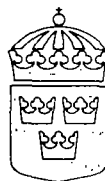


Lagutskottets betänkande

1985/86:25

om ersättning för miljöskador (prop. 1985/86:83)



LU
1985/86:25

Sammanfattning

I betänkandet behandlas proposition 1985/86:83 om ersättning för miljöskador samt dels tre med anledning av propositionen väckta motioner (m, c resp. c), dels två under allmänna motionstiden år 1986 väckta motioner (c).

I propositionen läggs fram förslag till en ny miljöskadelag. Ett syfte med den nya lagen är att förbättra de skadelidandes möjligheter att få ersättning för miljöskador. Ett annat syfte är att få till stånd en klarare och mer samlad reglering på detta område än som gäller för närvarande.

Miljöskadelagen är tillämplig när verksamhet på en fastighet orsakar skador i omgivningen genom olika former av mark- och luftföroreningar, buller, skakningar eller andra liknande störningar. Lagen innebär att den som bedriver miljöfarlig verksamhet på en fastighet får ett ökat ansvar för skador som verksamheten medför.

Utskottet tillstyrker bifall till propositionen och avstyrker bifall till samtliga motionsyrkanden. Fyra reservationer (en m, fp, c, två fp, c och en c) har avlämnats.

Propositionen

I proposition 1985/86:83 föreslår regeringen (justitiedepartementet) efter hörande av lagrådet att riksdagen antar i propositionen framlagda förslag till

1. miljöskadelag,
2. lag om ändring i jordabalken,
3. lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387).

Lagförslagen har intagits i *bilaga* till detta betänkande.

Beträffande propositionens huvudsakliga innehåll hänvisas till vad utskottet anför på s. 4 och 5.

Motionsyrkanden

Motioner väckta med anledning av propositionen

Motion 1985/86:299 av Alf Svensson (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar ändra förslaget till miljöskadelag så att ersättning utgår även vid förmögenhetsskada som inte anses betydande,

2. att riksdagen beslutar hos regeringen begära förslag till regler för ersättning av miljöskador som inte är anknutna till en fastighet,

3. att riksdagen beslutar som sin mening ge regeringen till känna vad som i motionen anförts angående preskriptionstid vid personskador,

4. att riksdagen beslutar hos regeringen begära förslag till lag om obligatorisk miljöskadeförsäkring i enlighet med vad som anförts i motionen.

Motion 1985/86:300 av Sven Munke (m) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att ett strikt ansvar även skall gälla för skador som orsakas genom orts- eller allmänvanliga störningar med undantag av i lagtexten preciserade vissa undantag,

2. att riksdagen beslutar förlänga preskriptionstiden vid miljöskador i enlighet med vad som anförts i motionen,

3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att rättshjälpen även skall innefatta kostnader för miljöoffers tekniska bevisning och att detta klart skall framgå av lagtexten,

4. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen anförts om införandet av obligatorisk miljöskyddsförsäkring.

Motion 1985/86:301 av Bertil Fiskesjö m. fl. (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om behovet av samordning i miljölagstiftningen,

2. att riksdagen beslutar uttala vikten av att miljöstörande verksamhet inte tillåts koncentreras till redan ur miljösynpunkt utsatta orter så som i motionen anförts,

3. att riksdagen beslutar att med avslag på propositionen i denna del 1 § miljöskadelagen skall lyda:

Skadestånd enligt denna lag utges för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

Skada som inte orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet ersätts bara i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

4. att riksdagen beslutar hos regeringen begära tilläggsdirektiv till miljöskadefondsutredningen angående införande av och formerna för en miljöskadeförsäkring i enlighet med vad som anförts i motionen,

5. att riksdagen beslutar med ändring av propositionen i enlighet med motionens förslag vad gäller regler för preskription.

Motioner väckta under allmänna motionstiden

Motion 1985/86:L267 av Alf Svensson (c) vari yrkas

1. att riksdagen beslutar hos regeringen begära förslag till lag om obligatorisk miljöskyddsförsäkring för alla som driver miljöfarlig verksamhet,

2. att riksdagen beslutar hos regeringen begära förslag till lag om miljöfond för sanering efter miljökatastrofer där ansvarig inte längre finns eller saknar ekonomiska resurser.

att riksdagen beslutar begära att regeringen återställer rättshjälpen för enskilda miljömål.

Motionen har av justitieutskottet överlämnats till lagutskottet.

Utskottet

Inledning

Under de senaste årtiondena har uppmärksamheten alltmer kommit att riktas mot de skaderisker som den tekniska och industriella utvecklingen fört med sig särskilt när det gäller vår hälsa och miljö. I ökande utsträckning har i vår omgivning från bl. a. industrier och företag spritts olika ämnen som senare visat sig ha eller kunna misstänkas ha skadliga eller miljöstörande effekter. Efter hand som våra kunskaper på området växer upptäcks också nya skaderisker liksom förekomsten av andra miljöstörande faktorer. Som framhålls i propositionen har vi härmed kommit att ställas inför allvarliga miljöproblem som krävt olika åtgärder från samhällets sida.

I första hand har man strävat efter att förebygga uppkomsten av miljöskador. Ett viktigt instrument härvidlag har varit den prövning av miljöfarlig verksamhet som skall ske enligt miljöskyddslagen (1969:387). Ett annat viktigt inslag i det förebyggande miljöskyddsarbetet är lagstiftning som syftar till att ge samhället kontroll över hanteringen av kemiska ämnen eller substanser som kan befaras få hälso- eller miljöfarliga effekter.

Även om samhällets ambitioner när det gäller det förebyggande miljöskyddsarbetet måste sättas högt är det inte möjligt att helt förhindra hälso- och miljöskador. Bl. a. kan vetenskapliga framsteg avslöja nya, hittills oanade miljörisker. Samhällets insatser bör därför inriktas också på att det som har skadats blir återställt. Vidare är det angeläget att det skadeståndsrättsliga regelsystemet är utformat så att de skadelidande får ekonomisk gottgörelse för sina förluster och lidanden.

Skadeståndsrättsliga regler som kan bli tillämpliga vid miljöskador finns för närvarande i skadeståndslagen (1972:207), miljöskyddslagen och jordabalken. Skadeståndslagen innehåller allmänna bestämmelser om ersättning för person- och sakskador m. m. Reglerna bygger på den s. k. culpaprincipen, dvs. ersättningsskyldighet föreligger endast om skadan vållats uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

I miljöskyddslagen finns särskilda bestämmelser om skadeståndsansvar vid miljöfarlig verksamhet. Enligt den lagen har den som utövar sådan verksamhet i princip ett strikt ansvar för skador som verksamheten orsakar i omgivningen, dvs. ansvar inträder också när skadan inte har orsakats uppsåtligt eller genom vållande. Ansvaret gäller inte bara sådana ekonomiska skador som har samband med skador på person eller sak utan också i viss utsträckning andra ekonomiska skador (s. k. ren förmögenhetsskada).

Regler om strikt ansvar för skador på omgivningen vid verksamhet på en fastighet finns även i 3 kap. jordabalken. Enligt dessa bestämmelser är en fastighetsägare eller nyttjanderättshavare ansvarig för skador på andra fastigheter till följd av grävningsarbete som han utför eller låter utföra på sin fastighet, om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför

särskild-risk för omgivningen. För skador på omgivande fastigheter till följd av annat grävningsarbete svarar fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren dock endast som han själv eller någon som han har anlitat har varit försumlig vid utförandet av arbetet.

Vid sidan av skadestandsreglerna i miljöskyddslagen och 3 kap. jordabalken gäller allmänna oskrivna principer om strikt ansvar vid farlig verksamhet. Dessa principer, som har utbildats i rättspraxis, torde i fråga om miljöfarlig verksamhet ha störst betydelse vid skada genom sprängningsarbeten och liknande arbeten.

Vid sprängningsskador kan också både miljöskyddslagen och jordabalken bli tillämpliga. Gränsdragningen mellan tillämpningsområdena för de olika reglerna är inte helt klar. Vidare förhåller det sig så att olika regler kan bli tillämpliga på olika skador från ett och samma sprängningsarbete. Vid 1976/77 års riksmöte behandlade lagutskottet en motion om obligatorisk ansvarsförsäkring vid sprängningsarbete. I sitt av riksdagen godkända betänkande LU 1976/77:3 framhöll utskottet att den nuvarande skadeståndsrättsliga regleringen vid sprängningsskador i vissa avseenden var mindre tillfredsställande. Utskottet ansåg att frågan om skadeståndsansvar och försäkringsinnehav borde bli föremål för utredning och hemställde att vad som anförts borde ges regeringen till känna.

Också i andra sammanhang har önskemål framförts om en översyn av reglerna om ersättning för miljöskador.

