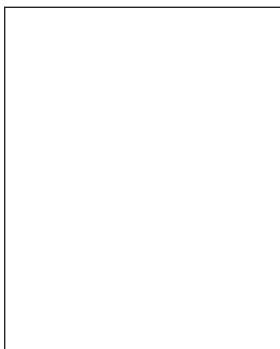


En doktorsavhandling och en miljöbalk

av JD Marie-Louise Larsson, Stockholms universitet



I doktorsavhandlingen *On the Law of Environmental Damage – Liability and Reparation*² beskriver och analyserar Marie-Louise Larsson utvecklingen av miljöskadeansvaret. Vissa slutsatser jämförs här med delar av regeringens förslag till Miljöbalk som för närvarande är under behandling i lagrådet.¹

Marie-Louise Larsson

1. Inledning

Artikeln inleds med en kort beskrivning av avhandlingen, vilken följs av en närmare redogörelse av några av slutsatserna. Artikeln avslutas med en kort jämförelse av dessa slutsatser med lagrådsremissen för en miljöbalk som lades fram i april 1997.

Studiens dimension i doktorsavhandlingen har lagts upp brett och komparativt. Analysen av miljöskadeansvaret baseras på konventioner och liknande från den internationella nivån, vidare på instrument framtagna inom EG och på Europarådets konvention om miljöskadeansvar från 1993³ såsom representativt för en regional nivå, och på nationell lagstiftning från Norden, England, Tyskland och USA. Amerikansk lagstiftning kan även läsas

som en regional approach, likväl som det nordiska materialet.

Detta tämligen omfattande material har bearbetats utefter en intresseanalys med ursprung i försäkringsrätten. Systematiken följer här uppdelningen i enskilt och allmänt intresse med vidare uppdelning av det enskilda intresset i grupperna eget ("first party") och annans ("third party") intresse. Genom denna uppdelning exponeras rättsutvecklingen av miljöskadeansvaret i tre generationer. Den första generationen motsvaras av civilrättsliga lagar baserade på klassisk skadeståndsrätt. Ett exempel är den svenska miljöskadelagen (1986:225). Den andra generationen består av – från svensk horisont – offentligrättslig lagstiftning för att skydda allmänna intressen. Denna generation kan rubriceras som "admi-

nistrative liability” eftersom en myndighet oftast uppträder som part såsom företrädare för allmänna intressen. Ett exempel är den regel i svenska miljöskyddslagen (1969:387) som reglerar efterbehandlingsansvaret vid markföroreningar (5§). Ett annat exempel är NJA 1995 s 249, det så kallade ”järv-målet”, där Naturvårdsverket företrädde allmänna intressen för bevarande av järvstammen genom att kräva skadestånd för vad som har kallats ekologisk skada. Den tredje generationen i den här systematiken består av den utveckling på försäkringsområdet som för närvarande sker inom egen (”first party”) försäkring. Ett exempel är försäkring av saneringskostnader vilken kan komplettera egendomsförsäkringen. Andra exempel är captive-försäkring och finita lösningar.

Ett ledande tema i avhandlingen är att utvärdera om alla dessa aktiviteter uppnår det mål om full reparation av miljöskador som uppställs inom miljörätten. Avhandlingens första del är ägnad åt en genomgång av den allmänna miljörätten vilken, så att säga, bildar en plattform för utvärderingen. Som instrument för evalueringen arbetar jag med en teori om ”environmental efficiency”. Faktorer för utvärderingen som ingår i denna är främst huruvida reparation av miljöskada är garanterad. En sådan garanti finns inte enligt klassiska skadeståndsrättsliga principer eftersom den skadelidande får disponera ersättningen efter eget gottfinnande. Andra faktorer som beaktas är om ”rättvisa” i distributionen av kostnadsansvaret kan sägas bli uppnådd, det vill säga om det sker en fördelning över kollektivet jämfört med en jakt på kapitalstarka subjekt (”deep pocket”); och om reparationen kan uppnås effektivt via de lagstiftningsåtgärder som vidtagits eller om en kontraproduktivitet genom snedfördelade transaktionskostnader och liknande kan miss-täckas.

