



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, 9.2.2000
KOM(2000) 66 endelig

HVIDBOG
OM ERSTATNINGSANSVAR FOR MILJØSKADER

(forelagt af Kommissionen)

HVIDBOG

OM ERSTATNINGSANSVAR FOR MILJØSKADER

Indledning

Vi har i den seneste tid været vidne til alvorlige skader på miljøet som følge af menneskelige aktiviteter. Den nylige ulykke med Erika medførte en omfattende forurening af den franske kyst og lidelser og en pinefuld død for flere tusind havfugle og andre dyr. Dette var langt fra det første tilfælde med oliestof på havet, med katastrofale følger for miljøet. For nogle år siden indtraf der en ulykke af anden art i nærheden af Doñana-naturreseervatet, i det sydlige Spanien, hvor et brud på et vandreservoir med giftigt vand forvoldte enorme skader på det omgivende miljø, herunder på talrige fredede fugle. Disse og andre lignende begivenheder rejser spørgsmålet om, hvem der skal betale for rensning af de forurenede områder og for genopretning af skaden. Skal regningen betales af samfundet som helhed, dvs. skatteborgerne, eller skal forurenere betale, forudsat at han kan identificeres?

Hvad de genspøjsede produkter angår, nærer befolkningen endvidere alvorlig frygt for, at de kan være sundhedsfarlige eller have negative virkninger på miljøet. Denne udvikling i situationen har medført krav om, at de ansvarlige parter drages til ansvar for deres gerninger.

Et middel til at sikre, at der udvises større forsigtighed for at undgå skader på miljøet, består netop i, at den part, der er ansvarlig for en aktivitet, som kan volde miljøet skade, pålægges erstatningsansvar. Dette betyder, at hvis en aktivitet forvolder skade, skal den part, der udøver kontrol over aktiviteten (operatøren), og som er den faktiske forurenere, betale omkostningerne ved genopretningen.

Denne hvidbog udstikker rammerne for et fremtidigt sæt EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader, som bygger på princippet om, at forurenere betaler. Endvidere gøres der rede for de vigtigste forudsætninger for, at sådanne regler kan føres ud i livet.

De foreslåede regler skal ikke blot dække person- og tingsskade og forurening af arealer, men også skader på naturen, navnlig på de naturressourcer, der har betydning for bevaringen af den biologiske mangfoldighed i fællesskabet (nemlig de områder og arter, der er beskyttet som led i Natura 2000-nettet). Endnu har ingen af EF-landenes love om erstatningsansvar for miljøskader omfattet disse aspekter.

Erstatningsansvar for miljøskader er en forudsætning for, at de økonomiske beslutningstagere kommer til at føle sig ansvarlige for de mulige negative virkninger af deres aktiviteter på miljøet som sådan. Hidtil synes operatørerne kun at have følt et sådant ansvar for andre menneskers sundhed eller ejendom - for hvilke der, i forskellig form, allerede findes regler om miljøerstatningsansvar i EF-landene - og ikke for miljøet. De synes at anse miljøet for et "offentligt gode", som samfundet som helhed og ikke den handlende person, der har forvoldt skaden, bør være ansvarlig for. Erstatningsansvar er et middel til at få folk til at forstå, at de også er ansvarlige for konsekvenserne af deres handlinger, når det gælder naturen. En holdningsændring i denne retning må forventes at resultere i bedre forebyggelse og øget forsigtighed.

RESUME

Hvidbogen undersøger forskellige modeller til at skabe EF-dækkende regler for erstatningsansvar for miljøskader. Formålet er at forbedre efterlevelsen af EF-traktatens miljøprincipper og gennemførelsen af EF's miljølovgivning og sikre, at miljøet genoprettes forsvarligt. Hvidbogen bygger på en grønbog fra Kommissionen fra 1993, en fælles høring med Europa-Parlamentet samme år, en beslutning fra Parlamentet, hvor det gør sig til talsmand for et EF-direktiv på området, og en udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg fra 1994 samt Kommissionens afgørelse fra januar 1997 om at fremlægge en hvidbog. Flere EF-lande har tilkendegivet deres støtte til EF-tiltag på dette område, bl.a. er der for nylig kommet udtalelser om, at spørgsmålet om erstatningsansvar i forbindelse med genetisk modificerede organismer (GMO'er) bør tages op. De interesserede parter er blevet hørt jævnlige under udarbejdelsen af hvidbogen.

Erstatningsansvar for miljøskader medfører, at den, der forvolder skade på miljøet (forureneren), skal betale for udbedringen af den skade, han har forvoldt. For at erstatningsansvar kan gøres gældende, er det en forudsætning, at forureneren kan identificeres, at skaden er målelig, og at årsagssammenhængen kan påvises. Erstatningsansvar kan derfor ikke gøres gældende ved diffus forurening fra mange kilder. Blandt årsagerne til at indføre EF-regler om erstatningsansvar kan nævnes behovet for en mere effektiv gennemførelse af vigtige miljøprincipper (forureneren betaler, forebyggelse og forsigtighed) og af gældende EF-miljølove, behovet for at sikre, at miljøet renses og genoprettes, bedre integrering af miljøet i andre sektorpolitikker og et bedre fungerende indre marked. Reglerne om erstatningsansvar vil kunne motivere virksomhederne til at udvise en mere ansvarlig adfærd og derved forebygge miljøskader, selv om meget vil afhænge af omstændighederne for og den nærmere udformning af reglerne.

Der gøres kort rede for de mulige hovedlinjer i en EF-ordning, herunder: ingen tilbagevirkende kraft (gælder kun for fremtidige skader); dækning af både miljøskader (forurenede arealer og skade på biodiversiteten) og traditionelle skader (person- og tingsskade); anvendelsesområdet er begrænset af den gældende miljølovgivning; forurenede arealer og traditionelle skader skal kun dækkes, hvis de er forårsaget af en EF-reguleret farlig eller potentielt farlig aktivitet; skader på biodiversiteten dækkes kun, hvis den pågældende del af biodiversiteten er beskyttet som led i Natura 2000-nettet; objektivet ansvar for skader forårsaget af aktiviteter, der er forbundet med en iboende risiko, og culpa-ansvar for skader på biodiversiteten, der forårsages af en ikke-farlig aktivitet¹; almindelige ansvarsfrihedsgrunde, en vis lempelse af bevisbyrden for sagsøgeren og rimelige ansvarsfrihedsgrunde for sagsøgte; kravet om erstatningsansvar er rettet mod den operatør, der har kontrollem med den skadevoldende aktivitet; kriterier for vurdering og behandling af de forskellige skadetyper; pligt til at anvende den af forureneren betalte erstatning til miljøgenopretning; lettere adgang til domstolene i sager om miljøskader; samordning med internationale konventioner; finansiel sikkerhed for potentielt erstatningsansvar, samarbejde med bank- og forsikringsmarkedet.

En række muligheder for EF-tiltag forelægges og vurderes: Fællesskabets tiltrædelse til Europarådets Lugano-konvention; regler, der kun dækker grænseoverskridende skader; en EF-henstilling som retningslinje for tiltag i medlemslandene; et EF-direktiv samt sektorregler med hovedvægt på bioteknologi. Der fremføres argumenter for og imod de forskellige

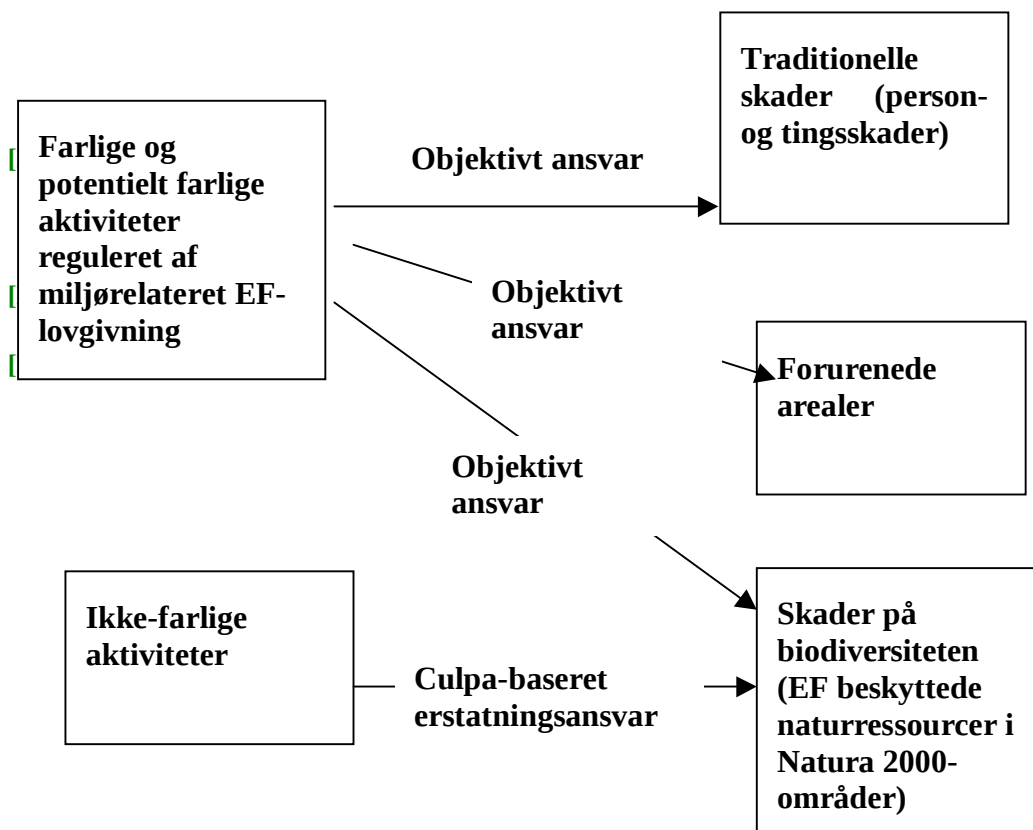
¹ Jf. skematisk oversigt over forslag til reglernes anvendelsesområde i bilaget til resumeet.

muligheder, idet en løsning i form af et EF-direktiv synes at være at foretrække. Argumenterne for et EF-initiativ på dette område er følgende: nærheds- og proportionalitetsprincippet; medlemslandenes lovgivning kan ikke omfatte alle aspekterne af miljøskader; integreringseffekten af fælles håndhævelse på grundlag af EF-lovgivning og den fleksibilitet, som en EF-rammelovgivning ville give, idet den fastsætter mål og resultater, mens det overlades til EF-landene at bestemme, hvordan og med hvilke midler disse skal nås. Det skønnes, at EF-regler for erstatningsansvar kun vil få begrænsede virkninger for EF-industriens konkurrenceevne udadtil. Man har gennemgået en række gældende regelsæt om erstatningsansvar, og der er intet der tyder på, at de har haft alvorlige konsekvenser for konkurrenceevnen for medlemslandenes industri. Der gøres rede for virkningerne for små og mellemstore virksomheder og finansielle tjenesteydelser samt for det vigtige spørgsmål om muligheden for at kunne forsikre sig mod miljøskader. Effektive regler om erstatningsansvar forudsætter et funktionsdygtigt system for finansiell sikkerhed baseret på åbenhed og retssikkerhed på området erstatningsansvar. Reglerne bør udformes på en sådan måde, at transaktionsomkostningerne bliver så små som muligt.

