

Lokaverkefni til BS. gráðu í viðskiptalögfræði við Háskólann á Bifröst

Haustönn 2009



Er íslensk skaðabótalöggjöf í stakk búin að
takast á við meiriháttar umhverfistjón?

Höfundur:

Snorri Örn Clausen

Leiðbeinandi:

Birgir G. Magnússon, hdl.

Staðfesting lokaverkefnis til BS. gráðu í viðskiptalögfræði við Háskólann á Bifröst

Lokaverkefnið:

Er íslensk skaðabótalöggjöf í stakk búin að takast á við meiriháttar
umhverfistjón?

Eftir:

Snorra Örn Clausen kt. 110480-3269

Verkefnið hefur verið metið samkvæmt reglum og kröfum Háskólans á Bifröst
og hefur hlotið lokaeinkunnina:_____

Bifröst _____

Deildarforseti

Leiðbeinandi

Lokaverkefni til BS. gráðu í viðskiptalögfræði við Háskólann á Bifröst

Haustönn 2009



Er íslensk skaðabótalöggjöf í stakk búin
að takast á við meiriháttar umhverfistjón?

Höfundur:

Snorri Örn Clausen

Leiðbeinandi:

Birgir G. Magnússon, hdl.

Ágrip

Ritgerðin fjallar um reglur skaðabótaréttarins og hvernig þeim er beitt við umhverfistjón. Hlutverk skaðabótareglna er reifað ásamt því hvernig þeim er almennt beitt. Farið yfir helstu löggjöf á sviði mengunarvarna og náttúruverndar og litið til skaðabótareglna á þeim sviðum. Fjallað er um hlutlægar ábyrgðarreglur í skaðabótarétti og hlutlægar ábyrgðarreglur sem taka á umhverfistjónum og hvernig þeim er beitt. Alþjóðlegir samningar og skuldbindingar á sviði umhverfismála eru tekin til athugunar. Hugsanlegt meiriháttar umhverfistjón skoðað og reglum skaðabótaréttarins beitt við úrlausn á því. Niðurstaða umfjöllunarinnar er sú að reglur skaðabótaréttarins virðast ekki vera vel til þess fallnar að veita þeim hagsmunum er snúa að umhverfinu nægilega vernd, sér í lagi þegar um meiriháttar tjón er að ræða.

Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BS gráðu við Háskólann á Bifröst. Hún er á sviði skaðabóta- og umhverfisréttar. Nánar tiltekið um hvort skaðabótalöggjöfin sé nægilega vel til þess fallin að mæta meiriháttar umhverfistjóni.

Við vinnslu ritgerðarinnar fylgdi höfundur reglum og kröfum Háskólans á Bifröst. Vandað var til verks við ritun texta og við meðferð heimilda.

Leiðbeinandi við vinnslu ritgerðarinnar var Birgir G. Magnússon, hdl. Prófarkalestur var í höndum Elínborgar Ragnarsdóttur íslenskufræðings. Kann ég þeim mínar bestu þakkir fyrir aðstoðina.

Bifröst, 19. janúar 2010.

Snorri Örn Clausen

Efnisyfirlit

1. Inngangur	1
2. Almennt um skaðabótarétt	2
2.1 Skilyrði skaðabótaábyrgðar	3
2.2 Sakarreglan	3
3. Skaðabótaskylda án sakar	5
3.1 Hlutlæg ábyrgð.....	5
3.2 Orsakatengsl og sennileg afleiðing	6
3.2.1 Orsakatengsl.....	6
3.2.2 Sennileg afleiðing.....	7
4. Tjónið.....	8
4.1 Hvað fæst bætt?.....	8
4.2 Tjónþoli	9
5. Fyrning skaðabótakrafna.....	10
6. Umhverfisréttur	10
6.1 Löggjöf varðandi mengunarvarnir og náttúruvernd.....	11
6.2 Skaðabótareglur varðandi mengunarvarnir og náttúruvernd í settum lögum.....	12
7. Ábyrgðarsamningurinn,	13
8. Engar bótareglur	13
9. Viðurlaga ákvæði í settum lögum um náttúruvernd og mengunarvarnir	15
10. Sjálfstökuúrræði stjórnvalda	16
11. Alþjóðlegir samningar um náttúruvernd og skuldbindingar	17
11.1 Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið	17
11.2 Ríó-yfirlýsingin.....	17
11.3 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni	18
12. Ábyrgðartryggingar	19
13. Ábyrgðarsjóðir.....	20
14. Meiriháttar mengunartjón í íslenskri lögsögu	21
15. Skaðabætur vegna hugsanlegs umhverfistjóns.....	23
Niðurstöður	25
Lokaorð.....	28
Heimildaskrá	29
Laga- og dómskrá	30

1. Inngangur

Á síðari árum hefur orðið vitundarvakning í umhverfismálum. Mönnum hefur orðið ljóst að auðlindir jarðarinnar eru af skornum skammti og náttúran sé viðkvæm og að hana þurfi að hugsa vel um og vernda gegn hvers kyns megnun og eyðingu t.d. af manna völdum. Lengst af hafa Íslendingar kannski ekki þurft að leiða hugann sérstaklega að þessu, við erum fámenn og nýting okkar á hreinni orku hefur einnig haft jákvæð áhrif á umhverfi okkar. Á síðustu árum og áratugum hefur þó umræðan um umhverfismál og umhverfisvernd orðið háværari, hérlandis sem erlendis. Ráðstefnur um umhverfismál hafa verið haldnar víða um heim og gerðir hafa verið samningar til þess að sporna við mengun. Ör þróun í tækni og framleiðsla ónáttúrlægra efna ógna jörðinni.

Umhverfisréttur er líkt og skaðabótaréttur ung fræðigrein. Hún hefur þó mótast hratt á síðustu árum og má rekja það til þess að mengun verður sífellt stærra vandamál í heiminum. Það er algengara en hitt að sá sem verður fyrir tjóni, reyni að fá það bætt. Með hlýnun sjávar opnast nýjar siglingarleiðir um Norður-Íshaf. Nú þegar er töluverð umferð olúskipa um efnahagslögsögu Íslands en líkur eru taldar á því að hún muni aukast töluvert á næstu árum en eru reglur umhverfis- og skaðabótaréttar í stakk búnar að takast á við hugsanleg meiriháttar umhverfistjón? Hvernig er tjón metið samkvæmt skaðabótarétti? Hver er tjónþoli þegar um umhverfistjón er að ræða? Vantar hugsanlega skaðabótareglu eða reglur í íslenskri löggjöf sem næðu betur yfir umhverfistjón? Eru almennar reglur skaðabótaréttarins vel til þess fallnar að veita þeim hagsmunum sem um ræðir nægilega vernd? Í þessari ritgerð verður leitast við því að svara þessum spurningum og þá sérstaklega hvort íslensk skaðabótarlöggjöf sé nægilega vel til þess fallin að leysa úr skaðabótamálum er varða meiri háttar umhverfistjón.

2. Almennt um skaðabótarétt

Innan lögfræðinnar er Skaðabótaréttur sem sjálfstæð grein frekar ung eða um 150 ára gömul. Áður en hann var mótaður var ekki gerður augljós greinarmunur á milli reglna um skaðabætur og refsingu.¹ Upp úr miðri síðustu öld hófu fjögur ríki Norðurlandanna samvinnu um undirbúning löggjafar á sviði skaðabótaréttar utan samninga og þótt ekki kæmi til samhljóða löggjafar í ríkjunum varð úr að þau lögfestu öll skaðabótalög, sem fólu í sér mikilvægar reglur sem eyddu óvissu um ýmis atriði á sviði skaðabótaréttar. Ísland tók ekki þátt í þessari samvinnu en árið 1990 var talið þörf á úrbótum á löggjöf á sviði skaðabótaréttar hér á landi. Á 116. löggjafarþingi var lagt fyrir Alþingi frumvarp til skaðabótalaga, sem síðar varð skaðabótalög nr. 50/1993² en við gerð þeirra voru dönsku skaðabótalögin höfð til hliðsjónar.

Meginhlutverk skaðabótareglna hefur verið talið tvíþætt, það er bótahlutverk og varnaðarhlutverk. Með bótahlutverkinu á að veita þeim, sem verður fyrir tjóni, bætur eða að minnsta kosti leitast við að gera hann eins settan fjárhagslega og hann var fyrir tjónið.³ Varnaðarhlutverkið er umdeilt en því má einnig skipta í flokka, sérstakt varnaðarhlutverk og hið almenna varnaðarhlutverk. Þá hefur í seinni tíð einnig verið talað um fjárhagsleg varnaðaráhrif skaðabótareglna.

Hið sérstaka varnaðarhlutverk skaðabótareglna er þegar, sá er tjóni veldur hefur þurft að greiða skaðabætur vegna þess og kann það að hafa áhrif á hegðun hans og verða til þess að hann sýni meiri aðgát í framtíðinni til þess að komast hjá því að valda tjóni og þurfa að greiða skaðabætur. Hið almenna varnaðarhlutverk slíkra reglna er það að með vitneskju manna um skaðabótareglur leitist þeir eftir að haga háttsemi sinni á þann veg að þeir valdi ekki tjóni. Með fjárhagslegum varnaðaráhrifum er átt við það, að sá sem á auðveldast um vik með að forða tjóni skuli bera kostnað af þeim ráðstöfunum og bæta það tjón sem kann að verða.⁴

Skaðabótareglur eru einnig taldar gegna ákveðnu yfurfærslu- og dreifingarhlutverki. Yfurfærsluhlutverkið tekur til þess þegar hlutur ónýtist eða ferst, sem og ef líkamstjón fæst ekki bætt frá sjónarhorni samfélagsins. Þá er tjónið yfurfært á þann skaðabótaskylda eða á váttryggingafélag sem tjónþoli eða tjónvaldur hafa tryggt hagsmuni sína. Í megin þorra tilvika er það hins vegar tjónþoli sem þarf að bera skaða af tjóninu sjálfur. Það kann þó að vera að hann fái hluta tjónsins bættan með tilstuðlan ábyrgðartrygginga, hafi hann váttryggt sig fyrir

¹ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 35.

² Þingskjal 596. (1992-1993).

³ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 60-61.

⁴ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 63-66.

hugsanlegu tjóni. Þá er það einnig þekkt að rekstraraðilar dreifi ábyrgð sinni af hugsanlegu tjóni með því að taka tillit til þess við ákvörðun á verði fyrir vörur og þjónustu. Skaðabótareglunum hefur einnig verið ætluð fleiri hlutverk svo sem uppreisnarhlutverk, til að mynda þegar einhver fær viðurkenningu á því að brotið hafi verið á honum þegar honum eru greiddar bætur vegna ærumeiðandi ummæla. Þá veita skaðabótareglurnar borgurunum öryggi þar sem þeir vita að þeir geta farið fram á bætur séu lögvarðir hagsmunir þeirra skertir.⁵

2.1 Skilyrði skaðabótaábyrgðar

Til þess að skaðabótaábyrgð komi til, þarf að uppfylla ákveðin skilyrði og ræðst það af því hvaða regla gildir um bótagrundvöllinn hverju sinni. Við mat á skaðabótaskyldu hefur bótagrundvöllurinn að öllu jöfnu verið metin út frá fjórum skilyrðum. Reglurnar eru sakarreglan, reglan um hlutlæga ábyrgð, reglan um vinnuveitendaábyrgð og sakarlíkindareglan. Við beitingu þeirri síðastnefndu er í raun notast við sakarregluna en sönnunarbyrði um sök snúið við, þannig að það fellur í hlut tjónvalds að sanna að tjónið hafi ekki orðið með saknæmum hætti.⁶

2.2 Sakarreglan

Líkt og víðast hvar annarsstaðar er það meginregla í íslenskum skaðabótarétti að maður beri ekki skaðabótaábyrgð á tjóni, nema fyrir liggi sök viðkomandi. Skilyrði um sök viðkomandi er talið ófrávíkjanlegt eigi að koma til bótaskyldu þó kunna aðrar reglur skaðabótaréttarins að leiða til skaðabótaábyrgðar þótt enginn eigi beina sök á tjóninu.⁷ Sakarreglan er ólögfest meginregla og hana er hvergi að finna í settum lögum en hún hefur verið skilgreind á eftirfarandi hátt:

„Maður ber skaðabótaábyrgð á tjóni, sem hann veldur með saknæmum og ólögætum hætti, enda sé tjónið sennileg afleiðing af hegðun hans og raskar 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.“⁸

⁵ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 66-68.

