BETÄNKANDE AV MILJÖSKADEUTREDNINGEN

SOU
1983:7

Ersättning för MILJÖ SKADOR

41

Statens offentliga utredningar
1983:7
Justitiedepartementet

Ersättning för miljöskador

Betänkande av miljöskadeutredningen

Stockholm 1983

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB
ISBN 91-38-07361-7
ISSN 0375-250X
Gotab, Stockholm 1983

Till
Statsrådet och chefen för
justitiedepartementet

Enligt regeringens bemyndigande den 29 juni 1978 tillkallade dåvarande chefen för justitiedepartementet statsrådet Romanus genom beslut den 27 september 1978 justitierådet Bertil Bengtsson att som särskild utredare utreda frågor om skadestånd vid miljöskador. Utredaren har arbetat under namnet miljöskadeutredningen.

Som sakkunniga åt utredningen förordnades den 27 september 1978 departementsrådet Lars Beckman, numera byråchefen Laila Freivalds, direktören Bo Helmerson, numera t.f. statssekreteraren Arne Kardell, rådmannen Erik Pontén samt direktören Erland Strömbäck.

Chefsombudsmannen Lars Edstam samt numera direktören Harald Ullman förordnades den 14 december 1978 som experter åt utredningen. Den 10 september 1979 förordnades dessutom juris kandidaten Gunnar Lindgren som expert.

Till sekreterare åt utredningen förordnades den 29 september 1978 hovrättsassessorn Göran Olsson.

Utredningen har med anledning av remisser avgivit yttranden över följande betänkanden m.m., nämligen miljöskyddsutredningens delbetänkande (SOU 1978:80) Bättre miljöskydd I, brottsförebyggande rådets promemoria (1979:6) Kriminalisering av förorening av miljön m.m. jämte en i anslutning till denna inom justitiedepartementet upprättad promemoria (Dnr 358-80) samt räddningstjänstkommitt'ens delbetänkande (Ds Kn 1980:1) Undersökning av allvarliga olyckshändelser.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet "Ersättning för miljöskador". Utredningen har därmed slutfört sitt uppdrag.

Till betänkandet har fogats särskilt yttrande av Helmerson.

Stockholm i februari 1983

Bertil Bengtsson

/Göran Olsson

INNEHÅLL

FÖRKORTNINGAR 7

SAMMANFATTNING 8

SUMMARY 16

LAGFÖRSLAG 25

1 Förslag till miljöskadelag
2 Förslag till lag om ändring i jordabalken 29
3 Förslag till lag om ändring i miljöskyddslagen 30
4 Förslag till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130) 31
5 Förslag till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429) 33

BAKGRUND

1 INLEDNING 34
1.1 Utredningens uppdrag 34
1.2 Utredningens arbete 38

2 NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN 41
2.1 Översikt av miljöskyddslagstiftningen 41
2.2 Miljöskyddslagens skadeståndsbestämmelser 46
2.2.1 Allmänt 46
2.2.2 Närmare om räckvidden av miljöskyddslagens regler om immissionsansvar 47
2.2.3 Begreppet olägenhet 49
2.2.4 Väsentlighetskravet 51
2.2.5 Orts- och allmänvanliga olägenheter 52
2.2.6 Ansvaret för annans vållande 54
2.2.7 Ersättningsberättigade 55
2.2.8 Ansvaret för vattenförorening 57
2.3 Ersättningsreglerna i 3 kap. JB 58
2.4 Strikt ansvar enligt oskrivna rättsregler 60
2.5 Ansvar enligt skadeståndslagen 62
2.6 Kontraktsrättsliga aspekter 62
2.7 Ansvaret för skador på miljön som uppkommer i samband med transporter 63
2.7.1 Landtransporter 64
2.7.2 Lufttransporter 66
2.7.3 Sjötransporter 67
2.8 Närmare om kravet på bevisat orsakssamband 70
2.8.1 Det enkla kravet på styrkt orsakssammanhang 71
2.8.2 Konkurrerande orsaker till hela skadan 78
2.8.3 Flera ansvarsgrundande orsaker tillskadan 80
2.8.4 Ansvarsgrundande och kasuell orsak samverkar 82
2.8.5 Orts- och allmänvanlig delskada 85

2.9	Forumregler	86
2.10	Preskriptionsregler	88
2.11	Regler om utrednings- och rättegångskostnader	89
2.11.1	Huvudreglerna i rättegångsbalken	89
2.11.2	Särskilda regler i miljöskyddslagen m.m.	89
2.11.3	Allmän rättshjälp	90
2.11.4	Rättsskydd genom den skadelidandes försäkring	92
2.12	Försäkringsförhållanden	93
2.12.1	Försäkring på den skadelidandes sida	93
2.12.2	Försäkring på den skadeståndsskyldiges sida	97
3	ERSÄTTNING FÖR MILJÖSKADOR I NÅGRA ANDRA LÄNDER	104
3.1	Danmark	104
3.2	Norge	107
3.3	Finland	113
3.4	Island	116
3.5	Skärpt ansvar och fondsystem i utomnordisk rätt	116
3.5.1	Skadeståndsregler	116
3.5.2	Utomnordiska fondsystem	120

UTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN

4	ALLMÄNNA SYNPUNKTER	123
4.1	Inledande anmärkningar om utredningsuppdraget	123
4.2	Allmänt om reformbehovet	125
5	VILKA VERKSAMHETER BÖR OMFATTAS AV DET STRIKTA ANSVARET?	134
5.1	Ansvaret för transportmedel	134
5.2	Användning av fastighet; särskilt om entreprenörens ansvar	135
5.3	Störningstyper som omfattas av lagen	143
5.4	Tillfälliga störningar	147
5.5	Särskilt om markarbeten	147
6	SKADESTÅNDSANSVARETS RÄCKVIDD	150
6.1	Störningar i omgivningen	150
6.2	Väsentlighetskravet	151
6.3	Orts- och allmänvanlighet	152
6.4	Ersättningsgilla skador	154
6.5	Ansvaret för vållande	157
6.6	Kretsen av ersättningsberättigade	158
7	ORSAKSSAMMANHANG OCH BEVISKRAV	164
7.1	Allmänna synpunkter	164
7.2	Utredningens förslag	171
7.3	En alternativ bevisregel	172

8	NÅGRA ANDRA ALLMÄNNA FRÅGOR	174
8.1	Ansvarsfördelningen vid solidariskt ansvar	174
8.2	Jämkning av skadeståndsskyldigheten	176
9	SÄRSKILT OM SPRÄNGSKADOR	179
9.1	Allmän diskussion	179
9.2	Konstruktionen av en eventuell försäkring	186
9.3	Bör en obligatorisk försäkring införas?	192
10	PRESKRIPTION AV SKADESTÅND	194
10.1	Allmän bakgrund	194
10.2	Utredningens ståndpunkt	196
11	PROCESSUELLA FRÅGOR M.M.	201
11.1	Forumfrågor	201
11.2	Utrednings- och rättegångskostnader i mål om miljöskador	206
11.3	Nedsättning av ersättning och ställande av säkerhet	209
12	FÖRSÄKRINGS- OCH FONDLÖSNINGAR	212
12.1	Bör ett särskilt ersättningssystem införas vid miljöskador?	212
12.2	Obligatorisk ansvarsförsäkring?	217
12.3	Försäkring till skydd för de skadelidande?	217
12.4	Primärt ansvariga fonder?	225
12.5	Begränsning till vissa skadetyper?	227
12.6	Subisidiärt ansvariga fonder?	229
12.7	Vissa speciella frågor	232
12.8	Avslutande anmärkningar	240
13	KONSEKVENSERNA I KOSTNADSHÄNSEENDE AV UTREDNINGENS FÖRSLAG	241
13.1	Kostnader	241
13.2	Besparingar	244
13.3	Sammanfattning och slutsatser	244
14	SPECIALMOTIVERING	246
14.1	Förslaget till miljöskadelag	246
14.2	Förslaget till lag om ändring i jordabalken	285
14.3	Förslaget till lag om ändring i miljöskyddslagen (1964:387)	285
14.4	Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)	286
14.5	Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)	288
SÄRSKILT YTTRANDE		289
Bilaga	Utkast till lag om sprängskadeförsäkring	293

FÖRKORTNINGAR

AB 72	Svenska teknologföreningens allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader
ABS 80	Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader
DS	departementsserierna
FAL	lagen (1927:77) om försäkringsavtal
FFR	Försäkringsjuridiska Föreningens Rättsfallssamling
HD	högsta domstolen
HovR	hovrätt(en)
JB	jordabalken
JTF	Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland
JoU	jordbruksutskottets betänkande
ML	miljöskyddslagen (1969:387)
NFT	Nordisk Försäkringstidskrift
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv, Avd. I
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, Avd. II
NOU	Norges offentliga utredningar
NRt	Norsk Retstidende
NU	Nordisk utredningsserie
prop	proposition
RG	Rettens Gang
SFS	Svensk författningssamling
SkL	skadeståndslagen (1972:207)
SOU	statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TL	trafikskadelagen (1975:1410)
TfR	Tidskrift for Rettsvitenskap
UfR	Ugeskrift for Retsvaesen

SAMMANFATTNING

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 driver 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 förorenande 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. Frå-

gor 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 ändringar 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 tomträtt tomträttshavaren), 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 tydligen 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 miljöföroreningar (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 bevisskyldigheten, 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 oskäliga 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 ersättningskrav m.m. Ett speciellt problem med ganska stor praktisk betydelse är här 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 rätte-

gång. Inte sällan lär då behövas så omfattande och dyrbara vetenskapliga utredningar om komplicerade orsakssammanhang att de belopp rättshjälpsmyndigheterna 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 nädvändig - 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 skadegöraren. 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 egendomskador som orsakas av föroreningar. Som ibland påpekats i diskussionen kan man därigenom åstadkomma att verkligen risken läggs på den förorenande 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 skadegöraren, 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.

SUMMARY

1 Among the rules of law governing protection of the environment the indeminfication rules are not the most important; the essential thing, naturally, is to prevent damage, not to pay compensation for it. The indemnification rules, however, may also induce companies and individuals to increase their efforts to prevent environmental damage. And when damage occurs, it is important that the individual injured party has fully adequate protection of his right to compensation. The principle that the person who causes pollution or carries on an activity hazardous to the environment shall pay for the damage done ("pollutor pays principle") has become a norm for the legislation in many countries, although it is not usually put into effect consistently. By placing the burden on the polluting industry instead of on the injured parties it is also easier to distribute it; the possibility of insuring companies against liability for environmental damage has been considerably improved in recent years.

According to the general indemnification rules in the Tort Liability Act (TLA) a person is liable for his own and his employees' fault - intent or negligence - to indemnify personal injury and material damage; in the case of purely financial loss the liability outside the contractual relations presumes in principle a criminal act. Even today, however,the Environment Protection Act (EPA) prescribes a more far-reaching liability for environmental disturbance of different kinds - pollution, noise, vibration, etc, - and, according to a common opinion, also for damage from blast stone. A person conducting an activity hazardous to the environment is in principle strictly liable, regardless of default, not only for personal injury or material damage but also for purely financial loss caused by the activity in the environment. The rules are, however, not altogether clear and there are gaps in the protection. The chief defect here, as in other contexts, is that a strict indemnification rule does not provide any guarantee that the damage is indemnified. To establish liability it is necessary to prove a causal relation between the activity of the person responsible and the damage, and this may be impossible, particularly in cases of pollution. The polluter then evades liability for the damage he has caused. Damage often appears only after a long time; even when the causes are clear, the polluting enterprise may have ceased its acitivites or the claim for damages may have fallen under the Statute of Limitations (cf. 6 below). Uninsured small enterprises and private persons, furthermore, may lack means to pay large claims for damages.

The Commission's terms of reference confine it in principle to a survey of the indemnification rules of the Environment Protection Act and of certain procedural regulations associated with them. Questions closely concerning our work are being dealt with more from the point of view of fundamental principles by the Environment Protection Commission and the Legal Procedure Commission. Like other government commissions, furthermore, we have been directed to avoid proposals for reform which may involve increased costs for public authorities or other major changes of present cost conditions. All of this has limited our means to propose radical changes in current law. We can here merely propose certain reforms which have appeared particularly urgent. Fully adequate protection for the injured party and fully satisfactory distribution of the costs of environmental damage can be attained only by going beyond the sphere of the law of damages (cf 11 below).

2 The Commission proposes that the indemnification rules should be removed from EPA and placed in a separate Act, the Environmental Damage Act. It has proved that the demarcation of EPA's rules, which are aimed chiefly at control of activities hazardous to the environment, is not very appropriate as far as liability for damages is concerned. At the same time we propose that the rules governing damages in inter-neighbourly relations in chap. 3 of the Real Property Code be transferred to the new Act.

The main rule proposed relates to a strict liability in connection with activities hazardous to the environment. As at present, the liability is in principle linked to the use of real property: the person liable is primarily the property-owner (or in matters of site leasehold rights the site-owner), when it is he who conducts the acitivity, or whoever otherwise uses a property in business or public acitivites - but not, among others, tenants (cf. § 6). Since a strict liability for pollution from ships is being investigated in another context, we have not gone into this matter.

The indemnification rules in the Environmental Damage Act will cover essentially the same types of environmental disturbance as EPA; though the text is to some extent clearer (see § 1). Contrary to the present situation, the strict liability will relate also to merely incidental disturbances such as single blasting operations and momentary gas discharges; as regards damages there is no reason to exclude such events. We have also considered that we should retain the present legislation in § 30 of

EPA, which makes exception from strict liability when the disturbances are common to the locality or generally under similar circumstances. In some way, liability for certain property damage and purely financial loss, for which the injured party himself must stand the risk, must be limited and a more appropriate demarcation than that in EPA is difficult to find. No exception for minor injury to persons and damage to property, on the other hand, will any longer be made. (See § 3 in the proposal). Exceptions for disturbances common to the locality or generally under similar circumstances have a significance only for pollution and other immissions in a traditional sense, not for damage from blast stones; here we propose without exception a rule of strict liability for the owner or user of the property (see § 4).

3 Special problems are contractor's liability for environmental damage they cause - usually through blasting, sometimes through other environmentally destructive work. Today it is not clear whether a contractor who carries out prolonged work on another's property can be held liable under ML for damage done. Under all circumstances the property-owner - the principal - must be liable for environmental damage caused by the contractor, both today and according to our proposed bill. For the injured party, therefore, the contractor's liability has an actual significance only when for any reason he cannot obtain damages from the contractor's principal. We have been doubtful whether, under such circumstances, there is sufficient reason to let the contractor bear the same strict liability for environmental damages as the property-owner. In such a situation this has been considered especially urgent in order to secure the injured party's means for compensation, namely in the rare cases when personal injury occurs as a result of the contractor's work. In other respects an essential consideration has been that any substantial accentuation of contractor's liability would affect the present distribution of risk between developers and contractors and obviously lead to a considerable raising of contractors's insurance premiums without corresponding benefit to the injured party. In our opinion one should not unnecessarily encroach upon the system of liabilities now functioning in contractor relations. Principally for such reasons we have confined ourselves to proposing strict liability for contractors precisely in the situation where, typically, the injured party risks loss of compensation, namely in the case of material damage caused by work - e.g. blasting or piledriving - done by a contractor on behalf of a private person; empirically it is precisely in such situations that many private persons lack third party liability insurance covering the environmental risk. Otherwise

- when a contractor works on behalf of a company, the State or a local authority - the intention is that he shall bear the same liability as under present law. He is thus liable for material damage and purely financial loss only in the case of default in performance of the work, unless this is of a specially dangerous nature; in that case, as at present, a strict liability shall exist. (See § 7 of the proposal.) The accentuation of liability proposed would have no appreciable economic significance for contractors but should be of value, inter alia, in filling a gap in the protection of injured parties and precluding that uninsured private property-owners bear the sole responsibility for damage caused by a contractor.

4 In our opinion a person who conducts activities hazardous to the environment should also bear the risk for certain damage which mostly affects public interests - the natural environment, recreation facilities of the general public. At about the same time, however, the Environment Protection Commission proposes an obligation to restore a destroyed environment, and we have therefore not thought it necessary to propose rules concerning payment of damages to the public in the Environmental Damage Act.

5 To improve the protection of injured parties we propose that the requirement of proof of causal connection between damaging act and damage shall be relaxed. If full certainty of that connection should be required would in view of the often complicated course of events, mean that the right of the injured party to indemnification to a large extent merely remains on paper. According to the proposal it suffices that a causal connection "can reasonably be assumed" in view of the circumstances (see 2). This does not imply any radical departure from existing law; a tendency is already becoming apparent in legal practice to place less emphasis on the requirement of proof precisely in the case of certain environmental pollution (see, in particular, NJA 1981, p. 622), and according to the proposal this tendency sould come to expression in the text of the law. It has not been considered possible to specify the rule of proof exactly; the intention is merely to indicate the alleviation of the obligation of proof and, against this background, the questions of proof must, as at present, be judged according to the circumstances in the individual case. In our statement of reasons we emphasize that no contradictory conclusion should be drawn by reason of this provision. It should be possible, as at present, to apply a corresponding principle in certain similar situations outside the sphere of the Environmental Damage Act, e.g.

in the case of certain product-caused injuries (cf. NJA 1982 s. 421 - "The Leo Case").

6 Since many cases of environmental damage, especially through pollution, occur long after the damaging activity, the claim to indemnification may fall under the Statute of Limitations. For the rule in § 1 of the Limitations Act that a claim shall lapse ten years after its coming into existence implies, according to distinct statements in the travaux préparatoires, that the ten-year period shall be counted from the time of the tortious act. This interpretation, which for that matter is virtually contradictory to the text of the law, means that a demand for indemnification may sometimes already have lapsed when damage becomes apparent. Especially in the case of injuries due to chemical or physico-chemical action, e.g. diseases due to poisoning, this may lead to clearly unreasonable results. We have considered a prolonged limitation period reasonable precisely in cases of such injuries. We have proposed a period of 25 years after the damaging act. Since similar problems arise also outside the sphere of the Environmental Damage Act, e.g. in cases of injury due to chemical products, we have found it appropriate to introduce a general provision in the Limitations Act concerning claims for indemnification for injuries of this kind. At the same time the rules governing lapse of claim have been reformulated so that it is clearly apparent what is the starting point for the period of limitation (see proposed new wording of § 3 of the Limitations Act).

7 As regards contributory negligence and mitigation of unreasonably burdensome liability for damages we have considered the rules of TLA, chap. 6 §§ 1 och 2, to be appropriate also for environmental damage. On the other hand we have proposed a special regulation concerning the final apportionment of liability between jointly liable persons, which would allow rather greater scope for a judgment of equity than is considered possible under present law. (See § 8 in the proposed Environmental Damage Act.)

8 In conjunction with the exclusion of the indemnification rules from EPA and the Real Property Code certain minor amendments, in part merely formal, should in our opinion be made in the litigatory procedure for claims of indemnification, etc. A special problem of fairly great practical significance is the venue for claims for indemnification of environmental damage. The present provision in § 34 of EPA prescribes another competent court - the Lands Tribunal - than when claim is based on general rules of indemnification. This regulation causes complications

in application and may sometimes lead to scarcely reasonable results. Pending the Legal Procedure Commission's discussion of the questions of special courts we can hardly propose any definitive solution of the problem of venue. For the present we recommend a relaxation of the present regulations in that actions under the Environmental Damage Act shall admittedly always be brought before a lands tribunal but that the tribunal shall at the same time be able to try claims for indemnification on other grounds, e.g. TLA, as also other claims associated with the claim for indemnification.

9 Another procedural question which has been considered to be unsatisfactorily regulated concerns the injured party's means for legal aid when he wishes to investigate the prospects for a claim for indemnification of environmental damage before bringing an action. Not seldom, it seems, such extensive and expensive scientific investigations are needed concerning complicated causal connections that the amounts which the legal aid authorities consider they can grant are inadequate. Nor on this point can we propose any radical reform of the legislation in view, inter alia, of the present work of the Legal Procedure Commission, and of the economy we have been directed to observe. To strengthen the status of the injured party, however, we wish through an addendum to § 25 of the Legal Aid Act, to indicate that, in situations of this kind, the Legal Aid Committees have the right to show greater generosity than hitherto.

10 Under our terms of reference we were particularly to investigate the possibility of introducing an obligatory insurance against blast damage. As noted, our proposal implies that at all events property-owners (or usufructuaries, and sometimes also contractors, should normally be liable, regardless of default, for damage caused by blasting. Normally the injured party can then reckon on indemnification. Protection through obligatory insurance can, however, be of value to him in situations when the person liable is insolvent and has no third party liability insurance - which may be the case especially when blasting is done by small entrepreneurs or by private persons. From what we have been able to discover, the insurance would be of significance chiefly for material damage caused by vibration or blast stone, whereas personal injury appears to be rare in this context.

An obligatory blast damage insurance covering all these risks would for several reasons, however, be practically and actuarily difficult to accomplish; among other things many cases of vibration damage are foreseeable or even inevitable consequences of a contracted operation. We

have deemed that, insofar as there is reason to introduce an insurance obligation, the insurance should at all events be confined to damage from blast stone and other blasted objects; it is particularly in these instances that personal injury and unforeseen material damage occurs. In our report we discuss what form such an insurance should have; to a large extent the Road Accidents Act constitutes a suitable pattern. The insurance obligation should rest primarily with the blaster.

When weighing the limited need for obligatory blast damage insurance against the practical disadvantages - among which the administrative apparatus that would be necessary - we have not wished to recommend the introduction of such insurance in the first place. The strict indemnification liability which, according to our proposal, should rest not only on property-owners but also in some cases on contractors (see 3 above) should afford the injured party sufficient protection in combination with the voluntary insurance which is customary in such cases. For the event that an obligatory blast damage insurance is nevertheless considered desirable, however, we have drawn up a detailed proposal for legislation thereon, including statement of reasons (see appendix to the report).

11 As already noted, we consider the reforms to the law of damages we here propose hardly sufficient to secure the injured party's need of indemnification and to apportion the risk of environmental damage in a reasonable manner. Among other things, with our proposal it will often be impossible to discover the cause of environmental damage and obtain compensation from the tortfeasor. In the case of damage through minor discharges from numerous sources of pollution, moreover, it may in practice be impossible, or at all events altogether too complicated to demand indemnification from every tortfeasor for the damage for which he is liable. Such defects are natural and difficult to avoid in a system based on principles according to the law of tort in which, inter alia, one cannot evade the requirement of a causal connection between the activities of the liable party and the damage. There is therefore reason to consider whether an indemnification arrangement of another kind should be created, financed by the environmentally hazardous activities - an insurance or fund system. This would be of value, in particular, in cases of personal injury and property damage caused by pollution. As sometimes pointed out in the discussion, it could then be ensured that the liability is really placed on the polluting acitivty, regardless of such chance circumstances as whether a connection can be detected with the individual damage; the

indemnification can be directly adapted to the environmental hazard of the activity and may thus possibly, too, steer production in a more environmentally favourable direction. On the other hand it must be reckoned that such a system, however conceived, will be complicated to implement in practice and require an extensive administrative apparatus. Is also involves accumulation of money in insurance or funds in a way that may conceivably be politically controversial. A special complication is that pollution damage arises also through the spread of noxious substances when environmentally hazardous products are used or thrown away as waste; it would be inconsistent to keep such damage outside an indemnification arrangement but, if it is included, the system becomes still more complicated.

As has been apparent, it is not within our terms of reference to investigate any particular indemnification system of this type, but according to a statement in Parliament we should nevertheless consider such questions. In our report (section 12) we have discussed the pros and cons of various conceivable models for an insurance or fund system. Merely to prescribe an obligatory third party liability insurance provides inadequate protection for the injured party. Of greater interest is an obligatory insurance paid by the damaging activities but directly protecting the injured party (cf. for instance, motor third party insurance). From the actuarial aspect such an arrangement does not appear impossible, but for many reasons would be complicated and costly; we do not consider we can recommend a model of that type. Another alternative is to introduce an indemnification system administered not by insurance companies but by a public authority. A conceivable course would be, through charges on environmentally hazardous activities, to accumulate funds for indemnification of all damage of a certain type - primary liability funds - regardless of rules of tort liability; indemnification paid could then be reclaimed from the liable activity if it can be identified. This arrangement, however, would appear to be even more complicated and unwieldy; it requires an expensive administrative apparatus and involves extensive economic changes.

The system which, in our opinion, involves the least disadvantages in practice and from the point of view of state finances is instead the establishment of subsidiary liability funds relating to pollution damage of certain kinds. They would cover only such damage as cannot be indemnified by other means, e.g. by claims for damages against the liable party or by insurance. Such a system, which has certain counterparts elsewhere (in Holland among other countries), would be less cumbersome yet

should nevertheless, to a large extent, satisfy the points of view in favour of an indemnification arrangement. It would require less administration - the insurance companies' capacity, for instance, could in the first place be utilized for settlement of claims - and in other ways as well the practical problems do not appear to be fully so troublesome as in other alternatives. In our report we have discussed certain questions of detail associated with an indemnification arrangement of this kind, but without definitely deciding whether the proposed solutions should be put into effect; that would require more thorough investigation and analysis than in accordance with our directions. We have not considered that we can present in this report any draft legislation for such funds, nor is any calculation of the costs possible at this stage. A continued study of these complicate problems requires new terms of reference.

12 The law amendments we propose will, in our opinion, hardly incur greater costs for the State as public body. Admittedly the proposal implies that certain burdens will be transferred from the injured to the damaging party, but they may be essentially offset by gains in efficiency and economy. The proposal appears to be well in accord with the special directives we received concerning economy.

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 skadeverkningarnas 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 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 yrkanden 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.

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.

2 FÖRSLAG TILL
LAG OM ÄNDRING I JORDABALKEN

Härigenom föreskrivs i fråga om jordabalken[1]

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. 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.

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.

3 FÖRSLAG TILL 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 ersättningsbelopp 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.

4 FÖRSLAG TILL 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 nyttighet 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 tjugofem 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 preskrip-	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 preskrip-

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
tionstiden går ut senare enligt 2 §.	tionstiden 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.

5 FÖRSLAG TILL
LAG OM ÄNDRING I RÄTTSHJÄLPSLAGEN (1972:429)

Härigenom föreskrivs att 25 § rättshjälpslagen (1972:429) skall ha nedan angivna lydelse.[1]

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 ansökningen 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 fastställes ersättningen av domstolen. I annat fall bestämmes ersättningen av rättshjälpsnämnden.	

Denna lag träder i kraft den

---

1 Lagen omtryckt 1979:240.

1 INLEDNING

1.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för utredningen finns i anförande till statsrådsprotokollet den 29 juni 1978 av dåvarande statsrådet Romanus.(Se 1979 års kommittéberättelse del II s. 46 ff).

Romanus redogör inledningsvis för reglerna om ersättning för skada till följd av verksamhet som är farlig för omgivningen i miljöskyddslagen (1969:387) och 3 kap. jordabalken samt enligt allmänna principer om strikt ansvar för farlig verksamhet. Han anför därefter:

"I fråga om ersättning för skada på omgivningen är rättsläget således i vissa avseenden oklart. Detta gäller särskilt vid sprängningsskador, där tydligen såväl miljöskyddslagens och jordabalkens bestämmelser som oskrivna regler om strikt ansvar kan aktualiseras. Det kan vara svårt att avgöra hur dessa regelkomplex förhåller sig till varandra och vilket av dem som skall tillämpas i enskilda skadefall. Därtill kommer de oklarheter som jag tidigare har nämnt samt den omständigheten att olika forumbestämmelser gäller beroende på om skadeståndstalan grundas på miljöskyddslagen eller andra skadeståndsregler. Enligt min mening är den ordning som f.n. råder inte tillfredsställande.

Att rättsläget är oklart när det gäller sprängningsskador har också uppmärksammats av riksdagen. Men anledning av en motion rörande försäkringsplikt vid sprängning, som jag strax återkommer till, förklarade lagutskottet att frågan om skadeståndsansvar vid sprängningsarbeten borde bli föremål för utredning i lämpligt sammanhang. Riksdagen anslöt sig till utskottets uppfattning (LU 1976/77:3, rskr 1976/77:13). Också enligt min mening bör en sådan utredning komma till stånd. Utredningen bör emellertid omfatta inte bara skadeståndsansvaret vid sprängningsskador utan vidgas till en mera allmän översyn av de skadeståndsregler som gäller enligt miljöskyddslagen, 3 kap. jordabalken och oskrivna grundsatser om strikt ansvar på förevarande område. Syftet bör i första hand vara att åstadkomma en klarare och mer samlad reglering än den nuvarande. Sakliga ändringar bör kunna föreslås i den mån detta krävs för att regleringen skall bli ändamålsenlig. Efter samråd med chefen för jordbruksdepartementet, som inom regeringen handlägger frågor om miljöskydd, föreslår jag att en särskild utredare nu tillkallas för detta arbete.

Utredaren bör undersöka i vad mån de aktuella skadeståndsreglerna lämpligen bör sammanföras i en lag. En

möjlighet kan i så fall vara att låta bestämmelserna få sin plats i miljöskyddslagen, som har en mera allmän räckvidd än bestämmelserna i 3 kap. jordabalken. Ett annat alternativ är att skadeståndsreglerna bryts ut ur miljöskyddslagen och jordabalken och förs samman till en särskild lag. Utredaren bör vidare överväga i vad mån hittills oskrivna skadeståndsrättsliga grundsatser på området bör lagfästas.

Jag skall - delvis i anslutning till de brister som tidigare har påtalats - särskilt peka på ett par punkter där förtydliganden bör övervägas och där justeringar av rättsläget kan komma i fråga när de olika reglerna skall smältas samman.

Viktigt är att klargöra i vad mån talan om skadestånd kan riktas mot annan än ägare eller användare av den mark, byggnad eller anläggning från vilken störningen utgår. Jag tänker då främst på entreprenörer och andra som mera tillfälligt på en fastighet utför självständigt arbete som orsakar störningar i omgivningen. Härvid kan behöva anges hur ansvaret skall fördelas mellan den som har anlitat en självständig företagare och denne företagare (jfr SOU 1975:103). Också möjligheten att ålägga solidariskt ansvar när flera verksamheter har medverkat till miljöskador och frågan om ansvarsfördelningen i sådana fall kan behöva utredas.

Vidare bör intresse ägnas spörsmålet om vilken skada som över huvud taget är ersättningsgill. Det bör bl.a. göras klart i vad mån annan skada än sådan som rör fast egendom skall ersättas. Nära samband härmed har frågan om vem som är sakägare eller, med andra ord, vem som skall ha rätt att kräva skadestånd.

Enligt miljöskyddslagen är skadeståndsansvaret i princip strikt, medan det enligt huvudregeln i 3 kap. 3 § jordabalken förutsätter vårdslöshet. Vid en enhetlig reglering förefaller det naturligt att som huvudregel föreskriva strikt ansvar. Liksom f.n. bör dock undantag gälla. Härvid bör utredaren undersöka om den teknik att begränsa det strikta ansvaret som begagnas i miljöskyddslagen är lämplig, exempelvis när det är fråga om sprängningsskador.

Med hänsyn till de speciella förhållanden som kan råda beträffande miljöskador finns anledning för utredaren att undersöka om det krav på bevisning om samband mellan skada och skadegörande handling som normalt gäller inom skadeståndsrätten bör tillämpas fullt ut i fråga om samtliga miljöskador. Utredaren bör vidare pröva om särskilda preskriptionsregler bör gälla för vissa typer av miljöskador.

Forumfrågan kräver särskilda överväganden. Det får ankomma på utredaren att föreslå den lösning han finner lämpligast. Utan tvivel är det en fördel om en enhetlig lösning kan uppnås. Kommer utredaren emellertid fram till att vissa typer av skador bör prövas av fastighetsdomstol och andra av allmän underrätt, får närmare undersökas om de olägenheter som ger sig till känna när målen fördelas mellan olika typer av domstolar kan avhjälpas genom särskilda regler om förening av mål. Sådana regler kan få särskild betydelse i fall då alternativa grunder åberopas för en talan och skilda domstolar enligt huvudregeln är behöriga att pröva dessa grunder. En gemensam handläggning kan också tänkas vara praktiskt motiverad när de olika typer av skador som målen rör har orsakats av samma för omgivningen riskabla verksamhet.

Som jag tidigare har sagt finns särskilda bestämmelser om strikt skadeståndsansvar i vissa lagar som är direkt inriktade på speciella verksamheter, t.ex. i atomansvarighetslagen och lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Dessa bestämmelser bör i princip inte omfattas av utredningsuppdraget. Utredaren bör dock uppmärksamma vilka konsekvenser de allmänna regler som han föreslår kan få på dessa och liknande områden som är eller inom en nära framtid kan komma att bli föremål för särskild reglering. När det exempelvis gäller oljeskador är att märka att frågorna om ersättningsgill skada, sakägare och beviskrav i allt väsentligt har lämnats oreglerade i lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss, på samma sätt som i den konvention som lagen bygger på. Utredarens förslag i dessa frågor kan därför, om inte annat föreskrivs, väntas få betydelse också för oljeskadorna.

Riksdagen har med anledning av den motion som jag tidigare har nämnt också tagit upp frågan om försäkringsplikt vid sprängningsarbeten och begärt utredning på den punkten (LU 1976/77:3, rskr 1976/77:13). Denna fråga bör prövas av utredaren. Denne bör överväga inte bara om det behövs ett obligatoriskt försäkringsskydd vid sprängningsskador utan också om behovet av bestämmelser om försäkring som komplement till skadeståndsreglerna är särskilt framträdande vid någon annan typ av skada.

För det fall att ett försäkringsobligatorium skulle förordas är det en grundläggande fråga vem som skall åläggas försäkringsplikt och vad försäkringen skall omfatta. Det naturliga är att försäkringsplikten kopplas till skadeståndsreglerna. Den som enligt dessa är ersättningsskyldig för skada skulle i så fall vara skyldig att täcka sitt ansvar genom försäkring. Det ankommer på utredaren att pröva vilka modifikationer i denna princip som kan behöva göras, bl.a. med hänsyn till de fall då

flera kan göras ansvariga för samma skada, exempelvis både fastighetsägare och entreprenör. Vidare får undersökas hur man från samhällets sida bör kontrollera försäkringsplikten och vilka påföljder som bör föreskrivas för den händelse försäkringsplikten inte fullgörs. En möjlighet kan vara att göra innehavet av försäkring till en förutsättning för tillstånd till den aktuella riskabla verksamheten. I fråga om exempelvis sprängning inom stadsplanerat område krävs enligt allmänna ordningsstadgan (1956:617) tillstånd av polismyndighet. Enligt byggnadsstadgan (1959:612) behövs i vissa fall byggnadslov för bl.a. schaktning, vartill sprängning räknas. Utredaren bör pröva i vad mån kontrollen av försäkringsinnehav lämpligen kan ske i samband med tillståndsgivning av detta slag.

Utredningsarbetet bör bedrivas i nära samråd med miljöskyddsutredningen. Utredaren bör vidare beakta rättsutvecklingen på området i de andra nordiska länderna..."

I anslutning till redogörelsen för utredningens direktiv skall nämnas att jordbruksutskottet (JoU 1979/80:4) uttalat att frågan om inrättande av en för den kemiska industrin gemensam skadeståndsfond torde falla inom utredningens uppdrag. Riksdagen godtog uttalandet. (Se även JOU 1982/83:17).

Utredningens uppgifter har utökats genom att regeringen den 10 maj 1979 med bifogande av riksdagens skrivelse 1978/79:268 och justitieutskottets betänkande 1978/79:30 uppdragit åt utredningen att överväga frågan om utredningskostnader m.m. vid tvist om ersättning för miljöskador.

Frågan väcktes genom motioner, vilka behandlades av justitieutskottet i samband med propositionen 1978/79:90 med förslag till ändring i rättshjälpslagen. I motion 1978/79:1167 anfördes att den enskildes möjlighet att föra talan om ersättning på grund av miljöskador inte är tillfredsställande med hänsyn till de begränsade möjligheterna till ersättning för kostnader för teknisk hjälp, sakkunnigutredning m.m. Motionärerna efterlyste enhetliga och för den enskilde generösa regler när det gäller tillvaratagande av hans rätt i mål om miljöskador. I motion 1978/79:2176 hemställdes om sådan ändring i rättshjälpslagen att ersättning kan lämnas till tekniskt och annat sakkunnigt biträde i miljömål. I motion 1978/79:2179 påpekades att nuvarande regler ibland kan leda till obalans mellan parterna så att den svagare parten i en process hindras från att företa utredning som han finner nödvändig för att styrka sin talan. Mot denna bakgrund begärs i motionen att riksdagen skall avslå i

propositionen föreslagna regler angående privat sakkunnig samt i detta hänseende besluta i enlighet med vad rättshjälpsutredningen föreslagit.

Utskottet uttalade bl.a. att det inte kunde ställa sig bakom innehålllet i motionen 2179 om att riksdagen nu beslutar om ändrade regler vad gäller kostnader för privat sakkunnig. Därutöver anförde utskottet bl.a.:

"I linje med vad som uttalas i motionerna 1167, 2176 och 2179 anser utskottet att regleringen av de frågor som aktualiseras i motionerna, också efter genomförandet av de nu förestående ändringarna i rättshjälpslagen, i vissa hänseenden får anses mindre tillfredsställande. Bl.a. råder viss oenighet mellan olika rättsområden, och alltjämt kommer att kvarstå en risk för obalans mellan parter med olika förutsättningar. När det gäller reglerna om ersättning för utredningskostnaderna av här aktuellt slag bör därför enligt utskottets mening komma till stånd en ytterligare översyn som också berör lagstiftningen utanför rättshjälpsområdet. Det bör överlåtas åt regeringen att avgöra om översynen bör ske i anslutning till rättegångsutredningens arbete, i anslutning till arbetet inom utredningen om skadestånd vid miljöskador eller i annan ordning. Vad utskottet nu med anledning av motionerna anfört om översyn av reglerna om ersättning för vissa utredningskostnader bör ges regeringen till känna."

Utskottet hemställde att riksdagen som sin mening gav regeringen det anförda till känna. Riksdagen biföll hemställan. Som nämnt anförtroddes översynen åt vår utredning.

1.2 Utredningens arbete

Vårt ursprungliga uppdrag omfattar vissa skadeståndS- och försäkringsfrågor samt en del processuella frågor som har samband med skadeståndstalan för miljöskador. Som framgått av det sagda har emellertid jordbruksutskottet ansett uppdraget också inbegripa frågan om en ordning med en gemensam skadeståndsfond för den kemiska industrin bör inrättas. Över huvud taget är det naturligt att vid diskussionen om lämpliga ersättningsregler vid miljöskador även gå in på möjligheten till fond- eller försäkringslösningar som inte bygger på skadeståndsrättens regelsystem; direktiven berör ju bl.a. det eventuella behovet av obligatorisk försäkring även utanför sprängskadornas område. Emellertid kan konstateras att direktiven inte talar om några fondlösningar, och det är ovisst i vilken utsträckning sådana stämmer med syftet bakom utredningsuppdraget. En ersättningsfond, som skulle vara gemensam för hela industrin eller för delar av

denna, skulle innebära ett radikalt avsteg från nuvarande ordning, och ett förslag härom kräver uppenbarligen ett omfattande extra utredningsarbete, vilket dessutom kan bli ganska kostsamt för det allmänna. Ett sådant förslag torde vidare vara svårt att helt förena med direktiven 1980:20 angående finansiering av föreslagna reformer.

Mot denna bakgrund har, enligt vad som utvecklas i det följande, vi avstått från att i detta betänkande ta definitiv ställning till dessa frågor. Här lämnar vi ett förslag till miljöskadelag som följer traditionella skadeståndsprinciper; de problem utskottet varit inne på behandlas på det sättet att vi mera översiktligt diskuterar olika modeller för försäkring- och fondsystem, närmast som ett underlag för fortsatt diskussion (avsnitt 12). Leder denna fram till att något sådant system kan vara ett lämpligt komplement till traditionella skadeståndsregler, bör frågan om systemets utformning närmare utredas. Redan här bör understrykas att detta inte innebär att de skadeståndsrättsliga reformer som vi funnit behövliga bör anstå i avvaktan på en eventuell fondlösning.

Utformningen av regler om rätt till ersättning för miljöskada har nära samband med det arbete som bedrivits av andra utredningar. Särskilt gäller detta utredningen om översyn av miljöskyddslagstiftningen (miljöskyddsutredningen, Jo 1976:06). Vilka regler som gäller för miljöskyddet har naturligtvis stor betydelse för rätten till skadestånd, och även i övrigt är beröringspunkterna påtagliga. Så kan t.ex. talan om enskilt anspråk enligt ML avse annat än skadestånd. Den fond för att täcka återställningskostnader som miljöskyddsutredningen behandlar har också beröringspunkter med de försäkrings- och fondfrågor vi diskuterar. Vi har hållit överläggningar med miljöskyddsutredningens ordförande och sekretariat för att kontinuerligt följa arbetet i den utredningen. Med naturresurs- och miljökommittén (Jo 1978:01), som i någon mån kommit in på vissa ersättningsfrågor, har vi också haft kontakt.

Som framkommit av redogörelsen för direktiven (avsnitt 1.1) är en inte oväsentlig uppgift för oss att lösa frågan om forum vid talan om ersättning för miljöskada. Denna fråga liksom rätten till ersättning för utrednings- och rättegångskostnader berör nära rättegångsutredningens uppdrag (se avsnitt 11). Vi har följt rättegångsutredningens arbete med dessa problem.

I Norge har utvalget til å utrede forurensningserstatning arbetat med i stort sett samma frågor som vi (se NOU 1982:19). I januari 1980 hölls i Stockholm ett sammanträde

med representanter för det norska utvalget där gemensamma problem diskuterades. Även en representant för det finska justitieministeriet deltog i diskussionen. Också därefter har vi fortlöpande hållit kontakt med den norska utredningen.

Under våren 1980 utförde vi en enkät hos vissa försäkringsbolag[1] angående byggherrars och entreprenörers försäkringsförhållanden. Genom enkäten fick vi visst underlag dels för bedömningen av hur en lämplig fördelning av ansvaret för skador bör ske mellan byggherrar och entreprenörer, dels för bedömningen av behovet av en försäkringsplikt vid sprängningsarbeten.

I februari 1982 följdes enkäten upp med en hearing med representanter för samma försäkringsbolag. Som underlag för diskussionen låg skisser till miljöskadelag och lag om sprängskadeförsäkring. Vad som framkom vid hearingen föranledde vissa ändringar i det tilltänkta lagförslaget. Vad gäller ansvaret för markarbeten har vissa diskussioner också förts med byggherreföreningen och stadsjuristen i Stockholm. Entreprenörerna är representerade genom en expert i utredningen.

Genom kontakter med socialstyrelsen, statistiska centralbyrån, arbetarskyddsstyrelsen, Landsorganisationen i Sverige samt naturresurs- och miljökommittén har vi försökt få fram uppgifter om konstaterade och befarade miljörisker. På ungefär motsvarande sätt har vi genom förfrågningar hos polismyndigheten i Stockholm, sprängämnesinspektionen, arbetarskyddsstyrelsen, stiftelsen Svensk Detonikforskning samt Nitro Nobel AB sökt utröna förekomsten av personskador utanför arbetslivet till följd av sprängning.

Slutligen har vi genom förfrågan till fyra länsstyrelser[2] försökt utröna i vilken utsträckning säkerhet för ersättning ställs enligt 3:3 och 3:5 JB samt nedsättning sker under åberopande av 3:6 JB och 35 § ML.

---

1 Skandia, Trygg-Hansa, Folksam, Länsförsäkringsbolagens AB, Försäkringsbolaget Allmänna Brand, Skånska Brand och Vegete.

2 Länsstyrelserna i Göteborgs och Bohus län, Malmöhus län, Stockholms län och Västernorrlands län.

2 NUVARANDE FÖRHÅLLANDEN

2.1 Översikt av miljöskyddslagstiftningen

Åtskilliga lagar har åtminstone delvis till syfte att skydda vår miljö. En central roll bland dessa intar miljöskyddslagen (1969:387). Den innehåller en samlad lagstiftning till skydd mot vatten- och luftföroreningar, buller och andra störningar som härrör från användningen av fast egendom. Miljöskyddslagen (ML) är sålunda enligt 1 § tillämplig på

1. utsläppande av avloppsvatten, fast ämne eller gas från mark, byggnad eller anläggning i vattendrag, sjö eller annat vattenområde,
2. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, om användningen ej utgör byggande i vatten,
3. användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som kan medföra störning för omgivningen genom luftförorening, buller, skakning, ljus eller annat sådant, om störningen inte är helt tillfällig.

Åtgärd eller användning som omfattas av lagens bestämmelser kallas för miljöfarlig verksamhet. ML är inte tillämplig på all miljöfarlig verksamhet som faller in under definitionen i 1 §. Undantag görs för sådant utsläppande av avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, störning i radiomottagningsapparat, joniserande strålning och inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning. ML reglerar inte heller ensam allt som gäller för miljöfarlig verksamhet. Detta framgår av 2 §, där det framhålls att utöver bestämmelserna i ML gäller också vad som föreskrivs i hälsovårds-, byggnads- och naturvårdslagstiftning eller i annan lagstiftning.

Enligt ML:s tillåtlighetsregler, 4-8 §§ ML, skall för miljöfarlig verksamhet väljas sådan plats att ändamålet kan vinnas med minsta intrång och olägenhet utan oskälig kostnad. Vidare gäller att den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet skall vidta alla de skyddsåtgärder, tåla den begränsning av verksamheten och iaktta de försiktighetsmått i övrigt som skäligen kan fordras för att förebygga eller avhjälpa olägenhet.

Enligt bestämmelser i 10 § ML kan regeringen föreskriva att vissa slag av fabriker eller andra inrättningar inte får anläggas, att avloppsvatten av viss mängd, art eller sammansättning inte får släppas ut etc. utan att prövning skett enligt ML:s bestämmelser. I miljöskyddsförordningen (1981:574), som utfärdats med stöd av bestämmelserna i

10 § ML, anges de fabriker och andra inrättningar som inte får anläggas eller på visst sätt ändras och de slag av avloppsvatten som inte får släppas ut utan föregående prövning enligt ML:s bestämmelser.

De i miljöskyddsförordningen uppräknade fabrikerna och andra anläggningarna måste alltså prövas enligt ML:s bestämmelser innan de får anläggas; det föreligger en obligatorisk förprövningsskyldighet. Även ändringar i verksamheten kräver med några undantag prövning. Frågan om tillstånd enligt ML prövas av koncessionsnämnden för miljöskydd samt i enklare ärenden av länsstyrelsen. Förutom till förprövningspliktiga företag kan nämnden lämna tillstånd till annan miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 1 § ML.

I koncessionsnämndens beslut skall noga anges den miljöfarliga verksamhet som tillståndet avser och vilka villkor som skall gälla. Om man vid tidpunkten för beviljandet av ett tillstånd till miljöfarlig verksamhet inte tillräckligt säkert kan avgöra vilka villkor som bör gälla i ett visst avseende, kan avgörandet i denna del uppskjutas. Villkoret sätts på "prövotid". Detta innebär att man uppskjuter det definitiva avgörandet av villkoret till dess att erfarenheter av verksamheten vunnits. Under prövotidens förlopp kan provisoriska föreskrifter gälla och fastställandet av slutliga villkor skall ske så snart som möjligt (21 § ML).

Om miljöfarlig verksamhet kan befaras medföra olägenhet av väsentlig betydelse, även om försiktighetsmått enligt 5 § ML iakttas, får den bedrivas endast om särskilda skäl föreligger. Innebär den befarade olägenheten särskilt kvalificerat intrång, får den utövas endast om koncessionsnämnden anser att verksamheten är av synnerlig betydelse för näringslivet eller för orten eller eljest från allmän synpunkt. Nämnden skall då med eget yttrande underställa regeringen frågans avgörande (6 och 16 §§ ML).

Koncessionsnämndens avgöranden kan överklagas till regeringen (jordbruksdepartementet) genom besvär.

Beträffande vissa större och särskilt miljöfarliga industrianläggningar görs en lokaliseringsprövning av regeringen enligt 136 a § byggnadslagen (1947:385). Regeringens avgörande av frågan om tillkomst och lokalisering är bindande vid den prövning enligt ML som sedan sker.

Frågan om och i så fall under vilka former en miljöfarlig verksamhet får drivas kan också komma under fastighetsdomstols prövning. Detta framgår av 32 och 36 §§ ML. Den

som utsätts för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet kan vid fastighetsdomstolen yrka att domstolen förbjuder verksamheten eller ålägger den som utövar eller ämnar utöva verksamheten att han vidtar försiktighetsmått. Är frågan om tillstånd enligt ML under prövning eller kommer den under prövning innan målet är avgjort skall fastighetsdomstolen förklara målet vilande.

Enligt 38 § ML skall statens naturvårdsverk och länsstyrelserna utöva tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Länsstyrelsen kan överlåta på kommunen att utöva tillsyn (44 a §).

Även om den som driver miljöfarlig verksamhet har tillstånd härtill kan han åläggas att betala skadestånd till grannar och andra som lider skada eller olägenhet genom verksamheten. Skadeståndsreglerna m.m. skall behandlas närmare i nästa avsnitt.

Sedan 1981 innehåller ML också regler om miljöskyddsavgift; det i 45 § intagna traditionella påföljdssystemet har förstärkts med en avgiftspåföljd. Vid överträdelse av förbud, föreskrift eller koncessionsvillkor skall miljöskyddsavgift utgå om överträdelsen har medfört dels ekonomiska fördelar för den som utövar den miljöfarliga verksamheten, dels betydande störningar för omgivningen eller risk för sådana störningar. Avgiften tillfaller staten (52 §). Den skall påföras den fysiska eller juridiska person som utövade den verksamhet i vilken överträdelsen skedde (53 §). Syftet med avgiften är att eliminera de ekonomiska fördelar som överträdelser av lagen kan medföra. I 54 § föreskrivs därför att miljöskyddsavgiften skall bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen. Kan full bevisning om storleken av de ekonomiska fördelarna inte alls eller endast med svårighet läggas fram uppskattas fördelarna till skäligt belopp. Avgiften kan sättas under detta belopp eller efterges om särskilda omständigheter föreligger (55 §). Frågan om miljöskyddsavgift prövas i första instans av koncessionsnämnden på talan av statens naturvårdsverk (56 §).

Som redan framhållits finns det åtskilliga andra lagar som har till syfte att skydda miljön i mera vidsträckt mening. Hälsovårdsnämnderna utövar med stöd av hälsovårdsstadgan (1958:663) kontroll över miljöfarlig verksamhet inom kommunerna. Enligt stadgan har kommunerna ansvaret för den allmänna hälsovården på det lokala planet och länsstyrelserna tillsyn över hälsovården i länet. Hälsovårdsnämndens verksamhet inriktar sig framför allt på att undanröja vad hälsovårdsstadgan kallar "sanitär olägenhet". Med detta menas alla förhållanden som kan inverka ofördelaktigt på

en normal människas fysiska eller psykiska hälsa, om inte olägenheten är bagatellartad. Hälsovårdsstadgan ersätts den 1 juli 1983 av hälsoskyddslagen (1982:1080).

Redan tidigare har 136 a § byggnadslagens betydelse ur miljöskyddssynpunkt berörts. Även i övrigt påverkas den planering som sker med stöd av byggnadslagen (1947:385) och byggnadsstadgan (1959:612) av miljöskyddshänsyn. Byggnadslagen föreskriver att både allmänna och enskilda intressen skall "tillbörligt beaktas" vid planläggningen (4 §). Ett viktigt allmänt intresse är naturligtvis att områden blir en lämplig bostadsmiljö; bl.a. bör bostäder inte läggas intill en utövande industri. Vid planläggningen får genomgående olika, ofta motstående intressen vägas mot varandra.

Av intresse för planeringen i miljövårdsfrågor är också bestämmelserna i expropriationslagen (1972:719). Expropriation innebär att staten, någon kommun eller undantagsvis ett enskilt företag får rätt att tvångsvis lösa mark från enskild person för att tillgodose vissa allmännyttiga ändamål. Den enskilde skall ha ersättning för sin förlust genom expropriationen. Expropriation kan efter regeringsbeslut i varje särskilt fall ske för en mängd olika ändamål av allmänt intresse som räknas upp i 2 kap. Expropriationsändamålet medför många gånger störningar och obehag för fastighetsägaren, även om han får ersättning, och för omgivningen i övrigt. Enligt lagen skall emellertid expropriation inte få ske om "ändamålet lämpligen bör tillgodoses på annat sätt" eller "olägenheterna av expropriationen från allmän och enskild synpunkt" överväger fördelarna. Man skall alltså väga olika intressen som talar för och emot ingreppet mot varandra. Här finns utrymme att bl.a. ta hänsyn till miljövårdssynpunkter, fast samtidigt ekonomiska hänsyn skall spela en viktig roll. I 4 kap. 2 § ges en regel om rätt till ersättning för olägenhet av expropriationen som utformats efter mönster av miljöskyddslagens ersättningsregler. Vid bestämmande av ersättningen skall hänsyn tas till den inverkan från det företag för vars genomförande expropriationen sker, dock endast i den mån det finns skäligt med hänsyn till förhållandena i orten eller till den allmänna förekomsten av likartad inverkan under jämförliga förhållanden (jfr 30 § ML).

Andra vattenfrågor än vattenförorening regleras till större delen i vattenlagen (1983:000), som enligt prop. 1981/82:130 skall ersätta den nu gällande vattenlagen (1918:523). Den nya lagen är enligt 1 kap. 2 § tillämplig på vattenföretag och vattenanläggning. Vattenföretag är uppförande av dammar och byggnader i vatten, bortledande av grundvatten, tillförsel av vatten för att öka grund-

vattenmängden samt åtgärder för att avvattna mark. Vattenanläggning är en anläggning som har tillkommit genom ett vattenföretag. Vattenlagen föreskriver ett tillståndstvång vid vattenföretag om inte ingreppet är bagatellartat eller avser ändrings- eller lagningsarbeten som är nödvändiga för att förebygga skada (4 kap. 1-4 §§). När annans egendom tas i anspråk eller skadas skall ersättning utges och i vissa fall kan fastighet eller fastighetsdel få lösas in (9 kap.). Det skall särskilt framhållas att skadeståndsreglerna i vattenlagen endast är tillämpliga när det är fråga om tillåtna vattenföretag utom beträffande stämningsmål.

Rättsförhållandet mellan grannar regleras i 3 kap. jordabalken. I 1 § ges här en allmän föreskrift om att var och en skall vid nyttjande av sin eller annans fasta egendom ta skälig hänsyn till omgivningen. 2 § reglerar rätten att ta bort rot eller gren som tränger in på en fastighet från grannfastighet. I 3 § ges bl.a. regler om skyddsåtgärder vid grävning och liknande. I övrigt innehåller paragrafen, liksom 4 §, väsentligen regler om skadeståndsskyldighet vid skador orsakade genom grävning och liknande. Dessa bestämmelser behandlas i ett senare avsnitt (2.3). I 5 § regleras rätten att vidta åtgärd på grannars mark för att förebygga skada till följd av grävning och liknande arbeten. Skada och intrång som föranleds härav skall ersättas om inte markens ägare enligt 3 § är skyldig att bekosta arbetet därför att hans byggnader är av bristfällig beskaffenhet. Belopp som utgår enligt 3, 4 eller 5 §§ skall enligt 6 § nedsättas hos länsstyrelsen. Paragrafen behandlar också fördelningen av nedsatt belopp. Slutligen reglerar 7 § förhållandet då byggnad eller anläggning skjuter in på angränsande mark.

Den genomgång av lagar som inverkar på miljöskyddet som gjorts är ingalunda fullständig. Hit hör t.ex. också naturvårdslagen (1964:822), som inriktar sig på andra störningar än sådana som omfattas av ML. Medan ML syftar till att hindra störningar i omgivningen tar naturvårdslagen i väsentliga delar sikte på att kontrollera fastighetsägarens åtgärder med den egna fastigheten. Lagen ger möjlighet till ingripanden mot grustäkter och andra företag som stör naturmiljön och landskapsbilden samt mot anordningar av olika slag som utgör hinder mot friluftslivet. Dessutom förekommer regler som hindrar nedskräpning och skövling av växter. Till den miljöskyddande lagstiftningen hör också exempelvis de olika lagar som reglerar användningen av atomkraften.

2.2 Miljöskyddslagens skadeståndsbestämmelser

2.2.1 Allmänt

Vårt arbete avser närmast frågan om skadeståndsansvar vid immissioner och andra skador i grannförhållanden (t.ex. genom grävning) samt sprängningsskador; också ansvar för vattenföroreningar ingår. Enklast kan detta område betecknas som ansvaret för miljöskador.

Enligt 30 § ML bär den som orsakar skada genom miljöfarlig verksamhet ett strikt ansvar. Det strikta ansvaret föreligger dock endast om verksamheten medför olägenhet som är av någon betydelse och bara i den mån den inte skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden. Även om dessa rekvisit inte föreligger skall som regel ersättning utgå vid vållande.

I princip skall ersättningen bestämmas enligt allmänna skadeståndsregler (30 § andra stycket); bl.a. innebär detta att skadeståndslagens (SkL) regler om personskada (5 kap. 1-6 §§) och om medvållande (6 kap. 1 §) blir tillämpliga. - Ett praktiskt medvållandefall som särskilt diskuteras i motiven är den skadelidandes underlåtenhet att fästa motpartens uppmärksamhet på skador och skaderisker.[1] - Om egendomskada gäller, vid sidan av 5 kap. 7 § SkL, en särregel i 31 § ML. I fråga om skada eller olägenhet som drabbar egendom kan ersättning på begäran av part bestämmas för framtida skada, om beloppet lämpligen kan uppskattas på förhand (första stycket) och härvid kan ersättningen bestämmas till ett årligt belopp med viss jämkningsmöjlighet (andra stycket).

Ersättning som bestäms att utgå på en gång för framtida skada skall i princip nedsättas hos länsstyrelsen i enlighet med expropriationslagens bestämmelser (35 § första stycket). Lider borgenär som har panträtt i fastigheten förlust därigenom att ersättning blivit för lågt beräknad när ersättningen till följd av överenskommelse inte har bestämts av domstol har borgenären rätt att av den ersättningsskyldige få gottgörelse för förlusten mot avskrivning på fordringshandlingen (35 § andra stycket).

Inte bara den skadelidande utan också den som bedriver eller ämnar bedriva den miljöfarliga verksamheten kan begära att ersättning till den skadelidande fastställs. I sådana fall skall den som bedriver eller ämnar bedriva verksamheten ange vilken ersättning han erbjuder (34 §).

1 SOU 1966:65 s. 283 f. och prop. 1969:28 s. 243.

Avsnittet om ersättning m.m. i ML innehåller också regler om forum och om rättegångskostnader. Dessa bestämmelser kommer att behandlas i ett senare sammanhang (se avsnitt 11). Talan enligt avsnittet kan också avse annat än skadestånd. Enligt 32 § skall, om ägaren begär det, fastighet eller del av fastighet lösas om miljöfarlig verksamhet medför att fas-tigheten eller fastighetsdelen blir onyttig för ägaren eller att synnerligt men uppkommer vid begagnandet. Av 34 och 36 §§ framgår att enskilt anspråk också kan avse t.ex. att miljöfarlig verksamhet skall upphöra.

ML:s regler innebar inte någon mera genomgripande ändring av rättsläget. Redan tidigare hade ett strikt ansvar av liknande typ som ML:s utbildats i rättspraxis.[2] Regler nas innehåll utvecklades emellertid i motiven på ett sätt som innebar en viss utvidgning av ansvaret.

2.2.2 Närmare om räckvidden av miljöskyddslagens regler om immissionsansvar

Frågan om räckvidden av ML:s regler om immissionsansvar har vållat vissa svårigheter. I lagtexten undantas uttryckligen störningar i radiomottagningsapparat, genom joniserande strålning och genom inverkan av elektrisk ström från elektrisk anläggning (1 § tredje stycket). Om de senare störningstyperna finns särskilda skadeståndsregler i atomansvarighetslagen (1968:45) och i lagen (1902:71 s. 1) innefattande vissa bestämmelser om elektriska anläggningar. Det enda gränsdragningsproblem som här kan vålla större bekymmer är om "psykiska" immissioner (se nedan) på grund av förmodade risker genom strålning eller elström också är uteslutna: kan ägare av en fastighet intill ett kärnkraftverk eller en stor kraftledning kräva ersättning enligt ML för att fastigheten av sådan anledning minskar i värde? Troligen är inte detta möjligt. Det innebär å andra sidan att han blir helt utan ersättning, då speciallagstiftningen inte berör denna risk.[3]

Vidare är formuleringen av 1 § första stycket 3 oklar på flera sätt. Det står klart att störningarna måste härröra från mark, byggnad eller anläggning. Användning av kommunikationsmedel som bilar, fartyg och flygplan faller inte i och för sig under lagen. Däremot kan man mycket väl kräva skadestånd enligt ML av innehavaren av ett flygfält eller av en väghållare. - Frågan när användning av mark

2 Se härom främst Ljungman, Om skada och olägenhet från grannfastighet (1943); SOU 1966:65 s. 51 ff.
3 Jfr om frågan Westerlund, Kommentar till miljöskyddslagen s. 50 f.

föreligger blir avgörande när man vill slå fast vilka kategorier som svarar enligt lagen. Ägaren av en fastighet eller en byggnad använder den naturligtvis, när han utövar en verksamhet där som stör grannarna eller förvarar egendom som orsakar störningar (t.ex en läckande oljetank som förorenar grannarnas mark). Detsamma kan också antas gälla nyttjanderättshavare, såsom en arrendator eller en hyresgäst. Mera tveksamt är om entreprenörer som utför ett miljöstörande arbete på annans fastighet blir ansvariga mot grannar och andra utomstående enligt ML. Antagligen kan mera långvarigt arbete på en fastighet betraktas som "användning" av den, men varken motiv eller känd rättspraxis ger något besked i frågan.[4] Att en arbetstagare skulle behöva svara enligt lagen för arbete, som han utför för arbetsgivarens räkning, torde vara uteslutet.

Nästa bekymmer som 1 § första stycket 3 ger upphov till rör immissionsbegreppet. Vad "luftförorening" är, lär vara ganska klart; här skall bara påpekas att dit också hör dålig lukt. Att dra gränsen för "buller", "skakning" och "ljus" (t.ex. från en ljusskylt) lär inte heller medföra större problem. Svårare är att bestämma vad "annat sådant" är. Tydligen räknas hit företeelser, som genom sin störande effekt kan jämställas med de särskilt uppräknade, men hur pass stor likheten skall vara är inte lätt att säga. Motiven nämner en rad typer av störningar som skulle falla under lagbestämmelsen: luftburna bakterier och virus, gnistor, hetta och köld, obehag genom insekter, psykisk inverkan, t.ex. genom ett farligt upplag av explosiva varor, samt sådana estetiska störningar som förfulning av landskapsbilden.[5] Enligt vissa motivuttalanden av lagrådet, som departementschefen godtagit,[6] skulle också stenskott från sprängningar räknas dit - en skadeståndsrättsligt viktig ståndpunkt, vars riktighet man dock betvivlat i litteraturen.[7] Försäkringsbolagen lär emellertid i praktiken vanligen utgå från att lagen är tillämplig i dessa fall. I miljöskyddsmyndigheternas praxis synes också en del andra störningar ha likställts med de uppräknade, bl.a. besvär av måsar på en soptipp.[8] - Man torde utan vidare kunna anta att även markförorening genom vätskor av olika slag, t.ex. olja, faller under lagen.

---

4 Jfr Hellner, Skadeståndsrätt (3 uppl. 1976) 10.8 och Bengtsson i NFT 1973 s. 113. Enligt Motiv AB 72 (s. 161) kan skäl anföras för att ML:s skadeståndsregler skulle anses tillämpliga vid mera långsiktiga entreprenadarbeten; frågan anses dock osäker.
5 SOU 1966:65 s. 301 f och prop. 1969:28 s. 260.
6 Prop 1969:28 s. 375 f, jfr 396 f.
7 Hellner, a.a. s. 130 och Agell i NFT 1973 s. 119 f.
8 Jfr koncessionsnämndens beslut 25/1972.

De nu berörda formerna av störning faller emellertid inte under ML, om störningen är helt tillfällig. Inte heller detta uttryck är så lätt att tolka. Immissionssakkunniga föreslog i sitt betänkande, som ligger till grund för ML, att bara varaktiga störningar skulle räknas till immissioner. I propositionen ändrades detta till den nuvarande formuleringen; "störning av engångskaraktär som är snabbt övergående" skulle enligt departementschefen falla utanför lagens område. Skälet skulle vara att varaktigheten var ett alltför elastiskt och mångtydigt begrepp för att vara lämpligt i sammanhanget och dessutom kunde ge lagen en alltför snäv begränsning i vissa fall.[9]

Någon klar avgränsning uppnådde man emellertid inte heller på detta vis. Bl.a. kan man ha delade meningar om vad "störning" egentligen innebär: är det fråga om den konkreta skada som verksamheten orsakat - en mening som framförts i litteraturen[10] - eller den inverkan som verksamheten har på omgivningen? [11] Den senare meningen har visst stöd i motiven och har godtagits vid senare ändring i ML.[12] Det skulle innebära, att om en enstaka sprängning genom skakning orsakar en spricka i en grannfastighet, man inte kan åberopa att skadan är bestående som skäl för att ML skulle vara tillämplig; störningen, dvs. skakningen, var ju helt tillfällig. - Frågan hur lagen skall tolkas på denna punkt lär dock inte ha prövats i rättspraxis.

Ytterligare en förutsättning för att miljöfarlig verksamhet skall föreligga är enligt 1 § första stycket 3 att störningen skall drabba omgivningen. Det innebär enligt motiven att skada inom själva den störande anläggningen - t.ex. på anställda eller besökande i en industri - inte faller inom lagens område, medan däremot störningen mycket väl kan beröra enbart den störandes egen fastighet.[13] Skadas en bil, som parkerats på industrins mark (men utanför anläggningen), kan alltså ML bli tillämplig.Också mellan två hyresgäster i samma hus kan lagens regler bli tillämpliga.[14]

2.2.3 Begreppet olägenhet

Vid miljöfarlig verksamhet kan som sagt ett strikt ansvar ofta föreligga enligt 30 § ML för "olägenhet", som

9 Prop. 1969:28 s. 188 f och 259; jfr s. 393.
10 Westerlind, Kommentar till Jordabalken, 1-5 kap. s. 195 ff.
11 Se Bengtsson i SvJT 1972 s. 663 f.
12 Prop. 1969:28 s. 188 f, 283 och 365 samt prop. 1980/81:92, s. 57.
13 Prop. 1969:28 s. 259.
14 Prop. 1969:28 s. 259 f.

verksamheten orsakar. Det innebär bl.a., att det inte hjälper en företagare att han fått tillstånd till verksamheten; de skador den medför kan han ändå få betala.

Redan här bör emellertid påpekas, att betydelsen av 30 § inte inskränker sig till detta. Enligt SkL gäller den allmänna principen om ansvar för eget och arbetstagares vållande bara person- och sakskada (se 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 §); ren förmögenhetsskada, dvs. ekonomisk förlust uppkommen utan att någon lider fysisk skada, ersätts (utanför kontraktsförhållanden) som huvudregel bara vid brottslig gärning (2 kap. 4 §, 3 kap. 1 § första stycket 2; se däremot om skada vållad vid myndighetsutövning 3 kap. 2 §). I 30 § ML talas däremot om "olägenhet", som visserligen är ett oklart uttryck men i och för sig knappast utesluter ren förmögenhetsskada från ansvarsområdet. Medan immissionssakkuniga klart uttalade att i överensstämmelse med vissa tidigare HD-avgöranden ren förmögenhetsskada borde bli ersättningsgill vid immissioner,[15] visade departementschefen en viss tvekan på denna punkt och ville överlämna frågan till rättspraxis.[16] Lagrådet anslöt sig däremot, utan motsägelse i propositionen, närmast till de sakkunnigas ståndpunkt.[17] I varje fall är det något oklart, om alla typer av ren förmögenhetsskada faller inom lagens område. De i motiven åberopade rättsfallen rör avbräck i restaurangrörelse på grund av gatuarbeten, men därmed är inte sagt att förmögenhetsförluster som uppkommer på helt annat sätt blir ersatta.

Uttrycket "olägenhet" kan medföra tvekan också på andra sätt, bl.a. i vad mån uttrycket inbegriper ideell skada. När någon drabbats av personskada, regleras ersättningsmöjligheterna i SkL: skadeståndet omfattar också "sveda och värk, lyte eller annat stadigvarande men samt olägenheter i övrigt till följd av skadan" (5 kap. 1 § 3). Den regeln gäller som sagt också när ansvar för personskada grundas på ML. Men ideell skada som uppkommer i andra sammanhang än vid personskada ersätts bara under speciella förhållanden; 1 kap. 3 § SkL föreskriver skadestånd för lidande i sådana fall endast vid vissa typer av brott, och dessutom finns en del speciella bestämmelser om ideellt skadestånd av denna typ (t.ex. 23 § datalagen). Utanför det särskilt lagreglerade området ersätts inte skada av annan än ekonomisk natur.[18]

15 SOU 1966:65 s. 288, där NJA 1936 s. 552 och NJA 1940 s. 508 åberopas.
16 Prop. 1969:28 s. 242.
17 Prop. 1969:28 s. 378. Jfr s 396 f.
18 Jfr prop. 1974:83 s. 145.

Det är oklart om uttrycket "olägenhet" i ML leder till att också skada av annan än ekonomisk natur ersätts. Lagstiftaren har undvikit att i ML använda de uttryck som vanligen brukar användas i lagspråket för att beteckna ekonomisk skada. Och uttrycket "olägenhet" har ju faktiskt (om också först genom en lagändring år 1975) fått beteckna en sorts ideell skada, i den nämnda bestämmelsen i 5 kap. 1 § SkL. I äldre rätt har också ersättning utdömts för obehag genom lukt och flugor från en soptipp (NJA 1938 s. 479), genom illaluktande rök och buller från en stensåg (NJA 1940 s. 651) och genom stank från ett renhållningsverk (NJA 1963 s. 162). Visserligen kunde skadan i dessa fall anses som ekonomisk såtillvida som den minskade värdet av den skadelidandes rätt att använda sitt närliggande bostadshus, men detta var inte obeboeligt, och någon ekonomisk skada var inte styrkt. I litteraturen har man bestritt, att ideell skada kunde ersättas i fall av denna typ.[19]

På ännu ett sätt har man fäst vikt vid uttrycket "olägenhet". Som nämnt (se avsnitt 2.2.1) tyder vissa motivuttalanden särskilt av lagrådet på att sprängning kan vara miljöfarlig verksamhet redan genom risken för skada genom sprängsten. Traditionellt omfattade det strikta ansvaret för immissioner inte sådana skador (fast strikt ansvar kunde föreligga på grund av sprängningarnas farlighet). I litteraturen har man också invänt att momentana skador av detta slag inte skulle åsyftas med "olägenhet".[20] På annat håll har man emellertid understrukit att lagstiftaren tagit avstånd från den tidigare immissionsläran och att man inte fick fästa större vikt vid ordet olägenhet i sammanhanget.[21] Inte heller denna fråga har rättspraxis tagit ställning till.

2.2.4 Väsentlighetskravet

Även om de nämnda rekvisiten för att 30 § ML skall vara tillämplig är för handen föreligger ett strikt ansvar bara under vissa förutsättningar: olägenheten får inte vara oväsentlig (den skall vara "av någon betydelse"), den får inte vara ortsvanlig och inte heller allmänvanlig. När det gäller störningar som på ena eller andra sättet är vanliga, är det avgörande enligt lagen vad som "skäligen bör tålas". Det är alltså fråga om en mycket besvärlig gränsdragning, då många skilda faktorer kan spela in.

---

19 Agell i NFT 1973 s. 115 f; jfr däremot Conradi i NFT 1973 s. 123.

20 Hellner, a.a. s. 130; se också Agell i NFT 1973 s. 119 f.

21 Conradi i NFT 1973 s. 123; jfr även Bengtsson i NFT 1973 s. 112 f.

Kravet på väsentlighet kan inte diskuteras mera utförligt här. Det är tydligt, att särskilt om ersättning utgår också för personligt obehag som är svårt att uppskatta i pengar, man måste utesluta strikt ansvar i bagatellartade fall. Hur man skall se på mindre skadeståndskrav för bevislig ekonomisk skada är oklart. I de flesta skadefall av denna typ bör olägenheten under alla förhållanden anses som orts- eller allmänvanlig, varför väsentlighetskravet inte får någon självständig betydelse. Man kan emellertid tänka sig att det åberopas vid "estetiska" immissioner - t.ex. störningar i landskapsbilden - också när dessa inte kan anses vanliga från någon synpunkt; även om närliggande fastigheter i någon mån minskar i värde på grund av att omgivningen förfulas, kanske olägenheten trots allt anses oväsentlig vid tillämpning av 30 §. (Jfr de vattenrättsliga avgörandena NJA 1960 s. 726 och NJA 1965 s. 359, där möjligen också allmänvanlighetssynpunkten kan ha spelat in.[22]) Vad som allmänt sett fordras för att estetiska skador skall ersättas, är dock osäkert, liksom över huvud taget räckvidden av väsentlighetsrekvisitet.

Ännu en tveksam fråga är om man kan få även oväsentliga immissionsskador ersatta, ifall vållande föreligger. Lagtexten tyder onekligen på detta. Vad som begränsar rätten till skadestånd är nog bara det allmänna kravet, att en skada som inte består i klart konstaterbar ekonomisk förlust över huvud taget måste nå en viss intensitet för att ersättning skall kunna utgå.

2.2.5 Orts- och allmänvanliga olägenheter

Principen, att ortsvanliga olägenheter inte skall ersättas, har gamla traditioner inom grannelagsrätten. Ett typfall är att mera ordinära störningar från en ny fabrik får tolereras, när den förläggs till en industriort, men inte om den placeras t.ex. i ett idylliskt villasamhälle. Att märka är att miljöskyddsmyndigheterna mycket väl kan ingripa även mot störningar som är vanliga på orten; reglerna i 5 och 6 §§ ML anknyter inte till ortsvanligheten.[23] Men kräver en granne skadestånd, blir resonemanget ett annat; han får i viss utsträckning stå risken själv.

Också regeln om ortsvanlighet kan vara svår att tillämpa. Man kan bl.a. fråga hur långt "orten" går: skall t.ex. en viss olägenhet anses typisk för ett storstadsområde, eller skall man skilja på olika förorter och stads-

22 Jfr SOU 1966:65 s. 282 f; se däremot lagrådet i prop. 1969:28 s. 377.
23 Jfr prop. 1969:28 s. 239.

delar?[24] Rättsfallet NJA 1977 s. 424 ger stöd för den senare tolkningen.

Ortsvanligheten hänger nära ihop med frågan om allmänvanligheten - över huvud taget är det svårt att klart hålla isär de tre rekvisiten för strikt ansvar i 30 § från varandra. Egentligen är kravet på allmänvanlighet en nyhet i ML, fast det är tänkbart att liknande resonemang förekommit tidigare i rättspraxis utan att komma till klart uttryck i domskälen. Synpunkten, att olägenheter av samma typ kan vara vanlig i andra jämförliga miljöer och därför inte bör ersättas, skall enligt motivens inställning åberopas med en viss återhållsamhet.[25] Ett exempel är när en motorväg dras fram genom en lantlig och fridfull trakt; fast olägenheterna är helt nya för orten, kan de allmänt sett anses så pass vanliga även i sådana omgivningar att i varje fall den som bor på något avstånd från vägen får reda sig utan skadestånd för buller och andra störningar från trafiken. På liknande sätt kan man resonera i fråga om måttliga bullerstörningar från en flygplats. - Just i de fall där man kan tveka, om en företeelse verkligen kan sägas vara vanlig på samma ort, torde det ofta kunna konstateras att den i varje fall är allmänvanlig.

Tillämpningen av orts- och allmänvanlighetsreglerna beror som sagt av en skälighetsbedömning. Detta lär bl.a. medföra att det inte går att konstatera något bestämt mått av olägenheter - inte ens när det är fråga om rent ekonomisk skada - som den skadelidande under alla omständigheter får tåla. Personskador får med all sannolikhet bedömas på ett speciellt vis; här torde inte några undantag kunna göras från det strikta ansvaret.[26] Eventuellt är också toleransnivån annorlunda vid egendomsskada än vid ren förmögenhetsskada. Det är vidare mycket möjligt, att toleransnivån varierar för olika typer av immissioner. I vart fall torde man få ta viss hänsyn till hur pass nyttig den störande verksamheten är från allmän synpunkt. Sålunda har allmänvanlighetsregeln motiverats med behovet av en viss rörelsefrihet i samhällsutvecklingen.[27] Allt detta gör bedömningen av det strikta ansvaret mycket besvärlig i många situationer. De två HD-fall som avgjorts efter ML:s tillkomst rör båda trafikimmissioner; enligt motiven skulle det finnas en tendens att acceptera en särskilt hög toleransnivå just i dessa fall,[28] men i de aktuella målen har skadestånd utdömts trots invändningar om att

24 Jfr SOU 1966:65 s. 281 f och prop. 1969:28 s. 239.
25 Prop. 1969:28 s. 240.
26 Prop. 1969:28 s. 377 f, jfr s. 396 f.
27 SOU 1966:65 s. 282.
28 Prop. 1969:28 s. 240.

olägenheten är orts- och allmänvanlig. (Se NJA 1975 s. 175, angående skakningar från gatutrafik och NJA 1977 s. 424, angående bullerstörningar m.m. från motorväg.)

En omtvistad fråga, som närmast rör ortsvanligheten, är betydelsen av att den skadelidande var på platsen före den störande verksamheten eller tvärtom flyttade dit då störningarna redan var i gång. Det gäller alltså prioritetens betydelse. Skall man anse att han i det senare fallet tagit risken för olägenheterna? Enligt ML:s motiv är det väsentliga även här om störningarna kan anses ortsvanliga eller allmänvanliga: den som inrättat sitt företag så att störningarna på detta sätt håller sig inom det normala, skall i regel inte behöva riskera att bli ersättningsskyldig.[29] Prioritetssynpunkter tycks skymta i domskälen i NJA 1975 s. 175, där HD bl.a. åberopat att de skakningsskadade villorna uppförts innan man hade anledning räkna med den senare inträdda trafikökningen.

Enligt motiven blir orts- och allmänvanlighetsrekvisiten också av betydelse i den speciella situationen, att den skadelidande eller hans egendom är speciellt immissionskänslig, t.ex. när han är sjuklig eller han drivit någon verksamhet som är särskilt beroende av en ostörd miljö (t.ex. ett vilohem). I de flesta fall bör den skadelidande då inte kunna kräva skadestånd för andra olägenheter än mindre känsliga grannar skulle ha fått ersatta. Har den störande verksamheten utövats utan skälig hänsyn till grannen, föreligger dock ofta vållande, och då kan som sagt ersättning utgå även för orts- och allmänvanliga olägenheter.[30]

Om en störning visserligen är av orts- eller allmänvanligt slag men går utöver vad som rimligen får tolereras, uppkommer frågan om den skadelidande skall ha ersättning för hela sin skada eller bara till den del den överstiger toleransnivån. Den senare lösningen har visst stöd i lagtexten ("i den mån det är skäligt ...").[31] I NJA 1977 s. 424 har 30 § tolkats på detta sätt, såvitt gäller trafikimmissioner från en motorväg, men man kan inte utgå från att saken skulle bedömas på samma vis vid andra typer av störningar.

2.2.6 Ansvaret för annans vållande

Att ansvaret för försumlighet enligt 30 § går längre än det strikta ansvaret har redan nämnts. Då ersätts bl.a. ortsvanliga och allmänvanliga skador. Liksom enligt SkL

29 SOU 1966:65 s. 284 ff och prop. 1969:28 s. 243 f.
30 Jfr SOU 1966:65 s. 283 och prop. 1969:28 s. 240.
31 Jfr SOU 1966:65 s. 287 f och prop. 1969:28 s. 242.

kan en företagare under alla förhållanden antas ansvara för sina anställdas vållande också vid miljöskador. Men dessutom är det troligt, att han också blir skadeståndsskyldig för försummelse av självständiga medhjälpare, t.ex. entreprenörer, som anlitas i verksamheten. Det skulle stämma väl med inställningen i övrigt till sådant ansvar i svensk rätt, om den som är skyldig att ta hänsyn till omgivningen i sin miljöfarliga verksamhet också svarar när medhjälparna brister i detta avseende.[32] Lagtexten hindrar inte en sådan tillämpning av 30 §.

Det är oklart i vilken utsträckning fastighetsägaren är ansvarig för skada som uppkommit genom en nyttjanderättshavares miljöfarliga verksamhet. Här kan ju inte nyttjanderättshavaren ses som någon medhjälpare i vanlig mening. I motiven framhålls att frågan torde ställa sig olika med hänsyn till omständigheterna och att den får överlämnas till rättspraxis.[33] Några belysande domstolsavgöranden är emellertid inte kända.

Med all sannolikhet är 30 § tillämplig också på avsiktlig skadegörelse av en företagares anställda, om de kan anses ha handlat i tjänsten.[34]

2.2.7 Ersättningsberättigade

Meningsskiljaktigheter har också förekommit om vilka som kan kräva skadestånd enligt 30 §. Traditionellt var det bara grannar - ägare samt nyttjanderättshavare och innehavare av annan särskild rätt till grannfastigheten - som hade rätt till skadestånd enligt immissionsregler, och immissionssakkunnigas avsikt var att hålla fast vid den regeln; endast denna kategori skulle vara sakägare i dessa sammanhang.[35] I propositionen övergavs emellertid detta sakägarbegrepp, och lagrådet ansåg för skadeståndets del att envar som tillfogades skada eller utsattes för olägenhet genom miljöfarlig verksamhet borde betraktas som sakägare. Även den som t.ex. arbetade i en miljöfarlig verksamhets omgivning eller bara passerade förbi den fastighet där verksamheten bedrevs, skulle kunna kräva ersättning enligt 30 §; som exempel nämndes bl.a. skada genom sprängsten. Till dessa uttalanden anslöt sig departementschefen.[36] Motiven tycks alltså klara på denna punkt; men om man anser "olägenhet" bara kunna uppkomma genom mera varaktig påverkan, blir resultatet att mera tillfällig anknytning till den andra fastigheten

---

32 Jfr Hellner a.a. s. 104 ff och 3:3 JB.
33 Prop. 1969:28 s. 241 f.
34 Jfr Alexanderson och Conradi i prop. 1969:28 s. 363.
35 SOU 1966:65 s. 287; jfr s. 9 (1 kap. 2 §).
36 Prop. 1969:28 s. 189 f, 375 f, 396.

inte ger rätt till skadestånd enligt ML.[37] Något stöd för en sådan uppfattning finns veterligen inte i rättspraxis.

För den händelse tredje man skulle lida förmögenhetsförlust som följd av en skada, som den miljöfarliga verksamheten direkt tillfogar en annan, torde den skadelidande tredje mannen i regel inte kunna kräva ersättning av den som driver verksamheten. Ett exempel är en restauranganställd som uppsägs på grund av att restaurangen går med förlust på grund av en bullrande verksamhet på grannfastigheten eller får stängas för reparation av en skakningsskada. Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer kan den indirekt skadelidande bara undantagsvis vända sig mot den som orsakat skadan,[38] och man kan trots lagrådets vittgående uttalanden knappast anta att några andra regler skulle gälla enligt ML. En annan sak är att den som själv lider person- eller sakskada genom miljöfarlig verksamhet kan kräva ersättning, även om den kan sägas vara orsakad på ett indirekt vis: en person, som köper bär från en handelsträdgård intill en luftförorenande industri, insjuknar till följd av att bären är förgiftade.[39] - En förutsättning är dock under alla omständigheter att adekvat kausalitet föreligger mellan verksamheten och skadan; inte heller från den principen gör ML avsteg.[40]

I motiven till ML förekommer ett uttalande av departementschefen, att intrång i allemansrätt inte grundar talerätt.[41] Detta uttalande torde inte rubbas av lagrådets följande utläggningar.[42] Innebörden torde vara, att liksom bl.a. vid expropriation en person inte kan kräva ersättning enbart på den grund att den miljöfarliga verksamheten hindrar honom att utnyttja allemansrätten - t.ex. att plocka bär i annans skog eller använda en badstrand på annans mark.[43] Däremot framgår av det föregående, att den som lider person- eller sakskada medan han utövar allemansrätt kan fordra skadestånd enligt lagen.

37 Jfr Hellner, a.a. s. 131.
38 Jfr Hellner, a.a. s. 249 ff med hänvisningar.
39 Jfr prop. 1969:28 s. 375.
40 Jfr prop. 1969:28 s. 376.
41 Prop. 1969:28 s. 190; jfr s. 375.
42 Jfr Conradi i NFT 1973 s. 124.
43 Jfr t.ex. Bouvin-Hedman-Stark, Expropriationslagen (1975) s. 39 och Jonzon-Delin-Bengtsson, Naturvårdslagen (1976) s. 26.

2.2.8 Ansvaret för vattenförorening

I det föregående har bara berörts immissioner. Till miljöfarlig verksamhet räknas emellertid också vattenförorening. I väsentliga delar gäller här vad som redan sagts om immissionerna. Några speciella frågor skall emellertid tas upp.