Hvidbogen konkluderer, at den bedste løsning ville være et rammedirektiv med regler om objektivt ansvar for skader forårsaget af EF-regulerede farlige aktiviteter (med ansvarsfrihedsgrunde), der dækker både traditionelle skader og miljøskader, og culpa-baseret erstatningsansvar for skader på biodiversiteten forvoldt af ikke-farlige aktiviteter. Den nærmere udformning af et sådant direktiv bør baseres på høringer af de interesserede parter. EU-institutionerne og interesserede parter opfordres til at drøfte hvidbogen og indgive bemærkninger inden den 1. juli 2000.

DET MULIGE ANVENDELSESOMRÅDE FOR EF-REGLER
OM ERSTATNINGSANSVAR PÅ MILJØSKADER

[DQC1][DQC2][DQC3][DQC4][DQC5][DQC6][DQC7][DQC8][DQC9][DQC10][DQC11][DQC12]



*INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	9
1.1.	Sigtet med hvidbogen.....	9
1.2.	Hvidbogens opbygning	9
1.3.	Baggrunden og den institutionelle kontekst	9
1.3.1.	Grønbogen om erstatningsansvar for miljøskader	9
1.3.2.	Europa-Parlamentets holdning	9
1.3.3.	Udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg.....	10
1.3.4.	Kommissionens beslutning om at udsende en hvidbog.....	10
1.3.5.	Medlemslandenes holdninger	10
1.3.6.	Høringsprocessen	10
2.	Hvad er erstatningsansvar for miljøskader?.....	11
2.1.	Sigtet med erstatningsansvar for miljøskader.....	11
2.2.	De former for miljøskader, hvor krav om erstatningsansvar vil være hensigtsmæssigt	11
3.	Muligheden for EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader og de forventede konsekvenser af sådanne regler.....	11
3.1.	Efterlevelse af EF-traktatens vigtigste miljøprincipper	11
3.2.	Sikring af, at miljøet oprenses og genoprettes.....	12
3.3.	Effektivisering af gennemførelsen af EF's miljølovgivning.....	12
3.4.	Bedre integration.....	12
3.5.	Et bedre fungerende indre marked.....	13
3.6.	De forventede virkninger	13

4.	De mulige hovedlinjer i EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader.....	14
4.1.	Ikke med tilbagevirkende kraft.....	14
4.2.	Reglernes anvendelsesområde.....	14
4.2.1.	Skader, der skal være dækket af EF-reglerne	14
4.2.2.	Aktiviteter, der skal være dækket af EF-reglerne	15
4.3.	Type erstatningsansvar, tilladte ansvarsfrihedsgrunde og bevisbyrden.....	16
4.4.	Hvem bør være erstatningspligtig?	18
4.5.	Kriterier for forskellige typer skade.....	18
4.5.1.	Skader på biodiversiteten.....	19
4.5.2.	Forurenede arealer.....	20
4.5.3	Traditionelle skader.....	21
4.5.4	Sammenhængen med direktivet om produktansvar	21
4.6.	Sikring af effektiv rensning og genopretning af miljøet	22
4.7.	Adgang til domstolene	22
4.7.1.	“Totrinsmodel”: Staten som den primært ansvarlige	22
4.7.2.	Hastesager (foreløbige retsmidler, omkostninger ved forebyggende foranstaltninger).....	23
4.7.3.	Der bør sikres tilstrækkelig ekspertise og unødige omkostninger bør undgås	23
4.8.	Sammenhængen med internationale konventioner	23
4.9.	Finansiell sikkerhed	24
5.	Forskellige muligheder for fællesskabindgreb.....	25
5.1.	Fællesskabets tiltrædelse af Lugano-konventionen	25
5.2.	Regler, der kun gælder for grænseoverskridende miljøskader	26
5.3.	En fællesskabshenstilling som ledetråd for EF-landenes egne initiativer på området	27

5.4.	Et fællesskabsdirektiv	27
5.5.	Erstatningsansvar på et enkelt område, nemlig bioteknologi.....	27
6.	Subsidiaritet og proportionalitet	28
7.	De generelle økonomiske virkninger af erstatningsansvar for miljøskader på EF-plan	29
8.	KONKLUSION	31

1. INDLEDNING

1.1. Sigtet med hvidbogen

I EF-traktatens artikel 174, stk. 2, hedder det:

"Fællesskabets politik på miljøområdet (...) bygger på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler."

Sigtet med hvidbogen er at undersøge, hvordan forureneren betaler-princippet bedst kan tjene EF' miljøpolitik, idet det skal understreges, at forebyggelse af miljøskader er hovedformålet med denne politik.

På denne baggrund undersøges det, hvordan reglerne om erstatningsansvar for miljøskader kan udformes bedst på EF-plan så EF-traktatens miljøprincipper kan efterleves mere effektivt og det kan sikres, at miljøskader udbedres. Hvidbogen undersøger også, hvordan EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader vil kunne medvirke til at forbedre gennemførelsen af EF's miljølov, og hvilke økonomiske konsekvenser et sådant EF-tiltag kan få.

1.2. Hvidbogens opbygning

Efter en indledende del, der indeholder forskellige baggrundsoplysninger og som gør rede for formålet med erstatningsansvar for miljøskader i afsnit 1 og 2, fremlægges i afsnit 3 argumenter for EF-regler på området. Afsnit 4 opridser, hvordan sådanne EF-regler vil kunne se ud, og i afsnit 5 gennemgås og sammenlignes de forskellige løsningsmodeller. I afsnit 6 behandles spørgsmålet ud fra nærheds- og proportionalitetsprincippet, mens afsnit 7 gennemgår de økonomiske konsekvenser af sådanne EF-regler. Afsnit 8 opridser endelig en konklusion og de mulige videre skridt på området.

1.3. Baggrunden og den institutionelle kontekst

1.3.1. Grønbogen om erstatningsansvar for miljøskader

I maj 1993 udsendte Kommissionen sin grøn bog om erstatningsansvar for miljøskader². Den afstedkom over 100 kommentarer fra EF-landene, erhvervslivet, miljøgrupper og andre interesserede parter, og der blev foranstaltet omfattende høringer. I november 1993 afholdte Europa-Parlamentet og Kommissionen en fælles offentlig høring.

1.3.2. Europa-Parlamentets holdning

I april 1994 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning, hvori det opfordrede Kommissionen til at fremsætte forslag til et direktiv om civilt erstatningsansvar for (fremtidige) miljøskader³. I denne beslutning anvendte Parlamentet for første gang EF-

² Meddelelse af 14. maj 1993 (KOM(93) 47 endelig udg.) forelagt Rådet, Europa-Parlamentet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg.

³ Beslutning af 20.4.1994 (EFT C 128, s. 165).

traktatens artikel 192, stk. 2 (tidligere artikel 138 B, stk. 2), som giver det hjemmel til at anmode Kommissionen om at fremsætte forslag. Siden da har Europa-Parlamentet rejst spørgsmålet om erstatningsansvar for miljøskader ved flere lejligheder, som f.eks. Kommissionens årlige arbejdsprogrammer, i forespørgsler fra Parlamentet og i breve til Kommissionen.

I det spørgeskema, kommissærkandidaterne fik udleveret forud for høringerne, kom Parlamentet igen ind på dette spørgsmål og fremførte atter en gang, at der hurtigst muligt burde indføres EF-lovgivning på dette område. Det understregede navnlig, at der burde indføres bestemmelser om erstatningsansvar i EF's gældende lovgivning om bioteknologi.

1.3.3. Udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg

Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgav en udførlig udtalelse den 23. februar 1994. Heri støtter det et EF-initiativ på området med et forslag om, at der bør udarbejdes et rammedirektiv på grundlag af traktatens artikel 174 og 175 (tidligere artikel 130 R og 130 S)⁴.

1.3.4. Kommissionens beslutning om at udsende en hvidbog

Efter en orienterende debat den 29. januar 1997 besluttede Kommissionen, at der skulle udarbejdes en hvidbog om erstatningsansvar for miljøskader⁵. Med hvidbogen imødekom Kommissionen Europa-Parlamentets anmodning om et EF-initiativ på området, som det havde fremsat i sin beslutning fra 1994.

1.3.5. Medlemslandenes holdninger

Flere medlemslande har, uformelt eller formelt, givet deres støtte til et EF-initiativ vedrørende erstatningsansvar for miljøskader generelt (Østrig, Belgien, Finland, Grækenland, Luxembourg, Nederlandene, Portugal og Sverige). Det vides, at flere EF-lande afventer forslag fra Kommissionen, inden de selv indfører love på området, navnlig med hensyn til erstatningsansvar for miljøskader på biodiversiteten. Endvidere har Østrig, Belgien, Finland, Tyskland, Nederlandene, Spanien og Sverige for nylig erklæret i Rådet, at de ser positivt på Kommissionens intention om, at den som led i den kommende hvidbog om erstatningsansvar vil se på spørgsmålet om erstatningsansvar for miljøskader i tilknytning til udsætning og markedsføring af GMO'er. Det Forenede Kongerige har for nylig anmodet Kommissionen om hurtigst muligt at undersøge mulighederne og de eventuelle kriterier for regler om erstatningsansvar i forbindelse med udsætning og markedsføring af GMO'er. De andre EF-lande har endnu ikke indtaget en klar holdning til dette spørgsmål.

1.3.6. Høringsprocessen

Under forberedelsen af hvidbogen har der været afholdt høringer med uafhængige eksperter fra EF-landene, med sagkyndige fra EF-landenes myndigheder og med andre interesserede parter, hvoraf mange også har fremsendt skriftlige bemærkninger til de

⁴ Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 23.2.1994 (CES 226/94).

⁵ Der er gennemført fire undersøgelser som led i forberedelsen af en EF-politik på dette område. Resumeer af disse undersøgelser er tilgængelige for offentligheden.

uofficielle arbejds papirer, de har modtaget undervejs. Holdningerne var meget forskelligartede, blandt andet med hensyn til behovet for et EF-initiativ. En kort sammenfatning af kommentarerne fra de berørte parter kan fås på anmodning.

2. HVAD ER ERSTATNINGSANSVAR FOR MILJØSKADER?

2.1. Sigtet med erstatningsansvar for miljøskader

Formålet med erstatningsansvar for miljøskader er, at den, der forvolder miljøskader (forurenere), betaler for genopretning af den skade, han har forvoldt.

Miljølovgivningen opstiller standarder og procedurer, der skal beskytte miljøet. Uden krav om erstatningsansvar kan brud på de gældende standarder og procedurer blot resultere i administrative eller strafferetlige sanktioner. Hvis lovgivningen derimod tillige omfatter erstatningsansvar, skal de potentielle forurenere også tage højde for, at de skal betale for udbedring af eller erstatning for den skade, de har forvoldt.

2.2. De former for miljøskader, hvor krav om erstatningsansvar vil være hensigtsmæssigt

Ikke alle former for miljøskader kan udbedres gennem erstatningsansvar. For at krav om erstatningsansvar kan fungere,

- skal der være en (eller flere) identificerbare aktører (forurenere)
- skal skaden være konkret og målelig
- skal der kunne påvises en årsagssammenhæng mellem skaden og den eller de identificerede forurenere.

Der kan derfor for eksempel gøres erstatningsansvar gældende i sager, hvor skaderne skyldes uheld på fabrikker eller gradvis forurening, der er forårsaget af udledning i miljøet af farlige stoffer eller affald fra identificerbare kilder.

Erstatningsansvar er imidlertid ikke et egnet instrument, hvis det drejer sig om forurening af mere udbredt og diffus karakter, hvor det er umuligt at knytte de negative miljøvirkninger sammen med bestemte individuelle aktørers aktiviteter. Som eksempel kan nævnes virkningerne af klimaændringer forårsaget af CO₂ og andre emissioner, skovdød som følge af sur regn og luftforureningen fra trafikken.