⁶ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 137.

⁷ Arnljótur Björnsson. (1999). Bls. 57.

⁸ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 140.

Jafnvel þó um ólögfesta reglu sé að ræða, má víða finna í íslenskum lögum ákvæði sem ganga út frá því, að sök sé grundvöllur skaðabótaábyrgðar. Má þar telja til 89. gr. umferðarlaga nr. 50/1987, 158. gr. siglingalaga nr. 34/1985 og 1. mgr. 134. gr. laga um hlutafélög nr. 2/1995. Framangreind ákvæði lýsa ekki með berum orðum innihaldi sakarreglunnar en vísað er til þess að maður beri ábyrgð á tjóni sem hann veldur með sagnæmum hætti ellegar af ásetningi eða gáleysi.

Í skaðabótarétti er mikilvægt að greina á milli huglægra og hlutlægra atriða. Huglægu atriðin taka til þess sem hverjum og einum finnst, hugmynda viðkomandi tjónvalds/tjónþola og skynjunar hans. Hlutlæg atriði eru móthverfa huglægra atriða. Það er að segja atriði sem ekki eru háð persónulegu mati. Þau vísa oft til hins ytri veruleika, þá er einnig algengt að talað sé um líkamleg atriði í þessu samhengi.⁹

Það er huglæg afstaða hvað sé sagnæm háttsemi en sagnæmi getur bæði verið ásetningur eða gáleysi. Ásetningur hefur verið skilgreindur svo að það sé þegar tjónvaldur ætli sér beinlínis að valda tjóni. Skilgreining á gáleysi hefur verið skilgreint á þann hátt að ekki hafi verið gætt þeirrar varkárni er ætlast hefði mátt til af viðkomandi. Að öllu jöfnu nægir gáleysi til skaðabótaskyldu.¹⁰ Í skaðabótarétti er oft greint á milli almenns gáleysis og stórkostlegs gáleysis. Ástæða þess er, að í vissum tilfellum er þess krafist í lögum að um stórkostlegt gáleysi hafi verið að ræða til þess að til skaðabótarábyrgðar komi.¹¹ Munurinn á þessu tvennu er ekki greinilegur en stórfellt gáleysi er talið fela í sér alvarlegri frávik á þeirri hegðun sem tjónvaldi var ætlað að viðhafa. Þá getur tjónvaldur valdið tjóni með ómeðvituðu gáleysi til dæmis þegar hegðun tjónvalds er ekki í samræmi við það sem hann ætti að viðhafa án þess þó að tjónvaldur hafi gert sér grein fyrir því að hegðun hans gæti valdið tjóni. Meðvitað gáleysi er svo það þegar tjónvaldur veit að hegðun hans getur valdið tjóni en það er þó ekki ætlun hans.¹²

Eigi til skaðabótaábyrgðar að koma samkvæmt sakarreglunni þurfa öll skilyrði hennar að vera uppfyllt.¹³ Við beitingu sakarreglunnar fellur það í hlut tjónþola að sýna fram á

⁹ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls.138-139.

¹⁰ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 53.

¹¹ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 154.

¹² Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 161-163.

¹³ Arnljótur Björnsson. (1999). Bls. 58.

saknæma háttsemi tjónvalds.¹⁴ Þegar um umhverfistjón er að ræða kann þetta að skapa vandræði. Venjuleg umhverfistjón, sem rakin eru til mengunar frá atvinnustarfsemi svo sem spilling jarðvegs, grunnvatns og gróðurs, verða oft til á löngum tíma. Hefur því í nágrannalöndum Íslands verið litið til hlutlægrar ábyrgðarreglu varðandi mengunartjón með þeim rökum að sakarreglan veiti ekki næga vernd. Þá er það einnig talið samrýmast svokallaðri PPP-reglu (Polluter Pays Principle) sem felur í sér að sá er mengar skuli bæta fyrir tjónið sem af því hlýst. Þessi regla hefur í íslenskum rétti verið nefnd mengunarbótareglan.¹⁵

3. Skaðabótaskylda án sakar

Skaðabótaskylda án sakar tekur til þess þegar aðrar reglur en sakarreglan eiga við um bótagrundvöllinn og er í því samhengi talað um víðtæka ábyrgð. Í skaðabótarétti hefur hugtakið víðtæk ábyrgð þó aðeins þýðingu sem samheiti yfir ábyrgð sem byggð er á: reglunni um hlutlæga ábyrgð, reglunni um vinnuveitenda ábyrgð eða sakarlíkindareglunni.¹⁶

3.1 Hlutlæg ábyrgð

Í skaðabótarétti er reglan um hlutlæga ábyrgð sú umfangsmesta um bótagrundvöllinn. Með reglunni stofnast skaðabótaskylda óháð því hvort einhver hafi sýnt af sér saknæma háttsemi. Þar sem gildissvið reglna um hlutlæga ábyrgð er að öllu jöfnu takmarkað við vissa háttsemi eða starfsemi er mikilvægt að sýnt sé fram á orsakatengsl milli tjónsins og þeirrar háttsemi sem hlutlæga reglan nær til.¹⁷ Það er til þæginda fyrir tjónþola að geta sótt bótakröfu sína með vísan í reglu um hlutlæga ábyrgð. Honum er ekki nauðsynlegt að sanna að tjónið hafi orðið með saknæmum hætti heldur þarf hann einungis að sýna fram á orsakatengsl milli ákveðinna atriða. Til að mynda að tjón hafi orðið til vegna notkunar skráningarskylds ökutækis sbr. 88. gr. umferðarlaga nr. 50/1987.¹⁸ Má sem dæmi nefna dóm Hrd. 77/2001, þar sem eigandi og umráðamaður vörubifreiðar voru dæmdir skaðabótaskyldir, með vísan í 1. mgr. 88. gr. umferðarlaga, vegna tjóns sem varð við notkun á krana sem var fastur við vörubifreiðina.

¹⁴ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls 520.

¹⁵ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls 520-521.

¹⁶ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 221.

¹⁷ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 222.

¹⁸ Arnljótur Björnsson. (1999). Bls. 106.

Varðandi umhverfistjón má nefna, að 1. mgr. 16. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 felur í sér hlutlæga ábyrgðarreglu. En þar segir að mengunarvaldur sé ábyrgur fyrir bráðamengunartjóni óháð sök viðkomandi. Vikið verður nánar að því síðar.

3.2 Orsakatengsl og sennileg afleiðing

Eigi að koma til bótaskyldu er skilyrði, að sannað þyki að gáleysi eða ásetningur hafi orsakað tjón. Þetta á einnig við um reglur um bótaskyldu án sakar, það er hlutlæg ábyrgð. Má sem dæmi nefna að skv. 1. mgr. 88. gr. umferðarlaga nr. 50/1987 skal sá, sem ábyrgð ber á skráningarskyldu ökutæki, bera ábyrgð á tjóni sem hlýst vegna notkun þess og er skilyrði að tjónið hafi orðið til við notkun ökutækisins. Það er því óhjákvæmilegt skilyrði í skaðabótarétti að orsakatengsl séu milli tjóns og þeirra atburða er bótaábyrgðin byggir á. Að öllu jöfnu reynist ekki erfitt að sýna fram á orsakatengsl.¹⁹

3.2.1 Orsakatengsl

Sönnun um orsakatengsl getur reynst erfið þegar um umhverfistjón er að ræða. Það byggir á því að orsakir tjónsins kunna að vera nokkrar. Fleiri en einn gætu því komið að umhverfistjóni og erfitt getur verið að sanna hlut hvers og eins í heildartjóninu. Þar sem meginreglur skaðbótaréttarins eru flestar hverjar ólögfestar, hefur það komið til kasta dómstóla að skera úr um í þess háttar álitamálum. Má hér nefna dóm bæjarþings Reykjavíkur frá 31. desember 1981, mál nr. 2609/1980:

Málavextir voru þeir að stefnandi var ábúandi á jörðinni Dvergasteini í Seyðisfirði og lagði þar stund á sauðfjárbúskap. Stefndu Ísbjörninn hf. og Síldarverksmiðjur ríkisins stóðu að framleiðslu á fiskimjöli og lýsi í verksmiðjum sínum sem voru innar í firðinum í um 6 km. frá jörð stefnanda. Í maí mánuði árið 1979 eftir óvenju kaldan vetur gekk fé stefnanda á beit í fjörurnar og át þarann sem þar var. Stuttu eftir það urðu margar kindur stefnanda veikar og sumar þeirra drápu eða lömb þeirra sem þær báru síðar um vorið. Bræðsla á loðnu hafði lokið í verksmiðju Ísbjarnarins 16. mars 1979 og hjá Síldarverksmiðjum ríkisins 30. apríl sama ár. Þá höfðu bátar síðast landað hjá Ísbirninum 6. mars en 20. mars hjá Síldarverksmiðjum ríkisins. Stefndi byggði kröfur sínar á því að grútarmengun hefði komist í þarann og það hefði orsakað sýkinguna í fénu, sé það þekkt að grútarmengun stafi frá löndun báta, losun þeirra í sjóinn og losun verksmiðjanna í sjóinn. Dómurinn áleit sem svo að svo

¹⁹ Arnljótur Björnsson. (1999). Bls. 89.

langt væri frá löndun bátana að grútarmengunin að ekki væri orsökina að finna þar. Ekkert væri sem benti til þess að grúturinn hefði komið utan af hafi. Því verði að álíta sem svo að grúturinn hafi komið frá annarri hvorri verksmiðjunni eða þeim báðum. Þá taldi dómurinn einnig að losun grútarins frá verksmiðjunum færi gegn lögum um hafnir og heilbrigðismál. Stefnðu voru því dæmdir skaðabótaskyldir en stefnandi var látin bera 1/3 af tjóninu þar sem dómurinn taldi að honum hefði mátt vera ljós að kindurnar myndu sækja í fjörunar sökum gróðurleysis. Hann hefði átt að kanna aðstæður í fjörunum betur.

Eins og áður sagði þarf að sanna orsakatengsl milli tjóns og athafna eða atvika svo að til skaðabótaábyrgðar komi. Dæmi um dóma þar sem skaðabótaábyrgð var hafnað sökum þess að ekki þótt sýnt fram á nægileg tengsl, eru dómar Hrd. 1986 bls. 79 og Hrd. 1986 bls. 110 en málin voru rekin samhliða. Í báðum málunum var deilt um bótaskyldu vegna flúoreitrunar frá álverinu í Straumsvík.