Inom denna ram har analysen fokuserats på de särskilda frågorna om ansvarsplacering,

graden av ansvar samt definition och värdering av skada.

2. Några slutsatser

En övergripande slutsats är att dagens system baserade på skadeståndsrättsligt ansvar inte svarar upp mot det miljörättsliga målet om full reparation på grund av inneboende förutsättningar i ansvarsstrukturen. De faktorer som särskilt framträder är bland annat frågan om talerätt, beviskravsproblematiken, kausalitetskraven (skada - aktivitet - aktör), omfånget av undantag från ansvar och preskriptionstider.

Inom den andra generationens instrument märks särskilt svårigheter att avgöra och beräkna den skada som uppstått, men det är tänkbart att miljö kvalitetsnormer kan visa sig användbara i framtiden.

Tillkortakommanden inom försäkringsområdet bör också observeras, till exempel den frivilliga karaktären eller omvänt en bristande kapacitet på marknaden vid obligatorisk försäkring. Även det försäkringsrättsliga kravet på ovisshet ifråga om försäkringsfallets inträffande måste beaktas. Strategin att upprätta fonder kan här vara en framkomlig väg att uppnå reparation av miljöskador, förutsatt att åtminstone rättvise-aspekter ifråga om finansieringen, upprätthållande av preventionen, tillräcklighet av fonderade medel och krav på låga administrationskostnader tillgodoses.

2.1 Ansvaret

Som redan framgått har inte rättsutvecklingen stått stilla. Problemen vid reparation av miljöskador har varit kända under lång tid och arbetet med att finna lösningar har periodvis varit intensivt.

Vad först gäller *graden av ansvar* kan nu slutsatsen dras att ett strikt ansvar – med mer eller mindre långtgående undantag – utgör huvudregeln. Det främsta motivet för denna

strängare inriktning är att försöka underlätta för den skadelidande att bevisa skadan. Ett strikt ansvar finns genomfört på internationell, regional och nationell nivå i samtliga texter som ingått i undersökningen. Även diskussionerna inom EG inför en europeisk "miljöskadelag" visar på denna riktning⁴.

Inom den andra generationen av ansvarsreglerna går ansvaret ännu längre och tangerar det absolutas gräns. Anledningen till frånavar av undantag är främst att myndigheterna söker en adressat för kraven på reparation. Den verkliga skadegöraren får därefter sökas regressvis av den sålunda utpekade.

Frågan om *ansvarsplacering* ger inte ett lika homogent utfall. I stort sett gemensamt för de undersökta regelverken är visserligen att verksamhetsutövaren ("the operator") anges som primär ansvarsbärare, men det är i uttolkningen av detta begrepp som vi finner skillnader. Traditionellt menas med verksamhetsutövare den som faktiskt utför en handling eller den som är juridiskt ansvarig för en verksamhet. Exempel på det senare är en bolagsstyrelse eller en generalentreprenör. I modern miljörettslig terminologi har detta benämnts som att vara i "faktisk eller juridisk kontroll" över förorenande verksamheter. Detta återfinns vi i samtliga undersökta texter, även om den svenska miljöskadelagen skiljer sig genom att uppställa fastighetägaren i den egenskapen som ett ansvarssubjekt.

Rättsutvecklingen visar dock på att även subjekt i ekonomisk kontroll kan utpekas som kostnadsansvariga när det gäller miljöskador, något som typiskt sett inbegriper kreditgivare och även aktieägare. Denna nyorientering är särskilt påvisbar inom den andra generationens texter men återfinns även inom den första generationen, exempelvis den danska lov nr 225/1994 om erstatning för miljöskador och den finska lag 737/94 om ersättning för miljöskada. Det är härvid inte fråga om ett ansvarsgenombrott i traditionell mening utan om ett direkt ansvar som åläggs

det subjekt som hade faktisk, juridisk eller ekonomisk kontroll över verksamheten – antingen vid händelsernas inträffande eller vid tiden för myndighetens begäran om reparation.⁵ Den sålunda utpekade har dock alla möjligheter till regresstalan. Meningen är således främst att förenkla och förbilliga myndigheternas verksamhet.

