



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 9.2.2000
KOM(2000) 66 slutlig

VITBOK

OM ERSÄTTNINGSANSVAR FÖR MILJÖSKADOR

(framlagd av kommissionen)

VITBOK

OM ERSÄTTNINGSANSVAR FÖR MILJÖSKADOR

Inledning

Vi tvingas nuförtiden brottas med allvarliga miljöproblem som uppkommer som en följd av människans agerande. Incidenten med oljetankern Erika nyligen ledde till en omfattande förorening av den franska kusten som innebar att flera hundratusentals sjöfåglar och andra djur utsattes för lidande och gick en plågsam död till mötes. Detta var långtifrån första gången som oljespill till havs fick fruktansvärda konsekvenser för miljön. För några år sedan inträffade en katastrof av ett annat slag i närheten av naturreservatet Doñana i södra Spanien, där en damm innehållande en stor mängd giftigt vatten brast och orsakade enorma skador på den omgivande miljön, bland annat på ett oräkneligt antal fåglar av skyddade arter. Dessa och andra liknande händelser väcker frågan om vem som skall betala för att sanera förorenade områden och avhjälpa skadan. Är det samhället, dvs. skattebetalarna, som skall stå för notan, eller är det förorenaren som skall betala om denne kan identifieras?

Allmänheten är också djupt oroad över att genetiskt modifierade produkter skulle kunna påverka vår hälsa eller få negativa konsekvenser för miljön. Det ställs därför krav på ett ersättningsansvar för ansvariga parter.

Ett sätt att se till att större försiktighet iakttas för att undvika skador på miljön, är att ålägga den som utövar en verksamhet som riskerar att orsaka sådana skador ett ersättningsansvar. Detta innebär att det är den egentliga förorenaren, dvs. den som har kontrollen över verksamheten (verksamhetsutövaren), som måste stå för kostnaderna för återställande när sådan verksamhet ger upphov till skador.

I denna vitbok skisseras strukturen för en framtida miljöansvarsordning på EG-nivå som syftar till att genomföra denna princip om att förorenaren skall betala. Här beskrivs de viktigaste byggstenar som behövs för att en sådan ordning skall bli effektiv och praktiskt genomförbar.

Den föreslagna ordningen skulle inte bara omfatta person- och sakskador och förorenade områden, utan också skador på naturen, särskilt på sådana naturresurser som är viktiga för att bevara den biologiska mångfalden i gemenskapen (områden och arter som skyddas inom ramen för Natura 2000-nätet). De miljöansvarsordningar som finns i EU:s medlemsstater omfattar ännu inte sådana skador.

Ett ersättningsansvar för skador på naturen är en förutsättning för att ekonomiska aktörer skall känna ansvar för eventuella negativa effekter som deras verksamhet ger upphov till på miljön som sådan. Verksamhetsutövarna verkar i nuläget känna ansvar för andra människors hälsa och egendom (för vilka det redan finns olika former av miljöansvar på nationell nivå), men inte för miljön. De tenderar att betrakta miljön som en "allmän egendom" för vilken samhället skall ta ansvaret, och inte en enskild verksamhetsutövare som råkar skada miljön. Miljöansvaret är ett sätt att få människor att inse att de också är ansvariga för de eventuella konsekvenser deras handlande kan få för miljön. Denna förväntade attitydförändring torde leda till ökad försiktighet och till att förebyggande åtgärder vidtas i större utsträckning än tidigare.

SAMMANFATTNING

I denna vitbok undersöks olika sätt att inrätta en EG-omfattande miljöansvarsordning för att förbättra tillämpningen av miljöprinciperna i EG-fördraget och genomförandet av EG:s miljölagstiftning, och för att garantera att skadad miljö återställs. Till grund för denna vitbok ligger en grönbok som kommissionen lade fram 1993, en gemensam utfrågning tillsammans med Europaparlamentet samma år, en parlamentsresolution med krav på ett EG-direktiv och ett yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén 1994, samt ett kommissionsbeslut från januari 1997 om utarbetandet av en vitbok. Flera medlemsstater har uttryckt sitt stöd för en gemenskapsinsats på detta område. Bland annat har det nyligen påpekats att det är nödvändigt att ta itu med ansvarsfrågorna i samband med genetiskt modifierade organismer. Berörda parter har rådfrågats under utarbetandet av denna vitbok.

Miljöansvar är ett sätt att få den som har orsakat miljöskador (förorenaren) att betala för att avhjälpa de skador han har orsakat. Detta instrument är endast effektivt om det är möjligt att identifiera en eller flera förorenare, om skadan kan kvantifieras och om det går att visa att det finns ett orsakssamband. Det lämpar sig därför inte när det är fråga om en diffus förorening från flera olika källor. Det finns flera skäl för att införa en miljöansvarsordning på EG-nivå. Dit hör bland annat att den skulle kunna leda till ett förbättrat genomförande av viktiga miljöprinciper (förorenaren skall betala, förebyggande åtgärder och försiktighet) och av gemenskapens befintliga miljölagstiftning. En sådan ordning skulle också kunna utgöra en garanti för att miljön saneras och återställs, den skulle göra det möjligt att i större utsträckning integrera miljöfrågorna med andra politiska områden och att förbättra den inre marknadens funktion. En miljöansvarsordning skulle också förstärka incitamenten för ett mer ansvarsfullt uppträdande från företagens sida och skulle därmed ha en förebyggande effekt, även om mycket beror på i vilket sammanhang ordningen tillämpas och på hur den utformas.

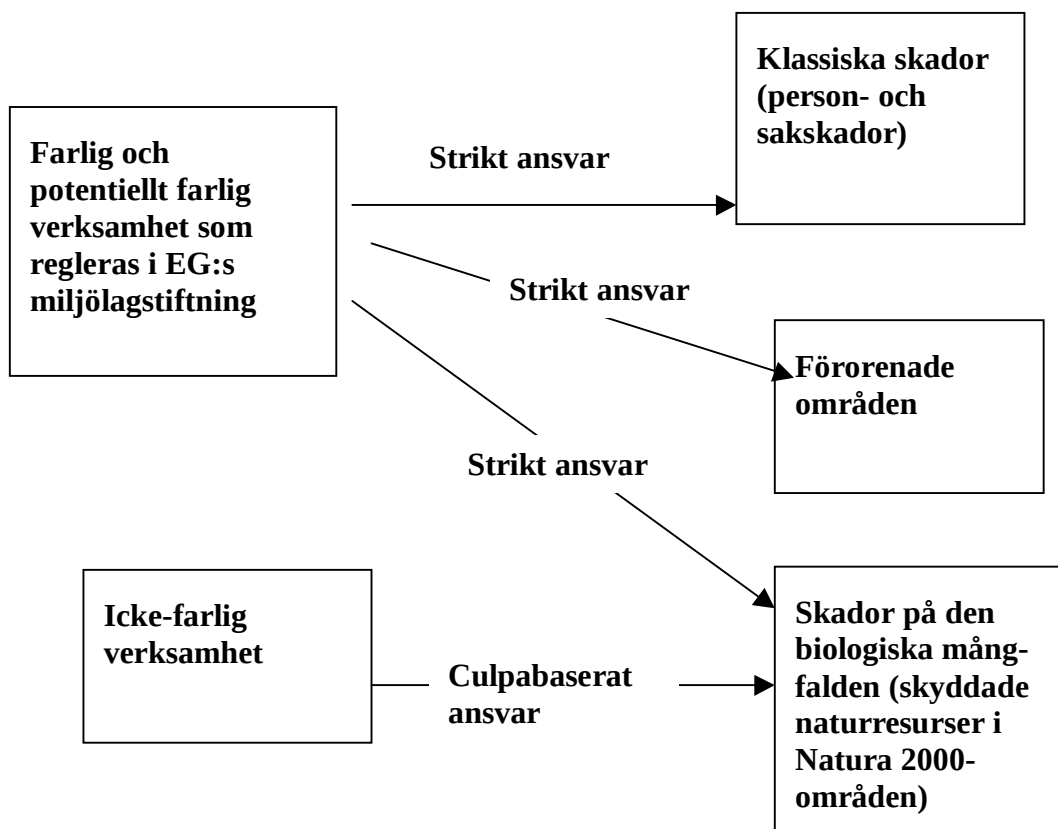
I vitboken skisseras de tänkbara huvuddragen hos en gemenskapsordning. Dit hör att ordningen inte bör ha någon retroaktiv verkan utan endast bör tillämpas på framtida skador och att den bör omfatta såväl miljöskador (förorenade områden och skador på den biologiska mångfalden) som klassiska skador (hälso- och sakskador). Den bör vidare ha ett begränsat tillämpningsområde som är kopplat till EG:s miljölagstiftning. Förorenade områden och klassiska skador bör således endast omfattas om de förorsakas av en farlig eller potentiellt farlig verksamhet som regleras i EG-lagstiftningen och skador på den biologiska mångfalden bör endast omfattas om den är skyddad inom ramen för Natura 2000. Andra inslag i ansvarsordningen kan vara strikt ansvar för skador som orsakas av verksamhet med inneboende risker och culpabaserat ansvar för skador på den biologiska mångfalden som orsakas av icke-farlig verksamhet¹, liksom allmänt vedertagna ansvarsfrihetsgrunder, lindring av kärandens bevisbörda och vissa skäliga lättnader för svaranden. Ansvaret bör fokuseras på verksamhetsutövaren som har kontrollen över den verksamhet som ger upphov till skadan. Ordningen bör också omfatta kriterier för att bedöma och hantera olika typer av skador, en skyldighet att använda den ersättning som förorenaren betalar för att återställa den skadade miljön samt utvidgade möjligheter att väcka talan i miljöskadefall, samordning med internationella konventioner, ekonomisk säkerhet för potentiellt ersättningsansvar och samarbete med bank- och försäkringsmarknaderna.

¹ En schematisk översikt över ordningens möjliga omfattning ingår som en bilaga till denna sammanfattning.

Olika alternativ för gemenskapens agerande presenteras och utvärderas: gemenskapens tillträde till Europarådets Luganokonvention, en ordning som endast omfattar gränsöverskridande skador, en rekommendation från gemenskapen som kan tjäna som vägledning för åtgärder i medlemsstaterna, ett gemenskapsdirektiv och en områdesspecifik ordning med inriktning på bioteknik. Argument för och emot varje alternativ redovisas, och ett gemenskapsdirektiv bedöms vara lämpligast. Ett gemenskapsinitiativ på detta område är berättigat både ur subsidiaritets- och proportionalitetssynpunkt, bland annat av följande skäl: Ansvarsordningar i enskilda medlemsstater kan inte behandla miljöskadornas samtliga aspekter, en gemensam kontroll av efterlevnaden genom EG-lagstiftningen ger en integrerande effekt, och en gemensam ramordning ger viss flexibilitet eftersom den fastställer mål och resultat medan medlemsstaterna själva får välja hur och med hjälp av vilka instrument dessa skall uppnås. En ansvarsordning på EG-nivå kommer sannolikt endast att ha begränsade effekter på EU-industrins konkurrenskraft gentemot tredje land. Uppgifter om befintliga ansvarsordningar har granskats och tyder på att dessa ordningar inte har någon oproportionerlig inverkan på den inhemska industrins konkurrenskraft. Effekterna på små och medelstora företag och på finansiella tjänster samt den viktiga frågan om möjligheten att försäkra sig mot viktiga aspekter av ordningen behandlas. För att en rättsligt bindande ansvarsordning skall vara effektiv krävs ett fungerande system för ekonomisk säkerhet, vilket grundas på öppenhet och rättssäkerhet med avseende på ansvar. Ordningen bör utformas på så sätt att transaktionskostnaderna begränsas till ett minimum.

