

**Réttarreglur sem lúta að umhverfistjóni með áherslu
á umhverfisábyrgð samkvæmt lögum nr. 55/2012**

- Meistararitgerð í lögfræði -

Erla Friðbjörnsdóttir

Lagadeild

Félagsvísindasvið

Leiðbeinandi: Dr. Aðalheiður Jóhannsdóttir prófessor

Júní 2013



HÁSKÓLI ÍSLANDS

FORMÁLI

Ritgerð þessi er lokaverkefni til meistaraþrófs í lögfræði við Lagadeild Háskóla Íslands vorið 2013.

Valkvíðinn var mikill þegar að því kom að velja ritgerðarefni enda hefur áhugi minn og löngun til frekari þekkingar innan lögfræðinnar legið til margra átta. Náttúran og umhverfið hefur þó alltaf verið mér sérstaklega hjartfólgið og þrátt fyrir að ég hafði ekki enn lært umhverfisrétt þegar að því kom að taka ákvörðun grunaði mig fastlega að áhugavert yrði að skrifa á því sviði. Ég hafði því samband við dr. Aðalheiði Jóhannsdóttur prófessor haustið 2012. Ég sat loks námskeiðið Umhverfisrétt hjá Aðalheiði síðar um haustið sem var mjög áhugavert og skemmtilegt. Ég tel einnig að mikilvægi fræðigreinarinnar fari sífellt vaxandi og sannfærðist því fljótt um að valið hefði verið hið rétta.

Ég ákvað að skrifa um réttarreglur varðandi umhverfistjón í íslenskum rétti með áherslu á umhverfisábyrgð samkvæmt lögum nr. 55/2012. Efnið er mjög spennandi en umhverfisábyrgð var fyrst lögfest í íslenskan rétt árið 2012 og hún boðar ákveðna réttarbót. Þó er gildissvið laga nr. 55/2012 takmarkað að ýmsu leyti sem gefur ástæðu til frekari athugunar.

Ég vil votta Aðalheiði innilegt þakklæti mitt fyrir góða og faglega leiðsögn við skrif ritgerðarinnar, sem ég lærði mikið af. Einnig vil ég þakka móðursystur minni, Þórdísi Hólmfríði Jónsdóttur, íslenskukennara við Verkmenntaskólann á Akureyri, fyrir prófarkarlestur.

Reykjavík, 6. maí 2013

Erla Friðbjörnsdóttir

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur	5
2 Umhverfistjón og skaðabótareglur í íslenskum rétti	8
2.1 Hugtakið umhverfistjón	8
2.2 Hvaða reglur gilda um umhverfistjón í íslenskum rétti?	11
2.3 Almenna skaðabótareglan	12
2.4 Reglan um hlutlæga bótaábyrgð	14
2.4.1 Almennt	14
2.4.2 Rökin að baki hlutlægri bótaábyrgð	15
2.5 Greiðslureglan	16
2.5.1 Almennt	16
2.5.2 Tengsl við regluna um hlutlæga bótaábyrgð	18
2.6 Sérstök lagaákvæði um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns	18
2.6.1 Almennt	18
2.6.2 Sérreglur laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004	19
2.6.3 Sérregla í lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996	20
2.6.4 Sérreglur vatnalaga nr. 15/1923	21
2.6.5 Sérregla í lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001	22
2.6.6 Sérregla í lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986	23
2.6.7 Sérreglur í lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 og lögum um fiskeldi nr. 71/2008	23
2.6.8 Sérregla í samningi um álbræðslu við Straumsvík, sbr. lög nr. 76/1966	24
2.6.9 Sérregla í alþjóðasáttmála um ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar	24
2.7 Hver er réttarstaðan þegar engar sérreglur gilda?	25
3 Almenna skaðabótareglan og sérstaða umhverfistjóns	26
3.1 Almennt	26
3.2 Fjárhagslegt og ófjárhagslegt tjón	27
3.3 Tjónvaldur og sök hans	27
3.4 Tjónþoli	28
3.5 Skilyrðið um orsakatengsl og sennilega afleiðingu	29
3.5.1 Orsakatengsl	29
3.5.2 Sennileg afleiðing	32
3.6 Fyrning skaðabótakrafna	33

3.7 Dugir sakarreglan til?	34
4 Tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð	37
4.1 Tilgangur og markmið	37
4.2 Gildissvið og ábyrgðargrundvöllur	38
4.3 Gagnrýni á hlutlægu ábyrgðina	40
4.4 Meginreglur umhverfísréttar sem felast í tilskipuninni	41
4.5 Erfiðleikar við innleiðingu tilskipunarinnar í rétt aðildarríkja	42
5 Lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012	46
5.1 Almennt	46
5.2 Hugtakið umhverfisábyrgð	47
5.3 Markmið laganna	48
5.4 Gildissvið laganna	49
5.4.1 Almennt	49
5.4.2 Atvinnustarfsemi sem fellur undir lög	49
5.4.2.1 Hugtökin atvinnustarfsemi og rekstraraðili	49
5.4.2.2 Rekstraraðili sem ber hlutlæga ábyrgð	51
5.4.2.3 Rekstraraðili sem ber sakarábyrgð	52
5.4.3 Umhverfistjón sem fellur undir lög	52
5.4.3.1 Almennt	52
5.4.3.2 Tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum	53
5.4.3.3 Tjón á vatni	55
5.4.3.4 Tjón á landi	58
5.4.3.5 Hugtakið umhverfistjón samkvæmt lögum	60
5.5 Takmarkanir á gildissviði laganna	61
5.5.1 Undantekningarákvæði 4. gr.	61
5.5.2 Takmarkanir varðandi tímamörk	62
5.6 Skyldur rekstraraðila samkvæmt lögum	63
5.6.1 Athafnaskylda	63
5.6.2 Tilkynningarskylda	65
5.6.3 Skylda til að veita aðstoð við málsmeðferð	65
5.6.4 Greiðsluábyrgð	66
5.6.4.1 Almennt	66
5.6.4.2 Undantekningar frá greiðsluábyrgð rekstraraðila	66
5.6.4.3 Fyrningarfrestur	68

5.7 Hlutverk stjórnvalda samkvæmt lögunum.....	68
5.7.1 Eftirlitshlutverk.....	68
5.7.2 Ákvörðun um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á því	69
5.7.3 Veiting fyrirmæla.....	70
5.7.3.1 Upplýsingar og rannsóknir	70
5.7.3.2 Varnarráðstafanir.....	70
5.7.3.3 Úrbætur.....	71
5.7.4 Heimildir stjórnvalda til framkvæmda á kostnað rekstraraðila.....	73
5.7.5 Tilkynningarskylda	74
5.8 Aðild að málum varðandi umhverfisábyrgð.....	74
5.8.1 Almenn.....	74
5.8.2 Réttur til að óska aðgerða	76
5.8.3 Málskotsréttur	77
5.9 Fjárhagsleg trygging rekstraraðila.....	78
5.10 Viðurlög.....	79
6 Umræður.....	81
7 Niðurstöður.....	84
HEIMILDASKRÁ	85
DÓMASKRÁ	87
LAGASKRÁ.....	88

1 Inngangur

Umhverfistjón getur verið erfitt viðureignar og haft alvarlegar, langvarandi og víðtækar afleiðingar, hvort sem er í lofti, láði eða legi. Því er mikilvægt að til staðar séu ákveðnar reglur um viðbrögð við slíku tjóni svo brugðist sé við á réttan hátt og eins fljótt og mögulegt er og miklu skiptir að ferlið sé skilvirkt. Reglurnar þurfa að mæla fyrir um hver skuli bera ábyrgð á umhverfistjóni og þar með koma í veg fyrir það, gera ráðstafanir til úrbóta ef af því verður og standa straum af kostnaði vegna þessa. Ýmis lög og reglur hafa verið settar hér á landi sem miða að því að koma í veg fyrir eða lágmarka tjón í umhverfinu. Meðal annars má nefna að starfsemi sem getur haft mengun í för með sér þarf að afla sér starfsleyfis og skal hún hlíta ákveðnum boðum og bönnum, m.a. varðandi mengunarvarnir.

Ritgerð þessi fjallar um réttarreglur sem lúta að umhverfistjóni með áherslu á umhverfisábyrgð samkvæmt lögum nr. 55/2012. Umhverfistjón er sérstaks eðlis og hugtakið er ólíkt hinu almenna tjónshugtaki skaðabótaréttar, þar sem um er að ræða tjón á hagsmunum sem hægt er að meta eftir peningalegum mælikvarða. Því er ákveðinn vandi fyrir hendi við beitingu reglna almenns skaðabótaréttar í málum varðandi umhverfistjón. Þann 12. júní 2012 voru samþykkt á Alþingi lög nr. 55/2012 um umhverfisábyrgð en þau voru sett til innleiðingar á tilskipun Evrópuþings og ráðs Evrópusambandsins nr. 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess (hér eftir kölluð tilskipunin), eins og hún var tekin upp í samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (hér eftir kallaður EES-samningurinn). Tilskipunin var sett til að bregðast við mikilli mengun, skerðingu á líffræðilegri fjölbreytni og hættu fyrir heilbrigði manna. Samkvæmt tilskipuninni og lögnum skulu þeir þættir umhverfisins sem erfitt er að fá bættu samkvæmt reglum almenns skaðabótaréttar njóta verndar, þ.e. líffræðileg fjölbreytni og heilsa mannsins, og verður að telja reglurnar mikla réttarbót í þeirri viðleitni að auka vernd umhverfisins. Fyrirkomulagið er með þeim hætti að rekstraraðili í tiltekinni starfsemi skal bera ábyrgð á fyrirbyggjandi aðgerðum vegna yfirvofandi umhverfistjóns og ráðstöfunum til úrbóta ef af umhverfistjóni verður og skal hann bera ábyrgð á kostnaði vegna þessa. Er þetta talið líklegt til þess að rekstraraðilar verði meðvitaðri um umhverfisvernd og efli mengunarvarnir og annan búnað svo að hættu á umhverfistjóni sé haldið í algjöru lágmarki.

Markmið ritgerðarinnar er að fjalla um umhverfisábyrgð samkvæmt lögum nr. 55/2012 og kanna raunverulegt gildissvið laganna. Því verður m.a. haldið fram að vegna gildissviðsins, sem er takmarkað að ýmsu leyti, vanti enn nokkuð upp á að umhverfið njóti fullnægjandi verndar.

Í kafla 2 verður fjallað um hugtakið umhverfistjón, hvað í því felst og hvernig það er skilgreint í lögum, og um skaðabótareglur íslensks réttar sem gilda um umhverfistjón. Fjallað verður sérstaklega um almennu skaðabótaregluna og regluna um hlutlæga bótaábyrgð, auk þess sem greiðslureglan verður kynnt til sögunnar. Einnig verður fjallað sérstaklega um einstök lagaákvæði sem sett hafa verið varðandi skaðabótaábyrgð vegna tiltekinna tegunda umhverfistjóns en þau endurspeglu flest hlutlæga bótaábyrgð. Kannað verður hver réttarstaðan er þegar engar sérreglur eru fyrir hendi.

Í kafla 3 verður fjallað um sérstöðu umhverfistjóns og um ástæður þess að beiting almennu skaðabótareglunnar kemur að takmörkuðum notum í málum varðandi ábyrgð vegna umhverfistjóns. Fjallað verður um stærstu álitæfnin sem upp koma við beitingu almennu skaðabótareglunnar og þau krufin með hliðsjón af réttarframkvæmd hér á landi. Er hér um að ræða muninn á fjárhagslegu og ófjárhagslegu tjóni, skilyrðið um tjónvald og sök hans, skilyrðið um tjónþola, orsakatengsl og sennilega afleiðingu og einnig verður fjallað um fyrningu skaðabótakrafna og þann vanda sem umhverfistjón getur valdið í þeim efnum.

Í kafla 4 er tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð kynnt til leiks og meginþáttum hennar lýst en hún byggist í meginatriðum á hlutlægru ábyrgð ásamt því að byggja á og útfæra greiðsluregluna. Fjallað verður um erfiðleika aðildarríkja Evrópusambandsins við innleiðingu hennar og ýmis álitæfni, t.d. gagnrýni á hlutlægu ábyrgðina og skilyrðið um fjárhagslega tryggingu, en fyrirkomulag tryggingar var eitt helsta deiluefnið við gerð tilskipunarinnar.

Í kafla 5 eru lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 krufin til mergjar. Markmið kaflans er að lýsa, skýra og greina ákvæði laganna. Í fyrsta lagi verður fjallað um markmið laganna og gildissvið þeirra, þ.e. hvaða aðili skuli bera ábyrgð samkvæmt lögnum og á hvaða grundvelli, og hvers konar umhverfistjón fellur innan gildissviðs þeirra, ásamt því sem takmörkunum á gildissviðinu verður lýst. Einnig er stuttlega fjallað um hugtakið umhverfisábyrgð. Í öðru lagi verður annars vegar fjallað um skyldur rekstraraðila samkvæmt lögnum, þ. á m. um undanþágur þeirra frá greiðsluábyrgð, og hins vegar um hlutverk og heimildir stjórnvalda samkvæmt lögnum. Í þriðja lagi verður fjallað um aðild að málum varðandi umhverfisábyrgð þar sem réttarstöðu almennings er lýst og þeim úrræðum sem möguleg eru sé almenningur ósáttur við ákvarðanir eða athafnaleysi stjórnvalda. Í fjórða lagi verður fjallað um fyrirkomulag fjárhagslegra trygginga rekstraraðila hér á landi og hvort skylda sé til töku slíkrar tryggingar eður ei. Í fimmta og síðasta lagi verður farið nokkrum orðum um viðurlög sem rekstraraðilar geta átt von á fari þeir ekki að fyrirmælum laganna.

Í kafla 6 er að finna umræður þar sem efni ritgerðarinnar er rætt í ljósi markmiðs og meginrannsóknarspurningar hennar, hvort lög um umhverfisábyrgð séu eins kærkomin bót á

þeim erfiðleikum sem fylgja umhverfistjóni og virðist við fyrstu sýn. Að lokum er niðurstöður ritgerðarinnar að finna í kafla 7.

2 Umhverfistjón og skaðabótareglur í íslenskum rétti

2.1 Hugtakið umhverfistjón

Frumskilyrði þess að til skaðabótaábyrgðar geti stofnast er að orðið hafi tiltekið tjón¹ og því er mikilvægt að geta tilgreint tjónið með nákvæmum hætti ef krefjast á skaðabóta. Viðar Már Matthíasson lýsir tjónshugtaki almenns skaðabótaréttar sem skerðingu eða eyðileggingu lögvarinna hagsmuna, oftast fjárhagslegra en í sumum tilvikum ófjárhagslegra.² Afmörkun tjónshugtaksins miðast við að bætt sé fyrir tjónið með peningum og er það í samræmi við meginhlutverk skaðabóta, bótahlutverkið, sem er að gera tjónþola eins settan fjárhagslega og ef tjón hefði ekki orðið.³ Fjárhagslegt tjón er hægt að flokka í þrjá flokka, munatjón, líkamstjón og almennt fjártjón. Undir munatjón falla fasteignir og lausafé, undir líkamstjón fellur fjárhagslegt tjón sem verður á lífi eða limum einstaklinga, t.d. sjúkrakostnaður og framtíðartekjumissir, og undir almennt fjártjón getur m.a. fallið missir hagnaðar og afnotamissir.⁴

Í upphafi umfjöllunarinnar er nauðsynlegt að reyna að afmarka með einhverjum hætti hvað hugtakið umhverfistjón felur í sér. Hugtakið hefur ekki fastákveðið innihald, hvorki lýsandi né staðlað.⁵ Umhverfistjón er afar víðtækt hugtak, samkvæmt orðanna hljóðan, en umhverfi merkir m.a. hvers kyns ytri aðstæður er mynda eða móta lífsskilyrði einstaklinga eða hópa og hafa áhrif á þau gæði og auðlindir sem í náttúrunni finnast.⁶ Í 4. tl. 2. gr. laga um umhverfismat áætlana nr. 105/2006 er hugtakið umhverfi skilgreint sem samheiti fyrir samfélag, heilbrigði manna, dýr, plöntur, líffræðilega fjölbreytni, jarðveg, jarðmyndanir, vatn, loft, veðurfar, eignir, menningararfleifð, þ.m.t. byggingarsögulegar og fornleifafræðilegar minjar, og samspil þessara þátta.⁷ Í Lögfræðiorðabók með skýringum kemur fram að undir umhverfistjón í þröngu samhengi falli tjón á náttúruauðlindum, þ.e. á andrúmslofti, vatni, jarðvegi, dýra- og plöntutegundum og samspili þessara þátta, en í víðtækara samhengi einnig tjón á menningarlegum verðmætum, tjón á landslagi og tjón á umhverfislegum kringumstæðum.⁸ Má samkvæmt þessu ætla að undir umhverfistjón falli hvers kyns tjón á ytra umhverfi, m.a. tjón á jarðefnum, plöntum, ferskvatni, dýrastofnum, andrúmslofti og mannfólki. Til þess að geta krafist skaðabóta vegna umhverfistjóns verður að vera hægt að

¹ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 595.

² Sama heimild, bls. 37.

³ Sama heimild, bls. 60-61 og 595.

⁴ Sama heimild, bls. 538.

⁵ Peter Pagh: *Miljøansvar, en ret for hvem?*, bls. 35.

⁶ Gunnar G. Schram: *Umhverfissréttur*, bls. 2.

⁷ Skilgreiningin er byggð á sambærilegri skilgreiningu í f-lið í I. viðauka við tilskipun 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið, sem felld hefur verið inn í EES-samninginn.

⁸ *Lögfræðiorðabók með skýringum*, bls. 450.

tilgreina tjónið og þar með afmarka það í umhverfinu, en í sumum tilvikum getur það verið afar erfitt og jafnvel ómögulegt, t.d. þegar tjón hefur náð mikilli útbreiðslu.

Í ritgerð þessari er lagt til grundvallar að skilja beri á milli hefðbundins umhverfistjóns og eiginlegs umhverfistjóns. Með hefðbundnu umhverfistjóni er átt við tjón sem hefur þær afleiðingar að einstaklingur eða hópur verður fyrir fjárhagslegu tjóni vegna einhvers konar skerðingar á hagsmunum vegna ástands umhverfisins, þ.m.t. líkamstjón, t.d. heilsutjón vegna losunar úrgangsefna frá verksmiðjum, munatjón, t.d. eyðilegging skógar þar sem timbur skemmist, og almennt fjártjón, t.d. missir hagnaðar í hótélrekstri vegna lyktarmengunar frá starfsemi í nágrenninu.⁹ Mögulegt er að bæta hefðbundið umhverfistjón eftir peningalegum mælikvarða og fellur það því innan tjónshugtaks almenns skaðabótaréttar. Með eiginlegu umhverfistjóni er átt við tjón eða skerðingu á umhverfinu sjálfu þar sem tjón á tilteknum fjárhagslegum hagsmunum er ekki fyrir hendi. Því er ekki um neinn eiginlegan tjónþola að ræða, heldur tjón á einhvers konar almannahagsmunum. Sem dæmi má nefna skerðingu á líffræðilegri fjölbreytni á tilteknu svæði. Í slíku tilviki skortir þá hagsmuni sem nauðsynlegir eru til þess að mögulegt sé að setja fram kröfu um skaðabætur. Í þessari ritgerð er vísað til eiginlegs umhverfistjóns sem tjóns á umhverfinu án tillits til efnahagslegs tjóns.

Umhverfistjón getur orðið af ýmsum orsökum en það sem blasir einna helst við nú á tímum er mengunartjón, hvort sem það verður vegna bráðamengunar eða mengunar sem er stöðug og langvarandi, en mengun verður stærra og stærra vandamál í heiminum með hverjum deginum sem líður og getur haft margvíslegar og ófyrirséðar afleiðingar. Í íslenskum lögum er ekki að finna almenna skilgreiningu á hugtakinu umhverfistjón en þó má finna atvikabundna skilgreiningu á hugtakinu í sjórétti, sem var lögfest m.a. til að fullnægja alþjóðlegum skuldbindingum. Er hér um að ræða d-lið 163. gr. siglingalaga nr. 34/1985 sem finna má í VIII. kafla laganna sem fjallar um björgun. Þar er umhverfistjón skilgreint sem 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. Samkvæmt fyrrgreindu eru tvö skilyrði sett fyrir því að um umhverfistjón sé að ræða í skilningi björgunarreglnanna. Í fyrsta lagi er um tjón af tiltekinni tegund að ræða, þ.e. annaðhvort tjón á heilsu manna, eða tjón á lífi eða auðlindum í ám, vötnum, við strönd og nálæg svæði eða í íslensku efnahagslögsögunni. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum nr. 133/1998 um breytingu á siglingalögum, þar sem skilgreining umhverfistjóns var lögfest, segir að undir hugtakið „líf“ falli allt líf í sjónum og

⁹ Charlotta Zetterberg og Gabriel Michanek: *Den svenska miljörätten*, bls. 431.

einnig fuglalíf og annað dýralíf og að undir hugtakið „auðlindir” falli m.a. útivistarsvæði. Tjón á hafnarmannvirkjum og byggingum fellur utan skilgreiningarinnar. Í öðru lagi verður tjónið að hafa orðið vegna ákveðinna alvarlegra orsaka, sem þó eru ekki tæmandi taldar í ákvæðinu og í athugasemdum greinargerðar kemur fram að mengun sé raunhæfasta orsök, en þó er ekki talið að sjónmengun falli hér undir. Í athugasemdum greinargerðar kemur einnig fram að til viðbótar framangreindum skilyrðum þurfi tjónið að vera umtalsvert og gilda reglurnar því ekki um heilsutjón einstaklinga eða tjón á lóð eða landareign einstaklings. Tjón getur þó talist umtalsvert þó það snerti aðeins lítil landsvæði eða afmarkað dýralíf eða aðrar auðlindir og er lögð áhersla á að kröfuna um umtalsvert tjón verði að túlka í samræmi við mikilvægi þess að komið sé í veg fyrir tjón á umhverfinu.¹⁰ Björgunarreglur siglingalaga eru því nokkuð takmarkaðar og umhverfistjón í sinni víðtæku merkingu fellur ekki hér undir.

Í 11. tölul. 3. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 er að finna skilgreiningu á hugtakinu mengunartjón. Þar segir að mengunartjón sé tjón eða skaði sem hlýst af mengun hafs og stranda hvar sem slík mengun kann að eiga sér stað og af hvers konar völdum sem hún er. Í seinni málsl. ákvæðisins segir að mengunartjón taki einnig til kostnaðar vegna ráðstafana til að koma í veg fyrir tjón, frekara tjón eða skaða sem hlýst af slíkum ráðstöfunum.¹¹ Framangreind skilgreining er víðtækari en skilgreining tjónshugtaksins í almennum skaðabótarétti að því leyti að þó sú skylda hvíli almennt á tjónþola samkvæmt reglum skaðabótaréttar að takmarka tjón sem hann verður fyrir og draga úr því svo sem kostur er,¹² er sú skylda þrengri en skyldan til að viðhafa fyrirbyggjandi ráðstafanir líkt og framangreind skilgreining 11. tölul. felur í sér. Svo virðist sem haf og strendur og þeir þættir umhverfisins sem orðið geta fyrir tjóni vegna mengunar hafs og stranda, án tillits til orsaka tjóns, njóti ríkari verndar samkvæmt lögum en aðrir þættir umhverfisins vegna gildissviðs laganna, en umhverfistjón sem verður af öðrum orsökum en vegna mengunar hafs og stranda fellur utan gildissviðsins, sbr. 2. gr. laga nr. 33/2004.¹³ Skilgreining 11. tölul. 3. gr. á við þegar tjón verður vegna starfsemi sem tengist atvinnurekstri, framkvæmdum, skipum og loftförum, hér á landi, í lofthelgi og í mengunarlögsögu Íslands og hefur eða getur haft áhrif á þá þætti sem tilgreindir eru í 1. gr. laganna að svo miklu leyti sem önnur lög gilda ekki þar um, sbr. 1. mgr. 2. gr.

¹⁰ Alþt. 1998-99, A-deild, bls. 864.

¹¹ Hér er um að ræða tilvísun til greiðslureglu, en fjallað er nánar um regluna í kafla 2.5.

¹² Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 388.

¹³ Sjá umfjöllun í grein Aðalheiðar Jóhannsdóttur: „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu”, bls. 10.

Í lögum um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 er hugtakið tjón skilgreint sem mælanleg skaðleg breyting á náttúruauðlind eða mælanleg bein eða óbein skerðing á virkni náttúruauðlindar, sbr. 16. tölul. 6. gr.¹⁴ Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögunum kemur fram að með mælanlegri breytingu sé átt við að forsenda þess að unnt sé að staðreyna að tjón hafi orðið sé sú að mögulegt sé að sýna fram á ástand auðlindarinnar og virkni hennar áður en tjón varð.¹⁵ Í 3. gr. laganna er rækilega útlistað hvers konar umhverfistjón fellur undir lögin. Samkvæmt ákvæðinu er það í fyrsta lagi tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, sbr. 1. tölul., í öðru lagi tjón á vatni, sbr. 2. tölul. og í þriðja lagi tjón á landi, sbr. 3. tölul. Þó verða nánar tilgreind skilyrði að vera uppfyllt, en ítarlega verður fjallað um lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 og umhverfistjón í skilningi laganna í kafla 5.

Samkvæmt framangreindu er engin almenn skilgreining á hugtakinu umhverfistjón í íslenskum lögum, þó finna megi atvikabundnar skýringar í einstaka lagabálkum. Eins og áður sagði er frumskilyrði þess að til skaðabótaábyrgðar geti stofnast að hægt sé að benda á tiltekið tjón sem orðið hefur og skal tjónið bætt eftir peningalegum mælikvarða. Hefðbundið umhverfistjón, þ.e. umhverfistjón sem hefur í för með sér tjón á fjárhagslegum hagsmunum, er hægt að fá bætt samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar. Aftur á móti vandast málið þegar um eiginlegt umhverfistjón er að ræða því erfitt getur verið að afmarka slíkt tjón með nákvæmum hætti. Þar sem tjónið er yfirleitt ófjárhagslegt og oft engin leið til að meta það eftir peningalegum mælikvarða er augljóst að mikill munur er á tjónshugtaki umhverfistjóns og tjónshugtaki almenns skaðabótaréttar.

Í kafla 3 verður kafað dýpra ofan í sérstöðu umhverfistjóns að þessu leyti og þau vandkvæði sem upp koma við beitingu reglna almenns skaðabótaréttar í slíkum málum, en fyrst verður farið yfir þær reglur sem gilda í íslenskum rétti varðandi ábyrgð vegna umhverfistjóns.

2.2 Hvaða reglur gilda um umhverfistjón í íslenskum rétti?

Allt til ársins 2012 voru engar sérstakar reglur varðandi skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns í gildi hér á landi, utan örfárra sérreglna, og hefur því hingað til verið byggt á

¹⁴ Í frumvarpi að lögunum, sjá þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 3 (enn óbirt í A-deild Alþt.), var tjón upphaflega skilgreint með orðunum „þjónusta“ náttúruauðlindar í stað „virkni“ náttúruauðlindar, en því var breytt við meðferð frumvarpsins. Engin sérstök ástæða var gefin fyrir því í nefndarálitni önnur en sú að betur færi á því að tala um virkni heldur en þjónustu, sjá þskj. 1379, 140. lögþ. 2011-12, bls. 3 (enn óbirt í A-deild Alþt.). Í 23. tölul. 6. gr. laganna er virkni náttúruauðlindar skilgreind sem eiginleikar náttúruauðlindar sem nýtast annarri náttúruauðlind eða eru almenningi til hagsbóta að öðru leyti.

¹⁵ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 30 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

almennum reglum skaðabótaréttar þegar leysa þarf úr slíkum málum.¹⁶ Á hinum Norðurlöndunum og í fleiri Evrópuríkjum hafa verið sett almenn lög um bætur fyrir mengunartjón, og byggja þau á hlutlægum bótareglum.¹⁷ Árið 2001 var það mat Viðars Mús Matthíassonar að löggjafinn hefði talið að með refsíákvæðum og beitingu almennra skaðabótareglna fengist nægileg vernd fyrir umhverfið gegn mengun og öðru tjóni.¹⁸ Í gegnum tíðina hafa þó verið lögfestar nokkrar sérreglur sem mæla fyrir um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns, en þær taka einungis til takmarkaðra tilvika. Þótt enn hafi ekki verið samþykkt almenn lög um bætur fyrir mengunartjón varð þó veruleg breyting árið 2012 með gildistöku laga um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 en þau hafa að geyma hlutlæga bótareglu vegna umhverfistjóns í ákveðnum tilvikum auk þess að byggja á greiðslureglunni.

Í eftirfarandi umfjöllun verður gerð nánari grein fyrir almennu skaðabótareglunni, reglum um hlutlæga bótaábyrgð og greiðslureglunni og kannað hvernig og hvort þeim verður beitt þegar um umhverfistjón er að ræða. Einnig verður farið yfir þær sérreglur sem finna má um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns í íslenskum rétti.

2.3 Almenna skaðabótareglan

Almenna skaðabótareglan, eða sakarreglan eins og hún er kölluð, er óskráð meginregla í íslenskum skaðabótarétti og gildir hún fyrst og fremst um bótagrundvöllinn nema lög mæli fyrir um annað eða sérstakar ástæður liggja fyrir,¹⁹ þ.e. huglægar ábyrgðarleysisástæður s.s. æska og skortur á andlegu heilbrigði. Arnljótur Björnsson skilgreindi sakarregluna sem svo árið 1986:

Maður ber skaðabótaábyrgð á tjóni, sem hann veldur með saknæmum (þ.e. af ásetningi eða gáleysi) og ólögmatum hætti, enda sé tjónið sennileg afleiðing af hegðun hans og raski hagsmunum, sem verndaðir eru með skaðabótareglum. Það er og skilyrði, að sérstakar huglægar afsökunarástæður eigi ekki við um tjónvald, svo sem æska eða skortur á andlegri heilbrigði.²⁰

Þessi skilgreining virðist hafa staðist tímans tönn en Viðar Már Matthíasson byggir einnig á henni í riti sínu *Skaðabótaréttur* frá árinu 2005.²¹ Eins og sjá má af skilgreiningunni eru skilyrði sakarreglunnar saknæmi (þ.e. ásetningur eða gáleysi), ólögmati, orsakatengsl og sennileg afleiðing, auk þess sem huglægar afsökunarástæður mega ekki vera fyrir hendi. Öll

¹⁶ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 535.

¹⁷ Sjá t.d. 3. gr. dönsku laganna um skaðabætur vegna umhverfistjóns, lov nr. 225/1994 om erstatning for miljøskader.

¹⁸ Viðar Már Matthíasson: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“, bls. 510.

¹⁹ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 138.

²⁰ Arnljótur Björnsson: *Skaðabótaréttur*, bls. 54.

²¹ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 140.

framangreind skilyrði þurfa að vera uppfyllt svo að sakarreglan geti verið grundvöllur skaðabótaábyrgðar.²²

Við sakarmatið er hlutlægum mælikvarða beitt til þess að finna út hvernig tjónvaldur hefði átt að hegða sér við þær aðstæður er hann olli tjóni.²³ Hér skipta skráðar hátternisreglur einna mestu máli og dómarrar láta oft nægja að slá því föstu að um brot gegn skráðri hátternisreglu sé að ræða sem tjónvaldi beri að fara eftir, til að komast að niðurstöðu um að tjóni hafi verið valdið með ólögmætum hætti.²⁴ Þegar talið er að háttsemi tjónvalds hafi verið ólögmæt er yfirleitt gengið út frá því að saknæmisskilyrðið sé einnig uppfyllt.²⁵

Skráðum reglum um tiltekna háttsemi er ekki alltaf til að dreifa og þá getur þurft að líta til fyrirmæla stjórnvalda, dómafordæma eða venju. Einnig fer fram heildarmat á aðstæðum öllum og í slíkum tilfellum hefur dómari meira svigrúm til mats á því hvort háttsemi sé saknæm eða ekki, en þó nefnir Viðar Már Matthíasson fjóra þætti sem dómarrar líta helst til við þetta mat samkvæmt dómaframkvæmd. Í fyrsta lagi hversu mikil hætta var á tjóni af háttsemi, í öðru lagi hversu líklegt umfang tjónsins var, í þriðja lagi hversu auðvelt það var fyrir tjónvald að gera sér grein fyrir hættu á tjóni og í fjórða lagi hverjir möguleikar tjónvalds voru á ráðstöfunum til þess að fyrirbyggja tjón.²⁶

Fræðimenn hafa talið, og telja enn, að almennar reglur skaðabótaréttar gildi varðandi umhverfistjón í íslenskum rétti í þeim tilvikum þegar sérreglur ná ekki yfir tjónið.²⁷ Því er miðað við að sakarreglan sé meginreglan um bótagrundvöllinn þegar umhverfistjón á í hlut. Samkvæmt því er nauðsynlegt að sanna sök þess sem olli tjóni á umhverfinu og sýna fram á orsakatengsl háttseminnar og tjónsins sem varð. Hér skal þó minnt á það sem fram kom í kafla 2.1, að enga almenna skilgreiningu er að finna á hugtakinu umhverfistjón í lögum.

Reglan um vinnuveitandaábyrgð getur að sjálfsögðu einnig átt við þegar umhverfistjón verður. Samkvæmt reglunni er skaðabótaábyrgð lögð á atvinnurekanda vegna tjóns sem verður vegna saknæmrar háttsemi starfsmanns hans.²⁸ Ekki verður nánar fjallað um regluna um vinnuveitandaábyrgð í þessu tilliti.

²² Arnljótur Björnsson: *Skaðabótaréttur*, bls. 54.

²³ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 140.

²⁴ Sjá Hrd. 1995, bls. 1052. Í málinu samdi húsasmíðameistarinn A við málrameistarann E um að mála hús, en E slasaðist þegar hann féll niður um op milli hæða og höfðaði því skaðabótamál á hendur A. Í héraðsdómi og Hæstarétti var tekið fram að þar sem opið hefði verið óvarið þegar E féll niður um það væri um að ræða skýlaust brot gegn tilteknum reglugerðarákvæðum um öryggisráðstafanir við byggingarvinnu og var A látinn bera skaðabótaábyrgð á því.

²⁵ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 170.

²⁶ Sama heimild, bls. 192-193.

²⁷ Guðný Björnsdóttir: „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns”, bls. 218 og Viðar Már Matthíasson: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?”, bls. 513.

²⁸ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 257.

Í kafla 3 verður kafað dýpra ofan í sakarregluna og þann vanda sem skapast við beitingu hennar á sviði umhverfísréttar vegna þeirrar sérstöðu sem umhverfistjón hefur.