Denna utvidgning av kretsen av ansvarssubjekten innebär att enligt amerikansk, dansk, finsk och engelsk rätt kan förutom den faktiske verksamhetsutövaren även subjekt i juridisk eller ekonomisk kontroll av verksamheten göras ansvariga för att reparation sker. En sådan definition av verksamhetsutövaren finner vi även i en del av EG:s rättsakter⁶ samt i Europarådets miljöansvarskonvention. I Sverige, och förmodligen även i Norge, är rekvisitet ekonomisk kontroll ännu inte erkänt som direkt ansvarsgrund.

2.2 Skadan

När det så gäller frågan *definition och värdering av miljöskada* har utvecklingen internationellt sett gått relativt fort. Utöver klassiska indelningar av ersättningsgilla skadetyper i person-, sak-, och ren förmögenhetsskada, finner vi nu även ett ökande erkännande av skador på naturresurser (s.k. ekologiska skador) som ersättningsgilla. Den amerikanska rätten ligger här långt framme och kommer förmodligen att få en efterföljare i EG:s kommande motsvarighet till miljöskadelagen.

Det som särskilt utmärker denna skadetyper är att allmänna intressen trätts förnär, till skillnad från den klassiska skadeståndsrätten där en enskild tredje man drabbats av skadehändelsen. Kärnfrågan i det första skedet är således att hitta en sakägare med rätt att föra talan om reparativa åtgärder. Detta har oftast lösts på så sätt att en myndighet fått mandat att föra allmänhetens talan (s.k. "public trustee"). En sådan talerätt tillerkändes Naturvårdsverket i det ovan nämnda järv-målet 1995⁷. Ett alternativ är att erkänna miljöorganisationers

talerätt, vilket man exempelvis gjort i den norska forurensningsloven nr 67/1989 och i Europarådets miljöansvarskonvention. Detta har också föreslagits för svenskt vidkommande av Grupptalanutredningen⁸.

En annan, kanske viktigare, kärnfråga är att hitta acceptabla instrument för att kunna värdera en skada på naturresurser. Detta hänger samman med kravet i klassisk skadeståndsrätt att endast skada som uttryckts i ekonomiska termer kan komma ifråga för ersättning⁹. Ett krav som bland annat korresponderar med den svenska försäkringsavtalslagen att endast intressen som uttryckts i pengar betraktas som försäkringsbara (35§).

Sådana universella krav har lett till miljörättsliga resonemang att om skadan kan värderas ekonomiskt så ska den också vara ersättningsgill och reparativa insatser kunna begäras för att återfå det tillstånd som rådde innan skadan inträffade (principen om restitutio in integrum). Ett "baklänges-resonemang" som alltså vunnit allt större acceptans.

Inom ramen för den ekologiska ekonomin har arbetet med att finna möjligheter för en värdering börjat nå resultat. En tidigare använd parameter att uppskatta skada på naturresurser med hjälp av kostnaderna för återställning har fortfarande sin plats. Ett exempel är de internationella oljeskadekonventionerna¹⁰, ett annat den norska forurensningsloven. I den klassiska skadeindelningen motsvaras detta närmast av kategorin följskada (kostnader) på grund av sakskada. Till detta kan nu läggas en ekonomisering av allmänhetens förlust av miljövärden. Ersättningen är här tänkt att komma både nu levande och framtida generationer tillgodo i linje med allmänna mål i miljöräkten. I klassisk indelning motsvaras detta trots allt närmast av kategorin sakskada eftersom naturresurserna faktiskt blir skadade eller i vart fall inte längre är funktionsdugliga¹¹. Det som skiljer är att en enskild person inte uppträder som sakägare.

I de fall vi har en marknad för naturresursen

ifråga kan sådana värden såsom marknadsvärde, jaktvärde, trofévärde och olika värden för nyttjande av resursen användas för en uppskattning av skadan. Exempel är fiskpriser, försäljning av jaktlicenser, och värde på mark relaterat till användningen (industri- eller villatomt).

