd Winter o.fl., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive“ (2008) 20 *Journal of Environmental Law* 163, 168.

²³⁵ European Parliament and Council Directive 2004/35/EC of 21 April 2004 on environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage [2004] OJ L143/56; Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál.

yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til breytinga, svo sem vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, á vatnsgæðum, vistfræðilegum, vatnsformfræðilegum eða efna- og eðlisefnafræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots, eða

b. ný sjálfbær umsvif eða breytingar hafa í för með sér að ástand yfirborðsvatnshlots fer úr mjög góðu í gott.

Auk skilyrða a- og b-liðar 2. mgr. þurfa eftirtalin skilyrði að vera uppfyllt svo að ekki sé um að ræða umhverfistjón:

a. gripið sé til allra ráðstafana sem raunhæfar teljast til að draga úr skaðlegum áhrifum á ástand vatnshlots,

b. tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna vega þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna, eða fyrir sjálfbæra þróun, en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist, og

c. tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verður ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfiðleika eða óhóflegs kostnaðar.

3. Tjón á landi, þ.e. hvers kyns mengun á landi sem veldur umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna vegna efna eða lífvera sem með beinum eða óbeinum hætti berast á yfirborð lands eða í jarðveg eða berggrunn.

Þar sem gerður var fyrirvari af hálfu Íslands vegna a- og b-liðar 3. mgr. 2. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar er varðar tilvísanir í fuglatilskipunina og vistgerða- og dýralífstílskipunina eru skilgreiningar á vernduðum tegundum og náttúrulegum búsvæðum ekki þær sömu í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipuninni en umræddar tilskipanir falla ekki undir EES-samninginn. Með tilliti til þess samræmist ákvæði 3. gr. frumvarpsins ekki alveg 1. mgr. 2. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar en að öðru leyti eru ákvæðin samhljóða.²³⁶

Hér þykir rétt að benda á, áður en lengra er haldið, að í samræmi við 2. mgr. 2. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar er orðið „tjón“ skilgreint sem, „Mælanleg skaðleg breyting á náttúruauðlind eða mælanleg bein eða óbein skerðing á þjónustu náttúruauðlindar“, sbr. 12. tl. 1. mgr. 6. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Þetta þýðir að svo hægt sé að sýna fram á að tjón hafi orðið er skilyrði að ástand náttúruauðlinda og þjónustu hennar sé vitað áður en af tjóni verður, það er fyrra ástand náttúruauðlindar.²³⁷ Samkvæmt skilgreiningu 4. tl. 6. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð er með hugtakinu „fyrra ástand“ átt við, „Ástand náttúruauðlinda og þjónustu þeirra áður en tjón varð, metið á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga“. Ekki er kveðið á um það með afdráttarlausum hætti hvernig hið fyrra ástand skuli fundið út en þó er þess getið í athugasemdum við 4. tl. 6. gr. að það skuli gert á „grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga um raunverulegt ástand auðlindarinnar áður en tjónið

²³⁶ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, um 3. gr.; Sama heimild, almennar athugasemdir, 4. kafli, 4. mgr.

²³⁷ Sama heimild, athugasemdir við 12. tl. 6. gr.

varð“.²³⁸ Því má ætla að svo hægt sé að meta hvort tjón hafi orðið eður ei þurfi að liggja fyrir upplýsingar um hið fyrra ástand því ella kann að vera erfitt að sjá hvort raunverulega hafi orðið tjón eða ekki. Ætla má að sönnunarbyrðin hljóti að vera á þar til bærum yfirvöldum, það er Umhverfisstofnun, og kann slíkt að vera vandkvæðum bundið séu til dæmis ekki til teikningar, myndir eða greinargóður vitnisburður um hið fyrra ástand. Hér kynni að reyna á rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Umhverfisstofnun kæmist til að mynda varla hjá því að kanna það til hlítar hvert hið fyrra ástand er áður en gripið yrði til mats- eða sönnunarreglna.²³⁹

5.8.2 Tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum

Samkvæmt 1. tl. 3. gr. er umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á markmið um að ná góðri verndarstöðu þeirra tegunda og svæða. Mjög ítarlega skilgreiningu á því hvað teljist til verndaðra tegunda og náttúruverndarsvæða er að finna í 18. tl. 6. gr. þar sem vísað er til gildandi löggjafar á sviði náttúruverndar þar sem meðal annars hefur verið tekið tillit til þeirra alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.²⁴⁰ Hér má geta þess að vegna athugasemda sem bárust þegar frumvarp til laga um umhverfisábyrgð var fyrst lagt fram á 139. löggjafarþingi hefur atriðum verið bætt við skilgreininguna á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæði. Þannig var bætt við náttúruminum á náttúruverndaráætlun sem samþykkt hefur verið á Alþingi samkvæmt náttúruverndarlögum og einnig landsvæðum sem falla undir verndarflokk laga um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011.²⁴¹

Þegar meta á hvort tjón samkvæmt 1. tl. 3. gr. hafi veruleg skaðleg áhrif er farið eftir einstaklingsbundnu mati og skal tekið tillit til fyrra ástands umræddra tegunda eða náttúrusvæða og þeirra viðmiðana sem getið er í 7. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er þetta efnislega samhljóða I. viðauka umhverfisábyrgðartilskipunarinnar en með 7. gr. er I. viðauki hennar innleiddur í íslenskan rétt.²⁴²

Þá er þess getið í 3. ml. 1. tl. 3. gr. að hafi aðgerðir verið heimilaðar eða séu það samkvæmt gildandi lögum á sviði náttúruverndar skuli þær afleiðingar sem slíkar aðgerðir

²³⁸ Sama heimild, athugasemdir við 4. tl. 6. gr.

²³⁹ Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin: Skýringarrit* (Forsætisráðuneytið 1994) 115.

²⁴⁰ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 18. tl. 6. gr. Þar eru meðal annars tekin dæmi um friðlýstar lífverur og svæði samkvæmt lögum um náttúruvernd og taldar upp nokkrar friðaðar dýrategundir. Þá er þess einnig getið að þó friðun tiltekinna tegunda sé aflétt tímabundið vegna veiða falli þær engu að síður undir frumvarpið.

²⁴¹ Sama heimild, almennar athugasemdir, 1. kafli.

²⁴² Sama heimild, athugasemdir við 7. gr.

kunni að valda ekki teljast umhverfistjón. Er þetta í samræmi við a-lið 1. mgr. 2. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.²⁴³ Hér gæti til dæmis verið átt við þau tilvik þar sem ákveðin framkvæmd eða starfsemi hefur verið heimiluð, til að mynda með útgáfu byggingarleyfis eða starfsleyfis. Sé ekki farið út fyrir þær heimildir sem um ræðir í þeim leyfum ættu þær afleiðingar sem slíkar aðgerðir kynnu að valda á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum ekki að teljast umhverfistjón í skilningi frumvarpsins.

5.8.3 Tjón á vatni

Umhverfistjón á vatni er skilgreint í 2. tl. 3. gr. og er þar vísað til nánari skilgreiningar og viðmiða sem finna má í lögum um stjórn vatnamála nr. 36/2011 og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Í samræmi við það tekur vatn til yfirborðsvatns og grunnvatns eins og það er nánar skilgreint í 5., 16. og 21. tl. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er þetta í samræmi við ákvæði tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2000/60/EB frá 23. október 2000 um að koma á ramma innan bandalagsins á sviði vatnamála²⁴⁴ (vatnatilskipun) og umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.²⁴⁵ Þegar lagt er mat á það hvort umhverfistjón sem hefur orðið á vatni hafi haft verulega skaðleg áhrif skal miðað við fyrra ástand vatnsins, líkt og við mat á ástandi tegunda og náttúruverndarsvæða.