År 1978 tillkallades en särskild utredare för att se över reglerna. Utredaren, som bedrivit sitt arbete under beteckningen miljöskadeutredningen, avlämnade år 1983 betänkandet (SOU 1983:7) Ersättning för miljöskador. Betänkandet har remissbehandlats.

Propositionens huvudsakliga innehåll

På grundval av miljöskadeutredningens betänkande läggs i propositionen fram förslag till en ny miljöskadelag. Ett syfte med den nya lagen är att förbättra de skadelidandes möjligheter att få ersättning för miljöskador. Ett annat syfte är att få till stånd en klarare och mer samlad reglering på detta område än som gäller för närvarande.

Miljöskadelagen föreslås bli tillämplig när verksamhet på en fastighet orsakar skador i omgivningen genom olika former av mark- och luftföroreningar, buller, skakningar eller andra liknande störningar. Lagen innebär att den som bedriver miljöfarlig verksamhet på en fastighet får ett ökat ansvar för skador som verksamheten medför.

En utgångspunkt är att den som på en fastighet bedriver verksamhet som orsakar skador i omgivningen skall ersätta dessa även om han inte har orsakat skadan avsiktligt eller genom vårdslöshet (s. k. strikt ansvar). Detta strikta ansvar skall – till skillnad från vad som är fallet för närvarande – gälla även vid helt tillfälliga störningar, t. ex. enstaka gasutsläpp i luften. Liksom enligt gällande rätt görs dock i lagen vissa undantag för störningar som är av så vanligt slag att de rimligen måste tålas.

Miljöskadelagen innehåller också regler om ersättning för skador vid grävnings- och sprängningsarbeten. Dessa regler överensstämmer i huvud-

sak med dem som gäller i dag. Rätten till ersättning för grävningsskador utvidgas dock till att, i likhet med vad som gäller för andra miljöskador, omfatta personskador och alla former av sakskador. Lagen ger också rätt till ersättning för rena förmögenhetsskador som inte är bagatellartade.

Skadeståndsansvaret enligt miljöskadelagen skall i första hand bäras av fastighetsägaren. Även nyttjanderättshavare eller andra som bedriver eller har bedrivit miljöfarlig verksamhet på fastigheten skall vara ansvariga. Bostadshyresgäster har dock inte något strikt ansvar. Till kretsen av skadeståndsansvariga hör också de som i egen näringsverksamhet utför ett miljöfarligt arbete på en fastighet, s. k. entreprenörer.

En annan nyhet i miljöskadelagen gäller kravet på bevisningens styrka när det gäller att visa ett orsakssamband mellan en miljöfarlig verksamhet och en skada. Erfarenheterna av miljöskadefrågor visar att det är mycket svårt att med full säkerhet fastställa att en viss miljöskada har orsakats av en viss verksamhet. I lagen har därför kravet på bevisning när det gäller sambandet mellan en verksamhet och en skada lagts på en något lägre nivå. Enligt lagen skall det räcka med att det föreligger "övervägande sannolikhet" för ett sådant samband. Härigenom förstärks möjligheterna för en skadelidande att få ersättning för en skada.

Twister om ersättning enligt den nya lagen prövas av tingsrätt. Avser ersättningen skada på fastighet e. d. skall tvisten dock prövas av fastighetsdomstol, som i samband därmed också får handlägga andra mål om det är lämpligt.

Den nya lagstiftningen avses träda i kraft den 1 juli 1986.

Allmänna överväganden

Som inledningsvis berörts saknas i dag en samlad reglering av det skadeståndsrättsliga ansvaret vid olika typer av miljöskador. I stället är reglerna spridda i flera författningar och dessutom har vissa principer utbildats i rättspraxis. Tillämpningsområdet för de olika reglerna är i viss mån oklart och bestämmelserna skiljer sig åt i flera hänseenden, bl. a. när det gäller den skadelidandes möjligheter att få ersättning. Också i andra avseenden är reglerna oklara. En nackdel är vidare, som ovan berörts, att olika regler kan bli tillämpliga på olika skador som orsakats av en och samma verksamhet. Det nuvarande rättsläget på området är således inte tillfredsställande.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet det angeläget att reglerna om ersättning vid miljöskador samlas i en lag och utformas så att förutsättningarna för rätten till ersättning vid olika typer av miljöskador blir så enhetliga som möjligt. Det är också viktigt att den skadelidandes möjligheter att få ersättning förbättras i olika hänseenden.

Det förslag till en miljöskadelag som läggs fram i propositionen fyller enligt utskottets mening de krav som kan ställas på en mera tidsenlig lagstiftning på området. Förslaget bygger på principen att den som utövar miljöfarlig verksamhet skall bära ett strikt ansvar för uppkommande skador. Att denna princip valts till utgångspunkt för den nya lagen medför en påtaglig förbättring av den skadelidandes ställning. Att skadeståndsansvaret skärps kan vidare få till följd att företag och enskilda personer som bedriver

miljöfarlig verksamhet i större utsträckning blir benägna att försöka förebygga skador. Utskottet vill vidare framhålla att förslaget innebär att det skadeståndsrättsliga regelsystemet vid miljöskador blir enklare och mera överskådligt än för närvarande. Sammanfattningsvis anser utskottet att förslaget är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning.

I det följande kommer utskottet att ta upp de frågor som aktualiserats genom motioner eller eljest tilldragit sig utskottets uppmärksamhet.

Miljöskadefond

Det i propositionen framlagda förslaget bygger på traditionella skadeståndsrättsliga principer. För rätt till ersättning enligt de nya reglerna måste det sålunda finnas ett orsakssammanhang mellan en miljöstörning och en skada. Kan det inte utredas varifrån en störning härrör kan skadeståndskrav inte riktas mot någon. Svårigheter uppkommer också när störningar, som härrör från flera miljöfarliga verksamheter, tillsammans bidragit till en skada utan att någon av dem egentligen kan sägas vara den huvudsakliga orsaken. Även i andra avseenden har ett skadeståndsrättsligt regelsystem sina begränsningar när det gäller att bereda de skadelidande möjligheter till ersättning. I de fall en skada visar sig först lång tid efter miljöstörrningen, kan företaget i fråga ha upphört när skadeståndsfrågan aktualiseras. Det finns då inte någon mot vilken skadeståndskraven kan riktas. Vidare kan skadeståndsanspråket har preskriberats. Risker finns också alltid att den skadeståndsansvarige saknar ekonomiska förutsättningar att betala skadorna.

Mot bakgrund av att ett skadeståndsrättsligt regelsystem inte kan ge ett fullständigt skydd vid miljöskador tog miljöskadeutredningen i sitt betänkande upp frågan om man vid sidan av skadeståndsrätten kunde tillskapa ett särskilt ersättningssystem. Utredningen ansåg att om ett sådant system skulle införas man borde välja en lösning med subsidiärt ansvariga fonder för vissa skador. Utredningen tog inte ställning till om det var motiverat att genomföra något särskilt ersättningssystem eftersom ett ställningstagande här till krävde en mer ingående analys än utredningen kunde göra. Utredningen framlade därför inte något konkret förslag.

Frågan om en fond för ersättning av miljöskador behandlades också av riksdagen vid 1982/83 års riksmöte med anledning av en motion. I sitt av riksdagen godkända betänkande JoU 1982/83:17 framhöll jordbruksutskottet att spörsmålet borde bli föremål för fortsatt utredning och hemställde att det anförda gavs regeringen till känna.

En särskild kommitté tillkallades år 1985 för att utreda hur ett fondsystem för kostnader för återställningsåtgärder och ersättning vid miljöskador bör vara uppbyggt. Enligt direktiven (dir. 1985:37) skall en utgångspunkt för arbetet vara att återställningskostnader och skadestånd skall betalas av fonden bara då kompensation inte kan erhållas från den skadevällande eller på något annat sätt t. ex. genom försäkring. Kommittén skall bl. a. överväga om ersättning ur fonden skall kunna utgå, när skadeståndsanspråk har preskriberats, och i vad mån belopp som utbetalats ur fonden skall kunna återkrävas från den ansvarige. Kommittén är oförhindrad att undersöka i vilken utsträckning ett frivilligt kollektivt försäkringssystem av samma slag som läkemedelsförsäkringen kan ersätta en fondlösning.

I motionerna L267 och 299–301 tas upp frågor om försäkring m. m. vid miljöskador. Motionärerna i motionerna L267 (c), 299 (c) och 300 (m) yrkar (yrkande 1, 4 resp. 4) att en ansvarsförsäkring för miljöskador skall bli obligatorisk vid miljöfarlig verksamhet. Motionärerna påpekar att en försäkringsplikt skulle medföra en förbättring av skyddet för de skadelidande. Eftersom premiesättningen för en sådan ansvarsförsäkring skulle stå i relation till skaderiskerna skulle försäkringsplikten vidare innebära ett tryck på företagen att i möjligaste mån minska dessa risker. I motion L267 begärs vidare (yrkande 2) att regeringen skall framlägga förslag till lagstiftning om en miljöskadefond.