3. MULIGHEDEN FOR EF-REGLER OM ERSTATNINGSANSVAR FOR MILJØSKADER OG DE FORVENTEDE KONSEKVENSER AF SÅDANNE REGLER

3.1. Efterlevelse af EF-traktatens vigtigste miljøprincipper

Erstatningsansvar for miljøskader er et middel til at håndhæve de vigtigste miljøpolitiske principper i EF-traktaten (artikel 174, stk. 2), frem for alt princippet om, at forurenere skal betale. Hvis dette princip ikke bringes i anvendelse for at få dækket omkostningerne ved udbedring af miljøskader, vil der enten ikke blive foretaget nogen genopretning, eller også bliver det staten og i sidste ende skatteyderne, der kommer til at betale. Det første mål er derfor, at forurenere gøres ansvarlig for den skade, han har forvoldt. Hvis

forurenerne skal betale for de skader, de forvolder, vil de begrænse forureningen indtil det punkt, hvor marginalomkostningerne ved forureningsbekæmpelsen overskrider den erstatning, de herved har undgået. På denne måde medfører kravet om erstatningsansvar for miljøskader, at skaderne forebygges og miljøomkostningerne internaliseres⁶. Kravet om erstatningsansvar kan også resultere i, at der udvises større forsigtighed og man derved undgår risiko og skader, og det kan ligeledes anspore til, at der investeres i F&U, som kan skabe større viden og bedre teknologi.

3.2. Sikring af, at miljøet oprenses og genoprettes

For virkeligt at få forureneren betaler-princippet til at fungere, er EF-landene nødt til at sørge for effektiv rensning, udbedring eller genopretning af miljøet i de tilfælde, hvor der findes en erstatningspligtig forurener, nemlig ved at sikre sig, at den godtgørelse, forureneren skal betale, også anvendes korrekt og effektivt til dette formål.

3.3. Effektivisering af gennemførelsen af EF's miljølovgivning

Erstatningsansvar har den ovennævnte forebyggende effekt og sikrer, at udbedring finder sted, hvis skaden alligevel sker, men det kan også ventes at forbedre efterlevelsen af EF's miljølovgivning. Derfor er forbindelsen mellem EF-reglerne om erstatningsansvar og den gældende miljølovgivning af stor betydning. De fleste af EF-landene har indført nationale love med bestemmelser om objektivt ansvar for skader, der forvoldes af aktiviteter, som er farlige for miljøet på en eller anden måde, men disse love er indbyrdes meget forskellige med hensyn til anvendelsesområde og dækker ofte ikke alle de skader, der forvoldes af aktiviteter, som vides at indebære en risiko for miljøet. Endvidere gælder disse regler om erstatningsansvar kun for person- og tingsskade eller forurenede arealer. De gælder generelt ikke for skader på naturressourcer. Det er derfor vigtigt, at EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader også dækker skader på naturressourcerne, i hvert fald naturressourcer, som allerede er beskyttet i henhold til EF's lovgivning, dvs. direktivet om vilde fugle og habitatdirektivet, i de udpegede områder i Natura 2000-nettet⁷. EF-landene bør under alle omstændigheder sørge for, at skader på disse beskyttede naturressourcer udbedres, også i tilfælde, hvor regler om erstatningsansvar ikke vil kunne anvendes (f.eks. hvis forureneren ikke kan identificeres), eftersom dette er en forpligtelse i henhold til habitatdirektivet. De forebyggende virkninger af regler om erstatningsansvar må antages at ville "sætte skub i" gennemførelsen af miljølovgivningen i en udvidet Union og dermed gøre det lettere for de nye medlemslande at gennemføre miljøbestemmelserne.

3.4. Bedre integration

Ved Amsterdam-traktaten indførtes i EF-traktatens artikel 6 det princip, at miljøbeskyttelseskrav skal integreres i udformningen og gennemførelsen af Fællesskabets politikker og aktioner på andre områder. EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader, som dækker alle EF-regulerede aktiviteter, der indebærer en risiko for

⁶ Ved internalisering af miljøomkostninger menes, at omkostningerne ved at forebygge miljøforurening og genoprette skaderne betales direkte af de parter, der er ansvarlige for skaden, og ikke af samfundet i almindelighed.

⁷ Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle, EFT L 103, s. 1, og EFT 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206, s. 7.

miljøet (jf. 4.2.2 for de aktiviteter, der skal dækkes), vil føre til, at miljøomkostningerne internaliseres, og at miljøhensynene derigennem integreres bedre i de berørte sektorer.

3.5. Et bedre fungerende indre marked

Selv om hovedmålet med sådanne EF-regler er af miljømæssig art, kan det også medvirke til at skabe lige spilleregler på det indre marked. Dette har stor betydning, eftersom størstedelen af EF-handelen finder sted på det indre marked. For EF-landene er handelen med de andre EF-lande altså vigtigere end handelen med tredjelande, hvorfor forskelle i lovgivning og omkostninger på det indre marked skaber større vanskeligheder for virksomhederne end sådanne forskelle i forhold til tredjelande.

Endnu vides det ikke, om forskelle i medlemslandenes regler om erstatningsansvar for miljøskader har afstedkommet konkurrencemæssige problemer i det indre marked. Grunden hertil kan være, at EF-landenes ordninger for erstatningsansvar for miljøskader stadig er relativt nye og derfor endnu ikke fungerer optimalt.

Imidlertid dækker EF-landenes nuværende miljøansvarsordninger kun sjældent skader på biodiversiteten. De økonomiske konsekvenser af ansvarsordninger for sådanne skader kan tænkes at blive langt større end konsekvenserne af de gældende nationale love om erstatningsansvar og blive så omfattende, at myndighederne af hensyn til konkurrencevilkårene for virksomhederne i det pågældende medlemsland ville foretrække at vente på et EU-initiativ og undlade at indføre regler om erstatningsansvar for miljøskader på biodiversiteten, uden at de andre EF-lande gør det samme. I så fald ville dette være et yderligere argument for et EU-initiativ, der ville sikre lige spilleregler på det indre marked.

Disse forhold taler for, at EF-regler om erstatningsansvar også udformes med sigte på at minimere de mulige konsekvenser for EU-industriens konkurrenceevne udadtil⁸ - et emne, der behandles nærmere i afsnit 7. Dette er en af grundene til, at sådanne EF-regler bør indføres gradvis (jf. også afsnit 6).

3.6. De forventede virkninger

Af punkt 3.1 om efterlevelse af forureneren betaler-, forebyggelses- og forsigtighedsprincippet fremgår det, at erstatningsansvar vil være et incitament til at udvise en mere ansvarlig adfærd fra virksomhedernes side. For at dette kan ske, skal visse betingelser imidlertid være til stede. Erfaringerne med lovgivningen om USA's Superfund (erstatningsansvar for rensning af forurenede arealer) viser for eksempel, at det er nødvendigt at undgå, at virksomhederne omgår erstatningsansvaret ved at overføre miljøfarlige aktiviteter til kapitalsvage virksomheder, som bliver insolvente, hvis de skal betale skadeserstatning for omfattende skader. Hvis virksomhederne kan forsikre sig mod risikoen for erstatningsansvar, vil de ikke søge at anvende smuthuller af denne art. At der er adgang til finansiel sikkerhed, som f.eks. forsikring, har derfor stor betydning for, at erstatningsansvaret kan håndhæves effektivt til fordel for miljøet (drøftes nærmere i afsnit 4.9). Regler om erstatningsansvar kan kun fungere effektivt med et effektivt system for finansiel sikkerhed, dvs. at der er adgang til finansiel sikkerhed for de

⁸ I denne sammenhæng skal det understreges, at USA som led i lovgivningen om erstatningsansvar for miljøskader, som også gælder skader på naturressourcerne, afkræver grænse-justerede afgifter for de mest følsomme sektorer, dvs. olie- og kemikalieindustrien.

vigtigste elementer i reglerne om erstatningsansvar. Endvidere er regler om erstatningsansvar for miljøskader (i modsætning til traditionelle skader) kun effektive, hvis myndighederne og domstolene behandler sagerne hurtigt, og hvis offentligheden har nem adgang til domstolene.

Hvilke virkninger krav om erstatningsansvar har, afhænger derfor af rammerne for og den nærmere udformning af reglerne.

4. DE MULIGE HOVEDLINJER I EF-REGLER OM ERSTATNINGSANSVAR FOR MILJØSKADER

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af de mulige hovedlinjer i sådanne EF-regler. Alle eller kun nogle af disse elementer skal tages i betragtning, alt efter hvilke muligheder der vælges for yderligere tiltag (jf. afsnit 5).

4.1. Ikke med tilbagevirkende kraft

Af hensyn til retssikkerheden og princippet om berettiget forventning bør EF-reglerne kun vedrøre fremtidige skader. Skader, der opdages efter at EF-reglerne er trådt i kraft, bør være omfattet, medmindre den handling eller forsømmelse, der resulterede i skaderne, fandt sted før reglerne trådte i kraft. Det bør overlades til medlemslandene selv at tage sig af forurening fra tidligere tid. De kan f.eks. oprette finansieringsordninger med henblik på rensning af eksisterende forurenede arealer eller skader på biodiversiteten efter de retningslinjer, som passer bedst til de nationale forhold, under hensyntagen til diverse faktorer såsom antallet af gamle forurenede arealer, forureningens karakter og omkostningerne ved rensning eller genopretning. For at kunne håndhæve princippet om ikke-tilbagevirkende kraft på et ensartet grundlag vil det på et senere stadium være nødvendigt at definere, hvad der menes med 'tidligere forurening'.

Der kan ventes visse transaktionsomkostninger i forbindelse med tvister om, hvor grænsen går mellem tidligere forurening og forurening, der omfattes af reglerne om erstatningsansvar. En ordning med tilbagevirkende kraft ville imidlertid have langt større økonomiske konsekvenser.

4.2. Reglernes anvendelsesområde

Reglernes anvendelsesområde skal anskues fra to forskellige synsvinkler: for det første, hvilke former for skader skal dækkes, og for det andet, hvilke skadevoldende aktiviteter skal dækkes. Nedenfor søges disse spørgsmål besvaret.

4.2.1. Skader, der skal være dækket af EF-reglerne

Miljøskader

Da reglerne vedrører *erstatningsansvar for miljøskader*, bør miljøskader være dækket. Dette er ikke så selvindlysende, som det kan synes: flere nationale love, der kaldes 'lov om erstatningsansvar for miljøskader' (eller lignende), vedrører traditionelle former for skade, såsom person- eller tingsskade, snarere end egentlige miljøskader. En skade omfattes af disse love, hvis den skyldes aktiviteter, der anses for miljøfarlige, eller hvis den skyldes virkninger, der resulterer i (traditionelle) skader via miljøet (f.eks. luft- eller vandforurening). Eksempler på sådanne love er den tyske lov om erstatningsansvar for

miljøskader fra 1990 og den danske lov om erstatningsansvar for miljøskader fra 1994. I andre nationale love er skader på miljøet også omfattet, ved siden af traditionelle skader, men reglerne på dette område uddybes ikke.

I hvidbogen samles to forskellige typer skade under begrebet '*skader på miljøet*', som begge bør omfattes af EF-reglerne, nemlig:

a) *Skader på biodiversiteten*

b) *Skader i form af forurening af arealer*

De fleste af medlemslandene har endnu ikke udtrykkeligt inddraget skade på biodiversiteten i deres regler om erstatningsansvar for miljøskader. Alle EF-landene har imidlertid love eller programmer, der vedrører erstatningsansvar for forurenede arealer. Det drejer sig som regel om administrative love, der tager sigte på, at oprensning af forurenede arealer betales af forureneren (og/eller andre).