För de fall en given marknad saknas har det inom den ekologiska ekonomin utvecklats en teori om att de tjänster som tillhandahålls av sådana resurser kan uppskattas efter en parameter om aktiva eller passiva "bruksvärden". Tjänsterna utgörs av möjligheter till transport, rekreation, energi, boende och annat relaterat till mänsklig användning av vatten, luft och mark, samt av "service" till andra naturresurser. Exempel på det senare är näringskedjan eller att hackspettar får livsrum i icke-kultiverade skogslandskap. Sådana värden kallas aktiva värden. Skadan blir i de här fallen förlusten av användandet av resursen och ersättningens bestämmande relateras främst till anskaffandet av substitut.

Passiva "bruksvärden" är istället baserade på subjektiva uppskattningar av värdet av "tjänsterna". Vad som särskilt används som avstamp i värderingen är nu levande generationers vilja att betala för naturresurserna. Här möter värdekategorier såsom *existens-värden*, d.v.s. det belopp någon är villig att betala för tillfredsställelsen av kunskapen att miljövärdet bevaras; *donationsvärden*, d.v.s. viljan att betala för att bevara miljön för framtida generationer; och *optionsvärden*, d.v.s. viljan att betala för en framtida möjlighet att kunna använda naturresursen oavsett om detta kommer att ske eller ej.

Ett flertal metoder för att kunna uppskatta sådana värden har utvecklats. En av de mer kontroversiella kallas "contingent valuation" (CV). Metoden bygger i all enkelhet på att ett selektivt urval av befolkningen får svara på en enkät om vad de anser att naturresursen är värd. Det kontroversiella ligger i att de som svarar inte riskerar att faktiskt behöva betala

något, vilket kan få den effekten att värdet överskattas genom att de tillfrågade ger med ”varm hand” för ett behjärtansvärt skäl.

Andra värderingsmetoder som utvecklats inbegriper:

- *resekostnadsmetoden* där den ökade kostnaden för att resa till en annan likvärdig resurs används som parameter för värdet av den som förstörts;
- *inkomstmetoden* där utgångspunkten är den ökade produktionskostnaden för ersättningsvaror;
- *”njutningsvärde”-metoden* vilken bygger på förluster i marknadsvärde när miljömässiga attribut till egendomen förstörs, t.ex. utsikt;
- *relationsanalyser* som är baserade på preferenser, d.v.s. att man helt enkelt betalar mer för attraktiva varor;
- *värdeöverföringar* genom jämförelser mellan olika resurser, t.ex. att applicera ett värde på ett naturområde på ett annat mer eller mindre likvärdigt;
- *dagsvärde-metoder*, d.v.s. att till exempel använda dagsvärdet av att hyra ut båtar som parameter när sjön förorenas och inte längre kan användas för detta ändamål; och
- *ersättningskostnadsmetoden* vilken baseras på anskaffandet av likvärdiga ersättande substitut, t.ex. utsättning av fisk eller återplantering.

Meningen med alla dessa och andra värderingsmetoder är att implementera principen om att förorenaren ska betala på så sätt att förorenaren faktiskt betalar för *all* skada som orsakats, inkluderat allmänna intressen i miljön. Kontentan är dock att unika naturvärden faller utanför. Dessa kan inte ersättas med substitut och restaurering är inte möjlig. Här får man förlita sig till naturens inneboende förmåga att återhämta sig och lägga tyngdpunkten på prevention av miljöskada istället.

De ovan nämnda värderingsmetoderna finns

mer eller mindre erkända i de regelverk som inkluderats i studien och är ej heller främmande för svenska förhållanden. Här hemma finner vi i fråga om den första generationens reglering äldre rättspraxis angående förlust av prydnadsträd¹² och kompensation för ledningar som medfört störningar i skönhetsupplevelser¹³. Även för att skydda allmänna värden, d.v.s. den andra generationen, finner vi avgöranden i rättspraxis. Ett senare exempel är järv-målet från 1995. Här använde sig HD dock av en något apart värderingsmetod genom att uppskatta järvarnas värde till de kostnader för bevarandet av järvstammen som blivit onyttiga på grund av förlusten av de sällsynta djuren. Den kanske viktigare betydelsen av fallet är att skada på publika naturresurser i vart fall erkänts av HD såsom ersättningsgill.