I motion 301 (c) framhålls att det ligger i samhällets intresse att man genom en miljöskadefond eller -försäkring garanterar att den skadelidande får ersättning oberoende av vållarens ekonomiska ställning. Ett fond- eller försäkringssystem bör vidare användas i fall då vållaren utan uppsåt eller ovarsamhet orsakat skadan. I samband med överväganden om ett sådant system måste den skadeståndsskyldiges möjligheter att utöva sin regressrätt ses över och stärkas. Motionärerna påpekar att andra länder har fungerande system med miljöskadeförsäkringar och att ett sådant system är väl förenligt med principen att företag som driver miljöfarlig verksamhet skall svara för kostnaderna samtidigt som det innebär ett incitament för företaget att minska skaderiskerna och därmed premiekostnaderna. Motionärerna yrkar (yrkande 4) att miljöskadefondsutredningen skall ges tilläggsdirektiv att utreda en miljöskadeförsäkring i enlighet med det anförda.

Utskottet kan i och för sig dela motionärernas uppfattning att det av hänsyn till bl. a. den skadelidande kan vara motiverat med ett krav på ansvarsförsäkring vid miljöfarlig verksamhet. Utskottet har också tidigare ställt sig positivt till tanken på obligatorisk ansvarsförsäkring vid sprängningsarbeten. Genom införandet av ett krav på ansvarsförsäkring skulle man komma till rätta med de fall då skadevållaren saknar ekonomiska förutsättningar att betala ersättning. Ett sådant krav skulle också kunna öka företagens benägenhet att vidta förebyggande åtgärder. Eftersom en ansvarsförsäkring inte täcker mer än det skadeståndsrättsliga ansvaret uppnår man emellertid härutöver inte några egentliga fördelar. De begränsningar i de skadelidandes ersättningsmöjligheter som ovan redovisats skulle fortfarande kvarstå. Vad som behövs är framför allt ett ersättningssystem för de fall då ingen kan göras ansvarig för skadan. Utskottet vill påpeka att miljöskadeutredningen i sitt betänkande övervägt frågan om obligatorisk ansvarsförsäkring och av bl. a. anförda skäl avvisat tanken på en sådan försäkring. Utredningen har också framhållit att vissa miljöskador torde med säkerhet kunna förutses på förhand fastän de inte varit direkt åsyftade. Att en ansvarsförsäkring skulle täcka väntade skador strider enligt utredningen klart mot försäkringstekniska principer. Utskottet delar denna uppfattning och vill framhålla att om väntade skador skulle lämnas utanför en försäkring kommer de skadelidande att sakna skydd i viktiga fall.

I sammanhanget vill utskottet erinra om att miljöskadeutredningen med anledning av riksdagens begäran år 1976 särskilt övervägt frågan om ansvarsförsäkring vid sprängningsarbeten. Utredningen har utarbetat ett lagförslag om sprängskadeförsäkring men framhållit att det inte finns något

behov av ett sådant försäkringsobligatorium. Denna uppfattning har vunnit stöd av de remissinstanser som yttrat sig i frågan och delas av departementschefen som därför inte lägger fram något förslag. Utskottet har inte något att erinra mot att frågan fått falla.

Enligt utskottets mening talar övervägande skäl för att man måste välja en annan ordning än ett system med obligatorisk ansvarsförsäkring för att samhällets och de skadelidandes intressen skall kunna tillgodoses. Som tidigare redovisats har en särskild kommitté tillkallats för att överväga frågan om en miljöskadefond eller eventuellt ett kollektivt försäkringssystem efter mönster av läkemedelsförsäkringen. I avvaktan på resultatet av utredningsarbetet bör ett slutligt ställningstagande till spörsmålet om en obligatorisk ansvarsförsäkring anstå. Motionerna L267, 299, 300 och 301 i denna del bör därför inte föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Någon riksdagens åtgärd med anledning av yrkande 2 i motion L267 om en miljöskadefond är inte påkallad med hänsyn till det utredningsarbete som pågår.

Lagstiftningens tillämpningsområde

Förslaget i propositionen innebär att de skadestandsregler som för närvarande finns i miljöskyddslagen och jordabalken samlas i en särskild miljöskadelag. I den nya lagen lagfästs också de principer för skadestånd vid farlig verksamhet, t. ex. vid sprängningsarbeten, som utbildats i rättspraxis. Miljöskadelagen får dock ett något vidare tillämpningsområde än gällande bestämmelser har och kommer att också omfatta bl. a. föroreningar av grundvattnet och skador på grund av vissa tillfälliga störningar, dvs. miljöskador som i dag faller utanför miljöskyddslagen och som inte heller i övrigt är särskilt reglerade.

Enligt propositionen skall miljöskadelagen gälla skador som till följd av verksamhet på en fastighet uppstår i fastighetens omgivning. Miljöskador som orsakas av rörliga störningskällor som exempelvis transportmedel omfattas inte.

I motion 299 (c) yrkas (yrkande 2) att riksdagen hos regeringen begär förslag till regler om ersättning för miljöskador på grund av verksamhet som inte har anknytning till en fastighet. Motionären framhåller att risken för miljöskador är stor vid sådan verksamhet och nämner som exempel transporter av farligt gods.

Utskottet erinrar om att det för rätt till ersättning enligt nuvarande regler i miljöskyddslagen och 3 kap. jordabalken krävs att skadan orsakats av verksamhet på en fastighet. Också de skadestandsregler som utbildats i rättspraxis i fråga om sprängskador bygger på att skadan skall ha uppkommit vid användningen av en fastighet. I likhet med departementschefen anser utskottet att man i den nya lagen bör behålla den anknytning till en fastighet som för miljöskadornas del gäller redan i dag. Att en miljöskada skall ha orsakats av verksamhet på en fastighet bör emellertid inte hindra att lagen får ett tämligen vidsträckt tillämpningsområde. Som närmare utvecklas i propositionen (s. 37 och 38) bör lagen sålunda gälla vid användningen av inte bara mark, byggnader och anläggningar utan också vattenområden samt väg- och gatumark. Den skadegörande verksamheten behöver inte vara begrän-

sad till en enda fastighet och den behöver inte heller utövas på hela fastigheten. Vidare bör skador som orsakas av såväl permanent som tillfällig verksamhet omfattas. Vad särskilt gäller miljöskador som härrör från transportmedel och andra rörliga störningskällor vill utskottet framhålla att även sådana skador i vissa fall kan komma att omfattas av den nya lagen. Om dessa störningskällor utnyttjas för att utföra arbete inom ramen för verksamheten på fastigheten bör sålunda lagen kunna tillämpas. I propositionen nämns som ett exempel härpå att flygplan används för att utföra besprutning av skog på en fastighet. Inom tillämpningsområdet bör vidare falla användning av rörliga störningskällor som har sådan anknytning till verksamheten på en fastighet att användningen kan anses utgöra ett led i verksamheten. Så kan t. ex. vara fallet beträffande flygverksamheten vid en flygplats och biltrafiken inom ett trafikområde. När det gäller skador på grund av en samlad trafikverksamhet kan dock skadeståndsansvar av skäl som närmare redovisas i propositionen (s. 38) vara uteslutet eller begränsat. Utskottet vill vidare peka på att man från transportmedel bör skilja flyttbara störningskällor som grävmaskiner m. m. När dessa används i verksamheten på en fastighet omfattas de av den nya lagen.

Utskottet vill tillägga att även om användningen av transportmedel inte kan hänföras till verksamheten på en fastighet och således inte kan föranleda ansvar enligt miljöskadelagen skadeståndsansvar ändå kan uppkomma enligt särskilda regler, t. ex. bestämmelserna i järnvägstrafiklagen (1985:192). Av betydelse är också aktsamhetsreglerna i lagen (1982:821) om transport av farligt gods. Följs inte dessa regler kan ersättning för uppkomna skador i allmänhet utkrävas med stöd av skadeståndslagen, om någon speciallagstiftning inte är tillämplig. I sammanhanget bör också beaktas att det pågår ett internationellt lagstiftningsarbete beträffande skadeståndsansvaret vid transport av farligt gods.

Mot bakgrund av det anförda anser utskottet att det i vart fall för närvarande inte är erforderligt med några regler om ersättning för andra miljöskador är sådana som orsakas av verksamheten på en fastighet. Utskottet tillstyrker bifall till propositionen i aktuell del och avstyrker bifall till yrkande 2 i motion 299.

I motion 301 (c) tas upp en fråga om *samordning av miljöskyddslagen och miljöskadelagen*.