Málavextir í Hrd. 1986 bls. 79 voru þeir að stefnandi sem rak kjúklingabú í nágrenni álversins í Straumsvík taldi að rekja mætti afföll á kjúklingum hans til mengunar frá álverinu. Vísaði hann í 12. gr. samningsins milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd. um álbræðslu við straumsvík sem var veitt lagagildi með lögum nr. 76/1966. Þar er að finna hlutlæga reglu þess efnis að ISAL beri fulla ábyrgð á hverju því tjóni sem verður vegna reyks eða gastegunda sem berast frá álverinu. Með vísan í fyrrgreint ákvæði sem og almennar skaðabótareglur taldi stefnandi að stefndi bæri ábyrgð á því tjóni sem stefnandi hafði orðið fyrir og væri því skaðabótaskyldur. Dómurinn taldi hins vegar að ekkert af þeim gögnum sem lögð voru fram sýndu fram á að tjónið færi afleiðing eða sennileg afleiðing af rekstri álvers stefnda. Stefndi var því sýknaður.

Hrd. 1986 bls. 110. Stefnandi taldi að vegna mengunar frá álveri stefnda gæti hann ekki nýtt sér eignir sínar til búsetu eða búrekstrar og hafi hann því orðið fyrir tjóni sem stefndi bæri að bæta. Dómurinn taldi hins vegar ekkert sýna fram á að stöðvun atvinnureksturs kjúklingabús stefnanda væri afleiðing af álversrekstri stefnda. Stefndi Íslenska álfélagið var því sýknað af kröfum stefnanda.

3.2.2 Sennileg afleiðing

Líkt og kemur fram í dómunum hér að ofan þarf að vera um sennilega afleiðingu saknæmrar og ólögðrætrar hegðunar tjónvalds að ræða, eða önnur atvik eða aðstæður sem ákvarða bótagrundvöllinn, svo til skaðabótaábyrgðar komi. Tjónvaldur er ekki skaðabótaskyldur fyrir

allar þær afleiðingar sem verða af hegðun hans, heldur aðeins þær sem sennilegt þykir að valdið hafi tjóninu. Arnljótur Björnsson nefnir sem dæmi, maður slasast í umferðarslysi og er fluttur á sjúkrahús en ferst þar vegna þess að sjúkrahúsið brennur til grunna. Umferðarslysið er að einhverju leyti orsök þess að maðurinn fórst en dauði hins slasaða er svo tilviljunarkennd afleiðing af hegðun þess sem olli umferðarslysinu að hann verður ekki talinn bótaskyldur vegna dauða mannsins.²⁰

4. Tjónið

4.1 Hvað fæst bætt?

Ef til skaðabótaábyrgðar á að koma, er skilyrði að brotið hafi verið gegn hagsmunum sem verndaðir eru af skaðabótareglum. Með vísan í almennar reglur skaðabótaréttarins fæst eingöngu fjárhagslegt tjón bætt. Einnig þarf að vera ljóst hver tjónþoli er því einungis sá aðili, sem verður fyrir tjóninu, getur átt bótakröfu.²¹

Þegar fjallað er um tjón í skaðabótarétti er gerður greinarmunur milli fjárhags- og ófjárhagslegs tjóns. Að uppfylltum skilyrðum almennra reglna skaðabótaréttarins, svo sem um bótagrundvöll eða orsakatengsl, fæst fjártjón yfirleitt bætt. Ófjárhagslegt tjón eða miski fæst eingöngu bættur sé fyrir því heimild í lögum. Tímabundinn og varanlegur miski fæst bættur samkvæmt 3. og 4. gr. skaðabótalaganna. Með vísan í 26. gr. skaðabótalaga nr. 50/1993 er heimilt að láta þann, sem veldur manni líkamstjóni með stórfelldu gáleysi eða ásetningi, greiða tjónþola miskabætur, þetta á einnig við ef um er að ræða ólögmetna meingerð gegn frelsi, friði, æru eða persónu annars manns. Að því leiðir að ógerlegt er að fara fram á bætur fyrir ófjárhagslegt tjón á umhverfinu. Hér er því ljóst að umhverfistjón þarf að vera fjártjón eigi að bæta það eftir almennum reglum skaðabótaréttarins.²² Fjártjóni má skipta í þrjá flokka; tjón á mönnum, munatjón eða almennt fjártjón. Tjón á mönnum eða líkamstjón getur annaðhvort verið bæði beint tjón, líkt og beinbrot eða óbeint tjón til að mynda fjarvera úr vinnu vegna tjóns og þar að leiðandi missir tekna. Munatjón er tjón á fasteignum eða lausafé og greinist í þrjá flokka, í fyrsta lagi hlutur sem laskast eða ónýttist, í öðru lagi hlutur sem glatast og í þriðja lagi óbeint tjón. Þá er oftast um að ræða rekstrartjón sem verður vegna

²⁰ Arnljótur Björnsson. (1999). Bls. 90.

²¹ Guðný Björnsdóttir. (1999). Bls. 223.

²² Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 518.

missis eða eyðileggingar hlutar og hann því ekki nothæfur á þeim tímapunkti eða á þann hátt sem áætlað var.²³

Tjónhugtakið er eftir sem áður bundið því að gerlegt sé að meta tjónið samkvæmt almennum fjárhagslegum mælikvarða. Það er því nauðsynlegt að þeir hagsmunir sem verða fyrir tjóni séu fjárhaglegir ellegar er ekki um fjártjón að ræða. Þeir munir sem glatast eða ónýttast þurfa því að hafa fjárhagslegt gildi svo unnt sé að leggja mat á enduröflunarverð þeirra eða viðgerðarkostnað. Þessi atriði, sem leggja línurnar fyrir tjónahugtak hins hefðbundna skaðabótaréttar eiga ekki vel við þegar kemur að umhverfistjónum.²⁴ Tjón vegna mengunar er oft á verðmætum, sem ekki er hægt að meta til fjár eftir hlutlægum mælikvarða. Það kann til að mynda að vera erfitt að ákvarða bætur vegna tjóns á villtum dýrum eða jurtum. Mengunartjón getur einnig haft í för með sér takmörkun á almannarétti þó svo að ekki sé um fjártjón að ræða. Það myndi til dæmis ekki stofnast bótakrafa samkvæmt íslenskum rétti, ef mengunartjón yrði þess valdandi að ekki reyndist unnt að njóta vinsæls útivistarsvæðis.²⁵

Tjón á umhverfinu getur falist í mengun jarðvegs, grunnvatns eða andrúmslofts. Eyðing jarðvegs, skemmdir á gróðri eða dráp á friðuðum dýrum getur einnig flokkast sem umhverfistjón. Erfitt getur reynst að ákvarða fjárhæð bóta á einhverju sem er ekki nýtt sérstaklega í fjárhagslegum tilgangi. Má þar nefna spjöll á votlendi eða skemmdir á gróðri. Hagsmunir þeir, sem verða fyrir tjóni, þurfa að rúmast innan skilgreinds verndarandlags skaðabótaréttarins.²⁶

4.2 Tjónþoli

Til þess að hægt sé að krefjast skaðabóta er skilyrði að einhver hafi orðið fyrir tjóni. Það kemur í hlut tjónþola að sýna fram á að hagsmunir hans, hvort sem þeir eru fjárhags- eða ófjárhagslegir, hafi verið skertir. Má þar til dæmis nefna að ef jarðvegsmengun veldur því að vatnsból landeigenda spillist eða mengun í á veldur eyðingu laxveiðistofns ætti viðkomandi að eiga rétt á bótum, geti hann sýnt fram á fjárhagslegt tjón. Hitt er þó algengara að hægt sé að benda á tjónþola þegar um umhverfistjón er að ræða. En hver er tjónþoli þegar um loftmengun er að ræða eða við eyðingu dýra í útrýmingarhættu? Þá er einnig ólögfest regla í

²³ Arnljótur Björnsson. (1999). Bls. 23.

²⁴ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 518-519.

²⁵ Guðný Björnsdóttir. (1999). Bls. 223.

²⁶ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 519.

réttarfarslögum að sá sem höfðar mál þarf að hafa lögvarða hagsmuni af því að fá skorið úr um rétt sinn eða skyldu.

Með vísan í 3. mgr. 25. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/199 er: félögum, ófjárhagslegum félögum og samtökum manna veitt rýmri heimild til málshöfðunar en almennt þekkist annarstaðar. Heimildin veitir félögum eða samtökum manna þó aðeins heimild til þess að höfða mál til viðurkenningar á ákveðnum réttindum félagsmanna eða til lausnar ákveðnum skyldum þeirra, bundið því að það sé tilgangur félagsins að vernda þá hagsmuni sem dómkrafan tekur til. Hagsmunirnir, sem um ræðir, þurfa að hafa nána tengingu við félagið, sbr. Hrd. 1993, bls. 1304 og þá veitir ákvæðið aðeins heimild til höfðunar viðurkenningarmáls. Tjónþoli getur því ekki, með vísan í þetta ákvæði, höfðað skaðabótamál en kann þó að höfða mál til viðurkenningar bótaskyldu, að því tilskyldu að hann hafi lögvarða hagsmuni af því samkvæmt réttarfarslögum.²⁷

5. Fyrning skaðabótakrafna

Krafan um skaðabætur fyrnist á fjórum árum frá þeim degi er tjónþoli fékk vitneskju um tjónið og þann sem bar ábyrgð á því eða átti að afla sér slíkra upplýsinga sbr. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 150/2007 um fyrningu kröfuréttinda. Þá fyrnist krafan í síðastan lagi 20 árum frá tjónsatburði, sbr. 2. mgr. 9. gr. sömu laga. Umhverfistjón á sér oft langan aðdraganda og því getur verið erfitt að slá því föstu hvenær það hófst. Þetta á til að mynda við þegar t.d. leki úr olíuleiðslum eða olíutanki mengar jarðveg eða grunnvatn. Ekki er ljóst hver upphafstími á kröfu vegna þess háttar tjóns ætti að vera.²⁸

6. Umhverfísréttur

Umhverfísréttur er yfirgripsmikið réttarsvið. Með réttarreglum, sem lúta að umhverfísrétti, er leitast við að vernda og bæta umhverfi manna. Undir umhverfísrétt falla ýmis réttarsvið, til að mynda náttúruvernd, mengunarvarnir og auðlindagæsla. Þó svo að ýmsir lagabálkar um þetta réttarsvið hafi verið settir á undanförunum árum skortir enn heildarlöggjöf um umhverfismál hér á landi.²⁹

²⁷ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 519-520.

²⁸ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 541.

²⁹ Gunnar G. Schram. (1995). Bls. 5.