2.4 Reglan um hlutlæga bótaábyrgð

2.4.1 Almenn

Aukin iðnvæðing og breyting á atvinnuháttum urðu þess valdandi að reglur um víðtækari bótaábyrgð festu sig í sessi, en þær byggja á hlutlægum bótagrundvelli.²⁹ Í því felst að sagnæm háttsemi þarf ekki að koma til svo að um skaðabótaábyrgð geti verið að ræða. Meginskilyrðið er að orsakatengsl séu á milli tjóns og þess atviks sem talið er hafa valdið tjóni en orsakatengslin eru mikilvæg þar sem hlutlægar bótareglur eru yfirleitt afmarkaðar við nánar tilgreind tilvik.³⁰ Reglan um hlutlæga bótaábyrgð er undantekningarregla enda er sakarreglan meginregla íslensks skaðabótaréttar um bótagrundvöllinn og skal hún gilda nema lög eða sérstakar ástæður mæli fyrir um annað, eins og komið hefur fram.

Af augljósum ástæðum getur reglan um hlutlæga bótaábyrgð veitt tjónþola mikið hagræði umfram almennu skaðabótaregluna enda þarf hann ekki að sýna fram á að háttsemin hafi verið sagnæm. Hann þarf þó að sýna fram á að reglan gildi um þá háttsemi sem olli tjóni og einnig fram á orsakatengsl milli háttseminnar og tjónsins.³¹

Sú þróun hefur orðið í norrænum skaðabótarétti að settum lagaákvæðum um hlutlæga ábyrgð hefur fjölgað og á hinum Norðurlöndunum er slík ábyrgð almennt viðurkennd á sviði umhverfísréttar.³² Þar hafa einnig verið sett almenn lög um hlutlæga bótaábyrgð varðandi mengunartjón eins og áður hefur komið fram.

Dæmi eru um að dómstólar hér á landi hafi dæmt hlutlæga ábyrgð án beinnar lagastoðar og þá aðallega þegar um var að ræða tjón sem rakið var til bilunar eða galla í tækjum.³³ Þróunin hefur hins vegar orðið sú að dómstólar hafa ekki dæmt hlutlæga ábyrgð án beinnar lagastoðar, jafnvel þó um hættulega starfsemi hafi verið að ræða, og hafa frekar beitt sakarreglunni með ströngu sakarmati.³⁴ Íslenskir fræðimenn eru ekki á einu máli um það hversu líklegt er að dómstólar myndu beita hlutlægum bótareglum til að skera úr um bótaskyldu vegna umhverfistjóns. Arnljótur Björnsson taldi árið 1986 að þótt hlutlæga bótaábyrgð hefði aðeins verið dæmd í fáum undantekningartilvikum væri ekki útilokað að til svo víðtækrar bótaskyldu gæti komið á öðrum sviðum þegar sérstaklega stæði á. Þannig taldi

²⁹ Arnljótur Björnsson: *Skaðabótaréttur*, bls. 41.

³⁰ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 222.

³¹ Arnljótur Björnsson: *Kaflar úr skaðabótarétti*, bls. 227.

³² Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 224.

³³ Guðný Björnsdóttir: „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns”, bls. 221.

³⁴ Viðar Már Matthíasson: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?”, bls. 514.

hann hlutlæga ábyrgð hugsanlega þegar um sérstaklega hættulega starfsemi væri að ræða, t.d. meðferð kjarnorku, vörslu villidýra, vinnu með sprengiefni o.fl.³⁵ Gunnar G. Schram hélt því fram árið 1995 að hlutlægri ábyrgðarreglu yrði tvímælalaust beitt um mengunartjón eða annað umhverfistjón sem yrði vegna bilunar eða galla í tækjum, en taldi hins vegar frekar hæpið að slík regla yrði lögð á í öðrum tilvikum án lagaheimildar, s.s. vegna venjulegs reksturs iðjuvers.³⁶ Guðný Björnsdóttir taldi ekki útilokað árið 1999 að dómstólar myndu beita hlutlægri bótareglu ef tjón yrði t.d. vegna starfsemi sem felur í sér alvarlega mengunarhættu.³⁷ Viðar Már Matthíasson telur í meira lagi ólíklegt að dómstólar myndu byggja á hlutlægri bótaábyrgð án beinnar lagaheimildar, jafnvel þótt tjóni yrði valdið í starfsemi sem telja mætti hættulega, og telur hann það einnig eiga við um mengunartjón og önnur umhverfistjón.³⁸ Hér er tekið undir orð Viðars Márs og talið fremur ólíklegt, miðað við þróun síðustu ára, að hlutlægri ábyrgð yrði beitt án beinnar lagaheimildar í málum er varða umhverfistjón.

2.4.2 Rökin að baki hlutlægri bótaábyrgð

Helstu rök sem sett hafa verið fram til stuðnings hlutlægum ábyrgðarreglum á hinum Norðurlöndunum og hér er talið að eigi best við þegar um umhverfistjón er að ræða eru í fyrsta lagi þau að hlutlægar ábyrgðarreglur geta haft meiri varnaðaráhrif en almenna skaðabótareglan. Hlutlæg ábyrgð ýtir undir að aðilar í atvinnurekstri leggi áherslu á mengunarvarnir og reyni eftir fremsta megni að fyrirbyggja hvers konar umhverfistjón. Í öðru lagi má nefna þau rök að hlutlæg ábyrgð tengd mengandi atvinnurekstri er skynsamleg og tryggir oft að tjónvaldur geti greitt skaðabætur vegna tjónsins, sérstaklega þegar tjónvaldi ber skylda til að taka ábyrgðartryggingu. Er þetta þáttur í dreifingarhlutverki skaðabótareglna, en samkvæmt því geta þeir sem bera ábyrgð dreift kostnaði vegna tryggingar með hærra verði á vörum eða þjónustu.³⁹ Í þriðja lagi má nefna að ekki er ósanngjarnt heldur eðlilegt að atvinnurekandi, sem hefur fjárhagslegan ávinning af starfsemi sinni, beri hlutlæga ábyrgð á tjóni sem af henni leiðir.⁴⁰ Umhverfismengun og aðrar tegundir umhverfistjóns eru öðrum þræði samfélagslegt vandamál sem mikilvægt er að stemma stigu við eins snemma og mögulegt er áður en afleiðingarnar verða svo alvarlegar að ekki verður úr bætt. Í samræmi við fyrrgreint er talið að hlutlæg bótaábyrgð feli í sér hvatningu fyrir meiri aðgæslu en ella, og því

³⁵ Arnljótur Björnsson: *Skaðabótaréttur*, bls. 108-109.

³⁶ Gunnar G. Schram: *Umhverfisaréttur*, bls. 68.

³⁷ Guðný Björnsdóttir: „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns”, bls. 221.

³⁸ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 536.

³⁹ Sama heimild, bls. 67.

⁴⁰ Sjá nánar umfjöllun hjá Thomas Wilhelmsson: „Bristfällighetsansvaret áterupplivat – synpunkter i anledning av ny finsk rättspraxis”, bls. 533-534.

talið að hlutlægar bótareglur henti vel í þeim tilvikum þegar umhverfistjón verður eða gæti orðið.

Einstök lagaákvæði sem mæla fyrir um hlutlæga ábyrgð vegna umhverfistjóns hafa verið lögfest í gegnum tíðina en um er að ræða sérreglur og því ljóst að þær eiga ekki við nema í nánar tilgreindum tilvikum. Finna má nánari umfjöllun um reglurnar, ásamt öðrum sérreglum um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns, í kafla 2.6.

2.5 Greiðslureglan

2.5.1 Almenn

Greiðslureglan er ein elsta regla umhverfisréttar. Rekja má upphaf hennar til ársins 1970 og stefnuyfirlýsingar Efnahagssamvinnu- og framfarastofnunar Evrópu (OECD).⁴¹ Með tímanum hefur inntak meginreglunnar þróast og er hún orðin að hagkvæmri meginreglu um sanngjarna dreifingu kostnaðar ásamt kröfu um fullnægjandi umhverfisgæði.⁴² Í greiðslureglunni felst að sá sem veldur umhverfismengun skuli greiða kostnað af fyrirbyggjandi aðgerðum sem hafa að markmiði að draga úr, minnka eða koma í veg fyrir hana. Með öðrum orðum, þá skal kostnaður vegna mengunarvarna og úrræða til að bæta fyrir mengunartjón borinn beint af mengunarvaldi og skal það endurspeglast í verði þeirrar vöru og þjónustu sem veldur mengun í framleiðslu eða við neyslu.⁴³ Hagfræðilegt inntak greiðslureglunnar miðar við að önnur skipan geti leitt til þess að ríkið beri kostnað af mengandi starfsemi en það geti falið í sér stuðning hins opinbera við slíka starfsemi sem sé andstætt jafnræði og heilbrigðri samkeppni á markaði.⁴⁴

Vísað er til greiðslureglunnar í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins en þar segir að aðgerðir samningsaðila á sviði umhverfismála skuli 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* [leturbreyting höf.].⁴⁵ Greiðslureglan hefur verið útfærð með þeim hætti að mengunarvaldur er skyldaður til að greiða ákveðinn kostnað, án tillits til þess hvort hann hafi valdið tjóni, og hann er því ekki endilega tjónvaldur eða greiðandi bóta í

⁴¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar”, bls. 387.

⁴² *Miljøretten 1*, bls. 119.

⁴³ Alan Boyle, Catherine Redgwell og Patricia Birnie: *International Law and the Environment*, bls. 322.

⁴⁴ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 540.

⁴⁵ EES-samningnum var veitt lagagildi hér á landi með lögum nr. 2/1993. Í ákvæði 2. mgr. 73. gr. hans er að auki að finna tilvísun í tvær aðrar meginreglur umhverfisréttar, þ.e. regluna um fyrirbyggjandi aðgerðir og regluna um lausn við upptök.

merkingu skaðabótaréttar, þó talað sé um bótaskyldu í íslenska orðalagi ákvæðisins.⁴⁶ Greiðslureglan er því ábyrgðarreгла annars eðlis en skaðabótareglur.⁴⁷

Rökin að baki greiðslureglunni eru margvísleg. Fyrst og fremst má nefna að aðilar í starfsemi sem haft getur í för með sér mengun verða meðvitaðri um ábyrgð sína og jafnframt afleiðingar þess ef ekki er staðið undir henni. Ef þeir eru látnir bera ábyrgð á kostnaði vegna tjóns sem þeir valda draga þeir úr mengun upp að því marki sem jaðarkostnaður vegna þess verður meiri en skaðabæturnar sem komið er í veg fyrir. Þeir eru því líklegri til að huga enn frekar að mengunarvörnum og því að þróa betri tækni og framleiðsluaðferðir og einnig betri aðferðir við hreinsunaraðgerðir eða önnur úrræði til að draga úr tjóni og koma umhverfinu aftur í samt horf svo sem kostur er.⁴⁸ Greiðslureglan felur þannig í sér mikinn hvata til að staðið sé eins vel að rekstri og mögulegt er með tilliti til umhverfisins. Einnig jafnar þessi ábyrgð samkeppnisstöðu fyrirtækja, sérstaklega á alþjóðlegum markaði.⁴⁹

Greiðslureglan kemur víða fyrir í íslenskri löggjöf, en þó í mismunandi útfærslum. Nokkur ákvæði sem hafa að geyma greiðslureglu hafa verið innleidd vegna aðildar íslenska ríkisins að EES-samningnum. Dæmi um lagaákvæði þar sem þeim sem ber ábyrgð á mengun er gert að standa straum af kostnaði vegna mengunarvarna og eftirlits með mengandi starfsemi má m.a. finna í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Á grundvelli laganna hefur m.a. verið sett reglugerð nr. 785/1999 um starfsleyfi fyrir atvinnurekstur sem getur haft í för með sér mengun en þar er mælt fyrir um að rekstraraðilar skuli nota viðeigandi mengunarvarnabúnað og hafa tiltekið eftirlit með losun úrgangsefna. Í þessu samhengi ber einnig að nefna lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012, sem fjallað er ítarlega um í kafla 5, en þau byggja að miklu leyti á greiðslureglunni. Auk framangreinds hafa verið sett ýmis lagaákvæði sem skylda aðila til greiðslu skatta og gjalda og er ætlað að endurspegla greiðslureglu,⁵⁰ sbr. lög nr. 162/2002 um úrvinnslugjald, en markmið laganna er að skapa hagræn skilyrði fyrir endurnotkun og endurnýtingu úrgangs í þeim tilgangi að draga úr magni úrgangs sem fer til endanlegrar förgunar og tryggja viðeigandi förgun spilliefna, sbr. 1. gr.

⁴⁶ Sjá umfjöllun í grein Aðalheiðar Jóhannsdóttur: „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu,” bls. 13.

⁴⁷ Til skýringarauka má geta þess að reglan, sem á ensku er kölluð *polluter pays principle*, hefur einnig verið kölluð mengunarbótareгла í íslensku máli, en greiðslureгла verður þó að teljast réttara heiti því gera verður skýran greinarmun á greiðslureglunni annars vegar og hefðbundnum skaðabótareglum hins vegar. Þegar sami texti á norsku (... og om at forurenseren betaler) og ensku (... and that the polluter should pay) er hafður til hliðsjónar, má sjá að íslenska þýðingin er ekki fyllilega hliðstæð. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til laga um Evrópska efnahagssvæðið segir um 73. gr. að *sá sem skaði umhverfið skuli bera kostnaðinn við að lagfæra það sem aflaga hefur farið* [leturbreyting höf.] en segja má að þessi orð lýsi greiðslureglunni betur en orðin í samningsákvæðinu sjálfu.

⁴⁸ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 14.

⁴⁹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu”, bls. 14.

⁵⁰ Sjá nánar grein Aðalheiðar Jóhannsdóttur: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar”, bls. 390.

Svo greiðslureglan hafi tilætluð áhrif er mikilvægt að hún sé útfærð með skýrum hætti í lögum. Í fyrsta lagi þarf að tilgreina með nákvæmum hætti hvaða aðili það er sem skuli bera ábyrgð hverju sinni og í öðru lagi hvaða kostnaður það er sem ábyrgðaraðila ber að standa straum af.⁵¹ Þetta er augljóst þegar haft er í huga að um íþyngjandi skyldur er að ræða sem ríkisvaldið leggur á herðar aðila í atvinnurekstri.

2.5.2 Tengsl við regluna um hlutlæga bótaábyrgð

Þó greiðslureglunni svipi til reglunnar um hlutlæga bótaábyrgð er þar munur á. Greiðslureglan er ekki skilyrðislaust háð því að tjón hafi orðið því hún mælir einnig fyrir um greiðslu kostnaðar vegna fyrirbyggjandi aðgerða, þ. á m. notkun mengunarvarna. Þó er athygli vakin á því að samkvæmt tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð, sem fjallað er nánar um í kafla 4, hefur bótaþátturinn verið fléttaður við greiðsluregluna að ákveðnu leyti. Einnig er regla 16. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 sérstök að því leyti að um er að ræða hlutlæga bótaábyrgð mengunarvalds á bráðamengunartjóni og skal hann taka ábyrgðartryggingu eða leggja fram aðra fullnægjandi tryggingu til þess að standa straum af kostnaði vegna tjónsins. Í þessu tilfalli virðist vera um einhvers konar blöndu af hlutlægri bótareglu og greiðslureglu að ræða. Fjallað er ítarlega um ákvæðið í kafla 2.6.2.

Tengslum hlutlægra ábyrgðarreglna og greiðslureglunnar verður best lýst á þann hátt að hlutlæga ábyrgðin samrýmist vel því markmiði sem greiðslureglan stefnir að, þ.e. að sá sem valdi mengun skuli bera ábyrgð á kostnaði vegna hennar, og t.d. hefur það ótvírætt verið viðhorf Evrópusambandsins.⁵²

Samkvæmt framangreindu má sjá að þau rök að baki hlutlægum bótareglum og greiðslureglunni sem snerta varnaðarhlutverk bótareglna eru nánast þau sömu. Reglurnar stefna að því að greiddur verði ákveðinn kostnaður til að fyrirbyggja tjón, til að draga úr tjóni sem orðið hefur og til að koma umhverfinu í samt horf svo sem kostur er. Greiðslureglan er því, líkt og áður hefur komið fram varðandi hlutlægu bótaábyrgðina, þýðingarmikil regla þegar umhverfistjón verður.

2.6 Sérstök lagaákvæði um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns

2.6.1 Almenn

Líkt og komið hefur fram telja fræðimenn að almennar reglur skaðabótaréttar gildi varðandi umhverfistjón í þeim tilvikum þegar sérregla gildir ekki um tjónið. Hér og þar í löggjöf er

⁵¹ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar”, bls. 391.

⁵² Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 540.

varðar umhverfi og náttúru Íslands má finna lagaákvæði sem hafa að geyma sérreglur um bótaábyrgð vegna umhverfistjóns og ganga þær framur almennu skaðabótareglunni í samræmi við viðurkenndar lögskýringarreglur (*lex specialis*). Í eftirfarandi umfjöllun verða helstu sérreglurnar raktar.

2.6.2 Sérreglur laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004

Í 1. mgr. 7. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 er regla um skaðabótaábyrgð vegna mengunar, en þar segir að hver sá sem valdi mengun í mengunarlögsögu Íslands beri ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum á því tjóni sem rakið verður til mengunarinnar.

Í 1. mgr. 16. gr. sömu laga er sérregla varðandi bráðamengun, en þar kemur fram að mengunarvaldur sé ábyrgur fyrir bráðamengunartjóni þótt tjónið verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans eða starfsmanna hans, sé mengunin af völdum flutnings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum eða atvinnustarfsemi sem talin er upp í a-lið viðauka I.⁵³ Þessi ábyrgð tekur til tjóns sem nemur allt að 1 milljón SDR. Með ákvæðinu var lögfest hlutlæg bótaregla, enda þarf ekki að sýna fram á saknæmi.⁵⁴ Gildissvið laganna er þó takmarkað og sömuleiðis gildissvið reglunnar sjálfar. Í fyrsta lagi gildir hún einungis um tjón sem verður vegna bráðamengunar, þ.e. mengunar sem verður skyndilega og krefst tafarlausra aðgerða, sbr. 2. tölul. 3. gr. Í öðru lagi gildir hún einungis um tjón vegna bráðamengunar sem hlýst af mengun hafs og stranda, sbr. 11. tölul. 3. gr. Í þriðja lagi gildir reglan einungis ef mengunin verður af völdum flutnings á olíu, eiturefnum eða hættulegum efnum annars vegar, eða af völdum atvinnustarfsemi sem talin er upp í a-lið viðauka I hins vegar, sbr. 1. mgr. 16. gr. Í fjórða og síðasta lagi má svo nefna að þak er sett á ábyrgðina samkvæmt ákvæðinu. Samkvæmt framangreindu gilda almennar reglur skaðabótaréttar um annað tjón af völdum mengunar en það sem verður á hafi og ströndum og um tjón umfram 1 milljón SDR í kostnaði.⁵⁵

⁵³ Í a-lið viðauka I með lögnum er talin upp starfsemi sem valdið getur bráðamengun á hafi eða ströndum vegna eðlis starfseminnar og/eða nálægðar hennar við sjó.

⁵⁴ Í lögum nr. 32/1986 um varnir gegn mengun sjávar sem felld voru úr gildi með framangreindum lögum nr. 33/2004 var að finna ábyrgðarreglu í 15. gr. Þar sagði að hver sá, sem ylli mengun sjávar í mengunarlögsögu Íslands bæri fulla ábyrgð á því mengunartjóni sem yrði. Viðar Mór Matthíasson telur að í þessu tilfelli hafi mengunarvaldur aðeins borið ábyrgð á því tjóni sem hann olli með saknæmum hætti, þar sem ekki var sérstaklega tekið fram í lagaákvæðinu að ábyrgðin væri hlutlæg, sjá nánar í grein hans: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“, bls. 511. Hér er fallist á þá skoðun, enda lögnum síðar breytt og þá sérstaklega tekið fram að um hlutlæga ábyrgð sé að ræða.

⁵⁵ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu“, bls. 22.

Í frumvarpi að lögum var orðið „hreinsunaraðgerðir” í skilgreiningarákvæði 2. tölul. 3. gr. en við meðferð frumvarpsins á Alþingi var það fellt út og orðið „aðgerðir” sett inn í staðinn. Um breytinguna segir í nefndaráliti umhverfisnefndar að lagt sé til að orðið aðgerðir sé frekar notað þar sem viðbrögð við bráðamengun geti falið í sér fleiri aðgerðir en beina hreinsun, t.d. stöðvun leka, náttúruvernd og vernd fyrir almenning.⁵⁶ Með þetta í huga virðist sem svo að ekki einungis fjárhagslegt tjón vegna bráðamengunar fái bætt samkvæmt reglu 16. gr. laganna, heldur einnig eiginlegt umhverfistjón að einhverju leyti, þó sá þáttur sé mjög óljós.⁵⁷ Auk þess er hugtakið mengunartjón samkvæmt lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda víðtækara en tjónshugtak almenns skaðabótaréttar, eins og kom fram í kafla 2.1, því það nær einnig yfir kostnað vegna ráðstafana til þess að koma í veg fyrir tjón, en óljóst er hvað fæst bætt að þessu leyti umfram almennar reglur skaðabótaréttar.⁵⁸ Samkvæmt framangreindu virðist sem svo að 16. gr. innihaldi tiltekna útfærslu á greiðslureglu, þar sem flutningsaðilum olíu, eiturefna eða hættulegra efna og þeim sem stunda atvinnustarfsemi sem talin er upp í a-lið viðauka I með lögum er gert skylt að taka ábyrgðartryggingu eða aðra fullnægjandi tryggingu fyrir greiðslu vegna tjóns, sbr. 3. másl. 1. mgr. 16. gr. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum kemur fram að þar sem svo víðtæk ábyrgðarskylda sé lögð á rekstraraðila án þess að saknæmt atferli komi til verði stjórnvöld að haga því þannig að viðkomandi rekstraraðili geti tryggt sig gegn slíku tjóni.⁵⁹ Sett hefur verið reglugerð nr. 1078/2005 um tryggingar skipa og starfsemi á landi vegna bráðamengunar og þar má í 2. gr. finna þær tryggingar sem heimilt er að taka.

Samkvæmt fyrrgreindu má ætla að undir skaðabótareglu 1. mgr. 7. gr. laganna falli fyrst og fremst fjárhagslegt mengunartjón sem bætt verður á grundvelli sakarreglunnar. Aftur á móti felur 16. gr. laganna í sér ákveðna blöndu af greiðslureglu og hlutlægru bótareglu, en samkvæmt því verður bætt fyrir tjón á fjárhagslegum hagsmunum annarra og einnig fyrir kostnað vegna hreinsunar ef tjón hefur orðið. Af því má draga þá ályktun að ákvæðið feli að einhverju leyti í sér ábyrgð vegna eiginlegs umhverfistjóns.

2.6.3 Sérregla í lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996

Hlutlæga bótareglu er að finna í 28. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996. Þar er skaðabótaskylda lögð á þann sem ábyrgð ber á afmarkaðri notkun, sleppingu og dreifingu eða

⁵⁶ Alpt. 2003-04, A-deild, bls. 4065.

⁵⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu”, bls. 24-25.

⁵⁸ Sjá umfjöllun í grein Aðalheiðar Jóhannsdóttur: „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu”, bls. 22.

⁵⁹ Alpt. 2003-04, A-deild, bls. 898.

markaðssetningu erfðabreyttra lífvera samkvæmt lögnum ef þær berast út í umhverfið, án tillits til þess hvort tjónið verði rakið til saknæmrar háttsemi eða ekki. Í athugasemdum um lagaákvæðið í greinargerð segir að sá sem beri ábyrgð á starfseminni væri oftast sá einstaklingur eða lögaðili sem fengið hefði leyfi fyrir viðkomandi starfsemi. Einnig er þar tekið fram að önnur skilyrði skaðabótaréttar þurfi að vera uppfyllt.⁶⁰ Orsakatengsl þarf því að sanna á milli þeirrar háttsemi sem talin er valda tjóni og þess tjóns sem verður.

Hvorki af orðalagi ákvæðisins né lögskýringargögnum verður séð hvers konar tjón fæst bætt í þessu tilviki en allt bendir til þess að reglan nái einungis yfir hefðbundið umhverfistjón, þ.e. tjón sem hefur í för með sér skerðingu á fjárhagslegum hagsmunum tiltekins aðila.

2.6.4 Sérreglur vatnalaga nr. 15/1923

Í vatnalögum nr. 15/1923 var fyrir breytingu árið 2011 að finna tvær reglur þar sem kveðið var á um bótaábyrgð án sakar.⁶¹ Með breytingarlögum nr. 132/2011 var almenn bótaregla tekin upp í lögin, sbr. 1. mgr. 141. gr., en þar er mælt fyrir um að eigandi mannvirkis við vatn, eða sá sem stendur fyrir framkvæmdum við vatn, beri ábyrgð á tjóni sem af framkvæmdunum hlýst án tillits til þess hvort tjón verði rakið til saknæmrar háttsemi eða ekki, ef ráðist er án leyfis í leyfisskyldar framkvæmdir, ef staðið er þannig að framkvæmdum að ekki fullnægi áskilnaði 80. gr. laganna⁶² eða ef brestur verður á viðhaldi mannvirkis, sbr. 1.-3. tölul. 1. mgr. 141. gr. Í athugasemdum greinargerðar segir að ákvæðið hafi verið sett til að hnykkja á bótaábyrgð við þessar aðstæður og mæla fyrir um hlutlæga ábyrgð og er ástæðan sú hversu erfitt er að sýna fram á saknæmi í slíkum málum. Bótaskyldan sé þó bundin við framangreind þrjú tilvik og er tekið sérstaklega fram að í öðrum tilvikum gildi almennar reglur skaðabótaréttar.⁶³ Í samræmi við fyrrgreint þarf að sýna fram á orsakatengsl milli háttsemi og tjóns.

Ekki er ljóst hvaða hagsmunir það eru sem bæta skuli fyrir skv. ákvæði 1. mgr. 141. gr. ef til tjóns kemur, en miða verður við að það sé a.m.k. allt tjón sem uppfyllir skilyrðin og hægt

⁶⁰ Alþt. 1995-96, A-deild, bls. 1234.

⁶¹ Í 1. mgr. 136. gr. var mælt fyrir um ábyrgð vegna tjóns sem hlýst af verki sem framkvæmt er án leyfis, þar sem leyfis er krafist skv. lögnum. Í 2. mgr. er kveðið á um ábyrgð vegna tjóns sem hlýst af því að vatnsvirki eða vatnaframkvæmd fullnægir ekki sanngjörnum kröfum um öryggi eða skilyrðum í leyfi eða brestur verður á viðhaldi mannvirkis. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum nr. 132/2011 um breytingu á vatnalögum nr. 15/1923 segir að í báðum ákvæðunum hafi verið kveðið á um ábyrgð án sakar, sbr. þskj. 949, 139. lögþ. 2010-11, bls. 55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

⁶² 80. gr. fjallar um aðgæsluskyldu þannig að ekki stafi af mannvirkjum eða framkvæmdum hætta eða veruleg óþægindi fyrir umferð, eða eignaspjöll annarra, sbr. 1. mgr. og um aðgæsluskyldu við hvers konar framkvæmdir í eða við vötn svo að sem minnst röskun verði á vatni, gæðum þess, vistkerfi o.fl., og einnig svo ekki valdi öðrum tjóni eða óhagræði.

⁶³ Þskj. 949, 139. lögþ. 2010-11, bls. 55 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

er að meta eftir almennum peningalegum mælikvarða. Því er ósvarað hvort eiginlegt umhverfistjón gæti notið einhvers konar verndar samkvæmt ákvæðinu.

2.6.5 Sérregla í lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001

Í lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001 er mælt fyrir um hlutlæga bótaábyrgð í 1. mgr. 28. gr. Þar segir að leyfishafar samkvæmt lögnum séu skaðabótaskyldir vegna hvers konar tjóns sem stafar af kolvetnisstarfsemi, þar á meðal umhverfisspjöll, án tillits til þess hvort tjónið verði rakið til sakar. Athygli vekur að sérstaklega er tekið fram að tjón á umhverfinu falli hér undir og skýrist það hugsanlega af eðli starfseminnar sem um ræðir. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögnum segir að um hlutlæga reglu sé að ræða og því þurfi sá sem verður fyrir tjóni af völdum kolvetnisstarfsemi ekki að sanna að tjónið sé afleiðing saknæmrar háttsemi, en að sjálfsögðu þurfi að sýna fram á að almenn skilyrði hlutlægrar ábyrgðar séu fyrir hendi. Hér skal því sýna fram á orsakatengsl. Í greinargerð segir einnig að það sé leyfishafi sem beri skaðabótaábyrgð skv. ákvæðinu og skiptir því ekki máli þó verktaki hans hafi valdið tjóninu, en leyfishafi getur aftur á móti átt endurkröfu á hendur verktaka eftir almennum reglum skaðabótaréttar. Rökin sem búa að baki reglu 28. gr. eru þau að um sé að ræða starfsemi sem almennt má telja hættulega.⁶⁴

Í 3. og 4. mgr. 28. gr. laganna má finna takmarkanir á meginreglunni í 1. mgr. Í 3. mgr. er mælt fyrir um að bætur fyrir líkamstjón eða vegna missis framfæranda annars vegar, og fyrir munatjón hins vegar, megi lækka eða fella niður vegna eigin sakar tjónþola eða þess sem lést. Sá munur er gerður á að þegar um líkamstjón eða missi framfæranda er að ræða er krafist ásetnings eða stórkostlegs gáleysis tjónþola en þegar um munatjón er að ræða er einungis krafist ásetnings eða gáleysis. Kröfurnar eru því strangari til lækkunar eða niðurfellingar bóta þegar afleiðingin er líkamstjón eða andlát tjónþola. Í 4. mgr. kemur fram að bætur vegna umhverfisspjalla megi lækka eða fella niður þegar sannað er að tjón hafi orðið vegna náttúruhamfara eða annarra óviðráðanlegra atvika sem leyfishafa verður ekki kennt um. Samkvæmt athugasemdum í greinargerð byggir ákvæðið á því að skaðabætur vegna tjóns sem verður við kolvetnisstarfsemi geti orðið verulega háar.⁶⁵

Þrátt fyrir að umhverfisspjöll séu sérstaklega tiltekin í 1. mgr. 28. gr. er engan veginn ljóst hvaða áhrif því er ætlað að hafa. Ekki er skýrt hvað fellur undir hugtakið og virðist það því skilgreiningaratriði hverju sinni, en engar leiðbeiningar er að finna í lögskýringargögnum. Af athugasemdum greinargerðar má sjá að gert er ráð fyrir tilteknum tjónþola í tilvikum slíks

⁶⁴ Alþt. 2000-01, A-deild, bls. 1013.

⁶⁵ Sama heimild.

tjóns, sem verður þá væntanlega fyrir ákveðinni skerðingu fjárhagslegra hagsmuna. Því má leiða að því líkur að hér undir falli einungis hefðbundið umhverfistjón en eiginlegt umhverfistjón sé eftir sem áður óbætt.

2.6.6 Sérregla í lögum um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986

Í 34. gr. laga um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986 segir að gangi búpeningur í engi, tún, garðlönd eða önnur afgirt svæði og valdi tjóni skuli eigandi gjalda ábúanda bætur. Í athugasemdum greinargerðar segir að ákvæðið gildi þegar búfé gengur í engi, tún og garðlönd án tillits til þess hvort landið sé girt eða ekki.⁶⁶ Samkvæmt því verður eigandi ekki skaðabótaskyldur þegar búfé gengur á önnur svæði, nema þau séu girt. Skaðabótaábyrgð skv. 34. gr. er hlutlæg en ekki er það skilyrði skaðabótaskyldu að fjáreiganda verði kennt um tjónið.⁶⁷ Viðar Már Matthíasson heldur því fram að í öðrum tilvikum en skv. 34. gr. laga nr. 6/1986 ætti að leggja sakarregluna til grundvallar varðandi ábyrgð á tjóni af völdum dýra, en telur þó að dómstólar myndu gera strangari kröfur til aðgæslu þeirra sem ættu eða hefðu vörslu hættulegra dýra.⁶⁸

Samkvæmt ákvæðinu skulu bætur greiddar til ábúanda á þeirri jörð sem orðið hefur fyrir tjóni og er því um bætur fyrir fjárhagslega hagsmuni hans að ræða í þessu tilfelli, þ.e. hefðbundið umhverfistjón.

2.6.7 Sérreglur í lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 og lögum um fiskeldi nr. 71/2008

Í lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006 er að finna bótaákvæði vegna tiltekinna framkvæmda og mannvirkja í eða við vötn, sbr. 34. og 35. gr. laganna. Ef þessar framkvæmdir valda öðrum veiðiréttarhöfum tjóni skulu þeir veiðiréttarhafar, sem framkvæmdin er fyrst og fremst til hagsbóta fyrir, sbr. 4. mgr. 34. gr. eða þeir veiðiréttarhafar sem heimild hafa fengið til mannvirkjagerðar, sbr. 2. mgr. 35. gr., bæta fyrir tjónið.

Í 2. mgr. 36. gr. sömu laga er að finna bótaákvæði sem ætlað er að taka til annarra tilvika en þeirra sem um er fjallað í 34. og 35. gr. Þar segir að ef sannað þygi að framkvæmd eða mannvirkjagerð í eða við veiðivatn spilli fiskgengd, lífríki o.fl. og slíkt valdi veiðiréttarhafa tjóni, skuli sá aðili sem að framkvæmd stendur bæta tjónið. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögnum kemur fram að ákvæðinu var bætt við önnur ákvæði kaflans í

⁶⁶ Alþt. 1986, A-deild, bls. 313-314.

⁶⁷ Arnljótur Björnsson: *Kaflar úr skaðabótarétti*, bls. 235.

⁶⁸ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 474.

öryggisskyni.⁶⁹ Hér má einnig benda á 2. og 3. mgr. 18. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008, en samkvæmt ákvæðunum ber rekstrarleyfishafi ábyrgð á tjóni á hagsmunum veiðiréttarhafa sem verndar njóta skv. lögum um lax- og silungsveiði. Í framangreindum bótaákvæðum er ekki tekið sérstaklega fram að bótagrundvöllurinn sé hlutlæg ábyrgð, þ.e. að tjón skuli bætt óháð því hvort um saknæma háttsemi sé að ræða, en í lögskýringargögnum varðandi 2. og 3. mgr. 18. gr. laga um fiskeldi kemur fram að þar sé um að ræða bótaábyrgð án tillits til sakar.⁷⁰ Segir að eðlilegt sé, í ljósi þess hagsmunamats sem löggjöf á sviði lax- og silungsveiði feli í sér, að fiskeldisstöðvar beri hallann af því ef staðsetning þeirra og starfsemi veldur sannanlega rýrnun veiði í nærliggjandi veiðivötnum.⁷¹ Er auk þess tekið fram að í öðrum tilvikum en þeim sem falla undir 18. gr. gildi almennar reglur íslensks skaðabótaréttar.

Af framangreindum bótaákvæðum laga um lax- og silungsveiði og laga um fiskeldi má sjá að tjónið sem fæst bætt á grundvelli þeirra er fjárhagslegt tjón annarra veiðiréttarhafa vegna rýrnunar á veiði. Því virðist sem eiginlegt umhverfistjón fái ekki bætt á grundvelli þeirra.