Miljöskyddslagen innehåller regler till skydd mot vatten- och luftföroreningar, buller och andra störningar som härrör från användningen av fast egendom. Vissa uttryckliga undantag från lagens tillämpningsområde finns dock. Exempelvis gäller lagen inte helt tillfälliga störningar i andra fall än vid vattenförorening. Vidare råder oklarhet om vissa typer av störningar omfattas av miljöskyddslagen. Så är fallet exempelvis med förorening av grundvattnet. Markförorening och ändringar av grundvattennivån nämns inte uttryckligen i miljöskyddslagen men den anses ändå tillämplig på dessa miljöstörningar. Vid sidan av miljöskyddslagen finns regler om miljöfarlig verksamhet i andra författningar. Tillämpningsområdet för miljöskadelagen är, som utskottet ovan anför, vidsträcktare och avses med några undantag omfatta alla typer av skadliga störningar som orsakas av verksamheten på en fastighet.

Motionärerna anser att problem kan uppkomma på grund av att miljöska-

delagen och miljöskyddslagen har olika tillämpningsområden. Enligt motionärerna finns det anledning att överväga behovet av att de miljörättsliga reglerna samlas i en författning efter mönster av miljöskadelagen eller att miljöskyddslagens tillämpningsområde utvidgas så att det bättre överensstämmer med miljöskadelagens. Motionärerna yrkar (yrkande 1) att det anförda skall ges regeringen till känna.

Utskottet vill för sin del framhålla att reglerna i miljöskyddslagen och i andra miljörättsliga författningar har stor betydelse för den skadeståndsrättsliga regleringen av miljöskador. Även i övrigt finns det många beröringspunkter mellan miljöretten och den nu föreslagna miljöskadelagen. Mot denna bakgrund kan det finnas anledning att närmare överväga behovet av en ökad samordning mellan regelsystemen. Behovet av och möjligheterna till en samordning får dock enligt utskottets mening inte överdrivas. De intressen som bär upp de skadeståndsrättsliga reglerna skiljer sig nämligen från dem som ligger bakom miljöskyddslagstiftningen. När det gäller enstaka, tillfälliga störningar exempelvis kan det synas mindre nödvändigt att de omfattas av miljöskyddslagen som ju i huvudsak berör frågor om tillstånd till och kontroll av miljöfarlig verksamhet. Skälen för att en skadelidande skall få ersättning för en skada till följd av en tillfällig störning torde däremot vara lika starka som vid skador på grund av någon mera permanent verksamhet.

Vissa förslag som innebär en anpassning av miljöskyddslagen till miljöskadelagen har lagts fram av miljöskyddsutredningen. I betänkandet (Ds Jo 1983:1) Förorening av mark och grundvatten föreslås sålunda att miljöskyddslagen skall tillämpas på förorening av grundvatten och på markförorening. Betänkandet är liksom miljöskyddsutredningens slutbetänkande (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II föremål för överväganden inom jordbruksdepartementet. Utskottet anser sig kunna utgå från att man vid beredningsarbetet överväger behovet av ytterligare samordningsåtgärder. Något uttalande från riksdagens sida i saken är inte erforderligt. Utskottet avstyrker därför bifall till motion 301 yrkande 1.

Orts- och allmänvanliga störningar

Som tidigare redovisats skall miljöskadelagen gälla skador genom förorening av luft, mark och vatten samt genom buller, skakning och andra liknande störningar, dvs. i allt väsentligt sådana skador som i dag omfattas av miljöskyddslagens skadestandsregler. Vidare gäller den skador på grund av sprängnings- och grävningsarbeten och liknande. Skadeståndsrättsliga regler för sådana skador finns i dag delvis i 3 kap. jordabalken delvis i rättspraxis. Huvudprincipen i miljöskadelagen är liksom i gällande regler att den som orsakar miljöskador skall bära ett strikt ansvar. Undantag görs dock i propositionen för skador som härrör från orts- och allmänvanliga störningar. Enligt 1 § tredje stycket förslaget till miljöskadelag skall sålunda, om en skada inte orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet, ersättning utgå endast i den mån störningen inte skäligen bör tillåtas med hänsyn till förhållandena på orten eller dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

I motion 300 (m) (yrkande 1) att strikt ansvar skall gälla också vid orts- eller allmänvanliga störningar utom i vissa särskilt angivna undantagsfall.

Enligt motionären kan förslaget i propositionen leda till att miljöfarlig verksamhet medvetet lokaliseras till orter som redan har miljöproblem eftersom risken för skadeståndsskyldighet då blir mindre. Motionären anser att vissa undantag från det strikta ansvaret måste finnas och nämner som exempel luktolägenheter från jordbrukets animalieproduktion och massaindustrin. Dessa undantag bör preciseras i lagtexten. Undantag bör däremot inte gälla skador som uppstår på mark, växter och djur till följd av besprutning.

Även i motion 301 (c) framhålls att den nya miljöskadelagen kan medföra en koncentration av miljöfarlig verksamhet till orter där miljöstörningar redan förekommer. Motionärerna anser det inte skäligt att toleransgränserna för miljöskador skall bedömas olika allt efter lokaliseringen. I stället bör en miljöstörande verksamhet bedömas efter sin skadeseffekt. Motionärerna yrkar (yrkande 2) att riksdagen uttalar vikten av att miljöstörande verksamhet inte tillåts koncentreras till redan ur miljösynpunkt utsatta orter i enlighet med vad som anförs i motionen.

Med anledning av vad motionärerna anför om etableringen av miljöskadliga företag vill utskottet till en början påpeka att frågan huruvida miljöfarlig verksamhet skall få bedrivas på en ort som redan tidigare är utsatt för miljöstörningar skall prövas inom ramen för miljöskyddslagens tillåtlighetsregler. Något uttalande rörande tillämpningen av den lagen anser utskottet sig inte böra göra i förevarande lagstiftningsärende.

Vad beträffar undantagsregeln i miljöskadelagen och dess konsekvenser vill utskottet framhålla att det sedan länge ansetts att ett strikt skadeståndsansvar bör gälla för miljöskador bara när dessa överstiger en viss toleransgräns. Enligt 30 § miljöskyddslagen är sålunda den som orsakar olägenheter på grund av miljöfarlig verksamhet inte skyldig att utge ersättning för olägenheter som skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller deras allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Redan för närvarande finns det alltså ett undantag från det strikta ansvaret för miljöskador när störningarna är orts- eller allmänvanliga. Den nu föreslagna undantagsbestämmelsen har en generell räckvidd och blir således tillämplig också på sådana skador som i dag inte omfattas av miljöskyddslagen. Som närmare redovisas i propositionen får regeln emellertid i praktiken sin största betydelse vid föroreningsskador.

I likhet med departementschefen anser utskottet det naturligt att ett strikt ansvar för föroreningsskador m. m. i första hand begränsas till skador som inte är orts- eller allmänvanliga. Att undantagsregeln getts en generell räckvidd finner utskottet ändamålsenligt med hänsyn till att det kan vara svårt att närmare precisera i vilka fall den inte bör vara tillämplig. I den praktiska tillämpningen torde den nya lagen dock inte innebära någon mera väsentlig ändring i förhållande till gällande rätt. Redan av detta skäl anser utskottet att motionärernas farhågor saknar grund. Utskottet vill vidare peka på att undantagsregeln inte innebär att skadegöraren helt befrias från ansvar. Har skadan vållats uppsåtligt eller av vårdslöshet gäller ansvaret fullt ut. I andra fall skall en skälighetsbedömning ske varvid bl. a. skadans art och typen av den skadegörande verksamheten är några faktorer som får vägas in. Som framhålls i propositionen (s. 41) bör man dock liksom nu inte kunna

åberopa att en störning är orts- eller allmänvanlig när den skadelidandes hälsa försämras.

LU 1985/86:25

Framhållas bör också att en störning som i dag får anses falla inom toleransgränsen i framtiden kan komma att bedömas annorlunda allt eftersom värderingarna i samhället ändras och tekniken när det gäller att förebygga störningar utvecklas. Med anledning av vad som uttalas i motion 301 om att miljöstörande verksamhet skall bedömas efter sin effekt förtjänar det att påpekas att miljöskadelagen i så måtto avviker från nuvarande regler att toleransgränsen i fortsättningen knyts till störningen och inte till skadan som orsakas av störningen. Även alldagliga skador skall således ersättas om de beror på en ovanlig störning.

Med hänvisning till det anförda tillstyrker utskottet bifall till propositionen i aktuell del och avstyrker bifall till yrkande 1 i motion 300 och yrkande 2 i motion 301.