För att vattenförorenande verksamhet skall falla under lagen, fordras liksom för immissionernas del att den härrör från mark, byggnad eller anläggning. Enligt 1 § första stycket 1 ML är utsläpp därifrån av avloppsvatten, fast ämne eller gas i vattendrag, sjö eller annat vattenområde att anse som miljöfarlig verksamhet; i 1 § första stycket 2 ML sägs att dit även skall räknas användning av mark, byggnad eller anläggning på sätt som eljest kan medföra förorening av vattendrag, sjö eller annat vattenområde, dock inte om användningen utgör byggande i vatten (då den bedöms enligt vattenlagen). Frånsett detta undantag är bl.a. 30 § ML alltså tillämplig på alla föroreningar av ytvatten, förutsatt att de kommer från en fastighet och inte från t.ex. ett fartyg. Något krav på att störningen skall vara mer än helt tillfällig föreligger inte här. Också om t.ex. ett lass sopor av misstag råkar vältas i vattnet från en brygga är det fråga om miljöfarlig verksamhet.[44]

Mera tveksamt kan det synas om lagen också gäller förorening av grundvatten. Bland praktiker förefaller meningarna delade om detta. Vid ML:s tillkomst behandlades vissa bestämmelser i den då gällande vattenlagen (2 kap. 62-68 §§) grundvattenskydd; några skadeståndsregler fanns dock inte där. Miljöskyddsmyndigheterna tar emellertid också hänsyn till risker för grundvatten i sina beslut enligt ML.[45] Det kunde verka närliggande att anse dessa störningar falla under uttrycket "annat sådant" i 1 § första stycket 3, ifall markföroreningar räknas dit (jfr 2.2.1 ovan). Det är möjligt att också skadeståndsreglerna i lagen kan tillämpas åtminstone analogt vid grundvattenföroreningar. Några refererade domstolsavgöranden om detta är dock inte kända.

Beträffande förutsättningarna för skadeståndsansvar vid vattenföroreningar och kretsen av ersättningsberättigade kan i huvudsak hänvisas till det förut sagda. Lagrådets uttalanden om det vidsträckta sakägarbegreppet gäller i lika hög grad vattenföroreningar.[46] Däremot är det

44 Jfr prop. 1969:28 s. 363.
45 Jfr Svärd-Rahm, Prövning enligt miljöskyddslagen (1975) s. 32 ff.
46 Jfr prop. 1969:28 s. 375 f.

tveksamt, om orts- och allmänvanlighetsbegreppen skall tillämpas på samma sätt i detta fall; frågan har veterligen inte prövats i rättspraxis.

2.3. Ersättningsreglerna i 3 kap. JB

Jordabalkens 3 kap. behandlar rättsförhållandet mellan grannar. I 3 och 4 §§ ges regler om ansvar vid skada genom grävning och liknande arbeten. Ansvaret enligt jordabalkens regler åvilar fastighetsägaren eller den som annars nyttjar fastigheten. Strikt ansvar med stöd av jordabalken kan däremot inte åläggas en entreprenör;[47] detta får i så fall ske enligt regler om farlig verksamhet (se avsnitt 2:4).

I 3 kap. 3 § ges vissa regler om skyddsåtgärder för grannfastighet vid grävning och liknande; bl.a. skall den som ämnar utföra arbetet (i motiven kallad "grävaren") vidta "varje skyddsåtgärd som kan anses nödvändig" för att förebygga skada på angränsande mark. Tydligen uppställs ett strängt aktsamhetskrav. Vidare sägs, att grävaren skall ersätta skada som uppkommer genom att han "eller någon som han anlitat" underlåtit att vidta vederbörlig skyddsåtgärd eller i annat avseende brustit i omsorg vid arbetets utförande. De citerade orden innebär att grävaren svarar inte bara för anställdas vållande - något som han numera ändå skulle ha gjort enligt 3 kap. 1 § SkL - utan också för oaktsamhet hos anlitade självständiga medhjälpare, t.ex. entreprenörer; detta utgör alltså en klar skärpning av ansvaret utöver SkL. Och en ytterligare skärpning följer av 3 kap. 4 § JB: är grävning eller annat liknande arbete särskilt ingripande eller medför det av annan orsak särskild risk för omgivningen, svarar grävaren strikt.

Med grävning jämställer lagtexten andra arbeten vilka är "liknande", dvs. andra arbeten genom vilka omgivande mark utsätts för likartade risker.[48] Typiska risker för grannfastighet vid grävning är exempelvis ras och andra markförskjutningar. Sprängning torde kunna falla under begreppet "liknande arbete". Detta gäller om skadeverkningarna är av samma art som de som uppträder vid grävning. Däremot torde enligt uttalande i propositionen skada på grund av kringflygande sprängsten inte vara hänförlig under bestämningen "skada på grund av liknande arbete".[49]

47 Jfr Motiv AB 72 s. 161, prop. 1970:20 B s. 111.
48 Westerlind, Kommentar till jordabalken 1-5 kap s. 207.
49 Prop. 1970:20 B s. 114.

Enligt JB 3:3 skall skadan ha uppkommit på "angränsande mark", medan JB 3:4 talar om särskild risk för "omgivningen". Något stöd för uppfattningen att paragraferna i detta avseende skulle ha olika räckvidd står dock inte att finna i motiven.[50] Beträffande den närmare innebörden av uttrycket "angränsande mark" anfördes i propositionen[51] att skador till följd av grävning eller liknande arbete kan tänkas drabba fast egendom även på relativt långt håll från den fastighet inom vars område arbetet bedrivs. De behandlade reglerna bör följaktligen inte ha någon lokalt begränsad räckvidd. Bestämmande blir i stället hur långt verkningarna sträcker sig av den åtgärd som är aktuell i det enskilda fallet. Den skadelidande grannen behöver inte vara fastighetsägare men skall ha viss anknytning till fast egendom i närheten.

Ett och samma förfarande kan inte grunda rätt till skadestånd såväl enligt ML som enligt JB. Ersättningsreglerna i JB gäller enligt motivuttalanden inte i fråga om sådana förfaranden som avses i ML.[52]

3 kap. JB innehåller också bestämmelser om ställande av säkerhet för ersättning och nedsättning av ersättning hos länsstyrelsen. Enligt 3 § andra stycket JB kan granne begära att säkerhet ställs hos länsstyrelsen för ersättning som kan bli aktuell när skyddsåtgärd underlåts på grund av att den skulle medföra uppenbart högre kostnad än den skada åtgärden avser att förebygga. En motsvarande rätt att begära att säkerhet ställs har markägare när han enligt 5 § kan begära ersättning för skada och intrång då skyddsåtgärd vidtas på hans mark.

Ersättning för skada eller intrång vid grävning och liknande arbete skall som huvudregel nedsättas hos länsstyrelsen (6 §). I fråga om fördelning av nedsatt belopp samt verkan därav gäller bestämmelserna om expropriation i tillämpliga delar. Ersättningen kan dock utbetalas direkt till ägaren av den angränsande marken utan att nedsättning sker, om det är väsentligen utan betydelse för innehavare av fordran för vilken marken svarar. Det finns också en regel som ger länsstyrelsen rätt att betala ut beloppet till markens ägare om medgivande härtill från fordringsägarna företes. Betalas ersättningen ut utan nedsättning svarar den ersättningsskyldige för den förlust som detta kan medföra för inteckningshavaren.

50 Jfr motiv AB 72 s. 160.
51 Prop. 1970:20 B 1 s. 115.
52 Prop. 1969:28 s. 364 f.

Ställande av säkerhet förekommer sällan i praktiken, och nedsättning hos länsstyrelsen tycks så gott som aldrig ske - detta enligt en förfrågan hos fyra länsstyrelser som vi låtit utföra.

2.4 Strikt ansvar enligt oskrivna rättsregler

I praxis har utbildats allmänna oskrivna principer om skärpt skadeståndsansvar vid farlig verksamhet. De har fått betydelse bl.a. vid sprängning.

Man kan vid sprängning skilja på två olika skadetyper, skada genom skakning och skada genom sprängsten. Skakningsskador har som nämnts väsentligen reglerats genom ML och JB, såvitt gäller fastighetsägares och nyttjanderättshavares ansvar; det återstår bara att undersöka möjligheterna till skärpt skadeståndsskyldighet för andra kategorier, främst entreprenörer. Sprängstensskador regleras i ML, såvitt gäller ansvar för fastighetsägare och nyttjanderättshavare (samt kanske vissa entreprenörer); förutsättningen är dock att störningen, dvs. sprängningsarbetet, inte är helt tillfällig. Här får behandlas dels entreprenöransvaret, dels ansvaret i övrigt för helt tillfälliga sprängningar.

Den rättspraxis som förekommer - huvudsakligen från tiden före ML:s och JB:s tillkomst - avser till betydande del ansvaret i grannförhållanden. Man får här observera, att utom sprängningens farlighet också grannförhållandet kan bidra till att skärpa ansvaret; just emot grannar anses man ju ha särskilda skyldigheter. Att en fastighetsägare får svara strikt för ett sprängningsarbete behöver alltså inte innebära, att också en entreprenör skulle ha burit samma ansvar.

Beträffande entreprenöransvaret bör främst nämnas det uppmärksammade rättsfallet NJA 1966 s. 248, som innebär att entreprenören svarar strikt för skada genom sprängsten, ifall skaderisken är tillräckligt stor - här på grund av att arbetena var så långvariga och ingripande.[53] När risken når över denna gräns är naturligtvis inte lätt att säga. Detta ansvar torde inte gälla underentreprenör till den som står för arbetena (NJA 1955 s. 264). Eventuellt gäller samma princip också när sprängning åstadkommer en skakningsskada; även entreprenören skulle alltså svara strikt, om risken är tillräckligt stor.[54]

---

53 Se också FFR 1969 s. 111 (liknande bedömning vid skada på bil i parkeringshus).

54 Jfr NJA 1947 s. 31 (domskälen tolkade motsättningsvis), FFR 1963 s. 222, FFR 1967 a. 231 (strikt ansvar), och Hellner, a.a. s. 124 f. Ej strikt ansvar i FFR 1974 s. 188.

I vad mån entreprenörer utanför det strikta ansvarets område kan svara i varje fall för vållande hos självständig medhjälpare (dvs. underentreprenör) eller dennes anställda, är osäkert. Om entreprenören enligt sprängningstillstånd har att iaktta vissa förpliktelser men dessa åsidosätts av hans underentreprenör, ligger det nära till hands att anse entreprenören skadeståndsskyldig enligt allmänna principer på området.[55] - Entreprenörsansvaret för sprängning måste emellertid anses på väsentliga punkter oklart.

I äldre rättsfall har rent strikt ansvar utan stöd av lag ålagts när grävning eller schaktning gått på djupet i marken och medfört sättningar i marken på angränsande fastigheter. Numera regleras fastighetsägarens ansvar för dessa skador av 3:4 JB, men enligt äldre rätt torde även entreprenören ha burit ett strikt ansvar.

Enligt Hellner[56] är det möjligt att entreprenören även efter tillkomsten av JB bör ha ett strikt ansvar för dessa skador, särskilt som det annars skulle uppstå en diskrepans mellan det ansvar som åvilar entreprenören för omfattande sprängningar och nu diskuterade situationer.

Vad angår ansvaret för fastighetsägare (och nyttjanderättshavare) på grund av farlig verksamhet, är vi här till största delen inne på grannelagsrättens område. Skakningsskadorna utgör som nämnt inte något problem i detta sammanhang; ansvaret synes lagreglerat i så gott som alla praktiskt förekommande situationer. Beträffande skada genom sprängsten är det bara vid rent tillfälliga sprängningsarbeten som det allmänna farlighetsansvaret får intresse. Strikt ansvar utan stöd av ML torde här anses förutsätta åtminstone att arbetena är mera ingripande (jfr NJA 1966 s. 248),[57] och detta lär knappast vara fallet när arbetena är helt tillfälliga. Troligen kan dock strikt ansvar föreligga vid enstaka sprängning av speciell farlighet, om nu detta förekommer i praktiken.

Liksom då det gällde entreprenörer är det möjligt att fastighetsägare (och nyttjanderättshavare) svarar för självständig medhjälpares vållande även i de situationer då inte ML kan tillämpas.[58] När skadan har inträffat i

55 Jfr Hellner, a.a.s. 106 f, Karlgren, Skadeståndsrätt, 5 uppl. 1972, s. 125 f samt NJA 1948 s. 303 (ansvarsutvidgning betr. skada tillfogad anställd, utöver vad som gällde enligt dåvarande rätt).
56 Hellner a.a. s. 125.
57 Jfr även Hellner, a.a. s. 129 f.
58 Jfr Hellner, a.a. s. 108 samt SOU 1964:31 s. 83 och 51.

grannelagsförhållanden, synes man inte på samma sätt som annars fordra att medhjälparen (eller dennes folk) åsidosatt någon laglig förpliktelse; det kan tänkas räcka, att han brustit i den hänsyn till granne som ålegat uppdragsgivaren (jfr 3 kap. 1 § JB om grävning o.d.). Ifall skadan drabbat annan än granne (t.ex. en trafikant), är det dock svårare att resonera på detta vis.

2.5 Ansvar enligt skadeståndslagen

Om inte ML är tillämplig och inte heller strikt ansvar enligt det förut sagda föreligger på annan grund följer skadeståndsansvaret SkL:s regler. Detta innebär att den som orsakat skadan blir ersättningsskyldig endast om vårdslöshet eller uppsåt föreligger. Ansvar för ren förmögenhetsskada förutsätter brottslig gärning (2:4 SkL).

Enligt SkL ansvarar arbetsgivaren också för skada som vållats av arbetstagare i tjänsten (3:1 SkL). Enligt 6:4 skall med arbetstagare likställas den som för annans räkning utför arbete under omständigheter liknande dem som förekommer i anställningsförhållanden. Detta innebär att ett ansvar föreligger - förutom för anställda - för vissa medhjälpare som kan sägas inta en mera underordnad ställning. Däremot har en företagare såsom huvudregel inte ansvar för vållande av andra självständiga företagare som han anlitar i sin verksamhet. Att fastighetsägaren i vissa situationer kan tänkas få bära ett ansvar även för självständig medhjälpare har diskuterats ovan (se avsnitt 2.4).

2.6 Kontraktsrättsliga aspekter

De arbeten en entreprenör utför kan orsaka skada också för fastighetsägaren. Vid en tillbyggnad kan exempelvis skada uppstå på det redan befintliga huset genom vibrationer från sprängning eller ras vid grävning. För sådana skador blir troligen entreprenören ersättningsskyldig enligt en sträng culpabedömning.[59]

Avtal om entreprenadarbeten träffas mycket ofta på de villkor som anges i allmänna bestämmelser för byggnads-, anläggnings- och installationsentreprenader (AB 72). I 5:16 av AB 72 ges en bestämmelse med syfte att reglera beställarens och entreprenörens inbördes ansvar i de fall skadeståndsskyldighet uppkommer gentemot tredje man till följd av entreprenaden. Bestämmelsen innebär att entreprenören övertar beställarens ansvar mot tredje man till

59 Se SOU 1979:36 s. 370 f.

följd av entreprenaden - alltså bl.a. det strikta ansvaret enligt ML och 3 kap. 4 § JB - varvid entreprenören dock går fri om han kan visa att han rimligen inte kunnat förebygga eller begränsa skadan. Utgångspunkten är att entreprenören gentemot byggherren inte skall vara ansvarig för sådana skador som är ofrånkomligt förenade med det arbete som utförs på byggherrens order och i hans intresse. Entreprenörens ansvar skall därför vara begränsat till sådana skador som han genom oförsiktighet, försummelse eller vårdslöshet varit vållande till. De krav som ställs på entreprenören är att han skall vara så försiktig som omständigheterna kräver och vidta de skyddsåtgärder som kan anses följa av kontraktet, beskrivningar, ritningar och annat material som lämnar upplysningar om förhållandena.[60]

Bestämmelsen i AB 72 behandlar endast fördelningen av det skadeståndsansvar som lagligen åvilar beställaren. I den mån entreprenören själv har ett strikt ansvar omfattas inte detta av bestämmelsen i 5:16. Om såväl beställaren som entreprenören har strikt ansvar mot tredje man, och det exempelvis antas att detta vid domstolsprövning skulle fördelas lika mellan dem, innebär detta att entreprenören alltid får svara för den hälft som belöper på honom själv. Huruvida entreprenören därutöver skall betala också den hälft av skadan som hänför sig till beställarens strikta ansvar beror på om han kan visa att han inte är skuld till skadan.[61] Enligt uppgifter från försäkringsbolagen kan entreprenörerna i praktiken i ungefär hälften av skadefallen fria sig genom att visa att de ej förfarit vårdslöst.

Vid sidan av AB 72 finns ABS 80, Allmänna bestämmelser för småhusentreprenader, där enskild konsument är köpare. ABS 80 innehåller inte någon bestämmelse som svarar mot 5:16 i AB 72.

Eftersom vårt uppdrag knappast omfattar en reform av det kontraktsrättsliga ansvaret i entreprenadförhållanden, skall detaljerna i detta inte närmare behandlas här.

2.7 Ansvaret för skador på miljön som uppkommer i samband med transporter

I det föregående (se avsnitt 2.2.2) har konstaterats att ägaren av en flygplats eller en väghållare kan bli ansvarig enligt ML:s regler för t.ex. skada genom buller från anläggningen. I dessa fall är skadan i och för sig

60 Motiv AB 72, s. 163.
61 Motiv AB 72, s. 163.

inte hänförlig till en bestämd skadevållare; det är inte någon bestämd bil som orsakar olägenheten. Skadan på miljön kan emellertid också uppkomma i samband med transporter på sådant sätt att den är att tillskriva en bestämd skadevållare. Som exempel kan nämnas att ett fartyg släpper ut olja eller avfall eller att ett motorfordon lastat med kemiska ämnen kolliderar, vilket får till följd att lasten rinner ut. Transportörens skadeståndsansvar i sådana fall regleras i stor utsträckning i särskilda lagar, och åtminstone mera omfattande förslag till ändringar i dessa torde falla utanför vårt uppdrag. För att ge en helhetsbild skall vi emellertid i detta avsnitt något behandla rätten till ersättning för skador som uppkommer på detta sätt.

2.7.1 Landtransporter

Skada på miljön till följd av landtransporter torde ofta uppkomma i samband med trafikolyckor. Skador kan emellertid också uppkomma t.ex. vid lastning eller lossning, till följd av att tankar är av bristfällig beskaffenhet eller inte ordentligt stängda eller genom att avsändaren underlåter att förpacka varan på ett tillfredsställande sätt eller lämna nödvändiga instruktioner om dess handhavande.

Uppkommer miljöskada i samband med transport med järnväg följer järnvägsbolagets ansvar lagen (1886:7 s. 1) angående ansvarighet för skada i följd av järnvägs drift. Enligt lagens huvudparagrafer svarar järnvägens innehavare för person- eller sakskada "i följd av järnvägs drift" som orsakas av vållande av järnvägsförvaltningen eller betjäningen (2 § och 6 § första stycket). Låter innehavaren driften ombesörjas av personer som inte är anställda ansvarar han även för deras vållande (7 §). Principalansvaret torde alltså gå något längre än i skadeståndslagen, men rent strikt ansvar föreligger endast i några speciella situationer som saknar betydelse för oss (se 5 § första stycket och 6 § andra och tredje stycket).

Av det anförda följer att rätt till ersättning från järnvägen vid miljöskada som uppkommer i samband med järnvägs drift endast föreligger vid vållande. Det är troligt att kraven på aktsamhet ställs högt såväl när det gäller trafikledning och framförandet av själva tåget som kontroll av järnvägsmateriel som används för transport av mer eller mindre farliga ämnen. Enligt uppgift från SJ kan man så gott som alltid finna vållande hos någon av järnvägens anställda när en skada uppkommer.

Särskilt vid oljetransporter förekommer det att förorening uppkommer vid lastning eller lossning. Även sådana skador torde ha uppkommit "i följd av järnvägs drift" och ersätts.[62] Numera har dock frågan om dessa skador faller in under lagen begränsad praktisk betydelse eftersom järnvägen bär i stort sett samma ansvar för av sina anställda vållad skada enligt skadeståndslagen.

Skadeståndets storlek och omfattning enligt 1886 års lag följer skadeståndsrättsliga principer.

I sammanhanget skall nämnas att utredningen (Ju 1972:04) angående ny lagstiftning om befordran med järnväg i betänkandet (SOU 1980:37) Ny järnvägslagstiftning II lämnat förslag till regler som innebär en skärpning av järnvägsföretagens utomobligatoriska ansvar. Järnvägsföretaget skall enligt förslaget som huvudregel bära ett strikt ansvar. Lagstiftning på grundval av förslaget övervägs inom justitiedepartementet.

Inträffar miljöskadan när den skadebringande varan transporteras med motorfordon föreligger i allmänhet rätt till ersättning enligt trafikskadelagen (1975:1410). Denna lag gäller trafikförsäkring för motordrivet fordon och ersättning från trafikförsäkring för skada "i följd av trafik med motordrivet fordon" (1 §). Försäkringen är obligatorisk (2 §). Orsakas skada i följd av trafik med motordrivet fordon utgår i princip ersättning på rent objektiva grunder såvitt gäller skada på person och på annan egendom än den inblandade bilen, med den befordrad egendom och annan egendom som tillhör bilens ägare. Skadeståndets storlek bestäms enligt samma regler som gäller enligt skadeståndslagen. Inträffar en miljöskada av betydande omfattning kan emellertid den i 14 § uppställda ansvarsbegränsningen tänkas få betydelse; från ett fordons trafikförsäkring utgår trafikskadeersättning med anledning av en och samma händelse med högst 50 milj. kr., ränta och ersättning för rättegångskostnader oräknade.

I den mån en skada på miljön täcks av trafikskadelagen är alltså rätten till ersättning mycket god. Ansvaret är strikt och ersättningen utgår från en försäkringsanstalt. Gränsdragningsproblemen är därför av stort intresse; närmast är det innebörden av begreppet "i följd av trafik med motordrivet fordon" som kommer i blickpunkten. Begreppet torde i praxis tolkas vidsträckt, och trafik anses föreligga så snart bilen har kommit i rörelse, oavsett om motorn har varit i gång eller inte.[63]

62 Jfr Karlgren, a.a. s. 138.
63 SOU 1974:87 s. 56.

I princip omfattas emellertid skador uppkomna vid lastning och lossning från stillastående motorfordon inte av trafikförsäkringslagen på den grunden att de inte anses uppkomna i följd av trafik.[64] För att ifrågavarande lag skall vara tillämplig måste särskilda omständigheter föreligga som motiverar ett undantag från huvudregeln. Detta har i rättspraxis ansetts vara fallet endast om nådon del av fordonet eller eljest till fordonet hörande anordning så att säga direkt åstadkommit skadan. För att en anordning skall anses höra till fordonet torde krävas att den är ägnad eller anbragt att stadigvarande brukas på fordonet. Har delen eller anordningen utan att direkt åstadkomma skadan medverkat till dess uppkomst synes man i praxis fordra att anordningen drivits av bilens motor.

Har en skada som uppkommer vid transport med motorfordon sin orsak i bristfällig lastning torde rätt till trafikskadeersättning föreligga. Här kan hänvisas till rättsfallet NJA 1946 s. 205.

I maj 1978 trädde en lag (1978:160) om vissa rörledningar i kraft. Lagen innehåller bestämmelser angående rörledningar för transport av råolja, naturgas eller annan vätska eller gas som är ägnad att användas som bränsle. Reglerna innebär att sådana rörledningar inte får dras eller användas utan särskilt tillstånd. Tillstånd behövs dock inte för ledningar som är högst 20 km långa eller som är avsedda för vissa angivna behov (1 §). Lagen innehåller inga skadeståndsbestämmelser. Rätten till skadestånd torde vara att bedöma enligt miljöskyddslagens regler.[65]

2.7.2 Lufttransporter

Vid tredjemansskador som inträffar i följd av luftfart är lagen (1922:382) angående ansvarighet för skada i följd av luftfart tillämplig. Lagens tillämpningsområde bestäms negativt. I 1 § föreskrivs sålunda att lagen endast gäller skada på person eller egendom som inte befordras med flygplanet. Lagen är heller inte tillämplig vid skada som i följd av luftfart med två eller flera flygplan orsakats på någotdera av dem eller med dem befordrad person eller egendom (2 § andra stycket).

För skador på vilka lagen är tillämplig bär ägaren av flygplanet ett strikt ansvar (1 § första stycket). Lika med ägaren svarar sådan brukare av flygplanet som har rätt att själv anställa befälhavare eller förare (4 §).

---

64 Ingemar Wahlquist, Något om skada i följd av biltrafik i samband med lastning och lossning, SvJT 1963 s. 43. - Något fall av större intresse har inte kommit därefter.
65 Prop. 1977/78:86 s. 79.

Vid medvållande från den skadelidande sker jämkning enligt skadeståndslagens regler (1 § andra stycket). Även ersättningens storlek bestäms enligt allmänna skadeståndsrättsliga normer (5 §). Någon begränsning av ansvaret uppställs inte. Har skada på person eller egendom på marken uppstått till följd av luftfart med två eller flera flygplan är deras ägare solidariskt ansvariga (2 § första stycket).

Möjligheterna till ersättning är alltså goda när en miljöskada orsakas i samband med luftfart. För att lagen skall bli tillämplig fordras dock att adekvat kausalitet föreligger mellan luftfarten och skadan. Detta synes dock inte medföra en alltför snäv avgränsning. Det är exempelvis klart att markskador som orsakas av utkastad last skall omfattas.[66] Ansvar lär också föreligga t.ex. för skada som orsakas av insektspulver som sprids från luften.[67] I rättspraxis har ersättning även ansetts skola utgå enligt lagen när enskilda flygplan orsakar fysisk skada genom buller (NJA 1942 s. 299 och 1945 s. 210). Däremot omfattas inte buller från flygplats av lagen, utan här får flygplatsens innehavare göras ansvarig. Detsamma gäller andra störningar som inte medför fysisk skada.

2.7.3 Sjötransporter

När det gäller av fartyg orsakade föroreningar gäller som en allmän grund att ansvarigheten bestäms enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler och bestämmelserna i sjölagen (1891:35 s. 1).

I 10 kap. sjölagen regleras det ansvar mot tredje man[68] som vid sjöfart åvilar redare och personer som utför arbete i fartygets tjänst; med redare avses då närmast den som med eget eller annans fartyg driver sjöfart för egen räkning. Enligt 233 § är redaren ansvarig för skada som befälhavaren, medlem av besättningen eller lots orsakar genom fel eller försummelse i tjänsten. Redaren är också ansvarig, om skada vållats av annan, när denne på redarens eller befälhavarens uppdrag utför arbete i fartygets tjänst.

Redaren ansvarar således endast när vårdslöshet är för handen. Omfattningen av hans ansvarighet begränsas ytter-

66 Karlgren, a.a. s. 153 f.
67 Grönfors, Om trafikskadeansvar utanför kontraktsförhållande, 1952, s. 290.
68 I 8 kap. regleras ansvaret för skada på annat fartyg samt befordrade passagerare och last vid sammanstötning.

ligare genom den s.k. globalbegränsningen. Reglerna härom bygger på en internationell konvention från 1957. Uppställda begränsningar gäller också andra än redare, t.ex. den som handhar fartygets drift i redarens ställe och det ansvar som åvilar befälhavare (241 §).

Begränsningarna omfattar redarens principalansvar och det ansvar han bär för egna fel och försummelser, när han själv fungerar som befälhavare eller besättning på fartyget (234 § andra stycket). I paragrafens första stycke anges de olika slag av skador, beträffande vilka en redare har rätt att begränsa sin ansvarighet. Så är bl.a. fallet vid ersättning för skada på person eller egendom, om skadan orsakats av någon som befann sig ombord på fartyget eller om den orsakats av omständighet som hänför sig till navigeringen eller handhavandet av fartyget eller till lastningen, befordringen eller lossningen av lasten.

I ett viktigt avseende regleras emellertid ansvaret för av sjöfart orsakad miljöskada i en särskild lag: Lagen (1973:1198) om ansvarighet för oljeskada till sjöss. Lagen bygger i huvudsak på 1969 års internationella konvention om oljeskada till sjöss.

Lagen är tillämplig på oljeskada som uppkommer i Sverige eller annan konventionsstat och orsakas av fartyg som befordrar olja som last i lös vikt (bulklast) samt på kostnader för förebyggande åtgärder som företas för att förhindra eller begränsa sådan skada (2 §). För lagens tillämplighet krävs inte att oljeutsläppet skett i Sverige, det är tillräckligt att skadan uppkommit här. Som framkommit omfattar inte lagen alla oljeutsläpp; i fråga om begränsningen till vissa fartyg sker dock en utvidgning i 22 §. Därutöver gäller att som olja i lagens mening endast avses beständig olja, dvs. vad som i dagligt tal kallas tjockolja (1 §), och ibland kan Sveriges anslutning till internationella konventioner medföra att lagen inte tillämpas fullt ut (2 § sista stycket).

När lagen är tillämplig bär fartygets ägare ett strikt ansvar. Från detta kan han dock gå fri om han visar att skadan uppkommit genom händelse av force-majeure-karaktär, orsakats genom sabotage eller i sin helhet orsakats genom fel eller försummelse av myndighet vid fullgörandet av skyldighet att svara för fyrar och andra hjälpmedel för navigation. Vid medvållande sker jämkning i enlighet med bestämmelserna i 6 kap. 3 § skadeståndslagen (3 §).

Enligt 5 § har ägaren rätt att begränsa sitt ansvar, dock inte om han själv - i annan egenskap än befälhavare eller medlem av besättningen - orsakat olyckan genom vållande. Ansvaret är begränsat men betydligt mera omfattande än vad som följer av sjölagen. Beloppsbegränsningarna gäller ansvaret för oljeskadan. Redaren kan därutöver ansvara för t.ex. skador på ett annat fartyg intill de belopp som följer av sjölagen. - Samspelet medsjölagen och 1957 års konvention framgår av 5 § andra stycket. Ibland kan det inträffa att strikt ansvar föreligger enligt lagen om oljeskada till sjöss men att ansvarsbegränsningen i stället följer sjölagens regler. Lagen om oljeskada till sjöss är tvingande, och den skadelidande kan när ägaren till fartyget är ansvarig enligt den inte vända sig mot vissa angivna personer -t.ex. redaren om denne är en annan än ägaren - med krav på ersättning för oljeskada (4 §).

För att rätt till begränsning av ansvaret skall föreligga krävs också att ägaren eller hans försäkringsgivare upprättar en begränsningsfond (6 §) ur vilken ersättning skall utgå till den som anmäler krav med anledning av skadan. Särskilda regler härom ges i de följande paragraferna.

Ägare av svenskt fartyg som befordrar mer än 2 000 ton olja som bulklast skall ha försäkring eller ställa betryggande säkerhet för sin ansvarighet enligt lagen (12 §). En motsvarande skyldighet har utländskt bulklastfartyg som anlöper svensk hamn eller går på svenskt vatten och ej tillhör främmande stat (13 §).

Enligt 22 § gäller lagen inte oljeskada orsakad av krigsfartyg eller fartyg som används för statsändamål. I vissa avseenden äger dock lagen tillämpning även i sådana fall, nämligen när skadan orsakats genom förorening i Sverige eller om förebyggande åtgärd vidtagits för att förhindra eller begränsa sådan skada i Sverige.

I 22 § andra stycket regleras ansvarigheten när fartyg som vid olyckstillfället inte befordrar olja som bulklast orsakar oljeskada genom förorening i Sverige eller när förebyggande åtgärder vidtas för att förhindra eller begränsa sådan skada här. I sådana fall är ansvaret strikt men sjölagens lägre ansvarighetsbegränsningar gäller.

Som framhållits tidigare omfattar lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss inte alla oljeskador. Bl.a. faller skada orsakad av olja från borrtorn utanför. Inom justitiedepartementet arbetar man med frågan om ansvaret

för skada till följd av oljeutvinning från havsbottnen och till följd av rörtransport av olja eller naturgas.

Här skall också nämnas att IMCO:s juridiska kommitté under flera år har arbetat med ett förslag till konvention om skador orsakade av andra farliga laster än olja. Det är troligt att en konvention kommer att gälla endast för last i bulk främst av flytande kemikalier samt för explosiva varor (även i förpackad form).

2.8 Närmare om kravet på bevisat orsakssamband

En viktig fråga är under vilka förhållanden ansvar för miljöskador kan uppkomma, när flera skadegörande verksamheter kan tänkas ha medverkat, och vilka beviskrav som här gäller. Av direktiven framgår att en reform kan vara motiverad just i dessa avseenden. Det finns därför anledning att särskilt ta upp denna fråga i redogörelsen för gällande rätt. Inom ramen för en offentlig utredning är det dock svårt att ge mer än en schematisk bild av läget, på grundval främst av det svenska material som föreligger. Det kan från början framhållas, att även om orsaks- och bevisfrågor inom skadeståndsrätten ägnats visst intresse i litteraturen, just den aktuella situationen inte tycks ha diskuterats så mycket; och rättsfallen rör vanligen skador av annat slag.

Utgångspunkten för resonemanget är att en miljöskada föreligger. Detta kan naturligtvis också vara tvistigt; i så fall är det enligt allmänna principer den skadelidandes sak att bevisa att en sådan förändring till det sämre inträtt som utgör grund för hans krav. Denna komplikation skall dock inte beröras här.

Om den skadelidande framställer skadeståndskrav mot företaget A, under påstående att miljöskadan härrör från A:s verksamhet, kan A komma med bl.a. följande invändningar.

a) A bestrider att verksamheten till någon del orsakat skadan.

b) A medger, att verksamheten orsakat skadan, men invänder att företaget B:s samtidigt pågående miljöfarliga verksamhet också föranlett denna och ensam skulle ha varit tillräcklig - oavsett A:s medverkan - att åstadkomma hela skadan.

c) A medger, att verksamheten orsakat en del av skadan, men gör gällande att den till största delen orsakats av den miljöfarliga verksamheten B.

d) A medger, att verksamheten orsakat en del av skadan,

men gör gällande att den till största delen haft naturliga orsaker för vilka ingen svarar (t.ex. onormal väderlek).

e) A medger, att verksamheten till en del orsakat skadan, men gör gällande att olägenheten i varje fall delvis varit orts- och allmänvanlig (30 § ML).

Dessa fall går naturligtvis inte att hålla strikt isär. När frågan uppkommer om orsakssammanhang kan bevisas (a), är det naturligt att svaranden A invänder att verksamheten väsentligen orsakats av en annan miljöfarlig verksamhet eller av naturliga orsaker; vi är då inne på de situationer som avses i c och d. Också invändningen att A:s medverkan i vart fall inte varit nödvändig betingelse för skadan (b) hör nära samman med invändningarna under c och d. Emellertid torde rättsläget belysas något bättre, om man tar upp fallen i tur och ordning.

2.8.1 Det enkla kravet på styrkt orsakssammanhang

I det första fallet (a) råder tvist i frågan om orsakssammanhang förelegat mellan A:s verksamhet och skadan. Vad som sägs tar i första hand sikte på strikt ansvar - den ansvarstyp som får särskild betydelse för vår del. Resonemanget i doktrinen avser emellertid vanligen kausalitetsfrågor oberoende av ansvarets art.

Den skadelidande har ju enligt allmänna regler att styrka orsakssammanhanget mellan det handlande som påstås grunda ansvar och skadan. Vid komplicerade sammanhang anser man dock ibland kunna slå av på kravet på full bevisning och kräver bara viss sannolikhet för kausaliteten.

Detta antyds redan av Winroth[69] och senare bl.a. av Karlgren, vilka dock närmast avser vissa fall där culpa förelegat på ansvarssidan.[70] - Ekelöf anser det ej uteslutet att det i praxis sker en bevislättnad i fråga om kausalsammanhanget - tydligen i första hand när svarandens culpa är uppenbar, men till synes också annars.[71] - Agell genomgår en rad rättsfall av denna typ.[72] Några avgöranden, som närmast gäller frågan om en skada skulle inträffat ifall en anordning varit i godtagbart skick

69 Om skadestånd; 2 uppl. 1907, s. 328 ff.
70 Skadeståndsrätt, 5 uppl. 1972 s. 209. Också vissa uttalanden av Ulf Person (Skada och värde s. 194 not 13 och s. 315 not 77) avser närmast vissa culpafall. Så även Ussing (Erstatningsret s. 202).
71 Rättegång, IV (1977) s. 106 f.
72 Festskrift till Ekelöf (1972) s. 10 ff.

eller man på den ansvariges sida förfarit riktigt, skall här tills vidare förbigås (NJA 1949 s. 732, NJA 1940 s. 166, NJA 1950 s. 506, NJA 1952 s. 270, NJA 1953 s. 144). De rör situationer, där det förekommit ett vållande hos svaranden som ökat risken för just den aktuella skadan, och det har alltså redan med hänsyn till händelseförloppet förelegat viss sannolikhet för ett orsakssammanhang. Av större intresse för det strikta ansvaret enligt ML är några av Agell diskuterade avgöranden rörande frågan, vilken av två orsaker som föranlett en sjukdom; HD har här krävt bara "övervägande sannolikhet" (NJA 1952 s. 104) resp. "övervägande skäl" (NJA 1959 s. 318) för kausalitet.[73] Mot dessa fall ställer Agell NJA 1962 s. 244, där koloxidförgiftning inte ansågs styrkt i avsaknad av bestämt stöd härför; i detta fall var det dock ovisst, om alls något sådant utsläpp av koloxid förekommit som varit ägnat att orsaka skadan. - Agell diskuterar om inte en överviktsprincip borde tillämpas, när det gäller samband mellan inledande kroppsskada och sjukdom - dvs. en princip att det är nog om sannolikheten för ett samband är större än sannolikheten mot detta. Agell tar dock inte klar ställning till frågan. - Ett senare fall rörande omtvistad sjukdomsorsak är NJA 1978 s. 281, där HD av det tidsmässiga sambandet mellan ett olycksfall och den skadelidandes totala arbetsoförmåga ansåg framgå, att sjukdomen i vart fall utlöst denna arbetsoförmåga; det fick vidare "hållas för sannolikt", att den skadelidande skulle varit i vart fall partiellt arbetsför om inte olyckan inträffat. Också här synes beviskravet ha lindrats. Målet gällde ansvar för vållande.

Av visst principiellt intresse i sammanhanget är NJA 1977 s. 176, som rörde skadeståndstalan mot staten som väghållare på grund av en trafikolycka; enligt den skadelidande berodde den på att en bil kört ned i en grop och kommit i sladdning, medan staten påstod att annan förklaring till olyckan kunde finnas. HD framhöll i domskälen, att när vid tvist om orsaken till skada utom kontraktsförhållanden olika händelseförlopp är fullt tänkbara och ettvart av varandra oberoende sakförhållanden framstod som möjlig skadeorsak, full bevisning i uttryckets egentliga bemärkelse knappast någonsin kunde åstadkommas. Om det i betraktande av samtliga i målet förekommande omständigheter framstod som klart mera sannolikt att orsaksförloppet varit det som den skadelidande påstått än

73 Lech (Skadeersättning för personskada s. 68) åberopar också 1951 års fall som stöd för att ibland övervägande sannolikhet är tillräcklig. Jfr vidare Strahl i Festskrift till Ivar Agge (1969) s. 287.

att något av de sakförhållanden som hans motpart åberopat hade utgjort skadeorsaken, borde emellertid den skadelidandes påstående läggas till grund för domstolens avgörande. I målet utdömdes (jämkat) skadestånd. - Uttalandena har gjorts i ett mål om ansvar för vållande men får antas ha samma betydelse vid strikt ansvar.

På delvis samma resonemang bygger en relativt färsk dom angående kravet på orsaksbevisning vid vattenförorening (NJA 1981 s. 622). Regnbågsforeller i en fiskeodlingsanstalt hade dött i stort antal, enligt ägarens påstående genom giftiga utsläpp från kommunens dagvattenledning. HD anknöt till regeln i 1977 års fall med tillägget, att den skadelidandes påstående också skall vara i och för sig sannolikt med hänsyn till omständigheterna i målet; just när det gällde så svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp som föroreningar genom miljögifter o. likn. skulle enligt HD en sådan lindring av beviskravet vara särskilt motiverad. Efter att ha resonerat efter dessa linjer kom HD fram till skadeståndsansvar för kommunen.

Också i ett mål om ersättning för läkemedelsskada (NJA 1982 s. 421, "Leo-målet") har denna bevisregel ansetts tillämplig. Majoriteten tog upp frågan om beviskravet vid svåröverskådliga och komplicerade händelseförlopp, som berör invecklade tekniska och vetenskapliga spörsmål varom sakkunniga kan ha skilda uppfattningar; här var full bevisning i vedertagen mening inte ens faktiskt möjlig att framlägga. Det var enligt domstolen angeläget att beviskravet inte sattes så högt att den skadelidandes möjlighet till gottgörelse blev illusorisk. I mål av denna art liksom i jämförliga sammanhang tedde sig därför en lindring av beviskravet påkallad. Under hänvisning till 1977 och 1981 års rättsfall formulerade HD bevisregeln på samma sätt som i det sistnämnda avgörandet. - I det aktuella fallet fann HD emellertid inte den påstådda skadeorsaken klart mera sannolik än annan tänkbar förklaring som givits i målet. - En minoritet av två ledamöter anknöt till samma bevisregel, vilken synbarligen inte ansågs innebära ett fullt så starkt krav på sannolikhet som majoriteten antagit; dessa ledamöter kom till resultatet, att erforderligt orsakssamband måste anses föreligga på sätt de skadelidande påstått i målet.

Enligt dansk och norsk litteratur är det tydligt att en bevislättnad ofta sker i fråga om orsakssammanhanget i allmänhet.[74] Också för Finlands del har ett lindrat

74 Se A. Vinding Kruse, Erstatningsretten (1976) s. 184 f om dansk praxis (bevislättnad särskilt vid personskada) samt Kr. Andersen, Skadeforvoldelse og erstatning (1970) s. 40 ff, Nygaard, Skada og ansvar (1976) bl.a. s. 291 ff och Engström i Jussens venner 1981 s. 137 f (se även NOU 1982:19 s. 99 ff), allt om norsk rätt.

beviskrav ansetts gälla, fast det inte verkar ha så starkt stöd i rättspraxis.[75]

Frågan om bevisning beträffande orsakssammanhang vid skakningsskador var under HD:s bedömning i NJA 1975 s. 155, fast domen i denna del saknar större prejudikatintresse.[76] Här kan också nämnas ett par hovrättsfall från senare år: FFR 1967 s. 231 (hovrätten fann att orsakssammanhang mellan sprängning och sprickbildning "måste antagas", då vad i målet förekommit ej utgjorde tillräcklig grund för att skadan orsakats av annan omständighet) och FFR 1975 s. 172 (sannolikheten för att grävning orsakat vattensänkning i närbelägen brunn var så stor i förhållande till andra möjliga orsaker, att det måste hållas för visst att skadan inträffat till följd av grävningen).

Det material som här redovisats tyder på att åtminstone vid vissa slag av miljöskador - närmast föroreningar av olika slag - beviskravet beträffande kausaliteten ställs förhållandevis lågt. Vad som - med HD:s formulering - är "sannolikt i sig" (NJA 1981 s. 622) är svårt att precisera och torde bedömas på något varierande sätt,

---

75 Saxén, Skadeståndsrätt (1975) s. 56 ff.

76 Talan fördes mot Solna kommun av flera villaägare vid en väg, vilka påstod att trafiken genom vibrationer skadat villorna. Kommunen invände att den väsentliga orsaken var bristfällighet i byggnaderna och deras grundläggning. Hovrätten ansåg att det måste hållas för visst att vissa skador orsakats av trafiken, medan i andra fall - där det var osannolikt att vibrationer skulle kunna i någon väsentlig grad påverka förloppet - det inte kunde antas att skadorna föranletts av skakningarna. Beträffande ännu en grupp skador saknades fog för att anta, att de skulle ha uteblivit om skakningar från trafiken inte förekommit; bl.a. därför kunde det inte anses utrett att trafiken utlöst eller ens i någon väsentlig grad medverkat till uppkomsten av dessa skador. Parterna klagade på ömse håll. HD fann emellertid att betfräffande skadornas orsak det ej förelåg tillräckliga skäl att frångå hovrättens bevisvärdering. - Om HD godtog de beviskrav som hovrätten att döma av domskälen uppställt är oklar. Någon klar bevislättnad kan knappast utläsas av hovrättens formuleringar. I sammanhanget kan ytterligare nämnas en dom av hovrätten för nedre Norrland (DT 12, 1979) där skadeståndstalan p.g.a. påstådda skakningsskador från sprängningar vid ett vägbygge ogillats på den grund att sannolikheten för ett orsakssammanhang ej varit större än sannolikheten för att skadeorsaken varit en annan.

beroende på arten av det orsakssammanhang som påstås och möjligheter att skaffa fram utredning i frågan. Säkert får också miljöskadornas typ betydelse: det enkla fallet, att en person påstås ha blivit skadad av sprängsten, skiljer sig ju mycket från situationen att en person påstås ha ådragit sig sjukdom på grund av luftförorening. Någon generell beskrivning av de resonemang som förs i de aktuella situationerna kan knappast ges. Som redan framhållits är det en naturlig invändning från svarandens sida att skadan haft annan orsak än hans verksamhet; men här är läget självfallet ett annat, om han påvisar ett konkret förhållande som skulle ha kunnat ge upphov till skadan, än om han mera allmänt gör gällande att skadan kan ha uppkommit av någon annan tänkbar omständighet som inte närmare utretts. (Bevisläget i det förra fallet, när en viss annan faktor påstås ha medverkat, berörs ytterligare nedan i avsnitt 2.8.3). - Man lär i alla händelser kunna utgå från att domstolarna inte sällan avstår från att kräva full visshet om ett orsakssammanhang för att lägga detta till grund för bedömningen; domstolen uttalar - beroende på fallets art - att sambandet "får anses styrkt", "måste antagas", "måste hållas för visst" eller liknande, och anser beviskravet därigenom vara uppfyllt.

Man kanske får anta att i många fall, när händelseförloppet inte är närmare utrett, bedömningen går till ungefär på följande sätt. Frågan blir först om den skadelidandes påstående om skadans orsak allmänt sett är plausibel och överensstämmande med vad som erfarenhetsmässigt kan inträffa. Är detta fallet, blir nästa spörsmål om man kan tänka sig någon annan förklaring; åberopas någon sådan från svarandesidan, torde man liksom i NJA 1981 s. 622 anse kausalitet föreligga om det händelseförlopp som den skadelidande påstår framstår som det klart sannolikaste och dessutom är sannolikt i och för sig. - På miljöskadornas område torde det emellertid inte sällan kunna påstås att mera säregna och avlägsna orsakssammanhang föreligger, t.ex. att en viss sorts luftföroreningar, som dittills ansetts förhållandevis ofarliga, föranlett sjukdom i omgivningen. Det är då naturligt att man från början begär utredning om att verksamheten i fråga verkligen varit ägnad att åstadkomma sådan effekt, och härvid torde fordras en ganska hög sannolikhetsgrad, även om svaranden inte kan peka på någon annan speciell faktor som kan förklara effekten. Förmodligen krävs dock inte heller i detta fall någon fullständig visshet; man måste ta hänsyn till att vissa orsakssammanhang är av den arten att de aldrig kan helt klarläggas. - Åberopar svaranden en mera naturlig anledning till effekten (här sjukdomen), skärps nog kravet ytterligare på bevisning om att trots

allt händelseförloppet varit så säreget som den skadelidande påstår.

Redan vid strikt ansvar är det sålunda troligt att ett lindrat beviskrav gäller i fråga om kausaliteten. När ett vållande förekommit på den skadeståndsskyldiges sida lär man vanligen resonera på liknande sätt; vid vissa speciella vållandetyper lär dock beviskravet i någon mån påverkas. Man kan här urskilja två något skilda tendenser att medge en bevislättnad. Den ena (inte så framträdande) avser allvarligare former av vållande (uppsåt, grov culpa); den andra går ut på ett lindrat beviskrav i vissa speciella situationer, närmast när en handling som skadevållaren försummat att företa till sin art varit ägnad att förebygga skadan.

Vad beträffar fallen av grövre vållande har redan Ussing ansett kravet på bevisning för kausaliteten mindre när man kunde påräkna att ett begånget fel skulle medföra sådan skada som den inträffade; ju grövre fel det var fråga om, desto mer finge man slå av på beviskravet, och om någon med uppsåt att orsaka skadan företagit en handling som är ägnad till detta, skulle man över huvud taget inte kräva något bevis för orsakssammanhanget.[77] Någon sådan tendens framträder inte klart i svensk rätt[78], även om det är troligt att resonemang av detta slag kan förekomma särskilt vid fall av uppsåt.

Däremot finns det gott stöd för bevislättnad vid försummelse att vidta en skyddsåtgärd, som till sin art varit ägnad att hindra skadan. Enligt Karlgren skulle då kausalsammanhang gärna antas föreligga, om ej annat visas.[79] Även Agell har funnit stöd för en sådan regel i rättspraxis.[80] Rättsfall som här åberopats är NJA 1940 s. 166 (dåligt broräcke gav vika, så att bil körde ned i bäck), NJA 1949 s. 732 (brandskada till följd av bristfälliga anordningar jämte försummad tillsyn) och NJA 1950 s. 506 (skada orsakad av cirkelsåg utan överskydd).

I andra fall av denna typ har man till synes slagit av på beviskravet om orsakssammanhanget utan att uttryckligen lägga någon bevisbörda på svaranden; se särskilt NJA 1941 s. 246 (olycksfall i arbete på grund av bristfällig anordning), NJA 1949 s. 660 (fotgängare föll i dike på plats där skyddsräcke borde ha funnits), NJA 1953 s.

77 Erstatningsret s. 202. Jfr även Stang, Skade voldt af flere (1918) s. 48 och Nygaard, a.a. s. 291.
78 Jfr dock Agell, a.a. s. 12 (betr. underlåtenhet företa skyddsåtgärd). Se även Persson, a.a. s. 194 not 13 (brottsliga handlingar av visst slag).
79 A.a. s. 209. Liknande uttalande Persson, a.a. s. 315 not 7.
80 A.a. s. 11 ff.

144 (trafikolycka på väg som borde ha sandats) samt NJA 1959 s. 181 (bristfälligt skydd på maskin).[81]

I alla dessa fall har den åtgärd som försummats typiskt sett varit ägnad att hindra skadan. Redan detta kan vara ett starkt stöd för antagandet att ett orsakssammanhang mellan underlåtenheten och skadan förelegat.[82] - Det kan påpekas att situationen därigenom avviker från den som avsetts i miljöskyddsutredningens år 1978 framlagda förslag till en ny bevisbörderegel (17 b §) i ML. Om en förprövningspliktig miljöfarlig verksamhet börjat utövas utan att dessförinnan vederbörligen ha prövats av myndighet, skulle olägenheter inom område som kunde bli utsatt för störning av verksamheten anses föranledda av denna, där inte annat visades eller framgick av verksamhetens natur - en regel som bl.a. skulle tillämpas i skadeståndsfall.[83] Det var här inte fråga om någon åtgärd som skulle ha varit ägnad att förebygga just den aktuella skadan. Man behövde ju inte veta hur denna har uppkommit; det fordrades inte ens sannolikhet för att verksamheten alls har haft den skadliga effekt som ersättningskravet avser. - Förslaget togs inte upp i propositionen. Härvid framhölls att problemet med bevisbördans placering nära sammanhänger med frågorna hur stora beviskrav som borde ställas i fall av denna typ och hur man skulle bedöma det praktiska fallet när också andra faktorer än en miljöfarlig verksamhet kan antas ha medverkat till hela eller en del av skadan. Detta invecklade problemkomplex borde lämpligen behandlas i ett sammanhang vid miljöskadeutredningens arbete.[84]

Det sagda tyder på att man också vid miljöskador skulle anse särskilda typer av vållande - uppsåt eller oaktsamhet av visst slag - medföra en bevislättnad i fråga om orsakssammanhanget. Man har emellertid inte något stöd för att lättnaden enligt gällande rätt skulle gå ens tillnärmelsevis så långt som enligt den regel som miljöskyddsutredningen föreslog. Att skadeuppsåt medför ett lindrat beviskrav är väl tänkbart, men man kan knappast anta att detsamma utan vidare skulle gälla redan i det vid miljöskador vanliga fallet, att den som utövat en verksamhet räknat med att vissa skador i omgivningen i

81 Jfr även från Norge NRt 1963 s. 659 (försummelse att klippa upp gipsbandage på benskadad patient) och även NRt 1954 s. 463 (försummelse av lokförare att ge varningssignal); domarna diskuteras av K. Andersen a.a. s. 82 ff. Från Danmark jfr t.ex. UfR 1975, 1083 H.
83 Jfr Agell a.a. s. 12.
84 SOU 1978:80 s. 116 ff., där som förebild åberopas 2 kap. 26 § m.fl. regler i vattenlagen (1918:523).
16 Se prop. 1980/81:92 s. 38 f.

längden skulle bli oundvikliga. I övrigt torde beviskravet lättas när en handling, som typiskt sett varit ägnad att medföra den aktuella skadan, har företagits eller när en försiktighetsåtgärd, som typiskt sett varit ägnad att förebygga just den aktuella skadan, har underlåtits; det skulle alltså redan vid första påseende te sig sannolikt att skadan haft just en sådan orsak som vållandet i fråga, medan andra orsaker skulle te sig mera långsökta. I det läget får antagligen svaranden göra sannolikt att trots allt skadan skulle ha inträffat oberoende av handlingen eller underlåtenheten. Såvitt angår miljöskador blir det väl närmast tal om närbelägna störningskällor eller skadeorsaker av ett mycket karakteristiskt slag. Även här torde mycket bero på de invändningar om mer eller mindre plausibla skadeorsaker som görs från svarandesidan.

2.8.2 Konkurrerande orsaker till hela skadan

Diskussionen i tidigare avsnitt har huvudsakligen rört bevisfrågor: hur mycket fordras för att anse orsakssammanhang styrkt? Nu skall tas upp frågan, hur man bör se på situationen, att två verksamheter, A och B, bevisligen var för sig varit tillräcklig orsak till hela skadan och att företaget A gör invändning om en sådan konkurrerande skadeorsak: A skulle ej vara skyldig ersätta förstört fiske på grund av A:s utsläpp, eftersom fisket ändå har förstörts av verksamheten B. Det är tydligt att i detta läge A:s verksamhet inte är en nödvändig betingelse för skadan; den skulle ha fått precis samma omfattning även om inte A medverkat.

Det synes klart, att om A åstadkommit en väsentligen "färdig" skada (dvs. en skada vars verkningar hunnit stabilisera sig helt) innan B började inverka, man anser A ensam böra svara för denna skada. På motsvarande sätt undgår A ansvar om han inte hunnit medverka till skadan innan den redan var väsentligen färdig på grund av B:s verksamhet.[85] I sådana fall, där båda faktorerna är ansvarsgrundande och verkar något sånär samtidigt, synes däremot övervägande meningen i litteraturen numera vara den att A och B ansvarar solidariskt; det är här fråga om "självständigt verkande skadeorsaker".[86] - Mot en sådan princip har invänts, att den skulle strida mot den

85 Jfr Karlgren, a.a. s. 38, Hellner, a.a. s. 160 ff och även Hult, Juridisk debatt s. 109 ff, 120 f samt Andenaes, Avhandlinger og foredrag s. 315 f. Se även NJA 1943 s. 662.

86 Jfr Karlgren, a.a. s. 40 f, Hellner, a.a. s. 164 ff, Persson, a.a. s. 211 f, 242 f och Andenaes, a.a. s. 316 f (just om miljöskador o. likn.).

s.k. differensbedömning som i övrigt spelar så stor roll inom skadeståndsrätten. Man brukar i andra fall anse skadan bestå i skillnaden mellan det händelseförlopp som på grund av den skadegörande handlingen faktiskt inträffat och det hypotetiska händelseförlopp som skulle följt, om inte handlingen företagits. I det aktuella fallet skulle ju B:s verksamhet ha orsakat samma skada, även om A:s verksamhet aldrig förekommit, och då kan det synas oriktigt att låta A ansvara för skadan i fråga.[87] Till stöd för invändningen har emellertid åberopats fall där den konkurrerande orsaken (här alltså B:s verksamhet) varit kasuell och inte medfört ersättningsskyldighet.[88]

Det kan naturligtvis verka följdriktigt att, om nu man reducerar A:s ansvar då den konkurrerande orsaken är kasuell, man gör på samma sätt när den andra orsaken är ett ansvarsgrundande förhållande. Varför skall A, vars verksamhet orsakat en sjukdom med åtföljande arbetsoförmåga, bli sämre ställd då han har en medansvarig (B) för skadan än när denna samtidigt orsakats t.ex. av en annan sjukdom, som också gjort den skadelidande arbetsoförmögen?[89] - Mot detta har dock framhållits, att den skadelidandes intresse blir lidande om både A och B mot ansvar kan åberopa att en medansvarig finns. Att uppdela skadan mellan dem kan också vara till nackdel för den skadelidande, om någon av dem är insolvent.[90]

Rättsläget i dessa fall kan väl inte anses helt klarlagt. Både den härskande meningen i senare doktrin och vissa rättsfall[91] tyder emellertid på att ett skadegörande företag inte kan freda sig genom att åberopa att ett annat företag är ansvarigt för samma skada på grund av

---

87 Se särskilt Lech, a.a. s. 65. Jfr Andenaes, a.a. s. 326 ff, Strahl, a.a. s. 288, Agell, a.a. s. 9 (dock bara om samverkande kasuella skadeorsaker) samt Engström a.a. s. 132 ff.

88 Se NJA 1936 s. 560, NJA 1950 s. 650 och NJA 1951 s. 86. Jfr också NJA 1943 s. 662 (ren förmögenhetsskada genom rekvisition), samt numera NJA 1978 s. 281 (hypotetisk bedömning, hur en föreliggande sjukdom skulle ha inverkat om ej olyckan inträffat; skadestånd utdömt).

89 Synpunkten att fallen skall behandlas lika har betonats redan av Stang, Skade voldt af flere s. 22 f, 55.

90 Persson, a.a. s. 211 f.

91 Jfr bl.a. NJA 1957 s. 139 (straffrättsligt fall) och även NJA 1961 s. 425. Se om norsk rätt Engström a.a. s. 127 ff med hänvisningar.

sin miljöfarliga verksamhet. Om detta är riktigt, kan det förefalla överraskande att det förra företaget skulle komma i bättre läge på den grund att den samverkande orsaken är kasuell och därför inte medfört ansvar. - Att en ansvarsgrundande och en kasuell faktor var för sig varit tillräcklig betingelse för hela skadan torde emellertid inte vara så praktiskt vid miljöskador; svarandens invändning torde betydligt oftare gå ut på att skadan i vart fall delvis haft kasuella orsaker. Denna situation skall behandlas något senare (se avsnitt 2.8.4).

2.8.3 Flera ansvarsgrundande orsaker till skadan

En vanligare situation än den som nu behandlats lär vara att man från svarandesidan gör gällande, att skadan i varje fall delvis orsakats av någon annan miljöfarlig verksamhet som inverkat ungefär samtidigt. Det instämda företaget invänder t.ex. att luftföroreningar från flera olika håll samverkat till skadan på miljön.

Ofta torde det vara oklart, i vad mån den ena eller andra verksamheten bidragit. Här ger motiven till ML ledning för bedömningen. Lagrådet antyder, genom att hänvisa till rättsfallet NJA 1961 s. 425, att ansvaret i detta läge skulle vara solidariskt för alla de företag som medverkat.[92] I detta fall hade en personskada i viss omfattning orsakats av dels misshandel, dels trafikolycka, och till den skadelidandes skydd skulle enligt domskälen skadegörarna då solidariskt svara för hela skadan - en lösning som tydligen ansågs ha principiell räckvidd.[93] I motiven till oljeskadelagen sägs uttryckligen, att SkL:s regel om solidariskt ansvar (nu 6:3) på det aktuella området innebär att sådant ansvar inträder i fall då det inte går att tillförlitligen fastställa, i vilken mån skadorna är att hänföra till den ene eller andre skadegöraren, under det att var och en svarar för "sin" skada då skadorna går att särskilja.[94] Uttalandet bygger visserligen på en något diskutabel tolkning av uttrycket "samma skada" i 6:3, detta är knappast avsett att ge ledning i denna bevisbördefråga[95], men det får numera

92 Prop. 1969:28 s. 378.
93 Jfr härom Hellner a.a. s. 167, Agell, a.a. s. 32 ff, Karlgren, a.a. s. 211 f, Lech, a.a. s. 41 f och från Norge Engström, a.a. s. 137 f.
94 Prop. 1973:140 s. 54, 154.
95 Jfr prop. 1972:5 s. 588 ff och 644.

anses ha fastslagit rättsläget på den aktuella punkten även då det gäller andra miljöskador.

Det sagda innebär, att ett instämt företag (A), som invänder att en annan miljöfarlig verksamnet (B) delvis är ensam orsak till en inträffad miljöskada, måste styrka denna invändning; annars svarar A fullt ut,[96] eventuellt med regressrätt mot B. Ingenting tyder på att man skulle göra ett undantag från denna princip, när det gäller utländska skadegörare; i det praktiska fall då invändningen avser utländska luftföroreningar skulle alltså bevisbördan läggas på samma vis. - I oljeskadelagens motiv förekommer uttalanden som tyder på att ett ganska strängt beviskrav ställs på svaranden ("tillförlitligen" fastställes, i konventionen "med säkerhet" fastställes). Sammanställs detta med vad som här har sagts om det enkla kravet på styrkt orsakssammanhang leder det till ett ganska ogynnsamt bevisläge för svarandeföretaget. Samspelet mellan de båda principerna - om bevislättnad för den skadelidande och om svarandens bevisskyldighet för medverkande skadeorsaker - är inte helt lätt att urskilja. Möjligen är det fråga om två sidor av samma bedömning.

Som förut nämnts (se om NJA 1981 s. 622 och NJA 1982 s. 421 i avsnitt 2.8.1) räcker det i vissa fall, där flera skadeorsaker är tänkbara, att den av den skadelidande påstådda orsaken är den klart sannolikaste och dessutom sannolik i sig. Om detta är fallet beträffande delskada, inträder alltså ersättningsskyldighet för denna del. Men det behöver naturligtvis inte innebära att det är klart mera sannolikt också att hela miljöskadan orsakats av honom. Kopplar man in oljeskadelagens princip skulle det innebära att han ändå blir ansvarig för hela skadan om han inte bevisar, att den delvis orsakats av det andra företaget. Det skulle medföra att en sannolik medverkan till del av miljöskadan får mycket allvarliga konsekvenser för den medverkande. Eventuellt kan regeln modifieras, närmast genom att man inte skulle behöva ta alltför allvarligt på kravet att det andra företagets medverkan skall "tillförlitligen" eller "med säkerhet" fastställas; det skulle räcka att med övervägande sannolikhet detta ensam orsakat delskada. - I vad mån detta stämmer med gällande rätt är svårt att konstatera.

---

96 Man kan knappast häremot åberopa NJA 1951 s. 271, som rör den speciella situationen att två orsaker härrörande från samma svarande bidragit till skadan; att bevisosäkerheten här ledde till halvt skadestånd säger inte så mycket om den situation vi nu diskuterar.

För den händelse det får antas att på detta sätt en viss delskada orsakats endast av det andra företaget (B) uppkommer inte några större problem av den typ som vi här behandlat; då blir svarandeföretaget (A) ansvarigt enbart för återstoden av skadan.[97] Beträffande delskadans storlek ligger det nära till hands att tillämpa regeln om skälighetsuppskattning av skadan i 35 kap. 5 § rättegångsbalken.[98]

2.8.4 Ansvarsgrundande och kasuell orsak samverkar

Större bekymmer vållar svarandens invändning att till skadan medverkat ett kasuellt förhållande, t.ex. att en skada på växtligheten berott på väderleksförhållandena eller en sättningsskada i ett hus berott på husets ålder. Det är i viss mån oklart både hur en sådan medverkan inverkar på skadeståndsskyldigheten och hur bevisreglerna ligger till i dessa fall.

I diskussionen om kravet på styrkt orsakssammanhang (se avsnitt 2.8.1.) har vi kommit in på bevisfrågor av liknande slag. Som där framhölls, torde det i många lägen räcka med en klart större sannolikhet för att den ansvarsgrundande faktorn orsakat skadan (så i NJA 1977 s. 176 och NJA 1981 s. 622). Men det är här närmast fråga om situationer, där inte någon egentlig samverkan till skadan skulle ha förekommit, utan de tänkbara orsakerna skulle vara oberoende av varandra. När det är möjligt att en kasuell faktor delvis orsakat skadan, är situationen inte helt densamma.

Vad först gäller de materiella reglerna på området, är det i någon mån ovisst, i vilken utsträckning en samverkande kasuell orsak till en del av skadan kan medföra ansvarsfrihet på denna del. Huvudregeln tycks dock vara att en sådan uppdelningsprincip gäller.

Karlgren har ansett rättspraxis ge klart stöd för att skadevållaren på detta vis svarar bara för "sin" skadeeffekt så att det kasuella går ut över den skadelidande; härvid åberopas i huvudsak rättsfall om inverkan av sjukdom på skadeståndet. Han har dock tillagt att uppdelningsregeln inte kunde drivas hur långt som helst; det skulle vara osäkert hur vissa sjukliga dispositioner eller andra "svagheter" hos den skadelidande inverkade.[99] Just såvitt angår sjuklighet anses emellertid

97 Se t.ex. Hellner, a.a. s. 168 f.
98 Jfr Persson, a.a. s. 199 f. not 30 och även NJA 1951 s. 272.
99 A.a. s. 42 f.

ofta skadeståndet omfatta den förvärring av skadeverkan som denna kan medföra.[100]

Ulf Persson har synbarligen ansett, att om delskador uppkommit parallellt och oberoende av varandra, varje faktor får bära sin skada. När två faktorer medverkat till samma skada, skulle en uppdelning ske i varje fall såvitt en faktor tidigare utlöst en del av skadan eller i efterhand ökat dess omfattning.[101] Vidare påpekar Persson en tendens i rättspraxis bl.a. vid immissioner att i någon mån tillämpa en huvudorsakslära, som innebär att ansvaret hänförs till den dominerande orsaken.[102] - Lech anser tydligen också huvudregeln vara att ansvar ej inträder såvitt skadan ändå skulle ha orsakats av den kasuella händelsen.[103]

Även Hellner uttalar, att när man kan fastställa att en skadegörares vållande utgjort tillräcklig betingelse bara för en del av skadan - denna är alltså uppdelbar - han ansvarar endast för denna del. Också när vållandet varit en tillräcklig betingelse men en kasuell faktor samtidigt förelegat, som varit en tillräcklig betingelse för skadan, skulle en uppdelning ske; den skadeståndsskyldige skulle ej svara för den del av skadan vilken den kasuella faktorn sålunda orsakat.[104] Härvid åberopas ett fall rörande tillstötande sjukdom (NJA 1950 s. 650).[105] Hellner framhåller - synbarligen med sikte just på denna typ av tvist rörande personskada -- att ju mindre den kasuella betingelsen avviker från det vid skadans början föreliggande eller eljest sannolika händelseförloppet, desto större skäl vore det att behandla den som den "normala bakgrunden" och därför inte utdöma någon ersättning för tid som denna betingelse medfört skadan; ju mer den avviker från detta händelseförlopp, på samma sätt som vållande från ytterligare en person betecknar en sådan avvikelse, desto större skäl vore det att behandla den som sådant vållande. Detta resonemang har gjort Hellner

100 Jfr NJA 1961 s. 473 och härom Agell, a.a. s. 5 samt SOU 1973:81 s. 270 f och Lech, a.a. s. 35 ff.
101 A.a. s. 198 f, 200 ff; jfr s. 198 not 27, under d, där betr. immissioner nämns bl.a. NJA 1947 s. 385 och även NJA 1936 s. 557.
102 A.a. s. 198 not 27, där NJA 1931 s. 126 och NJA 1934 s. 656 anförs.
103 A.a. s. 65. - Liknande bl.a. Andenaes i TfR 1941 s. 275 f.
104 A.a. s.168 f.
105 Jfr här även NJA 1944 s. 563.

kritisk mot den huvudregel som skulle framgå av rättsfallet i fråga.[106]

Som framgår tar diskussionen sikte främst på personskador där sjukdom samverkar med den ansvarsgrundande faktorn. Hur läget är för immissionernas del kan synas mera tveksamt. Vissa rättsfall tyder emellertid på att skadeståndsskyldigheten inte sträcker sig till skada som (väsentligen) orsakats av en kasuell faktor, vare sig det gäller total- eller delskada.[107] I dessa fall torde det också finnas bättre möjlighet än annars att göra åtminstone en skönsmässig uppdelning mellan olika skadefaktorer, eventuellt med tillämpning av 35 kap. 5 § rättegångsbalken.

Ifall nu det är oklart, om en sådan uppdelning bör göras, uppkommer frågan om vilka bevisregler som skall tillämpas. När skadeståndsskyldighet förelåg på två håll, skulle man som sagt presumera att båda medverkat till hela skadan; skall man tillämpa samma princip då den konkurrerande faktorn är kasuell? Skall alltså den skadeståndsskyldige styrka, att en del av skadan endast orsakats av t.ex. naturhändelse?

Karlgren anser i vart fall tveksamt, om den nämnda presumtionen, som ju är mycket fördelaktig för den skadelidande, bör tillämpas också i detta läge.[108] Även Agell uttrycker tvekan om det aktuella rättsläget; bl.a. borde försiktigtvis NJA 1961 s. 425 bara anses gälla fallet då två ansvarsbärande orsaker samverkat.[109] Enligt hans mening skulle man utgå från att den skadelidande i princip hade bevisbördan för att den ansvarsbärande faktorn hade orsakat hela skadan; detta borde emellertid utan vidare kunna presumeras, om det inte fanns särskild anledning anta att någon kasuell faktor verkat i det reala skeendet och orsakat någon del av skadan, och här skulle den skadeståndsskyldige ha bevisbördan på samma sätt som när även denna andra faktor var

106 A.a. s. 166, 169 f. Jfr även i frågan Agell, a.a. s. 5 ff och SOU 1973:51 s. 270 f.
107 Jfr NJA 1947 s. 385 och en rad rättsfall om skada orsakad av grannfastighets bristfälliga skick (jfr Ljungman, Om skada och olägenhet från grannfastighet s. 196 ff med hänvisningar och Westerlind, Kommentar till JB 1-5 kap. s. 213 med not 32; se nu 3:3 JB). Jfr även NJA 1936 s. 560 (översvämningsskada) och NJA 1975 s. 155 (särskilt HovR).
108 A.a. s. 212 not 2. Jfr även Persson, a.a. s. 199 not 3.
109 A.a. s. 30 ff.

ansvarsbärande.[110] - Hellner anser möjligen en liknande regel gälla; ansvaret skulle begränsas bara om viss del av skadan kunnat tillskrivas den kasuella betingelsen.[111] Bevisbördan diskuteras inte direkt.

Det skulle onekligen stämma väl med moderna tendenser i skadeståndsrätten, om man även i detta fall lade en viss bevisbörda på svaranden. Den skadelidandes behov av skadestånd är ju särskilt stort, när bara en ansvarsbärande faktor finns; om man - som skett i NJA 1961 s. 425 - har fastslagit en regel om fullt ansvar till hans skydd när en annan (eventuellt insolvent) skadeståndsskyldig kan krävas, skulle det inte göra någon skillnad att den andra orsaksfaktorn inte grundar skadeståndsansvar. Liksom i andra liknande lägen kan det vidare spela en roll, att det miljöfarliga företaget normalt har långt större möjlighet än den skadelidande att föra bevisning om skadeorsakernas närmare art. Även om bevisbördan omkastas på angivet sätt, är det dock troligt att man också här lättar beviskravet på svaranden; så snart han gjort antagligt att skadan till viss del beror på naturliga orsaker, skulle han slippa svara för denna del.

2.8.5 Orts- eller allmänvanlig delskada

En närliggande invändning från den skadeståndsskyldiges sida är att en miljöskada åtminstone delvis är av sådant slag, att enligt 30 § ML det strikta ansvaret inte omfattar den. Som framgår av rättsfallet NJA 1977 s. 424 skall man åtminstone vid trafikimmissioner låta den skadelidande själv bära uppkomna olägenheter, till den del de är så orts- eller allmänvanliga att de skäligen får tålas, medan ersättning utgår för "immissionsöverskottet". Det är osäkert, om samma princip gäller i andra immissionsfall; troligen kan man resonera på detta vis vid sakskada och ren förmögenhetsskada som orsakas bl.a. av luftföroreningar och buller, medan det är ovisst i vad mån något avdrag av liknande slag skall göras vid skadefall av andra orsaker och vid personskada.

Frågan, vem som har bevisbördan för att skadan (delvis) har denna karaktär, torde inte så ofta ställas på sin spets. Den skadelidande får rimligen förebringa utredning om beskaffenheten av sina olägenheter, och sedan blir det fråga om en rättslig bedömning i vad mån han med hänsyn till olägenhetens art skäligen skall få ersättning för den; hur pass vanliga olägenheterna är torde i allmänhet

110 A.a. s. 36 f.
111 A.a. s. 169 f, jfr s. 166 ff. Jfr även Strahl, a.a. s 288 f samt Peczenik, Causes and Damages s. 47 ff.

stå ganska klart i målet. Det kan emellertid tänkas att man (som i det nämnda fallet NJA 1977 s. 424) åberopar mätningar av immissionernas grad på annat håll, och förmodligen ankommer det på den skadeståndsskyldige att lägga fram detta material till styrkande av sin invändning.

Ett särskilt problem uppkommer när flera verksamheter bidragit till en skada: skall en verksamhet gå fri, därför att dess bidrag till skadan inte överstiger vad som skäligen får tålas enligt 30 § ML och alltså skadegörelsen från detta håll i och för sig får anses acceptabel?[112] Ett sådant resonemang skulle leda till att en skadelidande, som drabbas av betydande olägenhet genom en rad samverkande mindre föroreningar, skulle kunna bli utan ersättning, eftersom ingen störning ensam överstiger toleransgränsen. Frågan är emellertid om något sådant går att förena med tankegången bakom 30 § ML. Redan paragrafens ordalag, som hänvisar till vad den skadelidande skäligen bör tåla, tyder närmast på att det avgörande vid skälighetsprövningen är dennes förhållanden, inte förhållandena på ansvarssidan. Motiven ger väl inte något klart besked i frågan; om det väsentliga är att förebygga miljöskador utöver en viss godtagbar nivå,[113] kan det emellertid verka naturligt att man ingriper vid en viss grad av olägenhet, inte vid ett visst mått av miljöfarlighet hos en enskild verksamhet. Också formuleringar i NJA 1977 s. 424 kan tyda på att den skadelidandes situation är det väsentliga i dessa sammanhang.[114] Att alla de medverkande miljöfarliga verksamheterna skulle gå fria stämmer vidare illa med principen om solidariskt ansvar för skador som ej kan uppdelas.

2.9 Forumregler

Vid miljöskador uppkommer särskilda problem angående forum. Enligt 34 § ML skall ersättningsanspråk på grund av miljöfarlig verksamhet, liksom annat enskilt anspråk på sådan grund, framställas vid fastighetsdomstol. Avgörande är här vilken grund för talan som påstås (NJA 1973 s. 1). I åtskilliga fall kan det emellertid vara oklart vad som egentligen är grunden för skadeståndstalan. Gränsen kan vara svår att dra mot talan enligt SkL, enligt regleringen om ansvar i grannelag i 3 kap. JB och enligt allmänna oskrivna principer om strikt

---

112 Jfr Hart & Honore', Causation in the Law, 1959, s. 211.
113 Jfr prop. 1969:28 s. 239 och även SOU 1966:65 s. 281 f; se dock s. 285 f om prioritet.
114 Se uttalanden s. 454; jfr även s. 456.

ansvar för farlig verksamhet (t.ex. för sprängning); talan på alla dessa grunder skall väckas vid allmän underrätt. Råkar allmän domstol döma över ett anspråk som egentligen borde ha framställts vid fastighetsdomstol måste högre instans dit talan förs undanröja domen även utan yrkande härom; fastighetsdomstol är nämligen i detta avseende att anse som särskild domstol i detta avseende (10:19 rättegångsbalken, jfr NJA 1978 s. 113, NJA 1979 s. 108; se även NJA 1978 s. 104).

Nu gällande regler inskränker kärandens möjligheter att åberopa alternativ grund för sin talan. Som nämnt kan det inte sällan vara svårt att avgöra om ett skadeståndsanspråk skall grundas på ML, JB, SkL eller allmänna principer om strikt ansvar vid farlig verksamhet. I sådana fall får den skadelidande först stämma på en grund och sedan, om hans talan inte vinner bifall, vid annan domstol på den andra grunden. Vidare begränsas möjligheten att förena mål. Bestämmelsen i 14 kap. 7 § rättegångsbalken förutsätter nämligen att målen väcks vid samma domstol och att samma rättegångsform är tillämplig för målen. Detta medför att en talan som får väckas endast vid fastighetsdomstol inte kan förenas med en talan som skall prövas av allmän domstol. En följd härav är vidare att krav som i fastighetsdomstol eller allmän domstol framställs genstämningsvis eller kvittningsvis ibland inte får tas upp.

Talan om ersättning enligt ML skall alltså föras vid fastighetsdomstol. Denna utgörs av tingsrätt i särskild sammansättning. I princip skall det finnas en fastighetsdomstol i varje län. Den tingsrätt i länet som regeringen bestämmer skall vara fastighetsdomstol. Vid prövningen av mål bl.a. enligt ML består fastighetsdomstolen av två lagfarna ledamöter, av vilka en skall vara ordförande, samt en teknisk ledamot och två nämndemän. Är de tekniska frågorna i ett mål särskilt komplicerade kan ordföranden tillkalla ytterligare en teknisk ledamot. - Tingsrätten dömer i en sammansättning med tre jurister. - Fastighetsdomstolens avgöranden överklagas till hovrätten. I mål som rör bl.a. ML skall en teknisk ledamot ingå i hovrätten i stället för en lagfaren ledamot, såvida inte hovrätten finner att medverkan av teknisk ledamot uppenbart inte är behövlig. Föreligger särskilda skäl kan efter hovrättens bestämmande rätten bestå av tre lagfarna och två tekniska ledamöter. Avgöranden i hovrätten överklagas till högsta domstolen, som dömer i vanlig sammansättning. Beträffande fastighetsdomstols sakliga kompetens stadgas att fastighetsdomstol skall uppta mål eller ärenden enligt vad som föreskrivs i särskild lag eller annan författning. Förutom mål om ersättning enligt miljöskyddslagen avgör fastighetsdomstol bl.a. fastighetsbildningsmål och expropriationsmål.

Det skall här också nämnas att rättegångsutredningen genom tilläggsdirektiv (se 1982 års kommittéberättelse del II s. 183 ff) fått i uppdrag att se över vissa frågor om tingsrätts sammansättning. I direktiven uttalas att en tänkbar möjlighet är att avskaffa begreppet fastighetsdomstol och i stället införa regler enligt vilka vissa typer av mål skall handläggas av vissa tingsrätter i särskild sammansättning.

2.10 Preskriptionsregler

Enligt preskriptionslagens (1981:130) huvudregel preskriberas en skadeståndsfordran tio år efter tillkomsten (2 §). I lagens 3 § ges en regel som skall hindra att skadestånd som grundas på brott preskriberas innan brottet preskriberas. Preskriptionslagens bestämmelser gäller också för miljöskador.

Den tio-åriga preskriptionstiden räknas från fordringens tillkomst. När fråga är om ett utomobligatoriskt skadeståndsanspråk, anses fordringen tillkommen när den skadegörande handlingen företogs. Detta gäller även om skadan inträffar eller visar sig först senare. Vid skada på grund av underlåtenhet räknas preskriptionstiden från den dag en åtgärd senast borde ha vidtagits.[115] Detta överensstämmer med vad som tidigare torde ha gällt enligt förordningen (1862:10 s. 1) om tioårig preskription och om kallelse å okända borgenärer.[116]

Preskriptionen kan avbrytas genom att gäldenären uttryckligen eller genom konkludent handlande erkänner skulden, genom att borgenären tillställer gäldenären ett skriftligt krav eller en skriftlig erinran om fordringen eller genom att borgnären inleder rättsligt förfarande mot gäldenären (5 §). Om preskription har avbrutits innebär det att ny preskriptionstid löper (6 §). Preskription innebär i princip att borgenären förlorar sin rätt att kräva ut sin fordran (8 §).

---

115 Prop. 1979/80:119 s. 89.

116 Se NJA 1899 s. 414, där preskriptionstid för skadeståndskrav på grund av felaktigt gravationsbevis ansetts böra räknas inte från den exekutiva auktionen där skadan uppstår utan från tiden då beviset utlämnades. Se även NJA 1874 s. 419, NJA 1903 s. 368 och NJA 1928 s. 105.

2.11 Regler om utrednings- och rättegångskostnader

2.11.1 Huvudreglerna i rättegångsbalken

Enligt 18 kap. 1 § rättegångsbalken (RB) skall som huvudregel part som förlorar målet ersätta motparten hans rättegångskostnader. Vinner parten endast delvis framgång med sin talan skall i princip ersättningen för rättegångskostnader jämkas (18 kap. 4 §). Detta kan t.ex. leda till att vardera parten får stå för sina kostnader. I mål om skadestånd har dock dömts ut full ersättning för rättegångskostnader fastän skadeståndsbeloppet satts lägre än det yrkade när målet huvudsakligen gällt frågan om skadeståndsskyldighet (NJA 1978 s. 307).

I 18 kap. 8 § RB föreskrivs att ersättning för rättegångskostnader skall fullt motsvara kostnaderna för förberedande av rättegången och talans utförande i den mån kostnaden skäligen varit påkallad för tillvaratagande av partens rätt. I ersättningen inräknas arvode till ombud eller biträde samt partens eget arbete och tidsspillan. Av paragrafen framgår vidare att som åtgärd för rättegångens förberedande räknas också förhandling för biläggande av tvistefråga som har omedelbar betydelse för partens talan.

2.11.2 Särskilda regler i miljöskyddslagen m.m.

Enligt ML har sakägare inte rätt till ersättning för sina kostnader inför administrativ tillståndsmyndighet (koncessionsnämnden för miljöskydd eller länsstyrelse). Någon ändring härvidlag är inte aktuell och det torde ligga utanför utredningens uppdrag att lämna förslag till detta.

I fråga om kostnaderna vid fastighetsdomstolen i miljöskyddsmål tillämpas i princip huvudregeln i rättegångsbalken om tappande parts ansvar för kostnaderna. Vissa avvikelser gäller dock. Ogillas sakägares talan om förbud enligt 36 § ML mot miljöfarlig verksamhet på den grund att svaranden efter talans väckande sökt och erhållit tillstånd, skall domstolen enligt 37 § andra stycket ML efter omständigheterna förordna att vardera parten själv skall bära sin rättegångskostnad eller att full eller jämkad ersättning skall tilläggas endera parten.

Av större intresse för de nu aktuella problemen är bestämmelserna i 33 § och 37 § första stycket ML. Enligt 33 § skall i mål om inlösen (se 32 § ML) tillämpas samma rättegångskostnadsregler som i expropriationsmål med det undantaget att rättegångsbalkens vanliga regler gäller för det fall att yrkandet om inlösen ogillas. - Expro-

priationslagens (1972:719) regler om rättegångskostnader innebär i princip att sakägarna får sina rättegångskostnader i första instans ersatta av den exproprierande (7 kap. 1 § expropriationslagen). I högre rätt svarar som huvudregel den exproprierande för sina egna kostnader och för kostnader som uppkommit för motparten genom att den exproprierande fullföljt talan medan i övrigt 18 kap. rättegångsbalken gäller (7 kap. 3 § expropriationslagen). - Enligt 37 § första stycket ML blir expropriationslagens regler om rättegångskostnader vidare tillämpliga när den som utövar eller ämnar utöva miljöfarlig verksamhet påkallar prövning av ersättningsfrågan. I ett sådant fall kan alltså sakägaren få sina kostnader ersatta, även om domstolen inte dömer ut högre belopp i skadeersättning än vad företagaren erbjuder.

Är det fråga om ersättning för miljöskada som kan hänföras till ett vattenmål blir vattenlagen tillämplig. Enligt huvudregeln i 20 kap. 1 § första stycket förslaget till ny vattenlag är sökanden oavsett utgången i målet skyldig att svara för såväl sina egna som motpartens kostnader i vattendomstolen. Överklagas målet skall sökanden svara för sina kostnader i högre rätt och för de kostnader som har uppkommit för motparten genom att sökanden klagat. I stämningsmål gäller RB:s kostnadsregler.

2.11.3 Allmän rättshjälp

Rättshjälpssystemets grunder är fastslagna i rättshjälpslagen (1972:429). Rättshjälp kan i princip utgå i alla slag av rättsliga angelägenheter där behov av sådan hjälp föreligger. Det är utan betydelse om angelägenheten skall prövas av domstol eller annan myndighet eller om det är fråga om ett ärende av utomprocessuell natur. Rättshjälp kan alltså erhållas redan på konsultationsstadiet. Det finns fyra former av rättshjälp: allmän rättshjälp, rättshjälp åt misstänkt i brottmål, rättshjälp genom offentligt biträde samt rådgivning. För vårt uppdrag är endast huvudformen allmän rättshjälp av intresse.

Allmän rättshjälp kan erhållas både inom- och utomprocessuellt, om inte rättshjälp utgår i annan form. Den inkluderar rätt till ersättning för såväl biträde som kostnad för bevisning m.m. Allmän rättshjälp lämnas i regel efter beslut av rättshjälpsnämnd. Sådant beslut krävs dock inte om den rättssökande anlitar advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå och kostnaderna för rättshjälpen inte överstiger det kostnadsbidrag som sökanden har att betala. Allmän rättshjälp kan - förutom till dödsbo - endast beviljas fysisk person (6 och 7 §§ rättshjälpslagen). Fysisk person som är näringsidkare kan endast i begränsad utsträckning få rättshjälp i angelägenhet som uppkommit i hans näringsverksamhet (8 § 3 rättshjälpslagen).