I andra sammanhang används metoder som ovan och andra för att beräkna s.k. miljöskulder i bolagsredovisningar och kommuners budgetsammanställningar¹⁴. Något större genomslag i svenska skadeärenden har dock mig veterligt inte skett.

2.3 Försäkring

Ifråga om försäkring vid miljöskador ser vi en klar utveckling av olika försäkringsbranscher och en integrering av olika finansiella lösningar mot ett gemensamt mål att finansiera verksamhetsutövarens ansvar. Egendomsförsäkringen kan kompletteras med en saneringskostnadsförsäkring. Ansvarsförsäkringen kan kompletteras med captive-försäkring eller med finita lösningar. En mer avancerad ansvarsbild kan lösas genom en kombination av samtliga på marknaden förekommande finansiella lösningar.

En slutsats utifrån studiens syften är att sådana ”paket” väl fyller sin funktion att reparera miljöskador eftersom användningen av kapitalet styrs via försäkringsavtalet. Valet mellan privata eller publika lösningar avgörs framför allt genom att alla miljörisiker inte är

försäkringsbara, alternativt genom att kapacitet saknas på marknaden.

Någon enhetlig bild av finansieringen finns inte. Internationella system bygger oftast på en fondlösning som exempelvis internationella oljeskadefonden. Inom EG diskuteras en regional fond men någon sådan har ännu inte etablerats. En del nationella system uppställer krav på obligatorisk miljöskadeförsäkring, som exempelvis Tyskland. Andra kompletterar med en obligatorisk publik försäkringslösning, som i Sverige och USA. Ytterligare andra har överlämnat till marknadskrafterna att finansiera det ansvar som kan utkrävas. Exempel på det senare är Finland och England.

Gemensamt för flertalet är dock att ett krav på finansiella garantier börjar höras alltmer på området. De medel som kan anlitas för att uppfylla detta inbegriper förutom försäkring även eget kapital i olika former, kapitalförvaltning och olika typer av utomstående garantier. Garantierna är tänkta att uppställas redan vid igångsättningen av olika verksamheter och ska kunna tas i anspråk när det visar sig att verksamheten orsakat störningar som måste åtgärdas.

3. Miljöbalken

Om vi nu överför några av studiens slutsatser till det pågående utredningsarbetet med den svenska Miljöbalken kan bland annat följande kommentarer framföras.

3.1 Ansvarets utformning

Den andra Miljöbalksutredningen, SOU 1996:103, föreslog att miljöskadelagen skulle överföras oförändrad till den blivande Miljöbalken. Den första utredningen, SOU 1993:27, hade här föreslagit att lagen skulle justeras, främst genom att kravet på verksamheters fastighetsanknytning skulle överges. Den andra utredningen fullföljde alltså inte den tankegången, en inställning som reger-

ingen följt i den nu aktuella lagrådsremissen. Detta innebär att det rättsläge vi haft i Sverige sedan miljöskadelagen trädde ikraft kommer att bestå ifråga om den första generationens reglering av miljöskadeansvaret.

När det gäller regler inom den andra generationen har dessa i förslaget till Miljöbalk särskilt fokuserats på frågan om efterbehandlingsansvar vid förorenad mark. Den andra Miljöbalksutredningen hade här, på förslag från Naturvårdsverket, utarbetat kategorier av ansvarssubjekt. I korthet inbegreps den faktiske verksamhetsutövaren med vilken jämfördes den som utövat personligt eller ekonomiskt väsentligt inflytande över verksamheten, samt förvärvare av sådana fastigheter som visade sig vara förorenade. Förslaget innebar till del en anpassning till den internationella utvecklingen och till del en tillnärmning av de olika reglerna i nu gällande miljöskyddslag och miljöskadelag.¹⁵