Ersättningsgilla skador

Enligt miljöskyddslagen gäller strikt skadeståndsansvar för person- och sakskador. Också ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk skada som inte har samband med person- eller sakskada, omfattas av det strikta ansvaret. I fall då en miljöskada inte vållats uppsåtligt eller genom försummelse ersätts den dock bara när den är av någon betydelse. Till skillnad från miljöskyddslagen torde någon skyldighet att ersätta rena förmögenhetsskador inte föreligga när skadeståndsskyldigheten grundas på 3 kap. jordabalken eller på de principer om skadeståndsskyldighet vid farlig verksamhet som utbildats i rättspraxis. Enligt skadeståndslagen ersätts ren förmögenhetsskada endast när skadan orsakats genom brott.

Enligt 1 § första och andra styckena förslaget till miljöskadelag skall ersättning för miljöskador omfatta person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada. Person- och sakskador skall ersättas oavsett om skadan är väsentlig eller inte. Ren förmögenhetsskada ersätts däremot endast om den är av någon betydelse.

I motion 299 (c) och 301 (c) yrkas (yrkande 1 resp. 3) att också rena förmögenhetsskador som inte är av betydelse skall omfattas av skadeståndsskyldigheten. Motionären i motion 299 anför att alla skador som drabbar en skadelidande måste medföra rätt till ersättning i ett rättssamhälle. I motion 301 framhålls att det för den skadelidande är lika väsentligt att få ersättning för förmögenhetsskada som för person- och sakskada. Motionärerna framhåller att det i propositionen inte redovisas några skäl varför en fastighetsägare skall behöva tåla mindre skador på sin fastighet.

Som framgår av redogörelsen ovan innebär förslaget i propositionen en väsentlig utvidgning av skadeståndsansvaret vid miljöskador. Sålunda skall det i fortsättningen inte gälla något undantag för oväsentliga skador när det är fråga om skador på personer och saker. Vidare utvidgas möjligheten att få ersättning för rena förmögenhetsskador till att omfatta alla miljöskador. Som framhålls i propositionen torde det just vid miljöskador vara vanligt förekommande att skadan utgörs av ren förmögenhetsskada. För stora grupper skadelidande kommer därför ersättningsmöjligheterna att påtagligt

förbättras med den i propositionen föreslagna ordningen. Enligt utskottets mening talar således starka skäl för den föreslagna utvidgningen av skadeståndsansvaret.

LU.1985/86:25

När det därefter gäller frågan om mindre betydelsefulla förmögenhetsskador skall undantas vill utskottet erinra om att rena förmögenhetsskador normalt inte ersätts i andra fall än då de orsakats genom brott. I likhet med departementschefen anser utskottet inte att det föreslagna undantaget för oväsentliga skador kan inge några principiella betänkligheter. Härtill kommer att rena förmögenhetsskador som är oväsentliga framstår som föga ersättningsvärda.

Med anledning av vad som anförs i motionerna finner utskottet anledning att stryka under att som rena förmögenhetsskador anses endast skador som inte har något samband med en person- eller sakskada. Har exempelvis fasaden på en byggnad missfärgats eller eljest skadats på grund av luftförorening och värdet på fastigheten sjunkit till följd härav föreligger en sakskada och värdeminskningen skall då ersättas. En ren förmögenhetsskada föreligger däremot om värdet på fastigheten sjunker på grund av exempelvis att ett företag i dess närhet orsakar olägenheter i form av buller eller lukt. Vidare tar undantagsbestämmelsen enbart sikte på bagatellartade ekonomiska skador. Någon särskild värdegräns finns inte i lagtexten utan det får ankomma på de rättstillämpande myndigheterna att avgöra vad som skall anses vara en bagatellartad skada. Som anges i propositionen torde ett riktmärke kunna vara det självrisabelopp som i normalfallet förekommer i hemförsäkringen. I fråga om skada som gäller en fastighet bör dock bedömningen ske mot bakgrund av fastighetens värde varvid vägledning kan hämtas från motiven till den föreslagna plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1).

Utöver det anförda vill utskottet framhålla att det är tvivelaktigt om motionärernas förslag skulle medföra några mera påtagliga fördelar för de skadelidande. Ofta torde det nämligen vara svårt att styrka att en förmögenhetsskada uppkommit när det endast är fråga om mindre belopp. I vart fall kan bevissvårigheter uppstå när det gäller sambandet mellan en bagatellartad skada och en miljöstörning. Utskottet vill också hänvisa till att processekonomiska skäl talar för att oväsentliga förmögenhetsskador hålls utanför.

På grund av det anförda tillstyrker utskottet förslaget i propositionen i aktuell del och avstyrker motion 299 yrkande 1 och 301 yrkande 3.

Preskriptionstiden vid miljöskador

I propositionen framläggs inte förslag till några särskilda regler om preskriptionstid för krav på ersättning för miljöskador. De allmänna reglerna i preskriptionslagen (1981:130) kommer således att gälla i fråga om sådana skadeståndskrav vilket innebär en tioårig preskriptionstid som räknas från den skadegörande handlingen.

Motionärerna i motionerna 299 (c) och 300 (m) framhåller att vid miljöskador det ofta förhåller sig så att skadan uppträder först lång tid efter den skadegörande handlingen. Med en tioårig preskriptionstid kan då rätten till skadestånd ha blivit preskriberad. I motionerna pekas på att särskilt

personskador i form av cancer och genetiska skador kan yppa sig först efter lång tid och motionären i motion 299 anser att preskriptionstiden vid personskador bör vara 20 år och i motion 300 uttalas att preskriptionstiden bör vara 25 år. I motion 300 anförs också att en 15-årig preskriptionstid bör gälla vid skador på mark, vatten, växter och djur. Motionärerna yrkar att vad som anförts skall ges regeringen till känna (yrkande 3 resp. 2).

I motion 301 (c) begärs (yrkande 5) att riksdagen skall besluta att införa en regel om att preskriptionstiden skall räknas från den tidpunkt då en skada eller störning uppstod. Som skäl härför hänvisas till att många miljöskador uppträder först efter lång tid och i inledningsskedet är svårbedömda. Av denna anledning räknas tiden för åtalpreskription vid olika miljöbrott från den tidpunkt skadeeffekten uppstod. Enligt motionärerna bör preskriptionstiden för skadeståndsanspråk anpassas till vad som gäller vid miljöbrotten.

Utskottet delar uppfattningen att det kan dröja lång tid innan de skadliga följderna av en miljöfarlig verksamhet upptäcks. Vid personskador kan sålunda den skadliga förändringen vara smygande och långsam och kanske inte bli uppmärksammas förrän lång tid efter det den börjat. I sådana fall kan det med nuvarande preskriptionstid inträffa att den skadelidandes ersättningsanspråk hinner preskriberas innan skadan blivit känd eller dess samband med viss miljöfarlig verksamhet klarlagts.

Frågan om ersättning för miljöskador som visar sig långt efter den skadegörande handlingen har tagits upp i direktiven till den kommitté som tillkallats för att utreda hur ett fondsystem för ersättning av miljöskador m. m. bör vara uppbyggt. Enligt direktiven skall kommittén överväga om ersättning från ett fondsystem bör kunna utbetalas då eventuella skadeståndsanspråk är preskriberade enligt gällande regler. I den nu aktuella propositionen anför departementschefen att ersättning från fonden bör kunna betalas även för sena skador som har uppkommit innan fonden har inrättats. Härigenom kan alltså även ersättning utgå för sådana skadeståndsanspråk som har preskriberats innan fonden har kommit till.

I likhet med departementschefen anser utskottet att i de fall skadeståndskrav preskriberats enligt nuvarande regler det är en bättre lösning att ersättning får utgå från ett fondsystem än att preskriptionsreglerna ändras. I avvaktan på resultatet av kommitténs arbete och regeringens överväganden med anledning av det bör enligt utskottet ett slutligt ställningstagande till frågan om preskriptionstidens längd anstå.

Med anledning av vad som anförs i motion 301 om preskriptionstiden vid miljöbrott vill utskottet tillägga följande. Regler om åtalpreskription finns i 35 kap. brottsbalken. Bestämmelserna innebär att påföljd inte får ådömas om inte den misstänkte har häktats eller fått del av åtal för brottet inom viss tid (preskriptionstid). Olika preskriptionstid gäller allt efter brottets svårhet. Av 35 kap. 4 § brottsbalken följer att preskriptionstiden aldrig börjar löpa förrän brottet har blivit fullbordat. Liksom när det gäller vissa andra brottsliga gärningar krävs vid några av de i brottsbalken straffbelagda miljöbrotten att en skadlig effekt skall ha inträtt innan ansvar kan ådömas. Brottet är således inte fullbordat förrän effekten har inträtt. Några särskilda regler om preskriptionstidens längd vid miljöbrott gäller däremot inte och förslag i denna riktning har tidigare avvisats av riksdagen (se JoU 1980/81:21, JuU 1980/81:37).