Enligt 9 § andra stycket rättshjälpslagen anses som kostnad för rättshjälpen bl.a. den rättssökandes kostnad för bevisning vid allmän domstol, krigsrätt, arbetsdomstolen eller bostadsdomstolen. Enligt 24 § samma lag utgår ersättning för bevisning, i den mån inte särskilda föreskrifter gäller, med skäligt belopp enligt domstolens bestämmande. De särskilda föreskrifter som åsyftas är vissa bestämmelser i rättegångsbalken som anger att ersättning för bevisning skall utgå av allmänna medel, nämligen 36 kap. 24 § tredje stycket, 38 kap. 7 § andra stycket, 39 kap. 5 § andra stycket samt 40 kap. 17 § andra stycket och 19 § andra stycket, vilka hänvisar till vittnesersättningsförordningen (1979:594). Saknas sådana särskilda föreskrifter skall ersättning för bevisning bestämmas av domstolen till skäligt belopp.

I angelägenhet som inte handläggs vid allmän domstol etc. beslutar rättshjälpsnämnden om utredning. Biträde får dock besluta om utredning där kostnaderna inte överstiger ett halvt basbelopp (25 § rättshjälpslagen och 23 § rättshjälpsförordningen). Den som har medverkat vid utredningen 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 andra fall fastställs ersättningen av rättshjälpsnämnden.

När det gäller kostnad för bevisning vid domstol, dvs. sedan saken förts inför rätta, skiljs mellan offentlig sakkunnig, som utsetts av rätten, och privat sakkunnig, vars arbete parten själv åberopar i rättegången. Ersättning till offentlig sakkunnig - som ej är myndighet, tjänsteman e.d. - skall enligt 40 kap. 17 § RB omfatta kostnader för uppdragets fullgörande, ersättning för arbete (arvode) och tidsspillan. Den rättssökandes kostnader av detta slag ingår bland förmånerna vid allmän rättshjälp.

Privat sakkunnig behandlas i huvudsak som vittne. Detta gäller bl.a. i ersättningshänseende (5 § vittnesersättningsförordningen). Domstolen kan bestämma ersättning åt privat sakkunnig enbart för resa, uppehälle och tidsspillan i samband med inställelse men däremot inte för utfört arbete (arvode). Endast de enligt rättegångsbalken ersättningsgilla kostnaderna ingår bland förmånerna vid allmän rättshjälp. Ersättning för arvode till privat sakkunnig utgår däremot inte från rättshjälpen. Vad part utgett i ersättning till privat sakkunnig kan däremot i förhållande till motparten göras gällande som rättegångskostnad enligt rättegångsbalkens allmänna regler om rättegångskostnad. (Jfr senast NJA 1981 s. 546.)

Vinner den part som har rättshjälp processen skall motparten åläggas betala kostnaderna för rättshjälpen i enlighet med rättegångsbalkens regler (31-33 §§ rättshjälpslagen). Förlorar i stället den som har rättshjälp processen skall han enligt rättegångsbalkens huvudstadgande om rättegångskostnader i tvistemål ersätta motpartens rättegångskostnader. Dessa kostnader omfattas inte av rättshjälpen. Det saknas också regler som ger vinnande part möjlighet att få ersättning av statsverket för kostnader vilka ålagts tappande motpart som har rättshjälp men saknar förmåga utge kostnaderna.

2.11.4 Rättsskydd genom den skadelidandes försäkring

En stor del av hushållen i Sverige har hemförsäkring eller sådan försäkring kombinerad med villaförsäkring. Dessa försäkringar omfattar också rättsskydd.

Rättsskyddet gäller den försäkrade[117] som privatperson. Försäkringsbolaget betalar vid varje skada nödvändiga och skäliga advokat- och rättegångskostnader som inte betalas av statsverket eller motparten. Tvist såväl i som utom rättegång omfattas. Några speciella undantag som har betydelse i mål om ersättning för miljöskador görs inte.

Ersättning för eget arbete, förlorad inkomst, resor eller uppehälle betalas inte från försäkringen. Rättsskyddet anknyter till den statliga rättshjälpen. Försäkringen täcker inte sådana kostnader som genom rättshjälpen kan utgå av allmänna medel. Inte heller ersätts naturligtvis kostnader som betalas av motparten. Vinner den försäkrade processen och tillerkänns ersättning för sina rättegångskostnader av motparten inträder försäkringsbolaget i den försäkrades rätt mot motparten.

Det skall här särskilt framhållas att rättsskyddet också omfattar de kostnader den försäkrade i rättegång åläggs utge till motparten.

Den ersättning som utgår från försäkringen är begränsad. Enligt vissa villkor betalas högst 50 000 kr. vid varje skada och enligt andra högst tre basbelopp. Från skadebeloppet görs vid varje skada vidare ett särskilt självriskavdrag som är en grundsjälvrisk plus 10 % av överskjutande belopp.

---

117 Försäkringen gäller också för maka och ogifta barn kyrkobokförda på samma adress som den försäkrade.

Avslutningsvis skall nämnas att den allmänna företagsförsäkringen inte omfattar rättsskydd av den typ som nu beskrivits. Genom ansvarsmomentet i företagsförsäkringen och flera andra försäkringstyper som tecknas av företagare kan emellertid förhandlings- och rättegångskostnader som uppkommer när den försäkrade krävs på ersättning för skada som han orsakat ersättas genom försäkringen.

2.12 Försäkringsförhållanden

2.12.1 Försäkring på den skadelidandes sida

Personskada

Vid personskada erbjuder den allmänna försäkringen (sjukförsäkring, folkpensionering och tilläggspensionering) ett grundskydd. Bestämmelser om försäkringsformen finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring. Försäkringen är obligatorisk och anslutningen automatisk. Den omfattar alla svenska medborgare och dessutom utlänningar som är bosatta i Sverige.

Sjukförsäkringen erbjuder de försäkrade två förmåner, sjukvårdsersättning och sjukpenning. Genom sjukvårdsersättningen betalas större delen av den försäkrades kostnader för läkarvård, sjukvård, tandvård, m.m.

Den inkomstförlust som uppstår till följd av sjukdomen eller skadan kompenseras genom sjukpenning eller förtidspension (sjukbidrag). Vad som på detta sätt utgår understiger emellertid nästan alltid den ersättning som i förekommande fall skulle utgå enligt skadeståndsrättsliga normer. Någon ersättning för ideell skada utgår inte alls.

Sjukpenningens storlek beror på den försäkrades s.k. sjukpenninggrundande inkomst varvid hel sjukpenning utgör 90 % av denna. Sjukpenninggrundande är inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete i den mån summan därav inte överstiger 7,5 gånger basbeloppet.

Har arbetsförmågan hos försäkrad, som fyllt 16 år men inte hunnit bli ålderspensionär, på grund av sjukdom eller annan nedsättning av den fysiska eller psykiska prestationsförmågan varaktigt nedsatts med minst hälften föreligger rätt till förtidspension. Är nedsättningen av arbetsförmågan inte varaktig men kan antas bli bestående under en längre tid utgår i stället sjukbidrag. Förtidspension från folkpensioneringen utgör ett grundskydd som alla försäkrade har rätt till. Hel förtidspension för år

uppgår till 95 % av basbeloppet, för den som är gift och vars make också åtnjuter folkpension 77,5 % av basbeloppet.

I flertalet fall föreligger därutöver rätt till förtidspension från tilläggspensionen. Det förutsätts härvid dock att den försäkrade kvalificerat sig genom förvärvsarbete under ett visst antal år. Pensionens storlek är enligt särskilda regler beroende av den inkomst den försäkrade haft. Inte heller här tas hänsyn till den del av inkomsten som överstiger 7,5 gånger basbeloppet. Full förtidspension från båda dessa pensionsformer motsvarar 60-90 % av den försäkrades lön till den del den understiger 7,5 basbelopp.

Inträffar skadan eller sjukdomen i arbetet föreligger i de allra flesta fall dessutom rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen och trygghetsförsäkringen.

Arbetsskadeförsäkringen regleras av lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring. Försäkrad enligt lagen är den som förvärvsarbetar, egenföretagare dock endast under förutsättning att han är bosatt i Sverige och att undantag från försäkring för tilläggspension inte gjorts för honom (1 kap. 1 §).

Rätt till ersättning enligt lagen föreligger vid arbetsskada. Därmed förstås skada till följd av olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet. En för den försäkrade mycket förmånlig bevisregel gäller (2 kap. 2 §). Har försäkrad varit utsatt för olycksfall eller annan skadlig inverkan i arbetet, skall nämligen skada som han ådragit sig anses vara orsakad av den skadliga inverkan om inte betydligt starkare skäl talar mot det.

Förorsakar yrkesskada sjukdom har den försäkrade rätt till sjukpenning. Hel sjukpenning utgör för dag en trehundrasextiofemtedel av den försäkrades sjukpenningsunderlag, vilket i de flesta fall motsvarar hans sjukpenninggrundande inkomst enligt lagen om allmän försäkring (3 kap. 6 §). Inkomst som överstiger 7,5 gånger basbeloppet beaktas alltså inte. Efter samordningstiden ersätter arbetsskadeförsäkringen också kostnader för sjukhusvård, läkarvård, särskilda hjälpmedel m.m. (3 kap. 4 §).

Har arbetsskadan medfört bestående nedsättning av förmågan att skaffa inkomst genom eget arbete föreligger rätt till livränta för att täcka den inkomstförlust som uppkommit. Livränteunderlaget utgörs i allmänhet av den sjukpenninggrundande inkomsten enligt lagen om allmän försäkring (4 kap. 5 §). Inkomst överstigande 7,5 gånger basbeloppet beaktas alltså inte (4 kap. 11 §).

Arbetsskadeförsäkringen kompletteras av trygghetsförsäkringen. Genom denna försäkring blir den skadade i huvudsak berättigad till vad som utgör skillnaden mellan en ersättning beräknad enligt skadeståndsrättsliga normer och den ersättning som utgår enligt arbetsskadeförsäkringen. Trygghetsförsäkringen meddelas av ett konsortium av försäkringsanstalter och täcker ett skadeståndsansvar för personskador som arbetsgivaren har åtagit sig genom kollektivavtal. Försäkringen anses ha karaktären av ansvarsförsäkring. Det är alltså arbetsgivaren och inte arbetstagaren som är försäkrad. Ansvaret är dock strikt och den skadelidande behöver inte styrka vårdslöshet hos arbetsgivaren eller annan arbetstagare för att få ersättning. Staten har utan att försäkra sig påtagit sig ett motsvarande ansvar genom statens personskadeförsäkring.

Trygghetsförsäkringen anknyter i flera viktiga hänseenden till arbetsskadeförsäkringen. Ersättning från trygghetsförsäkringen utgår vid arbetsskada, varmed avses även arbetssjukdom. Samma för den skadelidande förmånliga bevisregel som i lagen om arbetsskadeförsäkring gäller också enligt villkoren för trygghetsförsäkringen.

Under akut sjukdomstid får den skadade ersättning för förlorad arbetsinkomst om arbetsoförmågan varat mera än åtta dagar. Ersättningen under de första 30 dagarna av sjukskrivningen utgår med ett visst schablonbelopp som påbyggnad på den vanliga sjukpenningen. För lönedelar överstigande vad som motsvarar en årlig arbetsinkomst av 7,5 basbelopp lämnas dock ersättning för den faktiska förlusten. Även för tiden fr.o.m. 31:a dagen lämnas ersättning för vad den skadade faktiskt förlorat i inkomst av arbete.

Har arbetsskadan lett till bestående invaliditet föreligger rätt till livränta under samma förutsättningar som gäller för arbetsskadeförsäkringen. Trygghetsförsäkringen innehåller emellertid ingen bestämmelse som begränsar livränteunderlaget till 7,5 basbelopp utan även högre inkomst kan beaktas. I stället för livränta kan den skadelidande erhålla ett engångsbelopp.

I motsats till vad som gäller beträffande arbetsskadeförsäkringen utgår ersättning för mer betydande sveda och värk, för lyte eller annat stadigvarande men samt för olägenhet i övrigt från trygghetsförsäkringen med belopp som ungefär motsvarar vad som skulle ha utgått enligt skadeståndsrättsliga grunder.

Arbetsskadeförsäkringen omfattar så gott som alla förvärvsarbetande och trygghetsförsäkringen flertalet av dem.

Utöver de nu nämnda försäkringarna finns ett stort antal försäkringstyper som ger skydd mot förluster i samband med personskada. I första hand kan nämnas liv-, olycksfall- och sjukförsäkringar. Sådana försäkringar gäller kollektivt - gruppförsäkringar - eller enskilt. Tjänstegrupplivförsäkringen (TGL) är exempel på ett skydd av detta slag som arbetsgivaren bekostar. Ett annat exempel är den avtalsgruppsjukförsäkringen (AGS), som infördes på arbetsmarknaden år 1972. Personförsäkringar inom denna kategori är för det mesta s.k. summaförsäkringar. Därmed menades ursprungligen att ett visst på förhand överenskommet belopp utbetalas (på en gång eller i periodiska poster) då skadefallet inträffar. Men en försäkring av detta slag kan också vara anpassad till den konkreta skadan (t.ex. inkomstförlust till en viss nivå). Försäkringsersättningar av de former som nu har angetts räknas normalt inte av på skadestånd som utgår samtidigt; ersättning från AGS och TGL avräknas dock mot skadestånd.

Sakskada

Egendom skyddas ofta mot skada genom objektförsäkring, t.ex. brandförsäkring för byggnad eller vagnskadeförsäkring för bilar. Undantag i försäkringsskyddet görs emellertid på för miljöskadorna betydelsefulla områden. Sålunda ger egendomsförsäkringen inte skydd för skada genom sprängningsarbete. Undantaget i försäkringarna avser skada genom användning av sprängämnen i samband med sprängningsarbete beroende på skakningar, stensprut och liknande. Vidare lämnas i regel inte ersättning för skada på byggnad som orsakas av sättning i mark eller grund eller orsakas av schaktnings-, pålnings- eller spontningsarbeten. - Dock ersätts ras till följd av dammgenombrott samt ras genom naturkatastrofer. - Undantagen gäller även villa- och fritidshusförsäkringar.

Andra typer av miljöskador kan emellertid ersättas av objektförsäkringen under förutsättning att skadehändelsen är av den typ som omfattas av försäkringen. Orsakar läckage i en grannes oljetank skada på den försäkrade byggnaden utgår ersättning från objektförsäkringen. Detsamma gäller om skadan, t.ex. uppstår genom sot från eldstad i grannfastigheten.

En inte ovanlig typ av miljöskada är att lackeringen på bilar skadas till följd av luftföroreningar i samband med tillfälliga fel i filteranläggningar till fabriksskorstenar och liknande. Sådana plötsliga och oförutsedda skador kan ersättas genom den skadade bilens vagnskadeförsäkring.

Ett mera omfattande skydd mot miljöskador erbjuder försäkringar med allriskmoment. Kännetecknande för allriskförsäkringen är att det i försäkringsvillkoren inte anges ett antal skadehändelser som försäkringen gäller för; i stället anges generellt att skada på försäkrad egendom ersätts om den inte är uttryckligen undantagen. En förutsättning för att ersättning skall utgå är emellertid att skadan är plötslig och oförutsedd.

Entreprenören kan teckna allriskförsäkring för byggnadsrörelse, s.k. CAR. Försäkringen innehåller dels ett sakskademoment av allriskmodell, dels ett ansvarsmoment. Genom allriskmomentet försäkras risken för skada på entreprenader innan denna är avlämnad. Entreprenören får ersättning från försäkringen om arbetet under denna tid skadas t.ex. genom miljöpåverkan såsom vibrationer, vatten eller sot. Försäkringen gäller även under garantitiden för skada som uppkommer vid avhjälpande av garantifel och för skada som beror av fel eller brist i entreprenadarbetet.

Allriskmoment finns också i vissa särskilda villkor för arbetsområden vilka kopplas till företagsförsäkringen. Försäkringen avser att täcka skadehändelser utanför det ordinarie försäkringsstället.

Slutligen skall här nämnas att maskinförsäkringen kan anlitas för vissa miljöskador på samma sätt som CAR-försäkringen. Enligt maskinförsäkringen lämnas ersättning för plötslig och oförutsedd skada. Undantag görs visserligen bl.a. för skada som består i förslitning, förbrukning eller korrosion, men man kan ändå tänka sig att vibrationer i speciella situationer leder till onormalt slitage eller att föroreningar leder till korrosions- och frätningsskador av onormal omfattning som ersätts. Skada genom sprängningsarbete eller ras, skred och sättning i marken eller grundkonstruktion ersätts dock inte.

2.12.2. Försäkring på den skadeståndsskyldiges sida[118]

Ansvarsförsäkringen täcker i princip den skadeståndsskyldiges ansvar enligt skadeståndsreglerna. Frivillig ansvarsförsäkring ingår i de flesta fall i en paketförsäkring (hem- eller villahemförsäkring) eller annan kombinerad försäkring (t.ex. företagsförsäkring). En särskild form av ansvarsförsäkring är den tidigare behandlade trygghetsförsäkringen.

---

118 Se Ullman, Immissioner och försäkring i Sverige, Nordisk försäkringstidskrift 4/1978 s. 295 ff.

Företagsförsäkring

Den allmänna ansvarsförsäkringen för företag gäller för person- och sakskada, men däremot inte för ren förmögenhetsskada.

I princip täcker försäkringen den försäkrades skadeståndsansvar enligt lag och det ansvar som den försäkrade därutöver tar på sig genom avtal faller utanför.

Den allmänna ansvarsförsäkringen för företag har sedan länge undantag för vissa miljöskador. Tankegången bakom undantaget torde vara att skada och olägenhet till följd av immissioner ofta har karaktären av normala och förutsebara driftskostnader i den bedrivna verksamheten. Det berörda s.k. miljöundantaget har följande innehåll.

Försäkringen gäller inte för skada som består i eller är en följd av
skakning, buller, värme, lukt, ljus eller annan sådan störning,
rök, sot, damm, ånga, gas eller annan luftförorening,
förorening av eller annan inverkan på mark, byggnad, vattentäkt, sjö eller annat vattenområde eller på grundvatten,
fukt,
översvämning på grund av nederbörd.

Miljöundantaget är i princip tillämpligt även vid sprängning och undantaget tillämpas fullt ut i verksamhet som normalt inte sysslar med sprängning. Särskilda tilläggsklausuler finns för företag som mera regelbundet bedriver sprängningsarbeten (se nedan).

Villkoren för den allmänna företagsförsäkringen innehåller emellertid två undantag från miljöundantaget. Om man från företagets sida inte medvetet åsidosatt föreskrift meddelad i lag, i författning eller av myndighet och ägnad att förebygga skada, gäller försäkringen om skadan beror på antingen att fel tillfälligt begåtts, eller på att fel eller brist plötsligt och oförutsett uppkommit på byggnad, anläggning eller anordning. Enligt försäkringspraxis tolkas begreppet "tillfälligt fel" som ett fel som beror på den mänskliga faktorn. Ett tillfälligt fel anses däremot inte föreligga när skadan uppkommit till följd av en felaktig arbetsmetod. Exempel på det sistnämnda är ett sprängningsarbete som på grund av felaktig arbetsmetod medför sprickbildningar i någon grannfastighet. Beror däremot skadorna på att en enstaka salva misslyckats t.ex. genom dålig täckning har ett tillfälligt fel begåtts.

Det andra undantaget från miljöundantaget avser att täcka skador beroende på sådana brister eller fel av mera teknisk natur som uppkommer i den försäkrades verksamhet. Inte sällan inträffar det att filtreringsanläggningar havererar, varefter skador på omgivningen, kanske främst lackering på bilar, orsakas av utströmmande luftföroreningar. Om det med hänsyn till kravet på tillsyn och underhåll kan anses att haveriet uppkommit oförutsett och det dessutom kan anses ha uppkommit plötsligt - dvs. att ett överraskningsmoment föreligger - ersätts skadorna av försäkringar.

Ytterligare görs i den allmänna ansvarsförsäkringen för företag undantag för skada till följd av ras m.m. Försäkringen gäller inte för sådan skada på egendom som består i eller är en följd av ras, sättning eller förskjutning i marken eller förändring av grundvattennivån och som den försäkrade kan bli ansvarig för i egenskap av byggherre enligt grannelagsrättsliga regler. Genom tilläggsförsäkring kan emellertid numera försäkring meddelas för rasrisken och då ofta i kombination med försäkring av byggherreansvaret.

Ett bolag (Skandia) använder inte längre den beskrivna villkorstypen som är kombinerad med egendomsförsäkring. I stället har man en fristående ansvarsförsäkring för företag, kallad SAFF. Detta villkor riktar in sig på företagets totala riskexponering i skadeståndshänseende och omfattar också produktansvaret.

Någon omfattande jämförelse mellan villkoren enligt den allmänna företagsförsäkringen och SAFF är inte motiverad här. Några påpekanden skall dock göras. SAFF omfattar delvis också det försäkrade företagets kontraktsansvar; sådan skada ersätts som den försäkrade åtagit sig att ersätta enligt allmänna bestämmelser som är utfärdade av branschorganisation inom den försäkrades verksamhetsområde. I SAFF görs samma undantag för miljöskador som i den allmänna företagsförsäkringen. Undantaget för rasskador är däremot omformulerat. Byggherrens ansvar för rasskador omfattas inte, men däremot täcks det ansvar för sådana skador som entreprenören bär.

Tilläggsskydd till ansvarsförsäkringen

Byggherreförsäkring tecknas som en separat ansvarsförsäkring och gäller för det ansvar som kan åläggas en försäkringstagare i egenskap av byggherre. Byggherreförsäkringen täcker även skador genom sprängning, och i villkoren regleras i övrigt försäkringens omfattning med anpassning till de särskilda risker som kan vara förbundna med det speciella objektet. Antalet meddelade byggherre-

försäkringar är ganska litet. Premien bestäms efter en individuell riskbedömning för varje objekt.

Entreprenörer kan skaffa ett likartat skydd som byggherreförsäkringen ger genom en klausul om utvidgat skydd för entreprenörer. Försäkringen gäller då för skada på egendom som består i eller är en följd av ras, sättning eller förskjutning i marken eller för skada genom förändring i grundvattennivån, i det sistnämnda fallet dock endast om skadan inträffar plötsligt och oförutsett inom två år efter utförande av arbetet. Vidare gäller försäkringen här för skada som orsakats genom schaktning, pålning, spontning och liknande grundläggningsarbete under förutsättning att meddelade föreskrifter inte åsidosatts. Försäkringen gäller emellertid utan särskilt avtal inte för skada genom sprängningsarbete.

Det är betydligt mera vanligt att entreprenören har ansvarsförsäkring än att byggherreförsäkring föreligger. Premien beräknas bl.a. med utgångspunkt från verksamhetens art och volym samt lönesummans storlek.

Beträffande ansvarsförsäkring vid sprängningsarbeten gäller i allmänhet särskilda försäkringsvillkor. Sålunda är sprängares ansvarsförsäkring förknippad med begränsningar, enligt vilka det åligger den sprängande att i de fall sprängning skall utföras i närheten av byggnad eller annan egendom som kan skadas vidta närmare angivna åtgärder. Som påföljd om sprängaren inte följer försäkringsbolagens föreskrifter gäller att försäkringstagaren får skyldigheten bevisa att sprängskada föreligger om han underlåtit att förbesiktiga byggnaden. Eftersätter han i övrigt givna föreskrifter kommer försäkringsavtalslagens (1927:77) begränsningsregler i tillämpning. För företag som regelbundet spränger och som anmält till sitt försäkringsbolag att de önskar försäkring för sprängrisken gäller att premien beräknas efter en högre faktor än för andra. För försäkringen gäller också särskild självrisk.

Till följd av miljöundantaget ger den allmänna företagsförsäkringen och SAFF ett mycket begränsat skydd för skador som uppkommer genom immissioner i egentlig mening. Detta skydd går emellertid numera att komplettera genom tecknande av en miljöansvarsförsäkring. Försäkringen skall ge ett skydd mot krav på ersättning för skada genom långvarig påverkan på miljö och människor. Den täcker skada till följd av avgivande eller utsläpp av skadliga ämnen i vatten, luft eller mark samt till följd av rök, buller, vibration, ljus, elektricitet, strålning, temperaturförändringar och annat som härrör från den försäkrades anläggningar, byggnader eller annars från hans normala verksamhet.

Speciellt för miljöansvarsförsäkringen är att den förutom skadestånd även täcker räddningskostnader samt skadeförebyggande och skadebegränsande kostnader. Vidare omfattar försäkringen även skadestånd för intrång i rättigheter skyddade av lag. Däremot torde försäkringen inte täcka olägenhet som inte har samband med sak- eller personskada.

Miljöansvarsförsäkringen anknyter till den allmänna företagsförsäkringen och SAFF på så sätt att miljöansvarsförsäkringen inte ersätter sådan plötslig och oförutsedd skada som omfattas av dessa försäkringar.

Genom den s.k. moralklausulen undantas skador som uppkommer till följd av för ansvariga personer kända brott mot föreskrifter ägnade att undvika eller begränsa skada. Vidare undantas genom moralklausulen skada till följd av att tillåtna utsläpp överskrids kontinuerligt eller upprepade gånger, skador genom att skyddsanläggninar inte hålls i tillfredsställande skick samt skada till följd av att använt bränsle, råmaterial eller liknande är av ett slag som är ägnat att ge större utsläpp än tillåtet; allt under förutsättning att förhållandet var känt för eller rimligen borde vara känt för ansvarig person.

Premien för försäkringen bestäms individuellt. Endast ett litet antal miljöansvarsförsäkringar har ännu tecknats. Försäkringen har ännu inte fått någon praktisk betydelse.

Andra ansvarsförsäkringar

För den tidigare berörda allriskförsäkringen för byggnadsrörelse, som kan tecknas av entreprenörer, gäller ett utvidgat ansvarsmoment jämfört med den allmänna företagsförsäkringen. Allriskförsäkringen täcker skada genom sprängning, pålning, spontning och liknande grundläggningsarbete förutsatt att i lagstiftning eller annars av myndighet meddelad föreskrift ägnad att förebygga skada inte medvetet åsidosatts.

Genom kommunförsäkringen kan kommunerna skaffa sig ett skydd som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller enligt den allmänna ansvarsförsäkringen för företag. Till skillnad från den allmänna ansvarsförsäkringen ersätter kommunförsäkringen emellertid också ren förmögenhetsskada, eftersom kommunerna har ett i förhållande till företagen utvidgat ansvar vid myndighetsutövning (3 kap. 2 § SkL). Däremot har kommunförsäkringen samma undantag för miljöskador och skador genom ras som den allmänna företagsförsäkringen.

Beror miljöskadan på fel i beräkningar, ritningar, beskrivningar, råd eller anvisningar kan det tänkas att konsultansvarsförsäkringen får betydelse. Denna täcker också ren förmögenhetsskada.

Bostads- och kontorshus men även affärs-, verkstads- och industribyggnader försäkras genom en särskild fastighetsförsäkring. Villkoren för denna försäkring ansluter nära till de som gäller för den allmänna företagsförsäkringen; bl.a. görs samma undantag för miljöskador och skador i samband med ras. Fastighetsförsäkringen gäller alltså inte för skada på egendom som den skadade kan bli ansvarig för i egenskap av byggherre enligt grannelagsrättsliga regler.

Privatpersoner som äger fastigheter har i de allra flesta fall villa eller fritidshusförsäkring, ofta i kombination med hemförsäkring. Försäkringstyperna innehåller ansvarsmoment. Omfattningen av det skydd som dessa ger varierar mellan olika bolag. Enligt vissa bolags villkor görs inget undantag för byggherreansvaret medan enligt andra villkor ersättning inte utgår för sakskada som består i eller är en följd av ras, sättning eller förskjutning i marken eller förändring av grundvattennivån. Däremot görs inget särskilt undantag för sprängningsskador. Detta innebär att skador till följd av stensprut torde ersättas. Villaägaren eller fritidshusägaren kan efter anmälan ha sitt byggherreansvar medförsäkrat under byggtiden i den mån det inte automatiskt omfattas.

Här skall också nämnas att ansvarsmomentet i lantbruksförsäkringen täcker skada till följd av byggnads- och sprängningsarbete som sker för egen räkning.

Även andra försäkringar än de nu berörda har betydelse för miljöskadornas del. Det är sålunda inte ovanligt att miljöskador inträffar under transporter. Trafikförsäkringens betydelse härvidlag har belysts i avsnitt 2.7.1. För sjöfartens del täcker P & I-försäkringen (Protection and Indenmity) det ansvar för miljöskador som kan åläggas redaren enligt sjölagen och lagen om ansvarighet för oljeskador till sjöss. Begränsningarna i redaransvaret leder emellertid till att försäkringsbeloppen inte ger något större katastrofskydd.

Genom ett par internationella organisationer (TOVALOP och CRISTAL), till vilka de flesta redare frivilligt anslutit sig har katastrofförsäkringsarrangemang tillskapats.

Miljöskador kan också tänkas uppstå genom att produkter är defekta. Som exempel kan nämnas felkonstruerade fil-

teranläggningar eller oljetankar med tillverkningsfel. När på detta sätt defekta produkter orsakar miljöskador kan frågan om ersättning från produktansvarsförsäkringen komma upp. Produktansvarsförsäkringen saknar undantag för miljöskador och det är fullt möjligt att miljöskador kan komma att belasta denna försäkring.

Ett strikt ansvar gäller för skador till följd av atomolyckor. Ansvaret täcks av en s.k. atomansvarighetsförsäkring. Sådan försäkring utfärdas av Svenska atomförsäkringspoolen. Försäkrade är atomanläggningens innehavare som bär ansvaret enligt atomansvarighetslagen (1968:45). Poolen meddelar dels egendomsförsäkring för kärnkraftverk dels ansvarsförsäkring för atomanläggning. Ansvarsförsäkringen är uppdelad i två delar, en försäkring av atomansvar (nukleärt ansvar) och en försäkring av allmänt ansvar. Beträffande försäkringen av nukleärt ansvar skall nämnas att den inte gäller för skada i följd av atomolycka under transport av atomsubstans utanför försäkringsstället. Försäkringen av allmänt ansvar påminner om ansvarsmomentet i den allmänna företagsförsäkringen. Samma undantag som där görs för miljöskador och skador till följd av ras.

3 ERSÄTTNING FÖR MILJÖSKADOR I NÅGRA ANDRA LÄNDER

I det följande lämnas en relativt utförlig redogörelse för rättsläget i de andra nordiska länderna beträffande de frågor utredningen skall behandla. Vidare beskrivs kortfattat ansvaret närmast för immissioner enligt några utomnordiska rättsordningar. I samband härmed uppmärksammas också lagstiftning i några länder om särskilda fondsystem som ersätter vissa skador.

3.1 Danmark

Den centrala lagstiftningen i Danmark[1] på miljöskyddets område är miljøbeskyttelsesloven av 1973. Den riktar sig mot luft-, mark- och vattenföroreningar samt skakning och buller. Dessutom omfattar den sådana verksamheter som medför närliggande fara för dylika händelser vid driftsstörningar. Närmare regler om vad som är tillåtet kan fastställas av miljöministern, som har omfattande befogenheter enligt lagen. I motsats till den svenska miljöskyddslagen innehåller miljøbeskyttelsesloven ingen särskild reglering rörande skadestånd vid miljöstörningar.

På vissa områden finns särskilda regler om strikt ansvar. Detta gäller skador orsakade av flygplan (luftfartslovens § 127), oljeskador orsakade av fartyg i vissa fall (sølovens § 267) samt atomskador (13 § i lov om erstatning for atomskador). Regler om strikt ansvar finns också i 23 § i loven om vandforsyning. Ansvaret gäller skador genom grundvattenförändringar vid provborrningar och pumpning vid större vattentäkter. Slutligen finns regler om strikt ansvar i 35 § i lov om anvendelse af kongeriget Danmarks undergrund.

I övrigt följer ersättningsansvaret för miljöskador hävdvunna skadeståndsrättsliga regler; dvs. ansvar kan i allmänhet bara påläggas den som handlat culpöst.[2] Den som äger, brukar eller på liknande sätt har rådighet över en fastighet blir ansvarig för skador som är att hänföra till oförsvarliga inrättningar på egendomen som den

---

1 Framställningen bygger - liksom avsnitten om Finland, Norge och Island - till stor del på Bengtsson: Nordisk miljörätt, Nordisk utredningsserie (NU) 1976:25. Beträffande dansk och norsk rätt se också NOU 1982:19 Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade.

2 Gomard, Erstatningsansvar for miljøskader forårsaget af nedgravet kemikalieaffald i UfR 1978 s. 68.

ansvarige borde haft kännedom om och som kunde ha avvärjts genom lämpliga säkerhetsåtgärder, reparationer eller dylikt. Ansvaret omfattar såväl utomstående - grannar och förbipasserande - som personer vilka med den ansvariges samtycke uppehåller sig på fastigheten. Särskilda säkerhetsföreskrifter t.ex. i miljöskyddslagstiftningen torde skärpa culpaansvaret.[3] I grannförhållanden har rättspraxis i viss omfattning statuerat strikt ansvar, men denna skärpning av ansvaret tycks vara begränsad till skador till följd av utgrävning, bebyggelse eller liknande.[4]

Vad gäller bevisning om orsakssamband ställer domstolarna inte så stränga krav när det är fråga om skadevållare som har handlat culpöst.

På motsvarande sätt som i Sverige är vid typiska immissioner grannarna skyldiga att tåla vissa störningar. Som ett exempel härpå kan nämnas rättsfallet UfR 1955. 478 H. Där ansågs en tivoliägare, som medan verksamheten pågick gjort vissa anstalter för att minska buller, skyldig utge ersättning till granne endast för olägenhet som uppkommit innan åtgärderna vidtogs. De olägenheter som därefter kvarstod var inte större än vad grannen med hänsyn till kvarterets beskaffenhet och egendomens belägenhet var pliktig att tåla.

Vid fall av immissioner är alltså den för dessa ansvarige ersättningsskyldig åtminstone enligt culparegeln. Aktsamhetsbedömningen torde vara sträng, och särskilda föreskrifter i t.ex. miljöskydds- eller vattenlagstiftning är, som redan nämnts, särskilt ägnade att leda i denna riktning. - Man nöjer sig t.ex., som i UfR 1950. 21 H, att som grund för ansvar anföra att det med hänsyn till fenols farliga egenskaper ålegat den ansvarige att efter ändring av fabrikationen vidta åtgärder mot att fenol fördes ut i en bäck. Ett annat exempel på en sträng culpabedömning är UfR 1977. 1018 V, där det förhållandet att förekomsten av förorening - damm från en foderfabrik - en gång förut påtalats för den ansvarige utan att föranleda att denne vidtog särskilda åtgärder ansågs grunda ansvar. (Det kan nämnas att störningen endast uppkom vid särskilda tillfällen.)

Inledningsvis nämndes att strikt ansvar i viss omfattning föreligger i grannförhållnaden. Detta torde närmast gälla vid skador till följd av markarbeten. Det är dock osäkert vilken omfattning ansvaret har. I rättsfallet UfR 1968.

---

3 Vindning Kruse, Erstatningsretten, 3:e udg, s. 289.

4 Gomard, a.a. s. 68.

84 H blev byggherren ansvarig för genom pålning orsakade sprickor i ett 100-200 m därifrån beläget 500-årigt kloster. Strikt ansvar har också ansetts föreligga för skada som orsakats butiksägare genom att tillträde till affärerna försvårats till följd av vägbygge (UfR 1976. 86 H). Det skall dock framhållas att det i domen särskilt betonades att bygget, utan att fel eller försummelse förelåg från byggherrens sida, tagit extremt lång tid i anspråk. Här torde expropriationsrättsliga synpunkter ha inverkat. Mot dessa rättsfall får ställas utgången i målet UfR 1975. 388 H. Där gick en kommun fri från ansvar för skador på ett hus till följd av dränering i marken orsakad av en nedlagd kloakledning. Kanske har det betydelse att grävningsarbetet i 1975 års fall inte var av särskilt farlig art. Skadan berodde till stor del på särskild känslighet hos den skadade fastigheten.

Påfallande är, att det inte tycks finnas någon särskild tendens att statuera strikt ansvar vid sprängning.[5] Kraven på aktsamhet och förutseende ställs dock troligen högt.

Även akut risk för inträffande av skada är olägenhet som omfattas av ersättningsrätten.[6]

Vad slutligen gäller ansvaret för av självständig medhjälpare, t.ex. en entreprenör, vidtagna åtgärder gäller som huvudregel, att uppdragsgivaren inte är ersättningsskyldig för dessa. Undantagsvis har i rättspraxis uppdragsgivaren dock fått svara för uppdragstagarens fel trots att denne har en helt självständig ställning och uppdragsgivaren inte kan leda arbetet. Möjligen finns en tendens i denna riktning när det rör sig om utförande av ett arbete eller andra föranstaltningar som ägaren till en fastighet eller innehavaren av en näringsverksamhet är pliktig att företa för att förebygga skada eller olägenhet som kan drabba allmänheten.[7] Troligen gör man också undantag från huvudregeln när det rör sig om särskilt farliga och osedvanliga arbeten.[8] - Det ansvar entreprenören själv bär torde följa culparegeln. Något exempel på fall där entreprenören fått bära strikt ansvar är inte känt.

---

5 Trolle, Risiko & skyld, 2 udg, s. 200.
6 Gomard, a.a. s. 69.
7 Vinding Kruse, a.a. s. 233.
8 Vinding Kruse, a.a. s. 290.

3.2 Norge

I Norge följer rätten till ersättning för skada till följd av immissioner i första hand 1961 års lov om rettshøve mellom grannar (granneloven). Den lagens 2 § innehåller ett allmänt förbud mot verksamhet som orimligt eller i onödan medför skada eller olägenhet för grannfastighet; också risk för skada skall beaktas. Väsentligt är alltså främst vad som kan anses vara orimligt. I 2 § andra stycket anges att vid bedömningen av om en störning är orimlig skall tas hänsyn till om den är förutsebar med hänsyn till förhållandena på orten. Är störningen inte värre än vad som är vanligt på liknande orter skall den vidare inte anses orimlig. Bestämmelsen har en utpräglat privaträttslig karaktär. Störningar som är normala och förutsebara skall räknas som rimliga och är tillåtna enligt 2 § hur skadliga de än kan vara för miljön om de ses i sammanhang med förhållandena i övrigt. Å andra sidan bör allmänna hänsyn t.ex. till verksamhetens samhällsnytta eller omgivningens känslighet i stort inte spela någon nämnvärd roll. Vid handlande i strid mot förbudet i 2 § föreligger skadeståndsskyldighet för skada eller olägenhet enligt 9§.

Som nämnt är vid bedömningen av huruvida skadestånd skall utgå enligt 9 § granneloven jämförd med 2 § samma lag frågan om skadan är orts- eller allmänvanlig av stor betydelse. I Norge förefaller dock utrymmet för en värdering mindre än i Sverige. Jämförelsen med det sedvanliga lär utan vidare vara avgörande, i den mån det alls går att slå fast vad som är sedvanligt. Kan olägenheterna generellt sett väntas på orten, lär inte skadestånd utgå.

Vid prövningen av huruvida skadestånd skall utgå kan det ha betydelse om den störda grannen var först på platsen eller etablerade sig sedan störningarna började. Alltid lär emellertid inte prioriteten beaktas. Av betydelse vid bedömningen av prioritetsfrågan är spörsmålet vilken tidpunkt som skall läggas till grund. Avgörande torde vara förhållandena vid tidpunkten närmast innan det blir tal om att lägga om den aktuella verksamheten. Den störda fastighetens ägare kan däremot inte utan vidare utgå från förhållandena när han förvärvade fastigheten. Han får ofta finna sig i en gradvis utveckling.[9] Många gånger anpassar sig också omgivningen t.ex. till förekomsten av en större industri och har inte bara olägenhet utan också

---

9 Braekhus og Haerem, Norsk tingsrett, 1964 s. 112.

nytta av denna.[10] Den som väljer att bosätta sig i närheten av exempelvis en flygplats eller en industri torde också ofta objektivt sett kunna förutse att en utbyggnad med tiden kan bli aktuell.[11]

Att grannfastigheten eller de som håller till där har särskild känslighet för skada har inte betydelse för prövningen. Bedömningen sker i princip med hänsyn till vad grannar i allmänhet kan tåla.

Man kan urskilja en benägenhet att vägra ersättning för olägenheter som visserligen är ganska långvariga men dock är av övergående art, t.ex. anläggningsarbeten. I särskilda fall kan dock utgången bli en annan, och här kan betydelse tillmätas sådana faktorer som att inte alla rimliga åtgärder för att begränsa skadan vidtagits.[12]

Skadeståndsansvaret avser bara ekonomisk förlust, enligt vad som direkt framgår av 9 §. När ersättning för värdeminskning av fastighet utdömts, har i enlighet härmed ansvaret inte ansetts därutöver omfatta minskat bruksvärde i förfluten tid. Vidare lär bara skada som överskrider toleransgränsen ersättas. Vissa olägenheter får alltså grannen bära själv. Om de angivna förutsättningarna är uppfyllda kan ersättning emellertid utgå också för olägenheter i form av förfulning och liknande.[13]

Det förhållandet att en verksamhet prövats enligt grannelovens 19 § och följande och getts koncession behöver inte betyda att verksamheten är fri från att utge skadestånd. De privaträttsliga och de offentligrättsliga reglerna är inte överensstämmande. Å ena sidan kan skadeståndsansvar föreligga trots att koncession getts: också störningar, som enligt 2 § inte kan anses rimliga, kan vid en bedömning enligt 19 § tillåtas med hänsyn till verksamhetens nyttighet. Företaget får då gottgöra grannarna med skadestånd. Å andra sidan är det tänkbart att ett företag trots brott mot koncessionsbestämmelserna inte har överskridit gränsen för vad som får tålas enligt 2 §, t.ex. med hänsyn till ortens förhållanden.

Granneloven innehåller också några särskilda bestämmelser om grundläggningsarbeten. Enligt 5 § har den som påbörjar grävning, sprängning eller liknande på sin egendom skyldighet att först vidta nödvändiga åtgärder för att hindra skada. Detta gäller dock inte om åtgärden bara är nödvändig på grund av att grannens fastighet är känsli-

10 NRt 1972 s. 142.
11 NRt 1974 s. 524.
12 NRt 1969 s. 757.
13 Braekhus & Haerem, a.a. s. 108 f.

gare än normalt i grannförhållande med mindre grannen vill bära kostnaderna (13 §). Utförs arbetet i strid med dessa bestämmelser blir byggherren ersättningsskyldig enligt 9 §.

Grannelovens skadeståndsregler avser bara förhållandet mellan grannar. Det krävs inte att fastigheterna har gemensam gräns utan i princip gäller att grannförhållandet sträcker sig lika långt som skadeverkningarna. Både skadevållare och skadelidande måste ha anknytning till en fastighet. Granneloven blir inte tillämplig om skadevållaren helt tillfälligt eller kortvarigt utnyttjar fastigheten, t.ex. tältar under åberopande av allemansrätt. Däremot torde förhållandet bli ett annat om skadevållaren står i avtalsförhållande med fastighetsägaren. Även på den skadelidandes sida gäller att den som står i avtalsförhållande med ägaren till den fastighet där skadan inträffade kan åberopa grannelovens ersättningsregler. Däremot är det tveksamt om t.ex. kunder som utnyttjat en butiks parkeringsplats och fått sina bilar skadade kan åberopa granneloven. Personer som utövar allemansrätt på fastigheten och som hindras i utövandet av denna rätt har troligen inte heller rätt till ersättning enligt granneloven.

Regler om ersättning vid miljöskador finns också i andra lagar än granneloven. Loven om vern mot vannförorening av 1970 föreskriver i 11 § att skadestånd utgår enligt allmänna skadeståndsregler, även om tillstånd getts till en skadegörande verksamhet. I 7 § hänvisas till granneloven, bl.a. dess skadeståndsregel i 9 §. Här skulle man alltså resonera på motsvarande vis som vid immissioner. Men sannolikt är ansvaret för vattenföroreningar något strängare. Särskilda bestämmelser om strikt ansvar för miljöskador finns också i sjøloven. Dessa regler gäller transporter av beständig olja som last i bulk. Regler om strikt ansvar som kan tänkas få betydelse vid miljöskador finns också i bilansvarslova, luftfartsloven, loven om atomenergivirksomhet och vassdragsloven. - I ett sent rättsfall, NRt 1978 s. 755, har ersättning för sprängskada utgått under åberopande av 11 § vassdragsloven, där det föreskrivs att brunnsgrävning eller annat arbete på egen grund inte får utföras så att det vållar skada genom att hindra eller minska vattentillgången på annan fastighet. I det aktuella rättsfallet hade kommunen vid sprängningsarbete i samband med anläggande av en väg föranlett att vattnet försvann i en djupborrad brunn 300 m från arbetsplatsen.

Vid sidan av det lagstadgade strikta ansvaret finns i Norge ett objektivt "bedriftsansvar" - alltså ett strikt ansvar för vissa farliga verksamheter. Ansvarsreglerna är utvecklade i rättspraxis och bygger på principen att ett företag eller en verksamhet som utsätter sin omgivning för en särpräglad och påräknelig risk själv bör bära ansvaret om skada av det befarade slaget inträffar. "Bedriftsansvaret" torde vad gäller miljöskador främst utlösas vid akuta och mer betydande skaderisker.

När strikt ansvar enligt det ovan sagda inte föreligger ansvarar den som driver verksamheten för vållande. När det gäller miljöskador kan det antas att överträdelser av olika säkerhetsföreskrifter eller koncessionsvillkor blir tillmätt betydelse vid bedömningen av om skadan orsakats genom oaktsamhet. Av ett par rättsfall (NRt 1967 s. 597 och RG 1976 s. 315) framgår att ansvar kan föreligga för en verksamhet som uppdrar åt en fristående företagare att avlägsna eller förstöra miljöfarliga ämnen.

De i Norge uppställda kraven på bevisning av orsakssambandet mellan störning och skada torde i stort sett motsvara vad som gäller i Sverige.

Ungefär parallellt med vår utredning har i Norge en kommitté - utvalget til å utrede forurensningserstatning - behandlat frågan om ersättning för miljöskador. Utvalget avlämnade i juni 1982 betänkandet NOU 1982:19 Generelle lovregler om erstatning for forurensningsskade. Det föreslås att regler om ersättning för miljöskada (forurensningsskade) tas in som ett särskilt kapitel (8 kap.) i lov 13 mars 1981 nr 6 om vern mot forurensning og om avfall (Forurensningsloven) som innehåller regler med syfte att hindra och begränsa miljöförstöring. Rörande skadeståndsreglernas utformning är som framgår av det följande meningarna i någon mån delade inom kommittén.

Förslaget innehåller generella regler om ersättning för miljöskador. Vad som skall anses som miljöskada anknyter väsentligen till 6 § i forurensningsloven. Det anges särskilt att bestämmelserna i kapitlet också gäller skada som orsakas av avfall oberoende av om avfallet har orsakat miljöskada (54 §). Ersättningsreglerna är tillämpliga på skador som härrör från verksamhet i Norge eller på den norska kontinentalsockeln eller som inträffar på dessa ställen. I det senare fallet, och under förutsättningen att skadan har utländskt ursprung, har den skadelidande rätt att begära att lagen i det land där verksamheten

bedrivs skall tillämpas i stället för norsk rätt (55 §). Bestämmelserna i kapitlet gäller under förutsättning att inte särskilda regler ges i annan lagstiftning.

Ansvaret för miljöskada skall enligt majoriteten vara strikt över lag, medan en minoritet föreslår att privatpersoner endast skall bära ett culpaansvar (57 § första stycket). Enligt andra stycket i paragrafen skall enligt utvalget den som har "medvirket til forurensningsskade i annen rekke" genom att tillhandahålla tjänster, ge hjälp eller utöva kontroll endast svara vid culpa. Som exempel nämns i betänkandet den som gör en misslyckad reparation av en tankbil vilket leder till olycka och miljöskada. Som andra exempel nämns brister i fyrbelysning och fel i sjökort.

Enligt granneloven utgår för närvarande i princip inte ersättning för orts- eller allmänvanliga skador - den s.k. "tålegrense" måste överskridas (9 § jämförd med 2 §). Utvalget föreslår att "tålegrensen" i 2 § granneloven skall få betydelse också vid bedömningen av rätten till ersättning enligt det nya kapitlet (58 §). Man föreslår också vissa ändringar i 2 § granneloven. Vid bedömningen av vilken störning som får tålas anges uttryckligen att man får ta hänsyn till vad som är tekniskt och ekonomiskt möjligt att göra för att hindra eller begränsa störningen. Det skall också finnas en möjlighet till ersättning när en i och för sig orts- eller allmänvanlig störning uteslutande drabbar en liten, särskilt avgränsad krets. I 58 § görs anknytningen till 2 § granneloven på det sättet att den där uppställda "tålegrensen" blir generellt gällande beträffande tillåten störning. Däremot får tålegrensen inte någon betydelse i de fall då skadan härrör från icke tillåten störning.

Ersättningsansvaret omfattar skada som orsakas av "forurensningen". Också ersättning för reducerad bruksnytta omfattas. Med det sistnämnda avses sådana fall som att det inte blir lika attraktivt att bo i en villa som tidigare men utan att denna sjunker i värde. Rätt till ersättning föreligger också för rimliga kostnader för att hindra eller begränsa skadan. Är det fråga om en tillåten störning får dock denna ersättning inte klart överstiga ersättningen för de skador som befaras (59 §). I paragrafen ges också några regler om ersättning för begränsningar i möjligheten att utöva allemansrätt (se nedan). En minoritet slutligen föreslår att arbetstagare skall ha en viss rätt till ersättning när miljöstörning leder till driftsstopp eller driftsinskränkning.

I en särskild paragraf (61 §) anges att ersättning som utgår för skada på uthyrt bostadshus skall användas till skydd mot fortsatt störning eller till andra åtgärder som

ökar bostadsstandarden. Ersättning för miljöskada skall enligt 62 § antingen utgå som engångsbelopp eller med visst belopp årligen enligt regler i 16 § granneloven.

Lagförslaget innehåller också en särskild bevisregel. Den som är ansvarig för miljöstörning som ensam eller tillsammans med andra orsaker är ägnad att orsaka miljöskada, skall anses ha vållat skadan såvida han inte visar att en annan orsak är mera sannolik (62 a §). Enligt utvalgets bedömning innebär regeln inte någon väsentlig ändring i jämförelse med de beviskrav som nu uppställs i rättstillämpningen. Regeln syftar till att klargöra och precisera kravet på bevisning av orsakssamband.

Ersättning för miljöskada kan jämkas enligt reglerna i § 5-2 i den norska skadeståndslagen. I 62 b § erinras om detta och vidare sägs att när det gäller sakskador man vid användningen av jämkningsregeln kan ta hänsyn till att den skadade egendomen är särskilt känslig.

När tillstånd till en verksamhet meddelas kan tillståndsmyndigheten begära att säkerhet ställs för eventuella skador (62 c §).

Vad gäller skador med anknytning till allemansrätten ges förslag till regler i 59, 60, 62 d och 62 e §§. Enligt 59 § tredje stycket föreligger rätt till ersättning för skada, inbegripet förlust i näringsverksamhet, när en miljöstörning hindrar eller omöjliggör utövandet av en allemansrätt. Bestämmelsen syftar närmast på inskränkningar i möjligheten att bedriva yrkesmässigt fiske. - Detsamma skall gälla skada som uppkommer genom att miljöstörningen hindrar en på allemansrätten grundad rätt till väg under förutsättning att denna rätt är av väsentlig betydelse för ägare eller brukare av egendomen. Beträffande andra skador på allemansrätten blir i stället 60 § tillämplig. Om en inte tillåten förorening hindrar eller försvårar utövandet av en allemansrätt eller begränsar utbytet av den kan enligt denna paragraf ersättning begäras för rimliga kostnader för att återställa miljön. - Enligt en minoritet skall dessutom föreligga rätt till ersättning för själva förlusten av möjligheten att utöva allemansrätten. - Rätt att kräva ersättning skall i första hand tillkomma kommun, fylkeskommun eller staten (62 d §). Har dessa inte väckt talan inom sex månader efter att skadan inträffade kan privat organisation med rättsligt intresse i saken föra talan på statens, fylkeskommunens eller kommunens vägnar (62 e §).

3.3 Finland

Liksom i Norge finns i Finland en särskild lag som reglerar förhållandet mellan grannar, 1920 års lag angående vissa grannelagsförhållanden. Enligt lagens 17 § får man inte hålla upplag eller använda fastighet så, att granne eller annan som med nyttjanderätt besitter jord eller hus i närheten eller vars intressen annars kan beröras därav, varaktigt lider oskäligt besvär såsom genom gnistor, aska, sot, rök, värme, stank, gaser, ånga, skakning, buller eller dylikt. Besvären anses inte oskäliga om de enligt ortsförhållandena varken kan anses ovanliga eller oberäkneliga. I lagtexten uttalas också att besväret inte är att anse som oskäligt om grannförhållandet inträtt först efter besväret och detta inte senare märkligt ökats. Vid bedömningen av oskäligheten utgår man från personer med normal känslighet.[14]

I fråga om rätten till ersättning enligt lagen gäller följande. Har anläggningen eller upplaget tillkommit utan vederbörligt tillstånd enligt lagen, svarar företaget strikt för besvär som är oskäligt enligt de kriterier som nyss berörts (23 §). Har tillstånd lämnats, kan granne som orsakar oskäligt besvär få skadestånd oberoende av vållande, såvida han yrkar föreläggande för företaget att undanröja störningen men detta inte kan ske alls, eller i varje fall inte utan oskälig kostnad (21 §). Liksom i Norge anses inte person som bara tillfälligt vistas i närheten kunna åberopa ansvaret. Ersättning kan utgå för personligt obehag.[15]

Grannelagen innehåller också regler om strikt ansvar vid grävning. Lagens 9 § föreskriver att den som gräver i eller belastar marken så att byggnad på annans grund skadas är skyldig att ersätta skadan. Strikt ansvar föreligger således och detta gäller även om arbetet på fastigheten inte varit särskilt omfattande eller farligt. Det strikta ansvaret enligt paragrafen har emellertid begränsningar. Det omfattar endast skada på byggnad men inte skador på marken eller annan grannens egendom. Vidare är byggherren inte ersättningsskyldig om skadan berott på att grannens byggnad var otillräckligt grundad eller annars vårdslöst uppförd. Det kan redan här nämnas att det strikta ansvaret kompletteras av ett culpaansvar. Byggherren kan bli ersättningsskyldig enligt culparegeln om han inte ger grannen tillfälle att vidta säkerhetsåtgärder för att skydda sin bristfälligt uppförda bygg-

14 Saxén, Skadeståndsrätt, Åbo 1975, s. 229.
15 Saxén, a.a. s. 230.

nad. Vidare svarar han enligt culparegeln för skada på annan grannens egendom än byggnad. Det kan antas att aktsamhetskraven är stränga. Ren förmögenhetsskada ersätts i allmänhet inte.[16]

Särskilda regler om skadestånd vid vattenförorening finns i vattenlagen från 1961. Lagens ersättningsbestämmelser avser skada till följd av åtgärder som vidtagits med stöd av lagen eller tillstånd som meddelats enligt lagen (11:1). Det är alltid vanligen fråga om ett strikt ansvar för ett tillåtet handlande. Ersättningsgilla skador -- vissa sakskador och vissa typer av ren förmögenhetsskada - räknas upp i 11:3. Vad särskilt angår vattenföroreningar, föreskrivs strikt ansvar, när vattendomstol meddelar tillstånd till förorenande åtgärd som annars vore förbjuden (10:24). Också i annat fall svarar företaget obereonde av vållande, nämligen när skada orsakas av att i lagen avsedd anordning eller anläggning kommit i olag (11:2). Det är alltså närmast fråga om ett ansvar för tekniskt fel. Det strikta ansvaret omfattar bara annans egendom (2 st). Bestämmelsens närmare innebörd och räckvidd anses oklar. - När fråga är om skada som föranletts av annan åtgärd än sådan som vidtagits med stöd av vattenlagen eller tillstånd enligt den gäller i princip allmänna skadeståndsrättsliga regler. Det är dock inte uteslutet att vattenlagens ersättningsbestämmelser i viss utsträckning kan tillämpas även i dessa fall.[17]

Här skall också nämnas att vattenlagen innehåller regler om s.k. vattenskyddsavgift (10:27). Sådan kan åläggas företag som fått tillstånd till viss åtgärd enligt lagen men befriats från skyldighet att förebygga därav förorsakad vattenförorening. Avgiften är högst 2 % av förmånens värde. Den skall användas för utgifter som åsamkas staten för vattens skyddande, exempelvis forskning.

De berörda lagreglerna avser alla strikt skadeståndsansvar. Vid sidan av dem kan också allmänna skadeståndsregler - närmast den finländska skadeståndslagen - åberopas. Förutsättningen för att ersättning skall utgå är då att vållande å den ansvariges sida föreligger. Utomstående som inte omfattas av den krets de särskilda lagarna avser att skydda, t.ex. en förbipasserande tredje man, är så gott som helt hänvisade till allmänna skadeståndsregler. Redan av vad som tidigare sagts om grävningsskador har emellertid framkommit att också i grannförhållanden rätten till skadestånd ibland följer culparegeln. Skadestånd kan utgå enligt denna regel också i

16 Saxén, a.a. s. 231 f.
17 Saxén, a.a. s. 234.

andra situationer, t.ex. när skada orsakas av hänsynslöst buller som inte är varaktigt.[18]

Det kan emellertid även förekomma att strikt ansvar föreligger utan stöd i de tidigare behandlade lagarna vid farlig verksamhet. Enligt den princip som detta ansvar ger uttryck för är envar som uppför anordning eller bygger så att därav kan uppstå fara för andra, skyldig att vidta nödvändiga åtgärder för att hindra att skada uppstår. Ifall skada likväl uppstår, är byggaren eller ägaren eller innehavaren av anordningen skadeståndsskyldig oberoende av vållande.[19] Vad gäller miljöskador torde detta ansvar närmast komma i fråga vid sprängning och kanske vid pålning och spontning. Strikt ansvar föreligger dock knappast när sprängningen företas i liten skala av enskild person.[20]

Det strikta ansvar som föreligger enligt grannelagen vid grävning kan knappast utsträckas till att gälla den entreprenör som utför arbetet, utan denne ansvarar enligt culparegeln. När entreprenören, som vanligen är fallet, är fackman torde dock aktsamhetskraven ställas högt.[21] Vid sprängning (tredjemansskada) har det dock förekommit att såväl byggherren som entreprenören fått bära ett strikt ansvar.[22]

Vad slutligen gäller uppdragsgivarens ansvar för av entreprenör orsakad skada är huvudregeln att ersättningsskyldighet inte föreligger för uppdragsgivaren[23] och på motsvarande sätt är en huvudentreprenör inte ansvarig för skada som underentreprenören vållat utomstående. Det är dock inte alltid lätt att skilja självständiga medhjälpare från arbetstagare. I den finska skadeståndslagen finns en särskild regel (3:1) som stadgar att principalansvaret också gäller den som ger uppdrag åt sådan självständig företagare som med beaktande av uppdragsförhållandets bestående art, arbetets karaktär och övriga förhållanden bör jämställas med arbetstagare. I förarbetena anfördes som exempel på sådana självständiga

18 Se redogörelse och meddelanden angående högsta domstolens avgöranden 1976 II 60, som avsåg skada genom minkhonors kastning till följd av buller från en jordfräs. Denna maskin hade använts trots vetskap om minkarnas känslighet vid tillfället och trots att andra arbetsmetoder varit praktiskt möjliga.
19 Den finska miljöbrottskommissionens betänkande 1973:49, 4.3.3.3.
20 Saxén, a.a. s. 235.
21 Saxén a.a. s. 232.
22 Saxén a.a. s. 235 och där anmärkt rättsfall.
23 Saxén, a.a. s. 203.

medhjälpare för vilka principalansvar skulle gälla åkeriägare och ägare till arbetsmaskiner som under lång tid arbetar för samme uppdragsgivare och som är skyldiga att följa dennes föreskrifter om arbetstider och arbetsordning.[24] I särskilda fall kan strikt ansvar för av helt självständig entreprenör orsakad skada också föreligga. Närmast blir detta fallet när grannelagsrättsliga regler är tillämpliga. Uppdragsgivaren kan också jämte entreprenören bli ansvarig när fråga är om ett stort och farligt projekt.[25]

Slutligen kan uppdragsgivaren bli ansvarig för av entreprenören orsakad skada om uppdragsgivaren anses ha brustit i fråga om omsorgen vid valet eller övervakningen av entreprenören.[26]

3.4 Island

Vad Island angår, är det ganska oklart vilka regler som gäller om skadestånd för miljöstörningar. I litteraturen anses skadestånd komma i fråga när äganderättens gränser överskrids i grannförhållanden, men i vad mån detta ansvar är strikt synes oklart, och någon rättspraxis av intresse är svårt att finna. Antagligen kan domstolarna ålägga strikt ansvar åtminstone i särskilda fall där verksamheten framstår som speciellt farlig, men huvudregeln torde annars vara, att ansvar för föroreningar förutsätter oaktsamhet. - Den isländska vattenlagen föreskriver att ministern kan medge undantag från föroreningsförbudet på villkor bl.a. att det förorenande företaget skall ersätta uppkommen skada - något som tyder på att tillåtet utsläpp annars inte skulle medföra skadeståndsskyldighet.

3.5 Skärpt ansvar och fondsystem i utomnordisk rätt[27]

3.5.1 Skadeståndsregler

Här skall endast anges några drag i reglerna om skade-

24 Saxén a.a. s. 204.
25 Se not 23.
26 Saxén, a.a. s. 208.
27 Den följande redogörelsen bygger, såvitt gäller de allra senaste årens utveckling, på uppgifter hämtade ur rapporter och sammanställningar från OECD och AIDA (Association internationale de droit d'assurances) samt vissa uppgifter anskaffade genom utrikesdepartementets försorg. Särskilt beträffande ersättningsfonder kan hänvisas till den rättsjämförande framställningen i Lummert-Thiem, Recht des Bürgers zur Verhütung und zum Ersatz von Umweltschäden (1980).

ståndsskyldighet för miljöskador i vissa länder utom Norden. Allmänt kan sägas, att ansvar enligt allmänna skadeståndsregler föreligger för person- och sakskada vållad genom uppsåt och oaktsamhet, hos en företagare eller hans folk; detta medför att vid överträdelser av författningsbestämmelser och andra normer för miljöfarlig verksamhet en industri i regel svarar i vart fall för uppkomna fysiska skador. I grannförhållanden brukar ansvaret också sträcka sig till ren förmögenhetsskada. Av intresse är framför allt de fall då ett skärpt skadeståndsansvar föreligger.

I England[28] är huvudregeln att ansvar för miljöskada bara kan grundas på den allmänna principen om ansvar för vållande (negligence). I speciella fall förekommer dock ett strikt ansvar. Enligt regler om störningar i grannförhållanden (nuisance) kan sålunda en fastighetsägare i vissa sammanhang bli skadeståndsskyldig mot grannen för fysiska skador på dennes egendom eller väsentliga störningar i dennes nyttjande. Avgörande för frågan om ansvar anses vara vad som kan anses rimligt (reasonable) vid en avvägning av parternas intressen. Härvid beaktas bl.a. ändamålet med svarandens verksamhet, i vad mån verksamheten kan anses som normal användning av fastigheten, möjligheten att förebygga störningar samt skadans omfattning och art. Viss hänsyn bör också tas till om en störd verksamhet kan anses lämpad för området. I de flesta fall torde ansvar enligt dessa regler föreligga bara om någon form av vållande förekommit från svarandens sida, men under alla förhållanden är ett ansvar oberoende av vållande möjligt. Ett sådant ansvar förekommer också enligt en närliggande princip, uppkallad efter det ledande rättsfallet Rylands v. Fletcher (från 1868). Regeln i Rylands v. Fletcher anses innebära, att en person som brukar sin fastighet på ett mera speciellt sätt, som medför större risker än normalt, och därvid har potentiellt farlig egendom på fastigheten (t.ex. vatten, gas, olja eller kemiska ämnen) blir ansvarig, om sådan egendom släpps ut i omgivningen och orsakar skada på en grannfastighet. Här är det alldeles klart att ansvaret inte beror av vållande; undantag gäller dock bl.a. för force majeure ("Act of God"). Räckvidden av principen är delvis omstridd och oklar.

Den engelska lagstiftning på området som har största intresset är Control of Pollution Act (1974). Där föreskrivs bl.a. att när giftigt, ohälsosamt eller förorenande avfall förvarats på land på sådant sätt

28 Se härom t.ex. Street, On Torts, ch 11 och 12; Fleming, The law of Torts, ch 14 och 18 och Winfield & Jolowicz, On Torts, ch 14 och 16.

att lagen överträtts, är den som förvarat avfallet eller tillåtit att det förvarats på detta vis ansvarig för skada som avfallet orsakat. Vanligen är det alltså fråga om vållande på förvararens sida.

I USA bygger de aktuella skadeståndsreglerna på delvis liknande principer.[29] Ansvar på grund av nuisance spelar den viktigaste rollen. Skadestånd utgår vid oskälig (unreasonable) störning av grannens nyttjande av egendom. Ungefär liknande faktorer synes inverka som i England. Rättspraxis är inte enhetlig i de olika staterna, men på det hela taget synes möjligheten till strikt ansvar något större. Vid skada genom direkt inverkan på en fastighet kan också skadeståndskrav grundas på "trespass"; även då är ett strikt ansvar möjligt. Sådant ansvar kan vidare åläggas på grund av farlig verksamhet ("ultra-hazardous activities"); reglerna härom utgår från regeln i Rylands v. Fletcher men har något större räckvidd, bl.a. genom att det inte fordras att den farliga egendomen på något vis kan sägas ha sluppit ut i omgivningen.[30]

Ett särskilt ansvar mot det allmänna för miljöskador har införts genom lagstiftningen om Superfond av 1980 (se avsnitt 3.5.2).

För Västtysklands del har regeln i § 906 Bürgerliches Gesetzbuch största intresset.[31] Enligt bestämmelsens första stycke kan en fastighetsägare inte förbjuda störningar genom gas, rök, sot, lukt, skakningar eller andra immissioner i den mån de inte alls eller endast oväsentligt skadar hans användning av fastigheten eller går utöver vad som är vanligt i orten. Motsvarande gäller enligt andra stycket i den mån ett väsentligt intrång orsakas av en ortsvanlig störning, mot vilken man från ekonomisk synpunkt inte kan kräva förbud. Måste fastighetsägaren enligt det sagda tåla en immission, har han

29 Jfr t.ex. Harper & James, The Law of Torts (1956) s. 64ff och 785ff.
30 Se Restatement on Torts, § 519: "one who carries on an ultrahazardous activity is liable to another whose person, land or chattels the actor should recognize as likely to be harmed by the unpreventable miscarriage of the activity for harm resulting thereto from that which makes the activity ultrahazardous, although the utmost care is exercised to prevent the harm".
31 Se härom t.ex. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, § 906 och Deutsche Haftungsrecht I, s. 369, 395 och 399.

rätt till ersättning, om störningen medför sådana olägenheter i fastighetens ortsvanliga användning som går utöver vad som skäligen får tålas; även det sistnämnda innebär ett krav på att olägenheten är relativt betydande. Ersättning får alltså krävas endast i den mån olägenheten överskrider toleransgränsen. Som synes undantas liksom i Sverige oväsentliga och ortsvanliga skador, varvid väsentlighetskravet synes ha större betydelse än enligt ML.

Enligt kompletterande regler i Bundesimmissionsgesetz saknas möjligheten att kräva begränsning eller upphörande av en immission enligt § 906 när det gäller industrier som fått koncession och driver verksamheten inom ramen för koncessionen. Lagen ger emellertid skadeståndsregler för sådana fall av liknande innehåll som BGB:s regler. - Regler om strikt ansvar för vattenförorening finns i Wasserhaushaltgesetz, där dock undantag görs för tillåtna utsläpp.

I Frankrike förekommer att strikt ansvar för skador genom immissioner, som överstiger det som normalt bör kunna tålas.[32] Det lagstöd som kan åberopas för detta ansvar är närmast artikel 544 i Code Civil, där det föreskrivs att en ägare är berättigad att använda egendomen som han vill, såvida den inte brukas på förbjudet sätt ("pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les réglements"). På denna grundval har i rättspraxis vuxit fram en princip om ansvar förorättmätigt överskridande av gränserna för tillåtet intrång i grannskapsförhållanden ("trouble de voisinage"). Ansvaret förutsätter att det föreligger en väsentlig störning som går utöver vad som kan anses normalt grannar emellan; bl.a. beaktas då ortsvanligheten.

I Japan gäller inte någon lagstiftning om strikt ansvar för miljöskada; såvitt angår personskador på grund av föroreningar synes dock behovet härav numera begränsat på grund av det fondsystem som gäller (se avsnitt 3.5.2). - Det kan nämnas, att i flera uppmärksammade prejudikat om ansvar för personskada genom miljöstörningar grundat på vållande man har slagit av på kravet om bevisning mellan störning och skada; det skulle räcka att kausaliteten

32 Se t.ex. Starck, Droit Civil. Obligations (1972) s. 127 f, 136 ff; Mazeand-Tunc, Traité theorique et pratique de la responsabilité civile de'lictuelle et contractuelle (1965) s. 685ff. Durry i Revue trimestrielle de droit civil 1976 s. 601ff.

förklaras statistiskt och erfarenhetsmässigt.[33]

3.5.2 Utomnordiska fondsystem

I flera utomnordiska länder har införts regler om offentliga fonder, med växlande utformning, vilka ersätter vissa typer av miljöskador. Fondernas införande har synbarlingen inte något direkt samband med skadeståndsreglernas innehåll i de olika länderna (frånsett kanske det japanska fondsystem som här skall beröras); snarare med speciella praktiska svårigheter som i vissa fall föreligger för de skadelidande att få ersättning, när skadegöraren inte kan identifieras eller saknar möjlighet att betala skadeståndet. Också då det gäller fonderna skall bara några huvudprinciper i lagstiftningen tas upp. - Vissa internationella fondsystem på sjöfartens område, bl.a. oljeskadefonden, har behandlats redan tidigare (se avsnitt 2.7.3).

Från Europa kan till en början nämnas den franska ersättningsordningen för flygbuller, inrättad år 1973. Det gäller endast omgivningarna kring flygplatserna i Paris. Invånarna i vissa särskilt bullerstörda områden är berättigade till ersättning ur fonden för ljudisolerande åtgärder eller alternativt till inlösen av sina fastigheter. I mindre störda områden betalas kostnaden för isoleringsåtgärder i skolor, sjukhus och liknande inrättningar. Ersättningarna utgår ur en fond, finansierad av avgifter från flygbolagen. Systemet gäller vid sidan av skadeståndsreglerna, men med hänsyn till möjligheten att få ersättning ur fonden lär domstolarna vara obenägna att konstatera skada för en fastighetsägare som i detta läge framställer vanliga skadeståndskrav.

Ett mera omfattande fondsystem förekommer i Holland. Skadeståndsansvar för miljöskador bygger här i princip på vållande. Enligt en lag av 1972 om skydd mot luftföroreningar har emellertid inrättats en fond, som ersätter ekonomisk skada genom luftförorening i sådana fall där inte ersättning går att få från annat håll. Fonden svarar alltså bara subsidiärt, sedan det visat sig att praktiska möjligheter inte finns att få skadestånd inom rimlig tid och försäkring saknas. I praxis lär ersättningen utgå redan då det får anses sannolikt att en skada beror på förorening av det aktuella slaget. Några inskränkningar i fondens ansvar har inte föreskrivits. Skador under 250 floriner ersätts dock inte.

---

33 Se härom Abe, Eine Skizze über die Entwicklung des Umweltschatzrecht in Japan (Recht in Japan, 1977, Heft 2); Gresser-Fujikura-Morishima, Environment Law in Japan (1981); Eubel u.a., Das japanische Rechtssystem (1979).

Fonden finansieras genom avgifter på olja, bensin, kol, och gas; tanken är att bördan skall läggas på de föroreningskällor som kan antas ha medverkat. Större delen av avgifterna går emellertid till miljöskyddsåtgärder. Genom betalning övergår eventuella skadeståndsanspråk på fonden, som sedan regressvis kan göra gällande ansvaret mot den som svarar för skadan enligt skadeståndsreglerna; även offentligrättsliga ersättningskrav i anledning av skadan övertas på detta vis av fonden. I vart fall under de första åren av fondens verksamhet var ersättningsanspråken mot fonden få (103 anspråk åren 1972-1975) och avsåg mest smärre sakskador, något som anses ha berott på att den varit föga känd.

Från USA är i första hand att nämna det fondsystem som skapats genom Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act av 1980 ("Superfund"). Systemet sammanhänger nära med det speciella ansvar som samtidigt införts. I huvudsak innebär det följande. Enligt lagstiftningen skall gälla ett strikt ansvar för industrier och redare för skador orsakade av förorenande utsläpp och avfall. Ansvaret omfattar det allmännas åtgärder för att återställa miljön samt för att förhindra eller begränsa sådana skador; dessutom omfattar det skador på naturresurserna. Enskilda skador ersätts däremot inte enligt lagen. Till detta ansvar anknyter regler om en fond, som ersätter skadan när den ansvarige är okänd eller inte betalar skadan inom viss tid. Vidare övertar fonden företagens skyldigheter under fem år efter det att verksamheten upphört. Genom betalningen inträder fonden i ersättningskraven mot företaget. Finansieringen sker genom avgifter på vissa ämnen och produkter som tillverkas i eller importeras till USA samt på vissa typer av farligt avfall som tas emot för deponering eller liknande. - Det är alltså fråga om ett subsidiärt ansvar för fonden, begränsat till vissa typer av skador som drabbar det allmänna. (Fonden behandlas närmare av miljöskyddsutredningen i dess ungefär samtidigt avgivna betänkande).

I några delstater finns speciella fonder som skall ersätta skador till följd av vissa typer av vattenföroreningar. Den viktigaste lär vara Maine Coastal Protection Fund, som avser skada genom olja och andra petroleumprodukter. Ersättning utgår till såväl enskilda som staten, i det senare fallet främst för återställningsåtgärder (och dessutom för statliga miljökontrollåtgärder m.m.). Fonden finansieras med avgifter på oljetransporter. Den har regressrätt mot skadegörare som kan identifieras.

I Canada ersätter en fond skador genom vattenföroreningar från fartyg, om kompensation genom skadestånd inte kan erhållas genom att skadegöraren är oidentifierad eller kan åberopa ansvarsbegränsning. Också denna fond finansieras genom avgifter på oljetransporter. Den lär ha haft ringa praktisk betydelse.

För Japans del[34] bör här särskilt nämnas det internationellt uppmärksammade system som skapats genom en lag av 1973 om ersättning för hälsoskada orsakad genom miljöförorening (föregången av en mindre ingripande lagstiftning av 1969). Bakgrunden till fondsystemet var framför allt de svårigheter som ansågs föreligga för en skadelidande att bevisa orsakssammanhang mellan skada och föroreningar. Lagstiftningen omfattar endast personskador genom i första hand luftförorening men även genom vattenföroreningar med speciella ämnen. Från fonder, som har inrättats i varje lokalt förvaltningsområde, utgår till en början ersättning för ekonomiska förluster orskade av vissa sjukdomar, vilka erfarenhetsmässigt sammanhänger med luftföroreningar. Om orsakssammanhang med förorening har förelegat avgörs efter en schematisk bedömning. Det väsentliga är att de skadelidande är bosatta i vissa riskzoner där föroreningsproblemen är särskilt framträdande, något som medför att ersättningarna vanligen utbetalas snabbt. Även sjukdomar orsakade före lagens ikraftträdande inbegrips. Fonderna finansieras med avgifter: dels med avgifter från industriföretag i riskzonerna, dels med en del av bilskatten. Avgiften från industrierna bestäms efter storleken av utsläppen av svaveldioxid - alltså en mycket schabloniserad bedömning - och industrins läge. Fonderna saknar regressrätt för utbetalda ersättningar. En särskild ordning gäller för speciella sjukdomar orsakade av vissa vattenförorenande ämnen; i detta fall utgår betalning direkt från förorenarna, med hänsyn till den omfattning vari de bidrar till föroreningarna i fråga. I dessa fall kan man alltså knappast tala om ett egentligt fondsystem. Också här presumeras emellertid orsakssammanhanget med skadan, och ersättningarna utbetalas delvis av det allmänna.

34 Se Gresser-Fujikura-Morishima, a.a. s. 285ff.

4 ALLMÄNNA SYNPUNKTER

4.1 Inledande anmmärkningar om utredningsuppdraget

I det system av rättsregler som avser skyddet för miljön spelar skadeståndsreglerna inte den väsentliga rollen. Det viktigaste från samhällets synpunkt är självfallet att miljöskador förhindras - inte att uppkomna skador ersätts. Man kan dock räkna med att skadeståndsansvaret bidrar till att företag och enskilda personer ökar sina ansträngningar att förebygga skadefall. Många miljöskador är dessutom nära nog oundvikliga följder av den industriella utvecklingen och vårt samhällssystem i övrigt; för ersättningsregler finns det alltid behov. Skador exempelvis genom föroreningar eller sprängning kan också drabba den enskilde på ett mycket kännbart sätt. Att skapa ett fullgott ersättningsskydd på detta område måste i dag anses som en angelägen uppgift för lagstiftningen.

Redan av den inledande översikten av gällande rätt bör det ha framgått, att det finns två väsentliga skäl för en översyn av gällande rätt på miljöskadornas område. Dels är rättsläget oklart; dels är de skadelidande otillräckligt skyddade genom de nuvarande skadeståndsreglerna, något som skall närmare utvecklas i fortsättningen. Utredningens uppgift är, som också direktiven betonar, att söka avhjälpa dessa brister i rättstillståndet. - När det gäller sprängskadorna, har direktiven liksom tidigare riksdagen anvisat en speciell väg för att nå ett sådant mål: utredningen skall undersöka möjligheten att skapa en obligatorisk försäkring, som tryggar de skadelidandes ersättningsmöjligheter i dessa fall.

I utredningens uppdrag ingår också att ta upp vissa närmast processuella frågor på området. De invecklade bestämmelserna om behörig domstol för skadeståndskrav vid miljöskador ställer till åtskilliga problem både för de skadelidande (och deras ombud) och för domstolarna; enligt direktiven skall dessa frågor speciellt utredas. Dessutom har utredningen fått i uppgift att granska den skadelidandes möjligheter att få utredningskostnader ersatta av allmänna medel - en väsentlig fråga vid mera svårbedömda skadeförlopp, där utredningen fordrar speciell sakkunskap t.ex. av tekniskt, medicinskt eller biologiskt slag.

Utredningens arbete kompliceras av det lagstiftningsarbete som samtidigt pågår på närliggande områden. Miljöskyddsutredningen sysslar bl.a. med frågor om skyldighet för den som förorenar eller annars förstör miljön att återställa den, ett problem som naturligtvis hänger samman

med reglerna om skadestånd för miljöskador. Rättegångsutredningen kommer in på sådana processuella frågor som de nyss omtalade i ett större perspektiv. Miljöskadeutredningen har samrått med dessa utredningar för att komma fram till en samordning av ståndpunkterna i de hänseenden som här är aktuella. Rättegångsutredningens inställning till de ganska invecklade problemen om ersättning av allmänna medel för sakkunnigutredning är emellertid ännu inte så klar, att miljöskadeutredningen kan ta ställning till specialfrågan hur kostnaden att utreda miljöskador bör inordnas i systemet. Utredningen inskränker sig därför till att föreslå en begränsad reform på området.

Ytterligare en faktor som har påverkat miljöskadeutredningens arbete är de direktiv vi liksom andra utredningar har fått att undvika reformförslag som innebär en ökning av det allmännas utgifter liksom över huvud taget mera omfattande ingrepp i nuvarande kostnadsförhållanden. Det är självfallet, att om de skadelidandes ersättningsmöjligheter skall utvidgas detta i någon omfattning måste gå ut över de offentliga eller privata verksamheter som ger upphov till miljöskador. Utredningen har emellertid bl.a. med tanke på de ekonomiska konsekvenserna ansett sig böra undvika mera radikala lagförslag, som skulle leda till en omfördelning av risken för dessa skador.

Vad som nu sagts om utredningssituationen har motiverat att utredningen lägger fram ett förslag till lagstiftning, som inte siktar längre än att avhjälpa de mest påtagliga bristerna i nuvarande rättsläge. Avsikten med lagförslaget är att på vissa angelägna punkter stärka de skadelidandes ställning och samtidigt i möjlig mån förenkla rättsreglerna på området. Genom att i motiven närmare diskutera innehållet av vissa oklara regler på området försöker vi skapa någon klarhet i en del kontroversiella frågor, som svårligen går att reglera mera detaljerat i lagen än som redan skett. I fråga om preskription, där den frist som nu gäller (tio år från den skadegörande handlingen) kan medföra stötande resultat också utanför miljöskadornas område, föreslår vi en särskild regel för skadestånd på grund av föroreningar och andra fall av kemisk och fysikalisk-kemisk inverkan, vilken visserligen skulle tas in i den allmänna preskriptionslagen men får betydelse främst på det område som utredningen sysslar med. - Också reglerna om behörig domstol har behandlats i sammanhanget. Vidare har vi funnit skäl att - vid sidan av en skadeståndslösning - lägga fram ett förslag till en sådan obligatorisk försäkringsordning för sprängskador som riksdagen önskat, om också inskränkt till skador genom sprängsten och liknande. Förslaget, som förordas endast i andra hand, innebär knappast någon nämnvärd merkostnad för det allmänna eller något ingrepp

av betydelse i nuvarande riskfördelning mellan berörda parter (se avsnitt 9.2, 9.3 och bilagan).

Därmed anser vi emellertid inte reformarbetet avslutat på ett tillfredsställande sätt. Det ersättningssystem som vi här föreslår bygger på skadeståndsrättslig grund, och enligt vår mening är det svårt att komma så mycket längre på denna väg, när det gäller att åstadkomma en rimlig och rättvis anordning som bättre tillgodoser de skadelidandes intressen. Men det är inte säkert att rättsordningen på längre sikt bör stanna vid ett sådant system. Just på miljöskadornas område, där de skadegörande verksamheterna många gånger är anonyma eller annars oåtkomliga för skadeståndskrav, finns det skäl att pröva andra sätt att tillgodose de skadelidande och flytta över risken på de verksamheter som ger upphovet till skada. Det kunde verka närliggande att även i detta fall överväga en obligatorisk försäkring, som eventuellt kunde direkt skydda de skadelidande vid vissa skadetyper; här verkar dock de tekniska svårigheterna betydande. Sedan vårt arbete pågått några år, uttalade vidare riksdagen att det låg inom utredningens uppdrag att överväga en ordning som bygger på ersättningsfonder eller liknande, något som i viss utsträckning förekommer utomlands. Det är möjligt att ersättningsfrågorna vid vissa skaderisker bäst skulle kunna lösas på detta vis. Vi har visserligen inte ansett oss böra lägga fram några konkreta förslag om försäkrings- eller fondlösningar; det skulle fordra ingående undersökningar av ett slag som torde ligga utom utredningens uppdrag. Men vi har tagit upp olika modeller till diskussion och försökt belysa deras fördelar och nackdelar (se avsnitt 12 nedan).

Det bör understrykas, att en lösning utanför skadeståndsrättens område synes praktiskt genomförbar endast i fråga om vissa speciella risker och även här torde möta vissa svårigheter. Möjligheten av en sådan lösning får därför under inga förhållanden motivera, att man avstår från att genomföra de skadeståndsrättsliga reformer som är angelägna på området.

4.2 Allmänt om reformbehovet

Huvudregeln i svensk rätt är att skadestånd förutsätter vållande - uppsåt eller oaktsamhet - på den ansvariges sida; det är SkL:s princip. Den viktigaste lagstiftningen om en strängare skadeståndsskyldighet[1] är ML:s regler i 1 och 30 §§ om ansvar för skador genom vattenföroreningar samt genom luftföroreningar, buller, skakning och andra

1 Här bortses från trafikskadelagen, som ju inte är någon egentlig skadeståndslagstiftning.

immissioner. Även om också skador i sådana sammanhang för det mesta torde bero på vållande, får det strikta ansvaret praktisk betydelse i åtskilliga situationer av olika slag; här har - utöver sådana allmänna argument som skadeståndets preventiva effekt - delvis skilda skäl åberopats för en skärpning av skadeståndsskyldigheten.

Till en början har man sedan gammalt betraktat typiska skador i grannförhållanden på ett speciellt sätt: grannar anses ha särskilda förpliktelser mot varandra, vilket skulle motivera mera långtgående skadeståndsansvar än mot utomstående.