I vitboken dras slutsatsen att det lämpligaste alternativet skulle vara ett ramdirektiv i vilket strikt ansvar föreskrivs i fråga om skador som orsakas av sådan farlig verksamhet som regleras i EG-lagstiftningen, dock med vissa begränsningar, och som omfattar både klassiska skador och miljöskador, samt culpabaserat ansvar för skador på den biologiska mångfalden som orsakas av icke-farlig verksamhet. Detaljerna i ett sådant direktiv bör utformas i samråd med berörda parter. EU:s institutioner och berörda parter uppmanas att diskutera vitboken och inkomma med synpunkter före den 1 juli 2000.

MÖJLIG OMFATTNING AV EN MILJÖANSVARSORDNING PÅ GEMENSKAPSNIVÅ



INNEHÅLL

1.	INLEDNING.....	9
1.1.	Syftet med denna vitbok.....	9
1.2.	Vitbokens uppläggning	9
1.3.	Bakgrund och institutionell ram	9
1.3.1.	Grönboken om åtgärder mot miljöskador.....	9
1.3.2.	Europaparlamentets ställning	9
1.3.3.	Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande.....	10
1.3.4.	Kommissionens beslut om en vitbok.....	10
1.3.5.	Medlemsstaternas ståndpunkter	10
1.3.6.	Samrådsförfarandet	10
2.	Vad menas med miljöansvar?.....	11
2.1.	Syftet med miljöansvar	11
2.2.	Typer av miljöskador för vilka miljöansvar är ett lämpligt instrument	11
3.	Argument för en miljöansvarsordning på EG-nivå och de förväntade effekterna av en sådan ordning	11
3.1.	Genomförande av de viktigaste miljöprinciperna i EG-fördraget	11
3.2.	Sanering och återställande av miljön säkerställs	12
3.3.	Förbättrat genomförande av gemenskapens miljölagstiftning	12
3.4.	Bättre integration av miljöskyddskraven.....	12
3.5.	En bättre fungerande inre marknad.....	13
3.6.	Väntade effekter.....	13
4.	Möjliga egenskaper hos en miljöansvarsordning på EG-nivå.....	14

4.1.	Ingen retroaktiv verkan	14
4.2.	Ordningens räckvidd	14
4.2.1.	Skador som bör omfattas	14
4.2.2.	Verksamhet som bör omfattas	15
4.3.	Typ av ansvar, tillåtna ansvarsfrihetsgrunder och bevisbörda	16
4.4.	Vem skall bära ansvaret?.....	18
4.5.	Kriterier för olika typer av skador	18
4.5.1.	Skador på den biologiska mångfalden.....	18
4.5.2.	Förorenade områden.....	20
4.5.3	Klassiska skador	21
4.5.4	Förhållandet till produktansvarsdirektivet	21
4.6.	Effektiv sanering och återställande av miljön	21
4.7.	Tillgång till rättsmedel	22
4.7.1.	"Tvåstegsmetoden": Staten bör ha det primära ansvaret.....	22
4.7.2.	Brådskande fall (förbudsförelägganden, kostnader för förebyggande åtgärder)23	
4.7.3.	Säkerställande av tillräcklig sakkunskap och undvikande av onödiga kostnader23	
4.8.	Förhållandet till internationella konventioner	23
4.9.	Ekonomisk säkerhet	24
5.	Olika alternativ för gemenskapens agerande	25
5.1.	Gemenskapens anslutning till Luganokonventionen	25
5.2.	En ordning som uteslutande omfattar gränsöverskridande skador.....	26
5.3.	Gemenskapsrekommendation som tjänar som vägledning för medlemsstaternas agerande	27
5.4.	Ett gemenskapsdirektiv	27

5.5.	Sektorsvist miljöansvar, särskilt inom bioteknikområdet	27
6.	Subsidiaritet och proportionalitet	28
7.	De övergripande ekonomiska konsekvenserna av en miljöansvarsordning på EG-nivå	28
8.	SLUTSATS	31

1. INLEDNING

1.1. Syftet med denna vitbok

Enligt artikel 174.2 i EG-fördraget gäller följande:

"Gemenskapens miljöpolitik skall (...) bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala."

Syftet med denna vitbok är att undersöka hur man på bästa sätt kan tillämpa principen om att förorenaren skall betala för att uppnå målen med gemenskapens miljöpolitik, där det främsta målet är att undvika skador på miljön.

Mot denna bakgrund undersöks i vitboken hur en miljöansvarsordning på gemenskapsnivå bör utformas för att förbättra tillämpningen av miljöprinciperna i EG-fördraget och för att säkerställa att skador på miljön avhjälpas. I vitboken undersöks även hur en ansvarsordning på EG-nivå kan bidra till att förbättra genomförandet av gemenskapens miljölagstiftning, samt de eventuella ekonomiska effekterna av en sådan åtgärd.

1.2. Vitbokens uppläggning

Efter en inledning som innehåller viss bakgrundsinformation, och en förklaring av syftet med miljöansvar i avsnitt 1 och 2, presenteras i avsnitt 3 argumenten för en gemenskapsordning. I avsnitt 4 beskrivs tänkbara egenskaper hos en eventuell gemenskapsordning och i avsnitt 5 diskuteras och jämförs olika alternativ till en sådan ordning. I avsnitt 6 diskuteras frågan ur subsidiaritets- och proportionalitetssynpunkt, medan avsnitt 7 behandlar de ekonomiska konsekvenserna av en miljöansvarsordning på EG-nivå. Avsnitt 8, slutligen, innehåller slutsatser och förslag till hur denna fråga kan drivas vidare.

1.3. Bakgrund och institutionell ram

1.3.1. Grönboken om åtgärder mot miljöskador

I maj 1993 offentliggjorde kommissionen en grönbok om åtgärder mot miljöskador². Över 100 synpunkter inkom från medlemsstaterna, näringslivet, miljögrupper och andra berörda parter, vilka följdes upp genom fortlöpande överläggningar. I november 1993 organiserade parlamentet och kommissionen en gemensam offentlig utfrågning.

1.3.2. Europaparlamentets ställning

I april 1994 antog Europaparlamentet en resolution i vilken kommissionen uppmanades att lägga fram ett förslag till direktiv om civilrättsligt ersättningsansvar för (framtida) skador på miljön³. I denna resolution tillämpade parlamentet för första gången artikel

² Meddelande av den 14 maj 1993 (KOM (93) 47 slutlig) till rådet, Europaparlamentet och Ekonomiska och sociala kommittén.

³ Resolution av den 20 april 1994, EGT C 128, s. 165.

192.2 (f.d. artikel 138b andra stycket) i EG-fördraget, som ger parlamentet rätt att anmoda kommissionen att lägga fram lagförslag. Parlamentet har sedan dess vid flera tillfällen väckt frågan om miljöansvar, t.ex. i samband med kommissionens årliga arbetsprogram, i parlamentsfrågor och i skrivelser till kommissionen.

I det frågeformulär som delades ut till de föreslagna kommissionsledamöterna inför parlamentets utfrågning, väckte parlamentet återigen denna fråga och hävdade att det finns ett trängande behov av gemenskapslagstiftning på detta område. Man betonade särskilt att det är nödvändigt att införa ansvarsbestämmelser i befintlig gemenskapslagstiftning på bioteknikområdet.

1.3.3. Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande

Ekonomiska och sociala kommittén avgav den 23 februari 1994 ett detaljerat yttrande om grönboken, i vilket man gav sitt stöd för gemenskapsåtgärder på miljöansvarsområdet och föreslog att detta skulle kunna ske i form av ett ramdirektiv på grundval av artiklarna 174 och 175 i fördraget (f.d. artiklarna 130r och 130s)⁴.

1.3.4. Kommissionens beslut om en vitbok

Eftersom det ansågs nödvändigt att bemöta Europaparlamentets resolution från 1994 i vilken man efterlyste gemenskapsåtgärder, beslutade kommissionen efter en allmän debatt den 29 januari 1997 att en vitbok om ersättningsansvar för miljöskador skulle utarbetas.⁵

1.3.5. Medlemsstaternas ståndpunkter

Ett antal medlemsstater har, informellt eller formellt, förklarat sig vara positiva till gemenskapsåtgärder på miljöansvarsområdet (Belgien, Finland, Grekland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Sverige och Österrike). Det är känt att flera medlemsstater inväntar kommissionens förslag innan de börjar utarbeta nationell lagstiftning på detta område, särskilt när det gäller ansvaret för skador på den biologiska mångfalden. Belgien, Finland, Nederländerna, Spanien, Sverige, Tyskland och Österrike förklarade dessutom nyligen i rådet att de välkomnar kommissionens avsikt att i den kommande vitboken om ersättningsansvar för miljöskador behandla frågan om ansvaret för skador på miljön i samband med avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer. Förenade kungariket begärde nyligen att kommissionen skulle se det som en prioritet att undersöka huruvida det är möjligt att genomföra en eller flera ansvarsordningar som omfattar utsättning och utsläppande på marknaden av genetiskt modifierade organismer, och vilka kriterier som skulle kunna gälla för sådana ordningar. Det är fortfarande oklart vilka ståndpunkter de övriga medlemsstaterna intar.

1.3.6. Samrådsförfarandet

Vid utarbetandet av denna vitbok har kommissionen rådfrågat oberoende experter från medlemsstaterna, nationella experter från medlemsstaterna och andra berörda parter. Många av dem har också inkommit med skriftliga synpunkter på de informella arbets-

⁴ Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 23 februari 1994 (CES 226/94).

⁵ Fyra undersökningar har genomförts i syfte att utarbeta en gemenskapsstrategi på detta område. Sammanfattningar av dessa undersökningar är tillgängliga för allmänheten.

dokument som de har mottagit under arbetets gång. De synpunkter som framförts är tämligen olika, bland annat när det gäller behovet av åtgärder på gemenskapsnivå. En sammanfattning av berörda parter synpunkter kan tillhandahållas på begäran.

2. VAD MENAS MED MILJÖANSVAR?

2.1. Syftet med miljöansvar

Miljöansvar är ett sätt att få den som har orsakat skador på miljön (förorenaren) att betala för att avhjälpa de skador han har orsakat.