2.6.8 Sérregla í samningi um álbræðslu við Straumsvík, sbr. lög nr. 76/1966

Með lögum nr. 76/1966 var samningi milli íslenska ríkisins og Swiss Aluminium Ltd. um álbræðslu við Straumsvík veitt lagagildi. Samkvæmt 12. gr. samningsins ber Íslenska Álfélagið hf. bótaábyrgð vegna tjóns sem verður vegna mengunar af gasi og reyk frá álbræðslunni. Arnljótur Björnsson telur að hér sé um hlutlæga bótareglu að ræða.⁷² Gildissvið reglunnar er takmarkað við ákveðin svæði umhverfis verksmiðjuna og er þ.a.l. fremur takmarkað. Tveir dómar hafa gengið í Hæstarétti þar sem reyndi á hlutlægu ábyrgðina en í báðum málunum var sýknað vegna skorts á sönnun um orsakatengsl.⁷³

2.6.9 Sérregla í alþjóðasáttmála um ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar

Að lokum má nefna alþjóðasáttmála um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar sem veitt hefur verið lagagildi hér á landi, sbr. lög nr. 14/1979 og auglýsingur nr. 10/1980 sem birt er í C-deild Stjórnartíðinda. Í 3. gr. sáttmálans er að finna hlutlæga

⁶⁹ Alþt. 2005-06, A-deild, bls. 3533.

⁷⁰ Alþt. 2007-08, A-deild, bls. 4832.

⁷¹ 3. mgr. 18. gr. laga um fiskeldi á sér fyrirmynd í 70. gr. eldri laga um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 sem hljómaði svo: „Nú veldur eldisstöð rýrnun á veiði í vatni og skal þá bæta tjónið eftir mati ef eigi semur.“ Ekki var talið að ákvæðið fæli í sér hlutlæga bótaábyrgð, sbr. umfjöllun Viðars Mús Matthíasonar: *Skaðabótaréttur*, bls. 535, enda hefði þurft að taka skýrt fram ef svo hefði átt að vera. Breyting hefur því orðið hér á.

⁷² Arnljótur Björnsson: *Kaflar úr skaðabótarétti*, bls. 237.

⁷³ Annars vegar er um að ræða Hrd. 1986, bls. 79 og hins vegar Hrd. 1986, bls. 110. Í báðum málunum ráku stefnendur kjúklingabú skammt frá álverinu. Urðu þeir fyrir stórfelldum afföllum á kjúklingum sem þeir töldu vera vegna mengunar frá álverinu. Héraðsdómur og Hæstiréttur töldu það ósannað og var Íslenska Álfélagið því sýknað. Nánari umfjöllun um Hrd. 1986, bls. 79 er að finna í kafla 3.5.1.

bótareglu en þar segir að eigandi skips, sem flytur umbúðalaus olíu, skuli bera ábyrgð á allri mengun af völdum olíu sem hefur lekið eða verið losuð úr skipi. Þó verður eigandi skips ekki látinn sæta ábyrgð ef hann getur sannað að tjón hafi orðið vegna ófriðar, hernaðaraðgerða, borgarastyrjaldar, uppreisnar eða náttúruhamfara sem eru óviðráðanlegar, og ekki heldur ef tjónið má rekja til háttsemi þriðja manns sem olli því með ólögætum hætti.

Sáttmálinn fylgir sem viðauki við auglýsinguna í C-deild Stjórnartíðinda en ákvæði hans eru ekki birt á annan hátt. Því er álitaefni hvernig ákvæðunum verður beitt í framkvæmd og hvert lagalegt gildi þeirra er í raun.

2.7 Hver er réttarstaðan þegar engar sérreglur gilda?

Af framangreindum bótaákvæðum má sjá að þau eru öll atviksbundin og takmarkast við mismunandi tegundir tjónsatburða. Yfirleitt hafa sérreglurnar verið settar til þess að mæla fyrir um hlutlæga bótaábyrgð og af þeim má ráða að þær hafa verið lögfestar um þau tilfelli sem teljast mega alvarleg og erfitt að fá tjón vegna þeirra bætt á grundvelli sakarreglunnar þar sem nánast ómögulegt er að sýna fram á sök tjónvalds í slíkum tilvikum. Því er fyrirsjáanlegt að tjón fengist yfirleitt ekki bætt ef sakarreglan væri látin gilda. Þó verður ávallt að gæta að því að skilyrðinu um orsakatengsl sé fullnægt þegar sérreglunum er beitt.

Mismunandi er samkvæmt ákvæðunum af hvaða orsökum tjón skuli vera til að falla þar undir og hvers konar hagsmunir fást bættir samkvæmt ákvæðunum. Í sumum tilfellum eru ákveðnir tjónþolar tilgreindir, þ.e. tekið fram að eigendur ákveðinna fjárhagslegra hagsmuna fái tjón sitt bætt, sbr. veiðiréttarhafar skv. lögum um lax- og silungsveiði, en í öðrum tilfellum er ekkert sagt um þetta atriði, sbr. 28. gr. laga um erfðabreyttar lífverur. Einnig er mismunandi hvaða aðili það er, sem sæta skal skaðabótaábyrgð vegna tjóns samkvæmt sérreglunum, þó oftast sé það eigandi, rekstraraðili, leyfishafi o.s.frv. Þetta fyrirkomulag er líklegt til að ýta undir að aðilar, sem til þess eru bærir og hafa einna helst tök á því, fyrirbyggja tjón eins og mögulegt er og verði meðvitaðri um hættuna á tjóni.

Sérreglurnar um bótaábyrgð vegna umhverfistjóns eiga aðeins við í undantekningartilvikum og taka almennar reglur skaðabótaréttar við þar sem þeim sleppir. Meginreglan er þá almenna skaðabótareglan líkt og áður hefur komið fram. Ýmis vandkvæði fylgja beitingu almennu skaðabótareglunnar um slíkt tjón, þó einkum og sér í lagi um eiginlegt umhverfistjón. Fjallað verður nánar um beitingu almennu skaðabótareglunnar þegar um umhverfistjón er að ræða í næsta kafla.

3 Almenna skaðabótareglan og sérstaða umhverfistjóns

3.1 Almenn

Í undanfarandi kafla var komist að þeirri niðurstöðu að í þeim tilfellum sem sérstöku lagaákvæðum um skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns sleppir sé það almenna skaðabótareglan sem gildi. Umræddar sérreglur eru fremur óalgengar og því í flestum tilfellum sem beita þyrfti sakarreglunni við úrlausn um skaðabótaskyldu vegna umhverfistjóns. Eins og fjallað var um í kafla 2.3 þurfa ýmis skilyrði að vera uppfyllt svo skaðabótaábyrgð geti stofnast á grundvelli sakarreglunnar, t.d. þarf ákveðinn aðili að hafa orðið fyrir tjóni vegna saknæmrar háttsemi tjónvalds og orsakatengsl þurfa að vera á milli háttsemi og tjóns. Einnig er tjón almennt bætt eftir peningalegum mælikvarða samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar.

Umhverfistjón hefur ákveðna sérstöðu samanborið við hefðbundið tjón í skaðabótarétti sem getur valdið ýmsum vandkvæðum þegar sakarreglunni og hefðbundnum reglum skaðabótaréttar er beitt. Vandast málið enn frekar þegar um eiginlegt umhverfistjón er að ræða. Í fyrsta lagi getur verið erfitt að tilgreina tjónið með nákvæmum hætti, t.d. ef það er mjög útbreitt eða hefur áhrif á marga þætti umhverfisins. Auk þess er eiginlegt umhverfistjón yfirleitt ófjárhagslegt og jafnvel ómögulegt að meta það eftir peningalegum mælikvarða. Í öðru lagi getur verið erfitt að tilgreina tjónvald og, þó það takist, að sýna fram á að saknæm háttsemi hans hafi valdið tjóninu. Í þriðja lagi er yfirleitt ekki mögulegt að benda á tiltekinn tjónþola þegar um eiginlegt umhverfistjón er að ræða þar sem tjónið verður venjulega vegna skerðingar einhvers konar almannahagsmuna og því spurning hver teljist eiga nægilega hagsmuni til að geta krafist skaðabóta. Í fjórða lagi getur verið erfitt að tilgreina með nákvæmum hætti upptök og orsakir tjóns, auk þess sem sönnunarstaða tjónþola er erfið þegar sýna þarf fram á að tjón hafi verið sennileg afleiðing af háttsemi. Í fimmta og síðasta lagi má nefna að erfitt getur verið að ákvarða upphaf fyrningar þegar um umhverfistjón er að ræða, því tjónið uppgötvast oft ekki fyrr en mörgum árum eða jafnvel áratugum eftir að tjónsatburður verður.⁷⁴

Vegna framangreindrar sérstöðu umhverfistjóns og þeirra álitaefna sem upp spretta vegna þess er spurning hvort sakarreglan þjóni hlutverki sínu nægilega vel í slíkum málum og stuðli að aukinni vernd umhverfisins gegn tjóni. Í eftirfarandi köflum verður fjallað um framangreind álitaefni og leitað svara við fyrrgreindri spurningu.

⁷⁴ Sjá umfjöllun í grein Viðars Más Matthíassonar: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?“, bls. 517-523.

3.2 Fjárhagslegt og ófjárhagslegt tjón

Í kafla 2.1 var fjallað um muninn á tjónshugtaki almenns skaðabótaréttar og tjónshugtakinu þegar um umhverfistjón er að ræða, en fyrrgreinda hugtakið er alltaf háð því að mögulegt sé að meta tjónið eftir almennum fjárhagslegum mælikvarða.⁷⁵ Þegar um hefðbundið umhverfistjón er að ræða er yfirleitt mögulegt að ákvarða skaðabætur vegna þess eftir almennum peningalegum mælikvarða, enda er þá fyrir hendi skerðing á fjárhagslegum hagsmunum einstaklings eða hóps einstaklinga. Hins vegar vaknar sú spurning oft en ekki varðandi eiginlegt umhverfistjón hvort mögulegt sé að meta það og bæta eftir peningalegum mælikvarða með einhverjum hætti.

Fjárhagslegt tjón fæst venjulega bætt samkvæmt almennum skaðabótareglum ef þau skilyrði sem við eiga eru uppfyllt, en miski (ófjárhagslegt tjón) verður þó ekki bættur nema samkvæmt sérstakri lagaheimild.⁷⁶ Finna má heimildir til að bæta miska sem verður vegna líkamstjóns í skaðabótalögum nr. 50/1993. Í 3. gr. laganna er fjallað um tímabundinn miska, eða þjáningarbætur eins og hann er kallaður, og í 4. gr. er fjallað um varanlegan miska. Einnig er heimild til að bæta miska í 26. gr. laganna og gildir hún ef líkamstjóni er valdið af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi eða ef um er að ræða ólögmæta meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu manns. Viðar Már Matthíasson telur samkvæmt þessu almennt ekki mögulegt að krefjast miskabóta fyrir ófjárhagslegt tjón á umhverfinu, nema talið verði að í því felist ólögmæt meingerð gegn persónu manns, æru, frelsi eða friði. Umhverfistjón þurfi því almennt að vera fjártjón til að það fái bætt eftir almennum reglum skaðabótaréttar.⁷⁷ Hér er fallist á þessa niðurstöðu Viðars Mús enda enga sérstaka lagaheimild að finna til þess að bæta miska vegna umhverfistjóns og því blasir vandamálið við þegar um eiginlegt umhverfistjón er að ræða. Ef ómögulegt er að meta tjónið eftir fjárhagslegum mælikvarða, hvernig er þá mögulegt að fá það bætt? Ljóst er að hér vantar betri skilgreiningu á hugtakinu umhverfistjón og sérstakar reglur um það hvernig slíkt tjón verður bætt.⁷⁸

3.3 Tjónvaldur og sök hans

Samkvæmt sakarreglunni er það sá sem olli tjóni með saknæmum og ólögmætum hætti sem skal bera ábyrgð og greiða tjónþola skaðabætur, og tjónþoli þarf að sanna saknæma háttsemi tjónvalds.⁷⁹

⁷⁵ Viðar Már Matthíasson: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna”, bls. 518.

⁷⁶ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 537.

⁷⁷ Sama heimild, bls. 537.

⁷⁸ Sama heimild, bls. 541.

⁷⁹ Sama heimild, bls. 208.

Umhverfistjón getur orðið skyndilega en einnig getur það þróast á mjög löngum tíma, t.d. þegar það verður vegna mengunar frá stóriðju. Einnig er hugsanlegt að tjónvaldur sé fleiri en einn, sbr. *dóm bæjarþings Reykjavíkur frá 31. desember 1981 í málinu nr. 2609/1980* sem reifaður er í kafla 3.5.1, en þar var ekki talið mögulegt að greina á milli tveggja meintra tjónvalda og þeir báðir látnir bera ábyrgð. Í sumum tilvikum getur jafnvel verið ógerlegt að finna út fjölda tjónvalda, t.d. í tilvikum dreifðrar mengunar. Þá getur verið vandasamt að finna nákvæm upptök mengunar og einnig getur verið erfitt að sanna sök við þess háttar aðstæður. Hver er tjónvaldurinn, og ef hægt er að tilgreina hann, var háttsemi hans saknæm? Við þessum spurningum fást ekki auðveld svör, en ljóst er að nauðsynlegt er að tilgreina þann sem olli tjóni svo að mögulegt sé að láta hann sæta ábyrgð.

Afleiðingar þess að tjónvaldur finnst ekki verða þær að hvorki er hægt að krefja ákveðinn aðila um skaðabætur né krefjast þess að hann hagi starfsemi sinni með þeim hætti að komið sé í veg fyrir umhverfistjón. Að þessu leyti henta almennar reglur skaðabótaréttar ekki vel þegar um umhverfistjón er að ræða.

3.4 Tjónþoli

Grundvallarskilyrði þess að hægt sé að krefjast skaðabóta samkvæmt reglum skaðabótaréttar er að einhver hafi orðið fyrir tjóni.⁸⁰ Því verður að vera hægt að tilgreina tjónþola og hann þarf að leita eftir því að fá skaðabætur greiddar vegna tjóns síns. Oftast er tjónþoli eigandi þeirra verðmæta sem skerðast eða eyðileggjast eða maður sem verður fyrir heilsutjóni. Sem dæmi um tjónþola við hefðbundið umhverfistjón má nefna eiganda sauðfjár sem drepst vegna mengaðs gróðurs sem það étur. Hann verður fyrir fjárhagslegu tjóni vegna þessa og á því rétt á skaðabótum sem því nemur, að því gefnu að hann sýni fram á tjón sitt og hægt sé að meta það eftir almennum peningalegum mælikvarða.

Málið vandast hins vegar þegar eiginlegt umhverfistjón kemur til sögunnar en þar er oftast um eigendalaus verðmæti að ræða, einhvers konar almannahagsmuni. Ef tekið er dæmi um vatn sem mengast og afleiðingar þess verða að lífríki vatnsins minnkar eða hverfur, þá er spurning hvort tjónþoli sé fyrir hendi. Ef afleiðingarnar verða þær að veiði í vatninu minnkar eða verður engin þá er það landeigandi, veiðiréttarhafinn, sem gæti hugsanlega sýnt fram á tjón af þessum sökum og krafist skaðabóta. Ef einungis er um að ræða þá aðstöðu að líffræðileg fjölbreytni skerðist og því aðeins um skerðingu einhvers konar almannahagsmuna

⁸⁰ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 538.

að ræða, þ.e. eiginlegt umhverfistjón, þá er enginn ákveðinn bótaþoli fyrir hendi og því enginn sem krafist gæti skaðabóta.

Í þessu samhengi má nefna óskráða meginreglu réttarfars um lögvarða hagsmuni en í henni felst að stefnandi í einkamáli þarf að eiga lögvarða hagsmuni af því að fá dóm um kröfu sína. Dómstólar meta í hverju tilviki fyrir sig hvort það skipti máli fyrir aðila að fá dómsúrlausn um réttindin, en ef svo er ekki varðar það frávisun máls frá dómi.⁸¹ Undantekningu frá þessari meginreglu er að finna í 3. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991 (hér eftir skammstöfuð eml.). Þar segir að félag eða samtök manna geti í eigin nafni rekið mál til viðurkenningar á tilteknum réttindum félagsmanna eða lausnar undan tilteknum skyldum þeirra, enda samrýmist það tilgangi félagsins eða samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem dómkrafan tekur til. Eins og sjá má er hér aðeins um viðurkenningarmál að ræða og er því ekki hægt að krefjast skaðabóta á grundvelli ákvæðisins heldur aðeins hægt að fá skaðabótakröfu viðurkennda. Einnig er skilyrði að félagsmennirnir eigi lögvarða hagsmuni, hver um sig persónulega, þó þeir séu ekki aðilar að málinu heldur félagið.⁸² Því er ljóst að 3. mgr. 25. gr. eml. dugar skammt þegar leitast er við að fá greiddar skaðabætur vegna eiginlegs umhverfistjóns.

Samkvæmt framangreindu er yfirleitt auðvelt að tilgreina tjónþola í tilviki hefðbundins umhverfistjóns en hann er eigandi þeirra verðmæta sem skerðast eða eyðileggjast og verður þannig fyrir fjárhagslegu tjóni, en aftur á móti er þeirri spurningu enn ósvarað hver skuli krefjast bóta vegna eiginlegs umhverfistjóns.

3.5 Skilyrðið um orsakatengsl og sennilega afleiðingu

3.5.1 Orsakatengsl

Mikilvægt skilyrði skaðabótaábyrgðar er að orsakatengsl séu á milli háttsemi og þess tjóns, sem bóta er krafist fyrir.⁸³

Í kröfunni um orsakatengsl felst að tiltekin háttsemi hafi leitt til tjóns og að orsakatengsl séu milli háttseminnar og alls þess tjóns, sem tjónþoli verður fyrir.⁸⁴ Þó þarf háttsemi ekki að vera meginorsök tjóns, og nægir því að hún sé meðorsök.⁸⁵ Athafnaleysi getur einnig verið

⁸¹ Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 117.

⁸² Sama heimild, bls. 121.

⁸³ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 345-346.

⁸⁴ Sama heimild, bls. 347.

⁸⁵ Sjá Hrd. 1968, bls. 1271. Í málinu slasaðist starfsmaður er sprenging varð í ketilrími og átti hann í kjölfar þess við alvarlegan heilsuþrest að stríða. Talið var sannað að heilsuleysi hans væri afleiðing slyssins. Maðurinn lést rúmum átta árum eftir slysið og ekkja hans og börn höfðu mál þar sem krafist var bóta vegna missis framfæranda, útfararkostnaðar o.fl. Í dómi Hæstaréttar kom fram að réttur til að halda uppi slíkum kröfum væri

orsök tjóns, en athafnaleysi getur þó aðeins leitt til skaðabótaábyrgðar ef á manni hvílir skylda til athafna, maður vanrækir þá skyldu og af því verður tjón.⁸⁶ Athafnaleysi getur valdið umhverfistjóni og sem augljóst dæmi má nefna ef fyrirsvarsmenn stóriðju vita að mengun andrúmsloftsins vegna starfseminnar er yfir leyfilegum mörkum en þeir aðhafast ekkert til að koma í veg fyrir hana.

Svokölluð skilyrðiskenning er kjarni reglunnar um orsakatengsl og lýsir Viðar Már Matthíasson inntaki kenningarinnar svo:

Atvik er orsök tjóns, ef það eitt, eða með öðrum atvikum, hefur eiginleika, sem geta valdið tjóni, og þessir eiginleikar hafa verið leystir úr læðingi og leitt til tjónsins.⁸⁷

Með öðrum orðum þá er þess krafist að orsök sé nauðsynlegt skilyrði tjóns svo að um skaðabótaskyldu sé að ræða, en orsök þarf hins vegar ekki að vera nægjanlegt skilyrði tjóns.⁸⁸ Aðferðafræðin sem notuð er samkvæmt skilyrðiskenningunni nefnist mismunarkenningin (d. *differencelæren*) en í henni felst samanburður á þeirri atburðarás sem varð í raun og annarrar sem ætla má að hefði orðið ef háttsemin hefði ekki komið til. Orsök verður að vera nauðsynlegt skilyrði þess að atburðarásin verður öðruvísi en ella hefði orðið.⁸⁹ Ákveðnir annmarkar eru á beitingu skilyrðiskenningarinnar. Má í fyrsta lagi nefna að ekki er hægt að beita henni þegar um er að ræða fleiri en eina samverkandi tjónsorsök, þar sem tvær eða fleiri orsakir gætu hafa valdið öllu því tjóni sem varð en þær voru þó ekki allar nauðsynlegar. Þær sem ekki voru nauðsynlegar kallast viðbótartjónsorsakir. Í öðru lagi má nefna að ekki er hægt að beita kenningunni þegar um er að ræða fleiri en eina samverkandi tjónsorsök en hver um sig gæti hafa valdið öllu tjóninu sem um ræðir. Þá nægir ein þessara orsaka og hinar eru ekki nauðsynlegar.⁹⁰

Framangreindir annmarkar á skilyrðiskenningunni blasa við þegar um umhverfistjón er að ræða þar sem tjónsorsakir eru fleiri en ein, þ.e. samsettar. Erfitt getur verið að afmarka þátt hvern og einnar orsakar í tjóninu og þar með að ákvarða skaðabótaskyldu hvers og eins tjónvalds. Hér má nefna *dóm bæjarþings Reykjavíkur frá 31. desember 1981 í málinu nr. 2609/1980*.

fyrir hendi, enda yrði að teljast líklegt að heilsubrestur mannsins af völdum slyssins hefði a.m.k. verið meðverkandi orsök dauða hans.

⁸⁶ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 352.

⁸⁷ Sama heimild, bls. 350.

⁸⁸ Sama heimild, bls. 350.

⁸⁹ Sama heimild, bls. 350.

⁹⁰ Sama heimild, bls. 351.

Í málinu veiktist og drapst fé vegna grútarmengunar í fjöru. Bóndinn, eigandi fjárins, stefndi tveimur verksmiðjum sem framleiddu fiskimjöl og lýsi og staðsettar voru innar í firðinum, og byggði á því að mengunin sem drap fé hans hafi stafað af saknæmum mistökum og vanrækslu starfsmanna verksmiðjanna, annarrar hvorrar eða beggja. Stefndu byggðu hins vegar sýknukröfu sína á því að ósannað væri að tjón stefnanda hefði stafað af grútarmengun, og jafnvel þó svo hefði verið væri ósannað að mengunina mætti rekja til verksmiðjanna. Í dóminum kom fram að telja yrði upplýst samkvæmt skýrslum sem fram hefðu komið í málinu að grútarmengun hefði verið talsverð í fjörum þar sem fé stefnanda gekk. Talið var að grúturinn hefði hvorki orðið vegna löndunar skipa né að hann hefði komið utan af hafi, og því yrði að telja að hann hefði komið frá verksmiðjunum, annarri hvorri eða báðum. Ekki var vitað frá hvorri verksmiðjunni grúturinn stafaði og var því niðurstaðan sú að þar sem hann gæti hafa stafað frá þeim báðum, og önnur hvor þeirra yrði ekki útilokuð, yrði að telja að hann hefði frá báðum komið. Tekið var fram að grútarflæði frá verksmiðjum væri andstætt lögum og reglum um hafnir og heilbrigðismál og að stefndu bæru ábyrgð á þess háttar verknaði starfsmanna sinna. Stefndandi var þó dæmdur meðábyrgur þegar litið var til þess að hann vissi að grútarmengun í fjörum gæti verið hættuleg fénu og hann mátti vita að féð sækti meira í fjörur en ella vegna gróðurleysis á þessum tíma. Var stefndandi því látinn bera 1/3 hluta tjóns síns sjálfur en verksmiðjur stefndu voru látnar bera 2/3 hluta að jöfnu.

Sönnunarstaðan í málum er varða umhverfistjón getur verið afar erfið fyrir tjónþola, sérstaklega þegar um er að ræða samsettar orsakir eða tjón sem hefur orðið til yfir langan tíma, en samkvæmt sakarreglunni er það tjónþoli sem þarf að sýna fram á orsakatengslin milli tiltekinnar háttsemi og tjónsins sem hann varð fyrir.⁹¹

Samkvæmt meginreglu einkamálaréttarfars um frjálst sönnunarmat dómara, sbr. 1. mgr. 44. gr. eml., ber dómara að meta hverju sinni hvort sýnt hafi verið nægilega fram á að atvik hafi gerst á grundvelli fyrirbyggjandi gagna og vitneskju um viðkomandi efni. Dómari er ekki bundinn af fyrirmælum laga um það hvernig ákveðið atriði verði sannað eða hvenær það skuli teljast sannað.⁹² Tjónþoli þarf því að leiða eins miklar sönnur að því og mögulegt er að tiltekin athöfn eða athafnaleysi hafi valdið tjóni hans til þess að sannfæra dómarann en ef honum tekst ekki að sanna orsakatengslin verður kröfu hans um skaðabætur hafnað, sbr. *Hrd. 1986, bls. 79* og *Hrd. 1995, bls. 1063* sem reifaðir eru hér á eftir.

Líkt og kom fram í kafla 2.4 á skilyrðið um orsakatengsl einnig við þegar reglunni um hlutlæga bótaábyrgð er beitt og því leysir það ekki allan vanda varðandi umhverfistjón þó hlutlæg ábyrgðarregla gildi um tjónið. Eftir sem áður er nauðsynlegt að sýna fram á orsakatengsl svo að til skaðabótaskyldu geti stofnast, sbr. *Hrd. 1986, bls. 79*.

Í málinu stefndi rekandi kjúklingabús sem staðsett var í nágrenni álversins í Straumsvík, Íslenska Álfélaginu hf. vegna stórfelldra vanhalda á kjúklingum. Hélt hann því fram að ástæðan væri mikil og skaðvænleg loftmengun frá álveri stefnda, því stefndi hefði á þeim tíma sem mál þetta snerist um vanrækt þá skyldu að setja tilskilinn hreinsibúnað á verksmiðju sína. Niðurstaða

⁹¹ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 352.

⁹² Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*, bls. 16.

héraðsdóms var sú að samkvæmt áliti sérfróðra meðdómsmanna væri ekki talið að sýnt hefði verið fram á með líffræðilegum rannsóknum, flúormælingum á beinösku, rannsóknum á umhverfisaðstæðum né öðrum gögnum sem fram hefðu verið færð í málinu, að vanhöld á kjúklingum stefnanda hefðu verið afleiðing eða sennileg afleiðing af álversrekstri stefnda. Því var stefndi sýknaður og Hæstiréttur staðfesti þá niðurstöðu.

Einnig má benda á *Hrd. 1995, bls. 1063*.

Í því máli krafðist rekandi fiskeldis skaðabóta úr hendi Áburðarverksmiðju ríkisins vegna fiskdauða í sjókvíum sínum en hann hélt því fram að tjónið hefði orðið vegna ammoníaks frá áburðarverksmiðju. Í héraðsdómi, sem skipaður var sérfróðum meðdómendum, kom fram að samkvæmt skýrslum og rannsóknum sem fram voru lagðar í málinu þætti ekki óhugsandi að ammoníak hefði átt þátt í þeirri eitrun sem drap fiskinn. Niðurstaðan var þó sú að þar sem hvorki hefði verið sýnt fram á, né það gert sennilegt, að ammoníak hefði sloppið í hættulegum mæli frá verksmiðju stefnda á þeim tíma sem stefnandi varð fyrir tjóni sínu bæri að sýkna stefnda. Hæstiréttur staðfesti dóminn með vísan til forsendna hans.

Af niðurstöðum þessara mála sést að takist ekki að leiða sönnur að orsakatengslum milli háttsemi sem talin er valda tjóni og tjónsins sjálfs verður ekki fallist á skaðabótaskyldu.

Lengi hefur verið viðurkennt að mun erfiðara sé að sanna orsakatengsl heldur en gáleysi og til að bregðast við því hafa ýmis ríki, m.a. Noregur, Svíþjóð, Danmörk, Þýskaland og Holland, slakað á sönnunarkröfum í málum er varða umhverfistjón.⁹³ Í norrænum rétti hefur því verið haldið fram að sérstökum sönnunarreglum um orsakatengsl sé beitt varðandi mengunartjón þar sem sönnunarbyrðin er milduð eða henni jafnvel snúið við eftir að sýnt hefur verið fram á saknæma háttsemi.⁹⁴ Af framangreindum dómum má þó álykta að slíkt eigi ekki við í íslenskum rétti og hér sé leyst úr slíkum málum með hefðbundinni beitingu sönnunarreglna.⁹⁵ Dómarnir eru þó komnir til ára sinna og skortir nýlegri fordæmi til frekari ályktana.

3.5.2 Sennileg afleiðing

Ekki er nóg að tjónþola takist að sanna orsakatengsl milli háttsemi og þess tjóns sem hann verður fyrir til þess að til skaðabótaábyrgðar geti stofnast, því einnig er gerð sú krafa að tjón verði að vera sennileg afleiðing háttseminnar.⁹⁶ Í skilyrðinu um sennilega afleiðingu felst að liggja þarf fyrir að hætta á því tjóni sem varð hafi aukist við þá athöfn eða athafnaleysi sem viðhaft var.⁹⁷ Markast skilyrðið af því viðhorfi sem ríkt hefur í skaðabótarétti að setja verði

⁹³ Ansgar Wohlschlegel, Eberhard Feess og Gerd Muehlheusser: „Environmental liability under uncertain causation”, bls. 137.

⁹⁴ Bo von Eyben og Helle Isager: *Lærebog i erstatningsrett*, bls. 222.

⁹⁵ Viðar Már Matthíasson er sömu skoðunar, sjá rit hans *Skaðabótaréttur*, bls. 354.

⁹⁶ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 364.

⁹⁷ Bo von Eyben og Helle Isager: *Lærebog i erstatningsrett*, bls. 225-226.

skaðabótaábyrgð einhver mörk, svo að hún nái aðeins yfir þær afleiðingar háttsemi sem eru fyrirsjáanlegar eða sem eðlilegt og sanngjarnt er að gera menn ábyrga fyrir.⁹⁸

Segja má að í skilyrðinu um orsakatengsl felist krafan um sennilega afleiðingu, sbr. fyrrgreinda dóma Hæstaréttar, en talið var í fyrri dómnum að ekki hefði tekist að sýna fram á að tjón væri afleiðing eða sennileg afleiðing háttsemi og í síðari dómnum að ekki hefði verið sýnt fram á að háttsemi hafi aukið hættu á tjóni á umræddum tíma.

Álitaefni um orsakatengsl og sennilega afleiðingu rísa þegar mjög fjarlæggar eða óvenjulegar afleiðingar verða af háttsemi og erfitt er að sjá að háttsemin hafi aukið hættuna á slíkum afleiðingum. Oft á tíðum er mjög vandasamt eða jafnvel ógerlegt að sýna fram á orsakatengsl milli ákveðins atburðar og umhverfistjóns. Helgast það af hinu sérstaka eðli umhverfistjóns en það þróast oft yfir langan tíma, erfitt getur verið að finna upptök þess og það getur haft afleiðingar í för með sér sem fáa óraði fyrir, í lofti, láði eða legi. Oft er ekki mögulegt að tilgreina eina ákveðna orsök heldur er hægt að benda á nokkrar hugsanlegar orsakir, jafnvel samverkandi, sbr. *dóm bæjarþings Reykjavíkur frá 31. desember 1981*, sem áður var reifaður.

3.6 Fyrning skaðabótakrafna

Í skaðabótarétti er almenna reglan sú að skaðabótakrafa stofnist þegar bótaskyld háttsemi á sér stað og skal tjónþoli hafa uppi kröfu um skaðabætur svo fljótt sem verða má.⁹⁹

Skaðabótakrafa getur liðið undir lok vegna fyrningar. Um fyrningu skaðabótakrafna gilda lög um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007 en þau leystu af hólmi eldri lög um fyrningu skulda og annarra kröfuréttinda nr. 14/1905. Í 9. gr. laga nr. 150/2007 er að finna reglu um fyrningu skaðabótakrafna utan samninga en þar segir í 1. mgr. að þær fyrnist á fjórum árum frá þeim degi er tjónþoli fékk nauðsynlegar upplýsingar um tjónið og þann sem ábyrgð ber á því eða bar að afla sér slíkra upplýsinga. Með ákvæðinu var fyrningarfrestur skaðabótakrafna stytur úr tíu árum niður í fjögur ár. Aftur á móti hefst fyrningarfrestur nú á síðara tímamarki en samkvæmt eldri fyrningarlögum, þar sem fyrningarfrestur taldist frá þeim degi er krafa varð gjaldkræf.¹⁰⁰ Áður var því upphaf fyrningarfrests það tímamark þegar tjónsatvik varð.¹⁰¹ Í sumum tilfellum kemur þó tjón eða umfang tjóns ekki fram fyrr en eftir að tjónsatvik verður, jafnvel ekki fyrr en áratugum síðar og er það algengt varðandi umhverfistjón. Í tíð eldri fyrningarlaga var upphafstími fyrningar í slíkum tilvikum þó talinn vera þegar tjónið kom

⁹⁸ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 363-364.

⁹⁹ Sama heimild, bls. 705.

¹⁰⁰ Alþt. 2007-08, A-deild, bls. 676.

¹⁰¹ Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 713.

fram¹⁰² og af því má ráða að með nýju lögnum hafi í raun engin breyting verið gerð hvað þetta varðar. Nú hefur þó sú regla verið lögfest að fyrningarfrestur í slíkum tilvikum hefst ekki fyrir en tjónþoli fær nauðsynlegar upplýsingar um tjón og þann sem ábyrgð ber á því, eða bar að afla sér slíkra upplýsinga.

Í 2. mgr. 9. gr. laganna er sett ákveðið þak á fyrningarfrestinn en þar segir að skaðabótakrafa fyrnist í síðasta lagi 20 árum eftir að tjónsatburði eða öðru atviki sem liggur til grundvallar ábyrgðinni lauk. Tvær undantekningar frá reglunni má finna í a-lið 2. mgr. 9. gr. varðandi líkamstjón. Í fyrsta lagi gildir 20 ára reglan ekki ef tjónið hefur orðið í atvinnustarfsemi eða starfsemi sem jafna má við hana og í öðru lagi á reglan ekki við á meðan tjónþoli er undir 18 ára aldri. Til þess að önnur hvor undantekningin geti átt við verður skilyrði b-liðar 2. mgr. 9. gr. einnig að vera uppfyllt, en samkvæmt því þarf sá sem er ábyrgur, eða einhver sem hann ber ábyrgð á, að hafa vitað eða mátt vita, áður en tjónsatburði lauk, að háttsemin gæti leitt til hættu á lífi eða til alvarlegs heilsutjóns. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögnum segir að undantekningin geti átt við um skaðabótakröfur vegna líkamstjóns þar sem tjónið kemur fram á löngum tíma, t.d. heilsutjón vegna mengunarslysa, hættulegra efna o.s.frv. Tekið er fram að ef tuttugu ára fresturinn myndi gilda um slíkar kröfur kynnu þær að vera fyrndar loks þegar tjónþoli fengi vitneskju um tjónið.¹⁰³ Hér sést því viðleitni löggjafans til að ráða bót á þeim vanda sem upp getur komið varðandi skaðabótakröfur vegna umhverfistjóns sem hefur afleiðingar á heilsu manna.¹⁰⁴

3.7 Dugir sakarreglan til?

Af framangreindu má ráða að erfitt er að uppfylla öll skilyrði sakarreglunnar þegar leysa skal úr skaðabótaábyrgð vegna umhverfistjóns á grundvelli hennar. Þau atriði sem mestum vandkvæðum valda, þegar grípa skal til sakarreglunnar og almennra skaðabótareglna varðandi hefðbundið umhverfistjón, er hversu erfitt getur verið að tilgreina umfang tjóns og orsakir þess og einnig að benda á tiltekinn tjónvald og tjónþola. *Hrd. 1986, bls. 79* og *Hrd. 1995, bls. 1063* sem reifaðir hafa verið sýna hve erfitt getur verið að sanna orsakatengsl og sennilega afleiðingu milli háttsemi sem talin er valda tjóni og tjónsins sjálfs. Sönnunarstaða tjónþola er erfið og ef ekki tekst að sýna nægilega fram á þessi atriði hafa dómstólar sýknað meintan tjónvald með þeim afleiðingum að tjón fæst ekki bætt.

