

Regeringens proposition

1985/86:83

om ersättning för miljöskador



Prop.
1985/86:83

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 19 december 1985.

På regeringens vägnar

Olof Palme

Sten Wickbom

Propositionens huvudsakliga innehåll

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.

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. Lika som 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 huvudsak 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.

Tvister 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.

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 skadeverkningsart, 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 uppsåtligen 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.

Lag om ändring i jordabalken

Härigenom 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. utsökningsbalken ställas hos länsstyrelsen för ersättning- en innan arbetet börjar.

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. utsökningsbalken ställas hos länsstyrelsen för ersättningen 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 sträckes nedanför vanligt källardjup, skall åtgärden bekostas av den angränsande markens ägare.

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**Ersättning m. m.**Föreslagen lydelse**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 erbjuder.

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 fastighetsdom-
stol som anges i 33 §.

sättning väckes vid fastighetsdom-
stol som anges i 34 §.

Prop. 1985/86: 83

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.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 1985

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom, Johansson

Föredragande: statsrådet Wickbom

Lagsrådsremiss om ersättning för miljöskador

1 Inledning

Gällande regler om ersättning för miljöskador är splittrade och delvis oklara. Vid olika tillfällen har önskemål framförts om en översyn av dessa regler.

I september 1978 tillkallades en särskild utredare¹ för att se över reglerna. Utredaren, som har bedrivit sitt arbete under beteckningen miljöskadeutredningen, avlämnade i februari 1983 betänkandet (SOU 1983:7) Ersättning för miljöskador. Betänkandet har remissbehandlats.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels en sammanfattning av betänkandet som *bilaga 1*, dels de lagförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*, dels en sammanställning av remissyttrandena som *bilaga 3*.

Beträffande nuvarande svenska och utländska förhållanden samt utredningens närmare överväganden hänvisas till betänkandet.

I lagstiftningsärendet har överläggningar hållits med företrädare för de danska, finländska och norska justitiedepartementen samt den danska miljöstyrelsen och det norska miljövernsdepartementet.

Jag har i detta ärende samrått med chefen för jordbruksdepartementet.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänna utgångspunkter

2.1.1 Förebyggande miljöskydd

Den tekniska och industriella utveckling som vi har upplevt i vårt land under det senaste århundradet bildar grunden för vårt nuvarande välbefinnande. Man kan emellertid inte bortse från att denna utveckling också har negativa sidor. Hit hör ett allt större antal nya skaderisker av olika slag. Inte

¹ Justitierådet Bertil Bengtsson. Sakkunniga: numera justitierådet Lars Beckman, numera generaldirektören Laila Freivalds, direktören Bo Helmerson, t.f. statssekreteraren Arne Kardell, rådmannen Erik Pontén samt direktören Erland Strömbäck. Experter: chefsombudsmannen Lars Edstam, juris kandidaten Gunnar Lindgren och direktören Harald Ullman.

minst har uppmärksamheten riktats mot risken för skador till liv, hälsa eller egendom till följd av kemiska ämnen eller substanser som sprids som föroreningar från industrier eller andra företag. Under senare tid har vår omgivning i ökande utsträckning tillförts olika ämnen som har visat sig eller kan misstänkas ha en negativ inverkan på vår hälsa eller miljö. I takt med att kunskapen på detta område vidgas växer listan över sådana hälso- och miljöfarliga ämnen. Även andra miljöstörande faktorer har blivit alltmera framträdande. Vi har härmed kommit att ställas inför allvarliga miljöproblem som har krävt olika åtgärder från samhällets sida.

Samhällets strävanden på detta område har framför allt inriktats på att förebygga att miljöskador uppkommer. Omfattande åtgärder har vidtagits inom ramen för prövning av miljöfarlig verksamhet enligt miljöskyddslagen (1969:387). Ett viktigt led i det förebyggande miljöskyddsarbetet utgörs vidare av lagstiftning som syftar till att ge samhället kontroll över hanteringen av kemiska ämnen eller substanser som kan få hälso- eller miljöfarliga verkningar. Detta arbete har intensifierats på senare tid.

Miljöskyddsutredningen har i betänkandet (SOU 1983:20) Bättre Miljöskydd II lämnat olika förslag som syftar till att effektivisera miljöskyddet enligt miljöskyddslagen. Betänkandet har remissbehandlats, och förslagen övervägs f.n. i jordbruksdepartementet. Vidare har miljöskyddslagen ändrats den 1 januari 1985 i syfte att skydda särskilt föroreningskänsliga områden (prop. 1984/85:10, JoU 10, rskr 30, SFS 1984:912). Regeringen eller länsstyrelsen får efter denna lagändring ge generella föreskrifter om skyddsåtgärder m. m. som behövs för detta ändamål.

Riksdagen har nyligen med anledning av prop. 1984/85:118 om förbättrad kemikaliekontroll beslutat om åtgärder som syftar till att förebygga skador på hälsa och miljö till följd av hanteringen av kemiska produkter (JoU 30, rskr 340). Ett program mot luftföroreningar och försurning för att minska utsläppen av försurande ämnen och minska skadeverkningarna av försurningen har lagts fram (prop. 1984/85:127, JoU 28, rskr 275). Dessutom kan nämnas att regeringen har vidtagit eller förberett ett flertal åtgärder för att komma till rätta med de problem som användningen av asbest i olika sammanhang har medfört.

Sverige har under en följd av år aktivt drivit miljöskyddsfrågor i internationella sammanhang, framför allt när det gäller försurning, bilavgaser samt skyddet av den marina miljön och atmosfärens ozonlager.

Förebyggande åtgärder av det slag som har beskrivits nu är nödvändiga för att motverka en utveckling som sätter hälsa och miljövärden på spel. Hur högt samhällets ambitioner än ställs i detta avseende är det emellertid inte möjligt att helt förhindra skador. Vårt vetande på området är nämligen begränsat. Så t.ex. är kunskapen om långtidseffekterna av moderna kemiska preparat i många fall ofullständig, likaså vår vetenskap om resultatet av en sammanlagd inverkan av flera olika kemikalier. Nya vetenskapliga rön kan komma att visa att kemiska produkter utsätter människor och miljö för risker som vi hittills inte har haft anledning att räkna med.

Intresset av ett fullständigt skydd mot hälso- och miljörisker kommer vidare oundvikligen i konflikt med intresset av produktivitet och effektivitet i samhällsverksamheten. En intresseavvägning måste alltid göras där

nyttan av en verksamhet eller en produkt vägs mot de skaderisker den medför. Nuvarande miljölagstiftning bygger på denna princip.

Vi får alltså räkna med att skador i viss utsträckning kan komma att inträffa till följd av utsläpp av kemiska ämnen och substanser som är förenade med ännu inte utredda skaderisker eller som av andra skäl anses böra tillåtas trots att de kan förutses medföra vissa skadeverkningar. Också andra skador kan komma att drabba omgivningen till följd av industriell eller liknande verksamhet. Samhällets insatser bör i dessa fall särskilt inriktas på att det som har skadats blir återställt. Om det inte går, är det från humanitära och sociala synpunkter av största vikt att de som tillfogas skador bereds ekonomisk gottgörelse för sina förluster och lidanden.

2.1.2 Nuvarande ersättningsmöjligheter

På personskadeområdet har alla medborgare ett grundläggande ekonomiskt skydd genom socialförsäkringen, dvs. den allmänna försäkringen och arbetsskadeförsäkringen. I stor omfattning har den enskilde också ett kompletterande skydd genom olika former av privata försäkringar, inte minst av typen gruppförsäkringar. De nu nämnda försäkringsanordningarna har den fördelen för den skadelidande att han får ersättning oberoende av orsaken till skadan. De ger dock inte alltid fullständig kompensation för skadan och skiljer sig därigenom från skadeståndsrätten, som vilar på grundsatsen om full ersättning. För vad som brister är den skadelidande alltså hänvisad till de möjligheter han kan ha enligt gällande skadeståndsregler att få ersättning av någon som är ansvarig för skadan.

När det gäller egendomsskada finns inte någon motsvarighet till socialförsäkringssystemet, och skadeståndsrätten spelar därför här en mer framträdande roll. Särskilda försäkringar som ger skydd mot olika skaderisker, såsom brand, explosion, oberäknad utströmning av vätska eller annan plötslig och oförutsedd händelse, är visserligen vanligt förekommande. I många fall finns det emellertid ingen annan möjlighet att få ersättning för en miljöskada än enligt skadeståndsreglerna.

I skadeståndslagen (1972:207) finns allmänna bestämmelser om ersättning för skada. Dessa bygger på den s.k. culparegeln. Enligt denna föreligger ersättningsskyldighet endast om skadan har åstadkommits uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

För åtskilliga verksamheter som medför särskilda skaderisker för omgivningen har dock utbildats strängare ersättningsregler. Utmärkande för dessa är att skadeståndsansvar föreligger även när skadan inte har åstadkommits uppsåtligt eller genom vårdslöshet. Man brukar säga att ansvaret är strikt.

Uttryckliga bestämmelser om strikt ansvar vid miljöfarlig verksamhet finns i miljöskyddslagen. Enligt den lagen har den som utövar sådan verksamhet i princip ett strikt ansvar för skador som verksamheten orsakar i omgivningen. 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 endast om 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.

De skadestandsregler som sålunda gäller för miljöfarlig verksamhet är delvis oklara och omtvistade. Bl.a. råder osäkerhet i flera hänseenden angående innebörden av miljöskyddslagens ersättningsbestämmelser och deras förhållande till andra skadestandsregler.

Att rättsläget är oklart särskilt när det gäller sprängningsskador har också uppmärksamats av riksdagen, som år 1976 uttalade att frågan borde utredas (LU 1976/77:3, rskr 13).

2.1.3 Revision av skadestandsreglerna

Miljöskadeutredningen har i det tidigare nämnda betänkandet (SOU 1983:7) Ersättning för miljöskador föreslagit att de nuvarande reglerna på miljöskadeområdet samlas i en särskild lag, kallad miljöskadelagen. Den föreslagna lagen utgår från nuvarande skadestandsregler i miljöskyddslagen och jordabalken samt från oskrivna rättsprinciper beträffande skadeståndsansvaret för sprängningsskador. Ett utmärkande drag är att lagen bygger på strikt ansvar. Detta knyts till användningen av fast egendom och skall gälla skador som uppstår i omgivningen till följd av miljöfarlig verksamhet på en fastighet. Ett grundläggande syfte med de nya reglerna är att förbättra de skadelidandes möjligheter att få ersättning för miljöskador.

Remissinstanserna har överlag tillstyrkt att gällande regler om ersättning för miljöskador samlas i en särskild lag. De flesta remissinstanserna anser också att utredningens förslag i det stora hela är väl ägnat att läggas till grund för lagstiftning. Kritik framförs dock mot olika delar av förslaget.

I likhet med utredningen och remissinstanserna anser jag att de regler om ersättning för miljöskador som nu finns spridda på skilda håll bör samlas i en särskild miljöskadelag. En sådan samlad reglering medför att regelsystemet blir enklare och mer överskådligt än f.n. Samtidigt bör eftersträvas att förutsättningarna för ersättning görs så enhetliga som möjligt för alla typer av miljöskador som regleras i den nya lagen.

När det gäller det närmare innehållet i lagen bör, som utredningen har föreslagit, en utgångspunkt vara att skador som uppkommer genom förorenande eller annan miljöfarlig verksamhet skall ersättas på strikt grund av den som utövar verksamheten. Jag delar också utredningens uppfattning

att de möjligheter som de skadelidande har i dag att få ersättning för sådana skador bör förbättras på olika sätt. Som utredningen har framhållit kan effektiva skadeståndsregler även bidra till att företag och enskilda som bedriver miljöfarlig verksamhet ökar sina ansträngningar att förebygga skadefall.

De förslag som utredningen utifrån dessa utgångspunkter har lagt fram är enligt min mening i huvudsak väl ägnade att läggas till grund för en reform av reglerna om ersättning för miljöskador. Ett av dessa förslag, som rör ändrade regler för rättshjälp i rättsliga angelägenheter när det gäller miljöskador och vissa andra skador, bör dock inte behandlas i detta lagstiftningsärende. Ställning till den frågan bör i stället tas i samband med behandlingen av de förslag som har lagts fram av rättshjälpskommittén (Ju 1982:01) i betänkandena (SOU 1984:66) Den allmänna rättshjälpen och (SOU 1985:4) Rättshjälp, offentliga biträden, organisationsfrågor m. m.

En annan fråga som utredningen har behandlat och som jag vill ta upp redan i detta sammanhang är om ett obligatoriskt försäkringsskydd bör införas vid sprängningsarbeten. Närmare bestämt gäller frågan om den som bedriver sådana arbeten skall vara skyldig att hålla sig med en försäkring som garanterar den skadelidande att få ut det skadestånd som denne kan vara berättigad till vid sprängningsskador. Anledningen till att utredningen har övervägt denna fråga är att riksdagen tidigare har begärt att den skulle utredas. Utredningen, som i och för sig har utarbetat ett detaljerat förslag till en lag om sprängskadeförsäkring, har emellertid inte funnit något behov av ett sådant försäkringsobligatorium. Denna uppfattning har allmänt godtagits av de remissinstanser som yttrat sig i denna del. Själv har jag inte någon annan åsikt. Att enbart för detta område bygga upp ett omfattande administrativt system för att kontrollera att försäkring finns är enligt min mening inte motiverat. Något förslag till en obligatorisk sprängskadeförsäkring bör alltså inte läggas fram.

2.1.4 Miljöskadefond

Innan jag går in på de olika huvudfrågorna i utredningens förslag vill jag nämna att regeringen den 27 juni 1985 har beslutat att tillkalla en kommitté som skall utreda hur ett fondsystem för ersättning vid miljöskador m. m. bör vara uppbyggt (Dir. 1985:37). Bakgrunden till det är följande.

En skadeståndsrättslig lösning har vissa brister när det gäller de skadelidandes möjligheter till ersättning för miljöskador. Om det t. ex. inte kan utredas varifrån en skadlig förorening härrör, finns det inte någon att rikta skadeståndskravet mot. Särskilt bekymmersamt blir läget om det kan antas att en skada har uppkommit som en samlad effekt av flera olika miljöfarliga verksamheter. När en skada uppkommer först så småningom och visar sig sent – framför allt vid föroreningar av olika slag – finns det vidare risk för att det företag som är ansvarigt för skadan har upphört när skadeståndskrav blir aktuella. Skadeståndsanspråket kan då också vara preskriberat. Dessutom får man räkna med att en enskild skadevällare saknar ekonomiska möjligheter att betala skadorna och inte heller har något försäkringsskydd som omfattar skador av detta slag.

De brister i skyddet för de skadelidande som sålunda är förenade med en skadeståndsrättslig reglering av miljöskador gör att man bör överväga ett kompletterande fondsystem som kan ge ersättning till de skadelidande i fall då ersättning inte kan erhållas på annat sätt.

Att regeringen nyligen har beslutat tillsätta en särskild kommitté med uppgift att utreda denna fråga hindrar dock inte att man nu går vidare och reformerar den gällande skadeståndsrättsliga lagstiftningen. Den eller de fonder som kan bli följden av utredningsarbetet förutsätts enligt direktiven bli endast subsidiärt ansvariga. Den skadeståndsrättsliga lagstiftningen skall sålunda även i framtiden ligga till grund för ersättningsrätten.

2.1.5 Den fortsatta dispositionen

Jag har härmed avslutat min genomgång av de allmänna utgångspunkter som enligt min mening bör gälla för en reform av lagstiftningen om miljöskador. I det följande avser jag att närmare behandla frågan om

tillämpningsområdet i avsnitt 2.2,
ansvarsgrunder i avsnitt 2.3,
skadeståndsansvariga i avsnitt 2.4,
solidariskt ansvar i avsnitt 2.5,
orsakssamband och beviskrav i avsnitt 2.6,
preskriptionstiden för miljöskador m. m. i avsnitt 2.7,
processuella frågor m. m. i avsnitt 2.8,
ikraftträdande m. m. i avsnitt 2.9, och
kostnadskonsekvenser i avsnitt 2.10.

Mina kommentarer till de enskilda lagbestämmelserna finns i specialmotiveringen (avsnitt 4).

2.2 Tillämpningsområdet

2.2.1 Verksamhet på en fastighet

Mitt förslag: Lagen skall gälla skador som har uppstått till följd av verksamhet på en fastighet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med mitt förslag (se betänkandet s. 134–135).

Remissinstanserna: Utredningens förslag godtas allmänt.

Skälen för mitt förslag: För att skadeståndsskyldighet skall föreligga enligt miljöskyddslagen krävs att den skadegörande störningen härrör från mark, byggnad eller anläggning (se 1 §). Det skall alltså vara fråga om en skada som har orsakats av en miljöfarlig verksamhet på en fastighet. Även reglerna i 3 kap. jordabalken, liksom de oskrivna principer som finns om ett strikt ansvar för sprängningsskador, utgår från att skadan har uppstått vid användningen av en fastighet.

Enligt min mening bör man i den nya miljöskadelagen behålla den

anknytning till en fastighet som för miljöskadornas del gäller redan i dag. De skador som skall omfattas av den nya lagen bör alltså härröra från verksamhet på en fastighet. Med verksamhet bör då förstås dels att själva marken används på visst sätt, t.ex. för odling av trädgårdsprodukter, dels att en byggnad eller anläggning som finns eller uppförs på marken används på visst sätt, t.ex. för industriell drift, lagring av varor eller offentlig service. Även uppförandet av byggnaden eller anläggningen bör självfallet innebära att en verksamhet bedrivs på fastigheten. Begreppet verksamhet bör emellertid omfatta också en mera tillfällig användning av en fastighet, t.ex. för tävlingar eller andra arrangemang.

Det som fordras är sålunda endast att verksamheten bedrivs på fastigheten. Något annat samband med fastigheten bör inte krävas.

Ett krav på att skadan skall ha orsakats genom verksamhet på en fastighet medför att miljöskador vid användningen av rörliga störningskällor, såsom transportmedel, i princip faller utanför lagen. Detta gäller redan i dag enligt miljöskyddslagen, och som utredningen har funnit saknas det anledning att nu inta en annan ståndpunkt. Jag återkommer i specialmotiveringen närmare till detta.

2.2.2 Skador i omgivningen

Mitt förslag: Lagen skall gälla skador som miljöfarlig verksamhet på en fastighet orsakar i sin omgivning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 150–151).

Remissinstanserna: De flesta godtar utredningens förslag. Några anser dock att lagen inte bara skall gälla skador i omgivningen utan även omfatta skador på den fastighet eller inom det område där den skadegörande verksamheten bedrivs.

Skälen för mitt förslag: En förutsättning för skadeståndsskyldighet enligt miljöskyddslagen är att skadan har drabbat "omgivningen". Liknande begränsningar finns i 3 kap. jordabalken. Det innebär att skadeståndsansvaret enligt dessa bestämmelser inte omfattar skador som inträffar inom en anläggning eller ett arbetsområde där den skadegörande verksamheten bedrivs. Det är däremot något osäkert om ett sådant undantag gäller också vid skadeståndsansvar för sprängningsskador i fall då ansvaret grundas på oskrivna principer om strikt ansvar på grund av farlig verksamhet.

Enligt min mening skulle det i och för sig vara önskvärt att låta den nya miljöskadelagen gälla utan någon begränsning av detta slag. Det är emellertid svårt att överblicka konsekvenserna av ett så vidsträckt tillämpningsområde, som bl.a. skulle kunna medföra kollisioner med annan lagstiftning. Frågan är också om de olägenheter som kan vara förenade med den nu gällande begränsningen till skador som drabbar omgivningen har någon nämnvärd betydelse i praktiken.

När det gäller skador som tillfogas arbetstagare inom den anläggning

eller det arbetsområde där den skadegörande verksamheten bedrivs vill jag framhålla att dessa i allmänhet får full kompensation för personskada genom den statliga arbetsskadeförsäkringen i förening med den på kollektivavtal grundade trygghetsförsäkringen. Och när det gäller sakskador kan ansvaret regleras genom avtal med arbetsgivaren. Kategorin arbetstagare måste därför anses väl tillgodosedd när det gäller möjligheten till ersättning vid en miljöskada på den egna arbetsplatsen.

Situationen är delvis en annan då personer som inte är arbetstagare har fått tillträde till en miljöfarlig anläggning. Om dessa tillfogas skador beror detta emellertid sannolikt på någon form av försummelse som företaget är ansvarigt för. Skadeståndsskyldighet föreligger då enligt culparegeln i skadeståndslagen. Detsamma torde normalt vara fallet vid annan verksamhet på en fastighet än sådan som bedrivs inom en anläggning eller ett arbetsområde.

Med hänsyn till vad jag nu har anfört anser jag att den nya lagen bör gälla endast skador i omgivningen. Jag vill emellertid betona att med omgivning- en skall förstås omgivningen till den skadegörande verksamheten. Det innebär att om verksamheten bedrivs på endast en del av en fastighet, så bör skador som uppstår på en annan del av fastigheten kunna omfattas av den nya lagens regler. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

2.2.3 Orts- och allmänvanliga störningar

Mitt förslag: Ett strikt ansvar för miljöskador skall normalt inte gälla för skador som orsakas genom ords- eller allmänvanliga störningar.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 152–154).

Remissinstanserna: Utredningens förslag godtas allmänt.

Skälen för mitt förslag: Enligt allmänna principer gäller att den som har vållat en skada uppsåtligt eller genom vårdslöshet är skyldig att ersätta skadan oavsett hur vanlig en skada av det aktuella slaget är. Dessa principer har hittills gällt även på miljöskadeområdet, och det finns inte anledning att nu börja tillämpa någon annan princip i dessa fall.

Läget är emellertid ett annat när skadestånd för en miljöskada utkrävs av någon som bär ett strikt skadeståndsansvar. I dessa fall har det sedan länge ansetts att detta strikta ansvar bör kunna göras gällande bara när skadan överstiger en viss "toleransgräns". Sålunda gäller enligt 30 § miljöskyddslagen att den som orsakar olägenheter genom miljöfarlig verksamhet – och alltså i och för sig är strikt skadeståndsansvarig för dem – inte är skyldig att utge ersättning för olägenheter som skäligen bör tålas med hänsyn till förhållanden i orten eller till deras allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Nära samband med denna särskilda regel i 30 § miljöskyddslagen beträffande ords- och allmänvanliga olägenheter har ett undantag i samma paragraf för olägenheter som inte är av någon betydelse. Det undantaget behandlas emellertid i avsnitt 2.2.5.

Enligt min mening är det naturligt att ett strikt ansvar för föroreningsskador o. d. i första hand begränsas till skador till följd av störningar som inte är orts- eller allmänvanliga. I fråga om störningar som inte framstår som ovanliga bör rätten till ersättning liksom hittills bli beroende av en skälighetsbedömning. Även i dessa fall bör det vara möjligt att döma ut ersättning för skador till följd av sådana störningar som inte skäligen bör tålas, t. ex. för försämrad hälsa på grund av luftföroreningar.

Under remissbehandlingen har från något håll efterlysts ett klarläggande av räckvidden och innebörden av ett undantag för orts- eller allmänvanliga störningar som skäligen bör tålas. Med anledning härav vill jag nämna att ledning för tillämpningen av detta undantag kan hämtas i nuvarande praxis på området (se betänkandet s. 53 f), vilken praxis får anses godtagbar. Ytterligare riktlinjer för bedömningen avser jag att lämna i specialmotiveringen. Liksom i fråga om alla slag av skälighetsregler får det sedan ankomma på de tillämpande myndigheterna att göra de avvägningar som föranleds av omständigheterna i det enskilda fallet.

Liksom hittills bör den särskilda regeln för orts- och allmänvanliga störningar tillämpas på delvis olika sätt vid skilda skadetyper. Av den skälighetsbedömning som jag nyss har nämnt följer sålunda att regeln sällan kan leda till befrielse från ersättningsskyldighet vid t. ex. skador genom sprängnings- eller grävningsarbeten. Något undantag för orts- och allmänvanliga störningar torde f.ö. inte gälla f. n. vid andra miljöskador än sådana som regleras i miljöskyddslagen. Det synes dock inte vara ändamålsenligt att i den nya miljöskadelagen söka närmare ange vid vilka slags störningar den särskilda regeln bör kunna bli tillämplig, utan regeln bör ges generell räckvidd. I praktiken torde den dock få sin största betydelse vid föroreningsskador. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen.

2.2.4 Tillfälliga störningar

Mitt förslag: Lagen skall tillämpas även på tillfälliga miljöstörningar.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 147).

Remissinstanserna: Utredningens förslag godtas i allmänhet. Några remissinstanser är dock tveksamma och påpekar att förslaget kan medföra vidgade ersättningsmöjligheter och till följd därav ökade kostnader för bl. a. byggnadsbranschens del.

Skälen för mitt förslag: Av 1 § miljöskyddslagen framgår att den lagen är tillämplig även på tillfälliga störningar till följd av utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas i vattendrag, sjöar eller andra vattenområden eller till följd av andra åtgärder som kan förorena vattenområden. När det gäller skador till följd av luftföroreningar, buller, skakningar, ljus eller annat sådant undantas däremot tillfälliga störningar från lagen.

Detta undantag för tillfälliga störningar stämmer väl med den klassiska uppfattningen av immissionsbegreppet. Det är också förstäeligt att man

har detta undantag i miljöskyddslagen, som i huvudsak berör frågor om tillstånd och kontroll av miljöfarlig verksamhet. I de sammanhangen kan det synas onödigt att ta med mycket kortvariga störande verksamheter. När det däremot gäller en rent skadeståndsrättslig lagstiftning är det svårare att motivera ett undantag för tillfälliga störningar. Enligt min mening är de sociala och humanitära skäl som talar för att en skadelidande skall få ersättning för en skada lika starka när skadan beror på en tillfällig störning som när skadan beror på en mera varaktig störning. Sålunda kan ett tillfälligt utsläpp i luften av t.ex. gas eller en enda kraftig sprängning uppenbarligen ge lika ersättningsvärda skador som en varaktig störning.

Liksom utredningen och det stora flertalet remissinstanser anser jag därför att något undantag för tillfälliga störningar inte bör ställas upp i den nya miljöskadelagen.

2.2.5 Ersättningsgilla skador i övrigt

Mitt förslag: Ersättning för miljöskador omfattar person- och sakskada samt ren förmögenhetsskada. Person- och sakskada ersätts oavsett om skadan är väsentlig eller inte. Ren förmögenhetsskada ersätts däremot bara om skadan är av någon betydelse. Ideell skada som inte har samband med personskada ersätts ej.

Utredningens förslag: Överensstämmer i stort med mitt förslag. Ren förmögenhetsskada skall dock enligt utredningens förslag ersättas bara vid sådana miljöskador som f.n. regleras i miljöskyddslagen. Utredningen föreslår å andra sidan att det vid dessa slags miljöskador skall vara möjligt att få ersättning också för vissa olägenheter av ideell natur även när de inte har samband med personskada (se betänkandet s. 151–152 och 154–156).

Remissinstanserna: Åsikterna går isär när det gäller frågan i vilken utsträckning oväsentliga skador skall kunna ersättas. Vissa remissinstanser tillstyrker utredningens förslag. Andra menar att ett undantag för sådana skador bör gälla såväl vid person- och sakskada som vid ren förmögenhetsskada. Ett par remissinstanser anser att ersättning inte skall kunna erhållas för ideell skada som ej har samband med personskada.

Skälen för mitt förslag: Det strikta skadeståndsansvar som gäller enligt 30 § miljöskyddslagen omfattar både person- och sakskada. Detsamma gäller ren förmögenhetsskada (dvs. sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada), även om det är osäkert huruvida alla typer av sådan skada ersätts (se betänkandet s. 50). Skyldighet att utge ersättning för ren förmögenhetsskada torde däremot inte föreligga när skadeståndsansvaret grundas på 3 kap. jordabalken eller på oskrivna principer om strikt ansvar på grund av farlig verksamhet.

Enligt min mening bör den nya miljöskadelagen ge möjlighet till ersättning även för ren förmögenhetsskada. Vid sådana varaktiga förhållanden som föreligger mellan grannar ligger det närmare till hands än vid mera tillfälliga kontakter att man tillfogar andra personer i omgivningen ekono-

miska förluster. Just vid miljöskador torde det f.ö. vara vanligt förekommande att skadan utgörs av ren förmögenhetsskada. Stora grupper av skadelidande skulle därför komma att falla utanför ersättningssystemet enligt den nya lagen, om inte ren förmögenhetsskada omfattades.

Det är inte heller befogat att, som f.n., behandla skilda skadetyper på olika sätt. Möjligheten att få ersättning för ren förmögenhetsskada bör därför stå öppen vid alla slags miljöskador som regleras i den nya lagen. Härigenom undgår man också en del besvärliga gränsdragningsproblem.

En förutsättning för strikt skadeståndsskyldighet enligt 30 § miljöskyddslagen är bl.a. att en olägenhet är av någon betydelse. Om en olägenhet är oväsentlig ersätts den bara om den har orsakats uppsåtligt eller genom vårdslöshet.

När det gäller person- och sakskada kan principiella invändningar riktas mot ett undantag för oväsentliga skador. Att en person- eller sakskada inte skulle ersättas därför att den är liten är ett synsätt som är främmande för både skadeståndslagen och sådan särskild lagstiftning som bygger på strikt ansvar. Skadeståndsrätten bygger allmänt på att den skadelidande, när skadeståndsskyldighet föreligger, skall ha ersättning för varje person- och sakskada som har drabbat honom. I likhet med utredningen har jag därför kommit fram till att något undantag för oväsentliga skador inte bör tas in i den nya lagen när det gäller person- och sakskador.

Saken ställer sig däremot annorlunda vid ersättning för ren förmögenhetsskada. Skyldigheten att utge sådan ersättning vid miljöskador innebär ett utvidgat skadeståndsansvar i förhållande till vad som normalt gäller. Ett undantag för oväsentliga skador kan alltså inte inge några principiella betänkligheter när det gäller ren förmögenhetsskada. I detta fall framstår vidare oväsentliga skador som föga ersättningsvärda. Av dessa skäl har jag liksom utredningen stannat för att ett undantag bör gälla för oväsentliga skador när det gäller ren förmögenhetsskada.

En fråga, som delvis har samband med de föregående, är i vad mån ideell skada bör omfattas av ansvaret enligt den nya miljöskadelagen.

Ideell skada, eller annorlunda uttryckt skada av annan än ekonomisk natur, ersätts enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler endast i speciella fall. När någon har drabbats av en personskada regleras ersättningsmöjligheterna i 5 kap. 1 § skadeståndslagen. Där anges bl.a. att ersättning kan erhållas för sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan. Den regeln gäller även när ansvar för en personskada grundas på miljöskyddslagen. Men ideell skada som uppkommer i andra sammanhang än vid personskada ersätts bara under speciella förhållanden. Av 1 kap. 3 § skadeståndslagen framgår att sådan skada ersätts vid vissa slag av integritetskränkningar. Särskilda bestämmelser om ideellt skadestånd finns också i annan lagstiftning (t.ex. i datalagen, kreditupplysningslagen, inkassolagen, upphovsrättslagen och olika arbetsrättsliga lagar). Utanför kontraktsförhållanden ersätts inte ideell skada utan särskilt stöd i lag.

Utredningen har föreslagit att man skall göra en försiktig utvidgning av det ersättningsgilla området vid miljöskador och även medge ersättning för olägenheter som närmast är av ideell natur.

För min del anser jag att det inte finns anledning att på miljöskadeområdet tillämpa andra regler om skadestånd för ideell skada än som gäller inom skadeståndsrätten i allmänhet. Visserligen finns det, som jag nyss har nämnt, särskilda områden där sådan ersättning utges. De är emellertid klart avgränsade och rör huvudsakligen olika slag av kränkningar av den personliga integriteten. Det skulle vara något principiellt nytt om man för miljöskadornas del införde en möjlighet till ersättning för sådana svårbedömbara olägenheter av ideellt slag som "förfulning av naturen" e. d. Ofta medför sådana olägenheter skadeföljder av ekonomisk art, t. ex. i form av ett minskat marknadsvärde hos en fastighet, och den skadelidande har då enligt vad jag nyss har förordat under vissa förutsättningar rätt till ersättning för denna förmögenhetsskada. Längre än så bör man emellertid inte gå. Några särskilda bestämmelser om rätt till ersättning för ideell skada som inte har samband med personskada bör alltså inte tas in i den nya miljöskadelagen.

2.3 Ansvarsgrunder

2.3.1 Föroreningskador m. m.

Mitt förslag: Ett strikt skadeståndsansvar skall gälla för skador genom förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, förorening av grundvatten, ändring av grundvattennivån, luftförorening, markförorening, buller, skakning och andra liknande störningar. Miljöskadelagen skall dock inte gälla skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från en elektrisk anläggning och inte heller vissa skador som härrör från ett vattenföretag eller en vattenanläggning.

Utredningens förslag: Överensstämmer i allt väsentligt med mitt förslag (se betänkandet s. 143–146).

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks eller lämnas utan erinran. I fråga om vad som bör inrymmas under begreppet "andra liknande störningar" framförs dock skilda meningar.

Skälen för mitt förslag: Det strikta skadeståndsansvar som gäller enligt 30 § miljöskyddslagen avser olika typer av störningar som anges i 1 § i den lagen. Det är dock inte någon uttömmande beskrivning utan snarare en exemplifiering av de viktigare störningstyperna. I lagtexten avslutas uppräkningen med en hänvisning till att lagen gäller även andra liknande störningar.

Enligt min mening bör ett strikt skadeståndsansvar enligt den nya miljöskadelagen avse skador som orsakas av sådana störningar som anges i miljöskyddslagen. När det gäller frågor om skadestånd framstår emellertid vissa störningstyper som mer frekventa än andra. Dessa störningstyper bör därför direkt framgå av den nya lagen, medan mindre frekventa stör-

ningstyper kan sammanfattas under ett samlande begrepp av samma slag som avslutar miljöskyddslagens uppräknings av störningstyperna.

Som jag redan har nämnt är det i vissa avseenden oklart om vissa typer av störningar omfattas av miljöskyddslagen. En strävan bör vara att undanröja sådana oklarheter när miljöskyddslagens skadestandsregler nu ersätts av bestämmelserna i miljöskadelagen.

Vatten- och luftföroreningar samt buller och skakningar är sådana störningar som anges uttryckligen i miljöskyddslagen. Dessa bör omfattas även av den nya miljöskadelagen.

Förorening av grundvatten nämns inte i miljöskyddslagen, och det är oklart om den lagen är tillämplig i detta fall. Enligt min mening bör den skadeståndsrättsliga lagstiftningen omfatta också denna typ av miljöstörning. Detta ligger i linje med ett förslag som miljöskyddsutredningen har lagt fram om att miljöskyddslagen skall tillämpas på sådana föroreningar (se Ds Jo 1983:1 Förorening av mark och grundvatten).

En näraliggande form av störning som inte heller nämns i miljöskyddslagen är ändring av grundvattennivån. Enligt utredningen är lagen dock sannolikt tillämplig på oavsiktliga ändringar. Medvetna höjningar och sänkningar av nivån genom reglering, infiltration eller bortledning utgör däremot i regel vattenföretag enligt vattenlagen (1983:291). Verkningarna av medvetna åtgärder bedöms normalt i samband med tillståndsprövningen av vattenföretaget enligt vattenlagen. Ur skadeståndsrättslig synvinkel är ändringar av grundvattennivån praktiskt betydelsefulla störningar, eftersom de emellanåt orsakar bl. a. sättningsskador i fastigheter. Denna störningstyp bör därför uttryckligen nämnas i den nya lagen. Undantag bör dock göras för sådana åtgärder som har fått tillstånd enligt vattenlagen, eftersom verkningarna av dessa åtgärder har bedömts i samband med tillståndsprövningen.

Även skador till följd av markförorening bör omfattas av miljöskadelagen. Markförorening nämns inte särskilt i miljöskyddslagen, men den lagen anses ändå vara tillämplig på denna form av miljöstörning. Det nyss nämnda förslaget av miljöskyddsutredningen innefattar också en uttrycklig regel om markförorening.

Liksom miljöskyddslagen bör miljöskadelagen slutligen omfatta andra störningar som liknar dem som jag nu särskilt har nämnt. Miljöskyddslagen anses bl. a. omfatta skador till följd av sådana störningar som gnistor, hetta, köld samt obehag genom insekter och andra djur. Vidare innefattas psykisk inverkan av en farlig verksamhet i grannskapet samt estetiska störningar som t. ex. förföljning av landskapsbilden.

En remissinstans har ifrågasatt om det är rimligt att för miljöskadornas del öppna så vida möjligheter till ersättning. Jag vill emellertid erinra om att de skadetyper som här har diskuterats redan i dag är ersättningsgilla enligt miljöskyddslagen. Det saknas anledning att nu inskränka området för störningar som skall ge rätt till ersättning. Dessutom bör framhållas att en sådan ersättningsrätt föreligger endast om den skadelidande tillfogas någon form av ekonomisk förlust. Som jag tidigare har förordat skall skadeföljder som enbart är av ideell natur (och inte har samband med personskada) ej ersättas enligt den nya lagen (se avsnitt 2.2.5).

Mitt förslag: Ett strikt skadeståndsansvar skall gälla för skador som har uppkommit i omgivningen i samband med sprängning eller liknande verksamhet och som har orsakats av sprängsten eller andra lössprängda föremål.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 179–193).

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Vid sprängning kan man skilja mellan framför allt två olika typer av skador, skada genom skakning och skada genom sprängsten. Skakningsskador regleras f.n. väsentligen genom skadeståndsreglerna i miljöskyddslagen och 3 kap. jordabalken såvitt gäller fastighetsägares och nyttjanderättshavares ansvar. Detsamma gäller sprängstensskador, om sprängningsarbetet inte är helt tillfälligt.

I övrigt beror ersättningsmöjligheterna vid skador till följd av sprängning på oskrivna principer som har utbildats i rättspraxis. Den rättspraxis som finns hänför sig till tiden före tillkomsten av skadeståndsreglerna i miljöskyddslagen och 3 kap. jordabalken. Denna rättspraxis avser till betydande del ansvaret i grannelagsförhållanden och innebär ett strikt ansvar för fastighetsägare åtminstone för skador genom omfattande sprängningsarbeten. Det finns emellertid också rättsfall som innebär att en entreprenör har strikt ansvar för skador genom i vart fall sprängsten och möjligen också skakningar; den viktigaste av dessa förutsättningar torde vara att skaderisken skall vara tillräckligt stor (se NJA 1966 s. 248).

Som har framgått av vad jag nu har anfört är det inte helt klart vilken omfattning ansvaret för skador till följd av sprängning har. I enlighet med vad jag har anfört i avsnitt 2.1 bör man, samtidigt som skadeståndsreglerna i miljöskyddslagen och 3 kap. jordabalken förs över till den nya miljöskadelagen, också reglera det strikta ansvar för sprängstensskador som gäller f.n. enligt rättspraxis. Härigenom klargörs vilket ansvar för sådana skador som skall gälla i fortsättningen.

I likhet med utredningen anser jag sålunda att man i lagen bör ha en uttrycklig regel om strikt ansvar för skada genom sprängsten och andra lössprängda föremål. Bestämmelsen bör också omfatta sådana skador genom lössprängda föremål som orsakas av annan verksamhet än sprängningsarbete, om verksamheten är sådan att den medför särskild fara för explosion.

Det är osäkert i vad mån det strikta ansvar som gäller f.n. för skador av detta slag omfattar också skador genom tillfälliga störningar. I enlighet med vad jag har sagt i avsnitt 2.2.4 skall emellertid något undantag för tillfälliga störningar inte göras i den nya miljöskadelagen. Samtidigt som rättsläget alltså blir klarlagt på denna punkt förbättras de skadelidandes ställning vid sprängningsskador. En annan sådan förbättring är att de skadelidande, enligt vad jag har förordat i avsnitt 2.2.5, i fortsättningen

2.3.3 Skada genom grävning

Mitt förslag: Ett strikt skadeståndsansvar skall gälla för skador till följd av grävning eller liknande arbete som är särskilt ingripande eller av annan anledning medför särskild risk. I andra fall skall ett skadeståndsansvar för skador till följd av grävning eller liknande arbete gälla bara när någon är försumlig vid arbetets utförande, om inte ett strikt ansvar följer av de regler som tidigare har förordats.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 147–149).

Remissinstanserna: Utredningens förslag godtas allmänt.

Skälen för mitt förslag: Enligt gällande rätt skall skador vid grävning och liknande markarbeten bedömas enligt miljöskyddslagen eller enligt vissa bestämmelser i 3 kap. jordabalken.

Vid skakningsskador till följd av markarbeten gäller f.n. miljöskyddslagens bestämmelser, om inte störningen är rent tillfällig. Även andra former av immissionsskador till följd av grävning skall bedömas enligt miljöskyddslagen, t. ex. skador genom kringflygande damm eller genom buller. I de fall miljöskyddslagen inte är tillämplig gäller i stället bestämmelserna i 3 kap. jordabalken. Enligt dessa bestämmelser ansvarar en fastighetsägare eller nyttjanderättshavare för de skador som grävningsarbetet har medfört. Till skillnad från miljöskyddslagen som bygger på strikt ansvar förutsätter 3 kap 3 § jordabalken att skadan har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet. Gäller det arbeten som är ingripande eller av annan orsak särskilt riskfyllda föreligger dock enligt 3 kap. 4 § jordabalken ett strikt ansvar.

Som jag tidigare har nämnt i avsnitt 2.1 bör de regler om skador genom grävning som sålunda finns i 3 kap. jordabalken föras över till den nya miljöskadelagen tillsammans med de andra regler om skadestånd för miljöskador som jag har behandlat i de båda föregående avsnitten. Som utredningen har funnit finns det inte anledning att därvid skärpa det skadeståndsansvar som gäller f.n. enligt 3 kap. jordabalken. I den mån annat inte följer av de andra skadeståndsregler som jag nyss berörde bör alltså skador genom grävningsarbete e.d. som inte är av särskilt farligt slag ersättas bara om de har vållats uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

Däremot finns det skäl att vid överföringen göra ändring i kretsen av ersättningsskador. Enligt 3 kap. 3 § jordabalken ersätts skador på "angränsande mark". Bestämmelserna i 3 kap. 4 § om strikt ansvar för skador vid särskilt ingripande eller riskfyllda grävningsarbeten talar däremot om "risk för omgivningen". Enligt utredningen (betänkandet s. 59) får det antas att bestämmelserna inte har olika räckvidd och att denna inte är lokalt begränsad.

Att regleringen tar sikte på skador på angränsande mark framstår som naturligt så länge ifrågavarande skadeståndsreglering återfinns i jordabalken. När den däremot lyfts ut ur fastighetslagstiftningen och förs in i en allmän miljöskadelag finns det inte längre anledning att begränsa skadeståndsregleringen till skador av fastighetsrättsligt slag. Som framgår av vad jag har sagt i avsnitt 2.2.5 bör omfattningen av ansvaret vara densamma för alla slags miljöskador som regleras i den nya lagen. Det innebär att ersättningen för skador till följd av grävningsarbeten e.d. i fortsättningen bör avse även personskada och alla former av sakskada, liksom ren förmögenhetsskada som är av någon betydelse.

2.4 Skadeståndsansvariga

2.4.1 Fastighetsägare och tomträttshavare

Mitt förslag: Fastighetsägare och tomträttshavare skall bära skadeståndsansvaret för miljöskador som uppkommer i omgivningen till följd av verksamhet som de bedriver eller låter bedriva på fastigheten.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 131 och 135).

Remissinstanserna: De flesta tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Två remissinstanser anser dock att bostadsarrendatorer bör jämföras med fastighetsägare.

Skälen för mitt förslag: I avsnitt 2.2.1 har jag förordat att skadeståndsansvaret enligt den nya miljöskadelagen skall gälla skador som har uppstått till följd av verksamhet på en fastighet. Det är naturligt att detta ansvar i första hand bärs av den fastighetsägare som bedriver eller låter bedriva denna verksamhet. Bortsett från sådana skador genom grävningsarbeten e.d. som inte är av särskilt farligt slag (se avsnitt 2.3.3) skall detta ansvar vara strikt.

Det kan i och för sig ifrågasättas, om det är berättigat med strikt ansvar även för fastighetsägare som är privatpersoner. Det kan invändas att detta kan få betungande konsekvenser för t.ex. egnahemsägare.

Miljöskador av någon betydelse lär endast undantagsvis orsakas av privatpersoner. Om så sker täcks ansvaret normalt av den sedvanliga villaförsäkringen. Skulle i något fall försäkringsskydd saknas, finns möjlighet att med stöd av 6 kap. 2 § skadeståndslagen jämka ett oskäligt betungande skadeståndsansvar. Jag anser därför att man lika litet som f.n. bör göra något undantag för privatpersoner när det gäller ansvaret för fastighetsägare.

Tomträttshavare bör liksom i annan lagstiftning likställas med fastighetsägare när det gäller ansvaret för miljöskador. Däremot skulle det enligt min mening föra för långt att jämföra bostadsarrendatorer med fastighetsägare. Detta gäller trots att bostadsarrendatorer i vissa fall kan ha en ställning som liknar tomträttshavares.

Mitt förslag: Även den som – utan att vara ägare eller tomträttshavare – brukar en fastighet i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet skall bära skadeståndsansvaret för miljöskador som uppkommer i omgivningen till följd av verksamheten. Andra brukare, t.ex. bostadshyresgäster, skall endast bära skadeståndsansvar för miljöskador som de har åstadkommit uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 135 och 142 f).

Remissinstanserna: Utredningens förslag lämnas utan erinran.

Skälen för mitt förslag: Enligt miljöskyddslagen torde nyttjanderättshavare och andra innehavare av en särskild rätt, t.ex. servitut, ha ett strikt skadeståndsansvar när de använder fastigheten, åtminstone när det inte är fråga om helt tillfälligt bruk. På samma sätt åvilar skadeståndsansvaret enligt 3 kap. jordabalken även den som nyttjar annans mark. Skadeståndsansvaret enligt dessa lagar för den som brukar någon annans fastighet gäller oberoende av om brukaren är en privatperson eller ej.

Liksom utredningen anser jag att det finns skäl att lindra privatpersoners ansvar när de uppträder som brukare av en fastighet, t.ex. som bostadshyresgäster. En bostadshyresgäst bor endast på fastigheten under en begränsad tid och saknar – till skillnad från fastighetsägaren – oftast en försäkring som täcker miljöskador. Jag anser därför att den som brukar en fastighet i denna begränsade mening inte skall ha ett strikt skadeståndsansvar för miljöskador.

Om brukaren använder fastigheten i näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet blir bedömningen dock en annan. De skäl som motiverar att undantag görs från det strikta ansvaret enligt miljöskadelagen föreligger inte i de fallen. Sålunda bör t.ex. den som i en förhyrd lokal bedriver näringsverksamhet jämföras med en fastighetsägare när det gäller ansvaret för miljöskador.

2.4.3 Entreprenörer

Mitt förslag: Vid sidan av ägare och brukare skall den som i egen näringsverksamhet har åtagit sig att utföra arbete på en fastighet (dvs. en entreprenör) bära skadeståndsansvaret för miljöskador som uppstår i omgivningen till följd av arbetet.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Utredningen har dock föreslagit att entreprenörens strikta ansvar – när det inte gäller arbeten av särskilt farligt slag – begränsas till personskadorna samt sakskador som orsakas av arbete för privatpersoners räkning (se betänkandet s. 136–143).

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad. Flera remissinstanser tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. Några anser att entreprenörer bör ha ett strikt ansvar endast vid farlig verksamhet. Andra anser däremot att man bör ålägga entreprenörer ansvar i samtliga fall för personskador och sakskador.

Skälen för mitt förslag: Som utredningen har framhållit är det f. n. oklart om en entreprenör vid sidan av fastighetsägaren kan bli strikt ansvarig annat än vid utpräglat farlig verksamhet. Enligt min mening bör man nu undanröja denna oklarhet och reglera ansvaret för entreprenörer.

Till en början anser jag att en entreprenör liksom f. n. bör bära strikt ansvar för skador till följd av utpräglat farlig verksamhet. Detta överensstämmer med utredningens förslag och har inte föranlett några invändningar vid remissbehandlingen.

När det gäller entreprenörers ansvar för skador i andra sammanhang bör följande beaktas.

Skador som har samband med entreprenörers verksamhet uppkommer i stor utsträckning i samband med markarbeten. Det är alltså oftast fråga om byggnadsentreprenader. När det gäller skador som drabbar tredje man ansvarar byggnadsentreprenören enligt huvudregeln bara för skador som har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet av honom själv eller av någon som han har anlitat. Enligt de allmänna bestämmelserna av år 1972 för byggnadsentreprenad (AB 72) gäller dock vissa regler om den slutliga fördelningen mellan beställare och entreprenör av det skadestånd som beställaren kan vara skyldig att utge till tredje man enligt miljöskyddslagens bestämmelser.

Enligt AB 72 fördelas ansvaret för skada som tillfogas tredje man vid entreprenadarbetet på så sätt att entreprenören går fri från ansvar endast om han kan visa att han rimligen inte har kunnat förebygga eller begränsa skadan. Lyckas han visa detta får beställaren ensam svara för skadeståndet. Entreprenören bär alltså ett s. k. presumtionsansvar för uppkomna skador, men bara i förhållande till beställaren.

Som jag tidigare har anfört är ett av syftena med den föreslagna lagen att stärka enskilda skadelidandes ställning. Mot den bakgrunden framstår det som naturligt att ålägga entreprenörer ett större ansvar än f. n. Visserligen kan presumtionsansvaret enligt AB 72, som går längre än det vanliga culpaansvaret, sägas indirekt ge skadelidande ett visst skydd vid miljöskador. Bestämmelserna i AB 72 lär dock inte vara tillämpliga i mer än hälften av alla entreprenadförhållanden. En annan nackdel med att enbart lita till regleringen i AB 72 är att den skadelidande inte kan rikta sitt skadeståndskrav direkt mot entreprenören utan endast kan få ut ersättningen via beställaren.

Enligt min mening bör entreprenören i enlighet med utredningens förslag bära ett strikt ansvar för personskador. Denna typ av skador är inte så frekventa och torde därför inte medföra någon större belastning för en entreprenör. Däremot är det av stor betydelse för en skadelidande att kunna vända sig direkt mot entreprenören, om t. ex. byggherren inte har betalningsförmåga.

När det gäller entreprenörens ansvar för sakskador har utredningen

föreslagit att ansvaret skall begränsas till arbeten som utförs för en privatpersons räkning. Som skäl för detta förslag har utredningen i huvudsak åberopat att en entreprenör ofta kan ha svårt att göra en självständig bedömning av skaderiskerna därför att han inte alls eller endast i begränsad omfattning har beretts tillfälle att delta i och påverka beställarens projekteringsarbete. Detta gäller enligt utredningen framför allt när entreprenaden utförs för statens, kommuners eller företags räkning. Beträffande entreprenader för privatpersoners räkning framhåller utredningen att projekteringsarbetet mera sällan utförs av beställaren. I sådana fall har entreprenören enligt utredningen större möjligheter att påverka projekteringen och därmed också större möjligheter att välja arbetsmetoder m.m.

Att utredningen har gjort denna begränsning av ansvaret för sakskador har kritiserats av flera remissinstanser. Inte heller jag anser att entreprenörers ansvar bör begränsas på det sätt som utredningen har föreslagit. En sådan begränsning kan ge upphov till tolkningssvårigheter beträffande begreppet privatperson. Viktigare är vidare att det sett från den skadelidandes sida är helt ovidkommande om entreprenören har utfört arbetet för en privatpersons räkning eller ej. Den skadelidandes intresse av att få ersättning av entreprenören är detsamma oavsett om den beställare som saknar förmåga att betala skadeståndet (och inte heller har ett försäkringskydd som ersättningen kan utgå ur) är en privatperson eller ej.

Från riskfördelningssynpunkt är det även angeläget att den som orsakar en skada också får svara för kostnaderna. Entreprenören är den som oftast väljer arbetsmetod och arbetsredskap. Därmed har han också de bästa möjligheterna att minimera riskerna för skador. I och för sig kan ett strikt ansvar för entreprenörer i vissa fall ändra förutsättningarna för ett entreprenadavtal med byggherren. Det står emellertid dessa parter fritt att fördela det slutliga ansvaret mellan sig på det sätt de finner lämpligt. Entreprenörer har möjlighet att genom försäkringar skydda sig mot de ekonomiska förluster som ett ökat ansvar kan medföra.

Jag anser alltså att starka skäl talar för att en entreprenör som har åtagit sig arbete på en annans fastighet skall bära samma ansvar för person- och sakskador som fastighetsägaren eller annan som brukar fastigheten. Entreprenörer bör därför ha ett ansvar för sakskador oberoende av på vems uppdrag de utför arbetet.

Utredningen har ansett att det – bortsett från skador till följd av verksamhet av särskilt farligt slag – inte föreligger något påtagligt behov att låta en entreprenör bära strikt ansvar för ren förmögenhetsskada. Enligt utredningen torde sådana skador ha ringa praktisk betydelse. Det är ofta fråga om mindre allvarliga störningar, t.ex. genom tillfälligt buller. I sådana fall är det enligt utredningen tillräckligt att den skadelidande kan vända sig mot fastighetsägaren eller brukaren.

Enligt min mening kan det dock inte uteslutas att rätten till ersättning av entreprenören för ren förmögenhetsskada skulle kunna bli av stor betydelse för den skadelidande i ett enskilt fall, t.ex. om fastighetsägaren eller brukaren skulle sakna förmåga att betala ersättningen. Genom att ren förmögenhetsskada som är bagatellartad undantas från skadeståndsansvaret (se avsnitt 2.2.5) kommer en sådan utvidgning av de skadelidandes rätt

till ersättning inte att drabba entreprenörerna vid mindre allvarliga störningar. Jag anser därför att också entreprenörer bör ha det ansvar för ren förmögenhetsskada som jag har förordat i avsnitt 2.2.5.

Prop. 1985/86:83

2.5 Solidariskt ansvar

Mitt förslag: Har skadestånd betalats av en eller flera solidariskt ansvariga skall skadeståndet, 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.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 174–175).

Remissinstanserna: Endast två remissinstanser har kommenterat utredningens förslag i denna del. Den ena tillstyrker förslaget, medan den andra påpekar att den allmänna jämningsregeln i 6 kap. 2 § skadeståndslagen kan leda till samma resultat som den av utredningen föreslagna regeln.

Skälen för mitt förslag: Om två eller flera skadeståndsskyldiga skall ersätta samma skada, svarar de enligt 6 kap. 3 § skadeståndslagen solidariskt för skadeståndet i den mån ej annat följer av att begränsning gäller i den skadeståndsskyldighet som åvilar någon av dem.

En särskild fråga är hur den slutliga fördelningen av skadeståndet skall ske mellan de solidariskt ansvariga. Några allmänna lagregler om hur en sådan fördelning skall göras finns inte i svensk rätt. Förslag till sådana regler har visserligen lagts fram i betänkandet (SOU 1975:103) Skadestånd VI, som också innehåller flera andra lagförslag. Någon lagstiftning på grundval av dessa förslag är dock f. n. inte aktuell.

I brist på allmänna lagregler om ansvarsfördelningen mellan solidariskt skadeståndsskyldiga torde det få antas att fördelningen sker efter en skälighetsbedömning, varvid ansvarets grund får väsentlig betydelse. Sålunda har i den juridiska litteraturen hävdats att den som är strikt ansvarig kan helt eller delvis återkräva ett utbetalt skadestånd från den som svarar på grund av att han har orsakat skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

Enligt min mening bör man inte för miljöskadornas del uteslutande fästa vikt vid om någon av de solidariskt ansvariga har orsakat skadan genom vårdslöshet. För dessa skador bör man i stället införa en särskild fördelningsregel, som medger en större nyansering i bedömningen av hur fördelningen skall ske. Regeln bör göra det möjligt att utöver ansvarsgrunden även beakta sådana omständigheter som den skadegörande verksamhetens art, föreliggande ansvarsförsäkringar och försäkringsmöjligheter. Man bör vidare ta särskild hänsyn till möjligheterna för en strikt ansvarig skadeståndsskyldig att förebygga skadan. Jag återkommer i specialmotiveringen till den närmare innebörden av denna regel.

Mitt förslag: Genom en uttrycklig regel i den nya lagen slås fast att det vid föroreningskakador e. d. skall gälla ett lägre krav än annars på bevisning om orsakssambandet mellan en skadegörande handling och den aktuella skadan. Enligt den nya regeln skall en skada anses ha orsakats genom en störning av det slag som f. n. regleras i miljöskyddslagen, om det med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett sådant orsakssamband.

Utredningens förslag: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag. Bevisregeln har dock en något annorlunda utformning. Enligt utredningen skall skyldigheten att ersätta ifrågavarande miljöskador omfatta skadeverkningar som störningen skäligen kan antas ha orsakat (se betänkandet s. 164–173).

Remissinstanserna: Remissopinionen är splittrad. Den kan delas in i tre huvudgrupper. Vissa tillstyrker utredningens förslag eller lämnar det utan erinran. En lika stor grupp avstyrker förslaget bl. a. på den grunden att det inte finns något behov av den föreslagna regeln. En tredje grupp är tveksam till förslaget. Åtskilliga remissinstanser är dessutom kritiska till formuleringen av utredningens bevisregel.

Skälen för mitt förslag: Inom skadeståndsrätten gäller i princip ett krav på full bevisning om sambandet mellan en inträffad skada och en skadegörande handling. Vid komplicerade orsakssammanhang har man dock sedan länge ansett sig ibland kunna slå av på detta krav och kräva bara viss sannolikhet för orsakssamband. Detta gäller särskilt vid skador på grund av miljöstörningar. I fråga om sådana skador har det många gånger visat sig utomordentligt svårt att styrka ett samband mellan en störning och en skada.

I rättspraxis har man av dessa skäl i en del fall lindrat beviskravet vid bl. a. skador till följd av föroreningar och nöjt sig med endast en viss grad av sannolikhet för ett samband mellan en påstådd skadeorsak och skadan. I betänkandet finns en detaljerad redogörelse för gällande rätt när det gäller bl. a. beviskravet vid miljöskador (se s. 70–85). Av denna redogörelse framgår bl. a. att det lindrade beviskravet vid miljöskador numera utgör fast praxis.

Enligt min mening är tiden nu inne att lagfästa den praxis som sålunda råder på miljöskadeområdet. I den nya lagen bör därför tas in en särskild regel som innebär att det gäller ett lägre beviskrav än annars vid sådana föroreningskakador o. d. som f. n. regleras i miljöskyddslagen (se avsnitt 2.3.1). Däremot finns det inte anledning att låta regeln gälla även vid sådana skador genom sprängsten e. d. eller genom grävning som jag har behandlat i avsnitten 2.3.2 och 2.3.3. I fråga om dessa skador är svårigheterna att bevisa ett orsakssamband inte till närmelsevis lika framträdande som vid föroreningskakadorna.

Gentemot tanken på en bevisregel av detta slag för föroreningsskador-
nas del har några remissinstanser invänt att regeln skulle kunna inbjuda till
motsatsslut på andra områden än miljöskadeområdet. Med anledning här-
av vill jag betona att detta inte är avsikten med den bevisregel som jag nyss
har förordat. Lika litet som i fråga om den regel som redan har utbildats i
domstolspraxis behöver en lagfäst regel om en lättnad i beviskravet lägga
hinder i vägen för en utveckling mot en sådan bevislindring även utanför
miljöskadeområdet. Tvärtom bör en lagregel av detta slag kunna tillämpas
analogt i andra motsvarande skadesituationer, t.ex. vid vissa produktska-
dor där en sådan regel redan har vunnit insteg i domstolspraxis.