I ljuset av regeringsrättens avgörande i ”Klippan-målet” 1996¹⁶ har ett något annorlunda utformat förslag lagts fram av regeringen i lagrådsremissen. Regeringsrättens dom meddelades ungefär samtidigt som den andra Miljöbalksutredningen avslutade sitt huvudbetänkande. Den kontroversiella domen innebär i korthet att verksamhetsutövare inte kan sökas för efterbehandlingsansvar angående verksamheter före 1 juli 1989. Då infördes nämligen ett tillägg till miljöskyddslagen 5§ med innebörd att efterbehandlingsansvaret aldrig preskriberades utan kvarstod så länge behovet av åtgärder fanns. I propositionen hade detta tillägg rubricerats som ett förtydligande av gällande rätt, men regeringsrätten ansåg alltså att skrivningen utgjorde en ny skyldighet som inte kunde påföras retroaktivt, i vart fall inte utan att detta klart framgick av övergångsbestämmelser eller på annat sätt. Ansvaret skars således av för i vart fall tillståndspliktiga verksamheter som upphört eller överlåtits innan lagändringen trädde ikraft.¹⁷

I den nu aktuella lagrådsremissen anges

som ”verksamhetsutövare” den som bedriver eller har bedrivit en verksamhet, d.v.s. den faktiske utövaren vilket enligt allmänna principer även inbegriper ansvaret inom en juridisk person. Genom denna skrivning omfattas också en tidigare verksamhetsutövare, något som alltså undanröjer en del problem när verksamheter har upphört eller överlåtit. Det är för övrigt lämnat till tillsynsmyndigheternas val vilken av utövarna som får sökas för kraven, en omständighet som kan öppna för en utveckling mot en ”deep pocket”-doktrin i Sverige eftersom det praktiskt sett borde vara enklast att söka det kapitalstarka subjektet.

Av förslaget följer vidare att ”den som utövar eller utövat ett bestämmande inflytande över verksamhetsutövaren [...] och som därvid i avsevärd grad medverkat till” uppkomsten av föreningen också ansvarar som verksamhetsutövare. Denna skrivning innebär att en *indirekt* ansvarsgrund föreslås, d.v.s. vad som kallas ansvarsgenombrott, vilket ska bli föremål för en kvalificerad kausalitetsbedömning. Ett medverkansansvar kan sålunda bli resultatet snarare än ett överförande av ansvar. Inflytandet kan uppkomma antingen genom innehav av aktier eller genom avtal. Som exempel på det senare anges kreditgivning. I lagrådsremissen anförs att de som utövat det faktiska inflytandet över verksamheten ska fullt ut beakta de ekonomiska och miljömässiga konsekvenserna av sin verksamhet, men att ett personligt ansvar för till exempel delägare i ett bolag och olika slags förvaltare skulle bli för långtgående. Sista ordet är dock inte sagt utan regeringen hänvisar till den pågående Aktiebolagskommitténs arbete och tänker återkomma till frågan i ett senare sammanhang.¹⁸

Preliminära slutsatser i denna fråga blir att ett strikt och solidariskt ansvar kommer att åläggas som tidigare för faktisk och juridisk kontroll över verksamheterna och att kretsen av ansvarssubjekt blir indirekt utvidgat till att

omfatta även subjekt med (ekonomiskt) väsentligt inflytande i förorenande verksamheter under förutsättning att de faktiskt bidragit till skadans uppkomst.

En annan kategori av ansvarssubjekt som utpekats i lagrådsremissen är förvärvare av fastigheter. Fastighetsägare och konkursbon kommer liksom nu att vara ansvariga för till exempel bortforsling och destruktion av avfall och farligt avfall. En nyhet är dock att fastighetsköpare föreslås fortsättningsvis att vid äventyr av efterbehandlingsansvar utföra en s.k. jordabalksundersökning ifråga om föroreningar. Villaköpare skall dock endast ansvara när man med vetskap om föreningen ändå förvärvat fastigheten. Ett undantag medges också för banker som förvärvat fastigheten för att skydda sin fordran. Andra förvärvare av fastigheter kan alltså bli efterbehandlingsansvariga när de förvärvat fastigheten med vetskap om föreningen eller försummat sin härmed utvidgade undersökningsplikt enligt jordabalken. Syftet anges vara att marknadsundersökningar skall komma till stånd för att genom marknadens mekanismer bidra till en bättre miljö.¹⁹

Genom denna reglering närmar sig det svenska rättsläget vad som gäller internationellt där särskilt den amerikanska Superfundlagstiftningen i CERCLA²⁰ inspirerat. Exempel är den holländska Soil Pollution Act och den engelska Environment Act 1995. Vad särskilt gäller kreditgivares ansvar vid miljöskada har den svenska lagstiftaren föreslagit en försiktigare modell och uppställt vissa förutsättningar för ett indirekt ansvar som kan visa sig bli svårtillämpade i praktiken. Även ifråga om fastighetsägarnas ansvar tas försiktiga steg i utvidgande riktning.