¹⁰² Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*, bls. 713.

¹⁰³ Alþt. 2007-08, A-deild, bls. 676.

¹⁰⁴ Í dönskum rétti gildir meginreglan um fimm ára fyrningu um skaðabótakröfur vegna umhverfistjóns, sbr. 6. gr. laga nr. 225/1994 om erstatning for miljøskader. Þar er þó sett 30 ára þak á fyrningarfrestinn.

Mikilvægt að rifja upp það sem áður hefur komið fram að sérstaða umhverfistjóns veldur ekki einungis vandkvæðum þegar sakarreglan er bótagrundvöllurinn því ef tjón á að fást bætt á grundvelli hlutlægrar skaðabótaábyrgðar er sönnun orsakatengsla einnig ófrávikjanlegt skilyrði. Því er ljóst að umhverfistjón getur verið afar erfitt viðfangs þegar sýna skal fram á orsakatengsl og sennilega afleiðingu og ekki víst að lagareglur geti ráðið bót á þessum vanda með fullnægjandi hætti. Eðli umhverfistjóns er einfaldlega þannig. Samkvæmt íslenskri dómaframkvæmd virðist ekki vera veittur neinn afsláttur á sönnunarkröfum að þessu leyti, þó slíkt hafi verið gert í norrænum rétti.

Í tilviki eiginlegs umhverfistjóns veldur einnig miklum vandkvæðum að ekki er um neinn eiginlegan tjónþola að ræða auk þess sem erfitt er að tilgreina umfang og afleiðingar tjóns. Ofan á allt saman er svo í mörgum tilfellum ógjörningur að meta tjónið eftir peningalegum mælikvarða.

Samkvæmt framansögðu er ljóst að vegna eðlis hefðbundins og eiginlegs umhverfistjóns er ýmsum vandkvæðum bundið að leysa úr skaðabótaábyrgð í slíkum málum á grundvelli almennra reglna skaðabótaréttar. Vandkvæðin sem upp koma í tilviki eiginlegs umhverfistjóns eru þó allnokkuð flóknari. Hefðbundið umhverfistjón fæst yfirleitt bætt eftir almennum reglum ef hægt er að meta fjárhagslegt tjón og sýna fram á orsakatengsl, sbr. *dóm bæjarþings Reykjavíkur frá 31. desember 1981 í málinu nr. 2609/1980*, en hins vegar vantar í raun grundvallaratriði þess að beiting almennra reglna skaðabótaréttar, sér í lagi sakarreglunnar, sé möguleg þegar um eiginlegt umhverfistjón er að ræða. Annars vegar vantar eiginlegan tjónþola og hins vegar vantar möguleikann á að bæta tjón eftir peningalegum mælikvarða. Því liggur í augum uppi að skaðabótakrafa getur ekki stofnast. Með hliðsjón af öllum þeim álitaefnum sem upp koma við beitingu sakarreglunnar í málum varðandi umhverfistjón verður að telja að reglan dugi skammt þegar leysa þarf úr skaðabótamálum vegna eiginlegs umhverfistjóns.

Segja má að umhverfistjón rúmist illa innan skilgreinds verndarandlags hins almenna skaðabótaréttar, einkum og sér í lagi eiginlegt umhverfistjón. Afleiðingin verður flókið og erfitt skaðabótamál vegna umhverfistjóns fyrir dómstólum þar sem líkleg niðurstaða er sú að ekki verði hægt að fá slíkt tjón bætt. Ekki verður mögulegt að sýna fram á neinn aðila sem talinn er bera ábyrgð á því að bæta fyrir tjón. Það gefur auga leið að þessi niðurstaða hefur ekki góðar afleiðingar í för með sér fyrir umhverfið því umhverfistjón getur verið umfangsmikið og illviðráðanlegt og mikilvægt að brugðist sé við því með skilvirkum hætti.

Nauðsynlegt er að til séu reglur sem mögulegt er að beita í tilviki umhverfistjóns með þeim hætti að sá eða þeir sem raunverulega valda tjóni verði dregnir til ábyrgðar. Menn verða

meðvitaðri um ábyrgð sína og mikilvægi þess að fyrirbyggja og draga úr tjóni vegna þeirra afleiðinga sem tjón getur haft í för með sér. Lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 koma að einhverju leyti til móts við þörfina á betri reglum varðandi umhverfistjón og eru þau vissulega ákveðin réttarbót.

4 Tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð

4.1 Tilgangur og markmið

Tilskipun Evrópuþings og ráðs Evrópusambandsins nr. 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess var sett af Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins þann 21. apríl 2004. Tilskipunin er ein viðamesta umhverfislöggjöf sem sett hefur verið innan Evrópusambandsins síðustu tíu árin. Tilgangur hennar er að setja ramma um ábyrgð vegna umhverfistjóns á grundvelli greiðslureglunnar til að koma í veg fyrir og bæta úr umhverfistjóni, sbr. 1. gr. hennar. Samkvæmt henni skal rekstraraðili, sem valdið hefur umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni, bera fjárhagslega ábyrgð og er því ætlað að hvetja hann til að gera ráðstafanir og þróa aðferðir til að lágmarka hættuna á umhverfistjóni og þar með minnka líkurnar á eigin bótaábyrgð.¹⁰⁵ Tilskipunin var sett til að bregðast við mikilli mengun á svæðum innan Evrópusambandsins og þeirri hættu fyrir heilbrigði manna og skerðingu á líffræðilegri fjölbreytni sem mengunin hefur haft í för með sér á síðustu áratugum.¹⁰⁶

Tilskipunin fjallar um fjárhagslega ábyrgð rekstraraðila í atvinnustarfsemi á umhverfistjóni. Hún gildir hins vegar ekki um einkaréttarlega skaðabótaábyrgð og nær því ekki til skaðabótakrafna vegna líkamstjóns, munaðstjóns eða almenns fjártjóns og hefur ekki áhrif á réttindi sem tengjast slíku fjárhagslegu tjóni.¹⁰⁷ Tilskipunin gengur hins vegar lengra og fjallar um tjón á öðru en einkaeignum einstaklinga eða hópa, t.d. tjón á líffræðilegri fjölbreytni og vernduðum tegundum.¹⁰⁸ Þar sem tilskipunin hefur að markmiði að bæta tjón sem verður á ytra umhverfi munu þau vandamál sem algeng eru við sönnun orsakatengsla í slíkum málum aukast verulega að mati fræðimanna.¹⁰⁹

Í upphafi var lagt til að tilskipunin gildi einnig um einkaréttarlega ábyrgð en það var ekki samþykkt og ábyrgð opinbers réttar eðlis varð ofan á. Talið var að fyrrnefnda fyrirkomulagið fæli í sér gríðarlegt inngríp í innlendan skaðabótarétt aðildarríkjanna, þar sem umhverfislegur ávinningur væri ekki öruggur og var því fallið frá slíkum hugmyndum.¹¹⁰ Aftur á móti byggir tilskipunin á nokkrum hefðbundnum skaðabótaréttarlegum hugtökum og hefur því verið gagnrýnd fyrir að einkennast of mikið af málamiðlunum og tvíræðni.¹¹¹

¹⁰⁵ Sjá 2. tölul. aðfaraorða tilskipunar 2004/35/EB.

¹⁰⁶ Sjá 1. tölul. aðfaraorða tilskipunar 2004/35/EB.

¹⁰⁷ Sjá 14. tölul. aðfaraorða tilskipunar 2004/35/EB.

¹⁰⁸ Sjá umfjöllun í grein Ansgar Wohlschlegel, Eberhard Feess og Gerd Muehlheusser: „Environmental liability under uncertain causation”, bls. 133.

¹⁰⁹ Sama heimild, bls. 145.

¹¹⁰ Marie Lee: *EU Environmental Law*, bls. 204.

¹¹¹ *Miljøretten 4*, bls. 146.

Tilskipunin grundvallast á því að stjórnvöld bera fyrst og fremst ábyrgð á því að reglum hennar sé fylgt eftir í framkvæmd og ákvarðanir stjórnvalda eru kæránlegar stjórnvaldsákvarðanir. Þó tilskipunin sé opinbers réttar eðlis eru í henni ákvæði um þátttökurétt og málskotsrétt almennings. Nánar verður fjallað um aðild almennings að málum um umhverfisábyrgð í kafla 5.8.

Tilskipunin tók gildi þann 30. apríl 2007 og samkvæmt henni höfðu aðildarríki Evrópusambandsins þrjú ár til þess að innleiða hana í landsrétt, eða þar til 30. apríl 2007. Töluverður dráttur varð á innleiðingu hennar og einungis fjögur aðildarríki innleiddu hana innan tilskilins frests. Þau 23 ríki sem ekki höfðu innleitt hana innan frestsins voru formlega áminnt af Framkvæmdastjórninni, 16 þeirra fengu rökstutt álit, málum níu þeirra var vísað til Evrópudómstólsins og sjö þeirra voru að lokum dæmd fyrir að innleiða tilskipunina ekki innan tilskilins tíma.¹¹² Í júlí 2010 höfðu loks öll aðildarríkin innleitt hana.¹¹³

Nánari umfjöllun um ákvæði tilskipunarinnar er að finna í kafla 5 sem fjallar um lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012, en þau voru sett til innleiðingar tilskipunarinnar í íslenskan rétt. Ýmislegt sem þar er fjallað um nær jöfnum höndum yfir ákvæði tilskipunarinnar og laganna auk þess sem samanburður er gerður á þessu tvennu.

4.2 Gildissvið og ábyrgðargrundvöllur

Tilskipunin gildir um umhverfistjón og yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum atvinnustarfsemi. Hún byggir á og útfærir greiðsluregluna og mælir fyrir um tvenns konar ábyrgð vegna umhverfistjóns, annars vegar hlutlæga ábyrgð og hins vegar sakarábyrgð. Tilskipunin hefur fyrst og fremst verið rökstudd með þeim sjónarmiðum að greiðslureglan hafi fyrirbyggjandi áhrif, en þegar fyrirbyggjandi aðgerðir nægja ekki eða brestur verður á þeim kann að vera þörf á tilteknum úrbótum og endurheimt í umhverfinu.¹¹⁴ Tilskipunin hefur að geyma málsmeðferðarreglur varðandi ráðstafanir vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, reglur um samband rekstraraðila og lögbærs yfirvalds við framkvæmd laganna, reglur um þátttöku almennings í málum varðandi umhverfisábyrgð og fleiri málsmeðferðar- og efnisreglur.

Þegar umhverfistjón verður skal rekstraraðili gera ráðstafanir til úrbóta í umhverfinu og þegar hætta er á yfirvofandi umhverfistjóni skal rekstraraðili fyrirbyggja tjón svo sem mögulegt er. Rekstraraðili skal bera ábyrgð á greiðslu kostnaðar vegna framangreindra

¹¹² Andrew Williams: „Environmental Liability Directive: Latest developments”, <http://www.eric-group.co.uk>.

¹¹³ „Environmental Liability”, <http://ec.europa.eu>.

¹¹⁴ Peter Pagh: „Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet”, bls. 372.

ráðstafana. Honum er óheimilt að taka við styrkjum frá ríkinu þannig að hið opinbera standi straum af kostnaðinum og hið opinbera má heldur ekki veita stuðning með því að leggja fyrir aðra einkaaðila að greiða kostnaðinn,¹¹⁵ enda getur slíkt skaðað samkeppnisstöðu fyrirtækja á markaði.

Samkvæmt tilskipuninni gildir hlutlæg ábyrgð um rekstraraðila sem stundar atvinnustarfsemi sem talin er upp í III. viðauka við tilskipunina og veldur umhverfistjóni sem nánar er skilgreint í 1. mgr. 3. gr. hennar, þ.e. tjón á tegundum lífvera og náttúrulegum búsvæðum sem njóta verndar, tjón á vatni og tjón á landi. Hins vegar gildir sakarábyrgð um umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúrulegum búsvæðum af völdum annars konar atvinnustarfsemi en þar er talin. Viðmiðin um það hvers konar tjón skuli falla undir umhverfistjón í skilningi tilskipunarinnar ráðast af öðrum umhverfisréttartilskipunum Evrópusambandsins, m.a. vatnatilskipuninni nr. 2000/60/EB, tilskipuninni um vernd villtra fugla nr. 79/409/EB og tilskipuninni um vernd vistgerða og villtra plantna og dýra nr. 92/43/EB. Tvær síðastgreindu tilskipanirnar hafa ekki verið teknar upp í EES-samninginn og hafa þær því ekki gildi á Íslandi. Varðandi tjón á landi er ekki vísað til annarrar tilskipunar varðandi viðmið því slík tilskipun var ekki fyrir hendi.

Gildissvið tilskipunarinnar er samkvæmt framansögðu fremur takmarkað og einnig er að finna undanþágur frá ábyrgð rekstraraðila í tilskipuninni. Sem dæmi má nefna undantekningu b-liðar 4. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar. Þar kemur fram að undanþiggja megi rekstraraðila frá greiðsluábyrgð ef hann sýnir fram á að tjóni hafi ekki verið valdið af ásetningi eða gáleysi og að tjónið hafi orðið vegna losunar efna og efnasambanda eða úrgangs, eða annars atburðar í starfsemi rekstraraðila, sem hann sýnir fram á að hafi ekki verið líklegur til að valda umhverfistjóni miðað við vísindalega og tæknilega þekkingu á þeim tíma sem atburðurinn átti sér stað. Hér er sönnunarbyrðinni snúið við og hvílir hún á rekstraraðila þar sem hann skal sýna fram á framangreind atriði. Rekstraraðili getur ávallt borið slíka vörn fyrir sig en henni er ætlað að útiloka ákveðið ófyrirsjáanlegt tjón og hugsanlega vernda nýsköpun í iðnaði, m.a. framleiðslu á erfðabreyttum afurðum.¹¹⁶ Þó er ljóst að þessi undantekning er til þess fallin að takmarka verulega ábyrgð samkvæmt tilskipuninni.

Einnig er í a-lið 4. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar að finna undanþágu frá greiðsluábyrgð rekstraraðila ef hann getur sýnt fram á að tjóni hafi ekki verið valdið af ásetningi eða gáleysi og það hafi orðið vegna atburðar sem var sérstaklega heimilaður og í fullu samræmi við skilyrði leyfis sem fengið var samkvæmt lögum landsréttar sem innleiddu III. viðauka

¹¹⁵ *Miljøretten 4*, bls. 148.

¹¹⁶ Sjá umfjöllun hjá Maria Lee: *EU Environmental Law*, bls. 205-206.

tilskipunarinnar.¹¹⁷ Þessi undantekning getur sömuleiðis takmarkað ábyrgðina mjög.¹¹⁸ Ef greiðslureglunni er ekki beitt um kostnað af ráðstöfunum sem gerðar eru til að bæta umhverfið verður annaðhvort ekkert af slíkum ráðstöfunum eða þá að ríkið, og þar af leiðandi skattgreiðendur, greiðir fyrir þær þegar allt kemur til alls.¹¹⁹

4.3 Gagnrýni á hlutlægu ábyrgðina

Sumir fræðimenn halda því fram að hlutlæga ábyrgðin sé óumdeilanlega áhrifameiri aðferð til að ná markmiði tilskipunarinnar heldur en sakarábyrgðin þar sem umhverfistjón geti í raun verið eðlileg, fyrirsjáanleg og jafnvel að einhverju leyti sanngjörn afleiðing af tilteknum atvinnurekstri.¹²⁰ Í hvítbók Framkvæmdastjórnarinnar um umhverfisábyrgð kemur fram að við fyrstu sýn gæti virst sem svo að sakarábyrgð væri áhrifameiri aðferð frá efnahagslegu sjónarmiði, þar sem kostnaðurinn af því að koma í veg fyrir tjón fari ekki fram úr þeim ávinningi sem fæst af því að dregið sé úr losun efna í umhverfið. Þar segir að almennt sé talið að umhverfislegum markmiðum sé betur náð með hlutlægri ábyrgð vegna þess hversu erfitt er að sanna sök rekstraraðila, ásamt því sjónarmiði að sá sem stundi hættulega starfsemi skuli bera ábyrgðina á tjóni vegna hennar frekar en sá sem verður fyrir tjóni eða samfélagið í heild.¹²¹

Aðrir fræðimenn hafa velt því fyrir sér hvort hlutlæga ábyrgðin sé í raun og veru betri aðferð en sakarábyrgð og hafi í för með sér færri umhverfistjón þegar allt kemur til alls. Hér má benda á rannsókn sem gerð var í Bandaríkjunum árið 1999 þar sem kannað var með raunvísindalegum aðferðum hvort dregið hefði úr leka eiturefna út í umhverfið í ríkjum sem innleitt höfðu hlutlæga ábyrgð mengunarvalda vegna umhverfistjóns.¹²² Niðurstöðurnar sýndu að tíðni tjóns vegna leka var meiri í ríkjum þar sem hlutlæg ábyrgð gildi en það var þó misjafnt eftir því um hvers konar efni var að ræða og tekið var fram að mismunandi fjöldi verksmiðja og samsetning framleiðslu gæti haft áhrif. Ekki var að sjá að hlutlæg ábyrgð hefði áhrif á tíðni tjóns vegna ákveðinna leysiefna. Varðandi sýrur, klóríð og ammoníak kom í ljós að leki gæti verið algengari í ríkjum sem innleitt hafa hlutlæga ábyrgð. Tekið var fram að ástæðurnar gætu m.a. verið önnur óathuguð einkenni ríkja þar sem lítil fyrirtæki eru látin bera ábyrgð á óhóflega hárrí tíðni tjóns án tillits til þess hvernig fyrirkomulagi ábyrgðar er háttað.

¹¹⁷ Í III. viðauka tilskipunarinnar er að finna lista yfir þá atvinnustarfsemi sem fellur undir gildissvið hennar.

¹¹⁸ Sjá nánar umfjöllun hjá María Lee: *EU Environmental Law*, bls. 206.

¹¹⁹ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 14.

¹²⁰ María Lee: *EU Environmental Law*, bls. 205.

¹²¹ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 18.

¹²² Anna Alberini og David H. Austin: „Strict Liability as a Deterrent in Toxic Waste Management: Empirical Evidence from Accident and Spill Data”.

Þetta gæti verið vegna mismunandi iðnaðarstarfsemi þar sem framangreind efni eru notuð, vegna mismunandi uppbyggingar markaðarins, staðsetningar, samskipta við eftirlitsstofnanir ríkisins og hugsanlega vegna mismunandi umhverfislegra staðla.¹²³ Einnig má nefna að því hefur verið haldið fram meðal fræðimanna að ekkert geti réttlætt innkomu hlutlægrar ábyrgðar á sviði umhverfisréttar þar sem umhverfistjón fái betri meðferð en annars konar tjón, jafnvel ekki þeir erfiðleikar sem stefnandi stendur frammi fyrir við að sanna saknæmi meints tjónvalds, enda eru það erfiðleikar við sönnun orsakatengsla sem valda yfirleitt mun meiri vandræðum þegar um umhverfistjón er að ræða og þeir eru einnig fyrir hendi þegar hlutlæg ábyrgð gildir um tjón.¹²⁴ Æ oftast kemur upp sú spurning meðal fræðimanna hvort ekki sé mögulegt að ná markmiðum hlutlægrar ábyrgðar með öðrum leiðum.¹²⁵

4.4 Meginreglur umhverfisréttar sem felast í tilskipuninni

Greiðslureglan er ekki eina meginregla umhverfisréttar sem í tilskipuninni felst. Reglan um fyrirbyggjandi aðgerðir felst í því markmiði hennar að rekstraraðilar fyrirbyggji tjón sem hugsanlega gæti orðið og ef tjón verður skuli reynt að koma í veg fyrir að það dreifi sér eða aukist. Ógnir við umhverfið geta verið áþreifanlegar og aðstæður geta orðið alvarlegar á mjög skömmum tíma og því er mikilvægt að komið sé í veg fyrir umhverfistjón með ákveðnum ráðstöfunum í tæka tíð.¹²⁶ Samkvæmt varúðarreglunni gildir þetta einnig þó engar öruggar sannanir liggja fyrir um það að af yfirvofandi umhverfistjóni muni verða en í reglunni felst að þegar hættu er á umhverfistjóni skuli grípa til varúðarráðstafana þrátt fyrir vísindalega óvissu og skort á upplýsingum um hugsanlegar afleiðingar tjóns.¹²⁷ Svo virðist hins vegar sem varúðarreglunni sé ekki gert hátt undir höfði samkvæmt tilskipuninni, sérstaklega með tilliti til fyrrgreindrar undanþágu b-liðar 4. mgr. 8. gr. þar sem skortur á vísindalegri og tæknilegri þekkingu getur útaf fyrir sig verið grundvöllur að undanþágu frá greiðsluábyrgð rekstraraðila. Velta má því upp hvort hugsanlega megi sjá einhvers konar birtingarmynd meginreglunnar um lausn við upptök í undantekningarákvæði 5. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar sem útilokar dreifða mengun frá gildissviði laganna þegar ekki er unnt að sýna fram á orsakatengsl. Í

¹²³ Anna Alberini og David H. Austin: „Strict Liability as a Deterrent in Toxic Waste Management: Empirical Evidence from Accident and Spill Data”, bls. 43

¹²⁴ Hér skal minnt á umfjöllun í kafla 3.5.1 þar sem segir að í nokkrum ríkjum hefur verið brugðist við þessum erfiða sönnunarvanda með því að slaka á sönnunarkröfum í málum varðandi umhverfistjón, þar sem sönnunarbyrðin er milduð eða henni jafnvel snúið við.

¹²⁵ Sjá umfjöllun hjá Lucas Bergkamp: „The Commission’s White Paper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime”, bls. 7-8.

¹²⁶ Nicolas de Sadeleer: *Environmental Principles*, bls. 91.

¹²⁷ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar”, bls. 383.

meginreglunni felst að umhverfisvandamál skuli leyst þar sem upptök þeirra eru í stað þess að vandinn sé færður frá einum stað til annars.¹²⁸

4.5 Erfiðleikar við innleiðingu tilskipunarinnar í rétt aðildarríkja

Ástæða þess að innleiðing tilskipunarinnar í landsrétt aðildarríkja dróst allt til ársins 2010 var sú að mörg þeirra áttu í erfiðleikum með innleiðinguna. Nokkrar mikilvægar ástæður fyrir umræddum erfiðleikum voru nefndar í skýrslu Framkvæmdastjórnarinnar frá 12. október 2010.¹²⁹ Í mörgum aðildarríkjanna olli gildandi löggjöf vandræðum, þar sem áður höfðu verið settar ítarlegar reglur um ábyrgð vegna umhverfislegra vandamála og aðlögun reglna tilskipunarinnar að þeim olli nokkrum erfiðleikum.¹³⁰ Sum ríkjanna skorti hæfni til að takast á við flókin tæknileg atriði, t.d. varðandi þörfina á efnahagslegu mati á umhverfistjóni, mismunandi tegundir úrbóta ásamt því að tjón á vernduðum tegundum og náttúrulegum búsvæðum var nýmæli í flestum ríkjanna.

Eðli tilskipunarinnar sjálfar hefur einnig valdið vandkvæðum, en hún er einungis rammi um umhverfisábyrgð og eftirlætur aðildarríkjunum mikið ákvörðunarvald. Ekki aðeins er þeim heimilt að taka ákvörðun um þær ábyrgðarleysisástæður sem skulu vera í boði, sbr. 4. mr. 8. gr. tilskipunarinnar,¹³¹ heldur einnig um umfang ýmissa hugtaka, t.d. rekstraraðila, verndaðar tegundir og náttúruleg búsvæði og jafnframt eiga aðildarríki ákvörðunarvald um fyrirkomulagið þegar fleiri en einn er valdur að umhverfistjóni, sbr. 9. gr.

Auk framangreinds mælir tilskipunin einungis fyrir um lágmarkskröfur, sbr. 1. mgr. 16. gr. hennar, sem grundvallast á því að markmiðsákvæði hennar, sem felur í sér greiðsluregluna, sé virt þegar löggjöf um umhverfistjón er sett á vettvangi landsréttar.¹³² Aðildarríkjunum er því heimilt að viðhalda eða kveða á um strangari reglur en tilskipunin hefur að geyma, svo lengi sem kröfurnar eru í samræmi við greiðsluregluna og því telja sumir fræðimenn m.a. að ekki megi leggja ábyrgð á herðar þeim sem ekki getur talist mengunarvaldur.¹³³ Hins vegar er aðildarríkjum heimilt að mæla fyrir um aðila sem geta borið

¹²⁸ Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfisréttar”, bls. 379.

¹²⁹ *Report from the Commission under Article 14(2) of Directive 2004/35/EC*, bls. 3.

¹³⁰ Í Danmörku var tilskipunin innleidd með þeim hætti að lög um umhverfistjón (miljuskadefloven) voru lögfest og samhliða því var sérstökum köflum um athafnaskyldu rekstraraðila bætt í fimmtán sérlög innan umhverfislöggjafarinnar. Útfærsla á umhverfisábyrgð byggist því á samspili milli laganna um umhverfistjón annars vegar og umræddra fimmtán sérlaga hins vegar þar sem lögin um umhverfistjón verða fyrst virk þegar lögbært stjórnvald samkvæmt sérlögunum hefur tekið ákvörðun um að umhverfistjón sé fyrir hendi. Þar sem tilskipunin hefur ekki áhrif á einkaréttarlega skaðabótaábyrgð hefur hún ekki áhrif á rétt samkvæmt dönsku lögunum um skaðabætur fyrir umhverfistjón (miljøskaadeerstatningsloven).

¹³¹ Þ.e. “permit defence”, sbr. a-lið 4. mgr. 8. gr. og “state of the art defence”, sbr. b-lið 4. mgr. 8. gr.

¹³² *Miljøretten 4*, bls. 147.

¹³³ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*, bls. 384.

ábyrgð til viðbótar við sjálfan rekstraraðilann, sbr. 1. mgr. 16. gr. Þó er ekki skýrt samkvæmt tilskipuninni hvort lögbæru yfirvaldi sé heimilt að beita þessa viðbótaraðila sömu úrræðum og rekstraraðila.

Í c-lið 3. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar er að finna heimild aðildarríkja til að víkka gildissvið reglna um umhverfisábyrgð að því er snertir verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði. Tilskipunin gildir um verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði samkvæmt tilskipunum Evrópusambandsins þar um, eins og áður hefur komið fram, en aðildarríkjum er auk þess heimilt að láta verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði sem vernduð eru samkvæmt innlendum náttúruverndarlögum falla undir reglur um umhverfisábyrgð. Þetta var gert á Íslandi þar sem fyrrgreindar tilskipanir hafa ekki lagagildi hér á landi.

Samkvæmt tilskipuninni hafa aðildarríki ákvörðunarvald um fyrirkomulag fjárhagslegra trygginga. Í hvítbók Framkvæmdastjórnarinnar um umhverfisábyrgð kemur fram að ábyrgð samkvæmt greiðslureglunni stuðli að hvata fyrir rekstraraðila til að standa að rekstri sínum með ábyrgari hætti. Til að ná áhrifunum fram og þar með ná markmiði umhverfisábyrgðar verða þó ákveðin skilyrði að vera fyrir hendi, þ. á m. möguleiki á fjárhagslegri tryggingu gegn tjóni. Reynsla Bandaríkjamanna, þar sem rekstraraðilar hafa reynt að komast hjá ábyrgð með því að yfirfæra hættulega starfsemi til smærri fyrirtækja með slæma eiginfjárstöðu, sýnir að slík fjárhagsleg trygging er mikilvæg til að tryggja að ábyrgðin hafi í för með sér umhverfislegan ávinning. Smærri fyrirtæki vantar oft fjármagn til þess að standa straum af virkri áhættustýringu og verða því oft gerð ábyrg fyrir herra hlutfalli af tjóni en stærð þeirra gefur til kynna sem veldur því að þau lenda oft í gjaldþroti ef til verulegs umhverfistjóns kemur. Ef fyrirtæki hafa þann möguleika að tryggja sig vegna umhverfisábyrgðar grípa þau síður til þessa óeðlilega úrræðis.¹³⁴ Krafa um fjárhagslega tryggingu var eitt umdeildasta atriði tilskipunarinnar. Annars vegar voru sumar iðnaðargreinar og aðildarríki mótfallin skyldu til tóku fjárhagslegrar tryggingar því talið var að markaðurinn væri ekki nógu þróaður til að bjóða upp á tryggingar sem næðu yfir slíkt tjón með fullnægjandi hætti. Jafnvel þar sem tryggingar gegn umhverfisábyrgð væru í boði væri umfangi þeirra ábótavant, þær væru háðar miklum undanþágum og fáir hefðu efni á að greiða iðgjaldið. Hins vegar töluðu umhverfissamtök, hópar frjálslyndra og jafnvel efnahags- og félagsmálanefnd Evrópusambandsins fyrir því að slíkum skyldutryggingum eða öðrum tegundum fjárhagslegra trygginga yrði komið á, annaðhvort með almennum hætti eða að þeim yrði a.m.k. komið á í áföngum fyrir áhættumestu fyrirtækin.¹³⁵ Á endanum var ákveðið að fara bil beggja. Þó gert

¹³⁴ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 15.

¹³⁵ Bernat Mullerat: „European Environmental Liability: One Step Forward”, bls. 8.

sé ráð fyrir því samkvæmt 1. mgr. 3. gr. tilskipunarinnar að stjórnvald geti endurheimt kostnað sem það hefur orðið fyrir úr hendi rekstraraðila, eftir atvikum með tryggingum í formi eigna eða öðrum viðeigandi tryggingum af hálfu rekstraraðila, er ekki mælt fyrir um skyldu rekstraraðila til töku váttryggingar vegna umhverfisábyrgðar. Athyglisvert er að í 2. mgr. 3. gr. er að finna undanþágu frá greiðsluábyrgð rekstraraðila vegna þess að hann hefur ekki fullnægjandi tryggingu, en þar segir að stjórnvöld geti sleppt því að endurheimta kostnað vegna varnarráðstafana og úrbóta ef útgjöld vegna þess verða hærri en upphæðin sem skal endurheimt frá rekstraraðila. Velta má því upp hvort slík undanþága eigi rétt á sér. Ef upphæðir vegna aðgerða varðandi umhverfistjón eru ekki endurheimtar hjá rekstraraðila getur það dregið úr þeim varnaðaráhrifum sem greiðsluábyrgðinni er ætlað að hafa. Því má telja að alltaf skuli slíkar upphæðir endurheimtar og raunin er sú að stjórnvöld gera það yfirleitt og hafa gengið nokkuð langt í þeim efnum.¹³⁶ Þó ekki hafi verið farin sú leið að mæla fyrir um skyldu rekstraraðila til töku váttryggingar vegna ábyrgðar sem kynni að falla á hann kemur fram í 14. gr. tilskipunarinnar að aðildarríki skuli gera ráðstafanir til að hvetja til þróunar samninga og markaða á sviði fjárhagslegra trygginga svo rekstraraðilar geti tryggt sig gegn tjóni. Því er hér um nokkurs konar málamiðlun að ræða. Samkvæmt 2. mgr. 14. gr. tilskipunarinnar skyldi Framkvæmdastjórnin leggja fram skýrslu fyrir 30. apríl 2010 m.a. um aðgang að váttryggingum fyrir sanngjarnt verð og skilyrði þar að lútandi og um aðrar tegundir fjárhagslegra trygginga vegna starfsemi sem fellur undir III. viðauka tilskipunarinnar. Í ljósi þessarar skýrslu skyldi Framkvæmdastjórnin, ef við ætti, leggja fram tillögur að kerfi fyrir samræmda og lögboðna fjárhagslega tryggingu. Framkvæmdastjórnin vann skýrsluna og var hún birt 12. október 2010. Samkvæmt henni er mat Framkvæmdastjórnarinnar að vegna skorts á reynslu af framkvæmd tilskipunarinnar væru ekki til staðar næg gögn til að kynna slíkt kerfi til sögunnar.¹³⁷ Í hvítbók Framkvæmdastjórnarinnar kemur fram að möguleikar á tryggingu vegna umhverfislegrar áhættu muni líklega þróast smám saman en á meðan ekki er fyrir hendi almennt viðurkennd aðferð til að meta umhverfistjón verður erfitt að spá fyrir um fjárhæð ábyrgðar.¹³⁸ Samkvæmt hvítbókinni er ástæða þess að ekki var gengið svo langt að skylda rekstraraðila til töku váttryggingar eða annarrar tryggingar gegn umhverfistjóni sú að nauðsynlegur sveigjanleiki þarf að vera til staðar þar til komin er einhver reynsla á fyrirkomulag tilskipunarinnar. Framkvæmdastjórnin mun í framhaldinu halda áfram

¹³⁶ Sjá umfjöllun hjá Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*, bls. 388.

¹³⁷ *Report from the Commission under Article 14(2) of Directive 2004/35/EC*, bls. 10.

¹³⁸ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 23.

umræðum um tryggingar til að hvetja til frekari þróunar sérstaks stjórnþækis um fjárhagslega tryggingu.¹³⁹

Samkvæmt framansögðu þurfti að ræða og komast að niðurstöðu um margvísleg atriði innan aðildarríkjanna við innleiðingu tilskipunarinnar og vegna þess hve flókin hún er var mikil þörf á samráði við almenning.¹⁴⁰ Allt tók þetta sinn tíma og því gekk innleiðingin í gegn svo seint sem raun ber vitni. Eðli máls samkvæmt er því reynsla af framkvæmd hennar ekki mikil. Fá mál er varða tilskipunina hafa komið inn á borð Evrópudómstólsins enn sem komið er og aðeins hafa tveir dómur fallið, Sikileyjarmálin svokölluðu. Báðir dómarnir féllu þann 9. mars 2010 og voru þeir á milli sömu aðila. Annars vegar er um að ræða *EBD Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico*, mál C-378/08, ECR 2010, bls. I-01919, og hins vegar *EBD Raffinerie Mediterranee (ERG) SpA gegn Ministero dello Sviluppo economico*, sameinuð mál C-379/08 og C-380/08, ECR 2010, bls. I-02007. Málin snerust um mengað svæði á Sikiley þar sem stjórnvöld höfðu fyrirskipað tilteknum rekstraraðilum að framkvæma umfangsmiklar ráðstafanir til úrbóta, en mengunin var rakin til atvinnustarfsemi ýmissa fyrirtækja á svæðinu allt frá árinu 1960. Fjallað er um málin í köflum 5.5. og 5.7.3.3.