När det gäller den närmare utformningen av bevisregeln kan nämnas att
den av utredningen föreslagna formuleringen "skadeverkningar som stör-
ningen skäligen kan antas ha orsakat" har kritiserats av flera remissinstan-
ser. Enligt dem innebär en sådan formulering att beviskravet sätts alltför
lågt. Enligt andra remissinstanser överensstämmer inte heller formulering-
en med den som har använts av högsta domstolen och som utgör grunden
för praxis när det gäller det lindrade beviskravet.

Högsta domstolen har på senare tid i några fall avscende miljöskador
resp. produktskador (NJA 1977 s. 176, 1981 s. 622 och 1982 s. 421) använt
en särskild bevisregel i sådana situationer då olika av varandra oberoende
sakförhållanden var för sig har framstått som tänkbar skadeorsak. Om det i
betraktande av samtliga i målet förekommande omständigheter framstår
som klart mer sannolikt att orsaksförloppet har varit det som den skadeli-
dande har påstått än att något av de sakförhållanden som hans motpart har
åberopat har utgjort skadeorsaken, bör enligt högsta domstolen den skade-
lidandes påstående läggas till grund för domstolens avgörande. I de båda
sistnämnda rättsfallen har högsta domstolen lagt till att den skadelidandes
påstående också skall vara i sig sannolikt med hänsyn till omständigheter-
na i målet.

Enligt min mening bör bevisregeln formuleras på ett sätt som närmare än
utredningens förslag ansluter till den princip som högsta domstolen sålun-
da har slagit fast. Den av utredningen föreslagna regeln bör därför justeras.
En lämplig formulering synes vara att en skada skall anses ha orsakats av
en miljöstörning av det slag som jag tidigare har nämnt, om det med hänsyn
till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker
samt omständigheterna i övrigt föreligger övervägande sannolikhet för ett
sådant orsakssamband.

2.7 Preskriptionstiden för miljöskador m.m.

Mitt förslag: F.n. görs ingen ändring i preskriptionstiden när det
gäller krav på ersättning för miljöskador eller skador som har orsa-
kats av kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan.

Utredningens förslag: Preskriptionstiden för vissa typer av miljöskador
och skador som har orsakats av kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan

förlängs från nuvarande tio år till tjugofem år vid personskada. Utredningen påpekar dock att ett effektivt skydd för sena skador kan uppnås endast genom ett försäkrings- eller fondsystem (se betänkandet s. 196–200).

Remissinstanserna: Utredningens förslag har mött stark kritik. Bl. a. har åberopats att det uppkommer stora problem, om man efter lång tid skall utreda sambandet mellan en miljöfarlig verksamhet och en skada. Vidare har framhållits att det är svårt att teckna försäkring för skador som visar sig först efter lång tid. Flera remissinstanser har förklarat sig dela utredningens uppfattning att ett försäkrings- eller fondsystem däremot sannolikt skulle lösa problemet med sena skador.

Skälen för mitt förslag: Enligt 2 § preskriptionslagen (1981:130) gäller en tioårig preskriptionstid för utomobligatoriska skadeståndskrav. Preskriptionstiden räknas enligt praxis från den skadegörande handlingen, något som bl. a. vid skador till följd av miljöfarliga ämnen kan ge otillfredsställande resultat. Den skadliga förändringen vid en personskada kan vara smygande och upptäcks kanske inte förrän lång tid efter det att den har börjat. Detta gäller bl. a. vid genetiska skador. Med gällande preskriptionstider riskerar den skadelidande att hans ersättningsanspråk hinner preskriberas innan skadan är känd eller i varje fall innan han har fått klart för sig att det föreligger ett samband mellan en viss miljöfarlig verksamhet och hans skada.

Miljöskador som visar sig senare än tio år efter den skadegörande handlingen torde i praktiken vara sällsynta. Ett skadeståndsansvar för sådana skador skulle dock, när det någon gång aktualiserades, kunna drabba en enskild skadevällare hårt. Sannolikt skulle också premierna för individuella försäkringar avseende detta ansvar bli högst betydande.

Som jag har nämnt i avsnitt 2.1 har en kommitté nyligen tillkallats för att utreda hur ett fondsystem för ersättning vid miljöskador m.m. bör vara uppbyggt. I direktiven för kommittén (Dir 1985:37) behandlas bl. a. frågan om ersättning för miljöskador som visar sig långt efter den skadegörande handlingen. Därvid framhålls att om kostnaderna för sådana sena skador slås ut på en kollektiv ersättningsanordning av det slag som ett fondsystem utgör torde de totalt sett bli blygsamma. Kommittén har därför fått till uppgift att överväga om inte ersättning från detta fondsystem bör kunna betalas ut då eventuella skadeståndskrav är preskriberade enligt gällande regler.

I likhet med flertalet remissinstanser anser jag att det är en bättre lösning att sådana krav på skadestånd för miljöskador vilka är preskriberade enligt nuvarande regler ersätts från det fondsystem som sålunda skall utredas än att dessa regler ändras så att den nuvarande preskriptionstiden förlängs i enlighet med miljöskadeutredningens förslag.

Med denna lösning uppstår frågan vad som skall gälla för sådana sena skador som visar sig innan ett fondsystem har tillskapats. Jag vill då framhålla att ersättning från fonden bör kunna betalas även för sena skador som har uppkommit innan fonden har inrättats. Härigenom kan alltså även sådana skadeståndsanspråk som har preskriberats innan fonden har kommit till ersättas från fonden.

Miljöskadeutredningen har vidare föreslagit att den förlängda preskrip-

tionstiden skall gälla även skador till följd av kemisk och fysikalisk-kemisk inverkan. Dessa typer av skador kan i stor utsträckning hänföras till kategorin skador som orsakas av industriellt tillverkade produkter, s.k. produktskador. Frågan om en eventuell lagreglering av produktskador är föremål för särskilda överväganden inom justitiedepartementet. Enligt min mening bör frågan om preskription vid produktskador prövas i det sammanhanget. Jag tar alltså inte upp den i detta lagstiftningsärende.

Jag anser alltså sammanfattningsvis att utredningens förslag om förlängd preskriptionstid inte nu skall läggas till grund för lagstiftning.

2.8 Processuella frågor m.m.

2.8.1 Forum

Mitt förslag: Talan om ersättning enligt miljöskadelagen skall föras vid tingsrätt. Avser ersättningen skada på fastighet eller på byggnad eller annan anläggning på annans mark, skall talan dock föras vid fastighetsdomstol. Gemensamt med ett sådant mål får fastighetsdomstolen handlägga även andra mål, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt.

Utredningens förslag: Talan enligt miljöskadelagen skall handläggas vid fastighetsdomstol. Domstolen skall ha möjlighet att samtidigt pröva rätt till skadestånd på annan grund samt att ta upp annat yrkande som har samband med skadeståndsyrkandet (se betänkandet s. 201–206).

Remissinstanserna: Utredningens förslag tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig i denna fråga.

Skälen för mitt förslag: F.n. gäller att en skadeståndstalan som grundar sig på miljöskyddslagen skall väckas vid fastighetsdomstol. En talan som grundar sig på jordabalkens regler om ersättning för grävningsskador eller på allmänna skadeståndsregler skall däremot väckas vid allmän domstol. Denna uppdelning mellan fastighetsdomstol och allmän domstol har vållat praktiska problem.

I vissa fall kan det nämligen vara svårt att avgöra om skadeståndstalan bygger på den ena eller andra grunden. Det gäller särskilt miljöskyddslagens avgränsning mot skadeståndslagen, jordabalken och oskrivna principer om strikt ansvar för farlig verksamhet. En annan nackdel är att en kärande som för talan vid fastighetsdomstol inte kan åberopa en alternativ grund för sin talan, t. ex. ansvar enligt skadeståndslagen.

I sammanhanget bör nämnas att rättegångsutredningen (Ju 1977:06) enligt sina tilläggsdirektiv skall överväga bl.a. om fastighetsdomstolarna skall finnas kvar eller om deras uppgifter i stället skall handhas av de allmänna domstolarna. Enligt min mening bör man dock inte avvakta resultatet av detta arbete, utan frågan om den lämpligaste lösningen när det gäller behörig domstol i miljöskademål bör avgöras redan nu.

För min del anser jag att det är en naturlig utgångspunkt att mål om

ersättning för miljöskador skall liksom andra skadeståndsmål handläggas vid de allmänna domstolarna. När det gäller mål om miljöskador på fastigheter eller på byggnad eller annan anläggning på annans mark kan dock fastighetsdomstolarnas särskilda tekniska kompetens, särskilt på det värderingstekniska området, vara av stor betydelse. I dessa fall bör därför målen i stället handläggas vid dessa domstolar, vilka redan nu är behöriga att pröva mål om ersättning enligt miljöskyddslagen.

Denna lösning innebär visserligen att miljöskademål även i fortsättningen kommer att prövas av skilda typer av domstolar. De olägenheter som detta kan medföra bör emellertid kunna avhjälpas genom att fastighetsdomstolarna ges rätt att gemensamt med mål som skall prövas där handläggas även andra mål, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt. En bestämmelse av detta innehåll bör därför tas in i lagen.

2.8.2 Nedsättning av ersättning m. m.

Mitt förslag: De nuvarande reglerna i 35 § miljöskyddslagen om nedsättning av ersättning m. m. förs över till den nya miljöskadelagen. Samtidigt upphävs regeln i 3 kap. 6 § jordabalken om nedsättning av ersättning.

Utredningens förslag: Överensstämmer med mitt förslag (se betänkandet s. 209–211).

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har yttrat sig i frågan.

Skälen för mitt förslag: Både i jordabalken och i miljöskyddslagen finns regler om nedsättning av ersättning hos länsstyrelsen. Reglerna är inte överensstämmande. Enligt 3 kap. 6 § jordabalken är huvudregeln att all ersättning som utgår med stöd av 3 kap. skall nedsättas hos länsstyrelsen. För fördelning och utbetalning av nedsatt belopp till fastighetsägaren, fordringshavare och andra med rätt i den skadade fastigheten gäller bestämmelserna om expropriation i tillämpliga delar. Enligt 35 § första stycket miljöskyddslagen gäller däremot motsvarande regler bara när det är fråga om ersättning för framtida skada på fastighet som bestäms att utgå på en gång. I 35 § andra stycket miljöskyddslagen finns vidare en bestämmelse som skyddar inteckningshavare mot att fastighetsägaren godtar en överenskommelse om en alltför låg ersättning för en framtida skada på fastigheten.

Reglerna om nedsättning i de båda lagarna avser alltså typiskt sett olika situationer så till vida som ersättningen enligt jordabalken – till skillnad från miljöskyddslagen – avser skador som skall repareras men normalt inte framtida skada på fastigheten.

Vid jordabalkens tillkomst uttalade sig lagrådet kritiskt om den i 3 kap. 6 § intagna regeln om nedsättning. Föreskrifter om detta brukade enligt lagrådet inte finnas när det är fråga om en skada av sådan art att den skall repareras och när följaktligen fastighetsägaren kan ha behov av ersättning-

en för att få medel till reparationen. Lagrådet framhöll också att, när det är fråga om bestående och betydande skador, inteckningshavaren kan beredas ett visst skydd genom rätten att enligt 6 kap. 6 § jordabalken kräva betalning utan att fordringen är förfallen. Lagrådet fann dock inte tillräckliga skäl föreligga att bestämt avstyrka regeln om nedsättning (prop. 1970:20 A s. 206 f).

Nedsättning enligt 3 kap. 6 § jordabalken torde knappast alls förekomma (se betänkandet s. 209). Bestämmelserna i 3 kap. 6 § jordabalken torde därför sakna praktisk betydelse. De framstår som en onödig komplikation av regelsystemet och torde utan olägenhet kunna upphävas. I likhet med utredningen anser jag därför att 3 kap. 6 § jordabalken bör upphöra att gälla.

I och för sig är inte heller nedsättning enligt 35 § miljöskyddslagen särskilt vanligt förekommande, vilket delvis kan bero på att ersättning för framtida skada är sällsynt. Vissa skäl talar dock för att behålla bestämmelserna i 35 §. Regeln i paragrafens första stycke avser nämligen fall där skadan minskar fastighetens värde utan att ersättningen typiskt sett behöver tas i anspråk för att bekosta reparationer av fastigheten. Vidare bör beaktas att motsvarande nedsättningsregler finns i expropriationslagen (1972:719) och vattenlagen (1983:291). Jag anser därför i likhet med utredningen att bestämmelserna i 35 § miljöskyddslagen bör behållas. De kan – efter en mindre språklig justering – föras över till den nya miljöskadelagen.

I jordabalken finns vissa regler om ställande av säkerhet för skada eller intrång. Rätt att kräva säkerhet föreligger enligt 3 kap. 3 § andra stycket och 5 § jordabalken i fall då det är uppenbart att grannfastighetens ägare kommer att drabbas av skada eller intrång till följd av markarbeten. Ersättningen ingår som en kalkylerad kostnad i verksamheten. Det förefaller rimligt att den som drabbas av skadan i dessa fall har möjlighet att säkerställa sin rätt till ersättning. Trots att även dessa möjligheter att begära att säkerhet ställs används mycket litet i praktiken (se betänkandet s. 210) bör de enligt min uppfattning få finnas kvar. Någon anledning att flytta reglerna till den nya miljöskadelagen finns dock inte. Reglerna har nämligen ett minst lika nära samband med bestämmelserna i 3 kap. jordabalken om ersättning för intrång som med skadestandsreglerna i den nya miljöskadelagen. De bör därför behållas i 3 kap. jordabalken.

2.9 Ikraftträdande m.m.

Den föreslagna miljöskadelagen bör kunna tillämpas så snart som möjligt. Det bör dock beaktas att lagen kan kräva ett visst förberedelsearbete, framför allt för försäkringsbolagen samt för dem som bedriver miljöfarlig verksamhet. Med hänsyn till dessa omständigheter bör lagen träda i kraft först den 1 juli 1986.

Enligt allmänna principer gäller att ny skadeståndsrättslig lagstiftning blir tillämplig i fråga om skadestånd med anledning av skadefall som inträffar efter ikraftträdandet, medan äldre lag tillämpas på skadefall som inträffar före ikraftträdandet (se bl. a. prop. 1972:5 s. 593).

När det gäller den nu föreslagna lagstiftningen anser utredningen dock att man måste ta hänsyn till att en skada som har inträffat efter ikraftträdandet kan ha orsakats av ett handlande eller en skadegörande verksamhet som har upphört före denna tidpunkt. Detta kan framför allt bli aktuellt vid föroreningsskador. Skulle man i dessa fall tillämpa de nya reglerna, som i vissa avseenden innebär en skärpning av ansvaret, kan man enligt utredningen hävda att det innebär en form av retroaktiv lagstiftning.

Utredningen har därför föreslagit att ansvaret för en skada som visar sig först senare skall bedömas enligt äldre bestämmelser, om en skadegörande störning har upphört före ikraftträdandet.

Endast ett par remissinstanser har berört utredningens förslag i denna del. Enligt deras mening blir konsekvensen av förslaget att om t.ex. en markförorening inte har upphört helt vid den nya lagens ikraftträdande men den handling som har gett upphov till störningen har skett långt dessförinnan, så skall den nya lagen ändå tillämpas. Enligt dessa remissinstanser kan detta inte godtas.

I likhet med utredningen anser jag att den nya lagens bestämmelser, i enlighet med allmänna grundsatser, i princip bör gälla alla skadefall som inträffar efter ikraftträdandet oavsett när den skadegörande störningen har uppkommit. För detta talar bl. a. att den som före lagens ikraftträdande har åstadkommit en miljöfarlig störning härigenom tvingas vara aktiv efter ikraftträdandet för att förebygga att störningen då leder till skador. Ett annat skäl är att den nya miljöskadelagens regler annars skulle få full verkan först lång tid efter ikraftträdandet.

Som utredningen har funnit skulle det dock föra för långt, om den nya lagen beträffande skadefall som har inträffat efter ikraftträdandet skulle bli tillämplig även när dessa har orsakats av en störning som upphört före ikraftträdandet. Ett undantag från den nyss förordade huvudprincipen bör därför gälla för dessa fall.

Har talan om skadestånd för en miljöskada väckts vid domstol före ikraftträdandet med tillämpning av de forumregler som gällde då, bör givetvis inte de nya forumregler som gäller efter ikraftträdandet tillämpas i detta mål. En särskild övergångsbestämmelse om detta bör därför ställas upp.

2.10 Kostnadskonsekvenser

Den nya miljöskadelagen kan till övervägande del ses som en lagteknisk översyn av gällande rätt. Syftet med reformen är dels att förenkla och förtydliga gällande regler om rätt till skadestånd vid miljöskador, dels att stärka de skadelidandes ställning.

Den föreslagna reformen medför att de som drabbas av miljöskador kommer att få ersättning i något större utsträckning än i dag. Detta medför i sin tur att de skadeståndsansvariga drabbas av ett skärpt ansvar och därmed ökade kostnader. Denna kostnadsökning kan dock antas bli måttlig, särskilt om man beaktar de rationaliseringsvinster som uppstår genom att skaderegleringen på grund av de nya reglerna blir enklare och smidigare.

De flesta företag, kommuner m. fl. som bedriver miljöfarlig verksamhet har tecknat försäkringar som täcker deras ansvar för miljöskador. I deras fall kan det möjligen bli tal om mindre kostnadsökningar i form av höjda försäkringspremier.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom justitiedepartementet upprättats förslag till

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

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.¹

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till miljöskadelag

I enlighet med vad som har föreslagits i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.1.3) skall alla bestämmelser om ersättning för skador i omgivningen till följd av miljöfarlig verksamhet på en fastighet samlas i en ny lag. Den nya lagen, miljöskadelagen, ersätter motsvarande bestämmelser i miljöskyddslagen (1969:387) och jordabalken. I den nya lagen tas även in vissa hittills oskrivna rättsregler om ersättning för skador vid sprängningsarbeten m. m.

Lagen består av sex olika avsnitt. I några *inledande bestämmelser* (1 och 2 §§) anges vilka former av skador som ersätts. Därefter följer ett avsnitt som anger *förutsättningar för skadestånd* (3–5 §§) och ett avsnitt om vilka som är *skadeståndsansvariga* (6–8 §§). Ett fjärde avsnitt handlar om *ersättning för framtida skador på egendom* (9 och 10 §§). Frågor om *inlösen av fastighet* behandlas i ett femte avsnitt (11 §). I ett avslutande avsnitt finns bestämmelser om *rättegången i miljöskademål* (12–14 §§).

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.

(Jfr 1 § första stycket och 3 § i utredningens förslag)

¹ Bilagan har uteslutits här. Lagrådsremissens lagförslag överensstämmer med propositionens.

Allmänna regler om ersättning för skador finns i skadeståndslagen. Enligt 1 kap. 1 § skadeståndslagen skall den lagens bestämmelser om skadestånd tillämpas, om inte annat är särskilt föreskrivet eller föranleds av avtal eller i övrigt följer av regler om skadestånd i avtalsförhållanden. Detta innebär för miljöskadornas del att bestämmelserna i skadeståndslagen får betydelse som utfyllande regler beträffande sådant som inte regleras i miljöskadeståndslagen. Sålunda blir bl.a. reglerna i 5 kap. skadeståndslagen om skadeståndets bestämmande och jämningsreglerna i 6 kap. 1 och 2 §§ samma lag tillämpliga. I de fall då rätten till ersättning för en miljöskada inte alls regleras i den nya lagen, är det vidare möjligt för den skadelidande att grunda sitt skadeståndsanspråk på skadeståndslagen. Detta gäller t.ex. när en bostadshyresgäst har anlitat en privatperson för att utföra ett arbete i bostaden och det vid arbetets utförande uppstår en störning som orsakar en miljöskada (jfr 6 § andra stycket och 7 §).

En förutsättning för att den nya lagen skall tillämpas är att en skada har uppstått till följd av verksamhet på en fastighet. Verksamheten skall på samma sätt som enligt miljöskyddslagen innefatta en användning av mark, byggnad eller anläggning. Hit hör också vattenområde. Även gatu- och vägmark inräknas. Att verksamheten skall bedrivas på en fastighet får inte uppfattas som ett krav på att den skall vara begränsad till en enda fastighet eller att den måste utövas på hela fastigheten. Det är anknytningen av verksamheten till en fastighet som är det avgörande, inte frågan i vilken omfattning fastigheten används (jfr avsnitten 2.2.1 och 2.2.2).

Med verksamhet på en fastighet avses en rad olika företeelser. Begreppet omfattar i stort sett alla former av markanvändning som kan störa omgivningen. Det kan dels gälla användning av själva marken, t.ex. för jord- eller skogsbruk, dels gälla användning av byggnad eller anläggning som finns på eller i marken för t.ex. industriell verksamhet, provningsverksamhet eller sopförbränning. Även uppförande av byggnad eller anläggning, dvs. byggnadsverksamhet, utgör verksamhet på en fastighet. Att byggnad eller anläggning ibland utgör lös egendom spelar därvid ingen roll.

Verksamheten behöver i och för sig inte vara permanent. Även en tillfällig verksamhet i form av ett enda utsläpp eller en enstaka sprängning omfattas av lagen. Lagen blir tillämplig oberoende av vem (t.ex. ägare, tomträttsinnehavare, brukare eller entreprenör) som bedriver eller låter bedriva verksamheten eller disponerar fastigheten. En fråga för sig är emellertid vilka som kan göras ansvariga för en miljöskada. Den frågan regleras i 6 och 7 §§.

I likhet med vad som f.n. gäller enligt miljöskyddslagen kommer användning av rörliga störningskällor såsom transportmedel i princip att falla utanför lagen. Sådana störningskällor kan inte anses hänförliga till verksamhet på viss eller vissa fastigheter. Ansvar för skador som härrör från användningen av transportmedel får i stället bedömas enligt andra lagar (t.ex. järnvägstrafiklagen). Genom att lagen (1982:821) om transport av farligt gods ålägger den som svarar för transporter att vidta vissa försiktighetsåtgärder för att hindra att skador uppstår, medför brister i detta avseen-

de att ersättning för skador av detta slag i regel kan utkrävas med stöd av skadeståndslagen, om någon speciallagstiftning inte är tillämplig.

Läget är dock annorlunda om en störning från t. ex. flygverksamhet har en sådan anknytning till en fastighet att den kan ses som ett led i en verksamhet på fastigheten. Den flygverksamhet som förekommer i anslutning till en flygplats får t. ex. anses innebära en användning av den fastighet som flygplatsen ligger på. Liksom enligt miljöskyddslagen kan man då kräva ersättning av flygplatsinnehavaren för t. ex. buller och luftföroreningar som flygverksamheten vid flygplatsen medför. På samma sätt kan en väghållare göras ansvarig för liknande skador till följd av biltrafik.

Vid skador till följd av störningar från en samlad trafikverksamhet bör dock observeras att ansvaret för t. ex. flygplatsinnehavare och väghållare i det enskilda fallet kan vara uteslutet eller begränsat av olika skäl. Bl. a. kan de störningar som trafiken orsakar vara orts- eller allmänvanliga (se tredje stycket). I motiven till miljöskyddslagen har framhållits att det vid just trafikkommissioner finns en tendens att acceptera en särskilt hög toleransnivå vid tillämpningen av reglerna om orts- eller allmänvanliga störningar (se prop. 1969:28 s. 240). Det kan också vara så att någon annan faktor än trafikverksamheten framstår som huvudorsak till skadan. Skadningsskadade hus har kanske byggts för nära en redan befintlig väg (jfr även NJA 1975 s. 155 och 1977 s. 424). Sådana förhållanden får betydelse när det gäller att fastställa sambandet mellan en störning och en skada (se specialmotiveringen till 3 § tredje stycket). Det bör vidare framhållas att skador till följd av mera säregna förhållanden på grund av allmänna principer om s. k. adekvans kan falla utanför t. ex. en väghållares ansvar även om skadorna har anknytning till användningen av vägen (jämför högsta domstolens domskäl i NJA 1981 s. 622).

Självfallet är det också fråga om verksamhet på en fastighet när transportmedel används för att utföra ett visst arbete inom ramen för en verksamhet på en fastighet, t. ex. när flygplan används för att utföra besprutning av skog på en fastighet.

Från transportmedel bör man skilja flyttbara störningskällor, t. ex. asfaltkokare, vissa reningsutrustningar och grävmaskiner. När dessa används i verksamhet på en fastighet omfattas de av miljöskadelagens bestämmelser.

En annan förutsättning för att lagen skall bli tillämplig är att skadan har drabbat omgivningen. Detta innebär att lagen inte omfattar skador inom den anläggning eller det område där verksamheten bedrivs. Det bör understrykas att med omgivningen avses omgivningen till verksamheten, inte fastighetens omgivning. Dessa frågor har behandlats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 2.2.2).

Omgivningen kan vara ett mycket vidsträckt område, särskilt när det gäller föroreningar av olika slag. I dessa fall kan skadeverkningarna visa sig mycket långt från den plats där verksamheten bedrivs. Å andra sidan avser omgivningen också mycket närbelägna platser. Om en liten industri är lokaliserad på en större fastighet kan det hända att störningar och skador endast drabbar andra som bor eller uppehåller sig på samma fastighet. Sålunda kan t. ex. en hyresgäst i en bostadsfastighet åberopa lagens

regler för att få ersättning för skador som har tillfogats honom genom luftföroreningar från en industriell verksamhet som har bedrivits i en källarlokal i samma fastighet.

Det kan emellanåt skapa problem att dra gränsen mellan vad som skall anses utgöra omgivningen och vad som skall anses utgöra verksamheten. Man får då i det enskilda fallet falla tillbaka på en bedömning av den störande verksamhetens art och karaktär. Särskilda svårigheter kan uppkomma när det är fråga om verksamhet på ett större markområde. Om t.ex. bekämpningsmedel sprids genom flygbesprutning över ett skogsområde kan det vara vanskligt att avgöra hur gränsen skall dras mellan själva verksamhetsområdet och omgivningen. Klart är att, om besprutningen sker inom ett noga avgränsat område där allmänheten har varnats för tillträde, detta får betraktas som ett verksamhetsområde. Den som med stöd av allemansrätten uppehåller sig på ett sådant område och som drabbas av t.ex. en personskada torde inte kunna påräkna ersättning med stöd av lagen. En annan sak är att sådan ersättning torde kunna erhållas med stöd av skadeståndslagens bestämmelser, om den som utövar verksamheten har varit vårdslös vid genomförandet av verksamheten, t.ex. genom att inte på ett tillräckligt sätt ha varnat om verksamheten eller genom att utföra besprutningen trots kännedom om att människor uppehåller sig i området.

I likhet med vad som hittills har gällt enligt miljöskyddslagen är det inte bara en ägare eller innehavare av särskild rätt till en intilliggande fastighet som är berättigad till skadestånd utan även den som har en mera tillfällig anknytning till den skadegörande verksamhetens omgivning. Det kan gälla någon som vid tiden för skadan tillfälligt uppehåller sig där, t.ex. en trafikant.

I miljöskadelagen används begreppet "skada" medan miljöskyddslagen f. n. talar om "olägenhet". Någon skillnad i sak är inte åsyftad, utan ordet skada har valts för att nå överensstämmelse med skadeståndslagens terminologi. Miljöskadelagen omfattar person- och saksador samt alla typer av ren förmögenhetsskada. När det gäller ren förmögenhetsskada görs dock i andra stycket undantag för oväsentliga skador.

Endast den som omedelbart drabbas av en skada är berättigad till skadestånd. Ansvar sträcker sig alltså inte till tredjemansskador, dvs. skador som endast indirekt drabbar en person på grund av dennes relation till den direkt skadelidande. Ersättning utgår således inte till den som har gått miste om en varuleverans på grund av att fabriken där varorna tillverkas har skadats genom vibrationer från sprängningsarbeten. Denna princip gäller allmänt inom skadeståndsrätten, och något undantag görs inte för miljöskadornas del (jfr prop. 1972:5 s. 158 f).

Andra former av indirekta skador till följd av en miljöstörning är sådana som innebär försämrade möjligheter att utnyttja allemansrätten eller som utgör en följd av detta. Föroreningar drabbar emellanåt mark och vatten som med stöd av allemansrätten utnyttjas av personer som varken äger området eller har några särskilda rättigheter till detta. Blir en allmän badstrand oanvändbar, kan närboende sommarstugeägare lida en ekonomisk skada. Deras fastigheter kan bli mindre värda. Om fisket på allmänt

vatten skadas kan detta medföra inkomstförluster för fiskare som brukar hålla till där. En liknande situation kan uppkomma för bär- och svampplockare när markområden skadas. Många gånger är det just skador på allmänna intressen, såsom t.ex. miljöns förfullning och utarmning, som framstår som de allvarligaste följderna av föroreningar och andra störningar av miljön.

Enligt klara uttalanden i förarbetena till miljöskyddslagen ger intrång i allemansrätten inte i sig någon rätt till ersättning (se prop. 1969:28 s. 190). Detta motsvarar vad som gäller på andra rättsområden. Jag är inte beredd att förorda att den ordningen frångås. Det sagda hindrar inte att t. ex. den som fiskar med fasta redskap på allmänt vatten med stöd av ett särskilt tillstånd från staten i vissa fall torde kunna få ersättning om fisket skadas till följd av en miljöstörning (jfr prop. 1981/82:130 s. 151).

En särskild fråga är hur rätten till skadestånd enligt denna lag förhåller sig till regler om återställning av skador. Allmänt sett bör gälla att den som är ansvarig för skadan i första hand skall svara för att återställa det som har skadats. Först om det inte sker, bör det bli aktuellt att tillämpa förevarande lags ersättningsbestämmelser.

Andra stycket

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar delvis den som nu finns i 30 § miljöskyddslagen. Den begränsas nu till fall av ren förmögenhetsskada, dvs. sådan ekonomisk skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada (se 1 kap. 2 § skadeståndslagen). Bestämmelsen gäller i ett sådant fall också när skadan har åstadkommits uppsåtligen eller genom vårdslöshet utom när den har orsakats genom brott. Har skadan orsakats genom brott gäller inte någon sådan regel om begränsning av ansvaret för ren förmögenhetsskada (jfr 2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § första stycket andra meningen skadeståndslagen).

Enligt bestämmelsen ersätts inte bagatellartade ekonomiska skador som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada. Någon särskild gräns för vad som skall anses vara en bagatellartad skada har inte angivits i lagtexten. Ett riktmärke kan vara det självrisksbelopp som i normalfallet förekommer i hemförsäkringar. Vid skada som gäller fastighet bör dock bedömningen av vad som är en bagatellartad skada ske mot bakgrund av fastighetens totalvärde. Vägledning för den bedömningen kan hämtas från motiven till förslaget till plan- och bygglag (se prop. 1985/86:1 s. 384–390; jfr även 4 kap. 2 § expropriationslagen). Har en skada å andra sidan bedömts vara av betydelse skall den ersättas i sin helhet.

Tredje stycket

Detta stycke innehåller en bestämmelse om undantag från det strikta ansvaret för miljöskador i sådana fall då den störning som har åstadkommit skadan är sådan att den skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena på

orten eller med hänsyn till störningens allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

En bestämmelse som motsvarar tredje stycket finns i dag i 30 § miljöskyddslagen. I den används emellertid uttrycket "olägenhet" i stället för "störning". Som några remissinstanser har påpekat innebär användningen av uttrycket störning en viss ändring i sak i förhållande till miljöskyddslagen. Toleransgränsen knyts till störningen och inte till den skada som störningen åstadkommer. Det innebär att även alldagliga skador skall ersättas om de beror på ovanliga störningar.

Det bör observeras att den särskilda regeln för orts- och allmänvanliga störningar inte gäller i sådana fall då skadan har åstadkommits uppsåtligt eller genom vårdslöshet. Av lagtexten framgår att uppsåt eller vårdslöshet inte behöver föreligga hos den ansvarige själv utan kan gälla andra för vilka han svarar, t. ex. hans anställda. Det är också tänkbart att han får svara för oaktsamhet hos självständig medhjälpare som han har anlitat för verksamhetens utövande. I sådana fall får det emellertid krävas att medhjälparens oaktsamhet avser just den ansvariges skyldighet att iaktta skälig aktsamhet i förhållande till omgivningen, t. ex. att hålla anordningar i verksamheten i ett oskadligt eller ofarligt skick eller att handha miljöfarliga ämnen med omsorg och omdöme.

Av lagtexten framgår att man vid tillämpningen av orts- och allmänvanlighetsreglerna skall göra en skälighetsbedömning. Detta medför bl. a. att det inte går att ange någon klar toleransgräns eller annat bestämt mått av störningar som den skadelidande får tåla.

Med ortsvanliga störningar avses t. ex. de ordinarie störningar som kan uppstå när en ny fabrik förläggs till en industriort som redan tidigare har liknande störningar. Som exempel på en allmänvanlig störning kan nämnas de störningar som uppkommer när en fabrik förläggs till en ort som tidigare inte har någon industri eller i vart fall inte någon liknande fabrik, om dessa störningar är allmänt förekommande under jämförliga förhållanden på annan ort.

Till en början kan nämnas att vissa typer av störningar sällan eller aldrig torde kunna betraktas som orts- eller allmänvanliga. Detta gäller störningar i form av sprängning samt förorening av mark eller grundvatten. Där emot torde mindre störningar eller skador till följd av luft- och vattenförorening liksom buller i viss utsträckning få tolereras utan ersättning. Rättsläget kan dock förändras om de tekniska möjligheterna att förebygga störningar ökar.

Som tidigare har nämnts hänvisar bestämmelsen till en skälighetsbedömning. Liksom nu bör man inte kunna åberopa orts- eller allmänvanlighet när den skadelidandes hälsa försämras (jfr prop. 1969:28 s. 377 f). Det är inte rimligt att någon skall tåla sådana olägenheter utan ersättning, även om de är vanliga på orten eller allmänvanliga.

Vid skälighetsprövningen i andra situationer bör utöver skadans art också typen av skadegörande verksamhet komma att i någon mån spela in. Det kan hävdas att den skadelidande vid verksamheter som allmänt anses samhällsnyttiga, t. ex. driften av ett reningsverk eller byggandet av en motorväg, får tåla något mer än i andra sammanhang. Detta får anses gälla

särskilt vid rena förmögenhetsskador, exempelvis vid sänkta fastighetspriser inom ett villaområde till följd av anläggandet av t.ex. ett reningsverk, ett daghem, en busstation eller en bilprovvningsanläggning inom villaområdet. Det skall dock framhållas att skälighetsbedömningen delvis beror på de krav man ställer på miljön. Även om en miljöstörning i dag anses som naturlig och svårfrånkomlig är det inte säkert att synsättet blir detsamma i framtiden när värderingarna i samhället förändras. Ett tecken på en sådan attitydförändring kan vara ändringar i de normer som myndigheterna ställer upp för acceptabla störningar, t.ex. för störningar genom buller. Skärps normerna kan det påverka bedömningen av vad den skadelidande skäligen får tolerera.

Enligt uttalanden i förarbetena till miljöskyddslagen (prop. 1969:28 s. 240) skall skador som har sin grund i att en viss fastighet eller en viss skadelidande personligen tål särskilt litet falla utanför det strikta skadeståndsansvaret. Uttalandena torde avse att en skadelidande inte rimligen kan kräva ersättning vid mera vanliga störningar för skador som till väsentlig del beror på hans egna förhållanden. De problem som uppkommer när en mera ovanlig störning tillsammans med andra faktorer, t.ex. den skadelidandes hälsotillstånd, har orsakat skadan behandlas i specialmotiveringen till 3 §.

Vid skälighetsbedömningen bör hänsyn också tas till skadans storlek. En för den skadelidande ekonomiskt kännbar skada bör inte anses vara en sådan som den skadelidande skäligen bör tåla. Vid denna avvägning kan det finnas skäl att också ta hänsyn till om den skadelidande är en privatperson, en näringsidkare, ett företag som bedrivs i form av juridisk person eller ett offentligt organ.

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.

(Jfr 1 § andra stycket i utredningens förslag)

Undantaget för skador som har orsakats av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning motsvarar vad som har gällt hittills enligt 1 § andra stycket andra meningen miljöskyddslagen. Motivet för undantaget är att det på dessa områden finns särskilda regler om tillstånd och ersättning m.m. vid inträffad skada.

Med joniserande strålning (radioaktivitet) avses strålning från radioaktiva ämnen, röntgenstrålning och därmed likartad strålning (se SOU 1956:38 s. 28). I fråga om sådan strålning skall således den specialreglering som finns i strålskyddslagen (1958:110), lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet och atomansvarighetslagen (1968:45) vara uteslutande tillämplig. Samma sak gäller beträffande inverkan av elektrisk ström från sådan elektrisk anläggning som regleras i lagen (1902:71 s.1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. Däremot kan en psykisk inverkan från en anläggning, t.ex. att de kringboende känner rädsla och

oro, betraktas som en psykisk immission (sådana immissioner faller under 3 § första stycket 8 i förevarande lag). Om värdet på en fastighet som ligger intill den plats där ett kärnkraftverk uppförs sjunker, är detta inte en atomskada i atomansvarighetslagens mening utan en psykisk immission från kärnkraftverket. Miljöskadelagen är då tillämplig, men som kommer att framgå av specialmotiveringen till 3 § är möjligheterna till ersättning för psykiska immissioner starkt begränsade med hänsyn till vad man enligt reglerna om orts- eller allmänvanliga störningar rimligen måste tåla.

Även vid andra störningar som inte har direkt samband med strålnings- eller strömrisker är miljöskadelagen tillämplig. Så är fallet om t.ex. ett kylvattenutsläpp från ett kärnkraftverk orsakar skador i omgivningen.

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.

(Jfr 1 § första och tredje styckena samt 2 § i utredningens förslag)

Första stycket

I första stycket anges vilka störningar som är skadeståndsgrundande. Uppräkningen motsvarar i stora drag vad som nu gäller enligt miljöskyddslagen. Några avvikelser har dock gjorts i själva exemplifieringen med hänsyn till att vissa skadeorsaker är av större intresse i en rent skadeståndsrättslig lagstiftning än i en allmän miljöskyddslagstiftning (jfr avsnitt 2.3.1).

Punkt 1 som behandlar förorening av vattenområden anknyter till 1 § första stycket 1 och 2 miljöskyddslagen. Den omfattar dock endast föroreningar. Utsläpp som inte innebär föroreningar faller under punkt 8 i förevarande stycke. En viss begränsning gäller i förhållande till vattenlagen. Denna begränsning behandlas i andra stycket. Förorening av vattenområde kan, som framgår av 1 § miljöskyddslagen, bestå av utsläpp av avloppsvatten eller fasta ämnen m.m. Det kan också vara fråga om användning av mark på ett sätt som orsakar en förorening av vattenområde, t.ex.

genom avfallstippning eller spridning av bekämpningsmedel över åkerjord. Även ett utsläpp som inte innehåller förorenande ämnen kan vara att hänföra under ifrågavarande bestämmelse. Utsläpp av ofarliga partiklar kan nämligen medföra en grumling eller uppslamning i vattnet, vilket är att betrakta som en förorening. Begreppet vattenområde har här samma innebörd som i miljöskyddslagen och vattenlagen. Det omfattar utöver vattendrag och sjö även öppet hav, havsvikar, öppna diken, kärr och myrmarker.

Enligt *punkt 2* gäller lagen skador genom förorening av grundvatten. Det är oklart om en sådan skada täcks av miljöskyddslagen; möjligen är dock lagens ersättningsregler analogt tillämpliga. I sammanhanget kan nämnas att miljöskyddsutredningen i sitt delbetänkande (Ds Jo 1983:1) Förorening av mark och grundvatten har föreslagit att miljöskyddslagen skall göras tillämplig även på förorening av grundvatten. Sådan förorening förekommer oftast i samband med utfällning från avfallstippar samt annan markförorening. En förorening av grundvatten kan också leda till en förorening av ytvatten.

Punkt 3 om ändring av grundvattennivån har ingen direkt motsvarighet i 1 § miljöskyddslagen. Möjligen är dock miljöskyddslagen tillämplig på oavsiktliga ändringar. Ändringar av grundvattennivån kan orsaka olika slag av skador. En sänkning av grundvattennivån kan t.ex. orsaka sättningar och liknande skador i en byggnad. Även en höjning av nivån kan tänkas ha skadlig effekt, bl.a. i form av vattenskada på mark eller byggnad. Rena översvämningar till följd av nederbörd faller inte under bestämmelsen. En avsiktlig höjning eller sänkning av grundvattennivån utgör många gånger ett vattenföretag enligt vattenlagen, och enligt andra stycket omfattas sådana ingrepp inte av bestämmelserna i miljöskadelagen.

Punkt 4 om luftförorening har en direkt motsvarighet i 1 § första stycket 3 miljöskyddslagen, vilket innebär att man här anknyter till gällande rätt. Med luftförorening menas i princip varje olämplig förändring av luftens innehåll. Inblandningen i luften kan avse partiklar och gaser. Som luftförorening räknas också sådana besvärande men ofarliga störningar som dålig lukt från svinstall eller reningsverk.

Punkt 5 som behandlar markförorening har ingen direkt motsvarighet i miljöskyddslagen. I praktiken torde dock markförorening likställas med andra immissioner enligt miljöskyddslagen. Miljöskyddsutredningen har dock föreslagit att miljöskyddslagen genom en uttrycklig bestämmelse skall göras tillämplig på markförorening. Som exempel på markförorening kan nämnas läckage av olja eller gift som skadar intilliggande åkermark.

Punkt 6 har sin direkta motsvarighet i 1 § första stycket 3 miljöskyddslagen. Med buller avses allt olämpligt "icke önskat ljud". Begreppet buller anses innefatta ultra- och infraljud.

Punkt 7 omfattar i likhet med miljöskyddslagen skador som har orsakats genom skakning (se 1 § första stycket 3 miljöskyddslagen). Det är inte ovanligt att skakningsskador uppkommer i samband med sprängning. Vid andra skador till följd av sprängning kan det bli aktuellt att tillämpa andra bestämmelser i miljöskadelagen. Exempelvis kan punkt 6 tillämpas vid skador genom buller och punkt 8 tillämpas vid skador genom damm. Vid skador genom kringflygande sprängsten gäller 4 §. Har en sprängning

Skakningsskador kan även uppkomma vid t.ex. pålning, spontning och andra typer av arbeten i och på marken. De kan också orsakas av tung och intensiv trafik på en väg.

I *punkt 8* avslutas uppräknningen med det allmänna uttrycket "annan liknande störning". Denna punkt har sin motsvarighet i 1 § första stycket 3 miljöskyddslagen och omfattar en rad olika störningsorsaker.

Exempel på störningar som kan hänföras till kategorien "annan liknande störning" är spridning av bakterier, virus samt olika smittämnen som kan ge ekologiska återverkningar. Även obehag av insekter, fåglar och djur kan räknas hit. En sådan störning kan vara att grannen till en biodlare får uppleva att ett par miljoner bin dagligen använder den öppna verandan som inflygningsområde till bikuporna. Andra störningar kan vara gnistor, hetta, köld, starkt ljussken och liknande. Hit räknas också estetiska störningar såsom förfulning av landskapsbilden.

Även s.k. psykiska immissioner kan ingå i kategorin "annan liknande störning". Exempel på en psykisk immission är den oro som människor som bor intill en sprängämnesfabrik kan känna. Den oro explosionsfaran medför kan i sin tur leda till att kringliggande fastigheter sjunker i värde. Det är dock osäkert om en psykisk immission som självständig störningsorsak ger rätt till ersättning. Det torde nämligen vara sällsynt att störningen är av sådant slag att den går utöver gränsen för vad som enligt 1 § tredje stycket skäligen bör tålas såsom varande en orts- eller allmänvanlig störning. För att immissionen skall vara ersättningsgill krävs i vart fall att den har orsakat en ekonomisk skada, dvs. en ren förmögenhetsskada (se avsnitt 2.2.5 i den allmänna motiveringen; jfr Nordisk Försäkringstidskrift 2/1973, s. 115 f).

Till "annan liknande störning" bör också hänföras sådana utsläpp av avloppsvatten, fast ämne eller gas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde, som inte innebär förorening av vattenområdet. Sådana störningar omfattas idag av 1 § första stycket 1 miljöskyddslagen. Det kan t.ex. gälla översvämningsskador vid stora utsläpp av avloppsvatten i ett vattendrag.

Andra stycket

I andra stycket finns ett undantag för vissa skador som har orsakats av en verksamhet vilken bedrivs i enlighet med tillstånd enligt vattenlagen (1983:291). Skälen för detta undantag har behandlats i avsnitt 2.3.1 i den allmänna motiveringen.

Tredje stycket

Detta stycke innehåller en regel om lättnad i kravet på bevisning när det gäller orsakssambandet mellan en störande verksamhet och en skada.

Bestämmelsen förutsätter att det bevisligen föreligger en skadlig störning. Det åligger alltså den skadelidande att på traditionellt sätt styrka att det har förekommit en störning som svaranden är ansvarig för, t.ex. en

luftförorening eller en markförorening. Det är med andra ord inte tillräckligt med endast övervägande sannolikhet för att svaranden har bedrivit någon form av miljöfarlig verksamhet. Någon lindring i det beviskrav som allmänt tillämpas inom skadeståndsrätten skall inte gälla på denna punkt.

Enligt bestämmelsen krävs det vidare att det bevisligen föreligger en skada. Om detta är tvistigt skall den skadelidande alltså på vanligt sätt visa att han har drabbats av en ersättningsgill skada.

Den särskilda bevisregeln i förevarande stycke blir av betydelse först när den skadelidande har visat att det har förekommit en störning som svaranden ansvarar för samt att en skada har inträffat. För att skadan skall anses ha orsakats av störningen räcker det då med att den skadelidande visar att störningen med övervägande sannolikhet har orsakat skadan. Det är således vid prövningen av detta orsakssamband som kravet på bevisning får ställas lägre än i de flesta andra skadeståndstvister.

Regeln får betydelse främst när orsakssambandet är invecklat och svår-gripbart. Detta är ofta fallet vid olika former av föroreningar. Det kan ibland gälla även miljöskador i form av t. ex. buller eller skakningar men vid sådana skador finns det också fall då det inte föreligger några särskilda svårigheter att konstatera skadeförloppet.

Bestämmelsen i förevarande stycke bygger i huvudsak på de tankegångar som har varit avgörande för utgången i några rättsfall om ersättning för miljöskador (se t. ex. NJA 1981 s. 622; jfr NJA 1982 s. 421 som gällde en läkemedelsskada). I de aktuella rättsfallen konstaterade högsta domstolen när det gäller kravet på bevisning om orsakssamband att det för att den skadelidandes påstående om orsakssambandet skall läggas till grund för avgörandet bör vara tillräckligt att dels den skadelidandes påstående är i sig sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet, dels det framstår som klart mera sannolikt att orsaksförloppet har varit det som den skadelidande påstår än att något av de sakförhållanden som svaranden har åberopat har utgjort skadeorsaken. Enligt högsta domstolen skulle denna typ av bevislindring vara särskilt motiverad vid svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp såsom vid föroreningar genom miljögifter och liknande.

Den särskilda bevisregeln får som nyss har nämnts betydelse främst när orsakssambandet är invecklat och svårgripbart, alltså just i sådana fall där miljöskadelagens ansvarsregler skulle mista en stor del av sin praktiska betydelse om man skulle ställa höga anspråk på den skadelidandes bevisning. Inte minst gäller detta när en i och för sig skadlig störning ligger långt tillbaka i tiden och den skadelidande då inte har haft anledning att säkra bevisning om det inträffade; skadan framträdde kanske först långt senare. Å andra sidan bör det påpekas att det även med den särskilda bevisregeln krävs ett konkret stöd i utredningen för att skadeorsaken har varit den påstådda. Det räcker inte med att detta bara utgör en hypotes, även om den ter sig mera näraliggande än andra förklaringar.

Speciell betydelse får här vilka påståenden om andra skadeorsaker som görs från svarandens sida och vad som kan finnas till stöd för sådana invändningar. Bestämmelsen i tredje stycket innebär att det fordras en sannolikhetsövertikt för den orsak som den skadelidande gör gällande. En

i praktiken inte ovanlig situation är emellertid att det står klart att utöver svarandens verksamhet även andra skadliga faktorer har medverkat till skadan men att det är oklart i vilken utsträckning de har medverkat; svaranden påstår kanske att utsläpp som härrör från hans industri i alla händelser har föranlett endast en obetydlig del av skadeverkningarna. De särskilda bevisfrågor som uppkommer i detta läge får bedömas mot bakgrund av bevisregeln i tredje stycket. Detta får normalt anses innebära att svaranden har bevisbördan för att den störning som han ansvarar för har orsakat endast en del av skadan. I fall då den inträffade skadan kan delas upp i klart avskiljbara delar bör den särskilda bevisregeln i tredje stycket tillämpas på varje sådan delskada för sig. Det innebär att svaranden i dessa fall skall lägga fram så stark bevisning för att hans verksamhet inte har orsakat delskadan att det inte längre föreligger en övervägande sannolikhet för ett samband mellan hans störning och delskadan.

Om en skada inte kan delas upp men två eller flera verksamheter har medverkat till skadan, blir dessa verksamheter solidariskt ansvariga för skadan i dess helhet (jfr motiven till miljöskyddslagen, prop. 1969:28 s. 378). För ett orsakssamband mellan en viss svarandes verksamhet och den inträffade skadan behövs inte heller i detta läge mer än en övervägande sannolikhet enligt vad som nyss har sagts. Man ställer alltså frågan om den skadelidandes påstående att svarandens störning i varje fall tillsammans med någon annan störning har orsakat skadan är troligare än de andra förklaringar till skadeförloppet som har framförts av svaranden (exempelvis förklaringen att den andra störningen ensam har åstadkommit skadan).

En annan situation är att svaranden påstår att ett kasuellt förhållande för vilket ingen kan göras ansvarig har bidragit till skadan, t.ex. att en naturförstöring beror på att luftföroreningar från svarandens industri till följd av abnorma väderförhållanden har åstadkommit skada på intilliggande skog eller att en försämring av den skadelidandes hälsa skulle delvis bero på sjukdom utan samband med miljöstörrningen. I den mån en uppdelning av skadan kan ske står det klart att svaranden också här slipper att svara för mer än sin del. Om en uppdelning inte kan ske, är det oklart vad gällande rätt innebär (se betänkandet s. 84–85). Som har framhållits av utredningen skulle det onekligen stämma väl med moderna tendenser i skadeståndsrätten, om man lade bevisbördan för att kasuella omständigheter har medverkat till skadan på svaranden. Det bör bl. a. beaktas att det oftast är företag som orsakar miljöstörrningar och att dessa normalt har långt större möjligheter än de skadelidande att föra bevisning om skadeorsakernas närmare art. Att de skadelidande enligt tredje stycket skall i viss mån gynnas i bevishänseende bör också tillmätas en viss betydelse. Svaranden bör därför i fortsättningen ha bevisbördan för att kasuella omständigheter har bidragit till skadan. För att svaranden skall gå helt fri från skadeståndsskyldighet måste han sålunda i princip visa att skadan inte alls skulle ha uppkommit om inte de kasuella omständigheterna förelegat. Även om svaranden kan prestera sådan bevisning, bör han dock inte befrias från skadeståndsskyldigheten, om den kasuella omständigheten är så vanligt förekommande att svaranden hade bort räkna med den. Så är fallet t.ex. när det gäller förekomsten av allergibesvär.

Den särskilda bevisregeln i tredje stycket kommer framför allt att få betydelse vid person- och saksador. Regeln är emellertid tillämplig också vid ren förmögenhetsskada. Om t. ex. en hotellägare påstår att omsättningen har minskat till följd av luftföroreningar från verksamhet i närheten men svaranden invänder att omsättningen minskat till följd av dåligt väder, får det avgöras med hjälp av en sannolikhetsprövning enligt regeln i tredje stycket.

Det bör framhållas att ett med stöd av den särskilda bevisregeln fastställt orsakssamband mellan en störning och en skada inte innebär mer än att detta samband skall läggas till grund för prövningen av skadeståndskravet. Rätten till skadestånd kan vara utesluten på annan grund. De principer som f. n. anses gälla beträffande skadeståndsrättslig s. k. adekvans påverkas t. ex. inte av den nya regeln om bevislindring. Rätten till skadestånd kan sålunda vara utesluten därför att skadan är av sådan oförutsebar, icke-typisk eller avlägsen art att den enligt grundsatserna om adekvat kausalitet inte bör ersättas.

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.

(Jfr 4 § i utredningens förslag)

Genom bestämmelsen regleras ansvaret för skador som vid sprängning och liknande verksamhet orsakas av sprängsten eller andra lössprängda föremål. Frågan har behandlats i avsnitt 2.3.2 i den allmänna motiveringen.

14 § är det inte fråga om immissioner i vanlig bemärkelse. Av det skälet har en lagteknisk åtskillnad gjorts mellan skador till följd av lössprängda föremål och andra skador till följd av sprängning, t. ex. vibrationsskador. Ansvaret för sistnämnda typ av skador regleras i 3 §. Denna uppdelning på två olika paragrafer av skador vid sprängning medför att den i 3 § tredje stycket intagna bevisregeln inte kommer att gälla beträffande skador genom sprängsten och andra lössprängda föremål.

Ansvaret enligt 4 § omfattar såväl person- och saksador som rena förmögenhetsskador. Det torde emellertid i praktiken mera sällan bli aktuellt att sprängsten eller andra lössprängda föremål orsakar en ren förmögenhetsskada. Däremot kan sprängning ibland orsaka andra störningar som leder till ren förmögenhetsskada; det kan t. ex. vara fråga om damm eller buller. Dessa fall skall dock bedömas enligt 3 §.

Om en restaurangägare begär ersättning därför att antalet gäster har varit litet under en tid då sprängningar har bedrivits i närheten, skall hans rätt till ersättning således i regel bedömas enligt 3 §. Detsamma gäller om en skadelidande påstår att värdet på hans fastighet har sjunkit på grund av att en sprängämnesfabrik har byggts i närheten.

Enligt bestämmelsen krävs att skadan har uppstått av sprängningsarbete på fastigheten. Även explosionsskador som uppkommer när sprängämnen

förvaras på tillverknings- eller försäljningsställen omfattas. Med förvaring får likställas olika former av hantering som sker på förvarings- eller användningsplatsen, t.ex. uppackning, omlastning eller aptering. Däremot blir bestämmelsen inte tillämplig vid transporter av explosiva ämnen utanför förvarings- eller användningsplatsen (jfr specialmotiveringen till 1 §).

Ansvaret är strikt. Det är sålunda inte nödvändigt att sprängmedel utlöses avsiktligt eller genom oaktsamhet, utan ansvar föreligger också för skada som uppkommer när sprängmedel förvaras på en fastighet och exploderar genom en olyckshändelse.

Ansvaret omfattar också skador genom lössprängda föremål till följd av andra verksamheter än sprängningsverksamhet. För ansvar krävs i detta fall att det föreligger särskild explosionsrisk. Detta blir framför allt aktuellt vid tillverkning av sprängämnen och andra explosiva varor. Det kan också gälla verksamhet vid oljeupplag, gasklockor och liknande. För att ansvar skall föreligga krävs dock att faran för explosion typiskt sett är betydande.

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.

(Jfr 5 § i utredningens förslag)

I paragrafen regleras ansvaret för grävningsskador och liknande. Av lagtexten framgår att ansvar enligt denna paragraf aktualiseras endast i den mån ansvaret inte skall bedömas enligt 3 eller 4 §.

Frågan om ansvaret för grävningsskador har behandlats i avsnitt 2.3.3 i den allmänna motiveringen.

Bestämmelserna i 5 § ersätter skadestandsreglerna i 3 kap. 3 § första stycket och 4 § jordabalken. Innehållsmässigt anknyter den nya paragrafen nära till dessa bestämmelser. Några smärre sakliga förändringar har dock gjorts.

Som tidigare har nämnts är ansvaret enligt paragrafen subsidiärt i förhållande till det ansvar som föreligger enligt 3 eller 4 §. Detta motsvarar vad som hittills har följt av att jordabalkens skadestandsregler är tillämpliga endast i den mån ansvar inte föreligger enligt miljöskyddslagen (jfr prop. 1969:28 s. 364 f). Den nu aktuella bestämmelsen får dock något mindre praktisk betydelse än motsvarande bestämmelser i jordabalken, eftersom 3 § miljöskadelagen – i motsats till 30 § miljöskyddslagen – gäller även om verksamheten är tillfällig.

Ansvar enligt paragrafen föreligger för skada som orsakas genom "grävning eller liknande arbete". Närmast torde det bli fråga om skador uppkomna genom ras eller sättningar till följd av grävning eller schaktning.

Vibrationsskador som orsakas av sprängning, pålning eller spontning föranleder däremot ansvar redan enligt 3 § första stycket 7.

Prop. 1985/86:83

Bestämmelsen innebär en utvidgning av ansvaret för grävningsskador jämfört med motsvarande regler i jordabalken. Den nya bestämmelsen innebär nämligen att ansvaret skall omfatta personskador, alla former av sakskador samt rena förmögenhetsskador. Att en personskada inträffar i dessa sammanhang torde vara sällsynt men är inte helt otänkbart, t. ex. om en person som befinner sig i en närbelägen byggnad skadas när denna rasar. Det torde också vara sällsynt att det uppstår en ren förmögenhetsskada som skall bedömas enligt bestämmelserna i denna paragraf. Om en ren förmögenhetsskada uppkommer i anledning av grävningsarbete eller liknande, är den normalt av sådant slag att den skall bedömas enligt bestämmelserna i 3 §, t. ex. när skadeorsaken är störande buller från grävmaskiner.

Första stycket

I stycket hänvisas till den i 3 kap. 3 § jordabalken föreskrivna skyldigheten för fastighetsägare att vidta skyddsåtgärder. Bestämmelser om denna skyldighet kvarstår oförändrade även sedan skadestandsreglerna flyttats till den nya lagen. Bestämmelserna i jordabalken innebär att den som avser att utföra grävning eller liknande åtgärd på sin mark är skyldig att vidta varje skyddsåtgärd som kan anses nödvändig för att förebygga skador på angränsande mark. Han får dock underlåta att vidta skyddsåtgärder, om skyddsåtgärderna uppenbarligen medför högre kostnad än den skada som de är avsedda att förebygga; han är dock i så fall skyldig att ersätta skadan. Normalt är det grävaren som skall bekosta skyddsåtgärderna. Undantag gäller dock om byggnad eller anläggning, som hör till angränsande mark, till följd av vårdslöshet vid uppförandet eller brist i underhållet är av sådan beskaffenhet att särskild skyddsåtgärd är nödvändig för att förebygga skador till följd av arbete som inte sträcker sig nedanför vanligt källardjup. Då är den angränsande markens ägare skyldig att bekosta åtgärden. Vagrarn grannen att bekosta åtgärden får grävaren inte underlåta att vidta den, men han kan hos domstol begära att grannen förpliktas att ersätta honom kostnaderna. Låter grävaren i stället bli att vidta skyddsåtgärden, blir han skyldig att ersätta uppkommen skada.

Det skall betonas att ansvaret för skador som föranleds av bristande skyddsåtgärder förutsätter vållande i vanlig mening; det räcker inte med att konstatera att vidtagna försiktighetsmått objektivt sett har varit otillräckliga. Var t. ex. behovet av åtgärder till skydd för grannfastigheten omöjligt att förutse, föreligger inget ansvar enligt första stycket för den som utför grävningsarbetet, om grannens fastighet trots allt skadas.