Þó er kveðið á um það að ákveðin skaðleg áhrif, sem undir venjulegum kringumstæðum teldust umhverfistjón, eru ekki talin falla undir hugtakið umhverfistjón í skilningi frumvarpsins að ákveðnum skilyrðum og ástæðum uppfylltum.²⁴⁶ Þannig teljast afleiðingar af nýrri starfsemi eða breytingar á vatnshloti ekki umhverfistjón ef „ástæðuna fyrir því að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðsvatnshlots eða grunnvatnshlots versnaði“ má rekja til ákveðinna breytinga á gæðum eða fræðilegum eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots, sbr. a-liður 2. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Sama á við ef „ný sjálfbær umsvif eða breytingar hafa í för með sér að ástand yfirborðsvatnshlots fer úr mjög góðu í gott“, sbr. b-liður 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þetta dugir þó ekki eitt og sér því til að ofangreindar breytingar teljist ekki umhverfistjón þurfa þrjú önnur skilyrði einnig að vera uppfyllt. Lúta þau að því að gripið sé til nauðsynlegra rástafana til að draga úr skaðlegum

²⁴³ Sama heimild, athugasemdir við 3. gr., 7. mgr. Þau lög sem hér um ræðir eru meðal annars náttúruverndarlög nr. 44/1999, lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994, lög um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 auk ýmissa sérlaga um náttúruvernd á vissum svæðum.

²⁴⁴ European Parliament and Council Directive 2000/60/EC of 23 October 2000 on establishing a framework for Community action in the field of water policy [2000] OJ L327/1.

²⁴⁵ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 3. gr., 8. mgr.

²⁴⁶ Þessu til frekari skýringa vísast til athugasemda við 3. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð og til ákvæða vatnatilskipunarinnar. Sjá sama heimild, athugasemdir við 3. gr., 11. – 20. mgr.

áhrifum, tilgangurinn með þeim framkvæmdum sem fara á af stað með vegi þungt fyrir almannaheill og/eða heilsu og öryggi og þeim tilgangi verði ekki náð með umhverfisvænni leiðum, sbr. nánar í a- til c-lið 3. mgr. 3. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Samkvæmt athugasemdum við 3. gr. í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð eru umræddar undanþágur í samræmi við undanþágur 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar og skulu þær skýrðar í samræmi við það.²⁴⁷

5.8.4 Tjón á landi

Umhverfistjón á landi er nánar skilgreint í 3. tl. 3. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Í ákvæðinu er skilyrt að um mengun á landi sé að ræða og hún valdi umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsu manna vegna efna eða lífvera sem berast á yfirborð lands, í jarðveg eða í berggrunn. Með því að skilyrða umhverfistjón á landi við „hvers kyns mengun“ er ljóst að tjón á landi af öðrum ástæðum telst ekki falla undir frumvarpið. Sem dæmi um tjón á landi sem fellur því ekki hér undir má nefna jarðrask eða jarðvegseyðingu.²⁴⁸ Hér ber þó að geta þess að þó ákveðið tjón falli ekki undir umhverfistjón á landi getur það engu að síður fallið undir verndarsvið frumvarpsins ef það veldur umhverfistjóni á vernduðum tegundum og náttúrusvæðum. Þannig er mögulegt að þó jarðvegseyðing sé ekki umhverfistjón í skilningi 3. tl. 3. gr., kann hún að valda skaða á ákveðnum dýrategundum eða svæðum og því fela í sér umhverfistjón í skilningi 1. tl. 3. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.

Það er einnig skilyrði að sú mengun sem hér um ræðir valdi umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna. Þvert á það sem á við um tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og tjón á vatni virðist ekki vera lögð megin áhersla á tjón umhverfisins sem slíks, það er landsins, heldur áhrif þess á heilsufar manna. Hvort þetta feli í sér minni vernd vegna tjóns á landi en vegna tjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og vatni er ekki gott að segja. Í því samhengi er einnig áhugavert að í tilviki lands þarf tjónið að valda „umtalsverðri hættu“, en í tilviki tjóns á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum og vatni er gert ráð fyrir „verulega skaðlegum áhrifum“.²⁴⁹ Ætla má að áhrifin sem í þessum mismun felist verði ekki svo ýkja mikil enda ætti samspil þessara þriggja verndarþátta að tryggja nægjanlega vernd.

Þá er ekki ljóst hvernig meta skal þessa umtalsverðu hættu á skaðlegum áhrifum sem hér um ræðir enda ekki bent á aðra löggjöf til viðmiðunar eins og í 1. og 2. tl. 3. gr. Í

²⁴⁷ Sama heimild, athugasemdir við 3. gr., 21. mgr.

²⁴⁸ Sama heimild, athugasemdir við 3. gr., 22. mgr.

²⁴⁹ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law* (3. útg., Europa Law Publishing 2007) 341.

athugasemndum við 3. tl. 3. gr. í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er þess þó getið að um „umhverfistjón á landi sé að ræða ef hægt er að sýna fram á að staðfest mengunarstig geti haft skaðleg áhrif á heilsufar manna“. Dæmi um slíka hættu gæti til dæmis verið ef það teldist hættulegt fyrir fólk að komast í snertingu við jarðveg við jarðvegsvinnu eða hætta sem gæti falist í því að borða grænmeti eða jurtir sem finna má í menguðum jarðvegi.²⁵⁰

5.8.5 Samanburður við aðra skilgreiningu umhverfistjóns

Þegar skilgreining á umhverfistjóni samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er borin saman við þá víðu skilgreiningu sem fram kemur í Lögfræðiorðabókinni og vikið var að í kafla 2.3 er ljóst að frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, líkt og umhverfisábyrgðartilskipunin, tekur á nær öllum þeim þáttum sem þar um ræðir í einhverri mynd. Umhverfistjón líkt og það er skilgreint í frumvarpinu mun þar af leiðandi alltaf falla undir þá víðu skilgreiningu sem fram kemur í Lögfræðiorðabókinni en því er ekki öfugt farið. Ástæða þess er augljós enda er skilgreining frumvarps til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipunarinnar á umhverfistjóni töluvert þrengri. Að auki er ábyrgð vegna slíkra tjóna skilyrt við ákveðna atvinnustarfsemi líkt og áður hefur verið vikið að. Þannig kann ákveðið umhverfistjón að falla undir skilgreiningu umhverfistjóns samkvæmt frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð en sé orsök þess ekki rakin til atvinnustarfsemi fellur það ekki undir gildissvið þess.

Þá eiga þeir flokkar tjóns sem falla undir lögin, það er tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, tjón á vatni og tjón á landi, það allir sammerkt að þar er sérstaklega kveðið á um að áhrif tjónsins þurfi að vera veruleg eða umtalsverð. Því má leiða að því líkum að viðmiðunarmörk ábyrgðarkerfisins sem frumvarpinu og umhverfisábyrgðartilskipuninni er ætlað að koma á miði fremur við alvarlegri tegundir umhverfistjóna sem mun jafnvel leiða til þess að fá umhverfistjón falli undir frumvarp til laga um umhverfisábyrgð.²⁵¹

5.9 Afmörkun gildissviðs og undantekningar

Gildissvið frumvarps til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipunarinnar er nokkuð afmarkað og líklega má telja að áhrif frumvarpsins, sem og tilskipunarinnar, muni

²⁵⁰ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 3. gr., 21-22. mgr.

²⁵¹ Justine Thornton og Silas Beckwith, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004) 91; Daniel Lawrence, „The new environmental liability regime: not only the polluter will pay“ (2009) 25 *Professional Negligence* 162, 165.

aðallega gæta á hlutfallslega stórum, bráðum umhverfisslysum.²⁵² Að auki tekur frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, líkt og umhverfisábyrgðartilskipunin, ekki til allra mögulegra umhverfistjóna eða yfirvofandi hættu á slíkum tjónum.²⁵³ Eins og markmið og tilgangur frumvarpsins og tilskipunarinnar bera með sér, og áður hefur verið vikið að, takmarkast ábyrgðin við tjón á umhverfinu sjálfu. Verður nú vikið nánar að afmörkun gildissviðs frumvarsins og þeim undantekningum sem kunna að gilda á ákveðnum tegundum umhverfistjóna.