I miljölagstiftningen föreskrivs normer och förfaranden som syftar till att skydda miljön. I frånvaro av ett ersättningsansvar finns det en risk för att en bristande efterlevnad av befintliga normer och förfaranden endast resulterar i administrativa eller straffrättsliga sanktioner. Om lagstiftningen kompletteras med ersättningsansvar kan potentiella förorenare också komma att tvingas betala för att avhjälpa eller kompensera för den skada de har orsakat.

2.2. Typer av miljöskador för vilka miljöansvar är ett lämpligt instrument

Alla typer av miljöförstöring går inte att åtgärda genom miljöansvar. För att miljöansvaret skall vara ett användbart instrument

- måste det finnas en (eller flera) identifierbara aktörer (förorenare),
- måste skadan vara konkret och kvantifierbar, och
- måste ett orsakssamband kunna fastställas mellan skadan och den identifierade förorenaren.

Miljöansvaret kan därför tillämpas t.ex. när skadan är en följd av industriolyckor eller en gradvis förorening orsakad av farliga ämnen eller avfall som kommer ut i miljön från identifierbara källor.

Det är dock inget lämpligt instrument för att hantera föroreningar av mer omfattande, diffus karaktär där det är omöjligt att koppla de negativa miljöeffekterna till vissa enskilda aktörers verksamhet. Exempel på detta är effekter av klimatförändringar som orsakas av koldioxidutsläpp och andra utsläpp, att skogarna dör till följd av surt regn, och luftföroreningar från trafiken.

3. ARGUMENT FÖR EN MILJÖANSVARSORDNING PÅ EG-NIVÅ OCH DE FÖRVÄNTADE EFFEKTERNA AV EN SÅDAN ORDNING

3.1. Genomförande av de viktigaste miljöprinciperna i EG-fördraget

Miljöansvar är ett sätt att genomföra de viktigaste principerna i den miljöpolitik som är förankrad i EG-fördraget (artikel 174.2), framför allt principen om att förorenaren skall betala. Om denna princip inte tillämpas för att täcka kostnaderna för att avhjälpa miljöskador leder det antingen till att miljön inte återställs, eller så är det staten, och i sista hand skattebetalarna, som får stå för räkningen. Ett första mål är därför att ålägga

förorenaren ett ersättningsansvar för den skada han orsakar. Om förorenarna tvingas betala för den skada de orsakar kommer de att minska föroreningen ända tills marginalkostnaderna för denna minskning överstiger den ersättning som de därigenom kan undvika att betala. Miljöansvar resulterar i att skador förebyggs, och i en internalisering av miljökostnaderna⁶. Det kan också leda till ökad försiktighet som innebär att risker och skador undviks, samtidigt som det kan stimulera investeringar i forskning och utveckling för att förbättra kunskaper och metoder.

3.2. Sanering och återställande av miljön säkerställs

För att principen om att förorenaren skall betala skall fungera i praktiken bör medlemsstaterna, när det finns en ansvarig förorenare, se till att miljön verkligen saneras, och repareras eller återställs, genom att kontrollera att den ersättning som förorenaren skall betala, på ett korrekt sätt verkligen används för detta ändamål.

3.3. Förbättrat genomförande av gemenskapens miljölagstiftning

Om miljöansvaret har den förebyggande effekt som beskrivs ovan och garanterar att miljön återställs när en skada uppkommer, torde även efterlevnaden av gemenskapens miljölagstiftning förbättras. Det är därför oerhört viktigt att det finns en koppling mellan bestämmelserna i gemenskapens ansvarsordning och den befintliga miljölagstiftningen. Även om de flesta medlemsstater har infört nationella lagar om strikt ansvar för skador som uppkommer genom miljöfarlig verksamhet, har dessa lagar mycket olika räckvidd och täcker ofta inte på ett konsekvent sätt alla skador som orsakas av verksamhet som är känd för att utgöra en risk för miljön. Dessutom är dessa ansvarsordningar endast tillämpliga med avseende på hälso- och saksador, eller förorenade områden. De omfattar i allmänhet inte skador på naturresurser. Det är därför viktigt att en miljöansvarsordning på EG-nivå även omfattar skador på naturresurser, åtminstone sådana som redan skyddas i gemenskapslagstiftningen (i direktivet om vilda fåglar och direktivet om livsmiljöer), i de utpekade områden som ingår i Natura 2000-nätet⁷. Medlemsstaterna bör under alla omständigheter se till att skadade naturresurser återställs, även när ansvarsordningen inte kan tillämpas (till exempel om förorenaren inte kan identifieras), eftersom detta är en skyldighet enligt direktivet om livsmiljöer. Miljöansvarets preventiva effekter torde ha en "stimulerande" effekt i en utvidgad union och kan därigenom underlätta de nya medlemsstaternas genomförande av miljöreglerna.

3.4. Bättre integration av miljöskyddskraven

Genom Amsterdamfördraget infördes i artikel 6 i EG-fördraget principen om att miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet. En miljöansvarsordning på EG-nivå vilken omfattar all miljöfarlig verksamhet som regleras i gemenskapslagstiftningen (av avsnitt 4.2.2 framgår vilken verksamhet som avses) kommer att leda till en bättre integration av miljöfrågorna inom de olika berörda sektorerna genom att miljökostnaderna internaliseras.

⁶ Internalisering av miljökostnader innebär att kostnaderna för att förebygga och avhjälpa förorening av miljön betalas direkt av de parter som är ansvariga för skadan i stället för att finansieras av samhället.

⁷ Rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar, EGT L 103, s. 1, och 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, EGT L 206, s. 7.

3.5. En bättre fungerande inre marknad

Även om det främsta syftet med en gemenskapsordning är att skydda miljön kan den också bidra till att skapa rättvisare villkor på den inre marknaden. Detta är viktigt eftersom större delen av handeln inom EU sker på den inre marknaden, dvs. handeln inom EU är viktigare för medlemsstaterna än handeln med länder utanför EU. Skillnaderna när det gäller regelverk och kostnader för företag på den inre marknaden har därför större betydelse än skillnader gentemot tredje land.

Det är fortfarande oklart huruvida medlemsstaternas olika sätt att hantera miljöansvar leder till konkurrensproblem på inre marknaden. Det kan bero på att nationella miljöansvarssystem i EU är relativt nya företeelser och därför ännu inte tillämpas i full utsträckning.

De flesta miljöansvarsordningar i medlemsstaterna omfattar emellertid inte biologisk mångfald. Sådana ordningar skulle kunna få långt mer omfattande ekonomiska konsekvenser än befintlig nationell ansvarslagstiftning. Av rädsla för att företagens konkurrenskraft skall påverkas kan nationella myndigheter föredra att vänta på ett gemenskapsinitiativ och avstå från att ensidigt införa en ansvarsordning som omfattar skador på den biologiska mångfalden. Om så är fallet skulle det också vara motiverat att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att åstadkomma ökad rättvisa på den inre marknaden.

Ovannämnda överväganden tyder på att en ansvarsordning på gemenskapsnivå skulle kunna utformas så att eventuella konsekvenser för EU-industrins konkurrenskraft gentemot tredje land minimeras⁸. Denna fråga diskuteras mer ingående i avsnitt 7. Detta är ett av skälen till att man bör gå försiktigt fram vid införandet av en gemenskapsordning (se även avsnitt 6).

3.6. Väntade effekter

Av vad som sägs i avsnitt 3.1, om genomförandet av principerna om att förorenaren skall betala, att förebyggande åtgärder skall vidtas och försiktighetsprincipen, framgår att miljöansvarsordningen väntas skapa incitament för ett mer ansvarsfullt uppträdande från företagens sida. För att denna effekt skall uppnås måste emellertid ett antal villkor vara uppfyllda. Exempelvis visar erfarenheten av den amerikanska Superfund-lagstiftningen (ansvar för sanering av förorenade områden) att det är nödvändigt att undvika kryphål som gör det möjligt att kringgå ansvar genom att farlig verksamhet överförs till kapitalsvaga företag som blir insolventa i händelse av en betydande skada. Om företagen kan gardera sig mot ansvar genom försäkringar har de emellertid ingen anledning att ta till en sådan drastisk utväg. För att miljöansvaret skall vara effektivt ur miljösynpunkt är det därför viktigt att det finns ekonomisk säkerhet såsom försäkringar. Detta diskuteras närmare i avsnitt 4.9. För att en lagstadgad ansvarsordning skall vara effektiv krävs ett fungerande system för ekonomisk säkerhet, vilket innebär att ekonomisk säkerhet är tillgänglig för ordningens viktigaste byggstenar. De administrativa och rättsliga myndigheternas förmåga att snabbt handlägga ärenden och allmänhetens tillgång till

⁸ Det bör i detta sammanhang påpekas att USA inom ramen för sin miljöansvarslagstiftning, som även omfattar skador på naturresurser, tillämpar "gränsjusterade skatter" för de känsligaste sektorerna, dvs. oljeindustrin och den kemiska industrin.

rättsmedel är avgörande för huruvida ett ersättningsansvar för miljöskador (i motsats till klassiska skador) blir effektivt eller ej.

För att avgöra vilka övergripande effekter miljöansvaret kan komma att få måste ansvarsordningen ses i ett större sammanhang, och dess effekter beror även på hur ordningen utformas.

4. MÖJLIGA EGENSKAPER HOS EN MILJÖANSVARSORDNING PÅ EG-NIVÅ

I detta avsnitt beskrivs gemenskapsordningens utmärkande drag. Beroende på vilket alternativ som väljs för fortsatta åtgärder måste alla eller vissa av dessa faktorer beaktas (se avsnitt 5).

4.1. Ingen retroaktiv verkan

Med hänsyn till rättssäkerheten och till berättigade förväntningar bör gemenskapsordningen endast omfatta framtida skador. Skador som blir kända efter gemenskapsordningens ikraftträdande bör endast täckas under förutsättning att den handling eller den försummelse som gav upphov till skadan inte ägde rum före ikraftträdandet. Det bör vara medlemsstaternas sak att ta itu med tidigare föroreningar. De skulle kunna inrätta finansieringsmekanismer för att hantera befintliga förorenade områden eller skador på den biologiska mångfalden, och detta på ett sätt som bäst passar deras nationella situation, med beaktande av faktorer som antalet förorenade områden, typen av förorening och kostnaderna för sanering eller återställande. För att principen om "icke-retroaktiv verkan" skall kunna tillämpas på ett harmoniserat sätt kommer det i ett senare skede att vara nödvändigt att definiera "tidigare föroreningar".

Man måste förvänta sig vissa transaktionskostnader i samband med processer om var gränsen går mellan vad som är att betrakta som tidigare föroreningar och föroreningar som omfattas av ansvarsordningen. Ett retroaktivt system skulle emellertid ha betydligt större ekonomiska effekter.

4.2. Ordningens räckvidd

Ordningens räckvidd måste betraktas ur två olika synvinklar: för det första vilka typer av skador som skall omfattas och, för det andra, vilken verksamhet som skall omfattas. I följande avsnitt beskrivs hur detta kan hanteras.