Andra stycket

Enligt andra stycket föreligger ett strikt ansvar för skador som uppkommer i samband med grävningsarbeten och liknande, om arbetena är särskilt

ingripande eller annars medför särskild risk för skada. Regeln motsvarar nuvarande 3 kap. 4 § jordabalken.

Prop. 1985/86:83

Särskild risk för skada kan föreligga t.ex. vid djupschaktning eller när risken för skada är påtagligt större än normalt på grund av markförhållandena. Är risken för skada på en grannfastighet däremot särskilt stor på grund av att den fastigheten är av bristfällig beskaffenhet – och således inte på grund av att det bedrivna arbetet i och för sig har varit speciellt farligt – föreligger inte strikt ansvar enligt det nu behandlade stycket.

Det bör framhållas att en skada som enligt det anförda omfattas av andra stycket skall ersättas utan att det behöver styrkas att skadan har uppkommit som en direkt följd av att arbetet var ingripande eller annars av riskabel natur. Liksom nu är det avgörande alltså inte skadeförloppet utan själva arbetets art (prop. 1970:20 B 1 s. 115).

Skadeståndsansvariga

6 §

Skyldighet att utge skadestånd enligt denna lag har den som bedriver eller låter bedriva den skadegörande verksamheten i egenskap av fastighetsägare eller tomträttshavare. 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 uppsåtligen eller genom vårdslöshet.

(Jfr 1, 3, 4, 5, 6 och 7 §§ i utredningens förslag)

Frågan om vilka som skall vara skadeståndsansvariga har behandlats i avsnitt 2.4 i den allmänna motiveringen.

Bestämmelserna i denna paragraf behandlar det ansvar som åligger den som disponerar fastigheten helt eller delvis. Att även vissa andra kan vara ansvariga för skador enligt denna lag framgår av 7 §.

Första stycket

Bestämmelsen i första meningen reglerar det ansvar som åligger en fastighetsägare eller tomträttshavare. Enligt denna bestämmelse skall skadeståndsansvaret enligt förevarande lag bäras av ägaren till den fastighet där den skadegörande verksamheten har bedrivits, om det är han som har bedrivit eller låtit bedriva verksamheten. Det är således fastighetsägaren som har ett strikt ansvar för de miljöskador som nämns i 3 § första stycket, 4 § och 5 § andra stycket och som har ett vållandeansvar för de skador som nämns i 5 § första stycket. Vissa begränsningar i ansvaret följer dock av bestämmelsen i 1 § andra stycket om väsentlighetkravet vid rena förmögenhetsskador och av bestämmelsen i 1 § tredje stycket om undantaget i vissa fall för orts- och allmänvanliga störningar.

Fastighetsägaren svarar inte bara för skada som orsakas av honom själv

Enligt gällande rätt är det oklart om fastighetsägaren kan göras ansvarig för skador som orsakas av en nyttjanderättshavare när denne förfogar över fastigheten. En rimlig lösning vid tillämpningen av den nya miljöskadelagen torde vara att fastighetsägaren blir ansvarig endast om han är direkt ekonomiskt engagerad i en näringsverksamhet som nyttjanderättshavaren driver på fastigheten. Det innebär sålunda att fastighetsägaren inte enbart på den grunden att han mot ersättning har upplåtit nyttjanderätten blir ansvarig för skador som nyttjanderättshavaren åstadkommer. Ett mera indirekt ekonomiskt engagemang som t.ex. endast innebär att fastighetsägaren innehar börsnoterade aktier i ett bolag som hyr lokaler av honom för industriellt ändamål bör inte heller medföra något ansvar för fastighetsägaren för miljöskador som hyresgästen orsakar. Detsamma bör gälla om fastighetsägaren har lånat ut pengar till den verksamhet som nyttjanderättshavaren bedriver på fastigheten.

Vad som nu har anförts om fastighetsägarens ansvar gäller också i fråga om tomträttshavares ansvar.

I andra meningen i första stycket regleras ansvaret för dem som brukar en fastighet utan att vara ägare eller tomträttshavare, t.ex. arrendatorer eller hyresgäster. Enligt bestämmelsen blir dessa brukare skadeståndsskyldiga enligt denna lag, om de brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet. I så fall är förutsättningarna för skadeståndsskyldighet desamma som för fastighetsägare. Bestämmelsen innebär bl. a. att bostadshyresgäster och bostadsarrendatorer inte har strikt ansvar för miljöskador. De har däremot ett vållandeansvar enligt andra stycket i förevarande paragraf.

Brukandet behöver inte avse en hel fastighet eller ett helt hus. Bestämmelsen omfattar t.ex. även fall då endast en lägenhet i ett hus förhyrs.

Som har berörts i specialmotiveringen till 1 § utgör ett tillfälligt passerande av en fastighet till fots eller i fordon inte i sig ett brukande av fastigheten. Däremot kan en samlad trafikverksamhet utgöra ett brukande och medföra ansvar för t.ex. immissioner som härrör av trafiken. Ansvaret åvilar då t.ex. väghållare, flygplatsinnehavare eller hamnägare.

Brukandebegreppet får inte ges en alltför snäv innebörd. Oftast är det fråga om nyttjanderätt i jordabalkens mening, men även t.ex. en servitutshavare kan bli ansvarig under de förutsättningar som bestämmelsen anger.

I fråga om innebörden av begreppet näringsverksamhet kan här hänvisas till vad som anförts om uttrycket i motiven till 3 kap. 5 § skadeståndslagen (prop. 1972:5 s.529). Frågan huruvida brukandet sker i näringsverksamhet skall bedömas med hänsyn till de faktiska förhållandena. Den omständigheten att en nyttjanderättshavare använder fastigheten i strid med nyttjanderättsavtalet skall inte leda till ett lindrigare ansvar för honom. Använder en nyttjanderättshavare fastigheten både för privat bruk och i sin näringsverksamhet, får bedömningen av ansvaret göras med hänsyn till vilken verksamhet som har orsakat skadan.

För att brukande i bestämmelsens mening skall föreligga är det inte nödvändigt att det finns någon form av avtal med fastighetsägaren, även

om det nästan alltid torde vara fallet. Det är det faktiska brukandet av fastigheten som är avgörande. Skadeståndsansvar enligt bestämmelsen kan därför uppkomma för den som i smyg tippar avfall på annans mark eller på annat sätt utan lov rent faktiskt tar fastigheten i anspråk för en miljöfarlig verksamhet, under förutsättning att det sker i näringsverksamhet. Däremot kan inte fastighetsägaren göras ansvarig för skador som har inträffat på sådant sätt, eftersom han varken har bedrivit eller låtit bedriva verksamheten.

Samma ansvar som gäller i näringsverksamhet skall också tillämpas i offentlig verksamhet. Det är här vanligen fråga om arbeten som staten eller en kommun företar på annans mark i det allmännas intresse, vare sig marken tas i anspråk tvångsvis – exempelvis med stöd av väglagen (1971:948), anläggningslagen (1973:1149) eller ledningsrättslagen (1973:1144) – eller på grund av avtal med den enskilde.

Andra stycket

I andra stycket regleras ansvaret för andra brukare än sådana som avses i första stycket. De brukare som avses i andra stycket ansvarar endast för miljöskador som de har orsakat uppsåtligen eller genom vårdslöshet. I övrigt är förutsättningarna för ansvar desamma som för de brukare vilka avses i första stycket. Vad som har angivits om brukandet i anslutning till bestämmelserna i första stycket gäller alltså även för sådana brukare som avses i andra stycket.

Det bör observeras att ansvaret enligt andra stycket omfattar endast skador som brukaren själv har orsakat uppsåtligen eller genom vårdslöshet. Om brukaren har anlitat någon för att utföra ett arbete och denne orsakar skadan, blir således brukaren inte ansvarig för den om han inte själv har medverkat till skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet, t.ex. genom ett vårdslöst val av entreprenör. Den skadelidande har i dessa fall i stället möjlighet att vända sig mot entreprenören för att få skadestånd (se 7 §). Om den som brukaren har anlitat för att utföra arbetet inte är en entreprenör utan en privatperson, kan den skadelidande i stället utnyttja skadeståndslagens bestämmelser för att få ersättning av denna privatperson för skadan. Skälet till att skadeståndsansvaret för brukare som avses i detta stycke har begränsats på detta sätt är att det för denna kategori av ansvariga – som bl.a. innefattar bostadshyresgäster och bostadsarrendatorer – skulle föra för långt om skadeståndsansvaret också skulle omfatta ett ansvar för självständiga medhjälpare.

Bland dem som kan bli skadeståndsansvariga enligt andra stycket finns sålunda bostadshyresgäster och bostadsarrendatorer. Det innebär bl. a. att dessa blir ansvariga för miljöskador som drabbar grannar, t.ex. vid störningar genom buller. Det torde i dessa sammanhang vara mindre vanligt att det uppstår person- eller sakskador genom störningar som sådana brukare kan åstadkomma. Ansvaret omfattar emellertid även ren förmögenhetsskada. Möjligheten att kräva ekonomisk ersättning från störande grannar blir därför större än enligt bestämmelserna i skadeståndslagen. Eftersom rena förmögenhetsskador enligt 1 § i förevarande lag ersätts endast om de

är av någon betydelse (utom då de har orsakats genom brott), torde det dock även i fortsättningen bli ovanligt att en hyresgäst eller bostadsarrendator drabbas av skadeståndsskyldighet för miljöskador.

7 §

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

(Jfr 7 § i utredningens förslag)

I denna paragraf behandlas ansvaret för entreprenörer och andra som i egen näringsverksamhet utför eller låter utföra arbete på fastigheten. I praktiken blir paragrafen oftast aktuell vid byggnadsarbeten som utförs på uppdrag av fastighetsägaren eller någon som brukar fastigheten.

Entreprenörer och andra som avses i denna paragraf har ett strikt ansvar för skador som verksamheten orsakar i omgivningen.

Fastighetens ägare eller brukare blir normalt inte befriad från sitt ansvar, om även en entreprenör är ansvarig för skadan. I sådana fall inträder i stället i regel ett solidariskt ansvar dem emellan i förhållande till den skadelidande. Frågan om den slutliga fördelningen av skadeståndet mellan solidariskt ansvariga behandlas i 8 §.

Om den som har gett entreprenören uppdraget att utföra arbetet är en sådan brukare som avses i 6 § andra stycket, dvs. är en privatperson, ansvarar han endast för skador som han har orsakat uppsåtligen eller genom vårdslöshet, medan entreprenörens ansvar enligt förevarande paragraf är strikt. Om en sådan uppdragsgivare inte har medverkat till skadan uppsåtligen eller genom vårdslöshet, går han sålunda fri från ansvar och entreprenören får ensam bära hela ansvaret.

Att arbetet skall utföras i egen näringsverksamhet innebär att det skall vara frågan om en självständig företagare. Om skadan orsakas av en anställd hos fastighetens ägare eller brukare, är förevarande paragraf inte tillämplig. För en sådan skada har den skadelidande möjlighet att få ersättning av fastighetsägaren eller brukaren enligt 6 § miljöskadelagen. Den skadelidande har även vissa möjligheter att få skadestånd av den anställde enligt reglerna i 4 kap. 1 § skadeståndslagen.

Bestämmelsen i förevarande paragraf gör det inte heller möjligt för en skadelidande att få ersättning av en privatperson som, utan att vara anställd, hjälper en fastighetsägare med ett arbete. Även i det fallet gäller i stället skadeståndslagen. Detsamma gäller möjligheten att få ersättning av anställda hos en entreprenör, eftersom de inte arbetar i egen näringsverksamhet. Den skadelidande har i sådana fall också möjlighet att vända sig mot fastighetsägaren respektive entreprenören för att få ersättning enligt miljöskadelagen.

Innebörden av begreppet näringsverksamhet har berörts i specialmotiveringen till 6 §. Att en företagare bedriver sin rörelse bara i liten skala hindrar inte att näringsverksamhet föreligger. Om någon på fritiden åtar sig

att utföra enklare arbeten för vänner och bekanta torde motsatsen gälla. Något vinstsyfte fordras inte om bara verksamheten är av ekonomisk art. Undantagsvis torde också ett offentligt organ kunna driva näringsverksamhet av här avsett slag, närmast när man åtar sig att mot ersättning utföra arbete för någons räkning. Normalt torde dock vid mera varaktigt arbete på annans mark i offentlig verksamhet 6 § första stycket andra meningen bli tillämplig.

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.

(Jfr 8 § i utredningens förslag)

Paragrafen behandlar hur ansvaret skall fördelas när två eller flera är skadeståndsskyldiga för samma skada.

Första stycket

Bestämmelsen i första stycket motsvarar 6 kap. 3 § skadeståndslagen. Den har tagits in i miljöskadelagen på grund av dess samband med bestämmelsen i andra stycket.

Andra stycket

Solidariskt ansvar enligt miljöskadelagen kan föreligga t.ex. för en fastighetsägare och en nyttjanderättshavare eller för någon av dessa och en entreprenör som svarar för samma skada. I sådana fall uppstår frågan hur ansvaret skall slutligen fördelas mellan dem. Detta regleras i andra stycket.

Bestämmelsen i detta stycke om den slutliga fördelningen av ett solidariskt skadeståndsansvar saknar motsvarighet i skadeståndslagen. Regeln gäller endast vid solidariskt ansvar enligt miljöskadelagen. Av detta följer att den inte är direkt tillämplig, om en av de skadeståndsskyldiga ansvarar enligt miljöskadelagen och den andre eller de andra ansvarar enligt t.ex. skadeståndslagen. Då gäller i stället allmänna principer om fördelningen av skadeståndsansvaret mellan solidariskt skadeståndsskyldiga (se SOU 1975:103 s. 49–53). Dessa allmänna principer innebär att skadeståndsansvaret, om inte några särskilda omständigheter föreligger, skall fördelas efter vad som är skäligt. Här bör dock de särskilda synpunkter som ligger bakom förevarande bestämmelse i miljöskadelagen kunna få viss betydelse.

Det bör betonas att bestämmelsen i andra stycket endast avser regleringen av skadeståndsansvaret mellan de solidariskt ansvariga inbördes. Den

skadelidande berörs inte av den frågan. Han kan kräva vem som helst av de solidariskt ansvariga på hela skadeståndet. Detta får betydelse för den skadelidande främst i de fall då någon av de solidariskt ansvariga (men inte alla) saknar betalningsförmåga.

Regeln i andra stycket är dispositiv. Framgår den slutliga ansvarsfördelningen av ett avtal mellan parterna, t.ex. ett nyttjanderättsavtal eller ett entreprenadavtal, gäller vad som anges i avtalet. I annat fall skall skadeståndet fördelas mellan de solidariskt ansvariga efter en skälighetsbedömning. En sådan skälighetsbedömning blir avgörande för fördelningen också när något avtalsförhållande inte föreligger mellan parterna. Det kan vara fallet, t.ex. när två industrier tillsammans har orsakat en störning.

Vid den skälighetsbedömning som föreskrivs torde en viss presumtion gälla för att ansvaret skall fördelas lika mellan de solidariskt ansvariga, om inte omständigheterna föranleder annat (jfr NJA 1968 s. 387). Bland de omständigheter som skall beaktas nämns i lagtexten särskilt grunden för skadeståndsansvaret och möjligheterna att förebygga skadan.

Med grunden för skadeståndsansvaret avses såväl att den skadeståndsskyldige har ett strikt ansvar respektive ansvarar endast för skador som har orsakats uppsåtligen eller genom vårdslöshet som graden av skuld på den ena eller den andra sidan. Dessa faktorer har redan tidigare utan stöd i lag beaktats vid den slutliga fördelningen av ersättningsskyldigheten mellan solidariskt ansvariga. Om samtliga solidariskt ansvariga bär ett strikt skadeståndsansvar enligt lagen och ingen av dem har varit vårdslös, motiverar "grunden för skadeståndsansvaret" knappast ett avsteg från presumtionen om hälftindelning. Om däremot en av de solidariskt ansvariga är skadeståndsskyldig på grund av bestämmelsen i 6 § andra stycket medan övriga har strikt ansvar, ligger det i och för sig nära till hands att han slutligt får svara för hela skadan eller åtminstone större delen av denna. Som framgår av fortsättningen kan emellertid faktorer av annat slag ibland tala emot en sådan fördelning.

Om två solidariskt ansvariga båda ansvarar strikt men det framgår att vårdslöshet har förekommit på ena sidan, föreligger ofta skäl att låta den sidan slutligt svara för en större del av skadeståndet. Har båda förfarit vårdslöst, får man ta hänsyn till graden av vårdslöshet på ömse sidor.

Vidare nämns i lagtexten särskilt att möjligheterna att förebygga skadan skall beaktas. Detta får kanske betydelse främst när det gäller den slutliga fördelningen av ansvaret mellan å ena sidan en fastighetsägare, tomträtts-havare eller brukare och å andra sidan den som på uppdrag av någon sådan utför arbete på fastigheten. Också när både huvud- och underentreprenör ansvarar kan synpunkter av detta slag inverka, men då torde ofta ett avtal mellan de ansvariga bli avgörande.

I sådana situationer får bl. a. rätten att välja arbetsmetod tillmätas betydelse vid skälighetsbedömningen. Har exempelvis fastighetsägaren endast beställt ett färdigt resultat medan entreprenören har svarat för projekteringen, kan det ligga nära till hands att låta entreprenören slutligt svara för hela eller större delen av skadeståndet. Detta bör gälla bl. a. i det vanliga fallet då privatpersoner köper en tomt och i anslutning härill träffar avtal om uppförande av ett gruppshus. Har däremot å andra sidan beställaren

genom omfattande arbetsbeskrivningar förhållandevis noggrant angett hur arbetet skall bedrivas, ligger han närmast till att slutligt svara för skadeståndet. Det kan i detta sammanhang framhållas att hänvisningen till möjligheten att förebygga skadan bl.a. avser att hindra att entreprenören får svara för skador som är normalt förenade med arbetets bedrivande och alltså kalkylerbara.

Det är inte bara i samband med byggnadsentreprenader och andra anläggningsarbeten som möjligheten att förebygga skadan blir av betydelse för skälighetsbedömningen enligt förevarande stycke. Även vid t. ex. industriell drift, hantering av gifter och explosiva varor samt anordnande av tävlingar och andra tillställningar blir möjligheterna att förebygga skador av betydelse. Ofta är det här fråga om att vidta säkerhetsåtgärder av olika slag eller att förlägga verksamheten lämpligt i tid och rum.

Slutligen skall ansvarsfördelningen ske med beaktande av "omständigheterna i övrigt". Som exempel på faktorer som härvid kan få betydelse kan nämnas i vems intresse arbetet utförs. Bl.a. när en fastighetsägare ansvarar tillsammans med den som brukar fastigheten torde denna omständighet kunna tillmätas betydelse. I sådana fall får verksamheten ofta anses bedriven i första hand i brukarens intresse.

Också sådana faktorer som föreliggande ansvarsförsäkringar och försäkringsmöjligheter kan påverka bedömningen. Allmänt sett bör utgångspunkten vara att entreprenörer skall ha ansvarsförsäkring. Vid fördelningen av ansvaret bör man därför utgå från att en entreprenör har eller skulle kunnat ha ansvarsförsäkring. Endast om entreprenören visar att det inte finns möjlighet att teckna en ansvarsförsäkring som täcker den ifrågavarande risken, bör man vid skälighetsbedömningen utgå från att en sådan försäkringsmöjlighet inte har förelägit.

Det torde däremot vara ovanligt att privatpersoner har ansvarsförsäkring som täcker sådana risker som avses i denna lag. Allmänt sett bör man därför inte utgå från att privatpersoner bör hålla sig med sådan försäkring. Om en privatperson avser att starta en verksamhet som är särskilt farlig kan det dock finnas anledning att se saken på ett annat sätt. I sådana fall bör det normalt krävas att han utnyttjar de försäkringsmöjligheter som kan föreligga. Det får emellertid ankomma på motparten att i så fall påvisa att en försäkringsmöjlighet har förelägit och att privatpersonen utan större svårigheter borde ha kunnat skaffa sig kännedom om det.

Vad som nu har anförts leder i regel till att, om en oförsäkrad privatperson svarar strikt tillsammans med en försäkrad entreprenör, det kan finnas skäl att låta ansvaret stanna på entreprenörens försäkring. Privatpersonen saknar ofta annan egendom av värde än sin fastighet, som därtill kan vara högt intecknad. Skulle regresskravet framstå som oskäligt betungande, torde i alla händelser privatpersoner kunna åberopa 6 kap. 2 § skadeståndslagen för att få kravet jämkat.

Däremot bör den större eller mindre sannolikheten för att olika skadegörande verksamheter har bidragit till skadan inte beaktas vid skälighetsbedömningen. Om en prövning enligt den särskilda bevisregeln i 3 § tredje stycket har utfallit i att en viss verksamhet anses tillsammans med en eller flera andra verksamheter ha orsakat en skada, skall graden av sannolikhet

för att denna verksamhet har bidragit till skadan inte tillmätas någon betydelse vid den inbördes fördelningen av skadeståndet mellan dem som är skadeståndsskyldiga.

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.

(Jfr 9 § i utredningens förslag)

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning för framtida skador och om möjligheterna att jämka sådan ersättning. Den överensstämmer nästan helt med 31 § miljöskyddslagen, som samtidigt upphävs.

Av lagtexten framgår att bestämmelserna endast avser egendomsskada. När det gäller skada på person tillämpas i stället allmänna skadeståndsregler om framtida skada (jfr 5 kap. 1 § skadeståndslagen; se även prop. 1969:28 s. 378).

Med hänsyn till svårigheten att på förhand bedöma en skada kommer paragrafen liksom hittills sannolikt att tillämpas endast i begränsad omfattning. Ersättning för framtida skada kan bestämmas som ett engångsbelopp eller bestämmas att utgå med ett visst årligt belopp. Det är parterna själva och i sista hand domstolen som får träffa valet mellan engångsbelopp och årliga ersättningar. Engångsersättning bör, liksom hittills enligt miljöskyddslagen, vara den normala formen.

Har ersättning bestämts att utgå med visst årligt belopp, kan detta jämkas om förhållandena ändras. Den som vill påkalla jämkning får efter stämning föra talan vid domstol. Frågan huruvida ett periodiskt utgående ersättningsbelopp kan jämkas enbart med anledning av försämringar i penningvärdet har behandlats i förarbetena till miljöskyddslagen (prop. 1969:28 s. 379 f och 397).

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.

Prop. 1985/86:83

(Jfr 14 § i utredningens förslag)

Paragrafen motsvarar (tillsammans med forumregeln i 12 § andra stycket) 35 § miljöskyddslagen som samtidigt upphävs. Vidare föreslås att den något annorlunda nedsättningsregeln i 3 kap. 6 § jordabalken också skall upphävas.

Nedsättningsregeln i första stycket gäller bara ersättning för framtida skada. Någon direkt motsvarighet till nedsättningsregeln i 3 kap. 6 § jordabalken kommer inte att finnas. I motsats till vad som hittills har gällt enligt 3 kap. 6 § jordabalken blir huvudregeln att ersättning för redan inträffade skador betalas direkt till den skadelidande även vid skada på fastighet. Den som har panträtt i fastigheten bereds ett visst skydd genom 6 kap. 6 § jordabalken.

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). Beträffande värdeökning som har ägt rum under tiden från dagen tio år före det att talan väcks vid domstol tillämpas 4 kap. 3 § samma lag.

(Jfr 10 § i utredningens förslag)

Paragrafen behandlar inlösen av fastighet och motsvarar (tillsammans med rättegångskostnadsreglerna i 14 §) 32 § och 33 § andra stycket miljöskyddslagen, vilka samtidigt upphävs.

Första stycket

Bestämmelsen i detta stycke överensstämmer i sak med 32 § miljöskyddslagen. Liknande bestämmelser om inlösen av en fastighet finns i 9 kap. 2 § vattenlagen (1983:291), 3 kap. 8 § expropriationslagen (1972:719) och 56 § väglagen (1971:948).

Andra stycket

Bestämmelsen motsvarar delar av 33 § andra stycket miljöskyddslagen. Genom hänvisningen till expropriationslagen ges regler om vad som gäller vid sådan inlösen som nämns i första stycket. Att expropriationslagens bestämmelser gäller i tillämpliga delar innebär bl.a. att inlösenbeloppet skall bestämmas efter samma grunder som gäller för fastställande av löseskilling vid expropriation (se vidare prop. 1969:28 s.284).

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.

(Jfr 12 § och 14 § andra stycket sista meningen i utredningens förslag)

Forumfrågorna har behandlats i avsnitt 2.8.1 i den allmänna motivering-
en.

Paragrafen innebär att tvister om ersättning enligt den nya miljöskadelagen skall handläggas vid tingsrätt. För tvister som rör fastigheter skall dock fastighetsdomstol vara exklusivt behörig utom i fall då vattendomstol är behörig enligt regler i vattenlagen (se 13 kap. 16 och 17 §§ vattenlagen).

I samband med en tvist rörande fastighet kan också andra ersättningsanspråk förekomma, t.ex. ersättning för skada på lös egendom. Många gånger är det lämpligt att alla tvistefrågor mellan parterna kan behandlas i samma rättegång. Det kan vidare ibland vara önskvärt att olika skadelidandes krav på ersättning av en eller flera skadeståndsansvariga kan handläggas gemensamt, t.ex. om utredningen är helt eller delvis gemensam. Den särskilda kumulationsregeln i andra stycket tredje meningen gör det möjligt med en sådan gemensam handläggning, om det med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter är lämpligt. Det saknar därvid betydelse om de olika käromålen stödjer sig på samma eller olika grund. Det avgörande är att målen har ett sådant samband att det ter sig naturligt och ändamålsenligt att de handläggs gemensamt.

Om en kärande har väckt talan i fastighetsdomstolen om ersättning för t.ex. en personskada med hänvisning till att hans talan bör handläggas gemensamt med ett mål som redan är anhängigt i domstolen, kan det naturligtvis inträffa att domstolen finner att målen inte bör handläggas tillsammans. Domstolen är då inte behörig att ta upp målet om ersättning för personskadan. Den talan skall därför avvisas.

Vad gäller forum skall vad som sagts om skada på fastighet även gälla skada på byggnad eller annan anläggning på annans mark.

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.

(Jfr 11 § i utredningens förslag)

Bestämmelsen motsvarar 34 § andra meningen miljöskyddslagen, som samtidigt upphävs. Regeln får liksom i dag betydelse främst i samband med att frågor om tillstånd till miljöfarlig verksamhet prövas. Om tillstånd meddelas kan det vara av värde att ersättning samtidigt bestäms för skador som är förutsebara. Att den som begär prövning enligt denna paragraf i samband därmed skall ange vilket ersättningsbelopp han erbjuder har ansetts självklart. Det har därför ansetts överflödigt att ta in en föreskrift om det i lagtexten.

14 §

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

(Jfr 10 § andra stycket och 13 § i utredningens förslag)

Första och andra meningarna motsvarar delar av 33 § andra stycket och 37 § första stycket miljöskyddslagen, vilka delar samtidigt upphävs.

Av tredje meningen följer att allmänna regler om fördelningen av rättegångskostnader tillämpas i mål om ersättning enligt den nya lagen i andra fall än som avses i första och andra meningarna. Detta motsvarar vad som nu gäller.

Övergångsbestämmelser

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.

(Jfr övergångsbestämmelsen i utredningens förslag)

Som nämnts i avsnitt 2.9 i den allmänna motiveringen följer det av allmänna rättsgrundsatser att de nya skadestandsreglerna tillämpas på skadefall som inträffar efter ikraftträdandet. Ett undantag från dessa principer föreskrivs dock för fall där skadan är en följd av en störning som har upphört före denna tidpunkt. Skälen till detta undantag har redovisats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.9). I dessa fall tillämpas alltså äldre regler.

I processuellt hänseende följer det av allmänna rättsgrundsatser att de nya forumregler som föreskrivs i 12 § blir tillämpliga när talan väcks efter ikraftträdandet även om talan avser ett skadefall som har inträffat före ikraftträdandet. Har talan redan väckts när den nya lagen trädde i kraft, handläggs målet emellertid även efter den tidpunkten enligt äldre regler.

Det innebär bl.a. att fastighetsdomstol i ett sådant mål inte kan tillämpa den nya bestämmelse om förening av mål som har tagits in i 12 § andra stycket tredje meningen.

Prop.1985/86:83

4.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

Den skadeståndsregel som nu finns upptagen i 3 kap. 4 § föreslås bli upphävd. En direkt motsvarighet finns i stället i 5 § andra stycket miljöskadelagen. Även bestämmelsen i 3 kap. 6 § om nedsättning av ersättning upphävs. Denna fråga har behandlats i specialmotiveringen till 10 § förslaget till miljöskadelag.

3 kap.

3 §

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. utökningsbalken ställas hos länsstyrelsen för ersättningen 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.

(Jfr 3 kap. 3 § i utredningens förslag)

I 3 § första stycket första meningen har endast mindre redaktionella ändringar gjorts. Andra meningen har med hänsyn till att frågan regleras i 5 § miljöskadelagen ersatts med en allmän hänvisning till ersättningsreglerna i den lagen. En sådan hänvisning har även tagits in i andra stycket. I övrigt är andra stycket, liksom tredje stycket, oförändrat.

Ändringarna i jordabalken bör träda i kraft samtidigt som miljöskadelagen.

4.3 Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)

Som tidigare har nämnts i den allmänna motiveringen föreslås att flera bestämmelser som nu finns i miljöskyddslagen och som gäller ersättning för skada skall föras över till den nya miljöskadelagen. På grund härav kommer 30–33 och 35 §§ miljöskyddslagen att upphöra att gälla. Ändringar görs i 34, 37 och 51 §§ samt vad gäller rubriken närmast före 34 §.

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.

(Jfr 34 § i utredningens förslag)

Den nuvarande bestämmelsen i 34 § första meningen gäller forum dels i mål om skadestånd enligt miljöskyddslagen, dels i mål om annat enskilt anspråk på grund av miljöfarlig verksamhet. Förstnämnda forumregel förs i delvis ändrad form över till miljöskadelagen. Däremot skall det även i fortsättningen vara möjligt att vid fastighetsdomstol framställa enskilt anspråk som går ut på annat än skadestånd. Sådan talan kan gå ut på förbud eller konkreta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. Denna forumregel bibehålls därför med en mindre språklig justering. Bestämmelserna i 34 § andra och tredje meningarna har fått utgå, eftersom de motsvaras av 13 § i den nya miljöskadelagen.

37 §

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.

(Jfr 37 § i utredningens förslag)

Första stycket i 37 § har fått utgå, eftersom en motsvarighet finns i 14 § i den nya miljöskadelagen. Andra stycket kvarstår oförändrat.

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 ersättning väckes vid fastighetsdomstol som anges i 34 §.

Ändringen i 51 § beror på att 33 § upphävs. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Ändringarna i miljöskyddslagen bör träda i kraft samtidigt som miljöskadelagen.

5 Hemställan

Jag hemställer att lagrådets yttrande inhämtas över förslagen till

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

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde den 13 december 1985

Närvarande: f.d. justitierådet Hult. regeringsrådet Dahlman, justitierådet Gad.

Enligt protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 1985 har regeringen på hemställan av statsrådet Wickbom beslutat inhämta lagrådets yttrande över förslag till

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

Förslagen har inför lagrådet föredragits av departementsrådet Anders Eriksson.

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 1985

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden I. Carlsson, Lundkvist, Feldt, Sigurdsen, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Wickbom, Johansson, Hulterström, Lindqvist

Föredragande: statsrådet Wickbom

Proposition om ersättning för miljöskador

Föredraganden anmäler lagrådets yttrande (beslut om lagrådsremiss fattat vid regeringssammanträde 1985-10-17) över förslag till

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

Föredraganden upplyser att lagrådet har lämnat förslagen utan erinran och hemställer att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Sammanfattning av miljöskadeutredningens betänkande

1. Bland de rättsregler som gäller skyddet för miljön är inte skadeståndsreglerna de viktigaste; det väsentliga är naturligtvis att förhindra skador, inte att ersätta dem. Också skadeståndsreglerna kan dock bidra till att företag och enskilda ökar sina ansträngningar att hindra miljöskador. Och när skador inträffar, är det angeläget att den skadelidande enskilde har ett fullgott ersättningsskydd. Principen, att den som utövar förorenande eller annan miljöfarlig verksamhet skall betala skadeverkningarna ("pollutor pays principle") har blivit ett riktmärke för lagstiftningen i många länder, fast den vanligen inte genomförts konsekvent. Genom att lägga risken på miljöfarliga industrier i stället för på de skadelidande är det också lättare att fördela den; möjligheten att försäkra företagen mot skadeståndsskyldighet för miljöskador har blivit betydligt bättre på senare år.

Enligt de allmänna regler om skadestånd som intagits i skadeståndslagen (SkL) svarar man för eget och för anställdas vållande – uppsåt eller oaktsamhet – till person- och sakskada; vid skada som enbart drabbar förmögenheten (ren förmögenhetsskada) förutsätter ansvaret utanför kontraktsförhållandena i princip brottslig gärning. Redan i dag föreskriver emellertid miljöskyddslagen (ML) ett längre gående skadeståndsansvar för miljöstörningar av olika slag – föroreningar, buller, skakning m.m. och enligt en vanlig uppfattning också för skador genom sprängsten. Den som bedriver miljöfarlig verksamhet svarar i princip strikt, oberoende av vållande, för inte bara skada på person eller sak utan också ren förmögenhetsskada, som verksamheten medför i omgivningen. Reglerna är emellertid delvis oklara, och skyddet har dessutom sina luckor. Den viktigaste bristen är att här liksom i andra sammanhang en sträng skadeståndsregel inte ger någon garanti för att en skada ersätts. För skadeståndsskyldighet är det nödvändigt att man kan konstatera ett orsakssamband mellan den ansvariges verksamhet och skadan, och detta kan vara omöjligt särskilt vid föroreningsskador. Då slipper förorenaren att svara för de skador som han åstadkommit. Ofta framträder skadeverkningarna först efter en lång tid; även när orsakerna kan klarläggas, kanske det förorenade företaget har upphört med verksamheten eller skadeståndskravet hunnit bli preskriberat (jfr 6 nedan). – Oförsäkrade småföretag och privatpersoner kan vidare sakna medel att betala större skadestånd.

Utredningens uppdrag är i princip begränsat till en översyn av miljöskyddslagens skadeståndsregler och en del processuella bestämmelser som sammanhänger med dem. Frågor som nära berör vårt arbete behandlas från mera principiell synpunkt av miljöskyddsutredningen och rättegångsutredningen. Liksom andra offentliga utredningar har vi vidare fått direktiv att undvika reformförslag, som kan medföra ökade kostnader för det allmänna eller andra större ingrepp i nuvarande kostnadsförhållanden. Allt detta har inskränkt våra möjligheter att föreslå mera radikala förändringar i gällande rätt. Vi kan här bara lägga fram vissa reformförslag som förefallit speciellt angelägna. Ett fullgott skydd för den skadelidande och

en fullt tillfredsställande fördelning av kostnaderna för miljöskador kan man uppnå bara om man går utanför skadeståndsrättens område (jfr 11 nedan).

2. Utredningen föreslår att skadeståndsreglerna i ML bryts ut och införs i en särskild lag, *miljöskadelagen*. Det har visat sig att avgränsningen av ML:s regler, som främst tar sikte på kontroll över miljöfarliga verksamheter, inte passar så bra för skadeståndets del. — Samtidigt föreslår vi att reglerna om skadestånd i grannförhållanden i 3 kap. jordabalken flyttas över till den nya lagen.

Enligt förslaget skall som huvudregel gälla ett *strikt ansvar* vid miljöfarlig verksamhet. Liksom nu anknyts ansvaret i princip till användningen av fast egendom: den ansvarige blir i första hand fastighetsägaren (eller vid tomrätt tomrättshavaren), när det är han som driver verksamheten, eller den som annars brukar en fastighet i näringsverksamhet eller offentlig verksamhet — däremot bl. a. inte bostadshyresgäster (jfr 6 §). Eftersom ett strikt ansvar för föroreningar för fartyg utreds i annat sammanhang, har vi avstått från att gå in på den frågan.

Skadeståndsreglerna i miljöskadelagen skall omfatta väsentligen samma typer av miljöstörningar som ML, fast lagtexten i viss mån förtydligas (se 1 §). I motsats till vad som nu gäller skall det strikta ansvaret avse också helt tillfälliga störningar, t. ex. enstaka sprängningar och momentana gasutsläpp; när det gäller skadestånd, saknas anledning att utesluta dem. — Den nuvarande regleringen i 30 § ML, som gör undantag från det strikta ansvaret när störningarna är ortsvanliga eller allmänvanliga, har vi också ansett oss böra behålla. På något sätt måste man skilja av vissa skador på egendom och förmögenhet som den skadelidande själv får stå risken för, och en lämpligare avgränsning än den i ML är svår att finna. Något undantag för småskador på person och egendom skall däremot inte längre göras. (Se 3 § i förslaget.) — Undantagen för orts- och allmänvanliga störningar har betydelse bara för föroreningar och andra immissioner i traditionell mening, inte för skador genom sprängsten; här föreslår vi en undantagslös regel om strikt ansvar för fastighetens ägare eller brukare (se 4 §). Samma ansvar skall gälla om de driver annan verksamhet som medför särskild fara för explosion (t. ex. sprängämnesfabrik).

3. Särskilda problem vållar *entreprenörens* ansvar för miljöskador som de orsakar — oftast genom sprängningar, ibland genom andra miljöstörande arbeten.

I dag är det oklart, om en entreprenör som utför mera långvariga arbeten på annans fastighet kan bli ansvarig enligt ML för uppkommande skador. Under alla förhållanden får fastighetsägaren — uppdragsgivaren — svara för miljöskador som entreprenören orsakar, både i dag och enligt vårt lagförslag. För den skadelidande får därför entreprenörsansvaret egentlig betydelse bara när han av någon anledning inte kan få ut skadeståndet av entreprenörens uppdragsgivare. Vi har tvekat, om det under sådana förhållanden finns tillräckliga skäl att låta entreprenören bära samma stränga ansvar för miljöskador som fastighetsägaren. I en speciell situation har detta ansetts särskilt angeläget för att trygga de skadelidandes ersättningsmöjligheter, nämligen i de sällsynta fall då personskador inträffar till följd

av hans arbete. I övrigt har en väsentlig synpunkt varit, att en mer omfattande skärpning av entreprenörsansvaret skulle påverka den nuvarande ansvarsfördelningen mellan byggherrar och entreprenörer och tydliggen medföra en betydlig höjning av entreprenörernas försäkringspremier utan motsvarande nytta för de skadelidande. Enligt vår mening bör man inte i onödan ingripa i det ansvarssystem som nu fungerar i entreprenadförhållanden. Främst av sådana skäl har vi inskränkt oss till att dessutom föreslå strikt ansvar för entreprenörer just i den situation där typiskt sett de skadelidande riskerar att stå utan ersättning, nämligen vid sakskada orsakad av arbete – t. ex. sprängning eller pålning – som entreprenören utför för privatpersoners räkning; erfarenhetsmässigt saknar många privatpersoner just i detta läge ansvarsförsäkring som täcker miljörisken. I övrigt – när entreprenören arbetar på uppdrag av ett företag, staten eller en kommun – är meningen att entreprenören skall bära i stort sett samma ansvar som enligt gällande rätt. Han svarar alltså för sakskada och ren förmögenhetsskada bara för vållande vid arbetenas utförande, om inte dessa är särskilt farliga; i det fallet skall liksom nu gälla ett strikt ansvar. (Se 7 § i förslaget.) – De skärpningar i ansvaret som nu angivits torde sakna nämnvärd ekonomisk betydelse för entreprenörernas del, men de bör ha sitt värde bl. a. genom att de fyller en lucka i skyddet för de skadelidande och hindrar att oförsäkrade privata fastighetsägare ensamma får svara för skador som entreprenören orsakar.

4. Enligt vår mening bör den som driver miljöfarlig verksamhet också bära risken för vissa skador som närmast träffar *allmänna intressen* – naturmiljön, allmänhetens rekreationsmöjligheter. Inom kort torde emellertid miljöskyddsutredningen i samråd med oss lägga fram ett lagförslag om skyldighet att återställa förstörd miljö, och vi har därför inte ansett det nödvändigt att föreslå regler om skadestånd till det allmänna i miljöskadelagen. – Vi har övervägt att utsträcka skadeståndsskyldigheten enligt lagen till att omfatta intrång i allemansrätt som drabbar enskilda personer. En sådan reform, som klart avviker från gällande ersättningsprinciper, skulle emellertid få återverkningar inom skadeståndsrätten i övrigt och påverka expropriationsreglerna, och vi har därför funnit att den ligger utanför vårt uppdrag; värdet för den enskilde skadelidande skulle i alla händelser bli begränsat, eftersom hans ekonomiska skada normalt inte är stor i dessa fall.

5. För att förbättra den skadelidandes skydd föreslår vi att kravet på *bevisning om orsakssammanhanget* mellan skadegörande handling och skada skall lindras. Att för skadestånd fordra full säkerhet om det ofta komplicerade händelseförloppet skulle här medföra att den skadelidandes rätt till ersättning i stor utsträckning skulle stanna på papperet. Det räcker enligt förslaget att ett orsakssammanhang "skäligen kan antas" med hänsyn till omständigheterna (se närmare 2 §). Detta innebär inte något mera radikalt avsteg från gällande rätt; redan nu framträder i rättspraxis en tendens att slå av på beviskravet just vid vissa miljöföröroreningar (se särskilt NJA 1981 s. 622), och denna tendens skall enligt förslaget komma till uttryck i lagtexten. En närmare precisering av bevisregeln har inte ansetts möjlig; avsikten är bara att markera lindringen av bevisskyldighe-

ten, och sedan får mot denna bakgrund bevisfrågorna liksom nu bedömas med hänsyn till förhållandena i den enskilda tvisten. I motiven betonar vi att något motsatsslut inte bör ske på grund av bestämmelsen. Det skall på samma sätt som i dag vara möjligt att tillämpa motsvarande princip i vissa liknande situationer utanför miljöskadelagens område, t.ex. vid en del produktskador (jfr NJA 1982 s. 421 – "Leo-målet").

6. Genom att många miljöskador, särskilt genom föroreningar, framträder långt efter den skadegörande handlingen, finns det en påtaglig risk för att skadeståndskravet i dessa fall blir *preskriberat*. Regeln i 1 § preskriptionslagen, att en fordran preskriberas 10 år efter tillkomsten, innebär nämligen enligt tydliga motivuttalanden att tioårstiden skall räknas från den skadegörande handlingen. Denna tolkning, som f.ö. närmast står i strid med lagtexten, leder till att ett krav på ersättning ibland redan kan vara preskriberat, när en skada visar sig. Särskilt vid skador på grund av kemisk och fysikalisk-kemisk inverkan, t.ex. vid sjukdomar genom förgiftning, kan detta leda till klart oskäligen resultat. Vi har ansett det rimligt med en förlängd preskriptionstid just vid sådana skador. Tiden har här föreslagits till 25 år från den skadegörande handlingen. Eftersom motsvarande problem uppkommer också utanför miljöskadelagens område, t.ex. vid skador på grund av kemiska produkter, har vi funnit det lämpligt med en generell bestämmelse i preskriptionslagen om skadeståndskrav för skador av det angivna slaget. Samtidigt har lagens regler om skadeståndspreskription omformulerats så att det klart framgår vad som är utgångspunkten för preskriptionsfristen (se förslaget till ny lydelse av 3 § preskriptionslagen).

7. I fråga om medvållande och jämkning av oskäligt betungande skadeståndsansvar har vi ansett SkL:s regler (6 kap. 1 och 2 §§) vara lämpliga också för miljöskadornas del. Däremot har föreslagits en särskild bestämmelse om den slutliga *fördelningen av ansvaret* mellan solidariskt skadeståndsskyldiga, vilken skulle ge något större utrymme för en skälighetsbedömning än vad som anses möjligt enligt gällande rätt. (Se 8 § i förslaget till miljöskadelag.)

8. I samband med att skadeståndsreglerna bryts ut ur ML och jordabalken bör enligt vår mening vissa mindre ändringar, delvis endast formella, göras angående det processuella förfarandet vid ersättningskravet m.m. Ett speciellt problem med ganska stor praktisk betydelse är när *forum* för skadeståndstalan för miljöskador. Den nuvarande bestämmelsen i 34 § ML föreskriver en annan behörig domstol – fastighetsdomstol – än när talan grundas på allmänna skadeståndsregler. Denna reglering medför komplikationer i tillämpningen och kan ibland leda till föga rimliga resultat. I väntan på rättegångsutredningens behandling av frågorna om specialdomstolar kan vi knappast föreslå någon definitiv lösning på forumproblemet. Tills vidare förordar vi den uppmjukningen av nuvarande bestämmelser, att talan enligt miljöskadelagen visserligen alltid skall föras vid fastighetsdomstol men att domstolen samtidigt skall kunna pröva yrkanden om skadestånd på annan grund, t. ex. SkL, liksom andra yrkanden som har samband med skadeståndsyrkandet.

9. En annan processuell fråga, som ansetts otillfredsställande reglerad,

rör den skadelidandes möjlighet till *rättshjälp* när han vill utreda förutsättningarna för en skadeståndstalan om miljöskada innan han inleder rättegång. Inte sällan lär då behövas så omfattande och dyrbara vetenskapliga utredningar om komplicerade orsakssammanhang att de belopp rätts-hjälpsmyndigheterna anser sig kunna bevilja blir otillräckliga. Inte heller på denna punkt kan vi föreslå någon mera genomgripande reform av lagstiftningen med tanke bl. a. på rättegångsutredningens pågående arbete och de besparingsdirektiv utredningen fått. För att stärka de skadelidandes ställning vill vi dock genom ett tillägg till 25 § rättshjälpslagen markera att rättshjälpsnämnderna i situationer av detta slag har rätt att visa större generositet än hittills.

10. Enligt direktiven skall vi särskilt utreda möjligheten att införa en *obligatorisk försäkring mot sprängskador*. Som nämnt innebär vårt förslag att i varje fall fastighetsägare (eller nyttjanderättshavare) och ibland även entreprenörer normalt skulle svara oberoende av vållande för skador som sprängningen orsakar. Normalt kan den skadelidande då räkna på ersättning. Ett skydd genom obligatorisk försäkring kan emellertid bli av värde för honom i situationer, där den ansvarige är insolvent och saknar ansvarsförsäkring - något som väl blir aktuellt framför allt när sprängningen utförs av småföretagare eller sprängningskunniga privatpersoner. Efter vad vi kunnat finna, skulle försäkringen huvudsakligen få betydelse för sakskador orsakade av vibrationer eller sprängsten, medan personskador förefaller sällsynta i sammanhanget.

En obligatorisk sprängskadeförsäkring, som skulle täcka alla dessa risker, skulle emellertid av flera skäl bli praktiskt och försäkringstekniskt svår att genomföra; bl. a. är många vibrationsskador på förhand förutsebara eller rentav oundvikliga följder av ett avtalat arbete. Vi har funnit att i den mån det finns anledning att införa en försäkringsplikt försäkringen i vart fall bör inskränkas till att avse skada genom sprängsten och andra lössprängda föremål. Det är framför allt här som personskador och oförutsedda sakskador uppkommer. I betänkandet diskuteras hur en sådan försäkring bör utformas; i stora delar utgör trafikskadelagen ett lämpligt mönster, varvid försäkringsplikten i första hand bör vila på sprängaren.

När vi vägt det begränsade behovet av en obligatorisk sprängskadeförsäkring mot de praktiska nackdelarna - bl. a. den administrativa apparat som är nödvändig - har vi inte velat i första hand förorda att en sådan försäkring införs. Det stränga skadeståndsansvar som enligt vårt förslag skall vila inte bara på fastighetsägaren utan också i vissa fall på entreprenörer (3 ovan) bör kunna ge de skadelidande ett tillräckligt skydd, i förening med den frivilliga försäkring som här brukar förekomma. För den händelse trots allt en obligatorisk sprängskadeförsäkring anses angelägen, har vi dock utarbetat ett detaljerat förslag till lagstiftning härom jämte motiv (se bilaga till betänkandet).

11. Som redan antytts anser vi de skadeståndsrättsliga reformer vi här föreslår knappast tillräckliga för att trygga den skadelidandes ersättningsbehov och fördela risken för miljöskador på ett rimligt sätt. Bl. a. blir det också med vårt förslag många gånger omöjligt att finna upphovet till en miljöskada och få ut ersättning av skadegöranden. Vid skador genom

mindre utsläpp från en mängd föroreningskällor kan det vidare i praktiken vara omöjligt, eller i vart fall alltför krångligt, att kräva skadestånd av varje skadegörare för den skada han svarar för. Sådana brister är naturliga och svårfrånkomliga i ett system som bygger på skadeståndsrättsliga principer, där man bl. a. inte kan komma ifrån kravet på ett orsakssamband mellan den ansvariges verksamhet och skadan. Det finns därför anledning att ta upp frågan om man borde skapa en ersättningsordning av annat slag, som finansieras av de miljöfarliga verksamheterna – ett försäkrings- eller fondsystem. Detta skulle framför allt vara av värde vid person- och egendoms-skador som orsakas av föroreningar. Som ibland påpekats i diskussionen kan man därigenom åstadkomma att verkligen risken läggs på den förorenade verksamheten, oberoende av sådana slumpartade förhållanden som om ett samband kan konstateras med den enskilda skadan; bidragen till ersättningarna kan direkt anpassas efter verksamhetens miljöfarlighet, och på det sättet kan de eventuellt också styra produktionen i en miljövänlig riktning. – Å andra sidan får man räkna med att ett sådant system, hur det än utformas, blir krångligt att genomföra i praktiken och fordrar en stor administrativ apparat. Dessutom medför det att medel samlas på försäkring- eller fondsidan på ett sätt som kan tänkas bli politiskt kontroversiellt. En särskild komplikation är att föroreningsskador också uppkommer genom att skadliga ämnen sprids, när miljöfarliga produkter används eller kastas bort som avfall; det skulle vara inkonsekvent att hålla dessa skador utanför en ersättningsordning, men tar man med dem blir systemet ännu mera invecklat.

Som framgått ingår det inte i våra direktiv att utreda något särskilt ersättningssystem av denna typ, men enligt ett riksdagsuttalande ligger det ändå inom vårt uppdrag att ta upp sådana frågor. Vi har i betänkandet (avsnitt 12) diskuterat skälen för och emot olika tänkbara modeller för ett försäkring- eller fondsystem. Att enbart föreskriva en obligatorisk *ansvarsförsäkring* innebär ett otillräckligt skydd för de skadelidande. Av större intresse är en obligatorisk försäkring, som betalas av de skadegörande verksamheterna men *direkt skyddar de skadelidande* (jfr bl. a. trafikförsäkringen). Från försäkringsteknisk synpunkt förefaller det inte omöjligt att genomföra en sådan ordning, men den blir av många skäl invecklad och kostsam; vi anser oss inte kunna förorda en modell av denna typ. – Ett annat alternativ är att införa ett ersättningssystem som administreras inte av försäkringsbolagen utan av det allmänna. Man kan här tänka sig att genom avgifter på miljöfarliga verksamheter samla fonder som oberoende av skadeståndsregler ersatte alla skador av viss typ – *primärt ansvariga fonder*; sedan skulle utgivna ersättningar få återkrävas från den ansvariga verksamheten, om den kunde identifieras. Denna ordning lär emellertid bli ännu mer komplicerad och tungrodd; den kräver en dyr administrativ apparat och innebär omfattande ekonomiska ingrepp.

Det system som enligt vår mening innebär de minsta nackdelarna från praktisk och statsfinansiell synpunkt är i stället att *subsidiärt ansvariga fonder* skulle inrättas med sikte på föroreningsskador av vissa slag. De skulle täcka endast sådana skador som inte kunde ersättas på annat vis, t. ex. genom skadeståndskrav mot den ansvarige eller genom försäkring.

Ett sådant system, som har vissa motsvarigheter på annat håll (bl.a. i Holland), blir mindre omfattande men borde ändå i stort sett tillgodose de synpunkter som talar för en speciell ersättningsordning. Administrationen blir mindre – man kan bl.a. i första hand utnyttja försäkringsbolagens kapacitet vid skaderegleringen – och även på andra sätt verkar de praktiska problemen inte fullt så besvärliga som med andra alternativ. Vi har i betänkandet diskuterat vissa detaljfrågor förbundna med en ersättningsordning av detta slag, dock utan att definitivt ta ställning till om de bör genomföras; för det krävs mera ingående utredningar och analyser än vad som ingår i vårt uppdrag. Något konkret lagförslag om sådana fonder har vi inte ansett oss kunna lägga fram i detta betänkande, och någon beräkning av kostnaderna är inte heller möjlig på detta stadium. En fortsatt undersökning av dessa invecklade problem fordrar nya direktiv.

12. De lagändringar vi föreslår i betänkandet kommer enligt vår bedömning knappast att medföra ökade kostnader för staten som offentligt organ. Visserligen innebär förslaget att vissa risker överflyttas från de skadelidande till skadegöranden, men det är möjligt att dessa väsentligen kommer att motsvaras av rationaliseringsvinster; det är tveksamt om försäkringspremierna för miljöfarliga verksamheter skulle nämnvärt ökas. Förslaget förefaller alltså väl förenligt med de särskilda sparsamhetsdirektiv vi fått.

Utredningens lagförslag

1. Förslag till

Miljöskadelag

Härigenom föreskrivs följande.

1 § En fastighetsägare är skadeståndsskyldig enligt vad som sägs i denna lag, om en verksamhet som han bedriver eller låter bedriva på fastigheten orsakar skada i omgivningen genom

1. förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning,
8. andra sådana störningar.

Första stycket är dock inte tillämpligt i fråga om skador orsakade av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Första stycket 1–3 gäller inte heller i fråga om skador orsakade av ett vattenföretag eller en vattenanläggning enligt vattenlagen (1983: 000).

2 § Skadeståndsskyldigheten enligt 1 § omfattar skador som störningen skäligen kan antas ha orsakat med hänsyn till störningens och skadeverkningsarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt.

3 § Om vållande inte har förekommit på fastighetsägarens sida utgår ersättning enligt 1 § bara i den mån störningen skäligen inte bör tålas med hänsyn till förhållandena på orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden.

Skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada ersätts endast om den är av någon betydelse.

4 § En fastighetsägare, som utför eller låter utföra sprängningsarbete på fastigheten, skall ersätta person- och sakskador som i anledning av verksamheten orsakas i omgivningen genom sprängsten eller andra lössprängda föremål.

Detsamma gäller en fastighetsägare, vilken på fastigheten driver annan verksamhet som medför särskild fara för explosion.

5 § En fastighetsägare, som utför eller låter utföra grävning eller liknande arbete på fastigheten, skall även i annat fall än som anges i 1–4 §§ ersätta person- och sakskador som uppkommer i omgivningen till följd av att han eller någon som han anlitat försummat att vidta sådana säkerhetsåtgärder som omtalas i 3 kap. 3 § jordabalken eller i annat hänseende brustit i omsorg vid arbetets utförande.

Är arbetet särskilt ingripande eller medför det av annan anledning särskild risk för omgivningen, skall den skada som uppkommer till följd av arbetet ersättas även om försumlighet inte föreligger.

6 § Skadeståndsskyldighet enligt 1–5 §§ åvilar på motsvarande sätt den som brukar fastigheten, även om han inte är fastighetsägare. Oberoende av vållande ansvarar dock endast den som

1. är tomträttshavare,
2. i annat fall brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

7 § Skadeståndsskyldighet enligt 1–4 §§ åvilar också andra än fastighetens ägare eller brukare, om de i egen näringsverksamhet åtagit sig att utföra arbete på fastigheten, för

1. personskador,
2. sakskador som orsakas av arbete för privatpersoners räkning.

I annat fall än som anges i första stycket är den som utför arbete på fastigheten skadeståndsskyldig enligt denna lag endast om han eller någon som han anlitat brustit i tillbörlig omsorg och varsamhet eller om arbetet är av särskilt farligt slag.

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 åvilar någon av dem.

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

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 ersättning för framtida skador på egendom bestämmas till visst årligt belopp. En ersättning som bestämts på sådant sätt kan jämkas efter vad som är skäligt med hänsyn till ändrade förhållanden.

10 § 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 lösas, om ägaren begär det.

I fråga om inlösen gäller expropriationslagen (1972:719) i tillämpliga delar. 4 kap. 3 § expropriationslagen skall tillämpas i fråga om värdeökning som ägt rum under tiden från dagen tio år före det talan väcks vid domstol. Ogillas ett yrkande om inlösen, tillämpas allmänna regler om rättegångskostnader.

11 § Om en verksamhet kan medföra en sådan störning som avses i 1 §, kan den som utövar eller ämnar utöva verksamheten begära prövning av ersättningsfrågan. Han skall därvid ange det ersättningsbelopp han erbjuder.

12 § Den som vill framställa ersättningsanspråk, fordra inlösen enligt 10 § eller yrka att ersättning fastställs enligt 11 § på grund av en verksamhet som avses i denna lag skall väcka talan vid den fastighetsdomstol inom vars område verksamheten utövas eller skall utövas.

Om det är lämpligt, får fastighetsdomstolen pröva yrkandena som har samband med den verksamhet det är fråga om men rör rättsförhållanden som inte skall bedömas enligt denna lag.

13 § I mål enligt 11 § skall bestämmelserna om kostnad i expropriationsmål tillämpas på motsvarande sätt.

Prop. 1985/86: 83

I andra mål gäller rättegångsbalkens bestämmelser i fråga om rättegångskostnader.

14 § I fråga om nedsättning, fördelning och utbetalning av ersättning, som fastställs att utgå på en gång för framtida skada på en fastighet och som tillkommer ägare av fastigheten eller innehavare av tomträtt i denna, samt om verkan därav gäller i tillämpliga delar expropriationslagen (1972: 719).

Om en borgenär som har panträtt i fastigheten lider förlust genom att ersättning som avses i 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 att av den skadeståndsskyldige få gottgörelse för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen. Talan om sådan gottgörelse skall väckas vid den fastighetsdomstol som anges i 12 §.

Denna lag träder i kraft den . I fråga om skador orsakade av sådana störningar som avses i 1 § tillämpas dock äldre lag, om störningen upphört före ikraftträdandet.

Lag om ändring i jordabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken¹

dels att 3 kap. 6 § skall upphöra att gälla

dels att 3 kap. 3 och 4 §§ skall ha nedan angivna 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.

Ämnar någon utföra grävning eller liknande arbete på sin mark skall varje skyddsåtgärd vidtas som kan anses nödvändig för att förebygga skada på angränsande mark.

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 ersättningen 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.

4 §

Är grävning eller liknande arbete särskilt ingripande eller medför det av annan anledning särskild risk för omgivningen, skall den skada som uppkommer till följd av arbetet ersättas även om försumlighet inte föreligger.

Om ersättning för skada till följd av grävning eller liknande arbete finns även regler i miljöskadelagen (1983:000).

Denna lag träder i kraft den

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 och 37 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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 erbjuder.

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.

Denna lag träder i kraft den . Äldre bestämmelser skall dock tillämpas i fråga om skada som orsakats av störning som upphört före ikraftträdandet.

¹ Lagen omtryckt 1981: 420.