6.1 Löggjöf varðandi mengunarvarnir og náttúruvernd

Árið 1956 voru sett fyrstu lög um náttúruvernd á Íslandi, lög nr. 48/1956 en nú gilda lög nr. 44/1999 um náttúruvernd. Fjöldmörg önnur lög taka á umhverfismálum og má þar meðal annars nefna: lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004, lög nr. 54/1995 um vernd Breiðafjarðar og lög um skógrækt nr. 3/1955. Þá hafa einnig verið samþykkt lög sem taka sérstaklega á mengunarvörnum og má þar nefna lög nr. 20/1972 um bann við losun hættulegra efna í sjó, lög nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda og lög nr. 14/1979 um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðasamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu.³⁰

Á síðari árum hefur íslensk löggjöf um náttúruvernd og mengunarvarnir styrkst svo um munar og er nú mun ítarlegri en áður. Upp hefur verið sett viðamikið skráningarkerfi á starfsemi sem getur haft í för með sér mengun og starfsemin gerð starfsleyfisskyld. Hollustuvernd ríkisins sér um útgáfu starfsleyfa fyrir þeirri starfsemi sem er nánar tilgreind í fylgiskjali með lögunum, sbr.1. mgr. 6. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Starfsleyfi fyrir annars konar atvinnurekstur, sem hefur í för með sér mengun, heyrir undir heilbrigðisnefndir, sbr. 2. mgr. 6. gr. sömu laga. Með þessu móti er með löggjöf búið að draga upp mynd af því hvaða atvinnurekstur getur verið mengunarvaldandi og gera hann starfsleyfisskyldan. Getur starfsleyfi til að mynda verið háð því að uppfyllt séu skilyrði um mengunarbúnað.³¹

Í lögum um mengunarvarnir og náttúruvernd er fyrst og fremst að finna reglur sem fela í sér boð og bönn um vissa háttsemi og er með þeim leitast eftir að hindra eða takmarka mengun. Þá er að finna í lögunum ákvæði um hvernig stjórnvöld geti haft eftirlit með eftirfylgni reglnanna sem og viðurlagaákvæði sé reglunum ekki fylgt. Innihald löggjafarinnar er því að mestu leyti opinbers réttar eðlis. Svipaða sögu er að segja um lög um náttúruvernd nr. 44/1999. Í lögunum er kveðið á um það hvernig stjórnkerfi náttúruverndar og framkvæmd þess skuli vera. Má í þeim finna reglur um almannarétt, umgengni og útivist sem og friðun náttúruminja. Þá er kveðið á um refsíabýrgð vegna brota á lögunum eða spjalla á náttúrunni í 75. og 76. gr. laganna, en ekki er að finna ákvæði um skaðabótaábyrgð vegna umhverfisspjalla.³²

³⁰ Gunnar G. Schram. (1995). Bls. 11.

³¹ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 509.

³² Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 510.

6.2 Skaðabótareglur varðandi mengunarvarnir og náttúruvernd í settum lögum

Eins og þegar hefur komið fram er löggjöfin um mengunarvarnir og náttúruvernd aðallega að efni til opinbers réttar eðlis. Má í áður nefndum lögum finna boð- og bannreglur um hegðun sem hefur það takmark að hindra eða takmarka mengun. Í lögunum eru einnig ákvæði um hvernig stjórnvöld skuli hafa eftirlit með framkvæmd reglnanna og viðurlaga ákvæði sé reglunum ekki fylgt. Mat löggjafans virðist vera, að þau refsíákvæði og eftir atvikum almennar skaðabótareglur veiti þeim hagsmunum sem löggjöfinni er ætlað að vernda nægilega vernd. Ekki er að finna margar skaðabótareglur í löggjöf um náttúruvernd og mengunarvarnir, þær eru þó einhverjar.³³

Skaðabótaábyrgð samkvæmt almennum reglum skaðabótaréttar er lögð á þann sem veldur mengun í mengunarlögsögu Íslands, samanber 1. mgr. 7. gr. laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Ef hinsvegar er um að ræða skyndilega mengun hafs og stranda sem verður vegna ákveðins atvinnurekstrar og með vissum hætti og þarfnast umsvifalausra aðgerða er um víðtækari ábyrgðarreglu að ræða. Vísast þá til hlutlægrar ábyrgðarreglu, sem finna má í 1. másl. 16. gr. sömu laga.

Hlutlæga ábyrgðarreglu er einnig að finna í 24. gr. laga nr. 18/1996 um erfðabreyttar lífverur. Þar segir, að án tillits til þess hvort tjón verði rakið til saknæmrar háttsemi eður ei, skuli sá sem ábyrgð beri á; afmarkaðri notkun, sleppingu og dreifingu eða markaðssetningu erfðabreyttra lífvera samkvæmt tédum lögunum, vera skaðabótaskyldur vegna tjóns sem verður, berist þær út í umhverfið.

Samningur ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd. um álbræðslu í Straumsvík var veitt laga gildi með lögum nr. 76/1966, hann er prentaður sem fylgiskjal með lögunum. Í 12. gr. aðalsamningsins er mælt fyrir um hlutlæga ábyrgðarreglu á tjóni sem kann að koma til vegna starfssemi ISAL. Þar segir að ISAL skuli bera fulla ábyrgð á tjóni sem verður vegna gastegunda eða reyks sem berst frá bræðslunni þó innan ákveðinna marka sem um getur í fylgiskjöllum samningsins. Þessi ábyrgð nær til eigna eða annarra hagsmuna manna sem hafa búsetu á umræddu svæði eða eiga þar eignir, nær þetta einnig til framsalshafa. Þá er einnig mælt fyrir um hlutlæga ábyrgð í einum af þeim þremur samningum sem fjalla um olíumengun frá skipum, sem ríkisstjórn Íslands var með lögum nr. 14/1979 veitt heimild að staðfesta.³⁴

³³ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 533.

³⁴ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 534.

7. Ábyrgðarsamningurinn, alþjóðasamningur um ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar

Árið 1979 var ríkistjórn Íslands veitt heimild, með lögum nr. 14/1979, til þess að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá samninga sem gerðir höfðu verið fyrir tilstuðlan Alþjóðlegu Siglingarmálastofnunarinnar og snéru að vörnum gegn mengunar sjávar af völdum olíu. Tóku tveir þeirra á bótaábyrgð og bótum til tjónþola. Það er; samningur frá 29. nóvember 1969 um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olíumengunar og samningur frá 18. desember 1971 um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar.³⁵

8. Engar bótareglur

Í þeim tilfellum þar sem ekki er að finna sérstök ákvæði um bótaábyrgð í lögnum er gengið út frá því að almennar reglur skaðabótaréttarins gildi um bótagrundvöllinn og önnur atriði sem ákvarði hvort skaðabótaskylda verði lögð á tjónvald. Sakarreglan er almenna reglan um bótagrundvöll í íslenskum skaðabótarétti. Til þess að til skaðabótaábyrgðar komi í íslenskum rétti er almennt gerð krafa þess efnis, að fyrir liggi sök viðkomandi. Að öllu jöfnu er ekki vikið frá því skilyrði nema fyrir því liggi sérstakt lagaákvæði, svipuð þeim sem nefnd voru hér að framan. Engu að síður má finna, í íslenskri dómaframkvæmd, nokkra dóma þar sem hlutlæg bótaábyrgð hefur verið dæmd, án vísunar til sérstaks lagaákvæði þess efnis. Eiga dómarnir það sameiginlegt að tjónið, sem um ræðir, er rakið til bilunar eða galla í tæki.³⁶ Eftirfarandi er dæmi um slíkan dóm:

Hrd. 1953, bls. 617. Við hreinsun á geymum skips sem í hafði verið flutt flugvélabensín, varð sprenging. Talið er að hún hafi orðið vegna þess að neisti barst í bensíneiminn. Taldi dómurinn að upptök sprengjunnar mætti því rekja til einhverrar bilunar í tækjum eða mistaka. Ekki var talið að skipverjar ættu sök á slysinu. Að þessum atriðum virtum og auk þess hve almennt hættulegt verkefnið sem skipverjar aðhófust þótti, var dæmd bótaábyrgð.

Hrd. 1968, bls. 1051. Málsatvik eru þau að starfsmaður Rafmagnsveita ríkisins slasaðist alvarlega þegar hann féll niður úr staur þegar öryggisbelti sem honum hafði verið úthlutað frá vinnuveitanda gaf sig, en það var rakið til smíðagalla í beltinu. Vinnuveitandi var látinn bera skaðabótaábyrgð án þess þó að um sök hans væri að ræða.

³⁵ Þingskjal 115. (1978).

³⁶ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 513.

Hrd. 1970, bls. 434. Starfsmaður Fiskiðjunnar slasaðist alvarlega á hendi þegar hann rann til í slori og festist með aðra höndina í griparmi sem færði fisk til afhausunar. Hann þrýsti undir eins á stopprofann en bilun í rofanum olli því að vélin fór aftur í gang er rofanum var sleppt. Var þetta rakið til þess að startrofinn var fastur inni. Höfðu rofarnir virkað án vandræða og ekki höfðu verið gerðar athugasemdir vegna vinnuáðstöðunnar af hálfu vinnueftirlitsins. Var Fiskiðjan látin bera ábyrgð án tjóninu án sakar. Tjónþoli var þó látin bera 1/3 hluta af tjóninu sjálfur, vegna aðgæsluleysis í starfinu.

Íslenskur skaðabótaréttur hefur þróast á þann veg að dómstólar beita frekar sakarreglunni við ákvörðun bótagrundvallar í stað þess að beita hlutlægum ólögfestum reglum. Á vissum sviðum, svo sem vegna vinnuslysa og tjóns sem verður í starfi sjálfstætt starfandi sérfræðinga, hefur verið hert á ábyrgðarreglum með beitingu strangs sakarmats auk ákveðinnar beitingar sönnunarreglna. Við ákvörðun bótagrundvallar er ólíklegt að dómstólar byggðu niðurstöðu sína á hlutlægri ábyrgð þótt rekja mætti tjónið til starfsemi sem álitin er mjög hættuleg. Ekki eru allir á einu máli um það hvort þetta eigi einnig við um mengunartjón og önnur umhverfistjón. Viðar Már Matthíasson telur þó svo vera.³⁷ Arnljótur Björnsson er þeirrar skoðunar að þó einungis sé um fá tilvik að ræða, þar sem hlutlægri ábyrgð hafi verið beitt án settrar lagaheimildar, sé það ekki merki þess að ekki geti komið til svo víðtækrar bótaskyldu á öðrum sviðum, við vissar aðstæður. Telur Arnljótur að meðferð kjarnorku, meðferð mjög eldfimra efna, varsla villidýra, meiriháttar grunngröftur, jarðgangagerð og vinna með sprengfni dæmi um athafnasvið þar sem ábyrgð án sakar kæmi til athugunar. Einnig telur hann að þegar um er að ræða starfsemi, sem er sérstaklega hættuleg, til að mynda starfsemi sem geti valdið umfangsmiklum slysum eða eignaskemmdum, sé ábyrgð án sakar einnig hugsanleg.³⁸ Guðný Björnsdóttir tekur undir þessi sjónarmið og telur ekki útilokað, í einhverjum tilvikum, ef starfsemin felur í sér sérstaklega og alvarlega mengunarhættu, myndu dómstólar beita hlutlægri ábyrgð.³⁹ Gunnar G. Shcram telur með vísan í dómana hér að framan og Hrd. 1970 bls. 544 að líkur megi leiða að því að hlutlægri ábyrgðarreglu yrði beitt ef mengunartjón eða önnur umhverfistjón yrðu vegna galla eða bilunar til dæmis í tækjabúnaði stóriðjuvers. Hann telur það hins vegar vafamál hvort hlutlæg skaðabótaábyrgð yrði lögð á tjón sem yrði vegna venjulegs rekstrar stóriðjuvers eða annarrar starfsemi nema að fyrir því liggi bein lagaheimild. Gunnar telur að þróunin á Íslandi verði svipuð og í

³⁷ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 536.

³⁸ Arnljótur Björnsson. (1999). Bls. 116-117.