5.9.1 Lögin munu ekki gilda afturvirk

Með frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er aðeins gert ráð fyrir ábyrgð til framtíðar. Þannig er frumvarpinu, líkt og umhverfisábyrgðartilskipuninni, ekki ætlað að gilda afturvirk.²⁵⁴ Verði frumvarpið að lögum mun ábyrgðin því aðeins eiga við um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem verður eftir gildistöku laganna. Samkvæmt athugasemdum við 35. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð gilda þau jafnframt ekki ef rekja má umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem verður eftir gildistöku til starfsemi sem átti sér stað og lauk áður en lögin tóku gildi.²⁵⁵ Er þetta í samræmi við 17. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Hefur Evrópudómstóllinn staðfest þetta í máli Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico nr. C-378/08. Þar kom fram að í ljósi þess að slíkum tilvikum væri lýst með neikvæðum hætti í umhverfisábyrgðartilskipuninni falli öll tjón sem rekja megi til atburða eða atvika sem urðu eftir að tilskipunin átti að vera innleidd, auk allra tjóna sem rekja megi til atburða eða atvika sem áttu sér stað fyrir þá dagsetningu en hafði ekki verið lokið fyrir hana undir tilskipunina.²⁵⁶ Þetta þýðir að ef losun mengandi efna frá ákveðinni starfsemi hefst árið 2000 kann umhverfistjón sem sú losun veldur að falla undir gildisvið frumvarps til laga um umhverfisábyrgð, svo lengi sem losunin héldi áfram fram yfir gildistöku.

Þá er í 4. mgr. 35. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð að finna sérstakt ákvæði sem kveður á um það að lögin, sem frumvarpinu er ætlað að koma á, gildi aðeins um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíkum tjónum á friðlýstum tegundum og friðlýstum

²⁵² Thornton og Beckwith, sama heimild 90.

²⁵³ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál; Valerie Fogleman; „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 Environmental Liability 127, 137.

²⁵⁴ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 35. gr. Sjá einnig Fogleman sama heimild 138.

²⁵⁵ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 35. gr.

²⁵⁶ Mál C-378/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-01919, mgr. 38-44.

svæðum, sbr. b- og c-lið 14. tl. 6. gr. frumvarpsins, ef starfsemin sem tjónið er rakið til fór fram eftir að umrædd tegund eða svæði var friðlýst. Er hér verið að tryggja með skýrum hætti að ábyrgð vegna starfsemi sem til að mynda veldur tjóni á tegundum sem ekki eru friðlýstar en verða það síðar, af einhverjum ástæðum, geti ekki fallið á viðkomandi afturvirk.

5.9.2 *Lögin munu ekki gilda 30 árum frá tjónsorsökum*

Ákveðin tímamörk eru tilgreind í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð sem gerir það að verkum að umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni kunna að falla utan gildissviðsins. Séu 30 ár eða meira liðin frá því að atburðir sem orsökuðu umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni skal það falla utan gildissviðsins, sbr. 4. mgr. 2. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Er þetta í samræmi við 17. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar en þar segir að hún gildi ekki um „tjón, ef meira en 30 ár eru liðin síðan losunin, atburðurinn eða atvikið, sem olli þeim, átti sér stað“. Segja má að hér sé um ákveðinn fyrningarfrest að ræða. Reglur um fyrningu eru ein tegund réttarreglna sem mæla fyrir um lagaleg áhrif aðgerðaleysis.²⁵⁷ Ákvæði sem þetta getur auðvitað skipt sköpum. Hér má sem dæmi nefna að verði alvarlegt umhverfistjón vegna starfsemi sem fellur undir gildisvið frumvarpsins en það kemur ekki í ljós fyrir en 30 árum síðar er viðkomandi rekstraraðili laus allra mála. Mun kostnaður sem hlýst af úrbótum þá falla á hið opinbera og/eða samfélagið í heild, sem er alls ekki tilgangur frumvarpsins né greiðslureglunnar sem frumvarpið byggir á.

Hins vegar má líka benda á rök með því að ábyrgð vegna slíks tjóns gildi aðeins tímabundið, það er að ábyrgðin fyrnist. Rökin geta bæði verið almannahagsmunir sem og hagsmunir rekstraraðilans. Helstu rökin eru auðvitað ósanngirnir sem í því fælist fyrir rekstraraðilann að 30 árum eftir ómeðvitað umhverfistjón komi upp krafa um úrbætur vegna þess. Með reglum sem þessum, sem og öðrum fyrningarreglum, er komið í veg fyrir ýmis konar óhagræði og stuðla þær bæði að því að kröfum, í þessu tilviki kröfum byggðum á ábyrgð vegna umhverfistjóns, ljúki áður en óeðlilega langur tími líður frá stofnun þeirra og tryggja auk þess að endir sé bundinn á ákveðna skuldbindingu.²⁵⁸ Verður því að telja að sá 30 ára tímarammi sem hér er komið á sé nokkuð rúmur. Þó ætla megi að ákveðin umhverfisfræðileg rök skýri þennan tímaramma er ljóst að það kann að verða erfitt fyrir aðila

²⁵⁷ Alþt. 2007-2008, A-deild, þskj. 67 – 67. mál, almennar athugasemdir, kafli II.

²⁵⁸ Sama heimild, almennar athugasemdir, kafli III.

að sýna fram á að atburður sem orsakaði tjónið eða hættuna á því hafi átt sér stað innan þess tímaramma eða utan hans.²⁵⁹

5.9.3 Lögin gilda ekki vegna umhverfistjóna sem rekja má til óviðráðanlegra eða óraunhæfra atvika

Ýmsar undantekningar eru dregnar fram vegna umhverfistjóna eða hættu á slíkum tjónum þar sem um óviðráðanlegar aðstæður er að ræða eða vegna þess að eðli þeirra gerir það óraunhæft, og í einstaka tilvikum ómögulegt, að draga einstaka aðila til ábyrgðar.²⁶⁰ Getur það til dæmis verið vegna náttúruhamfara, vopnaðra átaka af ýmsum toga og starfsemi er snýr að landvörnum eða alþjóðlegu öryggi, sbr. b- til d-liður 1. mgr. 4. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Í umhverfisábyrgðartilskipuninni er tekið fram að áhætta, sem tengist kjarnorku, eða umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni af völdum starfsemi sem fellur undir stofnsáttmála Kjarnorkubandalags Evrópu eða af völdum atburðar eða starfsemi þegar bótaábyrgð eða bætur falla undir gildissvið einhverra af alþjóðlegu gerningunum sem eru tilgreindir í V. viðauka, falli ekki undir tilskipunina, sbr. 4. tl. 5. mgr. 4. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Er slíkum ákvæðum ekki til að dreifa í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð enda hefur umræddum samningum ekki verið veitt lagagildi í íslenskum rétti.²⁶¹

5.9.4 Lögin munu ekki gilda um tjón sem fellur undir gildissvið samninga um einkaréttarlega ábyrgð vegna olúmengunar

Ákvæði frumvarps til laga um umhverfisábyrgð gilda ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni þegar ábyrgð eða bætur vegna losunar eða annars atburðar falla undir gildissvið samnings frá 27. nóvember 1992 um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olúmengunar annars vegar og samnings frá 27. nóvember 1992 um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olúmengunar hins vegar, sbr. e-liður 1. mgr. 4. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð.

²⁵⁹ Daniel Lawrence, „The new environmental liability regime: not only the polluter will pay“ (2009) 25 Professional Negligence 162, 165.

²⁶⁰ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 4. gr. Sjá einnig 4. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar .

²⁶¹ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 4. gr.

5.9.5 Lög munu ekki gilda vegna dreifðrar mengunar

Að lokum ber sérstaklega að geta undantekningar, sem finna má bæði í frumvarpinu og umhverfisábyrgðartilskipuninni, þess efnis að umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni af völdum dreifðrar mengunar (e. pollution of a diffuse character), þar sem ekki unnt að sýna fram á orsakatengsl milli tjóns og starfsemi einstaks eða einstakra rekstraraðila séu undanþegin, sbr. 5. mgr. 4. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar og a-liðar 1. mgr. 4. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð. Hugtakið dreifð mengun er hvorki skilgreint í ákvæðum frumvarps til laga um umhverfisábyrgð né í umhverfisábyrgðartilskipuninni. Hér má þó ætla að átt sé við losun mengandi efna frá nokkrum stöðum þar sem hver losun ein og sér hefur ekki mikil áhrif en þegar umrædd efni safnast saman og enda á sama svæði kann það að valda umtalsverðu tjóni.²⁶² Þannig verða umrædd mengandi efni ekki auðveldlega rakin til einhvers ákveðins aðila. Ákveðin sanngirni getur í því falist að undanskilja tjón vegna slíkra ástæðna frá gildissviðinu enda verður að telja það lágmarkskröfu að sýnt sé fram á orsakatengsl milli umhverfistjóns og atvinnustarfsemi einstakra rekstraraðila.²⁶³ Í tilfelli dreifðrar mengunar getur reynst erfitt að finna út úr því hver sé raunverulegur mengunar- eða tjónvaldur, meðal annars vegna þess að slík mengun getur hafa orsakast af mörgum aðilum og jafnvel í langan tíma. Hins vegar hefur Evrópudómstóllinn gefið ákveðnar vísbindingar hvernig leiða megi að því líkum að orsakatengsl séu til staðar þegar svo háttar, sbr. Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico nr. C-378/08.²⁶⁴ Í því máli sagði dómstóllinn meðal annars að staðsetning atvinnustarfsemi nálægt menguðu svæði og tengsl efna sem fyndust á hinu mengaða svæði og þeirri starfsemi sem um ræddi kynnu að nægja.²⁶⁵ Nánar verður vikið að máli Evrópudómstólsins í kafla 6.3.1.