Vidare har man bl.a. vid störningar i omgivningen från en industri eller en offentlig verksamhet ofta anlagt ett närmast expropriationsrättsligt betraktelsesätt. Verksamhet av dessa slag kan på grund av sin nytta för samhället tillåtas av de miljövårdande myndigheterna trots att vissa skador går att förutse. Eftersom verksamheten sålunda är "rättsenlig", föreligger inte något vållande, men skadorna skall ändå ersättas. På motsvarande sätt som vid expropriation får den enskilde ersättning för ingrepp som han får tåla i samhällets intresse.[2] De förutsedda skadeverkningar som på detta vis godtas är i allmänhet av mindre allvarligt slag. Ofta är det fråga om ren förmögenhetsskada, bestående i att fastighetsvärdet sjunker eller att resultatet av en rörelse försämras till följd av störningarna. Här är det särskilt naturligt att den enskilde enligt 30 § ML utan kompensation får finna sig i vissa ortsvanliga och allmänvanliga olägenheter som uppkommer genom den nyttiga verksamheten. Det sker alltså en fördelning av risken för de skador verksamheten medför. (Jfr även 4 kap. 2 § expropriationslagen.)

Ännu ett skäl för ett strikt ansvar vid miljöskador, som i särskild grad framträder i ML och dess motiv, är att det är fråga om en farlig verksamhet, som här liksom i andra sammanhang bör stå för de skador verksamheten orsakar. Man tänker då främst på allvarliga och oväntade skador, som uppkommer trots att all tänkbar aktsamhet iakttas, t.ex. skador genom giftiga ämnen som normalt oskadliggörs i produktionen och därför får användas. Vad som är "miljöfarlig verksamhet" enligt ML inbegriper emellertid betydligt flera verksamhetstyper än dem som traditionellt brukat betraktas som farliga. Vidare har

2 Jfr t.ex. Hellner, Skadeståndsrätt (3 uppl. 1976) s.127, Karlgren, Skadeståndsrätt (5 uppl. 1972) s. 178 f med hänvisningar; se även SOU 1966:65 s. 278, prop. 1969:28 s. 378, jfr s. 247.

man med stöd av farlighetstanken utvidgat området för ML:s skadeståndsregler genom olika motivuttalanden, så att reglerna utom typiska skador i grannelag omfattar miljöskador av åtskilliga andra slag - också oförutsebara och plötsliga skador som drabbar utomstående, exempelvis trafikanter.[3] Det har framhållits att lagen här frigjort sig från anknytningen till det traditionella immissionsbegreppet.[4] Lägger man tonvikten vid verksamhetens farlighet, är det emellertid inte lika naturligt att göra undantag för orts- och allmänvanliga skadeverkningar. Över huvud taget är det en svårighet vid lagens tillämpning, att den tar sikte på så olika skadetyper, där argumenten för ersättning kan växla.

Mot denna bakgrund är det inte så överraskande, att lagstiftningens innebörd är oklar på ett flertal punkter. Som framgår av den inledande översikten av gällande rätt (se särskilt avsnitt 2.2.1) är det omstritt eller i vart fall osäkert, vilka störningar som faller under ML:s strikta ansvar; särskilt anmärkningsvärt är detta i fråga om så praktiska skadetyper som sprängskador. Dessutom är det ovisst, vilka kategorier som skadeståndsreglerna riktar sig mot. Att man inte ens vet i vilken utsträckning lagen kan tillämpas på entreprenörer är onekligen en brist i reglernas utformning. Vilka skadetyper som ersätts enligt lagen är till någon del tveksamt, och de viktiga inskränkningar som enligt 30 § gäller för det strikta ansvaret är vagt utformade. Också förhållandet till reglerna i 3 kap. JB om grävning och liknande arbeten kan vålla osäkerhet - särskilt vid sprängning, som delvis faller både inom JB:s och inom ML:s områden. Till detta kommer att vissa andra rättsprinciper som kan bli aktuella vid en del miljöskador, bl.a. de allmänna regler om farlighetsansvar vilka utbildats i rättspraxis, är oklara till sin räckvidd. Rättsläget framstår i dag som i hög grad svåröverskådligt och kontroversiellt. Olägenheter med detta lär framträda både i domstolarnas verksamhet och i försäkringsbolagens skadereglering. Oklarheten får besvärande konsekvenser också genom att f.n. forum för skadeståndstvister beror av den grund som åberopas för skadeståndskravet.

Redan vad som nu har sagts gör det angeläget att man enligt direktivens anvisningar försöker revidera den nuvarande regleringen. Det är visserligen delvis fråga om principer som är svåra att entydigt slå fast i lagtext - t.ex. sådana centrala grundsatser som att oväsentliga,

3 Se bl.a. prop. 1969:28 s. 65, 375 f, 396 f.
4 Se Conradi i NFT 1973 s. 123; jfr Hellner a.a. s. 130.

ortsvanliga och allmänvanliga olägenheter inte bör omfattas av det strikta ansvaret - men vissa andra av de regler som getts borde med fördel kunna omformuleras så att de ger klarare ledning.

Som framgått av den inledande översikten hänger bestämmelsernas utformning i viss utsträckning samman med att man anknutit ML:s regler om skadestånd till lagens bestämmelser om tillstånd och kontroll. En rent skadeståndsrättslig reglering går lättare att avgränsa på ett lämpligt sätt, varvid man också kan beakta miljöskadornas skiftande karaktär och de särskilda praktiska synpunkter som gör sig gällande i fråga om skadestånd. I samråd med miljöskyddsutredningen har vi kommit till resultatet att skadeståndsreglerna bör brytas ut ur ML och tas in i en särskild lag.

Från andra synpunkter ter sig en revision av ML:s skadeståndsregler ännu mera önskvärd. Fast ansvaret enligt lagen är förhållandevis strängt, kan man ändå anföra flera skäl för att det inte går långt nog. I synnerhet gäller detta föroreningsskador. Till en början är den väsentliga funktionen hos skadeståndet, att det skall trygga den skadelidandes ersättningsmöjligheter, inte så väl tillgodosedd enligt gällande rätt. Den skadelidande kan gå miste om sin ersättning trots förorenarens strikta ansvar, eftersom källan för störningarna och orsakssammanhanget med skadorna många gånger är svåra att slå fast. Ibland kan skadan först efter lång tid konstateras med någon grad av säkerhet, t.ex. vid genetiska och ekologiska skador, och då är utredningssvårigheterna särskilt framträdande. Innan skadan visar sig kan alla möjligheter att spåra dess upphov ha försvunnit. I andra fall kan skadeståndskravet vara preskriberat, eller det skadegörande företaget har upphört att driva sin verksamhet.

Från preventiv synpunkt blir av liknande skäl skadeståndsansvaret mindre effektivt; kan en företagare räkna med att hans medverkan till skadan inte går att bevisa, ger skadeståndsreglerna honom inte samma anledning som annars att bekosta skyddsanordningar eller finna arbetsmetoder som reducerar risken till ett minimum. Visserligen kan miljöskyddsmyndigheterna enligt 5 § ML föreskriva att verksamheten drivs på sätt som medför de minsta riskerna för omgivningen; men man får komma ihåg att lagen ger möjligheter att tillåta även en skadlig verksamhet, om kostnaderna för att hindra föroreningar och andra störningar ter sig alltför höga och verksamheten har fördelar från allmän synpunkt - t.ex. för sysselsättningen på orten. Det är här fråga om den expropriationsrättsliga synpunkt som nyss antyddes: företaget får

betala skadestånd enligt 30 § ML som ett slags pris för att det tillåts driva verksamheten. Detta stämmer med den välkända principen inom miljörätten att en förorenare skall bära risken för de skador och olägenheter som hans verksamhet medför ("pollutor pays principle"). Men om det på grund av bevissvårigheter, preskription eller liknande inte blir fråga om några skadestånd, genomförs inte principen; förorenaren har inte något att frukta.

Inom skadeståndsrätten har man under senare år betonat vikten av att risken fördelas på olika sätt och inte enbart drabbar ena parten, antingen han är ansvarig eller skadelidande - ett mål som f.ö. inte alltid kan förenas med tanken att skadeståndet skall ha ett preventivt syfte. En sådan riskfördelning sker bäst med försäkringens hjälp. När man i en rad fall lagstiftat om en skärpt skadeståndsskyldighet vid olika verksamheter, har ett väsentligt syfte ofta varit att den ansvarige skulle försäkra sin skadeståndsskyldighet genom ansvarsförsäkring och förlusten på så vis slås ut på alla som driver verksamhet av liknande typ. Detta uppnår man säkrast genom att föreskriva obligatorisk ansvarsförsäkring. En ordning som leder till liknande resultat men ger de skadelidande ett effektivare skydd är när den som utövar en viss verksamhet åläggs att teckna försäkring, som direkt täcker de skador verksamheten orsakar; det är trafikskadelagens system.

Vid miljöskador har man traditionellt haft svårigheter att teckna ansvarsförsäkring vid de småningom inträdande skadorna, t.ex. vid luftförorening, liksom naturligtvis också vid sådana säkert förutsebara skador som grannars olägenheter genom varaktigt buller. Då det gäller andra skadetyper, såsom vid sprängning och grävning, har däremot ansvarsförsäkring varit möjlig. Som framgått håller möjligheten att försäkra sig mot ansvar för föroreningar på att utvidgas, även om en mer fullständig försäkring av denna risk alltjämt är dyr att skaffa sig (se avsnitt 2.12.2). Däremot är det många gånger besvärligt för den skadelidande att skaffa sig ett mer fullständigt skydd. Genom frivillig personförsäkring i förening med socialförsäkring kan personskadorna täckas, varvid dock är att märka att många smygande skador genom miljögifter och föroreningar inte lär omfattas av frivillig olycksfallsförsäkring (men väl av frivillig sjukförsäkring). Vad angår småningom inträdande sakskador är det svårare att teckna försäkring på den skadelidandes sida, och mot rena förmögenhetsskador i anledning av t.ex. buller lär man normalt inte kunna skydda sig mot på detta vis. Även den som anser skadeståndets riskfördelande funktion vara viktigare än dess preventiva verkningar har därför skäl att förorda ett strängare ansvar.

Vad som nu har sagts motiverar, att man vid en översyn av skadeståndsreglerna på området särskilt uppmärksammar frågan om reglerna i vissa sammanhang bör skärpas. Mot detta kan visserligen tala en del allmänna hänsyn, som på de senaste åren fått särskild tyngd. Industrin har fått ökade svårigheter, och detta kunde vara ett skäl för att inte öka dess kostnader - inte ens med de relativt blygsamma belopp som en utvidgad skadeståndsskyldighet kan medföra. Det ekonomiska läget kan över huvud taget motivera återhållsamhet med att flytta över kostnader till nya grupper, en synpunkt som betonats i regeringens allmänna sparanvisningar till kommittéer och utredningar. Man bör undvika ingrepp som i en redan besvärlig situation rubbar de ekonomiska kalkylerna för enskilda verksamheter.

Som utredningen ser saken, kan dock inte sådana hänsyn innebära att man skulle avstå från reformer, som utvidgar enskilda personers skydd och inskärper vikten av att företagen anstränger sig att undvika miljöskador. På flera punkter torde en förbättring av de skadelidandes situation framstå som ett starkt rättvisekrav och väl ansluta sig till de konsumentpolitiska tankar som framträtt inom det senaste decenniets lagstiftning. Det kan visserligen sägas, att en ökad börda på industrin till en del kommer att i sista hand drabba konsumenten, som får betala mer för dess produkter och tjänster. Men enligt utredningens mening är det rimligare att dessa konsekvenser av industrialiseringen och teknikens utveckling på detta sätt bärs av många medborgare solidariskt än att risken endast får vila på den enskilde skadelidande.[5] - Detta hindrar naturligtvis inte att man i enskilda fall noga får överväga, om det verkligen finns tillräckliga skäl att införa ett skärpt ansvar som åtminstone i första hand kommer att betunga näringslivet. I nuvarande läge torde man få inskränka sig till att rekommendera endast särskilt angelägna reformer, vilkas följder med någon säkerhet kan överblickas. I en gynnsammare ekonomisk situation behöver man kanske inte vara lika återhållsam.

Vad som nu har diskuterats är huvudsakligen fall där miljöstörningar härrör från privata företag. Samma slag av störningar kan emellertid orsakas av offentlig verksamhet eller, i vissa fall, av privatpersoner. Något undantag för dessa störningsfall görs inte enligt ML, och frågan om ändring i detta avseende har inte tagits upp vare sig i direktiven eller - såvitt känt - i den allmänna debatten.

5 Jfr SOU 1979:79 s. 22.

Vad angår det allmännas ansvar kan visserligen sägas att skadorna här ofta orsakas av en allmännyttig verksamhet, som inte bör hämmas av några alltför besvärande ekonomiska bördor; kanske kunde detta i något fall leda till att man i nuvarande ekonomiska läge avstår från att bygga ut en offentlig verksamhet, som från andra synpunkter ter sig angelägen. Faran för detta förefaller emellertid begränsad, och den skadelidandes ersättningsbehov väger lika tungt här som annars; intresset av att skadehindrande åtgärder vidtas och att risken fördelas gör sig vidare gällande också i detta läge. Enligt vår mening saknas skäl att lindra nuvarande skadeståndsregler för det allmännas del.

Tveksammare kan frågan synas om ett strikt ansvar är berättigat för privatpersoner. Man kunde invända att detta kan få betungande konsekvenser t.ex. för egnahemsägare. Det kan nämnas att enligt det nyligen framlagda norska betänkandet en minoritet av tre ledamöter i forurensningsutvalget föreslagit att privatpersoner endast skulle svara för miljöskador vid uppsåt och oaktsamhet.[6] Som framgått (se avsnitt 2.12.2) täcks emellertid ansvaret till väsentlig del av sedvanlig villaförsäkring; miljöskador av någon betydelse lär vidare endast undantagsvis orsakas av privatpersoner, och saknas i något fall försäkringsskydd finns i sista hand möjlighet att jämka ett oskäligt betungande skadeståndsansvar med stöd av 6 kap. 2 § SkL (jfr avsnitt 8.2). Vi har därför ansett att den nuvarande generella regleringen bör behållas för fastighetsägarnas del utan undantag för privatpersoner - något som f.ö. också innebär en rättsteknisk fördel, eftersom gränsen mot näringsverksamhet här kan vara oklar. Beträffande privatpersoners ansvar som nyttjanderättshavare, t.ex. som hyresgäster, föreslås däremot en lindring (se avsnitt 5.2).

I det följande utgår utredningen alltså från att huvudregeln liksom nu bör vara att fastighetsägare och vissa andra kategorier ansvarar strikt för miljöskador som uppkommer till följd av deras verksamhet. Vi tar emellertid upp vissa punkter, där en ändring av nuvarande rättsregler skulle kunna övervägas: bestämmelserna i 1 § ML om vilka verksamheter som träffas av det strikta ansvaret enligt 30 §, begränsningarna i detta ansvar, frågan vad som är ersättningsgill skada, kravet på bevisat orsakssammanhang mellan verksamhet och skada, preskription av skadestånd för miljöskador. En bakgrund till resonemangen är att - som redan antytts - skadeståndsreglerna skall frigöras från ML:s övriga bestämmelser och tas upp i en

6 Se NOU 1982:19 s. 58 f och 273.

särskild miljöskadelag. Man behöver alltså inte längre ta särskild hänsyn till hur avfattningen av reglerna går ihop med avgränsningen av begreppet "miljöfarlig verksamhet" och andra bestämmelser i ML, även om det naturligtvis är en rättsteknisk fördel att gränserna för reglernas tillämpningsområde i stort sett stämmer med varandra.

I fortsättningen (bl.a. i avsnitt 6 och 7) kommer vi in på en rad frågor om tillämpningen av allmänna skadeståndsrättsliga principer, delvis inte lagfästa, på miljöskadornas område. En del av dessa principer synes leda till något otillfredsställande resultat i de situationer vi behandlar. Redan här bör framhållas, att utredningens direktiv inte tillåter oss att föreslå nya regler om exempelvis skadebegreppet, ersättningens storlek vid olika skadetyper, kretsen av ersättningsberättigade eller orsakssammanhanget, vilka skulle gälla inom skadeståndsrätten över huvud taget. De reformer vi förordar tar åtminstone i princip sikte just på miljöskador och ter sig befogade på grund av dessa skadors särprägel.[7] Mera generella ändringar i nuvarande skadeståndsrättsliga grundsatser kan utan tvekan diskuteras, men en närmare undersökning angående sådana frågor får företas av en utredning med mera omfattande uppdrag. Motsvarande gäller beträffande vissa reformfrågor som har nära sammanhang med expropriationsrättsliga principer (jfr särskilt om ersättning för allemansrätt avsnitt 6.6).

ML:s regler är i dag tillämpliga på verksamheter av vitt skilda slag; vissa är i hög grad miljöfarliga, andra framstår som föga riskabla för omgivningen och ger mycket sällan upphov till skadeståndsanspråk. Man kunde tänka sig möjligheten att inskränka en lagstiftning om miljöskador till vissa typer av störningar, framför allt föroreningar av olika slag samt buller och skakningar. Vi har emellertid inte funnit tillräckliga skäl att föreslå en sådan avgränsning; hur den närmare skulle ske är tveksamt, och man kan inte utesluta att andra störningar än de som i dag står i förgrunden kan vålla problem i en framtid.

När man på detta sätt för över skadeståndsbestämmelserna i ML till en särskild lag uppkommer problemet, om även regler angående närliggande frågor bör brytas ut ur ML. 30-37 §§ ML innehåller inte enbart regler om skadestånd och därmed sammanhängande regler om forum, rättegångskostnader etc. utan också regler om inlösen av fastighet eller del av fastighet (32 §), och det framgår vidare av

7 Se dock avsnitt 10.2 om ändring i preskriptionslagen.

34 § att talan om enskilt anspråk kan avse annat än ersättning. Gränsdragningen är ett gemensamt intresse för miljöskyddsutredningen och vår utredning. Efter samråd har utredningarna kommit fram till att reglerna om inlösen av fastighet eller del av fastighet har sådant samband med skadeståndsrättsliga överväganden att reglerna härom bör överflyttas till den föreslagna miljöskadelagen. Däremot bör talan om annat enskilt anspråk än ersättning även i fortsättningen föras under åberopande av ML. Sådan talan kan gå ut på förbud, konkreta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått och har nära anknytning till ML:s tillåtlighetsregler. Detta innebär att inte alla bestämmelserna i 30-37 §§ ML föreslås upphöra att gälla; en förkortad motsvarighet till 34 § samt 37 § andra stycket bör finnas kvar.

Som framgår av fortsättningen (se avsnitt 5.5) finns det skäl att i den nya lagen också ta in vissa skadeståndsregler som nu förekommer i 3 kap. JB.

5 VILKA VERKSAMHETER BÖR OMFATTAS AV DET STRIKTA ANSVARET?

5.1 Ansvaret för transportmedel

Räckvidden av ML:s skadeståndsregler, liksom av dess bestämmelser i övrigt, framgår i huvudsak av 1 §. Av central betydelse är här att störningen måste härröra från mark, byggnad eller anläggning; det är därifrån utsläpp i vattenområde skall komma för att omfattas av lagen, och i övrigt fordras ''användning'' av mark byggnad eller anläggning för att reglerna skall bli tillämpliga. Som framgår av redogörelsen för gällande rätt (se avsnitt 2.2) innebär det sagda begränsningar i två avseenden. Dels faller störningar som härrör från transportmedel delvis utanför lagen. En flygplatsinnehavare eller en väghållare kan bli ansvarig enligt ML för skada orsakad i omgivningen, men inte ägaren av ett flygplan eller ett motorfordon som orsakar störning; hans eventuella ansvar får grundas på annan lagstiftning. Och föroreningar m.m. från fartyg faller helt utanför ML:s skadeståndsregler. Dels omfattar dessa regler inte sådana störningar från en fastighet som endast anses härröra från en "användning" av denna.

Vad som nu har sagts om det inskränkta ansvaret för transportmedel kan te sig som en betydande brist i lagen. I synnerhet gäller detta miljöföroreningar från fartyg. Visserligen täcker 1973 års oljeskadelag den viktigaste föroreningstypen i dessa fall - utsläpp av beständig olja - men åtskilliga andra miljöhot faller utanför, exempelvis utsläpp av andra ämnen som är giftiga eller annars hälso- eller miljöfarliga. Här gäller bara ett på vållande grundat ansvar, och en reform kunde synas angelägen. Emellertid har problemet tagits upp på annat håll. IMCO:s juridiska kommitté har under flera år arbetat med ett förslag till konvention rörande skada orsakad av andra farliga fartygslaster än olja. Det lämpligaste sättet att lösa dessa frågor är uppenbarligen lagstiftning grundad på sådana internationella överenskommelser. I denna del saknar utredningen alltså anledning att ta upp frågan om ändring i gällande rätt.

Om man på detta vis kan lösa det allvarligaste miljöskadeproblemet vid transporter, ter det sig inte särskilt angeläget att utvidga det strikta ansvarets område till andra störningar i sådana sammanhang. Nuvarande lagstiftning om strikt ansvar vid olika slag av trafik (se avsnitt 2.7) täcker i huvudsak de skadefall som här blir av någon betydelse. De skadelidande kan i de flesta situationer få ersättning antingen enligt denna lagstiftning eller enligt ML:s regler från innehavaren av mark

eller anläggning som används för trafiken. Det är visserligen ovisst, om konventionen som IMCO arbetar med kommer att täcka alla föroreningar av praktisk vikt från fartyg, men i nuvarande läge kan utredningen inte gärna ge sig in på frågan om en reform på de områden som eventuellt kan tänkas återstå. Den får tas upp till särskild behandling, när det blir klart hur långt konventionen kommer att gå.

Resultatet blir att den anknytning till fastighet som framgår av ML lämpligen bör behållas i en ny lagstiftning.

5.2 Användning av fastighet; särskilt om entreprenörens ansvar

Större svårigheter vållar det andra problem som aktualiseras av paragrafens formulering: skall man hålla fast vid kravet att fastigheten skall "användas" i vanlig mening?

Vad först angår nyttjanderättshavare och andra innehavare av särskild rätt, t.ex. servitut, kan man utgå från att de "använder" fastigheten i ML:s mening, i varje fall när det inte är fråga om helt tillfälligt bruk (t.ex. genom passage över fastigheten), och därför kan bli ansvariga enligt 1 och 30 §§ för skador i omgivningen. Enligt vår mening leder emellertid detta till ett alltför strängt ansvar för privatpersoner. ML:s regler siktar i första hand på företag. Att även en privatperson skall svara strikt såsom ägare av en fastighet kan som nämnt förefalla rimligt bl.a. med tanke på att ansvaret normalt täcks av den ansvarsförsäkring som ingår i villaförsäkringen (jfr avsnitt 4.2); men det är något annat att exempelvis hyresgäster, som kanske bor på fastigheten bara kortvarigt och inte sällan saknar försäkring, oavsett vållande skall bli skadeståndsskyldiga för störningar som de orsakar. Några bärande skäl för detta är svårt att finna.[1] Om det inte gäller tomträttshavare - dessa bör här som annars likställas med fastighetsägaren - verkar det rimligt att det strikta ansvaret begränsas till nyttjande i näringsverksamhet. Bl.a. bostadshyresgäster och bostadsarrendatorer bör bli skadeståndsskyldiga endast vid vållande.

---

1 Som nämnt skall enligt ett minoritetsförslag i det nyligen framlagda norska betänkandet privatpersoner över huvud taget ansvara endast på grund av vållande (NOU 1982:19 a. 58 f, 273). Jfr SOU 1966:65 s. 300 och prop. 1969:28 s. 259 f (uttalandena torde sikta på skadegörande företag).

Det är i dag tveksamt i vad mån en entreprenör enligt ML kan bli strikt ansvarig jämte fastighetsägaren exempelvis för luftföroreningar, buller eller skakningar som uppkommer vid hans byggnadsarbete. I varje fall vid kortvariga arbeten torde man knappast kunna göra gällande ett strikt ansvar med stöd av lagen; en annan sak är att ett sådant ansvar kan åläggas utan lagstöd vid verksamhet av särskilt farlig natur, såsom enstaka men omfattande sprängningar. Det är däremot tänkbart att enligt ML strikt ansvar föreligger vid mera långvariga och omfattande entreprenader - t.ex. vid totalentreprenad, där entreprenören som ett led i exploateringen av ett större område åtar sig att uppföra småhusbebyggelse för tomtägarnas räkning, eller där annars entreprenören utför ett större anläggningsarbete.

För utredningen framstår det som naturligt, att en lagstiftning på området skapar klarhet på denna punkt genom en uttrycklig lagregel. Samtidigt är att märka att den praktiska räckvidden av problemet är ganska begränsad. Även när entreprenören endast svarar på grund av vållande, lär bedömningen vara sträng, särskilt när arbetena innebär fara för personskada eller omfattande egendomsskada.

Det ansvar för miljöskador som hittills fått betydelse för entreprenörernas del synes huvudsakligen ha gällt skakningsskador till följd av markarbeten och skador genom sprängsten. Här lär inte ML:s skadeståndsregler ha tillämpats i praktiken; i stället har gällt den skadeståndsskyldighet som entreprenören övertagit enligt de allmänna bestämmelserna av 1972 för byggnadsentreprenad (AB 72). Enligt 5 kap. 16 § AB 72 fördelas ansvaret för skador som tillfogas tredje man vid entreprenadarbetet på det sättet, att entreprenören går fri endast om han kan visa, att han rimligen inte kunnat förebygga eller begränsa skadorna. Lyckas han med denna bevisning blir beställaren ensam skadeståndsskyldig enligt ML:s regler. Entreprenören bär alltså i sista hand ett s.k. presumtionsansvar för uppkomna skador, men endast i förhållande till beställaren. Mot tredje man torde han i regel anses ha ett vanligt ansvar för styrkt vållande. - Såvitt gäller föroreningar, buller och andra störningar utanför vibrations- och sprängstensskadornas område, synes ersättningskrav mot entreprenören i allmänhet inte ha fått någon aktualitet.

Regleringen i AB 72 bör naturligtvis ses mot bakgrund av att entreprenörens ansvarighet bygger på en överenskommelse med den medansvarige beställaren, medan någon företrädare för tredje mans intressen inte har medverkat. Det kan emellertid anmärkas att på detta vis entreprenörerna

frivilligt tagit på sig ett ansvar utöver vad som annnars skulle ha ålegat dem; regeln tillkom nämligen vid en tid, då för deras del en skadeståndsskyldighet oberoende av styrkt vållande endast kom i fråga vid särskilt farlig verksamhet. Den torde ha samband med att entreprenören ofta får bestämma hur arbetet närmare skall utföras. Det ligger då nära till hands att han i förhållande till medkontrahenten har att visa, att arbetsmetoden valts med erforderlig omsorg och att arbetet utförts på ett fackmässigt vis.

AB 72:s reglering kunde synas vara ett stöd för att man inte behöver dra sig för att skärpa entreprenörernas skadeståndsskyldighet utöver SkL:s regel, också när deras verksamhet varken kan betecknas som särskilt farlig eller varit så långvarig att ML kan tänkas medföra ett strikt ansvar för dem. Det kan vara överraskande, om förhållandet ses från tredje mans synpunkt, att en skadelidande som saknar möjlighet till ersättning av byggherren inte skall kunna direkt göra gällande entreprenörens presumtionsansvar utan måste gå omvägen över byggherren - eventuellt genom att överta hans avtalsmässiga krav mot entreprenören. Att märka är att entreprenören normalt har långt större möjlighet än en skadelidande att säkra bevisning om skadans orsaker, något som han redan nu har anledning att göra till följd av bestämmelsen i AB 72. Man kan rentav ställa frågan, om det inte finns anledning att ta steget fullt ut till ett strikt ansvar även för entreprenörer, oavsett hur riskabel eller varaktig deras verksamhet varit i det enskilda fallet. De allmänna argument för en sträng skadeståndsskyldighet som utvecklats i det föregående - ansvarets värde för den skadelidandes trygghet och för preventionen, fördelarna med en riskfördelning - kunde tyckas tala för ett sådant steg. Vem som i sista hand får bära de ekonomiska konsekvenserna av ett skadefall beror ändå av entreprenadavtalet. Kanske har man rätt att utgå från att en lämplig riskfördelning under alla förhållanden kan ske på detta sätt, utan att det skulle ankomma på lagstiftaren att ingripa i dessa affärsmässiga förhållanden: det väsentliga borde alltså vara att tillgodose de utomstående skadelidandes rätt till ersättning, och sedan skulle entreprenadparterna få fördela ansvaret som de finner bäst. Det kan för övrigt framhållas att flertalet parter redan i dag torde vara medvetna om möjligheten att en entreprenör blir strikt ansvarig åtminstone vid mycket långvariga arbeten[2], om också detta ansvar i praktiken synes ha saknat betydelse.

---

2 I den allmänt använda villkorskommentaren, Motiv AB 72, framhålls att skäl kan anföras för en sådan regel om strikt ansvar men att några bestämda uttalanden inte kan göras (s. 161).

I själva verket synes dock ett strikt ansvar ha begränsat värde från de nu antydda synpunkterna. De skadelidande blir oftast tillgodosedda genom möjligheten att kräva entreprenörens uppdragsgivare - beställaren - på ersättning. För preventionen synes ett ansvar för vållande här ha nära nog lika stort värde som ett strikt ansvar, och en önskvärd riskfördelning bör med försäkringens hjälp mycket väl kunna ske också med ett ansvar av detta slag.

I sammanhanget bör vidare beaktas ett väsentligt förhållande, som särskilt betonats från entreprenörshåll. Entreprenörens möjligheter att förebygga och begränsa skador i omgivningen varierar i hög grad vid olika slag av entreprenader.[3] I många fall är det främst beställaren som har möjlighet till detta. Vid byggnadsentreprenad är skador på grannfastigheten i inte ringa utsträckning kalkylerbara och kan ses som en del av byggkostnaden. I det vanliga fall då byggherren står för projekteringen brukar han låta verkställa en grundundersökning, som ger besked om markens beskaffenhet och lämplighet för olika slags bebyggelse. Resultatet lär ofta bli av avgörande betydelse, när byggherren och hans konsulter har att välja grundkonstruktion och grundläggningsmetoder. Undersökningen kan också väsentligt påverka besluten om exploateringsgrad och utformningen av byggnader. På projekteringsstadiet tar man också hänsyn till hur marken och bebyggelsen på grannfastigheten är beskaffad och bedömer, vilka säkerhetsföreskrifter som är påkallade. När byggherren sedan överlämnar beskrivningar och konstruktionsritningar till entreprenören, har denne många gånger svårt att göra en självständig bedömning av skaderiskerna för omgivningen, särskilt när han - som ofta är fallet - saknar tillgång till expertis motsvarande byggherrens konsulter. På anbudsstadiet lär det för övrigt vara svårt för entreprenörerna att närmare beräkna vilka åtgärder som kan bli behövliga för att minska skaderiskerna. - Detta utesluter naturligtvis inte att entreprenören i ett senare skede kan påverka det projekterade utförandet. Om farorna i själva verket visar sig större än man utgått ifrån, kan han varsko byggherren om detta och få en ändring till stånd. Men det är inte säkert, att han i praktiken kan genomdriva detta.

I andra fall ligger en större del av ansvaret för projekteringen på entreprenören. Speciellt vid totalentreprenad har han att självständigt göra åtskilliga bedömningar som enligt det nyss sagda ankommer på byggherren och dennes konsulter. Entreprenören får då helt naturligt större frihet att välja arbetsmetoder bl.a. med tanke på risker

3 Jfr. Motiv AB 72 s. 162.

för omgivningen. I särskild grad gäller detta vid småhusbyggen för privatpersoners räkning. Här står byggherren mera sällan för projekteringen; den brukar utföras antingen av säljaren av marken - ofta en kommun - av företaget som levererat ett monteringsfärdigt hus eller av entreprenören som uppför huset.

Av det sagda framgår att ett strikt ansvar för entreprenören passar mindre väl i vissa situationer, främst när byggherren är staten, en kommunen eller ett företag.

Inte heller synes det lämpligt att efter AB 72:s mönster generellt ålägga entreprenören bevisbördan för vållande - alltså ett presumtionsansvar. En konsekvens kan väntas bli att de skadelidande i första hand kräver skadestånd av det företag vars verksamhet direkt orsakat skadan, i stället för att vända sig mot fastighetsägaren. Som framgår av det sagda är det avgörande för entreprenörens skyldigheter i olika hänseenden vad som framgår av avtalet med byggherren. Ofta är det denne som står risken för att exempelvis grundförhållandena är sådana som avtalet anger eller för att kostsamma eller tidsödande försiktighetsåtgärder kan underlåtas. Med hänsyn härtill är det inte givet att ett presumtionsansvar mot tredje man skulle bli lika lätt att bära som samma ansvar mot byggherren. I förhållande till omgivningen kan han tänkas ha betydligt mera omfattande plikter än vad som följer av entreprenadavtalet. Det direkta ansvaret mot den skadelidande kan därför bli mera betungande.- Av väsentlig betydelse är vidare att ett stort antal entreprenadavtal, även av ganska omfattande slag, sluts utan att man använder sig av AB:s villkor. Här svarar entreprenören bara för styrkt vållande; någon sedvana som påverkar entreprenadreglerna över huvud taget lär inte följa av AB 72:s reglering. Om man skulle flytta över bevisbördan på entreprenörerna också i dessa situationer, torde det få kännbara ekonomiska konsekvenser för dem. Vid en hearing med försäkringsexpertis, som främst inriktade sig just på entreprenörförsäkringen, framkom att ett stort antal entreprenörer än använder sig av AB 72, än sluter avtal med annat innehåll, vilket innebär att försäkringsbolagen vid försäkring av dessa entreprenörers skadeståndsskyldighet i dag inte behöver räkna med ett presumtionsansvar i mer än en del av skadefallen. Skulle däremot detta ansvar bli generellt och gälla direkt mot de skadelidande, kunde man - enligt beräkningar på flera håll - vänta sig en höjning av ansvarsförsäkringens premie med 10-25 %. Liknande synpunkter har framförts också vid utredningens kontakter med jurister på byggherresidan. Även om de gjorda kalkylerna ter sig något osäkra, måste vi räkna med att en generell ansvarsskärpning för entreprenörerna kan få påtagliga ekonomiska konsekvenser i entreprenadförhållandena - hur stora är svårt att överblicka.

Mot denna bakgrund har vi funnit det tveksamt, vad som bör föreslås i fråga om entreprenörernas skadeståndsskyldighet. Från principiella synpunkter kunde det nog te sig mest tillfredsställande att låta dem svara strikt över hela linjen mot tredje man för alla skador som deras verksamhet medför. Men de praktiska skälen för en så omfattande ansvarsskärpning har inte förefallit tillräckligt starka. I de allra flesta situationer skyddas ju ändå den skadelidande genom fastighetsägarens strikta ansvar. Från kostnadssynpunkt ter det sig mest rationellt att låta risken "kanaliseras" till dennes försäkring (i den mån man kan räkna med att han är försäkrad). Som framhölls vid hearingen, skulle en allmän utvidgning av entreprenöransvaret föra med sig att inte bara byggherren utan också alla inblandade entreprenörer behöver försäkra sig mot risken att skadan inträffar utan bevisat vållande. En sådan flerfaldig täckning av samma risk innebär en onödigt kostsam lösning. Redan möjligheten att en reform skulle påtagligt rubba förutsättningarna för entreprenadavtalet, med dess centrala ställning i landets ekonomi, ger anledning till eftertanke. För att föreslå något sådant fordras det en bättre överblick över konsekvenserna än vi har kunnat skaffa oss under utredningsarbetet.

I vissa situationer ter det sig dock så angeläget från social och humanitär synpunkt att förbättra de skadelidandes skydd, att de nu antydda betänkligheterna bör ge vika. Till en början är detta fallet med personskador, exempelvis genom sprängningsolyckor. Dessa är förhållandevis få till antalet, enligt vad som framhållits både från entreprenörs- och från försäkringshåll. Hur pass strängt skadeståndsansvaret är i detta fall lär inte spela någon nämnvärd roll för entreprenörförsäkringens premie, och därmed inte heller för kostnadsfördelningen vid entreprenad. Från de skadades synpunkt är det däremot väsentligt att de under alla förhållanden har möjlighet att vända sig mot entreprenören, om byggherren skulle sakna betalningsförmåga.

Också i en annan situation talar starka skäl för att lägga ansvaret på entreprenören, nämligen när han utför markarbeten för en privatpersons räkning - antingen denne äger fastigheten eller innehar den med tomträtt. Som framgått är det framför allt i detta läge som entreprenören själv brukar stå för projektering och undersökningar samt bestämma arbetsmetoderna. Även om entreprenadavtalet ingåtts med en kommun eller en exploatör, kommer det strikta ansvaret att vila på privatpersonen såsom fastighetsägare (eller tomträttshavare), om under arbetet det inträffar sakskador t.ex. på ett grannhus. Enligt vad som framkommit är det mindre vanligt att privatpersoner är försäkrade mot denna skadeståndsskyldighet redan innan

de har hunnit flytta till fastigheten. Följden blir att den skadelidande får försöka få ut skadestånd av fastighetsägaren (tomträttshavaren) personligen, medan entreprenören i brist på styrkt vållande skulle gå fri. Situationen är inte så vanlig - ekonomiskt lär den ha ringa betydelse - men man kan inte bortse från möjligheten. Ser man rättsläget från konsumenträttslig synpunkt, är det knappast godtagbart.

Det synes därför rimligt att entreprenören vid arbeten för en privatpersons räkning svarar strikt också för sakskador - en inställning som man för övrigt inte förefaller alldeles främmande för på entreprenörshåll, om också det ansetts väl långtgående att ge en uttrycklig lagregel härom. Normalt torde det bli fråga om skador genom skakning, föranledd av sprängning, pålning eller liknande, eller skador genom kringflygande sprängsten. Eftersom skaderisken vid entreprenader för privatpersoners räkning lär vara avsevärt mindre än vid andra entreprenadarbeten, räknar vi med att den belastning det skärpta ansvaret kan innebära i form av ökade premier för entreprenörernas försäkring kommer att bli obetydlig.

Vi har funnit det naturligt att låta den entreprenör som utför arbetet bära det strikta ansvar som nu behandlas framför allt eftersom han har de största möjligheterna att förebygga skadan genom sina större kunskaper och erfarenheter på området. För detta talar också att det är lättare att beräkna en försäkringspremie för företagare, som ägnar sig åt en speciell typ av verksamhet (t.ex. sprängning) än dem som sysslar med entreprenadarbeten i allmänhet. Även en underentreprenör bör alltså svara, om det är hans arbete som orsakar person- eller sakskadan. För att man skall tillgodose den skadelidandes intresse och inte ansvarsfördelningen skall bli för komplicerad bör samma ansvar läggas på en huvudentreprenör som åtagit sig utföra det arbete vari skadan uppkommer, och detta även om han i sin tur anförtrott arbetet i fråga åt en annan företagare. Hur skadeståndet slutligen skall fördelas mellan dessa entreprenörer får regleras i avtalet mellan dem.

Att ålägga entreprenörer strikt ansvar också för ren förmögenhetsskada har vi inte ansett nödvändigt. Vid arbete för en privatpersons räkning torde sådana skador ha ganska ringa praktisk betydelse; ofta är det fråga om sådana mindre allvarliga störningar i grannförhållanden, t.ex. genom tillfälligt buller, som byggherren lämpligen bör svara för. Kraven på att skadan skall vara väsentlig och inte orts- eller allmänvanlig (se vidare avsnitt 6.2 och 6.3) torde i många fall medföra att inte något strikt ansvar föreligger i dessa fall. Vad entreprenörer angår

synes det nog att de vid dessa skadefall svarar för vållande vid arbetets utförande.

Vissa särskilda problem som sammanhänger med sprängningsriskerna skall diskuteras närmare i ett senare avsnitt (9). Redan här bör emellertid framhållas, att den angivna utformningen av entreprenörsansvaret stämmer väl med våra direktiv, som bl.a. betonar det angelägna i att de skadelidande skyddas vid sprängskador. Som framgår av det följande (se avsnitt 9.3), anser vi oss inte ha tillräcklig anledning att förorda en obligatorisk sprängskadeförsäkring, med de komplikationer av olika slag som denna skulle medföra. Men en förutsättning för detta är att den skadelidandes möjligheter till kompensation för person- och sakskador genom sprängning tryggas på bästa sätt genom skadeståndsreglerna.

Som förut nämnts, anses entreprenören i dag - med visst stöd i rättspraxis - bära ett strikt ansvar enligt icke lagfästa principer om farlig verksamhet, när hans arbete på grund av sin art eller omfattning framstår som särskilt riskabelt för utomstående. Vi anser det naturligt att denna regel slås fast i en lag om ansvar för miljöskador. Ansvaret bör gälla också underentreprenörer; för försäkringspremien torde det sakna nämnvärd betydelse, om ett företag svarar strikt också i dessa speciella situationer.[4]

Frånsett de nu berörda fallen har vi funnit det tillräckligt att entreprenören liksom i dag bär det ansvar för styrkt vållande i förhållande till tredje man som framgår redan av SkL. Det bör emellertid understrykas att stränga krav torde ställas på hans aktsamhet och omdöme, när det gäller att planera och utföra arbeten som medför mera påtagliga risker för omgivningen. I de flesta fall där en skada inträffar kan man alltså vänta sig att han svarar på grund av 2 kap. 1 § eller 3 kap. 1 § SkL.

Slutligen bör framhållas, att också det allmänna kan utföra arbete på annans fastighet som medför miljöskador - t.ex. när kommunen använder enskildas områden för vägbyggen, lägger ned ledningar över annans fastighet eller liknande. Med all sannolikhet kan det allmänna i dag bli ansvarigt enligt ML i vissa sådana fall, men hur långt denna ansvarsregel går är oklart. När användningen inte är helt tillfällig, saknas i alla hänseenden skäl att inte låta staten eller kommunen ansvara på samma sätt som

4 Se däremot NJA 1955 s. 264, som tyder på att underentreprenör vid denna tid inte ansågs ha ett sådant ansvar vid sprängning (jfr Hellner a.a. s. 124).

enskilda företagare som brukar annans fastighet om skador någon gång inträffar. Det allmänna kan då likställas med en nyttjanderättshavare. Även här torde orts- och allmänvanlighetsreglerna ofta medföra, att i vart fall inte något strikt ansvar kan åläggas staten eller kommunen.

5.3 Störningstyper som omfattas av lagen

Frågan vilka störningar som utgör miljöfarlig verksamhet vållar i dag svårigheter närmast då det gäller immissioner (1 § första stycket 3 ML). Framför allt blir problemet, vilka företeelser som faller under beteckningen "annat sådant". Någon helt klar avgränsning är knappast möjlig att göra i lagtext; man måste lämna ett utrymme att tillämpa lagen på nya typer av störningar eller på mera ovanliga störningstyper som inte gärna kan särskilt nämnas i lagen. Dessa synpunkter bör vara vägledande också i en lagstiftning som enbart tar sikte på frågan om skadestånd. Vi har emellertid funnit det angeläget att i varje fall förtydliga lagtexten på det viset, att de praktiskt viktigaste fallen av störningar direkt skall omtalas i lagtexten.

I det sammanhanget kommer också en systematisk fråga upp. Under behandlingen av förslaget till miljöskyddslag kom man som nämnt att överge den äldre uppfattningen, att immissioner alltid skulle innebära en småningom verkande, mera varaktig störning för fastigheten. Framför allt kom skador genom sprängsten eller liknande att enligt klara motivuttalanden föras samman med mera typiska immissioner; i båda fallen skulle tredje punkten tillämpas. Det gällde här en skadetyp som tidigare brukade behandlas enligt allmänna regler om farlig verksamhet. Emellertid står det klart att vissa regler i ML - bl.a. undantaget för helt tillfälliga störningar (1 § första stycket 3) samt orts- och allmänvanlighetsreglerna (30 §) - ter sig ganska illa anpassade för denna typ av sprängskador; detsamma gäller uttrycket "olägenhet" i 30 §. Vi kommer visserligen i fortsättningen att föreslå vissa avvikelser från i ML:s reglering (se avsnitt 5.4 och 6.4). Men oavsett hur man gör i dessa fall är det tydligt, att momentant inträffade skador genom sprängsten eller andra lössprängda föremål är en skadetyp för sig, som inte bör lagtekniskt behandlas på samma vis som immissioner i traditionell bemärkelse. Samtidigt som vi vill behålla det strikta ansvar för sprängstensskador och liknande som anses följa av ML, har vi alltså funnit det lämpligt att ge en särregel för dessa skadefall. - Också annars medför sprängskadorna speciella problem bl.a med hänsyn till det uppdrag vi fått att utreda en obligatorisk försäkring för dessa skador (se avsnitt 9).

På samma sätt som dessa sprängskador bör en närliggande skadetyp behandlas, nämligen skador som orsakas av föremål som lössprängts till följd av explosion i en sådan riskabel verksamhet som en sprängämnesfabrik. Inte heller dessa skador kan jämställas med immissioner. För närvarande torde den fastighetsägare i vars verksamhet det föreligger en särskild explosionsrisk av detta slag svara strikt enligt allmänna grundsatser om skadeståndsskyldighet för farlig verksamhet. Någon känd rättspraxis kan visserligen inte åberopas, men det finns all anledning att anta att en ovanlig fara av detta slag skulle likställas med exempelvis farliga sprängningar eller annan miljöfarlig verksamhet. Vi anser i alla händelser att en regel om sådana explosionsfall bör tas in i lagen som en naturlig komplettering till den särskilda bestämmelsen om sprängskador. Däremot synes det gå för långt att ålägga ett strikt ansvar för alla explosionsolyckor, oavsett verksamhetens art. En sådan skärpning av den nuvarande ansvarsregeln kunde te sig väl sträng bl.a. för småföretag.

Vad som nu sagts innebär, att skador genom sprängsten och liknande inte hör hemma i den bestämmelse som behandlar luftförorening, buller, skakning, ljus och störningar av liknande typ. Frågan blir då vilka övriga störningsslag som skall falla under reglerna om strikt ansvar. Som framgått räknas för närvarande dit luftburna bakterier och virus, gnistor, hetta och köld, obehag genom insekter och väl också genom andra djur, exempelvis råttor, måsar, trutar och kråkor; vidare psykisk inverkan av en farlig verksamhet i närheten (något oegentligt kallad "psykiska immissioner") samt sådana estetiska störningar som förfulning av landskapsbilden. Det saknas anledning att nu inskränka området för det strikta ansvaret i dessa avseenden - låt vara att vissa störningstyper, t.ex. ljus och estetiska immissioner, sällan lär medföra skadestånd med hänsyn till de undantagsom vi skall behandla senare (se avsnitt 6.2 och 6.3). Till de aktuella immissionerna anser vi också höra skada genom sådana inte ovanliga händelser som markförorening och ändring av grundvattennivån (i den mån de inte faller under vattenlagen), vilka störningstyper bör särskilt nämnas i lagtexten. Som utvecklas i specialmotiveringen torde hit också kunna föras vissa skador och obehag som uppkommer genom att ett stort antal människor från en närbelägen turistanläggning eller liknande invaderar en fastighet. Uppräkningen bör på motsvarande sätt som den nuvarande avslutas med uttrycket "andra sådana störningar"; detta avser alltså bl.a. de här omtalade störningstyper som i praktiken mindre ofta grundar skadeståndsskyldighet.

Vad sedan beträffar vattenförorening finner vi det naturligt att lagstiftningen direkt anges omfatta också förorening av grundvatten. Rättsläget är här ganska osäkert. Som framgått brukar koncessionsnämnden i tillståndsärenden i princip beakta också risker för förorening ur grundvattentäkt eller liknande, även om man hittills inte har tillmätt sådana risker självständig betydelse. Det saknas anledning att hålla skador på sådana vattentillgångar utanför lagen. Lagtexten bör klargöra denna inställning.

Liksom enligt ML bör man undanta vissa störningstyper från en sådan lagstiftning som nu diskuteras; det gäller fall där i andra lagar förekommer särregler om uppkommande skadeverkningar. Vad som faller under vattenlagens ersättningsregler samt under atomansvarighetslagen och 1902 års elanläggningslag bör sålunda alltjämt regleras för sig. Däremot saknas skäl för att i vårt förslag undanta störningar i radiomottagningsapparat på sätt som skett i ML; det finns inte någon särskild lagstiftning om skadestånd på grund av sådana immissioner, och i den mån beaktansvärd skada uppkommer på detta sätt bör de allmänna reglerna gälla. Ofta torde de undantag för oväsentliga, ortsvanliga och allmänvanliga skador som även den föreslagna lagstiftningen innehåller (se avsnitt 6.2 och 6.3) leda till att dessa skadetyper saknar intresse i sammanhanget.

En särskild fråga är, om vårt förslag bör omfatta psykiska immissioner till följd av en farekälla, som regleras i särlagstiftning. Att allmänheten i fruktan för plötsliga olyckor eller mera smygande skadeverkningar söker undvika att bosätta sig eller mera varaktigt vistas i närheten av kärnkraftverk eller högspänningsledningar har ju blivit ett praktiskt problem - oavsett hur mycket fog det i olika fall kan finnas för dessa farhågor. Skall ägaren till en fastighet, vars värde minskat till följd av ett sådant grannskap, vara berättigad till ersättning enligt de regler vi diskuterar? Som nämnt är rättsläget inte fullt klart enligt gällande rätt; utan tvekan faller emellertid skadeverkningar av detta slag idag utanför både atom- och elansvarighetslagarna.

Frågan torde såtillvida ha begränsad praktisk betydelse som ersättningsmöjligheterna vid psykiska immissioner inte är så stora enligt gällande rätt. Ofta medför orts- och allmänvanlighetsreglerna att skadestånd inte utgår; i andra fall kan det resonemanget vara befogat, att skadeverkningarna inträffat redan i och med att stadsplan fastställs angående en anläggning, och någon ytterligare skada genom anläggningens uppförande kan inte konstate-

ras. När skadan beror på överdrivna farhågor för de risker en industri kan medföra, är det tänkbart att den inte anses ha tillräckligt samband med verksamheten.[5]

I de återstående, troligen sällsynta fall där skadan rätteligen kan anses ersättningsgill saknas emellertid skäl att låta just grannar till kärnkraftverk och högspänningsledningar inta en särställning. Vi har stannat för att inte låta undantagen för skador genom atomdrift och elektrisk ström omfatta psykiska immissioner. Också dessa skadefall skall alltså regleras av miljöskadelagens bestämmelser. Den närmare gränsdragningen för ansvaret vid denna immissionstyp får lämnas till rättstillämpningen.

Det sagda innebär att i den tilltänkta skadeståndslagstiftningen skulle nämnas delvis andra störningstyper än de som nu omtalas i 1 § ML. Sålunda skall föroreningar av grundvatten, ändring av grundvattennivån och markförorening nämnas i den skadeståndsrättsliga lagstiftningen, vilket däremot inte sker enligt ML:s nuvarande lydelse. Å andra sidan omtalas inte störningar genom ljus särskilt i vårt förslag. I stort sett rör det sig dock snarare om ett förtydligande än om en ändring i gällande rätt. Med anledning härav kan frågan ställas, om inte det finns anledning att föreslå en motsvarande omformulering av 1 § ML. Vi har dock inte funnit skäl till detta. ML:s avfattning ligger till grund för miljöskyddsmyndigheternas praxis, och en ändring i ordalagen kan lätt få sakliga konsekvenser i detta avseende; vi skulle då komma in på frågor utanför vårt utredningsuppdrag. Det kan inte heller anses särskilt anmärkningsvärt att uppräkningen av störningar blir olika i de båda lagarna; som framgått av det föregående saknar vissa störningar praktisk betydelse för skadeståndets del, medan andra har sådan betydelse som skadeorsaker att de lämpligen bör framhävas just i en skadeståndsrättslig lagstiftning. Det är angeläget att de båda lagarna utformas på det sätt som är lämpligast med hänsyn till lagarnas skilda tillämpningsområden. Som förut påpekats beror en del av oklarheten i det nuvarande rättsläget på att skadeståndsrättsliga hänsyn fått spela en underordnad roll när ML avfattades. Det kan också påpekas att utformningen av paragraferna under alla förhållanden måste skilja sig åt, om som föreslås i det följande (5.4) skadeståndslagstiftningen får omfatta även helt tillfälliga störningar.

---

5 Jfr Westerlund, Kommentar till miljöskyddslagen, s. 51.

5.4 Tillfälliga störningar

Enligt beskrivningen av immissioner i 1 § första stycket 3 ML skulle dit inte räknas störning som är helt tillfällig. Uttrycket är oklart. Undantaget stämmer med den klassiska uppfattningen av immissionsbegreppet, men i övrigt är det tveksamt, vilka rationella synpunkter som legat bakom denna avgränsning. Man kan emellertid utgå ifrån att det inte varit skadeståndsrättsliga hänsyn som fällt utslaget. När det gäller tillståndstvång och kontroll, kan det synas onödigt att ta med mycket kortvariga störande verksamheter, men varje rimlig anledning att undanta dem saknas för skadeståndsansvarets del. Uppenbarligen kan skälen att döma ut skadestånd vara lika starka, oavsett den tid en verksamhet pågått. Varför skulle inte t.ex. ett tillfälligt utsläpp av gas eller en enda kraftig sprängning, som orsakar sättning i en grannbyggnad, falla under den stränga ansvarsregeln? Att det kan röra sig om ganska svårförutsebara olyckshändelser är knappast en invändning av vikt, sedan man väl accepterat ett strikt ansvar på området. Också här kan påpekas, att det momentana och oväntade i skadeförloppet gör ansvaret lättare att försäkra. En annan sak är, att vissa skador - t.ex. genom sabotage - kan bero på så oväntade och säregna händelseförlopp att de faller utom ramen för ett adekvat orsakssammanhang och på denna grund inte skall ersättas.[6]

Flertalet typer av skadegörande immissioner torde vara så pass långvariga, att undantaget inte har någon betydelse i sammanhanget. Framför allt vid sprängskador, t.ex. genom vibrationer, kan undantaget bli tillämpligt, men att döma av uppgifter från ett flertal försäkringsbolag är det sällan man vill åberopa det mot den skadelidande.[7] Man kan inte vänta sig att ansvarsförsäkringens premier skulle nämnvärt ökas, om man tog bort denna svårtillämpade och ibland obilliga inskränkning av det strikta ansvaret. Om skadeståndsreglerna skiljs ut från ML, behöver man inte heller ta hänsyn till hur tillfälliga störningar bör behandlas med hänsyn till miljöskyddet i övrigt. Utredningen föreslår därför att undantaget slopas.

5.5 Särskilt om markarbeten

I det föregående har inte berörts sådana skador vid grävning och liknande markarbeten som enligt gällande

6 Jfr NJA 1981 s. 622, där dock viss mera svårförutsebar skada ansågs som adekvat orsakad.
7 Se uppgifter om praxis i avsnitt 9.2 (not 3).

rätt skall bedömas enligt 3 kap. JB. Ansvaret för fastighetsägare eller nyttjanderättshavare som låtit företa arbetet ("grävaren") förutsätter här vållande hos honom själv eller någon som han anlitat (3 kap. 3 §), såvida inte arbetet är särskilt ingripande eller av annan orsak medför särskild risk för omgivningen (3 kap. 4 §). Bestämmelserna avser bara skada på angränsande fastighet. Som nämnt framgår det av motiven att reglerna bara blir tillämpliga i den mån inte ML kan åberopas. Vid skakningsskador eller andra skador på grund av sprängning gäller sålunda för närvarande ML, om inte störningen är rent tillfällig. - JB:s regler kan inte tillämpas i fråga om entreprenörers ansvar, men det har ansetts möjligt att han enligt allmänna principer om farlig verksamhet har ett strikt ansvar i samma utsträckning som grävaren;[8] detta torde i alla händelser ha varit fallet enligt äldre rätt, och det saknas skäl att tro att JB skulle ha medfört en ansvarslindring i detta hänseende.

Svårigheten att dra en gräns mellan ML:s och JB:s områden har uppmärksammats i direktiven. Utredningen har att överväga, om JB:s regler kan behöva reformeras och om man annars kan åstadkomma en klarare gränsdragning än nu. Några reformkrav i riktning mot en ansvarsskärpning för grävaren synes dock inte ha framförts. Det bör också framhållas, att om utredningens förslag genomförs i övrigt, möjligheterna blir större till skadestånd för skakningsskador både genom sprängningar och i andra sammanhang, främst genom att undantaget för helt tillfälliga störningar tas bort. Att skakningar vid markarbete betraktas som orts- eller allmänvanliga torde knappast bli aktuellt. Man bör därför kunna räkna med ett strikt ansvar för praktiskt taget alla vibrationsskador till följd av grävning och dylikt. Vad som återstår är rasskador och liknande följder av grävning och schaktning, vilka typiskt sett uppkommer i ett sammanhang på grund av en viss åtgärd med marken - inte genom upprepade åtgärder, t.ex. pålning. Skadan träffar här vanligen en direkt angränsande fastighet.

Något behov av en generell regel om strikt ansvar i dessa typiska grannförhållanden torde normalt inte föreligga. Det verkar alltså lämpligt att i det väsentliga behålla JB:s nuvarande regler på området. De bör dock utvidgas till att avse sakskador över huvud taget; det saknas anledning att behandla exempelvis skada på möbler i grannfastigheten annorlunda än skada på själva byggnaden. Om det inträffar en personskada på grund av arbetet - ett

8 Se Hellner, a.a. s. 125 med hänvisningar.

föga praktiskt fall - bör det rimligen gälla samma ansvar. För överskådlighetens skull bör bestämmelserna vidare flyttas över till samma lag som reglerar miljöskador, något som också underlättar en enklare lösning av forumfrågan än den som f.n. gäller (jfr avsnitt 11.1). - Dessutom finns skäl att lagfästa det strikta ansvar för farlig verksamhet som enligt det förut sagda torde åvila entreprenörer även i denna situation.

Övriga regler om rättsförhållandet mellan grannar bör däremot behållas i JB.

6 SKADESTÅNDSANSVARETS RÄCKVIDD

6.1 Störningar i omgivningen

Av 1 § ML framgår också en avgränsning på skadesidan: endast störningar som drabbar ''omgivningen'' faller under lagen, däremot inte t.ex. skador som inträffar inom den anläggning där den miljöfarliga verksamheten bedrivs eller annars på verksamhetens arbetsområde. Frågan blir nu, om det finns skäl att behålla denna inskränkning av området för det strikta ansvaret.

Den viktigaste grupp av skadelidande som här berörs är arbetstagare inom det miljöfarliga företaget. Fastän det är angeläget att de skyddas mot konsekvenserna av skadefall, kan just för deras del en särbehandling i förhållande till andra skadelidande te sig motiverad: de får ju i allmänhet full kompensation för personskada genom arbetsskadeförsäkring i förening med trygghetsförsäkring, och de sakskador de lider i sammanhanget har mindre betydelse. I den mån exempelvis bilar som de tagit med till arbetsplatsen skadas genom luftföroreningar eller liknande bör det räcka att ansvaret kan regleras genom avtal med arbetsgivaren.

I övrigt kan frågan om ansvarsområdet verka mera tveksam. Skada från en industri, t.ex. genom utsläpp till följd av ett tillfälligt missöde, kan drabba personer som av ena eller andra orsaken fått tillträde till anläggningen. I de flesta fall torde dock även dessa skadas i egenskap av arbetstagare, om också hos andra arbetsgivare, och få ersättning på samma sätt som det miljöfarliga företagets folk. Sakskador lär spela en underordnad roll vid sådana tillfälliga besök. Det återstår framför allt skada som tillfogas privatpersoner på studiebesök eller liknande och främlingar som obehörigen tagit sig in i anläggningen. Det lär emellertid många gånger stå klart för besökare i miljöfarlig industri, att de ger sig in i den i viss mån på egen risk; vid vållande från industrins sida, t.ex. då oerfarna besökare släpps in i riskabla lokaler, kan de visserligen kräva ersättning, men det är inte givet att de också bör kunna göra gällande det strikta ansvar industrin bär mot utomstående. Detta strider i varje fall mot ett traditionellt synsätt vid ansvarsskärpning på grund av farlig verksamhet.[1] Ett liknande resonemang kan med än större skäl föras beträffande inkräktare av olika slag.

---

1 Jfr Grönfors, Trafikskadeansvar s. 269 ff, Agell, Samtycke och risktagande kap. VII.

Allt som allt tycks de fall av skador inom arbetsområdet där ersättning enligt regler om strikt ansvar ter sig verkligt angelägen vara så få att det knappast verkar motiverat att gå ifrån ML:s nuvarande avgränsning på denna punkt; såvitt känt har inte heller några behov av en sådan lagändring framträtt. Det kan tilläggas att vissa av reglerna om ersättning för miljöskada, särskilt undantagen för ortsvanliga och allmänvanliga olägenheter eller störningar, verkar svåra att tillämpa vid skador inom anläggningen. Anlägger man ett grannelagsrättsligt eller expropriationsrättsligt betraktelsesätt enligt vad som förut angetts (se avsnitt 4.2), framstår en ersättningsskyldighet här som omotiverad.

Av sådana skäl har utredningen stannat för att behålla ML:s regel, att det strikta ansvaret avser bara skador i omgivningen. Liksom enligt gällande rätt bör ansvaret inbegripa även sådana skadelidande som mera tillfälligt håller till i anläggningens närhet. Är man bara utanför arbetsområdet, spelar det här ingen roll om den skadelidande råkat uppehålla sig på samma fastighet där industrin ligger.

6.2 Väsentlighetskravet

Beträffande förutsättningarna för skadeståndsskyldighet är till en början att märka de begränsningar 30 § innehåller: om en olägenhet är oväsentlig, ortsvanlig eller allmänvanlig, ersätts den bara vid vållande. Man kan fråga, om det är berättigat att behålla dessa rekvisit för det strikta ansvaret.

Vad först angår väsentlighetskravet (olägenheten skall vara "av någon betydelse"), har det traditionellt tett sig naturligt att i varje fall ha någon sådan gräns för att hindra att ersättning krävs grannar emellan för allehanda begatellartade olägenheter - kanske för att trakassera eller som ett utslag av rättshaveri. Särskilt önskvärt kan detta verka, om skadeståndsmöjligheterna utvidgas till rent tillfälliga störningar (se avsnitt 5.4) och, som förordas i fortsättningen, till vissa skador som det är svårt att ekonomiskt värdera. Några allvarligare nackdelar från de skadelidandes synpunkt lär inte väsentlighetskravet medföra. Å andra sidan är kravet onekligen obestämt; det ger en allmän antydan om att småskador inte ersätts, men hur långt ned gränsen skall dras vet man inte. Ibland åberopas regeln av den ersättningsskyldige också beträffande betydande skador (se NJA 1977 s. 424, där inte invändningen godtogs).

Man kan sätta i fråga, om egentligen väsentlighetskravet fyller någon självständig funktion vid sidan av reglerna

om orts- och allmänvanlighet. Som framgår av fortsättningen, begränsar dessa regler ansvaret bl.a. just i sådana fall där skadan framstår som alltför bagatellartad för att motivera en process. Att märka är vidare, att enligt 30 § även småskador skall ersättas, om försumlighet kan konstateras från den miljöfarliga verksamhetens sida. Väsentlighetsregeln i dess nuvarande utformning utesluter därför knappast rättegångar om bagateller.

Mot denna regel kan också riktas vissa principiella invändningar. Att en fysisk skada inte skulle ersättas på den grund att den är liten, är ett betraktelsesätt som är främmande inte bara för SkL utan också för lagstiftning om strikt ansvar utom kontraktsförhållanden i andra sammanhang. Man kan fråga, varför miljöfarlig verksamhet i detta avseende skulle behandlas annorlunda än andra farliga verksamheter. Här föreligger en skillnad mot reglerna om orts-och allmänvanlighet, vilka tar sikte på vissa karakteristiska situationer, som får betydelse just när det gäller miljöskador och särskilt motiverar en inskränkning av ansvaret.

Motsättningen till SkL:s regler är särskilt markerad då det gäller person- och sakskada. Vid ren förmögenhetsskada, där redan ansvaret för vållande går längre enligt ML än enligt SkL (se avsnitt 2.2.2), framstår det som mindre anmärkningsvärt med ett väsentlighetskrav.

Utredningen har kommit till resultatet, att när det gäller person- och sakskada väsentlighetsregeln utan olägenhet kan utgå ur bestämmelsen om strikt ansvar. Därigenom förenklas ansvarsregeln i den nya lagstiftningen. Däremot kan det vara rimligt att behålla ett undantag för bagatellartade krav i andra sammanhang, närmast vid ren förmögenhetsskada.

6.3 Orts- och allmänvanlighet

Av större betydelse än väsentlighetskravet är reglerna i 30 § om orts- och allmänvanlighet. Ersättning utgår endast i den mån en olägenhet inte "skäligen bör tålas med hänsyn till förhållandena i orten eller till dess allmänna förekomst under jämförliga förhållanden". Det bör understrykas att reglerna på detta vis hänvisar till en skälighetsbedömning. Det räcker inte med att göra en jämförelse med de olägenheter som annars förekommer i samma ort eller på andra ställen. Därigenom kan man tillämpa regeln på ett smidigt sätt, t.ex. genom att döma ut ersättning för försämrad hälsa på grund av luftföroreningar, även när sådana verkningar inte är något ovanligt, eller ta hänsyn till att skadad egendom är speciellt känslig för immissioner. Också frågan om den skadegörande

verksamheten eller den skadelidande var först på platsen - alltså rörande prioriteten - kan beaktas i sammanhanget.

Såvitt känt har det inte heller riktats någon kritik mot denna del av bestämmelsen i 30 § utom på den grund att den är svårtillämpad. Att man kan föra in ett flertal faktorer i bedömningen enligt 30 § kan naturligtvis ses som en fördel. Skadeståndsbestämmelsen skall tillämpas i en mängd olika sammanhang, och en stel regel skulle kunna leda till föga rimliga konsekvenser i enskilda fall. Men samtidigt vållar bestämmelsens utformning en viss oklarhet rörande dess räckvidd. Som framhållits (se avsnitt 4.2) passar regeln inte så bra när det är fråga om utpräglat farlig verksamhet. I någon mån kan väl den olägenheten avhjälpas, om man enligt det förut sagda särreglerar skada på grund av sprängsten och liknande, men i andra avseenden kan ett undantag för vanliga olägenheter verka överraskande. Det kan också invändas, att regeln åberopas i åtskilliga situationer där det väsentliga skälet mot skadestånd inte är så mycket störningens vanlighet som andra förhållanden, t.ex. just immissionskänsligheten. Ofta blir det snarare fråga om en bedömning, var risken för olika skador rimligen bör läggas, än en prövning beträffande frekvensen eller omfattningen av en viss typ av olägenhet eller störning.

Man kan fråga om inte skadeståndsregeln skulle kunna preciseras bättre. Detta synes dock mycket svårt att göra i lagtexten. Ett mått för störningar att jämföra med går visserligen att få i sådana fall där en myndighet har utfärdat normer för olika störningstyper (buller, luftföroreningar). Men detta sker endast vid vissa slag av immissioner, och även när det förekommer kan det vara tveksamt hur normerna skall påverka skadeståndsansvaret. Det bör framhållas att de anger bara vad som är önskvärt, inte vilka störningar som faktiskt är vanliga; det torde därför närmast vara skälighetsbedömningen som påverkas (jfr NJA 1977 s. 424).

Det synes alltså knappast möjligt att i lagtexten på något klart sätt beskriva förutsättningarna för det strikta ansvaret. Söker man finna en ny formulering, som något tydligare ger uttryck för den riskavvägning som förekommer, medför detta bara tveksamhet vid tillämpningen, särskilt som man då också skulle behöva ändra motsvarande regel i 4 kap. 2 § expropriationslagen. Eftersom nuvarande praxis på området får anses godtagbar, är det naturligt att i det väsentliga behålla bestämmelsens avfattning i den nya lagstiftningen och liksom nu tillämpa den på delvis olika sätt vid skilda skadetyper.

På en punkt bör emellertid regeln jämkas. Enligt 30 § skulle det viktiga vara olägenhetens vanlighet. Som framgår av följande avsnitt (6.4) föreslår vi att ordet "olägenhet" inte används i lagtexten på grund av sin mångtydighet. Det rimliga synes vara att man i det nu aktuella sammanhanget i stället tar sikte på störningens karaktär. Resonemanget om regeln brukar just gälla frågan, om skadan med hänsyn till det sätt varpå den uppstått - luftförorening, buller etc. - varit normal eller inte; det är detta som motiverat att exempelvis viss nedsmutsning i ett industrisamhälle får godtas. Det är alltså frågan om störningens orts- eller allmänvanlighet som skall vara utgångspunkten för skälighetsbedömningen. (Jfr 4 kap. 2 § expropriationslagen, där det i motsvarande fall talas om "inverkan".) - Genom en sådan ändring undviker man att anknyta förutsättningarna för ansvaret till skadornas närmare art på ett sätt som annars är ovanligt. En annan sak är att skälighetsprövningen normalt torde leda till att det just är de allvarliga skadorna som inte får tålas utan ersättning.

6.4 Ersättningsgilla skador

Ett särskilt problem är vilka skador som är ersättningsgilla enligt 30 §. Som nämnts ersätts i vart fall vissa typer av ren förmögenhetsskada - något som får intresse bl.a. genom att vid ansvar för vållande skadestånd skall utdömas också för ortsvanliga eller allmänvanliga olägenheter av detta slag. Om detta gäller alla typer av förluster i anledning av miljöfarlig verksamhet förefaller i någon mån tveksamt.[2] Vidare är det oklart i vilken utsträckning olägenheter som närmast är av ideell natur - obehag och irritation av skilda orsaker - kan bli ersatta enligt den nuvarande ordningen. Särskild tvekan kan det medföra att lagtexten i dag talar om "olägenhet" i stället för skada. "Olägenhet" används ju i SkL som beteckning för en speciell typ av ideell skada (5 kap. 1 §). De följder av personskador som där åsyftas är dock inte samma som de skadeföljder som diskuteras för ML:s del.

De förluster och olägenheter som på detta sätt ligger på gränsen till det ersättningsgilla området är normalt knappast mera omfattande eller besvärande. Från social synpunkt verkar det inte särskilt angeläget att skadestånd utgår. De faller också som huvudregel utanför ansvaret enligt SkL; ren förmögenhetsskada ersätts utanför kontraktsförhållanden bara när den orsakats av brott

2 Se särskilt Hellner i NFT 1973 s. 132; se dock prop. 1969:28 s. 378 (lagrådet).

(2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § första stycket 2 SkL) eller vållats vid myndighetutövning (3 kap. 2 § SkL), och ideell skada utan samband med personskada blir bara undantagsvis kompenserad (se 1 kap. 3 § SkL). Man kan fråga, om miljöskadereglerna skall vara mera generösa än allmänna skadeståndsregler även på denna punkt.

Vad ren förmögenhetsskada angår, bör man dock komma ihåg att den principiella begränsningen i ersättningsrätten är ett ganska diskutabelt inslag i våra skadeståndsregler, vilket saknar motsvarighet t.ex. i Norge och Danmark. Just vid sådana varaktiga förhållanden som i grannelag är det särskilt närliggande att man tillfogar andra personer ekonomiska förluster, vilka inte uppkommer vid mera flyktiga kontakter. Det kan framhållas att ansvar för vållande till ren förmögenhetsskada gäller mot avtalskontrahenter, där det också blir fråga om mera långvariga och ingripande relationer mellan parterna. Genom undantagen för orts- och allmänvanliga störningar faller också bort de flesta fall där ett ansvar kan synas mindre angeläget från allmän synpunkt. Som nyss omtalats är det möjligt att vissa typer av ren förmögenhetsskada i dag faller utanför det strikta ansvarets område, men det är ovisst vilka detta i så fall skulle vara och vad för skäl som då kan anföras för undantaget. Normalt synes det välmotiverat att för grannförhållandenas del låta dessa skador följa samma regler som exempelvis sakskador, frånsett då det gäller helt bagatellartade krav. Utredningen har inte funnit någon särskild typ av ren förmögenhetsskada som lämpligen bör undantas från immissionsregeln, utom sådana ekonomiska förluster som drabbar tredje man och en del närliggande skador. Dessa skall behandlas särskilt i ett senare sammanhang (se avsnitt 6.6).

Mera tveksamt är om det strikta ansvaret bör omfatta annan än rent ekonomisk skada. Immissioner bl.a. genom buller orsakar ofta vantrivsel och obehag som är svåra att exakt värdera i pengar - sömnstörningar, svårighet att koncentrera sig på arbetet etc. I den mån de minskar värdet av att en närliggande fastighet nyttjas går de dock att uppskatta ekonomiskt; det gäller också när de är övergående. Om t.ex. en sommarstugeägare under några månader störs av buller från ett byggnadsarbete i närheten kan man jämföra honom med en hyresgäst, som besväras av bullrande arbeten i huset. Lika väl som denne är berättigad till nedsättning i hyran och eventuellt skadestånd på grund av hinder eller men i nyttjanderätten (jfr 12 kap. 11 och 16 §§ JB), kan man konstatera en ekonomisk skada för stugägarens del. Svårare är detta när den skadelidande varken äger eller har nyttjanderätt till det område som besväras av störningarna - t.ex. när en arbetstagare irriteras svårt av buller eller luftföroreningar från

fastigheten intill utan att hans hälsa eller arbetsförmåga märkbart påverkas. Även om mindre olägenheter av denna typ normalt torde få tålas på grund av störningarnas vanliga art, kan man mycket väl tänka sig speciella fall där obehagen objektivt sett verkligen varit betydande, fast de inte påverkat den skadelidandes ekonomi på något påtagligt sätt. Och när vållande förekommit på verksamhetens sida och följaktligen undantagen för orts- och allmänvanlighet inte gäller, kan frågan få en inte så liten betydelse (se avsnitt 6.5).

Vad som nu sagts kan tala för att man i vissa fall dömer ut ersättning för olägenheter av detta slag, fast de är av närmast ideell natur - något som kan tänkas vara av värde också från preventionssynpunkt. Eftersom orts- och allmänvanlighetsregeln begränsar möjligheten till anspråk av detta slag, lär det strikta ansvaret inte få större praktisk betydelse; bl.a. behöver man inte räkna med skadeståndsansvar på grund av mera normal irritation hos nervösa personer. Vidare kan en domstol vid bedömningen, om en skada "skäligen bör tålas", beakta om obehagen för en skadelidande beror på sådan särskild känslighet som närmast han själv bör stå risken för.

För det strikta ansvarets del synes det alltså inte kunna möta några mera vägande invändningar, att en försiktig utvidgning görs av området för ersättningsgill skada. Detta torde dock inte motivera att man behåller det mångtydiga ordet "olägenhet" i lagtexten (jfr vad som anförts i avsnitt 6.3). Även här är det en typ av skada, om också av speciellt slag, som åsyftas. Liksom i SkL bör man lämpligen använda skadebegreppet också i en miljöskadelag, fast det bör tolkas med hänsyn till miljöskadornas ärart. Vi återkommer till frågan i specialmotiveringen.

Ersättningsregeln i ML har som antytts en viss motsvarighet i 4 kap. 2 § expropriationslagen; inverkan av expropriationsföretaget skall beaktas endast om den är av någon betydelse och i den mån det är skäligt med hänsyn till inverkans orts- och allmänvanlighet. De smärre jämkningar som här föreslås i fråga om lagtexten rörande skadeståndsansvaret motiverar knappast någon ändring i expropriationslagens regel. Dess uttryckssätt stämmer i själva verket bättre med utredningens betraktelsesätt än med ML:s nuvarande formulering - just störningen kan betraktas som inverkan i lagens mening. Vad angår kompensation för icke ekonomisk skada, framgår av expropriationsregeln att den tar sikte på ändringar i marknadsvärdet. Otrevnad och liknande olägenheter för enskilda grannar som inte går att värdera ekonomiskt lär inte falla under regeln.

6.5 Ansvaret för vållande

Nästa fråga blir, hur man skall se på ersättningen vid vållande på den miljöfarliga verksamhetens sida. Enligt lydelsen av 30 § ML gäller varken väsentlighetskravet eller orts- och allmänvanlighetsreglerna i dessa sammanhang. Beträffande väsentlighetsregeln har vi i det föregående funnit att den saknar berättigande vid skador på person och på sak men kan synas rimlig vid skada av annat slag (se avsnitt 6.2). Samma ståndpunkt förefaller motiverad när ansvaret beror på vållande. Vad särskilt gäller ren förmögenhetsskada av bagatellartad omfattning, är det svårt att se varför ansvaret vid miljöskador skall gå längre än enligt SkL. I litteraturen har också framhållits att ML:s mening inte gärna kan vara att även den allra minsta olägenhet skall medföra skadeståndsskyldighet om den orsakas genom försummelse.[3] Det bör understrykas att vid miljöbrott och annan straffbar gärning ersättning under alla förhållanden kan krävas enligt 2 kap. 4 § eller 3 kap. 1 § SkL. Vill man undgå granntvister om obetydliga belopp på grund av skador som svårligen kan urskiljas, bör det ske oavsett om den skadelidande påstår vållande från motpartens sida.

Vad sedan angår undantaget för orts- och allmänvanliga skador, kan detta som nämnts åberopas för att utesluta speciella skadetyper, som det inte är rimligt att ansvaret omfattar - t.ex. skada på speciellt immissionskänslig egendom eller skada som närmast föranletts av att den skadelidande senare kommit till platsen för störningarna. Men därmed är inte sagt att sådana skador aldrig bör ersättas. När man bedrivit verksamheten utan tillbörlig hänsyn till omgivningen, måste ansvaret sträcka sig också till dessa fall. Det saknas därför skäl att undanta dessa skador också vid vållande. Detta bör gälla även ren förmögenhetsskada och sådana obehag och liknande som bör ersättas, fast de inte kan anses medföra någon ekonomisk förlust (allt under förutsättning att inte kraven är bagatellartade). Det är viktigt att inskärpa att miljöfarlig verksamhet måste utövas på sådant sätt att störningarna för omgivningen blir så små som möjligt. - Men självfallet får det betydelse för vållandebedömningen, hur stora risker av detta slag som kan anses föreligga. Man kan inte ställa så stränga krav på ett företag, när det gäller att bedriva en normalt ofarlig verksamhet så att exempelvis en överkänslig granne inte irriteras.

---

3 Hellner a.a., s. 131.

6.6 Kretsen av ersättningsberättigade

En särskild fråga av stor praktisk betydelse är, vilka som har rätt att kräva skadestånd i anledning av en miljöskada. Som framgått av redogörelsen för gällande rätt (se avsnitt 2.6),torde den som omedelbart drabbas av skadan i allmänhet vara berättigad till ersättning. Det gäller troligen inte bara innehavare av särskild rätt till fastigheten, t.ex. nyttjanderätts- och servitutshavare, utan också den som har mera tillfällig anknytning till en närliggande fastighet, t.ex. arbetstagare eller trafikanter som vid tiden för skadan uppehåller sig där. De invändningar man gjort mot en sådan regel - närmast att den inte stämmer med traditionell immissionsrätt - bör i varje fall inte medföra, att man i en kommande lagstiftning avviker från den mera generösa ståndpunkt som motiven till ML intar. Det stämmer bäst med utredningens allmänna syn på dessa skadeståndsfrågor, om man helt går ifrån det äldre betraktelsesätt som begränsade immissionsreglerna till mera varaktiga störningar i grannförhållanden. I själva verket synes det svårt att motivera en sådan begränsning med annat än historiska argument.

Härvid lär det dock knappast finnas anledning att för miljöansvarets del göra avsteg från den huvudregel som gäller inom skadeståndsrätten i övrigt: ansvaret sträcker sig normalt inte till typiska tredjemansskador, dvs. skador som endast medelbart drabbar en person på grund av dennes relation till den direkt skadelidande. Man bör alltså lika litet som annars ge ersättning till en arbetsgivare, som blir lidande på att en arbetare i nyckelställning t.ex. insjuknat på grund av luftföroreningar, eller till den som gått miste om en varuleverans på grund av att fabriken där varorna tillverkas skadats genom vibrationer från sprängningsarbeten. Det finns inte något skäl att bedöma sådana följdskador annorlunda än om arbetstagaren respektive byggnaden skadats i andra sammanhang, och det är inte utredningens sak att här göra ett ingrepp i den allmänna princip som gäller. - Vad som sagts innebär dock inte att endast ägaren till skadad egendom skall vara berättigad till ersättning i anledning av skadan. Liksom nu bör också den som har nyttjanderätt, servitut eller annan särskild rätt till egendomen kunna få ersättning - en princip som visserligen inte är klart fastslagen inom skadeståndsrätten i allmänhet men har direkt stöd i ML:s motiv.[4]

4 Jfr SOU 1966:65 s. 287, 307 ff, prop. 1969:28 s. 375 f, 396, Hellner a.a., s. 131 och 250 f.

Av större intresse är här vissa andra skador, närmast av indirekt natur, vilka typiskt sett inträffar just vid störningar i miljön. Särskilt föroreningar drabbar i stor utsträckning mark och vatten, som med stöd av allemansrätten eller liknande regler utnyttjas även av personer som varken äger området eller har särskilda rättigheter till detta. Blir en badstrand oanvändbar, kan närboende sommarstugägare lida en skada som ofta kan ekonomiskt värderas - stugan blir mindre värd utan bekväm tillgång till bad. I än högre grad gäller detta naturligtvis ägaren av ett pensionat utan strandtomt, som brukar hänvisa sina gäster till stranden.[5] Fördärvas fisket på allmänt vatten, kan det medföra inkomstförlust för fiskare som brukar hålla till där. - Andra typiska skador träffar vetenskapliga eller estetiska värden hos naturmiljön, t.ex. om en lokal för sällsynta växter förstörs. Detta behöver långt ifrån alltid innebära någon ekonomisk skada för fastighetsägaren. Miljöns förfulning och utarmning betyder t.ex. inte mycket på en fastighet som bara används för skogsbruk. Skadan kan snarast anses drabba det allmänna. Detsamma gäller när den träffar allmänheten i stort - invånare i en tätort kan inte längre använda ett populärt utflyktsområde. Många gånger är det sådana skador på allmänna intressen som framstår som de allvarligaste konsekvenserna av föroreningar och andra störningar av miljön.

Som framgår av redogörelsen för gällande rätt (se avsnitt 2.2.6) är dessa skador endast i ringa utsträckning ersättningsgilla. I och för sig skulle det vara önskvärt att låta en skadegörande verksamhet ersätta även sådana skador. När den enskilde lider ekonomisk förlust i dessa sammanhang, kan det synas lika angeläget att han får gottgörelse som att andra skadelidande ersätts. Träffar skadan det allmänna, t.ex. då naturmiljön drabbas (s.k. ekologisk skada) eller möjligheterna minskar till friluftsliv, skulle skadeståndet kunna användas till att återställa en förstörd miljö eller skaffa likvärdiga rekreationsområden för allmänheten. Också från preventiv synpunkt kunde det vara av värde om skadegöraren får svara för miljöskador också av denna typ. Man bör inte tillåta att han delvis kommer undan de ekonomiska konsekvenserna av sin förorenande verksamhet på den grund att det inte finns någon som har rätt att kräva ersättning för skadan.

I de nordiska grannländerna har en skadeståndsskyldighet diskuterats i fall av denna typ. Den finländska miljöbrottskommissionen framförde i sitt betänkande (1973:49)

5 Jfr SOU 1966:65 s. 447 ff.

tanken att man i vart fall vid miljöbrott skulle kunna ålägga förorenaren en skyldighet att återställa miljön och ett skadeståndsansvar mot det allmänna; detta förslag har dock inte lett till fortsatta lagstiftningsåtgärder. Den norska miljöskadekommittén har nyligen lagt fram ett förslag av liknande innebörd (NOU 1982:19). Förslaget innebär i delar som här har intresse att förorenarens strikta ansvar omfattar bl.a. skada i näring genom att föroreningen hindrar eller försvårar utövningen av en allemansrätt samt skada genom intrång i utövningen av allemansrätt till färdsel, som är av väsentlig betydelse för ägare eller brukare av fastigheten. Det allmänna kommunen, fylkeskommun, i vissa fall staten - kan vidare, när otillåten förorening hindrar eller försvårar utövning av en allemansrätt eller minskar utbytet av utövningen, fordra ersättning för rimliga utgifter att återställa miljön, så att allemansrätten i största möjliga utsträckning kan utövas som tidigare. Om det allmänna inte framställer ersättningskrav inom sex månader efter det att föroreningsskadan inträffade eller visade sig, skall privata organisationer eller sammanslutningar med rättsligt intresse i saken kunna framställa kravet på det allmännas vägnar.

För Sveriges del gäller emellertid, att inte vår utredning utan miljöskyddsutredningen i första hand skall ta upp frågor av detta slag. Miljöskyddsutredningen avser att lägga fram ett förslag om ganska långtgående förpliktelser för den som utövar miljöfarlig verksamhet att vidta återställande åtgärder. Bl.a. torde förslaget komma att innebära följande. Vid beslut om tillstånd till en miljöfarlig verksamhet kan meddelas föreskrifter om skyldighet att återställa mark- och vattenområden, som kan komma att skadas till följd av verksamheten, i ett skick som är godtagbart från hälsosynpunkt och allmän miljövårdssynpunkt. Inträffar sådan skada i annat fall kan vidare koncessionsnämnden eller länsstyrelse efter framställning av naturvårdsverket föreskriva att verksamhetens utövare skall vidta eller bekosta skäliga återställningsåtgärder. Denna regel gäller dock endast skada uppkommen sedan den nya lagstiftningen trätt i kraft. - Det sagda innebär, att i den mån miljön alls går att återställa i tidigare skick, ett skadeståndsansvar knappast framstår som behövligt. Däremot lär inte förslaget omfatta de fall där skadan på det aktuella området är ohjälplig men man kan tänka sig att som en kompensation ställa i ordning eller reservera andra områden av motsvarande värde från rekreations- eller naturskyddssynpunkt.