4.2.1. Skador som bör omfattas

Miljöskador

Eftersom det är en *miljöansvarsordning* bör miljöskador omfattas. Detta är inte lika självklart som det låter. Flera nationella lagar med namn som "miljöansvarslagen" eller liknande reglerar klassiska skador, såsom person- och sakskador, och inte egentliga miljöskador. Sådana lagar omfattar skador som orsakas av verksamhet som betraktas som miljöfarlig, eller som uppkommer genom effekter som resulterar i (klassisk) skada via miljön (t.ex. förorening av luft eller vatten). Exempel på sådan lagstiftning är den tyska miljöansvarslagen från 1990 och den danska lagen om ersättningsansvar för miljöskador från 1994. Det finns viss nationell lagstiftning som även omfattar försämring av miljön,

vid sidan av klassiska skador, men det finns knappast några närmare regler som specificerar detta begrepp.

I denna vitbok sammanförs under rubriken "*miljöskada*" två olika skadetyper som båda bör omfattas av en gemenskapsordning, nämligen

a) skador på den biologiska mångfalden,

b) skador i form av förorenade områden.

De flesta medlemsstaters miljöansvarsordningar omfattar ännu så länge inte uttryckligen skador på den biologiska mångfalden. Samtliga medlemsstater har emellertid lagar eller program för att reglera ersättningsansvaret för förorenade områden. Det rör sig i de flesta fall om administrativa föreskrifter som syftar till sanering av förorenade områden på förorenarens (och/eller andra parter) bekostnad.

Klassiska skador

Eftersom klassiska skador och miljöskador i många fall orsakas av samma händelse är det viktigt att ordningen också täcker klassiska skador, såsom hälso- och saksador, om de förorsakas av sådan farlig verksamhet som omfattas av ordningens räckvidd. Om EG-ordningen endast skulle omfatta miljöskador och ansvaret för klassiska skador helt överläts på medlemsstaterna, skulle det kunna leda till orättvisa (t.ex. ingen eller lägre ersättning för hälsoskador än för miljöskador som orsakas av en och samma händelse). Skyddet av människors hälsa – som i sig är ett viktigt politiskt mål – är dessutom ett intresse som är nära knutet till skyddet av miljön: I artikel 174.1 i EG-fördraget anges att gemenskapens miljöpolitik (bland annat) skall bidra till uppnåendet av målet att skydda människors hälsa.

4.2.2. Verksamhet som bör omfattas

Syftet med nästan alla nationella miljöansvarsordningar är att täcka verksamhet⁹ som förknippas med en inneboende skaderisk. En stor del av denna verksamhet regleras för närvarande i gemenskapens miljölagstiftning, eller i gemenskapslagstiftning som vid sidan av andra mål även har ett miljömål.

En enhetlig ram för ansvarsordningen måste knytas till relevant EG-lagstiftning om skyddet av miljön. Förutom att ansvarsordningen skulle garantera att miljön återställs där detta inte är möjligt för närvarande, skulle den också ge extra incitament att följa de nationella lagar varigenom gemenskapens miljölagstiftning genomförs. Ett brott mot sådan lagstiftning skulle inte bara resultera i administrativa eller straffrättsliga sanktioner, utan också, om skada uppkommer, i en skyldighet för den som vållat skadan (förorenaren) att avhjälpa skadan eller betala en ersättning för att kompensera för den skadade tillgångens värdeminskning. När detta tillvägagångssätt knyts till befintlig gemenskapslagstiftning har det dessutom den fördelen att det garanterar en optimal rättssäkerhet.

⁹ Med (farlig) verksamhet avses i detta dokument även hantering av ämnen som förknippas med en sådan inneboende risk.

Miljöansvarsordningen skulle med avseende på hälso- eller sakskador och förorenade områden kunna omfatta verksamhet som regleras i följande typ av EG-lagstiftning: lagstiftning innehållande gränsvärden för utsläpp av farliga ämnen till vatten eller luft, lagstiftning om farliga ämnen och preparat vilken (också) syftar till att skydda miljön, lagstiftning som syftar till förebygga och begränsa risker för olyckor och föroreningar (direktivet om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, och det ändrade Seveso II-direktivet), lagstiftning om produktion, hantering, behandling, återvinning, materialåtervinning, minskning, lagring, transport, gränsöverskridande transport och bortskaffande av farligt och annat avfall, lagstiftning inom bioteknikområdet och lagstiftning om transport av farliga ämnen. Vid den närmare utformningen av ett EG-initiativ kommer det att bli nödvändigt att exaktare definiera vilken verksamhet som skall omfattas, t.ex. genom att man upprättat en förteckning över all relevant EG-lagstiftning till vilken ansvarsordningen bör ha en koppling. En del av denna verksamhet, t.ex. verksamhet som avser genetiskt modifierade organismer, är dessutom inte farlig i sig men kan under vissa omständigheter orsaka hälsoskador eller betydande skador på miljön. Detta skulle exempelvis kunna vara fallet om sådana organismer oavsiktligt släpps ut från anläggningar där de är inneslutna eller om avsiktliga utsättningar leder till oväntade resultat. Det anses därför lämpligt att innefatta sådan verksamhet i en gemenskapsomfattande ansvarsordning. Ordningen kanske inte nödvändigtvis behöver utformas på exakt samma sätt för all verksamhet som innefattar genetiskt modifierade organismer, t.ex. när det gäller vilka ansvarsfrihetsgrunder som skall tillåtas, utan kan behöva differentieras beroende på gällande lagstiftning och den verksamhet som berörs.

En viktig faktor som måste beaktas när det gäller skador på den biologiska mångfalden är den gemenskapslagstiftning som syftar till att bevara den biologiska mångfalden, nämligen direktivet om vilda fåglar och direktivet om livsmiljöer. I dessa direktiv fastställs en ordning som skall genomföras genom Natura 2000-nätet för särskilt skydd av sådana naturresurser som är viktiga för att bevara den biologiska mångfalden. De omfattar bland annat bestämmelser om att betydande skador på skyddade naturresurser skall avhjälpas. Dessa skyldigheter riktar sig till medlemsstaterna. Miljöansvarsordningen skulle kunna användas för att se till att förorenaren betalar för att avhjälpa sådana skador. Eftersom syftet med dessa båda direktiv är att skydda de berörda naturresurserna, *oberoende av vilken verksamhet som orsakar skador på dem*, och eftersom sådana resurser är känsliga och därför relativt lätt kan skadas även av annan verksamhet än sådan som normalt förknippas med en inneboende risk, bör en ansvarsordning som omfattar skador på den biologiska mångfalden också täcka annan verksamhet än farlig verksamhet som ger upphov till betydande skador i skyddade Natura 2000-områden. Såsom förklaras i avsnitt 4.3 bör emellertid typen av ansvar i detta fall skilja sig från det ansvar som tillämpas på skador som orsakas av farlig verksamhet.

4.3. Typ av ansvar, tillåtna ansvarsfrihetsgrunder och bevisbörda

Strikt ansvar innebär att det inte är nödvändigt att fastställa att aktören har förfarit oaktsamt eller vårdslöst, utan endast att hans agerande (eller försummelse) har orsakat skadan. Vid en första anblick kan ett culpabaserat ansvar¹⁰ verka mer effektivt ur

¹⁰ Culpabaserat ansvar tillämpas när en verksamhetsutövare medvetet, av vårdlöshet eller oaktsamhet, har handlat felaktigt. En sådan handling (eller försummelse) kan exempelvis vara bristande efterlevnad av rättsliga regler eller av tillståndsvillkor, men kan också ta sig andra uttryck.

ekonomisk synpunkt än ett strikt ansvar, eftersom minskningskostnaderna inte är så stora att de tar ut fördelarna med de minskade utsläppen. Nyare nationella och internationella miljöansvarsordningar baseras emellertid ofta på principen om strikt ansvar, eftersom det antas vara lättare att nå miljömålen på så sätt. Ett skäl för detta är att det i miljöansvarsfall är mycket svårt för käranden att bevisa att svaranden har varit oaktsam eller vårdslös. Ett annat skäl är att det anses att den som utövar en verksamhet med inneboende risker bör ta ansvaret för de skador som denna verksamhet orsakar, och inte den skadelidande eller samhället. Detta talar för att en EG-ordning som regel bör baseras på strikt ansvar. Såsom nämns i avsnitt 4.2.2 bör ersättningsansvaret omfatta skador på den biologiska mångfalden, oavsett om de orsakas av en farlig verksamhet eller inte. Kommissionen föreslår emellertid att man i stället för ett strikt ansvar tillämpar ett culpabaserat ansvar på sådana skador *om de orsakas av icke-farlig verksamhet*. Verksamhet som utövas i enlighet med bestämmelser varigenom direktiven om vilda fåglar och livsmiljöer genomförs och som syftar till att bevara den biologiska mångfalden, skulle inte medföra något ersättningsansvar för verksamhetsutövaren såvida denne inte handlar oaktsamt eller vårdslöst. Sådan verksamhet kan till exempel utövas inom ramen för ett jordbruks-miljöavtal i enlighet med rådets förordning om stöd till utveckling av landsbygden¹¹. Om det inte kan fastställas att den som vållat skadan har varit oaktsam eller vårdslös får staten ta ansvaret för att återställa miljön eller kompensera för sådana skador på den biologiska mångfalden som orsakas av icke-farlig verksamhet.

Det är viktigt att miljöansvarsordningen överensstämmer med övrig gemenskapspolitik och med de åtgärder varigenom denna politik genomförs.

Ansvarsordningens effektivitet beror inte enbart på dess grundläggande karaktär, utan också på sådana faktorer som vilka ansvarsfrihetsgrunder som tillåts och hur bevisbördan fördelas. De positiva effekterna av strikt ansvar bör därför inte undergrävas genom att man tillåter för många ansvarsfrihetsgrunder, eller genom att käranden åläggs en omöjlig bevisbörda.

Ansvarsfrihetsgrunder

Allmänt vedertagna ansvarsfrihetsgrunder bör godtas, t.ex. force majeure, kärandens bidragande till skadan eller samtycke, tredje parts inblandning (ett exempel på detta är en verksamhetsutövare som orsakar en skada genom en verksamhet som han bedriver i enlighet med bindande föreskrifter som utfärdats av en offentlig myndighet)¹².

Flera berörda parter, i synnerhet ekonomiska operatörer, har framfört synpunkten att ansvarsfrihet även bör medges för skador som orsakas av utsläpp som är tillåtna enligt EG-lagstiftningen, för skador som inträffar trots att verksamhetsutövaren använder bästa tillgängliga teknik och/eller för risker som blir kända först på ett (långt) senare stadium. Av ekonomiska skäl måste de kunna förutsäga vilket ansvar de har gentemot tredje man, men förekomsten och omfattningen av detta ansvar undergår en ständig utveckling (t.ex. ändringar i lagstiftning och praxis, medicinska framsteg osv.). Ansvarsfrihetsgrunder av det slag som nämnts här tillåts emellertid normalt inte i nationella miljöansvarsordningar i EU:s medlemsstater. När beslut fattas om dessa ansvarsfrihetsgrunder bör alla relevanta

¹¹ Rådets förordning (EG) nr 1257/1999 (EGT L160, s. 80).