¹³⁹ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 24.

¹⁴⁰ Andrew Williams: „Environmental Liability Directive: Latest developments”, <http://www.eric-group.co.uk>.

5 Lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012

5.1 Almenn

Lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 voru samþykkt á Alþingi þann 12. júní 2012 og tóku gildi 27. júní sama ár. Voru þau lögfest til að uppfylla skyldur íslenska ríkisins vegna EES-samningsins en þau innleiða tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð sem tekin var upp í EES-samninginn 5. febrúar 2009.¹⁴¹

Með lögnum eru innleiddar reglur hér á landi um umhverfisábyrgð, þ.e. skyldur rekstraraðila sem bera ábyrgð á umhverfistjóni eða yfirvofandi umhverfistjóni til að koma í veg fyrir slíkt tjón eða framkvæma úrbætur ef af því verður og bera kostnað af slíkum ráðstöfunum. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til laganna segir að frumvarpið innihaldi reglur opinbers réttar eðlis um athafnaskyldur rekstraraðila sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni. Einnig er kveðið á um heimildir stjórnvalds til að gefa rekstraraðila fyrirmæli um rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir tjón eða bæta úr tjóni og skal rekstraraðili bera kostnaðinn af því. Er þetta í samræmi við tilskipunina og fram kemur í greinargerð að almennt séu sömu kröfur gerðar til rekstraraðila og samkvæmt tilskipuninni.¹⁴² Lögin byggja bæði á hlutlægrri bótaábyrgð og sakarábyrgð eins og nánar verður útskýrt. Einnig byggja þau á og útfæra greiðslureglu umhverfisréttar sem er megininkenni þeirra. Umhverfisstofnun er það stjórnvald sem fer með eftirlit samkvæmt lögnum og hefur umsjón með framkvæmd þeirra, sbr. 23. gr. laganna.

Lög um umhverfisábyrgð fela í sér réttarbót að því leyti að samkvæmt þeim skal bæta tjón á þeim þáttum umhverfisins sem yfirleitt fást ekki bættir samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar vegna þeirrar sérstöðu sem eiginlegt umhverfistjón hefur. Samkvæmt lögnum skal bæta tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, vatni og landi, þ.e. tjón á líffræðilegri fjölbreytni, og er heilsa mannsins mikilvægt viðmið þegar metið er hversu skaðleg áhrif tjón hefur haft. Falli tjón utan gildissviðs laganna gilda almennar reglur skaðabótaréttar þar um.

Athygli skal vakin á því að sú staða getur komið upp að sérstakt bótaákvæði hafi verið lögfest um tiltekið umhverfistjón sem einnig fellur undir gildissvið laga um umhverfisábyrgð og má sem dæmi taka 28. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996. Starfsemi sem þarf leyfi til samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur er tekin fram í II. viðauka með lögum um umhverfisábyrgð sem hefur að geyma lista yfir starfsemi sem ber hlutlæga ábyrgð á

¹⁴¹ Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 17/2009 sem birt var 19. mars 2009 í EES-viðbæti við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins nr. 16/2009.

¹⁴² Þskj. 448, lögþ. 2011-12, bls. 22 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

umhverfistjóni. Gera verður ráð fyrir því að stjórnvald geti því hafið mál á grundvelli laga um umhverfisábyrgð og einnig á grundvelli sérreglunnar í 28. gr. laga um erfðabreyttar lífverur, eða hafi a.m.k. val þar um, enda takmarka lög um umhverfisábyrgð ekki rétt stjórnvalda til skaðabóta samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar innan eða utan samninga eða samkvæmt reglum í öðrum lögum, sbr. 32. gr. laganna. Í báðum tilvikum myndi því ábyrgðin grundvallast á hlutlægri bótareglu. Í athugasemdum greinargerðar við 32. gr. laga um umhverfisábyrgð kemur fram að réttur stjórnvalda til skaðabóta samkvæmt almennum reglum auki möguleika þeirra á að fá útgjöld sem þau verða fyrir við framkvæmd laganna endurgreidd. Aftur á móti kemur þar einnig fram að beiting almennra reglna skaðabótaréttar verði líklegast aðeins í undantekningartilvikum þar sem lög um umhverfisábyrgð veiti stjórnvöldum yfirleitt ríkari endurkröfurétt en reglur skaðabótaréttar.¹⁴³

Auk framangreinds hefur þriðji aðili, sem verður fyrir tjóni vegna umhverfistjóns, möguleika á að því hefja mál á grundvelli sérreglunnar í 28. gr. laga um erfðabreyttar lífverur. Samkvæmt 2. mgr. 16. gr. tilskipunarinnar kemur hún ekki í veg fyrir að aðildarríki leggi bann við því að kostnaður vegna umhverfistjóns verði endurheimtur í tvígang, annars vegar af lögbæru stjórnvaldi og hins vegar af aðila sem verður fyrir fjárhagslegu tjóni vegna umhverfistjóns. Í lögum um umhverfisábyrgð er ekki að finna slíkt bannákvæði og má því segja að um tvöfalt regluverk sé að ræða eftir að löggin tóku gildi.

Í eftirfarandi köflum er fjallað ítarlega um löggin um umhverfisábyrgð með áherslu á gildissvið þeirra og ábyrgðargrundvöll. Einnig verða ýmis atriði tilskipunarinnar útskýrð nánar og hún borin saman við löggin þar sem við á. Þar sem löggin eru tiltölulega nýleg er engin dómaframkvæmd fyrir hendi hér á landi enn sem komið er¹⁴⁴ en þó hefur Evrópudómstóllinn þurft að leysa úr málum á grundvelli hennar eins og nefnt hefur verið og verður vísað til þeirra þar sem við á.

5.2 Hugtakið umhverfisábyrgð

Hugtakið umhverfisábyrgð (e. *environmental liability*) er hvorki skilgreint sérstaklega í tilskipuninni né í lögum um umhverfisábyrgð. Í hvítbók Framkvæmdastjórnarinnar um umhverfisábyrgð er hugtakið skilgreint með hliðsjón af tilgangi sínum, en þar segir að sá sem valdur er að umhverfistjóni (mengunarvaldur) verði látinn bera kostnað af úrbótum vegna tjóns sem hann hefur valdið. Þar kemur einnig fram að reglur sem varða umhverfið feli í sér

¹⁴³ Þskj. 448, lögþ. 2011-12, bls. 43 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁴⁴ Samkvæmt upplýsingum frá Umhverfisstofnun þann 2. maí 2013 höfðu engin formleg erindi varðandi löggin verið tekin til afgreiðslu innan stofnunarinnar.

viðmið og málsmeðferðarreglur sem stefna að því að vernda umhverfið. Án ábyrgðar myndi brot gegn slíkum reglum einungis hafa í för með sér viðurlög innan stjórnsýslunnar en ef umhverfisábyrgð er gerð hluti af regluverkinu geta mögulegir mengunarvaldar einnig þurft að horfast í augu við kostnað vegna úrbóta í umhverfinu eða greiðslu skaðabóta vegna tjóns sem þeir valda.¹⁴⁵

Ekki verður bætt úr öllum tegundum umhverfistjóns á grundvelli umhverfisábyrgðar. Til þess að reglur tilskipunarinnar geti átt við þurfa þrjú grunnskilyrði að vera uppfyllt. Í fyrsta lagi að mögulegt sé að tilgreina einn eða fleiri tjónvalda (mengunarvalda), í öðru lagi verður tjónið að vera áþreifanlegt og mælanlegt og í þriðja lagi verða orsakatengsl á milli athafnar eða athafnaleysis tjónvalds og tjónsins að vera ljós.¹⁴⁶ Samkvæmt þessu eru skilyrði þess að til umhverfisábyrgðar stofnist þau hin sömu og samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar. Skilyrðið sem veldur hvað mestum erfiðleikum er að tjón þurfi að vera áþreifanlegt og mælanlegt en í tilskipuninni og viðaukum með henni eru sett fram ýmis konar viðmið svo mögulegt sé að beita reglunum eins og nánar verður fjallað um í kafla 5.4.3.

5.3 Markmið laganna

Markmið laganna, samkvæmt 1. gr. þeirra, er að tryggja að sá sem beri ábyrgð á umhverfistjóni af völdum tiltekinnar atvinnustarfsemi eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni komi í veg fyrir tjón eða bæti úr tjóni ef það hefur orðið og beri kostnað af ráðstöfunum sem af því leiðir í samræmi við greiðslureglu umhverfiséttarins.

Í greinargerð með frumvarpi að lögunum segir að lögin muni fyrst og fremst hafa áhrif á þá rekstraraðila sem falla undir gildissvið laganna og gera megi ráð fyrir ákveðnum fyrirbyggjandi áhrifum þar sem þeir muni að einhverju leyti gera ráðstafanir til að varna umhverfistjóni af völdum starfsemi sinnar. Samkvæmt greinargerðinni munu hagsmunir almennings endurspeglast í þeirri auknu umhverfisvernd sem þetta hefur í för með sér því gert er ráð fyrir því að reglurnar stuðli að líffræðilegri fjölbreytni og að dregið verði úr mengun og tjóni á umhverfinu.¹⁴⁷

¹⁴⁵ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 13.

¹⁴⁶ Sjá 13. tölul. aðfaraorða tilskipunar 2004/35/EB.

¹⁴⁷ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 23 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

5.4 Gildissvið laganna

5.4.1 Almenn

Mælt er fyrir um gildissvið laganna í 2. gr. og er það í samræmi við gildissvið tilskipunarinnar. Í 1. mgr. 2. gr. segir að lögin gildi um umhverfistjón sem valdið er við atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni af völdum slíkrar starfsemi. Rekstraraðili ber ábyrgð þó að tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans, þ.e. hlutlæga ábyrgð. Í 3. mgr. 2. gr. er tilgreint til hvaða aðgerða lögin skuli ná, en þau gilda um rannsóknir og úrbætur vegna umhverfistjóns og rannsóknir og ráðstafanir til að koma í veg fyrir yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem valdið er í atvinnustarfsemi og kostnað sem af því leiðir.

Gildissvið laganna er margþætt og varðandi afmörkun þess samkvæmt 2. gr. eru tveir þættir sem veita ber sérstaka athygli. Í fyrsta lagi gilda lögin aðeins um ákveðna atvinnustarfsemi og í öðru lagi gilda þau aðeins um umhverfistjón í skilningi 3. gr. laganna. Í eftirfarandi köflum er fjallað nánar um umrædd atriði og um þann grundvöll sem ábyrgð rekstraraðila byggist á.

5.4.2 Atvinnustarfsemi sem fellur undir lögin

5.4.2.1 Hugtökin atvinnustarfsemi og rekstraraðili

Lög um umhverfisábyrgð gilda um umhverfistjón sem valdið er við atvinnustarfsemi og skal rekstraraðili bera ábyrgð á umhverfistjóni og yfirvofandi hættu á slíku tjóni. Skv. 1. tölul. 6. gr. laganna er atvinnustarfsemi (e. *occupational activity*) skilgreind sem hvers kyns starfsemi sem stunduð er í tengslum við hagræna starfsemi, fyrirtæki eða félag, án tillits til þess hvort hún er á vegum einkaaðila eða hins opinbera og hvort hún er rekin í hagnaðarskyni eða ekki. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögunum er útskýrt nánar hvað fellur undir hugtakið atvinnustarfsemi. Þar segir að hagræn starfsemi (efnahagssumsvif) taki til framleiðslu og dreifingar á vöru og þjónustu. Einnig segir þar að framkvæmdir einstaklinga í einkalífi þeirra, s.s. vegna heimilishalds eða tómstundaiðju, falli ekki undir skilgreininguna en meta verði í hverju tilviki fyrir sig þegar um félagsamtök er að ræða hvort framkvæmd starfseminnar og skipulagning sé með þeim hætti að um eiginlega atvinnustarfsemi sé að ræða. Ef jafna má atvinnustarfsemi opinberra aðila við atvinnustarfsemi einkaaðila fellur hún undir hugtakið en þar undir falla aftur á móti ekki aðgerðir sem framkvæmdar eru í skjóli stjórnsýsluvalds, þ.e. aðgerðir opinbers aðila sem stjórnvalds. Því telst starf hins opinbera við

eftirlit og framkvæmd laga, starf lögreglu, dómstóla og skattheimtu ekki til atvinnustarfsemi í skilningi laganna svo eitthvað sé nefnt.¹⁴⁸

Rekstraraðili (e. *operator*) er í lögunum skilgreindur sem einstaklingur eða lögaðili sem ber ábyrgð á tiltekinni atvinnustarfsemi, sbr. 13. tölul. 6. gr. Í tilskipuninni er tekið fram að rekstraraðili sé sá sem stundar atvinnustarfsemi eða stýrir henni eða, ef kveðið er á um slíkt í landslögum, sá sem hefur vald til fjárhagslegrar ákvarðanatöku varðandi tæknilegan rekstur starfseminnar, þ. á m. leyfishafi starfseminnar eða sá aðili sem skráir og tilkynnir slíka starfsemi, sbr. 6. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.¹⁴⁹

Tilskipunin fjallar ekki um skiptingu ábyrgðar ef fleiri en einn aðili veldur umhverfistjóni og skv. 9. gr. hennar hefur hún ekki áhrif á ákvæði landsréttar um þetta atriði. Er því á valdi aðildarríkja að setja reglur um kostnaðarskiptingu milli þeirra rekstraraðila sem teljast ábyrgir.¹⁵⁰ Um þetta atriði segir í 1. mgr. 18. gr. laga um umhverfisábyrgð að beri fleiri en einn aðili ábyrgð á umhverfistjóni sé stjórnvaldi unnt að gefa þeim öllum fyrirmæli skv. 13.-15. gr. laganna og skulu þá fyrirmæli hvers aðila ákveðin með hliðsjón af hlut viðkomandi í heildartjóni. Í athugasemdum greinargerðar með frumræpi að lögunum kemur fram, líkt og álykta má af ákvæðinu sjálfu, að ákvæðið eigi ekki við þegar unnt er að aðgreina hlut hvers og eins aðila í tjóni.¹⁵¹ Ef ekki er mögulegt að leggja mat á hlut hvers rekstraraðila í tjóni skulu stjórnvöld leggja til grundvallar jafna skiptingu ábyrgðar en fyrirmælum skal þó ekki beint til rekstraraðila sem á hverfandi hlutdeild í tjóni, sbr. 1. mgr. 18. gr.

¹⁴⁸ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 29 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁴⁹ Í þessu sambandi vakna upp spurningar um það hversu langt umhverfisábyrgðin geti náð, þ.e. hvort mögulegt sé að leggja ábyrgðina, eða a.m.k. einhvers konar varaábyrgð, á móðurfélag þess fyrirtækis sem valdið hefur umhverfistjóni. Bernat Mullerat hefur haldið því fram að móðurfélög og aðrir aðilar sem hafa með höndum beina stjórn í fyrirtæki sem valdið hefur tjóni geti einnig verið látin bera ábyrgð og tilgangurinn sé sá að koma í veg fyrir að félög færi mengandi rekstur sinn yfir á fyrirtæki sem standa illa fjárhagslega og verða gjaldþrota ef til umhverfistjóns kemur, til að koma sér hjá ábyrgð eða lækka kostnað af ráðstöfunum vegna umhverfistjóns. Þrátt fyrir að þetta sé þekkt vandamál er ekki fjallað um möguleikann á ábyrgð móðurfélags eða annars aðila í hvítbók Framkvæmdastjórnarinnar um umhverfisábyrgð. Sjá nánari umfjöllun hjá Bernat Mullerat: „European Environmental Liability: One Step Forward“, bls. 4. Þó þetta geti verið skoðun sumra fræðimanna er algjörlega óvist hvort dómstólar hér á landi myndu dæma móðurfélög ábyrg í slíkum tilvikum, enda þarf lagaákvæði til að koma og í lögum um umhverfisábyrgð var ekki farin sú leið að skilgreina þann sem hefur vald til fjárhagslegrar ákvarðanatöku varðandi tæknilegan rekstur starfseminnar sem rekstraraðila.

¹⁵⁰ Í tengslum við innleiðingu tilskipunarinnar í danskan rétt var ábyrgð framleiðanda varðandi umhverfistjón sem valdið er við meðferð eitrefna, áburðar og úrgangs í landbúnaði til að mynda lögfest í dönsku náttúruverndarlögum (miljöbeskyttelsesloven), jarðvegmengunarlægum (jordforureningsloven) og lögunum um búfénað (husdyrbrugloven), sem eru ein af þeim fimmtán sérlögum sem geta verið grundvöllur ákvörðunar um að umhverfistjón hafi orðið og lög um umhverfistjón skuli því gilda. Meginreglan samkvæmt framangreindum sérlögum er sú að sá sem notar framangreind efni beri hlutlæga ábyrgð ef umhverfistjón verður af völdum notkunar þeirra í landbúnaði en ef notandinn verður ekki gerður ábyrgur skal framleiðandi bera ábyrgð, nema hann geti sýnt fram á að skaðleg áhrif vegna slíkrar mengunar séu ekki afleiðing gallaðrar vöru og ekki sé sýnt fram á að staðið hafi verið að framleiðslu eða innflutningi með óforsvaranlegum hætti. Sjá nánari umfjöllun í grein Peter Pagh: „Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet“, bls. 380-387.

¹⁵¹ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 39 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

Engin takmörk eru í tilskipuninni eða lögnum varðandi stærð þeirra fyrirtækja í atvinnustarfsemi sem falla innan gildissviðsins og því geta jafnvel mjög smá fyrirtæki sem lítil áhrif hafa á umhverfið fallið þar undir og orðið ábyrg vegna umhverfistjóns.

5.4.2.2 Rekstraraðili sem ber hlutlæga ábyrgð

Lögin byggjast á tvenns konar ábyrgðargrundvelli, eftir því um hvers konar atvinnustarfsemi er að ræða, annars vegar hlutlægri ábyrgð og hins vegar sakarábyrgð. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna ber rekstraraðili sem stundar atvinnustarfsemi sem fellur undir II. viðauka með lögnum hlutlæga ábyrgð á tjóni. Atvinnustarfsemin sem um ræðir er tæmandi talin í II. viðauka. Það er í fyrsta lagi starfsleyfisskyldur atvinnurekstur á grundvelli 5. gr. a og 6. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, t.d. álframleiðsla, fiskimjölsverksmiðjur og sútunarverksmiðjur, og starfsleyfisskyldur atvinnurekstur um meðhöndlun úrgangs, sbr. 5. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003, sbr. 1. tölul. viðaukans. Í öðru lagi losun efna í vatn sem háð er leyfi eða skráningu og einnig leyfisskyld vatnstaka og vatnsmiðlun, sbr. 2. tölul. viðaukans. Í þriðja lagi framleiðsla, notkun, geymsla, vinnsla, urðun, losun og flutningur efna og efnablandna sem flokkast sem hættuleg efni, eiturefni, varnarefni eða sæfiefni, sbr. lög um efni og efnablöndur nr. 45/2008 og lög um eiturefni og hættuleg efni nr. 52/1988, sbr. 3. tölul. viðaukans. Í fjórða lagi flutningur hættulegs eða mengandi farms á vegum, járnbrautum, skipgengum vatnaleiðum og á sjó eða í lofti, sbr. umferðarlög nr. 50/1987 og reglugerð um flutning á hættulegum farmi sem sett er á grundvelli þeirra laga, eða lög um vaktstöð siglinga nr. 41/2003 og reglugerð um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa, sbr. 4. tölul. viðaukans. Í fimmta lagi starfsemi sem þarf leyfi til samkvæmt lögum um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996, sbr. 5. tölul. viðaukans og í sjötta lagi flutningur úrgangs milli landa sem háður er leyfi eða bannaður, sbr. lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003, sbr. 6. tölul. viðaukans.

Segja má að framantaldar tegundir atvinnustarfsemi séu í eðli sínu hættulegar umhverfinu eða geti verið það og því er nauðsynlegt í þessum tilvikum að vernda umhverfið gegn tjóni með strangari ábyrgð en gilda myndi samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar. Rekstraraðili slíkrar atvinnustarfsemi þarf því ekki að hafa sýnt af sér saknæma háttsemi til þess að hann verði gerður ábyrgur fyrir tjóni en þó er skilyrði að orsakatengsl séu á milli tjóns og starfseminnar, líkt og almennt þegar um hlutlæga ábyrgð er að ræða. Rökin fyrir þessum ábyrgðargrundvelli samkvæmt tilskipuninni eru að hlutlæg ábyrgð stuðli frekar að því að umhverfislegum markmiðum verði náð heldur en sakarábyrgð, í fyrsta lagi vegna þess að gríðarlega erfitt er fyrir stefnanda (stjórnvöld í þessu tilviki) að sanna saknæmi og í öðru lagi

því að lögpersóna sem stundar starfsemi sem í eðli sínu telst hættuleg ætti að bera áhættuna af hugsanlegu tjóni, frekar en tjónþoli, þ.e. umhverfið og þar með samfélagið.¹⁵²

5.4.2.3 Rekstraraðili sem ber sakarábyrgð

Skv. 2. mgr. 2. gr. laganna gilda þau um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni sem verður á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, sbr. 1. tölul. 3. gr., og rekja má til annarrar atvinnustarfsemi en þeirrar sem fellur undir II. viðauka þegar því er valdið af ásetningi eða gáleysi. Sakarreglan gildir því um aðra starfsemi en þá sem fellur undir II. viðauka en hún er þó takmörkuð við tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum. Í slíkum tilvikum þurfa stjórnvöld að sýna fram á að rekstraraðili hafi valdið tjóni af gáleysi eða ásetningi, en það getur m.a. falist í broti á lögum og reglum eða athöfnum og athafnaleysi sem fer gegn fengnu leyfi. Ef ekki tekst að sýna fram á saknæmi rekstraraðila ber ríkið ábyrgð á endurheimt eða úrbótum á líffræðilegri fjölbreytni.¹⁵³ Umhverfistjón sem hér um ræðir gæti m.a. orsakast af landbúnaði, t.d. tjón sem verður af starfsemi kúabónða, ferðamennsku og fleiri tegundum atvinnustarfsemi sem ekki er í eðli sínu talin hættuleg umhverfinu, t.d. vegna mengunar.

Framangreindir þættir umhverfisins, þ.e. verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði, njóta samkvæmt framansögðu meiri verndar í tilskipuninni og lögunum en aðrir þættir umhverfisins sem falla undir gildissviðið, þ.e. vatn og land, sbr. 2. og 3. tölul. 3. gr. Verði tjón á vatni eða landi vegna annarrar starfsemi en talin er upp í II. viðauka fellur það utan gildissviðs laganna og almennar reglur skaðabótaréttar gilda um tjónið. Ekki skiptir máli þó rekstraraðili hafi sýnt af sér saknæmi í slíkum tilfellum.

5.4.3 Umhverfistjón sem fellur undir lögum

5.4.3.1 Almennt

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna gilda þau um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem valdið er við nánar tilgreinda atvinnustarfsemi og er hér átt við tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, tjón á vatni og tjón á landi, sbr. 1., 2. og 3. tölul. 3. gr. þar sem nánar er tilgreint hvaða skilyrði tjón þarf að uppfylla til að falla undir lögum. Í meginatriðum er hér byggt á 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar. Í 16. tölul. 6. gr. laganna er tjón skilgreint sem mælanleg skaðleg breyting á náttúruauðlind eða mælanleg bein eða

¹⁵² Lucas Bergkamp: „The Commission’s White Paper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime”, bls. 6.

¹⁵³ *The Commission’s White Paper on Environmental Liability*, bls. 18.

óbein skerðing á virkni náttúruauðlindar, líkt og fram hefur komið í umfjöllun um hugtakið umhverfistjón í kafla 2.1. Fram kemur í greinargerð með frumvarpi að lögunum að umhverfistjón samkvæmt lögunum taki til loftmengunar að því leyti sem hún veldur tjóni á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum, vatni eða landi.¹⁵⁴

Í eftirfarandi umfjöllun verður fjallað nánar um umhverfistjón í skilningi laganna og hvernig gildissviðið er takmarkað að þessu leyti.

5.4.3.2 Tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum

Í fyrsta lagi fellur undir lögin tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, sbr. 1. tölul. 3. gr., þ.e. tjón sem hefur veruleg skaðleg áhrif á markmið um að ná ákjósanlegri verndarstöðu verndaðra tegunda eða náttúruverndarsvæða eða viðhalda slíkri stöðu. Er ákvæðið í samræmi við a-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar, að undanskildum þeim fyrirvörum sem gerðir eru varðandi aðgerðir sem valda tjóni á vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum og stjórnvöld hafa heimilað í samræmi við tiltekin ákvæði tilskipunar um vernd villtra fugla og tilskipunar um vernd vistgerða og villtra plantna og dýra, en slíkar aðgerðir falla utan gildissviðs tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð. Framangreindar tilskipanir eru ekki hluti af EES-samningnum og eiga fyrirvararnir því ekki við hér á landi. Aftur á móti teljast afleiðingar aðgerða sem hafa verið heimilaðar eða eru heimilar samkvæmt gildandi lögum á sviði náttúruverndar ekki umhverfistjón sem fellur undir lögin, sbr. lokamásl. 1. tölul. 3. gr. Samkvæmt athugasemdum greinargerðar er hér einkum átt við náttúruverndarlög, lög um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum, lög um lax- og silungsveiði og ýmis sérlög um náttúruvernd á einstökum svæðum.¹⁵⁵

Í a-f-lið 22. tölul. 6. gr. laganna er að finna nánari skilgreiningu á því hvað fellur undir verndaðar tegundir og náttúruverndarsvæði. Hér undir falla í fyrsta lagi tegundir villtra fugla, spendýra og vatnafiska sem eru friðuð skv. lögum um vernd, friðun og veiðar á villtum fuglum og villtum spendýrum nr. 64/1994 og lögum um lax- og silungsveiði nr. 61/2006. Í öðru lagi lífverur, búsvæði þeirra, vistgerðir og vistkerfi sem friðlýst eru skv. lögum um náttúruvernd nr. 44/1999. Í þriðja lagi friðlýst svæði skv. lögum um náttúruvernd, þ.e. þjóðgarðar, friðlönd, fólkvangar og náttúruvætti. Í fjórða lagi falla undir náttúruverndarsvæði afmörkuð svæði á landi og sjó sem njóta verndar skv. sérstökum lögum vegna náttúru eða landslags. Í fimmta lagi náttúruvættir á náttúruverndaráætlun sem hefur verið samþykkt á Alþingi samkvæmt lögum um náttúruvernd, og loks landsvæði í verndarflokki skv. lögum um

¹⁵⁴ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 16 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁵⁵ Sama heimild, bls. 25.

verndar- og orkunýtingaráætlun. Athygli er vakin á því að ný lög um náttúruvernd hafa verið samþykkt á Alþingi, þ.e. lög nr. 60/2013. Lögin taka gildi 1. apríl 2014 og falla núgildandi náttúruverndarlög nr. 44/1999 samtímis úr gildi. Umtalsverðar breytingar eru gerðar með nýju lögnum. Meðal annars er flokkum friðlýsinga fjölgað, ákvæði um friðun vistkerfa, vistgerða og tegunda eru orðin ítarlegri og einnig er þar að finna ákvæði um verndarmarkmið fyrir vistgerðir, vistkerfi og tegundir annars vegar og fyrir jarðminjar, vatnasvæði, landslag og víðerni hins vegar, sbr. 2. og 3. gr. laganna. Eftir gildistöku laganna munu undir friðlýst svæði einnig flokkast náttúruvé, óbyggð víðerni og landslagsverndarsvæði, sbr. 45.-52. gr. þeirra.

Eins og sjá má af 1. tölul. 3. gr. laga um umhverfisábyrgð er það gert að skilyrði að tjón hafi veruleg skaðleg áhrif á það markmið að ná ákjósanlegri verndarstöðu verndaðra tegunda eða náttúruverndarsvæða til þess að það flokkist sem umhverfistjón, eins og það er orðað í tilskipuninni. Í 2. og 3. tölul. 6. gr. laganna var tekin upp skilgreining á ákjósanlegri verndarstöðu tegundar og vistgerðar og í 8. gr. laganna er vikið að þeim skilyrðum sem þurfa að vera uppfyllt svo að verndarstaða teljist ákjósanleg. Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. telst verndarstaða tegundar ákjósanleg þegar gögn um stofnstærð tegundarinnar gefa til kynna að hún haldi sér við til langs tíma litið sem lífvænlegur þáttur í vistgerðum hennar, náttúrulegt útbreiðslusvæði tegundarinnar fer ekki minnkandi og ólíklegt er að það minnki í fyrirsjáanlegri framtíð og búsvæði tegundarinnar er svo stórt að viðhald stofna þess er tryggt til langs tíma og líklegt er að svo verði áfram. Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. telst verndarstaða vistgerðar ákjósanleg þegar náttúrulegt útbreiðslusvæði vistgerðar og þau svæði innan útbreiðslusvæðisins, sem vistgerðin nær yfir, eru stöðug eða stækkandi, sú sérstaka formgerð og starfsemi sem eru nauðsynlegar til að viðhalda vistgerðinni til lengdar eru fyrir hendi og líklegt er að svo verði um fyrirsjáanlega framtíð og verndarstaða þeirra tegunda sem eru dæmigerðar fyrir vistgerðina er ákjósanleg. Í nefndaráliti meirihluta umhverfis- og samgöngunefndar, sem lagði til að umræddar skilgreiningar yrðu teknar upp í lögin, er áréttað að öll skilyrði 1. og 2. mgr. 8. gr. þurfi að vera uppfyllt svo að verndarstaða teljist ákjósanleg.¹⁵⁶ Í náttúruverndarlögum nr. 44/1999 er ekki að finna ákvæði um verndarmarkmið eða skilgreiningu á hugtakinu ákjósanleg verndarstaða, en aftur á móti er slík ákvæði að finna í nýju lögnum um náttúruvernd nr. 60/2013 sem áður voru nefnd. Framangreind skilgreining á ákjósanlegri verndarstöðu samkvæmt 8. gr. laga um umhverfisábyrgð var tekin upp í athugasemdir greinargerðar við 2. gr. nýrra laga um náttúruvernd, sem fjallar um verndarmarkmið fyrir vistkerfi, vistgerðir og tegundir.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Þskj. 1379, 140. lögþ. 2011-12, bls. 3 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁵⁷ Þskj. 537, 141. lögþ. 2012-13, bls. 43-44 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum um umhverfisábyrgð kemur fram að það fari eftir einstaklingsbundnu mati hvort tjón hafi haft „veruleg“ skaðleg áhrif á verndaðar tegundir eða náttúruverndarsvæði en að við matið skuli tillit tekið til viðmiðana skv. 7. gr. laganna sem innleiðir I. viðauka tilskipunarinnar.¹⁵⁸ Í 1. mgr. 7. gr. segir að áhrifin skuli metin með hliðsjón af verndarstöðu tegundar eða svæðis áður en tjón varð, þjónustu tegundar eða svæðis og getu tegundar eða svæðis til náttúrulegrar endurnýjunar og að nota skuli gögn um mælanlega þætti til að staðreyna hvort um sé að ræða verulegar skaðlegar breytingar frá fyrra ástandi. Í 2. mgr. 7. gr. segir að flokka skuli umhverfistjón sem verulegt tjón ef sannað er að það hafi áhrif á heilsufar manna. Í a-c-lið 3. mgr. 7. gr. er að finna upptalningu á umhverfistjóni sem ekki skal flokka sem verulegt tjón. Er hér um að ræða sveiflur sem eru minni en náttúrulegar sveiflur sem teljast eðlilegar fyrir viðkomandi tegund eða svæði, sveiflur sem stafa af náttúrulegum orsökum eða íhlutun í tengslum við stjórnun svæða sem falla undir b-d-liði 22. tölul. 6. gr. laganna og tjón á tegundum eða svæðum sem hefur verið staðfest að endurheimti fyrra ástand á skömmum tíma og án íhlutunar. Í greinargerð eru nefnd þrjú tilvik þar sem tjón mundi teljast hafa í för með sér veruleg skaðleg áhrif; í fyrsta lagi eyðilegging á búsvæði eða fæðugrundvelli tegundar sem þar með ógnar getu hennar til að lifa af á viðkomandi stað, í öðru lagi svo mikil röskun að tegund er fæld burt af svæði, t.d. vegna mannvirkjagerðar, og í þriðja lagi losun mengandi efna sem eyðileggja búsvæði tegundar.¹⁵⁹ Gera má ráð fyrir því að áðurnefnd verndarmarkmið nýrra náttúruverndarlaga nr. 60/2013 geti haft þýðingu þegar lögum um umhverfisábyrgð er beitt, m.a. við mat á því hvort tjón hafi veruleg skaðleg áhrif.

Samkvæmt framangreindu má telja að tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum þurfi að hafa ansi alvarleg áhrif svo að það teljist nægilega mikið til að uppfylla skilyrði laganna og þar með falla undir þau.

5.4.3.3 Tjón á vatni

Í öðru lagi fellur undir umhverfistjón í skilningi laganna tjón á vatni, sbr. 2. tölul. 3. gr., 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 skv. skilgreiningum í lögum um stjórn vatnamála og reglugerðum á grundvelli þeirra laga. Í b-lið 2. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð er um viðmiðanir, hvað varðar tjón á vatni, vísað til tilskipunar 2000/60/EB (vatnatilskipunarinnar), en hún var innleidd í íslenskan rétt með

¹⁵⁸ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 24 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁵⁹ Sama heimild, bls. 24-25.

lögum nr. 36/2011 um stjórn vatnamála. Samkvæmt 5. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð er vatn allt vatn sem fellur undir vatnatilskipunina og í samræmi við það fellur yfirborðsvatn og grunnvatn undir lög um umhverfisábyrgð, sbr. 20. tölul. 6. gr. þeirra laga og 2. gr. laga um stjórn vatnamála. Í 12. gr. laga um stjórn vatnamála er fjallað um umhverfismarkmið fyrir yfirborðsvatn og grunnvatn og það markmið sett að efnafræðilegt ástand yfirborðsvatns og grunnvatns sé að lágmarki gott. Umhverfismarkmið skulu sett fram í vatnaáætlun, sbr. 5. mgr. 11. gr. sömu laga.

Samkvæmt framansögðu getur tjón á vatni fallið undir lögin ef það hefur veruleg skaðleg áhrif á vatnshlot. Í 15. tölul. 3. gr. laga um stjórn vatnamála er vatnshlot skilgreint sem eining vatns, s.s. allt það vatn sem er að finna í stöðuvatni, á eða strandsjó. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum um umhverfisábyrgð kemur fram að þegar lagt er mat á það hvort orðið hafi tjón sem hafi veruleg skaðleg áhrif skuli miða við raunverulegt ástand vatnshlots áður en tjón varð, þ.e. vistfræðilegt ástand og vistmegin vatns, efnafræðilegt ástand og magnstöðu grunnvatnsins.¹⁶⁰ Um viðmiðanir varðandi framangreind atriði er í tilskipun um umhverfisábyrgð vísað til vatnatilskipunarinnar eins og áður sagði en í V., IX. og X viðauka hennar eru ákvæði um gæðaflokkun vatns sem gert er ráð fyrir að líta skuli til við mat á því hvort tjón hafi haft veruleg skaðleg áhrif á vatn.