Att preskriptionstiden för skadeståndsanspråk räknas från den skadegörande handlingen medan tiden för åtalspreskription i vissa fall räknas från uppkomsten av en skada skulle i fall då skadan yppar sig sent kunna leda till att skadeståndsanspråk på grund av ett miljöbrott preskriberades före brottet. Genom en särskild bestämmelse i preskriptionslagen (3 §) har emellertid föreskrivits att skadeståndsfordran i anledning av brott inte preskriberas före utgången av tiden för åtalspreskription. Har frågan om ansvar för brottet avgjorts innan tiden för åtalspreskription löpt ut eller åtalspreskriptionen brutits är dock denna bestämmelse inte tillämplig utan då gäller i stället att skadeståndsanspråket tidigast preskriberas ett år efter det att dom eller slutligt beslut i ansvarsfrågan meddelades. På grund av bestämmelserna i preskriptionslagen har således en skadelidande alltid möjlighet att föra talan om ersättning på grund av miljöbrott så länge inte tiden för åtalspreskription löpt ut.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet bifall till motionerna 299 yrkande 3, 300 yrkande 2 och 301 yrkande 5.

Rättshjälp i miljöskademål

I motion 300 (m) och Ju722 (c) tas upp en fråga om rättshjälp för utredningskostnader i miljöskadeärenden.

I 9 § rättshjälpslagen (1972:429) anges vilka slags kostnader som skall anses som kostnader för rättshjälpen och som alltså betalas av staten. Bland dessa är kostnader för bevisning vid allmän domstol och kostnader för nödvändig utredning i angelägenhet som kan komma under sådan domstols prövning (utomprocessuell utredning). Särskilda föreskrifter gäller i fråga om vem som får besluta om utomprocessuell utredning. Enligt huvudregeln är det rättshjälpsnämnden. Biträde enligt rättshjälpslagen får dock besluta om utredning av mindre omfattning (25 §). Enligt 23 § rättshjälpsförordningen (1979:938) skall som utredning av mindre omfattning anses utredningar vars beräknade kostnader inte överstiger ett halvt basbelopp, dvs. för närvarande ca 11 000 kr.

I motion 300 hänvisas till att kostnaderna för utredningar i miljöskadefrågor ofta uppgår till betydande belopp och att beslut om rättshjälp för dessa därför oftast skall fattas av rättshjälpsnämnderna som emellertid är mycket restriktiva. Motionären anser att det är angeläget att en enskild skadelidande som saknar ekonomiska resurser kan genom rättshjälpen få möjlighet att genomföra den utomprocessuella utredning som behövs för en skadeståndstalan. Rättshjälpslagen bör därför ändras så att det klart framgår att kostnaden för tekniska utredningar skall ersättas ur rättshjälpen. Motionären yrkar att det anförda skall ges regeringen till känna (yrkande 3).

I motion Ju722 framhålls att rättshjälpen bör täcka miljöskadelidandes skäligena kostnader också när det gäller tekniska utredningar och annan experthjälp. Motionären yrkar att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att rättshjälpen ökas i enskilda miljösmål.

Som påpekas i motion 300 har miljöskadeutredningen i sitt betänkande tagit upp frågan om rättshjälp i miljöskademål. Enligt utredningen bör det i lagtexten markeras att rättshjälpsnämnderna vid prövningen av om utom-

processuell utredning av tekniskt eller medicinskt slag skall beslutas i skadeståndstvister har rätt att visa en viss generositet. I betänkandet föreslås en ändring i 25 § rättshjälpslagen av innebörd att om den begärda sakkunnigutredningen gäller teknisk eller medicinsk fråga i en skadeståndstvist skall vid prövningen av ansökningsen särskilt beaktas om saken har väsentlig betydelse för sökanden och inte kan bedömas utan sakkunnig.

Spörsmålet har också prövats av riksdagen flera gånger tidigare med anledning av motioner, senast år 1984. I sitt av riksdagen godkända betänkande JuU 1983/84:18 hänvisade justitieutskottet till miljöskadeutredningens betänkande och till att frågan om rättshjälp för utredningskostnader prövades av rättshjälpskommittén. Justitieutskottet framhöll att nuvarande reglering av frågan måste anses mindre tillfredsställande i vissa hänseenden. Någon anledning för riksdagen att vidta någon åtgärd fann justitieutskottet inte föreligga med hänsyn till då pågående överväganden.

I den nu aktuella propositionen anför departementschefen att miljöskadeutredningens förslag beträffande rättshjälpslagen inte bör behandlas i detta lagstiftningsärende. Ställning i frågan bör enligt departementschefen i stället tas i samband med behandlingen av de förslag rättshjälpskommittén lagt fram i betänkandena (SOU 1984:66) Den allmänna rättshjälpen och (SOU 1985:4) Rättshjälp, offentliga biträden, organisationsfrågor m. m.

Med hänsyn till riksdagens tidigare ställningstagande i frågan och departementschefens uttalanden anser utskottet att motion 300 yrkande 3 och motion Ju722 inte bör föranleda någon riksdagens vidare åtgärd.

Propositionen i övrigt

Utöver vad utskottet anført i föregående avsnitt föranleder propositionen inte några erinringar eller särskilda uttalanden från utskottets sida.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *obligatorisk miljöskyddsförsäkring*
att riksdagen avslår motionerna 1985/86:L267 yrkande 1, 1985/86:299 yrkande 4, 1985/86:300 yrkande 4 och 1985/86:301 yrkande 4,
2. beträffande *miljöskadefond*
att riksdagen avslår motion 1985/86:L267 yrkande 2,
3. beträffande *rörliga störningskällor*
att riksdagen avslår motion 1985/86:299 yrkande 2,
4. beträffande *samordning mellan miljöskyddslagen och miljöskadelagen*
att riksdagen avslår motion 1985/86:301 yrkande 1,
5. beträffande *förmögenhetsskador*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:299 yrkande 1 och 1985/86:301 yrkande 3 antar det i proposition 1985/86:83 framlagda förslaget till miljöskadelag såvitt avser 1 § andra stycket,
6. beträffande *orts- och allmänvanliga störningar*
att riksdagen med avslag på motionerna 1985/86:300 yrkande 1 och

1985/86:301 yrkande 2 antar 1 § tredje stycket förslaget till miljöskadelag,

LU-1985/86:25

7. beträffande *preskriptionstiden*

att riksdagen avslår motionerna 1985/86:299 yrkande 3, 1985/86:300 yrkande 2 och 1985/86:301 yrkande 5,

8. beträffande *rättshjälp*

att riksdagen avslår motionerna 1985/86:300 yrkande 3 och 1985/86:Ju722,

9. beträffande *miljöskadelagen i övrigt*

att riksdagen antar förslaget till miljöskadelag i den mån det inte omfattas av vad utskottet hemställt ovan,

10. beträffande *övriga lagförslag*

att riksdagen antar de i propositionen framlagda förslagen till lag om ändring i jordabalken och lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387).

Stockholm den 3 april 1986

På lagutskottets vägnar

Per-Olof Strindberg

Närvarande: Per-Olof Strindberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Martin Olsson (c), Inga-Britt Johansson (s), Bengt Kronblad (s), Inger Hestvik (s), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Gunnar Thollander (s), Berit Löfstedt (s), Hans Rosengren (s), Ewy Möller (m), Kjell-Arne Welin (fp) och Kersti Johansson (c).

1. Obligatorisk miljöskyddsförsäkring (mom. 1)

Martin Olsson (c), Bengt Harding Olson (fp), Kjell-Arne Welin (fp) och Kersti Johansson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 7 med "Utskottet kan" och slutar på s. 8 med "vidare åtgärd" bort ha följande lydelse:

Som framhålls i motion 301 bör principen inom miljörätten vara att företag som driver miljöfarlig verksamhet skall bära samtliga kostnader för verksamheten. Ett krav på ansvarsförsäkring vid miljöfarlig verksamhet ligger enligt utskottets mening helt i linje med denna princip. Samtidigt medför ett försäkringsobligatorium att den skadelidandes ställning avsevärt förbättras. Framför allt kommer man då till rätta med de fall då skadevällaren saknar ekonomiska förutsättningar att betala ersättning liksom de fall då det företag som drivit den farliga verksamheten har upphört när skadestandsfrågan aktualiseras och det alltså inte finns någon mot vilken ett skadestandskrav kan riktas. Genom införandet av ett krav på ansvarsförsäkring skulle man också, som påpekas i motionerna, kunna öka företagens benägenhet att vidta förebyggande åtgärder.