5.9.6 Samantekt

Sönnunarbyrðin fyrir því að ákvæði frumvarps til laga um umhverfisábyrgð eða umhverfisábyrgðartilskipunarinnar eigi við þegar umhverfistjón verður eða yfirvofandi hætta er á slíku er á þar til bærum yfirvöldum en ekki á rekstraraðila.²⁶⁶ Ólíkt öðrum undantekningum er undantekningin vegna dreifðrar mengunar byggð á því að ekki takist að

²⁶² Scottish Environmental Protection Agency, „Diffuse pollution“ (Heimasíða Scottish Environmental Protection Agency)

<http://www.sepa.org.uk/water/water_regulation/regimes/pollution_control/diffuse_pollution.aspx> skoðað 26. apríl 2012.

²⁶³ Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, athugasemdir við 4. gr.

²⁶⁴ Mál C-378/08 *Raffinerie Mediterranée (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-01919.

²⁶⁵ Sama heimild, mgr. 53-58.

²⁶⁶ Valerie Fogleman; „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 *Environmental Liability* 127, 138.

sýna fram á að orsök umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni megi rekja til atvinnustarfsemi einstakra rekstraraðila.²⁶⁷ Ofangreindar undantekningar gera það að verkum að eigi þær við þegar umhverfistjón verður eða yfirvofandi hættu er á slíku tjóni ber rekstraraðili enga ábyrgð á grundvelli frumvarpsins eða umhverfisábyrgðartilskipunarinnar.²⁶⁸

²⁶⁷ Sama heimild.

²⁶⁸ Sama heimild.

6 REYNSLAN AF UMHVERFISÁBYRGÐARTILSKIPUNINNI

6.1 Almennt

Umhverfisábyrgðartilskipunin tók gildi 30. apríl 2004 og bar aðildarríkjum að lögleiða hana í landsrétt fyrir 30. apríl 2007, sbr. 1. mgr. 19. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Aðeins fjögur ríki höfðu lögleitt tilskipunina innan tilsetts frests og var lögleiðingin jafnframt hægt eftir það.²⁶⁹ Ástæður þessara tafa eru ýmsar. Má þar nefna löggjöfina sem fyrir var hjá ríkjum og þeim erfiðleikum sem fólust í að samræma löggjöfina, tæknileg mál sem þóttu krefjandi, svo sem að finna út efnahagslegt mat umhverfistjóns, og eðli tilskipunarinnar sjálfrar sem eftir lét aðildarríkjunum að velja hvaða leiðir væru farnar í ýmsum málum, svo sem varðandi skilgreiningu á hugtökum, undanþágur og hvort kveða ætti á um lögbundnar tryggingar.²⁷⁰ Hefur þetta leitt til þess að lítil reynsla virðist vera komin á umhverfisábyrgðartilskipunina eða lög sett á grundvelli hennar.²⁷¹

6.2 Framkvæmd umhverfisábyrgðartilskipunarinnar

Sökum þess hve langan tíma innleiðingaferli umhverfisábyrgðartilskipunarinnar tók virðist fjöldi mála sem komið hefur upp á borð lögbærra yfirvalda til meðhöndlunar ekki vera mikill. Í skýrslu sem framkvæmdastjórn Evrópusambandsins birti 12. október 2010 vegna umhverfisábyrgðartilskipunarinnar kom þannig fram að um 50 mál hefðu verið meðhöndluð innan ríkja Evrópusambandsins á þeim tíma sem skýrslan kom út.²⁷² Án þess að fara ítarlega í saumana á þeirri framkvæmd sem hér um ræðir virðast þær upplýsingar sem til staðar eru benda til þess að málin hafi nær eingöngu tengst tjóni sem rekja mátti til atvinnustarfsemi sem um getur í III. viðauka umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Var þar aðallega um að ræða tjón á vatni og landi og var í flestum málunum farin sú leið að beita úrbótum á grundvelli a-liðar 1. gr. II. viðauka umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Þá var kostnaður þeirra úrbóta, í þeim tilvikum sem hann var þekktur, á bilinu 12.000 til 250.000 EUR eða á bilinu 2 til 42 milljónir ISK.²⁷³ Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins telur ástæðu svo fárra mála á grundvelli umhverfisábyrgðartilskipunarinnar megi hugsanlega rekja til þess að fyrirbyggjandi áhrif tilskipunarinnar séu farin að hafa áhrif. Þá geti ástæðan einnig verið að sum ríkin hafi haldið í

²⁶⁹ Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions under Article 14(2) of the Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage COM(2010) 0584 final, kafli 2.1.

²⁷⁰ Sama heimild.

²⁷¹ Sama heimild, kafli 5.

²⁷² Sama heimild, kafli 2.3.

²⁷³ Sama heimild.

löggjöf sína sem kvað á um strangari ráðstafanir eða að ástæðuna megi rekja til þeirra undantekninga og undanþága sem finna megi í umhverfisábyrgðartilskipuninni.²⁷⁴

Ætla má að frekari upplýsingar liggi fyrir um framkvæmd tilskipunarinnar um mitt árið 2013 en aðildarríkjum Evrópusambandsins ber að skila skýrslu varðandi reynslu þeirra á umhverfisábyrgðartilskipuninni til framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins fyrir 30. apríl 2013.²⁷⁵

6.3 Dómaframkvæmd

Af sömu ástæðum og að ofan eru raktar virðist dómaframkvæmd vegna umhverfisábyrgðartilskipunarinnar eða lögum settum á grundvelli hennar vera skammt á veg komin. Þannig urðu engin mál á grundvelli umhverfisábyrgðartilskipunarinnar sem komu inn á borð þar til bærra yfirvalda í Bretlandi að dómsmáli.²⁷⁶ Þá hefur Evrópudómstóllinn aðeins dæmt í þremur málum, er vörðuðu einhver raunveruleg álitamál, á grundvelli umhverfisábyrgðartilskipunarinnar en það gerði hann þann 9. mars 2010.²⁷⁷

6.3.1 Dómar Evrópudómstólsins í málum Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico

Þann 9. mars 2010 sendi Evrópudómstóllinn frá sér sína fyrstu dóma vegna umhverfisábyrgðartilskipunarinnar og hvernig túlka bæri ýmis ákvæði hennar.²⁷⁸ Dómarnir sem hér um ræðir eru mál Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico nr. C-378/08²⁷⁹ og sameinuð mál Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico nr. C-379/08 og C-380/08.²⁸⁰

²⁷⁴ Sama heimild, kafli 2.3, mgr. 6.

²⁷⁵ Department for Environment, Food and Rural Affairs, „Environmental liability“ (*Heimasíða Department of Environment, Food and Rural Affairs*, 12. nóvember 2011)

<<http://www.defra.gov.uk/environment/quality/environmental-liability/>> skoðað 21. apríl 2012.

²⁷⁶ Sama heimild; Tölvuskeyti Edward Lockhart-Mummery til höfundar (21. apríl 2012).

²⁷⁷ Tölvuskeyti frá Hans Lopatta til höfundar (29. mars 2012). Ekki þykir ástæða til að telja þau mál með þar sem Evrópudómstóllinn hefur dæmt gegn nokkrum ríkjum vegna þess að þau höfðu ekki innleitt umhverfisábyrgðartilskipunina. Sjá Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions under Article 14(2) of the Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage COM(2010) 0584 final, kafli 2.1.