Förslaget har utarbetats efter samråd med vår utredning. Enligt vår mening fyller den angivna ordningen väsent-

ligen de behov som skulle tillgodoses av en skadeståndsskyldighet mot det allmänna. Att dessutom införa en skyldighet att utge sådant skadestånd för skadad miljö som inte kan återställas kan synas som en tilltalande lösning; det innebär dock ett mycket långtgående avsteg från nuvarande regler, vilket knappast direktiven ger stöd för. Redan det ordinära ansvar för egendomsskada som här föreligger mot ägaren till fastigheten torde under alla förhållanden ha önskvärd preventiv effekt, tillsammans med andra nuvarande sanktioner och en eventuell återställningsplikt. Om man vid sidan härav skulle föreskriva ett strikt ansvar, som till sin storlek måste bli mycket svårt att överblicka, för kompenserande åtgärder av det berörda slaget kan detta rentav bli en övermäktig börda för en del företag, särskilt i dagens ekonomiska situation. Till detta kommer att beräkningen av skadeståndet i praktiken torde vålla särskilda svårigheter i dessa fall. Det är av vikt att det allmänna får medel att vidta sådana kompenserande åtgärder, och saken bör senare observeras på tal om fond- och avgiftssystem (jfr avsnitt 12.7); men en skadeståndsrättslig lösning synes inte vara den bästa i detta fall. Vi har därför ansett det tillräckligt om man genomför ett sådant ansvar för återställning som miljöskyddsutredningen angett.

Därmed är inte sagt att ett skadeståndsansvar skulle mista sin aktualitet när det gäller de enskilda personer som lider skada eller olägenhet genom störningar av det aktuella slaget. Som nyss framhållits är allemansrätten för närvarande i princip inte ersättningsrättsligt skyddad, och över huvud taget är dess karaktär av rättighet alltjämt i någon mån omstridd. Det synes emellertid inte otänkbart, att man på liknande sätt som i Norge skulle kunna ge den enskilde rätt att kräva skadestånd, när han lider förlust genom att hans möjlighet att utöva allemansrätt begränsas. Man kan under alla förhållanden göra gällande att det också här kan finnas skäl att vara mera generös med ersättning än hittills, inom ramen för de regler om väsentlighet samt orts- och allmänvanlighet som nyss behandlats. Det är fråga om en typ av skada som inte gottgörs genom att miljön eventuellt kan återställas. Går skadan över det mått som får tolereras kan det rentav synas naturligt att behandla den på samma sätt som andra miljöskador. Inte bara fiskaren på allmänt vatten utan också bärplockaren i den besprutade skogen kan behöva kompensation för bevislig förlust, som han lider genom miljöförstörelsen; och grannen, som mister tillgång till den enda användbara badstranden i närheten, har lidit en kännbar skada även när han inte har någon nyttjande- eller servitutsrätt till stranden. Den enda skillnaden kan synas vara att för hans del rättens osäkra natur ofta motiverar en lägre uppskattning av dess ekonomiska värde.

Så långt talar goda skäl för en sådan regel som den norska miljöskadekommittén föreslår om skadestånd till enskilda för inskränkning i utövande av allemansrätt. Vår utredning har övervägt att föreslå en regel om ersättning i dessa fall. Mot detta finns dock en närliggande invändning. Skulle man medge ett sådant skydd för allemansrätten, måste man rimligen även anse markägaren själv skadeståndsskyldig, om han på ena eller andra sättet fördärvar ett område för grannen eller allmänheten - t.ex. genom avverkning på badstranden eller besprutning av bärmarkerna. Ett sådant ansvar skulle uppenbarligen gå betydligt utöver vad som ligger inom utredningens uppdrag att föreslå. En tänkbar motivering kan visserligen vara att skadeståndsregeln gäller bara vissa förfaranden som anses särskilt skadliga för miljön; de som har nämnvärd praktisk betydelse för allemansrättens del är väl just luft- och vattenföroreningar. Men ändå framstår det som ett ganska vittgående steg att låta skadeståndsansvaret just för miljöskador inträda redan vid skada på allemansrätten, i motsats till vad som normalt är fallet. Även om helt oväsentliga olägenheter undantas enligt vad som förut sagts (se avsnitt 6.3), torde den ersättning som skulle utgå till varje enskild skadelidande bli ganska ringa och ha begränsat värde för den berättigade. Däremot kan man i vissa fall tänka sig en störtflod av ersättningskrav från olika håll mot en verksamhet, exempelvis när en badstrand nära en tätort fördärvas. Många sådana krav kommer att bli ytterligt svårbedömda: värdet av en allemansrätt för ägaren till en grannfastighet - och ännu mer för en annan närboende person - beror i hög grad av förhållandena i det enskilda fallet, och en objektiv uppskattning är i allmänhet vansklig. Kostnaden för reglering av dessa anspråk torde många gånger överstiga ersättningarnas storlek. De skadeorsaker som här diskuteras är när allt kommer omkring inte så säregna, att de motiverar avsteg från allmänna principer om ersättningsgill skada; en olikhet mot andra skador på naturen skulle framstå som omotiverad och stötande.

Intar man ståndpunkten att ersättning kan utgå till enskilda personer för intrång i en allemansrätt, måste det dessutom få betydande återverkningar inom expropriations-och vattenrätten, liksom också inom skadeståndsrätten i övrigt. Det saknas skäl för att reglera ersättningsrätten på skilda sätt i dessa fall, som sakligt kan vara mycket likartade. En befogenhet för grannar att åberopa minskad möjlighet att utöva allemansrätt kan emellertid leda till avsevärt ökade kostnader vid inlösen i olika sammanhang, framför allt för det allmänna. Att exempelvis en kommun på detta sätt skulle få betala gottgörelsen till invånarna i en tätort för förlusten av en närbelägen badstrand är knappast tänkbart.

Utredningen har dragit sig för att lägga fram ett förslag med sådana konsekvenser. Det är inte vår sak att på detta sätt gripa in i centrala och hävdvunna ersättningsprinciper. Frågan om allemansrättens ersättningsrättsliga ställning bör lämpligen tas upp i ett större sammanhang, kanske närmast vid en allmän lagstiftning om denna speciella rättighetstyp. Det finns visserligen all anledning för lagstiftaren att motarbeta åtgärder av olika slag som inkräktar på möjligheten att utöva allemansrätt, men detta bör snarare ske genom regler som i största möjliga utsträckning bevarar allmänhetens befogenheter än genom en ordning som tillåter intrånget mot betalning av en mängd småbelopp till olika närboende. Trots att en sådan ordning kan verka principiellt tilltalande torde dess värde vara ringa i förhållande till de komplikationer och de kostnader den medför.

Vi har därför kommit till resultatet, att förslaget också i detta avseende bör bygga väsentligen på tidigare skadeståndsgrundsatser; någon ändring i lagtexten av betydelse i detta sammanhang skall inte förordas. Hur gränsen för ersättningsmöjligheten närmare skall dras får liksom hittills lämnas till rättspraxis. Även om det finns skäl att rekommendera en generösare skadebedömning på vissa punkter, bör domstolarna hålla i minnet de följder denna kan få på andra områden. - Orts- och allmänvanlighetsreglerna medför naturligtvis under alla förhållanden, att ansvaret får vissa begränsningar.

Frågan hur skadeståndsskyldigheten i dessa och andra fall skall samordnas med återställningsregler av det slag som miljöskyddsutredningen tänker sig skall tas upp i den speciella motiveringen.

Det kan tilläggas att om inte några återställningsregler av det tilltänkta slaget kommer att genomföras, det finns skäl att ta upp frågorna om ett utvidgat skadeståndsansvar mot det allmänna. Vi anser oss emellertid inte ha anledning att här gå närmare in på frågan hur ett sådant ansvar i detta fall skulle utformas.

7 ORSAKSSAMMANHANG OCH BEVISKRAV

7.1 Allmänna synpunkter

I redogörelsen för gällande rätt har utförligt redogjorts för de ganska komplicerade regler som f.n. anses gälla om kravet på bevisning rörande orsakssammanhanget mellan en misstänkt verksamhet och skadan (se avsnitt 2.8). Det framgår där att fordringarna på den skadelidande i praxis synes gå mindre långt än vad skulle följa av de allmänna regler som här brukar uppställas på skadeståndsrättens område: det är inte riktigt exakt att tala om krav på full bevisning om kausaliteten, utan i själva verket brukar det räcka med en viss sannolikhet för ett samband mellan en påstådd skadeorsak och skadan. Det angelägna i att lindra beviskravet på detta sätt bl.a. vid en del miljöskador har HD framhållit i NJA 1981 s. 622. En väsentlig synpunkt har varit att beviskravet inte sätts så högt att den skadelidandes möjlighet till gottgörelse för skador av den aktuella typen blir illusorisk (jfr NJA 1982 s. 421 angående läkemedelsskada). Vid vissa typer av vållande - uppsåt, grov vårdslöshet, underlåtenhet att vidta skyddsåtgärd ägnad att hindra skadan - har man också ansett att beviskravet kan lättas; hur den principen förhåller sig till sannolikhetskravet vid miljöskador är osäkert. - När flera ansvarsgrundande förhållanden kan antas ha samverkat till skadan, synes det vidare klart att bevisbördan för vissa förhållanden rentav går över på svaranden. Den som driver en av flera misstänkta verksamheter får visa, att han inte orsakat viss del av skadan - annars får han svara för den i dess helhet, eventuellt solidariskt med annan. Mera tveksamt är om samma bevisregel gäller, när svaranden påstår att ett kasuellt förhållande (väderlek, naturhändelse, sjukdom etc.) medverkat till skadan.

De nu berörda reglerna borde innebära ett ganska gott skydd för den skadelidande i de flesta fall. Eftersom de på flera punkter är ganska oklara till sin räckvidd, kunde det dock synas önskvärt att precisera dem i lag. Dessutom bör framhållas att reglerna inte räcker till för att trygga den skadelidandes ersättningsmöjligheter vid sådana föroreningsskador, där många olika skadeorsaker kan tänkas och man därför inte ens med tillräcklig grad av sannolikhet kan fastslå att en viss verksamhet medverkat. Det brukar då vara fråga om småningom inträdande skadliga förändringar, exempelvis genom luftförorening, vilka först efter lång tid kan konstateras och där orsakerna därför är svåra att fastställa; många gånger är dessutom ansvaret preskriberat (Se vidare avsnitt 10.1).

Som förut påpekats (se avsnitt 4.1) innebär det sagda att ett förorenande företag faktiskt i många fall slipper att bära konsekvenserna av sin miljöfarliga verksamhet, fast i princip ansvar skulle ha förelegat enligt ML (eller i varje fall enligt den lagstiftning som här diskuterats). Detta förhållande är svårt att acceptera. Man kan visserligen säga att lagstiftaren i 30 § ML godtagit en viss riskfördelning: en del följder av miljöfarlig verksamhet skulle bäras av den skadelidande. Men dit hör knappast de begränsningar i ersättningsmöjligheterna som nu har berörts. De beror närmast på att inte lagens regelsystem fungerar på önskvärt sätt. Att de allvarliga skador som här diskuterats skulle stanna på de skadelidande stämmer illa med tankegångarna bakom ML och med de resonemang som över huvud taget brukar åberopas till stöd för strikt ansvar för farlig verksamhet.- Av betydelse är här också att typiskt sett den skadelidande har långt sämre resurser att utreda ett komplicerat orsaksförlopp än exempelvis en förorenande industri. Även om hans möjlighet förbättras att få utredningskostnader betalda av allmänna medel (se avsnitt 11.2) kan man inte komma ifrån att det är svarandesidan som i dessa fall har tillgång till det relevanta materialet och ofta också till egen expertis på området. Även detta talar för en bevisregel som gynnar den skadelidande.

En tänkbar invändning kunde vara att åtskilliga sådana skador, som av nu angivna skäl typiskt sett kan antas falla utanför ansvaret, hittills i regel inte föranlett några skadeståndskrav; det gäller cancer och liknande sjukdomar, genetiska skador etc. Kanske vill någon hävda, att det skulle ligga i sakens natur att de enskilda får bära sådana avlägsna och svårbedömbara skador själva; de skulle utgöra ett pris som vi alla får betala för den industriella utvecklingen och de tekniska framstegen i övrigt. - Men ett sådant resonemang kan knappast godtas. Det har inte blivit avgörande vid andra skadetyper, där en utveckling som flertalet medborgare ansett önskvärd medfört ökade skaderisker (t.ex. på trafikskadelagens område). Härtill kommer att dessa frågor kan befaras få större praktisk betydelse i framtiden. Man måste räkna med möjligheten att trots strävandena mot en förbättrad kontroll risken för vissa föroreningsskador snarast kommer att öka (se vidare avsnitt 12.1). Viktigt är vidare att teknikens utveckling har gett möjlighet att urskilja orsakssammanhang som tidigare inte uppfattats och påvisa förut okända skademöjligheter. Begreppet adekvat kausalitet har på detta vis fått ett vidgat innehåll. Det finns inte lika ofta som förr skäl att påstå, att även om t.ex. tillräcklig sannolikhet skulle föreligga för att användningen av visst kemiskt medel orsakat en skada, detta sammanhang skulle vara så säreget och svårförutsebart att skadan ändå inte borde ersättas.

Det är naturligt att anpassa också reglerna om skadestånd efter denna utveckling. Varför, kan man fråga, skulle just i detta fall göras ett undantag från principen att förorenaren skall bära konsekvenserna av sin förorenande verksamhet?

Här bör också beaktas den ökade möjligheten att täcka även föroreningsrisker genom ansvarsförsäkring. Man kan vänta att med fortsatt forskning och ytterligare erfarenheter av skadeverkningarna i miljön riskerna skall kunna kalkyleras ännu bättre än förut. En måttlig skärpning av orsaksreglerna bör inte leda till några ruinerande konsekvenser för det enskilda företaget, på sin höjd till en begränsad premieökning.

Sådana skäl talar för att utredningen bör försöka stärka de skadelidandes ställning också i de nu berörda fallen, särskilt vid personskada men även annars. - Av intresse är här att chefen för jordbruksdepartementet i propositionen (1980/81:92) med förslag till ändringar i miljöskyddslagen ställde sig positiv till en förändring av detta slag i skadeståndsreglerna, i enlighet med vissa tankegångar som miljöskyddsutredningen utvecklat; som skäl för att propositionen trots detta inte innehöll något förslag till lagändringar i denna riktning anförde departementschefen, att man kunde räkna med att miljöskadeutredningen lade fram ett sådant förslag och att detta inte borde föregripas. Enligt vår mening utgör både miljöskyddsutredningens och departementschefens inställning ett stöd för en reform i angiven riktning. - Vid riksdagsbehandlingen av förslaget diskuterades inte denna fråga närmare.[1]

I detta sammanhang kan också framhållas den mycket långtgående bevislättnad för den skadelidande som föreslås i det norska kommitte'förslaget (NOU 1982:19). Den som är ansvarig för förorening (inbegripet buller och ljus) som ensam eller tillsammans med andra orsaker kan vara ägnad att orsaka föroreningsskada, anses ha orsakat den, om inte han visar att en annan orsak är mera sannolik.[2] Regeln sägs innebära att den skadelidande bara behöver styrka att svaranden står bakom en förorening eller liknande som erfarenhetsmässigt är av sådan karaktär att den kan vara ägnad att orsaka skadan; då går bevisbördan över på svaranden. Man presumerar alltså ett orsakssam-

---

1 Jfr om det sagda SOU 1978:80 s. 116 ff, 170 f. Prop. 1980/81:92 s. 39. Ang. riksdagsbehandlingen av skadeståndsfrågan jfr JoU 1980/81:21 s. 43, 53 (meningsskiljaktigheter om ersättningsfond).
2 Se NOU 1982:19 § 62a i lagförslaget och s. 109 ff samt 25 ff.

band med föroreningar av misstänkt slag, på ett sätt som saknar motsvarighet inom den utomobligatoriska skadeståndsrätten i övrigt. - Enligt vår mening är det knappas möjligt att föreskriva en sådan presumtion för Sveriges del utan att åtminstone fordra bevisning om att föroreningen på något sätt berört den skadelidande eller hans egendom; redan förhållandet att t.ex. en avlägsen industri släppt ut ett ämne av det skadegörande slaget kan inte gärna medföra att bevisbördan skulle gå över på industrin i fråga. Men det hindrar inte att den föreslagna norska regeln har stort intresse, särskilt som den anses knappast innebära någon väsentlig ändring i nuvarande oskrivna bevisregler. Att en radikal bevisregel av detta slag betraktats som rimlig i ett land vars skadeståndsrätt står så nära vår, utgör ännu ett argument för att en sådan reform som här diskuterats inte skulle utgöra något särskilt anmärkningsvärt steg.

Av andra skäl måste dock en sådan reform, hur önskvärd den än är, göras med viss försiktighet. Det bör även i detta sammanhang understrykas, att många miljöskador inte på något väsentligt sätt skiljer sig från skadefall som kan uppkomma i vissa andra sammanhang. Detta gäller t.o.m. de karakteristiska skadefall som orsakas genom utsläpp av kemiska ämnen; liknande skador kan uppkomma genom kemiska produkter utan att det är möjligt att tillämpa vare sig ML:s nuvarande skadeståndsregel eller den skadeståndslagstiftning som utredningen har uppdrag att utarbeta. Svårigheterna att klargöra de sjukdomsförlopp och liknande som möjligen kan bero på sådana orsaker belyses bl.a. av de processer om äldre läkemedelsskador som för närvarande pågår. I ett fall av denna typ (NJA 1982 s. 421; det s.k. Leo-målet) har HD ansett en bevisregel motsvarande den som användes i NJA 1981 s. 622 vara tillämplig, fast majoriteten här inte bedömde bevisningen som tillräcklig. Det kan synas föga rimligt, om man vid den ena typen av skada skulle föreskriva en fördelaktigare bevisregel än i den andra. Men å andra sidan skulle det gå klart utanför utredningens uppdrag att föreslå nya bevisregler för produktskadornas del. Ansvaret i sådant sammanhang har behandlats av en särskild kommitté (SOU 1979:79), och frågan om lagstiftning på det området övervägs f.n. i justitiedepartementet.

Även på en mängd andra områden kan orsaksproblem uppkomma vid oklara skadeförlopp. Inte sällan kan en liknande bevislindring te sig befogad (se t.ex. NJA 1977 s. 176), men dessa situationer går inte att ange i lag.

Att märka är vidare att skälen för en bevislättnad inte är lika starka vid alla typer av miljöskador. Argumentet om den skadelidandes bristande utredningsmöjligheter gäl-

ler framför allt vid skador på grund av luft- och vattenföroreningar. Ofta torde det utan större svårighet gå att konstatera att en förorening förekommit som svaranden är ansvarig för, men sedan är det besvärligt att konstatera något samband med skadan (jfr den föreslagna norska regeln). När det gäller buller är det i regel känt varifrån störningen härrör, och bevisproblem torde bli aktuella främst beträffande hörselskador som också kan tänkas bero på sjukdom eller liknande. Vid sådana störningar som skakning eller markförorening lär det sällan vara lika svårt att spåra skadekällan; här blir i regel inte heller fråga om personskada, och situationen brukar därför inte vara så ömmande från den skadelidandes synpunkt. Vid skada genom sprängsten lär vanligen inte finnas något tvivel om varifrån skadan härrör. - Det sagda kunde tala för att man skulle ge en speciell bestämmelse för vissa föroreningsskador och kanske för några andra skadetyper, såsom bullerskador[3], något som dock skulle göra regleringen ganska invecklad.

Också andra komplikationer kan uppkomma vid ett försök att mera detaljerat reglera principerna om kausalitet i lagtexten. En tvist om kausalitetsfrågor innebär vanligen en rad påståenden och invändningar från båda sidor om de faktiska förhållandena; i en del fall får en part styrka vad han gör gällande, medan i andra fall man i praktiken torde arbeta med presumtioner. Redan bedömningen enligt gällande rätt är svår att beskriva. Som nämnt är nuvarande rättsläge oklart, bl.a. när det gäller bevisbörda och beviskrav när svaranden påstår att ett kasuellt förhållande (delvis) medverkat till skadan. Att ta ställning till frågan om dessa problem bör regleras i lag är mycket besvärligt. En lagreglering kan få återverkningar på andra rättsområden som svårligen kan överblickas. Det är vidare inte så lätt att motivera en skillnad mellan fallet då invändning görs om t.ex. utländska luftföroreningar (alltså ett ansvarsgrundande förhållande) och fallet då naturliga förhållanden (ovanlig väderlek, markbeskaffenhet i omgivningen) åberopas från svarandesidan som orsak till en skada på miljön. Men det vore knappast rimligt att konsekvent likställa utländska farokällor med kasuella förhållanden; såvitt gäller nordiska industrier skulle det f.ö. stämma illa med tanken bakom den nordiska miljöskyddskonventionen. Man kan också fråga, om skillnad bör göras mellan sådana skadeorsaker som nu nämnts och skadeorsaker som hänför sig till den skadelidande själv (sjukdom eller den särskilda skadekänsligheten hos skadad egendom). - Som nämnt anses vissa slag av vållande på ansvarssidan kunna påverka bevispröv-

3 Också skador genom sänkning av grundvattennivån kan nämnas i sammanhanget.

ningen; det är tveksamt hur den principen, som för övrigt är ganska oklar, skulle påverka de övriga grundsatser som här har diskuterats.

Om man närmare skulle reglera dessa frågor i lag kan det vidare lägga ett besvärande band på domstolarna; de orsaksproblem som kommer upp till bedömning i enskilda tvister kan vara mycket varierande, och man kan inte räkna med att detaljlösningar skall visa sig lämpliga eller ens användbara i alla lägen. Att pressa in situationen under vissa bevisbörderegler kan visa sig förfelat.

Slutligen får beaktas att en långtgående uppmjukning av beviskravet för den skadelidande i särskilda fall kan få konsekvenser som ter sig direkt obilliga och olämpliga. Om den nya regeln ger den skadelidande möjlighet att vända sig mot en rad verksamheter, som med hänsyn till sin art och belägenhet möjligen kunnat orsaka skadan, lär följden långtifrån alltid bli att det eller de företag betalar som egentligen borde bära risken. Man kan befara att kraven i stället riktas mot en industri, eller kanske en kommun, som antas ha speciellt goda resurser att betala skadestånd eller som av någon anledning anses särskilt misshaglig - kanske på grund av den skadelidandes personliga inställning eller därför att företaget (eller de kommunala myndigheterna) av ovidkommande skäl kritiserats i massmedia. Detta leder lätt till en irrationell eller t.o.m. direkt orättvis fördelning av kostnaderna: ett företag med otur kan få betala långt mer än dess farlighet motiverar. Det är inte säkert att företaget har möjlighet att återkräva ersättningen av andra industrier som kan tänkas ha varit medansvariga. - Man kan inte heller bortse från att i en situation, när svenska och utländska industrier kan misstänkas ha samverkat till en skada t.ex. genom luftförorening, kravet kommer att framställas mot det svenska företaget och ansvaret sannolikt också stanna där; en sådan konsekvens kan te sig klart stötande. Även om de som utövar miljöfarlig verksamhet inte får undandra sig sitt ansvar för de miljöskador som de orsakar, bör man inte lägga en större börda på dem än vad som motsvarar skadeverkningarna. En sådan ordning kan dessutom betunga den svenska industrin på ett olyckligt sätt särskilt i ett svårt ekonomiskt läge. Premieökningarna för ansvarsförsäkringarna kan bli så betydande, att de rent av kunde påverka industrins bärkraft i en tid när den arbetar med små marginaler.

De nu anförda betänkligheterna hänger delvis nära samman med ofullkomligheter som nödvändigtvis är förbundna med det skadeståndsrättsliga systemet i motsats till vissa andra ersättningsordningar. Skadeståndsrätten bygger på

att ett orsakssammanhang konstateras mellan en skadegörande handling eller verksamhet och en skada. Ett klart avsteg från denna princip skulle vara oförenligt med skadeståndsrätten i övrigt. Man kan nöja sig med att kräva bara en viss sannolikhet för sambandet, men längre är det svårt att gå på detta rättsområde. Inom socialförsäkringen går det däremot bra att avvika från principen (se bl.a. 2 kap. 2 § lagen, 1976:380, om arbetsskadeförsäkring), och detsamma har också skett inom frivillig försäkring, t.ex. läkemedelsförsäkringen. Genom en försäkringsordning kan man vidare utjämna risken för skador, vartill flera företag kan antas medverka, så att den fördelas inom kollektivet på ett rimligt och lämpligt sätt, och garantera att pengar finns att betala den skadelidande med, även när skadegöraren är anonym eller oåtkomlig; också detta är fördelar som inte skadeståndsreglerna erbjuder. - Vad som sagts om försäkring gäller delvis också ersättningsfonder av sådan typ som exempelvis den internationella oljeskadefonden (se avsnitt 2.7.3).

Det framgår av det sagda, att en skadeståndsrättslig lösning av de nu berörda problemen egentligen borde kombineras med en särskild ersättningsordning för att bli effektiv. En tänkbar lösning vore att föreskriva någon sorts obligatorisk försäkring, vilken - liksom trafikförsäkringen enligt det system som gällde fram till år 1975 - betalade också skador där skadegöraren var oförsäkrad eller okänd. En annan möjlighet kunde vara att tillskapa någon typ av ersättningsfond, som skulle fylla den ersättande och riskfördelande funktion som skadeståndsreglerna inte ensamma räcker till för. Utredningen diskuterar i fortsättningen utförligt olika synpunkter på försäkrings- eller fondsystem av dessa slag (se avsnitt 12). Det står emellertid klart att sådana radikala lösningar fordrar mycket ingående och tidsödande utredningar, och utredningsdirektiven innebär knappast att vi skulle analysera frågor av denna typ i detalj, än mindre ta ställning till dem. Vi kommer därför att i det följande inskränka oss till att belysa olika lösningsmodeller, närmast som en utgångspunkt för en fortsatt debatt.

Detta betänkande inriktar sig alltså på en lösning på skadeståndsrättslig grund. Något fullständigt skydd går inte att ge de skadelidande på detta vis. Å andra sidan synes det både möjligt och önskvärt att stärka deras ställning, såvitt angår kravet på bevisning av svårutredda orsakssammanhang.[4] Man bör klart slå fast den tendens till bevislättnad som redan kan urskiljas i rättspraxis.

---

4 Här har inte berörts möjligheten att införa mera generösa regler om rättshjälp för utredningskostnad; se härom avsnitt 11.1.

7.2 Utredningens förslag

Med tanke på svårigheten att i lagtext närmare precisera bevisregler, som skulle gälla i en mängd skiftande situationer, har utredningen stannat för följande lösning. I den föreslagna lagtexten antyds helt allmänt, i anslutning till den rättspraxis och den diskussion som tidigare redovisats, att beviskravet i dessa fall är uppmjukat: det strikta ansvaret enligt lagen för störning av vissa angivna slag skall omfatta skadeverkningar som störningen skäligen kan antas ha orsakat med hänsyn till störningens och skadeverkningarnas art, andra möjliga skadeorsaker samt omständigheterna i övrigt. Det åligger alltså den skadelidande att styrka att en störning (luftförorening, buller etc.) förekommit från svarandens sida, något som i regel inte torde möta några större svårigheter. Hur man sedan skall resonera i fråga om sambandet mellan störning och skada regleras inte i detalj - det skulle knappast vara möjligt. Med formuleringen markeras att man beträffande störningens följder får i varje enskild situation pröva vad som rimligen kan fordras i fråga om bevisning. Regeln lämnar utrymme för bl.a. det välkända resonemanget, att den som har den största möjligheten att skaffa fram utredning om ett visst förhållande bör ha en viss bevisbörda, när han gör invändning om samma förhållande. En sådan bevisskyldighet kan bli aktuell när en svarande påstår att skadan helt eller till viss del orsakats av en medansvarig; detta är fallet t.ex. vid tillämpning av oljeskadelagen, där vanligen redaren själv bäst kan föra bevisning om den kvantitet olja som härrört från honom. Men samma regel behöver inte gälla t.ex. när en luftförorenande industri invänder att vissa skador till väsentlig del orsakats av långväga föroreningar från Västeuropa. En skillnad kan här också göras mellan vad man typiskt sett kan kräva av en privat skadelidande utan utredningsresurser och av ett större företag. Bestämmelsen möjliggör vidare olika bedömning, när svaranden påstår att en skada berott på ovanlig väderlek och då han gör gällande att den berott på den skadelidandes egna förhållanden. Varje tvist om orsaksförhållandet kan alltså bedömas med hänsyn till sin särart; men vägledande skall hela tiden vara synpunkten att just vid föroreningar och andra immissioner, där skadeförloppet har en speciell karaktär, man bör lätta på det beviskrav som vilar på den skadelidande.

Det bör framhållas, att meningen inte är att samma bedömning skall gälla i sådana situationer som då skada orsakas genom sprängsten. Vid dessa momentant uppkommande skador, där några särskilda svårigheter knappast föreligger att konstatera skadeförloppet, skall vanliga bevisregler tillämpas. I vårt förslag till miljöskadelag

gäller en särreglering för sådana skador. - Däremot kan ett lindrat krav enligt utredningens mening vara motiverat inte bara vid föroreningar av olika slag utan också vid andra typer av immissioner, om också regeln inte bör tillämpas på samma sätt i alla dessa fall. Hänsyn får även tas bl.a. till möjligheten att konstatera skadans uppkomst och säkra bevisning om dess orsaker.

En bevislättnad i denna utsträckning är ungefär så mycket som kan te sig rimligt och lämpligt i ett skadeståndsrättsligt system. Regeln avviker inte heller mera från vad som gäller vid andra skadetyper än vad som påkallas av förhållandenas särdrag. Några motsatsslut av bestämmelsen behöver knappast befaras, särskilt när motiven tar avstånd härifrån. Det finns inget hinder att tillämpa motsvarande principer analogt i andra skadesituationer av motsvarande slag, exempelvis vid produktskador. Regleringen framstår närmast som ett förtydligande av gällande rätt, såsom denna får uppfattas vid de skador som lagförslaget rör. Den bör därför enligt utredningens mening inte innebära någon belastning av industrin utöver vad denna redan nu får räkna med. Detta antagande vinner stöd av uttalandena vid vår förut omtalade hearing med sakkunniga försäkringsmän. Den allmänna uppfattningen var att en sådan lagändring som nu diskuterats inte nämnvärt skulle påverka ansvarsförsäkringspremien, bl.a eftersom man på försäkringshåll ändå måste ta med i sina kalkyler att en liknande bevislindring utvecklades i praxis.

7.3 En alternativ bevisregel

Vi vill i detta sammanhang nämna att vi övervägt också ett annat alternativ, som skulle utgöra ett försök att i stället detaljreglera frågan om bevisbördan. Sedan det fastslagits, att fastighetsägare m.fl. är ansvariga för verksamhet som medverkat till vissa störningar skulle följande bestämmelse reglera skadeståndsskyldighetens omfattning:

Skadeståndsskyldigheten omfattar skadeverkningar som uppkommit genom störningen, i den mån fastighetsägaren inte gör antagligt att de orsakats av verksamhet för vilken han inte svarar, av naturhändelse eller av annat liknande förhållande.

Bestämmelsen har som synes vissa likheter med den nyss omtalade bevisregeln i det norska förslaget. Den skulle ta fasta på den bevisbörderegel som bl.a. enligt oljeskadelagens motiv anses gälla när flera skadeståndsskyldiga verksamheter tillsammans medverkat till en skada (se avsnitt 2.8.3).Därmed skulle jämställas vissa fall, då den skadeståndsskyldige åberopar en faktor för vilken

ingen är ansvarig, såsom väderlek och liknande naturhändelser. I båda fallen skulle den omständigheten, att en verksamhet faktiskt bidragit till en skadlig störning - t.ex. luftförorening - skapa en presumtion för att verksamheten orsakat alla skador som uppkommit genom störningen; svaranden får skaffa fram utredning om att de (delvis) haft annan orsak. Däremot skulle inte regeln omfatta sådana situationer som när svaranden invänder att en personskada delvis uppkommit genom en sjukdom, inte genom luftföroreningar, eller att en skada på byggnad delvis uppkommit genom byggnadens egen beskaffenhet, inte genom vibrationer. Det är fråga om förhållanden som rör den skadelidande själv, och det är i det läget naturligt att han har en viss bevisbörda.

Invändningar av flera slag kan emellertid anföras mot en sådan regel. Det kan visserligen tyckas önskvärt med en preciserad bestämmelse om ansvaret; men här torde preciseringen gå för långt. Bestämmelsen torde enligt vad som nyss framhållits (se avsnitt 7.1) slå fast bevisläget på ett sätt som i särskilda fall kan visa sig olämpligt. Den kan vara svår att tillämpa: i själva verket är det mycket vanskligt att skilja mellan situationer, där svaranden invänder att hela skadan orsakats av visst förhållande som han inte svarar för, och situationer där hans invändning går ut på att skadan delvis haft sådan orsak. Att även i det förra fallet generellt kasta om bevisskyldigheten på sätt regeln antyder synes emellertid inte tänkbart i en skadeståndsrättslig lagstiftning. Den skadelidande måste i varje fall ha bevisbördan för att motpartens verksamhet haft vissa skadeverkningar, låt vara att inte full bevisning kan krävas för detta.

Vid den nämnda hearingen framhölls vidare från försäkringshåll, att regelns avfattning kunde väntas leda till inte obetydliga premiehöjningar för ansvarsförsäkringen, bl.a. eftersom den var ägnad att leda till åtskilliga ersättningskrav som i sak var obefogade men kunde bli svåra att avböja. Dessa farhågor kan man inte lämna utan avseende.

Slutligen kan en bevisregel av detta slag synas väl sträng, när skadeståndstalan förs mot en privatperson (t.ex. en villaägare) eller en småföretagare utan samma möjligheter som en större industri att föra bevisning om uppkomsten av skador vilka han påstås ha orsakat.

Av sådana skäl har utredningen ansett sig i stället böra föreslå en sådan mera allmänt hållen bevisregel som förut angetts.

8 NÅGRA ANDRA ALLMÄNNA FRÅGOR

8.1 Ansvarsfördelning vid solidariskt ansvar

När frågan om skadestånd för miljöskador bedöms enligt de här föreslagna reglerna, torde man inte sällan finna flera företag eller andra rättssubjekt som blir ansvariga för samma miljöskada. Som förut framhållits (se avsnitt 7.1) gäller redan i dag att vid samverkan till en skada alla skadeståndsskyldiga i tvivelsmål får ersätta hela skadan. Enligt 6 kap. 3 § SkL, som ju skall tillämpas generellt i brist på avvikande specialregler (jfr 1 kap. 1 § SkL), är i dessa fall ansvaret solidariskt.

Vad som här kan medföra problem är framför allt fördelningen av ansvaret mellan dem som svarar på detta vis. Allmänna lagregler om den slutliga fördelningen mellan solidariskt skadeståndsskyldiga saknas i svensk rätt. En skälighetsbedömning anses bli avgörande, varvid ansvarets grund får väsentlig betydelse: den strikt ansvarige kan regressvis kräva den som svarar på grund av vållande, ofta på hela det skadestånd som utgetts.[1] Skadeståndskommittén föreslog visserligen i betänkandet (SOU 1975:103) Skadestånd VI en mera nyanserad fördelningsregel, där bl.a. föreliggande försäkringar och försäkringsmöjligheter skulle få stor betydelse: vad de solidariskt ansvariga hade utgett i skadestånd skulle slutligen fördelas mellan dem "efter vad som finnes skäligt med hänsyn till grunden för skadeståndsansvaret, föreliggande ansvarsförsäkring eller försäkringsmöjligheter och omständigheterna i övrigt". Men det är alltjämt ovisst om detta förslag leder till lagstiftning ens i den nu aktuella delen.

Enligt vår mening är i varje fall för miljöskadornas del de gällande principerna otillfredsställande i vissa avseenden. Det kan synas irrationellt redan i förhållandet mellan två miljöfarliga verksamheter att uteslutande fästa vikt vid att vållande förekommit på någondera sidan; och än mindre tillfredsställande är det, att en sådan verksamhet kan regressa för hela skadeståndsbeloppet exempelvis mot en liten montörsfirma, vars anställde orsakat ett utsläpp genom något förbiseende vid en installation, eller mot en oaktsam privatperson, som på något sätt råkat bli inblandad i händelseförloppet. Saknar den medansvarige försäkringsskydd, kan sådana återkrav leda till direkt stötande resultat - låt vara att jämkningsregeln i 6 kap. 2 § SkL (se vidare avsnitt 8.2) ibland kan förebygga att skadeståndet drabbar honom allt-

1 Se SOU 1975:103 s. 49 ff med hänvisningar. Jfr 6 kap. 2 § i lagförslaget.

för hårt. Åtminstone när det gäller typiska konsekvenser av en verksamhet som allmänt sett medför allvarliga risker för miljön, förefaller det rimligt att i normala fall industrin helt eller till större delen får bära dessa risker. Avsteg från den principen kan dock vara motiverade, när mera allvarligt vållande förekommit på den medansvariges sida. Det är också tänkbart att man vid dessa skador skulle fästa viss vikt vid försäkringsförhållandena: den som försäkrat sitt ansvar, eller haft skäl att göra detta, har ibland ansetts böra svara för större del av skadan än den oförsäkrade.[2]

Även annars kan det verka rimligt att tillämpa speciella grundsatser om ansvarsfördelningen för miljöskadornas del. Bl.a. är det att märka att enligt vårt förslag - liksom ibland också sker i dag - ansvaret för miljöskador bara vilar på ett sannolikt orsakssammanhang. Man kan fråga, om inte dessa ansvariga bör ha en bättre rätt till återkrav än övriga av samma kategori, ifall kraven riktar sig mot sådana som med säkerhet medverkat till den aktuella skadan - exempelvis en närbelägen industri, som den skadelidande inte velat kräva med tanke på grannförhållandet. Nuvarande fördelningsregler lämnar knappast utrymme för ett sådant resonemang.

Det sagda synes motivera att man åtminstone vid miljöskador gör det möjligt att låta andra förhållanden än ansvarsgrunden påverka fördelningen. Här finns ett behov att kunna ta hänsyn till bl.a. sådana omständigheter som den skadegörande verksamhetens art, föreliggande ansvarsförsäkring och försäkringsmöjligheter, samt möjligheterna för en strikt ansvarig att förebygga denna. Om en lagregel som föreskriver en friare bedömning införs i SkL, tillgodoser den ett sådant behov. Men sker inte detta, finns det skäl att ta in en bestämmelse av den antydda typen i den lag vi föreslår. Att fördelningen just vid dessa skadefall regleras särskilt framstår som motiverat med tanke på den speciella karaktären av den miljöfarliga verksamheten; här synes det ännu mindre befogat än annars att fästa avgörande vikt vid frågan, om ett vållande av något slag bevisligen har förekommit på någon sida.

I vårt lagförslag har vi alltså tagit upp en särskild fördelningsregel, vilken för sammanhangets skull sammanförts med en bestämmelse om solidariskt ansvar motsvarande 6 kap. 3 § SkL.

---

2 Jfr särskilt prop. 1975:12 s. 138 f, 176 f, SOU 1979:79 s. 112 f. Se även SOU 1975:103 s. 137 ff och 179 ff.

8.2 Jämkning av skadeståndsskyldigheten

Reglerna i 6 kap. 2 § SkL om jämkning på grund av medvållande är tillämpliga också vid ansvar enligt ML. Vid personskada kan alltså skadeståndet nedsättas bara vid uppsåt eller grov vårdslöshet hos den skadelidande själv (eller, vid skadeståndskrav enligt 5 kap. 2 § SkL, uppsåt hos den omkomne). Skadestånd på grund av sakskada eller ren förmögenhetsskada kan däremot jämkas vid varje oaktsamhet på den skadelidandes sida. I brist på särbestämmelser i den miljöskadelag vi föreslår kommer detsamma att enligt 1 kap. 1 § SkL gälla också vid ansvar enligt denna lag. Frågan blir då om sådana bestämmelser kan anses motiverade.

Onekligen kan personskaderegeln i 6 kap. 1 § första stycket SkL synas mycket liberal, särskilt när den skadelidandes handlande - utan att vara grovt vårdslöst - framstår som huvudorsaken till skadan. Den skadelidandes situation behöver ju inte alltid vara så ömmande - han kan t.ex. ha ett fullgott skydd från privat personförsäkring - medan skadeståndet kan drabba den ansvarige hårt. En småindustri utan försäkringsskydd har t.ex. skadat fisket i en sjö genom tillåtna utsläpp, varpå den skadelidande av tanklöshet frossar på fisk från sjön och insjuknar. Produktansvarskommittén har med tanke på fall av liknande typ föreslagit en möjlighet att jämka ett strikt produktansvar för personskada även på den grund att skadan väsentligen framstår som självförvållad.[3] - Enligt vår mening finns dock inte tillräckliga skäl att införa en bestämmelse av detta slag för miljöskadornas del; där lär det vara betydligt mindre praktiskt att den skadelidandes handlande på sådant sätt dominerar händelseförloppet att det kan te sig stötande med full ersättning. En del fall av klart oförsvarligt risktagande torde för övrigt kunna bedömas som grov vårdslöshet.[4]

Vad angår ersättning för sakskada och ren förmögenhetsskada finns än mindre anledning att avvika från SkL:s regel. Jämkning efter skälighet bör alltså kunna ske vid allt medvållande. Att märka är att den skadegörande verksamhetens farlighet är en faktor att ta hänsyn till vid jämkningsprövningen;[5] man bör alltså här kunna visa något större tolerans mot bristande vaksamhet och förtänksamhet på skadelidarsidan än vid andra skadetyper, särskilt om det är fråga om föroreningar av klart miljöfarligt slag.

---

3 Se SOU 1979:79, 6 § i lagförslaget och s. 89 f.
4 Jfr prop. 1975:12 s. 133, som möjligen ger något stöd härför. Jfr om begreppet grovt medvållande Bengtsson, Om jämkning av skadestånd s. 81 ff.
5 Se t.ex. SOU 1971:83 s. 12, prop. 1975:12 s. 130.

Utredningen anser på grund av det anförda att 6 kap. 1 § SkL utgör en lämplig reglering även för miljöskadornas del. Några särregler behövs alltså inte i miljöskadelagen.

SkL innehåller också en annan jämkningsregel som är tillämplig på ansvar enligt ML, nämligen bestämmelsen i 6 kap. 2 § om jämkning av oskäligt betungande skadestånd. Här verkar det klart att någon särregel för miljöskador inte är motiverad. Denna s.k. allmänna jämkningsregel är visserligen generellt tillämplig, men avsikten är att den skall kunna åberopas huvudsakligen av oförsäkrade privatpersoner och mindre företagare; normalt är det bara för dessa kategorier som ett fullt skadeståndsansvar kan anses oskäligt betungande.[6] Eftersom det strikta ansvaret enligt den föreslagna lagen kan tänkas drabba exempelvis småhusägare hårt, torde regeln i 6 kap. 2 § SkL kunna bli till viss nytta på miljöskadornas område. Samtidigt är den så flexibel att den går att tillämpa också på ansvaret för något större företag i situationer där ansvarsförsäkring inte täcker skadan. Härvid kan man beakta sådana särskilda synpunkter som ibland gör sig gällande i miljöskadefall - t.ex. att lång tid förflutit sedan den skadegörande handlingen eller att det endast är fråga om ett sannolikt orsakssammanhang. Bestämmelsens existens minskar på detta sätt över huvud taget de betänkligheter som annars kunde föreligga mot ett skärpt skadeståndsansvar.

Det finns alltså goda skäl att låta jämkning enligt 6 kap. 2 § SkL bli möjlig också enligt den föreslagna lagen. Emellertid bör understrykas, att här liksom annars regeln bör kunna åberopas bara undantagsvis, när fullt ansvar skulle te sig klart stötande. Har en skadeståndsskyldig företagare kunnat skydda sig mot risken genom ordinär försäkring, är regeln i allmänhet inte tillämplig. Redan av ordalagen i 6 kap. 2 § framgår vidare, att man skall ta hänsyn också till den skadelidandes behov av ersättning; jämkning får inte ske när detta skulle bli obilligt mot honom. Och över huvud taget måste man vid prövningen av jämkningsfrågan hålla i minnet den huvudtanke som ligger bakom lagstiftningen - att ett företag som medför miljöstörningar i omgivningen skall bära hela kostnaden för de skadeverkningar det orsakat.

I SkL finns ännu en jämkningsregel med mera allmän räckvidd: stadgandet i 3 kap. 6 § om jämkning av ansvar för annans vållande på grund av försäkringar och försäkringsmöjligheter. Regeln, som i praktiken lär ha fått ringa

6 Se t.ex. SOU 1971:83 s. 12, prop 1975:12 s. 130.

betydelse, avser endast sakskada; den torde på grund av sin utformning knappast kunna antas bli tillämplig ens analogt på skadestånd enligt ML eller i andra fall, där strikt ansvar föreligger på grund av lag eller med stöd av oskrivna rättsregler.[7] Mot många typer av miljöskador, t.ex. föroreningsskador, kan det för övrigt vara svårt eller omöjligt för egendomens ägare att försäkra sig. Frågan, om en jämkningsbestämmelse av detta slag är motiverad vid ansvar enligt den lag vi föreslår, sammanhänger nära med vad som kommer att ske med de allmänna reglerna om försäkringsgivares regressrätt. Dessa spörsmål diskuterades av skadeståndskommittén, vars lagförslag i betänkandet (SOU 1975:103) Skadestånd VI gick ut på en inskränkning av regressmöjligheterna. Även om någon lagstiftning av detta innehåll inte synes aktuell för närvarande, torde samma frågor komma att tas upp i samband med försäkringsrättskommitténs (Ju 1974:09) översyn av försäkringslagstiftningen. Under dessa förhållanden anser vi det inte motiverat att just för miljöskadornas del föreslå en jämkningsregel av det angivna slaget.

7 Helt uteslutet kanske inte detta är vid ansvar grundat på annans vållande, t.ex. för orts- och allmänvanliga sakskador (jfr ang. 12:24 JB, prop. 1972:5 s. 540 och vidare SOU 1975:103 s. 46). Fallet torde dock vara opraktiskt.

9 SÄRSKILT OM SPRÄNGSKADOR

9.1 Allmän diskussion

Som förut framhållits blir en del speciella problem aktuella vid sprängskador (se avsnitt 4.1). Enligt direktiven skall vi också särskilt ta upp frågan om försäkringsplikt vid sprängningsarbeten.

Sprängning anses traditionellt som en ganska farlig verksamhet, och strikt ansvar på denna grund har före ML:s tillkomst ålagts inte bara fastighetsägare utan också entreprenörer vid mera omfattande sprängningar. Det är emellertid här egentligen fråga om två skilda skadetyper.

Vibrationsskador (skakningsskador) träffar normalt endast egendom, i allmänhet byggnader; de är i regel förutsebara, ibland oundvikliga, och ofta har byggnadens mindre goda skick medverkat till skadan. Dessa skador faller ostridigt under ML:s skadeståndsregler, vilket innebär att i vart fall fastighetsägaren, och vid mera långvariga arbeten möjligen även entreprenören, blir strikt ansvarig utom då sprängningarna är helt tillfälliga.

Skador genom sprängsten och andra skador genom lössprängda föremål drabbar mera oväntat. Här kan också personskador bli aktuella, fast de - att döma av uppgifter bl.a. från försäkringsbolagen - är sällsynta.[1] Även dessa skador torde falla under ML:s regler, om sprängningarna inte är helt tillfälliga. Entreprenörer kan vidare bli ansvariga utan stöd av lag vid mera omfattande och farliga sprängningar.

På samma sätt som sprängskador bör behandlas andra skador genom explosion av sprängämnen i samband med sprängningsverksamhet. Det har hänt att omfattande personskador uppkommit genom olyckshändelse av detta slag.

Det stämmer väl med utredningens allmänna ståndpunkt att även i detta läge söka förbättra de skadelidandes ersätt-

1 Av de tre största bolagen i de aktuella branscherna (byggherre- och entreprenöransvarsförsäkring) uppger ett att personskador förekommer i ringa utsträckning (ca 5 % av fallen); ett att det inte förekommit alls under de senaste åren; ett att de är "mycket få". Sakskador i branscherna sammanlagt sägs vara resp. ca 115 årligen, ca 25 årligen och något hundratal. Ett mindre bolag har ca tre sakskador årligen. - I övrigt har de bolag som besvarat vår rundfråga inte kunnat lämna uppgift om skadefrekvensen.

ningsmöjligheter. Man bör visserligen inte anse alla slag av sprängning som någon extraordinärt farlig verksamhet; när det gäller skador på närliggande byggnader, lär ofta grävning och schaktning utan användning av sprängämnen medföra minst lika stora risker. Men man kan inte komma ifrån att verksamheten sätter krafter i rörelse, som typiskt sett är svåra att helt kontrollera, och att skador i stor utsträckning drabbar utomstående, som inte har någon nytta av verksamheten och ofta har svårt att freda sig för risken. Det kan naturligtvis sägas att en förstärkning av byggnader på grannfastigheten eller liknande skyddsåtgärder kan hindra många skakningsskador. Men när ett hus byggs har man vanligen inte någon särskild anledning att räkna med framtida sprängningar i grannskapet; och förstärkningsåtgärder i efterhand kan ofta vara kostsamma och omständliga. Här bör också erinras om att sådana åtgärder till skydd mot grävningsskador och liknande inte ansetts åligga den skadade byggnadens ägare, även om han i vissa fall kan få svara för kostnaderna (se 3 kap. 3 § JB).[2] Vad angår skada genom sprängsten och liknande är det ännu tydligare att det ofta vore obilligt att lägga risken på den skadelidandes sida, vare sig det är fråga om person- eller sakskada.

Det synes alltså motiverat att i dessa fall skydda den skadelidande med stränga ersättningsregler. Lika litet som annars finns det anledning att lindra det strikta ansvar som fastighetsägaren enligt ML bär vid skador i omgivningen. Redan nu svarar ägaren av en fastighet, där sprängning bedrivs, för de allra flesta skador av denna typ, vare sig arbetet utförs av hans eget folk eller av en självständig medhjälpare. Undantag gäller bara vid helt tillfälliga störningar. Här liksom vid övriga skadetyper finns det starka skäl att ta bort detta undantag från ansvaret (se härom avsnitt 5.4); rundfrågan bland försäkringsbolagen visar klart, att undantaget inte ens vid sprängning - där det torde ha sin största betydelse i praktiken - brukar åberopas mer än i sällsynta fall.[3] En sådan reform skulle leda till att den skadelidande alltid kan kräva grannfastighetens ägare på ersättning för skakningsskador. Framgår det vidare på ett klarare sätt än tidigare av lagen, att skada genom sprängsten

2 Jfr NJA II 1972 s. 44.

3 De tre stora bolagen (omtalade i not 1) uppger att detta undantag tillämpas "sällan, uppskattningsvis ett par gånger om året", "praktiskt taget aldrig" respektive "knappast i praktiken". Av tre andra bolag uppgav två att det inte tillämpats alls, och ett att det sker "ytterst sällan".

ningsmöjligheter. Man bör visserligen inte anse alla slag av sprängning som någon extraordinärt farlig verksamhet; när det gäller skador på närliggande byggnader, lär ofta grävning och schaktning utan användning av sprängämnen medföra minst lika stora risker. Men man kan inte komma ifrån att verksamheten sätter krafter i rörelse, som typiskt sett är svåra att helt kontrollera, och att skador i stor utsträckning drabbar utomstående, som inte har någon nytta av verksamheten och ofta har svårt att freda sig för risken. Det kan naturligtvis sägas att en förstärkning av byggnader på grannfastigheten eller liknande skyddsåtgärder kan hindra många skakningsskador. Men när ett hus byggs har man vanligen inte någon särskild anledning att räkna med framtida sprängningar i grannskapet; och förstärkningsåtgärder i efterhand kan ofta vara kostsamma och omständliga. Här bör också erinras om att sådana åtgärder till skydd mot grävningsskador och liknande inte ansetts åligga den skadade byggnadens ägare, även om han i vissa fall kan få svara för kostnaderna (se 3 kap. 3 § JB).[2] Vad angår skada genom sprängsten och liknande är det ännu tydligare att det ofta vore obilligt att lägga risken på den skadelidandes sida, vare sig det är fråga om person- eller sakskada.

Det synes alltså motiverat att i dessa fall skydda den skadelidande med stränga ersättningsregler. Lika litet som annars finns det anledning att lindra det strikta ansvar som fastighetsägaren enligt ML bär vid skador i omgivningen. Redan nu svarar ägaren av en fastighet, där sprängning bedrivs, för de allra flesta skador av denna typ, vare sig arbetet utförs av hans eget folk eller av en självständig medhjälpare. Undantag gäller bara vid helt tillfälliga störningar. Här liksom vid övriga skadetyper finns det starka skäl att ta bort detta undantag från ansvaret (se härom avsnitt 5.4); rundfrågan bland försäkringsbolagen visar klart, att undantaget inte ens vid sprängning - där det torde ha sin största betydelse i praktiken - brukar åberopas mer än i sällsynta fall.[3] En sådan reform skulle leda till att den skadelidande alltid kan kräva grannfastighetens ägare på ersättning för skakningsskador. Framgår det vidare på ett klarare sätt än tidigare av lagen, att skada genom sprängsten

2 Jfr NJA II 1972 s. 44.

3 De tre stora bolagen (omtalade i not 1) uppger att detta undantag tillämpas "sällan, uppskattningsvis ett par gånger om året", "praktiskt taget aldrig" respektive "knappast i praktiken". Av tre andra bolag uppgav två att det inte tillämpats alls, och ett att det sker "ytterst sällan".

Enligt vad som utvecklats i det föregående (se avsnitt 5.2) föreslår vi att entreprenören svarar strikt för personskador, och om han utför arbete för en privatpersons räkning, också för sakskador. Men i andra fall skulle hans ansvar mot tredje man bero av vållande.

Över huvud taget försvårar det vårt utredningsarbete på denna punkt, att det är oklart hur ersättningsmöjligheterna faktiskt förhåller sig i sådana fall där ingen av parterna tecknar försäkring. Enligt försäkringsbolagens erfarenhet lär visserligen även mindre entreprenörer i regel ha försäkringsskydd; men man kan förmoda att åtskilliga mer eller mindre yrkeskunniga personer, som åtar sig tillfälliga sprängningsuppdrag på fritid eller spränger för egen räkning på en tomt eller lantgård, inte har någon ansvarsförsäkring som täcker denna risk.[5] Man får räkna med att här finns en inte obetydlig lucka i det allmänna skydd som en skadelidande har emot dessa skadetyper. - Också frekvensen av sådana skador som inte betalas av försäkring är oviss; utredningen har inte lyckats skaffa något belysande material trots förfrågningar hos olika myndigheter.[6]

Vad som nu har sagts tyder på att en försäkringsplikt skulle vara värdefull för de skadelidandes trygghet. Samtidigt måste medges att en sådan reform inte synes höra till de allra angelägnaste. Särskilt bör här påpekas den ringa frekvensen av personskador och det grundskydd de skadelidande i dessa fall får från socialförsäkring och ofta även från enskild, kollektiv eller individuell personförsäkring. Här tänker sig ju också utredningen att ett strikt ansvar skall gälla även för entreprenörernas del. I den mån personskador vållas genom brott - inbegripet oaktsamt vållande till personskada (3 kap. 8 § brottsbalken) - utgår vidare ersättning enligt brottsskadelagen (1978:413). Vad angår sakskador genom sprängning är en möjlighet att, som tidigare skedde, inkludera dem i ordinär brandförsäkring av fast och lös egendom.

Man kan då fråga, om några mera vägande skäl kan anföras mot en obligatorisk försäkring i dessa fall. Det bör redan här nämnas att det försäkringsalternativ som man då får räkna med är antingen en vanlig ansvarsförsäkring eller en lösning av trafikförsäkringens typ, där den skadelidande kan direkt vända sig mot försäkringsbolaget.

---

5 Enligt rundfrågan uppges av ett bolag att det har ca 1 600, ett annat ca 400, ett tredje ca 1 000, ett fjärde 567, ett femte "några få" entreprenörsansvarsförsäkringar som täcker sprängskador.

6 Resultatlösa kontakter har tagits med polismyndigheter, sprängämnesinspektionen och arbetarskyddsstyrelsen.

Till en början kan invändas mot ett obligatoriskt system att man därmed riskerar att skapa en administrativ kontrollapparat som lätt kan te sig överdimensionerad, när de skadelidandes intresse tycks vara så pass begränsat som i detta fall. Man kan här åter erinra om de direktiv som utredningen, liksom andra statliga utredningar, har fått om att ny lagstiftning inte bör medföra ökade kostnader för det allmänna. - Denna invändning är dock inte avgörande. Anses det nödvändigt, finns det ett relativt enkelt och billigt sätt att kontrollera att försäkringsplikten fullgjorts, nämligen att anknyta kontrollen till prövningen av byggnadslov (jfr 54 § byggnadsstadgan). Där inte byggnadslov fordras, torde man kunna reda sig utan en förhandskontroll. Ur denna synvinkel synes alltså en obligatorisk ordning mycket väl kunna accepteras.

En annan synpunkt, som också här bör beaktas vid regleringen av entreprenörernas förhållanden, är att man så litet som möjligt bör ingripa i den nuvarande ansvarsfördelningen mellan byggherre och entreprenör. Systemet synes f.n. fungera väl, och man bör som förut framhållits inte i onödan rubba förutsättningarna för entreprenadavtalet på någon väsentlig punkt. Här kan erinras om den betydelse försäkringsexpertisen vid vår hearing tillmätte frågan om förutsättningarna för entreprenörernas ansvar (se avsnitt 5.2). Den omfördelning av skaderiskerna, som ett mera omfattande försäkringssystem innebär, kan få viss betydelse i detta hänseende. - Omfördelningen är dock inte så genomgripande. Med en försäkring som täcker sprängningsskadorna gäller det ansvar som skall fördelas, frånsett vissa sällsynta fall av återkrav från försäkringsgivaren, bara skyldigheten att betala försäkringspremien. Avväger man försäkringsplikten på lämpligt sätt, borde den skyldigheten utan svårighet kunna tas med i beräkningen då vederlaget för entreprenaden skall bestämmas.

En invändning som framförts från entreprenörshåll är att en obligatorisk försäkring skulle minska aktsamheten särskilt bland byggherrarna. Man har betonat att deras planering nu ofta sker bl.a. med tanke på hotet att behöva utge skadestånd; de söker anpassa byggnadsmetod och byggandets omfattning så att de klarar sig utan försäkring eller försäkringspremierna blir låga, och de väljer entreprenörer med omsorg. Infördes en obligatorisk försäkring, skulle de enligt denna uppfattning inte vara lika angelägna att undvika skador. - Att en obligatorisk försäkring anses betänklig från preventionssynpunkt är inget nytt, men något stöd finns knappast för ett sådant antagande; i alla händelser torde försäkringens obligatoriska karaktär spela ringa roll i sammanhanget. Därmed är dock inte sagt att sådana betänkligheter skulle allde-

les sakna grund vare sig för byggherrarnas eller för entreprenörernas del i den mycket speciella situation som byggnadsentreprenaderna utgör. Det finns i varje fall anledning att utforma en eventuell försäkringslösning på sådant sätt att preventionen i största möjliga utsträckning kan upprätthållas - bl.a. genom regler om självrisk och om regressrätt vid mera allvarligt vållande.

Från entreprenörernas sida har vidare påpekats det problem de förutsedda eller åtminstone kalkylerade skadorna utgör. Om en sprängningsförsäkring skulle omfatta sådana vibrationsskador som ter sig nära nog oundvikliga vid ett byggnads- eller anläggningsarbete, måste kostnaderna bli mycket omfattande; skador av detta slag kan man i dag inte inkludera i en ansvarsförsäkring. - Det är givet att ett skydd för tredje man i detta läge inte får innebära att den som haft det avgörande ordet i fråga om arbetets planering, antingen det är byggherren eller entreprenören, definitivt går fri från ansvar; det vore olyckligt från både preventions- och kostnadssynpunkt. Också här torde man visserligen kunna i huvudsak lösa problemet genom regler om att det försäkringsbolag som betalat sådana oundvikliga skador till tredje man får återkräva ersättningen av den som bär ansvaret för den (se vidare avsnitt 9.2). Det kan emellertid inte bestridas att redan ett regressystem av detta slag kan medföra extra kostnader som fördyrar försäkringarna - hur mycket är svårt att säga.

Försäkringsexpertis inom utredningen har ytterligare utvecklat de praktiska avgränsningsfrågor som uppkommer vid en försäkring för sprängningsverksamhet. Skakningsskador av liknande slag som genom sprängning kan orsakas genom pålning och spontning, och det lär vara mycket svårt att i efterhand klargöra vad den egentliga orsaken har varit till skadan. Vill man undgå en mängd besvärliga gränsdragningsfall som kan bli dyra att utreda, skulle man alltså behöva inbegripa också andra skadetyper i försäkringen - kanske grävningsskador över huvud taget - med alla de komplikationer detta kan medföra.

Även om de invändningar som nu utvecklats var för sig inte ter sig som något avgörande hinder för ett system med obligatorisk försäkring, måste de anses tillsammantagna ha en ganska betydande tyngd. Om värdet ur de skadelidandes synvinkel är begränsat - och mycket talar för det - kan man fråga om en lagstadgad försäkring mot alla sorts sprängningsskador verkligen är värd alla de komplikationer den tycks medföra.

Här finns det skäl att påminna om den väsentliga skillnad som nämndes inledningsvis mellan å ena sidan vibrationsskador, å andra sidan skador som orsakas av lössprängda föremål (sprängstensskador). Det har redan sagts, att i regel bara den senare skadetypen drabbar personer och att både sak- och personskador av denna typ är särskilt svårförutsebara. Man kan vidare anta att de mindre sprängningsarbeten, där den skadelidandes skydd verkar särskilt svagt i nuvarande läge, framför allt förekommer på landsbygden; i glesbebyggelse är risken för dyra byggnadsskador genom vibrationer begränsad, men det ändå kan vara fara för skada genom sprängsten och liknande. - Dessutom är det tydligt, att de betänkligheter som framförts mot ett obligatoriskt system i särskild grad gällt vibrationsskadorna. Det är i synnerhet här som preventionssynpunkter gör sig gällande: i den mån skaderisken påverkar byggherrens planering av byggandet lär det främst vara risken för vibrationsskador som står i förgrunden, och de oundvikliga eller förutsebara skadorna torde också praktiskt taget alltid vara av detta slag. De förut berörda problemen angående gränsdragningen mellan sprängskador och andra skadetyper uppkommer tydligen enbart här. - Utesluts dessa skador, minskar vidare riskerna för att den speciella regleringen skulle väsentligt rubba förutsättningarna för entreprenadavtalet.

Det nu sagda leder till slutsatsen, att i den mån det kan finnas skäl att överväga en försäkringsplikt denna bör avse skador genom sprängsten och andra lössprängda föremål, men inte vibrationsskadorna. Dessa senare skulle liksom tidigare regleras endast genom skadeståndsbestämmelserna i den nya lagen. Hur lagreglerna här bör vara uppbyggda har redan behandlats (se avsnitt 5.2 och 5.3).

Man kan naturligtvis invända också mot en obligatorisk sprängskadeförsäkring med en så pass begränsad räckvidd som nu angivits, att den kan kosta mer besvär och pengar än tryggheten för de skadelidande är värd. Det är tydligt att frågan om försäkringsplikten även här ter sig diskutabel; vilken ståndpunkt man intar beror delvis på värderingar, hur mycket vikt som bör fästas vid ett fullständigt skydd i dessa situationer. Men under alla förhållanden har vi skäl att gå in på frågan, hur en eventuell försäkring mot dessa sprängningsrisker närmare skall utformas.

En särskild fråga är om inte försäkringsplikten i så fall också bör omfatta tillverkare av explosiva varor - kanske rentav också andra som hanterar dem t.ex. för lagring och transport. Även om man kan utgå från att i varje fall sprängämnesfabriker har sitt försäkringsskydd i ordning,

kunde det synas önskvärt att trygga eventuella skadelidandes ersättningsmöjligheter på samma sätt vid explosioner och liknande i deras verksamhet. Som nämnt föreslår vi en uttrycklig regel om strikt ansvar i sådana fall, när särskild explosionsfara föreligger (se avsnitt 5.3 ovan). Vi har dock inte funnit tillräckliga skäl till att överväga en obligatorisk försäkring i dessa verksamheter. Arbetstagare i företagen skyddas genom arbetsskade- och trygghetsförsäkring, och frekvensen av skador som drabbar utomstående synes obetydlig. Att föra in dessa grupper under försäkringsplikten skulle komplicera kontrollapparaten och riskbedömningen. Våra direktiv går inte heller ut på att utreda obligatorisk försäkring i dessa fall.

Av liknande skäl verkar det också obefogat att ta med transportör av explosiva varor under en sådan försäkring. Skador som kan tänkas inträffa under vägtransport lär oftast täckas av trafikförsäkringen (jfr avsnitt 2.7.1); explosionsskador i dessa sammanhang synes dessutom vara ytterligt sällsynta.[8]

En särskild fråga är om sprängningsförsäkring bör omfatta också sprängningar som är ett led i brottslig verksamhet, t.ex. i samband med sabotage eller inbrott. Ersättning enligt brottsskadelagen täcker i stort sett sådana skador som här framstår som mest angelägna från social synpunkt, nämligen personskador. Sakskador i samband med inbrott torde i stor utsträckning ersättas genom sedvanlig företags- eller hemförsäkring. Behovet av försäkringsskydd framstår alltså inte som särskilt stort i dessa fall, och det förefaller knappast rimligt att låta sprängarna som kollektiv svara för skador som på detta vis uppkommer genom brottsliga handlingar av personer utanför deras krets. Vi har funnit övervägande skäl tala mot att utsträcka en eventuell obligatorisk försäkring till dessa skadefall. Den bör endast omfatta sprängningsarbete i vanlig mening.

9.2 Konstruktionen av en eventuell försäkring

Närmast skall diskuteras den lämpliga utformningen av en obligatorisk försäkring, för den händelse det kan anses lämpligt att lagstifta härom. Till denna senare fråga återkommer vi i följande avsnitt (9.3).

---

8 Enligt uppgift från sprängämnesinspektionen inträffade den enda kända sprängningsolyckan vid transport under 1920-talet, f.ö. till följd av att ett vådaskott från en jägare träffade lasten.

Det enklaste systemet för en obligatorisk sprängskadeförsäkring vore att bara kombinera ett strikt ansvar för någondera av de berörda parterna - byggherrar eller entreprenörer - med en straffsanktionerad föreskrift, att de skall hålla ansvarsförsäkring som täcker denna skadeståndsskyldighet. En sådan ordning har emellertid sina luckor. Man kan trots straffansvaret inte utgå från att alla försäkrar sig; de optimistiska byggherrar eller sprängare som försummar detta kan misstänkas vara just de som har de sämsta resurserna att betala ersättning. När det gäller så allvarliga skaderisker som här diskuteras, bör den skadelidande tryggas på ett effektivare sätt. - Vid en vanlig ansvarsförsäkring kan inte heller skyddet för de skadelidande kombineras med en självrisk eller en regressrätt mot den försäkrade som tillvaratar preventionssynpunkter.[9]

Sådana skäl talar till en början för att en eventuell obligatorisk försäkring bör ge ett direkt skydd för de skadelidande, liksom trafikförsäkringen och - inom den frivilliga försäkringssektorn - trygghets-, patient- och läkemedelsförsäkringarna. Vid sprängskador av det aktuella slaget skulle alltså den skadelidande alltid kunna kräva ersättning av ett försäkringsbolag, som sedan under vissa förhållanden får rikta återkrav mot någon av de berörda parterna. Vill man effektivt tillgodose tredje mans trygghet, är detta uppenbarligen den lämpligaste vägen. Vad som kan vålla tvekan är emellertid om man skall gå vidare och anknyta till det ganska komplicerade regelsystem som trafikskadelagen (TL) innebär.

Det är här särskilt två drag hos trafikskadereglerna som bör uppmärksammas. När trafikförsäkring saknas, svarar alla trafikförsäkringsanstalterna genom trafikförsäkringsföreningen solidariskt för skadan (16 och 30 §§ TL), något som skapar garantier för att ersättning utgår. Vidare är trafikförsäkringsplikten kombinerad med en skyldighet för sådan anstalt att meddela försäkring (5 §).

Med tanke just på risken att mindre sprängningar utförs av insolventa och föga kvalificerade personer är det tydligt att en regel av det förra slaget - om solidariskt ansvar för försäkringsbolagen - skulle ha stort värde i sammanhanget. Ett sådant ansvar kan få betydelse också om någon gång det förekommer sprängningar av anonyma personer.

---

9 Vid vissa speciella ansvarsförsäkringar - för revisorer och mäklare - förekommer det att försäkringsbolagen betalar skadan fullt ut t.o.m. vid uppsåt hos den försäkrade men sedan har full regressrätt mot denne. Denna konstruktion stämmer emellertid illa med försäkringens karaktär av ansvarsförsäkring.

Mera tveksamt kan synas om man också bör införa en skyldighet att meddela sprängskadeförsäkring, i så fall närmast för de försäkringsbolag som har koncession för ansvarsförsäkring. Det kan antas att bolagen ändå är beredda att försäkra alla seriösa sprängningsföretag; de som inte kan få försäkring skulle kunna anses så pass olämpliga att de bör avstå från att spränga. Vi har emellertid funnit det mindre rimligt att låta ett företag vara beroende av försäkringsbolagens godtycke, när det gäller en avgörande förutsättning för dess verksamhet - allra helst om försäkringsplikten skulle vara straffsanktionerad. Man kan befara att vissa småföretagare som vägras försäkring ändå skulle fortsätta sin sprängningsverksamhet i förhoppning att allt skall gå bra. Det lär vidare bli praktiskt svårt för försäkringsbolagen att utöva en kontroll över att bara lämpliga personer får försäkring; även om de har rätt att vägra, når man ändå knappast någon sanering av sprängarbranschen. Övervägande skäl talar alltså för att också en regel av samma typ som 5 § TL bör gälla vid sprängskadeförsäkring. - Av betydelse för vår ståndpunkt är upplysningar från försäkringshåll, att ett poolsystem för det solidariska ansvaret torde vara möjligt att konstruera utan några större kostnader och att inte heller en skyldighet att medddela sprängskadeförsäkring bör ställa till några nämnvärda praktiska svårigheter för försäkringsbolagen.

På dessa punkter kan alltså TL:s system vara en viss förebild för reglerna om sprängskadeförsäkring. Mera tveksam är frågan om bestämmelserna i TL om återkravsrätt kan överföras till det nu aktuella området. Här medger TL regress huvudsakligen vid uppsåt och grov vårdslöshet hos skadevållaren (20 §), varjämte försäkringsanstalten har rätt att förbehålla sig återkrav mot försäkringstagarna beträffande viss självrisk (upp till 1/10 av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring; se närmare 21 §). Förhållandena vid sprängningar är emellertid på flera sätt särpräglade, och det går inte att utan vidare bygga på reglerna om trafikskador.

Innan man går in på dessa problem är det nödvändigt att ta ställning till frågan vem en eventuell försäkringsplikt skall åligga. Man kan tänka sig att ansvaret för dess fullgörande läggs antingen på byggherren eller på entreprenören. Som förut antytts (se avsnitt 9.1) kan det vara naturligt att anknyta kontrollen att försäkring finns till byggnadslovsprövningen; man använder sig då av en redan befintlig myndighetsorganisation, vars uppgift bara utvidgas till att konstatera att bevis om försäkring finns bland handlingarna. Eftersom byggherren under alla förhållanden svarar för att byggnadslov finns, kunde det verka naturligt att anse honom böra ta försäkring. Från

entreprenörshåll har också denna lösning förordats. Å andra sidan har bl.a. försäkringsexpertis inom utredningen funnit lämpligast att låta försäkringen tecknas av sprängningsföretaget.[10]

Det är tydligt att förhållandena här kan variera avsevärt. Ibland låter en privatperson utföra sprängningar, och det kan då vara praktiskt att entreprenören tar på sig besväret att teckna försäkring. Vid större byggnadsföretag ligger det däremot nära till hands att byggherren också åtar sig ansvaret för detta. Premien beräknas emellertid f.n. olika beroende på vem som tecknar försäkring. Är det byggherren avser försäkringen endast ett speciellt projekt; man tar hänsyn till det aktuella arbetets omfattning och skaderiskerna i det konkreta fallet. Vid entreprenörsförsäkring blir däremot verksamhetens art och omfattning avgörande, vanligen utan någon prövning av risken vid de enskilda sprängningsföretagen.

Vad som diskuteras är nu en försäkring mot vissa risker genom sprängsten och liknande, inte mot vibrationsskadorna. Det är naturligt att i varje fall någon av parterna i entreprenadavtalet försäkrar sig också mot denna senare risk - liksom mot andra ansvarsrisker - genom frivillig försäkring, och det förefaller mest praktiskt att den obligatoriska försäkringen tas samtidigt, som ett komplement till den frivilliga. Det sagda skulle kunna tyda på att man bör lämna parterna frihet att bestämma, vem av dem som skall teckna försäkring. Emellertid skulle som redan framhållits en obligatorisk sprängskadeförsäkring få störst betydelse i små förhållanden, där det inte är lika närliggande för fastighetsägaren att ta särskild försäkring med tanke på de förestående arbetena. Här torde det också vara av värde att försäkringsbolagen kan bedöma, vem det är som spränger, och bl.a. genom särskilda föreskrifter om självrisk söka upprätthålla preventionen i särskilda fall där detta verkar nödvändigt. När försäkringsplikten eftersatts, bör den som företagit sprängningarna normalt bära huvudansvaret, exempelvis när det gäller återkrav från försäkringsanstalterna. Vad som nu sagts talar för att under alla förhållanden sprängaren bör ha ansvaret för att det finns försäkring. En annan sak är att han bör kunna avtala med den för vilken sprängningen utförs att denne ombesörjer försäkringen. Man får räkna med att vid åtskilliga entreprenadförhållanden, där byggherren tar särskild frivillig försäkring mot sitt ansvar, sådant avtal skulle träffas. Vidare

10 Bland försäkringsbolagen synes däremot meningarna delade på denna punkt, att döma av svaren på rundfrågan.

bör även byggherren ha en straffsanktionerad skyldighet att se till att inte med hans vetskap sprängning sker utan att försäkring har tecknats.

I samband med att försäkring avtalas bör försäkringsbolaget också ha möjlighet att avtala om självrisk för försäkringstagaren, antingen denne är byggherre eller entreprenör. Vad gäller regressrätt i övrigt finns knappast anledning att inskränka rätten på det sätt som skett i 20 § TL. Att kanalisera risken till någondera av parterna i entreprenadavtalet verkar omotiverat. I stället bör preventionssynpunkter vara avgörande. Här kan man få viss vägledning av en del resonemang i skadeståndskommitténs betänkande (SOU 1975:103) Skadestånd VI - Försäkringsgivares regressrätt m.m.. Man kan inte gärna vara så sträng att man tillåter återkrav vid varje tillfällig oaktsamhet som medfört skada, utan det naturliga är att ta sikte på mera medveten och varaktig vårdslöshet, där verkligen risken för återkrav kan tänkas spela en roll.[11] Enligt Skadestånd VI skulle man vid de flesta verksamheter tillåta regress - utom vid uppsåt och grov vårdslöshet - mot den som i offentlig eller yrkesmässig verksamhet begagnat arbetsmetoder eller materiel med oförsvarliga, för arbetsledningen kända brister som orsakat skadan; just vid sprängning skulle dock oinskränkt regressrätt föreligga.[12]

Det verkar befogat att vid den diskuterade sprängskadeförsäkringen medge regress mot byggherre och entreprenör, om denne vållat skadan genom sådan arbetsmetod eller planering av verksamheten som medfört uppenbara risker för omgivningen. I planering inbegrips då förvaring av sprängämnen. Sådana krav bör kunna riktas också mot försäkringstagarna och överstiga eventuellt självriskbelopp. I dessa fall bör inte försäkringen fungera som någon sorts ansvarsförsäkring som skydd mot ersättningsskyldighet. I allmänhet blir det väl entreprenören som blir ansvarig för sitt sätt att utföra arbetet, men man kan också tänka sig att regresskrav riktas mot en byggherre, vilken genom sin planläggning av bygget utsätter omgivningen för betydande faror genom att inte ta hänsyn till det kommande sprängningsarbetet. Regressanspråket bör emellertid inskränkas till att avse den som på angivet sätt varit vållande till skadan - inte den som bara ansvarar för annans vållande. I fråga om krav mot arbetstagare bör här som i andra skadeståndsrättsliga sammanhang 4:1 SkL tillämpas, vilket ofta torde medföra att skadeståndskravet i varje fall sätts ned.

11 Jfr SOU 1975:103 s. 85 ff.
12 Se 5:8 SkL enligt förslaget.

Man kan fråga, i vilken utsträckning bolagens möjlighet att förbehålla sig återkrav för självrisk bör begränsas. Enligt den tvingande bestämmelsen i 21 § 2 st. TL är 1/10 av basbeloppet maximum för krav mot fysisk person. Det finns dock knappast samma anledning att skydda byggherre eller sprängningsföretag som tecknat försäkringen mot återkrav från bolagets sida. En regel av TL:s typ skulle här närmast fylla funktionen att skydda privatpersoner som vill företa markarbeten på sin fastighet mot att obetänksamt åta sig en stor självrisk för att få låg premie. Ett visst skydd mot obilliga avtal av detta slag ger dock 36 § avtalslagen, och att ytterligare begränsa avtalsfriheten just i dessa försäkringsförhållanden ter sig inte särskilt angeläget. Bolagen bör alltså ha fria möjligheter att förbehålla sig återkrav mot sprängningsföretag eller, då byggherre tecknar försäkringen, mot denne. Självrisk kan på detta sätt avtalas upp till 100 %. Beträffande regressen utöver självrisken mot försäkringstagaren bör däremot en inskränkning ske enligt det nyss sagda.

Försäkringen bör gälla upp till visst maximibelopp. Man kan ha delade meningar om hur högt belopp som här är erforderligt. Vi föreslår ett belopp motsvarande 100 gånger basbeloppet för allmän försäkring vid varje skadehändelse.

Den nu angivna lösningen innebär att normalt byggherren och entreprenören blir ansvariga bara för betalning av premien; i ganska sällsynta fall skulle de dock kunna råka ut för ett fullt regressansvar. När sprängning sker utan att vederbörlig sprängskadeförsäkring tecknats, skall som sagt samtliga försäkringsbolag som meddelar ansvarsförsäkring ersätta skadan ur en gemensam pool. Vad som utgivits skall sedan kunna återkrävas av den som i det enskilda fallet skulle ha tecknat försäkring.

Här uppkommer frågan, hur ansvaret slutligen skall fördelas mellan byggherren och entreprenören. Samma fråga blir aktuell, om någon av dem får utge ersättning till försäkringsbolaget på grund av återkrav för självrisk eller med stöd av den särskilda regressregeln. Det finns all anledning att ge parterna i entreprenadavtalet frihet att fördela risken sinsemellan. För den händelse de inte avtalat om detta, bör det gälla en dispositiv regel om fördelning efter skälighet, i enlighet med allmänna skadeståndsrättsliga principer. (Jfr avsnitt 8.1).

Vissa undantag från försäkringen synes motiverade. Försäkringen skulle syfta till att trygga ersättningen till tredje man, och det är naturligt att inte någon av parterna i entreprenadavtalet eller deras folk blir

skyddad på detta vis; såvitt gäller personskada, får arbetsskade- och trygghetsförsäkring anses ge tillräckligt skydd åt de anställda, och vid skada på byggherrens egendom torde sedvanlig entreprenörsförsäkring ge ersättning i tillräcklig utsträckning. På samma sätt som de anställda torde andra som arbetar på samma plats vara skyddade. I övrigt bör alla personskador täckas. Hur avgränsningen närmare bör ske i fråga om sakskador kan synas tveksamt. Mot nyttjanderättshavare på fastigheten finns väl ofta ett kontraktsmässigt ansvar för fastighetsägaren, vilket inte hindrar att ett försäkringsskydd kan vara önskvärt även i detta sammanhang. Däremot verkar det rimligt att undanta sakskador som drabbar sidoentreprenörer och andra företagare som samtidigt utför arbete på samma arbetsplats. Utredningen har valt denna gränsdragning, trots att begreppet arbetsplats i särskilda fall kan medföra problem.

Försäkringsplikt bör inte åvila staten som byggherre, vare sig sprängningen utförs i egen regi eller genom anlitad entreprenör. I det senare fallet kan man utgå från att statens myndigheter i lämplig utsträckning förbehåller sig rätt till återkrav mot entreprenören för att tillgodose preventionssynpunkter.

9.3 Bör en obligatorisk försäkring införas?

Här har redovisats huvuddragen i det försäkringssystem som vi funnit lämpligast i dessa fall. Frågan blir då om det har så stora fördelar framför en lösning inom skadeståndsrättens ram, att det bör förordas.

Till förmån för en sprängskadeförsäkring talar sammanfattningsvis, att den skadelidande skulle garanteras ersättning i de situationer där det inte går att finna någon skadeståndsansvarig som kan betala skadan, och att försäkringsordningen inte behöver bli särskilt krånglig och svårhanterlig. Å andra sidan står det klart, att de vanligaste och ekonomiskt viktigaste skadorna - vibrationsskadorna - svårligen kan tas med i försäkringssystemet. Skadefrekvensen är relativt liten för övriga sprängskador; särskilt personskador är ganska sällsynta. Den skadeståndsrättsliga lösning vi förordat i annat sammanhang (se avsnitten 5.2-4) synes vara fullt tillräcklig för att tillgodose de skadelidandes intressen i de allra flesta fall. Den innebär bl.a. att fastighetsägaren skulle svara strikt för alla sprängskador och att vid sidan av honom entreprenören skulle bära samma ansvar vid sprängningar för privatpersoners räkning, vid särskilt farliga sprängningar i övrigt och dessutom alltid vid personskador. Kravet på omsorg hos sprängaren ställs högt, och i de allra flesta återstående fall torde vållande kunna konstateras på entreprenörens sida. Dess-

utom kan man räkna med att de skadelidande i stor utsträckning kompenseras på annat sätt än genom skadestånd - genom socialförsäkring, privat försäkring eller brottsskadeersättning. De sprängskador av betydelse, som skulle stanna på den skadelidande, torde bli så få att det är tvivelaktigt om de motiverar att man inför ett nytt obligatoriskt försäkringssystem. Även om man gör sitt bästa för att förenkla systemet är det tydligt att administrationen inte blir så billig; också för det allmänna kan vissa merkostnader uppkomma.

En tänkbar möjlighet vore naturligtvis att föreskriva den enklare ordningen, att alla sprängare vid äventyr av straffansvar skall hålla ansvarsförsäkring; någon motsvarighet till TL:s regler skulle då inte gälla. Detta framstår dock som en halvmesyr; som förut framhållits, ger systemet inte tredje man något tillräckligt skydd. Skall man alls införa en försäkringsplikt med åtföljande komplikationer, bör den i alla händelser vara förenad med effektiva garantier för de skadelidande.

Vid en avvägning av för- och nackdelar anser vi oss inte i första hand böra rekommendera en obligatorisk sprängskadeförsäkring; man skulle här inskränka sig till en skadeståndsrättslig lösning. För den händelse denna ter sig otillfredsställande bör det emellertid finnas möjlighet att införa en försäkringsordning. Vi har därför ansett oss också böra utarbeta ett ganska detaljerat förslag till lag om sprängskadeförsäkring jämte motiv, vilket kan läggas till grund för en sådan reform. (Se bilaga.) Förslaget följer de riktlinjer som här har angetts.

10 PRESKRIPTION AV SKADESTÅND FÖR MILJÖSKADOR

10.1 Allmän bakgrund

Som framgår av redogörelsen för gällande rätt (se avsnitt 2.10) föreskriver preskriptionslagen (1981:130) en tioårig preskriptionstid för utomobligatoriska skadeståndskrav i allmänhet (2 §, jfr 3 §). Enligt lagtexten räknas tiden från fordringens tillkomst, men i motiven sägs att fristens utgångspunkt är den skadegörande handlingen.[1] Uttalandet stämmer mindre väl med lagtexten när det gäller fall då skadan uppstått först en tid efter den skadegörande handlingen - innan någon skada föreligger, har det uppenbarligen inte heller uppkommit någon fordran i vanlig mening. Traditionellt har man emellertid beräknat fristen på detta vis; den liknande regeln i 1 § första stycket 1862 års preskriptionsförordning tolkades på samma sätt.[2]

I vissa fall kan denna tolkning leda till resultat som från den skadelidandes synpunkt ter sig obilliga.[3] Skaderisken vid exempelvis föroreningar kan vara latent en längre tid utan att leda till några fysiska förändringar på person eller egendom. Om preskriptionstiden räknas från den skadegörande handlingen, kan fordringen tänkas vara preskriberad redan innan skadan uppkommit. I andra fall kanske den skadelidande inte märker den skadliga förändringen förrän långt efter det denna börjat - något ganska praktiskt vid sådana smygande skador som vissa sjukdomar, genetiska skador och miljöförändringar. Regeln ger däremot ett gott skydd för ett skadegörande företag, som under alla förhållanden kan känna sig tryggt mot krav sedan viss tid förflutit efter ett missöde eller sedan en misstänkt verksamhet upphört. På liknande sätt gynnas för övrigt skadegöraren i en del andra situationer, t.ex. vid skada på grund av farliga produkter - där exempelvis förgiftningsskador kan inträda först så småningom - och bristfälliga anordningar i en lokal eller på ett område; felet i en produkt eller i en anordning kan naturligtvis bestå lång tid innan det orsakar någon skada.