³⁹ Guðný Björnsdóttir. (1999). Bls. 221.

nágrannalöndunum og lögð verði hlutlæg ábyrgð, án sérstakra lagaákvæða, vegna tjóns sem verður við atvinnurekstur sem er talinn sérstaklega hættulegur umhverfinu.⁴⁰

9. Viðurlaga ákvæði í settum lögum um náttúruvernd og mengunarvarnir

Refsiákvæði vegna umhverfisspjalla má finna á fjölmörgum stöðum í löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd.⁴¹ Að öllu jöfnu er um að ræða sektir, en séu sakir miklar, kann að koma til varðhalds eða fangelsisvistar. Til þess að til refsivistar komi þarf brotið að vera svo alvarlegt að unnt sé að heimfæra það undir ákvæði XVIII. kafla almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um brot sem hafa í för með sér almannahættu.⁴² Í 165. gr. þeirra laga segir að sá sem veldur tjóni á líkama eða eignum einhvers með útbreiðslu skaðlegra lofttegunda skuli sæta fangelsi. Þá er í 169. gr. sömu laga kveðið á um að sá sem lætur hjá líða að gera allt sem í hans valdi stendur til þess að afstýra útbreiðslu hættulegra lofttegunda skuli sæta sektum eða fangelsi. Þá skal sá, sem stofnar lífi og heilsu manna í hættu með því að menga viljandi vatnsból eða vatnsleiðslur, sæta fangelsi í allt að 12 ár. Sá er brýtur gegn ákvæðum laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 eða reglugerðum settum með vísan í þau, skal sæta sektum eða fangelsi sé um stórfellt brot að ræða, sbr. 25. gr. laganna. Sambærilegt ákvæði er einnig að finna í 76. gr. laga um náttúruvernd nr. 44/1999.

Í lögum er snúa að umhverfisrétti- eða vernd er víða að finna ákvæði sem veita stjórnvöldum heimild til þess að leggja dagsektir á þann sem lætur hjá líða að fara eftir fyrirmælum þeirra er snúa að því að koma í veg fyrir eða hreinsa upp mengun sem og að lagfæra náttúruspjöll. Sem dæmi um dagsektarúrræði í lögnum má nefna heimild heilbrigðisnefndar til þess að leggja dagsektir á þann sem lætur undir höfuð leggjast að fara að fyrirmælum nefndar, sbr. 27. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998. Í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 er einnig ákvæði um heimild stjórnvalda til beitingar dagsekta, sbr. 23. gr. þeirra laga. Þá er heimilt að leggja dagsektir á þá sem brjóta gegn ákvæðum laga um náttúruvernd nr. 44/1999, sbr. 73. gr. þeirra laga. Dagsektarúrræðið er ekki refsing heldur þvingunarúrræði. Almennt er ekki gerð sú krafa að tjónþoli hafi með sagnæmum hætti skorast undan því að fara að fyrirmælum stjórnvalda. Þá þarf tjónið ekki að vera tilkomið vegna sagnæmrar háttsemi tjónvalds. Það fer að einhverju leyti eftir fjárhæð dagsekta hversu áhrifaríkt úrræði það er. Varhugavert getur verið að þvinga einstakling eða lögaðila til mjög brýnna athafna með dagsektum. Sér í lagi ef vafi leikur á því

⁴⁰ Gunnar G. Schram. (1995). Bls. 68.

⁴¹ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 515.

⁴² Gunnar G. Schram. (1995). Bls. 69.

hvort hann hafi getu til þess að greiða sektirnar eða að sinna þeim verkefnum sem skylda á hann til. Dagsektir geta þó verið hentugar til þess að hindra eða bæta úr umhverfistjóni en ef beita skal dagsektum, þarf beina lagaheimild.⁴³

Í desember 1999 var á Alþingi samþykkt breytingartillaga að almennum hegningarlögum nr. 19/1940 er snéri að umhverfismálum. Þá var samþykkt ákvæði þess efnis að allt að fjögurra ára fangelsi skuli sá sæta er gerist sekur um meiriháttar brot gegn lagaákvæðum er lúta að verndun umhverfis með eftirfarandi verknaði:

1. Mengar loft, jörð, haf eða vatnasvæði þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.

2. Geymir eða losar úrgang eða skaðleg efni þannig að af hlýst verulegt tjón á umhverfi eða veldur yfirvofandi hættu á slíku tjóni.

3. Veldur verulegu jarðraski þannig að landið breytir varanlega um svip eða spillir merkum náttúruminum.

Hér þarf að vera skýr sök viðkomandi og brotið þarf að vera meiriháttar.

10. Sjálftökuúrræði stjórnvalda

Í löggjöf um mengunarvarnir og náttúruvernd má á nokkrum stöðum finna ákvæði um sjálftökurétt stjórnvalda. Geta stjórnvöld með vísan í viðeigandi ákvæði látið vinna fyrir sig verk sem þau telja brýn á kostnað þess er bar að vinna þau, hafi viðkomandi ekki sinnt því að fylgja fyrirmælum stjórnvalda um aðgerðir vegna verksins. Að því búnu er heimild til þess að innheimta kostnað við verkið hjá hlutaðeigandi, sbr 1. mgr. 27. gr. laga nr. 7/1998 um hollustuhætti og mengunarvarnir. Sambærilegt ákvæði er einnig að finna í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Hefur verið talið að þessu úrræði verði aðeins beitt með vísan í sérstakt lagaákvæði.⁴⁴

⁴³ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 515-516.

⁴⁴ Viðar Már Matthíasson. (2005). Bls. 536-537.

11. Alþjóðlegir samningar um náttúruvernd og skuldbindingar

11.1 Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið

Í samningnum um Evrópska efnahagssvæðið, sem var leiddur í lög með lögum nr. 2/1993, er sérstakur kafli um umhverfismál, nánar til tekið í 3. kafla V. hluta samningsins. Kaflinn lýtur að skuldbindingum samningsaðila í umhverfismálum sér í lagi 73. gr. samningsins sem er svohljóðandi:

Aðgerðir samningsaðilja á sviði umhverfismála skulu byggjast á eftirtöldum markmiðum:

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

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

Þá segir í 74. gr. samningsins að í XX viðauka hans séu sérstök ákvæði um verndarráðstafanir sem skulu gilda samkvæmt 73. gr. Í 75. gr. hans segir að þær verndarráðstafanir sem um getur í 74. gr. séu ekki því til fyrirstöðu að einstakir samningsaðilar láti strangari verndarráðstafanir halda gildi sínu eða grípi til þeirra enda samrýmist þær samningum. Löggjafinn hefur, sem fyrr segir, lögfest hlutlæga ábyrgðarreglu sem felur í sér að sá sem mengar skuli bæta tjónið, sbr. 1. mgr. 16. gr. laga nr. 33/2004.

11.2 Ríó-yfirlýsingin

Á umhverfisráðstefnunni í Ríó de Janeiro árið 1992 var samþykkt yfirlýsing þar sem allsherjarstefna í umhverfismálum næstu áratugina er mörkuð. Ríó-yfirlýsingin er sérstök að því leyti að hún inniheldur almennt orðaðar stefnuyfirlýsingar sem og þjóðréttarreglur og er ekki venjulegur skuldbindandi þjóðréttarsamningur. Það byggir einna helst á því að skuldbindingarnar eru það almennt orðaðar að erfitt getur verið að framfylgja þeim. Hér er engu að síður um að ræða mikilvægar leiðbeiningar fyrir ríki heims varðandi umhverfismál í formi stefnumarkandi yfirlýsinga. Sem dæmi um meginreglur í yfirlýsingunni sem snúa að umhverfismálum má nefna meginreglur 17, 18 og 19. Reglurnar fjalla m.a. um

tilkynningarskyldu vegna tilfella sem gætu haft í för með sér alvarlega mengun í lögsögu annarra ríkja. Samkvæmt 16. meginreglu Ríó-yfirlýsingarinnar, skal mengunarvaldur bæta það tjón sem hann hefur valdið. Meginregla 26 kveður á um skyldu ríkja til þess að leysa málefni á sviði umhverfismála friðsamlega og með viðeigandi ráðstöfunum. Þá bera öll ríki sameiginlega ábyrgð gagnvart umhverfinu en samkvæmt 7. meginreglu yfirlýsingarinnar bera þau ríki sem menga hvað mest, það er iðnríkin, ríkustu ábyrgðina.⁴⁵

11.3 Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni

Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni var undirritaður á ráðstefnu Sameinuðu þjóðanna í Ríó de Janeiró árið 1992 og öðlaðist gildi ári seinna. Ísland gerðist aðili að samningnum 11. desember 1994. Aðildarríki að samningnum skuldbinda sig til umfangsmikillar umhverfis- og náttúruverndar. Samningurinn tekur ekki aðeins til mengunartjóna heldur einnig til spjalla á umhverfinu í heild sinni og er hann sérstakur fyrir þær sakir. Menn hafa túlkað samninginn á þann veg að sú regla, að mengunarvaldur eigi að bæta tjón vegna umhverfisspjalla, eigi ekki lengur eingöngu við um hefðbundin mengunartjón og regluna beri að víkka út og láta hana taka til umhverfisspjalla almennt, það er að segja að leggja á reglu um hlutlæga bótaábyrgð í umhverfistjónum.

Á 117. löggjafarþingi og svo aftur á 122. löggjafarþingi var lagt fram frumvarp til laga um meginreglur umhverfissréttar. Í seinna frumvarpinu var að finna í 1. mgr. 4. gr. svokallaða mengunarbótareglu og átti hún að vera lögfesting á PPP-reglunni. (Polluter Pays Principle) Ákvæðið var á eftirfarandi hátt:

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

Tekið er fram í skýringum með greinargerð að frumvarpinu að Íslendingar hafi skuldbundið sig, með vísan í 2. mgr. 73. gr. EES-samningsins, til þess að lögfesta mengunarbótaregluna, þá komi hún auk þess fyrir í Ríó-yfirlýsingunni. Frumvarpið var þó ekki samþykkt og reglan því ekki lögfest.⁴⁶ Eins og áður hefur komið fram hefur löggjafinn lögfest hlutlæga ábyrgðarreglu í 1. mgr. 16. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004.

⁴⁵ Gunnar G. Schram. (1995). Bls. 299-302.

⁴⁶ Viðar Már Matthíasson. (2002). Bls. 525.

12. Ábyrgðartryggingar

Í raun rúmast ekki innan sviðs hefðbundins skaðabótaréttar hvort tjónþoli, sem á skaðabótakröfu á tjónvald, fái á endanum greitt fyrir bótaskyld tjón sitt. Í seinni tíð hefur aukist umræða um leiðir til að tryggja stöðu tjónþola með lögboðnum ábyrgðartryggingum eða ábyrgðarsjóðum. Með ábyrgðartryggingu tryggir váttryggði sig fyrir hugsanlegum fjárútlátum sem hann kann að verða fyrir vegna skaðabótakröfu á hendur honum. Vegna fyrirliggjandi ábyrgðartryggingar þarf tjónþoli ekki að treysta á greiðslugetu bótaskylds aðila. Á vissum sviðum eru ábyrgðartryggingar lögboðnar. Hugsanlega gæti sú staða komið upp að til greiðsluskyldu úr þeim kæmi vegna mengunartjóna þó svo að þeim hafi ekki verið ætlað ná yfir umhverfistjón. Má hér nefna ábyrgðartryggingar ökutækja með vísan í umferðarlög nr. 50/1987 og ábyrgðartryggingar flugvéla sbr. lög um loftferðir nr. 60/1998.