²⁷⁸ Valerie Fogleman, „The European Court of Justice rules on the Environmental Liability Directive“ (2010) 18 *Environmental Liability* 39, 39; Lucas Bergkamp, „European Court Clarifies Application of „Polluter Pays Principle“ and Causation“ (2010) 7 *Journal for European environmental & planning law* 355, 355.

²⁷⁹ Mál C-378/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-01919.

²⁸⁰ Sameinuð mál C-379/08 og C-380/08 *Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-02007. Hér eftir verða mál C-378/08 og sameinuð mál C-379/08 og C-380/08 nefnd „Sikileyjarmál“.

Deilan í hinum svokölluðu Sikileyjarmálum tengdist svæði í Priolo Gargallo héraði á Sikiley. Málavextir voru þeir að ítölsk yfirvöld höfðu lýst því yfir að á grundvelli þjóðarhags þyrfti að hreinsa svæðið, þá sérstaklega ákveðið skipalægi. Um var að ræða tjón á landi, grunnvatnsborði, strandsjó og sjávarbotni við skipalægið sem tengdust síendurteknum mengunartilvikum sem rekja mátti til atvinnustarfsemi sem hafði verið stunduð á svæðinu síðan á sjöunda áratugnum á sviði jarðolíuinaðar (e. petroleum industry). Frá þeim tíma höfðu fjölmargir rekstraraðilar hafið starfsemi og/eða aðrir tekið við. Þar til bær yfirvöld á Ítalíu tóku í kjölfarið ákvörðun þar sem tilteknum rekstraraðilum á svæðinu var fyrirskipað að fara í umfangsmiklar og dýrar úrbætur á svæðinu. Þessar úrbætur fólust meðal annars í því að fjarlægja menguð setlög úr skipalægi á allt að tveggja metra dýpi og byggingu skurða og múra sem myndu hindra að mengandi efni frá verksmiðjum rekstraraðilanna héldu áfram að renna í sjóinn. Við þetta vildu rekstraraðilarnir ekki una og létu því reyna á ákvörðun þar til bærra yfirvalda fyrir ítölskum dómstólum sem beindi nokkrum spurningum varðandi túlkun og beitingu umhverfisábyrgðartilskipunarinnar til Evrópudómstólsins.²⁸¹ Verður nú vikið að þeim sem mestu máli skipta.

Í fyrsta lagi staðfesti Evrópudómstóllinn að umhverfisábyrgðartilskipunin gildi ekki í tilviki umhverfistjóns sem hefði orsakast vegna atburða eða atvika sem áttu sér stað fyrir 30. apríl 2007, sem var sá tímafrestur sem aðildarríkin höfðu til að innleiða tilskipunina, eða vegna atburðar sem átti sér stað eftir 30. apríl 2007, ef rekja mætti það til starfsemi sem fram fór og lauk fyrir þá dagsetningu, sbr. 17. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar. Þar sem þeim tilvikum sem hér um ræddi var lýst með neikvæðum hætti féllu því öll önnur tilvik undir tilskipunina, líkt og vikið var nánar að í kafla 5.9.1.²⁸² Þetta þýðir einnig að í þeim ríkjum Evrópusambandsins þar sem innleiðing umhverfisábyrgðartilskipunarinnar tók lengri tíma en gert var ráð fyrir munu ákvæði umhverfisábyrgðartilskipunarinnar engu að síður gilda um umhverfistjón sem rekja má til atburða sem urðu eftir 30. apríl 2007.²⁸³ Umhverfisábyrgðartilskipunin var tekin inn í EES samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 frá 5. febrúar 2009. Í ljósi heimildar Íslands til að setja fyrirvara samkvæmt 103. gr. EES samningsins um að ákvörðun geti ekki orðið bindandi

²⁸¹ Mál C-378/08 *Raffinerie Mediterran (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-01919, mgr. 19-29. Sjá einnig Valerie Fogleman, „The European Court of Justice rules on the Environmental Liability Directive“ (2010) 18 *Environmental Liability* 39, 39-40; Lucas Bergkamp, „European Court Clarifies Application of „Polluter Pays Principle“ and Causation“ (2010) 7 *Journal for European environmental & planning law*, 355, 355.

²⁸² Mál C-378/08, sama heimild mgr. 38-44; Fogleman, sama heimild 40. Sjá einnig Vanessa Edwards, „Case Comment „Polluter pays“ principle“ (2011) 23 *Journal of Environmental Law* 149, 150.

²⁸³ Valerie Fogleman, „First Environmental Liability Directive cases from European Court of Justice“ (*Commercial Risk Europe*, 4. júní 2010) <<http://www.commercialriskeurope.com/cre/190/57/First-Environmental-Liability-Directive-cases-from-European-Court-of-Justice/>> skoðað 15. apríl 2012.

vegna stjórnskipulegra skilyrða heima fyrir er því óvíst að þetta tiltekna atriði dómsins hafi mikla þýðingu fyrir Ísland.²⁸⁴

Meðal þess áhugaverðasta sem Evrópudómstóllinn þurfti að velta upp í Sikileyjarmálunum var hvort greiðslureglan eða ákvæði umhverfisábyrgðartilskipunarinnar kæmu í veg fyrir löggjöf sem heimilar þar til bærum yfirvöldum að fyrirskipa rekstraraðilum, sem stunda atvinnustarfsemi í grennd við mengað svæði, að framkvæma úrbætur vegna mengunar án þess að hafa áður kannað orsök tjónsins eða komist að því að orsakatengsl væru milli mengunarinnar og rekstraraðilans.²⁸⁵ Dómstóllinn taldi svo ekki vera þegar um hefðbundin umhverfistjón væri að ræða en tók fram að í tilviki dreifðrar mengunar væri ljóst að samkvæmt 4. mgr. 5. gr. umhverfistilskipunarinnar ætti hún aðeins við í þeim tilvikum þar sem mögulegt væri að sýna fram á orsakatengsl milli tjóns og starfsemi viðkomandi rekstraraðila. Hins vegar kæmi ekki fram í umhverfisábyrgðartilskipuninni hvernig sýna ætti fram á slík orsakatengsl og því hafi aðildarríkin víðtækara svigrúm. Löggjöf aðildarríkja geti því heimilað þar til bærum yfirvöldum að krefjast úrbóta vegna umhverfistjóns á grundvelli ályktunar þess efnis að til staðar séu orsakatengsl milli mengunar og starfsemi rekstraraðila. Á grundvelli greiðslureglunnar þurfti slík ályktun um orsakatengsl þó ávallt að vera byggð á ákveðnum sönnunargögnum sem styddi ályktun þar til bærri yfirvalda þess efnis. Sagði dómstóllinn að meðal annars mætti sýna fram á slíkt ef aðstaða rekstraraðila sé staðsett nálægt menguðu svæði og samsvörun eða fylgni sé á milli þeirra efna sem notuð eru í starfsemi rekstraraðilans og þeirra efna sem myndast á mengaða svæðinu.²⁸⁶ Með þessu var dómurinn þó ekki að segja að nauðsynlegt væri fyrir þar til bær yfirvöld að sýna fram á ásetning eða gáleysi rekstraraðilanna þar sem sú starfsemi sem hér um ræddi, og talin var hafa valdið umhverfistjóni, féll undir viðauka III í umhverfisábyrgðartilskipuninni enda væri ljóst að um hlutlæga ábyrgð væri að ræða. Hins vegar þurftu þar til bær yfirvöld í fyrsta lagi að byrja á því að rannsaka uppruna mengunarinnar. Við það hefðu þau sjálfræði um val á aðferð sem notast skyldi við og lengd slíkrar rannsóknar. Í öðru lagi þurftu þar til bær yfirvöld svo að sýna fram á orsakatengsl, á grundvelli reglna um sönnun í því ríki sem um ræddi, milli starfsemi rekstraraðilans sem krafinn væri um úrbæturnar og mengunarinnar.²⁸⁷ Með því að leggja þessa skyldu á þar til bær yfirvöld fyllti dómstóllinn upp í ákveðið tómarúm sem var í

²⁸⁴ Þar sem þetta er talsvert utan efnis ritgerðarinnar þykir hvorki efni né ástæða til að fara nánar í það.