Traditionelle skader

Hvis ordningen skal være konsekvent, er det vigtigt, at den også omfatter traditionelle skader såsom person- og tingsskader, hvis skaden er forårsaget af en risikobetonet aktivitet som defineret i henhold til reglernes anvendelsesområde, eftersom traditionelle skader og miljøskader i mange tilfælde er forårsaget af samme begivenhed. Hvis EF-reglerne kun dækkede miljøskader, mens spørgsmålet om erstatning for traditionelle skader helt var overladt til medlemslandene, kunne det give urimelige resultater (f.eks. ingen eller ringere erstatning for personskader end for miljøskader forårsaget af den samme begivenhed). Desuden hænger beskyttelsen af menneskers sundhed - i sig selv et vigtigt mål - meget nøje sammen med miljøbeskyttelse: i henhold til EF-traktatens artikel 174, stk. 1, skal EF-politikken på miljøområdet blandt andet bidrage til forfølgelse af målet om beskyttelse af menneskers sundhed.

4.2.2. Aktiviteter, der skal være dækket af EF-reglerne

Formålet med næsten alle de nationale regler om erstatning for miljøskader er at omfatte aktiviteter⁹, der er forbundet med en iboende risiko for at forårsage skade. Mange af disse aktiviteter er reguleret gennem Fællesskabets miljølovgivning eller fællesskabslovgivning, der ud over andre mål også tager sigte på miljøet.

Hvis ordningen skal være konsekvent, må den knyttes sammen med den relevante EF-lovgivning om miljøbeskyttelse. Ud over at sikre genopretning af miljøet i de tilfælde, hvor det ikke er muligt med den nuværende lovgivning, vil erstatningsreglerne derfor også betyde et yderligere incitament til at efterleve de nationale love, der omsætter EF-miljølovgivningen i national ret. Overtrædelse af disse love ville ikke blot resultere i administrative eller strafferetlige sanktioner, men også - hvis overtrædelsen har forvoldt skader - i en forpligtelse til, at skadevolderen (forureneren) genopretter skaden eller betaler erstatning for værditab. Denne tilgang i form af et lukket anvendelsesområde, der er knyttet sammen med den gældende EF-lovgivning, har endvidere den fordel, at den sikrer optimal retssikkerhed.

⁹ I denne hvidbog benævnes også håndtering af stoffer, der er forbundet med en iboende risiko, som (farlige) aktiviteter.

Med hensyn til person- eller tingsskade og forurenede arealer, kunne reglerne dække de aktiviteter, der reguleres i følgende kategorier af EF-lovgivningen: forskrifter om grænser for udledning af farlige stoffer i vand eller luft; forskrifter om farlige stoffer og præparater, der (også) tager sigte på miljøbeskyttelse; forskrifter, der tager sigte på at forebygge og bekæmpe risikoen for uheld og forurening, nemlig IPPC-direktivet og det ændrede Seveso II-direktiv; forskrifter om fremstilling, håndtering, behandling, genanvendelse, genvinding, reduktion, oplagring, transport, grænseoverskridende overførsel og afskaffelse af farligt affald og andet affald; forskrifter om bioteknologi og forskrifter om transport af farlige stoffer. I forbindelse med den yderligere udformning af et sådant EF-initiativ vil det være nødvendigt at definere aktiviteterne nøjere, f.eks. ved at opstille en liste over alle relevante EF-forskrifter, som reglerne om erstatningsansvar bør knyttes til. Endvidere er nogle af disse aktiviteter, som f.eks. aktiviteter i forbindelse med genetisk modificerede organismer (GMO'er), ikke farlige i sig selv, men kan, under visse omstændigheder, forårsage personskade eller betydelige miljøskader. Dette kunne f.eks. være tilfældet ved udslip fra en højsikret indeslutningsfacilitet eller i tilfælde af uforudsete resultater af en udsætning i miljøet. Dette er grunden til, at disse aktiviteter bør omfattes af EF-regler om erstatningsansvar. I sådanne tilfælde vil den nøjagtige udformning af reglerne, f.eks. hvad angår ansvarsfrihedsgrunde, ikke nødvendigvis være den samme for alle aktiviteter i forbindelse med GMO'er, idet der i udformningen måske skal tages hensyn til den relevante lovgivning og de pågældende aktiviteter.

En vigtig faktor, der skal tages højde for med hensyn til skader på biodiversiteten, er den specifikke EF-lovgivning om beskyttelse af biodiversiteten, nemlig direktivet om vilde fugle og habitatdirektivet. Med disse direktiver er der oprettet en ordning - der skal implementeres gennem Natura 2000-nettet - for særlig beskyttelse af naturressourcerne, nemlig de naturressourcer, der er vigtige for bevaring af biodiversiteten. Direktiverne indeholder blandt andet krav om, at betydelig skade på beskyttede naturressourcer skal udbedres. Disse krav er stilet til medlemslandene. Reglerne om erstatningsansvar for miljøskader ville give os et redskab i hænde til at få forureneren til at betale for genopretningen af sådanne skader. Da målet med de to direktiver er at beskytte de pågældende naturressourcer, *uanset hvilken aktivitet der forvolder skade på dem*, og da disse ressourcer er sårbare og derfor nemt kan skades af aktiviteter, også selv om disse ikke i sig selv er farlige, bør erstatningsreglerne for skade på biodiversiteten også omfatte ikke-farlige aktiviteter, der forvolder betydelig skade i beskyttede Natura 2000-områder. Erstatningsansvaret i dette tilfælde bør imidlertid adskille sig fra det erstatningsansvar, der gælder for skade forårsaget af farlige stoffer, som forklaret i punkt 4.3.

4.3. Type erstatningsansvar, tilladte ansvarsfrihedsgrunde og bevisbyrden

Begrebet "objektivt ansvar" betyder, at det ikke er nødvendigt at bevise, at skadevolderen har handlet forsætligt eller uagtsomt, blot at handlingen (eller undladelsen af en handling) har forvoldt skaden. Umiddelbart kan culpa-baseret erstatningsansvar¹⁰ (hvor der er tale om en forsætlig eller uagtsom handling) synes mere effektivt i økonomisk henseende end objektivt ansvar, eftersom bekæmpelsesomkostningerne ikke er så store, at de overstiger fordelene ved nedskæringen af emissionerne. De seneste nationale og internationale regler om erstatningsansvar for miljøskader er imidlertid i højere grad baseret på princippet om objektivt ansvar, ud fra den formodning, at miljømålene nås bedre på

¹⁰ Der er tale om culpaansvar, når en operatør har forvoldt skade forsætligt eller ved uagtsomhed. En sådan handling (eller undladelse) kan involvere brud på retsforskrifter eller på godkendelsesbetingelserne eller andre forhold.

denne måde. En af grundene hertil er, at det i sager om erstatningsansvar for miljøskader er meget vanskeligt for sagsøger at bevise, at sagsøgte har handlet forsætligt eller uagtsomt. En anden grund er det synspunkt, at den, der udfører en i sig selv risikobetonet aktivitet, bør bære risikoen, hvis aktiviteten forårsager skade, snarere end ofret eller samfundet som helhed. Disse grunde taler til fordel for EF-regler, der generelt er baseret på objektivt ansvar. Som nævnt i 4.2.2 bør skader på biodiversiteten dækkes af erstatningsansvar, uanset om skaderne er forårsaget af en farlig aktivitet eller ej. Det foreslås imidlertid, at culpaansvar i stedet for objektivt ansvar bør gælde for sådanne skader, *hvis de er forårsaget af en ikke-rikobetonet aktivitet*. Aktiviteter, der udføres i overensstemmelse med forskrifter til gennemførelse af direktivet om vilde fugle og habitatdirektivet, som tager sigte på at beskytte biodiversiteten, skulle således ikke medføre erstatningsansvar for den person, der udfører aktiviteten, medmindre skaden skyldes en forsætlig eller uagtsom handling. Sådanne aktiviteter kan for eksempel finde sted inden for rammerne af en kontrakt om miljøvenligt landbrug i overensstemmelse med Rådets forordning om støtte til udvikling af landdistrikterne¹¹. Staten vil have ansvaret for genopretning af eller erstatning for skader på biodiversiteten, der er forårsaget af en ikke-rikobetonet aktivitet, såfremt det ikke kan bevises, at skadevolderen har handlet forsætligt eller uagtsomt.

Inden for rammerne af sådanne miljøansvarsregler bør der sikres sammenhæng med andre EF-politikker og foranstaltningerne til gennemførelse af disse politikker.

Om erstatningsansvarsregler er effektive, afhænger ikke blot af udformningen af de grundlæggende regler, men også af andre faktorer, såsom tilladte ansvarsfrihedsgrunde og fordelingen af ansvarsbyrden. De positive virkninger af anvendelsen af objektivt ansvar bør derfor ikke undermineres ved at der tillades for mange ansvarsfrihedsgrunde, eller ved at sagsøger pålægges en urealistisk bevisbyrde.

Ansvarsfrihedsgrunde

Alment godkendte ansvarsfrihedsgrunde bør tillades, såsom force majeure, sagsøgers medvirken i eller samtykke til skaden og indgreb fra tredjemand (som et eksempel på sidstnævnte ansvarsfrihedsgrund kan nævnes et tilfælde, hvor en operatør har forårsaget skade ved en aktivitet, som vedkommende har udøvet efter tvingende ordre fra en offentlig myndighed)¹².

Flere interesserede parter, navnlig fra erhvervslivet, har forsvaret det synspunkt, at man også skulle kunne gøre ansvarsfrihedsgrunde gældende for skader forårsaget af udledninger, der er godkendt i henhold til EF-forskrifter, for skader, der indtræffer trods anvendelse af den bedste tilgængelige teknologi og/eller for skader forbundet med udviklingsrisikoen. Af økonomiske grunde har erhvervslivet brug for at have klarhed over deres erstatningsansvar over for tredjemand, men erstatningsansvaret på dette område er under alle omstændigheder underkastet stadige forandringer (f.eks. ændringer i lovgivning og retspraksis, udviklingen på det medicinske område osv.). Ansvarsfrihedsgrunde af den her nævnte art kan normalt ikke gøres gældende i henhold til medlemslandenes nuværende regler om erstatningsansvar.

¹¹ Rådets forordning (EF) nr. 1257/99 (EFT L 160, s. 80).

¹² Visse proceduremæssige aspekter kan også være relevante med hensyn til at bestride erstatningsansvar, som f.eks. manglende kompetence ved den pågældende domstol eller spørgsmål vedrørende begrænsning.

Når der træffes afgørelse om ansvarsfrihedsgrunde, bør alle relevante konsekvenser tages i betragtning, bl.a. de mulige virkninger for de små og mellemstore virksomheder (jf. også afsnit 7).

Bevisbyrde

I miljøsager kan det være vanskeligere for sagsøger og lettere for sagsøgte at påvise de faktorer, der angiver årsagssammenhængen (eller mangel herpå) mellem en aktivitet udført af sagsøgte og den pågældende skade. Flere af medlemslandenes love om erstatningsansvar for miljøskader indeholder derfor bestemmelser, der lempet bevisbyrden for sagsøger med hensyn til at påvise culpa eller årsagssammenhæng. EF-regler om erstatningsansvar bør også indeholde en eller anden form for lempelse af den traditionelle bevisbyrde, som bør formuleres mere præcist på et senere stadium.