En annan skillnad är att den föreslagna svenska Miljöbalken härmed kommer att innehålla tre ansvarssystem och följaktligen tre definitioner av vem som är verksamhetsutövare. Ett system har lagts upp för det preventiva ansvaret med betydelse för vem som är

skyldig att söka koncession för verksamheten, ett annat system kommer att utgöras av den nu gällande miljöskadelagen och ett tredje ansvarssystem kommer att gälla efterbehandlingsansvaret med särskilda kategorier av ansvariga. I praktiken torde detta innebära att verksamhetsutövaren inte vet förrän i efterhand om han är ansvarig för den aktuella åtgärden eller skadan. Mer homogent designade ansvarssystem möter utomlands.

3.2 Skadan

Den andra Miljöbalksutredningen förklarade sig i stort sett nöjd med det rättsläge som uppnåtts i och med HD:s dom i järv-målet 1995. Den tillnärmning som därvid uppstod mellan privata och allmänna intressen ansågs tillfredsställande och utredningen såg ingen anledning till att uppställa några särskilda regler i frågan utan ansåg att den biologiska mångfalden i stort sett kunde skyddas i och med detta avgörande.²¹

I lagrådsremissen uttalar dock regeringen lite överraskande och utan någon egentlig diskussion att ytterligare analyser av rättsläget bör göras och att frågan om ersättning för skador på allmänna naturresurser ”således inte [bör] behandlas i detta lagstiftningsärende”²².

Den klassiska uppläggningsen av ersättningsgilla skador enligt miljöskadelagen och skadeståndslagen berörs inte av förslaget. Däremot borde detta regeringens uttalande betyda att järv-målets prejudikatvärde har minskat ifråga om ersättningsgilla allmänna miljövärden. Någon utveckling eller närmande mot det internationella rättsläget har således inte skett i den föreslagna Miljöbalken.

3.3 Försäkring

Den redan genomförda lösningen att komplettera privat försäkring med en subsidiär publik lösning, Miljöskadekonortiet, kommer uppenbarligen att behållas. Detta trots att Konsortiet enligt uppgifter från maj 1996 inte

betalat ut någon ersättning.

En nyhet i Miljöbalksförslaget är dock att den obligatoriska försäkringen skall kompletteras med en subsidiär saneringsförsäkring. Finansieringen föreslås bli densamma, d.v.s. att den som utövar miljöfarlig verksamhet som kräver tillstånd eller anmälan ska bidra till försäkringen. Syftet med saneringsförsäkringen anges vara att avlasta statens kostnader för saneringar, i jämförelse med den obligatoriska miljöskadeförsäkringen som har till syfte att skydda enskilda skadelidande. Den föreslagna konstruktionen kommer därför att skilja sig från den obligatoriska miljöskadeförsäkringen. I första hand är det tänkt att den faktiske förorenaren ska finansiera de åtgärder som behövs. I andra hand ska saneringsförsäkringen träda in vid s.k. insolvensfall, d.v.s. när den ansvarige inte mäktar med att betala. I de fall någon ansvarig inte kan utpekats ska kostnaderna liksom hittills stanna på statskassan. Som jämförelse kan nämnas att den obligatoriska miljöskadeförsäkringen kan träda in vid insolvens, om skadan är preskriberad eller om skadevällaren är okänd.

Något införande av ett generellt krav på finansiella garantier kommer inte att ske. Däremot kommer ett krav att uppställas vid täktverksamhet där verksamheten är avgränsad i tiden och skadan är känd redan vid igångsättningen.²³

4. Slutord

Genom att inte inkludera skador på publika naturresurser i Miljöbalksförslaget kommer en stor del av miljöskadorna att även fortsättningsvis ligga utanför de reparativa reglerna. Allmänna skadeståndsrättsliga principer är förstuds tillämpliga men de inneboende förutsättningarna för applicering av dessa principer gör dem mindre intressanta i sammanhanget. Genom sin skrivning om behovet av ytterligare utredning har också regeringen minskat

den prejudicerande betydelsen av järv-målet, något som inte heller är särskilt lyckat i ett lagstiftningsärende av denna natur.