²⁸⁵ Mál C-378/08 *Raffinerie Mediterran (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-01919, mgr. 34.

²⁸⁶ Mál C-378/08, sama heimild mgr. 53-58. Sjá einnig Valerie Fogleman, „The European Court of Justice rules on the Environmental Liability Directive“ (2010) 18 *Environmental Liability* 39, 40-41.

²⁸⁷ Mál C-378/08, sama heimild mgr. 65. Sjá einnig Vanessa Edwards, „Case Comment „Polluter pays“ principle“ (2011) 23 *Journal of Environmental Law* 149, 151.

umhverfisábyrgðartilskipuninni þar sem ekki þótti skýrt hver bæri sönnunarbyrðina á því að sýna fram á orsakasamband milli starfsemi rekstraraðila og þeirrar mengunar sem honum var ætlað að koma í veg fyrir eða bæta úr.²⁸⁸ Í tilviki Íslands er þó ólíklegt að þetta hefði verið vandamál. Telja má nokkuð augljóst að sönnun um orsakatengsl verði á Umhverfisstofnun þar sem ákvarðanir stofnunarinnar á grundvelli þeirra laga sem frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er ætlað að lögfesta muni heyra undir stjórnarsýslulögin, sbr. 1. gr. stjórnarsýslulaga. Umhverfisstofnun mun þar af leiðandi hafa það hlutverk að sýna fram á umrædd orsakatengsl á grundvelli rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga, sem áður hefur verið vikið að.

Sikileyjarmálin lutu einnig að því hvort yfirvöldum væri heimilt, á grundvelli 7. gr. og 4. mgr. 11. gr. umhverfisábyrgðartilskipunarinnar, með tilliti til viðauka II við tilskipunina²⁸⁹, að breyta þeim úrbótum sem þegar höfðu verið ákveðnar í samráði við þann rekstraraðila sem um ræddi og þær úrbætur væru þegar hafnar eða þeim lokið.²⁹⁰ Kvað Evrópuðómstóllinn á um að slíkt væri heimilt en þó aðeins ef ákveðin skilyrði væru uppfyllt. Þau skilyrði sem hér um ræðir voru í fyrsta lagi að rekstraraðilinn sem um ræddi fengi andmælarétt, nema í neyðartilvikum þar sem þar til bær yfirvöld yrðu að bregðast við tafarlaust, í öðru lagi að þeim aðilum sem ættu landið þar sem úrbæturnar skyldu framkvæmdar yrði leyft að koma með athugasemdir og tekið yrði tillit til þeirra og í þriðja lagi að þegar metnir væru kostir til úrbóta skyldi tekið tillit til þeirra viðmiðana sem fram kæmu í kafla 1.3.1. í viðauka II og að fram kæmi í ákvörðuninni nákvæmar ástæður fyrir því vali.²⁹¹

Að lokum var Evrópuðómstóllinn beðinn að meta það hvort þar til bærum yfirvöldum á Ítalíu væri heimilt að leggja hömlur á notkun lands af hálfu rekstraraðila þar til úrbætur væri lokið á svæði sem þess hefði verið krafist, meðal annars lands sem hefði ekki tengst úrbótunum sem um ræddi þar sem það var ekki mengað eða hafði þegar verið hreinsað.²⁹² Komst dómurinn að þeirri niðurstöðu að í því tilviki sem hér um ræddi, þar sem mengunin væri óvenjuleg vegna umfangs hennar og alvarlegra áhrifa hennar á umhverfið, kæmi umhverfisábyrgðartilskipunin ekki í veg fyrir að löggjöf ríkja heimilaði slíkar hömlur. Tók

²⁸⁸ Lucas Bergkamp, „European Court Clarifies Application of „Polluter Pays Principle“ and Causation“ (2010) 7 Journal for European environmental & planning law, 355, 357.

²⁸⁹ Viðauki II lítur að sameiginlegum rammaákvæðum sem aðildaríkin skulu fylgja þegar valdar eru bestu ráðstafanirnar til að tryggja úrbætur vegna umhverfistjóns.

²⁹⁰ Sameinuð mál C-379/08 og C-380/08 *Raffinerie Mediterran (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-02007, mgr. 28.

²⁹¹ Sameinuð mál C-379/08 og C-380/08, sama heimild mgr. 67. Sjá einnig ítarlega umfjöllun í Lucas Bergkamp, „European Court Clarifies Application of „Polluter Pays Principle“ and Causation“ (2010) 7 Journal for European environmental & planning law 355, 358-359; Valerie Fogleman, „The European Court of Justice rules on the Environmental Liability Directive“ (2010) 18 *Environmental Liability* 39, 41-42.

²⁹² Sameinuð mál C-379/08 og C-380/08, sama heimild mgr. 68-69.

dómurinn þó fram að slíkar hömlur yrðu að vera réttlætanager. Slíkt gæti meðal annars verið nauðsynlegt vegna þess að verið væri að koma í veg fyrir að ástand umhverfisins á því svæði sem umræddar úrbætur eða aðgerðir færu fram hnignaði eða, með tilliti til varúðarreglunnar, með það að markmiði að koma í veg fyrir frekari eða endurtekin tilfelli umhverfistjóna á landi í eigu þeirra rekstraraðila sem lægju að strandlengjunni sem úrbæturnar færu fram.²⁹³

6.4 Samantekt

Ljóst er að töfin sem varð á innleiðingu umhverfisábyrgðartilskipunarinnar gerir það að verkum að lítil reynsla er komin á skilvirkni og framkvæmd hennar. Fá mál hafa komið á borð lögbærra yfirvalda vegna umhverfisábyrgðartilskipunarinnar líkt og fram hefur komið. Af þeim sökum er eðlilegt að fjöldi dómsmála sé einnig lítill sem enginn í þeim löndum sem Ísland ber sig helst saman við. Af Sikileyjarmálum Evrópudómstólsins má þó ráða eitt og annað. Það markverðasta er án efa niðurstaða dómsins er varðar orsakatengsl milli starfsemi rekstraraðila og umhverfistjóns í tilviki dreifðrar mengunar. Þar komst dómstóllinn að því að á grundvelli greiðslureglunnar þyrfti ályktun þar til bærra yfirvalda um orsakatengsl að vera byggð á sönnunargögnum sem og rannsókn um upprunar mengunar. Sönnunarbyrðin vegna orsakatengsla er á þar til bærum yfirvöldum en hins vegar virðist mega leiða af dómi Evrópudómstólsins að lítið þurfi að koma til svo slík tengsl teljist sönnuð. Þá virðist mega ganga út frá því að þar til bærum yfirvöldum sé bæði heimilt að breyta þegar ákveðnum ráðstöfunum og að þeim sé einnig heimilt að leggja ákveðnar hömlur á notkun lands í eigu rekstraraðila, jafnvel þó það hafi ekki tengst þeim ráðstöfunum sem voru í gangi eða það hafi þegar farið í gegnum úrbætur. Ákveðin skilyrði verði þó ávallt að vera fyrir hendi, gefa þurfi tækifæri á athugasemdum og í þeim tilvikum sem hamla á notkun lands þurfi að réttlæta slíkt með góðum rökum. Að því er varðar Ísland má ætla að ákvæði stjórnsýslulaga stuðli að því að slík skilyrði séu uppfyllt.

²⁹³ Sameinuð mál C-379/08 og C-380/08 *Raffinerie Mediterran (ERG) SpA v Ministero dello Sviluppo economico* [2010] ECR I-02007, mgr. 92.

7 LOKAORÐ

Ritgerð þessari var ætlað að varpa ljósi á ábyrgð vegna umhverfistjóna í íslenskum rétti. Aukinheldur var henni ætlað að kanna hvort frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, sem lagt var fyrir á Alþingi á 140. löggjafarþingi, henti betur þegar kemur að umhverfistjónum en almennar skaðabótareglur eða þau lagaákvæði sem fyrir eru. Í upphafi ritgerðar var vikið að því að samhliða gífurlegri fólksfjölgun og miklum tækniframförum aukist mikilvægi umhverfisréttar auk þess sem aukin umhverfisvitund spilar stórt hlutverk. Undirliggjandi markmið þeirra reglna sem gilda á réttarsviðinu er að koma í veg fyrir umhverfistjón. Spila meginreglur umhverfisréttar, eins og meginreglan um fyrirbyggjandi aðgerðir og greiðslureglan, þar stórt hlutverk, meðal annars í þróun og útfærslu á réttarreglum sem á sviðinu gilda.