Retfærdighed

Der kan være omstændigheder, hvor det ville være uretfærdigt, hvis forurenere skal betale fuld erstatning for den skade, han har forvoldt. Der kan gives domstolen (eller en anden kompetent instans, f.eks. voldgiftsmand) en vis margen til at afgøre, at en del af erstatningen skal betales af godkendelsesmyndigheden i stedet for af forurenere - f.eks. i tilfælde, hvor skadevolderen kan bevise, at skaden helt og udelukkende er forårsaget af emissioner, som udtrykkeligt er tilladt i henhold til vedkommendes driftstilladelse. Det vil være nødvendigt at opstille yderligere kriterier herfor, for eksempel at den erstatningspligtige operatør skal have gjort alt for at undgå skaden.

4.4. Hvem bør være erstatningspligtig?

Den person (eller de personer), som udøver kontrol over den virksomhed (der er omfattet af reglernes anvendelsesområde), hvorved skaden er forvoldt (nemlig operatøren), bør være den erstatningspligtige part i henhold til EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader¹³. Såfremt aktiviteten udøves af en virksomhed i form af en juridisk person, ligger ansvaret hos den juridiske person og ikke hos virksomhedens ledere (beslutningstagere) eller andre ansatte, som måtte være involveret i den pågældende aktivitet. Udlånere bør ikke have noget erstatningsansvar, medmindre de udøver konkret kontrol over den skadevoldende aktivitet.

4.5. Kriterier for forskellige typer skade

Der bør anvendes forskellige løsningsmodeller til de forskellige typer skade. For skader på biodiversiteten findes der ingen brugbare regler og kriterier for erstatningspligt, så sådanne må udvikles. Med hensyn til erstatningsansvar for forurenede arealer, findes der nationale love og ordninger, men de er indbyrdes stærkt forskellige. Traditionelle skader bør behandles på en måde, der hænger logisk sammen med de andre former for skade (på miljøet), hvilket kun kan lade sig gøre, hvis de grundlæggende regler er ens for de forskellige typer skade.

¹³ Medlemslandene kan imidlertid også gøre andre parter erstatningspligtige, på grundlag af EF-traktatens artikel 176.

4.5.1. Skader på biodiversiteten

Da dette område generelt ikke er omfattet af medlemslandenes regler om erstatningsansvar, kunne EF-regler om erstatningsansvar begynde med denne form for skade inden for rammerne af den gældende EF-lovgivning om beskyttelse af biodiversiteten.

- Hvilke skader på biodiversiteten bør være omfattet?

Skader på biodiversitet, som er beskyttet i Natura 2000-områder på grundlag af habitatdirektivet og direktivet om vilde fugle, bør være dækket. Det kan for eksempel være skade på habitater, vilde dyr eller planter, som defineret i bilagene til de pågældende direktiver.

- Hvornår bør skader på biodiversiteten være omfattet?

Der bør være en *minimumsgrænse* for, hvornår EF-reglerne kan gøres gældende: *kun betydelige skader* bør være omfattet. Kriterierne herfor bør i første omgang udledes af fortolkningen af dette begreb i forbindelse med habitatdirektivet¹⁴.

- Hvordan kan man vurdere skader på biodiversiteten og sikre genopretning til rimelige omkostninger?

Det er særligt vigtigt at vurdere skaderne på biodiversiteten i de tilfælde, hvor der er sket uoprettelig skade. Men også selv om det er muligt at udbedre skaderne, må der være nogle kriterier for vurderingen af de beskadigede naturressourcer for at undgå urimeligt høje omkostninger ved genopretningen. Det er med andre ord nødvendigt at gennemføre en cost-benefit- eller rimelighedsanalyse i hvert enkelt tilfælde. Udgangspunktet for en sådan analyse i de tilfælde, hvor skaderne kan udbedres, bør være *genopretningsomkostningerne* (herunder omkostningerne ved at vurdere skaderne). Det vil være nødvendigt at skabe et system, hvorved man kan vurdere fordelene ved en naturressource¹⁵. Det vil kunne bygge på systemer, som allerede findes eller er under udvikling på regionalt plan (f.eks. Andalusien, Hessen).

Hvis det rent teknisk ikke kan lade sig gøre at afhjælpe den forvoldte skade, eller hvis det kun er delvist muligt, må vurderingen af de pågældende naturressourcer baseres på omkostningerne ved alternative løsninger, der tager sigte på at etablere naturressourcer svarende til de ødelagte naturressourcer for at genskabe det niveau for naturbevaring og biodiversitet, Natura 2000-nettet er baseret på.

Vurdering af naturressourcer kan være mere eller mindre omkostningskrævende, alt efter hvilken metode der anvendes. Økonomiske værdiansættelsesmetoder, som f.eks. "contingent valuation", rejseomkostninger og andre former for metoder til afdækning af præferencer, der indebærer interviews af et stort antal mennesker, kan være bekostelige, hvis de gennemføres i hvert enkelt tilfælde. Ved anvendelse af "benefits transfer"-metoder kan man imidlertid mindske omkostningerne betydeligt. Af

¹⁴ Kommissionen vil om kort tid udgive et papir om fortolkningen af dette og andre begreber i habitatdirektivets artikel 6.

¹⁵ For eksempel forekomsten af mellemflagspætten (jf. forsiden), en art, der er beskyttet i henhold til fugledirektivet.

særlig stor betydning i denne forbindelse er udviklingen af benefit transfer-databaser såsom Environmental Valuation Resource Inventory (EVRI), der indeholder relevant vurderingsmateriale. Disse databaser kan bruges til at belyse et givet problem og som kilde til direkte sammenlignelig vurdering.

- Hvordan sikrer man et mindstemål af genopretning?

Formålet med genopretning bør være at genskabe naturressourcens oprindelige stand, inden skaden indtraf. For at afgøre, hvordan den oprindelige stand var, kan man f.eks. benytte historiske data og referencedata (de normale karakteristika ved den pågældende naturressource). Fuldstændig genskabelse af naturressourcernes oprindelige kvalitet og kvantitet vil kun kunne lade sig gøre i de færreste tilfælde eller i givet fald kun med meget store omkostninger. Derfor bør målet snarere være at bringe de beskadigede ressourcer tilbage til en nogenlunde tilsvarende tilstand, hvorved der også tages hensyn til andre faktorer, såsom de beskadigede ressourcers funktion og den forventede fremtidige anvendelse af ressourcerne.

- Virkningerne af erstatningsansvar for skader på biodiversiteten for omkostningerne ved forebyggelse og genopretning

Skader på biodiversiteten kan - i den i denne hvidbog anvendte betydning - kun indtræde i områder, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet, og som, når Natura 2000-nettet er færdigt, ventes at dække op mod ca. 10% af EF's territorium. I disse områder er kun miljøvenlige aktiviteter tilladt. Dette betyder, at hovedparten af miljøskader i disse områder kun kan forvoldes af anlæg med risikobetonede aktiviteter i tilstødende områder. Men sådanne anlæg er allerede omfattet af de andre dele af de foreslåede regler, som omhandler skade i form af traditionelle skader og forurenede arealer. Heraf følger, at den eneste yderligere omkostning for disse aktiviteter, som inddragelsen af biodiversitet under miljøansvarsreglerne medfører, er omkostningerne ved at forebygge skader på biodiversiteten og genopretning heraf i henhold til de kriterier, der er opstillet i hvidbogen.

Da risikobetonede aktiviteter som sagt normalt ikke vil være at finde i beskyttede områder, vil skader på biodiversiteten i disse områder kun sjældent skyldes IPPC-virksomheder eller store anlæg, for hvilke omkostninger og konkurrenceevne er af afgørende betydning. For disse virksomheder vil erstatningsansvar for miljøskader på biodiversiteten derfor have ubetydelige konsekvenser. På den anden side vil den type miljøvenlige aktiviteter, som kan finde sted i de beskyttede områder, i sagens natur kunne internalisere forebyggelse og genopretning uden de store omkostninger.

4.5.2. *Forurenede arealer*

De fleste medlemslande har særlige love eller programmer, der drejer sig om rensning af forurenede arealer (eller forurenede grunde), både gamle og nye. EF-reglerne bør tage sigte på at implementere miljøprincipperne (forureneren betaler, forebyggelse og forsigtighed) for ny forurening, på grundlag af rimeligt ensartede rensningsstandarder og -mål. For forurenede arealer skulle ansvar i relation til risikobetonede aktiviteter kunne gøres gældende, men reglerne skulle kun bringes i anvendelse, hvis der er tale om betydelig forurening. Forurenede arealer omfatter jord, overfladevand og grundvand. Såfremt et område, der er beskyttet i medfør af lovgivningen om biodiversitet, indgår i et forurenat areal, vil reglerne om skade på biodiversitet finde anvendelse på det

pågældende område tillige med reglerne om forurenede arealer. Det kan for eksempel betyde, at der, efter at arealet er blevet rensset, skal ske genopretning af de beskadigede naturressourcer.

- Rensningsstandarder

Der er tale om standarder, der anvendes til at vurdere situationen og afgøre, *om det er nødvendigt at rense et forurenede areal*. Ligesom med biodiversitet bør kun betydelig skade være omfattet. Det vigtigste kvalitative kriterium vil være, om forureningen kan indebære en alvorlig trussel for mennesker og miljø.

- Oprensningsmål

Med disse mål skal det angives, *hvilken jord- og vandkvalitet på det pågældende areal der skal opretholdes eller genoprettes*. Det primære mål bør være at fjerne enhver form for alvorlig fare for mennesker og miljø. Der skal fastsættes acceptable grænser på grundlag af den bedste tilgængelige teknik på økonomisk og teknisk realistiske vilkår (ligesom i IPPC-direktivet). Et andet mål skal være, at jorden skal gøres *egnet til arealets aktuelle og sandsynlige fremtidige anvendelse*. Sådanne kvalitative mål bør om muligt kombineres med kvantificerede standarder, der angiver hvilken jord- og vandkvalitet der skal opnås. Hvis det af økonomiske eller tekniske årsager ikke lader sig gøre at foretage en rensning, kan fuld eller delvis indkapsling overvejes som en mulighed.

4.5.3 Traditionelle skader

Definitionen på traditionel skade, nemlig person- og tingsskade og eventuelt økonomiske tab, vil fortsat henhøre under medlemslandenes kompetence. Alle de elementer i reglerne, der er omhandlet i denne hvidbog, bør imidlertid også finde anvendelse på traditionelle skader, med undtagelse af de særlige regler om adgang til domstolene (4.7) og de særlige kriterier for genopretning og vurdering af miljøskader (4.5.1-4.5.2). Hvor der er tale om traditionelle skader, bør EF-reglerne ikke operere med begrebet "betydelig skade".

4.5.4 Sammenhængen med direktivet om produktansvar¹⁶

Direktivet om produktansvar drejer sig om person- og tingsskade (dvs. traditionelle skader) forårsaget af et mangelfuldt produkt, men det dækker ikke miljøskader. Overlapninger mellem de to regelsæt kan ikke udelukkes for så vidt angår traditionelle skader. Dette kan for eksempel være tilfældet, hvis skaden forårsages af et produkt, der indeholder farlige stoffer og som må betegnes som et mangelfuldt produkt, fordi det indeholder en større koncentration af kemiske stoffer end tilladt i henhold til EF's miljølovgivning. I så fald har direktivet om produktansvar forrang som den gældende lovgivning vedrørende erstatningskrav for traditionelle skader.¹⁷

¹⁶ Rådets direktiv 85/374/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative regler om produktansvar (EFT L 210/85, s. 29), ændret ved direktiv 99/34/EF (EFT L 141/99, s. 20).