Redan genom 1976 års proposition (1976/77:5) med förslag till preskriptionslag m.m. gjordes ett försök att refor-

---

1 Se prop. 1979/80:119 s. 39.
2 Se bl.a. Winroth, Om skadestånd, 2 uppl. s. 340 f, Karlgren, Skadeståndsrätt (1972) s. 208 och från rättspraxis särskilt NJA 1899 s. 414.
3 Förhållandet har betonats i åtskilliga skrifter från arbetstagarorganisationer m.fl. som från justitiedepartementet överlämnats till utredningen.

mera preskriptionsreglerna. Såvitt här har intresse föreslogs följande. Huvudregeln skulle vara att fordran preskriberades tre år efter den dag då den tidigast kunnat göras gällande (2 § första stycket). Om borgenären hade giltig ursäkt för att inte avbryta preskriptionen i tid på grund av att han saknade kännedom om sin fordran eller om vem som var gäldenär, på grund av att gäldenären inte kunde anträffas eller av annan anledning, skulle fordran dock preskriberas tidigast ett år efter den dag sådan omständighet inte längre förelåg; förlängning på dessa grunder kunde inte ske med mer än sammanlagt tio år (3 §). Skadeståndsfordran preskriberades dock under alla förhållanden 30 år efter det den skadegörande handlingen vidtagits (eller, vid skadeorsakande underlåtenhet, efter det åtgärd senast borde ha vidtagits), om inte preskriptionsavbrott dessförinnan skedde (5 §). Preskription skulle avbrytas genom erkännande av gäldenären eller domstolsförfarande, inte redan genom utomrättsligt krav. - Resultatet blev att skadeståndskrav på grund av bl.a. miljöskador kunde preskriberas redan tre år efter den skadegörande handlingen, om skadan uppkom omedelbart och då kunde konstateras. Å andra sidan kunde preskriptionstiden förlängas ända upp till 30 år efter den skadegörande handlingen bl.a. vid sådana sena skador som här har berörts. I lagrådsremissen argumenterade fördragande statsrådet huvudsakligen för att en sådan yttersta tidsgräns borde uppställas, trots att det låg närmare till hands att en skadevållare fick bära även skador av detta slag; han framhöll därvid bl.a. att vid t.ex. produkt- och miljöskador skadeeffekter kunde uppstå mycket sent, samtidigt som deras orsak kunde klarläggas, och att det var orimligt att den som företagit en viss handling skulle kunna utsättas för krav hur långt som helst efter denna. Den yttersta tidsgränsen borde av hänsyn till den skadelidande vara väl tilltagen. - Lagrådet föreslog i stället en femtonårsgräns bl.a. med tanke på svårigheten att teckna försäkring mot ansvar för sena skador, men i propositionen vidhöll statsrådet sin ståndpunkt.[4] Att lagförslaget senare avslogs av riksdagen berodde på andra orsaker än regeln om skadeståndspreskription, som inte spelade någon roll i diskussionen om förslaget.

I den nya preskriptionslagen behölls som sagt de äldre reglerna om skadeståndspreskription. Man förutsatte emellertid att frågan om särregler för vissa områden, där det typiskt sett förelåg risk för fördröjda skador, t.ex. produkt- och miljöskador, skulle tas upp i samband med lagstiftning på området.[5] - I miljöskadeutredningens

4 Prop. 1976/77:5 s. 136, 245 och 256 f.
5 Prop 1979/80:119 s. 49.

uppdrag ingår också att pröva om särskilda preskriptionsregler bör gälla för vissa typer av miljöskador.

10.2 Utredningens ståndpunkt

Enligt utredningens mening talar goda skäl för en förlängning av preskriptionsfristen i varje fall vid vissa slag av miljöskador - vatten-, luft- och markföroreningar. Här kan det typiskt sett dröja länge innan skadeverkningarna visar sig. Samtidigt har möjligheterna ökat att med tillräcklig grad av sannolikhet fastslå att en viss förorening verkligen varit orsak till en skada. Just i dessa fall ger preskriptionsreglerna därför upphov till problem, något som redan visat sig i en del tvister om skador i arbetsförhållanden. Åtminstone vid luftföroreningar kan det vara fråga om allvarliga personskador, vilka dessutom är av sådan art att de inte omfattas av ordinär olyckfallsförsäkring. I allmänhet är orsaken kemisk inverkan av något slag, men det kan också bli fråga om effekter av annat slag - bl.a. när inandade partiklar orsakar asbestos eller silikos. Det finns ett påtagligt behov av att skydda de skadelidande bättre i dessa fall, när de verkligen lyckas skaffa fram tillräcklig bevisning om ett orsakssammanhang. Ansvaret drabbar här i regel företag som kan väntas ha sitt skydd genom ansvarsförsäkring i ordning. Att en skadegörande verksamhet skulle komma undan ansvaret för sina föroreningar redan på den grund att det dröjt tio år innan skadeverkningarna klart visat sig, skulle utgöra ett markant avsteg från de tankegångar som ligger bakom utredningens reformförslag i övrigt. För allmänheten torde en sådan konsekvens ofta förefalla stötande.

Det kan framhållas att preskriptionsregeln vid arbetsskadeförsäkring, som det är närliggande att jämföra med, är konstruerad på ett annat vis; ersättning för skada kan här utgå trots att lång tid förflutit sedan skadan orsakades (se 6 kap. 7 § lagen om arbetsskadeförsäkring). Här kan också nämnas den trettioåriga preskriptionstid, räknad från dagen för olyckan, som enligt 32 § atomansvarighetslagen gäller för krav mot staten i anledning av sena atomskador.

Det sagda innebär naturligtvis inte att man får bortse från företagens trygghetsintresse i sammanhanget. För närvarande är vissa ansvarsförsäkringar för företagen konstruerade så att de täcker skador som inträffar under försäkringstiden, medan andra inbegriper skador för vilka krav framställts under samma tid. Efter en betydande förlängning av preskriptionsfristen finns det viss risk för att försäkringsbolagen skulle bli ännu ovilligare att försäkra ansvaret för andra skador än dem som inträffar

under försäkringstiden. - Emellertid är möjligheterna att teckna försäkring mot risken för småningom inträdande miljöskador numera betydligt bättre än tidigare. Och bevissvårigheterna lär också med de regler vi föreslår i betänkandet (se särskilt avsnitt 7) vara så pass stora att man inte kan vänta sig några alltför ingripande konsekvenser av ändringen; den kan bli av betydelse i vissa särskilda fall, men någon nämnvärd ökning av ersättningskraven kan man knappast räkna med. Ett effektivt skydd vid sena skador torde man bara kunna uppnå genom ett obligatoriskt försäkrings- eller fondsystem (se vidare avsnitt 12).

Motsvarande starka skäl för förlängning kan knappast konstateras utanför föroreningsskadornas område. Övriga typer av miljöskador kan i allmänhet genast konstateras, eller också märker man - som vid buller och skakningar - i vart fall att det är fråga om en allvarlig störning som kan ha skadliga verkningar. Situationen skiljer sig här knappast från vad som brukar vara vanligt vid andra skadefall. Frånsett det rent rättstekniska argumentet, att det är enklast med samma preskriptionstid för alla skadefall som går in under den nya lagstiftningen, är det svårt att finna några tillräckligt vägande skäl att förlänga preskriptionstiden för miljöskador i allmänhet. Det är bara vid mera smygande skadeverkningar genom kemiska ämnen och liknande som en förlängning förefaller angelägen.

Å andra sidan kan ungefär liknande problem uppkomma också vid andra skador än miljöskador, när orsaken är gifter och kemiska ämnen av annat slag med mera långsam effekt. Exempel ger skador i arbetet, i den mån de alltjämt ger upphov till skadeståndskrav, och andra skadefall på grund av farliga produkter. Inte sällan kan det vara oklart, om en produkt kan antas ha orsakat en skada genom förorening eller på annat sätt. Om preskriptionsreglerna ändras på miljöskadornas område, kan det verka inkonsekvent och ibland stötande att en skadelidande, som skadas av samma ämne i annat sammanhang, skulle vara sämre ställd i fråga om preskription. En sådan olikhet synes visserligen gälla i fråga om ansvarets förutsättningar: den som förgiftas av ett ämne som släppts ut i luften kan göra gällande företagets strikta ansvar, men - såvitt framgår av rättspraxis - inte den som förgiftas av samma ämne genom att använda företagets produkter. Denna olikhet, som f.ö. skulle delvis försvinna om ett framlagt kommittéförslag angående produktansvaret antas[6], motiverar dock knappast en skillnad också i fråga om preskription.

6 Se SOU 1979:79.

Vad som nu anförts talar för att man bör förlänga preskriptionstiden bara vid vissa miljöskador, nämligen dem som orsakas av vatten-, luft- och markförorening, men samtidigt ta med också skador som annars orsakats genom kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan (jfr 1 § första stycket 1 lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor). Därigenom kommer regeln visserligen att omfatta en del skadefall som inte beror på en sådan långsam och svårmärkbar påverkan som här har diskuterats. Det förefaller emellertid svårt att finna någon annan sakligt tillfredsställande och någorlunda klar gränsdragning för preskriptionsbestämmelsen, och utsträckningen till vissa mera hastigt inträdande skador torde knappast få någon praktisk betydelse. - En regel av denna mera generella räckvidd hör knappast hemma inom speciallagstiftningen utan bör tas upp i preskriptionslagen.

Vad som nu har sagts avser i första hand personskada. Det är framför allt här som en förlängd preskriptionstid ter sig rimlig och angelägen från social synpunkt. Vid sakskada lär problemet ha mindre betydelse, bl.a. eftersom möjligheten vanligen är större att efter relativt kort tid konstatera förändringar av ekonomisk betydelse på egendomen. Enligt vår mening finns det inte tillräckliga skäl att låta den längre preskriptionen omfatta också dessa skador. Vad ren förmögenhetsskada angår, torde det vara opraktiskt att ett skadeståndskrav skulle framställas många år efter det den ekonomiska förlusten uppkommit. Redan bevissvårigheter gör en talan svår att föra i sådana fall. Vi har alltså funnit den utsträckta preskriptionstiden böra gälla endast skadestånd för personskada.

Frågan blir då hur en preskriptionsregel av detta slag närmare bör utformas. Det naturliga kunde synas vara, att tioårsperioden för preskription i den nu aktuella fallen räknades från den tidpunkt då skadan, och därmed också skadeståndsfordringen, har uppkommit. Detta är dock inte alldeles tillfredsställande: vid mycket sena skador skulle skadeståndshotet kunna hänga över ett företag hur länge som helst. En sådan regel bör därför i varje fall - liksom enligt förslaget i 1976 års proposition - kompletteras med en maximitid, räknad från den skadegörande handlingen. Härtill kommer emellertid att en regel med denna konstruktion inte är alldeles klar.Man kan vänta sig åtskilliga tvister om den tidpunkt, då sjukliga eller skadliga förändringar nått en sådan omfattning att man har skäl att tala om en skada i vanlig mening.

Av sådana skäl kan det förefalla rimligt att i stället föreskriva en väl tilltagen frist, nämligen från tiden för den skadegörande handlingen. Det kan visserligen ge

en skadelidande en till synes omotiverad förmån, när han känner till skadan men ändå av någon anledning under lång tid - kanske betydligt mer än tio år - underlåter att framställa sina krav. Emellertid lär detta knappast vara praktiskt. Genom att den speciella preskriptionsbestämmelsen inskränks till skador på grund av föroreningar eller annars kemisk och fysikalisk-kemisk inverkan, minskar ytterligare antalet fall där den kan få stötande konsekvenser. Det måste vidare bli ytterligt sällan som dessa skadeståndsanspråk kommer att framställas mot privatpersoner. Enligt utredningens uppfattning väger alltså de sakliga betänkligheterna mot den nu diskuterade lösningen ganska lätt. - Inte heller torde man för produktansvarets del kunna invända, att enligt det nämnda kommittéförslaget en avvikande preskriptionsregel har föreslagits i överensstämmelse med ett europeiskt konventionsförslag (se SOU 1979:79, 8 § i lagtexten). Det är inte något ovanligt att ett sådant strikt ansvar som betänkandet går ut på preskriberas snabbare än det vanliga ansvaret för vållande. (Jfr om liknande förkortning av frister vid strikt ansvar t.ex. 10 § järnvägsansvarighetslagen och 6 § luftfartsansvarighetslagen.)

Det återstår att ta ställning till frågan om preskriptionstidens längd. Eftersom det är mycket sällsynt att skadeståndskrav framställs på grund av sådana sena skador som här diskuteras, saknas det material för att bedöma vilka konsekvenser olika preskriptionsregler kan få. Någon närmare ledning ger knappast utländska erfarenheter. Det avgörande blir väsentligen en värdering, hur tungt den skadelidandes intressen väger i förhållande till den ansvariges trygghet. Den långa preskriptionsfristen enligt 1976 års proposition utsattes för kritik, fast det var endast undantagsvis som fristen i verkligheten skulle ha blivit så lång. Enligt den lösning som nu diskuteras kommer en och samma preskriptionstid att gälla, oavsett om den skadelidande i det enskilda fallet redan på ett tidigt stadium hade kännedom om alla fakta av betydelse för hans krav. Detta talar för en kortare frist. Å andra sidan medför inskränkningen till skada orsakad av kemisk och liknande inverkan att åtskilliga skadefall faller bort där en lång preskriptionstid kunnat te sig mindre rimlig. Utredningen har stannat för en preskriptionstid på 25 år från den skadegörande handlingen, men man kan anföra skäl för både en längre och en kortare tidsfrist.

Den nya fristen bör, liksom reglerna i preskriptionslagen i övrigt,[7] tillämpas också på äldre skadeståndsford-

7 Se övergångsbestämmelserna 199 och prop. 1979/80:119 s. 85 f. Jfr även prop. 1976/77:5 s. 195 f.

ringar, om de inte är preskriberade när lagstiftningen träder i kraft. I annat fall skulle det dröja tio år innan reformen alls får betydelse och tjugofem år innan den får full effekt.

Det får antas att en så pass kraftigt förlängd preskriptionstid får viss inverkan på premien för sådana ansvarsförsäkringar som täcker miljö- och produktskador. Hur stor effekten kan bli är svårt att beräkna. De uppgifter vi fått om frekvensen av sena skador tyder i alla händelser på att det bara blir fråga om en måttlig belastning på företagen, vilken enligt vår mening mer än väl uppvägs av regelns fördelar från social synpunkt.

11 PROCESSUELLA FRÅGOR M.M.

11.1 Forumfrågor

I ett tidigare avsnitt (2.9) har redogjorts för gällande forumregler och för de problem dessa föranleder. Bestämmelsen, att skadeståndstalan på grund av ML måste väckas vid fastighetsdomstol i motsats till skadeståndstalan på annan grund, medför praktiska svårigheter och kan ibland leda till föga rimliga resultat, t.ex. när underinstansen befinnes ha varit obehörig att pröva saken och dess dom därför måste undanröjas. I vårt uppdrag ingår bl.a. att föreslå en lämplig lösning av frågan om behörig domstol vid skadeståndstalan av det slag vi behandlar.

Rättegångsutredningen (Ju 1977:06) har enligt sina tilläggsdirektiv i uppdrag att se över vissa frågor som har intresse också för vår bedömning. Det är emellertid svårt att redan nu förutsäga vad detta arbete kan tänkas leda fram till, och de principiella resonemangen bör föras med utgångspunkt i gällande rätt. Rättegångsutredningens kommande förslag bör kunna få återverka på den lag vi föreslår på samma sätt som exempelvis på ML eller expropriationslagen.

Genom de förslag till materiella regler vi lämnar får forumproblemen betydligt mindre omfattning än nu; i de allra flesta praktiska fall blir skadeståndsfrågan att bedöma enligt den föreslagna lagen. Det är dock tänkbart att den skadelidande i vissa fall har intresse av att alternativt åberopa andra skadeståndsregler, närmast oskrivna regler om strikt ansvar för farlig verksamhet eller principer om skadeståndsansvar i kontraktsförhållanden. Vidare är det nödvändigt att beakta de närliggande rättsområden som trots allt kan få aktualitet i samband med mål om skadestånd. Sålunda har förslagets regler om skada genom grävning och liknande arbete ett samband med de kvarvarande bestämmelserna i 3 kap. JB; den som för talan om ersättning enligt 3 § i förslaget kan samtidigt vilja yrka att skyddsåtgärder enligt 3 kap. 3 § JB skall vidtas för att undvika ytterligare skada. På motsvarande sätt kan man tänka sig att den som yrkar ersättning för t.ex. skada genom luftföroreningar vill begära att försiktighetsmått vidtas. Sådan talan skall även efter förslagets genomförande bedömas enligt ML. De berörda exempeln belyser forumproblematiken: talan enligt JB förs vid allmän domstol medan talan enligt ML förs vid fastighetsdomstol.

Enligt vår mening är den lämpligaste lösningen att utforma forumreglerna på sådant sätt att den som för talan

om ersättning enligt den föreslagna lagen inför samma domstol kan begära t.ex. att försiktighetsmått vidtas enligt ML eller att åtgärd enligt JB skall vidtas. I så fall bör han också ha rätt att alternativt föra talan om skadestånd på annan grund än lagen vid domstolen i fråga.

Det skall här framhållas att kompetensfördelningen mellan allmän domstol och vattendomstol och mellan allmän domstol och arbetsdomstol inte är lika stel som den mellan allmän domstol och fastighetsdomstol. Vattendomstolen har att handlägga vattenmål enligt vattenlagen (1918:523). Enligt 11 kap. 20 och 22 §§ får emellertid vattendomstol även ta upp mål som inte är ansökningsmål eller stämningsmål enligt vattenlagen men som rör ett ämne som behandlas i den lagen, om invändning inte görs mot domstolens behörighet eller vattendomstolen finner att talan har avsevärd betydelse för vattenförhållandena. Tas talan upp räknas målet som vattenmål. Motsvarande bestämmelser föreslås i den nya vattenlagen.[1] Ytterligare är att märka, att andra yrkanden som har samband med talan i vattenmål kan bedömas i målet (13:17); som exempel nämns bl.a. fråga om ersättning på grund av buller eller sprängningsskador i samband med byggnadsåtgärder för vattenföretaget.[2] En motsvarande regel finns i 5:3 expropriationslagen.[3] Vad beträffar arbetstvister gäller enligt 1 kap. 1 § andra stycket lagen (1974:371) om rättegång i arbetstvister att gemensamt med arbetstvist får handläggas även annan tvist mellan samma eller olika parter om rätten med hänsyn till utredningen och övriga omständigheter finner sådan handläggning lämplig. Rätten kan åter särskilja målen när det finns skäl därtill. Här skall slutligen nämnas att hyresrättsutredningen föreslår att en motsvarande regel införs med avseende på hyrestvisterna.[4]

Man kan med viss anknytning till dessa förebilder i den föreslagna lagen införa en regel om konkurrerande fora: käranden skulle ha valrätt mellan olika domstolar. Detta skulle innebära att käranden vid sidan av allmänt forum i tvistemål (10 kap.1 § RB), forum delicti (10 kap. 8 §) och fastighetsforum (10 kap. 10 §, jfr 10 kap. 11 § 3 p) skulle få välja fastighetsdomstol när målet synes lämpligen böra handläggas av sådan domstol (a). Han skulle då

1 Prop 1981/82:130 13 kap. 16 § i lagförslaget.
2 Prop 1981/82:130 a. 522 f.
3 Jfr härom Bouvin-Hedman-Stark, Expropriationslagen, s.190 f.
4 SOU 1981:77 1 kap. 1 § i förslaget till hyresprocesslag och s. 289.

kunna välja detta alternativ, om målets tekniska svårigheter är påtagliga eller han samtidigt vill yrka inlösen av fastigheten eller förbud mot en miljöfarlig verksamhet, men annars föra talan vid allmän domstol. Lämpligen kunde man komplettera en sådan regel om talerätt med en bestämmelse liknande 5 kap. 3 § expropriationslagen för att möjliggöra att talan på annan grund (t.ex. JB) handläggs samtidigt. - En annan möjlighet (b) är att rätten att föra talan vid fastighetsdomstol görs beroende av att svaranden inte framställer invändning mot detta. Då kan käranden emellertid inte lita på att alla tvistefrågor som avser en miljöfarlig verksamhet avgörs i ett sammanhang; svaranden skulle kunna fördröja handläggningen genom att framtvinga att skadeståndsfrågan tas upp för sig vid allmän domstol. - Ännu ett alternativ (c) är att man visserligen i princip ger käranden valrätt men samtidigt föreskriver, att allmän domstol kan flytta över målet till fastighetsdomstol om teknisk sakkunskap är väsentlig för dess avgörande. Värdet av att man på detta sätt kan styra över målet till en lämplig domstol lär dock vara begränsat, eftersom i komplicerade mål käranden normalt anlitar juridiskt biträde, som kan väntas väcka talan vid den mest kompetenta domstolen. Därtill kommer att ibland käranden torde framställa yrkanden på alternativ grund - t.ex JB - också när teknisk sakkunskap skulle vara av värde.

Enligt vår mening är alternativet som ger käranden valrätt (a) lämpligast av de regler som nu har berörts. Det finns emellertid ännu en tänkbar forumregel (d). Man skulle kunna föreskriva, att skadeståndstalan skall föras vid fastighetsdomstol men att därvid får framställas yrkanden också på annan grund än den aktuella lagen. I så fall kan man vara säker på att fastighetsrättslig expertis deltar. Detta alternativ ansluter nära till gällande rätt men innebär en smidigare lösning.

Här har argumenten för forumregeln i 34 § ML visst intresse. I förarbetena till miljöskyddslagen diskuterades valet av lämplig domstol närmare. Departementschefen framhöll där att de allmänna domstolarna har sämre förutsättning att pröva ersättningsfrågor m.m. än t.ex. vattendomstolarna av det skälet att de saknar tekniker. Han påpekade också att de allmänna underrätternas domkretsar i regel är för små med hänsyn till att vatten- och luftföroreningar kan ha vidsträckta verkningsområden. I stället borde domstolsprövningen enligt miljöskyddslagen läggas på de ungefär samtidigt föreslagna fastighetsdomstolarna. Dessa skulle ju pröva även bl.a. expropriationsmål. Genom att till en domstol föra samman olika grupper av mål som i huvudsak eller till stor del inrymmer likartade värderingsfrågor skulle man vinna ökad enhetlighet

i tillämpningen av värderingsprinciper. Slutligen framhölls att i ersättningsdelen erfarenhet av och sakkunskap i fastighets- och skadevärdering träder i förgrunden. Men det kunde också bli fråga om att klarlägga rent tekniska förhållanden och förlopp, t.ex. att utröna orsakssammanhang mellan vissa drift- eller reningsåtgärder och föroreningsskador. Ännu starkare kunde rent tekniska synpunkter göra sig gällande i mål angående skyddsanordningar, ändringar i driftsätt och andra åtgärder för att motverka föroreningar eller störningar av annat slag. Förekomsten av nämndemän i fastighetsdomstol motiverades med att ortskännedom kan ha värde bl.a. för markvärdering och att det starka inslaget av allmänintressen gör det särskilt motiverat att i jordmål ha lekmän i domstolen.[5]

En något avvikande inställning framträdde, när man i lagstiftningssammanhang övervägde att till fastighetsdomstolarnas kompetensområde överföra bl.a. tvister om grannelagsförhållanden. Föredragande statsrådet ansåg då att man borde visa återhållsamhet när det gällde att koncentrera mål till särskilda domstolar. Vidare var det angeläget att i görligaste mån undvika gränsdragningsproblem. Fastighetsdomstolen gjordes därför inte till exklusivt forum i dessa mål.[6]

De synpunkter som anfördes i förarbetena till ML går knappast att utan vidare överföra på det nu aktuella området, som endast rör skadestånd. Med den vida tillämpning som skadeståndsreglerna i vårt förslag skulle få kan man fråga om teknisk sakkunskap så ofta är viktig; många gånger är det väl så värdefullt att domstolen har den vana vid den juridiska bedömningen av krångliga skadeståndsfrågor som man snarare kan vänta sig av vanliga domstolsjurister. Där teknisk bedömning får väsentlig betydelse, finns det möjlighet att som i andra mål höra sakkunniga. Detta kunde tala för att käranden här skulle få välja den domstol som med hänsyn till målets karaktär är mest lämpad att avgöra det (alternativ a). Att ge en sådan valrätt skulle stämma väl med de allmänna strävandena att bättre tillgodose de skadelidandes rätt på det aktuella området. Å andra sidan talar för alternativet med fastighetsdomstol som exklusivt forum (d), att man därigenom skulle vinna anslutning till vad som gäller i expropriationsmål, vilket med hänsyn till de likartade problem som inte sällan skall bedömas är av betydelse. I många fall medför intrång av expropriationsföretag skada som helt motsvarar den som ersätts enligt ML, och ett

5 NJA II 1969 s. 470.
6 Prop. 1971:106 s. 118.

ledande rättsfall om miljöskada rör rentav tillämpning av expropriationslagstiftning (NJA 1977 s. 424). Om man genom forumregeln koncentrerar miljöskademålen till fastighetsdomstol vinner man också att sådana mål blir något mera frekventa vid de domstolar som har att handlägga dem.

Vi har funnit valet av forumregler ganska tveksamt. I nuvarande läge kan det emellertid synas lämpligast att, i avvaktan på en definitiv lösning av de aktuella frågorna, anknyta så nära som möjligt till gällande rätt samtidigt som man undanröjer de mest framträdande olägenheterna med ML:s regel. Det innebär att man bör välja alternativ d. I den nya lagen bör alltså anges att talan enligt lagen skall föras vid fastighetsdomstol; denna skall dock ha möjlighet att därvid pröva rätt till skadestånd även på annan grund (t.ex. SkL) samt att ta upp också annat yrkande som har samband med skadeståndsyrkandet, exempelvis om skyddsåtgärd.

En sådan ordning får vissa följder i vad gäller domens rättskraft. Enligt 17 kap. 11 § RB har en meddelad dom rättskraft, sedan tiden för talan mot domen utgått, såvitt därigenom avgjorts den sak varom talan väckts. Detta innebär bl.a. att fråga som avgjorts genom domen inte får tas upp till prövning på nytt. När, såsom nu är fallet, gränserna mellan fastighetsdomstolens och den allmänna domstolens kompetens är fasta, kan rättskraften inte sträcka sig längre än till gränserna för domstolens sakliga behörighet.[7] Den som vid fastighetsdomstol för talan om skadestånd på grund av sprängning under åberopande av ML kan alltså, om hans talan ogillas, i stället föra talan vid allmän domstol under påstående t.ex. att skadeståndsskyldighet föreligger därför att sprängningen varit att anse som farlig verksamhet. Denna möjlighet föreligger även om käranden, felaktigt, inför fastighetsdomstolen alternativt åberopat grunden att sprängningen utgjort farlig verksamhet. Situationen blir emellertid annorlunda om fastighetsdomstolen, som utredningen föreslår, ges möjlighet att pröva även talan på annan grund än den föreslagna miljöskadelagen. Vanliga rättskraftsregler (17 kap. 11 §RB) kan tillämpas när käranden åberopat också en annan grund eller när i målet prövats en kvittningsinvändning från svaranden. Mera tveksamt är vad som skall gälla, om käranden underlåter att anföra

7 Per Henrik Lindblom, Processhinder (1974) s. 127 ff.,särskilt s. 131 not 3. Jfr också NJA 1977 s. 618, där föredragande revisionssekreterarens betänkande innehåller en sammanfattning av olika uppfattningar och hänvisning till litteraturen.

en grund i fastighetsdomstolen. I stället för att i första hand yrka ersättning enligt den föreslagna lagen och alternativt göra gällande att skadeståndsskyldighet föreligger enligt SkL åberopar han exempelvis ingen annan grund än den föreslagna miljöskadelagen. Sannolikt får i ett sådant fall rättskraften anses träffa alla de grunder som käranden kunde ha framställt i fastighetsdomstolen. Detta medför att om i det nyss anförda exemplet kärandens yrkande om skadestånd enligt miljöskyddslagen ogillats han saknar möjlighet att i allmän domstol yrka skadestånd på den grund som kunnat åberopas alternativt. - Enligt utredningens uppfattning utgör inte konsekvenserna i rättskraftsfrågan något vägande skäl mot den valda lösningen; deras praktiska betydelse torde i alla händelser bli ringa.

11.2 Utrednings- och rättegångskostnader i mål om miljöskador

Justitieutskottet har med instämmande av riksdagen understrukit, att reglerna om rättshjälp och rättegångskostnader i mål om miljöskador får anses mindre tillfredsställande från den skadelidandes synpunkt (se avsnitt 1.1). Vad särskilt angår rättshjälpen har man framför allt tagit sikte på den skadelidandes situation då han innan någon rättegång inletts söker skaffa fram utredning angående förutsättningar för en skadeståndstalan. Det har i olika motioner framhållits, att han härvid ofta behöver omfattande och dyrbara vetenskapliga utredningar, och att det kan vara svårt att skaffa medel för dem med det nuvarande systemet. Sålunda har enligt 25 § rättshjälpslagen (1972:429) den skadelidandes biträde rätt att besluta endast om utredningar av mindre omfattning, vilket enligt 23 § rättshjälpsförordningen (1979:938) innebär att de inte får beräknas kosta mer än ett halvt basbelopp. Dyrare utredningar får beslutas av rättshjälpsnämnd, och enligt uppgift skulle nämnderna härvid ofta vara restriktiva.

Det stämmer väl med miljöskadeutredningens allmänna inställning att man skulle underlätta för den skadelidande att i situationer av det aktuella slaget komma till sin rätt. Särskilt när det gäller bevisning om orsakssammanhang kan mycket komplicerade och svårbedömda frågor uppstå, vilka inte gärna kan bedömas av den skadelidande och hans ombud utan sakkunnig hjälp. Ett halvt basbelopp torde ibland te sig alldeles otillräckligt för att skaffa sådan utredning om ett samband mellan en miljöfarlig verksamhet och en skada att man kan bedöma utsikterna i en process. Av avgörande betydelse blir alltså rättshjälpsnämndernas inställning. Denna synes i någon mån variera på olika håll - det har hänt att ganska dyrbara

undersökningar godtagits, när de förefallit välmotiverade - men enligt vår mening kan det vara naturligt om man visar återhållsamhet med lagstiftningens nuvarande utformning.

Så långt kunde goda skäl tala för att utredningen skulle föreslå ändringar i rättshjälpslagen som förstärker den skadelidandes rättsskydd i mål om miljöskador. Från andra synpunkter kan dock en sådan reform förefalla i någon mån diskutabel. Till en början skulle behovet att underlätta en sakkunnigutredning inte bli lika stort om vårt lagförslag genomförs. Den bevisregel som föreslås (se avsnitt 7.2) markerar att bevisskyldigheten skall lindras just i fråga om orsakssammanhanget, och den är därför ägnad att minska kravet på den utredning den skadelidande måste förebringa, också när det gäller det utomprocessuella skedet. Även i övrigt stärker de materiella reglerna i lagförslaget den skadelidandes ställning, bl.a. genom att han i större utsträckning än nu kan berättigas till skadestånd utan att behöva styrka vållande på motsidan. - Det kan vidare framhållas att en isolerad reform för miljöskadornas del kan te sig föga lämplig, särskilt med tanke på rättegångsutredningens pågående arbete. Likartade problem uppkommer i andra skadeståndsmål, t.ex. om produktskador eller fel i en uppförd fastighet. Även här kan en dyrbar sakkunnigutredning vara nödvändig för att klarlägga orsakssammanhanget. Det vore inkonsekvent att särreglera just tvisterna om miljöskador; men inför man å andra sidan en mera generell regel om rättshjälp i skadeståndsärenden, kunde detta med visst fog anses föregripa rättegångsutredningens ställningstagande bl.a. i fråga om bevis- och rättegångskostnadsregler. Här bör även framhållas de direktiv som rättshjälpskommittén (Ju 1982:01) har fått om att utreda besparingsmöjligheterna på området (se 1983 års kommittéberättelse del II s. 54).

Av vikt är naturligtvis också de besparingsdirektiv miljöskadeutredningen fått. Att utvidga den enskildes rätt till rättshjälp i de dyrbara processer som här avses stämmer inte särskilt väl vare sig med dessa direktiv eller med den inställning som framträder i 1981 års ändringar i rättshjälpslagen (jfr prop. 1981/82:28 och JuU 1981/82:19).[8]

Utredningen har kommit till resultatet, att dessa invändningar visserligen motiverar försiktighet i fråga om möjliga reformer men att man ändå inte kan underlåta varje försök att stärka den skadelidandes ställning. Just vid

8 Se även förslagen i DsJu 1982:2.

skadeståndstvister av den aktuella typen har det tydligen ansetts rimligt att utöka förmånerna av rättshjälp, trots de allmänna skäl som kan anföras för sparsamhet.

Det framstår i alla händelser som väsentligt, att myndigheterna har kontroll över det allmännas uppgifter för sakkunnigutredningar i dessa mål, och det förefaller därför mindre lämpligt att - som föreslogs i 1982 års riksdagsmotion - man utvidgar biträdets kompetens att besluta om utredningen. I stället bör i lagtexten markeras att rättshjälpsnämnderna vid prövningen, om utomprocessuell utredning av tekniskt eller medicinskt slag skall beslutas i skadeståndstvister, har rätt att visa en viss generositet. Man bör ta särskild hänsyn till om tvisten är av väsentlig betydelse för sökanden - det rör sig alltså om en skada, som i förhållande till hans villkor har betydande storlek - och om tvisten inte kan bedömas utan medverkan av sakkunnig. Utredningen måste alltså te sig nödvändig med hänsyn till sakens beskaffenhet. Däremot behöver det inte framgå av det material som finns tillgängligt i nämnden att utredningen kan väntas leda till ett positivt resultat. - Självfallet bör inte utredning beviljas, om sökandens påståenden ter sig mindre sannolika med hänsyn till sin innebörd eller på grundval av materialet.

En bestämmelse av angivet slag har enligt lagförslaget tagits in som ett nytt andra stycke i 25 § rättshjälpslagen.

I och för sig kunde det synas önskvärt, att den skadelidandes ställning stärktes också när det gäller rättegångskostnaderna sedan skadeståndstalan väckts. Utgången kan vara mycket svår att förutse i mål av den komplicerade natur som här kommer i fråga. Man kan därför överväga att i miljöskadelagen ta in en liknande regel som nu förekommer bl.a. i 139 § byggnadslagen och i 36 § naturvårdslagen: även när ersättningsyrkandet ogillas skulle domstolen kunna förordna, att var part skall bära sin egen rättegångskostnad eller rentav att motparten åtminstone delvis skall ersätta den skadelidandes kostnad.[9] Det är dock tveksamt, om en sådan lagändring skulle ha enbart gynnsamma effekter; den kan uppmuntra till processer också i situationer där en uppgörelse i godo ter sig naturlig. Och framför allt kan invändas, att rättegångsutredningens arbete bör avvaktas innan man i en särskild

9 Se om de åberopade bestämmelserna prop. 1972:111 bil. 3 s. 528 och 538.

typ av tvistemål inför en specialregel av detta slag. Utöver ändringen i rättshjälpslagen anser vi oss därför inte böra föreslå någon ny bestämmelse om kostnaderna i miljöskadetvister.

11.3 Nedsättning av ersättning och ställande av säkerhet

I JB och ML finns regler om nedsättning av ersättning hos länsstyrelsen (se avsnitt 2.2.1 och 2.3). Reglerna är inte överensstämmande. Enligt JB är huvudregeln att all ersättning som utgår med stöd av 3 kap. skall nedsättas hos länsstyrelsen. Motsvarande gäller däremot enligt 35 § ML bara då det är fråga om ersättning för framtida skada som bestäms att utgå på en gång. I ML finns också en bestämmelse som skyddar inteckningshavarna mot att fastighetsägaren godtar en överenskommelse om alltför låg ersättning. Reglerna om nedsättning i de båda lagarna avser alltså typiskt sett två olika situationer såtillvida som ersättningen enligt JB avser skador som skall repareras, medan motsatsen normalt är fallet när ersättning utgår för framtida skada på fastigheten.

Vid JB:s tillkomst uttalade sig lagrådet kritiskt om den i 3 kap. 6 § intagna regeln om nedsättning. Föreskrifter härom brukade enligt lagrådet inte finnas när det är fråga om skada av sådan art att den skall repareras och när följdaktligen fastighetsägaren kan ha behov av ersättning för att få medel till reparationen. Vidare framhölls också, att när det är fråga om bestående och betydande skador kan inteckningshavaren beredas visst skydd genom rätten att kräva betalning utan att fordringen är förfallen enligt 6 kap. 6 § JB. Lagrådet fann dock inte tillräckliga skäl föreligga att bestämt avstyrka regeln om nedsättning.[10]

Såvitt framgår av en förfrågan till fyra länsstyrelser[11] och kontakter med försäkringsmän förekommer nedsättning enligt 3 kap. 6 § JB knappast alls. I och för sig gäller bestämmelsen också ersättning för intrång, men inte heller där torde den ha praktisk betydelse. Nedsättningsskyldigheten framstår som en onödig komplikation av regelsystemet. Bestämmelsen bör utan olägenhet kunna upphävas i samband med den reform av skadeståndsreglerna som vi nu föreslår.

---

10 Prop. 1970:20 A s. 206 f.

11 Enligt en förfrågan riktad till länsstyrelserna i Malmöhus län, Göteborgs- och Bohus län, Stockholms län och Västernorrlands län har under åren 1977--1981, såvitt handläggarna kan erinra sig, inte någon nedsättning enligt 3 kap. 6 § JB skett.

Inte heller den i 35 § ML upptagna nedsättningsregeln tycks användas i nämnvärd utsträckning.[12] Detta förhållande talar i och för sig för att någon motsvarande regel om nedsättning inte behövs i den miljöskadelag vi föreslår skall införas, men det kan också bero på att ersättning för framtida skada är sällsynt. Vissa skäl kan åberopas till stöd för att man här skall ha kvar en regel om nedsättning. Regeln i 35 § ML avser fall där skadan minskar fastighetens värde utan att ersättningen typiskt sett behöver tas i anspråk för reparationer på fastigheten. Vidare finns ungefär motsvarande nedsättningsregler i expropriationslagen och vattenlagen. Vi anser det därför trots allt motiverat att ta med en regel om nedsättning av ersättningen i den nya lagen. Någon anledning att göra regeln mera omfattande än den nuvarande 35 § ML föreligger inte.

I 35 § andra stycket ML finns en regel som skall skydda fordringsägare med panträtt i fastigheten mot förlust till följd av att ersättningen genom överenskommelse bestäms alltför lågt. En motsvarande regel föreslås bli införd i den nya vattenlagen (16 kap. 19 §)[13]. Vi anser att ML:s regel bör överföras till den nya miljöskadelagen.

I JB - men inte i ML - finns vissa regler om ställande av säkerhet för skada eller intrång. Rätt att kräva säkerhet föreligger enligt 3 kap. 3 § andra stycket och 5 § JB 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 grävarens verksamhet. Det förefaller rimligt att den som drabbas av skadan i dessa fall har möjlighet att säkerställa sin rätt till ersättning. Trots att synbarligen även de i JB uppställda möjligheterna att begära att säkerhet ställs blir använda mycket litet i praktiken[14] bör de enligt vår uppfattning få finnas kvar. Någon anledning att flytta reglerna till den nya miljöskadelagen finns knappast; reglerna har ett minst lika nära samband med bestämmelserna om ersättning för intrång som med skadeståndsreglerna.

---

12 Enligt länsstyrelsen i Stockholms län förekommer sådan nedsättning sparsamt, t.ex. en gång år 1981. Enligt de andra länsstyrelserna hade nedsättning enligt 35 § ML inte förekommit under åren 1977-1981.

13 Se prop. 1981/82:130 s. 592.

14 Under åren 1977-1981 har säkerhet ställts fem gånger Malmöhus län, kanske någon eller några gånger i Stockholms län, aldrig i Göteborgs- och Bohus län och Västernorrlands län.

Sammanfattningsvis föreslår vi alltså följande. JB:s regler om ställande av säkerhet för skada och intrång i vissa fall får finnas kvar oförändrade. Den i 3 kap. 6 § JB intagna regeln bör däremot upphöra att gälla. I ML görs den förändringen att 35 § upphävs. Samma regler som nu finns i 35 § ML införs emellertid i en särskild paragraf i den nya miljöskadelagen.

12 FÖRSÄKRINGS- OCH FONDLÖSNINGAR VID FÖRORENINGSSKADOR; NÅGRA SYNPUNKTER

12.1 Bör ett särskilt ersättningssystem införas vid miljöskador?

Som framhållits i det föregående (se avsnitt 7.1), är skadeståndsrättens ersättningsregler knappast tillräckliga för att tillgodose de skadelidandes ersättningsbehov vid miljöskador, hur stränga regler som än utformas på området. Vid en skadeståndsrättslig lagstiftning kan man inte komma ifrån kravet på att åtminstone sannolikhet skall föreligga för ett orsakssamband mellan miljöfarlig verksamhet och skada (jfr avsnitt 7.1); ett avsteg skulle bryta mot en grundläggande princip, som gäller både hos oss och i jämförliga länder åtminstone utanför kontraktsförhållanden. Att uppluckra principen mer än vi här har föreslagit anser vi knappast kunna komma i fråga inom ramen för en skadeståndsrättslig reglering.

Många gånger kommer det emellertid att förbli oklart, varifrån en skadlig förorening härrör. När skada uppkommer först så småningom och visar sig sent - främst vid föroreningar av olika slag - finns det vidare risk att den skadegörande verksamheten har upphört, när skadeståndskrav blir aktuella. Skadeståndsanspråket kan därtill vara preskriberat, om också denna möjlighet får mindre betydelse ifall preskriptionstiden utsträcks så pass långt som föreslagits i det föregående (se avsnitt 9.2). När skador uppkommer genom mindre utsläpp från en mängd förorenare, kan det i praktiken vara ogörligt eller i vart fall alltför krångligt att få kompensation skadeståndsvägen; varje enskild skadegörare svarar bara för en obetydlig delskada (se härom avsnitt 7.2). Över huvud taget kan ett skadeståndskrav, hur klara regler man än försöker formulera, ta lång tid att utreda när det rör så invecklade sammanhang som här ofta är fallet. Och dessutom får man självfallet, här som annars, räkna med att en enskild skadeståndsskyldig saknar medel att betala skadorna. - Problemen är inte speciella för miljöskador; också i andra fall, som då det gäller trafikskador eller skador genom brott, har svårigheten att få ut skadestånd från anonyma eller medellösa skadevållare aktualiserats. Just i dessa fall har en särskild ersättningslagstiftning ansetts motiverad (TL; brottsskadelagen). Miljöriskerna är emellertid särpräglade bl.a. genom sin svåröverskådliga och ofta smygande karaktär.

Dessa brister i de miljörättsliga skadeståndsreglerna är naturliga och svårfrånkomliga i en ordning som bygger på traditionella skadeståndsrättsliga principer. Vad som nu har sagts kan emellertid tala för att man även här borde

försöka skapa ett särskilt ersättningssystem - en obligatorisk försäkring eller en fond till de skadelidandes skydd. Framför allt då det gäller person- och egendomsskador på grund av föroreningar och liknande miljöstörningar förefaller det angeläget att trygga deras ersättningskrav på detta vis - betydligt mera angeläget än vid sprängskador, där skadegöraren brukar vara känd och skadan vanligen framträder omedelbart (jfr avsnitt 9.2). När ren förmögenhetsskada uppkommer i dessa sammanhang, ter sig däremot det skadeståndsrättsliga systemet inte lika otillfredsställande. Det kan framhållas, att när man kan konstatera en förmögenhetsförlust utan samband med fysisk skada det vanligen också går att fastställa vilken miljöfarlig verksamhet som är upphovet; problemet med anonyma skadegörare blir alltså inte aktuellt.

Ett tänkbart sätt att trygga möjligheterna till ersättning i en del av dessa fall skulle naturligtvis vara att helt enkelt låta staten garantera att den skadelidande får ut det skadestånd vartill han är berättigad, liksom i viss utsträckning gäller enligt atomansvarighetslagen (se 28-35 §§). En sådan ordning innebär emellertid att kostnaden läggs på skattebetalarna, inte på de miljöfarliga verksamheterna, och den har därför inte intresse i detta sammanhang. Vad som här skall diskuteras är system, vilka samtidigt tillförsäkrar den skadelidande kompensation och fördelar risken på ett rimligt sätt på just de verksamheter som ger upphov till miljöskador.

Det kan naturligtvis sägas att något större behov av en särskild ersättningsordning ännu inte har framträtt. Man kan vidare vänta att möjligheterna att spåra olika föroreningskällor ökar; den skadelidande lär i framtiden kunna kräva skadestånd även i situationer där han i dag står utan utsikt till kompensation. Också kontrollen över olika farliga processer inom industrin har skärpts. Det vore dock förhastat att av sådana skäl avstå från att diskutera reformer på området. På senare år har man upptäckt skadliga egenskaper hos mängder av produkter och ämnen som tidigare ansetts ofarliga. Särskilt har detta skett inom arbetslivet, men något liknande kan befaras också i fråga om den yttre miljön. Trots miljöskyddsmyndigheternas insatser får man allvarligt räkna med möjligheten att med tiden skadefrekvensen kommer att öka på vissa områden och att angelägna ersättningsbehov uppkommer som inte kan tillgodoses på traditionellt

sätt.[1] Då är det för sent att börja utreda, hur sådana skadelidande som inte kan få ersättning inom skadeståndsrättens ram lämpligen bör tillgodoses. Man bör i god tid överväga hur sådana problem bör lösas.

Också andra argument kan åberopas för en speciell lösning av angivet slag. Endast genom ett ersättningssystem som finansieras av de förorenande verksamheterna kan man åstadkomma att det verkligen blir dessa som betalar för skadorna - även när det inte kan klarläggas, om en viss skada orsakats av en viss förorenare. Denna ordning stämmer bäst med principen att förorenaren skall svara för kostnaderna för sin förorening ("pollutor pays principle"). Vidare kan försäkringspremier eller avgifter till en fond anpassas direkt efter verksamhetens farlighet, t.ex. efter skadligheten av utsläppta ämnen och utsläppens storlek. Sådana slumpmässiga förhållanden som möjligheten att konstatera ett orsakssamband mellan utsläppet och en skada spelar då inte någon roll, inte heller de skadelidandes större eller mindre aktivitet när det gäller att kräva gottgörelse. På detta vis kan man alltså nå en fördelning av risken som för de flesta måste framstå som rimlig och rättvis. Om storleken av premien eller avgiften beror av en förorenings miljöfarlighet kan detta också bidraga till att styra verksamheternas produktion i en miljövänlig riktning. Företagen måste anstränga sig att använda så oskadliga tillverkningsmetoder som möjligt och förbättra sin reningsteknik, och en företagare kan inte kalkylera med att undgå att betala skador som hans utsläpp medför, i förhoppning att skadornas upphov inte kan identifieras. Att ett avgiftssystem på detta vis kan utgöra ett värdefullt komplement till ML:s kontrollsystem i övrigt har ofta framhållits i svensk diskussion på senare år, fast man vanligen inte särskilt betonat möjligheten att använda avgifterna för att kompensera de skadelidande.[2] De avgifter som nu utgår enligt ML har inte någon sådan ersättande funktion. - Slutligen bör understrykas att en särskild ersättningsordning, om den konstrueras på lämpligt sätt, kan utgöra en snabbare och billigare metod att kompensera den skadelidande än att hänvisa honom till en ofta kostsam och långdragen skadeståndsprocess.

---

1 Jfr om dessa frågor t.ex. SOU 1978:43, avsnitt 2; SOU 1981:1 bl.a. s. 36 ff, 92 ff; socialstyrelsens rapport Cancerrisk och miljöfaktorer, särskilt s. 67 ff; A.M. Bolander, Mortality, Statistics in Sweden and the Neighbouring Countries; Medical Aspects of Mortality Statistics (1980) s. 47 f; Lummert-Thiem a.a. s. 30 f. - Problemen behandlas av miljö- och naturresursutredningen.
2 Se bl.a. SOU 1978:43 s. 297 ff.

Teoretiskt finns det alltså mycket som talar för reformer i denna riktning. Samtidigt har ersättningssystem av detta slag sina givna nackdelar. Utom de praktiska svårigheterna att genomföra ett rättvist och effektivt bidragssystem av det diskuterade slaget kan framhållas, att systemet med nödvändighet torde kräva en omfattande administrativ apparat, vilket bl.a. står i strid med utredningens allmänna sparsamhetsdirektiv. Dessutom samlas medel på försäkrings- eller fondsidan på ett sätt som i varje fall kan tänkas bli politiskt kontroversiellt.

Som tidigare framhållits (se avsnitt 4.1), torde det ligga inom ramen för utredningsuppdraget att ta upp den principiella frågan om försäkrings- och fondlösningar av detta slag, även om det inte är vår sak att lägga fram något förslag till lagstiftning i frågan. Av kostnadsskäl har vi inte ansett oss kunna närmare studera utländska försäkrings- och fondsystem; för att man skall få en korrekt bild av hur de fungerar, torde fordras undersökningar på ort och ställe, och då de flesta system av denna typ är ganska nya är det i alla händelser svårt att dra några säkra slutsatser om vilka lösningar som i praktiken kan vara genomförbara för Sveriges del. Under sådana förhållanden skulle det inte ha varit rimligt att nu lägga ned tid och pengar på sådana studier. Förhållandet blir ett annat för en utredning som får mera konkreta direktiv på området.

Ett särskilt skäl att här ta upp frågor av detta slag till diskussion är den skiss till återställningsfond som miljöskyddsutredningen överväger att lägga fram (jfr om utredningens förslag i övrigt avsnitt 6.6). Denna fond skulle användas till att bekosta återställning av skadade mark- och vattenområden, när inte kostnaden kan täckas på annat vis, och finansieras genom avgifter på olika verksamheter. Det är naturligt att ställa frågan om inte något liknande kan visa sig möjligt på det närliggande område som vår utredning behandlar.

I det följande skall behandlas fördelar och nackdelar med olika tänkbara modeller för ett ersättningssystem, varvid utredningen begränsar sig väsentligen till de juridiska aspekterna. Att diskutera de olika lösningarna från nationalekonomisk synpunkt kan inte ske i detta sammanhang; delvis blir det fråga om politiska ställningstaganden som inte ankommer på oss.

Diskussionen tar sikte på ersättning endast för fysiska skador av olika slag - inte för ren förmögenhetsskada eller för lidande. Reglerna kan tänkas omfatta alla skador på grund av föroreningar eller föroreningsskador av vissa orsaker. Det finns inte skäl att i denna diskussion, som

enbart rör olika modeller för ett särskilt ersättningssystem, gå in på tänkbara avgränsningar i detta avseende. Allmänt kan sägas, att det naturligtvis är möjligt att avgränsa systemet så att det exempelvis endast rör skador genom utsläpp av vissa ämnen som framstår som särskilt riskabla - kvicksilver, svavel etc. Avgränsningen påverkar inte vad som sägs i fortsättningen, utom genom att ett mindre omfattande system självfallet inte fordrar en lika stor administrativ apparat och därför är ägnat att medföra mindre kostnader.

I det följande kommer inte bullerskador att diskuteras, trots att även dessa skador innebär ett allvarligt miljöproblem. Anledningen är att de företer vissa avvikande drag i förhållande till föroreningsskador. Det är betydligt lättare att identifiera källan till bullerstörningarna; den skadeståndsansvarige är oftast en väghållare, en flygplatsinnehavare eller ett större företag med god betalningsförmåga; det torde vara sällsynt att den ansvarige upphört med sin verksamhet när skadorna konstateras; ofta är det fråga om ren förmögenhetsskada, såsom när fastighetsvärden nedgår eller när kundkretsen minskar för ett hotell- eller restaurangföretag på grund av störningarna. Allt detta medför att en särskild ersättningsordning ter sig mindre angelägen, och den har inte fått samma aktualitet i utländsk lagstiftning och diskussion i fråga om denna skadetyp.[3] Att inordna dessa skador i olika ersättningssystem skulle avsevvärt komplicera systemen. I vart fall i den följande diskussionen om olika modeller för ersättningsordningar torde problemet kunna förbigås.

Vi utgår vidare från att ett särskilt ersättningssystem i varje fall inte behöver tillskapas för sådana skador som idag brukar täckas av en befintlig ersättningsordning. Framför allt gäller detta personskador i arbetslivet.

I betänkandet (Ds Kn 1982:1) Ersättning för skador på grund av naturolyckor har räddningstjänstkommittén förordat att vissa omfattande egendomsskador, som drabbat fysiska personer, skall ersättas av vanlig hem-, villa-, fritidshus- och lantbruksförsäkring, sedan försäkringsbolagen förklarat sig beredda att införa ett i stort sett heltäckande försäkringsskydd. Det gäller emellertid här naturhändelser som typiskt sett inte brukar grunda skadeståndsansvar för någon. I dessa situationer kan det vara rimligt att kostnaderna bärs av den personkrets som hotas av skada. Det ligger annorlunda till med de skadetyper vi diskuterar; enligt det förut sagda kan bara ett ersätt-

3 Jfr dock vad som i avsnitt 3.5.2 sägs om den franska flygbullerfonden.

ningssystem bli aktuellt som helt eller väsentligen bekostas av de skadegörande verksamheterna. Vi saknar därför anledning att gå in på en sådan ordning som räddningstjänstkommittén behandlat.

12.2. Obligatorisk ansvarsförsäkring?

Den enklaste och minst långtgående reform som här kan komma i fråga är utan tvivel att enbart föreskriva en obligatorisk ansvarsförsäkring för vissa miljöfarliga verksamheter. Det finns dock knappast anledning att i detta sammanhang gå närmare in på denna möjlighet. Från de synpunkter som här har angetts skulle en sådan reform vara alldeles otillräcklig. Genom en obligatorisk försäkring av detta slag kommer man visserligen till rätta med de fall då en identifierad skadeståndsskyldig inte har möjlighet att betala skadestånd; men i vart fall på föroreningarnas område är det inte detta som är huvudproblemet. Vad som behövs är ett ersättningssystem, som går längre än skadeståndsreglerna och kompenserar den skadelidande också i vissa situationer då ingen kan göras ansvarig för skadan enligt dessa regler. Mot att försäkringen konstrueras som en ansvarsförsäkring talar också, att vissa skador torde kunna säkert förutses på förhand, fastän de inte varit direkt åsyftade. Att en ansvarsförsäkring - som ju avser att skydda försäkringstagaren mot eventuellt uppkommande skadeståndsansvar - skulle täcka väntade skador av denna typ strider klart mot försäkringstekniska principer. Faller skadorna utanför försäkringen, saknar å andra sidan de skadelidande skydd i viktiga fall. Man måste alltså pröva andra alternativ.

12.3. Försäkring till skydd för de skadelidande?

Mot bakgrunden av svenska traditioner på ersättningsrättens område är det naturligt att uppmärksamma möjligheten att föreskriva en försäkring, som visserligen betalas av de skadegörande verksamheterna men direkt skyddar de skadelidande. En sådan försäkring existerar redan i olika former på områden, där det tett sig särskilt önskvärt att skydda de skadelidande: i socialförsäkringens form bl.a. vid arbetsskador, såsom en obligatorisk försäkring administrerad av privata försäkringsbolag vid trafikskador, såsom frivillig ordning vid trygghets-, patient- och läkemedelsförsäkring.[4] Här förekommer också avsteg från kravet på styrkt kausalitet mellan försäkringstagarens verksamhet och skadan; både enligt lagen om arbetsskadeförsäkring och enligt villkoren för läkemedelsförsäkring fordras betydligt

4 Märk dock att trygghetsförsäkringen är konstruerad som en ansvarsförsäkring mot ett genom avtal åtaget strikt ansvar; jfr avsnitt 2.12.1.

mindre bevisning om orsakssambandet än enligt skadeståndsrättsliga principer (jfr avsnitt 2.8).

Det är emellertid inte tänkbart, att man på miljöskadornas område skulle kunna genomföra en motsvarande allmän anslutning till en frivillig lösning som skett främst beträffande läkemedels- och patientförsäkring. Farekällorna är alltför talrika och av alltför skiftande slag - hur skulle man t.ex. utan att använda lagstiftning kunna få in i samma försäkringsordning alla industriföretag, stora och små, som sprider tungmetaller? Inte ens ett så pass omfattande frivilligsystem som trygghetsförsäkringen förefaller praktiskt genomförbart beträffande miljöskadorna.

Endast en obligatorisk ordning bör därför komma i fråga i sammanhanget. Just när det gäller miljöfarliga verksamheter ter sig det särskilt närliggande att tillskapa en obligatorisk försäkring med åtföljande kontrollsystem. Man kan ju bygga på en redan befintlig kontrollorganisation. I den mån ett försäkringspliktigt företag också är skyldigt att söka koncession eller anmäla sin verksamhet, kan i sammanhanget lätt konstateras om vederbörlig försäkring har tecknats. - Å andra sidan får man komma ihåg, att det kan finnas anledning att föreskriva försäkringsplikt också för andra verksamheter än dem som nu måste kontakta myndighet före starten. Tillsynen över att plikten iakttas också i dessa fall blir en ny uppgift för myndigheterna.

Till en början skall diskuteras vad som kan kallas en trafikförsäkringsmodell: den obligatoriska försäkringen skulle, på liknande sätt som trafikförsäkringen, administreras av privata försäkringsbolag, vilka var för sig tar ut premie och reglerar uppkomna skador. Det hindrar naturligtvis inte att även skador som orsakats av okända skadegörare kompenseras; liksom vid trafikförsäkring kan ersättningsanspråken då riktas mot en sammanslutning av bolag, motsvarande trafikförsäkringsföreningen. (Jfr den skiss till sprängskadeförsäkring som diskuterats i avsnitt 9.)

Trafikförsäkringen ersätter (frånsett vissa fall av medvållande m.m.) i princip all skada som orsakats genom trafik med den försäkrade bilen; kan inte bilen identifieras, svarar ändå trafikförsäkringsanstalterna för trafikskadan. Man kan emellertid sätta i fråga om en motsvarande ordning bör gälla i sådana fall där skadan inte med säkerhet orsakas av försäkringstagaren eller ens av sådana verksamheter som bidrar till försäkringen. Med tanke på att luftföroreningar ofta härrör från utländska industrier, kan man från svenska företags sida med visst

fog göra gällande, att de inte rimligen bör betala hela den skada som föroreningarna medför - i vart fall inte slutligen stå för skadan. Man får vidare räkna med att andra skador, som med viss sannolikhet härrör från kollektivet av försäkringstagare, i själva verket inte uppkommit genom industriföroreningar utan av annan anledning; här kan t.ex. erinras om diskussionen i frågan om försurningen av våra sjöar delvis beror på kemiska processer i berggrunden. Vill man åstadkomma en rättvis försäkringsordning, där var försäkringstagares premie står i relation till den risk han skapar, bör alltså försäkringen inte alltid betala en miljöskada i dess helhet; en reduktion av ersättningen är påkallad åtminstone i vissa fall där orsakssammanhanget är oklart. Här skall tills vidare inte närmare diskuteras hur denna reduktion i så fall bör ske. Det är emellertid uppenbart, att regler om minskning av ersättning på grund av förhållandena i det enskilda fallet inte bara skulle minska försäkringens värde för de skadelidande, utan också kan avsevärt komplicera skaderegleringen. Efter tillskott från det allmänna kan naturligtvis full ersättning utges, men då har man gjort ett avsteg från försäkringsprincipen.

I sammanhanget får man också observera problemet med försäkringssystemets omfattning. Det avgörande skulle vara, enligt det nyss sagda, om skadan orsakas av vissa förorenande ämnen - det går knappast att på annat sätt ange förutsättningarna för ersättningsskyldighet, om man vill inbegripa även skador från anonyma föroreningskällor. Men det är inte alltid säkert att ett miljöskadligt ämne härrör från en sådan störning som avses i ML. Åtskilliga skadebringande ämnen i miljön kommer från farliga varor och sprids när dessa används eller kastas bort som avfall. Det skulle inte vara lämpligt eller rimligt, om skaderiskerna i sådana fall lades enbart på företag som släpper ut dessa ämnen som föroreningar; också varornas tillverkare bör få betala den skada de medverkat till.

Sådana skäl kan tala för att ett försäkringssystem skulle utvidgas till att omfatta också miljöfarliga produkter (varvid dock skador i arbetslivet skulle hållas utanför; jfr avsnitt 12.1). Detta skulle medföra att systemet kommer att omfatta avsevärt mera än miljöskador i vanlig mening, och som framgår av det följande kommer också speciella komplikationer att uppstå om produkterna tas med i sammanhanget. Fördelarna med att anknyta till den obligatoriska miljökontrollen blir vidare mindre; enligt lagen om hälso- och miljöfarliga varor är det bara i särskilda fall som tillstånd behövs för att tillverka eller annars hantera varor. Man skulle därför få bygga ut

tillsynsorganisationen för att kontrollera att också sådana verksamheter fullgör sin försäkringsplikt. Frågan, vilka produkter som i sammanhanget skall betraktas som miljöfarliga, kan här vålla stora bekymmer; på den gränsdragningen kan vi inte gå in i sammanhanget.

En fråga, som nära sammanhänger med systemets omfattning, är om ersättning också skall utgå för sådana skador på naturmiljön och allemansrätten som inte kan anses drabba enskilda skadelidande utan snarare det allmänna. I det föregående (se avsnitt 6.6) har utredningen avvisat tanken, att skadeståndsansvaret skulle utvidgas till dessa skador. De torde av delvis liknande skäl även böra hållas utanför en försäkringsordning av den diskuterade modellen. Visserligen kan det synas konsekvent, att förorenarna får betala för dessa skador på samma sätt som de får bära risken för skador tillfogade enskilda. Men det väsentliga skälet för en speciell försäkringsordning är dock att tillgodose enskilda personer. Att föra in skadeverkningar som drabbar det allmänna skulle avsevärt försvåra försäkringsbolagens riskbedömning liksom också deras skadereglering; skador av det aktuella slaget kan vara ytterligt svåra att värdera. Det naturliga är att det allmänna direkt står för uttag av avgifterna, i den mån systemet skall kompensera ekologiska och liknande skador.

Lösningen av detta problem bör i första hand sökas inom ramen för sådana återställningsregler som miljöskyddsutredningen överväger (se avsnitt 6.6 och 12.1). I varje fall hör dessa skador inte hemma i ett system som administreras av privata försäkringsbolag - låt vara att det inte lär vara tekniskt omöjligt att konstruera ett försäkringsskydd som också omfattar dem.

I den mån en obligatorisk försäkring skall ersätta miljöskador bör skadeståndet bestämmas efter SkL:s regler. Jämkning på grund av medvållande bör alltså ske enligt reglerna i 6 kap. 1 § SkL. Reduceras ersättningen på grund av att vissa skador kan antas härröra från utländska föroreningar, verkar det rimligt att jämkningen sker med utgångspunkt i det sålunda reducerade beloppet.

Från försäkringsteknisk synpunkt tycks det inte helt omöjligt att åstadkomma en försäkringslösning av det slag som nu diskuteras. Som framgår av det redogörelsen för nuvarande förhållanden (se avsnitt 2.12.2) har miljöansvarsförsäkring undan för undan utvidgats till att omfatta skadetyper som tidigare ansetts inte vara försäkringsbara; t.o.m. en sådan risk som ansvar för genetiska skador kan numera mot tilläggspremie inbegripas i skyddet. Visserligen har försäkring av detta slag ännu

inte meddelats i nämnvärd omfattning i Sverige, men det är tydligt att de tekniska problemen är mindre än man antog för bara några år sedan. Man kan vänta att med tiden risken för praktiskt taget alla miljöskador går att kalkylera på sådant sätt att den kan täckas av en ansvarsförsäkring mot en premie, som är anpassad efter verksamhetens farlighet. Också produktansvarsförsäkringen täcker numera de allra flesta typer av skador (varvid dock särskilda säkerhetsföreskrifter gäller bl.a. i fråga om produktionsmetoder och kontroll). - Samtidigt får beaktas, att försäkringsskydd redan i dag brukar förutsätta en noggrann prövning av de särskilda förhållandena i den enskilda verksamhet som skall försäkras, något som borde bli ännu mera angeläget ju flera risker som tas med under försäkringen. När en sådan prövning erfordras för en riktig premiesättning, måste detta medföra en inte oväsentlig fördyring av försäkringen.

Man bör emellertid inte dra några längre gående slutsatser av nuvarande försäkringsförhållanden, när det gäller en sådan försäkringsform som här diskuteras. De nu omtalade försäkringsmöjligheterna rör en ansvarsförsäkring, medan den försäkringslösning som vi här överväger täcker betydligt flera skador - inte bara sådana som försäkringstagaren svarar för enligt skadeståndsregler utan också skadefall, där orsakssamband inte kan visas med just försäkringstagarens verksamhet eller han av andra skäl inte kan göras ansvarig. Här blir en speciell riskprövning aktuell, där de nuvarande erfarenheterna inte alltid lär få någon större betydelse; det är inte säkert, att den allmänna skadligheten för miljön hos vissa utsläppta ämnen direkt avspeglas i risken för att företaget i dag skall bli skadeståndsskyldigt. Det förefaller också svårt att bedöma hur risken vid farliga utsläpp förhåller sig till risken vid farliga produkter: hur mycket farligare är det t.ex. att använda en tillverkningsmetod där produkten får en miljöskadlig sammansättning än att rena produkten men släppa ut de skadliga ämnena i omgivningen i samband med fabrikationen? Det är alltså ganska ovisst, vilka problem som kan uppkomma när en korrekt premie skall bestämmas i dessa sammanhang.

Till detta kommer vissa speciella komplikationer som är förbundna med en obligatorisk försäkringsordning, bl.a. att bolagen måste åläggas en skyldighet att träffa avtal med en företagare som begär det, oavsett hur svårförsäkrad hans verksamhet är (jfr om sprängskadeförsäkring avsnitt 9.2).

En försäkring mot skador som inträffar först i en avlägsen framtid för med sig särskilda finansieringsproblem.

Schematiskt sett är två vägar tänkbara för att finansiera ersättningarna.[5] En möjlighet är att de avgifter som inflyter under en viss period samlas upp för att täcka de beräknade utgifterna för skador som orsakas under samma tidrymd. Detta tillvägagångssätt medför att stora fonder så småningom bildas. En annan tänkbar metod är att skadorna när de uppkommer fördelas med hänsyn till företagens miljöfarlighet på sådana företag som då är verksamma, och detta oavsett om deras verksamhet alls kan antas ha bidragit till skadorna - företaget kanske inte ens hade startat driften då de skadliga utsläppen skedde. Man kan också tänka sig att kombinera de båda metoderna på det viset, att försäkringsanstalten successivt tar ut en avgift som inte helt täcker de beräknade riskerna och sedan, när skada inträffar, fördelar de uttag som ytterligare behövs på företag som då är verksamma.

Vilken väg man än väljer innebär det åtskilliga tekniska komplikationer. Onekligen leder det först angivna systemet teoretiskt till en korrektare fördelning av risken: alla företag som ingått i det förorenande kollektivet får stå för föroreningsskadorna, även när företagen senare upphört eller ändrat sin verksamhet. Detta system ger dessutom de bästa garantierna för att medel alltid finns tillgängliga att betala uppkommande skador. Man slipper också de påfrestningar på den aktuella generationen av företag som följer av ett fördelningssystem. Å andra sidan blir konsekvensen att mycket stora fonder kommer att skapas hos de enskilda försäkringsbolagen - låt vara att en sådan uppsamling av medel inte är något säreget inom försäkringen. Kanske kan man genom att på det antydda sättet kombinera metoderna göra deras respektive nackdelar mindre påtagliga. Man i alla händelser blir systemet inte lätt att administrera.

Också från andra synpunkter kan en försäkringsordning av angivet slag inge tvekan. Skall man inte anknyta försäkringen till skadeståndsansvaret, är det tydligt att det avgörande måste bli om skadan orsakas av faktorer av speciellt slag - närmast vissa förorenande ämnen. Och här skall, med den konstruktion av försäkringsskyddet som nu diskuteras, försäkringen i princip täcka alla skador, oavsett om någon kan göras skadeståndsansvarig. (Jfr om en annan tänkbar konstruktion avsnitt 12.6.) Det går inte att som i den nuvarande miljöansvarsförsäkringen undanta vissa fall av vållande - skador som orsakas av farliga förhållanden som försäkringstagaren eller hans anställ-

5 Jfr om sådana s.k. kapitaltäcknings- och fördelningssystem SOU 1966:53 s. 39 ff, SOU 1972:12 s. 41 ff.

da i ansvarig ställning känt till eller bort känna till men inte gjort något åt (se avsnitt 2.12.2). Men med tanke på preventionen - liksom från rättvisesynpunkt - är det naturligtvis inte lämpligt att ett företag skulle undgå varje ansvar i sådana fall. Det blir alltså nödvändigt med en regressrätt för försäkringsbolaget. I och för sig kan man inte invända något mot att preventionen tillvaratas på detta vis, om försäkringsbolagen ingriper med tillräcklig kraft vid graverande förhållanden inom ett ansvarigt företag. Men detta är inte säkert, åtminstone inte när regresskraven riktas mot försäkringstagaren själv. I varje fall är regressystemet ägnat att fördyra försäkringen, om det genomförs i praktiken. Det lär i allmänhet vara billigare att vägra att täcka en skada på grund av en undantagsbestämmelse av angivet slag än att betala skadan och sedan kräva åter beloppet på grund av påstådd skuld hos ett företag, eventuellt i en domstolsprocess.

En särskild fråga, som inte kan närmare behandlas här, är under vilka förutsättningar försäkringsbolaget bör få regressrätt mot ett ansvarigt företag. Att låta det bli avgörande, om uppsåt eller grov vårdslöshet förekommit (jfr 2 § lagen om försäkringsavtal och 20 § trafikskadelagen), passar inte så bra i dessa fall, där även vid tillåten verksamhet många miljöskador är direkt förutsebara. Men å andra sidan måste de företag som betalt försäkringspremie mot föroreningsskador rimligen ha visst skydd genom premiebetalningen; man kan inte gärna medge regress redan vid strikt ansvar. Sannolikt bör regressrätten inskränkas till vissa fall av mera kvalificerat vållande.[6]

I samband med skaderegleringen uppkommer också andra problem, som i stort sett saknar motsvarighet vid exempelvis trafikförsäkring. Vid föroreningsskador torde det vara betydligt vanligare än vid trafikskador att man inte kan slå fast, vem som har orsakat en skada. Om den skadelidande anser att visst företag är upphov till en föroreningsskada, lär han dock - om den diskuterade modellen genomförs - i första hand vända sig mot företagets försäkringsbolag. Som förut nämnts är det möjligt att ersättningen i sådana fall skall reduceras för att man skall uppnå en korrekt fördelning av risken. Redan detta torde ofta medföra besvärliga problem; den skadelidande kan göra gällande, att orsakssammanhanget under alla förhållanden är så klart att han skall ha full kompensation, eller det kan bli tvist om hur långt reduktionen skall gå. - Om sedan försäkringsbolaget betalar

6 Jfr diskussionen i SOU 1975:103 s. 85 ff, som dock inte rör regress mot försäkringsbolagets egna försäkringstagare.

skadan, helt eller delvis, trots att skadegöraren inte kan identifieras, uppkommer nästa fråga: skall skadan definitivt stanna på detta bolag eller bäras av alla försäkringsbolag som meddelar försäkringen i fråga? Man kan tänka sig den enkla lösningen att alla skador slås ut på de olika bolagen, men det är också möjligt att, liksom vid trafikförsäkring, varje försäkringsanstalt bör få slutligen svara åtminstone för sådana skador som bevisligen härrör från dess egna försäkringstagare. Även om praktiska hänsyn talar för det förra alternativet, kan detta synas oriktigt från försäkringstekniska synpunkter och leda till orättvisa resultat. Om ett bolag försäkrat endast förhållandevis ofarliga industrier, bör dessa rimligen inte bidra till kostnaden för betydligt skadligare utsläpp från andra håll. Skall man differentiera ansvaret på detta vis, uppkommer emellertid svåra avvägningsproblem också i förhållandet mellan försäkringsanstalterna: är bevisläget sådant att ett visst företag kan anses ensamt ansvarigt för skadan? Kanske är den lämpligaste lösningen att försäkring från början meddelas bara av en pool av försäkringsbolag. I alla händelser medför en obligatorisk försäkringsordning vissa särskilda komplikationer också när skadorna regleras.

Sammanfattningsvis kan sägas, att även om det teoretiskt är möjligt att genomföra en obligatorisk försäkring av liknande typ som trafikförsäkring mot person- och sakskador på miljöområdet, stöter lösningen på stora praktiska svårigheter. Systemet blir invecklat på flera sätt. Trots att riskprövningen ligger på försäkringsbolagen måste man vidare bygga ut den administrativa apparaten på miljöskyddets område; särskilt blir det fallet om miljöskador genom farliga produkter också skall täckas. Skadereglerингen försvåras, i all synnerhet om man av rättviseskäl anser att kollektivet av företag inte bör bära hela skadan när föroreningskällan är okänd; då kan man visserligen tänka sig att det allmänna skall tillskjuta medel, men det innebär att en del av bördan läggs på skattebetalarna. Också av andra skäl blir systemet dyrt, bl.a. genom att ersättning utgår vid alla skador som uppkommer på visst sätt, varefter återkrav skall riktas mot en del skadegörare.

Enligt utredningens mening talar så många argument mot denna lösning, att den inte kan förordas. Det saknas därför anledning att mera i detalj gå in på frågan hur försäkringsalternativet skall kunna utformas. Man får i stället överväga andra möjligheter.

12.4 Primärt ansvariga fonder?

Det ligger då nära till hands att pröva, om ett ersättningssystem med den räckvidd som nu har angetts i stället bör administreras av det allmänna. Främst är det då en ordning med ersättningsfond och miljöavgifter som kommer i fråga.[7] Man kan här tänka sig två möjligheter: antingen att fonden svarar primärt, oavsett om den skadelidande kan kräva ersättning från annat håll på grund av skadan, eller också att den svarar subsidiärt, sedan andra utvägar till gottgörelse visat sig otillräckliga. Också vissa mellanlösningar kan tänkas (jfr nedan). - Först diskuteras ett system med primärt ansvariga fonder. Sådana system brukar inte sällan rekommenderas i litteraturen, men i praktiken synes de inte så vanliga[8]; ett exempel utgör dock den amerikanska Maine Coastal Protection Fund, som ersätter oljeskada på detta vis.[9]

Detta alternativ erbjuder onekligen vissa fördelar i jämförelse med en trafikförsäkringsmodell. Prövningen av avgiftens storlek kan samordnas med tillståndsprövningen; samtidigt som myndigheten föreskriver de villkor varunder en miljöfarlig verksamhet får bedrivas, kan man konstatera vilka skaderisker som är förbundna med verksamheten och anpassa en avgift efter dem. För de skadelidande blir det enkelt att alltid kunna vända sig till en offentlig anstalt för att få ersättning, och man slipper svårigheten att slutligen dela upp skadorna mellan olika försäkringsbolag (låt vara att samma fördel också kan uppnås med försäkring i en pool). Skaderegleringen borde gå snabbare på detta vis, åtminstone i de flesta fall. Regressrätten kan antas bli utövad med större kraft utan några kundhänsyn. - Man kunde rentav tänka sig att låta ett fondsystem omfatta också skador på naturmiljön och allemansrätten; komplikationerna blir mindre i detta läge än om ersättningarna administreras av privata försäkringsbolag, eftersom medlen direkt kan användas för att återställa miljön. Här kan det vara mera naturligt att staten och kommunen svarar för en del av skadorna med okänt upphov, eftersom det är i allmänt intresse att

---

7 Man kunde också tala om en sorts socialförsäkring mot miljöskador; detta är dock mindre träffande, om även sakskador skall tas med.

8 Jfr översikt av fonddiskussionen fram till 1980 Lummert-Thiem a.a. s. 195 ff.

9 Den japanska luftföroreningsfond som ibland nämns i sammanhanget är av något annorlunda slag; ansvaret är inte alltid primärt. (Jfr avsnitt 3.5.)

dessa repareras. Om miljöskyddsutredningens tilltänkta förslag (se avsnitt 6.6) genomförs, saknas dock anledning att utsträcka den diskuterade ersättningsordningen till dessa skador. En viss samordning är under alla förhållanden tänkbar. Av särskilt intresse är att miljöskyddsutredningen som nämnt överväger ett fondsystem, finansierat med en avgift som skulle uppbäras samtidigt som man tar ut vissa prövnings- och tillsynsavgifter (se avsnitt 12.1). Det kan vara närliggande att kombinera den avgiftsplikt miljöskyddsutredningen tänker sig med en skyldighet att bidra till den ersättningsfond som här diskuterats. Detta kunde minska de särskilda administrationskostnader som ett fondsystem medför.

Samtidigt har ett system med primärt ansvariga fonder en del påtagliga nackdelar. Också med en fondlösning står problemet kvar, hur man skall se på skador som eventuellt inte härrör från de avgiftspliktiga verksamheterna. Att t.ex. ålägga svenska företag att betala skador som uppkommer genom utländska luftföroreningar blir inte mera tilltalande, när systemet administreras av det allmänna. Även då bör man alltså - om man inte vill låta det allmänna svara för dessa skador - överväga en reduktion av ersättningen i vissa fall, med åtföljande komplikationer vid reglering av skadorna (se avsnitt 12.3). Också annars är det svårt att beräkna en rättvis miljöavgift på utsläpp som i och för sig är tillåtna, något som ibland har framhållits i diskussionen.[10] Det blir även med denna lösning svårt att kontrollera, om sådana verksamheter som får bedrivas utan föregående tillstånd eller anmälan hos myndighet har uppfyllt sin avgiftsplikt. Eftersom skador genom miljöfarliga produkter rimligen bör medtas också enligt detta alternativ, måste tillsynsorganisationen bli ungefär lika stor och kostsam som vid en försäkringsordning, och samma gränsdragningsfrågor uppkommer. Som nämnt bör man vid en fondlösning tillåta en regressrätt mot skadeståndsskyldiga i sådana fall där preventionshänsyn påkallar det, med de extra kostnader detta kan medföra. Det kan inte accepteras att de avgiftspliktiga på grund av fondsystemet minskar sina ansträngningar att förebygga skador i omgivningen. Här uppkommer motsvarande problem med avgränsningen av regressrätten som vid en försäkringslösning. Till stor del blir alltså betänkligheterna ungefär desamma som om man föreskriver en obligatorisk försäkring i privat regi. - Skall de svårberäkneliga och svårhanterliga skadorna på naturmiljö och allemansrätt tas med i systemet, blir naturligtvis detta ännu mera invecklat och kostsamt.

10 Se t.ex. SOU 1978:43 s. 297 ff.

Härtill kommer de särskilda problem som en fondbildning kan medföra. Det gäller ju även vid en fondlösning att samla medel för att ersätta skador, vilka kanske visar sig först i en avlägsen framtid. Som förut utvecklats (se avsnitt 12.3), kan man i princip välja mellan ett system där medel successivt uppsamlas - den korrektaste metoden från försäkringsteknisk synpunkt - och ett fördelningssystem, vilket belastar de företag som är verksamma vid skadan; eventuellt är mellanlösningar tänkbara. Bildar man enligt den förra modellen stora fonder från början, kan dessa användas bl.a. till miljöskyddsändamål, t.ex. genom att man med dem finansierar reningsåtgärder inom industrin. Å andra sidan är det naturligtvis en politiskt kontroversiell fråga, om så betydande belopp skall överföras från enskilda företag för att disponeras av det allmänna. Man kan också vänta sig invändningen att den angivna lösningen innebär ett alltför kraftigt ingrepp i industrins ekonomi, särskilt om den ändå kan väntas vara hårt pressad. - Utredningen anser sig som nämnt inte böra ta ställning till om lösningen bör genomföras från politiska eller samhällsekonomiska synpunkter. Här skall bara framhållas att när det gäller reformer av denna räckvidd det är naturligt att ställa frågan, om inte samma syften kan nås på ett mindre ingripande sätt.

Av det sagda framgår att också ett system med primärt ansvariga fonder kan synas diskutabelt, i varje fall om inte systemet inskränkes till en mindre del av föroreningsskadorna. Samtidigt som det innebär fördelar särskilt från de skadelidandes synpunkt, medför även denna ordning en omfattande och tungrodd administrativ apparat, som är illa förenlig med utredningens sparsamhetsdirektiv; detta gäller också om uttaget av avgifter samordnas med annan uppbörd. Även på andra sätt blir ordningen dyr och komplicerad, och den leder till stora ekonomiska ingrepp. Hur tilltalande tanken än kan förefalla rent teoretiskt, verkar de praktiska problemen svåra att övervinna. Det finns skäl att pröva också andra modeller för en reform.

12.5 Begränsning till vissa skadetyper?

En möjlighet att förenkla systemet kunde vara att låta ersättningsordningen endast avse personskador, medan vanliga skadeståndsregler skulle tillämpas i fråga om skada på egendom. Lösningen ligger närmast till hands när det gäller ersättningsfonder, men också ett obligatoriskt försäkringssystem som administreras av privata bolag kan inskränkas på detta vis. Fonderna får då mindre omfattning, antingen de disponeras av det allmänna eller av försäkringsväsendet, och regleringen blir därigenom

mindre kontroversiell. Också en del andra problem reduceras. Sålunda kan man vid bestämningen av avgiften eller premien bortse från sådana utsläpp som bara kan antas orsaka egendomsskador men är ofarliga från hälsosynpunkt. Och frågan är om man inte på detta sätt också kan komma ifrån problemet att närmare beräkna verkan av de utländska luftföroreningarna. I varje fall den försurning som härrör från industrier utomlands synes normalt vara farlig endast för naturmiljön, såsom för växtligheten och fisket. Begränsas reformen till att gälla personskador torde man därför slippa att av rättviseskäl göra en sådan invecklad reduktion av ersättningsbeloppen som berörts i det föregående. Det skulle göra systemet betydligt hanterligare. Regresskraven kommer också att bli färre med en sådan begränsning. - Det kan nämnas att ett fondsystem av denna typ förekommer enligt en lagstiftning av 1973 i Japan; den avser dock bara vissa sjukdomar som typiskt orsakas av luftföroreningar. Finansieringen sker genom avgifter på utsläpp, differentierade med hänsyn till industrins belägenhet, och på motorfordon. Någon regressrätt för fonden mot industrierna finns inte; ersättningsrätten består oberoende av skadeståndsansvaret (se avsnitt 3.5.2).

Mot en ersättningsordning med denna mindre räckvidd kan emellertid invändas, att den bara blir en halvmesyr. I vart fall under dagens svenska förhållanden synes det utanför arbetslivet vara relativt ovanligt med allvarliga personskador till följd av miljörisker; det kan vara tveksamt, om en administrativ apparat bör tillskapas bara för att garantera ersättning i dessa skadefall. (Jfr utredningens synpunkter på sprängskadeförsäkring i avsnitt 9.3.) Det är viktigt att åstadkomma en riktig riskfördelning också för andra miljöskador än dem som drabbar personer; just vid personskadorna skyddas ju de skadelidande genom olika försäkringssystem (se avsnitt 2.12.1), medan något motsvarande saknas för sakskadornas del. Skall man fastställa avgifter endast med tanke på personskadorna torde dessutom avgifterna få ganska ringa styrande effekt. Inte heller kan man undgå besvärliga avgränsningsproblem redan genom att inskränka ambitionerna på detta vis. Bl.a. kan det ibland bli svårt att avgöra, vilka ämnen som är skadliga endast för egendom; frågan är, om man så ofta kan med säkerhet säga att en förorening inte ens på längre sikt är hälsofarlig.

Ett sådant försäkrings- eller fondsystem mot personskador som nu omtalats synes därför inte alldeles tillfredsställande, även om alternativet sannolikt går lättare att genomföra än en ersättningsordning som innebär primärt ansvar också för skador på egendom.

Om en ordning som omfattar alla sakskador anses alltför vidlyftig, är en tänkbar avgränsning att låta ersättningen - utom personskador - avse bara sådan skada på egendom som drabbar fysiska personer, eller privatpersoner. Då faller en stor del av de större sakskadorna utanför regleringen. Särskilda nackdelar med en sådan ersättningsordning är dock att den kan verka slumpartat och att gränsdragningen i fråga om ersättningsgilla skador kan bli besvärlig, speciellt när skadan drabbar fastigheter. Ett system som innebär att bara en del av sakskadorna skall medtas blir över huvud taget ganska komplicerat. Inte heller detta alternativ synes utan vidare kunna förordas.

Den möjligheten kan också tänkas, att man skulle inrikta ersättningssystemet enbart på sakskador för att göra det billigare att administrera. Det torde emellertid - trots det försäkringsskydd som redan föreligger - anses så angeläget med ett ersättningsskydd just vid personskador, att det knappast kan godtas att man skulle lämna dem utanför, om nu en särskild ordning tillskapas. Vi anser därför att det saknas anledning att närmare diskutera detta alternativ.

Som inledningsvis framhölls (avsnitt 12.1) går det givetvis att begränsa systemet till skador av vissa speciella orsaker, t.ex. kvicksilver-, svavel- och blyföroreningar. På det viset minskar man risken för att administrationen blir ohanterligt stor. Men även då avhjälps bara en mindre del av ersättningsproblemen.

12.6 Subsidiärt ansvariga fonder?

Godtar man inte de nu berörda alternativen, uppkommer frågan, om man inte kan uppnå liknande fördelar som med ett generellt fondsystem på ett enklare sätt. Vad som då blir aktuellt är en lösning kännetecknad av någon sorts subsidiärt ansvarig fond. Endast en ordning administrerad av det allmänna torde ha praktiskt intresse i detta sammanhang.