Í lögum um stjórn vatnamála er vistfræðilegt ástand vatns skilgreint sem ástand lífríkis í vatnshloti samkvæmt skilgreindri gæðaflokkun í mjög gott, gott, ekki viðunandi, slakt og lélegt, sbr. 17. tölul. 3. gr. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð segir að vistfræðilegt ástand sé mælikvarði á svæði sem búsvæði jurta og dýra og að hann feli í sér líffræðilegar, eðlisfræðilegar og efnafræðilegar aðstæður á staðnum. Um gott vistfræðilegt ástand vatns er að ræða þegar stuðull fyrir líffræðilega gæðaðætti yfirborðsvatnshlots sýnir litla röskun af mannavöldum og aðeins smávægileg frávik frá því sem almennt mætti búast við hefði vatnshlotinu ekki verið raskað. Ástandið flokkast hins vegar sem slakt þegar vísbendingar eru um stórvægilegar breytingar á gildum fyrir líffræðilega gæðaðætti yfirborðsvatnshlots og þegar viðkomandi vistkerfi sýna veruleg frávik frá því sem almennt mætti vænta við óröskuð skilyrði. Ástandið flokkast sem lélegt þegar vísbendingar eru um alvarlegar breytingar á gildum fyrir líffræðilega gæðaðætti og stórir hlutar vistkerfa sem almennt mætti gera ráð fyrir við óröskuð skilyrði eru ekki til staðar. Vistmegin vatns er í 18. tölul. 3. gr. laga um stjórn vatnamála skilgreint sem ástand lífríkis í manngerðu eða mikið breyttu vatnshloti samkvæmt gæðaflokkun í besta vistmegin, gott

¹⁶⁰ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 26-27 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

vismegin og ekki viðunandi vistmegin. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum um umhverfisábyrgð er tekið fram að almennt megi gera ráð fyrir því að mengandi efni sem leiða til lækkunar vistfræðilegs ástands yfirborðsvatns um einn gæðaflokk feli í sér veruleg skaðleg áhrif og samkvæmt því umhverfistjón þar sem umhverfismarkmið fyrir vatn væru ekki uppfyllt. Sé vistfræðilegt ástand eða vistmegin vatnshlots hins vegar gott bæði fyrir og eftir skaðleg áhrif myndi aðalreglan vera sú að áhrifin teldust ekki verulega skaðleg þar sem umhverfismarkmið væru enn uppfyllt.¹⁶¹

Við mat á því hvort tjón hafi haft verulega skaðleg áhrif á vatnshlot skal einnig líta til þess hvort áhrifin komi í veg fyrir gott efnafræðilegt ástand vatns. Samkvæmt 3. tölul. 3. gr. laga um stjórn vatnamála er efnafræðilegt ástand vatns gott þegar ástand yfirborðs- eða grunnvatnshlots uppfyllir umhverfismarkmið fyrir vatn. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum um umhverfisábyrgð kemur fram að það sem ræður því hvort efnafræðilegt ástand vatnshlots sé gott eða ekki gott er það hvort til staðar séu forgangsefni, þ.e. efni sem skapa umtalsverða hættu fyrir vatnsumhverfi. Þar segir einnig að almennt megi telja að um umhverfistjón sé að ræða þegar skaðleg áhrif leiða til þess að krafa um gott efnafræðilegt ástand vatns er ekki lengur uppfyllt.¹⁶²

Að lokum skal líta til þess hvort tjón á vatnshloti breytir magnstöðu grunnvatns, en samkvæmt 5. tölul. 3. gr. laga um stjórn vatnamála er magnstaða mælikvarði á það hversu mikil áhrif, bein eða óbein, vatnstaka hefur haft á grunnvatnshlot. Í greinargerð með frumvarpi að lögum um umhverfisábyrgð er tekið fram að við mat á því hvort um veruleg skaðleg áhrif sé að ræða þurfi að taka tillit til vatnsmagns sem mengun hefur eða getur haft áhrif á.¹⁶³

Umhverfistjón á vatni getur verið bein afleiðing af tjóni á sjálfu vatnshlotinu, s.s. losun úrgangsefna út í vatn eða sjó en einnig óbein afleiðing af tjóni sem verður á öðrum þáttum umhverfisins, sbr. skilgreiningu tjóns í 16. tölul. 6. gr. laga um umhverfisábyrgð þar sem segir að tjón geti verið mælanleg bein eða óbein skerðing á virkni náttúruauðlindar. Til dæmis getur mengun á landi leitt til umhverfistjóns á grunnvatni vegna niðurrennslis mengandi efna í gegnum jarðveg og mengun í andrúmslofti getur leitt til umhverfistjóns á yfirborðsvatni vegna súrs regns. Framkvæmdir við vatnsveitu geta vegna jarðfræðilegra aðstæðna leitt til þess að breytingar verða á gæðum grunnvatns sem hafa þau áhrif að ekki er hægt að nota vatn eða það þarfnast hreinsunar áður en hægt er að drekka það. Í athugasemdum greinargerðar

¹⁶¹ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 26-27 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

¹⁶² Sama heimild, bls. 26-27.

¹⁶³ Sama heimild, bls. 27.

kemur fram að telja verði að slíkt tjón hafi veruleg skaðleg áhrif á vatnshlot og sé því um umhverfistjón að ræða, en við mat á því hvort um veruleg skaðleg áhrif er að ræða þarf að taka tillit til vatnsmagns sem mengun hefur eða getur haft áhrif á.¹⁶⁴

Í 2. tölul. 3. gr. laga um umhverfisábyrgð er mælt fyrir um tvær undantekningar frá því að tjón á vatni teljist vera umhverfistjón og eru þar með ákveðin skaðleg áhrif á vatni leyfð gegn því að tilteknum skilyrðum sé fullnægt. Undantekningarákvæðið er efnislega í samræmi við 7. mgr. 4. gr. vatnatilskipunarinnar, sem vísað er til í 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar um umhverfisábyrgð, og ber að skýra í samræmi við það. Annars vegar teljast afleiðingar af nýrri starfsemi eða breytingar á vatnshlotum ekki umhverfistjón þegar ástæðu þess að ekki tókst að koma í veg fyrir að ástand yfirborðs- eða grunnvatnshlots versnaði má rekja til breytinga, s.s. vegna mengunar eða í tengslum við loftslagsbreytingar, á vatnsgæðum, eiginleikum yfirborðsvatnshlots eða á hæð grunnvatnshlots, sbr. a-lið 2. mgr. 3. gr. laga um umhverfisábyrgð. Hins vegar er ekki um umhverfistjón að ræða ef ný sjálfbær umsvif eða breytingar hafa í för með sér að ástand yfirborðsvatnshlots fer úr mjög góðu ástandi í gott, sbr. b-lið 2. mgr. 3. gr. Þrjú viðbótarskilyrði þurfa að vera uppfyllt svo undantekningarnar geti átt við, sbr. 2. tölul. 3. gr. Í fyrsta lagi að gripið sé til allra raunhæfra ráðstafana til að draga úr tjóni, í öðru lagi að tilgangur framkvæmdanna eða umsvifanna vegi þyngra vegna almannaheilla og/eða ávinnings fyrir heilsu og öryggi manna eða fyrir sjálfbæra þróun heldur en ávinningur af því að umhverfismarkmið náist og í þriðja lagi að tilgangi framkvæmdanna eða umsvifanna verði ekki með góðu móti náð með umhverfisvænni leiðum vegna tæknilegra erfðleika eða óhóflegs kostnaðar. Framangreindar undantekningar gætu átt við þegar nauðsynlegt er talið að hefja stóriðju vegna atvinnumála í landinu, svo dæmi sé tekið. Framangreind skilyrði verða að teljast afar matskennd og því gæti orðið örðugt að skera úr um það hvenær mengandi framkvæmdir geta átt rétt á sér. Ljóst er að undantekningarnar fela í sér þónokkra takmörkun á gildissviði laganna.

5.4.3.4 Tjón á landi

Í þriðja lagi fellur undir umhverfistjón í skilningi laga um umhverfisábyrgð tjón á landi, sbr. 3. tölul. 3. gr., 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. Ákvæðið er sambærilegt c-lið 1. mgr. 2. gr. tilskipunar um umhverfisábyrgð en í tilskipuninni er í þessu sambandi ekki vísað til annarra

¹⁶⁴ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 27 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

tilskipana Evrópusambandsins um viðmiðanir líkt og varðandi tjón á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum og vatni, enda var tilskipun um jarðvegsmengun ekki fyrir hendi eins og áður hefur komið fram.

Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögum um umhverfisábyrgð segir að með efni samkvæmt 3. tölul. 3. gr. sé einnig átt við efnasamband og að örverur falli undir hugtakið lífverur. Þar kemur jafnframt fram að tjón á landi af öðrum ástæðum en hér nefnir, s.s. vegna jarðrasks eða jarðvegseyðingar, falli ekki undir umhverfistjón á landi í skilningi laganna. Þrátt fyrir það leiðir af skilgreiningu tjóns í 16. tölul. 6. gr. laganna að þó tjón á landi teljist ekki umhverfistjón í skilningi laganna geti það haft bein eða óbein áhrif á verndaðar tegundir, náttúruverndarsvæði eða vatn sem leiða til verulegra skaðlegra áhrifa á þær náttúruauðlindir og þannig fallið undir lögin.¹⁶⁵ Þetta gæti til dæmis komið til þegar plöntutegund hverfur af tilteknu svæði vegna jarðvegseyðingar, en þó er ljóst að um takmörkun á gildissviði laganna er að ræða.

Samkvæmt 3. tölul. 3. gr. laganna er skilyrði að mengun á landi valdi umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna til að það teljist umhverfistjón. Í athugasemdum greinargerðar kemur fram að gera verði ráð fyrir því að um umhverfistjón á landi sé að ræða ef sýnt er fram á að staðfest mengunarstig geti haft skaðleg áhrif á heilsufar manna.¹⁶⁶ Athygli vekur að ólíkt tjóni á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum og vatni er hætta á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna gerð að skilyrði, til þess að tjón á landi teljist til umhverfistjóns samkvæmt lögnum. Þannig er einblínt á áhættuna fyrir mannfólkið í stað umhverfisins í heild. Auk þess er ólíkt með tjóni á landi og annars konar tjóni sem fellur undir lögin að tjón á landi verður að valda „umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum“ á heilsufar manna til að falla þar undir, en tjón á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum og vatni þarf að hafa „veruleg skaðleg áhrif“, umtalsverð hætta á þeim er ekki nóg. Ekki er ljóst hvort ætlunin með þessu orðalagi hafi verið að setja strangari mörk þegar um tjón á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum og vatni er að ræða.¹⁶⁷

Varðandi tjón á landi eru í lögum um umhverfisábyrgð gerðar strangari kröfur varðandi úrbætur heldur en í tilskipuninni. Skv. II. viðauka tilskipunarinnar skulu úrbætur vegna mengunar lands að lágmarki leiða til þess að mengun valdi ekki lengur hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna, en skv. 12. tölul. 6. gr. laganna skulu ráðstafanir til úrbóta vegna tjóns á landi vera hvers kyns aðgerðir til að fjarlægja mengandi efni eða lífverur og

¹⁶⁵ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 27 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁶⁶ Sama heimild, bls. 28.

¹⁶⁷ Sjá nánar umfjöllun hjá Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*, bls. 385.

endurheimta fyrra ástand, eða jafngildar aðgerðir. Í athugasemdum greinargerðar segir að þetta þyki vera í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og æskileg framkvæmd hér á landi,¹⁶⁸ þ.e. að endurheimta fyrra ástand umhverfisins svo sem kostur er.

Umhverfistjón á landi sem fellur undir lögina getur m.a. orðið vegna leka mengandi efna frá verksmiðjum og út í umhverfið.

5.4.3.5 Hugtakið umhverfistjón samkvæmt lögnum

Þegar umhverfistjón í skilningi laga um umhverfisábyrgð er borið saman við umfjöllun um hugtakið í kafla 2.1 má sjá að samkvæmt lögnum er merkingin þrengri og útfærð með nokkuð nákvæmum hætti.¹⁶⁹ Þeir þættir umhverfisins sem falla undir hugtakið í skilningi laganna eru verndaðar tegundir, náttúruverndarsvæði, vatn og land. Gerð er krafa um að tjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum hafi veruleg skaðleg áhrif á markmið um að ná ákjósanlegri verndarstöðu eða viðhalda slíkri stöðu, en ákvæði varðandi verndarmarkmið má finna í nýjum lögum um náttúruvernd eins og áður hefur komið fram. Gerð er krafa um að tjón á vatni hafi veruleg skaðleg áhrif á nánar tiltekið ástand vatns og gerð er krafa um að tjón á landi valdi umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna. Í lögum um umhverfisábyrgð er því um ákveðinn þröskuld að ræða sem tjón verður að ná til þess að það teljist nægilega mikið til að falla undir gildissvið laganna. Framangreind hugtök, þ.e. „veruleg skaðleg áhrif” og „umtalsverð hættu á skaðlegum áhrifum” eru nokkuð flókin og ónákvæm líkt og í tilskipuninni og telur Bernat Mullerat að slíkur óskýrleiki geti leitt til lagalegrar óvissu og mismunandi framkvæmdar milli aðildarríkja Evrópusambandsins.¹⁷⁰ Í lögum um umhverfisábyrgð og lögskýringargögnum er að finna leiðbeiningar við mat á þessum atriðum en þó má gera ráð fyrir að það geti orðið nokkuð flókið. Auk framangreinds má í lögnum finna tilteknar undantekningar frá því að tjón falli undir skilgreiningu umhverfistjóns í skilningi laganna, sem annars myndi gera það, sbr. undantekningarnar varðandi tjón á vatni í 2. tölul. 3. gr. Því má með sanni segja að gildissviðið sé að þessu leyti nokkuð takmarkað.

¹⁶⁸ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 22 (enn óbirt í A-deild Alpt.). Þar er einnig nefnt að sama krafa var gerð við innleiðingu tilskipunarinnar í danskan rétt, enda í samræmi við það sem áður hafði gilt skv. dönskum lögum.

¹⁶⁹ Í 5. tölul. aðfaraorða tilskipunarinnar segir að lykilhugtök fyrir rétta túlkun og beitingu hennar skuli skilgreind, sérstaklega að því er varðar skilgreininguna á umhverfistjóni, og ef viðkomandi hugtak kemur fram í annarri viðeigandi löggjöf Evrópusambandsins skuli nota sömu skilgreiningu svo að sameiginlegar viðmiðanir séu notaðar og stuðlað sé að samræmdri beitingu.

¹⁷⁰ Sjá Bernat Mullerat: „European Environmental Liability: One Step Forward”, bls. 2.

5.5 Takmarkanir á gildissviði laganna

5.5.1 Undantekningarákvæði 4. gr.

Í 4. gr. laganna er að finna undantekningarákvæði frá gildissviði laganna í nokkrum liðum. Fyrstu undantekninguna, og ef til vill þá sem vekur upp flestar spurningar, er að finna í a-lið. Þar segir að lögin gildi ekki um umhverfistjón ef það er af völdum dreifðrar mengunar þegar ekki er unnt að staðfesta tengsl milli tjóns og starfsemi ákveðins eða ákveðinna rekstraraðila. Samsvarandi ákvæði er að finna í tilskipuninni, sbr. 5. mgr. 4. gr. en þar segir að tilskipunin gildi aðeins um umhverfistjón vegna dreifðrar mengunar þegar mögulegt er að sýna fram á orsakatengsl (e. *causal link*) milli tjónsins og starfsemi einstakra rekstraraðila. Athygli vekur að í íslenska ákvæðinu er orðið „tengsl” notað en ekki orsakatengsl, og er það vægara orðalag, en þó er ljóst af ummælum í greinargerð um ákvæðið að verið er að vísa til orsakatengsla. Þar er umrædd undantekning skýrð þannig að eðlilegt verði að telja að gildissviðið nái ekki til aðstæðna þar sem ekki er mögulegt að sanna orsakatengsl milli umhverfistjóns og aðgerða eða aðgerðarleysis einstakra mengunarvalda.¹⁷¹ Fjallað var um orsakatengsl í *EBD, mál C-378/08, ECR 2010, bls. I-01919*.

Í málinu var um að ræða marga rekstraraðila sem höfðu stundað atvinnustarfsemi á umræddu svæði í einhverja áratugi. Þeir töldu fyrirkomulag ábyrgðar í ítölskum rétti brjóta gegn tilskipun um umhverfisábyrgð því á þeim grundvelli yrðu þeir látnir bera ábyrgð á dreifðri mengun af völdum annarra. Slík ábyrgð væri því byggð á þeirri fyrirfram gefnu ályktun að um orsakatengsl væri að ræða milli mengunar og starfsemi fyrirtækis vegna þess að fyrirtækið væri staðsett nálægt menguninni. Dómstóllinn benti á að í ljósi greiðslureglunnar yrði lögbært stjórnvald að geta sýnt fram á trúverðug sönnunargögn til að réttlæta slíka ályktun, t.d. tengsl á milli þeirra mengunarefna sem finnast og þeirra efna sem notuð eru í starfsemi rekstraraðila.

Þar sem sönnun orsakatengsla er hvort eð er skilyrði þegar skaðabótaábyrgð byggist á hlutlægum bótareglum vaknar sú spurning hvaða áhrif ákvæðinu er ætlað hafa. Líklegt er að ætlunin sé að skerpa á mikilvægi orsakatengsla varðandi dreifða mengun og að ekki verði svigrúm til vægari sönnunarkrafna þegar um slíkt er að ræða. Þrátt fyrir framangreint eru mál varðandi umhverfistjón sem valdið er af fleiri en einum aðila eða þar sem orsakir eru óljósar ekki sjálfkrafa útilokuð frá gildissviði tilskipunarinnar.¹⁷² Þvert á móti má sjá af 18. gr. laganna að beinlínis er gert ráð fyrir því að tjónvaldur geti verið fleiri en einn og skipting ábyrgðar eftir því, sbr. 9. gr. tilskipunarinnar.

¹⁷¹ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 28 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁷² Ansgar Wohlschlegel, Eberhard Feess og Gerd Muehleusser: „Environmental liability under uncertain causation”, bls. 134.

Skv. b-lið 4. gr. laganna gilda þau ekki um tjón af völdum vopnaðra átaka, hernaðarátaka, borgarastyrjaldar eða uppreisnar og skv. c-lið gilda þau ekki um tjón vegna náttúruhamfara. Í athugasemdum greinargerðar segir að óviðráðanlegar aðstæður geti skapast þegar um er að ræða slík atvik og því sé óraunhæft að gera tiltekna aðila ábyrga fyrir umhverfistjóni í slíkum tilvikum. Varðandi náttúruhamfarir kemur fram í greinargerðinni að ljóst sé að ekki sé unnt í slíkum tilvikum að draga einstaka aðila til ábyrgðar.¹⁷³

Í d-lið 4. gr. laganna kemur fram að lögin gildi ekki um tjón sem verður af völdum starfsemi þar sem eina markmiðið er vernd fyrir yfirvofandi eða yfirstandandi náttúruhamförum, en í greinargerð segir að þessi undantekning sé gerð vegna eðlis slíkra verndarhagsmuna.¹⁷⁴

Í e-lið 4. gr. segir svo að lokum að lögin gildi ekki um tjón vegna atburðar þar sem ábyrgð eða bætur vegna atburðarins falla undir gildissvið samnings um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar og samnings um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar, báðir frá 27. nóvember 1992.

Framangreindar undantekningar 4. gr. laganna eru í samræmi við tilskipunina, sbr. 4. gr. hennar, og segja má að þær takmarki gildissviðið verulega.

5.5.2 Takmarkanir varðandi tímamörk

Lögin gilda ekki um umhverfistjón sem verður eftir gildistöku laganna ef tjónið eða hættu á tjóni má rekja til starfsemi sem fram fór og var lokið fyrir þann dag, sbr. 2. mgr. 36. gr. laganna. Auk þess gilda lögin ekki um umhverfistjón á friðlýstum tegundum lífvera og friðlýstum svæðum sem verður eftir gildistöku laganna ef rekja má tjónið til starfsemi sem fór fram áður en viðkomandi tegund eða svæði var friðlýst, sbr. 3. mgr. 36. gr. Sambærilegt ákvæði tilskipunarinnar má finna í 17. gr. en þar kemur fram að hún gildi ekki um umhverfistjón sem verður eftir gildistöku hennar, þ.e. 30. apríl 2007. Fjallað var um tímatakmörkin í *EBD, mál C-378/08, ECR 2010, bls. I-01919* og *EBD, sameinuð mál C-379/08 og C-380/08, ECR 2010, bls. I-02007*.

Í málunum var því haldið fram að tilskipunin gæti ekki átt við um tjónið á svæðinu þar sem það væri afleiðing af starfsemi sem fram fór og var í einhverjum tilfellum lokið fyrir 30. apríl 2007. Dómstóllinn tók fram að álykta mætti af tilskipuninni að hún gildi um umhverfistjón vegna atburðar sem ætti sér stað eftir 30. apríl 2007 þegar tjónið stafaði af starfsemi sem fram fór eftir þetta tímamark eða starfsemi sem fram fór fyrir þetta tímamark en var ekki lokið. Tekið var fram að hlutverk dómstóla landsréttar væri að meta, á grundvelli staðreynda málsins, hvort

¹⁷³ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 28 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁷⁴ Sama heimild, bls. 28.

umhverfistjón skyldi falla innan eða utan fyrrgreindra tímamarka. Ef tjón er talið falla utan gildissviðsins gildir löggjöf landsréttar um tjónið.

Samkvæmt framangreindu hafa hvorki tilskipunin né lögin afturvirk áhrif. Þar af leiðandi er ljóst að umhverfistjón sem uppgötvast eða kemur í ljós hér á landi á næstu árum og talið er að sé vegna atburðar sem gerðist fyrir 27. júní 2012, og var lokið fyrir það tímamark, fellur utan gildissviðs laganna og munu því almennar reglur skaðabótaréttar gilda þar um. Fram kemur í hvítbók Framkvæmdastjórnarinnar að vegna lagalegs öryggis og lögmætra væntinga skyldi fyrirkomulagið aðeins vera framvirkt og það yrði á valdi aðildarríkjanna að takast á við mengun fortíðar, t.d. með því að setja á fót fjármögnunarsjóð. Einnig kemur þar fram að búist sé við einhverjum kostnaði vegna málareksturs um það hvar mörkin séu á milli mengunar fortíðar (e. *past pollution*) og mengunar sem fellur undir tilskipunina, en þó myndi fyrirkomulag afturvirkar tilskipunar hafa enn meiri efnahagsleg áhrif.¹⁷⁵

Auk framangreindra tímatakmarkana er sett ákveðið þak á umhverfisábyrgðina í 4. mgr. 2. gr. laganna sem samsvarar 17. gr. tilskipunarinnar, en þar segir að lögin gildi ekki um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni þegar liðin eru meira en 30 ár frá því að atburður sem orsakaði tjónið eða hættuna á tjóni varð. Hér er því um sérreglu að ræða varðandi þak á fyrningarfrest skaðabótakrafna á grundvelli laganna en samkvæmt lögum um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007 er hámark fyrningar 20 ár frá því að tjónsatburði, eða öðru atviki sem liggur til grundvallar ábyrgðinni, lauk eins og áður hefur verið fjallað um.

Framangreindar takmarkanir á gildissviðinu hafa þau áhrif að færri umhverfistjón falla undir tilskipunina og lögin um umhverfisábyrgð en ella. Rekstraraðilar skulu gæta þess að taka saman upplýsingar um umhverfistjón sem orðið hefur fyrir gildistöku laganna vilji þeir komast hjá því að tjónið verði látið falla innan gildissviðs þeirra.

5.6 Skyldur rekstraraðila samkvæmt lögum

5.6.1 Athafnaskylda

Eitt af megininkennum laganna er að rekstraraðili ber ekki einungis ábyrgð á greiðslu kostnaðar vegna tjóns sem verður og hann ber ábyrgð á, heldur er að auki lögð sú skylda á herðar honum að framkvæma ráðstafanir bæði til að fyrirbyggja tjón og bæta úr tjóni sem verður, sbr. 1. gr. laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. laganna skal rekstraraðili þegar í stað grípa til nauðsynlegra varnarráðstafana vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem rekja má til starfsemi hans og

¹⁷⁵ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 16.

ef tjón verður skal rekstraraðili þegar í stað hefja aðgerðir til að takmarka tjón eða afstýra frekara tjóni. Hið sama gildir þegar aukning verður á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, sbr. 1. mgr. 10. gr. Athafnaskyldan vaknar því um leið og yfirvofandi hætta á umhverfistjóni uppgötvast, án þess að tilkynningu eða nokkurs konar fyrirmæli þurfi til af hálfu stjórnvalda. Rekstraraðili skal jafnframt setja fram áætlun um úrbætur vegna umhverfistjóns sem þegar er orðið og skal hún vera í samræmi við I. viðauka laganna ef um er að ræða tjón á vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum. Áætlunin skal send til Umhverfisstofnunar innan tiltekins frests sem stofnunin setur.

Skv. 19. tölul. 6. gr. laganna eru varnarráðstafanir skilgreindar sem hvers kyns ráðstafanir sem gerðar eru í þeim tilgangi að koma í veg fyrir eða lágmarka tjón þegar atburður, aðgerð eða aðgerðaleysi, hefur leitt til yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Í 12. tölul. 6. gr. er að finna skilgreiningu á ráðstöfunum til úrbóta en það eru hvers kyns aðgerðir eða röð aðgerða vegna tjóns á vatni eða vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum, þ.m.t. mildandi ráðstafanir eða bráðabirgðaráðstafanir, til að endurheimta fyrra ástand, lagfæra eða endurnýja náttúruauðlindir sem hafa orðið fyrir tjóni og/eða skerta virkni þeirra, eða boð um sambærilega kosti, eins og mælt er fyrir um í I. viðauka með lögnum. Einnig eru það, eins og áður hefur verið nefnt, hvers kyns aðgerðir vegna tjóns á landi við að fjarlægja mengandi efni eða lífverur og endurheimta fyrra ástand, eða jafngildar aðferðir. Endurheimt er það ferli að koma náttúruauðlindum og/eða skertri virkni þeirra aftur í fyrra ástand, sbr. 6. tölul. 6. gr. og fyrra ástand náttúruauðlinda er ástand þeirra og virkni áður en tjón varð, metið á grundvelli bestu fáanlegra upplýsinga, sbr. 7. tölul. 6. gr. laganna.

Ákveðin úrræði eru til staðar samkvæmt lögnum grípi rekstraraðili ekki til athafna samkvæmt framangreindum skyldum sínum vegna þess að hann hefur ekki enn fengið vitneskju um tjón, hann hefur ekki tök á því að bregðast við eða hefur einfaldlega ekki vilja til þess. Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. geta aðilar sem eiga málskotsrétt skv. 33. gr. laganna óskað eftir því að Umhverfisstofnun grípi til aðgerða skv. III. og V. kafla. laganna. Þeir aðilar sem um ræðir eru annars vegar þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda umhverfistjóni og hins vegar umhverfisverndar- og útivistarsamtök, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri, sbr. 2. og 3. tölul. 2. mgr. 33. gr. Að auki geta framangreindir aðilar kært ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna séu þeir ósáttir. Nánar verður fjallað um aðild almennings að málum um umhverfisábyrgð í kafla 5.8. Fáir Umhverfisstofnun vitneskju um tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni skal hún gefa rekstraraðila fyrirmæli um ráðstafanir skv. III. kafla laganna. Hafi Umhverfisstofnun þegar gefið rekstraraðila slík fyrirmæli en þeim ekki verið sinnt innan tilskilins frests hefur stofnunin heimild í 24. gr. laganna til þess að láta gera

ráðstafanir á kostnað rekstraraðila, og einnig ef framkvæmdir þola ekki bið. Nánari umfjöllun um framangreinda heimild Umhverfisstofnunar er að finna í kafla 5.7.4.

5.6.2 Tilkynningarskylda

Rekstraraðila ber þegar í stað að tilkynna Umhverfisstofnun um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, eða aukningu á því, sem rekja má til starfsemi hans, sbr. 2. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 10. gr. laganna. Í 11. gr. er áréttað að tilkynningar rekstraraðila samkvæmt framangreindum ákvæðum takmarka ekki skyldu hans til að koma á virkan hátt í veg fyrir eða takmarka frekara umhverfistjón eða aukningu á yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögnum er jafnframt tekið fram að tilkynning leysir rekstraraðila ekki undan skyldu til að framkvæma úrbætur á grundvelli fyrirmæla skv. 15. gr. laganna.¹⁷⁶

Þessi skylda er afskaplega mikilvæg því með þessum hætti fá yfirvöld vitneskju um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á því og geta brugðist við með þeim hætti sem nauðsynlegt þykir, hugsanlega í tæka tíð fyrir stórfellt umhverfistjón. Um heimil viðbrögð Umhverfisstofnunar við slíkum tilkynningum, eða þegar stofnunin öðlast vitneskju um umhverfistjón með öðrum hætti, er fjallað í kafla 5.7.

Ef rekstraraðili bregst tilkynningarskyldu sinni geta þeir aðilar sem málskotsrétt eiga skv. 33. gr. brugðist við með sambærilegum hætti og þegar rekstraraðili vanrækir athafnaskyldu sína, þ.e. krafist aðgerða skv. 26. gr. laganna.

5.6.3 Skylda til að veita aðstoð við málsmeðferð

Til viðbótar við þá athafnaskyldu rekstraraðila sem nefnd hefur verið ber honum skylda til að veita Umhverfisstofnun allar upplýsingar og hvers konar gögn sem eru nauðsynleg til eftirlits með framkvæmd laganna, sbr. 1. mgr. 25. gr. þeirra. Skal Umhverfisstofnun einnig hafa aðgang að lóðum, mannvirkjum og farartækjum í eigu rekstraraðila án dómsúrskurðar til eftirlits og annarra verkefna samkvæmt lögnum, sbr. 2. mgr. 25. gr. Er þetta án endurgjalds og eigendur og starfsmenn rekstraraðila skulu veita nauðsynlega aðstoð við framkvæmd eftirlits. Fram kemur í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögnum að aðgangur að eignum feli í sér heimild til að framkvæma þar rannsóknir og önnur verkefni sem falla undir ákvæði laganna, þ. á m. að framkvæma ráðstafanir á kostnað rekstraraðila skv. 24. gr. Heimild til að afla upplýsinga og gagna nær til þess sem máli skiptir og nauðsynlegt er við

¹⁷⁶ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 35 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

framkvæmd eftirlits og annarra aðgerða samkvæmt lögnum.¹⁷⁷ Er þetta í samræmi við meðalhófsreglu stjórnábyrgðar, sbr. 12. gr. stjórnábyrgðarlaga nr. 37/1993, en samkvæmt henni skal ekki fara strangar í sakirnar en nauðsyn ber til þegar um íþyngjandi ákvarðanir er að ræða. Ef þörf krefur getur Umhverfisstofnun leitað aðstoðar lögreglu við að beita heimildum skv. 2. mgr. 25. gr. laga um umhverfisábyrgð, sbr. 3. mgr. 25. gr. laganna

5.6.4 Greiðsluábyrgð

5.6.4.1 Almennt

Segja má að helsta megininkenni laganna sé greiðsluábyrgð rekstraraðila. Leiðir hún af greiðslureglunni og markmiði laganna sem er, eins og áður sagði, að tryggja að sá sem beri ábyrgð á umhverfistjóni beri kostnað af ráðstöfunum sem því fylgja.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laganna skal rekstraraðili bera ábyrgð á greiðslu kostnaðar vegna rannsókna, varnarráðstafana og úrbóta sem honum ber að framkvæma samkvæmt lögnum. Jafnframt skal rekstraraðili bera ábyrgð á greiðslu kostnaðar vegna aðgerða sem Umhverfisstofnun grípur til samkvæmt 24. gr. laganna.

Að auki skal rekstraraðili bera kostnað vegna eftirlits, vöktunar og málsmeðferðar Umhverfisstofnunar skv. II.-VI. kafla laganna, sbr. 1. mgr. 30. gr. Í athugasemdum greinargerðar kemur fram að með kostnaði samkvæmt greininni sé átt við kostnað sem fellur á stjórnvald og nauðsynlegur sé fyrir rétta og virka framkvæmd laganna, t.d. kostnaður af mati á umhverfistjóni, mögulegum ráðstöfunum, upplýsingaöflun, vöktun og eftirliti, sbr. 16. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar.¹⁷⁸ Stjórnvöld skulu innheimta kostnaðinn á grundvelli gjaldskrár sem ráðherra setur og skal hún taka til vinnuframlags og ferðakostnaðar auk útlagðs kostnaðar stjórnvalda og gjaldið má innheimta með fjárnámi. Samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laganna getur ráðherra sett nánari reglur um hvernig greiðslu gjaldsins skuli háttáð, s.s. um gjalddaga og greiðslu vaxta. Enn hefur hvorki gjaldskrá né reglur á grundvelli 30. gr. verið settar.

5.6.4.2 Undantekningar frá greiðsluábyrgð rekstraraðila

Í 2. mgr. 21. gr. laganna er að finna tvær undantekningar frá greiðsluábyrgð rekstraraðila varðandi kostnað af rannsóknum, varnarráðstöfunum og úrbótum. Annars vegar skal rekstraraðili ekki bera kostnað af aðgerðum vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi umhverfistjóns ef hann getur sannað að þriðji aðili hafi valdið tjóninu þrátt fyrir að viðeigandi öryggisráðstafanir hafi verið gerðar, sbr. a-lið 2. mgr. 21. gr. Með því að sýna fram á þetta

¹⁷⁷ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 41 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁷⁸ Sama heimild, bls. 42.

getur rekstraraðili komið sér undan greiðsluábyrgð. Ákvæðið er samsvarandi a-lið 3. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar en í tilskipuninni er þó hvergi að finna leiðbeiningar um það hvaða sönnunarkröfum dómstólar munu beita þegar metið er hvort tjóni hafi verið valdið af þriðja aðila.¹⁷⁹ Hins vegar skal rekstraraðili ekki bera kostnað ef hann getur sannað að tjón hafi orðið vegna þess að farið var eftir ófrávíkjanlegum fyrirmælum opinbers stjórnvalds, öðrum en fyrirmælum sem gefin voru vegna losunar eða annars atburðar sem starfsemi rekstraraðilans sjálfs olli, sbr. b-lið 2. mgr. 21. gr. laganna. Ákvæðið er samsvarandi b-lið 3. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar. Sönnunarbyrðin liggur á rekstraraðila um að sýna fram á að farið hafi verið eftir fyrirmælum stjórnvalds. Samkvæmt tilskipuninni var aðildarríkjum gert skylt að taka framangreindar undanþágur upp í landsrétt, sbr. 3. mgr. 8. gr. hennar. Undanþágurnar endurspeгла þá hugsun að rekstraraðili skuli ekki bera ábyrgð þegar umhverfistjón eða yfirvofandi hætta á slíku tjóni verður vegna ástæðna sem hann hefur ekki stjórn á.¹⁸⁰

Í 3. mgr. 21. gr. laganna er að finna undantekningu frá greiðsluábyrgð rekstraraðila varðandi kostnað af úrbótum. Þar segir að rekstraraðili skuli ekki bera kostnað af úrbótum ef hann getur sannað að tjón verði ekki rakið til saknæmrar háttsemi hans og því hafi verið valdið við losun, eða annan atburð, sem var sérstaklega heimiluð og í fullu samræmi við skilyrði leyfis sem veitt var samkvæmt gildandi lögum. Ákvæðið kemur því aðeins til greina þegar ekki er um ásetning eða gáleysi að ræða. Ákvæðið var tekið upp skv. heimild í 4. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar sem var stuttlega fjallað um í kafla 4.2. Telja verður sanngjarnt að leysa rekstraraðila undan ábyrgð þegar tjón verður af starfsemi sem er fyllilega heimiluð og undanþágan getur virkað sem hvati til þess að tilskilinna leyfa sé aflað og skilyrðum þeirra fullnægt.¹⁸¹

Undanþága b-liðar 4. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar, sem mælir fyrir um að rekstraraðili skuli ekki bera kostnað sýni hann fram á að ekki hafi mátt gera ráð fyrir tjóni miðað við þá vísinda- og tækniþekkingu sem var fyrir hendi á þeim tíma sem atburður átti sér stað, var aftur á móti ekki tekin upp í lögin. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögunum kemur fram að talið væri eðlilegra að rekstraraðili bæri slíka áhættu.¹⁸² Því eru undantekningar laganna frá greiðslureglunni ekki eins víðtækar og samkvæmt tilskipuninni. Sú skoðun er þó meðal fræðimanna í Evrópu að síðarnefnda undantekning tilskipunarinnar skuli túlkuð þröngt með

¹⁷⁹ Sjá nánar umfjöllun hjá Ansgar Wohlschlegel, Eberhard Feess og Gerd Muehlheusser: „Environmental liability under uncertain causation”, bls. 134.