Í íslenskri löggjöf er að finna ákvæði um skylduábyrgðartryggingu fyrir mengunartjóni í alþjóðlega samningnum um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóna af völdum olíumengunar, sem ríkisstjórninni var með lögum nr. 14/1979 veitt heimild til þess að staðfesta og í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004. Samkvæmt 1. tölul. 6. gr. ábyrgðarsamningsins hvílir sú skylda á eiganda skips, sem flytur meira en 2000 tonn af umbúðalausri olíu, að kaupa ábyrgðartryggingu eða annars konar viðurkennda fjárhagstryggingu.

Í váttryggingarvernd er gerður greinarmunur á mengunartjóni sem verður skyndilega og mengunartjóni sem gerist á löngum tíma. Að öllu jöfnu taka ábyrgðartryggingar ekki til mengunar tjóns sem verður til smátt og smátt. Í 9. gr. skilmála almennrar atvinnutryggingar hjá Sjóvá-Almennum er eftirfarandi ákvæði:

Váttryggingin tekur ekki til tjóns, sem rakið verður til hægfara mengunar lofts, jarðar, gróðurs, vatns eða sjávar.

Félagið greiðir þó bætur vegna bráðamengunartjóns, ef það verður rakið til eins skyndilegs og óvænts atburðar, sem ekki má kenna því, að váttryggður hefur með ásetningi eða stórfelldu gáleysi látið hjá líða að fara eftir opinberum fyrirmælum, sem gilda á hverjum tíma. Með bótaskyldu bráðamengunartjóni er átt við tjón eða skaða á mönnum, dýrum, lífríki, jarðvegi og efnislegum verðmætum.⁴⁷

⁴⁷ Sjóvá-Almennar. (e.d.). (Sambærilegt ákvæði má finna í skilmálum Tryggingamiðstöðvarinnar hf. varðandi ábyrgðartryggingar í atvinnurekstri, <http://www.tm.is/media/skilmalar/2010/einn-dalkur-200.pdf>)

Almennar ábyrgðartryggingar eru því ekki vel til þess fallnar að bæta mengunartjón. Af ákvæðinu má ráða að þær bæti eingöngu skyndilegt tjón, þar að segja umhverfisslys og þá ber að geta þess að tryggingarnar bæta ekki almennt fjártjón heldur einungis tjón vegna slyss á mönnum eða skemmda á munum.⁴⁸

13. Ábyrgðarsjóðir

Í alþjóðlegum umhverfiserétti er viðurkennd sú meginregla að mengunarvaldur skuli greiða fyrir tjónið. (PPP-reglan) Er til að mynda vitnað til hennar í 2. tölul. 73. gr. EES samningsins þar sem segir að samningsaðiliar skuli reyna að koma í veg fyrir umhverfisspjöll, áhersla skuli vera á úrbætur þar sem tjón á upphaf sitt og bótaskylda skuli lögð á þann sem mengun veldur. Almennt hefur verið talið að á reglunni megi byggja hlutlæga ábyrgðarreglu þess efnis að mengunarvaldur skuli bæta tjón sem af starfsemi hans hlýst óháð sök hans eða annarra aðila sem eru á hans ábyrgð. Það kann hinsvegar að reynast tjónþola erfitt að fá tjón sitt bætt ef tjónvaldur er óþekktur eða bótaréttur niðurfallinn vegna fyrningar. Það kann einnig að vera að mengunarvaldur sé ekki greiðslufær og sé ekki með ábyrgðartryggingu. Þá getur verið að tjónvaldur sé ábyrgðartryggður en áður nefnd undanþágu ákvæði girði fyrir greiðsluskyldu úr henni. Spurningar hafa því vaknað um hvort ekki sé þörf á bótakerfi sem tryggi bætur til tjónþola ef tjónvaldur er óþekktur eða ekki greiðslufær. Settir hafa verið á fót sjóðir, með það markmið að tryggja viðbótarvernd tjónþola. Mengunarbótareglan er höfð til hliðsjónar við fjármögnun sjóðanna þannig að, greiðendur í sjóðinn eru þeir sem tengjast rekstri atvinnustarfsemi sem í er fólgin mengunarhætta. Má í þessu sambandi nefna Alþjóðasjóðinn vegna olíumengunar frá 1971 en hann var stofnaður með samningi sama ár og var ríkistjórn Íslands veitt heimild til þess að staðfesta hann með lögum nr. 14/1979. Bætur úr sjóðnum greiðast annars vegar til tjónþola og hins vegar til eiganda skips sem ber bótaábyrgð með vísan í ábyrgðarsamninginn. Fjármögnun sjóðsins byggist á framlögum frá þeim sem mótttekið hafa visst magn af olíu í samningsríki, það er að segja af eigendum farmsins eða réttara sagt olíufélögunum. Samkvæmt 4. gr. samningsins um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olíumengunar skal í nokkrum tilfellum greiða skaðabætur úr sjóðnum. Til dæmis til þeirra er verða fyrir mengunartjóni en hafa ekki getað fengið fullnægjandi bætur með vísan í ábyrgðarsamning. Þegar ábyrgð tjónsins fellur utan ákvæða ábyrgðarsamnings, til að mynda tjón vegna náttúruhamfara. Einnig þegar hvorki eigandi né sá er ber ábyrgð á tjóninu eða váttryggingafélag hans hefur greiðslugetu til þess að bæta tjónið. Þá greiðist einnig

⁴⁸ Guðný Björnsdóttir. (1999). Bls. 226-227.

úr sjóðnum ef tjónið er meira en eiganda er gert skylt að greiða samkvæmt ábyrgðarsamningi. Sjóðurinn ber hins vegar ekki ábyrgð á tjóninu ef það er vegna hernaðaraðgerða og hvílir sú skylda á tjónþola að sanna að tjónið sé til komið vegna atburða eins eða fleiri skipa. Þá er ábyrgð sjóðsins takmörkuð og ákveðnar reglur eru um greiðsluhámark.⁴⁹

14. Meiriháttar mengunartjón í íslenskri lögsögu

Með aukinni hlýnun sjávar er gert ráð fyrir því að nýjar siglingarleiðir um Norður Íshaf opnast og að þær auðveldi aðgang að náttúruauðlindum frá norðurströnd Rússlands en það myndi einnig breyta miklu hér landi. Umferð olúskaipa um efnahagslögsögu Ísland er nú þegar umtalsverð en líkur eru taldar á því að þessi flutningur olíu komi til með að fimmfaldast fram til ársins 2015.⁵⁰ Með aukinni skipaumferð um hafsvæði Íslands aukast líkurnar á hugsanlegu umhverfisslysi vegna olíuflutninga frá olíuvinnslum á norðurlóðum. Meiriháttar olíumengunarslys vegna skipsskaða gæti haft alvarlegar afleiðingar fyrir vistkerfi svæðisins og ógnað lífríki auk þess að hafa í för með sér verulegt efnahagslegt tjón. Strand Vikartinds í Háffjöru árið 1997 og strand Wilsons Muuga árið 2006 við Hvalsnes opnuðu augu Íslendinga fyrir því að aukin skipaumferð kynni að hafa í för með sér raunverulega hættu á umhverfistjóni.⁵¹

Í mars árið 1997 strandaði ms. Vikartindur í Háfsfjöru rétt austan Þjórsár í Rangárvallasýslu. Ekki var hægt að koma skipinu á flot aftur og að lokum var skipið bútað niður í fjörunni. Þarna fór betur en á horfðist og ekki varð meiriháttar mengunartjón líkt og óttast var. Strand Vikartinds leiddi í ljós að íslenskt lagaumhverfi var ekki tilbúið að mæta þessháttar umhverfistjóni. Í kjölfarið var lagaumhverfið endurskoðað og lauk þeirri endurskoðun með setningu laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 en nýju lögin komu í stað eldri laga, um varnir gegn mengun sjávar, nr. 32/1986.⁵²

Markmið laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 er að vernda hafið og stendur landsins gegn mengun og öðru því sem getur haft neikvæð áhrif á heilsu manna, lífríkið eða komið í veg fyrir nýtingu hafs og stranda, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Þá er þess getið í 2. mgr. sömu greinar að eitt af markmiðum þeirra sé einnig að tryggja að umhverfið verði fært í sama horf og það var fyrir hugsanlegt umhverfistjón.

⁴⁹ Guðný Björnsdóttir. (1999). Bls. 228-229.

⁵⁰ Umhverfisráðuneytið. (2007).

⁵¹ Utanríkisráðuneytið. (2009). Bls. 26.

⁵² Umhverfisstofnun. (2004).

Sérákvæði um bráðamengun eru í IV. kafla laganna en ákvæðin voru mótuð með reynslu af framkvæmd reglugerðar 465/1998 um viðbrögð við bráðamengun sjávar. Landinu er skipt upp í viðbragðssvæði og svæðisráð og er hlutverkum þeirra lýst í 13. gr. laganna. Hlutverk svæðisráðanna er meðal annars að halda utan um mengunarvarnarbúnað, sbr. 19. gr. laganna. Landhelgisgæslunni er veitt leyfi til íhlutunar og til að gera nauðsynlegar ráðstafanir, sé hætta á mengunartjóni á hafsvæðinu innan mengunarlögsögu Íslands, sbr. 15. gr. laga nr. 33/2004. Þá er kveðið á um hlutlæga ábyrgðarreglu í 16. gr. laganna þar sem segir að mengunarvaldur beri ábyrgð á bráðamengunartjóni þó að tjónið verði ekki rekið til saknæmrar háttsemi hans. Þar er einnig tekið fram að þeir aðilar sem flytja olú, eiturefni, hættuleg efni eða stunda atvinnustarfsemi, sem talin er upp í a-lið í viðauka með lögnum, skulu taka ábyrgðartryggingu eða leggja fram aðra fullgilda tryggingu að mati Umhverfisstofnunnar upp að allt að 1 milljón SDR, sem var um 100 milljónir króna þegar lögin tóku gildi. Þá skulu viðkomandi aðilar einnig vera váttryggðir fyrir sömu upphæð. Fari skaðabótaábyrgð umfram þessi mörk gilda hinar almennu reglur skaðabótaréttar. Þá er í 17. gr. kveðið á um, að auk 16. gr. l um váttryggingu olúskipa, skuli einnig gilda þeir alþjóðasamningar sem Ísland er aðili að. Atvinnurekstri, sem talinn er geta valdið mengun, er skylt að gera viðbragðsáætlanir vegna bráðamengunar, sbr. 18. gr. laganna. Strönduð og sokkin skip, pallar eða önnur mannvirki skulu fjarlægð af eiganda eins fljótt og unnt er sé það gerlegt. Umhverfisstofnun getur gefið leyfi þess efnis að skipið eða mannvirkið fái að vera óhreyft þar sem það er, sbr. 20. gr. laganna. Þá var tilkynningarskylda skipa aukin, sbr. 12. gr. og lögð fram ný þvingunarúræði sé lögnum ekki fylgt sbr. 22. gr. laganna.⁵³

Aðfaranótt 19. desember árið 2006 strandaði flutningaskipið Wilson Muuga við Hvalsnes, sem er rétt sunnan við Sandgerði. Í skipinu var um 144 tonn af svartolíu, 18 tonn af díselolíu auk nokkurs magns af smurolíu og glussa. Veður var slæmt á strandstað og höfðu menn áhyggjur af hugsanlegu mengunartjóni. Aðgerðir hófust þó undir eins og var unnið eftir skipulagi sem getið er í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda, nr. 33/2004. Náðist að dæla um 150 tonnum af olíu úr skipinu í land en áætlað var að um 23 tonn af olíu hafi farið í sjóinn. Fljótlega var ljóst að hægt yrði að draga skipið á flot. En vegna misræmis í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004 og siglingarlaga nr. 34/1985 skapaðist um stundarsakir óvissa um það hver ætti að bera kostnaðinn. Í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda er ákvæði þess efnis að eiganda sé skylt að fjarlægja skipið, sbr. 1. mgr. 20. gr. laganna. Í siglingarlögum er hins vegar kveðið á um tryggingarupphæð. Var ljóst að til

⁵³ Þingskjal 164. (2003-2004).