Ein leið til að uppfylla þau markmið sem að ofan greinir er að koma á regluverki utan um þá atvinnustarfsemi sem kann að orsaka umhverfistjón eða mengun. Við það bætast svo ákvæði í lögum sem mæla fyrir um ákveðna háttsemi á meðan önnur háttsemi er bönnuð. Til að tryggja að farið sé að þessum ákvæðum kveður löggjöf réttarsviðsins á um þvingunarúrræði og viðurlög til handa yfirvöldum. Um þetta var fjallað í kafla þrjú. En varnaðarlöggjöf af þessum toga dugir ekki ein og sér því umhverfistjón verða aldrei alveg óumflýjanleg. Því er mikilvægt að tryggja að ef umhverfistjón á sér stað ríki skýrar reglur um það hvernig slíkt tjón skuli meðhöndlað og hvernig úr því verði bætt. Mikilvægt er því að það liggi fyrir hver sé ábyrgur fyrir því umhverfistjóni sem verður og með hvaða hætti þeirri ábyrgð sé háttað.

Af umfjöllun í kafla fjögur er ljóst að til þessa hefur íslensk umhverfisréttarlöggjöf ekki verið fjölorð um ábyrgðarreglur er lúta að umhverfistjónum. Þar er þó að finna nokkur slík ákvæði og hefur þeim fjölgað hin síðari ári. Þrátt fyrir að slík ákvæði mæli fyrir um hlutlæga ábyrgð eru þau einatt byggð upp á grundvelli skaðabótareglna, með nokkrum undantekningum þó. Því felst ábyrgðin í greiðslu skaðabóta eða fébóta og þegar engum ákvæðum er til að dreifa verður að telja að miða þurfi ábyrgðina við almennar skaðabótareglur. Í ljósi þess hve almennar skaðabótareglur hentar hins vegar illa þegar kemur að tjóni á umhverfinu, þar sem erfitt getur reynst að sýna fram á ásetning eða gáleysi, tjónþoli er ekki alltaf þekktur, erfitt er að sýna fram á orsakatengsl og oft ómögulegt að sýna fram á fjárhagslegt tjón, er nauðsynlegt að koma á skilvirkara regluverki og ábyrgðarreglum sem henta betur.

Þegar þetta er skrifað liggur fyrir Alþingi frumvarp til laga um umhverfisábyrgð sem er ætlað að innleiða umhverfisábyrgðartilskipunina. Líkt og rakið er í fimmta kafla er ljóst að

ábyrgðargrundvöllurinn í frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er í raun byggður upp með svipuðum hætti og almennt gildir í skaðabótarétti en hins vegar er ábyrgðin víkkuð út. Tjón umhverfisins sjálfs er í forgrunni fremur en það fjárhagslega tjón sem af slíku tjóni kann að verða. Verndarandlagið er því umhverfið sjálft en ekki tjón er varðar einkaréttarlega hagsmunum, svo sem líkamstjón, munatjón eða annað fjártjón. Þá þarf ekki að sýna fram á hver raunverulegur tjónþoli er heldur dugir að um sé að ræða tjón sem fellur undir skilgreiningu frumvarpsins á umhverfistjóni. Loks virðist frumvarp til laga um umhverfisábyrgð gefa tilefni til að ætla að slakað verði á sönnunarkröfum um bein orsakatengsl milli rekstraraðila og umhverfistjóns og því ekki nauðsynlegt að sýna nákvæmlega hvað það var sem olli tjóni heldur fremur að líkur séu á því að rekja megi það til atvinnustarfsemi rekstraraðila.

Í þeim ábyrgðarreglum sem frumvarpinu er ætlað að innleiða felst skylda rekstraraðila, sem hefur með ákveðna atvinnustarfsemi að gera, til að koma í veg fyrir umhverfistjón sem rekja má til atvinnustarfseminnar og bæta úr því tjóni sem verður. Um leið er jafnframt gengið út frá því að sama aðila sé gert að bera kostnaðinn vegna þeirra ráðstafana sem um ræðir á grundvelli greiðslureglunnar. Með því að setja umhverfið í forgrunn og mæla fyrir ábyrgð sem felst fremur í að koma í veg fyrir tjón eða stuðla að úrbótum er í senn verið að tryggja frekari vernd umhverfisins og um leið er komist hjá helstu vandkvæðum þess að fá slíkt tjón bætt samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar. Ábyrgðin sem hér um ræðir er því ekki hefðbundin skaðabóta- eða fébótaábyrgð heldur fremur framkvæmda- og kostnaðarábyrgð. Á sama tíma kemur frumvarpið ekki í veg fyrir að aðilar sækji sér bætur vegna þess tjóns sem þeir kunna verða fyrir á grundvelli almennra reglna skaðabótaréttar.

Í ljósi þess að skort hefur almenna löggjöf hér á landi er tekur mið af ábyrgð vegna umhverfistjóna, með tilliti til eðli slíkra tjóna, verður ekki annað séð en innleiðing umhverfisábyrgðartilskipunarinnar sé kærkomin í íslenskan rétt. Þannig má leiða að því líkum að innleiðing tilskipunarinnar, ásamt því fordæmi sem Sikileyjarmálin kunna að hafa þar sem lítið virðist þurfa að koma til svo sýnt sé fram á líkur á orsakatengslum milli rekstraraðila og umhverfistjóns, sé til þess fallin að greiða fyrir greiðslureglunni og um leið skerpa á ábyrgð vegna umhverfistjóns í íslenskum rétti. Þó ekki þyki líklegt að upp komi mörg mál á ári á grundvelli þeirra laga sem frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð er ætlað að lögfesta verður að telja að hér sé gengið skref í rétta átt til frekari verndar umhverfisins. Á sama tíma er ábyrgðin á því að koma í veg fyrir umhverfistjón eða bæta úr slíkum tjónum færð í hendur þeirra aðila sem helst kunna að valda þeim.

Ætla má að umhverfisréttur og löggjöf tengd því réttarsviði muni halda áfram að þróast hratt með aukinni umhverfisvitund samfélagsins. Sífellt er verið að leita leiða til að tryggja

vernd umhverfisins. Hversu mikilvægur hlekkur frumvarp til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipunin er í þeirri keðju verður tíminn að leiða í ljós. Þó má gera því skóna að með því að koma á hentugri ábyrgðarreglum vegna umhverfistjóna eða yfirvofandi hættu á slíkum tjónum ýti frumvarp til laga um umhverfisábyrgð og umhverfisábyrgðartilskipunin undir frekari umhverfisvernd. Er það í senn grundvallar markmið áðurnefndrar löggjafar og umhverfisráttarins í heild að ýta undir frekari umhverfisvernd og þannig stuðla að sjálfbærri þróun.

HEIMILDASKRÁ

- — Alpt. 1965-1966, A-deil, þskj. 434 – 177. mál.
- — Alpt. 1993-1994, A-deild, þskj. 1182 – 621. mál.
- — Alpt. 1995-1996, A-deild, þskj. 129 – 117. mál.
- — Alpt. 1997-1998, A-deild, þskj. 197 – 194. mál.
- — Alpt. 2000-2001, A-deild, þskj. 182 – 175. mál.
- — Alpt. 2003-2004, A-deild, þskj. 164 – 162. mál.
- — Alpt. 2007-2008, A-deild, þskj. 67 – 67. mál.
- — Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 86 – 82. mál.
- — Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál.
- — Alpt. 2010-2011, A-deild, þskj. 949 – 561. mál.
- — Alpt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál.
- — Alpt. 2010-2011, B-deild, 299. mál, 61. fundur.
- — „Sustainability Quotes“ (*Drury University*)
<<http://www.drury.edu/multinl/story.cfm?ID=11595&NLID=259>> skoðað 12. febrúar 2012.
- — Tölvuskeyti frá Hans Lopatta til höfundar (29. mars 2012).
- — Tölvuskeyti Edward Lockhart-Mummery til höfundar (21. apríl 2012).
- — Tölvuskeyti frá Guðnýju Björnsdóttur til höfundar (17. apríl 2012).
- Aðalheiður Jóhannsdóttir, „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“ (2006) 3 Tímarit Lögréttu 9.
- — „Umhverfisréttur og stjórnarskráin“ (2005) 58 Úlfljótur 553.
- — „Inngangur að umhverfisrétti“ í María Thejll (ritstj.), *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands* (Bókaútgáfan Codex – Lagastofnun Háskóla Íslands 2008).
- — „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar“ (2007) 60 Úlfljótur 357.
- — „Not Busines as Usual: A Study of the Precautionary Principle“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002).
- Arlnjótur Björnsson, *Skaðabótaréttur: kennslubók fyrir byrjendur* (2. útgáfa, Bókaútgáfa Orators 1999).