¹² Vissa proceduraspekter kan också vara av betydelse när det gäller bestridande av ansvar, t.ex. att den domstol där ett ärende anhängiggjorts inte har jurisdiktion eller frågor som rör preskription.

effekter beaktas, bland annat eventuella effekter på små och medelstora företag (se även avsnitt 7).

Bevisbörda

I miljömål kan det vara svårare för käranden och lättare för svaranden att ta fram fakta om orsakssambandet (eller frånvaron av ett orsakssamband) mellan svarandens verksamhet och skadan. Flera nationella miljöansvarsordningar omfattar därför bestämmelser om en lindring av kärandens bevisbörda när det gäller vållande. Även gemenskapsordningen skulle kunna omfatta någon form av lindring av den traditionella bevisbördan. Denna idé kommer att vidareutvecklas i ett senare skede.

Skälighet

Det kan finnas omständigheter när det inte skulle vara skäligt att låta förorenaren betala full ersättning för den skada som han orsakat. Domstolen (eller annat behörigt organ, t.ex. en skiljedomare) kan ges viss frihet att besluta att den tillståndsgivande myndigheten skall stå för en del av ersättningen i stället för förorenaren, till exempel när den verksamhetsutövare som orsakat skadan kan bevisa att skadan helt eller till största delen orsakats av utsläpp som var tillåtna enligt hans tillstånd. Närmare kriterier skulle behöva utformas för tillämpningen av en sådan bestämmelse, t.ex. att den ansvarige verksamhetsutövaren har gjort vad som står i hans makt för att undvika skadan.

4.4. Vem skall bära ansvaret?

En miljöansvarsordning på EG-nivå bör innebära att den eller de personer som har kontrollen över den verksamhet (som omfattas av definitionen av räckvidden) som orsakar skadan (nämligen verksamhetsutövaren) skall bära ansvaret¹³. Om verksamheten utövas av ett företag i egenskap av juridisk person kommer ansvaret att åvila den juridiska personen och inte direktörerna (beslutsfattarna) eller andra anställda som kan ha varit inblandade i verksamheten. Långivare som inte har kontroll över verksamheten bör gå fria från ansvar.

4.5. Kriterier för olika typer av skador

Olika typer av skador bör hanteras på olika sätt. Vad gäller skador på den biologiska mångfalden är det nödvändigt att utarbeta regler och kriterier för ersättningsansvaret eftersom sådana inte existerar i någon större utsträckning. I fråga om ansvar för förorenade områden finns det visserligen nationella lagar och system, men de är ganska olika sinsemellan. Klassiska skador bör behandlas konsekvent i förhållande till andra typer av miljöskador. Detta kan endast uppnås om samma grundläggande regler tillämpas på alla typer av skador.

4.5.1. Skador på den biologiska mångfalden

Eftersom det här är ett område som i allmänhet inte omfattas av medlemsstaternas ansvarsregler skulle en ansvarsordning på EG-nivå kunna vara ett första steg mot att

¹³ I enlighet med artikel 176 i EG-fördraget skulle medlemsstaterna också kunna göra andra parter ansvariga.

täcka denna typ av skador inom ramen för befintlig gemenskapslagstiftning om biologisk mångfald.

- Vilka skador på den biologiska mångfalden bör täckas?

Ordningen bör täcka skador på sådan biologisk mångfald som i enlighet med direktiven om livsmiljöer och vilda fåglar skyddas i Natura 2000-områden. Sådana skador skulle kunna utgöras av skador på livsmiljöer, djur eller växtarter, enligt definitionen i bilagorna till de berörda direktiven.

- När bör skador på den biologiska mångfalden täckas?

Det bör finnas en *lägsta tröskel* för tillämpning av ordningen: *Endast betydande skador* bör omfattas. Kriterier för detta bör tas fram, i första hand genom att se hur detta begrepp tolkas i samband med direktivet om livsmiljöer¹⁴.

- Hur bör skador på den biologiska mångfalden värderas och hur kan man garantera att miljön återställs till en rimlig kostnad?

Det är särskilt viktigt att göra en ekonomisk värdering av den biologiska mångfalden i de fall där skadorna inte går att avhjälpa. Om det är möjligt att avhjälpa skadan måste det också finnas kriterier för hur den skadade naturresursen skall värderas, för att på så sätt undvika oproportionerliga kostnader för återställande. En kostnads-/intäktsanalys eller ett rimlighetstest måste göras i varje enskilt fall. Utgångspunkten för ett sådant test, i de fall där ett återställande är möjligt, bör vara *kostnaderna för återställande* (inklusive kostnader för värdering av skadan). Det är nödvändigt att ta fram ett system för värdering av naturresursens intäkter¹⁵. Inspiration till ett sådant system kan hämtas från vissa redan befintliga system eller sådana som håller på att utvecklas på regional nivå (t.ex. i Andalusien och Hessen).

Om det inte är tekniskt möjligt eller endast delvis möjligt att avhjälpa skadan måste värderingen av naturresursen baseras på kostnaden för alternativa lösningar. Man bör därvid sträva efter att inrätta naturresurser med motsvarande värde som den skadade naturresursen för att uppnå samma nivå som tidigare på naturskydd och biologisk mångfald i Natura 2000-nätet.

Beroende på vilken metod som används kan det vara mer eller mindre dyrt att värdera naturresurser. Ekonomiska värderingsmetoder som kräver enkäter bland ett stort antal personer, t.ex. metoder som baseras på betalningsvilja ("contingent evaluation") eller resekostnader och andra metoder för få reda på hur nytta värderas ("revealed preference techniques"), kan vara dyra om de används i varje enskilt fall. Användning av metoder för att överföra värdering av nytta ("benefits transfer" techniques) kan emellertid avsevärt minska kostnaden. Det är särskilt viktigt att utveckla "benefit transfer"-databaser, t.ex. EVRI (Environmental Valuation Resource Inventory), som innehåller relevant utvärderingsmaterial. Dessa databaser kan användas för att sätta in problemet i ett sammanhang och som en källa till direkt jämförbar värdering.

¹⁴ Ett kommissionsdokument om tolkningen av detta och andra begrepp inom ramen för artikel 6 i direktivet om livsmiljöer kommer att offentliggöras inom kort.

¹⁵ Till exempel närvaron av mellanspett (se omslaget), en skyddad art enligt fågeldirektivet.

- Hur säkerställer man en minsta återställandenivå?

Syftet med en reparation bör vara att återställa naturresursen till dess ursprungliga tillstånd. För att få en uppfattning om detta tillstånd kan man använda historiska data och referensdata (den berörda naturresursens normala egenskaper). Att återställa naturresursen i kvalitativt och kvantitativt hänseende kommer i de flesta fall inte att vara möjligt, eller endast till en avsevärd kostnad. Målet bör därför snarare vara att uppnå ett jämförbart tillstånd, varvid man även bör beakta sådana faktorer som den skadade resursens funktion och hur den är tänkt att användas i framtiden.

- Hur skador på den biologiska mångfalden påverkar kostnader för förebyggande och återställande åtgärder

I den mening som begreppet "skador på den biologiska mångfalden" används i denna vitbok kan de endast inträffa i områden som skyddas i direktiven om livsmiljöer och vilda fåglar, och som när Natura 2000-nätet har upprättats väntas omfatta omkring 10 % av gemenskapens territorium. I dessa områden får endast "miljövänlig" verksamhet bedrivas. Detta innebär att större miljöskador i dessa områden endast kan orsakas av anläggningar belägna i närliggande områden där farlig verksamhet bedrivs. Men dessa anläggningar omfattas redan av andra pelare av den föreslagna ordningen som behandlar klassiska skador och förorenade områden. Därav följer att de enda merkostnaderna för dessa verksamheter vid täckning av skador på den biologiska mångfalden är sådana som hör samman med åtgärder för att förebygga skador på, och återställa, den biologiska mångfalden i enlighet med de kriterier som fastställs i denna vitbok.

Med tanke på att farlig verksamhet, såsom tidigare nämnts, inte får bedrivas i skyddade områden kan skador på den biologiska mångfalden i dessa områden endast i undantagsfall orsakas av industrier eller stora anläggningar som omfattas av det s.k. IPPC-direktivet (direktiv 96/61/EG), för vilka kostnader och konkurrenskraft är viktiga frågor. Ett ersättningsansvar för skador på den biologiska mångfalden kommer alltså endast att påverka dessa industrier i mycket begränsad omfattning. Å andra sidan är det troligt att den typ av "miljövänliga" verksamheter som får utövas i skyddade områden, på grund av sin natur, kan internalisera de önskade förebyggande- och återställandenivåerna till en ringa kostnad.

4.5.2. *Förorenade områden*

De flesta medlemsstater har särskilda lagar eller program som reglerar sanering av förorenade områden, både gamla och nya. Gemenskapsordningen bör syfta till att genomföra miljöprinciperna (förorenaren betalar, förebyggande åtgärder och försiktighet) vad gäller nya föroreningar, och till en viss harmoniserad nivå vad beträffar saneringsnormer och saneringsmål. För förorenade områden skulle tillvägagångssättet för farlig verksamhet användas och ordningen skulle endast tillämpas om föroreningen är betydande. Förorenade områden omfattar jord, ytvatten och grundvatten. Om ett område som skyddas i lagstiftningen om biologisk mångfald är en del av ett förorenat område skulle ordningen för skador på biologisk mångfald tillämpas i det området vid sidan om ordningen för förorenade områden. Detta skulle kunna innebära att naturresursen måste återställas efter det att området har sanerats.

- Saneringsnormer

Detta är normer som används för att utvärdera och bedöma *om det är nödvändigt att sanera ett förorenat område*. Precis som när det gäller biologisk mångfald bör endast betydande skador omfattas. Det huvudsakliga kvalitetskriteriet bör vara huruvida föroreningen kan komma att utgöra ett allvarligt hot för människor och miljö.

- Saneringsmål

Dessa bör definiera *kvaliteten på jord och vatten i det område som skall bevaras eller återställas*. Det främsta målet bör vara att undanröja eventuella allvarliga risker för människor och miljö. Godtagbara tröskelvärden skulle bestämmas av bästa tillgängliga teknik som är ekonomiskt och tekniskt genomförbar (såsom är fallet inom ramen för IPPC-direktivet). Ett annat mål bör vara att göra marken lämplig för planerad och möjlig framtida användning. Dessa kvalitetsmål bör om möjligt kombineras med kvantitativa normer som anger vilken kvalitet som skall uppnås på jord och vatten. Om en sanering inte är möjlig av ekonomiska eller tekniska skäl kan en fullständig eller partiell inneslutning vara en möjlighet.