¹⁷ Kommissionen har for nylig offentliggjort en grønbog om produktansvar for at indsamle oplysninger om den faktiske anvendelse af direktivet og for at indlede en debat om det eventuelle behov for en tilbundsående revision af direktivet.

4.6. Sikring af effektiv rensning og genopretning af miljøet

Både når det gælder skader på biodiversitet og forurening af arealer, bør der være pligt til, at den erstatning eller godtgørelse, som forurenere betaler for genopretning eller rensning, rent faktisk også anvendes til det formål. Hvis udbedring af skaden er umulig eller kun delvis mulig af tekniske årsager eller økonomiske hensyn (efter en cost-benefit-analyse), bør en godtgørelse svarende til værdien af den ikke-udbedrede skade i stedet anvendes på tilsvarende projekter for genopretning eller forbedring af beskyttede naturressourcer. Når de kompetente myndigheder opstiller tilsvarende projekter, bør det ske på grundlag af en grundig analyse af de miljøfordele, der indhentes herved.

4.7. Adgang til domstolene

Sager om miljøskader adskiller sig fra sager om traditionelle skader, hvor ofre har ret til at rejse erstatningskrav hos de kompetente myndigheder eller domstolene for at beskytte deres private interesser. Da miljøbeskyttelse er i offentlighedens interesse, er det først og fremmest staten (herunder andre dele af samfundet), der har ansvaret for at gribe ind, hvis der er risiko for miljøskader. Der er imidlertid kun begrænsede offentlige ressourcer til dette formål, og der er voksende erkendelse af, at befolkningen som helhed bør føle sig ansvarlig for miljøet og under visse omstændigheder være i stand til at gribe ind for at beskytte miljøet. Kommissionen har i sin meddelelse til Rådet og Parlamentet om gennemførelsen af Fællesskabets miljølovgivning peget på dette behov for lettere adgang til domstolene¹⁸.

Et vigtigt juridisk instrument på dette område er Århus-konventionen¹⁹. Konventionen indeholder særlige bestemmelser om adgang til klage og domstolsprøvelse, der udgør rammen for søgsmål af forskellig art fra enkeltpersoners og offentlige interessegruppers side. Disse søgsmål omfatter: adgang til at få prøvet lovligheden af enhver afgørelse fra en offentlig myndighed ved en domstol eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ (administrativ og retslig prøvelse); adgang til at anmode om tilstrækkelige og effektive retsmidler, herunder midlertidige retsmidler, og adgang til at anfægte privatpersoners og offentlige myndigheders handlinger og undladelser, der strider mod miljølovgivningen²⁰. EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader vil kunne bidrage til at gennemføre konventionen i Fællesskabets lovgivning, efter følgende retningslinjer.

4.7.1. "Totrinsmodel": Staten som den primært ansvarlige

Medlemslandene bør være de primært ansvarlige for at sikre genopretning af skader på biodiversiteten og rensning (*første trin*) ved at anvende den godtgørelse eller skadeserstatning, som forurenere betaler. Offentlige interessegrupper, der arbejder for at

¹⁸ KOM(96) 500 endelig udg.. "Lettere adgang til domstolene for ikke-statslige organisationer og enkeltpersoner ville have en række positive virkninger for gennemførelsen af Fællesskabets miljølovgivning. Det vil for det første gøre det mere sandsynligt, at individuelle sager om problemer vedrørende gennemførelsen af EF-lovgivningen i givet fald løses i overensstemmelse med EF-rettens bestemmelser. For det andet - og det er nok det vigtigste - vil det generelt medføre en bedre gennemførelse og håndhævelse i praksis af EF's miljølovgivning, eftersom potentielt erstatningsansvarlige parter i højere grad vil overholde bestemmelserne for at undgå den øgede risiko for et sagsanlæg." (p. 12).

¹⁹ FN/ECE Konvention om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, vedtaget og undertegnet, også af Fællesskabet, på den fjerde ministerkonference i Århus (Danmark), 23.-25. juni 1998.

²⁰ Artikel 9 i Århus-konventionen.

beskytte miljøet (og opfylder relevante krav i henhold til den nationale lovgivning), bør anses for at have en berettiget interesse i beslutningstagningen på miljøområdet²¹. Normalt bør offentlige interessegrupper have ret til at agere subsidiært, det vil sige kun hvis staten ikke foretager sig noget overhovedet eller ikke gør det korrekt (*andet trin*). Denne fremgangsmåde skulle anvendes på administrativ og retslig prøvelse og erstatningskrav over for forureneren.

4.7.2. *Hastesager (foreløbige retsmidler, omkostninger ved forebyggende foranstaltninger)*

I hastesager bør interessegrupper have ret til at anmode domstolen om direkte anvendelse af foreløbige retsmidler for at få den (potentielle) forurener til at handle eller undlade at handle med henblik på at forhindre væsentlig skade eller undgå yderligere skade på miljøet. De bør i denne forbindelse have ret til at sagsøge den formodede forurener uden først at skulle henvende sig til det offentlige. Søgsmål med påstand om anvendelse af foreløbige retsmidler kan tage sigte på at få en skadevoldende aktivitet forbudt eller beordre operatøren til at forebygge skader før eller efter en begivenhed eller få ham til at træffe foranstaltninger til at genoprette miljøet. Det er op til domstolen at afgøre, om anvendelse af foreløbige retsmidler er berettiget.

Der bør i første omgang gives interessegrupper mulighed for at forlange godtgørelse af rimelige omkostninger ved forebyggende foranstaltninger af hastende karakter (for at undgå skade eller yderligere skade), uden at de nødvendigvis skal forlange indgreb fra en offentlig myndighed først.

4.7.3. *Der bør sikres tilstrækkelig ekspertise og unødige omkostninger bør undgås*

Kun interessegrupper, der opfylder objektive kvalitative kriterier, bør kunne lægge sag an mod det offentlige eller forureneren. Genopretning af miljøet bør finde sted i samarbejde med de offentlige myndigheder og med anvendelse af den bedst mulige omkostningseffektive løsning. Det kan spille en afgørende rolle, at der er adgang til specialviden og at uafhængige og anerkendte eksperter og videnskabsfolk kan inddrages.

Da anvendelsen af retten til domstolsprøvelse uundgåeligt indebærer omkostninger, vil det være nyttigt at undersøge, hvordan man i denne sammenhæng vil kunne anvende *løsninger, der ikke inddrager domstolene*, som f.eks. voldgift eller mægling. Sådanne løsninger kan spare tid og penge.

4.8. **Sammenhængen med internationale konventioner**

Et stigende antal internationale konventioner og protokoller omhandler (miljø)ansvar på flere områder. Der har for eksempel i mange år eksisteret sådanne konventioner og protokoller om skader forårsaget af nukleare aktiviteter og om olieforurening på havet. Af nyere dato kan nævnes en konvention om skader forårsaget af transport til søs af farlige og skadelige stoffer. Flere af medlemslandene overvejer at ratificere denne konvention. Alle disse konventioner er baseret på princippet om objektivt, men begrænset ansvar og en "totrinsmodel" for erstatning. Med hensyn til olieforurening er det andet trin en fond, der betales i fællesskab af de deltagende olieselskaber i importlandene, og som - også op til en vis grænse - godtgør erstatningsansvar, der

²¹ Artikel 2, stk. 5, i Århus-konventionen.

overskrider skibsejerens erstatningsansvar. I lyset af de nylige havforureningsulykker bør det undersøges, om de internationale regler bør suppleres med EF-foranstaltninger. Kommissionen vil forberede en meddelelse om sikkerheden ved olietankere (juni 2000), hvor den bl.a. vil undersøge, om der er behov for supplerende EF-regler om erstatningsansvar for oliespild. Den vil gennemgå forskellige løsningsmodeller under hensyntagen til de særlige træk ved denne sektor. Mere generelt bør de fremtidige EF-regler om miljøansvar gøre det klart, i hvilken udstrækning reglerne vil kunne anvendes på områder, som allerede er omfattet af international lov.

4.9. Finansiell sikkerhed

Muligheden for forsikring er vigtig for, at målene med sådanne regler om miljøansvar kan nås.

Objektivt ansvar har vist sig at medføre, at risikobetonede produktionsaktiviteter flyttes fra større virksomheder til mindre i håbet om at omgå erstatningskrav. Disse mindre virksomheder, som ofte ikke har de fornødne ressourcer til at have lige så effektive risikostyringssystemer som større virksomheder, bliver ofte ansvarlige for en større andel af de forårsagede miljøskader, end deres størrelse ville lade formode. Når de forvolder skade, er det også mindre sandsynligt, at de har de finansielle midler til at betale for genopretning af skaden. Har virksomhederne adgang til forsikring, reduceres den risiko, de udsættes for (ved at en del af risikoen overføres til forsikringsselskabet). Dette skulle også give virksomhederne mindre tilskyndelse til at omgå erstatningskrav²².

Muligheden for at forsikre sig mod miljørisici, navnlig for skader på naturressourcerne, vil sandsynligvis udvikle sig gradvist. Så længe der ikke er mere bredt accepterede målemetoder til at kvantificere miljøskader, vil det være vanskeligt at forudsige erstatningernes omfang. Beregning af risikorelaterede tariffer er imidlertid afgørende for, at erstatningsforpligtelser i henhold til forsikringsaftaler kan indfries, og forsikringsselskaberne skal når som helst kunne opstille passende bestemmelser på området. Hvis der udvikles kvalitative og pålidelige kvantitative kriterier for erkendelse og måling af miljøskader, vil det øge mulighederne for adgang til finansiell sikkerhed som led i reglerne om miljøansvar og bidrage til gennemførelsen af reglerne. Men dette vil ikke finde sted fra den ene dag til den anden og kan ventes at koste mange penge. Der skal derfor gås frem med forsigtighed, når reglerne om miljøansvar skal udformes nøjere.

Lægges der loft over erstatningsansvar for skader på naturressourcer, kan det ventes at forbedre chancerne for en hurtig udvikling af forsikringsmarkedet på dette område, men det ville svække forureneren betaler-princippet.

Hvis man ser på forsikringsmarkedet - idet forsikring er en af de måder, man kan skaffe sig finansiell sikkerhed på, sammen med f.eks. bankgarantier, interne reserver eller puljeordninger i de enkelte brancher - ser det ud til, at dækning af risici for miljøskader endnu er et forholdsvis uudviklet område, men der er klare fremskridt i de dele af de finansielle markeder, der specialiserer sig på dette felt. Et eksempel herpå er udviklingen

²²

På den anden side kan en virksomhed, som er i stand til at forsikre sig mod de skader, den kan påføre naturressourcerne, stadig have interesse i at udvise ansvarlig adfærd. For at få en forsikring, skal en virksomhed nemlig normalt gennemgå en miljørevision. Det kræves ofte, at den har et effektivt risikostyringssystem, og, hvis den kræver forsikringsmidler til dækning af skader, skal den ofte betale en del af regningen.

af nye typer forsikringspolicer for dækning af omkostningerne ved rensning af forurenede arealer, f.eks. i Nederlandene.

Kravet om finansiel sikkerhed forudsætter, at man kan forsikre sig mod miljørisici, men det vil i høj grad afhænge af den retssikkerhed og gennemsigtighed, som reglerne om erstatningsansvar giver. Det er dog de færreste EF-lande, der i deres lovgivning om erstatningsansvar for miljøskader opererer med et lovfæstet krav om finansiel sikkerhed. Hvor det er tilfældet, f.eks. i den tyske erstatningslov, er iværksættelsen af den pågældende bestemmelse løbet ind i vanskeligheder, som foreløbigt har betydet at den nødvendige gennemførelsesbekendtgørelse endnu ikke er udarbejdet.