Ansvaret i övrigt har dock närmast sig det internationella rättsläget i och med det nu föreliggande Miljöbalksförslaget. Det hade i och för sig varit önskvärt att reglerna om ansvarsplacering fått en mer genomarbetad lösning som dessutom varit definitiv. Vi är nu hänvisade till att invänta en annan pågående utredning, något som inte gagnar behovet att förutserbarhet och säkerhet i hanteringen av kapital.

Vi får därför betrakta nu föreliggande förslag som endast ett steg på vägen.

Inför höstens arbete i riksdagen väntas lagrådets remissvar och en proposition om Miljöbalken är tänkt att presenteras senast under våren 1998. Balken kan därför tidigast träda ikraft 1 juli 1998, men – beroende på lagrådets inställning – ett ikraftträdande 1 januari 1999 synes som en mer realistisk tidtabell.

5. Noter

- ¹ Artikeln bygger på föredrag inför Försäkringsjuridiska föreningens årsmöte 7 april och på Försäkringsrättsdagen vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet, 14 maj 1997.
- ² Forskningen har delvis finansierats av stipendier från Svenska Försäkringsföreningens Minnesfond. Boken kommer att publiceras internationellt av Kluwer International under hösten 1997.
- ³ Council of Europe Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment, 32 ILM 1228 (1993).
- ⁴ Se EC Commission, "Green Paper on Remedying Damage to the Environment" COM DOC (93)47.
- ⁵ Jag har tidigare belyst frågan i artikeln "Kreditgivares ansvar vid miljöskador", JT 1995-96 nr 2, sid 328-353, och delvis i artikeln "Efterbehandlingsansvar och försäkringsgivare", NFT nr 2/96, sid 127-133.

⁶ Se bland annat Directive 94/67 on the incineration of waste, OJ L 365/34, 31/12/1994, Article 2.6; och Directive 96/61 on Integrated Pollution Prevention and Control, OJ L 257/26, 10/10/1996, Article 2.12.

⁷ Se en liknande konstruktion av talerätten i NJA 1993 s 753 ("kulturminnes-fallet").

⁸ Se SOU 1994:151 Grupptalan i rättegång.

⁹ Se för en betydande genomgång av begreppet ekonomisk skada, Persson, U, Skada och värde, Lund 1953.

¹⁰ Brussels International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage (CLC) 1969, 9 ILM 45 (1970) med protokoll 1976 och 1992, samt International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution (IOPC Fund Convention), 11 ILM 284 (1972) med protokoll 1992.

¹¹ Jfr NJA 1996 s 68 ("Volvo Flygmotor-fallet").

¹² Se t.ex. NJA 1919 s 1.

¹³ NJA 1988 s 376.

¹⁴ Jfr även Naturvårdsverkets rapport för beräkning av efterbehandlingsbehovet, "Inför ett långsiktigt saneringsarbete, Lägesrapport", rapport nr 4318, 1994.

¹⁵ Angående tidigare förslag i frågan, se min artikel "Efterbehandlingsansvar och försäkringsgivare", NFT nr 2/96 sid 127ff.

¹⁶ Regeringsrätten mål nr 3665-1994, dom 1996-05-31.

¹⁷ Domen har kommenterats av Darpö, J, "Ansvaret för efterbehandling av förorenade områden", Miljörättslig Tidskrift 1996:2, sid 218f.

¹⁸ Se Lagrådsremissen angående föreslagen paragraf 10:2, sid 338, 339 och 690-691.

¹⁹ Se Lagrådsremissen angående föreslagen paragraf 10:3, sid 339 och 691-692.

²⁰ Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act 1980, 42 USCA § 9601.

²¹ Se SOU 1996:103 Del 1, sid 631.

²² Se Lagrådsremissen sid 546.

²³ Se vidare Lagrådsremissen sid 547-552 och 922.