4.5.3 Klassiska skador

Definitionen av klassiska skador, nämligen person- och sakskador (dvs. klassiska skador) och möjligen ekonomiska förluster, kommer även i fortsättningen att vara medlemsstaternas ansvarsområde. Alla de aspekter av ordningen som behandlas i denna vitbok bör emellertid också tillämpas på klassiska skador, med undantag för särskilda regler om tillgång till rättsmedel (4.7) och särskilda kriterier för avhjälpan och värdering av miljöskador (4.5.1 och 4.5.2). När det gäller klassiska skador bör gemenskapsordningen inte införa begreppet "betydande skada".

4.5.4 Förhållandet till produktansvarsdirektivet¹⁶

Produktansvarsdirektivet omfattar person- och sakskador (dvs. klassiska skador) som orsakas av produkter med säkerhetsbrister, men det omfattar inte miljöskador. Överlappningar mellan de två ansvarsordningarna kan inte uteslutas när det gäller klassiska skador. Detta skulle kunna vara fallet till exempel när skador orsakas av en produkt som innehåller farliga ämnen och som anses ha säkerhetsbrister på grund av att halten av kemiska ämnen är högre än vad som är tillåtet enligt EG:s miljölagstiftning. I ett sådant fall har produktansvarsdirektivet företräde och är den lagstiftning som skall tillämpas när ersättning krävs för klassiska skador¹⁷.

4.6. Effektiv sanering och återställande av miljön

En skyldighet som bör gälla både vid skador på den biologiska mångfalden och förorening av områden är att det skadestånd eller den ersättning som förorenaren betalar för återställande eller sanering verkligen måste användas för just detta ändamål. Om det av tekniska eller ekonomiska skäl (när man väger kostnader mot intäkter) inte är möjligt eller endast delvis möjligt att avhjälpa skadan, bör en ersättning som motsvarar värdet av

¹⁶ Rådets direktiv 85/374/EEG om tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar om skadeståndsansvar för produkter med säkerhetsbrister (EGT L 210, 7.8.1985, s. 29), ändrat genom direktiv 1999/34/EG (EGT L 141, 4.6.1999, s. 20).

¹⁷ Kommissionen har nyligen offentliggjort en grönbok om skadeståndsansvar för produkter, för att samla in information om hur direktivet tillämpas i praktiken och för att få igång en debatt om huruvida det är nödvändigt att göra en omfattande översyn av direktivet.

den icke-reparerade skadan betalas för genomförande av jämförbara projekt för att återställa eller förbättra skyddade naturresurser. De behöriga myndigheterna bör fatta beslut om jämförbara projekt efter att ha genomfört en ingående analys av de miljömässiga fördelarna.

4.7. Tillgång till rättsmedel

Miljöskador skiljer sig från klassiska skador såtillvida att de skadelidande inte har rätt att kräva att behöriga administrativa eller rättsliga organ skall tillvarata deras privata intressen. Eftersom skyddet av miljön är ett allmänintresse är det i första hand staten (eller andra instanser i samhället) som har ansvaret för att agera om miljön skadas eller riskerar att skadas. Staten har emellertid endast begränsade resurser till sitt förfogande och man hör därför allt oftare argumentet att allmänheten bör känna ansvar för miljön och kunna agera på statens vägnar. I sitt meddelande till rådet och parlamentet om "Genomförande av gemenskapens miljölag"¹⁸ har kommissionen hänvisat till behovet av en utvidgad möjlighet att väcka talan.

Ett viktigt rättsligt instrument på detta område är Århuskonventionen¹⁹. Den omfattar särskilda bestämmelser om tillgång till rättsmedel vilka utgör grunden för olika åtgärder som vidtas av enskilda personer och intressegrupper. Till dessa åtgärder hör att överklaga en offentlig myndighets beslut inför domstol eller annat lagstadgat oberoende och opartiskt organ (rätten till domstolsprövning av en myndighets eller lägre instans beslut), att ställa krav på lämpliga och effektiva åtgärder, inklusive förbuds föreläggande, och att anföra besvär mot privatpersoners och offentliga myndigheters agerande eller försummelser som strider mot miljölagstiftningen²⁰. En ansvarsordning på EG-nivå skulle kunna bidra till att konventionen införlivas i gemenslagslagstiftningen.

4.7.1. "Tvåstegsmetoden": Staten bör ha det primära ansvaret

Medlemsstaterna bör vara skyldiga att se till att skador på den biologiska mångfalden i första hand avhjälps och saneras (*första steget*) genom att använda den ersättning eller det skadestånd som förorenaren betalar. Intressegrupper som verkar för att skydda miljön (och som uppfyller relevanta krav i den nationella lagstiftningen) bör anses ha ett intresse av beslutsfattande på miljöområdet²¹. Rent allmänt bör intressegrupper få rätt att agera på subsidiär grund, dvs. endast om staten inte vidtar några åtgärder eller inte sköter det på ett bra sätt (*andra steget*). Denna metod bör tillämpas på domstolsprövning av en myndighets eller en lägre instans beslut och på ersättningsanspråk gentemot förorenaren.

¹⁸ KOM (96)500 slutlig. "En bättre tillgång till domstolarna för enskilda organisationer och personer skulle ge ett antal fördelaktiga effekter när det gäller genomförandet av gemenskapens miljölag. För det första skulle det innebära att enskilda mål som gäller problem om genomförandet av gemenskapens lagar vid behov skulle kunna lösas i enlighet med kraven i gemenskapens lagar. För det andra, vilket kanske är ändå viktigare, kommer det att leda till allmänna förbättringar av den praktiska tillämpningen och upprätthållandet av gemenskapens miljölag på grund av att potentiellt ansvariga aktörer kommer att tendera att uppfylla ställda krav för att undvika en eventuell process". (s. 24).

¹⁹ FN/ECE:s konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsfattandet och tillgång till rättsmedel i miljöärenden, antogs och undertecknades (även av gemenskapen) vid den fjärde ministerkonferensen i Århus (Danmark) den 23–25 juni 1998.

²⁰ Artikel 9 i Århuskonventionen.

²¹ Artikel 2.5 i Århuskonventionen.

4.7.2. *Brådskande fall (förbudsförelägganden, kostnader för förebyggande åtgärder)*

I brådskande fall bör intressegrupper ha rätt att vända sig direkt till domstolen med en begäran om förbudsföreläggande för att tvinga (den potentiella) förorenaren att vidta åtgärder eller att avstå från åtgärder, i syfte att förhindra väsentlig skada eller undvika ytterligare skada på miljön. De bör i detta syfte ha möjlighet att stämma den påstådda förorenaren, utan att först vända sig till staten. Denna åtgärd skulle kunna tillgripas för att förbjuda skadliga åtgärder eller för att beordra verksamhetsutövaren att förebygga skador före eller efter en incident eller få honom att vidta återställande åtgärder. Det är domstolens sak att avgöra om ett förbudsföreläggande är berättigat.

I första hand intressegrupper bör ha möjlighet att framställa anspråk på ersättning av skäligen kostnader som uppstått vid vidtagande av brådskande förebyggande åtgärder (dvs. för att förhindra en skada eller för att undvika att den förvärras), utan att de först behöver vända sig till en offentlig myndighet.

4.7.3. *Säkerställande av tillräcklig sakkunskap och undvikande av onödiga kostnader*

Endast intressegrupper som uppfyller de objektiva kvalitetskriterierna bör kunna vidta rättsliga åtgärder gentemot staten eller förorenaren. Återställande av miljön bör ske i samarbete med offentliga myndigheter och på ett optimalt och kostnadseffektivt sätt. Tillgången till specifika sakkunskaper och oberoende och erkända experter och forskares medverkan kan här spela en viktig roll.

Eftersom det oundvikligen är förknippat med vissa kostnader att utnyttja rättigheten att väcka talan inför domstol, skulle det vara värt att undersöka hur *förlikningar*, såsom skiljedomsförfarande och medling, kan användas i detta sammanhang. Syftet med sådana lösningar är att spara tid och pengar.

4.8. **Förhållandet till internationella konventioner**

Allt fler internationella konventioner och protokoll rör ersättningsansvar för (miljö)skador på olika områden. Det finns t.ex. flera äldre konventioner och protokoll som rör skador till följd av oljeföroreningar till havs och kärnkraftsverksamhet. En konvention av senare datum behandlar skador som orsakas av sjötransport av farliga och hälsovådliga ämnen. Medlemsstaterna överväger för närvarande en eventuell ratificering av denna konvention. Alla dessa konventioner baseras på ett strikt men begränsat ansvar och på konceptet om "ett andra kompensationssteg". Vad gäller oljeföroreningar består det andra steget i en fond som byggs upp gemensamt av oljebolagen i importstaterna och som, upp till en viss gräns, ersätter skadeståndsbelopp som överstiger fartygsägarens ersättningsansvar. Med tanke på de föroreningsolyckor som nyligen inträffat till havs bör det undersökas om de internationella reglerna behöver kompletteras med några åtgärder från gemenskapens sida. Kommissionen kommer att utarbeta ett meddelande om oljetankersäkerhet (juni 2000), bland annat för att undersöka om det finns ett behov av en kompletterande ansvarsordning på EG-nivå för oljeutsläpp. Olika alternativ kommer att granskas i detta avseende med beaktande av sektorns specifika karaktär. Rent allmänt skulle det behöva klargöras om en framtida miljöansvarsordning på EG-nivå skulle kunna tillämpas på de områden som redan omfattas av folkrätten.

4.9. Ekonomisk säkerhet

För att målen med en miljöansvarsordning skall kunna nås är det viktigt att det är möjligt att försäkra sig.

Det har konstaterats att strikt ansvar framkallar spin-off-effekter eller leder till att större firmor flyttar över riskfylld produktion till mindre firmor i hopp om att kunna kringgå ansvarsskyldigheten. Dessa mindre firmor, som ofta saknar resurser att ha lika effektiva riskhanteringssystem som sina större motsvarigheter, blir ofta ansvariga för en större andel av skadan än vad som kan förutses med tanke på deras storlek. När de orsakar skador är det också mindre troligt att de har de ekonomiska resurser som krävs för att gottgöra skadan. Möjligheten att erhålla försäkringsskydd minskar den risk som företagen exponeras för (genom att den delvis överförs till försäkringsbolagen). De torde därmed även vara mindre benägna att försöka kringgå ersättningsansvaret²².

Möjligheten att försäkra sig mot miljörisker, och i synnerhet mot skador på naturresurser, kommer förmodligen att utvecklas successivt. Så länge det saknas allmänt vedertagna mätmetoder för att kvantifiera skador på miljön är det svårt att fastställa ansvarets omfattning. Beräkningen av riskrelaterade avgifter är viktig för uppfyllandet av ansvarsskyldigheten inom ramen för försäkringsavtal, och försäkringsbolagen måste kunna bedöma riskerna i alla lägen. Utvecklingen av kvalitativa och kvantitativa kriterier för att identifiera och mäta skador på miljön kommer att förbättra den tillgängliga ekonomiska säkerheten för ansvarsordningen och bidra till dess genomförbarhet, men detta kommer inte att ske över en natt och kommer troligen att förbli dyrt. Det är därför motiverat att gå försiktigt tillväga när ansvarsordningen inrättas.