¹⁸⁰ Bernat Mullerat: „European Environmental Liability: One Step Forward”, bls. 7.

¹⁸¹ Sjá umfjöllun hjá Bernat Mullerat: „European Environmental Liability: One Step Forward”, bls. 7.

¹⁸² Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 40 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

hliðsjón af varúðarreglunni og því gætu jafnvel ófullnægjandi vísindalegar sannanir um hugsanlegt umhverfistjón komið í veg fyrir að undantekningarákvæðið eigi við.¹⁸³

Framangreindar undantekningar frá greiðsluábyrgð rekstraraðila gilda samkvæmt framansögðu eingöngu um kostnað vegna rannsókna, varnarráðstafana og úrbóta. Kostnaður vegna eftirlits, vöktunar og málsmeðferðar skv. II-VI. kafla laganna fellur ekki hér undir.

5.6.4.3 Fyrningarfrestur

Fyrningarfrestur krafna Umhverfisstofnunar um endurheimt kostnaðar þegar stofnunin hefur látið gera ráðstafanir á kostnað rekstraraðila vegna athafnaleysis hans samkvæmt 24. gr. laganna og fyrningarfrestur gjalds vegna vöktunar, eftirlits og málsmeðferðar samkvæmt II.-VI. kafla laganna, sbr. 1. mgr. 30. gr. er fimm ár frá þeim degi er ráðstöfunum lauk eða frá því að rekstraraðili, eða þriðji aðili, sem ábyrgð ber hefur verið tilgreindur, sbr. 1. mgr. 31. gr. laganna. Er þetta í samræmi við 10. gr. tilskipunarinnar. Fyrningarfresturinn gildir einnig um kröfur um útgjöld vegna ráðstafana sem framkvæmdar eru samkvæmt öðrum lögum þegar unnt hefði verið að gefa fyrirmæli um þær skv. III. kafla laganna, sbr. 2. mgr. 31. gr. Samkvæmt framansögðu er fyrningarfrestur krafna Umhverfisstofnunar um greiðslu kostnaðar vegna ráðstafana samkvæmt lögnum árinu lengri en meginreglan um fyrningarfrest skaðabótakrafna utan samninga, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um fyrningu kröfurettinda nr. 150/2007, en þar er hann fjögur ár.

Í 3. mgr. 31. gr. laga um umhverfisábyrgð er kveðið á um endanlegan fyrningarfrest framangreindra krafna en þar segir að þær fyrnist í síðasta lagi 30 árum eftir að losun eða annar atburður varð sem leiddi til umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.

5.7 Hlutverk stjórnvalda samkvæmt lögnum

5.7.1 Eftirlitshlutverk

Samkvæmt 1. mgr. 11. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríki tilnefna eftirlitsstjórnvald og er það hlutverk þess, en ekki annarra stjórnvalda, að bera ábyrgð á því að kröfum tilskipunarinnar sé fullnægt. Samkvæmt 23. gr. laga um umhverfisábyrgð fer ráðherra náttúruverndarmála með yfirstjórn mála samkvæmt lögnum og er það hlutverk Umhverfisstofnunar að hafa eftirlit með og stuðla að framkvæmd þeirra. Umhverfisstofnun er þó heimilt að fela heilbrigðisnefndum sveitarfélaga tiltekna þætti eftirlitsins með samningi.

¹⁸³ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*, bls. 389.

Hlutverk annarra stjórnvalda sem fara með eftirlit, t.d. heilbrigðiseftirlitsins, slökkviliðsins eða Landhelgisgæslunnar, getur skarast á við hlutverk Umhverfisstofnunar. Berist tilkynning eða vitneskja um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á slíku tjóni til annars eftirlitsaðila ber honum að tilkynna það til Umhverfisstofnunar án tafar, sbr. 3. mgr. 12. gr. laganna. Í 3. mgr. 4. gr. er sérstaklega tekið fram að ákvæði III. kafla laganna um fyrirmæli hafi ekki áhrif á valdheimildir og ráðstafanir stjórnvalda sem tilgreindar eru í VI. kafla laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004, lögum um brunavarnir nr. 75/2000 og lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Áréttað er í nefndaráliti umhverfis- og samgöngunefndar við meðferð frumvarpsins til laganna að lögin dragi ekki úr tilkynningar- eða viðbragðsskyldu rekstraraðila gagnvart öðrum eftirlitsaðilum, t.d. vegna mengunaróhapps.¹⁸⁴

5.7.2 Ákvörðun um umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á því

Þegar Umhverfisstofnun hefur fengið tilkynningu um umhverfistjón, eða vitneskju um það með öðrum hætti, skal stofnunin meta hvort tjón eða yfirvofandi tjón sé umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í skilningi laganna og einnig hver beri ábyrgð á tjóninu, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Við matið er Umhverfisstofnun heimilt á grundvelli rannsóknarreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að leita álits eða umsagna viðeigandi aðila eða stofnana hverju sinni. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu segir að rétt þyki að tilgreina í frumvarpinu helstu aðila sem gera megri ráð fyrir að Umhverfisstofnun þurfi að leita til við slíkt mat,¹⁸⁵ en í 1. mgr. 12. gr. laganna eru nefndar hlutaðeigandi heilbrigðisnefndir, Náttúrufræðistofnun Íslands, Veðurstofa Íslands, Veiðimálastofnun og Landgræðsla ríkisins. Þetta er þó ekki tæmandi listi og heimilt er að leita til annarra sérfróðra aðila. Í greinargerð kemur einnig fram að gert sé ráð fyrir því að í einhverjum tilvikum sé þörf á að umsagnaraðilar geri úttekt vegna einstakra umhverfistjóna og að stjórnvöld skuli innheimta kostnað vegna slíkra aðgerða hjá rekstraraðila,¹⁸⁶ sjá niðurlag 1. mgr. 12. gr. Er þetta í samræmi við greiðslureglu umhverfísréttar.

Þegar Umhverfisstofnun hefur tekið ákvörðun um það hvort um umhverfistjón í skilningi laganna sé að ræða skal stofnunin tilkynna þeim rekstraraðila sem talinn er bera ábyrgð um ákvörðunina, sbr. 2. mgr. 12. gr. laganna. Í tilkynningunni skal í fyrsta lagi koma fram hvort tjón eða yfirvofandi hættu á tjóni sem um ræðir sé umhverfistjón í skilningi laganna, í öðru

¹⁸⁴ Þskj. 1379, 140. lögþ. 2011-12, bls. 4 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁸⁵ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 35 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁸⁶ Sama heimild, bls. 35.

lagi að tjónið eða yfirvofandi hættu á því megi rekja til atvinnustarfsemi rekstraraðila og í þriðja lagi að rekstraraðili skuli innan nánar tilgreinds frests senda Umhverfisstofnun áætlun um ráðstafanir og úrbætur ef sú áætlun hefur ekki þegar borist, sbr. a-c-lið 2. mgr. 12. gr.

5.7.3 Veiting fyrirmæla

5.7.3.1 Upplýsingar og rannsóknir

Samkvæmt lögnum er Umhverfisstofnun heimilt að gefa rekstraraðila sem ábyrgð ber samkvæmt lögnum ýmis fyrirmæli er varða þær ráðstafanir sem rekstraraðila ber að framkvæma vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni.

Umhverfisstofnun er heimilt að gefa rekstraraðila fyrirmæli um að veita upplýsingar og framkvæma rannsóknir sem þýðingu hafa við mat á því hvernig bæta megi úr umhverfistjóni eða koma í veg fyrir það, sbr. 13. gr. laganna. Samkvæmt ákvæðinu er hér einungis um heimild Umhverfisstofnunar að ræða en ekki skyldu. Í fyrirmælum samkvæmt 13. gr. getur falist að rekstraraðili skuli framkvæma vöktun, sýnatöku, greiningu, mælingu efna og aðrar rannsóknir til að sýna fram á orsakir og áhrif umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni, sbr. a-lið 13. gr., eðli og umfang umhverfistjóns, sbr. b-lið 13. gr. og breytingar á umfangi og eðli umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem tilkynnt er skv. 9. gr., sbr. c-lið 13. gr. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögnum segir að þessar rannsóknir séu á kostnað rekstraraðila og með þeim fáist upplýsingar um umfang og eðli umhverfistjóns og um ástand náttúruauðlinda sem nýtast þegar taka skal ákvörðun um hvaða ráðstafanir séu nauðsynlegar til að koma í veg fyrir tjón eða bæta úr því. Einnig kemur þar fram að í fyrirmælum um rannsóknir sé unnt að gera kröfu um ákveðna sérfræðipækkingu til að tryggja gæði rannsókna eða tillögu um úrbætur og hafi rekstraraðili ekki yfir þeirri sérfræðipækkingu að ráða skuli hann afla utanaðkomandi þekkingar.¹⁸⁷

5.7.3.2 Varnarráðstafanir

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila fyrirmæli um að framkvæma nauðsynlegar varnarráðstafanir vegna yfirvofandi hættu á umhverfistjóni eða til að koma í veg fyrir frekara umhverfistjón eða takmarka það, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna. Í 2. mgr. 14. gr. segir að slík fyrirmæli geti falið í sér kröfu um ráðstafanir til að endurheimta fyrra ástand eða sambærilegar úrbætur í þeim mæli sem lög heimila. Í athugasemdum greinargerðar kemur fram að þetta sé á kostnað rekstraraðila og að fyrirmæli um nauðsynlegar ráðstafanir verði

¹⁸⁷ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 35-36 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

yfirleitt ekki gefin án undangenginna rannsókna á skaðlegum áhrifum vegna tjóns,¹⁸⁸ en fyrirmæli um slíkar rannsóknir er hægt að gefa á grundvelli 13. gr.

5.7.3.3 Úrbætur

Umhverfisstofnun skal gefa rekstraraðila fyrirmæli um úrbætur vegna umhverfistjóns sem orðið hefur, sbr. 1. mgr. 15. gr. laganna. Þegar um er að ræða umhverfistjón á vernduðum tegundum og náttúruverndarsvæðum eða vatni skulu úrbætur vera í samræmi við I. viðauka með lögnum, sem innleiðir II. viðauka tilskipunarinnar. Í tilskipuninni er þess ekki krafist af aðildarríkjum að þau þrói nákvæmar verklagsreglur og siðareglur við val á úrbótum, en II. viðauki inniheldur þó sameiginleg rammaákvæði sem fylgja ber við val á heppilegustu ráðstöfununum til að tryggja úrbætur vegna umhverfistjóns. Fræðimenn hafa haldið því fram að gagnast myndi stjórnvöldum ef hvert aðildarríki fyrir sig þróaði nákvæmar verklagsreglur og tölvulíkon til að greiða fyrir framkvæmd þessara ákvæða tilskipunarinnar og til að tryggja samræmdar ráðstafanir á þessu sviði.¹⁸⁹

Samkvæmt I. viðauka laganna skal bæta úr umhverfistjóni á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum og vatni með frumúrbótum, fyllingarúrbótum og jöfnunarúrbótum en í úrbótum felst einnig útrýming á allri umtalsverðri hættu á skaðlegum áhrifum á heilsufar manna. Í athugasemdum greinargerðar segir að með úrbótunum skuli skaðaðri náttúruauðlind og skertri þjónustu hennar komið aftur í fyrra horf og að almenningi skuli bættur missirinn tímabilið frá því að umhverfistjón varð og þar til sköðuð náttúruauðlind er komin aftur í fyrra horf. Í greinargerð má finna nánari leiðbeiningar um val á úrbótum.¹⁹⁰

2. kafli II. viðauka tilskipunarinnar sem fjallar um úrbætur vegna umhverfistjóns á landi var ekki tekinn upp í I. viðauka með lögnum. Þegar um umhverfistjón á landi er að ræða skulu rekstraraðila gefin fyrirmæli um að bæta úr tjóni með því að eyða mengun og endurheimta fyrra ástand eða gera jafngildar ráðstafanir, sbr. 2. mgr. 15. gr. Í athugasemdum greinargerðar kemur fram að tillagan um að mengun lands skuli eytt teljist æskileg framkvæmd og í samræmi við meginreglur umhverfisréttar og eru þetta strangari kröfur en samkvæmt tilskipuninni eins og fram hefur komið. Segir einnig í greinargerð að ráðstafanir til úrbóta séu á kostnað rekstraraðila, líkt og ráðstafanir skv. 13. og 14. gr. laganna. Tilvísanir í lögnum til þess að ráðstafanir samkvæmt þeim séu á kostnað rekstraraðila sem ber ábyrgð á tjóni eru í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttarins sem löggin byggjast á.

¹⁸⁸ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 36 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁸⁹ Sjá umfjöllun í grein Valerie Fogleman: „The Environmental Liability Directive and its Impacts on English Environmental Law”, bls. 8.

¹⁹⁰ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 36-37 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

Umhverfisstofnun skal gefa fyrirmæli um úrbætur að fenginni áætlun rekstraraðila um úrbætur skv. 2. mgr. 9. gr. laganna, en hafi slík áætlun ekki borist innan hæfilegs tíma að mati stofnunarinnar getur hún engu að síður gefið rekstraraðila slík fyrirmæli. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpinu kemur fram að telja verði óeðlilegt að vanræksla rekstraraðila á því að gera áætlun geti leitt til þess að ekki verði unnt að gefa fyrirmæli um úrbætur.¹⁹¹ Þó er um að ræða „hæfilegan tíma“ að mati stjórnvalda og engar frekari leiðbeiningar að finna í lögskýringargögnum hversu langur sá tími er. Rekstraraðili fær skv. 20. gr. ákveðinn frest til að framkvæma þær ráðstafanir sem mælt er fyrir um en við sérstakar aðstæður, þegar ætla má að ráðstafanir þoli ekki bið, má ákveða að fyrirmælin skuli framkvæmd þegar í stað. Fresturinn skal koma fram í fyrirmælunum sem Umhverfisstofnun gefur rekstraraðila.

Áður en Umhverfisstofnun tekur ákvörðun um að veita fyrirmæli um úrbætur skv. 15. gr. skal þeim aðilum sem málskotsrétt eiga skv. 33. gr. laganna kynnt drög að ákvörðun og tilkynnt um réttinn til að gera athugasemdir innan fjögurra vikna, sbr. 1. mgr. 28. gr. laganna. Ákvæðið er sambærilegt 4. mgr. 7. gr. tilskipunarinnar en þar kemur fram að stjórnvald skuli taka ákvarðanir um ráðstafanir sem framkvæma skal með hliðsjón af þeim athugasemdum sem borist hafa, sbr. orðalagið „...and shall take them into account“. Heimilt er að víkja frá fjögurra vikna frestinum við sérstakar aðstæður og í athugasemdum greinargerðar segir að stjórnvöld geti í málum þar sem þörf er á skjótum ákvörðunum ákveðið mjög stuttan frest.¹⁹² Tilkynning til annarra en rekstraraðila skal gerð með opinberri auglýsingu, sbr. 2. mgr. 28. gr. laganna og þá miðast fresturinn við dagsetningu auglýsingar.

Stjórnvöld hafa samkvæmt framangreindu yfirburðastöðu gagnvart rekstraraðila og geta m.a. einhliða breytt áætlun rekstraraðila um úrbætur, sbr. mál Evrópudómstólsins sem áður hefur verið minnst á, þ.e. *EBD, sameinuð mál C-379/08 og C-380/08, ECR 2010, bls. I-02007*.

Málið snerist um það hvort tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð heimilaði lögbæru stjórnvaldi að breyta verulega þeim ráðstöfunum til úrbóta sem þegar höfðu verið ákveðnar í kjölfar málsmeðferðar þar sem haft var samráð við viðkomandi rekstraraðila og sem þegar voru hafnar eða að hefjast, án þess að stjórnvaldið framkvæmdi mat á kostnaði vegna breytinganna og kostum þeirra frá efnahagslegu, umhverfislegu og heilbrigðislegu sjónarmiði. Fram kemur í dóminum að samkvæmt tilskipuninni ætti ábyrgur rekstraraðili að leggja fram áætlun um úrbætur sem hann teldi viðeigandi enda hefði hann bestu vitneskjuna um eðli umhverfistjónsins. Þó er stjórnvaldi heimilt skv. 2. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar að gefa rekstraraðila fyrirmæli um að gera nauðsynlegar ráðstafanir til úrbóta og ef ekkert annað kemur til greina getur það látið framkvæma ráðstafanirnar að eigin frumkvæði. Einnig getur stjórnvald ákveðið hvaða ráðstafanir skulu framkvæmdar í samræmi við II. viðauka tilskipunarinnar í samstarfi við

¹⁹¹ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 38 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

¹⁹² Sama heimild, bls. 42.

viðeigandi rekstraraðila. Dómstóllinn tók fram að stjórnvald geti, jafnvel að eigin frumkvæði, breytt þeim ráðstöfunum varðandi úrbætur vegna umhverfistjóns sem áður hafa verið samþykktar, ákveðið viðbótarráðstafanir eða jafnvel ákvarðað að áður ákveðnar ráðstafanir séu árangurslausar og annars konar ráðstafanir séu nauðsynlegar. Þó mega stjórnvöld aðeins beita slíku valdi ef úrbætur rekstraraðila eru ófullnægjandi og frekari aðgerðir eru nauðsynlegar til að bæta úr umhverfistjóni og um leið verður að gæta að málsmeðferðarreglum, m.a. andmælarétti rekstraraðila, nema aðstæður krefjist þess að gripið sé til aðgerða tafarlaust. Einnig skal meðalhófsreglan höfð í huga en aðgerðir stjórnvalda mega ekki valda rekstraraðilum óhóflegum kostnaði miðað við upphaflegu aðgerðirnar nema þau geti sýnt fram á að upphaflegu aðgerðirnar hafi verið óviðeigandi frá umhverfislegum sjónarhóli.

Talið hefur verið að þessi nálgun Evrópuþingsins sýni að kostnaður sé settur í annað sæti þegar kemur að því að ná umhverfislegum markmiðum.¹⁹³

Að lokum ber að nefna að verði fleiri en eitt umhverfistjón og aðstæður eru þannig að ekki er unnt að bæta úr þeim báðum/öllum samtímis skuli Umhverfisstofnun ákveða úr hvaða umhverfistjóni skuli bætt fyrst. Skal ákvörðunin tekin með tilliti til eðlis umhverfistjóns, útbreiðslu þess og alvarleika, möguleika á náttúrulegri endurnýjun og hættu fyrir heilsufar manna, sbr. 16. gr. laganna.¹⁹⁴

5.7.4 Heimildir stjórnvalda til framkvæmda á kostnað rekstraraðila

Í 24. gr. laganna er Umhverfisstofnun heimilað að láta gera ráðstafanir skv. III. kafla laganna á kostnað rekstraraðila ef rekstraraðili fer ekki að fyrirmælum sem gefin hafa verið, annars vegar þegar frestur sem honum var gefinn til þess er runninn út og hins vegar þegar um ákveðið neyðarástand er að ræða og framkvæmdir þola ekki bið. Síðara tilfellið gæti t.d. átt við þegar tafarlaust þarf að bregðast við vegna bráðamengunar eða mengunaróhapps. Að þetta sé gert á kostnað rekstraraðila er í samræmi við greiðslureglu umhverfisréttar, líkt og fram kemur í athugasemdum greinargerðar.¹⁹⁵

Í tilskipuninni er gerður greinarmunur á milli slíkra heimilda stjórnvalds þegar um varnarráðstafanir er að ræða annars vegar, sbr. 4. mgr. 5. gr. og úrbætur hins vegar, sbr. 3. mgr. 6. gr., en þegar um úrbætur er að ræða er tekið sérstaklega fram að stjórnvaldi sé heimilt að láta framkvæma þær til þrautavara (e. *as a means of last resort*). Slíkt er því síðasti valkostur stjórnvalds þegar allt annað þrýtur. Framangreind ákvæði tilskipunarinnar eru einnig öðruvísi útfærð að því leyti að þau heimila ráðstafanir stjórnvalds í þremur tilfellum;

¹⁹³ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*, bls. 388.

¹⁹⁴ Skv. 17. gr. laga um umhverfisábyrgð er unnt að gefa fyrirmæli skv. 13.-15. gr. óháð því hvort rekstraraðili sem ábyrgð ber hefur umráð eignar þar sem umhverfistjón verður. Ef svo er ekki getur Umhverfisstofnun gefið þeim sem umráðin hefur fyrirmæli um að þola að rannsóknir, varnarráðstafanir og úrbætur verði framkvæmdar af rekstraraðila.

¹⁹⁵ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 41 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

þegar rekstraraðili uppfyllir ekki skyldur sínar samkvæmt tilskipuninni, ekki er hægt að tilgreina hann eða honum er ekki skylt að bera kostnaðinn samkvæmt tilskipuninni.

Tilskipunin er þögul varðandi það hvort stjórnvald skuli tilkynna rekstraraðila um varnarráðstafanir eða úrbætur sem það hyggst láta framkvæma á kostnað rekstraraðila en samkvæmt lögunum er Umhverfisstofnun skylt að gera svo, sbr. 29. gr. þeirra.

Samkvæmt framangreindu hvílir ábyrgð á ráðstöfunum upphaflega á rekstraraðila og það er einungis þegar hann fer ekki eftir fyrirmælum eða önnur skilyrði eiga við sem stjórnvöldum er heimilt að grípa inn í.¹⁹⁶

Umhverfisstofnun skal endurheimta kostnað vegna ráðstafana á grundvelli 24. gr. frá rekstraraðila, sbr. 3. másl. 1. mgr. 21. gr. laganna. Eins og áður hefur komið fram má í 2. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar finna undanþágur frá þessu, en þar segir að stjórnvöld geti látið það ógert að innheimta kostnaðinn ef útgjöld verða hærrí en sú upphæð sem skal endurheimt, eða þegar ekki er hægt að tilgreina rekstraraðila, og bera stjórnvöld þá kostnaðinn. Sambærilegar undanþágur er ekki að finna í lögunum um umhverfisábyrgð og lítur því út fyrir að undanþágur 2. og 3. mgr. 21. gr. laganna, sem fjallað er um í kafla 5.6.4.2, séu þær einu sem koma til greina í íslenskum rétti.

5.7.5 Tilkynningarskylda

Umhverfisstofnun ber að tilkynna viðkomandi rekstraraðila sem mál beinist að skriflega um ákvarðanir sem teknar eru samkvæmt lögunum, auk þess sem kæránlegar ákvarðanir skulu tilkynntar öðrum sem eiga málskotsrétt skv. 2. og 3. tölul. 33. gr. með opinberri auglýsingu í dagblaði sem er í almennri dreifingu, sbr. 29. gr. laganna.

5.8 Aðild að málum varðandi umhverfisábyrgð

5.8.1 Almenn

Mál varðandi umhverfisábyrgð eru ólík öðrum skaðabótamálum þar sem tjónþoli gerir kröfur frammi fyrir stjórnvöldum og dómstólum um að persónulegir og fjárhagslegir hagsmunir verði tryggðir. Í málum varðandi umhverfisábyrgð er um almannahagsmuni að ræða þar sem það er á ábyrgð stjórnvalda að grípa til ráðstafana ef hætta er á umhverfistjóni.¹⁹⁷ Fram kemur í hvítbók Framkvæmdastjórnarinnar um umhverfisábyrgð að það væri þó í auknum mæli

¹⁹⁶ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*, bls. 388.

¹⁹⁷ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 21.

viðurkennt að almenningur í heild sinni skuli bera ábyrgð gagnvart umhverfinu og ætti því undir ákveðnum kringumstæðum að eiga möguleika á því að bregðast við.¹⁹⁸

Árósasamningurinn er mikilvægur í þessu samhengi en hann inniheldur sérstök ákvæði um réttinn til réttlátrar málsmeðferðar (e. *access to justice*) sem mynda grunn að réttarstöðu og heimildum einstaklinga og frjálsra félagasamtaka í umhverfismálum.¹⁹⁹ 9. gr. samningsins fjallar um réttindi almennings til þess að fá ákvarðanir sem áhrif hafa á umhverfið endurskoðaðar af dómstólum eða öðrum hlutlausum aðilum og úrræði almennings til þess að framfylgja umhverfislöggjöf með atbeina dómstóla og annarra þar til bærri aðila.

Samkvæmt 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, sbr. 1. mgr. 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, eiga allir rétt á því að fá úrlausn um réttindi sín og skyldur með réttlátri málsmeðferð innan hæfilegs tíma fyrir óháðum og óhlutdrægum dómstóli. Endurskoðunarvald dómstóla er mikilvægur þáttur í aðkomu almennings en þannig er mögulegt að véfengja ákvarðanir stjórnvalda.²⁰⁰

Þó tilskipunin um umhverfisábyrgð sé opinbers réttar eðlis og aðilar að málum á grundvelli hennar séu yfirleitt eingöngu lögbært stjórnvald og sá rekstraraðili sem ákvörðun beinist að eru einnig í tilskipuninni ákvæði um réttarstöðu einstaklinga og umhverfissamtaka í málum sem varða umhverfisábyrgð. Ákveðnum aðilum er því veittur aðildarréttur í formi athugasemdaréttar og réttar til að óska aðgerða stjórnvalds, sbr. 12. gr. tilskipunarinnar, og málskotsréttar, sbr. 13. gr. Samkvæmt 2. mgr. 13. gr. tilskipunarinnar hefur hún ekki áhrif á ákvæði landsréttar er varða aðgang að dómstólum eða undanfarandi tæmingu réttarúrræða innan stjórnslunnar. Ákvæði um rétt tiltekinna aðila til að leggja fram ósk um aðgerðir stjórnvalds og til að kæra ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli laganna voru innleidd með 26. og 33. gr. laga um umhverfisábyrgð. Fjallað hefur verið um rétt aðila til að gera athugasemdir í kafla 5.7.3.3.

Framangreindur aðildarréttur er afar mikilvægur því skilvirkni umhverfisábyrgðar veltur á hæfni stjórnvalda og dómstóla til að stuðla að skjótri málsmeðferð, ásamt fullnægjandi aðgangi almennings að réttlátri málsmeðferð.²⁰¹ Bein þátttaka almennings að málum er varða umhverfið er talin auka umhverfisvernd, sérstaklega ef raunverulegir möguleikar eru á því að fylgja slíkri þátttöku eftir, m.a. með atbeina dómstóla, en þá er einnig talið að efni ákvarðana verði vandaðra, framkvæmd árangursríkari og líklegri að markmiðum umhverfislöggjafar

¹⁹⁸ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 22.

¹⁹⁹ Árósasamningurinn er samningur efnahagsráðs Evrópu, sem er ein af stofnunum Sameinuðu þjóðanna, um aðgang að upplýsingum, þátttöku almennings í ákvarðanatöku og réttinn til réttlátrar málsmeðferðar í umhverfismálum. Samningurinn tók gildi 30. október 2001.

²⁰⁰ Maria Lee: *EU Environmental Law*, bls. 204-205.

²⁰¹ *The Commission's White Paper on Environmental Liability*, bls. 15.

verði náð.²⁰² Verður að telja aðildarrétt almennings afar mikilvægan þegar kemur að skilvirkni laga um umhverfisábyrgð og því að þau nái markmiði sínu.

5.8.2 Réttur til að óska aðgerða

Ákveðnum aðilum er samkvæmt 12. gr. tilskipunarinnar veittur réttur til að gera athugasemdir og leggja fram beiðni til lögbærs stjórnvalds um aðgerðir vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi umhverfistjóns. Er hér nánar tiltekið um að ræða þá sem verða fyrir áhrifum af umhverfistjóni eða eru líklegir til að verða fyrir áhrifum af því, sbr. a-lið 1. mgr. 12. gr., þá sem hafa nægilegra hagsmuna að gæta varðandi umhverfislegar ákvarðanir sem teknar eru varðandi tjónið, sbr. b-lið 1. mgr. 12. gr., eða þá sem halda því fram að brotið hafi verið á rétti þeirra, ef gerð er krafa um slíkt í stjórnsýslulögum aðildarríkis, sbr. c-lið 1. mgr. 12. gr. Framangreindir aðilar geta því látið stjórnvöld vita verði þeir varir við umhverfistjón og jafnframt krafist þess að gripið verði til aðgerða.

Samkvæmt 1. mgr. 26. gr. laga um umhverfisábyrgð geta þeir aðilar sem eiga málskotsrétt skv. 33. gr. laganna óskað eftir því að Umhverfisstofnun grípi til aðgerða skv. III. og V. kafla laganna vegna umhverfistjóns eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni. Þeir aðilar sem um ræðir eru rekstraraðili sem ákvörðun beinist að, sbr. 1. tölul. 3. mgr. 33. gr., þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun, sbr. 2. tölul. 3. mgr. 33. gr. og umhverfisverndarsamtök og útivistarsamtök, enda séu félagsmenn samtakanna 30 eða fleiri og það samrýmist tilgangi samtakanna að gæta þeirra hagsmuna sem kæran lýtur að, sbr. 3. tölul. 3. mgr. 33. gr. Í athugasemdum greinargerðar er þessi réttur rökstuddur með því að einstaklingar og fyrirtæki sem umhverfistjón snertir eða myndi snerta eigi að geta óskað eftir að viðkomandi stjórnvald geri ráðstafanir. Þeir einstaklingar sem teljast eiga lögvarða hagsmuni af ákvörðun geta t.d. verið þeir sem eiga land sem umhverfistjón hefur áhrif á. Þannig er mögulegt er að einstaklingur eigi slíkan rétt á grundvelli nábylísréttar. Einnig kemur fram í greinargerð með lögnum að samtök sem hafa umhverfisvernd að markmiði og uppfylla nánar tilgreind skilyrði eigi einnig slíkan rétt þar sem vernd umhverfis og náttúru feli gjarnan í sér víðtæka og óákveðna hagsmuni sem ekki verði nægjanlega gætt af einstaklingum. Þannig eiga umhverfisverndarsamtök þess kost að stuðla að virkri framkvæmd laganna og þar með vernd umhverfisins.²⁰³ Með því að mæla fyrir um aðildarrétt framangreindra samtaka almennings í málum varðandi umhverfisábyrgð er að einhverju leyti ráðin bót á þeim vanda sem yfirleitt er uppi varðandi eiginlegt umhverfistjón og fjallað var

²⁰² Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson: *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*, bls. 39.

²⁰³ Sama heimild, bls. 40.

um í kafla 3.4. Þegar um eiginlegt umhverfistjón er að ræða er ákveðinn tjónþoli yfirleitt ekki fyrir hendi og því mjög mikilvægt að samtök sem hafa umhverfisvernd að markmiði geti látið til sín taka þegar umhverfistjón verður.

Beiðni um aðgerðir skv. 1. mgr. 26. gr. skal studd nauðsynlegum upplýsingum og gögnum og ef beiðni berst frá umhverfisverndar- eða útivistarsamtökum skal samþykkt samtakanna fylgja, sbr. 2. mgr. 26. gr.

Áður en Umhverfisstofnun tekur ákvörðun skv. 26. gr. laganna skal gæta að andmælarétti rekstraraðila, þ.e. honum skal tilkynnt skriflega um meðferð máls og kynntur réttur sinn til að koma að athugasemdum, sbr. 1. mgr. 27. gr. Slíkri tilkynningu er hins vegar heimilt að sleppa þegar hún er bersýnilega ónauðsynleg eða ætla má að ákvarðanir þoli ekki bið, sbr. 2. mgr. 27. gr. Í athugasemdum greinargerðar segir að tilkynning geti t.d. talist bersýnilega ónauðsynleg þegar rekstraraðili hefur þegar komið að málinu, t.d. lagt fram tillögu um hvaða úrbætur sé unnt að framkvæma og hvaða útgjöld leiði af þeim, en stjórnvöld eiga að hafa nokkurt svigrúm til mats á því hvenær tilkynning er bersýnilega ónauðsynleg.²⁰⁴

Verði almenningur var við hættu á umhverfistjóni eða umhverfistjón sem orðið hefur en Umhverfisstofnun virðist ekki ætla að aðhafast í málinu er hægt að beina ósk um aðgerðir til stofnunarinnar. Samkvæmt orðalagi 1. mgr. 27. gr. laganna má ætla að Umhverfisstofnun skuli taka formlega ákvörðun um það hvort gripið verði til aðgerða að ósk aðila eða ekki. Ákveði Umhverfisstofnun að aðhafast ekki þrátt fyrir slíka ósk geta því þeir sem eiga málskotsrétt kært þá ákvörðun skv. 33. gr. laganna.

5.8.3 Málskotsréttur

Samkvæmt 13. gr. tilskipunarinnar geta sömu aðilar og hafa rétt til að óska aðgerða stjórnvalda samkvæmt 12. gr. hennar skotið ákvörðunum stjórnvalda til dómstóla eða annars óháðs og hlutlauss úrskurðaraðila sem til þess er bær að fjalla um formlegt og efnislegt lögmæti þeirra.

Í 33. gr. laga um umhverfisábyrgð er að finna ákvæði um málskotsrétt. Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. er heimilt að kæra ákvarðanir sem Umhverfisstofnun tekur á grundvelli laganna, en slíkan málskotsrétt eiga, auk rekstraraðila sem ákvörðun beinist að, þeir sem eiga lögvarða hagsmuni tengda hinni kærðu ákvörðun og tiltekin umhverfisverndar- og útivistarsamtök, eins og nefnt hefur verið. Þau skilyrði sem samtök þurfa að uppfylla samkvæmt ákvæðinu eru hin sömu og koma fram í lögum um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011.