Som det framgått av det anförda är en väsentlig orsak till svårigheterna med de diskuterade lösningarna, att de avser ett primärt ansvar för försäkringen eller fonden: ersättningssystemet skulle omfatta alla skador av viss orsak, oavsett om någon är skadeståndsskyldig för skadan, och oavsett om denna täcks av försäkring på den skadelidandes sida. Därigenom blir en dyr och juridiskt invecklad regressomgång nödvändig; därigenom kompliceras skaderegleringen, eftersom vissa skador skall ersättas fullt ut och andra bara delvis; därigenom blir det också nödvändigt att skapa stora fonder för att avgiftssystemet

skall bli rättvist, och på detta vis göra långtgående ekonomiska ingrepp.

Det bör understrykas, att ett så omfattande system inte är nödvändigt för att trygga de skadelidandes ersättningsmöjligheter. Redan i dag har de i de flesta fall ett gott skydd genom sin rätt till skadestånd av förorenaren, som i regel svarar strikt för uppkommande skador; och möjligheterna förbättras ytterligare, om de förslag blir genomförda som utredningen lagt fram i det föregående. I många fall skyddas de skadelidande av egen frivillig försäkring; vid personskador får de i stor utsträckning ändå uppbära ett oavkortat skadestånd, eftersom inte individuell summaförsäkring avräknas (jfr 5 kap. 3 § SkL och 25 § 2 st lagen om försäkringsavtal). En särskild ersättningsordning är behövlig bara när dessa möjligheter till kompensation slår fel. Man kan fråga, om det finns skäl att ändå låta ett fondsystem gripa in på skadeståndets och den privata försäkringens område. Bör man inte utnyttja de ersättningsregler som i dag fungerar på ett tämligen tillfredsställande sätt och nöja sig med att bygga på detta system med ännu en ersättningsmöjlighet som en yttersta utväg för den skadelidande?

Uppenbarligen skulle man på detta vis undgå en rad av de olägenheter med ett fondsystem som här har framhållits. Om den skadelidande i första hand får pröva skadeståndsmöjligheterna, upprätthålls preventionen på ett enklare sätt; för allmänhetens rättskänsla kan det också te sig mera tillfredsställande, om ett företag som uppenbarligen orsakat skadan får direkt kompensera den skadelidande. Den dyra och besvärliga regressordningen kan i stort sett avvaras, ifall fonden skyddar den skadelidande bara när han inte kan få ersättning från annat håll. Behovet att samla fondmedel minskar, eftersom de flesta skador betalas på annat vis; i särskild grad gäller detta, om man också låter alla försäkringsersättningar avräknas när ersättningsbeloppet från fonden skall bestämmas (jfr nedan). - Med en subsidiär ersättningsordning kommer försäkringsbolagens kapacitet och erfarenheter i fråga om riskprövning och skadereglering även i fortsättningen att utnyttjas på området. Visserligen kvarstår problemet att finansiera ersättningsfonden på ett rättvist sätt, som tar hänsyn till verksamheternas miljöfarlighet; men man torde kunna gå mera schablonmässigt till väga, när det bara är den allmänna skadligheten av ett utsläpp eller en förorenande produkt som behöver beaktas vid avgifternas bestämmande. Möjligheterna att med avgifternas hjälp styra produktionen lär i stort sett vara lika goda på detta vis.

I jämförelse med en ordning med primärt ansvar innebär

onekligen ett subsidiärt system också vissa nackdelar. En olägenhet är, att den skadelidande skall försöka få ut skadestånd (eller försäkringsersättning) från annat håll, innan han vänder sig till fonden. Det kan i vissa fall medföra besvärande kostnad och tidsförlust för honom, och dessutom kan det vara svårt att konstatera om han gjort allt man kan begära för att få kompensation. I motsats till andra särskilda ersättningssystem ger alltså en subsidiär ordning knappast en snabb kompensation åt behövande skadelidande; det argumentet kan inte åberopas i sammanhanget. Med nuvarande möjligheter till rättshjälp, eventuellt kompletterade på det sätt som förut angetts (se avsnitt 11.2), är det dock knappast oskäligt att kräva att en skadelidande först får undersöka möjligheten till gottgörelse från enskilda skadegörare eller försäkringsbolag. För kostnaderna har det stor betydelse, hur mycket man här skall fordra av den skadelidande. Som framgår av fortsättningen är det dock tänkbart att i tvistiga fall fonden betalar och övertar ersättningskravet. Man kan i alla händelser göra gällande, att de avgiftsmedel som samlas bör användas snarare till att höja ersättningarna till den skadelidande än till att bekosta den extra administration som en ordning med primärt ansvar skulle fordra.

En motsvarighet till en subsidiär ersättningsordning av det diskuterade slaget finns i holländsk rätt, såvitt gäller skada genom luftföroreningar (se avsnitt 3.5.2). Ersättningsfonden finansieras genom avgifter på vissa produkter (olja, kol etc.) som innebär risker för miljön. Förutsättningen för ersättningsskyldighet är att skadegöraren inte kan identifieras (eller att detta inte kan ske utan oskälig försening eller kostnad). Fonden ersätter inte skador som täcks av försäkring. Även om fonden hittills inte synes ha fått större praktisk betydelse torde vissa uppslag kunna hämtas från detta håll. I USA har nyligen införts ett fondsystem ("Superfund") som svarar mot det allmänna för återställningskostnader och skada på naturresurser, om den ansvarige är okänd eller inte betalat ersättning inom viss tid. I Kanada förekommer en subsidiärt ansvarig fond som ersätter skador på grund av vattenförorening; den lär dock ha begränsad praktisk betydelse.[11]

För Sveriges del kan erinras om lagen (1973:1199) om ersättning från den internationella oljeskadefonden. Enligt 1971 års konvention om upprättande av en internationell fond för ersättning av oljeskador till sjöss, vilken gäller som svensk lag, ersätts oljeskador i vissa

11 Jfr också avsnitt 3.5.2 om den japanska luftföroreningsfonden.

fall då oljeskadelagens regler inte ger den skadelidande ett tillräckligt skydd (dock inte när skada orsakas av fartyg som ej kan identifieras). Längre gående fondlösningar har skapats på frivillighetens väg just för oljeskadornas del (se 2.7.3). - Vidare kan ersättningsordningen enligt brottsskadelagen (1978:413) sägas utgöra en viss motsvarighet till det diskuterade ersättningssystemet för miljöskador. Lagen föreskriver en liknande subsidiär ersättningsskyldighet för det allmänna vid personskador och vissa andra skador på grund av brott, fast utbetalningarna inte finansieras genom någon form av avgift. Också dess regler kan tänkas ge viss ledning i sammanhanget.

Vissa förebilder kan alltså hämtas från olika håll. Som redan har antytts (se avsnitt 12.1), torde dock erfarenheter från andra fondsystem bara i begränsad omfattning belysa problemen; dessa system rör delvis speciella skadetyper, de synes ofta präglade av särskilda förhållanden i de länder där de tillämpas, och de har i allmänhet fungerat alltför kort tid för att säkert kunna värderas. Frågan om de subsidiära fondernas för- och nackdelar blir förmodligen lättare att bedöma om några år och kräver i alla händelser mera ingående studier.

Trots det nu sagda förefaller sammanfattningsvis ett ersättningssystem av den nu diskuterade typen innebära så pass stora fördelar i jämförelse med de andra alternativ som behandlats här, att det i princip borde vara att föredra åtminstone i det nuvarande samhällsekonomiska läget och troligen också annars. I det följande skall tas upp vissa särskilda frågor om huvuddragen i en sådan ordning. Att gå in på detaljregler torde däremot som nämnt falla utanför utredningens uppdrag.

12.7 Vissa speciella frågor

Den första frågan blir, vilka skador ett sådant system skall omfatta. Även med detta alternativ saknas det anledning att göra någon skillnad mellan skador som orsakats av förorenande utsläpp och sådana som härrör från förorenande produkter. Man kan emellertid tänka sig att antingen låta systemet gälla alla föroreningsskador - vid vatten-, luft- och markföroreningar - eller också inskränka det till skador orsakade av viss sorts förorening eller av vissa ämnen som framstår som speciellt farliga. Väsentligt blir naturligtvis hur omfattande administrativ apparat som kan vara behövlig. Eftersom det ibland torde vara svårt att säkert slå fast, vilka ämnen

som orsakat en skada, är det möjligen väl så enkelt att göra räckvidden generell. Som framgår av det följande får man då beakta detta när avgifterna fastställs, om man vill få en korrekt fördelning av risken mellan olika förorenare.

Beträffande det förut diskuterade systemet med primärt ansvariga fonder framhölls möjligheten att låta det avse bara personskador (se avsnitt 12.5). Detsamma gäller naturligtvis även om fonden skulle svara subsidiärt. Också i detta sammanhang kan emellertid invändas, att reformbehovet bara skulle tillgodoses till en mindre del, om man begränsade reformens omfattning på detta vis. Det bör i varje fall prövas, om inte man kan sträcka ambitionerna längre, när ändå en ny ersättningsordning införs.

En annan avgränsning som förut nämnts (se avsnitt 12.5) är att täcka, utom personskador, bara sådana sakskador som drabbar fysiska personer eller privatpersoner. När det gäller en subsidiär ordning kan det verka naturligare än vid ett primärt ansvar att inskränka sig till fall där ersättningsbehovet är störst. Liksom annars kan gränsdragningsproblem uppstå, men alternativet är dock något som allvarligt kan övervägas, om ett generellt skydd för fysiska skador ter sig alltför omfattande. Mest närliggande är väl då att ersätta bara privatpersoners skador. Staten, kommuner och näringsidkare skulle alltså inte få sin skadade egendom betald.

Liksom då det gällde primärt ansvariga fonder är det tänkbart att man skulle låta också kostnader för återställning av skador på naturmiljön och allemansrätten ersättas ur fonden och finansieras genom samma slag av avgifter. Miljöskyddsutredningen torde som nämnt föreslå en subsidiärt ersättningsskyldig fond för detta ändamål. - Närmast kommer då i fråga att låta fonden täcka alla slag av anonym skadegörelse från verksamheter av det aktuella slaget. Å andra sidan medför en sådan ordning att det aktuella fondsystemet utvidgas och kompliceras. Det är svårt att säga om det finns tillräckliga skäl till detta. Frågan bör tas upp sedan klarhet vunnits om vilken konstruktion av de diskuterade återställningsfonderna som är den lämpligaste.

Om vi tills vidare utgår från att systemet omfattar endast sådana fysiska skador som är ersättningsgilla enligt skadeståndsrätten uppkommer frågan under vilka förutsättningar ersättning från fonden skall betalas.

Det står klart att ersättning inte skall utgå, om skadegöraren är känd och han ersatt eller kan väntas ersätta skadan (jfr 6 § brottsskadelagen). Är han insolvent, bör

den skadelidande i princip kompenseras. Det torde knappast vara tillräckligt att hänvisa till att skadestånd så småningom kan erläggas, eventuellt i avbetalningar. Den enklaste ordningen synes vara, att om den skadelidande genom ett misslyckat utmätningsförsök eller på annat sätt gör sannolikt att inte (fullt) skadestånd kan väntas utgå, han får ersättning ur fonden och i gengäld överlåter sin kvarstående skadeståndsfordran till denna.[12]

Mera tveksamt är läget, när en känd skadegörare bestrider skadeståndsskyldighet helt eller delvis, eller när det är tvistigt om ett visst företag orsakat skadan. Även om den skadelidande har rättshjälp, kan det bli en påfrestande väntetid för honom innan det slås fast om skadeståndsskyldighet föreligger. Särskilt när den skadelidande är en privatperson men också annars kan det förefalla önskvärt, att fonden även i detta läge betalar skadan och sedan driver skadeståndsprocessen. I varje fall vid talan av privatpersoner skulle ju det allmänna ändå i rättshjälpens form få ta på sig den väsentliga delen av en sådan kostnad - låt vara att man då slipper att svara för företagets rättegångskostnad, om processen förloras. Fonden bör ju dessutom ha helt andra resurser än den enskilde att verkställa de utredningar som kan behövas t.ex. för att klargöra orsakssammanhanget. Redan när den skadelidande själv förhandlar om skadestånd kan det f.ö. stärka hans ställning, om han kan räkna med fondens stöd ifall hans krav avböjs.

Det kan alltså vara skäl att överväga lösningen, att om skadan orsakats genom förorening eller annan störning som ersättningssystemet omfattar, den skadelidande först får vända sig med sina ersättningkrav mot ett företag som antas ha orsakat skadan eller mot företagets försäkringsbolag; för den händelse kravet bestrids, får han begära ersättning hos fonden. Om det gäller personskador eller egendomsskador utanför näringsverksamhet, bör fonden vara skyldig att utge ersättning mot att den övertar den skadelidandes krav till motsvarande belopp. Sedan får bedömas, om en process mot företaget kan ha någon mening. Också i andra fall bör fonden kunna göra detsamma, efter en prövning av skadeståndsmöjligheterna i det enskilda fallet. Eftersom processerna ofta kan bli kostsamma, får fonden dock vara återhållsam med att göra gällande sina regresskrav i tveksamma fall. - När den skadelidande t.ex. är ett större företag (om sådana tas med i ersättningssystemet), bör däremot detta få driva en eventuell rättegång innan frågan om betalning kan tas upp med fonden.

---

12 Jfr däremot prop. 1977/78:126 s. 46.

När det gällde lösningar genom obligatorisk försäkring och primärt ansvariga fonder kunde man göra gällande att ett regresskrav mot företaget borde påverkas av att detta genom försäkringspremien eller avgiften delvis bidragit till ersättningssystemet; en oinskränkt regressrätt skulle inte vara motiverad. Något motsvarande resonemang kan knappast föras i fråga om återkrav från subisidiärt ansvariga fonder mot en anonym skadegörare som senare kan identifieras. Den avgift ett ansvarigt företag betalat till fonden avser ju bara risken för att dess verksamhet medför anonyma föroreningar och får bestämmas i enlighet härmed. Det synes f.ö. knappast lämpligt om företaget skulle komma i bättre ställning genom att bestrida den skadelidandes krav och tvinga denne att vända sig till fonden.

Om skadan faller inom ersättningssystemet men dess upphov är okänt, bör i princip ersättning utgå från fonden; går skadegöraren senare att identifiera, får återkrav riktas mot denne. En sådan ordning kan tänkas medföra att den skadelidande inte lägger ned någon större energi på att finna någon ansvarig och solvent skadegörare. Man bör därför ställa ganska höga krav på hans aktivitet i detta avseende, innan han får någon gottgörelse. Självfallet får man här ta viss hänsyn till vem den skadelidande är - en privatperson, kanske sjuklig, eller ett företag. För privatpersoners del bör emellertid rättshjälp vara möjlig redan på detta stadium.

Ännu en tänkbar praktisk komplikation är att det är oklart, om skadan alls faller inom ramen för ersättningssystemet. Den skadelidande påstår t.ex. att han blivit sjuk på grund av luftföroreningar, men detta är tvivelaktigt med hänsyn till sjukdomsbilden. I detta läge kan man inte begära att fonden utan vidare skall betala ersättning och överta ett eventuellt skadeståndskrav. Det synes emellertid rimligt att inte ställa några höga krav på den skadelidandes bevisning i sådana fall. Det bör räcka att han gör sannolikt, att skadan har sådan orsak att fonden skall ingripa.

Vad som nu sagts innebär att fonden i den skadelidandes intresse betalar ersättning och övertar eventuella skadeståndskrav i ett ganska tidigt skede. Vill man nedbringa kostnaderna, bör det övervägas att ytterligare skärpa kraven på aktivitet från den skadelidandes sida. Man kan dock knappast begära att denne skall driva en process upp till högsta instans innan han får begära ersättning av fonden. En rimlig avvägning får göras mellan den skadelidandes ersättningsbehov och vikten av att hålla nere utgifterna för fonden.

Nästa fråga blir, vilken inverkan en försäkring på den skadelidandes sida har på ersättningskravet. Är det fråga om sådan försäkringsersättning som enligt 5 kap 3 § SkL avräknas från skadestånd bör avräkning ske också i fråga om ersättning från fonden. Eftersom denna skall svara endast i sista hand för skadorna, bör den skadelidande vidare vara skyldig att ta ut ersättning från en eventuell försäkring på den skadade egendomen, och någon rätt till återkrav mot fonden bör inte försäkringsbolaget ha; däremot kan naturligtvis regresskrav enligt allmänna regler riktas mot ett eventuellt skadeståndsskyldigt företag. Detta motsvarar brottsskadelagens lösning (7 § andra stycket).

Mera tvivelaktigt kan det verka, om man bör se på samma sätt på ersättning från summaförsäkring - livförsäkring eller sådan sjuk- eller olycksfallsförsäkring som utgår med visst belopp oavsett den ekonomiska förlustens storlek. Ersättningar av detta slag avräknas inte från skadeståndet, något som kan medföra överkompensation åt den skadelidande när ett försäkringsfall samtidigt ger upphov till skadeståndsanspråk. Fondens syfte bör dock vara att tillgodose den skadelidandes angelägna krav på kompensation, inte att ge honom någon ersättning därutöver. För att man i någon mån skall reducera systemets proportioner synes det rimligt, att också belopp som utgår från summaförsäkring får dras av när ersättning från fonden skall fastställas; därvid torde dock, liksom enligt 7 § brottsskadelagen, undantag böra göras i den mån försäkringsersättningen motsvarar ett sparande från den skadelidandes sida. Vill den skadelidande ha ytterligare ersättning, får han kräva skadestånd av den som ansvarar för skadan.[13]

I detta sammanhang kan man fråga, om inte också skador som varit möjliga att täcka genom normal försäkring skall hållas utanför ersättningssystemet. Beträffande personskador bör detta inte komma i fråga; det skulle leda till föga rimliga resultat. Men det ligger annorlunda till i fråga om egendomsskador. Håller man fast vid att fonden bara skall skydda de skadelidande i situationer där de saknar andra ersättningsmöjligheter, verkar det naturligt att undanta inte bara skador som drabbar s.k. självförsäkrare, t.ex. staten (jfr 8 § första stycket brottsskadelagen), utan också skador som kan

13 Om fonden efter att ha utgett ersättning till den skadelidande för regresstalan mot ett företag som orsakat skadan, bör man från fondens sida biträda den skadelidande med att samtidigt föra talan om ersättning för sådan skada som inte fonden betalat.

betalas av allmänt förekommande försäkringstyper (t.ex. vagnskadeförsäkring på bilar eller i vissa fall maskinförsäkring). När skadeståndskommittén föreslog en liknande inskränkning av rätten till skadestånd för sakskada (SOU 1975:103), mötte detta visserligen invändningar vid remissbehandlingen, och någon lagstiftning i denna riktning förefaller inte aktuell i dag. Detta innebär dock inte att inställningen behöver vara densamma i fråga om subsidiärt ansvariga ersättningsfonder. Brottsskadelagen innehåller en regel om ersättning efter skälighet, när skadad egendom borde ha hållits försäkrad (8 § andra stycket).

Frågan torde få ganska begränsad praktisk betydelse, eftersom just sådana småningom inträffade sakskador som här blir aktuella ofta hålls utanför försäkringsskyddet på skadelidarsidan (se avsnitt 2.12.2). Det finns dock anledning att överväga, om man inte bör föreskriva en skälighetsbedömning liknande den som brottsskadelagen stadgar. Särskilt gäller detta, om man låter ersättning utgå också till sakskador som träffar företag, staten och kommuner.

En annan tveksam fråga är, i vad mån full ersättning skall utgå inom den ram som sålunda har bestämts. Den subsidiärt ansvariga fonden skall ju slutligen stå för skador som ingen annan kan ersätta, och just dessa lär ofta åtminstone delvis härröra från utländska föroreningar. Invändningen, att svenska industrier inte bör betala också för sådana skaderisker, blir alltså i särskild grad aktuell med detta fondsystem. Det stämmer bäst med försäkringstekniska resonemang och rättvisesynpunkter, om ersättningarna reduceras i varje fall vid föroreningar som typiskt sett till betydande del kommer från utlandet (t.ex. svavel). I den mån den skadelidande vill ha ersättning därutöver, får han rikta skadeståndskravet mot någon skadegörare som kan identifieras - eventuellt samtidigt som fonden riktar återkrav mot denne.[14] (Jfr 10 § brottsskadelagen.) - Man kunde rentav tänka sig att sakskador på grund av sådana förorenande ämnen hålls utanför systemet, om de tekniska problemen blir alltför svårlösta.

Även frånsett denna typ av föroreningsskador synes det

14 Om den ansvariga industrin anses skadeståndsskyldig bara för en del av skadan (jfr ovan), är det tänkbart att den skadelidandes och fondens krav här kommer att konkurrera. Den skadelidandes krav bör då ha företräde. - Situationen torde dock sällan bli aktuell i praktiken.

rimligt, att den skadelidande bär en viss självrisk. Åtminstone undgår man då bl.a. reglering av sådana mera bagatellartade skadefall som förstörda billackeringar, en skadetyp som lär ha vållat visst besvär för den holländska luftföroreningsfonden. Man bör inte låta fonden svara för så små ersättningsbelopp att den inte alls eller bara obetydligt kan väntas överstiga skaderegleringskostnaden. Det verkar rimligt och rationellt att i sådana fall hänvisa de skadelidande till skadeståndsreglerna eller till möjligheten att teckna egen försäkring mot skaderisker av denna typ.

Även vid en ordning med subsidiärt ansvariga fonder synes det rimligt att ersättningen i princip beräknas enligt skadeståndsrättsliga regler, frånsett de fall där avräkning skall ske på grund av försäkringsförhållanden. Jämkning på grund av medvållande bör alltså ske enligt bestämmelserna i 6 kap. 1 § SkL. Några andra särskilda begränsningar på grund av den skadelidandes medverkan är knappast påkallade (jfr i motsats härtill 8 § andra stycket brottsskadelagen, som motiverats av särskilda förhållanden vid brottsskador[15]). Däremot kan det möjligen finnas skäl att vid en ersättningsordning som den aktuella föreskriva vissa maximibelopp för ersättningen på liknande sätt som skett i brottsskadelagen (11 §). Eftersom ersättningsfonden skall bekostas just av det kollektiv som orsakar skada, är dock skälen för ett sådant ersättningstak svagare än vid brottsskador.

Vad angår frågan hur fonden skall finansieras, har förut framhållits att vid ett system med subsidiärt ansvariga fonder det kan vara försvarligt med ett mera schablonmässigt avgiftssystem än vid en försäkringsordning. Metoden att redan från början samla upp medel för att täcka framtida skador förefaller även i detta fall som den korrekta. Man bör se till att avgifterna bestäms på ett sätt, som åtminstone i stort sett motsvarar de skaderisker en förorenande verksamhet medför, och i övrigt fästa stor vikt vid den styrningseffekt som förhoppningsvis kan uppnås genom avgiftssystemets konstruktion. Som nämnt bör man fastställa avgiften med hänsyn till att den avser endast skador vilkas upphov inte kan fastslås - inte alla föroreningsskador. Självfallet får dessa synpunkter betydelse, vare sig ersättningsordningen skall avse också skador, som drabbar naturmiljön och allemansrätten, eller den endast skall ge kompensation åt enskilda skadelidande. - Skulle det anses olämpligt att samla upp fonder av denna storlek, kan man även i detta läge överväga att från början ta ut avgifter motsvarande endast en del av de medel som kan väntas bli behövliga och sedan göra ytterligare uttag i mån av behov. Eventuellt kan då ett tillskott från det allmänna komma i fråga.

15 Jfr prop. 1977/78:126 s. 25.

Som förut antytts, är det sannolikt besvärligt att fastställa fullt rättvisa avgifter för enskilda verksamheter som kan väntas förorena miljön. Ett särskilt bekymmer vid de nu aktuella avgifterna är ju att de skall betala bl.a. skadeverkningar i en avlägsen framtid; man får därför ta hänsyn också till skadeorsaker som nu är ofullständigt utredda och kanske bara misstänkta. Trots allt förefaller dock denna finansieringsmetod som en mera tillfredsställande lösning än att - som i Holland - samla fondmedel genom att vissa särskilt miljöfarliga produkter beläggs med en avgift, som till stor del går till andra ändamål. Målet bör vara att i möjligaste mån anpassa bidragen efter risken, i enlighet med försäkringstekniska grundsatser. Därigenom bör systemet framstå som lättare att acceptera också från avgiftsbetalarnas synpunkt. Att konsekvent genomföra ett sådant system torde dock i praktiken vara omöjligt. Man måste som sagt göra en viss schablonisering.

I detta sammanhang, där bara principiella aspekter på ersättningssystemen behandlas, saknas det anledning att mera i detalj gå in på avgiftsmetodiken. Enligt utredningens mening kan problemen väntas bli besvärliga men inte olösliga. Också i detta fall är det tänkbart att uttaget av avgifter till fonden kan samordnas med annat uttag av återställningsavgift eller dylikt.[16] Vissa skadegörande verksamheter kan man dock inte nå härigenom, och då får bidragen från dem uppbäras på annat vis. När det gäller luftföroreningar måste t.ex de avgifter från bilismen som motsvarar de risker den skapar läggas på bilskatt eller bensin, inte som då det gäller industrier utkrävas av en kontrollerande myndighet. - Här skall också lämnas öppet, om systemet skulle bygga på flera fonder, som avser skilda typer av skador, eller en enda miljöskadefond.

Vad gäller administrationen av fonden (eller fonderna) förefaller det enklast att lämna den till naturvårdsverket, där viss kvalificerad expertis redan finns. Administrationen för en subsidiärt ansvarig fond blir visserligen av naturliga skäl mindre omfattande än om fonden från början skall behandla alla uppkommande skador. Både riskbedömningen och prövningen av ersättningsanspråk kan dock antas bli komplicerad och krävande, och detsamma gäller de processer som fonden för i regressfall. Merkostnaden för det allmänna lär därför bli ganska betydande också med detta alternativ.

16 Jfr om motsvarande ordning vid primärt ansvariga fonder avsnitt 12.4.

12.8 Avslutande anmärkningar

Sammanfattningsvis framstår det nu behandlade systemet med subsidiärt ansvariga fonder som något mera tillfredsställande bl.a. från statsfinansiell synpunkt och något lättare att genomföra än övriga alternativ som här berörts. En särskild fördel kan vara, att systemet borde gå att samordna med den återställningsfond som miljöskyddsutredningen torde förorda. - Inte heller i detta fall skall dock de praktiska svårigheterna och kostnaderna för administrationen underskattas.

Som antytts får denna ordning mindre proportioner och blir kanske dessutom mindre kontroversiell, om den inskränks till att gälla vissa skadetyper - antingen bara personskador eller också sådana skador jämte dem som drabbar privatpersoners egendom. Speciella förenklingar uppnås med ett renodlat personskadesystem. Bl.a. torde de utländska luftföroreningarna då vålla mindre komplikationer, och man behöver inte fästa någon vikt vid fall då den skadelidande försummat att ta sedvanlig försäkring; någon självrisk behöver inte heller bli aktuell. - I första hand bör dock övervägas en ordning som omfattar alla fysiska skador. Möjligen kan en avgränsning göras på annat sätt, genom att systemet får avse bara vissa typer av föroreningar.

Av skäl som förut angetts (se avsnitt 12.1) har denna diskussion rört ersättningsordningar som inte inbegriper bullerskador. Anses något av alternativen böra närmare utredas, bör man naturligtvis undersöka också möjligheten att ta med också denna skadetyp. Det bör emellertid understrykas att på grund av bullerskadornas särdrag detta skulle ytterligare komplicera ersättningssystemet, vilken modell man än väljer.

Någon uppskattning av kostnaderna för ett sådant fondsystem med ena eller andra räckvidden är inte möjlig att göra i detta sammanhang. Skadeutvecklingen är helt oviss, och det finns möjlighet att konstruera ersättningsreglerna på många olika sätt; både skade- och administrationskostnaderna kan variera avsevärt. Det vore meningslöst att här söka ge ens ungefärliga siffror. Sådana kalkyler får göras vid eventuellt fortsatta utredningar på området, när man har större möjlighet att precisera den risk som fonden skall bära.

Som förut framhållits, anser sig utredningen inte nu böra definitivt ta ställning till frågan, om det är tillräckligt motiverat att genomföra något av de diskuterade alternativen. För detta krävs en mera ingående analys, varvid ytterligare expertis - bl.a. ekonomisk och naturvetenskaplig sakkunskap - bör medverka.

13 KONSEKVENSER I KOSTNADSHÄNSEENDE AV UTREDNINGENS FÖRSLAG

13.1 Kostnader

Enligt direktiven (Dir 1980:20) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer skall alla förslag som läggs fram i princip kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser inom det område som förslagen avser. Om kostnadskrävande förslag läggs fram skall samtidigt visas hur förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet inom utredningsområdet.

Vad som i detta sammanhang har största intresset är självfallet att inte kostnaderna för det allmänna ökar. Det principiella kravet på oförändrad resursnivå måste antas gälla dessa kostnader. Att genomföra en skadeståndsreform utan ökade utgifter för någon kategori av enskilda rättssubjekt lär knappast vara möjligt. Här skall dock beröras även förslagets inverkan på enskildas kostnader. Som nämnt (se avsnitt 12.8) är det omöjligt att beräkna kostnaderna för olika försäkrings- och fondlösningar, varför denna fråga här förbigås.

Till en början kan konstateras att vårt förslag till miljöskadelag till en betydande del utgör en lagteknisk översyn av gällande rätt och i dessa delar knappast medför ökade kostnader. På vissa punkter stärks emellertid de skadelidandes ställning. Här får man räkna med en något ökad överföring av medel från skadegöraren till skadelidande, dvs. en ökning av skadegörarens kostnader. Någon anledning att anta att också kostnaderna för skadereglering och liknande totalt sett kommer att öka föreligger däremot inte, snarare tvärtom.

Generellt kan sägas att bedömningen av kostnaderna och besparingarna präglas av stor osäkerhet. Något mera omfattande siffermaterial finns inte och att ta fram ett sådant skulle kräva stora resurser i den mån det alls är möjligt. Vi har inte ansett detta rimligt. Såvitt gäller ändringarna i skadeståndsreglerna har vi i stället försökt bilda oss en uppfattning om kostnadseffekterna genom kontakter med försäkringsbolagen; för enskilda företag och för kommuner (frånsett de få som inte försäkrar sig) bör kostnadsökningar väsentligen komma till uttryck i höjda premier för aktuella försäkringar.

Reglerna i 1 § i vårt förslag till miljöskadelag följer i huvudsak vad som nu gäller enligt ML. Att man nu även låter helt tillfälliga störningar omfattas, avviker knappast i sådan grad från nuvarande praxis att ändringen kan befaras medföra nämnvärt ökade kostnader.

Den i 2 § intagna bevisregeln innebär i huvudsak ett förtydligande av gällande rätt men kommer också att i viss mån lindra de krav på bevisning som ställs på de skadelidande. Vid vår hearing med försäkringsexpertis uttalades dock att regeln troligen inte skulle medföra några mera betydelsefulla förändringar vid skadereglering; vad som föreskrivs i paragrafen motsvarar i stort sett de krav försäkringsbolagen ställer på bevisningen vid skaderegleringen.

I 3 § görs i förhållande till motsvarande bestämmelse i ML den förändringen att något väsentlighetskrav inte uppställs vid sak- och personskada. Konsekvenserna i kostnadshänseende av detta torde dock vara små och kan enligt vår uppfattning knappast ge upphov till några mätbara kostnadsökningar. Redan nu torde det knappast komma i fråga att man anser en personskada vara så oväsentlig att på denna grund ersättning därför inte skall utgå; en annan sak är att ekonomisk förlust till följd av personskadan ibland inte går att konstatera. Även vid sakskada torde väsentlighetskravet ha liten betydelse vid sidan av kravet på att störningen skall gå utöver vad som är orts- eller allmänvanligt. Någon risk för att förändringen skall leda till ett ökat antal obefogade krav anser utredningen knappast föreligga. Det skall här erinras om att något krav på väsentlighet inte uppställs enligt ML om den ansvarige påstås ha varit vårdslös.

Bestämmelsen i 4 § innehåller en ansvarsregel som stämmer med en vanlig tolkning av ML (första stycket) respektive en vanlig uppfattning om rättsläget (andra stycket), och 5 § innebär bara att JB:s ansvarsregel överförs till den nya lagstiftningen. Några nämnvärda kostnader bör dessa regler knappast medföra. Även det ansvar för andra än fastighetsägaren som föreskrivs i 6 § lär i stort sett stämma med gällande rätt, om också rättsläget inte är helt klart.

De regler som nu berörts om ansvar för ägare och brukare av fastighet blir också tillämpliga på det allmänna, och vad som sagts om eventuella kostnadseffekter gäller alltså även staten och kommun. Enligt vår mening är risken för kostnadsökningar i dessa fall så pass liten att de inte kan utgöra någon vägande invändning mot lagförslaget.

Vad sedan gäller entreprenörernas ansvar, vilket väsentligen träffar privata företagare, skall omtalas att utredningen vid den nämnda hearingen presenterade bl.a. ett förslag som innebar att entreprenörerna skulle bära ett presumtionsansvar ungefär motsvarande det ansvar som

föreligger enligt 5:16 i AB 72. Enligt försäkringsmännen skulle en sådan regel inte medföra någon nämnvärd kostnadsökning jämfört med det nu föreliggande culpaansvaret om alla entreprenadkontrakt grundades på AB 72. Eftersom så inte är fallet fick man emellertid räkna med en premiehöjning på entreprenörernas försäkring på 10-25 %. Bl.a. av denna orsak ansåg vi inte detta förslag böra läggas fram (jfr avsnitt 5.2). Den huvudregel som nu föreslås i 7 § andra stycket, att ansvaret utom vid farlig verksamhet förutsätter att entreprenören bär ett ansvar för styrkt vållande, motsvarar gällande rätt och torde i sak inte vara ägnad att medföra ökade kostnader. Däremot innebär det strikta ansvaret för personskador (7 § första stycket 1) en viss skärpning i förhållande till gällande rätt. Kostnadseffekterna torde emellertid bli små, bl.a. eftersom lagen endast täcker skador i omgivningen och därmed inte skador som drabbar personal på arbetsplatsen. Det torde vara sällsynt att entreprenadarbeten leder till personskador för utomstående. Också ansvaret för sakskador vid arbeten för en privatperson (7 § första stycket 2) går längre än vad som nu anses gälla. Skadefrekvensen lär emellertid vara låg vid dessa arbeten, och vi väntar oss inte heller i fråga om denna regel några större kostnadseffekter. Över huvud taget torde skaderegleringen redan i dag vara generös i de fall då vi föreslår strikt ansvar, eftersom verksamheten ofta kan anses som farlig eller i varje fall vållandebedömningen är sträng.

Förutom förslaget till miljöskadelag lämnar utredningen också förslag till ändringar i vissa andra lagar. Från kostnadssynpunkt torde endast förslagen till ändringar i rättshjälpslagen och preskriptionslagen vara av intresse.

Vad gäller en reform av de skadelidandes möjligheter till ersättning för utrednings- och rättegångskostnader har utredningen med hänsyn till de ovan berörda direktiven om finansiering av reformer ansett det nödvändigt att gå fram med stor försiktighet. De extra kostnader för statsverket som kan antas uppkomma torde i varje fall kompenseras av vissa besparingar på rättshjälpens område (se avsnitt 13.2).

Däremot kommer den förlängning av preskriptionstiden vid personskada till följd av föroreningar eller annars genom kemisk eller kemisk-fysikalisk inverkan som vi föreslår att medföra vissa kostnader för presumtiva skadevållare. Det får antas att kostnadsökningen i huvudsak kommer att utgöras dels av ersättning till skadelidande dels av ökade kostnader för skaderegleringen. Härtill kan i vissa fall komma extra utgifter för att bevara dokumentation

rörande en eventuellt skadegörande verksamhet under den förlängda preskriptionstiden. Några beräkningar av kostnadsökningen har vi inte kunnat få fram. Det skall dock framhållas att mycket gamla krav kan antas bli ovanliga. Inte minst bevissvårigheter torde här lägga hinder i vägen. Vid hearingen uttalades inte någon bestämd uppfattning om effekten av kostnadsökningen på premien för aktuella försäkringsformer. Sannolikt får man räkna med någon premiehöjning. Det skall framhållas att vårt förslag i denna del inte gäller bara miljöskador utan också t.ex. produktskador.

13.2 Besparingar

En väsentlig uppgift för utredningen är att föreslå en lagteknisk reform av rätten till skadestånd vid miljöskador. Hittills har rätten till ersättning för sådana skador följt flera olika regelsystem: ML, JB, SkL och i praxis utvecklade regler om strikt ansvar för farlig verksamhet. Detta har gjort bedömningen av rätten till skadestånd komplicerad. Om vårt förslag genomförs kommer rätten till skadestånd att helt följa miljöskadelagen. Förhoppningsvis kommer detta att underlätta bedömningen, vilket bör leda till att framför allt skaderegleringen blir något billigare. För det allmännas del räknar vi med att rättshjälpskostnaderna minskar genom att lagstiftningen blir lättare att tillämpa. Att göra en bedömning av det ekonomiska utfallet i kronor torde dock knappast vara möjligt.

De forumregler som hittills gällt har medfört att det ibland varit nödvändigt att föra talan om skadestånd vid olika domstolar därför att ML alternativt JB eller SkL varit tillämplig. Med den reform vi föreslår kommer detta inte längre att vara nödvändigt. Reformen medför i detta avseende besparingar för parterna och för staten. För staten består besparingarna dels av minskad belastning på domstolarna, dels av minskade rättshjälpskostnader till följd av forumregelns förenkling; för parterna i minskade utrednings- och rättegångskostnader. Inga som helst siffror för beräkning av besparingarnas storlek är tillgängliga.

13.3 Sammanfattning och slutsatser

Enligt vår bedömning kommer den reform vi föreslår knappast att medföra ökade kostnader för staten som offentligt organ. Kanske kan man i stället hoppas på att den tekniska översynen kommer att leda till vissa rationaliseringsvinster.

För de inblandade parterna, skadegörare och skadelidande,

kommer den i och för sig måttliga skärpning av ansvaret som görs i miljöskadelagen att medföra något ökade kostnader för skadegörarna och motsvarande vinster för de skadelidande. Även kommuner kan, t.ex. som ägare till reningsverk, tänkas komma att drabbas av något ökade kostnader. Förslaget till miljöskadelag torde däremot inte leda till ökade kostnader för skadereglering etc. Tvärtom kan här väntas rationaliseringsvinster. Enligt vår bedömning är det inte en helt ogrundad gissning att rationaliseringsvinsterna i stort sett kommer att motsvara de kostnadsökningar som enligt det ovan sagda drabbar de skadegörande verksamheterna. Det är tveksamt om denna lagstiftning medför att premierna för aktuella försäkringar behöver höjas för någon kategori. Några konkreta beräkningar av kostnader och besparingar är inte möjliga att göra.

Den förlängning av preskriptionstiden som vi föreslår är ägnad att medföra kostnader för skadegörarna som kan tänkas överstiga vinsterna för de skadelidande. De mycket sena krav som förlängningen av preskriptionstiden tar sikte på torde dock vara sällsynta, och den totala kostnadsökningen bör vara så liten att den endast i ringa mån slår igenom på premien för aktuella ansvarsförsäkringar.

14 SPECIALMOTIVERING

14.1 Förslaget till miljöskadelag

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).

Paragrafen behandlar förutsättningarna för ansvar för egentliga miljöskador. Den motsvarar regler som nu förekommer i 1 och 30 §§ ML men innebär dessutom vissa nyheter.

I första stycket anges det grundläggande ansvaret för miljöskador. I princip bär fastighetsägaren ett rent strikt ansvar för skador eller olägenheter till följd av vattenföroreningar och immissioner i traditionell mening. Vissa inskränkningar i ansvaret följer dock av 3 §. Om inte vållande föreligger är sålunda fastighetsägaren inte skyldig att ersätta störning som är orts- eller allmänvanlig, och ren förmögenhetsskada behöver ersättas endast om den är av någon betydelse.

Enligt bestämmelserna åvilar ansvaret fastighetsägaren. Av 6 § framgår emellertid att bl.a. även en nyttjanderättshavare kan göras ansvarig för skada och olägenhet. Detta motsvarar vad som nu gäller enligt ML. Också servitutshavare kan ådra sig ett självständigt ansvar för miljöskada som han orsakar genom sin verksamhet på den tjänande fastigheten. Eventuellt kan ansvar enligt ML i

vissa fall föreligga för en entreprenör eller annan som efter avtal utför arbete på fastigheten (se avsnitt 2.2.2). I den föreslagna lagen betäms emellertid entreprenörens ansvar på ett annat sätt i 7 §.

För att ersättningsskyldighet skall föreligga enligt bestämmelsen fordras att störningen härrör från verksamhet som bedrivs på en fastighet. Användning av kommunikationsmedel som bilar, fartyg och flygplan faller inte i och för sig under lagen. För detta fordras att störningen från kommunikationsmedlet har sådan anknytning till en fastighet att den kan ses som ett led i verksamhet på denna. Liksom enligt ML kan man kräva ersättning av innehavaren av flygplatsen eller av väghållaren vid flygbuller respektive luftförorening, buller eller skakning genom biltrafik, och på samma sätt får man bedöma flygbesprutning av åkermark; markägaren blir ansvarig för eventuella miljöskador. - I sammanhanget kan påpekas att mera säregna och svårförutsebara händelser kan falla utanför väghållarens och flygplatsinnehavarens ansvar, även om de utgör en följd av trafiken.[1] I så fall kan ersättning bara krävas av trafikförsäkringen respektive flygplanets ägare.

I den utsträckning 3 § anger ansvarar fastighetsägaren strikt inte endast för skada som orsakas av honom själv eller av hans anställda utan också för skada som orsakas av självständiga medhjälpare. Detta markeras särskilt i lagtexten, där det anges att fastighetsägaren ansvarar för skada som uppkommer genom verksamhet som han "låter bedriva" på fastigheten. Enligt gällande rätt är det oklart i vad mån fastighetsägaren kan göras ansvarig för störning från fastigheten som har sin grund i att nyttjanderättshavare eller annan innehavare av bruksrätt förfogar över fastigheten. En gränsdragning, som i regel torde leda till rimliga resultat, är att låta en nyttjanderättshavare eller annan innehavare av särskild rätt bli ensam ansvarig när han driver egen näringsverksamhet på fastigheten; bara när också fastighetsägaren är ekonomiskt engagerad i verksamheten, bör han kunna åläggas att svara jämte den andre. Vidare bör den som upplåter en hyreslägenhet eller mark åt en privatperson normalt inte bli ersättningsskyldig när nyttjanderättshavaren orsakar miljöskador. - Undantag kan dock gälla när skadan beror på beskaffenheten av den egendom som upplåtits: om en oljetank på en villafastighet läcker, är det rimligen fastighetsägaren som bör svara för föroreningsskador, även om oljan tillhör hyresgästen.

---

1 Jfr domskälen i NJA 1981 s. 622 (om en annan störningstyp).

För att ersättningsskyldighet skall föreligga enligt bestämmelsen krävs att skadan eller olägenheten drabbar "omgivningen". Ett motsvarande krav uppställs nu i ML. Det saknar i och för sig betydelse, om skadan inträffar på den fastighet där verksamheten utövas eller ej. Däremot innebär avgränsningen att skador som inträffar inom den anläggning där den miljöfarliga verksamheten bedrivs eller annars på verksamhetens arbetsområde inte ersätts enligt lagen. Det bör här fordras att arbetsområdet är någorlunda avgränsat och inte utan vidare tillgängligt för utomstående. Vid besprutning av ett större skogsområde, där allemansrätten gäller, kan i allmänhet inte den ansvarige invända att eventuell skada på person eller egendom inte uppkommit i omgivningen. Ett annat synsätt kan dock vara motiverat, om besprutningen sker på ett noga bestämt, begränsat område där allmänheten varnats för tillträde.

Lagen kan tillämpas också mellan flera personer som disponerar olika delar av en fastighet. Har ett område på en industrifastighet arrenderats ut till någon annan, kan sålunda arrendatorn ibland vara berättigad till ersättning av fastighetsägaren enligt paragrafen. I princip är det inte heller något hinder för en hyresgäst att åberopa lagens bestämmelser mot en annan hyresgäst i samma hus eller i ett annat hus på samma fastighet. Som framgår av 6 § p. 2 gäller dock det strikta ansvaret inte för bostadshyresgäster. Det bör vidare vara möjligt för en hyresgäst att med stöd av lagen kräva ersättning av hyresvärden för skada t.ex. genom luftförorening eller buller, också när han inte skulle ha haft rätt till detta enligt hyresavtalet; de praktiska möjligheterna härtill torde dock begränsas av 3 §. - När det gäller krav av hyresvärden mot hyresgästen torde däremot hyreslagstiftningens skyddssyfte medföra att hyresgästen inte har något längre gående ansvar enligt miljöskadelagen.

Det är tänkbart att genom arrende- eller hyresavtalet en fastighetsägare söker friskriva sig från ansvar för miljöskador som drabbar nyttjanderättshavaren. I den mån friskrivningen är förenlig med JB:s tvingande regler lär detta vara möjligt; i vissa fall kan dock även en sådan friskrivningsklausul jämkas med stöd av 36 § avtalslagen.

Ansvaret är inte begränsat till skador som inträffar nära den miljöfarliga verksamheten. Särskilt föroreningar av olika slag kan ha skadeverkningar långt från den plats där verksamheten bedrivs. Också då föreligger ersättningsskyldighet, om ett orsakssamband med uppkommen skada kan konstateras enligt 2 §.

Den uppräkning av skadeståndsgrundande störningar som görs i första stycket går tillbaka på 1 § ML, dock med vissa avvikelser. Den viktigaste är att även helt tillfälliga störningar faller under miljöskadelagen. Som förut framhållits motiverar bl.a. skadeståndsrättsigahänsyn att tillämpningsområdet här anges på något annorlunda sätt än i ML.

Punkt 1 anknyter till punkterna 1 och 2 i 1 § ML. Någon ändring i sak är inte avsedd. En begränsning i fråga om vattenanläggningar och vattenföretag behandlas i paragrafens tredje stycke.

Enligt punkt 2 föreligger ersättningsskyldighet också för förorening av grundvatten. Om sådan skada nu täcks av ML är i viss mån tvivelaktigt, men starka skäl talar för att i varje fall tillämpa lagens skadeståndsregler analogt (se avsnitt 2.2.7). Lagändringen stämmer med en ändring i ML som miljöskyddsutredningen samtidigt föreslår i delbetänkandet Förorening av mark och grundvatten.

Punkt 3 saknar direkt motsvarighet i 1 § ML. Sannolikt bedöms dock även den störning som här omtalas enligt paragrafen, såvitt gäller oavsiktliga ändringar. Avsiktliga sänkningar och höjningar av nivån utgör i regel vattenföretag enligt vattenlagen, och sådana ingrepp faller utanför skadeståndsregeln, enligt 1 § tredje stycket lagförslaget. Det mest praktiska fallet är att en sänkning av grundvattennivån orsakar sättningar i byggnaden och liknande skador, men också en höjning i nivån kan tänkas ha skadlig effekt. Översvämningar till följd av nederbörd faller inte under bestämmelsen.

Punkterna 4 och 6-8 har sin motsvarighet i 1 § 3 p. ML. Det bör emellertid observeras att i motsats till vad som följer av ML det strikta ansvaret gäller också när störningen är helt tillfällig (se avsnitt 5.4).

Vad angår innebörden av punkt 4 är meningen också här att anknyta till gällande rätt. Som luftförorening räknas alltså även sådan besvärande men ofarlig störning som dålig lukt från ett svinstall eller ett reningsverk. Minskar fastighetsvärdena i närheten av sådan anledning, är det tänkbart att ägaren kan göra gällande det strikta ansvaret (jfr dock 3 §). - Markförorening, som nämns i punkt 5, anges inte särskilt i ML:s lagtext men torde i dag likställas med andra immissioner. Som exempel kan nämnas att giftiga kemikalier eller olja läcker ut från en tank och fördärvar en intilliggande trädgård eller åker. Också denna ändring motsvarar vad som miljöskyddsutredningen föreslår för ML:s del.

I fråga om punkt 6 (buller) kan hänvisas till gällande rätt; inte heller här är någon ändring åsyftad, frånsett att skadeståndsregeln nu blir tillämplig också på ett helt kortvarigt buller som t.ex. orsakar en hörselskada.

Vad punkt 7 angår omfattar den nya lagen liksom ML skador orsakade av skakning. Särskilt i denna del får det betydelse att ansvar nu också skall gälla då störningskällan är helt tillfällig. Även vibrationsskador till följd av en enda sprängning täcks alltså av det rent strikta ansvaret. - Inte alla skador till följd av sprängning omfattas emellertid av 1 §. Ansvaret för skador genom sprängsten och liknande faller under 4 §. Föranleder en sprängning skada genom ras, kan 5 § bli tillämplig; då torde dock vanligen föreligga en skakningsskada som ersätts enligt 1 §.

Vid arbeten i marken kan skakningsskador uppkomma, förutom vid sprängning, även vid pålning och spontning. Skakningsskador kan emellertid också orsakas av många andra sorters verksamhet. Tung och intensiv trafik på en väg kan sålunda leda till denna typ av skada, liksom industriell verksamhet. Det är här fråga om störningar som så gott som aldrig är helt tillfälliga. I detta avseende torde den föreslagna lagen inte medföra någon skillnad mot vad som nu gäller enligt ML.

Liksom i 1 § ML avslutas uppräkningen med det allmänna uttrycket "andra sådana störningar" (punkt 8). Härmed syftas alltså på störningar av liknande typer som de särskilt nämnda. Alltjämt räknas hit sådana företeelser som spridning av bakterier eller virus i omgivningen, gnistor, hetta, köld samt obehag genom insekter eller fåglar. Att särskilt nämna störningar genom ljus i uppräkningen har inte ansetts behövligt, men om sådana störningar - t.ex. genom irriterande ljussken från passerande bilar - någon gång skulle medföra skada faller den under punkt 8. "Psykiska" immissioner, t.ex. på grund av närheten till en sprängämnesfabrik eller liknande speciellt farlig verksamhet, hör också hit (se avsnitt 5.3); liksom i dag kan en granne - inom ramen för reglerna i 3 § - fordra ersättning för sänkta fastighetsvärden och liknande förluster av sådan anledning. Som framgår av fortsättningen, torde krav på denna grund sällan få större betydelse. Även estetiska immissioner, såsom förfulning av landskapsbilden som försämrar grannarnas utsikt, kan någon gång grunda rätt till ersättning, fast det torde vara sällsynt att störningar av detta slag når utöver de gränser som 3 § anger. - Skador genom flygande sprängsten och andra lössprängda föremål faller däremot inte under de här avsedda störningarna utan regleras särskilt i 4 §. Inte heller skada

genom brand som sprider sig från en fastighet till en annan kan normalt anses jämställd med de särskilt nämnda immissionsskadorna; lika litet som enligt gällande rätt faller brandskador under det lagreglerade strikta ansvaret, frånsett om branden uppkommer genom mera varaktig gnistbildning exempelvis från en industri.[2] I vissa fall är det däremot tänkbart att strikt ansvar för en brandskada kan åläggas utan lagstöd enligt allmänna principer om skadeståndsskyldighet för farlig verksamhet. Detta gäller åtminstone om branden uppkommit genom särskilt brandfarliga militärövningar (jfr NJA 1946 s. 734, I och II), troligen också om brandorsaken är explosion i en sådan särskilt farlig anläggning som avses i 4 § andra stycket.

Enligt gällande rätt är det i viss mån oklart i vad mån en fastighetsägare kan bli strikt ansvarig för störningar orsakade av personer, vilka till följd av hans verksamhet håller till på hans fastighet. Bullerstörningar faller naturligtvis under punkt 6. Punkt 8 får anses tillämplig på sådana mera regelbundna störningar av annat slag, exempelvis från besökare på nöjesfält som gör bostäder i närheten mindre attraktiva. Även här gäller att exempelvis en minskning i fastighetsvärdet i viss utsträckning får tålas på grund av reglerna i 3 § om orts- och allmänvanliga störningar. Ett annat fall, där skadestånd kan tänkas utgå med stöd av punkt 8, är när personer från ett turisthotell eller fritidscentrum sprider sig över kringliggande marker och där vållar förslitning eller obehag i en utsträckning som grannarna skäligen inte bör tåla utan ersättning (s.k. invasionsskador).[3] Det är alltså fråga om störningar, vilka går utöver vad som normalt måste tolereras på grund av allemansrätten. Den som genom sin verksamhet ger upphov till störningarna kan då få ersätta skadan. Också här torde med hänsyn till regeln i 3 § bara betydande skador och obehag kunna grunda strikt ansvar.

Det är att märka att i samtliga nu berörda fall ansvaret för störande besökare torde omfatta endast skador som utgör en mera typisk och förutsebar följd av fastighetens användning; annars lär de knappast kunna likställas med sådana störningar som omtalas i punkt 1-7. Sålunda lär skadeståndsskyldighet knappast föreligga vid uppsåtliga skadegörande handlingar som man inte på förhand kan räkna

---

2 Jfr ang. äldre rätt Ljungman, Om skada och olägenhet från grannfastighet (1943) s. 220 med not 3, SOU 1966 s . 301.

3 Jfr ang. skada tillfogad grannar genom en stor villebrådsstam (en i någon mån jämförlig situation) Ljungman, a.a. s. 63 och 226.

med, t.ex. om besökande på nöjesfältet eller gäster på hotellet gör sig skyldiga till vandalism eller stölder på en grannfastighet; här är det knappast rimligt att anse verksamheten som adekvat orsak till skadan. Inte heller torde ansvaret gälla, om den som driver verksamheten har varnat för besök på visst grannområde och det funnits alla skäl att tro att varningen skulle följas, exempelvis därför att ett turisthotell haft gott om annan lämplig fritidsmark i närheten. En invasion av främlingar som ändå drabbar just området i fråga torde inte kunna likställas med en typisk immission.[4]

Vad angår omfattningen av skadeståndsskyldigheten, skall denna enligt förslaget avse "skada" (se även 2 §), medan 30 § ML talar om "olägenhet". Skälen för omformuleringen framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 6.4). Som där framhållits innebär den inte någon inskränkning av skadeståndsansvaret utan har närmast föranletts av SkL:s terminologi. 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. Ett exempel är den skada ägaren av en sommarstuga lider genom att fastigheten en sommar utsatts för besvärande buller eller liknande allvarliga, om också övergående störningar. Även om någon ekonomisk förlust inte kan konstateras, kan värdet av nyttjandet under den aktuella tiden anses nedsatt. Det bör emellertid betonas, att bara en objektiv värdeminskning bör vara ersättningsgill; det räcker inte att den skadelidande på grund av sin särskilt nervösa eller känsliga läggning har svårt att stå ut med störningarna.

Liksom enligt ML gäller ansvaret inte bara mot ägare till grannfastighet utan också mot den som innehar särskild rätt till fastigheten,[5] t.ex. nyttjanderättshavare. Även för hans del omfattar ersättningen sådana poster som tillfällig minskning i en hyrd fastighets bruksvärde, exempelvis genom störande buller. I den mån en hyresgäst får sin hyra nedsatt på grund av sådant hinder och men i nyttjanderätten (jfr 12 kap. 16 § JB) saknar han dock rätt att därutöver fordra skadestånd av den störande verksamheten (såvida inte störningarna medfört ytterligareskada, t.ex. sjukdom). Här kan däremot värden enligt

---

4 Jfr om liknande avgränsningar av ansvaret vid oberäkneligt handlande prop. 1969:28 s. 363 f samt 393 och även domskälen i NJA 1981 s. 622.
5 Jfr prop. 1969:28 s. 375 f, 396.

paragrafen vara berättigad att kräva belopp motsvarande hyresminskningen.

Också i övrigt omfattar skadeståndsregeln alla typer av ren förmögenhetsskada, frånsett följdskador som drabbar tredje man och skador som består i intrång i allemansrätten. I dessa avseenden innebär förslaget att man i princip skall upprätthålla nuvarande begränsningar i skadeståndsskyldigheten, låt vara att rättsläget i dag är långtifrån klart. Även här kan hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 6.5). Liksom enligt nuvarande praxis torde emellertid en yrkesfiskare kunna bli berättigad till ersättning för förstört fiske, även om det utövas på allmänt vatten. På samma sätt kan det vara skäl att bedöma andra näringsidkares anspråk, om undantagsvis just de skulle vara så beroende av att använda ett visst område med stöd av allemansrätten att de lider förlust genom fysiska skador på miljön. Det kan sålunda hända att en viss fastighet på ett väsentligt sätt är beroende av en färdselrätt, som formellt utgör en allemansrätt men i realiteten framstår som en sorts servitut av värde just för den aktuella fastigheten; i den norska diskussionen har nämnts fallet att vattenföroreningar gör det omöjligt för en fastighetsägare att som tidigare ta vägen över isen för virkestransporter eller färd till arbetsplatsen.[6] Sådana skador lär vanligen ersättas enligt svensk vattenrättslig praxis. Ofta torde det dock vara svårt att visa någon ekonomisk skada i dessa situationer. Vad angår yrkesmässig bär- eller svamplockning, lär bara i sällsynta fall en besprutning eller annan miljöstörning på ett begränsat område kunna medföra större ekonomiskt avbräck. Att märka är att även vid dessa skador endast förlust av någon betydelse kan grunda skadeståndsskyldighet (jfr 3 § andra stycket). - Den närmare gränsdragningen för vad som här utgör ersättningsgill skada får lämnas till rättstillämpningen.

En särskild fråga, som får mycket större betydelse om man genomför det förslag om regler angående återställning som miljöskyddsutredningen överväger, är hur skadeståndsreglerna bör samordnas med reglerna om återställning. Miljöskyddsutredningens förslag torde som nämnt komma att innebära att den som utövar en miljöfarlig verksamhet kan bli skyldig att vidta eller bekosta åtgärder för återställande av ett mark- eller vattenområde som skadats genom verksamheten, antingen på grund av föreskrift i det tillståndsbeslut som meddelats för verksamheten eller också - sedan naturvårdsverket gjort framställning -

6 Jfr NOU 1982:11 s. 83, 86.

efter särskilt beslut av koncessionsnämnden eller i vissa fall länsstyrelse (se avsnitt 6.6). Det torde inte bli opraktiskt att ägaren av den fastighet som en sådan miljöskada har drabbat framställer skadeståndsanspråk mot verksamhetens utövare på grund av samma skada. I så fall synes det stämma bäst med syftet bakom de föreslagna återställningsreglerna att anse ansvaret enligt dessa som det primära; skadestånd får därför i princip bara krävas för skador och olägenheter som inte undanröjs genom återställningsåtgärderna. Om återställning kommer i fråga, torde därför domstolen böra förklara ett skadeståndsmål vilande, såvitt skadeståndsyrkandet avser just den fysiska förändringen med fastigheten och framtida förlust i anledning härav; domstolen kan genom att i tveksamma fall inhämta yttrande från naturvårdsverket få klarhet, om något initiativ till återställning kan väntas från verkets sida. - Däremot finns inte något hinder att pröva yrkande om skadestånd för sådana ekonomiska skador och olägenheter som fastighetsägaren (eller annan ersättningsberättigad) redan lidit till följd av miljöskadan. Dessa anspråk berörs ju inte av att miljön sedermera återställs. Och sedan väl återställningsfrågan avgjorts av miljöskyddsmyndigheterna, finns det möjlighet att utdöma ersättning för alla sådana skador och olägenheter som drabbar den enskilde även för den händelse återställning genomförs. Skulle dessa åtgärder dröja längre än som föreskrivits, kan enskilda skadelidande dessutom få skadestånd för de ytterligare förluster som uppkommit genom dröjsmålet. - I den mån inte det allmännas kostnader för sanering av miljön eller för förebyggande eller begränsning av skadan omfattas av återställningsregler, bör skadeståndsansvaret inbegripa också ren förmögenhetsskada av detta slag.

Vissa undantag från lagens tillämpningsområde föreskrivs i andra och tredje styckena.

Andra stycket motsvarar vissa regler i nuvarande 1 § andra stycket ML. Av skäl som angetts i allmänna motiveringen (se avsnitt 5.3) har något undantag inte ansetts befogat för störningar i radiomottagningsapparat. Vad angår det nuvarande undantaget för avfall som avses i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten, omfattar denna lag bara dumpning från transportmedel; eftersom miljöskadelagen inte gäller störningar från transportmedel utom när det är fråga om användning av fast egendom, framstår det som onödigt att undanta dumpning. - Som framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.3) omfattar undantaget beträffande joniserande strålning och elektrisk ström inte psykiska immissioner till följd av exempelvis atomkraftverk eller kraftledningar. De förmögenhetsförluster som kan uppkomma till följd av rädsla för sådana anläggningar kan inte anses

vara orsakade av strålningen respektive strömmen i bestämmelsens mening.[7] Också i fråga om andra störningar som saknar varje samband med strålnings- eller strömrisken - t.ex. temperaturändringar genom kylvatten från kraftverket eller förfulning av landskapsbilden genom kraftledningsanläggningen - är lagen i princip tillämplig.

Tredje stycket motsvarar det nuvarande undantaget i 1 § första stycket 2 ML. - Det skall här nämnas att miljöskyddsutredningen i delbetänkandet Förorening av mark- och grundvatten föreslår att något undantag för byggande i vatten inte skall göras i ML. - Bestämmelsen innebär att i den mån vattenlagen blir tillämplig på ersättningskravet detta faller utanför miljöskadelagens regler. Begreppen vattenföretag och vattenanläggning definieras i 1 kap. 3 § nya vattenlagen. Talan om ersättning för skada prövas enligt den lagen antingen som stämningsmål eller som ansökningsmål. - Undantaget i detta stycke avser bara störningar enligt 1 § 1-3 miljöskadelagen. Det gäller alltså inte skador som på annat sätt uppkommer genom ett vattenföretag. Om ett sådant företag orsakar t.ex. både buller och vattenföroreningar kan emellertid vattendomstolen pröva även rätten till ersättning på grund av bullret (13 kap. 17 §).[8]

2 §

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

Paragrafen föreskriver en viss bevislättnad för den skadelidande i fråga om orsakssammanhanget mellan svarandens verksamhet och skadan. Skälen för regeln har väsentligen angetts i den allmänna motiveringen (se avsnitt 7.2).

Bestämmelsen förutsätter att en skadlig störning (vattenförorening, luftförorening etc.) bevisligen föreligger; endast i sådana fall får det anses motiverat att slå av på beviskravet på det sätt paragrafen föreskriver. Man

7 Ansvaret för dessa skador berörs närmare i specialmotiveringen till 3 §.
8 Jfr angående äldre rätt NJA 1977 s. 558, där vid prövningen av tillåtligheten av en småbåtshamn hänsyn tagits till den båttrafik hamnen skulle komma att ge upphov till.

bör sålunda inte nöja sig med blotta antaganden, att svaranden i en tvist verkligen bedrivit någon form av miljöfarlig verksamhet. Det innebär inte att man ens på denna punkt kan kräva absolut visshet om vad som förekommit; det gör man i praktiken knappast i dag i liknande fall. Men någon speciell lindring i det beviskrav som allmänt tillämpas inom skadeståndsrätten bör inte gälla på denna punkt.

Kan väl en störning konstateras som svaranden är ansvarig för, räcker det för skadestånd att de skadeverkningar som den skadelidande åberopar skäligen kan antas vara orsakade av störningen. Det är i fråga om detta samband som kravet på bevisning får ställas lägre än i de flesta andra skadeståndstvister. Som framhållits i den allmänna motiveringen, är det närmast fråga om ett förtydligande av en tendens som redan framträder i gällande rätt. Bestämmelsen anknyter till tankegångar som framträtt särskilt i rättsfallet NJA 1981 s. 622 men också, på ett annat område, i NJA 1982 s. 421 ("Leomålet"), och resonemanget i dessa avgöranden bör kunna bli till viss ledning vid bestämmelsens tillämpning. Det bör understrykas att det förhållandet, att regeln kommit till klart uttryck i miljöskadelagen, inte bör leda till motsatsslut, så att de principer som framgår av rättspraxis inte skulle gälla i vissa likartade situationer utanför lagens område - t.ex. vid vissa produktskador.[9] Självfallet kan samma princip också tillämpas i fråga om ansvar enligt oljeskadelagen, när det är omstritt varifrån oljan härrör.

Formellt är bevisregeln i 2 § tillämplig på alla miljöskador. Av naturliga skäl får man emellertid vid tillämpningen ta hänsyn till situationen i det enskilda fallet, något som också antytts i lagtexten. På sätt som framgår av fortsättningen kan resonemangen variera med hänsyn till bl.a. störningens art, typen av skadeverkningar och andra skadeorsaker som kan ha inverkat. Regeln får betydelse främst när orsakssammanhanget är invecklat och svårgripbart - alltså just i sådana fall där förslagets 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 störningen otvivelaktigt varit skadlig men ligger långt tillbaka i tiden, utan att den skadelidande då haft anledning att säkra bevisning om vad som inträffa - skadan kanske framträdde långt senare. Å andra sida bör påpekas, att det även med den föreslagna bestämmelsen krävs ett konkret stöd i utredningen för att skadeorsaken varit den påstådda. Det räcker inte att detta bara utgör

9 Jfr just NJA 1882 s. 421.

en hypotes, även om den ter sig mera närliggande än andra förklaringar. (Jfr uttalandet i NJA 1981 s. 622 att den påstådda skadeorsaken skall vara "sannolik i sig".)

Speciell betydelse får här, vilka andra skadeorsaker som åberopas från svarandens håll och vad som kan ha förekommit till stöd för sådana invändningar. I lagtexten har denna sida av prövningen särskilt berörts. Det kunde synas närliggande att här göra en mera intuitiv helhetsbedömning av orsaksfrågan. Det finns emellertid skäl att försöka hålla isär de olika delproblem som uppkommer.

Paragrafen innebär att det fordras en viss sannolikhetsövervikt för den orsak som den skadelidande gör gällande. En situation av praktisk vikt är när det står klart att utom svarandens verksamhet även andra skadliga faktorer medverkat till skadan men det är omtvistat, i vilken utsträckning detta varit fallet; svaranden kanske påstår att utsläpp som härrör från hans industri i alla händelser bara föranlett en obetydlig del av skadeverkningarna. De särskilda bevisfrågor som uppkommer i detta läge får bedömas mot bakgrunden av den allmännna bestämmelsen om en lättnad i beviskravet.

Vad först angår situationen att flera ansvarsgrundande orsaker medverkat till skadan - det konstateras alltså att vållande eller förutsättningar för strikt ansvar föreligger hos flera verksamheter - skall alltjämt de allmänna skadeståndsrättsliga principer tillämpas som framgår av ML:s och oljeskadelagens motiv (se avsnitt 2.8.3). Bevisbördan för svarandens påstående, att han i själva verket bara orsakat en del av skadan, ligger alltså på honom; om inte skadan kan delas upp på detta vis, blir han solidariskt ansvarig jämte den andra verksamheten för skadan i dess helhet. - För att anta ett orsakssammanhang mellan svarandens verksamhet och skadan behövs inte heller i detta läge mer än sannolikhet, enligt vad som nyss har sagts. Man ställer alltså frågan, om det är sannolikt i och för sig att svaranden i varje fall tillsammans med ett annat företag har orsakat skadan och om denna förklaring till skadeförloppet är klart troligare än andra förklaringar som framförts i målet (exempelvis att det andra företaget orsakat skadan ensamt). Sedan detta konstaterats, får man övergå till att undersöka, om skadan kan uppdelas enligt vad som nyss har sagts. Är bevisningen svag rörande svarandens medverkan torde prövningen ofta leda till att denne i varje fall undgår att svara för skadan i dess helhet.

Svaranden kan också påstå att ett kasuellt förhållande, för vilket ingen kan göras ansvarig, bidragit till skadan (om också förhållandet inte är ensamt orsak till denna). Naturförstöringen skulle delvis bero på abnorma väder-

leksförhållanden; en försämring av den skadelidandes hälsa skulle delvis bero på sjukdom utan samband med miljöstörningen. I den mån en uppdelning av skadan kan ske, står det klart att svaranden också här slipper att svara för mer än sin del. Frågan om bevisbördan för påståendet, att kasuella omständigheter delvis bidragit till skadan, är som framhållits oklar enligt gällande rätt (se avsnitt 2.8.4). Också vid denna bedömning får det emellertid betydelse, att enligt paragrafen den skadelidande skall i viss mån gynnas i bevishänseende. Enligt vad som förut utvecklats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 7.2) kan det i allmänhet synas rimligt att svaranden åtminstone får göra antagligt att skadan delvis berott på sådana utanförliggande orsaker som väderlek och liknande naturhändelser - detta bl.a. med tanke på hans möjligheter att utreda förhållanden av detta slag. När det gäller invändningar om att skadan beror t.ex. på en sjukdom hos den skadelidande eller dolda bristfälligheter i den skadade egendomen, brukar den skadelidande ha de bästa möjligheterna att skaffa fram utredning i frågan, och en omkastning av bevisbördan är inte lika naturlig. Omständigheterna kan emellertid variera, och någon generell princip om bevisbörda och beviskrav vid invändningar om kasuella orsaker till skadan kan knappast fastslås. - Under alla förhållanden räcker det även i denna situation med sannolikhet för att svarandens verksamhet åtminstone delvis orsakat skadan.

De resonemang som nu förts om paragrafens innebörd passar vid de flesta typiska person- och sakskador genom vattenföroreningar och immissioner. Utom flertalet föroreningsfall kan här nämnas sådana situationer som då hörselskador påstås bero av långvariga bullerstörningar och då sättningar i en byggnad påstås bero av tung trafik i närheten - också här så småningom uppträdande förändringar, där det ofta är omöjligt att uppnå visshet om skadeförloppet. Men som redan framhållits får man ta hänsyn till störningarnas och skadans särdrag. Om den påstådda orsaken är av ett slag som normalt går att utan vidare konstatera - t.ex. en markförorening genom oljespill, när en oljetank fyllts på en närliggande fastighet - är det rimligt att den skadelidande säkrar bevisning om detta händelseförlopp och inte nöjer sig med att i en senare process åberopa omständigheter som gör skadeorsaken i viss mån sannolik. Och självfallet gäller detsamma, om sprickor i ett hus upptäcks i direkt anslutning till ett intensivt sprängningsarbete. Man får i varje tvist ställa frågan, att den skadelidande gjort vad som skäligen kan begäras av honom, och i de angivna situationerna får man kräva betydligt mer än att han gjort den påstådda orsaksfaktorn i viss mån troligare än andra orsaker. - Ofta

kan emellertid redan tiden då skadan framträder utgöra ett starkt indicium för ett orsakssamband med ett pågående arbete, något som bl.a. torde gälla i de nämnda fallen med sprickorna.

Vad som nu har sagts har rört person- och sakskador till följd av miljöstörningar. Det är närmast vid skadeverkningar av detta slag som en särregel får anses påkallad. Enligt ordalagen är bestämmelsen tillämplig också vid ren förmögenhetsskada, men här är någon markerad lindring av beviskravet sällan motiverad. Om t.ex. en restaurangägare påstår sig ha förlorat sin kundkrets på grund av bullrande verksamhet i närheten men motparten invänder att orsaken är dålig skötsel av restaurangen, uppstår inte något bevisproblem som är karakteristiskt för miljöskador; om några invecklade och svåröverskådliga händelseförlopp är inte fråga. Tvister om anledningen att en rörelse går dåligt kan uppkomma i alla möjliga sammanhang, och restaurangägaren kan knappast anses särskilt illa ställd, om man i det nämnda fallet tillämpar allmänna bevisregler. En annan sak är att om väl orsakssammanhang med en skada går att konstatera, man i situationer av denna typ ofta gör en skälighetsuppskattning av skadeståndets storlek med stöd av 35 kap. 5 § rättegångsbalken.

Bevisregeln avser enligt sin lydelse inte bara de skador som påstås omedelbart ha orsakats av störningen utan också mera avlägsna skadeföljder. Också när det gäller följdskador till person- och sakskada bör emellertid observeras att många inte inträffat på något sätt som är utmärkande för miljöstörningar. Om en företagare insjuknar på grund av föroreningar och sedan påstår sig ha lidit allehanda svårutredda ekonomiska förluster till följd av sjukdomen, är situationen normalt inte annorlunda än om skadestånd krävts på grund av vilken sjukdom som helst; beträffande sambandet mellan sjukdom och ekonomisk förlust bör man därför tillämpa samma beviskrav som annars.

Bevisregeln avser inte frågan, om en skada föreligger. Är det tvistigt, om den som kräver ersättning för personskada alls har varit sjuk, får den skadelidande visa detta på vanligt sätt, och på samma vis får man se situationen, när ersättning yrkas för sakskada men motparten invänder att egendomen från början varit i samma dåliga skick som nu. Det bör emellertid framhållas, att särskilt vid ren förmögenhetsskada det ofta är svårt att hålla isär frågorna, om en skada alls uppkommit och om orsakssammanhang föreligger med en påstådd skadeorsak.[10] Som

10 Jfr om liknande problem Bengtsson, Skadestånd vid myndighetsutövning II s. 78 ff med hänvisningar.

nyss påpekats får emellertid regeln i fråga mindre betydelse just vid denna skadetyp.

Det bör understrykas, att regeln inte heller avser att ändra de materiella principer om (logisk) kausalitet och adekvans som för närvarande anses gälla. Om samverkande skadeorsaker föreligger, eller om skadan kan uppdelas på flera olika orsaksfaktorer, blir konsekvensen densamma som enligt gällande rätt. Regeln innebär enbart att man slår av på kravet på bevisning om de orsaksförhållanden som den skadelidande åberopar. - Vad adekvansbedömningen angår, är denna i princip oberoende av bevisläget; frågan om en skada är av sådan oförutsebar, icke-typisk eller avlägsen art att den enligt adekvansgrundsatser inte bör ersättas, uppkommer först sedan man slagit fast om alls något orsakssamband med svarandens verksamhet kan antas. Det är bara denna sistnämnda prövning som paragrafen tar sikte på.

Det framgår av det sagda, att lagstiftningen inte är avsedd att lösa alla de bevisfrågor som kan uppkomma beträffande orsakssammanhanget med miljöskador. Något sådant skulle knappast heller vara möjligt. Även om man skulle kunna slå fast vissa principer som tillämpas i olika typsituationer, lär de bli alltför komplicerade för att kunna lagfästas, och det är ogörligt att ens i motiven någorlunda fullständigt behandla tänkbara fall. Problemen får till stor del lämnas till rättstillämpningen. Som framgått bör bevisprövningen emellertid hela tiden bygga på de synpunkter som ligger bakom paragrafens allmänt hållna regel.

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 förhållanden 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.

I paragrafen anges närmare förutsättningarna för att fastighetsägaren skall bli ansvarig för skadeverkningar, vartill störning av det slag som anges i första stycket medverkat (se avsnitt 6.2 och 6.3 i den allmänna motiveringen). Regeln motsvarar till stor del nuvarande 30 § ML. Sålunda undantas även enligt utredningsförslaget vissa fall av orts- och allmänvanliga skadeverkningar. Undantaget för vissa bagatellartade skador har däremot

fått ett något avvikande innehåll och förts över till ett särskilt stycke. I vissa detaljer avviker också orts- och allmänvanlighetsreglerna från de nuvarande.

Formellt avser första stycket - liksom i 30 § ML - de situationer där ersättning utgår oberoende av vållande. Motsättningsvis framgår emellertid, att vid vållande på den ansvariges sida ersättning i princip skall utgå inte bara för person- och sakskada utan också för andra skador och olägenheter, utan att undantagen för orts- och allmänvanliga störningar gäller; här är dock att märka den begränsning andra stycket innehåller. Sådant vållande kan bestå i att föreskrifter inte iakttas som en myndighet meddelat för en miljöfarlig verksamhet, men självfallet kan ansvar också grundas på oaktsamhet av annan, eventuellt mera tillfällig natur.

Av lagtexten framgår att vållande inte behöver förekomma hos den ansvarige själv. Ett vållande "på fastighetsägarens sida" kan föreligga hos hans anställda, men det är också tänkbart att han får svara för oaktsamhet hos självständiga medhjälpare som han anlitat för verksamhetens utövande; det kan t.ex. vara fråga om ett företag som en industri anlitat för reparation eller andra arbeten i industrilokalen, eller en leverantör som sålt säkerhetsanordningar för användning i industrin.[11] En förutsättning får dock anses vara, att medhjälparens vållande avser just fastighetsägarens skyldighet att iaktta skälig aktsamhet i förhållande till omgivningen, t.ex. att hålla anordningarna i ett oskadligt eller ofarligt skick eller handha miljöfarliga ämnen med omsorg och omdöme. I litteraturen har man här ibland talat om plikter som inte kan delegeras ("non-delegable duties").[12] Har medhjälparens oaktsamhet inte närmare samband med skyldigheter av detta slag faller ansvaret knappast inom ramen för paragrafen. På grund av en elektrikers slarv slocknar t.ex. ljuset i en lokal, och i mörkret sker ett felgrepp som orsakar ett skadligt utsläpp.

Beträffande fastighetsägarens ansvar för vållande hos nyttjanderättshavare och liknande kategorier kan hänvisas till vad som sagts om innebörden av uttrycket "låter bedriva"i 1 §. Fastighetsägaren svarar normalt inte för nyttjanderättshavarens vållande. Inte heller bör fastighetsägaren svara för vållande hos tidigare ägare

---

11 Jfr om ansvar för leverantörers oaktsamhet i tidigare led NJA 1977 s. 538; ett liknande resonemang synes befogat i det aktuella fallet.
12 Se t.ex. Hellner, Skadeståndsrätt s. 106 f.

av fastigheten, om inte undantagsvis denne i samband med försäljningen av fastigheten utfört arbeten på denna på uppdrag av nuvarande ägaren; då får han betraktas på samma sätt som andra självständiga medhjälpare.

Enligt allmänna skadeståndsrättsliga principer har fastighetsägaren rätt att återkräva utgivet skadestånd av en anlitad företagare, i vars verksamhet skadan vållats. Annat kan dock följa av uppdragsavtalet mellan parterna. Arbetstagare skyddas däremot av regeln i 4 kap. 1 § SkL.

Vad angår det strikta ansvaret, begränsas dess räckvidd liksom i dag av orts- och allmänvanlighetsreglerna. Förslaget innebär såtillvida en jämkning i den nuvarande bestämmelsen att det enligt lagtexten är störningarnas, inte skadornas eller olägenheternas vanlighet som blir avgörande. Skälen för detta har utvecklats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 6.3 och 6.4). Som där antytts är det närmast fråga om en precisering av gällande rätt; lagtexten stämmer väl med synsättet i ML:s förarbeten.[13] Skillnaden i formulering kan få betydelse bl.a. i vissa fall, då själva skadan är av relativt alldagligt slag - det rör sig kanske om en nedsmutsning av en husfasad eller obehag genom dålig lukt - men samtidigt störningen är säregen, t.ex. beroende på en luftförorening av en sällsynt typ. Tankegången bakom den riskfördelning som orts- och allmänvanlighetsregeln innebär motiverar knappast att den skadelidande normalt bör bära också mera speciella risker av det slag som nu angivits -och detta även om industrin var först på platsen och han därför måste räkna med vissa störningar från detta håll.

Vissa typer av störningar torde aldrig kunna betraktas som orts- eller allmänvanliga. Detta gäller exempelvis skakning genom sprängning, liksom vanligen också förorening av grundvatten och markförorening. Däremot torde skador till följd av annan vattenförorening, luftförorening och buller alltjämt i någon utsträckning få tolereras utan ersättning, även om rättsläget kan komma att förändras genom att de tekniska möjligheterna ökar att förebygga störningarna. En långsam ändring av grundvattennivån, t.ex. på grund av ökad vattenförbrukning, torde i regel också få tålas - detta i motsats till mera plötsliga grundvattensänkningar på grund av sprängningsarbeten och liknande.

---

13 Se t.ex. SOU 1966:65 s. 282 f och prop.1969:28 s. 239. I 4 kap. 2 § expropriationslagen används ordet "inverkan".

Alldeles särskild betydelse får allmänvanlighetsregeln vid "psykiska" och estetiska immissioner. Att människor med eller utan fog grips av fruktan för en viss typ av industriell verksamhet, ofta på grund av alarmerande uttalanden i massmedia, är så vanligt att företaget inte gärna kan vara skyldigt att ersätta ägarna av närbelägna fastigheter för att dessa sjunker i värde - en förändring som f.ö. ofta torde vara övergående. Bara i speciella fall, där risken obestridligen är betydande och störande industriella verksamheter tidigare saknats i området, torde visst skadestånd kunna utgå, om också ofta reducerat. Självfallet innebär inte detta att de skadelidande skulle sakna rätt till skadestånd, om verkligen verksamheten visar sig farlig och orsakar skador på person eller egendom. - På liknande sätt får man rimligen finna sig i att omgivningen förfulas genom industrianläggningar, vägbyggen eller andra ingrepp i naturen utan att fordra ersättning för sänkta fastighetsvärden. Möjligen kan man tänka sig att i något undantagsfall, när trakten tidigare varit ovanligt attraktiv på grund av sin naturskönhet och nu omgivningen totalt ändrar karaktär, markägarna skall få viss ekonomisk förlust ersatt. Det bör dock framhållas, att veterligen det inte finns något exempel i svensk rättspraxis på att skadestånd utdömts av sådan anledning enligt ML eller annars enligt grannelagsrättsliga regler.

Det bör observeras att lagförslaget, på samma sätt som 30 § ML, hänvisar till en skälighetsbedömning. Liksom nu[14] bör man inte kunna åberopa orts- eller allmänvanlighet när den skadelidandes hälsa försämras, utom möjligen när besvären är helt obetydliga; det kan i regel inte anses rimligt att någon får tåla sådana olägenheter utan ersättning, även om de är vanliga på orten. Inte heller bör man kunna invända mot ett strikt ansvar för personskada, att störningarna är en naturlig följd av en industriell eller teknisk utveckling som de flesta människor anser önskvärd. Det är en sak för sig, att den enskilde kan få finna sig i en viss försämring av miljön i majoritetens påstådda intresse; han skall i varje fall inte på sådana grunder stå utan ersättning för allvarligare skada till sin hälsa ens när störningarna blivit av allmänvanligt slag.

Vid skälighetsprövningen i andra situationer bör däremot, utom skadans art, också typen av skadegörande verksamhet kunna i någon mån spela in. Man kan göra gällande, att i fråga om verksamheter som allmänt anses samhällsnyttiga, t.ex. driften av ett reningsverk, den skadeli-

14 Jfr prop. 1969:28 s. 377 f.

dande rimligen får tåla något mer än av en verksamhet som visserligen inte är otillåten men inte särskilt förtjänar att uppmuntras. Sådana resonemang torde kunna bli aktuella också enligt gällande rätt.[15] De bör emellertid inskränkas till fall, där skadeståndsfrågan från andra synpunkter ter sig tveksam. En värdering av samhällsnyttan hos olika verksamheter är besvärlig och lämnar rum för skilda meningar; man bör bara undantagsvis nödga en domstol att gå in på sådana frågor.

Det bör framhållas att skälighetsbedömningen delvis beror på de krav man ställer på miljön. Även om en störning i dag anses så pass naturlig och svårfrånkomlig att vissa skador av denna orsak får tålas utan ersättning, är det inte säkert att resonemanget blir detsamma i framtiden när värderingarna i samhället förändras. Ett tecken på sådana förskjutningar i uppfattningen kan vara de normer myndigheterna ställer upp för godtagbara störningar, t.ex. genom buller. Skärps normerna, kan det påverka bedömningen av vad den skadelidande skäligen får tolerera. I NJA 1977 s. 424 synes bl.a. sådana faktorer ha medfört en skärpt hållning till trafikimmissioner.[16]

I fråga om betydelsen av att den skadelidande var före eller efter den miljöfarliga verksamheten på platsen - med andra ord prioritetens betydelse - anser vi inte någon ändring böra ske i vad som gäller i dag. Uttalandena i motiven till ML är alltjämt giltiga.

Inte heller i övrigt är det meningen att innebörden av begreppet ortsvanlighet och allmänvanlighet skall påverkas av den nya lagstiftningen; de fåtaliga prejudikat som finns på området bör alltjämt ha betydelse. (Se om gällande rätt avsnitt 2.2.4.) Vad särskilt gäller den oklara frågan, om den skadelidande skall ha ersättning för hela sin skada eller bara för den del som överstiger toleransnivån (jfr NJA 1977 s. 424), ter sig ett sådant avdrag rimligt så snart det gäller störningar som i viss utsträckning får tålas på grund av sin vanlighet - däremot exempelvis inte i fråga om personskador (jfr ovan). Resonemanget torde framför allt få betydelse vid ren förmögenhetsskada. För full ersättning bör då fordras vållande på den ansvariges sida, när orts- och allmänvanlighetsreglerna över huvud taget får betydelse. Hur stor den normalförlust skall vara som den skadelidande själv får bära måste variera med hänsyn till störning-

15 Jfr uttalanden i prop. 1969:28 s. 240 och i NJA 1977 s. 424.
16 Se däremot den ganska toleranta inställningen i prop. 1969:28 s. 240.

ens och skadans art. Uttalandena i NJA 1977 s. 424, som avsåg nedgång i fastighetsvärden på grund av trafikimmissioner, kan möjligen ge någon ledning i fråga om sådan värdeminskning också vid vissa andra störningar (t.ex. industribuller); men på det hela taget är det ogörligt att här ge fasta riktlinjer för rättstillämpningen. Beträffande exempelvis skakningsskador på en byggnad och andra sakskador är det uppenbart att ägaren i regel inte - som i 1977 års fall -bör utan ersättning tåla en skada som uppgår till fem procent av fastighetsvärdet, medan vid bl.a. estetiska störningar och "psykiska" immissioner toleransgränsen kan tänkas ligga betydligt högre.