Enligt utskottets mening talar således starka skäl för att ansvarsförsäkring bör vara obligatorisk vid miljöfarlig verksamhet. Utskottet har också tidigare ställt sig positivt till tanken på en obligatorisk ansvarsförsäkring vid sprängningsskador. De närmare förutsättningarna för införandet av ett försäkringsobligatorium bör därför utredas. Även med ett försäkringsobligatorium framstår det emellertid som angeläget att det inrättas en miljöskadefond. Ersättning ur en sådan fond bör dock utgå först när det visar sig att den skadelidande inte kan få sina skador ersatta av skadegöraren eller från dennes ansvarsförsäkring. Med hänsyn till det nära samband som råder mellan frågorna om ansvarsförsäkring och en miljöskadefond anser utskottet det lämpligt att miljöskadefondskommittén genom tilläggsdirektiv får i uppdrag att överväga utformningen av regler om ansvarsförsäkring vid miljöskador. Vid sina överväganden bör kommittén särskilt pröva frågan i vad mån skadevällarens möjligheter att utöva sin regressrätt kan ökas och stärkas. Ett annat viktigt spörsmål som bör övervägas är i vad mån ersättning från en ansvarsförsäkring skall kunna utgå i fall när skadan inte orsakats genom uppsåt eller oaktsamhet.

Vad utskottet sålunda anfört bör ges regeringen till känna. Ställningstagandet innebär att utskottet tillstyrker bifall till motion 301 yrkande 4 och att motionerna L267, 299 och 300 i denna del i allt väsentligt blir tillgodosedda.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *obligatorisk miljöskyddsförsäkring*

att riksdagen med bifall till motion 1985/86:301 yrkande 4 och med anledning av motionerna 1985/86:L267 yrkande 1, 1985/86:299 yrkande 4 och 1985/86:300 yrkande 4 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om tilläggsdirektiv till kommittén för utredning av frågan om en miljöskadefond.

2. Samordning mellan miljöskyddslagen och miljöskadelagen (mom. 4) LU 1985/86:25

Martin Olsson (c), Bengt Harding Olson (fp), Kjell-Arne Welin (fp) och Kersti Johansson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 10 som börjar med "Utskottet vill" och slutar med "yrkande 1" bort ha följande lydelse:

Utskottet vill för sin del framhålla att reglerna i miljöskyddslagen och i andra miljörättsliga författningar har stor betydelse för den skadeståndsrättsliga regleringen av miljöskador. Även i övrigt finns det många beröringspunkter mellan miljörätten och den nu föreslagna miljöskadelagen. Som ovan berörts överensstämmer tillämpningsområdena för miljöskyddslagen och miljöskadelagen inte med varandra, något som kan medföra problem i den praktiska tillämpningen. Utskottet delar därför motionärernas uppfattning att det finns ett behov av en samordning mellan regelsystemen. Hur en sådan samordning skall ske kan utskottet dock inte uttala sig om. Utskottet vill understryka vikten av att regeringen i samband med sina överväganden med anledning av miljöskyddsutredningens betänkanden (Ds Jo 1983:1) Förening av mark och grundvatten samt (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II tar upp frågan om samordning till närmare prövning. Vad utskottet sålunda anfört bör riksdagen med anledning av motion 301 yrkande 1 som sin mening ge regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *samordning mellan miljöskyddslagen och miljöskadelagen*

att riksdagen med anledning av motion 1985/86:301 yrkande 1 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört om samordning mellan regelsystemen.

3. Förmögenhetsskador (mom. 5)

Per-Olof Strindberg (m), Martin Olsson (c), Bengt Harding Olson (fp), Nic Grönvall (m), Ewy Möller (m), Kjell-Arne Welin (fp) och Kersti Johansson (c) anser

dels att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "Med anledning" och slutar med "(prop. 1985/86:1)" bort ha följande lydelse:

Med anledning av vad som anförs i motionerna finner utskottet anledning att stryka under att som rena förmögenhetsskador anses endast skador som inte har något samband med en person- eller sakskada. Har exempelvis fasaden på en byggnad missfärgats eller eljest skadats på grund av luftförorening och värdet på fastigheten sjunkit till följd härav föreligger en sakskada, och värdeminskningen skall då ersättas. En ren förmögenhetsskada föreligger däremot om värdet på fastigheten sjunker på grund av exempelvis att ett företag i dess närhet orsakar olägenheter i form av buller eller lukt. Vidare tar undantagsbestämmelsen enbart sikte på ekonomiska skador som inte är av någon betydelse. Någon särskild värdegräns finns inte i lagtexten utan det får ankomma på de rättstillämpande myndigheterna att avgöra vad som skall

anses vara en inte ersättningsgill skada. Som anges i propositionen torde ett riktmärke kunna vara det självriskbelopp som i normalfallet förekommer i hemförsäkringen. I fråga om skada som gäller en fastighet bör dock bedömningen ske mot bakgrund av fastighetens taxeringsvärde. Till skillnad från departementschefen anser utskottet emellertid inte att motiven till den föreslagna plan- och bygglagen (prop. 1985/86:1) härvid bör tjäna till vägledning. En tillämpning av dessa skulle nämligen leda till att även ganska betydande förmögenhetsskador lämnades utanför ersättningsreglerna. I stället bör en gräns dras vid högst 5 % av taxeringsvärdet före skadan. Härigenom uppnås i huvudsak överensstämmelse med den värderingsprincip som kommit till uttryck i rättsfallet NJA 1977 s. 424. Utskottet vill framhålla att också en lägre procentsats bör kunna tillämpas om det med hänsyn till omständigheterna framstår som skäligt. I den mån en skada i det enskilda fallet bedöms inte sakna betydelse skall den ersättas i sin helhet.

dels att den del av utskottets yttrande på s. 13 som börjar med "På grund" och slutar med "yrkande 3" bort ha följande lydelse:

Genom vad utskottet sålunda anfört får synpunkterna i motionerna 299 och 301 anses tillgodosedda i inte obetydlig utsträckning. Någon riksdagens åtgärd med anledning av yrkande 1 i motion 299 och yrkande 3 i motion 301 är därför inte erforderlig.

4. Preskriptionstiden (mom. 7)

Martin Olsson och Kersti Johansson (båda c) anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 14 med "Utskottet delar" och slutar på s. 15 med "yrkande 5" bort ha följande lydelse:

I likhet med motionärerna anser utskottet att det ofta dröjer länge innan de skadliga effekterna av en miljöfarlig verksamhet visar sig. Särskilt vid personskador kan den skadliga förändringen vara smygande och långsam. Med nuvarande preskriptionstid på tio år från den skadegörande handlingen kan det därför många gånger inträffa att den skadelidandes ersättningsanspråk hinner preskriberas innan skadan blivit känd eller dess samband med en viss miljöstörning klarlagts.

På grund av det anförda anser utskottet att starka skäl talar för att en särskild längre preskriptionstid bör gälla vid miljöskador. Miljöskadeutredningen lade också fram ett förslag om en 25-årig preskriptionstid vid vissa miljöskador, och åtskilliga remissinstanser uttalade sig för en förlängning av preskriptionstiden.

I motionerna läggs fram olika förslag till hur preskriptionstiden skall bestämmas. Utan en närmare utredning av frågan anser sig utskottet inte böra ta ställning till vilken av de föreslagna lösningarna som bör väljas. Enligt utskottets mening talar emellertid vissa omständigheter för att man i första hand bör sträva efter att åstadkomma en sådan ordning som förordas i motion 301, dvs. att preskriptionstiden knyts till uppkomsten av en miljöskada. Bl. a. uppnås härigenom en anpassning till vad som gäller beträffande åtalspreskription vid miljöbrott.

På grund av det anförda anser utskottet att frågan om preskriptionstiden

bör bli föremål för ytterligare utredning. Med hänsyn till det nära sambandet mellan denna fråga och det utredningsarbete som pågår beträffande inrättandet av en miljöskadefond anser utskottet att frågan lämpligen bör övervägas i det sammanhanget.

Vad utskottet sålunda anfört med anledning av motionerna 299 yrkande 3, 300 yrkande 2 och 301 yrkande 5 bör ges regeringen till känna.

dels att utskottets hemställan under 7 bort ha följande lydelse:

7. beträffande *preskriptionstiden*

att riksdagen med anledning av motionerna 1985/86:299 yrkande 3, 1985/86:300 yrkande 2 och 1985/86:301 yrkande 5 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Propositionens lagförslag

LU 1985/86:25
Bil.

1 Förslag till

Miljöskadelag

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Skadestånd enligt denna lag utges för personskada, sakskada och ren förmögenhetsskada som verksamhet på en fastighet har orsakat i sin omgivning.

Ren förmögenhetsskada som inte har orsakats genom brott ersätts dock endast om skadan är av någon betydelse.

Skada som inte har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet ersätts bara i den mån den störning som har orsakat skadan inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

2 § Lagen tillämpas inte på skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning i fall då särskilda bestämmelser gäller.