Lag om ändring i preskriptionslagen (1981: 130)

Härigenom föreskrivs att 2 och 3 §§ preskriptionslagen (1981: 130) skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2 §

En fordran preskriberas tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

En fordran *på annat än skadestånd* preskriberas tio år efter tillkomsten, om inte preskriptionen avbryts dessförinnan.

Preskriptionstiden är dock tre år för fordran mot en konsument, om fordringen avser en vara, tjänst eller annan nytting som en näringsidkare i sin yrkesmässiga verksamhet har tillhandahållit konsumenten för huvudsakligen enskilt bruk. Detsamma gäller fordran mot den som har gått i borgen för betalningen av en sådan fordran. Den treåriga preskriptionstiden gäller dock inte fordringar som grundar sig på löpande skuldebrev.

För fordran på pension räknas preskriptionstiden från den dag fordringen tidigast kan göras gällande.

3 §

För fordran på skadestånd gäller en preskriptionstid av tio år. Avser skadeståndsfordringen personskada till följd av vatten-, luft- eller markförorening eller annars genom kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan är preskriptionstiden dock tjugo fem år. Preskriptionstid för en skadeståndsfordran räknas från dagen för den skadegörande handlingen eller, vid skada på grund av underlåtenhet, från den dag åtgärd senast borde ha vidtagits.

En fordran på skadestånd i anledning av brott preskriberas ej före utgången av tiden för åtalspreskription, om inte frågan om ansvar för brottet har avgjorts dessförinnan. Har så skett, preskriberas fordringen ett år efter den dag dom eller slutligt beslut meddelas, om inte preskriptionstiden går ut senare enligt 2 §.

En fordran på skadestånd i anledning av brott preskriberas ej före utgången av tiden för åtalspreskription, om inte frågan om ansvar för brottet har avgjorts dessförinnan. Har så skett, preskriberas fordringen ett år efter den dag dom eller slutligt beslut meddelas, om inte preskriptionstiden går ut senare enligt första stycket.

Om någon har häktats eller erhållit del av åtal för brott före utgången av tiden för åtalspreskription men ansvarsfrågan inte har avgjorts dessförinnan, preskriberas en fordran på skadestånd i anledning av brottet tidigast ett år efter den dag dom eller slutligt beslut meddelas.

Denna lag träder i kraft den . Lagen tillämpas även på fordran på skadestånd som har kommit till före ikraftträdandet och som inte har preskriberats dessförinnan enligt äldre bestämmelser.

Lag om ändring i rättshjälpslagen (1972: 429)

Härigenom föreskrivs att 25 § rättshjälpslagen (1972: 429) skall ha nedan angivna lydelse¹.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

25 §

I angelägenhet, som ej handlägges vid allmän domstol, bostadsdomstolen, marknadsdomstolen, arbetsdomstolen eller krigsrätt, beslutar rättshjälpsnämnden om utredning. Utan hinder härav får biträde besluta om utredning av mindre omfattning. Samma befogenhet tillkommer skiftesman som förordnats i ärende om bodelning.

Gäller begärd sakkunnigutredning teknisk eller medicinsk fråga i skadeståndstvist, skall vid prövningen av ansökningsen särskilt beaktas om saken har väsentlig betydelse för sökanden och inte kan bedömas utan medverkan av sakkunnig.

Den som medverkat vid utredning som avses i första stycket har rätt till ersättning enligt föreskrifter som regeringen meddelar. Ingår utredningen i mål eller ärende som har anhängiggjorts vid domstol fastställs ersättningen av domstolen. I annat fall bestämmes ersättningen av rättshjälpsnämnden.

Denna lag träder i kraft den

¹ Lagen omtryckt 1979: 240.

Sammanställning av remissyttrandena

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över betänkandet avgetts av justitiekanslern, Svea hovrätt, Stockholms tingsrätt, försvarets civilförvaltning, fortifikationsförvaltningen, socialstyrelsen, statens vägverk, luftfartsverket, sjöfartsverket, statens järnvägar, försäkringsinspektionen, kammarkollegiet, byggnadsstyrelsen, konsumentverket, statens naturvårdsverk, koncessionsnämnden för miljöskydd, statens strålskyddsinstitut, statens industriverk, fiskeristyrelsen, statens vattenfallsverk, länsstyrelsen i Malmöhus län, rättegångsutredningen (Ju 1977:06), Sveriges advokatsamfund, Svenska försäkringsbolags riksförbund, Folksam, Försäkringsjuridiska föreningen, Sveriges industriförbund, Sveriges grossistförbund, Lantbrukarnas riksförbund, Byggherreföreningen, Stockholms kommun, Svenska byggnadsentreprenörföreningen, Svenska kommunförbundet, Svenska värmeverksföreningen, Svenska renhållningsverksföreningen och Miljöcentrum.

Yttranden har dessutom inkommit från Landsorganisationen i Sverige (LO) och Sveriges villaägareförbund.

1. Allmänna synpunkter

1.1 Justitiekanslern:

Det förslag till miljöskadslag som utredningen lagt fram bygger huvudsakligen på innehållet i redan gällande lag och rättspraxis. Att sammanföra reglerna om skadestånd på detta område i en särskild lag är enligt min mening lämpligt. Utformningen av lagen såsom den kommit till uttryck i förslaget är förtjänstfull. Den föreslagna regleringen innebär vissa förbättringar för de skadelidande. Detta framstår som rimligt. Jag är således i huvudsak positiv till den föreslagna lagstiftningen. På några punkter har jag dock en från utredningen i viss mån avvikande mening.

1.2 Svea hovrätt:

Utredarens uppdrag har enligt direktiven varit begränsat, närmast till att avse förtydliganden och justeringar av rättsläget på vissa särskilt angivna punkter. Inom den givna ramen har betänkandet stora förtjänster. Sålunda lämnas en ingående och klarläggande redovisning av gällande rätt, och förslagen åtföljs av belysande uttalanden som kan tjäna till ledning för rättstillämpningen.

Vad gäller ersättning för bestående skada på fastighet hade det enligt hovrättens mening varit värdefullt om utredaren övervägt en samordning med regler om intrångsersättning i annan fastighetsrättslig lagstiftning.

Hovrätten vill erinra om att, sedan miljöskyddslagen trädde i kraft, en helt ny expropriationslag tillkommit. Ett flertal andra lagar hänvisar helt eller delvis till expropriationslagens ersättningsregler. År 1972 infördes i bl.a. byggnadslagen, naturvårdslagen och väglagen principen att endast sådant intrång varigenom pågående markanvändning avsevärt försvåras ersätts. Bortfall av värden som grundas på förväntningar om ändrad markanvändning ersätts således inte. I vilken utsträckning under senare tid antagna ersättningsprinciper skall prägla också miljöskadelagen diskuteras inte i betänkandet. Enligt hovrättens mening är det önskvärt att miljöskadelagen, såvitt gäller skada på fastighet, så långt det är möjligt anknyter till vad som gäller enligt annan fastighetsrättslig lagstiftning. Vad hovrätten i det följande anför i ersättningsfrågorna sammanhänger huvudsakligen med denna uppfattning.

1.3 Stockholms tingsrätt:

Tingsrätten delar utredningens uppfattning att det skadeståndsrättsliga läget på miljöskadeområdet i dag är oklart och i vissa avseenden otillfredsställande. Det finns ett stort behov av regler, som inte bara är klara och lättillämpade utan även innebär en skärpning av ansvaret för dem som bedriver miljöfarlig verksamhet.

Utredningen har framhållit att den ansett sig böra undvika mer radikala lagförslag och att det nu framlagda förslaget därför inte siktar längre än att avhjälpa de mest påtagliga bristerna i nuvarande rättsläge. Tingsrätten godtar de skäl som utredningen redovisat härför. Med denna utgångspunkt framstår utredningens förslag som – med de reservationer som följer av vad tingsrätten anför nedan – i allt väsentligt välgrundade och lämpliga. Tingsrätten vill dock instämma i utredningens uttalande att reformarbetet inte skall anses avslutat i och med ett genomförande av utredningens förslag.

Miljöskadeutredningen framhåller inledningsvis att reglerna om skadestånd inte spelar den mest väsentliga rollen i det system av rättsregler, som avser skyddet för miljön. Tingsrätten vill dock framhålla som sin åsikt att de skadeståndsrättsliga reglerna har en mycket stor betydelse för miljöskyddet. Effektiva regler om skadestånd torde i detta sammanhang ha en väl så påtaglig betydelse som tillstånds- eller straffbestämmelser. Kombinationen av preventiv och reparativ effekt gör de skadeståndsrättsliga reglerna särskilt betydelsefulla när det gäller att främja miljöskyddet.

1.4 Försvarets civilförvaltning:

Försvarets civilförvaltning finner det tillfredsställande att bestämmelserna rörande ersättning för ifrågavarande skadetyper sammanförs i en författning. Härigenom erhålles en bättre överblick över detta i sig svåröverskådliga ämnesområde. Förslaget kommer dessutom, om det antas, att i många stycken innebära önskvärda förtydliganden av nu gällande rätt såsom denna bl. a. framgår av rättspraxis.

Fortifikationsförvaltningen har i övrigt ingen erinran mot att till en särskild miljöskadelag sammanföra nuvarande regler om skadestånd i miljöskyddslagen och jordabalkens 3 kap. Föreslagen reglering är enligt fortifikationsförvaltningens mening väl avvägd.

1.6 Socialstyrelsen:

Socialstyrelsen anser att den föreslagna miljöskadelagen, med en lindrigare bevisföring och en förlängd preskriptionstid, kommer att förstärka den enskilda människans rättigheter vid en miljöskada. Det är styrelsens erfarenhet att en sådan förstärkning av den enskildes rättigheter är mycket angelägen.

Socialstyrelsen vill, mot den bakgrunden, tillstyrka miljöskadeutredningens förslag till miljöskadelag.

1.7 Statens vägverk:

Vägverket har från de synpunkter verket har att beakta inte något att erinra mot de i rubricerade betänkande framlagda förslagen.

1.8 Sjöfartsverket:

Utredningen har inte behandlat frågor om ersättning för skador till följd av utsläpp av miljöskadliga ämnen från fartyg. De frågor, som behandlas i betänkandet har ringa betydelse för sjöfartsverkets verksamhet i den del denna omfattar sjöanknuten verksamhet. Sjöfartsverket genom enheten för landtransporter av farligt gods berörs något av det av utredningen framlagda lagförslaget i det att t.ex. ägare av lastbilsterminaler får sitt ansvar reglerat i lagförslaget. Verket har emellertid från de synpunkter verket har att beakta inget att erinra mot utredningens förslag. Förslaget att sammanföra skadestandsreglerna till en särskild lag tillstyrkes.

1.9 Försäkringsinspektionen:

Rättsläget på miljöskadeområdet är oklart och skyddet för de skadelidande är otillräckligt. Utredningen har framlagt förslag till lagstiftning, främst en särskild miljöskadelag, som i en rad hänseenden avser att avhjälpa de mest påtagliga bristerna i nuvarande lagstiftning. Inspektionen tillstyrker utredningens förslag.

1.10 Kammarkollegiet:

Kammarkollegiet tillstyrker att skadestandsreglerna i miljöskyddslagen (ML) bryts ut och ersätts av en särskild lag, miljöskadelagen (MSkL).

Konsumentverket tillstyrker förslaget.

1.12 Statens naturvårdsverk:

Det från allmän synpunkt väsentligaste syftet med regelsystemet på miljöskyddsområdet är att så långt som möjligt förhindra att miljöskador uppstår. Om skadestandsreglerna på området utformas så att det blir lättare att få skadestånd för miljöskador kan detta medverka till att de som utövar miljöfarlig verksamhet ökar sina ansträngningar att förebygga sådana skador. Det i betänkandet framlagda förslaget till miljöskadelag har den nyss angivna innebörden och naturvårdsverket finner därför den föreslagna regleringen värdefull även från allmän miljövardssynpunkt.

1.13 Koncessionsnämnden för miljöskydd:

Från de synpunkter som koncessionsnämnden har att beakta kan nämnden i allt väsentligt ansluta sig till utredningens förslag till ny miljöskadelag.

1.14 Statens strålskyddsinstitut:

Med anledning av ovannämnda remiss får statens strålskyddsinstitut anföras att strålskyddsinstitutet från de synpunkter strålskyddsinstitutet har att beakta inte har något att erinra mot de i utredningen framförda förslagen.

1.15 Fiskeristyrelsen:¹

Fiskeristyrelsen har inget att erinra mot att MLs regler om skadestånd överförs till en ny lag, vilken som huvudregel stadgar strikt ansvar vid miljöfarlig verksamhet. Styrelsen har ej heller någon erinran mot den uppräknade av skadestandsgrundande störningar som görs i 1 § första stycket. Samtidigt vill styrelsen, i likhet med bl.a. fiskeriintendenten i nedre södra distriktet, betona att förslaget endast för ersättningsfrågorna en liten bit framåt. Styrelsen ser förslaget som en del i en vidare översyn av hela miljölagstiftningsområdet med sikte på ökade möjligheter att förhindra och undanröja skadeverkningarna av miljöfarlig verksamhet. Styrelsen erinrar här om miljöskyddsutredningens nyligen avslutade arbete.

Om skadestandsreglerna i enlighet med utredningens förslag sammanförs i en separat lag föreslår fiskeristyrelsen att det i ML införs en hänvisning, ex vis i en reviderad 30 §, av ungefär följande lydelse: Bestämmelser om skadeståndsskyldighet för skada i omgivningen finns i miljöskadelagen

¹ Fiskeristyrelsen har bifogat yttranden av fiskeriintendenterna i sex av landets sju distrikt.

● *Fiskeriintendenten i nedre norra distriktet:*

Jämfört med nuvarande lagstiftning synes den enskilde få något bättre möjligheter att få prövat och ersatt skada på fiske. Detta dels genom att en skälighetsklausul införs och dels genom att rättshjälp kan utgå. Det torde emellertid fortfarande bli svårt för en enskild att få bekostat och genomfört omfattande undersökningar och utredningar — något som ofta är erforderligt för att påvisa och kvantifiera en fiskeskada orsakad av t. ex. industriutsläpp.

Fiskeriintendenten i mellersta distriktet:

Sammanfattningsvis kan sägas beträffande här nu aktuell "utredning", att man på grund av begränsningen i direktiven inte kunnat komma fram till så många väsentliga förslag i varje fall vad gäller fiskeriverksamhet, som önskvärt vore. I varje fall har man väckt frågor, som är viktiga att de får komma till en lösning.

Fiskeriintendenten i östra distriktet:

Förslaget om införande av en särskild miljöskadelag framstår, i första hand mot bakgrund av enskilda skadelidandes rättssituation, som klart positivt. I denna lags 1 § fastslås en fastighetsägares skadeståndsskyldighet om fastighetsägaren bedriver verksamhet som orsakar skada i omgivningen genom exempelvis förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde. Tillkomsten av miljöskyddslagen synes förbättra enskilda fiskerättsinnehavares förutsättningar att erhålla ersättning för miljöskador som drabbat vederbörandes fiskevatten. Förslaget tillstyrkes därför i denna del.

Fiskeriintendenten i västra distriktet:

Miljöskadeutredningen har i ett särskilt betänkande framlagt förslag om en särskild miljöskadelag.

Av utredningen framgår att det i stort sett är skadestandsreglerna i miljöskyddslagen som förs över i en särskild lag.

Förslaget innebär inga väsentliga skillnader när det gäller ersättning för exempelvis skador som orsakas av föroreningar. Man framhåller också att direktiven för utredningen har inskränkt möjligheterna att föreslå några radikala ändringar i gällande rätt.

Fiskeriintendenten i övre södra distriktet:

Trots att skadeståndsansvaret enligt miljöskyddslagen i princip är strikt, tycks ej skillnaden enligt huvudregeln i 3 kap. 3 § jordabalken — som förutsätter vårdslöshet — vara särskilt stor. Vad är det då som garanterar

att en ny miljöskadelag skulle fungera så mycket bättre gentemot nuvarande miljöskyddslag. Men eftersom miljöskyddslagen av i dag är otidsenlig måste någonting göras. Naturligtvis fungerar den någorlunda sett ur näringslivets synpunkt, vilket man även kan utläsa från ett särskilt yttrande av Helmerson (näringslivets representant i miljöskadeutredningen). Men sett ur den skadelidandes intressen iakttas liten hänsyn till uppkomna skador (fiskeriintendenten har stor erfarenhet av koncessionsärenden). Helmerson anför vidare: "Härtill kommer att det i den praktiska verksamheten från 1969, när miljöskyddslagen trädde i kraft, fram till i dag skett en faktisk rättsutveckling till de skadelidandes förmån – inte i motsatt riktning som betänkandet tycks ge vid handen". Tanken med miljöskyddslagen var dock god, eftersom den skulle medföra sådana begränsningar i utsläppen att skadorna skulle bli minimala. En chimär – för hur kan man förutse såväl additiva som synergetiska effekter av de otal kemikalier som finns i omlopp inom industrin i dag. Dagligen används vi i den industrialiserade delen av världen ca 63 000 olika kemikalier. Av dessa har vi i dag dålig eller ringa kunskap om. För varje år tillkommer dessutom ca 2 000 nya kemiska föreningar från laboratorierna. I miljöskyddsdomstolen, talar man mest om akuttoxiska kemikaliers effekter, vilket är fullt naturligt, eftersom det är svårt att förutse subletala effekter. På sikt kan dock de senare ställa till med förtret.

Helmerson talade om "faktisk rättsutveckling till de skadelidandes förmån". Fiskeriintendenten vill då erinra om att inget fiskerimål tagits upp i fastighetsdomstolen efter miljöskyddslagens ikraftträdande 1969. Alltså måste det vara något fel på lagen. Och felet ligger i det faktum att en skadelidande måste vara mer än 100 % säker för att våga föra målet vidare till fastighetsdomstolen. I annat fall riskerar han eller hon till skillnad från vattenlagen – att få stå för alla rättegångskostnader. Som exempel kan nämnas, att enbart inom övre södra distriktet finns ett flertal yrkesfiskare som är mer än 100 % säkra på att ett företags utsläpp starkt nedsätter deras fiskefångster. Men man vågar ej föra ärendet vidare med risk att förlora och få betala 10 000-tals kr i rättegångskostnader. Där ligger det stora felet med miljöskyddslagen. Vad hjälper då sedan att skärpa en lag.

Fiskeriintendenten är av den uppfattningen att hela miljöskyddslagen borde ses över innan man börjar stifta nya lagar. Dock kan tilläggas att om inget görs åt miljöskyddslagen, kan en miljöskadelag vara ett bra komplement.

Fiskeriintendenten i nedre södra distriktet:

Miljöskyddslagen skall i görligaste mån förhindra skador. I praktiken sker det dock nästan alltid en större eller mindre påverkan av miljön. Det har med nuvarande lagstiftning visat sig mycket svårt att kunna få ersättning för dessa skador. Det är därför angeläget att det sker en förändring i detta avseende.

Utredningen menar att den som driver miljöfarlig verksamhet också skall bära risken för vissa skador som närmast träffar allmänna intressen. De anser det dock inte nödvändigt att föreslå regler om skadestånd, då

miljöskyddsutredningen kommer att lägga fram ett förslag om skyldighet att återställa förstörd miljö. Det är en brist att man här inte föreslår några regler. Begreppen att återställa redan förstörd miljö och att vara skadeståndsskyldig gentemot allmänna intressen täcker inte varandra. Oavsett att man återställer miljön t.ex. att avlägsna fiberbankar och dylikt kan när det gäller inverkan på allmänt fiske, driften vid en anläggning direkt påverka fiskbeståndet. Det borde då på samma sätt som gäller enligt vattenlagen finnas skyldighet till en avgift för fiskefrämjande åtgärder. Det allmänna fiskeintresset har en väsentligt sämre ställning enligt miljöskyddslagen än i vattenlagen. Det är visserligen positivt att man kan vänta en förändring när det gäller att återställa miljön men detta torde inte täcka behovet av fiskevårdsåtgärder till följd av miljöpåverkan utom i ett mycket begränsat antal fall. I den av utredningen föreslagna miljöskadelagen bör därför tagas in regler om ersättning även för skada på allmänna intressen.

Avslutningsvis kan sägas att utredningens förslag endast för ersättningsfrågorna för miljöskador en liten bit framåt och att mer genomgripande förändringar måste till om skador i t.ex. vattenmiljön skall kunna ersättas i full omfattning och utan alltför vidlyftiga processer. Ett krav ur fiskets synpunkt bör vara att det finns grundläggande undersökningar som kan visa på förhållandena före en skada. Finns inte sådana är det endast då det inträffar mycket allvarliga eller direkt akuta skador som det går att bevisa.

1.16 Länsstyrelsen i Malmöhus län:¹

Genom den föreslagna miljöskadelagen samordnas skadestandsreglerna i miljöskyddslagen och 3 kap. jordabalken. I jämförelse med dessa lagar innehåller den nya lagen värdefulla klargöranden i flera hänseenden. Väsentligt är bl.a. att kravet på bevisning av orsakssammanhanget mellan skadegörande handling och skada lindras. Välbetänkt är också förlängningen av preskriptionstiden från 10 till 25 år. Detta är värdefullt, eftersom vissa sjukdomar som orsakas av miljöfaktorer, t.ex. cancer, framträder först efter lång tid. Länsstyrelsen finner de föreslagna förbättringarna i skadeståndsskyddet genomgående väl motiverade och kan i allt väsentligt tillstyrka utredningens förslag.

Trots det förbättrade skydd för skadelidande som förslaget medför kvarstår emellertid vissa luckor i den enskildes skydd. Det torde t.ex. även i framtiden ibland bli svårt att finna orsaken till miljöskador och vissa negativa hälsoeffekter. En skada kan t.ex. vara följden av utsläpp från flera föroreanare. Även om beviskraven lindras kommer man i ett skadeståndsrättsligt system ej ifrån att skadelidande i en del fall inte kan påräkna ersättning, trots att sambandet med miljön kan synas uppenbart. Ett sätt att komma till rätta med detta problem är att skapa ett försäkrings- eller

¹ Länsstyrelsen i Malmöhus län har till sitt yttrande bifogat dels en skiljaktig mening samt dels yttranden från kronofogdemyndigheten i Malmö och Skånes handelskammare.

fondsystem. Utredningen har diskuterat detta i ett principiellt intressant avsnitt och kommit fram till att subsidiärt ansvariga fonder skulle vara den mest praktiska och från statsfinansiell synpunkt mest fördelaktiga lösningen. Fonderna skulle endast utnyttjas om ersättning inte kan erhållas genom skadeståndstalan mot en presumtvt ansvarig eller genom försäkring. En ytterligare fördel med denna typ av fonder skulle vara att de kan samordnas med det förslag till återställande av förstörd miljö som miljöskyddsutredningen inom kort avser att framlägga.

Skiljaktig mening:

Skiljaktig mening av ledamöterna Lennart Engholm, Curt Åke Olsson, Mats Svanberg, Fredrik Swartling och Ella Tengbom-Velander.

Enligt vår mening skall följande ändringar och tillägg göras i länsstyrelsens yttrande:¹

I yttrandets andra mening utgår ordet "värdefulla".

I yttrandet utgår tredje och efterföljande meningar i första stycket samt andra styckets tre första meningar och ersätts med:

"Genom den föreslagna miljöskadelagen samordnas skadestandsreglerna i miljöskyddslagen och 3 kap. jordabalken. I jämförelse med dessa lagar innehåller den nya lagen klargörande i flera hänseenden.

Utredningen föreslår en förlängning av preskriptionstiden från 10 till 25 år. En sådan preskriptionstid finns inte i något annat civilrättsligt sammanhang. Det kan ej vara välbetänkt med en sådan specialbestämmelse. Länsstyrelsen ställer sig därför tveksam till denna förlängning.

En viss uppmjukning av beviskraven i miljömål har redan ägt rum i rättspraxis. Någon ytterligare lindring bör ej genomföras lagstiftningsvägen med hänsyn till de komplicerade och svåröverskådliga förhållanden som föreligger inom miljöområdet. Länsstyrelsen ställer sig därför tveksam även till den föreslagna lindringen av beviskravet.

Länsstyrelsen finner emellertid de föreslagna förbättringarna i skadeståndsskyddet angelägna. Ett sätt att komma till rätta med...".

Skånes handelskammare:

Handelskammaren ansluter sig till det särskilda yttrande som avgivits av direktören Bo Helmersson.

1.17 Sveriges advokatsamfund:

Samfundet tillstyrker förslaget om införande av en miljöskadelag. Vad utredningen anför i fråga om obligatorisk försäkring mot sprängskador respektive försäkrings- och fondlösningar föranleder för närvarande inget yttrande från samfundet.

¹ Se kantmarkering.

Miljöskyddslagens och jordabalkens regler om skadeståndsansvar på det miljörättsliga området har under årens lopp visat sig medföra åtskilliga praktiska tillämpningssvårigheter både från materiell och processuell synpunkt.

Mot denna bakgrund är utredningens förslag att i en särskild lag sammanföra regler om skadeståndsansvar på miljörättens område en principiellt riktig lösning. Riksförbundet tillstyrker följaktligen i princip införandet av en miljöskadelag.

Inledningsvis vill riksförbundet framhålla följande.

Utredningen har i betydande omfattning uppehållit sig vid frågor kring personskador till följd av miljöfarlig verksamhet. Det bör här framhållas att det i allmänhet torde krävas en icke obetydlig, kontinuerlig, skadlig påverkan under lång tid för att personskada skall uppkomma i dessa fall. Enligt riksförbundets uppfattning, som vinner stöd av internationell erfarenhet, är risken för skada på personer som ej kontinuerligt vistas inom det område där den miljöfarliga verksamheten bedrivs däremot begränsad.

Det bör understrykas att de tillståndsgivande myndigheterna har ett mycket stort ansvar när det gäller att bedöma en verksamhets miljöfarlighet. Reglerna om skadestånd bör därför ses som ett komplement till miljöskyddslagens bestämmelser.

1.19 Folksam:

En översyn av miljöskyddslagens skadestandsregler har länge varit ett starkt önskemål. Miljöskadeutredningens förslag är enligt Folksams mening ett lämpligt underlag för ändrad lagstiftning. Det förefaller ändamålsenligt att skadestandsbestämmelserna bryts ut ur miljöskyddslagen och bildar en egen lag. En miljöskada, ersättningsbar enligt förslagets regler, kan också falla under någon annan ersättningsanordning. Dels kan skadan vara av den arten att den ersätts som t.ex. trafikskada. Dels finns miljöskador redan nu i viss utsträckning med i t.ex. ersättningsystem av trygghetsförsäkringens typ. Det kan i det fortsatta lagstiftningsarbetet behöva ytterligare klarläggas hur ansvaret i den nya lagen förhåller sig till redan existerande skydd.

1.20 Försäkringsjuridiska föreningen:

Inledningsvis kan noteras att utredningens förslag att bryta ut ersättningsreglerna för miljöskador till en särskild lag synes ändamålsenligt. Det kräver dock särskild uppmärksamhet och noggrannhet vid tolkningen av de båda lagarna. Analys av konsekvenserna av förslaget saknas i betänkandet men bör utföras i eventuell proposition.

Förslaget innebär ytterligare ett steg bort från det gamla skadeståndsansvaret för imissioner som utmärktes av ett grannelagsrättsligt perspektiv med krav på varaktig, störande verksamhet och rätt till skadestånd i första hand för ägare av fastigheter i närheten. Miljöskyddslagen innebar en viss

uppmjukning härvidlag genom inskränkning av varaktighetsrekvisitet till "inte helt tillfälliga störningar" från en verksamhet och en utvidgning av kretsen av ersättningsberättigade, inte minst genom de uttalanden om tillämpningsområdet, som förekommer i lagens motiv. Förslaget till miljöskadelag går vidare på samma väg bl.a. genom avskaffandet även av kravet på att störningen inte skall vara helt tillfällig och genom ganska vittgående motivuttalanden om vilka som skall kunna få ersättning. Det finns numera inte så mycket kvar av det som utmärkte det traditionella immissionsansvaret. En anknytning lever dock vidare främst i två hänseenden, dels genom utgångspunkten att ersättning kan komma ifråga även för ren förmögenhetsskada utan att den ersättningsberättigade drabbats av någon till honom själv hänförlig person- eller sakskada.

Miljöskadeansvaret innefattar ganska olikartade element och frågor. Ur denna synpunkt är det angeläget att lagtexten bygger på en så tydlig begreppsbildning som möjligt, så att lagens innebörd i görligaste mån kan utläsas utan studier av motiven.

Det kan ifrågasättas om inte terminologin i lagen kan göras något tydligare. Miljöskyddslagens distinktion mellan störning och olägenhet försvinner sålunda i förslaget till miljöskadelag och ordet skada blir ett överordnat begrepp för såväl person- eller sakskada som annan olägenhet, som emellertid måste vara av ekonomisk betydelse och därför närmast är att klassificera som ren förmögenhetsskada. Den mycket allmänna användningen av ordet skada i lagtexten ger inte önskvärd klarhet om vilka olika skadetyper som kan vara ersättningsgilla. Ett förtydligande skulle därför vara om ordet skada i 1 § i förslaget till lagtext utbyttes mot "person- eller sakskada eller ren förmögenhetsskada". Följaktligen bör även i 3 § andra stycket uttrycket "skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada", bytas mot "ren förmögenhetsskada ersätts endast om etc.". I 4, 5 och 7 §§ talas om "person- och sakskador" i pluralis. Det förefaller dock lämpligare att i enlighet med terminologin i skadeståndslagen i singularis tala om "person- eller sakskada".

1.21 Sveriges industriförbund:

I sakkunnige Bo Helmersons, Industriförbundet, särskilda yttrande lämnas åtskilliga kommentarer och erinringar till utredningens förslag. Förbundet hänvisar till dessa uppfattningar och anser därmed också att utredningens förslag inte bör läggas till grund för proposition.

Speciellt starka invändningar kan resas mot förslaget om preskriptionstidens förlängning till tjugofem år, vilket också innefattar förslag om en genomgripande förändring av produktansvaret till följd av kemisk – eller fysikalisk-kemisk inverkan. Att samtidigt föreslå en i lag reglerad generell lindring av beviskraven till förmån för skadelidande i de ofta mycket komplicerade orsakssammanhang, som gäller här, ger sammantaget lagförslaget en anmärkningsvärt stark prägel av godtycke.

Utredningen baserar förslagen om skärpt lagstiftning på en abstrakt problemuppfattning när man diskuterar behovet av att förbättra skadeli-

dandes situation i samband med miljöskador. En mera ingående analys av skadestatistiken m.m. skulle med all sannolikhet gett utredningen en bättre grund att stå på i fråga om problemens struktur, omfattning etc. Det skulle t.ex. ha visat att sprängstensskador inte har den betydelse, som föresvävar utredningen.

Den föreslagna lagregeln om lindring av beviskraven (2 §) går väsentligt mycket längre än praxis. Det rör sig om en lagregel som i sin generella utformning a priori förutsätter att det som svårligen eller inte alls kan bevisas på (den tekniska och natur-) vetenskapens nuvarande ståndpunkt ändå i juridisk bemärkelse kan komma att anses vara "tillräckligt bevisat" för att göra företagare ansvarig för miljöskada.

Det förefaller som om det statistiska sannolikhetsbegreppet som kan användas i tekniskt-naturvetenskapliga bedömningar av miljöeffekter eller dos-effekt-samband inte utan vidare är kongruent med det juridiska sannolikhetsbegreppet ("sannolikt i sig").

Detta skall förvisso inte tolkas så att industrin vill undandra sig sitt i förekommande fall självklara skadeståndsansvar. Industrins gemensamma policy är snarare en så generös inställning som möjligt i dessa ersättningsfrågor.

Den centrala frågan är emellertid – med hänsyn till de unika svårigheter som gäller i fråga om bevisning i dessa sammanhang – var man ska sätta gränsen mellan företagets ansvar för ofrånkomligt flerdimensionella miljöskador och det industrialiserade samhällets gemensamma ansvar inom ramen för etablerade skyddsnät i form av olika socialförsäkringar o.d.

Det är ett väsentligt steg att transformera rättsregel enligt praxis till lagregel med generell verkan. Enligt vår uppfattning måste bevisvärderingens mål alltjämt vara att utredningen om de faktiska omständigheterna i målet måste leda till övertygelse. Denna princip måste ligga till grund för all skadeståndsrättslig lagstiftning.

1.22 Sveriges grossistförbund:

Som central intresseorganisation för importhandeln berörs Grossistförbundet och dess medlemsföretag mera indirekt av utredningens förslag.

Vi vill från denna utgångspunkt starkt understryka angelägenheten av internationell harmonisering av lagstiftningen på miljöområdet och motsätter oss särskilt förslaget om förlängning av preskriptionstiden. Här föreligger redan på dagens kunskapsnivå utomordentligt vanskliga bevisföringsproblem, som mot bakgrund av fortsatt vetenskaplig utveckling torde bli än mer komplicerade.

Vi anser att utredningens förslag inte bör läggas till grund för en proposition och ansluter oss till de synpunkter som framförts i Sveriges Industrieförbunds remissyttrande 1983-08-24.

1.23 Lantbrukarnas riksförbund (LRF):

Utredningens förslag innebär bl.a. att MLs skadestandsregler bryts ut och sammanförs med JB:s skadestandsregler för grävningsarbete m.m. i en

särskild miljöskadelag. Härigenom vinnes ökad klarhet om vilka ersättningsregler som gäller vid miljöskador. En annan fördel med den begagnade lagstiftningstekniken är att, i motsats till vad hittills varit fallet, en domstol, fastighetsdomstol, blir behörig att handlägga samtliga skadeståndsmål avseende miljöskador.

Miljöskadelagen utgår, liksom nuvarande ML, från att den som bedriver miljöfarlig verksamhet har att svara för skador föranledda av verksamheten oavsett om han förfarit vårdslöst eller inte. Till miljöfarlig verksamhet hänförs härvid många verksamheter som i sig inte kan betraktas som farliga. LRF har i yttrande över miljöskyddsutredningens delbetänkande "Förorening av mark och grundvatten" protesterat mot att till miljöfarlig verksamhet hänförs bl. a. spridning av naturgödsel och konstgödning.

Även om LRF delar miljöskadeutredningens uppfattning att den som drabbas av miljöskada skall äga rätt till full ersättning för sin skada föranleder innehållet i föregående stycke förbundet att framhålla att utvecklingen inte får drivas dithän att lönsamheten inom i sig föga farliga näringsgrenar äventyras. Utan att framlägga lagförslag därom uttalar miljöskadeutredningen i betänkandet den uppfattningen att bl. a. allemansrätten i framtiden skulle kunna åsättas ett ekonomiskt skydd. Härigenom skulle privatperson som hindrades i sin utövning av allemansrätten kunna kräva ekonomisk ersättning för olägenheten. På samma grunder skulle det allmänna kunna kräva ersättning för olägenheten i fråga. De uppfattningar som utredningen i dessa sammanhang ger uttryck för avvisas bestämt av förbundet.

Med miljöskada avses enligt lagförslaget skada som drabbar den störande anläggningens omgivning. För lantbrukets del gäller att verksamheten bedrivs på hela den brukade fastigheten. De avgränsningsproblem som sammanhänger med detta faktum har inte tillräckligt beaktats av utredningen. Problemet måste klaras ut i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det kan inte accepteras att lantbrukare som iakttagit vad på honom ankommer för att undvika olägenheter åläggs skadeståndsansvar mot person för miljöskada i fall där personen uppehåller sig inom fastigheten med stöd av allemansrättsliga regler.

En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att förbättra den skadelidandes möjligheter till ersättning för miljöskador. För att uppnå denna effekt föreslås i miljöskadelagen bl. a. en lindring av beviskravet såvitt gäller orsakssambandet mellan miljöstöringen och den uppkomna skadan. Förslaget står i överensstämmelse med tendenser inom domstolspraxis under senare år. Med hänsyn härtill och då otvivelaktigen betydande bevisproblem ofta uppstår i mål om ersättning för miljöskador godtar LRF utredningens förslag härvidlag.

Trots den lindring i beviskravet som föreslås ställer sig utredningen tvivlande till om ett effektivt skydd mot miljöskador kan tillskapas inom ramen för skadeståndsrätten. Ett alternativ skulle kunna vara att tillskapa ett system med obligatorisk försäkringsplikt. Ett annat alternativ skulle vara att införa ett avgiftsfinansierat fondsystem. Utredningen avstår dock från att framlägga lagförslag i någon av dessa riktningar. LRF vill uttala att vad utredningen anför i betänkandet inte ger stöd för uppfattningen att behov av obligatorisk försäkring eller fondsystem föreligger. I vart fall

måste effekterna av den föreslagna miljöskadelagen klarläggas före det att systemet med en skadeståndsrättslig reglering av miljöskador kompletteras.

Utredningens förslag till ändring av preskriptionslagstiftningen avstyrks av LRF. Förbundet ifrågasätter visserligen inte att behov av en förlängd preskriptionstid för miljöskador kan föreligga men konstaterar att den föreslagna lagändringen kommer att omfatta också andra rättsområden. Effekten av en förlängd preskriptionstid för produktskador har inte klarlagts av utredningen.

Med hänsyn till miljöskadelagens utformning och innehåll finner LRF i likhet med utredningen att det inte föreligger behov av en särskild lag för reglering av sprängningsskador.

Förslaget till ny miljöskadelag överensstämmer till stora delar med de regler som redan i dag gäller enligt ML. Den begagnade lagstiftningstekniken att sammanföra MLs skadeståndsregler med de regler på området som återfinns i 3 kap. JB föranleder ingen erinran från LRFs sida. Tvärtom finner förbundet att det är till fördel med en samlad skadeståndslagstiftning på miljöområdet. Positivt är också att fastighetsdomstol enligt förslaget blir behörig att handlägga alla mål avseende ersättning för miljöskador.

På några punkter går dock utredningens förslag utöver vad som kan anses vara gällande rätt. Som de mest väsentliga förändringarna vill förbundet beteckna förslagen till mildring av beviskravet såvitt gäller orsaksambandet vid miljöskada och den förlängda preskriptionstiden för vissa skador av denna art.

Miljöskadeutredningens betänkande innehåller åtskilliga uttalanden om vad som i dag får anses vara gällande rätt på miljöskadeområdet även om vilken rättstillämpning som bör gälla. De regler som härvid berörs är i många fall av stort intresse för lantbruket. Som ovan sagts har utredningsarbetet väsentligen inriktats på industrins förhållanden. LRF finner det bl. a. mot denna bakgrund inte möjligt att i detta remissyttrande beröra alla de detaljfrågor som kan få avseende på lantbruket. Det är dock ett önskemål från LRFs sida att förbundet bereds tillfälle att i lämplig form framföra dessa kompletterande synpunkter, därest utredningens lagförslag läggs till grund för proposition i ämnet.

1.24 Byggherreföreningen:

Föreliggande betänkande med förslag till miljöskadelag är i stort sett alldeles utmärkt. Det undanröjer oklarheter i gällande rätt och ger en samlad reglering samtidigt som det löser rådande missförhållanden, när det gäller forumfrågorna.

Föredragande borgarrådet:

Det framhålls helt riktigt i utredningen att skadestandsreglerna inte utgör de viktigaste rättsreglerna i skyddet av miljön. Det väsentliga är att förhindra skador. Skadestandsreglerna kan dock säkerligen bidra till ökade ansträngningar att hindra miljöskador. Liksom remissinstanserna ser jag det som ändamålsenligt med en särskild miljöskadelag och positivt med den speciella genomlysning skadestandsfrågorna fått genom utredningen.

Jag kan dock konstatera – vilket miljö- och hälsoskyddsnämnden och juridiska avdelningen även gjort – att det finns fler oklarheter och tveksamheter i utredningens förslag som bör övervägas och penetreras ytterligare inför propositionsskrivningen. Det gäller bland annat ansvarsfrågorna, störningstyper som omfattas av lagen, väsentlighetskravet och vissa övergångsbestämmelser.

Jag finner det också – liksom miljö- och hälsoskyddsnämnden – angeläget att ett utredningsarbete som erfordras för att kunna föreslå ett försäkrings- eller fondsystem som träder in som ett skydd för skadelidande snarast kommer till stånd.

Särskilt uttalande av borgarråden Sture Palmgren (m) och Carl Cederschiöld (m):

Beträffande huvudregeln om strikt ansvar anser vi att det inte finns någon anledning att kommunen skall få en mildare behandling än andra som orsakar miljöskador eller miljöolägenheter.

Miljö- och hälsovårdsförvaltningen:

Som framhålls i utredningen är skadestandsreglerna inte de viktigaste bland de rättsregler som gäller skyddet för miljön. Det väsentliga är att förhindra skador. Men skadestandsreglerna kan bidra till ökade ansträngningar för att hindra miljöskador. Förvaltningen ser därför positivt på den grundliga genomlysning dessa frågor fått i utredningen. Mot huvuddelen av förslagspunkterna har förvaltningen inga erinringar.

Stadskansliets juridiska avdelning:

Inledningsvis kan noteras att utredningens förslag att bryta ut ersättningsreglerna för miljöskador till en särskild lag synes ändamålsenligt. Det kräver dock särskild uppmärksamhet och noggrannhet vid tolkningen av

¹ Som kommunens yttrande har överlämnats och åbcropats en PM upprättad av föredragande borgarråd. Till promemorian har bifogats yttrande av miljö- och hälsovårdsnämnden samt stadskansliets juridiska avdelning. Vid borgarrådsberedningen har två borgarråd avgivit ett särskilt uttalande, som fyra ledamöter av kommunstyrelsen har anslutit sig till.

de båda lagarna. Analys av konsekvenserna av förslaget saknas i betänkandet men bör utföras i eventuell proposition.

Prop. 1985/86:83

Utredningen anger att avsikten med lagförslaget är att avhjälpa de mest påtagliga bristerna i nuvarande rättsläge och stärka de skadelidandes ställning. Utredningen har emellertid funnit att alla frågor ej kan regleras i lag varför utredningen "Genom att i motiven närmare diskutera innehållet av vissa oklara regler på området försöker (vi) skapa någon klarhet i en del kontroversiella frågor, som svårigen går att reglera mera detaljerat i lagen än som skett". En sådan metod är tveksam. Rättsutveckling bör ske genom lagstiftning och praxis. Uttalanden i betänkanden bör för att tjäna till vägledning vara sanktionerade genom uttalanden av departementschefen vilka ej rubbats i senare skeden av propositionsbehandlingen. Det är därför av vikt att vid kommande propositionsskrivning ställning tas till de frågor som utredningen enbart diskuterat så att klarhet kan vinnas i dessa frågor.

1.26 Svenska byggnadsentreprenörföreningen:

En klarare och mera samlad reglering i fråga om skadeståndsansvar på det miljörättsliga området än den nuvarande ordningen ter sig ändamålsenlig. Föreningen ställer sig därför i princip med nedan angivna reservationer bakom utredningens förslag att föra samman gällande regler – lagfästa eller enligt praxis – om skadestånd på det miljörättsliga området i en särskild lag. Lagstiftningsarbetet bör dock inte gå längre än så. Väsentligt är att syftet såsom detta är angivet i direktiven följs. Byggnadsentreprenader, särskilt i form av grundläggnings- och andra anläggningsarbeten, måste med nödvändighet medföra störningar för omgivningen. Många av dessa störningar måste dock av hänsyn till blivande hyresgäster och småhusköpare etc. av kostnadsskäl tålas. Man kan utgå ifrån att varje förändring i skärpande riktning påverkar byggnadskostnaderna och att ökade restriktioner innebär att det blir allt svårare att utnyttja rationella byggmetoder. Detta är av särskilt intresse i en tid där nybyggande utanför tätorter minskar och resurserna till stor del ägnas åt reparationer, ombyggnader och förtätningar av tätorter.

Lagstiftaren har ett samhällsekonomiskt ansvar, då det gäller att bedöma miljöfarlig verksamhet och att dra gränserna för vad som är särskilt skyddsvärt och vad som bör få tålas i form av störningar. Föreningen är bestämt av den uppfattningen att utvidgningarna i lagförslagets första paragraf väsentligt kommer att påverka byggkostnaderna särskilt som enligt specialmotiveringen exempelvis sommarstugeägare fortsättningsvis skall kunna påräkna ersättning för de störningar som ryms inom paragrafen och som inte är helt bagatellartade. Från medlemsföretag har till föreningen under remissarbetet förts fram synpunkter särskilt på skärpningarna i denna del och som omfattar bl. a. tillfälliga pålningsarbeten. Skärpningen i denna del är allvarlig med tanke på att denna typ av arbeten vanligen förekommer vid grundförstärkningsarbeten i innerstadsmiljö och att en väsentlig del av byggnadsentreprenörresurserna ägnas åt ombyggnadsarbeten i denna miljö. Ifrågavarande skärpning kan av kostnadsskäl många

gångar omöjliggöra nödvändiga och samhällsekonomiskt värdefulla upp-
rustningar i äldre innerstadsmiljö. Det s.k. ROT-programmet kommer
härvid att allvarligt beröras i negativ riktning.

1.27 Svenska kommunförbundet:

Utredningen behandlar ett flertal angelägna frågor rörande skadestånd i samband med miljöfarlig verksamhet. Otvivelaktigt har tillämpningen av hittills gällande lagstiftning medfört betydande svårigheter i flera hänseenden och det har på senare tid satts ifråga om den skadelidande har godtagbara möjligheter att göra sin rätt till ersättning gällande.

Utredningen har valt att till en ny lag bryta ut skadestandsreglerna i miljöskyddslagen. Samtidigt har utredningen föreslagit att i den nya lagen också ska ingå de regler om skadestånd i grannförhållanden som nu finns i 3 kap. jordabalken. Styrelsen är tveksam till denna nya ordning.

Utredningen anför att avgränsningen av miljöskyddslagens regler inte passar bra för skadeståndets del. Något verkligt vägande skäl för detta påstående synes utredningen inte ha framfört. Ett skäl kan vara att de från 3 kap. jordabalken överförda reglerna inte särskilt väl passar in inom miljöskyddslagens avgränsning. Det må vara riktigt, men enligt styrelsens mening är det ur systematisk synpunkt inte någon väl funnen lösning överhuvudtaget att göra nämnda överföring. Att t.ex. rasskador på grund av grävningsarbete på grannfastighet ska föras in under begreppet miljöskada förefaller egendomligt. Benämningarna miljöskyddslagen och miljöskadelagen är utan tvekan ägnade inge föreställningen att däri behandlas skyddet respektive skadeståndet inom samma ämnesområde. Den olikartade avgränsningen som utredningen förespråkar kan därför lätt skapa oreda.

1.28 Svenska renhållningsverks-föreningen:

Svenska Kommunförbundet har avgivit yttrande över rubr. Ett yttrande som föreningen tagit del av. Då rubr ärende rör *generella* frågor inom kommunernas miljöområde ber föreningen att få hänvisa till det av Kommunförbundet avgivna yttrandet. Föreningen delar de synpunkter som framförts i yttrandet.

1.29 Miljöcentrum:

Inledningsvis vill vi anföra, att vi ser det som en demokratisk anständighetsfråga att den enskildes rättsliga ställning stärks beträffande möjligheten att få ersättning för miljöskada. Denna vår uppfattning baseras på den mångåriga erfarenhet vi (Miljöcentrum) vunnit, när vi hjälpt enskilda personer med tekniska utredningar, tekniskt biträde m. m. i samband med att de krävt ersättning för miljöskada orsakad av företag och kommuner.

Utredningen säger i sammanfattningen (sid 8) "Bland de rättsregler som

gäller skyddet för miljön är inte skadeståndsreglerna de viktigaste; det väsentliga är naturligtvis att förhindra skador, inte att ersätta dem”.

Självfallet är det viktigaste att förhindra att skador uppkommer. *I motsats till utredningen anser vi dock att skadeståndslagstiftningen är den viktigaste, ja kanske rent av den enda lagstiftning, som på allvar avskräcker privata företag, stat eller kommun från att begå handlingar som leder till miljöskada.*

En rad rättsfall har ju visat, att det är nästan omöjligt att få någon ansvarig fälld för brott mot miljöskyddslagen eller ”miljöbrott” i brottsbalkens mening (vårdslöshet med gift eller miljöbrott). Däremot har företag och kommuner efter dom eller frivilliga överenskomelser tvingats utbetala stora skadestånd till miljöoffer enligt miljöskyddslagen.

Sådana stora skadestånd har utan tvekan större avskräckande effekt på företag, som är vana att tänka i ekonomiska banor, än de vaga paragraferna i brottsbalken och miljöskyddslagen.

Som exempel på vad som åsyftas hänvisas till BT Kemi-skandalen. Det civilrättsliga mål som trädgårdsmästare Ahl drev mot BT Kemi, genom Miljöcentrum (undertecknad som tekniskt biträde) och advokat Staffan Michelson, slutade med att Ahl av Malmö tingsrätt tilldömdes en ersättning på ca 500 000 kronor för de skador BT Kemis utsläpp hade orsakat på hans odlingar.

Inför fortsatta hovrättsförhandlingar gick sedan BT Kemis danska moderbolag med på en frivillig överenskommelse, som innebar att Ahl fick ersättning med ca 1,25 miljoner kronor för de skador han lidit.

I de tre brottmålsprocesser som följde mot BT Kemis ledning, friades däremot ledningen helt, eftersom rekvisiten för en fällande dom i brottmål är strängare än i civilrättsliga mål. I det senare fallet räcker det ju de facto att skada styrks i det enskilda fallet oberoende av om uppsåt, allmän fara m.m. förelegat.

Mot ovanstående kan måhända genmälas att vi bl.a. till följd av brottmålsprocesserna mot BT Kemis ledning (åtalpunkt; vårdslöshet med gift) har fått en ny paragraf i brottsbalken ang. miljöbrott. Enligt vår uppfattning avviker denna nya paragraf till sitt materiella innehåll ej nämnvärt från de äldre paragraferna i 13 kap. brottsbalken ang. förgöring, vårdslöshet med gift m.m.

Det nya lagförslaget skapar alltså inte något bättre instrument för att komma till rätta med brott mot koncessionsnämndens villkor. Vi hänvisar i denna fråga till vårt remissyttrande över brottsförebyggande rådets promemoria ”Kriminalisering av föroreningar av miljön” av den 29 maj 1980 samt skrivelse till justitieministern av den 11 februari 1981.

Som framgått sympatiserar vi i mångt och mycket med miljöskadeutredningens lagförslag. Den kritik vi riktat mot förslaget skall i stor utsträckning riktas mot den departementschef, som genom sina direktiv styrt utredningen.

Vi åsyftar bl.a. de *befaringsdirektiv* utredningen fått, som innebar att den inte fick föreslå alternativ, såsom ledde till merkostnader för samhäl-

let. Det ledde till att utredningen inte ansåg sig kunna föreslå i och för sig självklara lagändringar, som behövs vad gäller rättshjälp till miljöoffer.

I denna fråga vill vi än en gång understryka skadeståndets dubbla funktion som avskräckande faktor och instrument för rättvisa till miljöoffer. Är lagen generös i skadeståndsdelen leder detta inte till merkostnader för samhället utan vinster – färre miljöskador – just p.g.a. den avskräckande effekten.

Vi delar till fullo utredningens uppfattning, att de skadeståndsregler som gäller skada på omgivningen och som nu finns i miljöskyddslagen resp. jordabalken bör samlas i en särskild lag kallad miljöskadelagen. Ur praktisk synpunkt är det en fördel om skadeståndsreglerna beträffande skador på miljön regleras i en enda skadeståndslagstiftning.

2. Vilka verksamheter bör omfattas av det strikta ansvaret?

2.1 Justitiekanslern:

I fråga om entreprenöransvaret har utredningen i 7 § första stycket ålagt entreprenören strikt ansvar för personskador och vissa sakskador, nämligen sådana som orsakas av arbete för privatpersoners räkning. De skäl som åberopats för denna uppdelning finner jag inte vara övertygande. Uppdelningen är osystematisk och gränsdragningen mellan uppdrag för privatpersoner och för näringsidkare synes i många fall kunna leda till svårigheter i praktiken. Enligt min mening bör denna fråga penetreras ytterligare. Jag vill ifrågasätta om det inte vore lämpligare att ålägga entreprenören ett odelat ansvar för alla sakskador.

2.2 Svea hovrätt:

1 §

Uttrycket "andra sådana störningar" i första stycket punkt 8 är avsett att täcka bl. a. psykiska immissioner t.ex. på grund av närheten till en sprängämneshusfabrik och estetiska immissioner såsom förföljning av landskapsbilden genom en vägbank. Hovrätten har inte något att erinra mot att även sådana immissioner berättigar till ersättning. Immissionerna enligt punkterna 1–7 har emellertid en helt annan karaktär. Ordet "sådana" kan därför komma att begränsa tillämpningsområdet mer än som avsetts. Hovrätten föreslår att det byts ut mot "likartade" eller "jämförbara" och att något eller några exempel på vad som avses anges.

2.3 Försvarets civilförvaltning:

Den i 1 § valda formuleringen "bedriver eller låter bedriva" kan, enligt civilförvaltningens mening, i vissa situationer ge upphov till tveksamheter. Detta kommer särskilt tydligt i dagen vid ett närmare skärskådande av det exempel som utredningen anför nederst på sid. 247, nämligen att en fastig-

hetsägare rimligen bör svara för skada som uppstått till följd av läckage på en oljetank tillhörande fastigheten, även om oljan är hyresgästens.

Att i detta sammanhang tala om bedrivande av verksamhet synes oegentligt enligt vanligt språkbruk. Miljöskyddslagens anknytande av rättsverkningar till ett "utsläppande" etc. torde med detta betraktelsesätt vara att föredra. Om det ovan redovisade exemplet förändras på så sätt att det istället är fastighetsägaren som själv både bebor fastigheten och äger oljan framstår det som än mer främmande att tala om att han bedriver verksamhet. Med det ovan anförda vill civilförvaltningen, endast fästa uppmärksamheten på denna oklarhet såsom den uppfattas av ämbetsverket.

Utredningens ambition att i förslaget medtaga skador vållade genom ändring av grundvattennivån är mycket lovvärd. Civilförvaltningen vill dock peka på de praktiska svårigheter detta synes kunna medföra. Enligt ämbetsverkets mening torde det komplexa system av faktorer som påverkar grundvattennivån i ett konkret skadefall komma att erbjuda betydande utredningstekniska svårigheter. Särskilt betänklig blir den föreslagna ordningen om käranden i ett dylikt mål dessutom skulle komma i åtnjutande av den föreslagna bevislättningen. Civilförvaltningen, som inte vill gå så långt som till att avstyrka förslaget i denna del, vill emellertid, mot bakgrund av vad ovan anförts, ifrågasätta huruvida denna skadeorsak på lämpligt sätt kan inordnas i en tänkt miljöskadelag.

2.4 Fortifikationsförvaltningen:

Utredningen föreslår att även tillfällig verksamhet skall kunna skapa ett skadeståndsansvar. Det torde härvid i första hand vara fråga om person- och sakskada, eventuellt även företagsskada. Enligt fortifikationsförvaltningens mening bör möjligheterna att i dessa fall erhålla skadestånd bli begränsade. Förvaltningen utgår därvid från att den i 3 § 2 stycket föreslagna begränsningsregeln ger avsedd effekt i fråga om förmögenhetskada.

2.5 Statens järnvägar:

Med den begränsning av tillämpningsområdet för miljöskadelagen som anges i 1 § i förslaget och med det förbehåll 3 § innehåller ges knappast något utrymme för principiellt grundad invändning mot ett strikt ansvar för fastighetsägare såsom utredningen konstruerar det. Inte heller synes anledning finnas till erinran mot vad förslaget innehåller om motsvarande ansvar för annan brukare av fastighet än ägaren eller för entreprenörer.

I specialmotiveringen till 1 § miljöskadelagen berörs frågan om en fastighetsägares ansvar för störning som har sin grund i annan innehavares utnyttjande av sin bruksrätt. Bara när också fastighetsägaren är ekonomiskt engagerad i verksamheten bör det, enligt motiven, kunna åläggas honom att svara jämte den andre. Det förekommer inte sällan att arrende eller hyra bestäms – helt eller delvis – som royalty eller annars i funktion av utfallet i den rörelse för vilken fastigheten upplåtits. Det synes få tas för givet att inte blotta den omständigheten att ersättningen till fastighetsäga-

ren bestämts på sådant sätt skall anses som uttryck för ett engagemang i följd av vilket fastighetsägaren blir delaktig i rörelseidkarens ansvar.

I 7 § förslaget till miljöskadelag inför utredningen termen "privatperson" som beteckning, av allt att döma, för en person i annan egenskap än som näringsidkare. Man kan ifrågasätta om det är så lyckligt från tillämpningssynpunkt att arbeta med ett kriterium som i själva verket bygger på möjligheten att bestämma arten av en persons intresse för en viss åtgärd. Också en näringsidkare har ju en sida av sin tillvaro där han är privatperson men hans intressen i den ena egenskapen och i den andra torde ofta gå i varandra. Det måste ändå medges att det är vanskligt att avvinna språket någon annan lika enkel term som skulle vara bättre ägnad att fånga in och avgränsa vad utredningen syftar på.

Järnvägen skiljer sig från övriga trafikgrenar bl. a. därigenom att trafiken utövas på mark som trafikutövaren äger. Järnvägen kommer därmed att få bära ansvar som fastighetsägare i allmänhet för skador i omgivningen som följd av trafiken, inbegripet miljöskador. Det ligger i sakens natur och härom är intet att säga i förevarande sammanhang. Såsom utredningen bestämmer begreppet miljöskada kan sådan skada emellertid uppkomma av händelse som hänför sig till s. k. farligt gods som järnvägen befordrar för annans räkning. Det synes inte riktigt att järnvägen i sin ofrånkomliga egenskap av fastighetsägare skall åläggas ansvar för tredjemansskador vid transport av farligt gods i annan ordning än som gäller vid befordran av sådant gods med andra trafikmedel. Frågan om transportörs ansvar för skada i samband med befordran av farligt gods kräver övervägande i ett annat sammanhang och under en vidare synvinkel än den utredningen haft att anlägga. Det bör därför klart markeras att miljöskadelagen inte omfattar skador vid transport av farligt gods för annans räkning.

2.6 Byggnadsstyrelsen:

Regler om ersättning för skada till följd av verksamhet som är farlig för omgivningen återfinns idag i flera lagar, främst i miljöskyddslagen och jordabalken. Denna ordning skapar osäkerhet vid rättstillämpningen och lagförslagets samlade och klarare regler är därför enligt byggnadsstyrelsens uppfattning en välbehövlig förbättring.

Byggnadsstyrelsen finner det riktigt att, i likhet med vad som nu gäller, i lagförslaget fastslås ett skadeansvar oberoende av vållande vid miljöfarlig verksamhet och att i första hand *ägaren* till den fastighet där verksamheten bedrivs är ansvarig.

I vilken utsträckning en *entreprenör*, som utför arbete på fastighetsägarrens mark och för hans räkning, skall bära ansvar för skador som drabbar tredje man genom hans verksamhet och oberoende av hans vållande har hittills inte varit reglerat genom klara lagregler eller fast rättspraxis.

I förslaget har nu entreprenören i begränsad utsträckning ålagts sådant strikt ansvar.

I betänkandet (s. 135–143) förs en ingående diskussion om lämpligheten av att ålägga entreprenören ett större ansvar än det förslaget innebär.

Utredningen medger att det kunde "te sig mest tillfredsställande att låta (entreprenören) svara strikt över hela linjen mot tredje man" (s. 140) men är inte beredd att ta detta steg av brist på "överblick över konsekvenserna".