Genom att fastställa ett tak för ersättningsansvaret för skador på naturresurser kan man sannolikt förbättra försäkringsmarknadens utvecklingsmöjligheter inom detta område, även om det urholkar tillämpningen av principen om att förorenaren skall betala.

Om man ser på försäkringsmarknaden (försäkring är vid sidan om bl.a. bankgarantier, interna reserver eller områdesvisa poolsystem ett av de alternativ som står till buds för att erhålla ekonomisk säkerhet) verkar täckningen av miljöansvarsrisker fortfarande vara relativt outvecklad, men det görs klara framsteg inom de delar av finansmarknaderna som specialiserar sig på detta. Ett exempel är utvecklingen av nya typer av försäkringar som täcker kostnader i samband med sanering av förorenade områden, bland annat i Nederländerna.

Möjligheten att försäkra sig mot miljörisker är viktig för den ekonomiska säkerheten, men beror till stor del på vilken rättssäkerhet och insyn som ansvarsordningen tillhandahåller. Nästan ingen av medlemsstaterna har emellertid en miljöansvarsordning där ekonomisk säkerhet föreskrivs som ett rättsligt krav. Där detta är fallet, till exempel i den tyska miljöansvarslagen, har genomförandet av den berörda bestämmelsen stött på svårigheter vilket hittills har förhindrat fastställande av det nödvändiga genomförande-instrumentet.

²²

Ett företag som har möjlighet att försäkra sig mot de skador på naturresurser som det eventuellt ger upphov till har å andra sidan fortfarande ett intresse av att uppträda ansvarsfullt. För att teckna en försäkring måste nämligen företaget normalt genomgå en miljörevision, det ställs ofta krav på att företaget skall ha ett effektivt riskhanteringssystem och, om det blir aktuellt med en försäkringsutbetalning, måste företaget ofta betala en viss självrisk.

Finanssektorns farhågor är ett av skälen till den steg-för-stegmetod som föreslås i detta dokument (se avsnitt 6). Det faktum att tillämpningen begränsas till farlig verksamhet, till de naturresurser som redan skyddas i befintlig gemenskapslagstiftning och till betydande skador bidrar till att det blir lättare att bedöma och hantera de risker som ordningen ger upphov till. För att ge nödvändig flexibilitet under den period då det fortfarande är nödvändigt att vinna erfarenhet av den nya ordningen *bör EG-ordningen inte omfatta någon skyldighet att ha ekonomisk säkerhet*. Försäkrings- och banksektorernas tillhandahållande av ekonomisk säkerhet för de risker som ordningen ger upphov till bör ske på frivillig basis. Kommissionen har för avsikt att fortsätta diskussionerna med dessa sektorer för att stimulera den fortsatta utvecklingen av särskilda instrument för ekonomiska garantier.

5. OLIKA ALTERNATIV FÖR GEMENSKAPENS AGERANDE

Vid utarbetandet av en strategi för miljöansvar har kommissionen övervägt en rad olika alternativ och instrument. I detta avsnitt beskrivs de viktigaste alternativen och deras fördelar och nackdelar.

5.1. Gemenskapens anslutning till Luganokonventionen

Europarådets konvention om ersättningsansvar för skador som uppstår som en följd av miljöfarlig verksamhet tillkom 1993. Kommissionen och samtliga medlemsstater deltog i förhandlingarna. Konventionen innehåller bestämmelser om miljöansvar som omfattar alla typer av skador (både klassiska skador som person- och sakskador och försämring av miljön som sådan) som orsakas av en farlig verksamhet. Farlig verksamhet som inbegriper farliga ämnen, bioteknik och avfall definieras närmare. Räckvidden är allmän i den meningen att även annan verksamhet än den som uttryckligen omnämns kan klassificeras som farlig. En sammanfattning av bakgrunden till konventionen och dess innehåll samt en förteckning över de stater som undertecknat den finns tillgänglig för allmänheten.

Gemenskapens anslutning till denna konvention skulle ha fördelen att vara förenlig med subsidiaritetsprincipen på internationell nivå (ny gemenskapslagstiftning bör inte antas om problemet i fråga kan lösas genom att gemenskapen ansluter sig till en befintlig internationell konvention). Konventionen har dessutom en övergripande räckvidd (alla typer av skador som är en följd av farlig verksamhet) och en bred och allmän räckvidd, som har fördelen att ett enhetligt system skapas och att verksamhetsutövare som bedriver olika typer av farlig verksamhet behandlas lika. Sex medlemsstater²³ har undertecknat konventionen och några överväger att göra det. Flera medlemsstater²⁴ har redan utarbetat lagstiftning för att genomföra konventionen och andra håller på att förbereda ratificeringen. Vissa andra medlemsstater²⁵ har emellertid inte för avsikt att underteckna och ratificera den. Konventionen är också öppen för anslutning av länderna i Central- och Östeuropa och t.o.m. länder som inte är medlemmar i Europarådet, vilket innebär att den skulle kunna få stor internationell spridning. Om gemenskapen anslöt sig till konventionen skulle det kunna uppmuntra andra länder att följa efter.

²³ Finland, Grekland, Italien, Luxemburg, Nederländerna och Portugal.

²⁴ Finland, Grekland, Nederländerna, Portugal och Österrike.

²⁵ Danmark, Förenade kungariket och Tyskland.

Vid en jämförelse av Luganokonventionens bestämmelser och medlemsstaternas miljöansvarsordningar får man ett allmänt intryck av att konventionen i vissa avseenden går längre än de flesta medlemsstater (t.ex. genom att den uttryckligen omfattar miljöskador som sådana). Genom sin allmänna tillämpning på farlig verksamhet går den längre än flera medlemsstater vars ordningar har en mer specifik och begränsad räckvidd. Dessa medlemsstater och merparten av industrin anser att Luganokonventionen har en alltför allmän räckvidd, att den ger alltför dålig rättssäkerhet och att dess definitioner, särskilt när det gäller miljöskador, är alltför vaga. Konventionen omfattar visserligen sådana skador, men på ett relativt ospecifikt sätt. Konventionen omfattar till exempel inget krav på att skadad miljö skall återställas och inte heller några kriterier för återställande eller ekonomisk värdering av sådana skador. Om en anslutning till konventionen planerades skulle det krävas en rättsakt på gemenskapsnivå för att komplettera bestämmelserna i Luganokonventionen i syfte att klargöra och precisera detta nya område i fråga om miljöansvar.

5.2. En ordning som uteslutande omfattar gränsöverskridande skador

Medlemsstaterna blir allt mer uppmärksamma på miljöskador som inträffar på andra sidan deras gränser, inte minst på grund av allmänhetens reaktioner över föroreningar som har sitt ursprung i ett annat land. Medvetenheten om gränsöverskridande problem kommer förmodligen att öka ytterligare i takt med att genomförandet av direktivet om livsmiljöer och Natura 2000 fortskrider och man upptäcker att många skyddade områden sträcker sig över medlemsstaters gränser. Även om både förorening av och direkt skada på ett av dessa områden sker inom en medlemsstat kan skadan få konsekvenser för andra medlemsstater, exempelvis genom att skada en arts integritet eller en livsmiljö i sin helhet. Även förorening av floder och sjöar har ofta en gränsöverskridande dimension.

Det huvudargument som framförs för en ordning som uteslutande omfattar gränsöverskridande skador är att det av subsidiaritetskäl inte finns tillräckliga argument för att tillämpa en ansvarsordning på problem som rör en enda medlemsstat, men att gränsöverskridande problem däremot kan hanteras bättre på gemenskapsnivå. Till nackdelarna hör att ett system som endast omfattar gränsöverskridande skador lämnar en stor lucka vad gäller ansvaret för skador på den biologiska mångfalden, eftersom detta ännu inte omfattas av några bestämmelser i de flesta medlemsstater. Det viktiga målet att förbättra tillämpningen av gemenskapens miljölagstiftning skulle inte kunna uppnås genom en ordning som inte omfattar de flesta potentiella överträdelserna av sådan lagstiftning, nämligen alla överträdelser som äger rum i en och samma medlemsstat. En ordning som endast omfattar gränsöverskridande skador skulle också leda till att rättssubjekt inom en och samma medlemsstat skulle behandlas olika eftersom vissa rättssubjekt, som råkar vara inblandade i ett fall av gränsöverskridande skada, skulle kunna hållas ansvariga enligt gemenskapens bestämmelser om gränsöverskridande skador medan andra rättssubjekt, som utövar samma verksamhet i samma land och orsakar liknande skada, skulle gå fria från ansvar om de nationella bestämmelserna inte omfattade ett sådant fall. Därmed skulle man även kunna ifrågasätta huruvida en sådan gemenskapsordning har något berättigande enligt den princip om lika behandling som utvecklats genom EG-domstolens praxis.

5.3. Gemenskapsrekommendation som tjänar som vägledning för medlemsstaternas agerande

Detta alternativ, exempelvis en rekommendation som knyts till befintlig gemenskapslagstiftning på detta område, kan få stöd av dem som inte är övertygade om att det behövs ett juridiskt bindande instrument. De kanske anser att det saknas tillräckliga belägg för att medlemsstaternas lagar är otillräckliga för att hantera viktiga miljöproblem. En rekommendation, som är ett icke bindande instrument utan mekanismer för att upprätthålla efterlevnaden, skulle visserligen jämfört med ett bindande instrument innebära lägre kostnader för verksamhetsutövarna men också mindre fördelar för miljön, till exempel när det gäller gränsöverskridande skador inom gemenskapen. Liknande argument skulle gälla för användningen av (frivilliga) miljöavtal i detta sammanhang.

5.4. Ett gemenskapsdirektiv

Den främsta skillnaden mellan ett gemenskapsdirektiv och en anslutning av gemenskapen till Luganokonventionen är att räckvidden kan avgränsas bättre, samtidigt som bestämmelserna om skador på den biologiska mångfalden kan utformas mer i detalj och i enlighet med relevant gemenskapslagstiftning. Båda dessa skillnader gör att direktivet ger större rättssäkerhet än Luganokonventionen. Det bör observeras att Luganokonventionen kan tjäna som en viktig inspirationskälla för ett framtida gemenskapsdirektiv även om gemenskapen inte ansluter sig till konventionen. Vad beträffar ansvarsordningens tillämpning på stater som inte är medlemmar i EU skulle ett gemenskapsdirektiv självklart beaktas när unionen utvidgas med kandidatländerna. Situationen i dessa länder på miljöansvarsområdet skulle också bli föremål för granskning.

En gemenskapsåtgärd av denna typ har, jämfört med de mer begränsade och icke bindande alternativ som beskrivs i avsnitt 5.2 och 5.3, fördelen att det resulterar i ett bättre genomförande av EU:s miljöprinciper och lagstiftning, och i att den skadade miljön verkligen återställs.