Den finansielle sektors betænkeligheder er en af årsagerne til den trinvis løsningsmodel, der foreslås i denne hvidbog (jf. afsnit 6). Den snævre definition af risikobetonede aktiviteter, begrænsningen af reglernes anvendelsesområde til de naturressourcer, der i forvejen af beskyttet af eksisterende EF-lovgivning, og det faktum, at ordningen kun skal finde anvendelse i tilfælde af betydelige skader, er alt sammen noget, der bidrager til at gøre de risici, der kan tilskrives ordningen, lettere at beregne og styre. *Desuden bør EF-reglerne ikke indebære pligt til at stille finansiel sikkerhed*; det vil sikre den nødvendige fleksibilitet, så længe man ikke har de fornødne erfaringer med de nye regler. Hvis forsikringsselskaber og banker skal stille finansiel sikkerhed for de risici, reglerne indebærer, bør det ske på et frivilligt grundlag. Kommissionen har i sinde at fortsætte drøftelserne med de berørte sektorer for at tilskynde til videreudvikling af specifikke finansielle garantiinstrumenter.

5. FORSKELLIGE MULIGHEDER FOR FÆLLESSKABINDGREB

I forbindelse med udarbejdelsen af retningslinjer for miljøansvar har man undersøgt en række forskellige løsningsmodeller og virkemidler. De vigtigste er beskrevet i dette afsnit tilligemed de dermed forbundne fordele og ulemper.

5.1. Fællesskabets tiltrædelse af Lugano-konventionen

I 1993 blev Europarådets konvention om civilretligt erstatningsansvar for skade forvoldt ved miljøfarlige aktiviteter åbnet for undertegnelse. Kommissionen og alle medlemslandene deltog i forhandlingerne. Konventionen indeholder regler om erstatningsansvar, der dækker alle former for skade (både traditionelle skader såsom personskade og tingsskade og beskadigelse af miljøet i sig selv), der er forvoldt ved en risikobetonet aktivitet. Risikobetonede aktiviteter i relation til brug af farlige stoffer, bioteknologi og affald er defineret nærmere i konventionen. Konventionen er ganske vidtrækkende, forstået på den måde, at også andre aktiviteter end dem, der er udtrykkeligt nævnt, kan betragtes som risikobetonede. Der er offentliggjort en kort redegørelse for baggrunden for og indholdet af Lugano-konventionen samt en fortegnelse over deltagerne.

EF-tiltrædelse af konventionen ville indebære den fordel, at det ville være i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet på internationalt plan (der skulle ikke indføres ny Fælleskabslovgivning, eftersom det pågældende problem kunne klares ved, at EF tiltrådte en eksisterende international konvention). Desuden dækker konventionen meget bredt (alle typer skade forårsaget af risikobetonede aktiviteter) og opererer med et meget omfattende og åbent anvendelsesområde, som har den fordel, at det udgør et sammenhængende system, og at alle, der udfører risikobetonede aktiviteter, behandles

ens. Seks medlemslande²³ har undertegnet konventionen, mens andre overvejer at gøre det. Flere medlemslande²⁴ har allerede forberedt lovgivning til gennemførelse af konventionen eller er i færd med at forberede dens ratifikation. Andre EF-lande har imidlertid ikke til hensigt at undertegne eller ratificere den²⁵. Konventionen kan også tiltrædes af de central- og østeuropæiske lande og selv af lande, som ikke er medlemmer af Europarådet, hvorfor den vil kunne få ganske stor international betydning. EF's tiltrædelse vil formentlig tilskynde andre lande til også at gå med.

Sammenligner man bestemmelserne i Lugano-konventionen med EF-landenes regler om miljøansvar, er det et generelt indtryk, at konventionen går videre end de fleste EF-lande i visse henseender (nemlig at konventionen udtrykkeligt dækker miljøskader som sådan). Konventionens åbne definition af risikobetonede aktiviteter går også længere end flere EF-lande, som har regler med et lukket og mere begrænset anvendelsesområde. Især de sidstnævnte EF-lande og det meste af erhvervslivet føler, at Lugano-konventionens anvendelsesområde er for bredt og indebærer for ringe retssikkerhed, og at konventionens definitioner, især med hensyn til økologiske skader, er for vage. Konventionen omhandler miljøskader, men i en ret generel form. F.eks. opererer den ikke med et systematisk krav om genopretning og fastsætter ikke kriterier for genopretningen eller den økonomiske vurdering af sådanne skader. Tiltrædelse af konventionen for EF ville derfor kræve EF-bestemmelser, som kan supplere Lugano-bestemmelserne med henblik på nøjere at præcisere dette nye område med hensyn til erstatningsansvar.

5.2. Regler, der kun gælder for grænseoverskridende miljøskader

Medlemslandene er i stigende grad opmærksomme på grænseoverskridende miljøskader, ikke mindst på grund af offentlighedens harme over forurening, der hidrører fra et andet land. Opmærksomheden omkring grænseoverskridende miljøproblemer vil formentlig blive endnu større, efterhånden som habitatdirektivet anvendes i større omfang, og man finder ud af, at mange habitater går på tværs af grænserne mellem EF-landene. Selv om både forurening og umiddelbare skader på et sådant område er begrænset til ét enkelt EF-land, kan skaderne alligevel godt få konsekvenser for andre EF-lande, f.eks. ved at påvirke en bestemt arts eller et bestemt habitats overlevelsesmuligheder som helhed. Forurening af floder og søer vil i mange tilfælde også være grænseoverskridende.

Det vigtigste argument, der føres i marken af tilhængerne af en ordning, der udelukkende dækker grænseoverskridende forurening, går på, at det under henvisning til subsidiaritetsprincippet er vanskeligt at argumentere for at indføre regler om erstatningsansvar for problemer, der udelukkende gør sig gældende inden for ét EF-lands område, men at grænseoverskridende problemer klart bedre kan løses på EF-plan. Ulemperne er, at et system, der kun vedrører grænseoverskridende miljøproblemer, vil resultere i et alvorligt "hul" med hensyn til erstatningsansvar for skader på biodiversitet, eftersom det endnu kun er i de færreste EF-lande, dette spørgsmål overhovedet er dækket af lovgivning. Den vigtige målsætning om at styrke anvendelsen af EF-miljølovgivningen i praksis vil ikke kunne opfyldes med en ordning, som ved udelukkende at fokusere på grænseoverskridende miljøskader ville ignorere størsteparten af de potentielle overtrædelser af den pågældende lovgivning (nemlig alle dem, der

²³ Finland, Grækenland, Italien, Luxembourg, Nederlandene og Portugal.

²⁴ Østrig, Finland, Grækenland, Nederlandene og Portugal.

²⁵ Danmark, Tyskland, Det Forenede Kongerige.

foregår inden for ét enkelt EF-land). Regler, der udelukkende gælder for grænseoverskridende miljøskader, ville også resultere i, at personer blev behandlet meget forskelligt inden for ét og samme EF-land, eftersom nogle, der tilfældigvis er involveret i en sag om grænseoverskridende miljøskader, kunne være erstatningspligtige i medfør af EF-regler, som kun vedrører grænseoverskridende miljøskader, mens andre, der udfører den samme aktivitet i det samme land og forvolder tilsvarende skade, ville gå fri, hvis de nationale regler tilfældigvis ikke dækkede det pågældende spørgsmål. Det kunne endog rejse tvivl om lovligheden af sådanne regler i forhold til princippet om ligebehandling, som er fastslået i EF-Domstolens retspraksis.

5.3. En fællesskabshenstilling som ledetråd for EF-landenes egne initiativer på området

Denne mulighed, som f.eks. kunne være en henstilling i tilknytning til eksisterende relevant EF-lovgivning, vil muligvis få støtte fra dem, der ikke er overbevist om, at der er brug for et retligt bindende instrument. De kan f.eks. mene, at der ikke er tilstrækkeligt bevis for, at EF-landenes love ikke kan behandle de relevante miljøproblemer tilstrækkelig effektivt. En henstilling - som er et ikke-bindende instrument uden midler til at sikre en konsekvent håndhævelse - ville indebære færre omkostninger for virksomhederne og færre fordele for miljøet end et bindende retsinstrument, bl.a. i tilfælde af grænseoverskridende miljøskader inden for EU. Tilsvarende argumenter ville gøre sig gældende over for brugen af (frivillige) miljøaftaler i denne sammenhæng.

5.4. Et fællesskabsdirektiv

Fordelene ved et direktiv sammenholdt med EF's tiltrædelse af Lugano-konventionen er først og fremmest, at et direktivs anvendelsesområde bedre kan afgrænses, og at det gør det lettere at udarbejde regler om skader på biodiversitet i fuld overensstemmelse med den relevante EF-lovgivning. Begge dele vil give større retssikkerhed end Lugano-konventionen. Det skal bemærkes, at selv om EF ikke tiltræder Lugano-konventionen, kan denne være en vigtig inspirationskilde for et fremtidigt EF-direktiv. Med hensyn til argumentet om, at Lugano-konventionen gælder for ikke-EF-lande, er det klart, at et EF-direktiv om erstatningsansvar for miljøskader vil indgå i overvejelserne omkring udvidelsesprocessen, og at situationen i de pågældende lande med hensyn til erstatningsansvar for miljøskader også vil blive gennemgået.

Sammenligner vi denne type EF-indgreb med de mere begrænsede og ikke-bindende løsningsmodeller, der er beskrevet i punkt 5.2 og 5.3, vil et direktiv have større merværdi i form af en bedre gennemførelse af EF's miljøprincipper og -lovgivning og mere effektiv genopretning af miljøet.

5.5. Erstatningsansvar på et enkelt område, nemlig bioteknologi

Europa-Parlamentet har ved flere lejligheder anmodet Kommissionen om at indføre bestemmelser om erstatningsansvar i de gældende direktiver på bioteknologiområdet. Den løsningsmodel, der er nævnt i punkt 5.4, kunne følges ved at foreslå mere specifikke bestemmelser om erstatningsansvar for specifikke sektorer (f.eks. bioteknologi), i stedet for en horisontal løsning, der dækker alle (potentielt) risikobetonede aktiviteter på samme måde.

En horisontal løsningsmodel har den fordel, at der herved tilvejebringes generelle rammer i en enkelt retsakt. Forudsat at de pågældende aktiviteter indebærer miljørisici og

økonomiske konsekvenser af samme art, ville denne fremgangsmåde ikke blot være mere logisk sammenhængende, men også mere effektiv. En sektoropdelt løsningsmodel ville ikke kunne sikre et sammenhængende system eller ensartet anvendelse af forurenere betaler-, forebyggelses- og forsigtighedsprincipperne på aktiviteter der kan sammenlignes, i og med at de indebærer en risiko for mennesker og miljø. Endvidere ville ønsket om en mere effektiv håndhævelse af alle de forskellige dele af Fællesskabets miljølovgivning ikke blive opfyldt, hvis der kun indføres bestemmelser om erstatningsansvar på et specifikt felt af lovgivningen. Det ville også være vanskeligt at forklare en sektor, hvorfor netop denne skal underkastes bestemmelser om erstatningsansvar, og ikke andre sektorer, der indebærer lignende risici. Af alle disse grunde synes horisontale regler om erstatningsansvar for miljøskader at være at foretrække.