Förutsättningar för skadestånd

3 § Skadestånd utges för skador genom

1. förorening av vattendrag, sjöar eller andra vattenområden,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning, eller
8. annan liknande störning.

Första stycket 1–3 gäller inte skador som har orsakats av verksamhet som bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983: 291).

En skada skall anses ha orsakats genom en störning som avses i första stycket, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

4 § Skadestånd utges också för skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål, om skadan orsakas av sprängningsarbete eller av annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

5 § I andra fall än som anges i 3 eller 4 § utges skadestånd för skador som orsakas av grävning eller liknande arbete, om den som utför eller låter utföra arbetet har försummat att vidta sådana skyddsåtgärder som anges i 3 kap. 3 § jordabalken eller i annat hänseende har brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Om arbetet är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk, skall den skada som orsakas av arbetet ersättas även om den som utför eller låter utföra arbetet inte har varit försumlig.

6 § Skyldighet att utge skadestånd enligt denna lag har den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträtthavare. Samma skadeståndsskyldighet har andra som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten och som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

Om någon annan som brukar fastigheten bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten är han skadeståndsskyldig enligt denna lag endast om han har orsakat skadan uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

7 § Skyldighet att utge skadestånd enligt denna lag har också den som, utan att vara fastighetsägare, tomträtthavare eller annan brukare av fastigheten, i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten.

8 § Skall två eller flera ersätta samma skada enligt denna lag, svarar de solidariskt för skadeståndet i den mån inte annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åligger någon av dem.

Vad de solidariskt ansvariga har betalt i skadestånd skall, om inte annat har avtalats, fördelas mellan dem efter vad som är skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, möjligheterna att förebygga skadan och omständigheterna i övrigt.

Ersättning för framtida skador på egendom

9 § Kan i fråga om skador som avser egendom ersättningens belopp lämpligen uppskattas på förhand, skall ersättning bestämmas för framtida skador, om en part begär det.

Om det finns skälig anledning, kan ersättningen bestämmas till ett visst årligt belopp. Ändras förhållandena sedan ersättningen har bestämts på detta sätt, kan ersättningen jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till de ändrade förhållandena.

10 § I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning som fastställs att utges på en gång för framtida skador på en fastighet och som tillkommer ägaren av fastigheten eller en innehavare av tomträtt i denna tillämpas expropriationslagen (1972:719). Även när det gäller verkan av sådan nedsättning, fördelning och utbetalning skall den lagen tillämpas.

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning enligt första stycket har blivit för lågt beräknad och ersättningen till följd av överenskommelse mellan den ersättningsskyldige och den ersättningsberättigade eller av annan anledning inte har blivit prövad av domstol, har borgenären rätt till gottgörelse av den ersättningsskyldige mot att hans fordran i denna del skrivs av på fordringshandlingen.

Inlösen av fastighet

11 § Medför en verksamhet som avses i denna lag att en fastighet helt eller delvis blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet, skall fastigheten eller fastighetsdelen på ägarens begäran inlösas av den som bedriver verksamheten.

I fråga om sådan inlösen tillämpas expropriationslagen (1972:719). Be-
träffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före
det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

12 § Den som vill framställa anspråk på ersättning enligt denna lag skall väcka talan vid den tingsrätt inom vars område den skadegörande verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits.

Avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på annans mark, skall talan dock väckas vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller har bedrivits. Detsamma gäller om någon vill begära gottgörelse enligt 10 § andra stycket eller fordra inlösen enligt 11 §. Gemensamt med ett mål som avses i första eller andra meningen får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål mellan samma eller olika parter, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

13 § Den som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet som kan medföra sådan skada som avses i 3 § kan begära prövning av ersättningsfrågan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten i huvudsak bedrivs eller skall bedrivas.

14 § I fråga om rättegångskostnader skall i mål enligt 11 eller 13 § tillämpas bestämmelserna om kostnader i expropriationsmål. Om ett yrkande om inlösen enligt 11 § ogillas, gäller dock bestämmelserna om rättegångskostnader i rättegångsbalken. Dessa bestämmelser tillämpas också i andra mål enligt denna lag.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.
2. Även om ett skadefall har inträffat efter ikraftträdandet skall lagen inte tillämpas, om skadan är en följd av en störning som har upphört före ikraftträdandet.
3. Har talan som rör en fråga som regleras i lagen väckts före ikraftträdandet, handläggs målet även efter denna tidpunkt enligt äldre bestämmelser.

2 Förslag till

Lag om ändring i jordabalken

LU 1985/86:25

Bil.

Häri genom föreskrivs i fråga om jordabalken¹
dels att 3 kap. 4 och 6 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 3 kap. 3 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

3 §²

Den som ämnar utföra grävning eller liknande arbete på sin mark skall *vidtaga* varje skyddsåtgärd som kan anses nödvändig för att förebygga skada på angränsande mark. *Han skall ersätta skada som uppkommer till följd av att han eller någon som han anlitat underlåtit att vidtaga sådan åtgärd eller i annat hänseende brustit i omsorg vid arbetets utförande.*

Medför skyddsåtgärd uppenbarligen högre kostnad än den skada som åtgärden avser att förebygga, får åtgärden underlåtas. Skadan skall dock ersättas. Om det *begäres*, skall säkerhet enligt vad som sägs i 2 kap. utskökningsbalken ställas hos länsstyrelsen för ersättning innan arbetet börjar.

Är byggnad eller annan anläggning som hör till angränsande mark, till följd av vårdslöshet vid uppförandet eller brist i underhållet, av sådan beskaffenhet att särskild skyddsåtgärd är nödvändig för att förebygga skada med anledning av arbete som icke sträcker nedanför vanligt källardjup, skall åtgärden bekostas av den angränsande markens ägare.

Den som ämnar utföra *eller låta utföra* grävning eller liknande arbete på sin mark skall *vidta* varje skyddsåtgärd som kan anses nödvändig för att förebygga skada på angränsande mark. *Bestämmelser om ersättning för skador till följd av grävning eller liknande arbete finns i miljöskadelagen (1986:000).*

Medför skyddsåtgärd uppenbarligen högre kostnad än den skada som åtgärden avser att förebygga, får åtgärden underlåtas. Skadan skall dock ersättas *enligt bestämmelserna i miljöskadelagen*. Om det *begärs*, skall säkerhet enligt vad som sägs i 2 kap. utskökningsbalken ställas hos länsstyrelsen för ersättningen innan arbetet börjar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

¹ Balken omtryckt 1971: 1209.

² Senaste lydelse 1981: 784.

Lag om ändring i miljöskyddslagen (1969: 387)

Härigenom föreskrivs i fråga om miljöskyddslagen (1969: 387)¹

dels att 30–33 och 35 §§ skall upphöra att gälla,

dels att 34, 37 och 51 §§ samt rubriken närmast före 34 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Ersättning m. m.

Enskilt anspråk m. m.

34 §

Den som vill framställa *ersättningsanspråk eller annat* enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid *fastighetsdomstol som anges i 33 §*. Även den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet kan påkalla prövning av ersättningsfråga på sätt som nu sagts. Han skall därvid ange de ersättningsbe-
lopp som han erhjuder.

Den som vill framställa enskilt anspråk *enligt denna lag* på grund av miljöfarlig verksamhet skall väcka talan vid *den fastighetsdomstol inom vars område den miljöfarliga verksamheten i huvudsak utövas eller skall utövas*.

37 §

I mål enligt 34 § andra punkten äger bestämmelserna om kostnad i expropriationsmål motsvarande tillämpning.

Ogillas talan som avses i 36 § på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och erhållit tillstånd enligt denna lag, skall domstolen efter omständigheterna förordna att vardera parten skall själv bära sin rättegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera.

51 §

Vill någon för att utreda verkningarna av miljöfarlig verksamhet som han utövar eller ämnar utöva företaga mätning eller annat undersökningsarbete på fast egendom som annan äger eller innehar, kan länsstyrelsen, om skäl föreligger, föreskriva att tillträde till egendomen skall lämnas under viss tid. Behöver mätapparat eller liknande instrument utsättas kan länsstyrelsen även föreskriva förbud vid vite att rubba eller skada instrumentet.

Föreskrift som avses i första stycket kan meddelas även på ansökan av den som skall utföra undersökning som avses i 43 § andra stycket andra punkten.

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om er-

Undersökningsarbetet skall utföras så att minsta skada och intrång vållas. För skada och intrång skall ersättning lämnas av den som utövar eller ämnar utöva den miljöfarliga verksamheten. Talan om er-

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

sättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 33 §.

sättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 34 §.

LU 1985/86:25
Bil.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986. Äldre bestämmelser skall dock tillämpas i fråga om skador till följd av störningar som har upphört före ikraftträdandet.