ágreinings gæti komið, færi eitthvað úrskeiðis við björgunina og kostnaður færi upp fyrir hámarks tryggingarfjárhæð. Á þetta reyndi þó ekki fyrir dómi og var því ekki úrskurðað um hvor lögin væru réttærri. Með lögum nr. 159/2007 voru gerðar úrbætur á siglingalögnum varðandi tryggingarfjárhæðir en með þeim á að koma í veg fyrir efa um ábyrgð og tryggingar í atburðum sem þessum.⁵⁴

15. Skaðabætur vegna hugsanlegs umhverfistjóns

Hvernig yrðu skaðabótum háttað vegna mengunartjóns sem yrði vegna olíuleka úr skipi sem strandað hefur í íslenskri fjöru? Við mat á bótagrundvellingnum þarf að athuga hvort tjónið hafi verið með saknæmum hætti, því ef svo er gildir sakarreglan um bótagrundvöllinn. Ef tjóninu var ekki valdið með saknæmri háttsemi kunna að koma til hlutlægar bótareglur en fyrir því þurfa að vera viss skilyrði eins og komið hefur fram hér að framan. Mikilvægt er að sýnt sé fram á orsakatengsl milli tjóns og þeirra atvika sem bótakrafan byggir á. Verði mengunarslys vegna olíuleka úr skipi sem er strandað er sennilegt að ekki reynist erfitt að sýna fram á orsakatengsl. Þá þarf tjónið að vera fjárhagslegt og tjónþoli þarf að vera þekktur. Það kann reynast erfitt að sýna fram á tjónþola við þær aðstæður sem og annað fjárhagslegt tjón en það sem fellur til vegna hreinsunar á olíunni og að koma skipinu burt .

Í 1. mgr. 7. gr laga nr. 33/2004 segir að komi til mengunartjóns vegna skipsskaða í mengunarlögsögu Íslands beri sá ábyrgð, samkvæmt almennum skaðabótareglum, sem veldur menguninni. Þó geti eigendur skipa takmarkað ábyrgð sína með vísan í gildandi lagaákvæði. Ef tjónið kom til með saknæmum hætti ber sá er mengar ábyrgð á því. Það þarf þó að sýna fram á fjárhagslegt tjón og hver sé tjónþoli sem getur reynst erfitt þegar um umhverfistjón er að ræða eins áður hefur komið fram.

Þrátt fyrir að ákvæði þess efnis, að sá er mengar beri ábyrgð á því tjóni sem af því hlýst óháð sök, hafi verið fellt inn í lög um varnir gegn mengun hafs og stranda sbr. 1.mgr. 16. gr. laganna er það háð þeim takmörkunum að ábyrgðin nær aðeins upp að 1 milljón SDR. Ef um meiriháttar umhverfistjón yrði að ræða má ætla að þessi upphæð hrykki skammt. Verði tjónið meira en 1 milljón SDR taka við hinar almennu reglur skaðabótaréttarins. Lögin taka því að einhverju leyti á því tjóni sem gæti orðið ef um umhverfisslys yrði að ræða en þó aðeins upp að vissu marki, sem verður að teljast óhentugt. Má því slá því föstu að sá sem yrði valdur að mengun í hafi og eða að ströndum landsins yrði með vísan í 1. mgr. 16. gr. laga nr.

⁵⁴ Kristján Geirsson. (2008). Bls. 7-11.

33/2004 látinn bæta fyrir tjónið, þó aðeins sem nemur 1 milljón SDR. Nemi tjónið hærrí fjárhæð kann að svo fara að ekki fái meiri bætur, það er að segja ef það fellur ekki undir hinar almennu reglur skaðabótaréttarins. Tjónþoli gæti þó sótt bætur með vísan í alþjóðlega samninga sem Ísland er aðili að, sbr. 17. gr. laga nr. 33/2004.

Þegar þetta er skrifað er í vinnslu frumvarp til laga um aukna umhverfisábyrgð. Frumvarpinu er ætlað að innleiða tilskipun 2004/35/EB frá því í apríl 2004 „um umhverfisábyrgð í tengslum við varnir gegn umhverfistjóni og úrbætur vegna þess“. Verði frumvarpið að lögum eykur það vernd náttúru og umhverfis gagnvart þeim sem með vissri atvinnustarfsemi valda eða kynnu að valda mengunartjóni. Frumvarpið er byggt á mengunarbótareglunni sem kveður á um að mengunarvaldur skuli bæta tjón á umhverfinu óháð sök. Ábyrgð þess sem mengar er því aukin til muna. Sem fyrr segir er í lögum nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda að finna reglu sem byggir að einhverju leyti á mengunarbótareglunni, hún snýr þó að bráðamengun vegna ákveðinna flutninga svo sem á olú og er því mun þrengri. Með þessu frumvarpi er ætlunin að mengunarbótareglan nái yfir allt umhverfistjón. Frumvarpið hefur þó ekki áhrif á þær valdheimildir og ráðstafanir stjórnvalda sem um getur í IV. kafla laga nr. 33/2004 um varnir gegn mengun hafs og stranda. Þá ná lögin ekki yfir umhverfistjón þar sem ábyrgðin eða bæturnar falla undir gildissvið alþjóðasamningana um einkaréttarlega ábyrgð vegna tjóns af völdum olúmengunar sem og samninginn um stofnun alþjóðasjóðs til að bæta tjón af völdum olúmengunar. Lögunum er ekki ætlað að takmarka heimild þess sem er ábyrgur fyrir umhverfistjóni til þess að takmarka tjón sitt samkvæmt IX. kafla siglingarlaga, nr. 34/1985.⁵⁵

⁵⁵ Umhverfisráðuneytið. (2009).

Niðurstöður

Skaðabótaréttur er ung fræðigrein innan lögfræðinnar en áður en til hennar kom var ekki gerður augljós greinarmunur á skaðabótum og refsingu. Íslenska skaðabótalöggjöfin er að miklu leyti að danskri fyrirmynd en Danir unnu, ásamt þremur stærstu Norðurlandþjóðunum, að mótun laga um skaðabótarétt upp úr 1950. Íslendingar fengu sín heildstæðu lög um skaðabótarétt 1993.

Meginhlutverk skaðabótaregla er aðallega tvíþætt, það er bótahlutverk og varnaðarhlutverk en einnig hefur verið bent á að skaðabótareglur búi yfir yfirfærslu- og dreifingarhlutverki. Til skaðabótaábyrgðar kemur þá aðeins ef viss skilyrði um bótagrundvöllinn eru uppfyllt. Bótagrundvöllurinn er að öllu jöfnu metinn út frá fjórum reglum þ.e.: sakarreglunni, reglunni um hlutlæga ábyrgð, reglunni um vinnuveitendaábyrgð og sakarlíkindareglunni.

Á Íslandi líkt og víðast hvar annarstaðar gildir sú regla að sök sé skilyrði skaðabótaábyrgðar. Engu að síður kann að koma til skaðabótaábyrgðar án sakar með vísan í hlutlægar ábyrgðarreglur skaðabótaréttarins. Til skaðabótaábyrgðar með vísan í sakarregluna kemur því aðeins að öll skilyrði hennar séu uppfyllt. Það getur reynst snúið þegar um er að ræða mengunartjón, þar sem erfitt getur verið að sýna fram á saknæmi tjónvalds. Þegar ekki reynist unnt að byggja bótagrundvöllinn á sakarreglunni koma til reglur skaðabótaréttarins um víðtæka ábyrgð. Reglan um hlutlæga ábyrgð er sú umfangsmesta um bótagrundvöllinn en samkvæmt henni stofnast skaðabótaskylda án sakar. Þó er mikilvægt í því samhengi að sýna fram á orsakatengsl milli tjónsins og þeirrar háttsemi sem reglan tekur til. Erfitt getur reynst að sýna fram á orsakatengsl þegar um umhverfistjón er að ræða, þar sem orsakir tjónsins kunna að vera nokkrar. Þá getur verið að fleiri en einn eigi þátt í tjóninu og vandasamt getur verið að sanna hlut hvers og eins í heildartjóninu.

Dómstólar hafa þurft að taka afstöðu til orsakatengsla varðandi mengunartjón sbr. dóm bæjarþings Reykjavíkur í máli nr. 2609/1980. Það er einnig skilyrði, eigi til skaðabótaábyrgðar að koma, að um fjárhagslegt tjón hafi verið að ræða. Ófjárhagslegt tjón eða miski er persónubundinn og á því ekki við um umhverfistjón, að því leiðir að umhverfistjón þarf að vera fjártjón eigi að bæta tjónið. Það er nauðsynlegt að þeir hagsmunir sem verða fyrir tjóni séu fjárhagslegir svo um fjártjón sé að ræða. Það hentar því illa fyrir umhverfistjón þar sem erfitt getur verið að leggja verðmat á umhverfið. Einnig er mikilvægt að tjónþoli sé þekktur því hann einn getur átt bótakröfu. Tjónþoli þarf að sýna fram á að hagsmunir hans, hvort sem þeir eru fjárhagslegir eða ekki, hafi verið skertir. Erfitt getur verið

að benda á tjónþola þegar um umhverfistjón er að ræða, til dæmis vegna loftmengunar. Á undanförunum árum hafa verið settir ýmsir lagabálkar er snúa að umhverfisrétti svo sem að náttúruvernd og mengunarvörnum. Í seinni tíð hefur löggjöf varðandi umhverfismál styrkst og er nú mun ítarlegri en áður.

Atvinnurekstur, sem getur haft í för með sér mengun, hefur verið gerður skráningarskyldur og þar af leiðandi er auðveldara að halda utan um mengunarvalda. Löggjöfin um mengunarvarnir og náttúruvernd er að mestu leyti opinbers réttar eðlis. Reglur um skaðabótaábyrgð í lögnum eru ekki margar. Í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda er að finna hlutlæga ábyrgðarreglu sem felur í sér að mengunarvaldur sé ábyrgur fyrir mengunartjóni óháð sök. Þetta er nýmæli og kom inn í löginn með frumvarpi sem var lagt fyrir Alþingi á 130. löggjafarþingi. Hlutlæga ábyrgðarreglu varðandi tjón sem hlýst af erfðabreyttum lífverum er einnig að finna í lögum um erfðabreyttar lífverur. Þá er í samningi sem gerður var milli ríkisstjórnar Ísland og ISAL einnig að finna hlutlæga ábyrgðarreglu vegna mengunartjóns sem kann að verða vegna starfsemi ISAL. Einnig er að finna hlutlæga ábyrgðarreglu í einum af þeim þrem samningum um olúmengun frá skipum, sem ríkistjórn Íslands var veitt heimild til þess að staðfesta með lögum nr. 14/1979.