Att förslaget begränsar entreprenörernas ansvar för saksador till sådana som orsakas av arbete för privatpersoners räkning är enligt byggnadsstyrelsens mening inte tillfredsställande motiverat. Verket vill hänvisa till vad som anförs i utredningen, s. 137, där det bl. a. framhålls att "entreprenören normalt har långt större möjlighet än en skadelidande att säkra bevisning om skadans orsaker".

Byggnadsstyrelsen finner att vad som anförs i förslaget i detta stycke starkt talar för att genom lagstiftning ålägga entreprenören strikt ansvar för alla skador som hans verksamhet medför.

2.7 Fiskeristyrelsen:

F.n. går ett tillfälligt avloppsutsläpp in under lagen men inte en tillfällig störning av annat slag. Styrelsen finner det värdefullt att det i lagstiftningen slås fast att skadestånd generellt skall utgå inte bara vid längre störningar utan också vid rent tillfälliga. Exempelvis kan även ett helt kortvarigt utsläpp av giftiga ämnen som drabbar ett vattenområde orsaka skada på fiskbestånden. En sådan skada kan drabba lindrigare eller allvarligare. Om den inträffar vid en för fiskereproduktionen känslig tidpunkt (under lektid eller romutveckling) kan skadan få verkningar flera år fram i tiden genom utslagning eller försvagning av fiskbestånden. Skadorna kan emellertid vara smygande och momentant endast ge subletala effekter (ej direkt dödlig dos), vars verkliga verkningar kan komma att visa sig först långt senare. Det komplicerade samspelet med additiva (samverkande) och synergistiska (förstärkt samverkande) effekter som fiskerintendenten i övre södra distriktet påtalar i sitt yttrande bör här framhållas särskilt. Källorna kan vara närbelägna eller ligga långt bort och vara svåra att direkt utpeka, såsom exvis vid försurning av mark och vatten.

Skadestånd vid akuta utsläpp bör t.ex. vid skada på fiskodling kunna delas upp och utgå dels för *direkta* skador, såsom vid utsläppet omedelbart dödad fisk, och dels *indirekta* skador, som kan bestå av subletala effekter, förlust av unikt avelsmaterial med försening av avelsprogram samt outnyttjad produktionskapacitet. En sådan beräkning har godtagits av Göta hovrätt i målet NJA 1981 s. 622, där tvist dock ej rörde i HD om beräkning av skadeståndet.

Skadestånd genom sprängning kan även drabba fisket. Styrelsen erinrar om att fiske enligt 14 § fiskeriförordningen (1982:126) inte får bedrivas med sprängämnen. Normalt är sprängskador inte av den art som avses i lagförslagets 4 §, dvs. genom sprängsten etc. Stora skador kan däremot åstadkommas vid undervattenssprängning varvid fisk dödas inom ett större eller mindre område. Skadorna drabbar olika fiskarter olika och är även beroende av bottenförhållanden m. m. Styrelsen förutsätter att även dessa skador, även om de inte faller under 4 §, skall kunna ersättas med stöd av 1 §.

Utredningen har uttalat, att den som driver miljöfarlig verksamhet också

bör bära risken för vissa skador som närmast träffar allmänna intressen som naturmiljön och allmänhetens rekreationsmöjligheter. Fiskeristyrelsen delar utredningens grundläggande uppfattning i denna fråga. Utredningen uttalar vidare (s. 253) att en yrkesfiskare liksom enligt nuvarande praxis torde kunna bli berättigad till ersättning för förstört fiske, även om det utövas på allmänt vatten. Också i denna del sammanfaller styrelsens uppfattning med utredningens. I övrigt har utredningen däremot avstått från att lägga fram förslag om ersättning till det allmänna i avvaktan på miljöskyddsutredningens kommande förslag. Fiskeristyrelsen anser detta vara en allvarlig brist.

Styrelsen har nyligen fått miljöskyddsutredningens slutbetänkande (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II på remiss och har ännu inte kunnat ta del av dess enskildheter. Tills vidare vill styrelsen endast hänvisa till sina yttranden 1975 och 1982, som redovisas på sid. 185–186 i Bättre miljöskydd II och som sammanfattningsvis innebär att styrelsen förordar en ersättningsordning som närmare ansluter till den som finns i vattenlagen och innefattar ett bättre skydd för såväl enskilt som allmänt fiskeintresse i vattenmål än i miljöskyddsärenden. I förarbetena till vattenlagen sägs det uttryckligen att det – även om åtgärder föreskrivs för att minska skadorna och ersättning utdöms till enskilda – merendels alltid kvarstår någon skada på fisket. Denna skada drabbar ”fiskerinäringen i stort”, dvs. det är samhället som anses lida en skada som skall ersättas genom utdömande av fiskeavgift. Detta starka skydd för fisket kvarstår även i den nyligen antagna nya vattenlagen (1983:291). Styrelsen kommer att utveckla sin syn på bl. a. dessa frågor vid besvarandet av remissen över betänkandet Bättre miljöskydd II.

Fiskeriintendenten i nedre norra distriktet:

Av intresse ur fiskesynpunkt är att det framhålls (s. 253) att yrkesfiskare kan bli ersättningsberättigad för förstört fiske på allmänt vatten (enskild skada).

Fiskeriintendenten i mellersta distriktet:

Utredningen har nu avgivit sitt betänkande, vilket utmynnat i ett lagförslag benämnt ”Förslag till miljöskadelag”, där skadestandsreglerna i ML brutits ut till en särskild lag. Enligt lagförslaget första paragraf skall skadeståndsskyldighet för en fastighetsägare föreligga, om en verksamhet som denne bedriver eller låter bedriva på fastigheten orsakar skada i omgivningen genom

1. förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde,
2. förorening av grundvatten,
3. ändring av grundvattennivån,
4. luftförorening,
5. markförorening,
6. buller,
7. skakning,
8. andra sådana störningar.

Lagen är dock inte tillämplig ifråga om skador förorsakade av joniserande strålning eller inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning, varom särskilda bestämmelser gäller.

Vad sedan gäller skador enligt punkterna 1–3, vilka förorsakas av ett vattenföretag eller en vattenanläggning enligt vattenlagen, tillämpas den senare.

För fiskets del får ses såsom fördelaktigt, att dessa undantag föreslås kvarstå i likhet med vad som nu tillämpas.

Det som tillkommit är att förorening av grundvatten tages upp, vilket får ses såsom positivt ur allmän fiskerisynpunkt i det att man inom viss fiskodlingsverksamhet börjat övergå till grundvattenförsörjning.

Hur sedan de grundläggande bestämmelserna i 1 § skall tillämpas anges i de följande paragraferna.

Fiskeriintendenten delar utredningens åsikt att särskilda problem kan uppstå vad gäller *entreprenörens ansvar*. Det utredningen här tillför är endast att strikt ansvar föreligger i den situation, där typiskt sett den skadelidande riskerar att stå utan ersättning, nämligen vid sakskada orsakad av arbete exempelvis sprängning eller pålning, som entreprenören utför för privatpersoners räkning. I övrigt är det enligt utredningen meningen att entreprenören skall bära i stort sett samma ansvar, som enligt gällande rätt, när entreprenören arbetar på uppdrag av ett företag, staten eller en kommun. Vad gäller fiskefrågor har förekommit fall i samband med dumpning att entreprenören dels inte utfört arbeten så omsorgsfullt eller följt förbudstiden som föreskrivits. Vidare har man i vissa fall dumpat sådant avfall i vatten av helt annat innehåll och på helt andra ställen än vad som varit avsett enligt ansökan och därigenom tillfogat fisket skador, utan att någon rätsida kunnat gå att få fram beträffande ansvarighetsfrågan m.m. Ofta är det så, att entreprenören har avgivit ett visst anbud för det arbete, som skall utföras, vilket mestadels är tidsbestämt och omfattar visst ackordsarbete. För att hålla tiderna och anbudet fuskas därvid mycket avseende omsorgen vid arbetets utförande. Även om lagen i detta fall strikt innebär att det är entreprenören, vilken genom ovarsamhet vållat skadan och därmed skall ersätta densamma, kan bevisföringen bli både svår och kostsam. Företagaren anser att det är entreprenören som genom ovarsamheten vållat skadan. Den senare i sin tur anser att företagaren skall bevisa detsamma. Polisen och kontrollmyndigheten är underbemannade att "betrodd" skadebevisning ibland kan vara svår att få fram. Enligt utredningen får fastighetsägaren, uppdragsgivaren, svara för miljöskador, som entreprenören orsakar. För den enskilde yrkesfiskaren, vilken i sådana här fall kan bli skadelidande, måste kanske ha en egen försäkring för att täcka skador, som enligt ovan förnekas. Fiskaren vågar i allmänhet inte föra talan vid fastighetsdomstol i det fall han inte är berättigad till fri rättshjälp.

Enligt utredningens förslag föreligger strikt ansvar för fastighetsägaren enligt 3 § för miljöskada som anges i 1 §. Fastighetsägaren ansvarar enligt förslaget inte enbart för den verksamhet som han själv bedriver på fastigheten utan även för sådan verksamhet som bedrivs av självständig medhjälpare (låter bedriva). Härmed bör förstås den verksamhet som en entreprenör bedriver.

Enligt riksförbundets mening bör fastighetsutnyttjandet vara vägledande vid bedömningen av frågan var ansvaret för miljöfarlig verksamhet skall ligga. Det är då nödvändigt att veta vem som använder fastigheten eller del av denna på ett visst sätt och i vems intresse nyttjandet sker. Detta borde dock komma till uttryck redan i 1 §. Visserligen stadgas i 6 § ett strikt ansvar för, förutom tomträttshavare, den som i annat fall brukar fastigheten i sin näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet men varken av den föreslagna lagtexten eller motiveringen framgår klart att brukandet, som kan grunda skadeståndsskyldighet, kan inskränka sig till viss del av fastigheten eller viss anläggning på fastigheten.

Med utgångspunkt från vad som nu angivits bör i lagen uttryckligen anges att ansvaret gentemot den skadelidande skall ligga på den som bedriver miljöfarlig verksamhet eller, i förekommande fall, på den i vars intresse verksamhet bedrivs.

Det kan vara försvarligt att ha en regel som den av utredningen i 1 § föreslagna när det gäller ansvaret för sådana skador som typiskt sett är knutna till fastigheten (grävning, schaktning, sprängning på fastigheten eller industriell drift på fastigheten i fastighetsägarens regi). Vid t.ex. utsläpp av förorenade gaser eller förorenat avloppsvatten från industriell drift på fastigheten i annans regi bör ansvaret emellertid bestämmas i samma 1 § enligt vad som nyss angivits.

Entreprenörsansvaret

Riksförbundet vill när det gäller entreprenörs ansvar (7 §) ifrågasätta om det inte vore en bättre lösning att låta den entreprenör som faktiskt utför ett arbete, vara ansvarig för de skador arbetet kan medföra och inte, som i förslaget, både huvudentreprenör och underentreprenör.

Enligt 7 § i förslaget föreligger strikt ansvar för entreprenör när det gäller personskador och sakskador som orsakats av arbete för privatpersoners räkning. Det kan ifrågasättas om detta inte är att gå för långt. Vid en jämförelse med AB 72 (5:16) framgår att utredningens förslag är strängare mot entreprenören än den angivna regeln i AB 72, som innehåller den för entreprenören förmånligare regeln om presumtionsansvar. Från försäkringsrättens synpunkt finns emellertid ingen invändning mot utredningens förslag. Från kostnadssynpunkt torde den föreslagna lösningen komma att på sikt medföra en generell höjning av premienivån på detta område.

I vissa fall synes 7 § 2 st, med den av utredningen föreslagna lydelsen, kunna leda till obilliga resultat. Det framstår således som orimligt att entreprenören skulle svara för skador som med nödvändighet måste upp-

stå vid t. ex. byggnadsverksamhet p. g. a. förhållanden som han inte kan råda över (''arbete av särskilt farligt slag''). Vid viss byggnadsverksamhet är det ofrånkomligt att skador uppkommer trots att entreprenören vidtagit alla rimliga försiktighetsåtgärder. Sådana skador får anses vara något som ägaren till den fastighet där arbetet bedrivs närmast bör svara för. Här bör således rent grannelagsrättsliga aspekter tillåtas få genomslagskraft.

2.9 Försäkringsjuridiska föreningen:

a) användning av fastighet

Utredningen föreslår att förutom fastighetsägare endast tomträttshavare och den som brukar en fastighet i näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet skall bära strikt skadeståndsansvar. En bostadsarrendator skall sålunda inte bära samma ansvar för den störning han åstadkommer på sin arrenderade villafastighet som den som har tomträtt till en likadan angränsande fastighet. Skälen till denna olikhet synes inte övertygande och torde svårligen förstås av en skadelidande som inte får ersättning därför att skadevällaren är bostadsarrendator. Utredningen synes nämligen inte mena att en fastighetsägare skall svara för bostadsarrendatorns handlande (jmf. sid. 247). Det bör vidare noteras att det är vanligt att en blivande tomträttshavare arrenderar en fastighet innan den upplåts med tomträtt för att han så snabbt som möjligt skall komma igång och bygga. Det kan då synas svårförståeligt att han bär olika ansvar före och efter den formella tomträttsupplåtelsen. Dessa frågor borde ytterligare penetreras.

b) entreprenörs ansvar

Byggnadsentreprenörer hör till dem som måste anses bruka en fastighet. De åstadkommer härvid ofta betydande buller, skakningar och luftföroreningar. Arbetena kan även förorsaka marksättningar, grundvattensänkning m. m. Utredningen har likväl inte föreslagit att entreprenör skall bära strikt skadeståndsansvar annat än för skada vid arbeten av särskilt farligt slag, samt för personskador och för sakskador vid arbeten för privatpersoners räkning. Skälen härför är inte övertygande. Ett av syftena med lagen är ju att åstadkomma att presumtiva skadevällare iakttar största möjliga akt-samhet, dvs. att förebygga skador. Detta torde inte bli fallet om entreprenörer inte riskerar att bära ansvar för sina åtgärder. Här bör uppmärksammas att det nästan alltid är entreprenören som väljer arbetsmetod och arbetsredskap. Den omständighet som utredningen pekar på nämligen att en entreprenör bär presumtionsansvar för skador enligt AB 72 synes inte tillfyllest, särskilt som AB 72 enligt utredningen inte tillämpas i mer än ca 50 % av alla entreprenadförhållanden samt entreprenören själv har lättast att säkra respektive undanröja bevis. Vidare torde den omständigheten att en entreprenör ibland bär och ibland inte bär strikt ansvar, medföra osäkerhet om vad som gäller i det enskilda fallet.

För utredningens förslag talar enligt vad utredningen anger att ett ansvar för entreprenören skulle påtagligt rubba förutsättningarna för entreprenad-

avtalet. Detta påstående synes överdrivet. I den mån det skulle rubba förutsättningarna för entreprenadavtalet och man vill återställa dessa förutsättningar är det ytterligt enkelt att i entreprenadavtalen inta en bestämmelse härom. I andra fall har entreprenadavtalen anpassats efter rättsutvecklingen bl. a. efter påpekande av entreprenörsföreningen.

Principiellt bör lagreglerna om entreprenörs ansvar utformas oberoende av vilka avtalsvillkor som är brukliga mellan beställare och entreprenör. Dessa parter kan mot bakgrunden av lagregleringen fördela det slutliga ansvaret sig emellan på sätt de finner lämpligast. Allmänt sett förefaller det närliggande att låta en entreprenör, som åtagit sig arbete på annans fastighet, bära samma ansvar som fastighetsägaren enligt 1–4 §§ av förslaget. Den särskilda begränsningen till personskador eller sakskador som orsakas av arbete för privatpersoners räkning borde då utgå. Den är f.ö. alltför subtil att passa för en avgränsning genom lag av skadeståndsansvar. I sammanhanget måste övervägas om entreprenör skall bära något ansvar för rena förmögenhetsskador, som framkallats av hans verksamhet på en fastighet.

Det här anförda visar att frågan om entreprenörs ansvar bör ytterligare övervägas och behandlas i det fortsatta arbetet.

Störningstyperna som omfattas av lagen

I förslaget uppräknas ett antal störningstyper för vilka skadeståndsskyldighet kan uppkomma. Härigenom bringas klarhet i frågor som tidigare varit tveksamma, vilket måste anses positivt. Liksom miljöskyddslagen lämnar emellertid också utredningen utrymme åt "andra sådana störningar" och nämner som exempel härpå obehag genom insekter och kråkor, måsar, trutar m.m., psykiska immissioner, dvs. rädsla för obehag samt estetiska immissioner t.ex. förfulning av landskap. Vidare nämns invasionsskador, dvs. då en turistanläggning alstrar omfattande vandringar i grannskapet med åtföljande slitage på naturen eller obehag för grannarna. Samtidigt ersätter utredningen uttrycket olägenhet med skada och anger att meningen är att man nu skall visa "något större generositet beträffande vissa inte bagatellartade obehag som är svåra att uppskatta ekonomiskt men ändå är naturliga följder av en störning". Vid det fortsatta lagstiftningsarbetet bör nog övervägas om man bör öppna så vida möjligheter till ersättning särskilt som man samtidigt föreslår en bevislindring.

Beträffande estetiska immissioner som av utredningen har exemplifierats med förfulning av landskap bör klargöras om ersättning härför kan utgå för byggnadsåtgärder som utförts enligt gällande plan och byggnadslov.

De anförda exemplen på störningstyper ger upphov till många frågor. Det kan och bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet diskuteras vilka störningstyper lagen bör omfatta och hur de bör ersättas.

LRF finner ej heller anledning till erinringar mot att miljöskadelagen görs tillämplig också på störningar av tillfällig art.

2.11 Byggherreföreningen:

Det förhållandet att 1 § innebär en skärpning såtillvida att även tillfälliga störningar exempelvis på grund av sprängning omfattas av lagen förefaller acceptabelt.

2.12 Stockholms kommun:

Miljö- och hälsovårdsnämnden:

Beträffande ansvarsfrågor vill förvaltningen framhålla att oklarheter ofta kan uppkomma idag. Ett exempel på situation som förvaltningen stött på i några olika sammanhang är att miljöfarligt avfall hittats nedgrävt eller på annat sätt lagrats i en fastighet. Det företag som låtit lagra avfallet kan ha upphört och fastigheten bytt ägare. Vem är ansvarig för erforderlig sanering och ersättning för eventuella skador som kan ha uppkommit? Även om det i utredningsförslaget klart framgår vem som ska bära det strikta ansvaret i olika situationer – fastighetsägare eller entreprenör – förefaller det ändå inte vara till så stor hjälp i ovan nämnda exempel. En vägledning för sådana fall hade varit önskvärd i specialmotiveringen.

Stadskansliets juridiska avdelning:

a) användning av fastighet

Utredningen föreslår att förutom fastighetsägare endast tomträttshavare och den som brukar en fastighet i näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet skall bära strikt skadeståndsansvar. En bostadsarrendator skall sålunda inte bära samma ansvar för den störning han åstadkommer på sin arrenderade villafastighet som den som har tomträtt till en likadan angränsande fastighet. Skälen till denna olikhet synes inte övertygande och torde svårigen förstås av en skadelidande som inte får ersättning därför att skadevållaren är bostadsarrendator. Utredningen synes nämligen inte mena att en fastighetsägare skall svara för bostadsarrendatorns handlande (jmf. sid. 247). Det bör vidare noteras att det är vanligt att en blivande tomträttshavare arrenderar en fastighet innan den upplåts med tomträtt för att han så snabbt som möjligt skall komma igång och bygga. Skall han då bära olika ansvar före och efter den formella tomträttsupplåtelsen? Dessa frågor borde ytterligare penetreras.

Utredningen noterar att även det allmänna kan komma att bära strikt ansvar vid brukande av annans mark, men påstår samtidigt att detta kan bli ovanligt, enär den störning som det allmänna åstadkommer kan anses bära tålas på grund av orts- och allmänvanlighetsreglerna. Att denna regel gäller vid skada på rörelse i anledning av vissa gatuarbeten torde var oomtvistat.

Men skall samma regel gälla om en kommun vid utförande av avloppstunnlar eller tunnelbana på annans mark orsakar grundvattensänkning som medför skador på andra fastigheter? Om denna tolkning är riktig bör den komma till klart uttryck i lagförarbetena.

b) entreprenörs ansvar

Byggnadsentreprenörer hör till dem som måste anses bruka en fastighet. De åstadkommer härvid ofta betydande buller, skakningar och luftföroreningar. Arbetena kan även förorsaka marksättningar, grundvattensänkning m. m. Utredningen har likväl inte föreslagit att entreprenör skall bära strikt skadeståndsansvar annat än för skada vid arbeten av särskilt farligt slag, samt för personskador och för saksador vid arbeten för privatpersoners räkning. Skälen härför är inte övertygande. Ett av syftena med lagen är ju att åstadkomma att presumtiva skadevällare iakttar största möjliga akt-samhet dvs. att förebygga skador. Detta torde inte bli fallet om entreprenörer inte riskerar att bära ansvar för sina åtgärder. Den omständighet som utredningen pekar på nämligen att en entreprenör bär presumtionsansvar för skador enligt AB 72 synes inte tillfyllest, särskilt som AB 72 enligt utredningen inte tillämpas i mer än ca 50 % av alla entreprenadförhållanden samt entreprenören själv har lättast att säkra respektive undanröja bevis. Vidare torde den omständigheten att en entreprenör ibland bär och ibland inte bär strikt ansvar medföra osäkerhet om vad som gäller i det enskilda fallet. Mot att en entreprenör skulle bära strikt ansvar talar enligt utredningen bl. a. att beställaren skall tillhandahålla utredningar om grundförhållandena. Men om entreprenörer bär strikt ansvar för skador som åstadkommes i deras verksamhet torde entreprenörerna komma att kräva fullständiga utredningar, vilket ytterligare medför att skadefall elimineras. Vidare kan ju en entreprenör under arbetets gång upptäcka om de verkliga förhållandena skiljer sig från grundutredningen och anpassa utförandet härtill. Det torde han inte ha samma intresse av om han inte bär strikt skadeståndsansvar. Han har visserligen enligt AB 72 – i de fall där AB 72 är tillämplig – en upplysningsplikt angående divergerande förhållanden men denna upplysningsplikt är inte sanktionerad. Som exempel kan nämnas underjordsarbeten, där läckande grundvatten bör föranleda särskilda åtgärder. Svarar inte entreprenören härför finns inte samma anledning för honom att uppmärksamma beställaren härpå och föreslå utförande av särskilda åtgärder på grund härav. Å andra sidan bör ett sådant påkallande innebära att entreprenörens ansvar övergår på beställaren, därest beställaren nekar att låta utföra de föreslagna motåtgärderna.

För utredningens förslag talar enligt vad utredningen anger att ett ansvar för entreprenören skulle påtagligt rubba förutsättningarna för entreprenadavtalet. Detta påstående synes överdrivet. I den mån de skulle rubba förutsättningarna för entreprenadavtalet och man vill återställa dessa förutsättningar är det ytterligt enkelt att i entreprenadavtalen inta en bestämmelse härom. I andra fall har entreprenadavtalen anpassats efter rättsutvecklingen bl. a. efter påpekande av entreprenörsföreningen.

Vill man åstadkomma en ökad försiktighet och därmed minskade ska-

derisker bör entreprenören bära fullt ansvar. Härigenom elimineras riskerna att samvetslösa entreprenörer lämnar låga anbud som bygger på riskfyllt utförande av arbetena.

Det här anförda visar att frågan om entreprenörs ansvar bör ytterligare övervägas och behandlas i det fortsatta arbetet.

Störningstyper som omfattas av lagen

I förslaget uppräknas ett antal störningstyper för vilka skadeståndsskyldighet kan uppkomma. Härigenom bringas klarhet i frågor som tidigare varit tveksamma, vilket måste anses positivt. Liksom miljöskyddslagen lämnar emellertid också utredningen utrymme åt "andra sådana störningar" och nämner som exempel härpå obehag genom insekter och kråkor, måsar och trutar m.m., psykiska immissioner, dvs. rädsla för obehag samt estetiska immissioner t. ex. förfulning av landskap. Vidare nämns invasionsskador, dvs. då en turistanläggning alstrar omfattande vandringar i grannskapet med åtföljande slitage på naturen eller obehag för grannarna. Samtidigt ersätter utredningen uttrycket olägenhet med skada och anger att meningen är att man nu skall visa "något större generositet beträffande vissa inte bagatellartade obehag som är svåra att uppskatta ekonomiskt men ändå är naturliga följder av en störning". Vid det fortsatta lagstiftningsarbetet bör noga övervägas om man bör öppna så vida möjligheter till ersättning särskilt som man samtidigt föreslår en bevislindring. Risk föreligger nämligen att 35 kap. 5 § RB utnyttjas i de fall där psykiskt obehag påstås och att domstolarna i sådana fall anser sig ha frihet att utdöma en uppskattad ersättning. I detta sammanhang får utredningens förslag att väsentlighetsrekvisitet skall bortfalla särskild betydelse. Det innebär att även bagatellartade störningar kan medföra skadeståndsskyldighet.

Beträffande estetiska immissioner som av utredningen har exemplifierats med förfulning av landskap bör klargöras om ersättning härför kan utgå för byggnadsåtgärder som utförts enligt gällande plan och byggnadslov.

De anförda exemplen på störningstyper ger upphov till många frågor. Det kan och bör i det fortsatta lagstiftningsarbetet diskuteras vilka störningstyper lagen bör omfatta.

Tillfälliga störningar

Genom att utbryta skadestandsreglerna ur miljöskyddslagen och tillskapa en särskild miljöskadelag skapas möjligheter att släppa kravet på att en störning för att kunna medföra rätt till skadestånd inte är helt tillfällig. Utredningen har också föreslagit att även helt tillfälliga störningar blir ersättningsgrundande. Härigenom ökas ytterligare möjligheterna till skadestånd. Man kan med fog fråga sig vilka rekvisit som behöver uppfyllas för rätt till ersättning. Skall den som i sin verksamhet helt tillfälligt orsakar dålig luft eller lockar insekter och trutar möjligen bli skyldig att ersätta granne för att denna i anledning av obehaget flyttar till hotell? Endast vid strikt ansvar inskränkes ansvaret med hänsyn till vad som skäligen bör

tålas med hänsyn till orts- och allmänvanligrekvisiten. I sammanhanget bör också erinras om att enligt förslaget väsentlighetskravet slopas, vilket ytterligare bidrar till ökade ersättningsmöjligheter.

2.13 Svenska byggnadsentreprenörföreningen:

Utredningen föreslår att det undantag från det strikta ansvaret som idag finns i Miljöskyddslagen för tillfälliga störningar slopas. Detta förslag innebär en för byggnadsverksamhet allvarlig skärpning och som utredningen uttrycker det torde man med denna förändring kunna räkna med ett strikt ansvar för praktiskt taget alla vibrationsskador.

Som tidigare har anförts måste byggnadsverksamhet av naturliga skäl innebära störningar för omgivningen. Det kan starkt ifrågasättas om det utgör ett samhällsintresse att söka till skapa ett system som innebär att all slags privat skada vid denna typ av verksamhet skall vara ersättningsgill. Det förefaller mera naturligt att var och en får tåla vissa störningar och att en viss toleranströskel måste passeras för att ersättning skall utgå. Ur försäkringssynpunkt måste detta vara väsentligt. Mängden skaderegleringsfall påverkar givetvis kostnaderna för försäkring och därmed byggkostnaderna.

Angivna skärpningar drabbar enligt förslaget fastighetsägaren/byggherren. Det kan dock antas att dessa skärpningar kommer att påverka avtalet mellan byggherrar/entreprenörer. Under alla omständigheter kommer alla kostnader att slutgiltigt drabba hyresgäster samt köpare av hus och bostadsrätter.

Entreprenören åläggs enligt förslaget ett strikt ansvar för personskador och för saksador som uppstår i samband med att arbete utförs för privatpersons räkning. Ansvaret skärps i förhållande till vad som idag gäller enligt standardavtal. Skärpningen som måhända i och för sig inte ter sig allvarlig måste ändå i många fall innebära dubbelförsäkring och en höjning av premienivån. Även om de situationer som här avses kan anses särskilt skyddsvärda måste det ifrågasättas om skyddsvärdet är så högt att denna skadeståndsrättsliga särreglering är nödvändig. De skäl som anförts förefaller inte så tunga att regleringen är motiverad. Det torde enligt föreningens mening vara mera ändamålsenligt med en enhetlig ansvarsreglering, då ett av syftena med arbetet skall vara att åstadkomma just denna enhetliga reglering.

Det kan också ifrågasättas om en särreglering införs, om inte personskadedelen borde begränsas till exempelvis sprängningsolyckor. Strikt ansvar kombinerat med bevislättning kommer att innebära svårigheter i rättstillämpningen vid påståenden om hörselskador eller psykiska störningar vid exempelvis tunnelarbeten eller t. o. m. tillfälliga pålningsarbeten. Att observera är också att det strikta ansvaret drabbar alla näringsidkare oberoende av volym och resurser och såväl underentreprenör som den entreprenör som har handlat upp underentreprenören. Även vid arbete åt enskild är det många gånger på det sättet att entreprenören har svårigheter att påverka utförandet och att vissa skador kan vara direkt omöjliga att undvika. Vid sådana situationer bör enligt föreningens uppfattning ansva-

ret falla på fastighetens ägare. Ansvaret bör regelmässigt belasta fastighetens ägare medan exempelvis byggnadsentreprenörer bör svara först vid culpa eller strikt i den mån verksamheten kan säjas vara av särskilt farlig art. En sådan reglering skulle korrespondera med vad som gäller enligt standardavtal. Jfr. 5 kap. 16 § AB 72.

2.14 Svenska kommunförbundet:

På s. 247 diskuterar utredningen fastighetsägarens strikta ansvar för störning som har sin grund i att nyttjanderättshavaren eller annan innehavare av bruksrätt förfogar över fastigheten. Utredningen föreslår en gränsdragning varigenom rättighetshavaren ska vara ensam ansvarig när han driver egen verksamhet på fastigheten. Bara när också fastighetsägaren är ekonomiskt engagerad i verksamheten bör han kunna åläggas att svara jämte den andre, fortsätter utredningen. Denna princip synes vara så viktig att den enligt styrelsens mening bör komma till uttryck direkt i lagtexten. Det torde också böra klargöras om fastighetsägaren ska ha något ansvar om störningen eller skadan uppkommer sedan rättigheten upphört.

1 § tredje stycket i förslaget innehåller undantag för skada, orsakad av vattenföretag eller vattenanläggning enligt vattenlagen. Undantaget anknyter till nya vattenlagen som också förutsätter att miljöskyddslagen inte skall gälla för vattenföretag och vattenanläggning. I miljöskyddsutredningens delbetänkande "Förorening av mark och grundvatten" (Ds Jo 1983:1) har man emellertid föreslagit att undantaget ska utgå ur miljöskyddslagen. Miljöskadeutredningen noterar detta endast i förbigående (s. 255). Styrelsen vill understryka angelägenheten av att samordningsfrågorna ges tillräcklig uppmärksamhet.

2.15 Sveriges villaägareförbund:

Enligt 1 § i förslag till miljöskadelag är en fastighetsägare skadeståndsskyldig om han orsakar skada i omgivningen genom bl.a. ändring av grundvattnivån. Även nyttjanderättshavare och andra innehavare av särskild rätt kan bli ansvariga för skador i omgivningen. För exempelvis tunnelbanan gäller att kommunen eller landstinget innehar en rätt till berört underjordsutrymme genom servitut eller exproprierad nyttjanderätt. Av betänkandet sid. 143 framgår att det allmänna kan likställas med en nyttjanderättshavare, men att Orts- och allmänvanlighetsreglerna ofta torde medföra att i vart fall inte något strikt ansvar kan åläggas staten eller kommunen.

Vi är av den uppfattningen att reglerna i 5 §, 2 st. i förslaget till miljöskadelag skall gälla oberoende av Orts- och allmänvanlighetsreglerna och att även staten och kommunen skall kunna åläggas ett strikt ansvar om arbetet är särskilt ingripande, exempelvis tunnelbygge för avlopp, vatten eller trafik. Vi tyder 6 § 2. på detta sätt.

3.1 Justitiekanslern:

Utredningen har i fråga om det strikta ansvarets omfattning (3 §) föreslagit att det nu gällande undantaget för oväsentliga skador som tillfogas person eller sak skall utgå. Däremot skall det finnas kvar för ren förmögenhetsskada. Undantaget för oväsentliga skador har motiverats med att söka undvika tvister som rör småsaker. Var gränsen går mellan vad som är väsentligt och oväsentligt har överlämnats till rättstillämpningen att avgöra. Bedöms skadan vara oväsentlig torde det inte vara nödvändigt att få den ersatt vare sig det gäller sak-, person- eller ren förmögenhetsskada. Det är då frågan om sådana obetydliga skador som inte, oavsett art, förtjänar någon särbehandling. Jag anser på grund härav och även från systematisk synpunkt att undantaget för oväsentliga skador som tillfogas person eller sak bör vara kvar. Det är rimligt att på detta sätt undvika alla sorter av bagatellartade tvister.

I specialmotiveringen till 3 § andra stycket (s. 266) har uttalats att regeln även avser fall där en fastighetsägare skadat miljön på egen fastighet och detta medfört förlust för någon annan. Som exempel nämns någon som yrkesmässigt med stöd av allemansrätten plockar bär eller svamp på fastigheten. Detta uttalande finner jag vara svårförståeligt. Allemansrätten – sådan den utvecklats historiskt – torde bygga på grundsatsen om fastighetsägarens rätt att fritt förfoga över sin fastighet. Rätten för envar att plocka bär och svamp beror på att dessa produkter tidigare ansågs sakna ekonomiskt värde. Något på allemansrätt grundat intresse som gentemot fastighetsägarens förfoganderätt kan grunda rätt till skadestånd kan inte gärna föreligga i detta fall. Utredningen har också förklarat att förhållandet till allemansrätten inte beaktas av utredningen i förevarande betänkande (s. 163).

3.2 Svea hovrätt:

Erfarenheterna av miljöskyddslagen visar att reglerna om orts- och allmänvanlighet är svåra att tillämpa. Utan stöd av normer för vad som är acceptabelt för olika störningstyper som exempelvis buller och luftföroreningar saknar allmänvanlighetsrekvisitet i det närmaste helt konkret innehåll. Detsamma gäller i viss mån ortsvanligheten. En precisering är önskvärd. Det kan erinras om att PBL-utredningen i betänkandet (SOU 1979:66) Ny plan och bygglag har framhållit att den ekonomiska skada som en fastighetsägare skall vara skyldig att tåla till följd av befogenhetsbegränsningar bör preciseras så långt som möjligt. Vid intrång i den pågående markanvändningen skall enligt utredningens förslag ersättning utgå om skadan inte är obetydlig i förhållande till värdet av den berörda delen av fastigheten. I motiven har denna kvalifikationsgräns angetts till ca tio procent av värdet av den berörda delen av fastigheten. Enligt vad hovrätten erfarit är många remissinstanser positiva till att kvalifikationsgränsen preciseras på detta sätt. Hovrätten ifrågasätter om inte en motsvarande precisering bör ske för miljöskadelagens del såvitt avser fastighetsskada. I

vart fall bör motivedes kunna göras uttalanden om vad som kan vara ett riktmärke för normalfall. Att helt överlämna dessa för lagens tillämpning avgörande frågor åt praxis synes vanskligt. Dels kan det ta lång tid innan vägledande rättsfall föreligger, dels är utgången av rättstvister alltid i någon mån beroende av hur parterna lägger upp sin talan. Erfarenheten visar att rättsfall ibland blir vägledande i större utsträckning än som kan vara avsett. Ett exempel härpå är NJA 1977 s. 424 angående vägtrafikbullen.

Övervägande skäl talar för att kvalifikationsgränsen i miljöskadelagen sätts relativt lågt. Vid avvägningen måste emellertid också hänsyn tas till vad som gäller enligt annan lagstiftning.

I samband med att motsvarigheten till bestämmelserna i 4 kap. 2 § expropriationslagen tillkom anfördes, att det inte är motiverat att låta immissionsskador från expropriationsföretaget påverka ersättningen i annat fall än då rätt till ersättning för sådana skador föreligger enligt reglerna i miljöskyddslagen (prop. 1971:122 s. 191). Utredaren uttalar, att de smärre jämkningar han föreslår rörande skadeståndsansvaret knappast motiverar någon ändring i 4 kap. 2 § expropriationslagen.

Enligt hovrättens mening är det emellertid önskvärt att sambandet mellan miljöskadelagen och expropriationslagen markeras. Om utredarens förslag till lydelse av 3 § miljöskadelagen godtas, bör sålunda en följdändring i 4 kap. 2 § expropriationslagen ske.

Ett omdiskuterat spørsmål är frågan om fastighetsägare vid immissions-skada skall ha ersättning för hela sin skada eller bara för den del som överstiger kvalifikationsgränsen. Högsta domstolen har i rättsfallet NJA 1977 s. 424 avseende trafikbullen intagit ståndpunkten att en del av den skada som är belägen under kvalifikationsgränsen skall frånräknas. Utredaren menar att rättsfallet kan ge ledning vid vissa andra störningar men att det på det hela taget är ogörligt att ge fasta riktlinjer för rättstillämpningen. Hovrätten instämmer i att det är svårt att ge sådana anvisningar. Situationen är emellertid för närvarande den att det inom stora områden är ovisst både om avdrag skall ske och i så fall med hur mycket. Detta är otillfredsställande, och hovrätten anser angeläget att lagstiftaren anger åtminstone några huvudprinciper för tillämpningen av lagen. Från ett närliggande rättsområde kan nämnas att PBL-utredningen för den nya plan- och bygglagens del föreslagit att – i de fall kvalifikationsgräns ställs upp – hela skadan skall ersättas när gränsen har uppnåtts. Enligt vad hovrätten erfarit har meningarna om förslaget varit delade vid remissbehandling. Mot förslaget kan bl. a. invändas att det ger otillfredsställande tröskeffekter när intrånget ligger strax över eller under kvalifikationsgränsen. Enligt hovrättens mening är det en rimlig princip att ersättning enligt 3 § miljöskadelagen utgår endast för den del av skadan som överstiger kvalifikationsgränsen. Detta är ju vad andra får tåla utan rätt till kompensation. Det bör övervägas att skriva in principen i miljöskadelagen. Några skäl för att olika regler skall gälla för skilda slag av bestående fastighetsintrång kan inte anses föreligga.

Störningar i omgivningen

Utredningen diskuterar under denna rubrik frågan huruvida det finns skäl att behålla den inskränkning av miljöskyddslagens tillämpningsområde som ligger däri att endast störningar som drabbar "omgivningen" omfattas av lagens bestämmelser. Utredningen har stannat för att den nuvarande inskränkningen bör bibehållas. De skäl som utredningen anfört till stöd för sin ståndpunkt är emellertid enligt tingsrättens mening svaga.

Såsom framgår av vad utredningen anfört medför begränsningen till "omgivningen" att skadelidande, som drabbas av en olägenhet inom den anläggning eller det arbetsområde i vilket den miljöfarliga verksamheten bedrivs, kan komma att stå utan ekonomiskt skydd mot konsekvenserna av skadan. Utredningen har motiverat sitt ställningstagande med att arbetstagare inom det miljöfarliga företaget i allmänhet får full kompensation för personskada genom arbetsskadeförsäkring i förening med trygghetsförsäkring och att det strider mot ett traditionellt synsätt att låta andra personer, vilka befinner sig inom anläggningen eller arbetsområdet, göra gällande det strikta ansvar som industrin bär mot utomstående. Beträffande sakskadorna menar utredningen att det bör räcka med att ansvaret kan regleras genom avtal med arbetsgivaren.

Det är säkert riktigt som utredningen framhållit att antalet fall av skador inom arbetsområdet, i vilka ersättning enligt regler om strikt ansvar ter sig verkligt angelägen, är litet. Detta förhållande utgör dock inget skäl för att även i fortsättningen utesluta vissa skadelidande från möjligheten att erhålla ersättning med stöd av miljöskadelagen.

Det är enligt tingsrättens mening angeläget att man nu tar tillfället i akt att låta miljöskadelagen gälla även vid skador som inträffat inom arbetsområdet, dvs. utan begränsning till "omgivningen". Den utvidgning av fastighetsägarens strikta skadeståndsansvar som blir följden härav kan vara av stor betydelse för en enskild skadelidande. Ur företags- och samhälls-ekonomisk synvinkel torde utvidgningen komma att i det närmaste sakna betydelse.

Eftersom arbetstagare inom miljöfarliga företag i allmänhet kan få full kompensation för personskada genom arbetsskade- och trygghetsförsäkring kommer ett övergivande av omgivningsrekvisitet knappast att medföra någon ökning av antalet skadeståndskrav för denna grups del. I den mån en sådan arbetstagare av någon anledning inte kan få ersättning genom försäkringar är det så mycket viktigare att miljöskadelagens regler kan tillämpas. Det förhållandet att den stora majoriteten arbetstagare kommer att kunna välja mellan att begära ersättning försäkringsvägen eller att kräva skadestånd utgör inget skäl att behålla den nuvarande begränsningen till "omgivningen". Denna valmöjlighet torde föreligga redan nu om skadan inträffar utanför själva arbetsområdet.

Den praktiska betydelsen av omgivningsrekvisitet är möjligen något större när det gäller personer som inte är arbetstagare hos den fastighetsägare, vars verksamhet orsakat skada. Det är emellertid svårt att tro att en utvidgning av fastighetsägarens ansvar till att omfatta även skador som

inträffat inom arbetsområdet skulle medföra någon märkbar ökning av antalet skadeståndskrav. De flesta besök av utomstående på en arbetsplats där industriell och miljöfarlig verksamhet bedrivs torde vara så kortvariga att en mätbar skada, som kan sammanbindas med besöket knappast hinner uppkomma. I den mån så ändock blir fallet kan möjligheten att återropa miljöskadelagen bli av stort värde för den skadelidande. Vad beträffar personer som obehörigen tagit sig in på ett arbetsområde torde ett eventuellt skadestånd regelmässigt kunna jämkas.

Ersättningsgilla skador

Utredningen behandlar under denna rubrik frågan om vilka skador som är ersättningsgilla enligt miljöskadelagen. Tingsrätten har – under förutsättning att utredningen i det andra stycket på sid. 156 avsett att uttala ett förmodande om att man inte behöver räkna med skadeståndsansvar på grund av mer än normal irritation hos nervösa personer – inte någon invändning mot vad utredningen anför. Tingsrätten vill emellertid peka på att utredningen inte har tagit upp frågan om en risk för skada eller men för människors hälsa skall betraktas som en ersättningsgill skada enligt miljöskadelagen eller ej. Lagrådet uttalade i sitt yttrande över förslaget till miljöskyddslag (proposition 1969:28 s. 377 n) att skada eller men för människors hälsa och hälsorisker alltid torde vara att betrakta som väsentliga olägenheter. Någon bekräftelse på att även hälsorisker är att anse som olägenhet i miljöskyddslagens mening står emellertid inte att finna i departementschefens uttalanden i förslaget till miljöskyddslag. Något bestämt besked står heller inte att få genom rättspraxis. Tingsrätten anser att det genom ett klart motivuttalande nu bör slås fast huruvida en risk för människors hälsa är en ersättningsgill skada enligt 1 § miljöskadelagen.

3.4 Försvarets civilförvaltning:

Beträffande utredningens förslag till lydelse av 3 § vill civilförvaltningen anmärka att borttagandet av väsentlighetsrekvisitet, annat än i fall rörande ren förmögenhetsskada, enligt ämbetsverkets mening inte är invändningsfritt. Civilförvaltningen, som anser motiv finnas både för och emot avskaffandet av detta rekvisit, har dock, vid en sammanvägning av de olika bakomliggande intressena, stannat för att tillstyrka utredningens förslag i denna del.

3.5 Fortifikationsförvaltningen:

För det fall oacceptabla miljöstörningar uppkommer till följd av den militära verksamhet som normalt bedrivs inom försvarsmaktens fastigheter aktualiseras frågor om att antingen vidta åtgärder med avseende på verksamheten som sådan eller utge intrångsersättning – i vissa fall i form av tilläggsisolering av bostadsbyggnader – eller lösa in drabbad fastighet. Fortifikationsförvaltningen har under lång tid handlagt ärenden av ifrågasvarande art och har därvid utgått från att sådan ersättning som utgivits till

person som kvarbor på drabbad fastighet, i vissa fall i form av tilläggsisolering mot flygbuller, avsett kompensation för fastighetens minskade marknadsvärde. Ersättningen har således betraktats som en intrångsersättning. Denna princip bör, enligt fortifikationsförvaltningens mening, gälla även framgent. Förvaltningen ställer sig därför tveksam till möjligheten att, såsom angivits på s. 155 i betänkandet, beräkna skadeersättning vid tidsbegränsad störning som inte medför person- eller sakskada. Intrångsersättningen måste, enligt fortifikationsförvaltningens uppfattning, knytas till den störda fastighetens värde, i den mån fastighetsägaren finner det angeläget att bo kvar på fastigheten.

I fråga om inlösen av störd fastighet innebär förslaget ingen förändring i förhållande till gällande regler. Fortifikationsförvaltningen förutsätter, att inlösen av svårt störda bostadsfastigheter även framgent kommer att utgöra den i första hand utnyttjade åtgärden vid skadereglering och att intrångsersättning kommer att utnyttjas endast i de fall särskilda omständigheter kan motivera ett kvarboende.

Utredningen föreslår att även tillfällig verksamhet skall kunna skapa ett skadeståndsansvar. Det torde härvid i första hand vara fråga om person- och sakskada, eventuellt även företagsskada. Enligt fortifikationsförvaltningens mening bör möjligheterna att i dessa fall erhålla skadestånd bli begränsade. Förvaltningen utgår därvid från att den i 3 § 2 stycket föreslagna begränsningsregeln ger avsedd effekt i fråga om förmögenhets-skada.

3.6 Luftfartsverket:

Utredningen är tveksam om det strikta ansvaret bör omfatta obehag, irritation och liknande olägenheter av ideell natur. Utredningen föreslår emellertid "en försiktig utvidgning av området för ersättningsgill skada" (s. 156).

Luftfartsverket anser att någon utvidgning inte bör ske. Psykiska obehag är svåra att objektivt bedöma. Det är också vanskligt att bestämma ett ekonomiskt värde på "skadan". Vid expropriation kan sakägare få ersättning enbart för ekonomisk skada.

I och för sig skall väsentlighetsregeln i 3 § andra stycket kunna åberopas mot ersättningskrav som hänför sig till idcella skadeverknigen (utredningen s. 266). Å andra sidan får väsentlighetsregeln en delvis annorlunda innebörd än i 30 § miljöskyddslagen, om den såsom utredningen föreslår kopplas till ett värde i kronor, exempelvis gängse självriskbelopp (s. 266).

Luftfartsverket anser att det måste befaras att yrkande om ersättning för obehag av t.ex. buller framställs jämte ett yrkande om ersättning för minskat fastighetsvärde eller löseskilling vid inlösen. Båda yrkandena kan hänföras till samma grund (samma störning och samma skada). Döms ersättning ut i enlighet med yrkandena får fastighetsägaren på sätt och vis dubbelkompensation. Om inte annat kan ett yrkande om ersättning för obehag framställas för att ha prutmån eller större förhandlingsutrymme inför en eventuell förlikning. Man kan även anlägga skattemässiga synpunkter på större ideella skadestånd.

Man kan också ställa frågan om en skadelidande, som fått ersättning för t.ex. två års obehag av flygbuller, kan återkomma efter några år och få ytterligare ersättning för den senare perioden.

3.7 Kammarkollegiet:

Kretsen av ersättningsberättigade

I detta avsnitt tar utredningen upp skador som drabbar allemansrätten eller eljest det allmänna. Vad gäller *allemansrätten* nämns som exempel bl.a. fiskaren på allmänt vatten som fått sitt fiske fördärvat och bärplockaren i den besprutade skogen. Utredningen har stannat för att dessa inte skall vara berättigade till ersättning enligt MSkL. En anledning till detta skulle vara att miljöskyddsutredningen ämnade öppna en möjlighet för *det allmänna* att hos koncessionsnämnden utverka förpliktelser för den som utövar miljöfarlig verksamhet att vidta återställningsåtgärder vid inträffad skada. Därmed skulle allemansrätten i viss mån bli tillgodosedd. Miljöskyddsutredningen har numera framlagt sitt slutbetänkande (SOU 1983:20) Bättre miljöskydd II.

Vad miljöskyddsutredningen nu föreslår är att utövaren skall – på talan av det allmänna företrätt av naturvårdsverket – kunna åläggas att genom åtgärder återställa mark- och vattenområden efter vad som är skäligt. En sådan åtgärd kan exempelvis vara borttagande av fiberbankar som uppkommit genom avloppsutsläpp från en cellulosafabrik. Frågan är emellertid hur man skall ställa sig till de renodlade giftutsläppen. Dessa kan vara av momentant slag, orsakade av olyckshändelser eller av vårdslöshet, och drabbar då som regel inte själva vattendraget på sådant sätt att särskilda återställningsåtgärder behövs. Samtidigt kan dock utsläppen förorsaka allvarliga skador, närmast då på fiskbestånden. Vad kollegiet nu efterlyser är möjligheter för det allmänna att i en sådan situation utverka ett åläggande för den som orsakat skadan att bekosta åtgärder till fiskets upphjälpande. Denna fråga torde höra hemma i den blivande MSkL.

Ett från verkligheten hämtat exempel utgör utsläppen på 1950-talet i Mörrumsån av cyanidhaltiga vätskor från Haldaverken i Svängsta. Dessa orsakade omfattande laxdöd. Skadan bestod i – förutom vuxna laxars död – att två årskullar laxungar slogs ut mer eller mindre. Det medförde naturligen en minskad utvandring av laxsmolt från Mörrumsån de närmast påföljande åren, vilket i sin tur gick ut över bl.a. yrkesfisket efter lax. En sådan skada kan emellertid kompenseras i efterhand genom odling och utsättning av utvandringsfärdiga smolt. Så skedde också i fallet Haldaverken. Det var på vattenlagens tid. Enligt ML är det inte möjligt att utverka en sådan kompensationsåtgärd, vilket kollegiet upplever som otillfredsställande.

Allmänt kan sägas om våra lax- och havsöringsproducerande vattendrag att de har sin främsta ekonomiska betydelse för kust- och havsfisket. Endast en liten del av den utvandrande smolten som uppnår fångstbar storlek återvänder till vattendraget för lek. Den fiskdöd som giftutsläppen från Haldaverken framkallade drabbade alltså främst kust- och havsfisket,

dvs. det allmänna, eftersom utövare av detta fiske ju inte är taleberättigade.

Prop.1985/86:83

Enligt kollegiets mening är det utomordentligt angeläget att skador av den typ som inträffade i Mörrumsån skall kunna bli ersatta. För denna typ av skador bör gälla strikt skadeståndsansvar och det allmänna bör i förekommande fall äga talerätt. Vad kollegiet åsyftar är en lösning med närmast det norska lagförslaget som förebild (s. 160). Kollegiet får därför föreslå att det i MSkL – eller i ML, om det befinns lämpligare – intas en föreskrift av innebörd att det allmänna skall äga talerätt för skada som huvudsakligen drabbar det allmänna, en talan som bör utmyнна i att skadegöraren åläggs att utföra eller bekosta erforderliga åtgärder för att kompensera den skada som det allmänna åsamkats.

3.8 Statens naturvårdsverk:

Under punkten "Kretsen av ersättningsberättigade" konstaterar utredningen att det många gånger är skador på allmänna intressen som framstår som de allvarligaste konsekvenserna av föroreningar och andra störningar i miljön och att det i och för sig skulle vara önskvärt att låta en skadegörande verksamhet ersätta även sådana skador. Naturvårdsverket delar emellertid utredningens åsikt att de förslag som miljöskyddsutredningen framlägger i sitt betänkande Bättre miljöskydd II (SOU 1983:20) om återställning och sanering m.m. dock synes kunna i stor utsträckning fylla de behov som annars skulle kunna bli tillgodosedda genom skadeståndsskyldighet mot det allmänna. De skäl som utredningen anför mot att komplettera återställnings- och saneringsskyldigheten med en skyldighet att utge skadestånd till det allmänna för sådan skadad miljö som inte kan återställas torde vidare få godtas.

Naturvårdsverket finner inte anledning till invändningar mot utredningens resonemang i vad avser frågorna om ersättning till enskilda eller till det allmänna för minskade möjligheter att utöva allemansrättsliga befogenheter. Att nu genomföra möjligheter till ersättning i dessa avseenden synes förutsätta att rättsregler införs om allemansrätten som skulle kunna leda till att allemansrättens omfattning minskas, vilket vore en olycklig utveckling.

3.9 Fiskeristyrelsen:

Fiskeriintendenten i mellersta distriktet:

Vad gäller fiskefrågor har förekommit fall i samband med dumpning att entreprenören dels inte utfört arbeten så omsorgsfullt eller följt förbudstiden som föreskrivits. Vidare har man i vissa fall dumpat sådant avfall i vatten av helt annat innehåll och på helt andra ställen än vad som varit avsett enligt ansökan och därigenom tillfogat fisket skador, utan att någon rättsida kunnat gå att få fram beträffande ansvarighetsfrågan m.m. Ofta är det så, att entreprenören har avgivit ett visst anbud för det arbete, som skall utföras, vilket mestadels är tidsbestämt och omfattar visst ackordsar-

bete. För att hålla tiderna och anbudet fuskas därvid mycket avseende omsorgen vid arbetets utförande. Även om lagen i detta fall strikt innebär att det är entreprenören, vilken genom ovarsamhet vållat skadan och därmed skall ersätta densamma, kan bevisföringen bli både svår och kostsam. Företagaren anser att det är entreprenören som genom ovarsamheten vållat skadan. Den senare i sin tur anser att företagaren skall bevisa detsamma. Polisen och kontrollmyndigheten är underbemannade att "betrodd" skadebevisning ibland kan vara svår att få fram. Enligt utredningen får fastighetsägaren, uppdragsgivaren, svara för miljöskador, som entreprenören orsakar. För den enskilde yrkesfiskaren, vilken i sådana här fall kan bli skadelidande, måste kanske ha en egen försäkring för att täcka skador, som enligt ovan förnekas. Fiskaren vågar i allmänhet inte föra talan vid fastighetsdomstol i det fall han inte är berättigad till fri rättshjälp. Enligt punkt 5 "utredningens" sammanfattning föreslås, att bevisning om orsakssammanhanget mellan skadegörande handling och skada skall lindras. Om detta fungerar i praktiken får detta anses som ett steg i positiv riktning till den skadelidandes skydd.

I vissa fall, beroende på omfattningen, kan sägas att här enligt ovan relaterad skada även kan komma att beröra allmänna intressen såsom naturmiljö, allmänhetens rekreationsmöjligheter m.m. Miljöskyddsutredningen kommer enligt "utredningen" att i samråd med densamma lägga fram ett lagförslag om skyldighet att återställa förstörd miljö, varför "utredningen" inte ansett det nödvändigt att föreslå regler om skadestånd till det allmänna i miljöskyddslagen. Om så blir fallet, kan viss lösning tänkas ske till fördel även för den enskilde i ovan relaterade fall, där skadestånd kan vara svårt att få ut för den enskilde, i det att skador genom den miljöfarliga verksamheten ersättes i form av åtgärder. I vattenmålsfrågor har sådan lösning i många fall fungerat bra.

En fråga, vilken inte berörs av utredningen, är hur skadestånd skall kunna åläggas en fastighetsägare vad gäller uppstädning efter avslutad miljöpåverkande verksamhet. Enligt 40 § ML kan tillsynsmyndigheten utfärda vitesföreläggande. Enligt ett autentiskt fall, där fiskeriintendenten haft att yttra sig (bilaga 1 här), har industrin, fastighetsägaren, trots visst tidigare medgivande om bortförskaffande av bankar, underlåtit att göra detta och besvärat sig över länsstyrelsens föreläggande med åberopande av att i förarbetena till 40 § 3 st. ML inte innehåller några närmare uttalande om lagrummets innebörd. Mot bakgrund av att allt fler nedläggningar av industrier med miljöförstörande och förändrad verksamhet och omflyttningar är i tiden, borde vissa lagbestämmelser införas med förpliktelser om skadeersättning eller återställningsåtgärder, eftersom här slarvas mycket.

Fiskeriintendenten i östra distriktet:

9 § i lagförslaget innehåller bestämmelser om ersättning för framtida miljöskada. I detta sammanhang bör särskilt uppmärksammas betydelsen av en kontrollundersökning som utförs av opartisk institution för att klarlägga miljöskadans storlek och varaktighet. När det gäller miljöskador som

drabbar fiskeintresset bör fiskeriintendentorganisationen av berörd fastighetsdomstol förordnas som sakkunnig att på den skadevållande fastighetsägarens bekostnad utreda skadefrågan. Utan en sådan undersökning torde det inte vara möjligt att klarlägga fiskeskadans omfattning.

3.10 Sveriges advokatsamfund:

Miljöskyddslagens tillämpningsområde begränsas av att endast störningar som drabbar "omgivningen" omfattas av lagens bestämmelser. Utredningen har stannat för att denna begränsning bibehålls. Samfundet ifrågasätter om det längre är motiverat att bibehålla begränsningen, bl. a. av det skälet att förslaget i vissa andra hänseenden avlägsnar sig från det gamla immisionsbegreppet. En utvidgning av fastighetsägarens strikta skadeståndsansvar kan vara av stor betydelse för en enskild skadelidande utan att generellt nämnvärt belasta företagen eller samhället. Antalet skadefall av här förevarande slag är säkerligen förhållandevis ringa. Slopandet av begränsningen skulle dessutom underlätta rättstillämpningen.

3.11 Svenska försäkringsbolags riksförbund:

Utredningen har föreslagit att visst skadestånd, ("om också ofta reducerat") för miljöskada skall utgå, icke blott då en fysisk påverkan föreligger utan även då en viss fara för skada kan påvisas (psykiska och estetiska immissioner).

Svensk rätt intar en mycket restriktiv hållning när det gäller skadestånd p. g. a. psykiskt lidande (1 kap. 3 § SKL). Den nu föreslagna regeln synes innebära en betydande utvidgning av det område där skadestånd för psykisk påverkan kan komma ifråga.

I fall med psykisk påverkan uppstår betydande problem bl. a. vid bedömningen av kausalitetsfrågan och vid bestämmandet av ersättnings storlek. Överhuvudtaget skulle en regel med nu angivet innehåll kunna föra mycket långt. Icke minst det förhållandet att varken gällande miljöskyddslag eller den föreslagna miljöskadelagen upptar någon bestämmelse eller begränsning av kretsen av ersättningsberättigade "sakägare" – såsom t. ex. genom anknytning till grannelaget – medför, enligt riksförbundets uppfattning, att återhållsamhet är påkallad beträffande ersättning för s. k. psykiska immissioner.

Riksförbundet är av den uppfattningen att huvudregeln bör vara att en skada, för att ersättas som miljöskada, skall vara av fysisk natur. Vad nu sagts utesluter emellertid inte att den som stadigvarande utsätts för immissioner av psykisk natur kan erhålla ersättning i speciella situationer.

Rekvisiten ortsvanlighet och allmänvanlighet har överförts från miljöskyddslagen till förslaget till miljöskadelag (3 §). Däremot kvarstår väsentlighetsrekvisitet numera endast beträffande ren förmögenhetsskada (3 § 2 st.).