²⁰⁴ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 42 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

Kæru umhverfisverndar- og útivistarsamtaka skulu fylgja samþykktir samtakanna, sbr. 4. mgr. 33. gr.

Tekið er fram í 33. gr. laganna að heimilt sé að kæra ákvarðanir Umhverfisstofnunar, en ekkert er tekið fram um réttarstöðuna þegar um athafnaleysi stjórnvalda er að ræða. Hér er talið að almenningur verði að nýta rétt sinn til að leggja fram beiðni um aðgerðir Umhverfisstofnunar og þegar stofnunin hefur tekið ákvörðun þar um getur almenningur kært viðkomandi ákvörðun ef hún er talin óréttmæt eins og áður hefur verið nefnt.

Kærufrestur er átta vikur frá tilkynningu um ákvörðun, sbr. 1. mgr. 33. gr. laganna og kært skal til úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála skv. lögum nr. 130/2011. Kærufresturinn er styttri en almennur kærufrestur samkvæmt 1. mgr. 27. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, en þar er hann þrjú mánuðir. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögunum kemur fram að tveggja mánaða kærufrestur verði að teljast hæfilegur vegna eðlis þeirra mála sem hér um ræðir. Mikilvægt sé að kærufrestur sé ekki of stuttur í ljósi hagsmuna aðila en aftur á móti megi hann ekki vera of langur svo hægt sé að bregðast við umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni með skjóttum hætti.²⁰⁵ Um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar fer eftir 29. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. 2. mgr. 33. gr. laga um umhverfisábyrgð. Samkvæmt því frestar kæra ekki réttaráhrifum ákvörðunar.

Úrskurður nefndarinnar er endanlegur úrskurður á stjórnarsýslustigi, sbr. lokamálsl. 1. mgr. 33. gr. laganna og því ekki hægt að kæra hann til æðra stjórnvalds, þ.e. ráðherra, en dómstólaleiðin er þó að sjálfsögðu möguleg, sbr. 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar.

5.9 Fjárhagsleg trygging rekstraraðila

Eins og áður hefur komið fram telur Framkvæmdastjórnin möguleika rekstraraðila á tryggingu afar mikilvæga svo að markmiðum umhverfisábyrgðar verði náð. Lagareglur varðandi fjárhagslega ábyrgð rekstraraðila eru nauðsynlegar því rekstraraðila getur rekið í gjaldþrot í kjölfar alvarlegs umhverfistjóns þar sem það getur haft gríðarlegan kostnað í för með sér. Afleiðingarnar eru ekki aðeins þær að tjón fæst ekki bætt heldur minnkar þetta einnig hvatann fyrir rekstraraðila til þess að fyrirbyggja eða draga úr frekara umhverfistjóni.²⁰⁶ Tryggingariðgjaldið getur verið áhrifaríkur mælikvarði á áhættu og virkað sem hvati fyrir rekstraraðila til að lágmarka áhættu sína og þar með fjárhæð iðgjaldsins.²⁰⁷

²⁰⁵ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 43 (enn óbirt í A-deild Alpt.).

²⁰⁶ Ansgar Wohlschlegel, Eberhard Feess og Gerd Muehlheusser: „Environmental liability under uncertain causation”, bls. 138.

²⁰⁷ Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law*, bls. 389.

Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. laga um umhverfisábyrgð skal rekstraraðili sem ábyrgð ber á umhverfistjóni eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni setja fullnægjandi tryggingu fyrir efndum á þeim skyldum sem á honum hvíla samkvæmt lögnum. Er þetta í samræmi við 2. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar þar sem mælt er fyrir um að viðkomandi stjórnvald skuli sjá til þess að sett sé trygging fyrir því að rekstraraðili uppfylli skyldur sínar samkvæmt tilskipuninni. Í seinni málsl. 1. mgr. 22. gr. laganna segir að tryggingin nái yfir útgjöld Umhverfisstofnunar vegna ráðstafana sem framkvæmdar eru á kostnað rekstraraðila skv. 24. gr. og vegna málsmeðferðar, sbr. 30. gr. Samkvæmt 2. mgr. 22. gr. ákveður Umhverfisstofnun fjárhæð og önnur skilyrði tryggingar hverju sinni. Í athugasemdum greinargerðar með frumvarpi að lögnum kemur fram að slík trygging geti verið í formi veðs í fasteign, bankaábyrgðar eða annarrar tryggingar sem talist getur fullnægjandi.²⁰⁸ Í 2. mgr. 22. gr. segir að Umhverfisstofnun ákveði fjárhæð og önnur skilyrði tryggingarinnar hverju sinni en í athugasemdum greinargerðar segir að fjárhæð tryggingar skuli vera nægilega há til að ná yfir kostnað við að rannsaka, fyrirbyggja og bæta úr umhverfistjóni og einnig kostnað vegna málsmeðferðar. Annað sem stjórnvöld þurfa að ákvarða er einkum frestur til að setja tryggingu, mat á því hvort trygging sé fullnægjandi, leiðrétting á fjárhæð tryggingar og niðurfelling tryggingar.²⁰⁹

Samkvæmt 3. mgr. 22. gr. laganna skal ráðherra setja reglur um setningu tryggingar, þar á meðal um skiptingu skyldu til að setja tryggingu þegar fleiri en einn aðili ber ábyrgð á umhverfistjóni, um útreikning og eftirfarandi endurskoðun fjárhæðar tryggingar og um niðurfellingu hennar. Slíkar reglur hafa ekki verið settar hér á landi og því engar slíkar tryggingar í boði enn sem komið er.

Þar sem rekstraraðili skal bera kostnað af ráðstöfunum til að fyrirbyggja umhverfistjón og úrbótum vegna tjóns o.fl. samkvæmt greiðslureglunni og oft á grundvelli hlutlægrar bótaábyrgðar má telja kröfu um fjárhagslega tryggingu nauðsynlegan þátt í því að kerfið gangi upp og standi undir sér. Líkt og fram kom í kafla 2.4.2 varðandi rökin að baki hlutlægrri ábyrgð tryggir slík fjárhagsleg trygging að rekstraraðili geti greitt það sem honum ber vegna tjónsins og getur hann dreift kostnaði vegna tryggingar með hærra verði á vörum og þjónustu.

5.10 Viðurlög

Verði aðilar ekki við fyrirmælum samkvæmt lögum um umhverfisábyrgð, vanræki athafnaskyldu sína samkvæmt lögnum, vanræki tilkynningarskyldu skv. 9. og 10. gr., veiti

²⁰⁸ Þskj. 448, 140. lögb. 2011-12, bls. 40 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

²⁰⁹ Sama heimild, bls. 40.

rangar eða villandi upplýsingar eða leyni upplýsingum sem máli skipta í tengslum við tilkynningarskyldu eða skyldu til upplýsingagjafar skv. 25. gr. eða hindri aðgang eftirlitsaðila að lóðum, mannvirkjum eða farartækjum þannig að brjóti í bága við 25. gr., varðar það sektum eða fangelsi allt að tveimur árum nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum, sbr. 1. mgr. 34. gr. laga um umhverfisábyrgð. Í tilskipuninni eru ekki fyrirmæli um viðurlög þegar rekstraraðili brýtur gegn tilkynningar- eða upplýsingaskyldu sinni.

Ef um stórfelld eða ítrekuð ásetningsbrot er að ræða skulu þau varða fangelsi allt að fjórum árum, sbr. 2. mgr. 34. gr. laganna. Samkvæmt 3. gr. 34. gr. má ákvarða lögaðila sektir þó að sök verði ekki sönnuð á fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðra þá einstaklinga sem í þágu hans starfa, enda hafi brotið orðið eða geti orðið til hagsbóta fyrir lögaðilann. Einnig má gera lögaðila sekt ef fyrirsvarsmenn eða starfsmenn hans eða aðrir einstaklingar sem í þágu hans starfa gerast sekir um brot eða ef það stafar af ófullnægjandi tækjabúnaði eða verkstjórn.

Í athugasemdum greinargerðar segir að refsiramminn sé í samræmi við nýlega umhverfisverndarlöggjöf og vísað til 25. og 26. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 í því sambandi.²¹⁰

²¹⁰ Þskj. 448, 140. lögþ. 2011-12, bls. 44 (enn óbirt í A-deild Alþt.).

6 Umræður

Eins og fram kom í inngangskafli ritgerðarinnar er markmið hennar að fjalla um umhverfisábyrgð samkvæmt lögum nr. 55/2012 og fá svar við þeirri spurningu hvort lögin veiti umhverfinu í raun jafn mikla vernd og virðist við fyrstu sýn, þá sérstaklega í ljósi gildissviðs laganna sem er margþætt og í raun og veru nokkuð flókið.

Í ritgerðinni er líkt og áður segir gerður greinarmunur á hefðbundnu umhverfistjóni, þar sem einstaklingur eða hópur verður fyrir fjárhagslegu tjóni vegna skerðingar á ákveðnum hagsmunum og eiginlegu umhverfistjóni, þ.e. skerðingu á umhverfinu sjálfu þar sem tjón á tilteknum fjárhagslegum hagsmunum er ekki fyrir hendi og þ.a.l. enginn ákveðinn tjónþoli. Ástæða þess að lögin teljast án efa réttarbót er sú staðreynd að þau ná yfir eiginlegt umhverfistjón að einhverju leyti, t.d. líffræðilega fjölbreytni, en eins og fram kom í kafla 3 eru verulega miklir vankantar á því að beita reglum almenns skaðabótaréttar um eiginlegt umhverfistjón, einkum vegna þess að nánast ómögulegt er að uppfylla öll skilyrði sakarreglunnar í slíkum tilvikum og þar með að fá umhverfistjón bætt á þeim grundvelli. Til nánari útskýringar á greinarmuni hefðbundins og eiginlegs umhverfistjóns og því tvöfalda regluverki sem gildir má taka Lagarfljót sem dæmi, en ástand þess vegna framkvæmda í tengslum við Kárahnjúkavirkjun hefur verið í umræðunni undanfarið. Annars vegar geta landeigendur við Lagarfljót sem eiga veiðirétt í fljótinu krafið rekstraraðila Kárahnjúkavirkjunar um skaðabætur vegna fjárhagslegs tjóns sem þeir verða fyrir vegna minnkandi veiði og hins vegar getur Umhverfisstofnun krafist aðgerða samkvæmt lögum um umhverfisábyrgð vegna skerðingar á líffræðilegri fjölbreytni í fljótinu í kjölfar virkjunarframkvæmdanna, að því gefnu að öll skilyrði laganna séu uppfyllt.

Af framangreindri umfjöllun um lög um umhverfisábyrgð sést að gildissvið laganna er margþætt. Líkt og fram kom í kafla 5.4 takmarkast gildissviðið af þeim rekstraraðilum sem falla undir lögin og því umhverfistjóni sem fellur undir lögin. Aðrir rekstraraðilar en þeir sem taldir eru upp í II. viðauka bera ekki ábyrgð samkvæmt lögnum nema þeir hafi valdið tjóni á vernduðum tegundum eða náttúruverndarsvæðum með saknæmum hætti, en líkt og lýst hefur verið í umfjöllun um sakarregluna getur verið gríðarlega erfitt að sýna fram á saknæmi þegar um umhverfistjón er að ræða. Samkvæmt þessu myndi t.d. kúabóndi sem veldur tjóni á lífríki með athöfnum sínum ekki falla undir lögin nema sýnt yrði fram á ásetning hans eða gáleysi. Að öðrum kosti gilda almennar reglur skaðabótaréttar, og þar með sakarreglan, nema ákveðinni sérreglu sé til að dreifa. Verður þetta að teljast ein helsta takmörkun gildissviðsins.

Auk framangreinds lítur út fyrir að talsvert flókið geti verið að meta hvaða tjón á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum, vatni og landi uppfylli þau skilyrði sem sett eru fram í 3. gr. laganna og muni því teljast umhverfistjón í skilningi þeirra. Ýmis líffræðileg viðmið hafa verið sett fram til að meta afleiðingar og áhrif af tjóni og alvarleika þess en þó mun ákveðin óvissa vera fyrir hendi í þeim efnum til að byrja með. Til viðbótar við skilyrðin er í 3. gr. að finna ákveðnar undantekningar. Tjón vegna aðgerða sem heimilaðar voru samkvæmt lögum á sviði náttúruverndar telst ekki vera umhverfistjón samkvæmt lögum um umhverfisábyrgð, tiltekin skaðleg áhrif á vatn geta verið undanþegin frá lögnum og jarðvegseyðing eða jarðrask telst ekki til tjóns á landi, líkt og fjallað hefur verið um í kafla 5.4. Tjón á öðrum þáttum umhverfisins en vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum, vatni og landi sem uppfyllir nánar tilgreind skilyrði fellur einfaldlega utan gildissviðs laganna og um slíkt tjón gilda áfram almennar reglur skaðabótaréttar.

Gildissvið laganna takmarkast einnig af þeim undantekningum sem fram koma í lögnum, sbr. kafla 5.5. Í fyrsta lagi eru þar nefndar undantekningar samkvæmt 4. gr. laganna, þar sem umhverfistjón eða yfirvofandi hættu á umhverfistjóni sem fellur utan gildissviðs laganna er talið upp í nokkrum liðum. Er hér m.a. um að ræða tjón vegna stríðsátaka og náttúruhamfara, en telja verður þessar undantekningar frá gildissviðinu sanngjarnar með hliðsjón af því að undir slíkum kringumstæðum hefur rekstraraðili að öllum líkindum enga stjórn á aðstæðum og litla möguleika til að bregðast við með eðlilegum hætti. Einnig fellur tjón vegna atburðar þar sem ábyrgð eða bætur vegna atburðarins falla undir gildissvið tveggja tiltekinna samninga varðandi olíumengun utan gildissviðs laga um umhverfisábyrgð. Því er ljóst að ólíklegt er að tjón vegna olíumengunar komi til með að falla innan gildissviðs laganna. Athygli vekur að tjón af völdum dreifðrar mengunar þar sem ekki er unnt að staðfesta orsakatengsl milli tjóns og starfsemi ákveðins rekstraraðila er sérstaklega tekið undan gildissviði laganna jafnvel þó orsakatengsl séu skilyrði bæði þegar hlutlægi ábyrgð og sakarábyrgð er beitt. Líkt og fram kemur í kafla 5.5.1 má ætla að hér sé verið að leggja áherslu á mikilvægi orsakatengsla í slíkum tilvikum og því verði ekki svigrúm til afsláttar af sönnunarkröfum þegar um dreifða mengun er að ræða.

Miklu skiptir varðandi gildissvið laganna að þau gilda ekki um umhverfistjón sem orðið hefur vegna atburðar sem fram fór og var lokið fyrir gildistöku laganna, þ.e. 27. júní 2012, og ekki þegar liðin eru meira en 30 ár frá því tjónsatburður varð. Tjón sem uppgötvast í nánustu framtíð og talið er að eigi rætur að rekja til atburðar sem var lokið fyrir 2012 mun því ekki falla undir lögin, jafnvel þó öll önnur skilyrði séu uppfyllt og tjónið sé mjög alvarlegt. Sömu sögu er að segja um tjón sem talið er eiga rætur sínar að rekja til atburðar sem varð 30 árum

áður. Líklegt er að erfiðleikar muni skapast við ákvörðun um það hvenær atburður sem leiddi til tjóns er talinn hafa átt sér stað og má í því sambandi benda á þau vandamál sem fylgja reglum um fyrningu þegar um umhverfistjón er að ræða og fjallað er um í kafla 3.6.

Í þessu samhengi er mikilvægt að auk framangreindra takmarkana á gildissviði laganna hafa þau að geyma undanþágur frá greiðsluábyrgð rekstraraðila. Við sérstakar aðstæður verður rekstraraðila því ekki gert að bera ábyrgð á greiðslu kostnaðar vegna umhverfistjóns. Greiðsluábyrgðin var þó ekki takmörkuð eins mikið í lögnum og heimild var til skv. 4. mgr. 8. gr. tilskipunarinnar líkt og bent var á í kafla 5.6.4.2. Þrátt fyrir að slíkar undanþágur teljist ekki til takmarkana á gildissviði laganna eru afleiðingarnar þær sömu, umhverfistjón mun ekki fást bætt á grundvelli þeirra.

Ljóst er að lögum um umhverfisábyrgð fylgir ýmislegt jákvætt. Þeir aðilar sem valda tjóni á vernduðum tegundum, vatni eða landi og taldir eru upp í II. viðauka bera hlutlæga ábyrgð samkvæmt lögnum og skulu ekki einungis bæta fyrir tjón heldur einnig fyrirbyggja að tjón verði og bera ábyrgð á greiðslu kostnaðar vegna slíkra ráðstafana. Þó hlutlæga ábyrgðin hafi hlotið ákveðna gagnrýni verður því ekki neitað að hún veitir víðtækari vernd en sakarreglan þar sem hún nær frekar yfir umhverfistjón, enda þarf ekki að sýna fram á sagnæmi rekstraraðila í slíkum tilvikum.

7 Niðurstöður

Af umfjöllun ritgerðarinnar má sjá að gildissvið laga um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 er nokkuð takmarkað og því má búast við mörgum tilvikum í framtíðinni þar sem umhverfistjón fellur utan laganna. Afleiðing þess er sú að rekstraraðili verður ekki gerður ábyrgur á grundvelli þeirra og almennar reglur skaðabótaréttar gilda. Í slíkum tilvikum gildir sakarreglan að meginstefnu til en hún kemur þó að takmörkuðum notum eins og fjallað hefur verið um. Erfitt er að uppfylla skilyrði hennar, einkum það að sýna fram á saknæmi, og yfirleitt myndi umhverfistjón ekki fást bætt á þeim grundvelli.

Samkvæmt framangreindu verður að telja að enn vanti nokkuð upp á að umhverfið njóti fullnægjandi verndar, þó lög um umhverfisábyrgð séu vissulega skref í jákvæða átt. Lögð skal áhersla á það hversu lítil reynsla hefur fengist af framkvæmd laganna þar sem þau eru enn tiltölulega ný af nálinni og því mun koma í ljós hvort markmiðum þeirra verði náð, þ.e. að rekstraraðilar verði meðvitaðri um hættu á umhverfistjóni vegna starfsemi sinnar, auki fyrirbyggjandi aðgerðir, bæti fyrir tjón sem verður í umhverfinu svo sem kostur er og standi straum af kostnaði vegna þessa. Slíkar ráðstafanir myndu stuðla að frekari vernd umhverfisins sem er afar mikilvæg nú á tímum, þar sem mengun vegna stóriðju og hætta á stórfelldu umhverfistjóni vegna ýmis konar starfsemi er sífellt að aukast.

HEIMILDASKRÁ

Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Inngangur að meginreglum umhverfísréttar”. *Afmælisrit lagadeildar Háskóla Íslands*. Reykjavík 2008, bls. 9-44.

Aðalheiður Jóhannsdóttir: „Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda í ljósi greiðslureglu”. *Tímarit Lögréttu*, 3. árg. 2006, bls. 9-27.

Aðalheiður Jóhannsdóttir og Eiríkur Tómasson: *Endurskoðun ákvarðana sem áhrif hafa á umhverfið*. Ritstj. Viðar Már Matthíasson. Reykjavík 2008.

Alan Boyle, Catherine Redgwell og Patricia Birnie: *International Law and the Environment*. New York 2009.

Alþingistíðindi.

Anna Alberini og David H. Austin: „Strict Liability as a Deterrent in Toxic Waste Management: Empirical Evidence from Accident and Spill Data”. *Journal of Environmental Economics and Management*, 1. tbl. 1999, bls. 20-48.

Ansgar Wohlschlegel, Eberhard Feess og Gerd Muehlheusser: „Environmental liability under uncertain causation”. *European Journal of Law and Economics*, 2. tbl. 2009, bls. 133-148.

Arnljótur Björnsson: *Kaflar úr skaðabótarétti*. Reykjavík 1990.

Arnljótur Björnsson: *Skaðabótaréttur. Kennslubók fyrir byrjendur*. Reykjavík 1986.

Bernat Mullerat: „European Environmental Liability: One Step Forward”. *International Company and Commercial Law Review*, 2005, bls. 1-12.

Bo von Eyben og Helle Isager: *Lærebog i erstatningsret*. 5. útgáfa. Kaupmannahöfn 2003.

Charlotta Zetterberg og Gabriel Michanek: *Den svenska miljörätten*. 2. útgáfa. Uppsalar 2008.

Guðný Björnsdóttir: „Bótaábyrgð vegna mengunartjóns”. *Úlfjótur*, 2. tbl. 1999, bls. 215-232.

Gunnar G. Schram: *Umhverfísréttur. Verndun náttúru Íslands*. Reykjavík 1995.

Jan H. Jans og Hans H.B. Vedder: *European Environmental Law: After Lisbon*. 4. útgáfa. Groningen 2012.

Lucas Bergkamp: „The Commission’s White Paper on Environmental Liability: A Weak Case for an EC Strict Liability Regime”. Brussel 2000.

Lögfræðiorðabók með skýringum. Ritstj. Páll Sigurðsson. Reykjavík 2008.

Maria Lee: *EU Environmental Law: Challenges, Change and Decision-making (Modern Studies in European Law)*. Oregon 2005.

Markús Sigurbjörnsson: *Einkamálaréttarfar*. Reykjavík 2003.

Miljøretten 1. Almindelige emner. 2. útgáfa. Ritstj. Ellen Margrethe Basse. Kaupmannahöfn 2006.

Miljøretten 4. Forurenende anlæg og processer. 2. útgáfa. Ritstj. Ellen Margrethe Basse. Kaupmannahöfn 2007.

Nicolas de Sadeleer: *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules.* New York 2002.

Peter Pagh: „Den danske gennemførelse af miljøansvarsdirektivet: Murphy’s lov i Kafkaske klæder”. *Pro natura: Festskrift til Hans Christian Bugge på 70-årsdagen 2. mars 2012*, bls. 369-388.

Peter Pagh: *Miljøansvar, en ret for hvem?* Kaupmannahöfn 1998.

Report from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions: Under Article 14(2) of Directive 2004/35/EC on the environmental liability with regard to the prevention and remedying of environmental damage. Brussel 2010.

Thomas Wilhelmsson: „Bristfällighetsansvaret återupplivat – synpunkter i anledning av ny finsk rättspraxis”. *Festskrift till Bertil Bengtsson.* Stokkhólmur 1993, bls. 533-534.

Valerie Fogleman: „The Environmental Liability Directive and its Impacts on English Environmental Law”. *Journal of Planning and Environmental Law*, október 2006, bls. 1-20.

Viðar Már Matthíasson: „Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna?” *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram sjötugum 20. febrúar 2001*, bls. 507-527.

Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur.* Reykjavík 2005.

White Paper on Environmental Liability. European Commission, 9. febrúar 2000.

Vefslóðir:

Andrew Williams: „Environmental Liability Directive: Latest developments”, <http://www.eric-group.co.uk>, 3. júní 2010 (skoðað 31. mars 2013).

„Environmental Liability”, <http://ec.europa.eu/environment/legal/liability/>, 18. desember 2012 (skoðað 5. apríl 2013).

DÓMASKRÁ

Dómar Hæstaréttar

Hrd. 1968, bls. 1271

Hrd. 1986, bls. 79

Hrd. 1986, bls. 110

Hrd. 1995, bls. 1052

Hrd. 1995, bls. 1063

Dómur bæjarþings

Dómur bæjarþings Reykjavíkur frá 31. desember 1981 í málinu nr. 2609/1980

Dómar Evrópudómstólsins

EBD, mál C-378/08, ECR 2010, bls. I-01919

EBD, sameinuð mál C-379/08 og C-380/08, ECR 2010, bls. I-02007

LAGASKRÁ

Íslensk lög

Lög um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda nr. 14/1905 (brottfallin)
bls. 33

Vatnalög nr. 15/1923
bls. 21-22
80. gr., bls. 21
136. gr. (brottfallin), bls. 21
141. gr., bls. 21
Breytingarlög nr. 132/2011
bls. 21

Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944
70. gr., bls. 75, 78

Lög um lagagildi sammings milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd., um álbræðslu við Straumsvík nr. 76/1966
bls. 24

Lög um lax- og silungsveiði nr. 76/1970 (brottfallin)
70. gr., bls. 24

Lög um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu nr. 14/1979
bls. 24

Siglingalög nr. 34/1985
163. gr., bls. 9
VIII. kafli, bls. 9
Breytingarlög nr. 133/1998
bls. 9-10

Lög um afréttarmálefni, fjallskil o.fl. nr. 6/1986
34. gr., bls. 23

Lög um varnir gegn mengun sjávar nr. 32/1986 (brottfallin)
15. gr., bls. 19

Umferðarlög nr. 50/1987
bls. 51

Lög um eiturefni og hættuleg efni nr. 52/1988
bls. 51

Lög um meðferð einkamála nr. 91/1991
25. gr., bls. 29
44. gr., bls. 31

Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993
bls. 16

Stjórnsýslulög nr. 37/1993
10. gr., bls. 69
12. gr., bls. 66
27. gr., bls. 78
29. gr., bls. 78

Skaðabótalög nr. 50/1993
3. gr., bls. 27
4. gr., bls. 27
26. gr., bls. 27

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

bls. 53
Lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996
bls. 20-21, 51
28. gr., bls. 20, 25, 46, 47
Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998
bls. 17, 69
5. gr. a, bls. 51
6. gr., bls. 51
Lög um náttúruvernd nr. 44/1999
bls. 53, 54
Lög um brunavarnir nr. 75/2000
bls. 69
Lög um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001
bls. 22-23
28. gr., bls. 22
Lög um úrvinnslugjald nr. 162/2002
1. gr., bls. 17
Lög um vaktstöð siglinga nr. 41/2003
bls. 51
Lög um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003
bls. 51
5. gr., bls. 51
Lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004
bls. 19-20
VI. kafli, bls. 69
1. gr., bls. 10
2. gr., bls. 10
3. gr., bls. 10, 19, 20
7. gr., bls. 19, 20
16. gr., bls. 19, 20
25. gr., bls. 80
26. gr., bls. 80
Viðauki I, bls. 19
Lög um lax- og silungsveiði nr. 61/2006
bls. 23, 25, 53
34. gr., bls. 23
35. gr., bls. 23
36. gr., bls. 23
Lög um umhverfismat áætlana nr. 105/2006
2. gr., bls. 8
Lög um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007
bls. 33-34, 63
9. gr., bls. 33, 34, 68
Lög um efni og efnablöndur nr. 45/2008
bls. 51
Lög um fiskeldi nr. 71/2008
bls. 24
18. gr., bls. 24
Lög um stjórn vatnamála nr. 36/2011
bls. 56

- 2. gr., bls. 56
- 3. gr., bls. 56, 57
- 11. gr., bls. 56
- 12. gr., bls. 56

Lög um verndar- og orkunýtingaráætlun nr. 48/2011
bls. 53-54

Lög um úrskurðarnefnd umhverfis- og auðlindamála nr. 130/2011
bls. 77, 78

Lög um umhverfisábyrgð nr. 55/2012

bls. 5, 6, 11, 12, 17, 36, 38, 46-84

II. kafli, bls. 66, 68

III. kafli, bls. 64, 66, 68, 69, 73, 76

IV. kafli, bls. 66, 68

V. kafli, bls. 64, 66, 68, 76

VI. kafli, bls. 66, 68

1. gr., bls. 48, 63

2. gr., bls. 49, 51, 52, 63

3. gr., bls. 11, 49, 52, 53, 54, 55, 58, 59, 60, 82

4. gr., bls. 61-62, 69, 82

6. gr., bls. 11, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 59, 64

7. gr., bls. 55

8. gr., bls. 54

9. gr., bls. 63, 65, 72, 79

10. gr., bls. 64, 65, 79

11. gr., bls. 65

12. gr., bls. 69, 70

13. gr., bls. 50, 70, 71, 73

14. gr., bls. 50, 70, 71, 73

15. gr., bls. 50, 65, 71, 72, 73

16. gr., bls. 73

17. gr., bls. 73

18. gr., bls. 50, 61

20. gr., bls. 72

21. gr., bls. 66, 67, 74

22. gr., bls. 79

23. gr., bls. 46, 68

24. gr., bls. 64, 65, 66, 68, 73, 74, 79

25. gr., bls. 65, 66, 80

26. gr., bls. 64, 65, 75, 76, 77

27. gr., bls. 77

28. gr., bls. 72

29. gr., bls. 74

30. gr., bls. 66, 68, 79

31. gr., bls. 68

32. gr., bls. 47

33. gr., bls. 64, 65, 72, 74, 75, 76, 77, 78

34. gr., bls. 80

36. gr., bls. 62

I. viðauki, bls. 64, 71

II. viðauki, bls. 46, 49, 51, 52, 81, 83

Lög um náttúruvernd nr. 60/2013

bls. 54, 55, 60

2. gr., bls. 54

3. gr., bls. 54

45.-52. gr., bls. 54

Íslensk stjórnvaldsfyrirmæli

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

bls. 17

Reglugerð um tryggingar skipa og starfsemi á landi vegna bráðamengunar nr. 1078/2005

2. gr., bls. 20

Reglugerð um flutning á hættulegum farmi á landi nr. 1077/2010

bls. 51

Reglugerð um vaktstöð siglinga og eftirlit með umferð skipa nr. 80/2013

bls. 51

Dönsk lög

Lov nr. 225/1994 om erstatning for miljøskader (miljøskadeerstatningsloven)

bls. 42

3. gr., bls. 12

6. gr., bls. 34

Lov nr. 466/2008 om undersøgelse, forebyggelse og afhjælpning af miljøskader (miljøskadeloven)

bls. 42

Lovbekendtgørelse nr. 1427/2009 om forurennet jord (jordforureningsloven)

bls. 50

Lovbekendtgørelse nr. 1486/2009 om miljøgodkendelse m.v. af husdyrbrug (husdyrbrugloven)

bls. 50

Lovbekendtgørelse nr. 879/2010 om miljøbeskyttelse (miljøbeskyttelsesloven)

bls. 50

EB-gerðir

Tilskipun 79/409/EB um vernd villtra fugla

bls. 39, 53

Tilskipun 92/43/EB um vernd vistgerða og villtra plantna og dýra

bls. 39, 53

Tilskipun 2000/60/EB um aðgerðaramma Bandalagsins um stefnu í vatnsmálum (vatnatilskipunin)

bls. 39, 55

4. gr., bls. 58

V. viðauki, bls. 56

IX. viðauki, bls. 56

X. viðauki, bls. 56

Tilskipun 2001/42/EB um mat á áhrifum tiltekinna skipulags- og framkvæmdaáætlana á umhverfið

I. viðauki, bls. 8

Tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess

bls. 5, 6, 18, 37-45, 46

Aðfaraorð

1. tölul., bls. 37

2. tölul., bls. 37

5. tölul., bls. 60

14. tölul., bls. 37

13. tölul., bls. 48

1. gr., bls. 37

2. gr., bls. 43, 50, 52, 53, 55, 56, 58, 66

3. gr., bls. 39, 44

4. gr., bls. 41, 62

5. gr., bls. 73

6. gr., bls. 73

7. gr., bls. 72

8. gr., bls. 39, 41, 42, 67, 74, 79, 83

9. gr., bls. 42, 50, 61

10. gr., bls. 68

11. gr., bls. 68

12. gr., bls. 75, 76, 77

13. gr., bls. 75, 77

14. gr., bls. 44

16. gr., bls. 42, 43, 47

17. gr., bls. 62, 63

I. viðauki, bls. 55

II. viðauki, bls. 59, 71

2. kafli, bls. 71

III. viðauki, bls. 39-40

Samningar

Mannréttindasáttmáli Evrópu frá 3. september 1953

6. gr., bls. 75

Samningur milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd. um álbræðslu við Straumsvík frá 28. mars 1966

12. gr., bls. 24

Alþjóðasamningur um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar frá 27. nóvember 1992

bls. 24-25, 62

3. gr., bls. 24-25

Alþjóðasamningur um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar frá 27. nóvember 1992

bls. 62

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið frá 1. janúar 1994

bls. 5, 17, 39, 46, 53

73. gr., bls. 16, 17

Árósasamningurinn frá 31. október 2001

bls. 75

ÚTDRÁTTUR

Viðfangsefni þessarar ritgerðar eru réttarreglur sem lúta að umhverfistjóni í íslenskum rétti með áherslu á umhverfisábyrgð samkvæmt lögum nr. 55/2012 og er markmiðið að kanna gildissvið laganna sérstaklega, sem er nokkuð margþætt og flókið.

Í ritgerðinni er gerður greinarmunur á hefðbundnu umhverfistjóni, þar sem einstaklingur eða hópur verður fyrir fjárhagslegu tjóni vegna skerðingar á ákveðnum hagsmunum, og eiginlegu umhverfistjóni þ.e. skerðingu á umhverfinu sjálfu þar sem tjón á tilteknum fjárhagslegum hagsmunum er ekki fyrir hendi heldur er um að ræða nokkurs konar almannahagsmuni, t.d. líffræðilega fjölbreytni. Almennar reglur skaðabótaréttar gilda um umhverfistjón en vegna sérstaks eðlis umhverfistjóns, einkum eiginlegs umhverfistjóns, koma upp ýmis vandamál við beitingu almennu skaðabótareglunnar í slíkum málum og ber þar helst að nefna erfiðleikana við að sýna fram á saknæmi tjónvalds og orsakatengsl. Dugar reglan því skammt sem grundvöllur skaðabótaábyrgðar. Til að bregðast við þessu hafa hlutlægar bótareglur verið lögfestar í ákveðnum tilvikum í gegnum tíðina en þó eru orsakatengsl einnig skilyrði þegar hlutlægri ábyrgð er beitt og því leysa umræddar sérreglur ekki allan vanda, þó þær veiti vissulega víðtækari vernd.

Með lögum um umhverfisábyrgð nr. 55/2012 var tilskipun 2004/35/EB um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess, innleidd í íslenskan rétt en hún gildir um umhverfistjón og yfirvofandi hættu á umhverfistjóni í atvinnustarfsemi. Lögin byggjast að mestu leyti á hlutlægri ábyrgð og byggja einnig á og útfæra greiðslureglu umhverfisréttar en markmið þeirra er að rekstraraðili sem veldur tjóni á umhverfinu skuli grípa til ráðstafana til að fyrirbyggja tjón, bæta úr tjóni sem verður og standa straum af kostnaði vegna þessara ráðstafana í samræmi við greiðsluregluna.

Gildissvið laganna er takmarkað að því leyti að þau gilda aðeins um ákveðna rekstraraðila og nánar tiltekið umhverfistjón á vernduðum tegundum, náttúruverndarsvæðum, vatni og landi, auk þess sem í lögnum er að finna ákveðnar undantekningar frá gildissviðinu og einnig undanþágur frá greiðsluábyrgð rekstraraðila. Því er ekki að neita að lögin eru mikil réttarbót að því leyti sem þeim er ætlað að ná yfir eiginlegt umhverfistjón og stuðla að frekari vernd umhverfisins en aftur á móti er talið að vegna takmarkaðs gildissviðs laganna sé enn nokkuð í land með að tryggja fullnægjandi vernd umhverfisins.