Hlutlæg bótaábyrgð er að öllu jöfnu ekki dæmd nema með vísan í sérstakt lagaákvæði. Frá þessu hefur þó verið vikið í örfáum tilvikum, sbr. Hrd. 1953:617 og Hrd. 1968:1051. Fræðimenn eru ekki á einu máli hvort dómstólar myndu beita hlutlægri ábyrgð varðandi umhverfistjón sé ekki fyrir því sett lagaákvæði. En þeir hafa þó bent á, að svo kunni að fara sé um sérstaklega hættulega starfsemi að ræða eða ef umhverfistjón verði rakið til galla eða bilunar í til að mynda tækjabúnaði stóriðjuvers. Í nágrannalöndunum hefur sú þróun orðið að lögð er hlutlæg ábyrgð án vísunar í sérstakt lagaákvæði vegna tjóns sem hlýst af atvinnurekstri sem er talinn sérlega hættulegur.

Refsiákvæði í lögum um náttúruvernd eða mengunarvarnir eru í flestum tilfellum sektir, dagsektir eða varðhald og fangelsi séu sakir þeim mun meiri. Dagsektarúrræðinu er hægt að beita á aðila sem lætur undir höfuð leggjast að fara að fyrirmælum stjórnvalda er snúa að því að koma í veg fyrir eða hreinsa upp mengun sem og að lagfæra náttúruspjöll. Árið 1999 var sett inn ákvæði í almenn hegningarlög um refsingu vegna alvarlegra brota er lúta að verndun umhverfisins. Í samningnum um evrópska efnahagsvæðið, sem var leiddur í lög með lögum nr. 2/1993, er kafli sem tekur á umhverfismálum. Þar segir að bótaskylda skuli lögð á þann sem mengun hefur valdið. Þessar reglur endurspeglast í 1. mgr. 16. gr. laga nr. 33/2004.

Sambærilega reglu er einnig að finna í Ríó-yfirlýsingunni. Samningurinn um líffræðilega fjölbreytni er talinn hafa í för með sér að útvíkka beri regluna um að

mengunarvaldur skuli bæta umhverfistjón, þannig að hún nái einnig til umhverfisspjalla almennt. Ísland gerðist aðili að þessum samning árið 1994.

Á síðari árum hefur orðið aukin umræða um leiðir til þess að tryggja að tjónþoli fái bætur fyrir tjón sitt, með lögboðnum tryggingum eða frá ábyrgðarsjóðum. Þessi úrræði hafa þá kosti í för með sér að tjónþoli þarf ekki að treysta á greiðslugetu tjónvalds. Almennar ábyrgðartryggingar eru þó ekki vel til þess fallnar að bæta umhverfistjón þar sem þær bæta einungis skyndilegt umhverfistjón. Ábyrgðarsjóðir hafa verið settir á stofn til þess að bæta tjónþola tjón sem hann verður fyrir þegar til að mynda tjónvaldur er ekki þekktur eða hefur ekki greiðslugetu til þess að bæta tjónið.

Í náinni framtíð gera menn ráð fyrir því að í kjölfar hlýnunar sjávar opnast nýjar siglingaleiðir í Norður íshafi. Við það mun umferð olúskipa um efnahagslögsögu Íslands að öllum líkum aukast og um leið eykst hættan á meiri háttar umhverfistjóni, hlekkist einhverju olúskipinu á við Íslandsstrendur. Strand Vikartinds í Háfsfjöru árið 1997 leiddi í ljós að þörf var á endurbótum á löggjöfinni. Í kjölfarið voru sett lög um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004. Þegar Wilson Muuga strandaði við Hvalsnes árið 2006 reyndust nýju löggin vel hvað varðar skipulag á strandstað og náðist að dæla í land megninu af olúnni sem var um borð. Engu að síður risu upp deilur um hver ætti að bera kostnaðinn af því að fjarlægja skipið úr fjörunni. Mátti rekja það til misræmis í lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda og siglingalögum. Töldu eigendur skipsins að ef eitthvað færi úrskeiðis við björgunina væri hætt við því að kostnaðurinn færi fram úr þeirri tryggingarfjárhæð sem gefin var upp sem hámarksfjárhæð trygginga í siglingalögum. Úr því var bætt með breytingu á siglingalögum.

Er íslensk skaðabótalöggjöf tilbúin að takast á við meiri háttar umhverfistjón? Við mat á því þarf að skoða alla þætti heildstætt og meta hvert atvik fyrir sig. Sýna þarf fram á hver sé tjónþoli, hver sé tjónvaldur, orsakatengsl eða sennilega afleiðingu og finna út hver bótagrundvöllurinn sé. Var tjóninu valdið með saknæmri háttsemi eða getur tjónþoli byggt rétt sinn á hlutlægni bótareglu. Þá þarf að vera um fjárhagslegt tjón að ræða. Samkvæmt lögum um varnir gegn mengun hafs og stranda ber sá sem veldur mengunartjóni vegna skipsskaða ábyrgð samkvæmt almennum skaðabótareglum. Hér þarf þó að vera um saknæma háttsemi að ræða og eigendur skipa geta takmarkað ábyrgð sína. Í lögnum er að finna hlutlæga ábyrgðarreglu sem segir að sá sem mengar beri ábyrgð á því tjóni óháð sök. Þessi regla er háð þeim takmörkunum að ábyrgðin nær aðeins upp í 1 milljón SDR. Með hliðsjón af þessu er ekki annað að sjá en að skaðabótalöggjöfin sé ekki vel til þess fallin að mæta meiri háttar umhverfistjóni sé því ekki valdið með sök.

Lokaorð

Umhverfis- og náttúruvernd hefur aukist mjög á síðustu árum og löggjöfin á því sviði hefur tekið breytingu. Núverandi reglur skaðabótaréttarins og umhverfisréttarins virðast ekki veita þeim hagsmunum sem um ræðir nægilega vernd. Íslendingar hafa blessunarlega verið lausir við meiriháttar umhverfisslys en ef til þess kæmi, er hætta á því að til ágreinings kæmi um bætur vegna tjónsins. Hámarksfjárhæðir váttrygginga eru að mati ritgerðarhöfundar ekki nægilega háar. Þá vantar heildarlöggjöf á sviði umhverfisréttar en í bígerð er frumvarp um aukna umhverfisábyrgð. Verði það samþykkt, verður um leið lögfest hlutlæg ábyrgðarregla svokölluð mengunarbótaregla en hana er að finna í frumvarpinu. Líkur eru á því að á næstu árum muni umferð olúskipa um íslenska efnahagslögsögu aukast og um leið líkurnar á meiriháttar umhverfistjóni á hafsvæði landsins. Mikilvægt er því að skaðabótalöggjöfin sé vel til þess fallin að takast á við slíkt ef til þess kæmi.

Heimildaskrá

- Arnþjóttur Björnsson. (1999). *Skaðabótaréttur: Kennslubók fyrir byrjendur*. Reykjavík: Bókaútgáfa Orators.
- Guðný Björnsdóttir. (1999). Bótaábyrgð vegna mengunartjóns. *Úlfljóttur*, 2, bls. 215-232.
- Gunnar G. Schram. (1995). *Umhverfisséttur: Verndun náttúru Íslands*. Reykjavík: Háskólaútgáfan.
- Kristján Geirsson. (2008). *Strand Wilson Muuga: Skýrsla Umhverfisstofnunnar*. Sótt þann 13. jan. 2010 af <http://www.ust.is/media/fraedsluefni/pdf-skjol/WilsonMuuga.pdf>
- Sjóvá-Almennar. (e.d.). *Frjáls ábyrgðartrygging fyrir atvinnurekstur: Vátryggingarskilmálar*. Sótt þann 29. des. 2009 af http://www.sjova.is/files/2008_12_22_Frj%C3%A1ls%20%C3%A1byrg%C3%B0artrygging%20fyrir%20atvinnurekstur.pdf
- Umhverfissráðuneytið. (2007). Umhverfissráðherra hvetur til samstarfs ríkja vegna aukinna siglinga í Norðurlöndum. *Frétt af vef Umhverfissráðuneytisins*. Sótt þann 13. jan. 2010 af <http://www.umhverfissraduneyti.is/frettir/nr/1137>
- Umhverfissráðuneytið. (2009). *Drög að frumvarpi til laga um umhverfisábyrgð*. Sótt þann 11. jan 2010 af http://www.umhverfissraduneyti.is/media/PDF_skrar/Drog_ad_frumvarpi_til_laga_um_umhverfisabyrgd.pdf
- Umhverfisstofnun. (2004). Mengun hafs og stranda. *Upplýsingar og staðreyndir, 4 tölubl.* Umhverfisstofnun. Sótt þann 13. jan. 2010 af http://ust.is/media/ljosmyndir/mengun/UST_UPPL_mengun_hafs.pdf
- Utánríkisráðuneytið. (2009). *Ísland á norðurlöndum: Skýrsla Utánríkisráðuneytisins*. Sótt þann 13. jan. 2010 af http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrslan_Island_a_nordurslodumm.pdf
- Viðar Már Matthíasson. (2002). Hvar eru bótareglurnar vegna umhverfistjóna? *Afmælisrit til heiðurs Gunnari G. Schram stjötugum, 20. febrúar 2001*. Reykjavík: Almenna bókafélagið.
- Viðar Már Matthíasson. (2005). *Skaðabótaréttur*. Reykjavík: Bókaútgáfan Codex.
- Þingskjal 115. 104. (1978-1979) Frumvarp til laga um heimild fyrir ríkisstjórnina til að staðfesta fyrir Íslands hönd þrjá alþjóðsamninga um varnir gegn mengun sjávar af völdum olíu. *Alþingistíðindi A-deild*, 100, 487-550.
- Þingskjal 164. 162. (2003-2004) Frumvarp til laga um verndun hafs og stranda. *Alþingistíðindi A-deild*, 130, 867-904.
- Þingskjal 596. 326. (1992-1993). Frumvarp til skaðabótalaga. *Alþingistíðindi A-deild*, 116, 3614-3682.

Laga- og dómaskrá

Íslensk lög

Almenn hegningarlög nr. 19/1940.

Lög um skógrækt nr. 3/1955.

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

Lög um bann við losun hættulegra efna í sjó nr. 20/1972.

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

Siglingalög nr. 34/1985.

Umferðarlög nr. 50/1987.

Lög um meðferð einkamála nr. 91/1991.

Lög um Evrópska efnahagssvæðið nr. 2/1993.

Skaðabótalög nr. 50/1993.

Lög um hlutafélög nr. 2/1995.

Lög um vernd Breiðafjarðar nr. 54/1995.

Lög um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996.

Lög um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998.

Lög um loftferðir nr. 60/1998.

Lög um náttúruvernd nr. 44/1999.

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

Lög um þjóðgarðinn á Þingvöllum nr. 47/2004.

Lög um fyrningu kröfuréttinda nr. 150/2007.

Lög um breytingu á siglingarlögum, nr. 34 19. júní 1985, með síðari breytingum nr.159/2007.

Brottfallin lög

Lög um náttúruvernd nr. 48/1956.

Lög um varnir gegn mengun sjávar nr. 32/1986.

Reglugerð

Reglugerð um viðbrögð við bráðamengun sjávar nr. 465/1998.

Hæstaréttardómar

Hrd. 1953:617

Hrd. 1968:1051

Hrd. 1970:434

Hrd. 1970:544

Hrd. 1986:79

Hrd. 1986:110

Hrd. 1993:1304

Hrd. 2001:3080

Héraðsdómar

Dómur bæjarþings Reykjavíkur frá 31. des. 1981, mál nr. 2609/1980.