Beckwith S og Thornton J, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004).

Bergkamp L, „European Court Clarifies Application of „Polluter Pays Principle“ and Causation“ (2010) 7 *Journal for European environmental & planning law* 355.

— — „The Proposed EC Environmental Liability Regime and EC Law Principles“ í Jens Hamer (ritstj.), *Schriftenreihe der Europäischen Rechtsakademie Trier* (15. bindi, Bundesanzeiger Verlagsges.mbh 2002).

Betlem G, „Scope and Defences of the 2004 Environmental Liability Directive: Who is Liable for What?“ (2005) 6 *ERA Forum* 376.

— — „Transnational Operator Liability“ í Gerrit Betlem og Edward Brans (ritstj.), *Environmental Liability in the EU: The 2004 Directive compared with US and Member State Law* (Cameron May 2006).

Birnie P, Boyle A og Redgwell C, *International Law & the Environment* (3. útgáfa, Oxford University Press 2009).

Edwards V, „Case Comment „Polluter pays“ principle“ (2011) 23 *Journal of Environmental Law* 149.

Eyben Bv og Isager H, *Lærebog i erstatningsret* (6. útg., Jurist- og Økonoforbundets Forlag 2007).

Feess E, Muehlheusser G og Wohlschlegal A, „Environmental liability under uncertain causation“ (2009) 28 *European Journal of Law & Economics* 133.

Fogleman V, „Enforcing the Environmental Liability Directive: Duties, Powers and Self-Executing Provisions“ (2006) 4 *Environmental Liability* 127.

— — „First Environmental Liability Directive cases from European Court of Justice“ (*Commercial Risk Europe*, 4. júní 2010)
<<http://www.commercialriskeurope.com/cre/190/57/First-Environmental-Liability-Directive-cases-from-European-Court-of-Justice/>> skoðað 15. apríl 2012.

— — „The Environmental Liability Directive and its impacts on English environmental law“ [2006] 1443.

— — „The European Court of Justice rules on the Environmental Liability Directive“ (2010) 18 *Environmental Liability* 39.

Guðný Björnsdóttir, „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns“, (1999) 52 *Útljótur* 215.

— — „Ákvæði 21. gr. frumvarps til laga um umhverfisábyrgð“ (Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál, dbnr. 3042, minnisblað um ákvæði 21. gr. frá 22. ágúst 2011).

Gunnar G. Schram, *Umhverfisréttur: Verndun náttúru Íslands* (Háskólaútgáfan og Landvernd 1995).

Gylfi Magnússon, „Hvað þýðir SDR í gengisskráningu og hvernig er gengi þess fundið?“ *Vísindavefurinn* (Reykjavík 5. febrúar 2002) <<http://visindavefur.is/?id=2095>> skoðað 12. apríl 2012.

Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, „Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, þskj. 448, 372. mál“ (Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, dbnr. 1303, umsögn frá 29. febrúar 2012).

Hinteregger M, *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law* (Cambridge University Press 2008).

Jans JH og Vedder HHB, *European Environmental Law* (3. útg., Europa Law Publishing 2007).

Jónatan Þórmundsson, *Afbrot og refsíðbyrgð 1* (Háskólaútgáfan 1999)
Lawrence D, „The new environmental liability regime: not only the polluter will pay“ (2009) 25 *Professional Negligence* 162.

Louka E, *International Environmental Law* (Cambridge University Press 2006).

Páll Hreinsson, *Stjórnsýslulögin: Skýringarrit* (Forsætisráðuneytið 1994).

— — „Þvingunarúrræði stjórnvalda“ í Ragnheiður Bragadóttir (ritstj.), *Afmælisrit: Jónatan Þórmundsson sjötugur, 19. desember 2007* (Codex 2007).

Páll Sigurðsson, Barbara Björnsdóttir og Hulda Guðný Kjartansdóttir (ritstj.), *Lögfræðiorðabók: með skýringum* (Bókaútgáfan CODEX 2008).

Petersen M, „The Environmental Liability Directive – extending nature protection in Europe“ (2009) 11 *Environmental Law Review* 5.

Petersen OW, „Environmental principles and environmental justice“ (2010) 12 *Environmental Law Review* 26.

Pirotte C, „A Brief Overview of Directive 2004/35/CE on Environmental Liability“ (2004) <http://www.eagle-law.com/papers/brussels2004_en-06.pdf> skoðað 26. mars 2012.

OECD, „Recommendation of the Council on Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies“ (26. maí 1972, C(72)128) <<http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=4&InstrumentPID=255&Lang=en&Book=False>> skoðað 15. febrúar 2012.

Ransome-Lewis R og Read C, „Insurance & Reinsurance: Issues still remain around environmental liabilities“ (*Pinsent Masons*, janúar 2009) <<http://www.pinsentmasons.com/PDF/IssuesRemain.pdf>> skoðað 7. mars 2012.

Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, UN Doc. A/42/427.

Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions under Article 14(2) of the Directive 2004/35/CE on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage COM(2010) 0584 final.

Samtök fjármálafyrirtækja, „Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð, þskj. 345 – 299. mál“ (Alþt. 2010-2011, A-deild, þskj. 345 – 299. mál, dbnr. 204, umsögn frá 15. apríl 2011).

Schwartz P, „The polluter-pays principle“ í Malgosia Fitzmaurice, David M. Ong og Panos Merkouris (ritstj.), *Research Handbook on International Environmental Law* (Edward Elgar 2009).

Scottish Environmental Protection Agency, „Diffuse pollution“ (Heimasíða Scottish Environmental Protection Agency)
<http://www.sepa.org.uk/water/water_regulation/regimes/pollution_control/diffuse_pollution.aspx> skoðað 26. apríl 2012.

Stefán Már Stefánsson, *Evrópusambandið og Evrópska Efnahagsvæðið* (Bókaútgáfa Orators 2000).

The United Nations Environmental Program, *The World Environment 1972-1992: Two decades of challenge* (Ritstj. Mostafa K. Tolba og Osama A. El-Kholy, Chapman & Hall 1993).

Thornton J og Beckwith S, *Environmental Law* (2. útg., Sweet & Maxwell 2004).

Umhverfissráðuneytið, „Lög og reglugerðir - Mengunarvarnir“ (*Heimasíða Umhverfissráðuneytisins*) <<http://www.umhverfissraduneyti.is/lagagogn/mengunarvarnir/>> skoðað 20. febrúar 2012.

— — *Náttúruvernd: Hvítbók um löggjöf til verndar náttúru Íslands* (Umhverfissráðuneytið 2011).

Umhverfisstofnun, „Frumvarp til laga um umhverfisábyrgð – 372. mál – umsögn“ (Alþt. 2011-2012, A-deild, þskj. 448 – 372. mál, umsögn frá 6. mars 2012).

Viðar Már Matthíasson, *Skaðabótaréttur* (Bókaútgáfan Codex 2005).

— — „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“ í Ármann Snævarr o.fl. (ritstj.), *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001* (Almenna bókaforlagið 2002).

Waite A, „The Quest for Environmental Law Equilibrium“, í Gerrit Betlem og Edward Brans (ritstj.), *Environmental Liability in the EU: The 2004 Directive compared with US and Member State Law* (Cameron May 2006).

Winter G o.fl., „Weighing up the EC Environmental Liability Directive“ (2008) 20 *Journal of Environmental Law* 163.