Enligt förslaget skall skada enligt 1 § ersättas vid strikt ansvar endast då störningen skäligen inte bör tålas med hänsyn till ortsvanlighets- och

allmänvanlighetsrekvisiten. Enligt riksförbundets mening bör strikt ansvar komma ifråga endast då det föreligger ett viktigt skyddsbehov.

Förslaget att vid vållande låta samtliga störningar omfattas av skadeståndsskyldighet är i och för sig en enkel och klar regel. Från praktisk synpunkt medför den föreslagna regeln emellertid påtagliga nackdelar med hänsyn till utformningen av bevisregeln i 2 §. I den praktiska skaderegleringen torde den föreslagna regeln, i belysning av 2 §, komma att medföra att stora resurser måste avsättas för att utreda även beloppsmässigt mycket låga skadeståndsanspråk. En sådan ordning är enligt riksförbundets mening knappast rationell. Rent allmänt kan den invändningen göras att resurserna för skadereglering på detta område bör förbehållas de skador som inte är helt bagatellartade.

En beaktansvärd konsekvens av den föreslagna 3 § är att möjligheterna ökar för den som vill använda stadgandet i chikanöst syfte.

Mot bakgrund av det som nu sagts är det rimligt att överväga en självrisk eller en konstruktion som finns i 3 § 2 st.

Riksförbundet är av den uppfattningen att alla skador av helt ringa betydelse bör undantas från skadeståndsansvar i enlighet med vad som stadgas för ren förmögenhetsskada i 3 § 2 st. En lämplig gränsdragning kan därvid göras med utgångspunkt från utredningens förslag att tillämpa hemförsäkringens självriskbelopp. Vid större skador skulle det med fördel kunna införas en självriskregel av den utformning som anges i t.ex. rättsfallet NJA 1977:424, (5 % av fastighetens taxeringsvärde).

3.12 Försäkringsjuridiska föreningen:

Miljöskadeansvaret innefattar ganska olikartade element och frågor. Ur denna synpunkt är det angeläget att lagtexten bygger på en så tydlig begreppsbildning som möjligt, så att lagens innebörd i görligaste mån kan utläsas utan studier av motiven.

Det kan ifrågasättas om inte terminologin i lagen kan göras något tydligare. Miljöskyddslagens distribution mellan störning och olägenhet försvinner sålunda i förslaget till miljöskadelag och ordet skada blir ett överordnat begrepp för såväl person- eller sakskada som annan olägenhet, som emellertid måste vara av ekonomisk betydelse och därför närmast är att klassificera som ren förmögenhetsskada. Den mycket allmänna användningen av ordet skada i lagtexten ger inte önskvärd klarhet om vilka olika skadetyper som kan vara ersättningsgilla. Ett förtydligande skulle därför vara om ordet skada i 1 § i förslaget till lagtext utbyttes mot "person- eller sakskada eller ren förmögenhetsskada". Följaktligen bör även i 3 § andra stycket uttrycket "skada som uppkommer utan samband med att någon lider person- eller sakskada" bytas mot "ren förmögenhetsskada ersätts endast om etc". I 4, 5 och 7 §§ talas om "person- och sakskador" i pluralis. Det förefaller dock lämpligare att i enlighet med terminologin i skadeståndslagen tala om "person- eller sakskada".

Begreppet "omgivningen" fyller enligt lagförslaget, liksom enligt miljöskyddslagen, en avgränsande funktion. Utredningen tar i första hand sikte på vad som skulle kunna kallas gränsen *inåt*, mot den störande verksamheten, och vill från ansvar enligt lagen utesluta skada som drabbar någon inom området för densamma, däribland anställda i verksamheten. Lagtekniskt drar emellertid begreppet omgivningen upp en gräns även *utåt*, dvs. den som faller utanför omgivningen är ej ersättningsberättigad. Något annat begrepp i lagen finns i varje fall inte på vilket man kan haka upp uteslutande från ersättningsrätt av t.ex. den som inte längre kan utöva sin allemansrätt och plocka bär inom ett giftbesprutat område.

Hela frågan om vilken krets av sakägare, som bör vara ersättningsberättigad, är f.ö. ett problem främst med tanke på rena förmögenhetsskador, låt vara att man med denna utgångspunkt möjligen kan ge ersättning för ekonomisk förlust i vissa fall, då det faktiskt föreligger en sakskada s. a. s. i botten och då gränsen mot icke-ersättningsgilla tredjemansskador kan aktualiseras. Vid ersättningskrav från den som omedelbart drabbats av person- eller sakskada saknar däremot yttergränsen av begreppet omgivningen betydelse. Även bärplockaren är ersättningsberättigad om han själv drabbas av personskada. I 4 § om sprängskador behövs överhuvudtaget ingen yttre gräns, eftersom var och en som själv drabbas av person- och sakskada är ersättningsberättigad.

Föreningen vill ifrågasätta om man inte vid en överarbetning av förslaget skulle kunna nå fram till en något tydligare begreppsbildning i lagen för omgivande både av den inre och den yttre ansvarsgränsen i här angiven mening. Därvid möter emellertid också besvärliga problem om vilken avgränsning som är lämplig.

Vid behandlingen av termen "omgivningen" i 1 § uttalar utredningen att avgränsningen innebär att skador som inträffar inom den anläggning där verksamheten bedrivs eller annars på verksamhetens arbetsområde inte ersätts enligt den föreslagna lagen. Denna tolkning synes inte överensstämma med utredningens påstående att skador inom besprutade skogsområden ibland skall ersättas. Om en fastighetsägare besprutar ett ganska stort skogsområde utgör ju detta "arbetsområde" för verksamheten i fråga. Men trots det skulle enligt utredningens uttalande fastighetsägaren alltså inte undgå ansvar för exempelvis skada på person. Frågan blir givetvis också vad som skall inläggas i större område, arbetsområde samt begränsat område. Kan för övrigt fastighetsägaren klara sig undan ersättningsansvar om han varnat allmänheten för tillträde inför besprutning av "större skogsområde"?

Det förefaller som om lydelsen i 1 § innefattar en risk för missuppfattning. Första stycket i bestämmelsen skall ju uppenbarligen inte förstås så att det är fastighetens omgivning. Lydelsen synes böra justeras för att undanröja risken för missuppfattning.

Det kan vidare ifrågasättas varför endast skada i "omgivningen" dvs. utanför den skadebringande anläggningen skall ersättas. Visserligen torde skador inom anläggningen i flertalet fall höra under arbetarskyddslagstift-

ningen. Men det synes inte hindra att ett skydd tillskapas för tillfälliga besökare.

Prop.1985/86:83

Väsentlighetskravet

Genom att slopa väsentlighetskravet för ersättningsgilla olägenheter skapar utredningen som nämnts möjlighet till ersättning även för bagatellartade skador. De skäl som utredningen anför ter sig svaga och föga övertygande. Regeln har onekligen en funktion såtillvida att den avhåller personer från att söka ersättning för bagatellartade skador som inte har orsakats genom försumlighet. Utredningen anför att det är främmande att inte en skada skall ersättas bara för att den är liten men påpekar själv att orts- och allmänvanlighetsreglerna begränsar ansvaret i sådana fall, där skadan är bagatellartad. Frågan kan då ställas om det är riktigare att bagatellartade skador undantages genom tillämpning av orts- och allmänvanlighetsreglerna än genom en klar regel härom. Processekonomiskt är det en fördel att kunna direkt tillämpa väsentlighetsregeln. Vidare kan det leda till missuppfattningar att den behålles vid ren förmögenhetsskada.

Orts- och allmänvanlighet

I 30 § ML sägs att ersättning utgår bara i den mån en olägenhet inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Detta uttryck ändras till "i den mån *störningen* skäligen inte bör tålas etc.". Detta är en väsentlig ändring. Därmed faller begränsningen av ersättning för skada, dvs. för effekten av störningen bort. Den s.k. toleransgränsen torde få en annan innebörd. Enligt ordalagen skall hela skadan ersättas om störningen inte bör tålas, ehuru utredningen menar att ändringen inte skall ha denna innebörd. Utbytet av lokution har enligt utredningen skett för att det tidigare uttrycket "olägenhet" var mångtydigt. Hur det nya uttrycket skall tolkas förefaller dock inte klart. Skall man anta en toleransgräns för en störningstyp och endast ersätta den del av uppkommen skada som går utöver vad störningstypen normalt orsakar, eller skall toleransgränsen bortfalla. Är det vidare meningen att betydande skador av t.ex. en grundvattensänkning skall tålas därför att störningstypen grundvattensänkning är vanlig inom ett visst område eller för att sådan störning är vanlig under jämförliga förhållanden.

Särskilt specialmotiveringen ger vid handen att den nya regeln är diffus och bör utredas ytterligare. Att termen "olägenhet" utbytes mot "skada eller ren förmögenhetsskada" enligt vad som anförts ovan synes lämpligt men utgör inte skäl för att släppa anknytningen mellan orts- och allmänvanlighetsrekvisiten och termen skada.

Ansvaret för vållande

Vid vållande skall enligt utredningen inte finnas någon begränsning utom vid ren förmögenhetsskada, som om den uppkommer utan samband med

person- eller sakskada bara skall ersättas om den är av betydelse. Emellertid för utredningen en diskussion om att hänsyn ibland men inte alltid skall tagas till speciellt immissionskänslig egendom och till prioritetssynpunkter. Dessa frågor är svåra och viktiga och bör närmare behandlas i propositionen.

3.13 Lantbrukarnas riksförbund (LRF):

Miljöskadelagen får endast avseende på miljöskador som drabbar den störande anläggningens omgivning. Utredningen har naturligt nog i hög grad inriktat sitt arbete på industrins förhållanden. Att avgränsa ett industriområde från "omgivningen" möter normalt inga problem. För lantbrukets del gäller att verksamheten bedrivs på hela den brukade fastigheten. De avgränsningsproblem som sammanhänger härmed har inte tillräckligt beaktats av utredningen. Det kan inte accepteras att lantbrukare som iakttagit vad på honom ankommer för att undvika olägenheter åläggs skadeståndsansvar för miljöskada mot person som befinner sig på fastigheten endast med stöd av allemansrättsliga regler.

Utan att framlägga lagförslag därom uttalar miljöskadeutredningen i betänkandet den uppfattningen att bl. a. allemansrätten i framtiden skulle kunna åsättas ett ekonomiskt skydd. De uppfattningar som utredningen i dessa sammanhang ger uttryck för avvisas bestämt av förbundet. Miljöskadelagstiftningen utgår från att skadeståndsskyldighet inträder oberoende av vållande. Näringsidkare som iakttagit alla rimliga försiktighetsmått kan till följd härav komma att drabbas av skadeståndsansvar enbart till följd av olyckliga omständigheter. Att dessa olyckliga omständigheter skulle kunna medföra skadeståndsansvar mot enskilda personer för att dessa förlorat sin möjlighet att nyttja visst område med stöd av allemansrättsliga regler förefaller orimligt. Lika orimligt blir det om det allmänna tillerkänns rätt till skadestånd på enahanda grunder. Överhuvudtaget saknas enligt förbundets mening skäl för att tillskapa ett allmänt ekonomiskt skydd för allemansrättens utövande.

Att i miljöskadelagen inte uppställs krav på att orsakad skada skall vara väsentlig för att skadeståndsskyldighet oberoende av vållande skall inträda inger i sig vissa betänkligheter. Enär undantaget från väsentlighetskravet endast har avseende på person- och sakskada anser sig dock förbundet kunna godta utredningens förslag i denna del. En förutsättning för detta ställningstagande är att MLs undantag från ansvar oberoende av vållande för skador som är föranledda av störningar som är orts- eller allmänvanliga bibehålls i miljöskadelagen.

3.14 Byggherreföreningen:

Det förhållandet att 1 § innebär en skärpning såtillvida att även tillfälliga störningar exempelvis på grund av sprängning omfattas av lagen förefaller acceptabelt. Likaså skärpningen enligt 3 §, varigenom ersättningskyldighet föreligger för bagatellartade person- eller sakskador, även om skälen för denna skärpning inte är övertygande.

Stadskansliets juridiska avdelning:

Störningar i omgivningen

Vid behandlingen av termen "omgivningen" i 1 § uttalar utredningen att avgränsningen innebär att skador som inträffar inom den anläggning där verksamheten bedrivs eller annars på verksamhetens arbetsområde inte ersätts enligt den föreslagna lagen. Denna tolkning synes inte överensstämma med utredningens påstående att skador inom besprutade skogsområden ibland skall ersättas. Om en fastighetsägare besprutar ett ganska stort skogsområde utgör ju detta "arbetsområde" för verksamheten i fråga. Men trots det skulle enligt utredningens uttalande fastighetsägaren alltså inte undgå ansvar för exempelvis skada på person. Frågan blir då givetvis också vad som skall inläggas i större område, arbetsområde samt begränsat område. Kan för övrigt fastighetsägaren klara sig undan ersättningsansvar om han varnat allmänheten för tillträde inför besprutning av "större skogsområde"?

Det förefaller som om lydelsen i 1 § innefattar en risk för missuppfattning. Första stycket i bestämmelsen skall ju uppenbarligen inte förstås så att det är fastighetens omgivning. Lydelsen synes böra justeras för att undanröja risken för missuppfattning, exempelvis verksamhetsområdets eller arbetsområdets eller anläggningens omgivning eller rent av skada i omgivningen kring anläggningen, arbetsområdet.

Det kan vidare ifrågasättas varför endast skada i "omgivningen" dvs. utanför den skadebringande anläggningen skall ersättas. Visserligen torde skador inom anläggningen i flertalet fall höra under arbetarskyddslagstiftningen. Men det synes inte hindra att ett skydd tillskapas för tillfälliga besökare.

Väsentlighetskravet

Genom att slopa väsentlighetskravet för ersättningsgilla olägenheter skapar utredningen möjlighet till ersättning även för bagatellartade skador. De skäl som utredningen anför ter sig svaga och föga övertygande. Regeln har onekligen en funktion såtillvida att den avhåller personer från att söka ersättning för bagatellartade skador som inte orsakats genom försumlighet. Utredningen anför att det är främmande att inte en skada skall ersättas bara för att den är liten men påpekar själv att orts- och allmänvanlighetsreglerna begränsar ansvaret i sådana fall, där skadan är bagatellartad. Varför är det riktigare att bagatellartade skador undantages genom tillämpning av orts- och allmänvanlighetsreglerna än genom en klar regel härom? Processekonomiskt är det en fördel att kunna direkt tillämpa väsentlighetsregeln. Vidare kan det leda till missuppfattningar att den behålles vid ren förmögenhetsskada.

I 30 § ML sägs att ersättning utgår bara i den mån en olägenhet inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Detta uttryck ändras till "i den mån *störningen* skäligen inte bör tålas etc." Detta är en väsentlig ändring. Därmed faller begränsningen av ersättning för skada, dvs. effekten av störningen bort. Den s.k. toleransgränsen försvinner. Enligt ordalagen skall hela skadan ersättas om störningen inte bör tålas, ehuru utredningen menar att ändringen inte skall ha denna innebörd. Utbytet av lokution har enligt utredningen skett för att det tidigare uttrycket "olägenhet" var mångtydigt. Hur det nya uttrycket skall tolkas förefaller dock inte klart. Skall man anta en toleransgräns för en störningstyp och endast ersätta den del av uppkommen skada som går utöver vad störningstypen normalt orsakar, eller skall toleransgränsen bortfalla. Är det vidare meningen att betydande skador av t.ex. en grundvattensänkning skall tålas därför att störningstypen grundvattensänkning är vanlig inom ett visst område eller för att sådan störning är vanlig under jämförliga förhållanden.

Särskilt specialmotiveringen ger vid handen att den nya regeln är diffus och bör penetreras ytterligare. Att termen "olägenhet" utbytes mot "skada" synes lämpligt men utgör inget skäl för att släppa anknytningen mellan Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten och termen skada.

Ansvar för vållande

Vid vållande skall enligt utredningen inte finnas någon begränsning utom vid ren förmögenhetsskada, som om den uppkommer utan samband med person- eller sakskada bara skall ersättas om den är av betydelse. Emellertid för utredningen en diskussion om att hänsyn ibland men inte alltid skall tagas till speciellt immissionskänslig egendom och till prioritetssynpunkter. Dessa frågor är svåra och viktiga och bör närmare behandlas i propositionen.

Kretsen av skadeståndsberättigade

Denna krets bör enligt utredningen bli föremål för en generös bedömning. Några fasta regler ges emellertid inte, utan frågan överlämnas till rättspraxis. Även här behövs mera preciserade regler till ledning för rättspraxis och för eventuella uppgörelser utom rätta.

3.16 Svenska kommunförbundet:

Utredningen klarlägger att man vid bedömning huruvida Orts- och allmänvanlighetsrekvisiten är uppfyllda ska utgå från störningen – inte från skadan. När det sedan gäller väsentlighetsrekvisitet avses detta finnas kvar bara vid ren förmögenhetsskada. Regeln om väsentlighetsrekvisitet är upptagen i 3 § andra stycket. Den regeln är emellertid så skriven att bedömningen ska göras med utgångspunkt från skadan istället för störning-

en. Om detta verkligen är avsikten kan synas tveksamt. Mera konsekvent hade annars varit att även här anknyta till störningens betydelse.

Att väsentlighetskravet tagits bort för sakskador ger ett egendomligt resultat beträffande vibrationsskador vid markarbeten. Om en kommun t.ex. utför grävningsarbeten för ledningar i en gata och grävningsarbetena inte är särskilt ingripande föreligger inte strikt ansvar för en inträffad rasskada. Om kommunen sedan i samband med återställning av gatans ytbeläggning använder en vägvält och vibrationsskador därav uppstår på en grannfastighet blir kommunen enligt utredningens förslag omedelbart strikt ansvarig härför. Egendommeligheten blir så mycket mera påtaglig som utredningen på s. 148 uttalar att det knappast torde bli aktuellt att betrakta skakningar vid markarbeten som ort- eller allmänvanliga. I sammanhanget har styrelsen också uppmärksammat utredningens uttalande på s. 265 att det vid skakningsskada på byggnad är uppenbart att ägaren i regel inte behöver tåla sådant avdrag på skadeersättningen som högsta domstolen i rättsfallet NJA 1977 s. 424 bestämt för bullerskador på fastighet. Lagförslaget och uttalandena medför enligt styrelsens mening en alltför sträng och stelbent princip för angivna skadefall. Det är rimligt att den som bor inom ett tätbebyggt område i viss omfattning får utan ersättning tåla intrång och olägenheter som är förknippade med bl.a. anläggnings- och underhållsarbetena på allmänna anläggningar. Den principen bör gälla även för mindre skakningsskador på byggnad vid markarbeten.

3.17 Miljöcentrum:

Strikt ansvar

Vi delar helt utredningens åsikt att huvudregeln skall vara att strikt ansvar skall gälla i miljöfarlig verksamhet. Vi instämmer också i utredningens förslag att det strikta ansvaret, i motsats till vad som nu gäller, också skall gälla för tillfälliga störningar.

Vi ifrågasätter dock utredningens förslag att undantag från det strikta ansvaret skall göras när störningar är ortsvanliga eller allmänvanliga. Sådana undantag från det strikta ansvaret kan leda till att miljöfarlig verksamhet medvetet lokaliseras till redan hårt förorenade miljöer, för att man skall kunna göra utsläpp, som i en renare miljö hade lett till skadeståndsskyldighet.

I sådana situationer kan undantag från det strikta ansvaret, p.g.a. ortsvanlighet eller allmänvanlighet i praktiken leda till att det totala föroreningsstrycket i Sverige ökar.

Vi är givetvis samtidigt medvetna om att det kan vara motiverat med vissa undantag från det strikta ansvaret. Vi ifrågasätter dock om inte dessa undantag borde preciseras i lagtexten i stället för den nu allmänt hållna föreslagna undantagsregeln.

Som exempel på ifrågavarande problematik frågar vi oss huruvida det t.ex. skall anses självklart att skador till följd av besprutning i jordbruksområden på människor, växter och djur ej skall anses skadeståndsgilla p.g.a. ortsvanlighet eller allmänvanlighet.

Frågeställningen bottenar i att hundratals privatpersoner varje år drabbas av s.k. sprutskador till följd av att bekämpningsmedel, som sprutas över åkrar, genom vindavdrift driver in på deras fastigheter och där orsakar skador på växter, djur och människor.

Skall helt enkelt "kemiska hemfridsbrott", med medel som är cancerframkallande och bara får appliceras under förutsättning att besprutaren har andningsskydd, heltäckande overall m.m., ej vara skadeståndsgilla, allt under det att konventionella hemfridsbrott är skadeståndsgilla?

Begreppet skada

Omfattningen av skadeståndsskyldigheten skall enligt den föreslagna lagtexten avse "skada", allt under det att miljöskyddslagen f.n. använder begreppet "olägenhet".

Enligt utredningen är syftet med denna omformulering inte att inskränka skadeståndsansvaret utan snarare föranlett av SKL:s terminologi.

I utredningen sägs bl.a. "Meningen är snarare att man nu skall visa något större generositet beträffande vissa inte bagatellartade obehag som är svåra att uppskatta ekonomiskt men ändå är naturliga följder av en störning". ... "För det strikta ansvarets del synes det inte kunna möta några mera vägande invändningar, att en försiktig utvidgning görs av området för ersättningssgill skada. Detta torde dock inte motivera att man behåller det mångtydiga ordet "olägenhet" i lagtexten".

Det synes oss märkligt, ja rent av ofattbart, att utredningen om den vill utvidga området för ersättningssgill skada, tar bort det mångtydiga ordet "olägenhet" i lagtexten och ersätter det med det ur språklig synpunkt sett mera begränsade ordet "skada". Enligt vår uppfattning är det stor risk att den faktiska följden av ett sådant ordbyte i lagtexten blir en begränsning av området för ersättningssgill skada.

Vi erinrar om att effekten av miljöstörande faktorer (kemiska ämnen, buller m.m.) på människor och djur ofta är svår att kvantifiera, emedan den bl.a. kan bestå i allmänna obehag, irritation, vantrivsel, störningar av hemfriden, intrång i den personliga integriteten m.m.

Många miljögifter som tungmetaller och klorerade kolväten är dessutom kända för att ge centralnervösa störningar, vilka är svåra att härleda till en viss exponering från miljöfarlig verksamhet.

Utredningen framför att ett av syftena med det aktuella lagförslaget är att stärka den enskildes ställning vid miljöskada. *Enligt vår uppfattning är det stor risk att den enskildes möjligheter att få ersättning begränsas om skadeståndsskyldigheten bara avser "skada" och inte det mera omfattande begreppet "olägenhet".*

Den föreslagna lagtexten kan leda till att endast direkt materiella skador eller direkt medicinska skador blir ersättningssgilla vid den praktiska rättstillämpningen, allt under det att störningar av typen buller, damm, illaluktande gaser m.m. hamnar utanför ansvarsområdet.

Enligt vår uppfattning bör även den sistnämnda typen av störningar utan tvekan omfattas av det strikta ansvaret, speciellt om störningskällan

Allmänt skadestånd

Enligt vår uppfattning bör man vid lagstiftning på miljöskadeområdet ta intryck av det moderna synsätt som kommit till uttryck inom arbetsrättslagstiftningen. Enligt § 38 lagen om anställningsskydd gäller t.ex. att s.k. allmänt skadestånd skall omfatta både ersättning för den förlust som uppkommit och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär.

Det är i dag den allmänna uppfattningen att just ersättning för sådan kränkning har en klart förebyggande effekt mot bakgrund av de förhållandenvis stora skadeståndsbelopp som utdömts för sådan kränkning.

Genom våra många kontakter med personer som utsatts för miljöstörningar vet vi, att allmänna olägenheter, ingrepp i den personliga integriteten, psykiska påfrestningar, kränkningar av hemfriden, berättigad oro för framtida skador och liknande upplevs som särskilt svåra.

Därför bör man i den aktuella lagtexten särskilt markera att ersättning vid miljöstörning även skall utgå för kränkning och andra olägenheter av ideell natur.

4 Orsakssammanhang och beviskrav

4.1 Justitiekanslern:

I 2 § i den föreslagna lagen har intagits bestämmelser om beviskrav. Enligt utredningen är avsikten med förslaget i denna del att kodifiera den bevislättning i fråga om orsakssammanhanget mellan svarandens verksamhet och skadan som kommit till uttryck i senare rättspraxis. Bestämmelsen förutsätter enligt utredningen att en skadlig störning bevisligen föreligger. Endast i sådana fall skall det vara motiverat att minska på beviskraven.

För att inte i många fall den skadelidandes rätt till ersättning skall ointetgöras torde det krävas att beviskraven ställs lägre vid miljöskador än i andra fall av ersättningskrav i utomobligatoriska förhållanden. Det kan nämligen i vissa fall vara omöjligt att prestera fullständig bevisning om orsakssammanhanget. Jag har därför ingen erinran i sak mot förslaget i denna del som bygger på gällande rättstillämpning. Det är dock viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt att bevislättningen inte tillåts gå alltför långt. Även om inte full bevisning skall behöva presteras måste det dock enligt min mening krävas att orsakssammanhanget åtminstone skall göras sannolikt på sådant sätt att övervägande skäl skall tala för sammanhanget ifråga eller, som saken uttryckts av högsta domstolen i rättsfallet NJA 1981 s. 622, att den skadelidandes påstående om ett visst orsaksförlopp är klart mera sannolikt än någon förklaring till skadans uppkomst som lämnas från motsidan och därtill även i sig är sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet.

Även om jag således i sak är positiv till utredningens förslag om bevislättning vill jag ifrågasätta om inte förslaget i vart fall enligt sin ordalydelse

går väl långt. Ordet "skäligen" i lagtexten förmedlar lätt intrycket att beviskravet kan sättas mycket lågt, och jag anser inte att ordet ger ett riktigt uttryck åt ståndpunkten i rättspraxis sådan den har utvecklats på området. Ordet "skäligen" bör därför utgå. Det skulle förslagsvis kunna ersättas med orden "med övervägande sannolikhet" eller endast "sannolikt". Härigenom skulle det framgå att det måste bevisas att det som talar för orsakssammanhanget i fråga är starkare än det som talar emot det samma.

Ett alternativ till förslaget i denna del är att låta den föreslagna bestämmelsen helt utgå och med vad som anförts i frågan överlåta spörsmålet till rättstillämpningen. Jag är dock av den uppfattningen att fördelarna med en lagreglering överväger.

4.2 Svea hovrätt:

2 §

Enligt betänkandet är den föreslagna bevisregeln i denna paragraf närmast att se som ett förtydligande av gällande rätt. Med anledning av den rättsutveckling som skett i frågan om beviskravet under senare tid kan möjligen ifrågasättas om behov föreligger att nu lagstifta i ämnet. Hovrätten vill uttala sin tveksamhet och vill därvid framhålla såväl svårigheten att i en med nödvändighet kortfattad lagtext fånga in de åsyftade situationerna som risken för oberättigade *e contrario*-slut. Vad gäller den redaktionella utformningen vill hovrätten peka på en viss otydlighet i det att i 1 § används ordet "orsakar" medan i 2 § används orden "kan antas ha orsakat". Vidare kan möjligen ifrågasättas om inte ordet "skäligen" bör utgå eftersom redan av orden "kan antas ha orsakat" följer att full bevisning inte skall krävas.

4.3 Stockholms tingsrätt:

Utredningen för i detta kapitel ett resonemang om behovet av en särskild bevisbörderegeln beträffande orsakssammanhanget mellan en viss verksamhet och en åberopad skada. Utredningens slutsats är att det är både möjligt och önskvärt att stärka de skadelidandes ställning såvitt angår kravet på bevisning av svårutredda orsakssammanhang.

Av utredningens argumentering och av specialmotiveringen till den föreslagna regeln i 2 § framgår inte klart huruvida utredningen avsett att ge uttryck för vad som får anses vara gällande rätt eller om utredningen avsett att gå ett steg längre till de skadelidandes förmån. Tingsrätten har fått uppfattningen att utredningen avsett att kodifiera gällande rätt sådan denna kommer till uttryck bl.a. i avgörandena NJA 1981 sid. 622 och NJA 1982 sid. 421. Om denna uppfattning är riktig nödgas man konstatera att den föreslagna regeln i 2 § fått en utformning som inte helt överensstämmer med avsikten.

Högsta domstolen har i båda de nämnda avgörandena uttalat att man i vissa skadeståndstvister får anse att den skadelidande fullgjort sin bevis-

börda beträffande visst påstått orsaksförlopp, om "detta framstår som klart mer sannolikt än någon förklaring till skadan, som lämnas från motsidan, och därtill även i sig är sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet". Det beviskrav som högsta domstolen härigenom har ställt upp är, sett från den skadelidandes synpunkt, lindrigare än det annars gängse kravet på att sambandet skall vara styrkt. Det är emellertid strängare än den av utredningen föreslagna lokutionen "skäligen kan antas". Den lokution för bevisningens styrka som kommer närmast det av högsta domstolen uppställda beviskravet synes vara "sannolik".

Med hänsyn till att gällande rätt på ifrågavarande område kommit till klart uttryck i två nyligen avgjorda mål kan det ifrågasättas om en uttrycklig lagregel beträffande beviskravet är nödvändig eller ens lämplig. Det kan göras gällande att en sådan regel låser utvecklingen och hindrar avsteg från praxis åt någondera hållet i fall då sådant avsteg ter sig motiverat. Å andra sidan kan man med visst fog hävda att en kodifiering av praxis förhindrar att misstag begås på grund av okunnighet om gällande rätt och att en lagregel av aktuellt slag därmed ökar rättssäkerheten.

Tingsrätten tillstyrker att en bestämmelse om beviskravet införs i miljöskadelagen. Förutsättningen härför är dock att bestämmelsen klart ger uttryck för nu gällande rätt. Däremot avstyrker tingsrätten en regel med det innehåll som utredningen föreslagit. Ur rättspolitisk synvinkel skulle det vara olyckligt om beviskravet beträffande orsakssambandet mellan en viss verksamhet och en åberopad skada sänktes till den nivå som representeras av "skäligen kan antas". Ett så lågt ställt beviskrav skulle avsevärt öka risken för att skadetåndsskyldighet ålades annan än den som vållat skadan. Det är också rimligt att anta att premierna för ansvarsförsäkringen skulle höjas kraftigt.

4.4 Försvarets civilförvaltning:

Utredningens förslag till införande av en särskild regel om bevislättnad i aktuella typer av skadeståndsmål avstyrkes av civilförvaltningen. Skälen härtill är följande. Såsom framgår av såväl den allmänna motiveringen som specialmotiveringen anser sig utredningen genom detta förslag inte åstadkomma något mer än ett förtydligande av en tendens som redan framträder i rättspraxis – en markering av en lindring av besvisskyldigheten. Civilförvaltningen, ehuru ense med utredningen om existensen av en sådan tendens, anser för sin del tiden ännu inte mogen att på det föreslagna sättet låta denna slå igenom i lagstiftningen.

Utredningen har anmärkningsvärt nog varken i lagförslaget eller i motiven närmare preciserat den avsedda omfattningen av denna bevislättnad, utan har stannat för att endast peka på att resonemanget i de två i utredningen nämnda rättsfallen borde kunna bli till viss ledning vid bestämmelsens tillämpning.

Så länge gränserna för tillämpning av denna nya princip inte är klarare definierade är det, enligt civilförvaltningens mening, alltför tidigt att låta denna tendens lagfästas på nu föreslaget sätt. Detta särskilt mot bakgrund av att bevislättnad redan medgivits kärke i mål utanför den nu föreslagna

lagens tillämpningsområde på ett sätt som starkt kan ifrågasättas om det ligger i linje med de intentioner som motiverat utgången i de två av utredningen anförda rättsfallen.

Prop. 1985/86:83

4.5 Luftfartsverket:

Utredningen föreslår att skadeståndsskyldighet skall kunna inträda om en störning skäligen kan antas ha orsakat skadan. Regeln i 2 § om bevislättning skall få betydelse främst när orsakssammanhanget är invecklat och svårgripbart och person- eller sakskadorna visar sig först efter en tid. Men som utredningen själv framhåller är 2 § tillämplig på alla miljöskador (s. 256, jfr även s. 259).

Luftfartsverket anser att även om 2 § förses med utförliga motiv skapas ändå en alldeles för långt gående osäkerhet om bevislättningens tillämpning. Denna osäkerhet skulle gälla inte bara vid försök till skadereglering utom domstol utan troligen även i de rättstillämpande domstolarna.

Man bör också beakta att bevislättningsregeln kan komma att tillämpas vid tillfälliga störningar (som föreslås bli omfattade av skadeståndsskyldigheten enligt 1 §). En sådan kombination kan uppstå om en person kräver ersättning för hörselskada som ett startande flygplan påstås ha orsakat när personen befann sig helt nära flygplatsen. I det verkliga fall som exemplet anknyter till, framställdes kravet flera år efter den påstådda händelsen. Å ena sidan synes alla förutsättningar vara uppfyllda för skadeståndsskyldighet enligt 1 och 2 §§: flygplatsbuller, tillfällig störning, hörselskada, svårigheten att bevisa sambandet mellan störning och skada. Å andra sidan finns bara två fakta, nämligen att flygplatsverksamhet pågick vid den aktuella tidpunkten och att en hörselskada föreligger. Otvivelaktigt uppkommer en mycket långt gående skadeståndsskyldighet.

Också vid påståenden om minskade fastighetsvärden på grund av närheten till en flygplats kan bevislättningsregeln komma att tillämpas, eftersom det kanske inte går att nå fullständig klarhet om den verkliga orsaken till värdeminskningarna. En omfattande ersättningsskyldighet kan uppkomma för det allmänna.

Om en bevislättningsregel skall införas, bör den klart begränsas till att avse enbart vissa skadeverkningar och vissa typer av störningar, jfr den föreslagna bestämmelsen om förlängd preskriptionstid.

4.6 Statens järnvägar:

I fråga om beviskraven finns det anledning att understryka vad utredningen anför i specialmotiveringen till 2 § miljöskadelagen om att bestämmelsen förutsätter att en skadlig störning bevisligen föreligger och att man sålunda inte bör nöja sig med blotta antaganden att svaranden i en tvist bedrivit någon form av miljöfarlig verksamhet. Den som kräver skadestånd bör på vanligt sätt vara skyldig att bevisa att svaranden bedrivit viss verksamhet och att han *därmed framkallat risk* för den påstådda – konkreta – skadan, och risken skall ha den intensitet att det framstår som "sannolikt i sig" att skadan är en följd av verksamheten. Det betyder att

den skadeståndskrävande bör kunna såsom bärande grund för sitt anspråk ge anvisning på ett förlopp vilket på vetenskapligt säkerställt underlag knyter skadan till den ifrågakommande verksamheten på sådant sätt att verksamheten framträder som den sannolika orsaken till skadan under förhandenvarande faktiska förhållanden. Det skall alltså ankomma på den skadeståndskrävande att övertyga domstolen om sannolikheten i det konkreta fallet och domstolen skall vara övertygad härom. Utrymme får inte lämnas för någon skönsmässighet i bevisvärderingen. Under denna förutsättning torde den i 2 § i förslaget till miljöskyddslag upptagna regel få anses innefatta uttryck för en försvarlig avvägning med avseende på den särskilda typ av skador det rör sig om.

Skrivsättet i den nyssnämnda paragrafen – skador som störningen ”skäligen” kan antas ha orsakat – leder tanken till skönsmässighet i fråga om bevisbedömningen redan beträffande sannolikheten av ett samband. Till undvikande härav synes ”skäligen” kunna utbytas mot ”med skäl” eller ”med fog” varigenom samtidigt de i motiven utvecklade och här ytterligare betonade synpunkterna skulle få en mera påtaglig markering.

4.7 Fiskeristyrelsen:

Styrelsen anser det vara riktigt att man lindrar kravet på bevisning av orsakssammanhanget mellan den skadegörande handlingen och skadan. Detta är, som utredningen påpekat, i linje med den tendens i praxis som avspeglas i HD:s dom (NJA 1981 s. 622) om skada på fiskodling genom utsläpp från kommuns avloppsanläggning. Detta orsakssammanhang kan vara ytterligt komplicerat och kräva betydande utredningsmaterial. Fiskeriintendenten i västra distriktet har velat gå ännu längre än utredningen genom att kräva en omkastad bevisbörda så att svaranden måste visa att verksamheten inte orsakar någon skada. Fiskeristyrelsen delar intendents principiella uppfattning, som utan tvekan skulle stärka miljöskyddet betydligt. Styrelsen kan emellertid inte överblicka verkningarna av ett så långtgående förslag och är därför inte för dagen beredd att tillstyrka den av intendenten förordade skärpningen.

Fiskeriintendenten i mellersta distriktet:

Enligt punkt 6 ”Utredningens” sammanfattning föreslås, att bevisning om orsakssammanhanget mellan skadegörande handling och skada skall lindras. Om detta fungerar i praktiken får detta anses som ett steg i positiv riktning till den skadelidandes skydd.

Fiskeriintenden i nedre södra distriktet:

Den största svårigheten i nuvarande lagstiftning är att föra i bevis att skadan förorsakats av en speciell förorenare. Till en sjö eller ett vattendrag kan utsläpp från många industrier ske, att då direkt kunna hänföra en skada till en av dem kan vara omöjligt.

Utredningen föreslår i § 2 en viss bevislättning för den skadelidande

genom att föreslå att skadeståndsskyldigheten omfattar skador som störningen *skäligen* kan antas ha orsakat. Bevislättningen gäller endast orsakssammanhang och inte fråga om skada inträffat. Då de flesta koncessionsprövningar inte omfattar någon utredning om t.ex. fiskförekomst och fångster före en etablering eller en utökning av en verksamhet kan det också vara svårt att visa omfattningen av en skada. Även här föreligger stor skillnad gentemot nuvarande vattenlag.

I vad mån formuleringen i § 2 får förmodad effekt kan endast praxis utvisa.

Fiskeriintendenten i västra distriktet:

Framför allt när det gäller skador som orsakas av föreningar har nuvarande lagstiftning inneburit att den skadelidande skall bevisa orsakssammanhanget. En viss ändring av denna bevisföring föreslås. Det räcker enligt förslaget att skadeståndsskyldigheten inträder om skador "skäligen kan antas". Emellertid borde det vara så att den som har tillstånd att släppa ut föreningar skall vara skyldiga att bevisa att någon skada ej orsakas.

4.8 Statens vattenfallsverk:

Vattenfall ifrågasätter lämpligheten av att i lag minska kravet på bevisning om orsakssambandet, vilket utredningen föreslagit (2 § i lagförslaget). Visserligen är – som utredningen noterat – beviskravet i viss omfattning redan uppmjukat i rättstillämpningen, men att lagfästa detta kan ge resultat som är svåröverskådliga. Utredningen har redovisat betänkligheterna under avsnitt 7.1 (s. 169).

Vattenfall anser, att domstolarnas möjligheter till fri bevisprövning om orsakssammanhang enligt gällande rätt är tillräcklig garanti för skadelidandes rättssäkerhet i fall, där möjligheterna till fullständig utredning inte föreligger.

4.9 Länsstyrelsen Malmöhus län:

Skiljaktig mening:

En viss uppmjukning av beviskraven i miljömål har redan ägt rum i rättspraxis. Någon ytterligare lindring bör ej genomföras lagstiftningsvägen med hänsyn till de komplicerade och svåröverskådliga förhållanden som föreligger inom miljöområdet. Länsstyrelsen ställer sig därför tveksam även till den föreslagna lindringen av beviskravet.

Skånes handelskammare:

Handelskammaren kan inte heller acceptera den formella "bevislättning" för den skadelidande i fråga om orsakssammanhang mellan svarandens verksamhet och skadan som föreslås i miljöskadelagen 2 § genom formuleringen "skäligen kan antas". Det kan utan tvekan befaras att uppluckring-

en leder till en alltför osäker och kanske godtycklig skadeståndsansättning. Denna farhåga blir särskilt påtaglig i den situation där det inom samma område finns flera industrier med likartad verksamhet. Massmediabehandling och opinionspåverkan kan erfarenhetsmässigt på ett mycket ensidigt sätt rikta intresse och beskyllningar mot en viss industri inom ett industriområde och medföra att störningar tas som grund för förmodanden om långtgående medicinska effekter och skador. Detta bör enligt kammarens mening mana till stark eftertanke då det gäller att eftersätta beviskrav om orsakssammanhang.

4.10 Rättegångsutredningen:

Vi skall avslutningsvis göra ett påpekande när det gäller *kravet på bevisning om orsakssammanhanget* mellan en miljöstörning och en skada (2 § förslaget till miljöskadelag). Det föreslagna uttrycket "skäligen kan antas" och liknande lokutioner brukar i processuella sammanhang anses beteckna en förhållandevis låg grad av sannolikhet (se t.ex. Ekelöf i SvJT 1982 s. 655 och rörande termernas användning i straffprocessuella sammanhang Lindblom i Festskrift för Thornstedt s. 486 a och s. 488 i not 30). Vi ifrågasätter om man inte genom det valda uttrycket språkligt sett sänker beviskraven i förhållande till vad som torde avses i rättsfallen NJA 1977 s. 176 och 1981 s. 622, enligt vilka det ju krävs att det av käranden påstådda händelseförloppet framstår som "klart mera sannolikt" än någon förklaring som lämnas från motsidan. Miljöskadeutredningens avsikt torde inte ha varit att väsentligt avvika från de riktlinjer som anges i rättsfallen. I en eventuell kommande lagstiftning som bygger på utredningens förslag i denna del bör man därför välja ett uttryckssätt, som mer adekvat anger det avsedda beviskravet.

4.11 Sveriges advokatsamfund:

Samfundet avstyrker införandet av en bevisregel.

Av utredningen, icke minst av specialmotiveringen till den föreslagna regeln, synes framgå att man i fråga om bevislättning till förmån för den skadelidande inte avser att gå längre än vad som kommit till uttryck i rättspraxis, bl.a. avgörandena NJA 1981 s. 622 och NJA 1982 s. 421. Under sådana förhållanden föreligger enligt samfundets mening inte tillräckliga skäl att i miljöskadelagen intaga någon bevisregel.

För övrigt synes den föreslagna lokutionen "skäligen kan antas" inte helt överensstämma med den lokution för bevisningens styrka som nyttjas av högsta domstolen i de här ovan nämnda avgörandena. Införandet av en särskild bevisregel kan befaras medföra risk för felaktiga analogier inom andra områden samt hämma rättsutvecklingen.

4.12 Svenska försäkringsbolags riksförbund:

Utredningen föreslår i 2 § en legal bevisregel enligt vilken skadeståndsskyldighet inträder när ett orsakssammanhang "skäligen kan antas" med

hänsyn till omständigheterna. Enligt utredningens uppfattning skulle bevisregeln inte innebära något mera radikalt avsteg från gällande rätt.

Utvecklingen i rättspraxis på miljörättens område när det gäller vad som krävs för att full bevisning skall anses föreligga har gått mot en försiktig uppmjukning. Även inom andra rättsområden med ofta mycket svåra bevisfrågor har en viss lättnad i bevisbördan tillämpats. De principer som kommit till uttryck i rättsfallen NJA 1981:622 (forellmålet) och NJA 1982:421 (Leo-målet) har bidragit till att i avsevärd mån klargöra rättsläget när det gäller beviskravet. Rättsbildningen på detta område torde emellertid knappast vara avslutad. Redan mot denna bakgrund synes det inte föreligga något skäl att i lag införa särskilda bevisregler på miljörättens område. Den ytterligare nyansering som kan komma i fråga rörande bevisvärderingen bör enligt riksförbundets mening även fortsättningsvis överlämnas åt rättstillämpningen.

Även om det i utredningen utsågs att något mera radikalt avsteg från gällande rätt inte är avsett, så framstår lokutionen "skäligen kan antas" som betydligt mer långtgående i lindrande riktning än vad som idag får anses vara gällande rätt (jfr rättsfallen ovan).

Med den utformning bevisregeln fått i förslaget är det uppenbart att den kan leda till ytterligare uppmjukning av beviskravet som inte låter sig överblickas. Den föreslagna regeln är vidare så allmänt hållen och föga preciserad att den inte ger någon egentlig ledning i det enskilda fallet. Möjligen kan man säga att regeln i viss utsträckning indikerar att orsakssammanhanget skall bedömas på ett för den skadelidande förmånligare sätt men denna uppfattning har ju, som ovan nämnts, redan kommit till klart uttryck i rättspraxis.

Den föreslagna bevisregeln är en klar nyskapelse jämfört med de bevisregler som tillämpas på andra områden, t. ex. i lagen (1976:380) om arbets-skadeförsäkring och inom läkemedelsskadeförsäkringen. Införandet av ytterligare en bevisregel i skadeståndsrätten skulle komplicera denna än mer och medföra en risk för icke avsedda analogier på andra områden.

I specialmotiveringen till 2 § har framhållits att bevisregeln inte skall tillämpas enligt ordalydelsen i alla situationer när miljöskada påstås föreligga; i vissa moment är regeln tillämplig och i andra moment är konventionella bevisregler tillämpliga. Detta är en omständighet som i sig medför en betydande osäkerhet vid bevisbedömningen. Med den relativt stela utformning bevisregeln fått är det vidare osäkert om den är tillräckligt flexibel för den framtida rättsutvecklingen.

På miljöskadeområdet är det sannolikt ofta fråga om flera skadevällare, inhemska och utländska, kända och okända. Härigenom framstår detta område som unikt i jämförelse med andra områden inom skadeståndsrätten.

De intressen som står mot varandra i ett miljöskadeärende kan sägas vara följande:

1. Den skadelidandes behov av ersättning
2. Rättvis fördelning av ersättningsskyldigheten mellan olika skadevällare.

Det synes vara vanskligt att med den föreslagna bevisregeln söka åstadkomma en rimlig avvägning mellan dessa intressen.

Med den utformning den föreslagna bevisregeln erhållit är det stor risk för att den skadelidande kommer att i första hand vända sig till den som har möjlighet att utge ersättning – även om det är osäkert om eller i vad mån en viss verksamhet, som i princip kunnat ge upphov till den skada eller sjukdom som uppkommit, verkligen har orsakat skada.

Detta kan få till följd att den mot vilken anspråket riktats och som kanske på grund av bevisregelns utformning blir skadeståndsansvarig kan bli hänvisad till att föra regresstalan mot den eller dem som kan bedömas vara medansvariga för skadans uppkomst. Som anges i avsnittet om solidrisk ansvar (se nedan) skall bevisregeln och reglerna om den slutliga fördelningen av skadeståndet ses i ett sammanhang. Riksförbundet vill nu endast peka på att de angivna reglerna kan komma att leda till ett betydande antal från allmän synpunkt icke önskvärda tvister.

Det egentliga värdet av den föreslagna regeln kan alltså starkt ifrågasättas. Riksförbundet är med hänsyn till vad ovan anförts av den bestämda uppfattningen att 2 § inte bör innehålla någon regel avseende bedömningen av orsakssammanhanget i ett skadefall.

4.13 Folksam:

Utredningen föreslår i 2 § miljöskadelagen en långtgående bevisregel till de skadelidandes skydd. Det kan ifrågasättas om en lagstiftning av detta slag bör innehålla bevisregler. Lämpligare är att rättstillämpningen får definiera beviskraven. På skadeståndsområdet pågår för närvarande en utveckling som gäller just bevisprövningen och de krav som skall ställas på en skadelidande. Denna utveckling har hittills kommit till uttryck i två rättsfall från HD (NJA 1981 s. 622 och 1982 s. 421). Syftet med en lagbestämmelse om ett lindrigt beviskrav är vällovligt, men kan innebära risk för att rättsutvecklingen blir mera låst än eljest. Dessutom förefaller utredningens bevisregel att gå längre än vad HD ansett möjligt när det gäller att lätta på skyldigheten för den skadelidande att visa sannolik skadeorsak.

4.14 Försäkringsjuridiska föreningen:

Utredningens förslag att skadeståndsskyldigheten skall omfatta "skador som störningen skäligen kan anses ha orsakat med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt" kan inte godtas. Påståendet att regeln närmast är ett förtydligande av gällande rätt är heller inte riktigt. I de rättsfall som åsyftas (NJA 1982 s. 421 och 1981 s. 622) anses den skadelidande ha fullgjort sin bevisbörda beträffande visst påstått orsakssammanhang om "detta framstår som klart mera sannolikt än någon förklaring till skadan, som lämnats av motsidan och därtill även i sig är sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet". Redan detta beviskrav är lindrigare än det som eljest brukar uppställas men strängare än det föreslagna. Det bör inte komma i fråga att

sänka beviskravet till den föreslagna nivån. En så låg nivå kan leda till att andra än dem som vållat skadan blir ådömda skadeståndsskyldighet.

Det är vidare tveksamt om en regel om beviskravet för orsakssamband bör utformas som en skälighetsregel. Bevisreglerna bör, liksom inom skadeståndsrätten i övrigt, kunna överlämnas till bedömning och rättspraxis.

4.15 Sveriges industriförbund:

Den föreslagna lagregeln om lindring av beviskraven (2 §) går väsentligt mycket längre än praxis. Det rör sig om en lagregel som i sin generella utformning a priori förutsätter att det som svårligen eller inte alls kan bevisas på (den tekniska och natur-) vetenskapens nuvarande ståndpunkt ändå i juridisk bemärkelse kan komma att anses vara "tillräckligt bevisat" för att göra företagare ansvarig för miljöskada.

Det förefaller som om det statistiska sannolikhetsbegreppet som kan användas i tekniskt-naturvetenskapliga bedömningar av miljöeffekter eller dos-effekt-samband inte utan vidare är kongruent med det juridiska sannolikhetsbegreppet ("sannolikt i sig").

Detta skall förvisso inte tolkas så att industrin vill undandra sig sitt i förekommande fall självklara skadeståndsansvar. Industrins gemensamma policy är snarare en så generös inställning som möjligt i dessa ersättningsfrågor.

Den centrala frågan är emellertid – med hänsyn till de unika svårigheter som gäller i fråga om bevisning i dessa sammanhang – var man ska sätta gränsen mellan företagets ansvar för ofrånkomligt flerdimensionella miljöskador och det industrialiserade samhällets gemensamma ansvar inom ramen för etablerade skyddsnät i form av olika socialförsäkringar o.d.

Det är ett väsentligt steg att transformera rättsregel enligt praxis till lagregel med generell verkan. Enligt vår uppfattning måste bevisvärderingens mål alltjämt vara att utredningen om de faktiska omständigheterna i målet måste leda till övertygelse. Denna princip måste ligga till grund för all skadeståndsrättslig lagstiftning.

4.16 Lantbrukarnas riksförbund (LRF):

Utredningen föreslår ett lägre beviskrav än vad som i allmänhet gäller såvitt fråga är om orsakssambandet mellan miljöstörrningen och den inträffade skadan. Enligt utredningen skulle det lägre beviskravet i stort överensstämma med rådande rättspraxis på miljöskadeområdet. LRF ifrågasätter riktigheten av utredningens påstående härvidlag. Tveklöst förhåller det sig så att domstolar ibland i miljöskademål uppställt lägre krav på bevisningen av orsakssambandet än vad som allmänt gäller inom skadeståndsrätten. Att av detta faktum dra den slutsatsen att ett lägre beviskrav generellt skulle gälla torde emellertid leda för långt. Det kan vidare ifrågasättas om det är lämpligt att särreglera beviskraven för vissa typer av skador. Problemen borde snarare behandlas vid en mer allmän översyn av beviskraven inom skadeståndsrätten. Härvid skulle en samlad bedömning kunna företas av alla de skadetyper där bevisproblemen är sådana att

rätten till skadestånd i många fall framstår som närmast teoretisk. Som exempel på sådana skadetyper kan nämnas skador hänförliga till produktskadeområdet. Trots vad hittills anförts finner sig LRF kunna godta utredningens förslag att mildra kravet på bevisning vid miljöskador. Skälen härför är att krav på full bevisning i alla lägen onekligen leder till stötande resultat. Förbundet förutsätter dock att lagregeln kommer att tillämpas under beaktande av att den som verkligen har resurser och möjlighet att utreda orsakssambandet också som kändande åläggs en sådan skyldighet.

4.17 Byggherreföreningen:

Den allvarligaste skärpningen gäller den föreslagna bevislättningen. I betänkandet utvecklas skälen för denna skärpning. Efter studium känner man sig övertygad om riktigheten av det anlagda betraktelsesättet. Emellertid förefaller det oss högst tvivelaktigt, att i lagtext ge uttryck för denna bevislättning. Det är ändå ganska vanligt att domstolarna tvingas notera att "det får anses styrkt att...". Att uttryckligen sänka kravet på bevisningen till vad som skäligen kan antas vara orsak, leder till att en alltför långtgående skälighetsbedömning möjliggöres.

När det gäller skador på omgivningen i samband med byggnadsarbeten, framträder skadorna vanligtvis i direkt anslutning till arbetena. I sådana fall saknas anledning att lätta på beviskraven. Detta framhålls också under specialmotiveringen i betänkandet. Annorlunda kan det ligga till när skadan framträder lång tid – kanske många år – efter den skadegörande handlingen, vilket kan vara fallet vid immissionsskador i traditionell bemärkelse. Om regler om bevislättning rörande orsakssammanhanget överhuvudtaget skall ges i lag, bör redan av lagtexten nyssnämnda distinktion framgå.

Även om sålunda förändringarna i nyssnämnda avseenden sett isolerade var och en för sig inte förefaller avskräckande, hyser föreningen farhågor för vad förändringarna sammantagna kan ge för praktiska konsekvenser. Tillfälliga störningar resulterande i bagatellartade sak- och personskador i förening med bevislättningen öppnar stora möjligheter för den som känner sig förfördelad. Med hänsyn härtill föreslår föreningen, att förslaget om bevislättning utgår och att väsentlighetskravet upprätthålles åtminstone såvitt gäller sakskador. "Omgivningen" bör exempelvis rimligen tåla bagatellartad nedsmutsning av fönster eller av en parkerad bil på grund av tillfällig luftförorening från en byggnadsplats.

4.18 Stockholms kommun:

Stadskansliets juridiska avdelning:

Utredningens förslag att skadeståndsskyldigheten skall omfatta "skador som störningen skäligen kan anses ha orsakat med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt" kan inte godtas. Påståendet att regeln närmast är ett förtydligande av gällande rätt är heller inte riktigt. I de rättsfall som åsyftas

(NJA 1982 s. 421 och 1981 s. 622) anses den skadelidande ha fullgjort sin bevisbörda beträffande visst påstått orsakssammanhang om "detta framstår som klart mera sannolikt än någon förklaring till skadan, som lämnats av motsidan och därtill även i sig är sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet". Redan detta beviskrav är lindrigare än det som eljest brukar uppställas men strängare än det föreslagna. Det bör inte komma i fråga att sänka beviskravet till den föreslagna nivån. En så låg nivå kan leda till att andra än dem som vållat skadan blir ådömda skadeståndsskyldighet.

4.19 Svenska byggnadsentreprenörföreningen:

Utredningen föreslår en bevisregel enligt vilken skadestånd skall kunna utgå då det *skäligen* med hänsyn till omständigheterna kan antas att verksamhet av aktuellt slag har orsakssammanhang med inträffad skada.

Enligt direktiven har det *endast* ålegat utredningen att undersöka om det krav på bevisning om samband mellan skada och skadegörande handling som normalt gäller inom skadeståndsrätten skall tillämpas fullt ut i fråga om *samtliga* miljöskador. Utredningen går alltså utanför sitt uppdrag då generell bevislättning föreskrivs. Det förefaller vare sig förenligt med direktiven eller för samhället ändamålsenligt, att överväga ett lindrigare beviskrav för andra miljöskador än sådana som har sin grund i svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp som exempelvis föroreningar genom miljögifter eller medicinska händelseförlopp.

Föreningen är av den uppfattningen att det liksom hittills måste vara mera ändamålsenligt att den svåra frågan om beviskravet på orsakssammanhang överlämnas till rättsstillämpningen. Till en början bör innan bevislättning i enskilt fall överhuvudtaget diskuteras, konstateras att fullbevisning inte är möjlig att åstadkomma.

Beviskravet bör exempelvis sättas högre då fråga är om kausalitet mellan pålningsarbete och sprickbildning i närliggande hus än då fråga är om kausalitet mellan luftförorening och något sjukdomstillstånd.

Byggnormen anger i dag radie för besiktning av kringliggande bebyggelse vid den typ av verksamhet som här kan vara ifråga. En bevislättning måste nödvändigtvis innebära utvidgning av detta område med en betydande ökning av skadeinventeringskostnaderna som följd.

Den föreslagna regeln ter sig särskilt allvarlig om även skadebegreppet utvidgas på sådant sätt att även psykiska störningar skall kunna grunda skadeståndsskyldighet.

4.20 Svenska kommunförbundet:

En viktig uppgift för utredningen har varit att fastställa regler för kravet på bevisning om orsakssammanhanget mellan skadegörande handling och uppkommen skada. Styrelsen är medveten om att full bevisning inte alltid kan krävas. Såsom utredningen påpekar har också en lindring i den skadelidandes bevisbörda utvecklats i rättspraxis (NJA 1981 s. 622). Utredningen anför vidare att föreslagen lagregel i 2 § inte innebär något mera radikalt avsteg från gällande rätt. Detta uttalande i förening med den påfallande

oprecisa ordalydelsen av 2 § inger betänkligheter. Enligt styrelsens mening bör lättningen i beviskravet i vart fall inte gå längre än vad som kan utläsas av högsta domstolens domsmotivering i rättsfallet NJA 1981 s. 622. Styrelsen föreslår därför att lagrummet förses med ett tillägg på följande sätt.

”2 §. Skadeståndsskyldigheten enligt 1 § omfattar skador som störningen skäligen kan antas ha orsakat med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art samt omständigheterna i övrigt. Vid skälighetsbedömningen ska särskilt beaktas om den skadelidandes påstående om orsaksambandet är sannolikt i sig och därtill klart framstår som mera sannolikt än någon förklaring till skadan som lämnats av den vilken görs ansvarig för störningen.”

På s. 70 anför utredningen att den skadelidande har att fullt bevisa att miljöskada föreligger. Styrelsen utgår ifrån att med miljöskada avses samma sak som med begreppet störning. (Jfr t. ex. 2 § i lagtexten och s. 171.) På s. 171 sägs bl. a. att den skadelidande har att styrka att störning (luftförorening, buller etc.) förekommit från svarandens sida. På s. 255 bekräftas ånyo att full bevisning erfordras för att skadlig störning föreligger. Styrelsen noterar med tillfredsställelse att det därmed klarläggs att det inte är tillräckligt med att visa förekomsten av miljöfarlig verksamhet utan att det också krävs full bevisning för att verksamheten orsakat en störning i miljön.

Utredningen anser att det i regel inte torde möta några större svårigheter att bevisa förekomsten av miljöskada/störning. Detta torde vara att ta alltför lätt på problemet. I många sammanhang vet man nämligen ytterst lite om vad som utan störning får anses vara normalt i naturen. Ett gott exempel är de naturliga halterna av olika tungmetaller i grundvatten. Dessa halter är inte utforskade. De kan dessutom variera inom vida gränser från plats till plats beroende på inverkan från olika berg- och jordarter. Därför kan det å ena sidan vara ytterst svårt att konstatera om någon störning verkligen föreligger från en närliggande miljöfarlig anläggning vilken använder tungmetaller i sin verksamhet. Å andra sidan kan det för innehavaren av den miljöfarliga anläggningen vara närmast omöjligt att motbevisa påståenden om att funna halter visar en störning i miljön. Exemplet med tungmetaller torde kunna mångfaldigas på flera andra områden.