Enligt ML:s motiv skall utanför det strikta skadeståndsansvaret falla skador beroende på att en drabbad fastighet eller den skadelidande personligen tål särskilt litet.[17] Ett sådant undantag torde närmast grundas på skälighetsprövningen enligt 30 §: den skadelidande skulle rimligen inte kunna kräva ersättning vid mera vanliga störningar för skador som till väsentlig del beror på hans egna förhållanden. Såvitt angår allvarliga skador på hälsan, framgår av det nyss sagda att någon snävare bedömning än inom skadeståndsrätten i övrigt inte kan anses motiverad. Den skadelidande bör ha samma rätt till ersättning som enligt SkL; en annan sak är att bl.a. kravet på adekvat kausalitet och regler om konkurrerande skadeorsaker kan medföra att skadeståndet nedsätts eller faller bort, som t.ex. när en personskada beror på en sällsynt allergisk överkänslighet hos en närboende.[18] Vad åter beträffar sakskador och personliga obehag av lindrigare natur - en hypernervös person finner det alltför påfrestande att arbeta eller bo i en bullrande omgivning - kan resonemanget däremot verka berättigat. Med stöd av lagtexten kan man här nedsätta ersättningen till att motsvara den skada som kan antas ha uppkommit vid mera normala förhållanden på skadelidarsidan, om inte en annan reduktion ter sig mera skälig. Har däremot vållande förekommit på den ansvariges sida - man har t.ex. inte tagit tillräcklig hänsyn till riskerna för en bristfällig grannfastighet - utgår i princip full ersättning.

Den reduktion som på detta sätt skulle ske av skadeståndet vid strikt ansvar innebär att den skadelidande, utan att han genom eget vållande medverkat till sin skada, delvis får stå risken själv för denna. Särskilt i Danmark brukar man i situationer av detta slag tala om en "objektiv egenrisk", och exempel på resonemanget finns även i dansk och norsk rättspraxis; för Sveriges del är

17 Prop. 1969:28 s. 240.
18 Jfr Hellner a.a. bl.a. s. 154 f.

det däremot svårt att finna stöd för en sådan princip utanför området för miljöskador.[19] Det bör understrykas att ett riskresonemang av det här antydda slaget bara kan ske på grund av störningarnas vanlighet; meningen är inte att införa någon ny grundsats om inskränkning av strikt ansvar efter en skälighetsbedömning. En annan sak är att i vissa liknande fall skadeståndet kan nedsättas på den grund att han försummat rimliga åtgärder för att skydda sig mot störningar från närbelägna industrier och liknande. Här blir vanliga principer om medvållande tillämpliga.

Rörande bevisbördan i fråga om störningens orts- och allmänvanlighet kan hänvisas till vad som sagts om det nuvarande rättsläget (se avsnitt 2.8.5). Någon ändring är här inte avsedd.

Andra stycket innehåller en väsentlighetsregel som delvis motsvarar den som nu finns i 30 § ML. Den begränsas nu till fall av ren förmögenhetsskada och liknande men avser å andra sidan också ansvaret för vållande. Regeln har behandlats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 6.2 och 6.5). Av formuleringen, som i övrigt anknyter till 1 kap. 2 § SkL, framgår att bestämmelsen även kan åberopas mot ersättningskrav för närmast ideella skadeverkningar (se avsnitt 6.4). Däremot innebär den inte - lika litet som SkL:s regler om ansvar för ren förmögenhetsskada - att även s.k. tredjemansskador skulle ersättas (se avsnitt 6.6). Regeln avser även fall där en fastighetsägare skadat miljön på egen fastighet och detta medfört förlust för någon annan - t.ex. en nyttjanderätts- eller servitutshavare eller någon som yrkesmässigt plockar bär eller svamp på fastigheten med stöd av allemansrätt (i den mån denne alls är ersättningsberättigad, jfr avsnitt 6.4).[20] Likaså kan regeln drabba fiskaren som lider skada vid föroreningar av allmänt vattenområde. Det bör emellertid understrykas att väsentlighetsregeln endast avser att undanta bagatellartade krav, som skulle kosta mer att genomdriva på rättslig väg än kravet är värt. Ett riktmärke kan vara gängse självriskbelopp inom hemförsäkringen (vilket dock saknar betydelse för försäkringsskyddet vid skador av denna typ). - Ifall skadan är större, bör den liksom enligt 30 § ML ersättas i sin helhet, såvida det inte är fråga om strikt ansvar och undantagen för orts- och allmänvanlighet gäller.

---

19 Se Bengtsson, Om jämkning av skadestånd s. 201 ff. med hänvisningar.

20 Bären och svampen lär tillhöra fastighetsägaren tills de plockats: jfr Jonzon-Delin-Bengtsson, Naturvårdslagen s. 37.

Det är tänkbart att den skadelidande kan åberopa annan grund än miljöskadelagen för sitt krav på ersättning för ren förmögenhetsskada, exempelvis brottslig gärning på svarandens sida (jfr 2 kap. 4 § och 3 kap. 1 § första stycket andra meningen SkL) eller kontraktsförhållande. En granne överträder t.ex. hälsoskyddslagstiftningens straffbestämmelser genom oljud eller uppläggning av illaluktande avfall intill tomtgränsen; eller en hyresgäst utsätts för buller från hyresvärdens verksamhet på fastigheten. I sådana fall kan inte svaranden hänvisa till 3 § andra stycket, och även bagatellartade skador kan ersättas.

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.

Paragrafen reglerar fastighetsägarens ansvar för skador orsakade av sprängsten och liknande (se avsnitt 5.3). Det är här inte fråga om immissioner i egentlig mening, och av lagtekniska skäl görs en åtskillnad mellan dessa skador och vissa andra skador till följd av sprängning och explosion, såsom vibrationsskador. Ansvaret för den senare typen av skador följer 1 §. I praktiken spelar dock skillnaden en begränsad roll. Fastighetsägaren bär i princip ett strikt ansvar för båda skadetyperna. Uppdelningen på två olika paragrafer leder till att den i 2 § intagna bevisregeln inte gäller beträffande skador till följd av sprängsten och andra lössprängda föremål. Som framgår av specialmotiveringen till 2 § är det emellertid avsett att bevisregeln skall tillämpas bara på mera komplicerade skadeförlopp, och dit hör knappast de fall som 4 § rör. - Inte heller skulle de i 3 § intagna undantagen från det strikta ansvaret få någon betydelse vid sådana händelser som 4 § avser.

Ansvaret enligt 4 § omfattar endast uppkommen person- och sakskada samt i samband därmed orsakad allmän förmögenhetsskada. I vad mån rätt till ersättning för annan skada - närmast ren förmögenhetsskada - föreligger får bedömas enligt 1-3 §§. Dessa paragrafer, och inte 4 §, blir exempelvis tillämpliga om en restaurangägare vill begära ersättning därför att antalet gäster varit litet under en tid då omfattande sprängningar bedrivits i närheten utan att person- eller sakskada inträffat,

liksom också då fastighetsvärdena påstås ha sjunkit i grannskapet till en sprängämnesfabrik.

I första stycket behandlas skador på grund av sprängningsarbete. På samma sätt som föreslås gälla enligt 1 § kan fastighetsägaren inte undgå ansvar genom att uppdra åt annan att utföra arbetet. Fastighetsägaren blir alltså ersättningsskyldig för uppkommen skada oberoende av om han själv utför sprängningen eller låter annan göra det. Sker sprängningsarbetet i en nyttjanderättshavares regi bär denne samma ansvar som fastighetsägaren, under förutsättning att han brukar fastigheten i sin näringsverksamhet (6 § 2 p.). Är nyttjanderättshavaren en privatperson svarar han däremot endast för vållande exempelvis när han bort förstå att den sprängare han anlitat var inkompetent. Någon gång kan fastighetsägaren tänkas bli strikt ansvarig för arbeten som nyttjanderättshavaren låter utföra; härom kan hänvisas till vad som sagts i specialmotiveringen till 1 §. - Även den som på uppdrag utför arbetet bär i flertalet fall ett vållandeansvar. Detta framgår närmare av 7 §.

För att bestämmelsen skall bli tillämplig krävs det att skadan uppkommit i anledning av att fastighetsägaren utfört eller låtit utföra sprängningsarbete på fastigheten. Däremot omfattas inte olyckor som uppkommer när sprängämnen förvaras på tillverknings- eller försäljningsställen eller transporteras. I vissa sådana fall blir andra stycket tillämpligt, och i andra fall kan strikt ansvar tänkas föreligga enligt oskrivna rättsregler om farlig verksamhet. - Genom lagtextens utformning markeras att ansvaret är relativt vidsträckt. Det är sålunda inte nödvändigt att sprängmedel utlöses avsiktligt, utan ansvar föreligger t.ex. också för skada uppkommen när sprängämnen som förvaras på en byggarbetsplats exploderar genom en olyckshändelse. Vidare kan ansvar också förekomma när en explosion inträffat efter det att arbetena avslutats, t.ex. då en sprängladdning på grund av något fel inte omedelbart detonerat. Skulle fastigheten under mellantiden ha överlåtits, framgår av lagtexten att ansvaret enligt paragrafen endast vilar på den ägare som lät utföra sprängningen.

Andra stycket behandlar skador genom lössprängda föremål till följd av andra verksamheter än sprängningsverksamhet. Ansvaret förutsätter att särskild explosionsrisk föreligger, något som framför allt torde bli aktuellt vid tillverkning av sprängämnen och andra explosiva varor men även kan komma i fråga t.ex. vid stora oljeupplag, gasklockor och liknande. Det fordras alltså att faran typiskt sett är mycket betydande. Om någon gång en nyttjanderättshavare skulle driva verksamhet av detta farliga slag, svarar han enligt 6 § på sätt som nyss antytts.

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.

Paragrafen reglerar fastighetsägarens ansvar för grävningsskador och liknande i den mån dessa inte är att bedöma enligt tidigare paragrafer i lagen. Ansvaret för sådana skador diskuteras i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.5). Det ansvar en nyttjanderättshavare bär för grävningsskador följer av 6 § 2 p. eller, om han är privatperson, av SkL. Entreprenörens ansvar framgår av 7 §.

Paragrafen ersätter skadeståndsreglerna i 3 kap. 3 § första stycket och 4 § JB. Den anknyter innehållsmässigt mycket nära till dessa bestämmelser. Vissa smärre sakliga förändringar har emellertid gjorts.

Av lagtexten framgår att ansvaret enligt 5 § är subsidiärt i förhållande till det ansvar som föreligger enligt de tidigare paragraferna i lagen. Detta motsvarar vad som tidigare följt av att JB:s skadeståndsregler varit tillämpliga endast i den mån ansvar inte förelegat enligt ML. Den nu aktuella bestämmelsen får dock något mindre praktisk betydelse än motsvarande bestämmelse i JB, eftersom 1 § i den föreslagna lagen - i motsats till 30 § ML - 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. Skakningsskador som orsakas av sprängning, pålning eller spontning föranleder däremot ansvar redan enligt 1 § första stycket 7.

Bestämmelsen innebär såtillvida en utvidgning av JB:s regler att den avser både sak- och personskador av alla slag. 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 ihop. Däremot omfattas inte ansvaret för ren förmögenhetsskada. Uppkommer sådan i anledning av grävningsarbete eller liknande kan ibland 1 § åberopas, t.ex. när orsaken är störande buller från grävmaskiner.

I första stycket föreskrivs att fastighetsägaren har ett ansvar för vållande vid skador av angivna slag. Ansvaret går emellertid längre än vad som följer av SkL genom att fastighetsägaren blir ersättningsskyldig också för skada som vållas av självständig medhjälpare.

I stycket hänvisas till den i 3 kap. 3 § JB föreskrivna skyldigheten för fastighetsägare att vidta säkerhetsåtgärder. Dessa bestämmelser kvarstår oförändrade även sedan skadeståndsreglerna flyttats till den nya lagen.

Sammanfattningsvis innebär JB:s stadgande följande. 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 skada på angränsande mark. Han får dock underlåta att vidta skyddsåtgärd och i stället ersätta skadan, om åtgärden uppenbarligen medför högre kostnad än den skada den är avsedd att förebygga. Normalt är det grävaren som skall bekosta skyddsåtgärden. 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 skada till följd av arbete som inte sträcker sig nedanför vanligt källardjup. Då är den angränsande markens ägare skyldig att bekosta åtgärden. Vägrar grannen att bekosta åtgärden får grävaren inte underlåta att vidta den men kan hos domstol begära att grannen förpliktas att ersätta honom kostnaderna. Låter grävaren i stället bli att vidta skyddsåtgärderna, blir han skyldig att ersätta uppkommen skada.[21]

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

Enligt andra stycket bär fastighetsägaren ett rent strikt ansvar för skador som uppkommer i samband med grävnings-

21 Se Westerlind, Kommentar till Jordabalken 1-5 kap. s. 214 och där gjorda hänvisningar.

arbeten och liknande, om arbetena är särskilt ingripande eller annars medför särskild risk för skada. Regeln har överförts från nuvarande 3 kap. 4 § JB. Dess område har något utvidgats på sätt som nyss angetts.

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 däremot särskilt stor på grund av en grannfastighets bristfälliga beskaffenhet - och således inte på grund av att det bedrivna arbetet i och för sig varit speciellt farligt - föreligger inte rent strikt ansvar enligt det nu behandlade stycket. För skada som uppkommer på sådan byggnad kan i stället ansvar föreligga enligt första stycket.

Det bör framhållas att en skada som enligt det anförda omfattas av andra stycket skall ersättas av fastighetsägaren utan att det behöver styrkas att skadan uppkommit som en direkt följd av arbetets ingripande eller riskabla natur. Liksom nu är det avgörande alltså inte skadeförloppets utan själva arbetets art.[22]

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 näringsverksamhet eller i offentlig verksamhet.

I paragrafen regleras det ansvar som åvilar den som brukar fastigheten utan att vara fastighetsägare. Det är inte nödvändigt att brukandet avser hela fastigheten. Paragrafen blir tillämplig också när brukaren hyr en bostadslägenhet i ett hyreshus eller när en företagare bedriver en småindustri i en hyrd lokal i en större industrifastighet. Däremot fordras att anknytningen till fastigheten har en viss varaktighet för att det skall vara fråga om ett brukande. Om t.ex. miljöfarliga ämnen tillfälligt transporteras över en fastighet är detta inte nog för att ett brukande skall anses föreligga, inte heller om transporten gör ett uppehåll på fastigheten och därvid ämnen råkar släppas ut med luft- eller markförorening som följd. - I många fall av denna typ kan emellertid ersättning krävas enligt annan lagstiftning, t.ex. trafikskadelagen (se avsnitt 2.7.1).

22 Prop. 1970:20 B s. 115.

Brukaren ansvarar för samma typ av störningar som fastighetsägaren och har samma möjligheter som denne att t.ex. åberopa 3 §. Brukaren har också samma ansvar för en anlitad medhjälpare som fastighetsägaren. Det förhållandet att annan än fastighetsägaren ansvarar enligt den behandlade paragrafen innebär oftast att fastighetsägaren går fri från ansvar.

I paragrafen föreskrivs att inte alla brukare bär samma strikta ansvar som en fastighetsägare. Privatpersoner som inte är tomträttshavare ansvarar enligt lagen endast vid vållande. Föreligger vållande kan emellertid en bostadshyresgäst bli ersättningsskyldig mot sina grannar. Troligen kommer det då i allmänhet att vara fråga om störning genom buller. Det skall framhållas att lagen även i dessa fall berättigar till ersättning för ren förmögenhetsskada. Möjligheten att kräva ekonomisk ersättning från störande grannar ökar alltså i förhållande till vad som gäller enligt SkL.

Enligt första punkten är en tomträttshavare här som i så många andra sammanhang likställd med en fastighetsägare.

I den andra punkten föreskrivs till en början att den som brukar fastigheten i sin näringsverksamhet bär samma ansvar som en fastighetsägare. I fråga om innebörden av begreppet näringsverksamhet kan här hänvisas till vad som anförts om uttrycket i motiven till 3:5 SkL.[23] Oftast är det fråga om nyttjanderätt i JB:s mening, men även t.ex. en servitutshavare kan bli ansvarig under de förutsättningar som paragrafen anger. Däremot bär den som använder fastigheten i egenskap av privatperson, t.ex. en bostadshyresgäst, inte ett strikt ansvar enligt lagen. Han ansvarar i stället för vållande enligt vad ovan sagts.

Frågan om brukandet sker i näringsverksamhet skall bedömas med hänsyn till de faktiska förhållandena. Den omständigheten att en nyttjanderättshavare använder fastigheten i strid med avtalet 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 ske mot bakgrund av vad som är den huvudsakliga innebörden av nyttjandet.

För att brukande i den aktuella punktens mening skall vara för handen är det inte nödvändigt att någon form av

---

23 Prop. 1972:5 s. 529, 636 f, 652. Se även prop. 1975:4 s. 203 f.

avtal med fastighetsägaren föreligger, även om så nästan alltid är fallet. Ansvar för miljöskada enligt den föreslagna lagen kan tänkas uppkomma också om t.ex. en fabrik i smyg tippar avfall på annans mark. - För skada som inträffat på sådant sätt kan inte fastighetsägaren göras ansvarig, eftersom han ju varken bedrivit eller låtit bedriva verksamheten.

Samma ansvar som gäller i näringsverksamhet skall också tillämpas vid offentlig verksamhet. Det är här vanligen fråga om arbeten som staten eller kommunen företar på annans mark i det allmännas intresse, antingen 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. Som nyss framhållits blir paragrafen inte tillämplig vid helt tillfällig användning av annans mark.

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.

Paragrafen reglerar ansvaret för entreprenörer och andra som i näringsverksamhet åtagit sig att utföra arbete på fastigheten; arbete som ägare eller brukare eller deras folk själva utför regleras dock av 1-6 §§. I praktiken torde 7 § oftast bli aktuell vid byggnadsarbeten som utförs på uppdrag av fastighetsägare, tomträttshavare eller andra nyttjanderättshavare. I fortsättningen kallas den som utför arbete av det avsedda slaget för entreprenör.

Paragrafens första stycke kan anses innebära en viss skärpning av entreprenörers ansvar, om också av begränsad praktisk betydelse. Andra stycket motsvarar i stort sett gällande rätt. Regleringen har utförligt behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 5.2).

Som antyds i lagtexten innebär det förhållandet att entreprenören kan bli ansvarig för en skada enligt paragrafen inte att fastighetens ägare eller brukare fritas från sitt ansvar enligt lagen eller enligt SkL. I sådana fall inträder ett solidariskt ansvar, vilket sedan fördelas mellan de skadeståndsskyldiga enligt 8 §, om inte det uttryckligt regleras i entreprenadavtal eller annat avtal mellan dem.

I första stycket anges att entreprenören i de där beskrivna fallen bär det ansvar som följer av 1-4 §§. Skadan skall alltså ha uppkommit genom sådan störning som anges i 1 § eller genom sprängning på sätt som sägs i 4 §. Bevisregeln i 2 § gäller också i förhållande till entreprenören, och denne kan med stöd av 3 § slippa att utge ersättning för orts- och allmänvanliga skador, något som närmast torde bli aktuellt vid sakskada.

Att arbetet skall utföras i egen näringsverksamhet innebär, att det ansvar första stycket avser åvilar en självständig företagare. När skadan orsakas av anställd hos fastighetens ägare eller brukare ansvarar han i stället enligt reglerna i 4:1 SkL. Paragrafen är inte heller tillämplig när en privatperson, utan att vara anställd, hjälper en fastighetsägare med ett arbete. Också entreprenörens anställda arbetare faller utanför paragrafens räckvidd; de arbetar ju inte i sin egen näringsverksamhet.

Innebörden av begreppet näringsverksamhet har berörts i motiven 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 mot vederlag att utföra arbete för någons räkning. Normalt lär dock mera varaktigt arbete på annans mark i offentlig verksamhet falla under 6 §.[24]

Det ansvar som åläggs enligt första stycket drabbar till en början den företagare vars arbete direkt orsakat skadan. Detta gäller även om han inte åtagit sig gentemot den nuvarande fastighetsägaren att utföra arbetet - han är bara underentreprenör eller hans avtal har träffats med tidigare ägare av marken. Samma ansvar föreligger emellertid också för en huvudentreprenör, som åtagit sig

24 Jfr om det sagda även prop. 1970:57 s. 90.

arbetet i fråga mot byggherren men sedan i sin tur anförtrott detta åt en underentreprenör, t.ex. en särskild sprängningsfirma.

I första stycket första punkten föreskrivs ett ansvar för personskador, som gäller oavsett för vems räkning arbetet utförs. Det bör framhållas att ansvaret enligt 1 § endast avser skada i omgivningen, inte skada som inträffar på arbetsplatsen. I övrigt torde de begränsningar som tillämpas för det strikta ansvaret - närmast enligt 3 § - sakna nämnvärd betydelse vid personskador.

Enligt andra punkten gäller ett strikt ansvar även för sakskada, under förutsättning att arbetet utförs för en privatpersons räkning - i regel en fastighetsägare eller en tomträttshavare. Regeln har behandlats i den allmänna motiveringen (se avsnitt 5.2). Bestämmelsen omfattar inte fall där fastighetsinnehavet kan betraktas som näringsverksamhet. Sådan verksamhet kan föreligga även när den inte utgör vederbörandes huvudsysselsättning. En fastighetsägare som yrkesmässigt hyr ut lägenheter i sin fastighet kan inte anses som en privatperson i detta sammanhang, och då blir inte den nu aktuella punkten tillämplig. Avser avtalet uppförande av fastighet får bedömningen ske mot bakgrund av den avsedda användningen av huset.

Entreprenörens ansvar motsvarar fastighetsägarens skadeståndsskyldighet enligt 1-4 §§. För skada vid grävningsarbeten och liknande, vilka regleras i 5 §, föreligger skadeståndsskyldighet enligt andra stycket, något som innebär att han i regel bara svarar vid vårdslöshet.

I andra stycket regleras det ansvar entreprenören bär när första stycket inte är tillämpligt. Bestämmelsen motsvarar i huvudsak gällande rätt (se avsnitt 2.4); entreprenören ansvarar normalt för vållande men bär ett strängare ansvar om arbetet är av särskilt farligt slag. Någon skillnad görs inte mellan huvud- och underentreprenörer.[25]

Det skall framhållas att det krav på farlighet som här uppställs liksom i dag torde vara något större än motsvarande krav i 5 § andra stycket, där grannelagsrättsliga hänsyn medverkar. Det förhållandet att ett grävningsarbete medför en sådan risk att fastighetsägaren anses böra svara enligt 5 § andra stycket behöver alltså inte under alla förhållanden betyda att entreprenören svarar oberoende av vållande.

---

25 På denna punkt avviker regeln möjligen från gällande rätt; jfr Hellner a.a. s. 124.

De i 1-5 §§ intagna reglerna gäller i tillämpliga delar, när entreprenörens ansvar följer av det aktuella stycket. Vad som regleras är skadeståndsskyldigheten för skador som uppkommer på sådant sätt som anges i 1, 4 och 5 §§. Medan fastighetsägaren bär ett strikt ansvar enligt dessa paragrafer, ansvarar emellertid entreprenören enligt 7 § andra stycket bara när han är vållande, såvida inte arbetet är av särskilt farligt slag. Om så är fallet bär han däremot samma ansvar som fastighetsägaren. Vidare gäller bevisregeln i 2 § till den skadelidandes förmån också när talan förs mot en entreprenör. Man kan exempelvis tänka sig att en entreprenör som utför målning av en bro genom slarv orsakar att vattendraget under bron förorenas med skada på en fiskodling som följd. Också 3 § andra stycket kan få betydelse för entreprenörens skadeståndsskyldighet, medan 3 § första stycket inverkar endast när entreprenören ansvarar oberoende av vållande. Vid så farlig verksamhet som avses i 7 § andra stycket torde dock undantagen för orts- och allmänfarlighet få ringa betydelse i praktiken.

Det skall här påpekas att det vållandeansvar entreprenören bär enligt detta stycke inte överensstämmer med det ansvar mot fastighetsägaren som följer av 5:16 i AB 72. För att entreprenören skall bli ersättningsskyldig enligt det aktuella stycket fordras att den skadelidande visar att entreprenören vållat skadan. För att entreprenören skall slippa att ansvara gentemot byggherren för skadestånd som denne utgivit kräver däremot AB 72 att entreprenören visar att han "rimligen icke kunnat förebygga eller begränsa skadan". Det ansvar entreprenören bär enligt AB 72 är således strängare därigenom att bevisskyldigheten åvilar entreprenören. A andra sidan torde vållandebedömningen inte alltid bli densamma. För den bedömning som görs enligt AB 72 har innehållet i kontraktet och därtill hörande handlingar mycket stor betydelse. Det i AB 72 använda uttrycket "rimligen" ger en antydan om att kostnadsaspekten tillmäts stor betydelse; har fastighetsägaren träffat avtal som innebär att entreprenadsumman är låg får han kanske anses gentemot entreprenören ha godtagit att mindre förfinade metoder används och att det föreligger en viss risk för skada, som då faller på honom. Sådana faktorer bör dock inte påverka tredje mans rätt till skadestånd från entreprenören.

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.

Paragrafen behandlar den situationen att flera är skadeståndsskyldiga enligt lagen för samma skada. Skälen för att en särskild bestämmelse införts om denna situation framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 8.1).

Första stycket motsvarar 6:3 SkL. Vad som följer av bestämmelsen skulle alltså gälla även utan särskild föreskrift härom. Av redaktionella skäl har det emellertid ansetts lämpligt att återge regeln.

Andra stycket, som saknar motsvarighet i SkL, tar upp den slutliga fördelningen av ansvaret (jfr förslaget i SOU 1975:103). Vad som här föreskrivs blir inte direkt tillämpligt när en skadeståndsskyldig bär ansvar enligt den föreslagna regeln medan en annan ansvarar enligt t.ex. SkL. Då gäller i stället allmänna principer om fördelning av ansvar mellan solidariskt ansvariga.[26] Huvudregeln såväl enligt de berörda principerna som enligt den aktuella bestämmelsen är att ansvaret skall fördelas efter vad som är skäligt, och här bör de särskilda synpunkter som ligger bakom miljöskadelagens regel få betydelse.

Solidariskt ansvar enligt den föreslagna lagen 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 blir fråga om fördelning av ansvaret mellan kontraktsparter. I första hand blir då vad de ansvariga själva kommit överens om gällande. Lagens regel är dispositiv. Framgår den slutliga ansvarsfördelningen inte av avtalet träder emellertid lagens regel i funktion. Så sker också när något avtalsförhållande inte föreligger mellan parterna. Detta kan förekomma t.ex. då två industrier tillsammans orsakat en störning eller när en entreprenör, som svarar för skador enligt lagens regler, inte träffat entreprenadavtalet med den nuvarande fastighetsägaren utan kanske med en kommun eller en exploatör som sedan sålt byggnadstomten.

Vid den skälighetsbedömning som föreskrivs torde en viss presumtion gälla för att ansvaret skall fördelas lika

---

26 Se bl.a. Hellner, a. a. s. 185 ff, Karlgren, Skadeståndsrätt, 5:e uppl., s. 193 ff och Skadestånd VI (SOU 1975:103), s. 51 ff.

emellan dem, 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 skada.

Med grunden för skadeståndsansvaret avses såväl att den skadeståndsskyldige svarar strikt respektive bär ett vållandeansvar som graden av skuld på ena eller andra sidan. Även tidigare har dessa faktorer beaktats vid den slutliga fördelningen av ersättningsskyldigheten mellan solidariskt ansvariga. Om inte vållande föreligger hos någon av de ansvariga utan dessa är ersättningsskyldiga enligt de i lagen upptagna reglerna om strikt ansvar, motiverar "grunden för skadeståndsansvaret" knappast ett avsteg från presumtionen om hälftendelning. Ansvarar å andra sidan en entreprenör enligt reglerna om culpaansvar i 7 § andra stycket tillsammans med fastighetsägaren, 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 båda de ansvariga ansvarar strikt men det framgår att vållande förekommit på ena sidan, är detta också något som kan inverka på fördelningen. Föreligger vållande på båda sidor får man ta hänsyn till graden av vållande på ömse håll.

Det bör påpekas att ett vållandeansvar enligt lagen får självständig betydelse främst när det gäller ren förmögenhetsskada; inträffar person- eller sakskada, föreligger ju vanligen ansvar redan enligt SkL. Som nämnt bör emellertid regeln i 8 § inverka också i denna situation.

Vidare nämns i lagtexten särskilt att möjligheterna att förebygga skada skall beaktas. Detta kriterium får kanske betydelse främst när det gäller den slutliga fördelningen av ansvaret mellan å ena sidan en fastighetsägare, tomträttshavare eller annan nyttjanderättshavare, å andra sidan den som på uppdrag av någon sådan utför arbete på fastigheten och ansvarar enligt 7 §. Också när både huvud- och underentreprenör ansvarar kan synpunkter av detta slag inverka, men då torde ofta ett avtal mellan de ansvariga bli avgörande. Vid bedömningen får sådana faktorer som rätten att välja arbetsmetod tillmätas betydelse. Har exempelvis fastighetsägaren endast beställt ett färdigt resultat medan entreprenören svarat för projekteringen, kan det ligga nära till hands att låta entreprenören slutligt svara för hela eller större delen av skadeståndet. Bl.a. bör detta gälla i det vanliga fallet då privatpersoner köper en tomt och i anslutning härtill träffar avtal om uppförande av ett grupphus. Har däremot å andra sidan beställaren genom omfattande ar-

betsbeskrivningar förhållandevis noggrant angett hur arbetet skall bedrivas ligger han närmast till att slutligt svara för skadeståndet. Det skall i detta sammanhang framhållas att hänvisningen till möjligheten att förebygga skada avser bl.a. att hindra att entreprenören får svara för skador som är normalt förenade med arbetets bedrivande och således kalkylerbara. - Kriteriet kan få betydelse också vid fördelningen av ansvaret mellan fastighetsägaren och en brukare.

Slutligen skall ansvarsfördelningen ske med beaktande av "omständigheterna i övrigt". Som exempel på faktorer som härvid kan få betydelse skall nämnas i vems intresse arbetet utförs. Bl.a. när en fastighetsägare ansvarar tillsammans med den som brukar fastigheten torde denna omständighet kunna tillmätas betydelse. Som framgår av specialmotiveringen till 1 § kan fastighetsägaren gentemot en skadelidande någon gång få svara för skada som orsakas av den verksamhet brukaren bedriver. 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. De torde dock mera sällan få avgörande betydelse på det nu aktuella området och nämns inte särskilt i lagtexten.[27] Som framkommit är det t.ex. på byggnadsområdet mera vanligt att entreprenörerna har ansvarsförsäkring än att fastighetsägarna har det. I vissa avseenden torde möjligheterna att teckna försäkring också vara större för entreprenörerna. I varje fall när fastighetsägaren är en företagare eller ett offentligt rättssubjekt bör dock detta förhållande spela en underordnad roll. Om däremot en oförsäkrad privatperson svarar strikt tillsammans med en försäkrad entreprenör, kan det finnas skäl att låta ansvaret stanna på försäkringsbolaget. 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 privatpersonen kunna åberopa 6 kap. 2 § SkL för att få kravet jämkat. - Även den större eller mindre sannolikheten för att olika skadegörande verksamheter bidragit till (hela) skadan kan beaktas i sammanhanget.

Vad slutligen gäller förhållandet till den tidigare flera gånger berörda regeln i AB 72 5:16, är enligt detta villkor entreprenören i förhållande till beställaren ansvarig för beställarens skadeståndsskyldighet gentemot

---

27 Jfr däremot förslaget till 6:2 SkL i SOU 1975:103.

tredje man om inte entreprenören kan visa att han inte rimligen hade kunnat förebygga eller begränsa skadan. Bestämmelsen behandlar endast den skadeståndsskyldighet som åvilar beställaren. I vissa fall bär även beställaren ett strikt ansvar enligt den föreslagna lagen mot tredje man; kan det då antas att ansvaret vid en domstolsprövning skulle fördelas lika mellan honom och entreprenören, innebär AB:s bestämmelse att entreprenören alltid får svara för den hälft som belöper på honom själv, medan frågan om han också skall svara för återstoden beror på om han kan visa att han inte är skuld till skadan.[28]

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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om ersättning för framtida skada. Den överensstämmer nästan helt med 31 § ML, som föreslås bli upphävd. I 9 § talas dock, liksom i lagen i övrigt, inte om "skada eller olägenhet" utan endast om "skador".

När ersättningens belopp lämpligen kan uppskattas på förhand, skall domstolen bestämma ersättning för framtida skada, om någon av parterna påkallar det. Man får dock räkna med att på grund av svårigheten att på förhand bedöma en skada paragrafen liksom hittills kommer att kunna tillämpas endast i begränsad omfattning.

Ersättning för framtida skada kan bestämmas som ett engångsbelopp eller att utgå med visst årligt belopp. Väljs den senare ersättningsformen kan beloppet jämkas om förhållandena ändrats. Den som vill påkalla jämkning skall efter stämning föra talan härom. Det blir parterna och i sista hand domstolen som efter omständigheterna i det särskilda fallet får träffa valet mellan engångsbelopp och årliga ersättningar. Engångsersättning bör, liksom hittills enligt ML, vara den normala formen.

28 Motiv AB 72, s. 163.

Talan om ersättning för framtida skada, liksom talan om jämkning av årlig ersättning, förs vid den fastighetsdomstol som anges i 12 §.

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.

Paragrafen behandlar inlösen av fastighet och motsvarar 32 § och 33 § andra stycket ML, som föreslås bli upphävda.

Talan om inlösen förs vid fastighetsdomstol enligt vad som föreskrivs i 12 §.

Första stycket överensstämmer i sak med 32 § ML. Ungefär motsvarande bestämmelser om inlösen finns i 9 kap. 2 § nya vattenlagen, 3 kap. 8 § expropriationslagen och 56 § väglagen (1971:948).

Andra stycket överensstämmer i sak med 33 § andra stycket ML.

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.

I paragrafen anges att den som utövar eller ämnar utöva en verksamhet som omfattas av 1 § kan begära prövning av ersättningsfrågan. En bestämmelse som i stort sett motsvarar den föreslagna finns nu i 34 § ML. Den paragrafen föreslås bli upphävd i denna del.

Regeln torde liksom i dag närmast få betydelse i samband med att tillstånd till en miljöfarlig verksamhet meddelas. Det kan då vara av värde att ersättning kan bestäm-

mas för förutsebara skador. Bestämmelsen gäller inte sådan verksamhet som avses i 4 §. I den paragrafen är det fråga om plötsliga, vanligen oförutsedda skadefall, och att fastställa ersättning i förväg synes i regel inte praktiskt möjligt.

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 yrkanden som har samband med den verksamhet det är fråga om men rör rättsförhållanden som inte skall bedömas enligt denna lag.

I första stycket anges inför vilken domstol talan om ersättning enligt lagen skall föras, medan andra stycket ger denna domstol viss möjlighet att ta upp också frågor som annars inte skulle falla under dess kompetensområde. I den allmänna motiveringen behandlas detta i avsnitt 11.1.

Vad som föreskrivs i <u>första stycket</u> motsvarar vad som nu följer av 33 och 34 §§ ML. Hänvisningen sist i meningen till den fastighetsdomstol inom vars domkrets verksamheten <u>skall</u> utövas tar sikte på de fall där det är den som ämnar driva verksamheten som tar upp ersättningsfrågan med stöd av 11 §.

Paragrafens <u>andra stycke</u> motsvarar 13 kap. 17 § nya vattenlagen och 5 kap. 3 § expropriationslagen. Regeln ger fastighetsdomstolen möjlighet att i mål enligt den nya lagen bedöma också yrkanden i frågor som inte skall prövas enligt denna.

Stadgandet möjliggör att ett yrkande om skyddsåtgärd enligt 3 kap. 3 § JB framställs i samma mål som käranden yrkar ersättning enligt den föreslagna lagen för redan inträffad skada. Vidare blir det möjligt för den skadelidande att alternativt till skadestånd enligt den föreslagna lagen yrka ersättning enligt SkL.

Liksom motsvarande bestämmelser i expropriationslagen och vattenlagen omfattar stadgandet också yrkande från

svaranden.[29] Att svaranden framställer ett yrkande som har samband med skadeståndsmålet och normalt skulle ha prövats av allmän domstol, torde dock vara mindre praktiskt.

13 §

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

I andra mål gäller rättegångsbalkens bestämmelser i fråga om rättegångskostnader.

Paragrafen innehåller vissa bestämmelser om rättegångskostnader. I den allmänna motiveringen behandlas detta i avsnitt 11.2.

Första stycket motsvarar 37 § första stycket ML.

Av andra stycket följer att allmänna regler om fördelningen av rättegångskostnader tillämpas i mål om ersättning enligt den föreslagna lagen i andra situationer än den som anges i första stycket. Detta motsvarar vad som nu gäller.

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 ersättningen 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 §.

Paragrafen överensstämmer i sak helt med 35 § ML, som enligt förslaget inte längre skall gälla. Samtidigt föreslås den något annorlunda utformade nedsättningsregeln i 3 kap. 6 § JB bli upphävd.

---

29 Se i fråga om nya vattenlagen prop. 1981/82:130 s. 523.

Den i första stycket upptagna nedsättningsregeln gäller bara ersättning för framtida skada. Någon direkt motsvarighet till den i 3 kap. 6 § JB intagna nedsättningsregeln kommer inte att finnas. I motsats till vad som tidigare åtminstone formellt gällt 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 § JB.

Andra stycket har genom tillägg av orden "som avses i första stycket" förtydligats, så att den från början avsedda innebörden av regeln klart framgår.[30]

> 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.

Vid åtskillig annan skadeståndslagstiftning, t.ex. skadeståndslagen och oljeskadelagen, har några särskilda övergångsbestämmelser inte ansetts nödvändiga; i stället 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. I de fall lagförslaget behandlar måste emellertid beaktas möjligheten, att en skada som inträffat efter ikraftträdandet kan ha orsakats av ett handlande långt före denna tidpunkt. Närmast blir 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 detta med fog kunna anses innebära en retroaktiv lagstiftning som är svår att förena med allmänna rättsgrundsatser.[31] I varje fall när störningen upphört redan före ikraftträdandet måste ansvaret rimligen bedömas enligt då gällande regler. Övergångsbestämmelserna är utformade i enlighet härmed. Det bör påpekas att detta inte innebär någon större nackdel för den skadelidande i bevishänseende, eftersom bevisregeln i 2 § motsvaras av en klar tendens i gällande rätt (se avsnitt 7.2); också om skadeståndstalan grundas på äldre störningar kan därför ungefär samma principer tillämpas.

I övrigt skall verkan av lagstiftningen bedömas efter allmänna rättsgrundsatser. I processuellt hänseende

---

30 Jfr 35 § fjärde stycket ML i 1969 års lydelse och prop. 1969:28 s. 382 och 397).
31 Jfr SOU 1979:79 s. 142 f.

innebär detta bl.a. att den i 12 § första stycket intagna forumregeln blir tillämplig, när någon efter lagens ikraftträdande väcker talan om ersättning för grävningsskador, trots att skadorna inträffade när JB var tillämplig.

14.2 Förslaget till lag om ändring i jordabalken

Förslaget att rätten till grävningsskador skall följa miljöskadelagen medför vissa ändringar i 3 kap. jordabalken. Frågorna har i den allmänna motiveringen behandlats i avsnitten 5.5 och 11.3.

I 3 § första stycket första meningen har endast redaktionella ändringar gjorts. Andra meningen har fått utgå med hänsyn till den allmänna hänvisning till miljöskadelagen som görs i 4 §. Andra stycket innehåller endast en redaktionell ändring. Den speciella regeln om att viss skada skall ersättas har för sammanhangets skull fått kvarstå; det gäller här en speciell typ av förutsedd skada. - Tredje stycket är oförändrat.

Den skadeståndsregel som 4 § nu innehåller skall enligt förslaget utgå ur JB; en motsvarighet förekommer i den föreslagna 5 § miljöskadelagen. I stället har i 4 § intagits en allmän hänvisning till miljöskadelagens skadeståndsregler.

6 §, som innehåller bestämmelser om nedsättning m.m., föreslås bli upphävd. En motsvarighet finns i 14 § förslaget till miljöskadelag.

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

Förslaget till miljöskadelag föranleder flera ändringar i miljöskyddslagen.

Paragraferna 30-33 och 35 kommer att upphöra att gälla.

Det skall fortfarande vara möjligt att vid fastighetsdomstol framställa enskilt anspråk, som går ut på annat än skadestånd, enligt miljöskyddslagen. Sådan talan kan gå ut på förbud eller konkreta skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått. 34 § behandlar möjligheten att föra sådan talan, och endast redaktionella ändringar föreslås i detta avseende. Däremot utgår enligt förslaget andra meningen i 34 § i dess nuvarande lydelse, som behandlar möjligheten för den som bedriver verksamheten att ta initiativ i kostnadsfrågan. Likaså föreslås 37 § första stycket, som reglerar rätten till ersättning för rättegångskostnader i sådana mål, bli upphävd.

Övergångsbestämmelserna har anpassats till övergångsbestämmelserna till miljöskadelagen. De tidigare reglerna om ersättning för miljöskada skall alltså tillämpas i fråga om skada orsakad av störning som upphört före ikraftträdandet.

14.4 Förslaget till lag om ändring i preskriptionslagen (1981:130)

Utredningen föreslår vissa ändringar i preskriptionslagen. De behandlas i den allmänna motiveringen i avsnitt 10.

I 2 § första stycket görs endast en redaktionell ändring betingad av det nya första stycke i 3 § som enligt förslaget skall införas.

Ett nytt stycke föreslås bli infört i 3 § och placeras först i paragrafen. I första meningen anges att för en fordran på skadestånd gäller en preskriptionstid av tio år. Detta motsvarar vad som nu följer av 2 §.

I andra meningen föreskrivs en längre preskriptionstid när skadeståndsfordringen avser personskada till följd av vatten-, luft- eller markföroreningar eller annars genom kemisk eller fysikalisk-kemisk inverkan. Tiden blir i sådana fall 25 år. Den längre preskriptionen gäller alltså till en början vissa föroreningsskador; innebörden av vatten-, luft- och markförorening är densamma som i den föreslagna miljöskadelagen.[32] Att märka är att regeln härigenom kommer att avse också vissa skador som inträffar på rent fysikalisk eller mekanisk väg, t.ex. genom inandning av damm som medför asbestos eller silikos. - Vidare avser den tjugofemåriga preskriptionstiden skador som i övrigt inträffar till följd av kemisk- eller fysikalisk-kemisk inverkan. Formuleringen anknyter till 1 § lagen (1973:329) om hälso- och miljöfarliga varor, där det i 1 § talas om kemiska och fysikalisk-kemiska egenskaper som kan befaras medföra skada bl.a. på människor. Angående den närmare innebörden av uttrycket hänvisas till den lagens förarbeten.[33] Att märka är att på detta vis regeln omfattar även skadeståndskrav på grund av

32 Detsamma gäller ML:s begrepp vatten- och luftförorening; det kan nämnas att miljöskyddsutredningen i sitt delbetänkande föreslår att bl.a. också markföroreningar omtalas som miljöfarlig verksamhet i 1 § ML.
33 Se SOU 1972:31 s. 81 ff, 101, prop. 1973:17 s. 86 f, 108; jfr även prop. 1962:184 s. 38 f, 84 f och 104 f (giftbegreppet).

vissa skadliga produkter, t.ex. livsmedel, läkemedel, bekämpningsmedel och andra kemiska varor, förutsatt att inverkan är av angivet slag. Skada på grund av inverkan av bakterier eller virus omfattas däremot bara om de spritts genom förorening, och naturligtvis avser bestämmelsen inte heller sådana mekaniska effekter som sårskador. De skadetyper som på detta vis faller utanför regeln torde sällan dröja längre tid med att framträda, varför dess begränsning i detta hänseende knappast får någon större praktisk betydelse.

Bestämmelsens utformning medför att den som skadas genom en produkt som förgiftats genom förorening - han har t.ex. ätit kvicksilverbemängd fisk eller grönsaker som förgiftats genom att växa på förorenad mark - kan föra talan upp till 25 år efter det skadegörande handlandet både mot den som svarar för föroreningen och mot den som är ansvarig för produkten.

Skulle det i något fall vara tvistigt, om orsaken till skadan är sådan som bestämmelsen anger, får det anses vara den skadelidandes sak att styrka sitt påstående om att den längre preskriptionstiden skall gälla.

I tredje meningen anges utgångspunkten för beräkning av preskription av skadeståndsfordran. Vad som här föreslås överensstämmer med gällande rätt och utgör endast ett förtydligande.

3 § andra stycket motsvarar, med en redaktionell ändring, 3 § första stycket i den nu gällande lydelsen.

Den nya regeln om skadeståndspreskription avser inte att göra någon ändring i förhållandet mellan preskriptionslagens regler och speciella preskriptionsbestämmelser, som fordras för preskriptionsavbrott att talan skall ha väckts inom viss kortare tid. En skadelidande kan t.ex. inte i större utsträckning än nu komma ifrån sådana särskilda preskriptionsregler som 10 § järnvägsskadelagen eller 6 § luftfartsskadelagen genom att åberopa att en skada berott på inverkan av kemiska ämnen eller liknande.

Ikraftträdandebestämmelserna anknyter till dem som gavs vid införandet av preskriptionslagen.[34] Som framhållits i den allmänna motiveringen (avsnitt 10.2) bör de nya bestämmelserna tillämpas också på skador som har tillkommit före lagens ikraftträdande för att reformen skall få omedelbar betydelse.

---

34 Se andra stycket övergångsbestämmelserna till preskriptionslagen och prop. 1979/80:111 s. 85 f.

Övergångsbestämmelserna har utformats så att krav på skadestånd som redan preskriberats när lagen träder i kraft inte åter väcks till liv.

14.5 Förslaget till lag om ändring i rättshjälpslagen (1972:429)

En utökad rätt till ersättning från rättshjälpen för sakkunnigutredning har diskuterats i den allmänna motiveringen (avsnitt 11.2). Detta kommer till uttryck i ett nytt andra stycke i 25 § rättshjälpslagen.

Tillägget får betydelse också i andra tvister än sådana som gäller ersättning för miljöskada. Biträdets rätt att på egen hand besluta om utredning påverkas inte.

I tillägget nämns vissa förhållanden som skall särskilt beaktas och därigenom gör sökandens behov av rättshjälpen speciellt vägande. En sådan omständighet är att saken har väsentlig betydelse för den skadelidande, dvs. det är fråga om en skada som i förhållande till hans villkor har betydande storlek. Vidare nämns att det är nödvändigt med en sakkunnigutredning i teknisk eller medicinsk fråga för att tvistefrågan skall bli belyst på ett tillfredsställande sätt. Om dessa förutsättningar föreligger, bör man visa särskild generositet vid prövningen om utredning skall beviljas.

SÄRSKILT YTTRANDE
av Helmerson

Som sakkunnig i miljöskadeutredningen har jag som näringslivets representant anledning göra följande kommentarer och erinringar.

1. En utgångspunkt för utredningen - som f.ö. också återspeglas i direktiven - är föreställningen att de skadelidandes intressen är otillräckligt tillgodosedda i gällande regelsystem i miljöskyddslagen.

Det vill emellertid synas som om både direktiven och föreliggande utredning samt däri redovisade riksdagsmotioner m.m. i hela sin grundinställning alltför mycket präglats av den olycksaliga BT-Kemi-affären. Den speciella hanteringen var förvisso helt förkastlig ur alla synpunkter. Inte minst industrin själv ser med yttersta motvilja på den verksamhet som bedrevs i Teckomatorp. Veterligen har heller ingen representant för det seriösa näringslivet yttrat ett ord till försvar för vad som där förevarit.

Det måste likväl noteras, att den kriminella hanteringen i BT-kemi-fallet faktiskt torde vara unik i industrins analer. Den har i på tok för hög grad kommit att prägla uppfattningen om inställningen till miljövårdsfrågor i industrin. Det är därför helt omotiverat att den i så betydande utsträckning kommit att prägla inriktningen av lagstiftningsarbetet på miljövårdsområdet under senare år. (BT-Kemi-fallet åberopas, som framgått, explicit på åtskilliga ställen i föreliggande betänkande.)

2. BT-Kemi-fallet har uppenbarligen starkt bidragit till missuppfattningen att "de skadelidande" i dagsläget inte är tillräckligt skyddade i den gällande miljöskyddslagstiftningen. Den utgångspunkten kan vi från näringslivets sida icke dela. Varje skadeståndsrättslig lagstiftning - liksom övrig rättsbildning och rättstillämpning i samhället - måste bygga på en avvägning mellan motstående intressen.Man måste hitta en rimlig balanspunkt mellan olika intressen, som vart och ett för sig är lovvärt - betonat av utredningen själv i kapitel 4.2.

En sådan avvägning har också skett i arbetet med skadeståndsreglerna i den gällande miljöskyddslagen och tillämpningen av dem. I det arbetet har alla varit överens om att intrång i miljön med negativa konsekvenser för andra intressen inte bara skall motverkas utan i allt väsentligt ersättas ekonomiskt.

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. I motsats till vad utredningen gör gällande har utvecklingen för de skadelidande och de skadelidandes intressen sedan år 1969 snarast varit positiv. Det är en viktig utgångspunkt i bedömningen av det föreliggande förslaget.

3. Det ur industrins synpunkt mest betungande inslaget i föreliggande förslag är den förlängda preskriptionstiden. Här sätts fordran på grund av miljöskador i en särklass jämfört med alla andra fordringar. Och inte bara det. Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för denna förlängda preskription skall gälla inte bara skador förorsakade av utsläpp - alltså i princip de skador som täcks av den gällande miljöskyddslagen - utan också alla former av produktskador. Här är det tveksamt om utredningen inte går utöver sina direktiv. I vart fall är det en överraskande återuppståndelse av en preskriptionsregel som framlades av produktansvarskommittén och ej accepterades. Denna utvidgning av miljöskadeområdet kan ej godtagas.

Vidare måste noteras, att förlängningen av preskriptionstidsrymden är alldeles godtycklig. Det finns lika få praktiska skäl som talar för 25 år som för 15 eller 50 år. En avvägning måste göras av de praktiska konsekvenser som de olika tidrymderna medför.

Då skall först noteras att kostnaderna för försäkringspremierna hos företagen kommer att stiga högst avsevärt om förslaget genomföres. Denna direkta kostnadseffekt har påpekats från försäkringshåll men har uppenbart underskattats i utredningens egna kalkyler - särskilt märkbart i det sammanfattande kostnadskapitlet (13).

Det måste också påpekas, att en till 25 år förlängd preskriptionstid ofrånkomligen leder till en avsevärt utökad materialarkivering/hantering ute hos de olika förorenarna. Man måste ju för 25 års tid bevara material som visar hur utsläppssituationen utvecklats. Att detta är förenat med avsevärda kostnader ute i företagen är uppenbarligen också höjt över varje tvivel.

Det må tilläggas att dagens diagnos och analysteknik snarare skulle motivera en förkortning än en förlängning av preskriptionstiden för hithörande skador. Den slutsatsen har utredningen inte snuddat vid.

4. Också när det gäller förslaget beträffande bevisvärdering går utredningen - enligt näringslivets uppfattning - för långt. Redan i sin uttolkning av det gällande rättsläget sträcker man sig utomordentligt långt i sin välvilja mot de "skadelidande". (Notera bruket av hjälpverb i avsnitt 2.8). Genom den nya 2 § föreslås nu en formell "bevislättnad" för den skadelidande i fråga om orsakssammanhanget.

Enligt näringslivets uppfattning saknas varje rationellt motiv att behandla miljöskadeståndsmålen på ett annat sätt i bevisavseende än andra civilmål. Redan av praktiska skäl måste det skapa svårigheter i rättstillämpningen om man arbetar med någon sorts glidande krav på bevisning - beroende på grunden för talan.

Som framgår av specialmotiveringen leder också förslaget till säregna partiella omkastningar av bevisbördan - t.ex. vid samverkande skadeorsaker, den skadelidandes egna vållande/medverkan och t.o.m. - inverkan av kasuella förhållanden. Det framstår inte som rimligt att den "skadelidande" i dessa här berörda avseenden "gynnas i bevishänseende" - för att använda utredningens egna ord.

Till ledning för den framtida rättstillämpningen måste således lagstiftarna i hela bevisavsnittet slå vakt om hävdvunna principer för bevisvärdering. Ingen skall behöva bära ansvar för annat eller mera än de skador som en störning faktiskt har orsakat. Det bör uttryckas direkt i lagens 2 §.

5. Vad gäller det strikta ansvarets omfattning (3 §) föreslår utredningen att det hittills gällande undantaget för "oväsentliga" skador som tillfogas person eller sak strykes.

Väsentlighetsrekvisitet infördes i gällande paragraf i miljöskyddslagen på förslag av de immissionssakkunniga - efter ingående diskussioner av frågan. Syftet var att undvika tvister om rent bagatellartade skador - närmast hänförliga till de förtretligheter som inte kan undgås i något samhälle. Enligt min uppfattning har dessa motiv fortfarande full bärkraft. Kombineras utredningens båda förslag i 2 och 3 §§ vidgas området för chikanös rättsutövning. Det kan inte ligga i någons intresse.

3 § andra stycket borde därför lyda: "Ersättning utgår endast om uppkommen skada kan anses vara av någon betydelse".

6. I avsnitt 12 diskuteras ingående frågan om behovet av särskilda garantier för ersättning vid miljöskador och möjligheterna att täcka ett eventuellt sådant behov med försäkrings- och/eller fondlösningar. Inget konkret förslag framläggs dock.

Frågan om särskilda garantier för de ersättningar som kan befinnas motiverade vid olika fall av "miljöskada" har diskuterats i flera statliga utredningar. Den mest ingående teoretiska analysen hittills lär ha gjorts av den parlamentariska miljökostnadsutredningen - för flera år sedan. Parallellt med miljöskadeutredningen har miljöskyddsutredningen tagit upp motsvarande fråga - såvitt avser s.k. återställning.

Ingen av de nämnda utredningarna har likväl funnit det motiverat att ålägga industrin som kollektiv ett ekonomiskt ansvar för berörda ersättningar. Alltför starka motiv kan uppenbarligen anföras däremot.

Det vore uppenbarligen också fatalt för miljövården i stort om någon form av kollektivt ansvar för industrin i ersättningsavseende etablerades. Det skulle bl.a. innebära att det närmast blir en statistisk definitionsfråga vem som har ansvar för vad. I själva verket saknas anledning att etablera ett särskilt garantisystem för att just "miljöskador" skall kunna ersättas. Normalt är "skadevållaren" här ett rörelsedrivande företag. Genom sitt individuella ansvar har företagen motiv nog att till nästan varje pris undvika utsläppssituationer som kan ge upphov till skadeståndsanspråk. Genom den ständigt förbättrade tillstånds- och tillsynsverksamheten kommer också riskerna för eventuella skador - i motsats till vad utredningen tror - att minska mer och mer.

Det är därför rimligt att utredningen avstår från att lägga något konkret förslag om en kollektiv ansvarsordning. Här behövs inga konstlade lösningar. Det har också miljöskyddsutredningen insett. Hur många gånger skall det behöva bevisas?

BILAGA 1 UTKAST TILL
LAG OM SPRÄNGSKADEFÖRSÄKRING

I kapitel 9 har bl.a. frågan om införande av en särskild försäkring som täcker skador till följd av sprängning diskuterats. Vi har där kommit fram till att det knappast är motiverat att införa en särskild sprängskadeförsäkring. Om man emellertid drar andra slutsatser i fråga om behovet än vi har gjort och vill införa en lagstadgad skyldighet att ha försäkring vid utförande av sprängningsarbete, bör en sådan skyldighet begränsas till att ha försäkring som täcker skador till följd av sprängsten och andra lössprängda föremål. I det följande lämnas ett utkast till hur en sådan lag i så fall skulle kunna se ut (jfr 9.2 ovan). Förslaget har delvis utformats med trafikskadelagen (1975:1410) som modell. Det förekommer dock en hel del förenklingar i förhållande till denna lag. Antalet väntade skador är så pass litet att det inte är motiverat med en mera omfattande och komplicerad lagreglering.

Vår strävan att åstadkomma en enkel och kortfattad lagstiftning har bl.a. lett till att vissa frågor som behandlas i trafikskadelagen lämnats öppna för avtalsreglering. Detta gäller t.ex. den i 27 § trafikskadelagen angivna skyldigheten att underrätta försäkringsanstalten om händelser som kan medföra försäkringsfall.

1 §

För sprängningsarbete som inte bedrivs av staten eller för dess räkning skall finnas sprängskadeförsäkring.

Ansvaret för att försäkring finns har den som bedriver sprängningsarbetet.

2 §

Sprängskadeförsäkring meddelas av försäkringsanstalter som fått tillstånd därtill av regeringen. En sådan anstalt är skyldig att på begäran meddela sprängskadeförsäkring och utfärda bevis därom enligt formulär som försäkringsinspektionen fastställer.

3 §

Genom sprängskadeförsäkring ersätts person- och sakskador som orsakas av sprängning eller annan explosion av sprängämnen vid sprängningsarbeten.

Försäkringen ersätter dock inte

1. sakskador orsakade genom skakning,
2. skador som tillfogas den som bedriver arbetet, den för vars räkning arbetet bedrivs eller annan som samtidigt med sprängaren utför arbete på arbetsplatsen, eller
3. skador som drabbar arbetstagare hos någon av dem som omtalats i 2.

4 §

Sprängskadeförsäkring skall täcka ersättning med anledning av en och samma händelse upp till minst etthundra basbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring, ränta och ersättning för rättegångskostnader oräknade.

Ersättningen bestäms med tillämpning av 5 kap. och 6 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Om försäkringsbeloppet inte räcker till gottgörelse åt var och en som har rätt till ersättning ur beloppet utgår i första hand ersättning för personskador. Ersättning till dem som inte kan få full gottgörelse nedsätts med samma kvotdel för var och en. Kan efter inträffat skadefall befaras att sådan nedsättning blir nödvändig kan regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer förordna att ersättningen tills vidare skall utgå endast med viss kvotdel.

5 §

Saknas föreskriven sprängskadeförsäkring, ansvarar samtliga försäkringsanstalter som vid skadetillfället hade tillstånd att meddela sådan försäkring solidariskt för skadan intill det i 1 § angivna beloppet.

6 §

Om skada för vilken ersättning från sprängskadeförsäkring har utgått vållats uppsåtligen eller genom grov vårdslöshet, inträder försäkringsanstalten intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd av skadevållaren. Detsamma gäller om skadan, utan att grov vårdlöshet föreligger, har vållats genom sådan sprängmetod eller planering av sprängningsverksamheten som har medfört uppenbar risk för omgivningen.

7 §

I avtal om sprängskadeförsäkring får göras förbehåll om rätt för försäkringanstalten att från försäkringstagaren utkräva ersättning som utgetts enligt 3 § intill belopp för vilket denne har åtagit sig att stå självrisk.

8 §

Vad som utgetts i försäkringsersättning enligt 5 § får återkrävas av den som bedrivit sprängningsarbetet.

9 §

Är flera skyldiga att utge ersättning efter återkrav enligt 6-8 §§, gäller 6 kap. 3 § skadeståndslagen.

10 §

Utan hinder av att ersättning från sprängskadeförsäkring kan utgå får den som drabbas av skada som omfattas av 3 § i stället kräva skadestånd enligt vad som gäller därom.

Den som har utgett skadestånd med anledning av en sprängskada inträder intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till ersättning från sprängskadeförsäkringen.

11 §

Den som bedriver sprängningsarbete utan att föreskriven sprängskadeförsäkring finns döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Bedrivs sprängningsarbetet för annans räkning och kände denne till att föreskriven försäkring inte fanns skall han straffas för medverkan i enlighet med vad som anges i 23 kap. 4 § brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den

SPECIALMOTIVERING

1 §

Paragrafen anger när sprängskadeförsäkring skall finnas, storleken av den ersättning försäkringen minst skall täcka och vem det åligger att teckna sådan försäkring.

Enligt första stycket skall sprängskadeförsäkring finnas när sprängningsarbete bedrivs av eller för annan än staten.

Med begreppet sprängningsarbete avses verksamhet där sprängämnen kommer till användning. Sådan verksamhet kan förekomma i vitt skilda sammanhang. Som exempel kan nämnas byggnads- och anläggningsarbeten samt annan röjning av mark. Sprängningsarbete i lagens mening kan också förekomma vid gruvdrift, vid drift av stenbrott, vid flottning av timmer eller vid vissa tillverkningsprocesser (exempelvis sprängfogning eller explosionssvetsning). Sabotage och annan brottslig verksamhet, t.ex. kassaskåpssprängning, faller inte under begreppet.

Skyldighet att ha försäkring inträder när sprängningsarbetet påbörjas. Arbetet får anses påbörjat redan när de förberedande arbetena hunnit så långt att risk för skada till följd av sprängämnen föreligger, dvs. normalt när sprängämnen förts till arbetsplatsen. Begreppet sprängningsarbete får alltså inte tolkas så snävt att därmed endast avses avsiktliga utlösningar av sprängämnen. Däremot omfattas tillverkning eller annan hantering av sprängmedel som omtalas i 1 § lagen (1975:69) om explosiva och brandfarliga varor inte av försäkringsskyldigheten, och skador som uppkommer i samband med sådan verksamhet ersätts inte genom försäkringen.

Från huvudregeln att skyldighet föreligger att hålla försäkring vid sprängningsarbete görs undantag för verksamhet som bedrivs av staten eller för statens räkning. I och för sig hindrar detta naturligtvis inte att försäkring ändå tecknas i sådana fall.

Undantaget omfattar staten som offentligt organ, dvs. arbeten som bedrivs av eller för statliga myndigheter. Däremot föreligger försäkringsskyldighet om verksamheten bedrivs av eller för ett aktiebolag vari staten äger aktierna.

Det förhållandet att staten inte är skyldig att ha försäkring innebär inte att staten undgår att svara för skador av det aktuella slaget. Sprängning torde så gott som alltid bedrivas från någon fastighet, och statens

ansvar kommer att följa den av utredningen föreslagna miljöskadelagen. Genom sprängskadeförsäkringen ersätts väsentligen skada som orsakas genom sprängsten eller andra lössprängda föremål till följd av sprängning eller annan skada genom explosion av sprängämnen vid sprängningsarbeten (3 §). För sådana skador ansvarar fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren oberoende av vållande enligt 4 § miljöskadelagen. Statens ansvar enligt miljöskadelagen täcker även skador som orsakas av en anlitad entreprenör. I de situationer där inte den lagen blir tillämplig lär oftast ett strikt ansvar för sprängningsskador föreligga på grund av allmänna grundsatser om farlig verksamhet. Vi utgår vidare från att staten inte undandrar sig att utge ersättning om i något undantagsfall ersättning skulle ha utgått från försäkringen, om arbetet hade bedrivits för en enskild byggherres räkning, men staten ändå inte är skadeståndsskyldig. - Skälet till undantaget är att statens betalningsförmåga anses vara sådan att den skadelidandes ställning är tryggad även utan försäkring. Det kan som en jämförelse nämnas att staten enligt 3 § trafikskadelagen inte är skyldig att hålla trafikförsäkring.

Här skall också framhållas att brott mot försäkringsplikten är straffbelagd enligt 11 § samt medför skyldighet att återbetala av försäkringsbolagen utlagd ersättning (8 §).

Av andra stycket framgår att det är den som bedriver sprängningsarbetet som har ansvaret för att försäkring finns.

Beroende på omständigheterna kan försäkringsplikten komma att åvila olika subjekt. Bedrivs sprängningsarbetena i egen regi, t.ex. av en fastighetsägare som utför röjning på sin mark, är det naturligtvis han som är skyldig att hålla försäkring. Detta gäller även om han uppdrar åt anställda att utföra själva arbetet. Den som är att betrakta som anställd[1] är alltså aldrig skyldig att teckna försäkring. Utförs sprängningsarbetet i stället av en självständig entreprenör är det emellertid på denne som försäkringsplikten vilar. Om ett företag träffat avtal med den som vill ha arbetet utfört och därefter uppdrar åt en underentreprenör att utföra sprängningsarbetena är det underentreprenören som har ansvaret för att försäkring finns.

---

1 Angående arbetstagarbegreppet se t.ex. SOU 1975:1 s. 722 f.

Även om den som bedriver sprängningsarbetet har ansvaret för att försäkring finns är det, när arbetet bedrivs för annans räkning, ingenting som hindrar att det efter avtal är denne som faktiskt tecknar försäkring. Meningen är att det skall vara möjligt att ordna försäkringsfrågan på ett så rationellt sätt som möjligt. Den som utför sprängningen kan emellertid inte avtala bort sitt ansvar för att försäkring verkligen finns. Innebär entreprenadavtalet mellan sprängaren och den för vars räkning arbetet utförs att den senare skall teckna försäkring måste alltså sprängaren kontrollera att giltig försäkring verkligen finns under hela den tid arbetet bedrivs. En regel om straffansvar i vissa fall för uppdragsgivare som vet att sprängskadeförsäkring saknas finns i 11 § andra stycket.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tillstånd för försäkringsanstalt att meddela sprängskadeförsäkring och den däremot svarande skyldigheten att meddela sådan försäkring. Bestämmelsen är uppbyggd på samma sätt som 5 § första stycket trafikskadelagen.

Enligt första meningen får sprängskadeförsäkringen endast meddelas av försäkringsanstalt som fått tillstånd därtill. Sådant tillstånd meddelas av regeringen. Kravet på tillstånd att meddela försäkring får ses i samband med den i 5 § föreskrivna skyldigheten för försäkringsanstalter som erhållit koncession att solidariskt ersätta uppkomna skador i de fall där försäkringsplikten efterssatts.

Försäkringsanstalt som fått tillstånd att meddela sprängskadeförsäkring är också skyldig att på begäran meddela sådan försäkring. Detta framgår av paragrafens andra mening. Skyldigheten att meddela försäkring är ovillkorlig.

Den försäkring som erbjuds måste fylla de krav som uppställs i den föreslagna lagen, dvs. den skall ge ersättning enligt skadeståndsrättsliga regler för skada orsakad genom sprängsten eller andra lössprängda föremål samt skada genom explosion av sprängämnen minst intill det i 1 § angivna beloppet. Därutöver måste försäkringen uppfylla de krav som uppställs i lagen (1927:77) om försäkringsavtal. Vidare kan erinras om att enligt 19 kap. 6 § försäkringsrörelselagen (1982:713) det åligger styrelsen och verkställande direktören i ett försäkringsbolag att övervaka att villkoren är skäliga.

3 §

Paragrafens första stycke anger i vilka fall ersättning utgår från sprängskadeförsäkringen, medan andra stycket innehåller undantag från rätten till ersättning.

Enligt första stycket ersätter försäkringen person- och sakskador som orsakas av sprängning eller annan explosion av sprängämnen vid sprängningsarbeten.

Uttrycken person- respektive sakskada har här samma betydelse som i SkL. Ren förmögenhetsskada - i den mån sådan kan uppkomma genom de händelser som uppräknas i paragrafen - ersätts inte av försäkringen.

När en skada inträffar är det den skadelidande som är berättigad till ersättning. Försäkringen verkar alltså på samma sätt som trafikförsäkringen direkt till förmån för den skadelidande. Försäkringsanstalten är skyldig att betala ut hela ersättningen till honom och kan inte göra avdrag för den självrisk som försäkringstagaren bär enligt avtalet.

För att ersättning skall utgå krävs att sprängningen eller explosionen skall ha uppkommit vid sprängningsarbete. Angående tolkningen av detta begrepp hänvisas till vad som sagts under 1 §.

I andra stycket första punkten föreskrivs att försäkringen inte ersätter sakskada som orsakats genom skakning.

Som framgått av den allmänna motiveringen (se avsnitt 9) kan skador till följd av sprängning vara av olika slag. Man kan skilja mellan skakningsskador (vibrationsskador) samt skador genom sprängsten och andra lössprängda föremål. Skakningsskadorna är ofta förutsebara eller åtminstone kalkylerbara, medan skador genom sprängsten m.m. typiskt sett inträffar plötsligt och oväntat.

Genom den nu behandlade punkten undantas sakskada som orsakas genom skakning från försäkringen. Däremot ersätts personskada som orsakas genom skakning. Som exempel på en sådan skada kan nämnas att en fastighet i närheten av en sprängarbetsplats skadas så allvarligt att delar av fastigheten faller ner och träffar personer i huset. Personskadan, men inte skadan på huset, ersätts då genom försäkringen. Sådana personskador torde vara mycket sällsynta.

Undantaget för sakskada genom skakning innebär att försäkringen kommer att täcka person- och sakskador som orsakas genom sprängsten eller andra lössprängda föremål

uppkommer genom vibration. Som exempel på andra lössprängda föremål än sprängsten kan nämnas delar av en täckningsmatta som används vid sprängningen eller byggnadselement från en sprängämneskiosk vid en olycka som inträffar under förvaring av sprängämnen på en arbetsplats. Skador kan också orsakas av den tryckvåg som uppkommer vid sprängning utan att skadorna har samband med skakning. Det mest praktiska exemplet torde vara att fönster i närbelägna fastigheter trycks in.

Det bör framhållas att det förhållandet att sakskador orsakade genom skakning faller utanför försäkringen inte innebär att den skadelidande saknar möjlighet att få ersättning. Fastighetsägaren eller nyttjanderättshavaren bär enligt 1 § i den föreslagna miljöskadelagen ett strikt ansvar för sådana skador, och i varje fall vid vållande kan även entreprenören göras ansvarig med stöd av 7 §. Vid arbete för privatpersons räkning och arbeten av särskilt farligt slag bär även entreprenören ett rent strikt ansvar enligt 7 § miljöskadelagen.

I andra punkten föreskrivs att vissa skador inte ersätts från försäkringen trots att de orsakats av sprängning eller annan explosion av sprängämnen och inte omfattas av undantaget i punkt 1.

Som framgår av den allmänna motiveringen (se avsnitt 9.2) har utredningen närmast sett som sin uppgift att säkerställa utomståendes rätt till skadestånd vid sprängning. I enlighet härmed görs undantag för skada som drabbar den som bedriver arbetet, den för vars räkning arbetet bedrivs samt annan som utför arbete på arbetsplatsen samtidigt som sprängaren. Vi har inte ansett det motiverat att behandla entreprenörer av det sistnämnda slaget på annat sätt än sprängaren eller den för vars räkning arbetet utförs. Däremot utgår ersättning från försäkringen för skada som drabbar besökande på arbetsplatsen.

Undantaget gäller såväl person- som sakskada. Det skall i detta sammanhang nämnas att även självständiga företagare som skadas i arbetet så gott som alltid har möjlighet att få ersättning från arbetsskadeförsäkringen (se avsnitt 2.12.1) samt vanligen också från trygghetsförsäkringen genom att han anslutits till denna.

Vidare görs enligt tredje punkten undantag för skada som tillfogas arbetstagare hos dem som omtalas i punkt 2 - den som bedriver arbetet, den för vars räkning arbetet bedrivs samt annan som samtidigt med sprängaren utför arbete på arbetsplatsen. - Huruvida det är fråga om samma arbetsplats får avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen får man

bl.a. ta hänsyn till arten av utförda arbeten och till de lokala förhållandena.

När fråga är om personskada föreligger i dessa fall arbetsskada och rätt till ersättning från arbetsskadeförsäkringen samt i de allra flesta fall också från trygghetsförsäkringen. Det är också tänkbart att ersättning någon gång i stället kan utgå enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd.

Undantaget gäller emellertid inte enbart personskador utan också sakskador som drabbar anställda. Närmast till hands ligger kanske att skada uppkommer på anställdas bilar. Utredningen förutsätter här att det skall vara möjligt för de anställda att avtalsvägen trygga rätt till ersättning, när det är risk för sådana skador. Vid vållande utgår skadestånd enligt SkL.

4 §

I första stycket anges vilket belopp försäkringen skall täcka (se avsnitt 9.2 i den allmänna motiveringen). Bestämmelsen är uppbyggd efter mönster av 14 § första meningen trafikskadelagen. Hur man skall förfara om försäkringsbeloppet inte räcker till full ersättning åt alla skadelidande anges i andra stycket.

Andra stycket innehåller bestämmelser om tillämpning av skadeståndsrättsliga regler vid bestämmande av ersättningens storlek. Hänvisning görs också till den i 6:1 SkL upptagna regeln om jämkning vid medvållande. Med hänsyn till den typ av skador försäkringen täcker är det troligt att situationer där medvållande föreligger blir sällsynta, men sådana fall kan dock tänkas. Som exempel kan nämnas att meddelanden med kommunikationsradio trots tydliga varningar sänds i omedelbar närhet av sprängarbetsplatsen. Ett annat exempel på medvållande kan vara att bilar parkeras på platser som måste framstå som riskabla med hänsyn till pågående sprängningsarbeten. Om sådant grovt medvållande som kan medföra jämkning av ersättning för personskada torde det mycket sällan bli fråga. - Av naturliga skäl görs inte någon hänvisning till regeln i 6:2 SkL om jämkning av oskäligt betungande skadestånd.

Här finns också bestämmelser om hur man skall förfara när ersättningen från sprängskadeförsäkringen inte räcker till full ersättning åt alla de skadelidande. Bestämmelserna är uppbyggda efter mönster av motsvarande regler i 14 § trafikskadelagen. Får en skadelidande på grund av de här upptagna reglerna inte full ersättning för sin skada från försäkringen är han oförhindrad att kräva ut återstoden av den som ansvarar för skadan enligt den föreslagna miljöskadelagen.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för försäkringsanstalter som meddelats koncession att solidariskt svara för skada i de fall då föreskriven sprängskadeförsäkring saknas. Paragrafen är uppbyggd efter mönster av 16 § trafikskadelagen.

Utredningen förutsätter att när ersättning utbetalats med stöd av denna bestämmelse en clearing mellan försäkringsanstalterna kan ske genom ett poolsystem. Några riktlinjer för hur en sådan pool skall vara inrättad eller för den slutliga fördelningen av utgiven ersättning ges inte i lagen. Det finns skäl att utgå från att de försäkringsanstalter som får koncession kan ordna detta på lämpligt sätt, om en obligatorisk försäkring skulle införas.

6 §

I paragrafen behandlas försäkringsanstaltens återkravsrätt mot den som orsakat skadan. Av lagens konstruktion följer att försäkringsanstalten inte har möjlighet att genom avtal med försäkringstagaren betinga sig en längre gående återkravsrätt mot tredje man eller att överta längre gående skadeståndskrav än paragrafen avser genom avtal med den skadelidande. Däremot kan en rätt till återkrav mot försäkringstagaren följa av avtal om självrisk (7 §). Ännu en situation där sådana krav kan framställas framgår av 8 §.

Paragrafen föreskriver att försäkringsanstalt som har utgett ersättning på grund av sprängskadeförsäkring inträder intill det utgivna beloppet i den skadelidandes rätt till skadestånd av den som vållat skadan uppsåtligen eller av grov vårdslöshet. Rätt till återkrav föreligger också när skadan vållats genom sådan sprängningsmetod eller planering av sprängningsverksamheten som medfört uppenbar risk för omgivningen utan att grov vårdslöshet förelegat. Bestämmelsen har utformats efter mönster av 20 § trafikskadelagen, om också förutsättningarna för återkrav är delvis andra.

Regress enligt bestämmelsen kan utövas bara i den mån den vållande är ansvarig för skadan enligt skadeståndsrättsliga regler. Det innebär till en början att den skadeståndsskyldige kan mot försäkringsanstalten åberopa de medvållanderegler som gäller inom skadeståndsrätten ifall anstalten trots hänvisningen i 4 § andra stycket utbetalat full ersättning. Ett annat praktiskt fall kan vara att återkravet riktas mot en arbetstagare som förfarit

grovt vårdslöst. Enligt 4 kap. 1 § SkL är denne i sådant fall ansvarig för skadan endast om det föreligger synnerliga skäl. Även den allmänna jämkningsregeln i 6 kap. 2 § SkL kan tillämpas på återkrav. Eftersom den skadelidande redan fått ersättning från försäkringsanstalten behöver man vid tillämpning av 6 kap. 2 § i återkravssituationen inte beakta den skadelidandes intresse av ersättning.

Det skall emellertid betonas att rätt till återkrav inte föreligger i alla de fall där skadeståndsskyldighet föreligger. För skador av den typ som försäkringen omfattar skall ofta ett rent strikt ansvar gälla enligt den av utredningen föreslagna miljöskadelagen. Rätt till återkrav föreligger däremot endast i de i paragrafen beskrivna situationerna. Enligt första meningen föreligger rätt till återkrav mot den som har vållat skadan uppsåtligen eller grovt vårdslöst. En sådan återkravsrätt framstår som motiverad av preventiva skäl och kan dessutom antas stämma med en utbredd rättsuppfattning hos allmänheten. Som utvecklats i den allmänna motiveringen, är det vidare befogat att av preventiva skäl på nu föreliggande område föreskriva en regressrätt som sträcker sig längre än till grov vårdslöshet - ett begrepp som brukar tolkas mycket restriktivt i sådana sammanhang. I andra meningen föreskrivs att rätt till återkrav också föreligger när skadan annars orsakats genom att sprängningen utförts på sådant sätt som medfört uppenbar risk för omgivningen.

Som framgått av lagtexten kan kravet riktas bara mot någon som uppsåtligen eller vårdslöst har vållat skadan. I fråga om juridiska personer gäller dock att de liksom annars identifieras med sina organ.[2] Ett vållande av angivet slag hos styrelsen eller verkställande direktören kan alltså grunda ett regressansvar för den juridiska personen. I de flesta fall torde återkrav komma att riktas mot försäkringstagaren, eftersom det enligt 1 § andra stycket som huvudregel är den som utför sprängningen som skall teckna försäkring. Som redan framgått kan emellertid återkrav också komma att riktas mot annan. Det mest praktiska exemplet är kanske att den för vars räkning arbetet utförs enligt överenskommelse tagit försäkring, medan den som utfört sprängningen har förfarit grovt vårdslöst eller annars använt äventyrliga metoder. I den mån regresskraven riktas mot en arbetstagare, kan som framhållits i den allmänna motiveringen denne åberopa 4:1 SkL till sitt skydd. Regressansvar föreligger alltså bara i den mån synnerliga skäl föreligger, något som ofta föreligger vid grovt vållande och då medför att regresskravet bifalls åtminstone till en del.[3]

---

2 Jfr om ett liknande fall prop. 1972:5 s. 532.
3 Jfr prop. 1972:5 s. 557 f, 561 f.

7 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om självrisk. Där föreskrivs att i avtal om sprängskadeförsäkring får göras förbehåll om rätt för försäkringsanstalten att av försäkringstagaren återkräva utgiven ersättning för vilket försäkringstagaren har åtagit sig att stå självrisk.

En självriskklausul av detta slag kan inte göras gällande mot annan än försäkringstagaren. Försäkringsgivaren kan alltså inte vid utbetalning till den skadelidande under åberopande av en sådan klausul göra avdrag exempelvis för det skadestånd som denne är berättigad till enligt miljöskadelagen.

I motsats till vad som gäller enligt 21 § trafikskadelagen uppställs inte några begränsningar i rätten att träffa avtal om självrisk (se avsnitt 9.2).

Självrisken kan ges vilken utformning som helst. När försäkring tecknas för en entreprenörs hela verksamhet torde det vanliga bli att självrisken bestäms till ett visst belopp per skadehändelse. När försäkring tecknas för ett visst projekt kan det i stället vara lämpligt att avpassa självrisken med hänsyn till skador som kan befaras komma att inträffa under detta arbete.

8 §

I paragrafen behandlas återkrav för belopp som försäkringsanstalt utgett för skada som orsakats i fall där försäkring saknas. Sådan ersättning har försäkringsbolaget rätt att kräva ut av den som bedrivit sprängningsarbetet, dvs. den som enligt 1 § är ansvarig för att försäkring finns.

Det förhållandet att sprängningen bedrivs för annans räkning och att denne enligt entreprenadavtalet skall teckna försäkring men underlåtit detta, innebär inte att försäkringsbolaget får regressrätt även mot den för vars räkning arbetet utförts. Avtalet mellan denne och sprängaren är en angelägenhet endast dem emellan. Om sprängaren fått utge ersättning därför att den för vars räkning arbetet utförts inte fullgjort sitt åtagande att teckna försäkring har emellertid sprängaren i princip rätt att kräva tillbaka det utgivna beloppet av denne.

9 §

I paragrafen föreskrivs solidariskt ansvar när flera är ansvariga för försäkringsanstalts återkrav. Sådant ansvar kan exempelvis gälla när två självständiga företag

gemensamt bedriver sprängningsarbete. Man kan också tänka sig att solidariskt ansvar föreligger för två eller flera utomstående som uppsåtligen eller av vårdslöshet orsakat skada. Beträffande den slutliga fördelningen mellan de solidariskt ansvariga gäller allmänna skadeståndsrättsliga principer (jfr avsnitt 8.1); skulle båda ha blivit skadeståndsskyldiga enligt miljöskadelagen bör dock de principer tillämpas som framgår av 8 § i förslaget till denna lag. Som påpekats under den paragrafen kan emellertid avtal mellan de berörda parterna medföra avsteg från vad som annars skulle gälla.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skadestånd och om rätt för den som betalat sådant att i motsvarande mån inträda i den skadelidandes rätt till ersättning från sprängskadeförsäkringen. Bestämmelserna är utformade efter mönster av 18 och 19 §§ trafikskadelagen men har kunnat göras enklare bl.a. därför att några regler om särskild preskriptionstid inte ges i förslaget.

I första stycket anges att lagen inte tar ifrån den skadelidande rätten att i stället kräva skadestånd. Detta motsvarar vad som skulle gälla även utan särskild föreskrift härom och bestämmelsen är närmast förklarande. Ersättning från försäkringen utgår enligt skadeståndsrättsliga grunder, och i praktiken har den skadelidande knappast något intresse av att begära skadestånd i stället för ersättning från försäkringen. Ett tänkbart fall är dock att den som utför arbetet har sprängskadeförsäkring, medan den skadelidande trots detta vänder sig mot fastighetsägaren. Denne är då skyldig att utge ersättning till den skadelidande. Om försäkringsersättning utgått minskar givetvis i samma mån den skadelidandes rätt att kräva skadestånd på samma skada. Vidare utgår ingen ersättning från försäkringen i den utsträckning han redan fått gottgörelse av någon skadeståndsskyldig.

Av andra stycket framgår att den som utger ersättning i enlighet med det ovan anförda inträder i den skadelidandes rätt till ersättning från sprängskadeförsäkringen. Är skadan så omfattande att försäkringsbeloppet inte täcker full ersättning till alla skadelidande och vänder de sig mot den som svarar enligt skadeståndsrättsliga regler för att täcka återstoden saknar naturligtvis den skadeståndsskyldige möjlighet att få ersättning från försäkringen, eftersom denna då redan tagits i anspråk.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om straff. Enligt första stycket drabbas i första hand den som enligt 1 § bär ansvar för att försäkring finns, dvs. den som bedriver sprängningen, av påföljd. Enligt andra stycket kan emellertid påföljd även träffa den som medverkat till överträdelsen genom att låta sprängning utföras för sin räkning.

Med hänsyn till lagens konstruktion kan den som bedriver sprängningsarbetet endast undgå straffansvar i mycket speciella situationer. Möjligen kan detta tänkas någon gång komma i fråga vid de allmänna straffrihetsgrunderna faktisk villfarelse och oegentlig rättsvillfarelse.[4] Däremot går sprängaren inte fri från ansvar enbart av det skälet att den för vars räkning arbetet bedrivs åtagit sig att teckna försäkring; av 1 § andra stycket framgår att sprängaren måste förvissa sig om att ett sådant åtagande verkligen fullgörs.

Den i andra stycket intagna regeln om ansvar för medverkan hänvisar till de allmänna reglerna härom i brottsbalken. Den för vars räkning arbetet utförs döms till ansvar, om han kände till att sprängaren saknar försäkring men ändå lät arbetet utföras. Det gäller bl.a. om han åtagit sig att teckna försäkring men inte fullgjort detta. Bestämmelsen är tillämplig såväl på byggherre som på en huvudentreprenör, vilken uppdragit åt en underentreprenör att utföra sprängningen.

4 Thornstedt, Om rättsvillfarelse s. 28 ff.

KUNGL. BIBL.
1983-03-17
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1983

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet
Nytt militärt ansvarssystem. [2]
Ersättning för miljöskador. [7]

Finansdepartementet
Skatteregler om traktamenten m. m. [3]
Koncession för försäkringsrörelse. [5]

Utbildningsdepartementet
Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. [1]

Jordbruksdepartementet
Radon i bostäder. [6]

Arbetsmarknadsdepartementet
Om hälften vore kvinnor. [4]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1983

Kronologisk förteckning

1. Fristående skolor för inte längre skolpliktiga elever. U.
2. Nytt militärt ansvarssystem. Ju.
3. Skatteregler om traktamenten m. m. Fi.
4. Om hälften vore kvinnor. A.
5. Koncession för försäkringsrörelse. Fi.
6. Radon i bostäder. Jo.
7. Ersättning för miljöskador. Ju.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-07361-7
ISSN 0375-250X