6. SUBSIDIARITET OG PROPORTIONALITET

EF-traktaten indeholder bestemmelser om, at EF-politikken på miljøområdet skal bidrage til bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten (artikel 174, stk. 1). Den tager også sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i EU. *Den skal bygge på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forurenere betaler* (artikel 174, stk. 2). Alle disse principper, som her er citeret ordret fra traktaten, er bindende for EU-institutionerne, men de iværksættes i dag ikke optimalt i hele EU. En af grundene er, at der er "huller" i de fleste medlemslandes regler om erstatningsansvar for skader på biodiversiteten. (Se også afsnit 3).

Den nationale lovgivning kan heller ikke effektivt dække spørgsmål i relation til grænseoverskridende miljøskader i EU, som bl.a. kan ramme vandløb og de habitater for planter og dyr, der gennemskæres af landegrænser. Derfor er det nødvendigt at indføre EF-dækkende regler, så man undgår uhensigtsmæssige løsninger på miljøskader, der går på tværs af grænserne.

EF-landene anvender også forskellige retsinstrumenter i implementeringen af deres regler om erstatningsansvar for miljøskader. Nogle baserer sig mere på forvaltningsretten og den offentlige ret, mens andre i højere grad benytter privatretten. I alle EF-landene er der tale om en kombination. *EF-reglerne bør fastsætte mål og resultater, mens det bør være overladt til EF-landene at afgøre, hvordan og med hvilke midler de skal nås.*

Ligeledes i overensstemmelse med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet kan man forestille sig en EF-ordning - baseret på traktatens artikel 175 - i form af rammebestemmelser, der fastsætter de væsentlige minimumskrav, som efterhånden kan suppleres med andre elementer, der måtte forekomme nødvendige på baggrund af de indhøstede erfaringer med anvendelsen i en første periode (***en trinvis løsningsmodel***).

Hvis instrumentet for indførelse af reglerne skal være et direktiv, ville en sammenhængende anvendelse af reglerne i hele Fællesskabet blive sikret gennem Kommissionens overvågning af EF-lovene og Den Europæiske Domstols praksis.

7. DE GENERELLE ØKONOMISKE VIRKNINGER AF ERSTATNINGSANSVAR FOR MILJØSKADER PÅ EF-PLAN

EF-regler på linje med hvidbogens forslag ville i flere vigtige henseender adskille sig fra de eksisterende ordninger. Der er derfor ikke tilstrækkelige erfaringer til at have en klar mening om de generelle økonomiske virkninger af sådanne EF-regler, herunder konsekvenserne for EF's konkurrenceevne udadtil. Kommissionen vil fortsætte sine undersøgelser på dette område og igangsætte undersøgelser om de økonomiske og miljømæssige konsekvenser af erstatningsansvar for miljøskader. Resultaterne af disse undersøgelser vil blive underkastet en grundig vurdering og få tillagt behørig vægt i forbindelse med udarbejdelsen af Kommissionens fremtidige initiativer på dette område. Vores nuværende kendskab til konsekvenserne af de gældende regler om erstatningsansvar kan imidlertid bruges som en nyttig ramme for analysen.

Vores viden om de generelle konsekvenser af miljølovgivningen for industriens konkurrenceevne synes at vise, at der ikke er tale om væsentlige negative virkninger. Vi har også oplysninger om virkningerne af regler om miljøerstatningsansvar. De årlige samlede omkostninger ved rensning (som ikke omfatter omkostninger ved skader på naturressourcerne) for USA's Superfund (der virker med tilbagevirkende kraft²⁶) udgør ca. 5% af det beløb, der hvert år bruges i USA til at opfylde alle forbundsstatens miljøbestemmelser. Der foreligger ingen samlede opgørelser over omkostningerne for den amerikanske Superfund for så vidt angår skader på naturressourcerne. Hvad medlemslandenes regler om erstatningsansvar for miljøskader angår, synes de foreliggende oplysninger at vise, at de ikke har ført til væsentlige problemer med konkurrencedygtighed.

Selv om vi er usikre på virkningerne af EF-regler om erstatningsansvar på konkurrenceevnen udadtil, skal det tages i betragtning, at de fleste OECD-lande har en eller anden form for lovgivning om erstatningsansvar for miljøskader. EF-regler om erstatningsansvar for miljøskader vil derfor ikke betyde, at EF indfører en ensidig standard for miljøbeskyttelse²⁷.

Dette betyder ikke, at EU-industriens internationale konkurrenceevne, navnlig i de eksportorienterede brancher og i brancher, der trues af betydelig konkurrence fra importen, ikke bør beskyttes så vidt det overhovedet er muligt. Der er forskellige udveje til at omgå potentielle problemer med konkurrenceevne udadtil, som vil kunne opstå som følge af forskelle i reglerne om erstatningsansvar på internationalt plan. Dette kunne for eksempel gøres ved at anvende supplerende virkemidler - som skal være forenelige med verdenshandelsreglerne.

Hvad de **små og mellemstore virksomheder** angår, forårsager de ofte flere miljøskader, end deres størrelse ville lade formode, sandsynligvis som følge af mangel på ressourcer. Ud fra denne synsvinkel vil konsekvenserne kunne blive hårdere for disse virksomheder.

²⁶ Hvidbogen argumenterer mod erstatningsansvar med tilbagevirkende kraft, som, alt andet lige, indebærer højere omkostninger.

²⁷ I denne forbindelse skal det bemærkes, at de fleste problemer med konkurrenceevne og flytning af produktionen til andre lande snarere vil opstå mellem industrilande end mellem industrilande og udviklingslande (en konklusion, der bekræftes i WTO's nylige udredning om handel og miljø, *Special Studies, "Trade and Environment"*, WTO 1999). Da de fleste af OECD-landene allerede har en eller anden form for lovgivning om erstatningsansvar for miljøskader, kan virkningerne af EF-regler på konkurrenceevnen udadtil ventes at blive begrænsede.

Uønskede bivirkninger, såsom en stigning i andelen af skader forårsaget af små og mellemstore virksomheder, vil kunne afbødes ved en mere målrettet anvendelse af national støtte og EF-støtte til fremme af installering af renere teknologi i små og mellemstore virksomheder.

Den foreslåede løsningsmodel for miljøerstatningsreglerne beskytter de økonomiske aktører i den **finansielle sektor** mod erstatningsansvar, såfremt de ikke har det driftsmæssige ansvar for de skadevoldende aktiviteter. Der kan derfor ikke ventes negative virkninger for denne sektor. Forudsat at der er retssikkerhed med hensyn til erstatningsansvar og gennemsigtighed, skulle virkningerne, navnlig for **forsikringssektoren**, blive positive på længere sigt, efterhånden som man får erfaring med, hvordan reglerne fungerer, og der opstår nye markeder for forsikringsprodukter.

Virkningerne af erstatningsansvar på beskæftigelsen er også et vigtigt spørgsmål. De foreliggende data om de generelle konsekvenser af miljølovgivningen synes at vise, at den samlede beskæftigelse ikke vil blive berørt, selv om antallet af arbejdspladser i visse brancher vil kunne falde eller stige²⁸.

Der er ingen undersøgelser af erfaringerne med de beskæftigelsesmæssige konsekvenser af regler om erstatningsansvar for miljøskader, men det er klart, at der kan blive tale om visse negative virkninger, når virksomhederne udskifter miljøforurenende aktiviteter og processer med renere teknologi. Disse virkninger kan imidlertid ventes at blive udlignet. Den økonomiske kerne i erstatningsansvar er netop incitamentet til at lægge større vægt på forebyggelse. Det kan derfor ventes, at erstatningsansvar for miljøskader vil fremme beskæftigelsen i virksomheder, der leverer og bruger renere teknologi, og i de dertil knyttede tjenester. Efterhånden som der udvikles forsikringsordninger for skader på naturressourcerne, kan der også ventes flere jobs i denne sektor.

Nøglebegrebet på dette område er bæredygtig udvikling, idet der på afvejet måde bør tages hensyn til både de økonomiske, sociale og miljøpolitiske aspekter.

Endelig skal det nævnes, at anvendelsen af politiske virkemidler ofte medfører omkostninger, selv om de giver nettoudbytte. Det er derfor nødvendigt at søge at minimere omkostningerne ved forud fastsatte mål.

Når det drejer sig om erstatningsansvar, er transaktionsomkostningerne, dvs. omkostningerne ved at opfylde og håndhæve reglerne, et emne, der kræver særlig behandling. Der kan fremføres tre eksempler i denne forbindelse. For det første USA, hvor der er flere tvister end i Europa, og hvor lovene om erstatningsansvar har medført høje transaktionsomkostninger, navnlig sagsomkostninger, svarende til 20% af de samlede håndhævelses- og godtgørelsesomkostninger. For det andet er der for så vidt angår EF-landenes miljøansvarsordninger, der er baseret på objektivi ansvar, ikke noget der tyder på, at de har medført en stigning i erstatningskrav eller transaktionsomkostninger. Endelig er der erfaringerne i Fællesskabet med indførelsen af direktivet om produktansvar (jf. fodnote 9). I en undersøgelse af den første periode for anvendelsen af dette direktiv fandt man ingen væsentlig stigning i antallet af erstatningskrav. Heraf kan det konkluderes, at det ved afstikningen af regler for

²⁸

Jf. f.eks. benchmark-undersøgelsen: *'Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues'*, R. Repetto, World Resources Institute, March 1995.

miljøansvar er vigtigt at undersøge grundene til forskellene i transaktionsomkostninger mellem de forskellige ordninger og undgå faktorer, som ville bidrage til sådanne omkostninger.

Også regler om direkte adgang til domstolene for andre end offentlige myndigheder bør vurderes ud fra denne synsvinkel. Anvendelse af løsninger, hvor domstolene ikke inddrages, ville være nyttig i denne forbindelse. Også standarder for rensning og genopretning bør vurderes i lyset af de omkostninger, de kan tænkes at medføre.

For tidligere forurening og andre former for forurening, hvor erstatningsansvar ikke vil være noget egnet instrument, f.eks. hvor der er tale om diffuse skader, eller hvor forurenere ikke kan identificeres, kunne EF-landene - som nogle allerede gør - anvende andre virkemidler, som f.eks. miljøafgifter på forurenende aktiviteter eller nationale eller regionale fonde.

8. KONKLUSION

Hvidbogen søger at vurdere forskellige muligheder for EF-foranstaltninger på området erstatningsansvar for miljøskader. På grundlag af analysen i hvidbogen mener Kommissionen, at den bedste løsning er et EF-rammedirektiv om erstatningsansvar for miljøskader, med regler om objektivt ansvar - med ansvarsfrihedsgrunde - for traditionelle skader (dvs. person- og tingsskade) og miljøskader (forurening af arealer og skader på biodiversiteten i Natura 2000-områder) forårsaget af EF-regulerede risikobetonede aktiviteter og culpaansvar for skader på biodiversiteten i disse områder forårsaget af ikke-risikobetonede aktiviteter. Et sådant direktiv vil være den mest effektive måde til at virkeliggøre miljøprincipperne i EF-traktaten, navnlig forurenere betaler-princippet.

Den nærmere udformning af et sådant rammedirektiv bør finde sted i lyset af høringer af de berørte parter.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet, Rådet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget såvel som interesserede parter til at drøfte hvidbogen og fremkomme med bemærkninger. Bemærkninger kan sendes til Kommissionen på nedenstående adresse:

Generaldirektoratet for Miljø, Nuklear Sikkerhed og Civil Beskyttelse
Afdelingen for Juridiske Anliggender (GD ENV. B.3)
Rue de la Loi 200, B-1049 Bruxelles,

eller med e-mail til:

Carla.DEVRIES@cec.eu.int eller Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int inden den 1. juli 2000.