Styrelsen vill framhålla som angeläget att bevislättnaden för den skadelidande inte drivs därefter att den som handhar miljöfarlig verksamhet (t. ex. en kommun som driver avloppsreningsverk) blir mer eller mindre utlämnad åt godtycke. Som utredningen anför på s. 256 f bör det finnas ett konkret stöd för att skadeorsaken varit den påstådda och kan det inte vara tillräckligt bara med en hypotes även hypotesen förefaller mera närliggande än andra förklaringar.

På läkarvetenskapens nuvarande ståndpunkt är det svårt att konstatera säkert samband mellan ett sjukdomssymptom hos en människa och en påstådd förgiftningsorsak. Det förtjänar emellertid påpekas att motsatsen är ännu svårare att bevisa. I själva verket är det så att man beträffande en lång rad sjukdomssymptom *inte kan utesluta* att samband kan föreligga. Det kan således vara synnerligen svårt för den förment skadebringande parten att åstadkomma något hållbart försvar även i det fall att han är helt

oskyldig. Utredningens konstaterande att man på skadebringarens sida vanligen har de större utredningsresurserna gör egentligen ingen ändring i detta förhållande. Bland annat med hänsyn till nu nämnda omständigheter är det enligt styrelsens mening viktigt att det direkt i lagtexten anges att det påstådda orsakssambandet måste vara sannolikt redan i sig.

4.21 Svenska värmeverksföreningen:

I 2 § i förslaget till miljöskadelag föreslås en lindring i kravet på bevisning om orsakssammanhang mellan skadegörande handling och skada. Föreningen ifrågasätter en sådan lindring. Vid den verksamhet som föreningens medlemmar bedriver kan exempelvis sotutsläpp förekomma. Allt görs för att förhindra sådana olägenheter men olycksfall inträffar. Uppkommer härvid lackskador på bilar riskerar man att obehöriga anspråk kommer att framställas, om beviskravet lindras.

4.22 Miljöcentrum:

Ur vetenskaplig synpunkt sett är det nästan omöjligt att bevisa orsakssammanhang mellan skadegörande handling och skada. Skadan uppkommer t.ex. i allmänhet lång tid efter exponering för ett skadligt ämne.

Genom kemiska analyser är det då oftast omöjligt att fastlägga graden av exponering för det skadegörande ämnet vid tidpunkten för skadans inträffande.

Som exempel på detta kan nämnas det s.k. Erstorpsmålet, som förra året avslutades efter flera månaders förhandlingar inför fastighetsdomstolen i Linköping.

Flera bybor i byn Erstorp (Finspångs kommun) insjuknade våren 1977 i diverse svåra sjukdomssymptom, som de relativt snart härledde till dricksvattnet – samtliga bybor hämtade sitt vatten från samma grundvattenmagasin.

De misstänkte att grundvattnet hade förgiftats till följd av att industriavfall hade dumpats i en grusgrop i byn hösten 1976 (grusgropen ägdes av kommunen och verksamheten i gropen drevs av ett kommunalägt grusbolag).

Omfattande analyser av grundvattnet kom dock till stånd först försommaren 1978 genom Miljöcentrums försorg. Analyserna visade på onormalt höga halter av vissa tungmetaller, cyanid, fenoler m.m. Halterna av dessa ämnen minskade radikalt efter det att grusgropen sanerades 1979. Logiskt sett tyder allt på att de onormala halterna i vattnet orsakades av de avfallsmassor som dumpats i gropen. Halterna bör också ha varit ändå högre alldeles efter dumpningstillfället.

Ur strikt vetenskaplig synpunkt sett går det dock aldrig att avgöra hur höga halterna var vid dumpningstillfället.

Ovanstående aktualiserar varför kravet på bevisning om orsakssammanhang bör lindras vid krav på ersättning för miljöskada.

Vi delar därför till fullo utredningens åsikt att det skall räcka med att orsakssammanhang "skäligen kan antas".

I sammanhanget erinrar vi också om att det i stor utsträckning är en ekonomisk fråga i vilken mån den skadelidande kan förebbringa bevisningen om orsakssammanhang. Vi återkommer till detta under rubriken rättshjälp.

5 Jämkning av skadeståndsskyldigheten m. m.

5.1 Fiskeristyrelsen:

Fiskeriintendenten i mellersta distriktet:

Fiskeriintendenten delar vad "utredningen" anför under punkt 7 sammanfattningen och införs under 8 § lagförslaget beträffande solidarisk skadeståndsskyldighet.

5.2 Svenska försäkringsbolags riksförbund:

Utredningen har valt att – vid sidan av en med skadeståndslagens bestämmelse om solidariskt ansvar överensstämmande regel – närmare ange vad som skall beaktas vid bestämmandet av den slutliga fördelningen av skadeståndet.

Den föreslagna regeln i 8 § 2 st. anknyter till den tidigare i Skadestånd VI framförda synen på den slutliga fördelningen och regressmöjligheterna.

Den föreslagna regleringen av det solidariska ansvaret bör, som ovan berörts, ses i belysning av lagförslagets 2 §. Med den lättnad av beviskravet som föreslås i 2 § finns det emellertid en uppenbar risk för att den som framställer krav på ersättning enligt miljöskadelagen vänder sig till den som har ekonomiska resurser, även om denne endast i mindre mån medverkat till skadan. Det solidariska ansvaret kan, om utformningen av bevisregeln i 2 § behålls oförändrad, få till följd att den som endast i mindre mån orsakat en skada i praktiken tvingas stå för det slutliga ansvaret på grund av att övriga skadevållare inte har ekonomiska möjligheter att svara för sin del. Regressmöjligheten är alltså inte en framkomlig väg i de fall där övriga skadevållare av någon anledning saknar förmåga att betala. Enligt riksförbundets bedömning kan regeln i förening med den tidigare behandlade bevisregeln, komma att innebära en uppenbar risk för att den som har ekonomisk bärkraft av denna anledning tvingas betala en större del av skadeståndet än som eljest skulle ha varit fallet.

Enligt riksförbundets mening bör huvudprincipen vid den slutliga fördelningen av skadeståndet, såvitt avser det strikta ansvaret, vara att fördelningen sker med utgångspunkt från omfattningen av de immissioner som kommer från den hos var och en av de medverkande bedrivna miljöfarliga verksamheten.

Den av utredningen föreslagna regeln i 8 § 2 st. om fördelningen av skadeståndet synes i princip medge en rättvis fördelning mellan de ansvariga i det enskilda fallet.

Som även utredningen framfört, föreligger det emellertid inte några hinder mot att låta den allmänna jämningsregeln i 6 kap 2 § skadeståndslagen verka även i miljöskadefallen. Ett konstaterande att skadestånd för

en viss skadevällare skulle framstå som oskäligt betungande kan enligt riksförbundets uppfattning leda till samma jämkning som den av utredningen föreslagna regeln.

6 Särskilt om sprängskador

6.1 Justitiekanslern:

Enligt min mening som här synes sammanfalla med utredningens uppfattning är det inte erforderligt att införa en särskild sprängskadelag.

6.2 Försäkringsinspektionen:

I utredningens uppdrag ingick också att utreda frågan om en obligatorisk ansvarsförsäkring mot sprängskador. Utredningen har, efter att ha övervägt frågan, valt att inte förorda att en sådan försäkring införs. Inspektionen delar utredningens bedömning, på de av utredningen anförda grunderna, att det inte föreligger tillräckligt starka skäl för att införa en obligatorisk försäkring på detta område. Utredningen har dock framlagt ett utkast till lag om sprängskadeförsäkring för den händelse att sådan försäkring skulle anses angelägen. Inspektionen har intet att erinra mot utkastets utformning i sig.

6.3 Svenska försäkringsbolags riksförbund:

Tidigare har det inte funnits några lagregler om ansvar speciellt för sprängskador genom kringflygande sprängsten. Utredningens förslag att nu i en särskild paragraf reglera dels frågan om ansvar för sprängstensskador, dels frågan om ansvar för annan verksamhet som medför särskild fara för explosion ligger i linje med vad som redan framförts om behovet av klara och enhetliga regler på det miljörättsliga området.

Utredningen har ingående diskuterat förutsättningarna för att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring för den som åtar sig sprängningsarbeten. Som utredningen påpekat, torde skakningsskador inte kunna omfattas av en sådan försäkring. Eftersom skadefrekvensen synes vara mycket liten vid övriga skador framstår behovet av en obligatorisk sprängskadeförsäkring som mycket begränsat. Riksförbundet delar den av utredningen intagna förstahandsståndpunkten att någon obligatorisk sprängskadeförsäkring inte bör införas.

6.4 Folksam:

Däremot anser Folksam att det inte för närvarande finns tillräckliga skäl att införa lagstiftning om obligatorisk försäkring mot sprängskador. Lagreglerad försäkringsplikt bör förbehållas angelägna behov, framför allt på personskadeområdet. Erfarenheterna, bl. a. i försäkringsbolagens skadematerial, har inte visat att personskador i samband med sprängning utgör

någon frekvent skadetyp. Man kan anta att de fall som inträffar oftast får tillräckligt skydd genom det stränga skadeståndsansvar som förslaget till miljöskadelag innebär för fastighetsägare och entreprenörer.

Prop. 1985/86:83

6.5 Lantbrukarnas riksförbund (LRF):

Med hänsyn till miljöskadelagens utformning och innehåll finner LRF i likhet med utredningen att det inte föreligger behov av en särskild lag för reglering av sprängningsskador.

6.6 Byggherreföreningen:

Föreningen instämmer i utredningens uppfattning, att någon obligatorisk sprängskadeförsäkring inte bör införas. Föreningen känner inte till något fall, där den skadelidande av ekonomiska skäl inte fått någon ersättning.

7 Preskription av skadestånd

7.1 Justitiekanslern:

Utredningen har föreslagit att preskriptionstiden för personskador till följd av vatten-, luft- eller markföroreningar eller annars genom kemisk eller fysikalisk inverkan skall vara på 25 år. Skälet härtill är att det med nuvarande preskriptionstid på tio år från den skadegörande handlingen är möjligt att sådana skador i vissa fall inte uppenbarar sig inom preskriptionstiden. Ersättningsanspråket kan således vara preskriberat när skadan uppenbaras. Detta är givetvis från den skadelidandes synpunkt inte tillfredsställande. Å andra sidan har skadevållaren ett rimligt anspråk på att inte behöva sväva i ovisshet om eventuella anspråk under oskäligt lång tid. Möjligheterna att utreda orsakssamband blir också svårare ju längre tiden går. En avvägning av intressena måste här göras.

Enligt min mening möter stora betänkligheter mot att införa en 25-årig preskriptionstid. Frågan om preskriptionstider av denna längd har för inte så länge sedan behandlats av riksdagen, som därvid avvisade ett framlagt förslag om införandet av sådana. Några nya avgörande skäl att frånga detta ställningstagande från riksdagens sida har knappast presenterats. Om ändå en förlängning av preskriptionstiden anses böra övervägas bör tiden inte utsträckas längre än till 15 år, vilket även lagrådet i det tidigare lagstiftningsärendet ansett vara den längsta preskriptionstiden som bör komma ifråga (prop. 1976/77:5 s. 245 f).

Ett spørsmål som bör övervägas är om det överhuvudtaget visat sig finnas ett verkligt behov av en förlängd preskriptionstid. Det synes inte närmare ha undersökts om det förekommit eller kan tänkas bli vanligt med fall där inte nuvarande preskriptionstid om tio år är tillräcklig.

Enligt min mening bör alltså någon ändring i preskriptionsbestämmelserna inte göras. I vart fall bör längre preskriptionstid än 15 år ej komma i fråga.

Om det ändå anses erforderligt att införa en förlängd preskriptionstid

145

kunde det övervägas att införa en helt annan preskriptionsreglering. Utgångspunkten skulle vara tiden för skadans yppande och preskription skulle inträda kort tid därefter, förslagsvis tre år. Därutöver skulle gälla en absolut preskriptionsgräns exempelvis femton år efter den skadegörande handlingen.

En annan tänkbar möjlighet vore att låta skador av här avsett slag ersättas genom ett sådant sekundärt fondsystem som utredningen ställt sig positiv till.

Slutligen vill jag i denna del, därest preskriptionstidens längd utökas, föreslå att bestämmelserna härom begränsas till skador på grund av vatten-, luft- eller markförorening. Några bärande skäl att som utredningen föreslagit utöka tillämpningsområdet för en förlängd preskriptionstid till även andra områden har inte förebringats. Ett sådant förslag kräver att frågan ingående utreds. Jag vill också föreslå att därest preskriptionstidens längd utökas bestämmelserna härom tas in i miljöskadelagen och inte i preskriptionslagen. På så sätt markeras att det är fråga om ett undantag från eljest gällande regler om preskription.

7.2 Svea hovrätt:

Ehuru hovrätten anser sannolikt, att en förlängning av preskriptionstiden skulle få endast ringa praktisk betydelse, tillstyrker hovrätten i princip utredarens förslag. Med hänsyn till önskemålet om enhetlighet i lagstiftningen förordar hovrätten emellertid att, efter mönster av atomansvarighetslagen, preskriptionstiden sätts till 20 år. Skäl kan vidare tala för att från denna lag överta även bestämmelsen om skyldighet att anmäla anspråk inom tre år.

7.3 Stockholms tingsrätt:

Som utredningen framhållit kan de nuvarande preskriptionsreglerna leda till obilliga resultat. En förlängning av preskriptionstiden är därför påkallad.

Behovet av en förlängd preskriptionstid gör sig gällande i sådana fall i vilka effekterna av en skadegörande handling visar sig lång tid efter det handlingen företogs. Det är lätt att ge exempel på situationer i vilka en preskriptionstid om 25 år från handlingen ter sig fullt motiverad. Det kan här räcka med att peka på det ofta använda exemplet med giftfyllda tunnor, vilka på grund av en felaktig eller t.o.m. lagstridig förvaring korroderar efter många år och som därefter långsamt läcker ut sitt innehåll till den omgivande marken. I ett sådant fall kan mycket allvarliga skador, vilka står i klart och tydligt samband med handlingen, konstateras efter så lång tid som 25 år eller mer. Det är inte orimligt att den som vållat skadan i ett sådant fall får bära ett ekonomiskt ansvar härför även om lång tid förflutit.

Man kan också med lätthet konstruera exempel på situationer i vilka de skadelidande visserligen har behov av en längre preskriptionstid än 10 år men i vilka det alltid framstår som rimligt att den vars verksamhet utpekas skall bära det ekonomiska ansvaret under så lång tid som 25 år. Man kan

som exempel ta det fallet, att ett företag inrättar sin verksamhet så att den enligt allmän uppfattning inte skall medföra några miljörisker. Efter ett antal år har vetenskapen funnit att ett visst ämne eller en viss koncentration av ett ämne, i motsats till vad man tidigare ansett, kan ge upphov till allvarliga personskador på lång sikt. I ett sådant fall kan de skadelidandes intresse av en så lång preskriptionstid som 25 år inte utan vidare anses väga tyngre än företagets intresse av att eventuella ersättningsanspråk skall framläggas inom en rimligt kort tid.

I de fall i vilka den ersättningsgilla skadan uppkommer samtidigt med eller kort efter den skadevållande handlingen föreligger inte något behov av en långvarig preskriptionstid. I sådana fall kan t.o.m. den nuvarande tioåriga preskriptionstiden anses vara sakligt omotiverad.

När man överväger frågan om en förlängning av preskriptionstiden för fordringar på grund av miljöskador måste man också beakta att båda parter i en skadeståndstvist kan drabbas av stora bevissvårigheter när det förflutit en lång tid mellan den handling som utpekas och iakttagandet av den aktuella skadan. Risken för att en skadeståndstalan avgörs mer av rent processuella än av faktiska förhållanden torde öka avsevärt ju längre tid som har gått sedan den åberopade handlingen vidtogs. En annan omständighet som bör beaktas i detta sammanhang är att det innebär en stor olägenhet, inte minst ur försäkringssynpunkt, för den som bedriver en miljöfarlig verksamhet att eventuella skadeståndskrav inte preskriberas som andra fordringar efter 10 år. Betydelsen av att preskriptionstiden förlänges minskar också därigenom, att det i ökad omfattning kommer att inträffa att det inte finns någon som kan ställas till ansvar för en skadegörande handling.

Tingsrätten är positiv till en förlängning av preskriptionstiden för fordring på grund av personskada som orsakats av miljöfarlig verksamhet.

Emellertid bör det av de skäl som anförts ovan enligt tingsrättens mening finnas en regel som förhindrar att en skadelidande framställer sitt krav lång tid efter det att han vet att en skada föreligger och vem som vållat den. Tingsrätten tillstyrker därför att preskriptionstiden utsträcks till 25 år men att man också föreskriver att anspråk skall framställas inom viss kortare tid, förslagsvis tre år, från det den skadelidande fick eller med iakttagande av skäligen aktsamhet borde ha fått vetskap om skadan och om vem som vållat den.

Tingsrätten vill i detta sammanhang peka på en svårighet som kan uppkomma vid tillämpningen av preskriptionsregler på miljöskadeområdet oavsett om preskriptionstiden är 10 eller 25 år. Det gäller frågan om när preskriptionstiden börjar löpa beträffande anspråk som grundas på att en skada orsakats av en fortlöpande verksamhet. Man kan som exempel ta en person som under tjugo års tid arbetat i en miljö som är ovanligt störd av buller och avgaser från omgivande trafik. Nio år efter det han slutat sitt arbete konstateras att han lider av skador, vilka kan hänföras till den olämpliga arbetsmiljön. Av de tjugo år under vilka han utsatts för den miljöfarliga verksamheten ligger alltså 19 före den tioårsperiod, som enligt nu gällande regler utgör preskriptionstiden. Frågan om skadeståndskravet skall anses preskriberat till 19/20 eller om preskriptionstiden skall räknas

från den dag den skadelidande lämnade sitt arbete synes inte ha behandlats i doktrin eller praxis. Problemet aktualiseras närmast av den föreslagna lydelsen av 3 § i förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen. Enligt denna skall preskriptionstiden räknas från dagen för den skadegörande handlingen. En sådan dag låter sig ofta inte bestämmas när det gäller skador på grund av miljöfarlig verksamhet.

Utredningens förslag att den längre preskriptionstiden bör tillämpas också på äldre skadeståndsfordringar, om dessa inte är preskriberade när lagstiftningen träder i kraft, kan ej godtas av tingsrätten. De skäl som åberopas härför är föga övertygande och kan inte uppväga de olägenheter som skulle följa av en sådan ordning. Den retroaktiva effekten av en sådan ordning kan kritiseras på principiella grunder. Tingsrätten vill dessutom peka på de försäkringsmässiga problem som synes uppkomma. Försäkringspremierna har hittills beräknats med utgångspunkt i en tioårig preskriptionstid. En förlängning av preskriptionstiden för redan uppkomna fordringar medför en förhöjd risk ur försäkringssynpunkt. Denna förhöjda risk måste kompenseras genom högre premier. Framtida försäkringstagare får därigenom erlägga skillnaden mellan den premie som borde ha utgått med hänsyn till en 25-årig preskriptionstid och den som betalats av de försäkringstagare som drabbas av förlängt skadeståndsansvar.

Tingsrätten anser således att de nya preskriptionsreglerna, oavsett om dessa får det innehåll utredningen föreslagit eller det som tingsrätten förordat, inte skall påverka skadeståndsfordringar som redan uppkommit.

7.4 Försvarets civilförvaltning:

Vad gäller den föreslagna ändringen i preskriptionslagen hyser civilförvaltningen viss förståelse för utredningens motiv härför, men ämbetsverket vill ändå ifrågasätta lämpligheten i att på detta skönsmässiga sätt – särskilt mot bakgrund av den föreslagna bevislättningen – förlänga preskriptionstiden för vissa skadetyper. Civilförvaltningen får här bl.a. peka på att regeln kommer att medföra att man i framtida tvister tvingas att värdera muntlig bevisning som i sämsta fall rör upp till 25 år gamla minnesbilder. Värdet av sådan bevisning kan naturligtvis allvarligt ifrågasättas.

Dessutom, kan det förväntas att i tvister som rör äldre förhållanden, svårigheter med att överhuvud förebringa bevisning kommer att uppstå. Visserligen kan det skriftliga materialet bevaras under lång tid, men erfarenheten säger att ofta nog erfordras även muntlig bevisning till hjälp vid tolkningen av det skriftliga materialet. Civilförvaltningen får därför förorda en 10-årig preskriptionstid som – ur bevishänseende – även den kan vara alltför lång.

I likhet med vad som anförs i det till utredningen bifogade särskilda yttrandet vill civilförvaltningen även ifrågasätta om inte utredningen här gått utöver dess direktiv i och med att även produktskador skulle komma att omfattas av den förlängda preskriptionstiden.

Medan de i förslaget till miljöskadelag upptagna reglerna om strikt ansvar och om bevisning väsentligen innefattar uttryck för betraktelsesätt som redan satt sin prägel på rättspraxis avser förslaget till ändring i preskriptionslagen ett djupt och till sina praktiska verkningar svåröverskådligt ingrepp i gällande rätt.

Att den som ådragit sig skada på sin hälsa inte bör vara avskuren från rätt till ersättning därför att skadan inte visat sig – och ersättningskravet därmed inte kunnat göras gällande – förrän efter utgången av den för fordringar i allmänhet gällande preskriptionstiden om tio år, därom torde några meningsskiljaktigheter knappast råda. Det är emellertid inte fördensskull givet att den skadelidandes intresse bör tillgodoses genom en förlängning av preskriptionstiden.

Såsom utredningen framhåller tillgodoser preskriptionsinstitutet också väsentliga intressen på gäldenärssidan. Även vad som brukar benämnas allmänna omsättningens intresse kan åberopas för preskriptionsinstitutet. Rättstryggheten i största allmänhet förutsätter att ingen skall behöva räkna med skulder som inte blir föremål för krav inom tid då det fordringsgrundande förhållandet enligt allmänna betraktelsesättet ännu kan sägas bevara en naturlig och obruten anknytning till nuet. Man kan i preskriptionsinstitutet spåra en omsorg om stabiliteten i rättslivet nära besläktad med den som på ett annat rättsområde ligger till grund för institutet hävd.

Det utmärkande för de nu aktuella miljöskadorna – och vissa produkt-skador – är deras natur av först efter lång tid uppträdande biverkningar av förfaranden som inte behöver ha varit otillåtna – i många fall tvärtom uppfattats som nyttiga – då de förekom. Vad som mera än annat framkallar de problem som utredningen haft att överväga är svårigheten, ofta omöjligheten, att förutse dessa biverkningar. Utredningen anför själv – på tal om adekvanskravet (s. 165) – att teknikens utveckling gett möjlighet att urskilja orsakssammanhang som tidigare inte uppfattats och påvisa förut okända skademöjligheter. På tal om försäkrings- och fondlösningar framhåller utredningen att skadeutvecklingen är helt oviss (s. 240) och betecknar som ett särskilt bekymmer att man måste ta hänsyn till skadeverkningar i en avlägsen framtid av orsaker som nu är ofullständigt utredda (s. 239). Frågan anmäler sig i detta perspektiv om inte själva karaktären av "förorening" många gånger måste blir resultatet av en bedömning i retrospekt i funktion av de först långt fram i tiden uppträdande skadebringande biverkningarna. Man synes också böra räkna med att över en period så lång som tjugofem år betraktelsesättet i fråga om vad som är att anse som "störning" liksom beträffande vad som bör tålas med hänsyn till orts- och allmänvanligheten kan undergå förskjutningar som inte är möjliga att förutse.

De sålunda berörda problemen, vilka utredningen åberopat som skäl till att inte nu förorda någon lösning inom ramen för ett försäkrings- eller fondsystem, blir inte mindre svåra att bemästra för företag och enskilda om de övervältras på dem inom ramen för en skadeståndsrättslig lösning.

I perspektivet av en tjugofemårig preskriptionstid får man räkna med

avsevärda förändringar i den skadeståndsansvariges situation. När det gäller bolagen måste man sålunda hålla i minnet att många, framför allt mindre, kommer att avvecklas under perioden innan sådana omständigheter yppas som ger anledning att ta någon skadeståndsplikt i beräkning. Genom kallelse på okända borgenärer prekluderas därvid okända fordringar av den art det här är fråga om oberoende av preskriptionstidens längd. Detsamma sker vid upplösning av ekonomisk förening. Vidare kan dödsbo ta möjligheten till kallelse på okända borgenärer i anspråk för att frigöra sig från okända fordringar. Det kan antas komma att ske i större omfattning än hittills om utredningens förslag genomförs. I samma mån som preklusionsförfarande är föreskrivet eller möjligt minskar naturligtvis värdet av preskriptionstidens förlängning. En inte helt obetydlig godtycklighet i verkan av det rättsskydd som eftersträvas med förslaget synes kunna bli följden härav. Situationen kan naturligtvis uppstå också under gällande kortare preskriptionstid men problemet får onekligen ett större omfång om preskriptionstiden förlängs till tjugofem år. Utredningen har inte behandlat frågan om möjligheten av ett försäkringsskydd till förmån för okända skadelidande oberoende av att fordringsrätten mot den skadeståndsansvarige prekluderas.

Ett bolag kan under en tjugofemårsperiod undergå så avsevärda förändringar med avseende på ändamål, verksamhetsformer, aktiekapital, ägarintressen och annat att man kan ifrågasätta om det till sist bevarar mera än en ur aktiebolagsregistret härledd formell identitet med det bolag i vars verksamhet det förfarande förekom som åberopas till grund för skadeståndsskyldigheten. Bolaget kan t.o.m. ha varit vilande under en icke obetydlig mellantid. Att vid bolagsöverlåtelse och fusion nödgas inväga risken av obestämbara latent skadeståndsförpliktelser härrörande ur förhållande så långt tillbaka som det enligt förslaget kan bli fråga om synes inte i alla delar väl förenligt med omsättningsens intresse för såvitt inte tillfredsställande försäkringsmöjligheter erbjuds.

I fråga om försäkringsmöjligheter bör det observeras att försäkringsbehovet i varje enskilt fall måste bedömas mer eller mindre "in blanco" eller på måfå. Det typiska – det som nu försätter den skadelidande i ett så utsatt läge – är ju att det rör sig om inte bara okända och oförutsebara effekter med fördröjd utlösning utan kanske väl så ofta om förhållandevis tidiga effekter, vilkas samband med visst förfarande emellertid blir sannolikt kanske först efter inemot tjugofem års ytterligare utveckling av vetenskap och teknik. Man kan befara att många företagare, framför allt sådana med mindre företag, kan komma att missta sig på sitt försäkringsbehov – av just den ovisshet som gör försäkringsskyddet önskvärt.

Utredningen synes ha förbigått de inte alldeles okomplicerade spörsmål som sammanhänger med möjligheten av preskriptionsavbrott vid en förlängning av preskriptionstiden till tjugofem år. Antas utredningens förslag påkallar det i alla händelser översyn av bestämmelsen i 6 § preskriptionslagen.

Utredningen uttalar uppfattningen att de mycket sena krav som förlängningen av preskriptionstiden tar i sikte torde vara sällsynta (s. 245) och att man knappast har att räkna med någon nämnvärd ökning av ersättnings-

kraven (s. 197). Det är svårt att se vad utredningen har för stöd för dessa antaganden, helst som utredningen samtidigt betonar att skadeutvecklingen är helt oviss (s. 240), vilket ju f.ö. ingår som ett väsentligt element i de grundläggande motiven för lagstiftningen. Utredningen förmodar att bevisvårigheterna också med de nya reglerna om bevisning kommer att vara så stora att antalet anspråk begränsas av den anledningen (s. 244). Skall något antagande göras om effekten av de nya bevisreglerna i funktion av preskriptionstidens förlängning är det snarare det motsatta. Den ökade svårigheten för en svarandepart att med försvarliga krav på tillförlitlighet förutse bevisläget i en rättegång är utan tvekan ägnad att exponera honom för påtryckningar till uppgörelse i svagt underbyggda saker vilket i sin tur lär bereda marken för en ökning av antalet anspråk. Exponeringen accentueras genom utredningens förslag till ändring i rättshjälpslagen i så motto som ändringen kan leda till en ökning av den totala rättegångskostnad en svarande riskerar om han tappar målet. I mål om produktskador kan en kärandepart därtill dra fördel av den omständigheten att en omfattande process kan hota att bringa produkten i vanrykte och omintetgöra dess marknadsvärde oberoende av utgången i målet. Man kan inte bortse från möjligheten att denna mekanism varit i verksamhet i mål som redan förekommit i landet. Det vill förefalla som om utredningen bort i sammanhanget något närmare överväga innebörden för framtiden av en redan skönjbar tendens på sina håll till mindre väl underbyggd processföring i kärandeställning, stundom på gränsen till det chikanösa, i mål av hithörande beskaffenhet.

Det anförda synes leda till att en skadeståndsrättslig lösning sådan som utredningen föreslår inte utan allvarliga olägenheter låter sig infoga i perspektivet av en tjugofemårig preskriptionstid. Vid övervägande av utredningens förslag är det svårt att komma ifrån att en lösning av ersättningsrättslig konstruktion, dvs. någon form av försäkrings- eller fondlösning innefattar möjlighet till en ändamålsenligare reglering för tillgodoseende av de skadelidandes ovedersägliga intresse att inte genom preskription bli utan reella förutsättningar att erhålla ersättning för miljö- och produktskador vid fördröjd utlösning eller vid fördröjd möjlighet till fastställelse av relevant orsakssamband.

7.6 Fiskeristyrelsen:

Utredningen föreslår en förlängd preskriptionstid för personskada till 25 år mot den nuvarande allmänna preskriptionstiden på tio år. Verkningarna av en miljöfarlig verksamhet kan, som styrelsen anført ovan, komma att visa sig först långt efter den skadegörande handlingen. Detta gäller dock inte bara personskador, som av utredningen exemplifieras med att man ätit kvicksilverförgiftad fisk, utan även saksador såsom skada på fiskbestånden. Fiskerintendenten i mellersta distriktet har även påpekat skador genom s. k. psykisk immission som drabbat fiskarna genom köpmotstånd. Fiskeristyrelsen anser därför i likhet med fiskerintendenten i östra distriktet att den förlängda preskriptionstiden bör gälla också skada på enskilt och allmänt fiskeintresse.

Vad sedan anføres av "utredningen" under punkt 6, sammanfattningen, att många miljöskador, särskilt genom föroreningar, framträder långt efter den skadegörande handlingen, är en företeelse vilken är till stor förtret i vad avser fiskefrågor speciellt i samband med överutsläpp. Exempelvis händer det att en industri gör ett överutsläpp i samband med reproduktionstiden för ett begärligt fiskslag, inom vilket en hel årsklass vilken är under romutvecklingsstadiet kan slås ut. Fiskarna märker inte denna skada förrän om 3 å 4 år, då årsklassen ifråga är fångstbar. Ofta kamoufleras sådana utsläpp i det att utsläppen som inte har med naturliga fluktuationer att göra, kanske inte upptäcks förrän långt senare i samband med statistiksammanställning o. dyl. "Utredningen" tar här upp frågan om preskribering och föreslår en preskriptionstid på 25 år räknat från den skadegörande handlingen i vad gäller främst personskador. Här kan tänkas, att man, där det inte direkt gäller personskador, inför differentierade tider i anslutning till bedömd tidsmöjlighet att upptäcka uppkommen skada eller i varje fall får processuell möjlighet att göra en sådan bedömning beroende på omständigheterna från fall till fall.

Fiskeriintendenten i nedre södra distriktet:

En annan förändring av värde är förlängningen av preskriptionstiden till 25 år. Många effekter som orsakas av t.ex. anrikning i sediment eller biota kan ge utslag i form av påtagliga skador först efter lång tid.

Fiskeriintendenten i östra distriktet:

Eftersom det ofta kan ta lång tid innan en miljöskada framträder i full utsträckning bör föreslagen ändring av preskriptionslagens 3 § gälla även miljöskada på enskilt eller allmänt fiskeintresse. Preskriptionstiden för sådan skada bör vara 25 år.

7.7 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Välbetänkt är också förlängningen av preskriptionstiden från 10 till 25 år. Detta är värdefullt, eftersom vissa sjukdomar som orsakas av miljöfaktorer, t.ex. cancer, framträder först efter lång tid.

Skiljaktig mening:

Utredningen föreslår en förlängning av preskriptionstiden från 10 till 25 år. En sådan preskriptionstid finns inte i något annat civilrättsligt sammanhang. Det kan ej vara välbetänkt med en sådan specialbestämmelse. Länsstyrelsen ställer sig därför tveksam till denna förlängning.

Handelskammaren ställer sig avvisande till en förlängning av preskriptionstiden till 25 år. Utredningen har enligt kammarens mening inte redovisat något godtagbart skäl för en så kraftig förlängd preskriptionstid. Någon motsvarighet finns inte inom något annat lagstiftningsområde. Snarare har tendensen varit att förkorta den tidigare gällande tioårspreskriptionen. Förutom de ökande kraven på dokumentation och uppgiftshantering som drabbar företagen är risken stor att i stort sett all personal vid företagen omsätts under perioden, vilket leder till att eventuella skadestandsfrågor kommer att få handläggas av personer som saknar varje egen kännedom om frågan.

7.8 Sveriges advokatsamfund:

Samfundet delar utredningens uppfattning om behovet av förlängd preskriptionstid vid personskada. Den föreslagna ändringen i preskriptionslagen begränsas emellertid inte till skadestandsfordringar enligt den föreslagna miljöskadelagen utan avser även annan kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan. Förslaget innebär alltså dessutom att en längre preskriptionstid införs bl. a. på produktansvarsområdet. Med hänsyn till vad utredningen utvecklat angående försäkrings- och fondlösningar och till att det inte föreligger någon särskild lagstiftning på produktansvarsområdet är det enligt samfundets mening riktigast – från såväl principiell som praktisk synpunkt – att frågorna angående preskriptionstid och utformningen av ersättningssystemet i dessa delar blir föremål för övervägande i ett sammanhang. Samfundet föreslår därför att frågan om preskriptionstidens förlängning får anstå tills vidare i avvaktan därpå.

Skulle likväl en regel om förlängd preskriptionstid redan nu införas, bör den på sätt som anvisades i proposition 1979/80:119 om preskriptionslag m. m. (s. 42) införas i miljöskadelagen och begränsas att gälla ersättning enligt denna.

Utredningen föreslår vidare att den längre preskriptionstiden skall tillämpas också på äldre skadestandsfordringar, om dessa inte är preskriberade när lagstiftningen träder i kraft. Samfundet motsätter sig utredningens förslag att den förlängda preskriptionstiden ges retroaktiv verkan. Samfundet är principiellt motståndare till retroaktivitet i lagstiftningen. Det är en för rättsordningen och det ekonomiska livet grundläggande förutsättning att effekter och risker av en handling skall tillförlitligt kunna bedömas på grundval av de rättsregler som gäller när rättshandlingen företas. Effekterna av den av utredningen nu föreslagna retroaktiva förlängningen av preskriptionen för företag och andra som bedriver eller bedrivit verksamhet som omfattas av lagförslaget är svåra att överblicka. Det får ses som en brist i utredningen att denna fråga inte alls blivit belyst. Det av utredningen anförda skälet för retroaktivitet att det "i annat fall skulle dröja tio år innan reformen alls får betydelse och tjugofem år innan den får full effekt" (s. 200) kan inte anses tillräckligt bärkraftigt för ett så drastiskt ingrepp i existerande rättsförhållanden.

Som utredningen framhållit kan skäl tala för en förlängning av preskriptionstiden när det gäller sådana personskador vid vatten-, luft- och markföroreningar som är av den arten att det ej — när de visar sig — är uppenbart att de orsakats av viss miljöfarlig verksamhet. Här avses personskador som orsakats av långtidsverkande faktorer. En förlängning av preskriptionstiden är emellertid i sig inte någon garanti för att den som drabbats av en miljöskada alltid erhåller ersättning för denna. Särskilt mot slutet av preskriptionstiden kan svårbedömda bevisituationer uppkomma. Även i övrigt torde det vara förenat med komplikationer att införa en förlängning av preskriptionstiden. Den av utredningen föreslagna preskriptionstiden 25 år är i sig en mycket lång tid. Som jämförelse kan nämnas att läkemedelsförsäkringen, som berör ett näraliggande område, har en preskriptionstid av 15 år.

Lagrådets uttalande i samband med arbetet på en ny preskriptionslag (prop. 1976/77:5) om en 15-årig preskriptionstid på detta område bör även framhållas i detta sammanhang. En förlängning kan framstå som motiverad när det gäller kemiska produkter som är biologiskt verksamma och där skadan kanske visar sig först lång tid efter det att den miljöfarliga verksamheten eller den skadliga inverkan upphört. Vid momentana skador eller om skadorna orsakas av plötsliga utsläpp är förutsättningarna annorlunda; i dessa fall saknas anledning att frånga den nu gällande 10-åriga preskriptionstiden. Förslaget att införa en tjugofemårig preskriptionstid framstår därför enligt riksförbundets mening som alltför långtgående. Riksförbundet vill nedan framhålla vilka svårigheter som, allmänt sett, kan vara förenade med en förlängning av preskriptionstiden.

För att en förlängning av preskriptionstiden skall vara meningsfull från allmän synpunkt är det en förutsättning att den skadelidande, särskilt i detta fall anspråk på skadestånd framställs mot slutet av preskriptionstiden, har möjlighet att styrka förekomsten av en störning och ett orsaks-samband mellan störningen och skadan. En alltför lång preskriptionstid medför således betydande bevisproblem. Även med en bevisregel som den som föreslagits i 2 § uppkommer betydande svårigheter.

En frågeställning som knyter an till den av utredningen upptagna frågan om en försäkrings- eller fondlösning, såvitt avser möjligheterna att garantera den skadelidande rätt till ersättning, är vilket skydd den skadelidande har om det skadevällande företaget har den särskilda miljöskadeförsäkring som för närvarande kan tecknas. Enligt den rådande principen på detta område krävs för att försäkringen skall ersätta miljöskador att försäkringen gäller när skadan anmäls (claims made). En försäkringslösning enligt denna modell ger enligt de förutsättningar som gäller idag, ett skydd endast så länge som det skadevällande företaget består och betalar försäkringspremien; försäkringsskyddet gäller i dessa fall således inte anspråk som framställs först efter det att ett företags verksamhet och premiebetalning upphört.

De konventionella försäkringslösningar (ansvarsförsäkringar) som idag finns på företagsförsäkringens område täcker endast en del av de risker

som finns med i bilden vid miljöfarlig verksamhet. Ansvarsförsäkringen täcker således endast plötsliga och oförutsedda händelser, t.ex. skada genom plötsligt utströmmande gas.

En utvidgning av den konventionella ansvarsförsäkringen så att den skulle omfatta även skador uppkomna genom långtidspåverkan är av åtskilliga skäl svår att genomföra. Den särskilda miljöskadeförsäkringen står emellertid till buds. Med nödvändighet, bl.a. av hänsyn till kravet på erforderlig fondbildning för framtida fullgörande av gjorda åtaganden, blir premiekostnaderna för denna försäkring betydande. Rent allmänt kan sägas att en måttlig förlängning av preskriptionstiden medför en avsevärd premiehöjning; i vissa fall kan det bli uppenbara svårigheter att överhuvudtaget nå en försäkringslösning.

Varje försäkringsgivare måste gardera sig för det ersättningsansvar som i en oviss framtid kan uppkomma på grund av den verksamhet som drivits under den tid försäkringarna varit i kraft. En annan praktisk svårighet är att en försäkringstagare som driver viss verksamhet inte torde vara beredd att erlagga någon nämnvärd premie för en verksamhet som han – måhända med stöd av de miljövårdande myndigheterna – ej upplever som särskilt riskabel. Konsekvensen härav blir lätt att försäkringar endast tecknas av sådana företag där en miljöskaderisk bedöms kunna föreligga och ej av andra. Miljöskaderiskpremierna tenderar därför att bli så höga att de verkar avskräckande för andra verksamheter där miljöskaderisken kanske finns – men ej ter sig sannolik med hänsyn till vad som vid den tiden är känt.

Den föreslagna preskriptionsregeln avser personskador. Emellertid är – enligt förslaget – regeln inte begränsad till skadeståndsfordran enligt miljöskadelagen utan den avser även annan kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan. Denna utvidgning innebär i praktiken ett införande av en längre preskriptionstid på såväl arbetsskade- som produktansvarsområdet. Även om miljörätten har åtskilliga beröringspunkter med andra områden, anser riksförbundet det vara otillfredsställande att i samband med en utredning i fråga om en mycket begränsad del av skadeståndsrätten införa en inom hela denna generellt verkande preskriptionsregel utan att ha belyst vilka konsekvenser en sådan utvidgning skulle medföra inom områden som ej varit föremål för utredningens analys.

Mot bakgrund av vad utredningen anfört i avsnittet angående försäkrings- och fondlösningar och med beaktande av att det inte föreligger någon särskild lagstiftning på produktskadeområdet framstår det som naturligt att i ett sammanhang söka lösa de frågor som är gemensamma på dessa båda områden. Det bör framhållas att uppkomstmekanismen kan vara densamma vid nu angivna produktansvarsskador som vid miljöskador.

Från såväl principiell som praktisk synpunkt framstår det som lämpligt att överväganden i dessa nu nämnda frågor bör ske gemensamt. Starka skäl talar därför enligt riksförbundets mening för att frågorna om preskriptionstid och utformningen av ett ersättningssystem på förevarande område blir föremål för lagstiftarens överväganden i ett sammanhang.

Det sagda innebär således inte något hinder mot att med bibehållande av

Under alla förhållanden är riksförbundet av den uppfattningen att utredningen borde ha närmare berört vilka miljörättsliga regler som gäller på kontinenten samt undersökt frekvensen av anmälda miljöskadefall under sista hälften av den gällande preskriptionstiden i några representativa länder och de ekonomiska följderna av den gällande lagstiftningen. I t.ex. Frankrike, Belgien och Holland är den skadeståndsrättsliga preskriptionstiden i allmänhet 30 år och, såvitt riksförbundet vet, har i dessa länder ett mycket begränsat antal miljöskadeanspråk framställts.

Riksförbundet vill slutligen ifrågasätta lämpligheten av att – såsom föreslås i övergångsbestämmelserna – låta den nya regeln bli tillämplig även på skador som inträffat före den nya lagens ikraftträdande.

7.10 Folksam:

Folksam delar utredningens uppfattning att det ur de skadelidandes synpunkt är skäligt med en utsträckt preskriptionstid för berörda miljö- och produktskador. Från försäkringssynpunkt kommer dock den långa preskriptionstiden att innebära viss kostnadsökning för berörda försäkringar. Också för industrier och andra verksamheter som kan orsaka skada av detta slag innebär 25 års preskriptionstid komplikationer. Å andra sidan medför den långa tiden svårigheter för den skadelidande att styrka orsaksambandet när det gäller mycket sena skador. Även om intresset att ge skadelidande bästa möjliga skydd är mycket starkt måste kostnaderna och övriga komplikationer uppmärksammas vid utformningen av den nya preskriptionsregeln.

7.11 Försäkringsjuridiska föreningen:

Utredningens förslag att förlänga preskriptionstiden till 25 år från den skadegörande handlingen för skador orsakade av vissa föroreningar samt genom kemisk och liknande inverkan kan inte godtas. I och för sig är det givetvis angeläget att en skadelidande får ersättning för liden skada. Det torde emellertid vara ytterligt svårt att efter så lång tid som 25 år med säkerhet fastlägga skadeorsaken. Mot bakgrund av den lindrade bevisbördan synes det blir en överhängande risk för att fel person ådöms skadeståndsansvar. Vidare torde bestämmelsen erfordra en mycket omfattande arkivering av bevismaterial för att kunna utreda och belysa skadeståndsanspråk i en avlägsen framtid. Det kan också leda till oacceptabla resultat exempelvis i de fall ett kemiskt preparat enligt noggranna forskningar betecknats som ofarligt men forskningarna efter 24 år befinnes oriktiga.

I specialmotiveringen till 3 § första stycket förslaget rörande ändring i preskriptionslagen anför utredningen (sid. 287 m) att om det i något fall skulle vara tvistigt om orsaken till skadan är sådan som bestämmelsen anger så får det anses vara den skadelidandes sak att "styrka" sitt påstående om att den längre preskriptionstiden skall gälla. Uttalandet framstår som svårförståeligt och svårörenligt med tillämpningen av den föreslagna

bevisregeln i 2 § förslaget till miljöskadelagen. Om det alltså enligt utredningens nyssnämnda uttalande skulle vara tvistigt att en personskada uppkommit till följd av exempelvis förorening, så kan således inte den ersättningskrävande räkna med att bestämmelsen om det betydligt sänkta beviskravet i 2 § i den föreslagna miljöskadelagen skall tillämpas utan här har den ersättningskrävande att i vanlig ordning fullt ut styrka sitt påstående om att luftföroreningen i fråga har försakat personskadan.

Det är värt att observera att utredningen föreslår att för alla vid lagens ikraftträdande icke preskriberade skadeståndsanspråk skall den längre preskriptionstiden gälla samtidigt som utredningen påpekar att en lag ej får ha retroaktiv verkan. Sådan verkan är precis vad som blir effekten av det framlagda förslaget.

7.12 Sveriges industriförbund:

Speciellt starka invändningar kan resas mot förslaget om preskriptionstidens förlängning till tjugofem år, vilket också innefattar förslag om en genomgripande förändring av produktansvaret till följd av kemisk – eller fysikalisk-kemisk inverkan. Att samtidigt föreslå en i lag reglerad generell lindring av beviskraven till förmån för skadelidande i de ofta mycket komplicerade orsakssammanhang, som gäller här, ger sammantaget lagförslaget en anmärkningsvärt stark prägel av godtycke.

Produktansvarskommitténs förslag till lagstiftning (SOU 1979:79, "Produktansvar II") innehöll bl. a. en särskild preskriptionsregel. Betänkandet har som bekant inte lett till någon lagstiftning. Justitiedepartementet har uttalat att man avser att invänta motsvarande lagstiftningsarbete inom Europeiska Gemenskapen. Lagstiftningsarbete avseende produktsansvar pågår också i enskilda länder. Rättsutvecklingen i fråga om ansvar för skador orsakade av produkter med skadebringande egenskaper är således mycket osäker. Att under sådana förhållanden införa en särskild, svensk preskriptionsregel för vissa produktskador förefaller förhastat. Den aktuella situationen är tillräckligt skäl för att avföra frågan om preskription för produktskador, som dessutom inte omfattas av direktiven, från det föreliggande förslaget.

Preskriptionsfrågan för produktansvar måste bedömas i sin helhet i samband med att man tar ställning till hela produktansvarsfrågan.

Förslaget att förlänga preskriptionstiden för miljöskador är otillfredsställande underbyggt. Det är utomordentligt väsentligt att svensk lagstiftning beträffande preskription ur konkurrenssynpunkt harmonierar med utlandets motsvarande lagstiftning.

7.13 Lantbrukarnas riksförbund (LRF):

LRF delar utredningens uppfattning att behov av förlängd preskriptionstid kan föreligga vid miljöskador. Emellertid innebär utredningens förslag till ändring av preskriptionslagen att preskriptionstiden förlängs också för skadetyper utanför miljöskadeområdet. Effekten härav har inte redovisats i

7.14 Byggherreföreningen:

Förslaget om den till 25 år förlängda preskriptionsfristen får knappast någon praktisk betydelse för byggnadsverksamhet, eftersom den endast avser personskador, som beror på störningar av en typ, som byggnadsverksamhet ej framkallar. Föreningen är emellertid kritisk gentemot den föreslagna förändringen dels beroende på att fristens längd tycks ha bestämts synnerligen skönsmässigt, dels beroende på att den föreslås att gälla retroaktivt.

7.15 Stockholms kommun:

Stadskansliets juridiska avdelning:

Utredningens förslag att förlänga preskriptionstiden till 25 år från den skadegörande handlingen för skador orsakade av vissa föroreningar samt genom kemisk och liknande inverkan kan inte godtas. I och för sig är det givetvis angeläget att en skadelidande får ersättning för liden skada. Det torde emellertid vara ytterligt svårt att efter så lång tid som 25 år med säkerhet fastlägga skadeorsaken. Mot bakgrund av den lindrade bevisbördan synes det bli en överhängande risk för att fel person ådöms skadeståndsansvar. Vidare torde bestämmelsen erfordra en mycket omfattande arkivering av bevismaterial för att kunna utreda och belysa skadeståndsanspråk i en avlägsen framtid. Det kan också leda till oacceptabla resultat exempelvis i de fall ett kemiskt preparat enligt noggranna forskningar betecknats som ofarligt men forskningarna efter 24 år befinnes oriktiga.

I specialmotiveringen till 3 § första stycket förslaget rörande ändring i preskriptionslagen anför utredningen (sid. 287 m) att om det i något fall skulle vara tvistigt om orsaken till skadan är sådan som bestämmelsen anger så får det anses vara den skadelidandes sak att "styrka" sitt påstående om att den längre preskriptionstiden skall gälla. Uttalandet framstår som svårförståeligt och svårförenligt med tillämpningen av den föreslagna bevisregeln i 2 § förslaget till miljöskadelagen. Om det alltså enligt utredningens nyssnämnda uttalande skulle vara tvistigt att en personskada uppkommit till följd av exempelvis luftförorening, så kan således inte den ersättningskrävande räkna med att bestämmelsen om det betydligt sänkta beviskravet i 2 § i den föreslagna miljöskadelagen skall tillämpas utan här har den ersättningskrävande att i vanlig ordning fullt ut styrka sitt påstående om att luftföroreningen i fråga har förorsakat personskadan.

Det är värt att observera att utredningen föreslår att för alla vid lagens ikraftträdande icke preskriberade skadeståndsanspråk skall den längre preskriptionstiden gälla samtidigt som utredningen påpekar att en lag ej får ha retroaktiv verkan. Sådan verkan är precis vad som blir effekten av det framlagda förslaget.

Den generella förlängning av preskriptionstiden som här föreslås går enligt föreningens uppfattning för långt. Den föreslagna preskriptionstiden om tjugofem år kan endast vara sakligt motiverad i sällan förekommande undantagsfall. I övrigt är förslaget orimligt. Konsekvenserna av en sådan förändring är svåröverblickbara särskilt kombinerad med en bevislättning. En förändring på förslaget sätt måste ovillkorligen återverka i såväl standardavtal som på byggkostnaderna.

7.17 Svenska kommunförbundet:

Utredningen föreslår införande av en 25-årig preskriptionstid för personskada till följd av vatten-, mark- och luftförorening samt kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan. I den föreslagna lagtexten anges också klart vilken utgångspunkt som ska gälla för preskriptionstidens beräkning. Sistnämnda klarläggande är naturligtvis bra men den föreslagna 25-årstiden inger starka betänkligheter. Styrelsen är väl införstådd med att en preskriptionstid på 10 år från den skadegörande handlingen kan medföra rättsförlust för den som drabbas av miljöskada, eftersom lång tid kan förflyta innan skadan visar sig. Dessa fall torde dock vara ytterligt sällsynta. Risken för den skadelidandes rättsförlust måste också trots allt vägas mot de betydande nackdelar som en förlängning av preskriptionstiden kommer att medföra. Att vi i vår lagstiftning sedan långliga tider haft en preskriptionstid på högst 10 år är ju inte något som förekommit utan anledning. De skäl som funnits för en 10-årig preskriptionstid är gångbara än idag och de gör sig gällande även på miljöskadeområdet. Det får anses närmast ogörligt att med tillräcklig grad av säkerhet föra bevisning om vad som hänt för exempelvis 24 år tillbaka. Man kan också befara att behövliga utredningar i dylika "gamla" rättegångar skulle föranleda oerhört stora kostnader.

Styrelsens inställning till en 25-årig preskriptionstid påverkas naturligtvis också av den föreslagna lättningen i beviskravet. Kombinationen av dessa två lagändringar uppfattar styrelsen som mycket riskabel.

Risken för att den skadelidande drabbas av rättsförlust vid en fortsatt 10-årig preskriptionstid kontra olägenheterna av en förlängd preskriptionstid utgör ett dilemma som är svårt att finna någon lämplig lösning på. Styrelsen anser emellertid att övervägande skäl talar för att en 25-årig preskriptionstid inte bör införas.

7.18 Landsorganisationen i Sverige (LO):

LO vill kraftigt understryka behovet av en utsträckt preskriptionstid för fördröjda skadeföljder på grund av arbetsmiljöpåverkan. Våra erfarenheter de sista åren på arbetsmiljöskadornas område, t.ex. påverkan av asbest och lösningmedel, pekar på att vi har att vänta skadefall där expositionen ligger långt tillbaka i tiden men där skadeföljderna uppkommer lång tid efter expositionens upphörande. Detta kan också förväntas bli fallet på

grund av påverkan av andra ämnen än de ovan nämnda. Motiven för en utsträckt preskriptionstid, nämligen en rimligare avvägning mellan den skadelidandes och skadevållarens intressen än det de nuvarande reglerna åstadkommer, har därför, enligt LO:s mening, riktigt bedömts av utredningen.

Emellertid har övergångsbestämmelserna fått en olycklig utformning. LO vill särskilt peka på följande förhållande. Trygghetsförsäkring för arbetsskada (TFA) övertog från och med 1974 alla fordringar på skadestånd som kunde riktas mot en arbetsgivare. Detta betyder, att alla arbetsskador som yppats efter 1974 regleras enligt TFA-försäkringen. Detta betyder i sin tur att enligt de nu gällande preskriptionsreglerna, inga skadestånd på grund av arbetsolycksfall eller arbetssjukdom kan resas efter 1984. Även om de föreslagna ändringarna i preskriptionslagstiftningen hinner träda i kraft före detta datum blir de föreslagna reglerna ett slag i luften.

För att kunna uppfylla betänkandets intentioner bör därför övergångsbestämmelserna ändras så att reglerna får retroaktiv verkan.

I ett avseende bör lagrummets (3 § preskriptionslagen) lydelse omformuleras och preciseras. Utgångspunkten för beräkning av den tjugofemåriga preskriptionstiden sägs vara den skadegörande handlingen eller, vid underlåtenhet, den dag en viss åtgärd borde ha vidtagits. Emellertid är det beträffande den ifrågavarande skadetypen oftast omöjligt att ange någon specifik skadehändelse eller underlåtenhet. Det som framförallt utmärker skadeorsaken för ifrågavarande skadeföljder är, att den skadelidande under lång tid exponerats för ett visst (eller för vissa) ämne/ämnen och att det just är den långvariga expositionen som till sist får viss skada till följd. Inte ens tidpunkten för skadeföljdens inträdande är alltid möjlig att ange. Det är därför nödvändigt att ytterligare precisera vad som avses med "skadehändelse". Ett tänkbart alternativ vid fördröjda skador är att räkna preskriptionstiden från expositionens upphörande.

7.19 Miljöcentrum:

Flera av de mål Miljöcentrum har varit involverat i har aktualiserat behovet av en förlängd preskriptionstid. Vi anser liksom utredningen att 25 år är en lämplig preskriptionstid beträffande personskada till följd av vatten-, luft- eller markförorening.

Vi ifrågasätter dock det lämpliga i att i alla andra situationer ha en preskriptionstid på 10 år, som föreslagits av utredningen.

Vi erinrar om att det kan ta uppemot 5 år innan t.ex. nedgrävda gifttunnor rostat sönder så att deras innehåll frigörs till omgivningen och bl.a. förorenar grundvatten. Det kan sedan ta flera år innan förorenat grundvatten når dricksvattentäcker, som t.ex. används för vattning av djur och sedan ytterligare några år innan djurägaren kan härleda eventuella skador hos djuren till förorenat vatten.

I en sådan situation överskrider lätt preskriptionstiden 10 år.

På samma sätt kan preskriptionstiden överskridas, om vattnet används

för bevattning av grödor, innan den drabbade inser sammanhanget mellan förorenat grundvatten och växtskada.

Prop. 1985/86:83

Vi föreslår sålunda en preskription på åtminstone 15 år vad gäller ersättning för skada på växter och djur. Vad gäller övriga typer av skador delar vi däremot utredningens uppfattning.

7.20 Sveriges villaägareförbund:

Skadeförloppet vid grundvattensänkning tar många år. En sänkning av grundvattennivån leder till sättningar i marken med åtföljande skador på byggnader m.m. Sättningsförloppet är dock utdraget. Efter ca 5 år har halva sättningen ägt rum. Först efter ca 25 år är hela sättningsförloppet avslutat.

Det behöver inte vara enbart angränsande fastigheter som drabbas av marksättningen. Beroende på olika geologiska förutsättningar kan även fastigheter som ligger flera hundra meter från t.ex. ett tunnelbygge drabbas.

Det är vanligt att en grundvattensänkning uppstår i samband med arbets utförande. Det är dock lika vanligt med en successiv avsänkning av grundvattnet genom läckage in i en befintlig tunnel.

Även en liten grundvattensänkning kan medföra stora marksättningar. Ofta finns det flera samverkande orsaker till en grundvattensänkning.

Efter en tillfällig grundvattensänkning med åtföljande marksättning kan grundvattennivån ha återställts och det kan efteråt vara svårt att klarlägga orsakssammanhanget.

Med de anförda exemplen vill vi visa att det kan vara svårt för en fastighetsägare (ofta en lekman) att inom tio år från ett okänt skadetillfälle kunna konstatera att en grundvattensänkning har ägt rum, var och när den har ägt rum, om den fortfarande pågår, vem som är ansvarig, osv. Härför fordras omfattande och dyrbara utredningar av experter. Fastighetsägaren har normalt inte tillgång till sådana och tvekar inför kostnaden. Ett problem i sammanhanget är också att utredningskostnaderna vid grundvattensskador ofta överstiger kostnaderna för att avhjälpa skadan. Vi yrkar därför att preskriptionstiden för sakskada till följd av grundvattensänkning skall vara tjugofem år, dvs. samma som gäller för personskada vid långsamt skadeförlopp (förslag till ändring i preskriptionslagen 3 §).

8 Processuella frågor m.m.

8.1 Justitiekanslern:

Genom ett tillägg till 25 § rättshjälpslagen vill utredningen markera att rättshjälpsnämnderna i dessa fall skall kunna visa större generositet än hittills. Förslaget i denna del är givetvis positivt för de skadelidande men jag vill mot bakgrund av min erfarenhet från handläggningen av medicinska mål varna för en okritisk generositet i denna del. Det måste tillses att en ökad generositet inte kommer att innebära att rättshjälp beviljas för utredning i fall då utsikterna att nå resultat med undersökningarna framstår som

tvivelaktiga. Kostnaderna för utredningen har en tendens att bli stora utan att det finns skäl härför. Det kan också antas att ett större antal utsiktslösa processer kommer till stånd om generositeten tillämpas okritiskt. Det får inte bli så att utredningar av detta slag blir en födkrok för vissa personer utan att det innebär en förbättring för den skadelidande. Jag vill också understryka vad jag sagt om kostnadernas storlek.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker jag förslaget i denna del.

8.2 Svea hovrätt:

Förslaget tillgodoser ett påtagligt behov, och hovrätten tillstyrker att det genomförs utan hinder av rättegångsutredningens pågående arbete.

Hovrätten tillstyrker förslaget till ändring i rättshjälpslagen.

8.3 Stockholms tingsrätt:

Som framgår av avsnitt 2.9 i betänkandet medför nuvarande forumregler problem såvitt gäller miljöskador.

Tingsrätten delar helt utredningens synpunkter och förslag i forumfrågan och anser att det av utredningen föreslagna alternativet d är det klart lämpligaste av de framförda alternativen. Miljöskadelagens forumregler kommer härvid även att ansluta till reglerna inom närliggande områden såsom expropriationslagen och den nya vattenlagen.

Tingsrätten anser det angeläget att den föreslagna forumbestämmelsen får träda i kraft samtidigt med miljöskadelagen i övrigt och att inte rättegångsutredningens kommande förslag om rättegången i fastighetsmål först avvaktas.

Den konsekvens i rättskraftshänseende som utredningen redovisat är av ringa praktisk betydelse och utgör inte något skäl mot den föreslagna forumregeln.

Enligt tingsrättens mening föreligger risk för obalans mellan parterna i miljöskyddsmål därigenom att den ena parten har tillgång till betydande utredningsresurser medan den andra parten av kostnadsskäl är förhindrad att låta utföra viss utredning. Det kan av denna anledning också inträffa att en part tvingas avstå från att väcka talan. Detta är inte tillfredsställande.

Utredningen har föreslagit ett tillägg till 25 § rättshjälpslagen. Detta gäller dock endast för utomprocessuell kostnad. Är mål anhängiggjort finns små möjligheter att få sådan utredning ersatt som rättshjälpskostnad. Härtill kommer att möjligheterna till rättshjälp ytterligare beskurits genom de ändringar i rättshjälpslagen som trätt i kraft 1983-05-01. Dessa har bl. a. inneburit att ägare av en fastighet eller en byggnad i allmänhet inte får beviljas rättshjälp i angelägenhet som avser fastigheten eller byggnaden (8 § p. 8).

En för den skadelidande bättre lösning hade varit att i miljöskademål i huvudsak låta samma principer beträffande rättegångskostnader gälla som kommer till uttryck i t. ex. 139 § byggnadslagen och 36 § naturvårdslagen.

Som utredningen anför bör dock rättegångsutredningens förslag om rättegångskostnader först avvaktas, innan man inför en specialregel för miljöskademålsens del.

Med hänsyn till att det ofta är av stor betydelse för parterna att tekniska och medicinska utredningen utförs på ett tidigt stadium, helst innan talan har väckts vid domstol, är det angeläget att rättshjälpsnämnderna inte är alltför restriktiva i sina bedömningar. Det av utredningen föreslagna tillägget till 25 § rättshjälpslagen ger emellertid inte stöd för en mer generös tillämpning. Tillägget kan enligt sin lydelse tvärtom tolkas som en skärpning av nuvarande regler.

Det kan ifrågasättas om man inte i den föreslagna lagen skall införa samma regler till skydd för inteckningshavare som gäller enligt 25 § expropriationslagen. Enligt detta lagrum får domstolen meddela dom i överensstämmelse med vad parterna är överens om beträffande storleken av löseskillning eller inträngsersättning om medgivande lämnats av samtliga borgenärer som har panträtt i fastigheten, dock att medgivande ej fordras av den för vars rätt domstolens avgörande väsentligen är utan betydelse.

8.4 Luftfartsverket:

Enligt utredningen (s. 281) överensstämmer 10 § andra stycket i sak med 33 § andra stycket miljöskyddslagen. I specialmotiveringen till 33 § uttalade departementschefen (prop. 1969:28 s. 284) att bestämmelserna om expropriationskostnad i — då gällande — expropriationslagen skulle gälla. Enligt luftfartsverkets mening stämmer i så fall 10 § andra stycket inte helt överens med 13 §, som anger när expropriationslagens resp. rättegångsbalkens bestämmelser om kostnad skall tillämpas. 13 § innebär enligt ordalydelsen att i bl. a. inlösenmål skall rättegångsbalkens bestämmelser gälla.

I inlösenmål är det i ett speciellt fall motiverat att tillämpa rättegångsbalkens bestämmelser om rättegångskostnad. Tvisten kan nämligen röra enbart fastighetens värde, dvs. löseskillningens storlek; själva inlösenyrkandet har medgivits, kanske t.o.m. innan stämningsansökan ingavs. Om domstolen fastställer det belopp som svaranden (inlösaren) medgivit, bör 18 kap. 3 § rättegångsbalken få tillämpas. De idag gällande bestämmelserna om rättegångskostnader vid inlösen enligt miljöskyddslagen, innebär att en fastighetsägare, som inte är kompromissvillig, utan ekonomiskt risktagande kan inleda rättegång om löseskillningens storlek.

8.5 Koncessionsnämnden för miljöskydd:

Nämnden vill dock påpeka att fastighetsdomstolarnas arbetsbelastning kan komma att öka i betydande omfattning på grund av att lagen skall vara tillämplig på småskador på person och egendom — det nuvarande rekvisitet i 30 § miljöskyddslagen att olägenheten skall vara av någon betydelse slopas i fråga om sådana skador — samtidigt som kravet på bevisning om orsakssammanhanget mellan skadegörande handling och skada skall lindras (jfr 2 och 3 §§ miljöskadelagen).

Enligt 34 § andra punkten miljöskyddslagen kan den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet påkalla prövning av ersättningsfråga genom att väcka talan vid fastighetsdomstol i likhet med sakägare som vill framställa ersättningsanspråk. Företagaren skall därvid ange de ersättningsbelopp som han erbjuder. I sådana mål som anhängiggöres av företagaren äger bestämmelserna om kostnad i expropriationsmål motsvarande tillämpning. Samma bestämmelser återfinns i miljöskadelagen (jfr 11 § och 13 § första stycket). I anslutning härtill redovisas följande.

I vissa tillståndsärenden hos koncessionsnämnden har förekommit att nämnden i motiveringen till beslutet – som inneburit att det sökta företaget lovgivits på vissa villkor – erinrat sakägare om ersättningsbestämmelserna i miljöskyddslagen. Förhållandet har därvid varit det att någon enstaka eller ett fåtal fastigheter utsatts för störningar som inte kunnat begränsas i erforderlig omfattning genom föreskrivna skyddsåtgärder. Nämndens erinran om ersättningsreglerna i dessa fall kan sägas ha utgjort ett besked till berörda sakägare om möjligheterna att vid fastighetsdomstol erhålla kompensation för angivna störningar för den händelse tillståndshavaren inte velat göra upp i godo. Vid talan av sakägaren om ersättning hos fastighetsdomstolen i ett sådant fall gäller dock rättegångsbalkens rättegångskostnadsregler med de risker detta för med sig för sakägaren om fastighetsdomstolen skulle ha en annan uppfattning i störningsfrågan än koncessionsnämnden.

I tillståndsärende rörande Remmene skjutfält gällde prövningen bl.a. placeringen av en s.k. rälsmbana. Nämnden ansåg att banan kunde förläggas antingen till Baggebol eller till trakten av Ängslätt, dock att en banförläggning till Baggebol förutsatte att fortifikationsförvaltningen inlöste vissa fastigheter eller – om ägare till sådan fastighet motsatte sig inlösen – utgav skäligen ersättning. Enades ej förvaltningen och fastighetsägare om inlösen eller ersättningsbelopp erinrade nämnden om bl.a. bestämmelserna i 32, 33, 34 §§ och 37 § första stycket miljöskyddslagen. Remmene-beslutet överklagades. I regeringsbeslutet (1980-12-23) föreskrevs såsom *villkor* följande:

10. Fortifikationsförvaltningen skall snarast möjligt inleda förhandlingar med ägarna till de fastigheter med bostadshus, som är belägna inom ett avstånd av ca 1 km från rälsmbanan, om inlösen av fastigheterna eller ersättning för intrång på dessa. Kan parterna inte enas, erinras om att frågan enligt bestämmelserna om ersättning m.m. i miljöskyddslagen kan prövas av vederbörande fastighetsdomstol.

I 41 §-ärende rörande buller vid Värmdöleden har koncessionsnämnden *dels* ålagt vägverket att inleda förhandlingar med fastighetsägare i syfte att få till stånd överenskommelser om vidtagande av åtgärder för att förbättra ljudisoleringen i vissa bostadshus, *dels* föreskrivit skyldighet för vägverket – om nyssnämnda förhandlingar inte leder till slutliga överenskommelser i åtgärdsfrågorna – att inom viss tid påkalla fastighetsdomstolens prövning av frågan om ersättning med anledning av störningar från trafiken på Värmdöleden. Koncessionsnämndens beslut överklagades av natur-

vårdsverket, Nacka kommun och statens vägverk. Nämnden har avgivit bifogat remissyttrande i besvärssärendet.

Prop. 1985/86:83

Ovan redovisad utveckling av praxis kan, enligt koncessionsnämndens mening, ge anledning till en översyn av rättegångskostnadsreglerna i ersättningsmål på miljöskyddsområdet.

8.6 Fiskeristyrelsen:

Styrelsen har ovan uttalat sig för en anpassning av miljöskadelagen till vattenlagen. Om en sådan anpassning inte skulle komma till stånd skulle utredningens förslag att ändra rättshjälpslagen få ökad betydelse för fiskets del. Styrelsen vill dock understryka att den föreslagna ändringen i rättshjälpslagen är ett, från fiskets synpunkt sett, klart sämre alternativ, bl. a. genom att den skadelidande riskerar att få svara för såväl egna som motpartens rättegångskostnader om han tappar processen. Med dessa reservationer kan styrelsen stödja utredningens förslag att ge rättshjälpsnämnderna möjlighet till en generösare prövning av frågor om sakkunnigutlåtanden i tvister som har betydelse för sökanden.

Fiskeriintendenten i mellersta distriktet:

I likhet med "utredningen" anser fiskeriintendenten, att den processuella frågan i vad avser den skadelidandes möjlighet till rättshjälp är otillfredsställande löst. "Utredningen" anser sig tyvärr med hänsyn till kostnadsdirektivet inte kunna lämna någon slutlig lösning i denna fråga. Frågan är enligt fiskeriintendentens förmenande mycket viktig speciellt för den enskilde. I vattenmålsfrågor har man löst denna fråga genom att sakägarna äger rätt att på sökandenas bekostnad anlita ombud. Även ur allmän fiskerisynpunkt finns mycket att önska här. Det är otillfredsställande att fiskerimyndigheten endast *ges tillfälle* att yttra sig i koncessionsärenden och då har att själv stå för kostnaden. Det är i alla fall vid källan för de miljöpåverkande utsläppen ansträngningarna främst bör sättas in, för att reducera senare anspråk på skadeersättning.

"Utredningen" har även berört frågorna om skador genom s. k. psykisk immission, vilka är att hänföra till ML:s bestämmelser. Skador i detta sammanhang klagar "utredningen" inte höra till undantagen vad gäller exempelvis joniserande strålning till följd av exempelvis atomkraftverk. För fiskets del är detta av betydelse. Det har visat sig att köpmotstånd uppstått vad gäller försäljning av fisk från områden i närheten av atomkraftverk. I Mälaren har yrkesfiskarna, långt efter det kvicksilverförekomst i gädda konstateras vara ofarlig, haft köpmotstånd vad gäller gädda innebärande ekonomiskt bakslag för dem. I sådant fall kan kanske tänkas, att lagförslaget om solidarisk skadeersättning bör ge utrymme för att yrkesfiskarnas "intrångsskada" ersättes av de industrier, från vilka kvicksilverutsläpp konstaterats utgå.

En av de viktigaste processrättsliga frågor som behandlas i betänkandet gäller *kompetensfördelningen mellan allmän domstol och fastighetsdomstol*. Miljöskadeutredningen föreslår i detta hänseende att man motverkar uppkomsten av kompetenskonflikter genom mer flexibla forumregler. Innan vi går närmare in på dessa regler vill vi påpeka att man kan motverka uppkomsten av konflikter på ett mera radikalt sätt än enligt betänkandet, nämligen genom att man avskaffar fastighetsdomstolarna och låter fastighetsmålen handläggas av de allmänna domstolarna i särskild sammansättning. I syfte bl.a. att undersöka förutsättningarna härför skall vi enligt tilläggsdirektiv som vi har fått år 1981 förutsättningslöst se över frågorna om tingsrätts och hovrätts sammansättning.

En reform grundad på våra överväganden kan emellertid inte komma till stånd förrän om några år och de nuvarande missförhållandena kan ge anledning till en snabbare reform. Ur detta perspektiv framstår nya forumregler som en tänkbar provisorisk ordning.

I avsnitt 11.1 diskuterar miljöskadeutredningen på ett intresseväckande och klaggörande sätt de handlingsalternativ som står till buds och stannar för att föreslå en viss uppmjukning av regelsystemet angående rätt forum. Vi vill dock nämna att den i 12 § andra stycket i förslaget upptagna regeln om fastighetsdomstol som fakultativt forum för "yrkanden som har samband med den verksamhet det är fråga om ..." explicit reglerar endast möjligheten att ta upp i och för sig "fastighetsdomstolsfrämmande" yrkanden till prövning, medan däremot den i utredningen (s. 205 och 282) berörda möjligheten, att pröva alternativa *grunder* till ett i målet framställt yrkande om ersättning för miljöskada, inte går att utläsa av lagtexten. Särskilt med den av utredningen (s. 206) föreslagna lösningen av rättskraftsfrågan – att rättskraften skall omfatta alla de grunder käranden kan åberopa till stöd för sitt yrkande oavsett om de framställts vid fastighetsdomstolen eller ej – framstår det som en brist att forumregelns omfattning i nyssnämnda hänseende inte framgår av lagtexten. Risk finns nu att käranden avstår från att försöka åberopa annan grund än miljörättslig vid fastighetsdomstolen, eftersom käranden inte s.a.s. inbjuds här till av forumreglerna. Om käranden då förlorar målet och sedermera väcker talan vid allmän domstol för samma skada, denna gång under åberopande av t.ex. skadeståndslagen kommer talan att avvisas på grund av res judicata till följd av den blott implicita forumregelns rättskraftskonsekvenser. Ett klaggörande i lagtexten så att denna – i enlighet med vad miljöskadeutredningen får förutsättas ha avsett – även omfattar alternativa grunder vore här på sin plats, åtminstone om utredningens åsikt i rättskraftsfrågan skall gälla.

Nu kan det emellertid också ifrågasättas om man generellt bör anbefalla en så vidsträckt objektiv rättskraftsverkan i samband med fakultativa forumregler som utredningen rekommenderar för sitt speciella ämnesområde. I t.ex. expropriationsmål kan intresset av snabb rättegång ta över de skäl som talar för att parts eventuella skadeståndsskyldighet alltid blir slutgiltigt prövad i en och samma rättegång (jfr Bouvin-Hedman-Stark,

Expropriationslagen, 1975, s. 191). Även om domstolen tillåts att, efter mönster av 1 kap. 1 § andra stycket lagen om rättegång i arbetstvister, särskilja målen när det finns skäl därtill – och även om man till följd av forumregelns fakultativa utformning har möjlighet att vägra att ta upp en alternativ grund för skadeståndsskyldighet till prövning redan vid den särskilda domstolen – tvingar ju den av utredningen föreslagna rättskraftsregeln parten att åtminstone *försöka* få samtliga alternativa grunder upptagna till handläggning vid fastighetsdomstolen, om parten nu väljer att börja där. Skulle parten däremot vilja vara bibehållen vid möjligheten att processa om samma skada i två rättegångar kan han uppnå detta genom att börja med att väcka talan vid allmän domstol. Där kan ju under inga omständigheter den miljörättsliga grunden bli föremål för prövning (och därmed rättskraft).

Den av utredningen förordade linjen i rättskraftsfrågan utesluter således ej risken för upprepat processande i samma sak; ny rättegång kan bli aktuell *om* fastighetsdomstolen utnyttjar sin rätt att avvisa icke miljörättsligt grundad talan, *om* särskiljande sker *och om* part väljer att börja vid allmän domstol. Man kan då fråga sig om den begränsade vinsten vad gäller vinnande parts trygghet (eller processsekonomiska skäl) talar tillräckligt starkt för den utsträckning av rättskraften till icke återopade grunder utom domstolens normala behörighet som utredningen föreslår. Kanske bör en sådan preklusionsverkan svara mot en obetingad rätt för part att få dylika grunder upptagna till prövning.

Väljer man i tvistemål ändå en fakultativ forumregel – en företeelse som är främmande för rättegångsbalken men, som utredningen anger, har motsvarighet i t. ex. expropriations- och vattenlagarna – finns det således skäl som talar för att rättskraften beträffande de specialdomstolsfrämmande grunderna inskränks till sådana specialdomstolsfrämmande grunder som faktiskt varit föremål för prövning. Vill svaranden få samtliga alternativa grunder för skadeståndsskyldighet prövade redan i miljömålet torde han kunna uppnå detta genom att väcka negativ fastställsetalan av innehåll att skadeståndsskyldighet inte föreligger, låt vara att rätten kan inskränka prövningen till miljöskyddsgrunden. Svaranden synes alltså inte uteslutande vara hänvisad till det sätt på vilket käranden bestämt sin talan i målet.

Ytterligare ett skäl att begränsa rättskraften på sätt här antytts är att – om förslaget genomförs – domens verkan annars ej kan bedömas enbart utifrån själva domen; ett aktstudium måste till för att kontrollera i vilken mån fastighetsdomstolen begagnat sin rätt att avvisa alternativa grunder. Det finns dock självfallet även skäl som talar mot en inskränkning av rättskraften till att omfatta endast återopade grunder, så t. ex. att en dylik inskränkning strider mot sedvanliga rättskraftsregler och därigenom blir ett undantag som komplicerar regelsystemet.

Redan av det ovanstående torde ha framgått att spørsmålet om rättskraftens objektiva utsträckning vid fakultativa fora kräver en hel del överväganden – här har blott några synpunkter kunnat anläggas. Med det sagda vill vi inte ge uttryck för något slutgiltigt ställningstagande i den ovan diskuterade frågan. De nya regler rättegångsutredningen kan komma att

föreslå beträffande förhållandet mellan allmänna och särskilda domstolar kan f.ö. medföra att problemet så småningom blir helt eller delvis inaktuellt. I avvaktan på att så sker förefaller det dock något äventyrligt att koppla en så vittgående rättskraftsregel som utredningen förordar till en så knapphändig forumregel som den i 12 §. Och att sopa problemet med rättskraftsfrågans konsekvenser under mattan med konstaterandet (s. 206) att "deras praktiska betydelse ... i alla händelser (torde) bli ringa" förefaller inte helt övertygande; åtminstone den som utan förvarning i lagtexten finner dörren stängd till ny process i strid mot vad som gäller i dag torde vara obenägen att bagatellisera ämnet. Motsvarande frågor kan f.ö. uppkomma även i form av ifrågasatt litispendens.

Att i avvaktan på rättegångsutredningens kommande förslag om fastighetsdomstolarnas framtid avstå från att nu införa en forumventil av det slag miljöskadeutredningen föreslår är inte heller någon idealisk lösning på de rättskraftsproblem som här antytts. Skulle man därför välja att nu införa en fakultativ forumregel med den innebörd miljöskadeutredningen avsett bör dock, som framhållits ovan, intentionerna komma till bättre uttryck i lagtexten. Även om lösningen av rättskraftsfrågan överlämnas till praxis – vilket vi anser olämpligt – bör möjligheten att återropa alternativa grunder till stöd för samma yrkande framgå. Att 12 § i förslaget är utformad efter förebild av 5 kap. 3 § expropriationslagen utgör inget skäl mot ett klarläggande.

När det gäller *rättegångskostnaderna* har miljöskadeutredningen i två sammanhang (s. 207 och 208) hänvisat till att rättegångsutredningens arbete måste avvaktas innan man tar ställning. Rättegångsutredningen har emellertid i sitt delbetänkande (SOU 1982:25–26) Översyn av rättegångsbalken 1 Processen i tingsrätt redan behandlat frågorna om rättegångskostnaderna i tvistemål och avser f.n. inte att återkomma i denna del (bortsett från vad som kan föranledas av att man i vissa mål bör särskilt beakta prejudikatbildningsaspekten).

8.8 Sveriges advokatsamfund:

Samfundet gillar den föreslagna forumbestämmelsen, som är den lämpligaste av de behandlade alternativen.

Det är angeläget att den nya bestämmelsen får träda i kraft samtidigt med miljöskadelagen i övrigt. Anledning finns inte att avvakta rättegångsutredningens kommande förslag om rättegången i fastighetsmål.

I miljöskyddsmål föreligger betydande risk för att den ena parten (oftast svarandesidan) har tillgång till betydande utredningsresurser medan den andra parten av kostnadsskäl är förhindrad att utföra utredning eller endast kan företa dylik i alltför begränsad omfattning. Ibland kan part på grund härav tvingas avstå från att väcka talan. Utredningens förslag till tillägg till 25 § rättshjälpslagen omfattar endast utomprocessuell kostnad. I anhängigjort mål är utsikterna relativt små att få dylik utredning ersatt som rättshjälpskostnad. Dessa möjligheter har dessutom ytterligare beskurits genom de senast företagna ändringarna i rättshjälpslagen. Även om – som utredningen framhållit – rättegångsutredningens förslag om rättegångs-

kostnader bör avvaktas innan man inför en specialregel för miljöskademålens del, hade det varit av värde att utredningen tydligare än som nu skett påpekat den stora betydelse det har för parterna att tekniska och medicinska utredningar utförs på ett tidigt stadium, helst innan talan väcks, och att det mot denna bakgrund är angeläget att rättshjälpsnämnderna inte är alltför restriktiva i sina bedömningar. Utredningens förslag till tillägg till 25 § rättshjälpslagen synes ge ett alltför begränsat stöd för en generös tillämpning.

8.9 Försäkringsjuridiska föreningen:

Skadeståndstalan enligt ML skall väckas vid fastighetsdomstol medan skadeståndstalan på annan grund skall väckas vid allmän domstol. Detta kan medföra praktiska svårigheter och ibland föga rimliga resultat, t.ex. när överrätt finner att underrätt obehörigen upptagit en talan, i vilket fall överrätten har att undanröja underrättens dom. Utredningens förslag att miljöskador skall behandlas vid fastighetsdomstol samt att denna även får behandla alternativa grunder får anses tillfredsställande lösa hithörande problem.

8.10 Stockholms kommun:

Stadskansliets juridiska avdelning:

Skadeståndstalan enligt ML skall väckas vid fastighetsdomstol medan skadeståndstalan på annan grund skall väckas vid allmän domstol. Detta kan medföra praktiska svårigheter och ibland föga rimliga resultat, t.ex. när överrätt finner att underrätt obehörigen upptagit en talan, i vilket fall överrätten har att undanröja underrättens dom. Utredningens förslag att miljöskador skall behandlas vid fastighetsdomstol samt att denna även får behandla alternativa grunder får anses tillfredsställande lösa hithörande problem.

8.11 Miljöcentrum:

Vi delar utredningens uppfattning att fastighetsdomstolen, om talan förs enligt miljöskadelagen, samtidigt skall kunna pröva yrkanden om skadestånd på annan grund. Ett sådant förfarande är att föredra av både praktiska och ekonomiska skäl.

Den aktuella lagtexten i § 12 "Om det är lämpligt, får fastighetsdomstolen pröva yrkanden som har samband med den verksamhet det är fråga om men rör rättsförhållanden som inte skall bedömas enligt denna lag" förefaller dock aningen vag. *Enligt vår uppfattning bör "Om det är lämpligt" utbytas mot "Om det begärs av part"*.

Miljöcentrum har nyligen biträtt med tekniskt biträde i ett mål där viss del av kärandenas talan ogillades på forumfrågan. Kärandena riktade i målet (Dom Malmö Tingsrätt, avd. 1:1 fastighetsdomstolen, 1983-05-20,

Df 184, f32/79) skadeståndsanspråk mot en betongfabrik, som var granne till deras fastigheter.

Prop. 1985/86:83

Kärandena yrkade på skadestånd enligt miljöskyddslagen för störningar i form av damm, buller, avgaser, vibrationer samt sprickbildningar, som hade uppstått i deras fastigheter till följd av verksamheten vid betongfabriken.

Fastighetsdomstolen konstaterade att det inte var betongmaskiner eller lastbilstrafik på fabriksområdet, som var trolig orsak till sprickorna på fastigheterna, utan sättningar i marken som orsakats av markarbeten å betongfabriken.

Fastighetsdomstolen kom fram till att sådana markarbeten inte kunde anses som verksamhet enligt miljöskyddslagen varför domstolen inte prövade om markarbetena kunde göra svaranden ansvarig för skadorna å fastigheterna.

Utredningen konstaterar att *situationen är otillfredställande beträffande den skadelidandes möjligheter till rättshjälp* när denne vill utreda förutsättningarna före en skadeståndstalan om miljöskada.

Utifrån Miljöcentrums erfarenheter kostar vid komplicerade mål sådana nödvändiga utredningar 100 000-tals kronor. Detta skall jämföras med att den skadelidandes biträde enligt rättshjälpslagen har rätt att besluta om utredning av mindre omfattning på allmänna medel, dvs. ett halvt basbelopp på ca 10 000 kronor. Dyrare utredningar prövas av rättshjälpsnämnd, som i sådana fall genomgående är mycket restriktiv med att bevilja medel.

Utredningen framför att både justitieutskottet och riksdagen tidigare har understrukit, att reglerna om rättshjälp och rättegångskostnader i mål om miljöskador får anses mindre tillfredställande från den skadelidandes synpunkt. *Utredningen fastslår också att ett halvt basbelopp ibland kan "te sig alldeles otillräckligt för att skaffa sådan utredning om ett samband mellan i miljöfarlig verksamhet och en skada att man kan bedöma utsikterna i en process"* (s. 206).

Utredningen avstår dock från genomgripande förslag till ändring av rättshjälpslagen till den skadelidandes förmån. Man hänvisar till det besparingsdirektiv miljöskadeutredningen fått – föreslagna åtgärder får ej leda till ökade utgifter för staten.

Utredningen föreslår istället för en genomgripande förändring av rättshjälpslagen en lagtext, som markerar att rättshjälpsnämnderna, vid prövning om utomprocessuell utredning av tekniskt eller medicinskt slag skall beslutas i skadeståndstvister, skall ha rätt att "visa generositet".

Som vi ser det är det en demokratisk anständighetsfråga att den skadelidande, om det rör sig om en enskild person som saknar ekonomiska resurser, via rättshjälpen skall få ekonomiska möjligheter att genomföra de utomprocessuella tekniska eller medicinska utredningar, som är nödvändiga för en skadeståndstalan.

Som situationen nu är är en enskild medborgare många gånger chanslös i skadeståndstvist mot en mäktig motståndare, t. ex. ett privat företag, stat eller kommun.

Miljöcentrum har under åren hjälpt flera enskilda miljöoffer med tek-

niska utredningar och annan sakkunskap, för att de i domstol skulle kunna framföra skadeståndsanspråk mot den/de ansvariga. Miljöcentrum har också på vinst och förlust ställt upp med tekniskt biträde i samband med domstolsförhandlingar.

Utifrån våra erfarenheter gör vi gällande att justitiemord skulle ha begåtts om inte Miljöcentrum, med hjälp av frivilligt insamlade medel, hade hjälpt dessa miljöoffer på sätt som ovan beskrivits.

Som exempel på vad som åsytas kan nämnas tvisten mellan trädgårdsmästare Ahl och BT Kemi.

Ahl drev i början av 1970-talet ett stort trädgårdsmästeri i Billeberga vid Braån, 7 km nedströms BT Kemi. Från 70-talets början och framåt drabbades Ahls odlingar av ideliga skador som ledde till omfattande produktionsbortfall.

På ett tidigt stadium misstänkte Ahl att skadorna berodde på att växtgift släpptes ut från BT Kemi i Braån och drev ned till Billeberga där förorenat vatten infiltrerade hans bevattningsbrunn som låg nära ån.

Ahl saknade dock ekonomiska resurser att leda sin uppfattning i bevis eftersom detta krävde dyrbara kemiska växtfysiologiska och hydrologiska utredningar.

Genom de ideliga produktionsbortfallen drog han dessutom på sig miljonförluster framåt mitten av 70-talet. Ahl tvingades till slut att stänga anläggningen och leva på socialvård, vilket ytterligare försämrade hans möjligheter att få fram resurser till bevisning.

I början av 1976 åtog sig Miljöcentrum att utreda orsakerna till de skador som drabbat hans odlingar. Detta skedde med medel som insamlats bland miljövänner, utan några krav på återbetalningsskyldighet från Ahls sida, dels för att hjälpa Ahl och dels för att belysa bristerna i den nuvarande rättshjälpslagstiftningen.

Från Miljöcentrums sida satsades flera hundratusen kronor på utredningar. För att utredningarna och rättegången skulle kunna avslutas tvingades vi t.o.m. belåna Miljöcentrums fastighet till ett belopp av 150 000 kronor.

Ahl vann så småningom processen mot BT Kemi inför Malmö tingsrätt och tillerkändes ett skadestånd på ca 500 000 kronor. Motparten ålades vidare att betala hans rättegångskostnader inklusive Miljöcentrums utredningar och tekniska biträde i samband med domstolsförhandlingarna. I domen angavs speciellt att Miljöcentrums insatser hade varit "nödvändiga för utförande av Ahls talan" (Dom. Malmö tingsrätt, avd. 1:1, DF 6/77, F 32/76, 1977-07-19).

M.a.o. har vi här svart på vitt att Ahl aldrig skulle ha fått rättvisa mot BT Kemi om inte Miljöcentrum, på vinst och förlust och med insamlade medel, hade ställt upp och hjälpt Ahl med tekniska utredningar m.m. som rättshjälpen inte bekostade.

Till bilden hör att Ahls skadeståndsanspråk prutades ner för att han ansågs medvållande – han skulle ha vidtagit åtgärder tidigare. Man frågar sig onekligen hur han skulle ha klarat av att vidta åtgärder tidigare när rättshjälpen inte bestod honom med hjälp till nödvändiga tekniska utredningar.

Vi skulle från Miljöcentrums sida kunna ge många andra exempel på att miljöoffer ofta är chanslösa i komplicerade juridiska tvister så länge rätts-hjälpen inte står för dyrbara utredningskostnader och liknande. Förra året pågick t. ex. den tidigare nämnda Erstorpsprocessen under sju månaders tid inför fastighetsdomstolen i Linköping.

Till grund för processen låg tekniska utredningar för flera hundra tusen kronor som Miljöcentrum på vinst och förlust hade gjort för Erstorpsbor-nas räkning – ca 400 kemiska analyser, omfattande geohydrologiska stu-dier m. m.

Trots att rättshjälp ej beviljats för vare sig Miljöcentrums utredningar eller bistånd med tekniskt biträde under rättegången har dock domstolen, i samband med att den under den mångåriga processen förskotterat arvoden till de två advokaterna, också förskotterat kostnader för Miljöcentrums arbete.

Det förefaller alltså som en ny praxis håller på att utvecklas i frågor som dessa tack vare Miljöcentrums frivilliga åtaganden. *Oss veterligen finns det dock ingen annan institution som på vinst och förlust kan åta sig dyrbara tekniska utredningar för miljöoffers räkning.* Utvecklandet av en ny praxis inom området kommer dessutom att ta lång tid.

Vi vill därför än en gång framföra att rättshjälpslagen snarast måste ändras så att det i klartext framgår i lagtexten att miljöoffer skall ha rätt att få sina kostnader för tekniska utredningar täckta av rättshjälpen.

9 Försäkrings- och fondlösningar

9.1 Justitiekanslern:

I likhet med utredningen finner jag att frågan om införande av sekundärt ansvariga fonder är väl värd att överväga. Som jag tidigare sagt skulle ersättning för sena skador kunna utgå från en sådan fond. Frågan om preskriptionstidens förlängning skulle på så sätt kunna förbigås.

9.2 Statens järnvägar:

Det anförda synes leda till att en skadeståndsrättslig lösning sådan som utredningen föreslår inte utan allvarliga olägenheter låter sig infoga i per-spektivet av en tjugofemårig preskriptionstid. Vid övervägande av utred-ningens förslag är det svårt att komma ifrån att en lösning av ersättnings-rättslig konstruktion, dvs. någon form av försäkrings- eller fondlösning innefattar möjlighet till en ändamålsenligare reglering för tillgodoseende av de skadelidandes ovedersägliga intresse att inte genom preskription bli utan reella förutsättningar att erhålla ersättning för miljö- och produktska-dor vid fördröjd utlösning eller vid fördröjd möjlighet till fastställelse av relevant orsakssamband.

Inspektionen delar utredningens bedömning att ett ersättningssystem, som enbart bygger på skadeståndsrättens ersättningsregler, ej fullt ut kan tillgodose de skadelidandes ersättningsbehov. Utredningen har diskuterat lösningar genom andra former av försäkringar och fonder och finner att det synes vara möjligt att på sådan väg nå till ett bättre skydd för den skadelidande. Utredningen tar emellertid inte definitiv ställning i denna fråga med motiveringen att härför krävs utredningar och analyser utöver vad som ingår i utredningens uppdrag. Inspektionen delar utredningens uppfattning att frågeställningen förtjänar att utredas.

9.4 Statens naturvårdsverk:

Utredningens resonemang om försäkrings- och fondlösningar föranleder inte heller några principiella invändningar från naturvårdsverkets sida. Uppenbart är dock att en samordning bör eftersträvas med den typ av återställningsfond som miljöskyddsutredningen förordar i det tidigare nämnda betänkandet, eftersom ändamålen med de båda skisserade fonderna ligger mycket nära varandra. Miljöskadeutredningens tanke i vad gäller administrationen av en blivande fond att "det förefaller enklast att lämna den till naturvårdsverket, där viss kvalificerad expertis redan finns" kan verket också i princip acceptera. Som utredningen anfört kan emellertid både riskbedömningen och prövningen av ersättningsanspråk antas blir komplicerad och krävande, och detsamma gäller de processer som fonden torde få föra i regressfall, varför merkostnaden för det allmänna lär bli ganska betydande. Naturvårdsverket vill redan här framhålla att dessa merkostnader till viss del torde få avse erforderliga resursförstärkningar vid verket. Naturvårdsverket delar miljöskadeutredningens uppfattning att fondfrågorna bör utredas närmare i särskild ordning.

9.5 Fiskeristyrelsen:

Utredningen konstaterar att de skadeståndsrättsliga reformer man föreslår knappast kan anses tillräckliga för att trygga den skadelidandes ersättningsbehov och fördela risken för miljöskador på ett rimligt sätt. Särskilt pekar man på svårigheten att finna upphovet till miljöskadan och få ut ersättning från skadegöraren liksom att kräva skadestånd från varje skadegörare. Från den skadelidande skulle ett system med primärt ansvariga fonder naturligtvis ställa sig bäst. Styrelsen anser likväl preliminärt, i motsats till fiskerintendenten i mellersta distriktet, att övervägande skäl talar för subsidiärt ansvariga fonder, som skulle täcka endast de skador som inte kan ersättas på annat vis. Frågan kräver dock fortsatta överväganden.

Vad sedan gäller de av "utredningen" diskuterade frågorna (punkt 11 sammanfattningen) om *försäkringar* och *primärt ansvariga fonder* m.m., ehuru enligt "utredningen" dessa frågor bedömes falla utanför direktivet, anser fiskeriintendenten att detta är frågor, vilka ej bör anses slutbehandlade och ansluter till vad "utredningen" anför beträffande "primärt ansvariga fonder".

Fiskeriintendenten i nedre södra distriktet:

De förslag utredningen givit innebär mycket måttliga förändringar och är på intet sätt genomgripande och synes inte vara tillräckliga för att ge någon verklig förbättring för de skadelidande. Utredningen säger ju också att de skadeståndsrättsliga reformer man föreslagit knappast är tillräckliga för att trygga den skadelidandes ersättningsbehov och fördela risken för miljöskador på ett rimligt sätt. Med utgångspunkt från detta diskuterar man därför en ersättningsanordning genom ett försäkrings- eller fondsystem. Man ger dock inget förslag då det inte ansetts ligga inom direktiven.

Här skall endast påpekas att denna typ av system kan innebära en risk att enskilda förorenare inte känner samma ansvar att minimera utsläppen när man vet att skadan regleras utan att kostnaden till fullo drabbar en själv.

9.6 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Trots det förbättrade skydd för skadelidande som förslaget medför kvarstår emellertid vissa luckor i den enskildes skydd. Det torde t.ex. även i framtiden ibland bli svårt att finna orsaken till miljöskador och vissa negativa hälsoeffekter. En skada kan t.ex. vara följden av utsläpp från flera förorenare. Även om beviskraven lindras kommer man i ett skadeståndsrätligt system ej ifrån att skadelidande i en del fall inte kan påräkna ersättning, trots att sambandet med miljön kan synas uppenbart. Ett sätt att komma till rätta med detta problem är att skapa ett försäkrings- eller fondsystem. Utredningen har diskuterat detta i ett principiellt intressant avsnitt och kommit fram till att subsidiärt ansvariga fonder skulle vara den mest praktiska och från statsfinansiell synpunkt mest fördelaktiga lösningen. Fonderna skulle endast utnyttjas om ersättning inte kan erhållas genom skadeståndstalan mot en presumtvt ansvarig eller genom försäkring. En ytterligare fördel med denna typ av fonder skulle vara att de kan samordnas med det förslag till återställande av förstörd miljö som miljöskyddsutredningen inom kort avser att framlägga.

Utredningen har emellertid inte ansett sig kunna ta slutlig ställning till ett förslag av försäkrings- eller fondsystem på grund av direktivens utformning. Enligt länsstyrelsens uppfattning är det angeläget att denna fråga få en snar lösning. Det kan inte vara rimligt att den enskilde skall behöva bära kostnaderna för miljöskador i de fall man inte kan finna en ansvarig eller för det fall denna är insolvent eller verksamheten upphört. Det kan förtjäna

påpekas att de miljöskador som hittills förekommit i Malmöhus län i allt väsentligt vållats av företag som saknat medel att ersätta skadan. Att kompensera den enskilde med allmänna medel kan heller inte vara riktigt. [Det måste vara bättre att skapa en fond baserad på avgifter från dem som bedriver miljöfarlig verksamhet än att skattebetalarna skall belastas. Länsstyrelsen föreslår därför att en utredning tillsätts som får i uppdrag att arbeta fram ett ersättningssystem därvid man bör pröva bl.a. de riktlinjer som miljöskadeutredningen dragit upp.

Skiljaktig mening:

I yttrandets näst sista mening i sista stycket på sid. 2 står ”– – – skapa en fond baserad – – –”. Detta ändras till ”– – – skapa ett försäkrings- eller fondsystem baserat – – –”.¹

Skånes handelskammare:

Enligt Handelskammarens mening har utredningen tagit alltför lätt på försäkringsproblematiken vid ett eventuellt genomförande av förslaget. Det är uppenbart att kostnaderna för försäkringspremier hos företagen kommer att stiga högst avsevärt. Handelskammaren finner därför att försäkringskonsekvenserna av ett utökat ansvar enligt förslaget måste noggrant genomgå och klarläggas genom ytterligare utredning.

9.7 Svenska försäkringsbolags riksförbund:

Utredningen har i detta avsnitt ansett sig inte nu böra ta definitiv ställning till frågan om det är tillräckligt motiverat att införa något av de diskuterade alternativen – olika försäkrings- och fondlösningar. Riksförbundet vill här framhålla att en lösning med ett statligt fondsystem ter sig otympligt och kostsamt. En sådan lösning är vidare förenad med stora nackdelar från administrativ synpunkt. Om det föreligger ett behov av ett särskilt ersättningssystem vid sidan av företagens konventionella försäkringar bör denna fråga i ett fortsatt utredningsarbete ägnas särskild uppmärksamhet i samråd med näringslivet och försäkringsbranschen. Riksförbundet avstår, med hänsyn till utredningens slutsatser, från att närmare redovisa sin uppfattning angående utredningens enskilda bedömningar.

9.8 Lantbrukarnas riksförbund (LRF):

LRF delar utredningens uppfattning att det är angeläget att miljön skyddas och att den som drabbas av miljöskada får full ersättning härför. Emellertid måste beaktas att som miljöfarlig verksamhet betecknas åtskilliga verksamheter som till sin natur inte är farliga. Utvecklingen får inte drivas dithän att lönsamheten inom många näringsgrenar äventyras. Miljöskadeutredningens uppfattning att det kan krävas åtgärder utöver en skadeståndsrättslig reglering för att tillgodose behovet av rätt till ersättning för

¹ Anm: Se kantmarkering.

miljöskador inger betänkligheter. Betänkandets innehåll ger på intet sätt stöd för uppfattningen att det skulle föreligga behov av avgiftsfinansierade subsidiärt ansvariga fonder.

Prop. 1985/86:83

9.9 Stockholms kommun:

Föredragande borgarrådet:

Jag finner det också – liksom miljö- och hälsoskyddsnämnden – angeläget att ett utredningsarbete som erfordras för att kunna föreslå ett försäkrings- eller fondsystem som träder in som ett skydd för skadelidande snarast kommer till stånd.

Miljö- och hälsovårdsförvaltningen:

Beträffande ansvarsfrågorna vill förvaltningen framhålla att oklarheter ofta kan uppkomma idag. Ett exempel på situation som förvaltningen stött på i några olika sammanhang är att miljöfarligt avfall hittats nedgrävt eller på annat sätt lagrats i en fastighet. Det företag som låtit lagra avfallet kan ha upphört och fastigheten bytt ägare. Vem är ansvarig för erforderlig sanering och ersättning för eventuella skador som kan ha uppkommit? Även om det i utredningsförslaget klart framgår vem som ska bära det strikta ansvaret i olika situationer – fastighetsägare och entreprenör – förefaller det ändå inte vara till så stor hjälp i ovan nämnda exempel. En vägledning för sådana fall hade varit önskvärd i specialmotiveringen.

Den nämnda typen av situationer, där det kan vara svårt och tidsödande att klara ut ansvarsförhållandena, föranleder förvaltningen att beklaga att utredningen inte ansett sig kunna lägga fram ett förslag om ett försäkrings- eller fondsystem. Från skadelidandes synpunkt förefaller ett system med primärt ansvariga fonder vara att föredra, särskilt om skadestandsreglerna skall kopplas till regler om återställande av förstörd miljö. Sådana fonder skulle göra det möjligt att vid en konstaterad skada omgående ta itu med återställningsarbeten och ersättningsfrågor i stället för att avvakta ett ofta tidsödande utredningsarbete om vem som är ansvarig. Ett system med subsidiärt ansvariga fonder som träder in när andra försäkringar m. m. inte är tillräckliga, vilket utredningen förordar, är emellertid bättre än ingenting. Förvaltningen finner det därför angeläget att sådant utredningsarbete som erfordras för att kunna föreslå ett försäkrings- eller fondsystem, snarast kommer till stånd.

9.10 Svenska kommunförbundet:

Utredningen har lämnat en utförlig redovisning för sin syn på inrättande av särskilt försäkringssystem eller fondsystem, avsett att säkerställa kompensation till skadelidande vid miljöskada. Enligt styrelsens mening är vad utredningen i denna del anfört välgrundat.

Vi har under många års tid förordat införandet av obligatoriska miljöskyddsförsäkringar, analogt med den obligatoriska trafikförsäkringen, i syfte att hålla miljöoffer skadelösa i händelse av miljöskada.

Vi har vidare förespråkat inrättandet av särskilda miljöskyddsfonder som komplement till miljöskyddsförsäkringar.

Det bör enligt vår uppfattning vara en självklarhet att lagen kräver, att den som bedriver en miljöfarlig verksamhet tecknat någon form av ansvarsförsäkring till täckande av eventuell skada, på samma sätt som man måste trafikförsäkra en bil. Speciellt som eventuella miljöskador kan bli så kostsamma, att det enskilda företaget saknar egna ekonomiska resurser att täcka eventuella skadestånd.

Enligt vår uppfattning bör sådana miljöskyddsförsäkringar administreras av vanliga försäkringsbolag. Premierna skall därvid beräknas på kommersiell basis i relation till med verksamheten förknippade risker. På så sätt skapas ekonomiskt tryck på den som driver miljöfarlig verksamhet att förebygga skador – ju färre och mindre skador desto lägre premier. Jämför vagnskadeförsäkringen för bilar.

BT Kemi-skandalen kostade som bekant skattebetalarna 50 miljoner kronor i form av uppställningskostnader. Hade den av oss förespråkade obligatoriska miljöskyddsförsäkringen funnits så hade samhället sluppit dessa kostnader. Troligtvis hade BT Kemi-skandalen i så fall överhuvudtaget aldrig inträffat, eftersom det knappast hade funnits något försäkringsbolag som hade velat gå med på att försäkra den primitiva och riskfyllda verksamhet BT Kemi bedrev i ett gammalt sockerbruk. Alternativet hade försäkringspremien blivit så hög att BT Kemi inte hade haft råd att driva verksamheten.

Vi avstår här från att i detalj föreslå hur en eventuell miljöskyddsförsäkring bör konstrueras. Vi rekommenderar studier av förhållandena i USA, där olika typer av miljöskyddsförsäkringar än vanligt förekommande och delvis krävs i lag.

Enligt vår uppfattning behövs miljöskyddsförsäkringar i första hand till täckande av framtida miljöskador. I den händelse miljöskada inträffar och det inte går att spåra den ansvarige eller om försäkring saknas behövs uppenbarligen andra "försäkringssystem" till täckande av skador.

Sak samma gäller miljöskador som inträffar i framtiden till följd av verksamhet som bedrivits för länge sedan, t.ex. nedgrävning av avfall där ingen ansvarig kan spåras eller där den ansvarige ej längre existerar som juridisk person.

Till täckande av sådana skador behövs enligt vår uppfattning någon form av miljöskyddsfond.

En sådan fond byggs lämpligen upp i samhällets regi av alla de företag som enligt lagens mening bedriver miljöfarlig verksamhet. Dessa företag bör årligen avsätta en viss del av vinsten eller omsättningen till fonden till dess den uppgår till ett lämpligt belopp, förslagsvis ca 200 miljoner kronor.

Efter det att fonden byggts upp skall givetvis berörda företag ej längre behöva betala in medel till fonden. Skulle den däremot avtappas under en

viss nivå, bör berörda företag åläggas att betala in medel till fonden till dess "taket" uppnåtts.

Prop. 1985/86: 83

Denna typ av fonder finns bl.a. i en del amerikanska delstater. *För svenskt vidkommande torde den fond som finns i delstaten New Jersey av många orsaker vara av störst intresse* (se Miljö och Framtid nr 8-9/1981, sid 6-14, se speciellt sid 8-14). Den har redan spenderat hundratals miljoner kronor till täckande av miljöskador som drabbat både enskilda personer och samhället.

Vi konstaterar att utredningen, vad det gäller miljöfonder och miljöskyddsförsäkringar, inte kommer med något lagförslag, men att utredningen ser mest positivt på fondidéen. Utredningens negativa inställning till miljöskyddsförsäkringar tycks bottna i att man befärar svåra administrativa problem.

Emedan försäkringsbolagen opererar på kommersiell basis och att det råder konkurrens mellan bolagen, tror vi för vår del att försäkringsbolagen skulle vara kapabla att administrera miljöskyddsförsäkringar till mycket rimliga kostnader. Kan de göra det i USA bör de också kunna göra det i Sverige.

Enligt vår uppfattning föreligger snarare en risk för att en statligt administrerad miljöskyddsfond skall utveckla en onödigt dyrbar byråkrati.

Avslutningsvis rekommenderar vi alltså både obligatoriska miljöskyddsförsäkringar och miljöskyddsfonder till täckande av miljöskada som drabbat enskild, privata företag, stat eller kommun.

10 Kostnader m. m.

10.1 Statens industriverk:

Utredningen bedömer i sitt kostnadskapitel, som omfattar 4,5 sidor av betänkandets ca 300, att den reform man föreslår knappast medför ökade kostnader för staten. För de inblandade parterna, skadegörare och skadelidande kommer den måttliga skärpningen av ansvaret att medföra en viss omfördelning mellan parterna till fördel för de skadelidande och till nackdel för till exempel industrin. Däremot förväntas rationaliseringsvinster till följd av förslaget till miljöskadelag. Den vinsten menar utredningen i stort motverkar nämnda kostnadsökningar. Utredningen redovisar dock inte några konkreta beräkningar. Inte heller industriverket förutser att dessa marginella kostnadsökningar kommer att medföra några betydande industripolitiska konsekvenser.

När det gäller det ur kostnadssynpunkt sannolikt mest kännbara förslaget nämligen en förlängning av preskriptionstiden från 10 till 25 år för vissa miljöskador menar utredningen att den totala kostnadsökningen endast i ringa mån slår igenom på premien för aktuella ansvarsförsäkringar. Något närmare underlag för den slutsatsen lämnas emellertid inte. De kostnadsökningar som blir följden av en förlängd preskriptionstid är dels försäkringskostnader, dels kostnader för utökad hantering av dokumentation. Industriverket anser det vara en brist att utredningen inte lämnar underlag för en bedömning över omfattningen av dessa kostnadsökningar.

Inte heller anser industriverket att de praktiska konsekvenserna av förslaget om att förlängd preskriptionstid också skall gälla produktskador har uppmärksamrats i tillfredsställande omfattning.

Mot denna bakgrund konstaterar verket att lagförslaget p.g.a. ökade kostnader — om än marginella — kan leda till en försämring av svenska tillverkares konkurrenskraft gentemot utlandet. Verket förutsätter att dessa kostnader beräknas och vägs mot värdet av fördelarna ur social synpunkt av utredningens förslag.

11 Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

11.1 Länsstyrelsen i Malmöhus län:

Skånes handelskammare:

Beträffande de föreslagna övergångsbestämmelserna vill Handelskammaren erinra om att det i praktiken torde bli mycket svårt att exakt bedöma när en störning har upphört och därmed om ny eller äldre lagstiftning skall tillämpas.

11.2 Försäkringsjuridiska föreningen:

Beträffande den föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen anför utredningen (sid. 284 m) att vid åtskillig annan skadeståndslagstiftning, exempelvis skadeståndslagen, har några särskilda övergångsbestämmelser inte bara ansetts nödvändiga. I stället, fortsätter utredningen, gäller enligt allmänna principer att den nya lagstiftningen blir tillämplig i fråga om skadestånd med anledning av skadefall som inträffar efter ikraftträdandet under det att äldre lag skall tillämpas på skadefall som har inträffat dessförinnan. Utredningen anför fortsättningsvis att i de fall lagförslaget behandlar emellertid måste beaktas möjligheten att en skada som inträffat efter ikraftträdandet kan ha orsakats av ett handlande långt före denna tidpunkt. Närmast blir, enligt utredningen, detta aktuellt i fråga om sådana störningar som avses i 1 §. Om man här skulle tillämpa de nya reglerna, som i vissa hänseenden innebär en skärpning av ansvaret, skulle enligt utredningen detta med fog kunna anses innebära en retroaktiv lagstiftning som är svår att förena med allmänna rättsgrundsatser.

De allmänna rättsgrundsatser och principer som utredningen hänfört sig till innebär emellertid att nya skadestandsregler icke blir tillämpliga när den skadegörande handlingen eller underlåtenheten att handla, inträffat före nya lagens ikraftträdande, såvida ej annat stadgas, (se prop. nr 5 1972, s. 593, SOU 1958:43 s. 119—120, SOU 1963:33 s. 45, SOU 1964:31 s. 106). Emellertid torde böra observeras konsekvensen av utredningens förslag att "i fråga om skador orsakade av sådana störningar som avses i 1 § tillämpas dock äldre lag om störningen upphört före ikraftträdandet". Med den föreslagna lydelsen torde konsekvensen bli att om en störning — t.ex. markförorening, förorening av grundvatten eller vattendrag eller grundvattensänkning — inte upphört helt men den handling eller verksamhet som gett upphov till störningen skett långt före nya lagens ikraftträdande, den

nya lagen likväl skall tillämpas. Detta torde inte överensstämma med vad som uttalats rörande nyssnämnda allmänna rättsgrundsatser och principer. I enlighet med dessa skall ju om handlingen inträffat före nya lagens ikraftträdande äldre lag gälla. Det finns alltså anledning att vid övervägande av utredningens förslag beakta förloppskedjan handling – störning – skada. Utredningens förslag till lydelse torde inte kunna godtas.

11.3 Stockholms kommun:

Stadskansliets juridiska avdelning:

Beträffande den föreslagna ikraftträdande- och övergångsbestämmelsen anför utredningen (sid. 284 m) att vid åtskillig annan skadeståndslagstiftning, exempelvis skadeståndslagen, har några särskilda övergångsbestämmelser inte ansetts nödvändiga. I stället, fortsätter utredningen, gäller enligt allmänna principer att den nya lagstiftningen blir tillämplig i fråga om skadestånd med anledning av skadefall som inträffar efter ikraftträdandet under det att äldre lag skall tillämpas på skadefall som har inträffat dessförrinnan. Utredningen anför fortsättningsvis att i de fall lagförslaget behandlar emellertid måste beaktas möjligheten att en skada som inträffat efter ikraftträdandet kan ha orsakats av ett handlande långt före denna tidpunkt. Närmast blir, enligt utredningen, detta aktuellt i fråga om sådana störningar som avses i 1 §. Om man här skulle tillämpa de nya reglerna, som i vissa hänseenden innebär en skärpning av ansvaret, skulle enligt utredningen detta med fog kunna anses innebära en retroaktiv lagstiftning som är svår att förena med allmänna rättsgrundsatser.

De allmänna rättsgrundsatser och principer som utredningen hänfört sig till innebär emellertid att nya skadeståndsregler icke blir tillämpliga när den skadegörande handlingen eller underlåtenheten att handla, inträffat före nya lagens ikraftträdande, såvida ej annat stadgas, (se prop. nr 5 1972, s. 593, SOU 1958:43 s. 119–120, SOU 1963:33 s. 45, SOU 1964:31 s. 106). Emellertid torde böra observeras konsekvensen av utredningens förslag att ”ifråga om skador orsakade av sådana störningar som avses i 1 § tillämpas dock äldre lag om störningen upphört före ikraftträdandet”. Med den föreslagna lydelsen torde konsekvensen bli att om en störning – t.ex. markförorening, förorening av grundvatten eller vattendrag eller grundvatensänkning – inte upphört helt men den handling eller verksamhet som gett upphov till störningen skett långt före nya lagens ikraftträdande, den nya lagen likväl skall tillämpas. Detta torde inte överensstämma med vad som uttalats rörande nyssnämnda allmänna rättsgrundsatser och principer. I enlighet med dessa skall ju om handlingen inträffat före nya lagens ikraftträdande äldre lag gälla. Det finns alltså anledning att vid övervägande av utredningens förslag beakta förloppskedjan handling – störning – skada. Utredningens förslag till lydelse torde inte kunna godtas.

Emellertid har övergångsbestämmelserna fått en olycklig utformning. LO vill särskilt peka på följande förhållande. Trygghetsförsäkring för arbets-skada (TFA) övertog från och med 1974 alla fordringar på skadestånd som kunde riktas mot en arbetsgivare. Detta betyder, att alla arbetsskador som yppats efter 1974 regleras enligt TFA-försäkringen. Detta betyder i sin tur att enligt de nu gällande preskriptionsreglerna, inga skadestånd på grund av arbetsolycksfall eller arbetssjukdom kan resas efter 1984. Även om de föreslagna ändringarna i preskriptionslagstiftningen hinner träda i kraft före detta datum blir de föreslagna reglerna ett slag i luften.

För att kunna uppfylla betänkandets intentioner bör därför övergångsbestämmelserna ändras så att reglerna får retroaktiv verkan.

12 Expropriationslagens tillämplighet

12.1 Svea hovrätt:

Hänvisningen till expropriationslagen omfattar enligt förslaget bara inlösen. Enligt hovrättens mening bör expropriationslagens värderingsregler tillämpas vid bestämmandet av storleken av ett bestående fastighetsintrång oberoende av i vad mån en särskild kvalifikationsgräns kan leda till att intrånget helt eller delvis inte skall ersättas.

Kvalifikationsgränsen "synnerligt men" för inlösen finns i flera lagar. Det är önskvärt, att i motiven klarläggs vilken minskning av en fastighets marknadsvärde som normalt kan accepteras utan att synnerligt men uppkommer. Hovrätten anser att gränsen bör kunna sättas till 20–25 procent av marknadsvärdet.

Förslaget innebär, att även del av fastighet liksom för närvarande skall kunna inlösas. Häremot har hovrätten inte något att erinra. Enligt motsvarande regler i naturvårdslagen och byggnadslagen kan emellertid endast en hel fastighet inlösas. Även vad gäller grunderna för inlösen bör enhetlighet i behandlingen av olika intrångssituationer eftersträvas.

12.2 Luftfartsverket:

Den nuvarande bestämmelsen i 33 § andra stycket miljöskyddslagen, att expropriationslagen gäller i tillämpliga delar, föreslås gälla också i fortsättningen, 10 § andra stycket (utredningen s. 281). Förarbetena till miljöskyddslagen ger viss ledning för vad som avses med "i tillämpliga delar" (prop. 1969:28 s. 247 och 284). Där nämns löseskillingens bestämmande, intrångsersättning och skada i övrigt, expropriationsersättningens erläggande och expropriationens fullbordande samt bestämmelserna om expropriationskostnad.

Hur det förhåller sig med förhandstillträde förefaller vara oklart, särskilt som 5 kap. 17 § expropriationslagen numera ger även fastighetsägaren rätt att yrka förhandstillträde. Luftfartsverket anser att en bestämmelse motsvarande den i 140 § byggnadslagen bör tas in i miljöskadelagen.

Innehåll	sid.	Prop. 1985/86:83
Propositionens huvudsakliga innehåll	1	
Propositionens lagförslag	3	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 oktober 1985	9	
1 Inledning	9	
2 Allmän motivering	9	
2.1 Allmänna utgångspunkter	9	
2.1.1 Förebyggande miljöskydd	9	
2.1.2 Nuvarande ersättningsmöjligheter	11	
2.1.3 Revision av skadeståndsreglerna	12	
2.1.4 Miljöskadefond	13	
2.1.5 Den fortsatta dispositionen	14	
2.2 Tillämpningsområdet	14	
2.2.1 Verksamhet på en fastighet	14	
2.2.2 Skador i omgivningen	15	
2.2.3 Orts- och allmänvanliga störningar	16	
2.2.4 Tillfälliga störningar	17	
2.2.5 Ersättningsgilla skador i övrigt	18	
2.3 Ansvarsgrunder	20	
2.3.1 Föroreningsskador m. m.	20	
2.3.2 Skada genom sprängning m. m.	22	
2.3.3 Skada genom grävning	23	
2.4 Skadeståndsansvariga	24	
2.4.1 Fastighetsägare och tomträttshavare	24	
2.4.2 Andra brukare	25	
2.4.3 Entreprenörer	25	
2.5 Solidariskt ansvar	28	
2.6 Orsakssamband och beviskrav	29	
2.7 Preskriptionstiden för miljöskador m. m.	30	
2.8 Processuella frågor m. m.	32	
2.8.1 Forum	32	
2.8.2 Nedsättning av ersättning m. m.	33	
2.9 Ikraftträdande m. m.	34	
2.10 Kostnadskonsekvenser	35	
3 Upprättade lagförslag	36	
4 Specialmotivering	36	
4.1 Förslaget till miljöskadelag	36	
4.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken	62	
4.3 Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1969:387)	62	
5 Hemställan	64	
6 Beslut	64	
Utdrag ur lagrådets protokoll den 13 december 1985	65	
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 december 1985	66	
Bilaga 1 Sammanfattning av miljöskadeutredningens betänkande	67	
Bilaga 2 Utredningens lagförslag	74	
Bilaga 3 Sammanställning av remissyttrandena	81	