5.5. Sektorsvist miljöansvar, särskilt inom bioteknikområdet

Europaparlamentet har vid flera tillfällen uppmanat kommissionen att införa ansvarsbestämmelser i de befintliga direktiven på bioteknikområdet. Det alternativ som beskrivs i avsnitt 5.4 skulle kunna genomföras genom mer fokuserade ansvarsbestämmelser som tillämpas på vissa sektorer (t.ex. inom bioteknikområdet), i stället för ett övergripande tillvägagångssätt som täcker all (potentiellt) farlig verksamhet på samma sätt.

Ett övergripande tillvägagångssätt har den fördelen att en allmän ram fastställs i en och samma rättsakt. Under förutsättning att den verksamhet som omfattas ger upphov till liknande miljörisker och väcker jämförbara ekonomiska frågeställningar skulle detta tillvägagångssätt inte bara vara mer konsekvent utan också effektivare. Ett sektorsvist tillvägagångssätt skulle inte utgöra någon garanti för ett enhetligt system och inte heller för att principen om att förorenaren skall betala, principen om förebyggande åtgärder och försiktighetsprincipen tillämpas på liknande sätt på verksamheter som är jämförbara med avseende på den risk de utgör för människor och miljö. Dessutom skulle målet om ett bättre genomförande av alla relevanta delar av gemenskapens miljölagstiftning inte nås om ansvarsbestämmelserna endast infördes inom ett visst lagstiftningsområde. Slutligen vore det svårt att förklara för en sektor varför just den skulle bli föremål för ansvars-

bestämmelser som skiljer sig från den lagstiftning som gäller för andra sektorer med liknande risker. Av alla dessa skäl är en övergripande miljöansvarsordning att föredra.

6. SUBSIDIARITET OCH PROPORTIONALITET

I enlighet med EG-fördraget skall gemenskapens miljöpolitik bidra till att bevara, skydda och förbättra miljön (artikel 174.1). Denna politik bygger i grunden på en hög skyddsnivå med beaktande av den diversitet som råder vad gäller situationen i gemenskapens olika regioner. *Den skall bygga på* försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala (artikel 174.2). Alla dessa principer, som enligt ordalydelsen i fördraget (se kursiveringen) är bindande för gemenskapens institutioner, genomförs för närvarande inte fullt ut i hela gemenskapen. Ett skäl till detta är att det finns en lucka i de flesta medlemsstaters miljöansvarslagstiftning när det gäller skador på den biologiska mångfalden. (Se även avsnitt 3).

Nationell lagstiftning kan dessutom inte på ett effektivt sätt behandla frågor om gränsöverskridande miljöskador inom gemenskapen, som bland annat kan få konsekvenser för vattendrag och livsmiljöer som sträcker sig över nationsgränser. En gemenskapsordning är därför nödvändig för att undvika bristfälliga lösningar i fråga om gränsöverskridande miljöskador.

Medlemsstaterna tillämpar olika instrument för att genomföra sina miljöansvarsbestämmelser. Vissa stöder sig mer på förvaltningsrätt eller offentlig rätt medan andra utnyttjar civilrätten i större omfattning. Samtliga använder en blandning av båda. *Syftet med en gemenskapsordning bör vara att fastställa mål och resultat medan medlemsstaterna själva bör få bestämma hur och med vilka medel dessa skall uppnås.*

I enlighet med subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen skulle en gemenskapsordning som grundas på artikel 175 i fördraget kunna fungera som en ramordning med grundläggande minimikrav som efterhand kan kompletteras med andra inslag som ter sig nödvändiga beroende på erfarenheterna av tillämpningen av direktivet i inledningsskedet (*steg-för-stegmetoden*).

Om ordningen skulle inrättas genom ett direktiv skulle en konsekvent tillämpning av systemet i hela gemenskapen säkerställas genom kommissionens övervakning av gemenskapslagstiftningen och genom EG-domstolens rättspraxis.

7. DE ÖVERGRIPANDE EKONOMISKA KONSEKVENSERNA AV EN MILJÖANSVARSORDNING PÅ EG-NIVÅ

En gemenskapsordning såsom den som beskrivs i denna vitbok skulle på flera viktiga punkter skilja sig från befintliga ordningar. De tidigare erfarenheterna är därför otillräckliga för att ge stöd för några bestämda åsikter om gemenskapsordningens övergripande konsekvenser, till exempel för konkurrenskraften gentemot tredje land. Kommissionen kommer att fortsätta sin forskning på detta område och göra ytterligare undersökningar av miljöansvarets ekonomiska och miljömässiga effekter. Resultaten av dessa undersökningar kommer att granskas ingående och beaktas i vederbörlig ordning vid förberedelserna av kommissionens framtida initiativ på detta område. I detta läge

utgör emellertid fakta om befintliga ansvarsordningar en användbar utgångspunkt för analyser.

Av de uppgifter som finns tillgängliga om miljöreglernas övergripande konsekvenser för industrins konkurrenskraft framgår att det inte märks några påtagliga negativa effekter. Det finns också data att tillgå om effekterna av miljöansvarsordningar. De årliga saneringskostnaderna, exklusive kostnader för skador på naturresurser, för den retroaktiva²⁶ amerikanska ordningen Superfund uppgår till ca 5 % av det belopp som varje år avsätts för efterlevnaden av federala miljöföreskrifter i USA. Inga siffror finns tillgängliga om Superfunds kostnader för skador på naturresurser. Vad beträffar de miljöansvarsordningar som redan tillämpas i medlemsstaterna har de enligt de uppgifter som finns att tillgå inte inneburit några större problem för konkurrenskraften.

Även om det är osäkert hur en ansvarsordning på EG-nivå skulle påverka konkurrenskraften gentemot tredje land, måste hänsyn tas till att de flesta OECD-länder har någon form av miljöansvarslagstiftning. En miljöansvarsordning på EG-nivå skulle därför inte innebära att EU antar en ensidig miljöskyddsnorm²⁷.

Detta innebär inte att vi inte med alla medel bör slå vakt om EU-industrins internationella konkurrenskraft, och detta gäller i synnerhet exportindustrin och sektorer som utsätts för hård konkurrens från import. Det är emellertid möjligt att kompensera för de eventuella konkurrenskraftsproblem som kan uppstå gentemot tredje land på grund av skillnader i miljöansvarsnormer på internationell nivå som är förenliga med de regler som gäller för världshandeln.

Små och medelstora företag orsakar ofta större miljöskador än väntat med tanke på deras storlek, vilket skulle kunna bero på bristande resurser. De kan därför komma att påverkas ordentligt av en miljöansvarsordning på gemenskapsnivå. Önskade effekter, såsom en ökning av andelen skador som orsakas av små och medelstora företag, skulle kunna motverkas genom en mer målinriktad användning av stödmekanismer på nationell nivå och gemenskapsnivå i syfte att underlätta för små och medelstora företag att införa renare processer.

Genom det föreslagna tillvägagångssättet undantas ekonomiska operatörer i den **finansiella sektorn** från ersättningsansvar såvida de inte har ett driftansvar. Det är därför inte sannolikt att det uppstår några oönskade negativa effekter på denna sektor. Under förutsättning att rättssäkerhet (med avseende på miljöansvaret) och öppenhet garanteras torde effekterna på **försäkringssektorn** bli positiva på sikt, allt eftersom man vinner erfarenhet av ordningens funktion och det uppstår nya marknader för försäkringsprodukter.

En annan viktig fråga är hur miljöansvaret påverkar sysselsättningen. Tillgängliga forskningsresultat om miljöreglernas övergripande effekter antyder att den totala

²⁶ I denna vitbok framförs argument mot ett retroaktivt ansvar som, om alla andra faktorer är oförändrade, medför högre kostnader.

²⁷ I detta sammanhang bör det noteras att de flesta problem med konkurrenskraft och utlokalisering uppkommer bland industriländer och inte mellan industriländer och utvecklingsländer (en slutsats som bekräftas i en nyligen utförd WTO-undersökning om handel och miljö, *Special Studies, "Trade and the Environment"*, WTO 1999). Eftersom de flesta OECD-länder redan har någon form av miljöansvarslagstiftning kommer en ansvarsordning på EG-nivå sannolikt inte att få några större effekter på konkurrenskraften gentemot tredje land.

sysselsättningen inte påverkas systematiskt, även om antalet arbetstillfällen inom vissa näringsgrenar ökar eller minskar²⁸.

Även om det inte finns några tillgängliga resultat från empiriska studier om hur miljöansvar påverkar sysselsättningen, är det klart att det kan få vissa negativa effekter när företag övergår till renare verksamhet och processer. Det är emellertid troligt att dessa effekter kommer att uppvägas av andra faktorer. Miljöansvarets ekonomiska kärna är att det ger incitament att i större utsträckning vidta förebyggande åtgärder. Sysselsättningen inom näringsgrenar som tillhandahåller och använder ren teknik och motsvarande tjänster skulle därför sannolikt gynnas av en miljöansvarsordning. Allt eftersom det utvecklas försäkringar för skador på naturresurser torde det också skapas fler arbetstillfällen inom denna sektor.

Nyckelbegreppet här är hållbar utveckling, med ett välavvägt hänsynstagande till ekonomiska, sociala och miljömässiga aspekter.

Det är viktigt att notera att strategiska instrument ofta genererar kostnader även om de resulterar i en nettovinst. Det är därför nödvändigt att försöka minimera kostnaderna i samband med de uppställda målen.

När det gäller miljöansvar är transaktionskostnaderna, dvs. kostnaderna för att utarbeta reglerna och kontrollera att de efterlevs, en fråga som kräver särskild eftertanke. Nedan ges tre exempel på detta. Ett första exempel är USA, där processer onekligen är betydligt vanligare än i Europa och där skadeansvarslagstiftningen har medfört höga transaktionskostnader (främst i form av advokatarvoden) som uppgår till 20 % av de totala kostnaderna för efterlevnadskontroll och ersättningar. För det andra, vad gäller systemen med strikt miljöansvar i medlemsstaterna finns det inget bevis för att de har lett till ökade ersättningsanspråk eller transaktionskostnader. Slutligen kan nämnas de erfarenheter som gjorts i gemenskapen i samband med införandet av produktansvarsdirektivet (se fotnot 9). I en rapport om den första tillämpningsperioden för detta direktiv uppges att ersättningsanspråkens antal och mönster inte förändrats nämnvärt. Därav kan man dra slutsatsen att det vid utformningen av en miljöansvarsordning är viktigt att undersöka varför olika system medför olika transaktionskostnader, och att undvika egenskaper som skulle bidra särskilt mycket till sådana kostnader.

Regler om direkt tillgång till rättsmedel för andra parter än offentliga myndigheter bör också bedömas mot denna bakgrund. Det skulle i detta sammanhang kunna vara värdefullt att använda förlikningar. Även normer för sanering och återställande bör bedömas mot bakgrund av de kostnader som de kan antas generera.

För att kunna hantera tidigare föroreningar och andra föroreningstyper för vilka en miljöansvarsordning inte skulle vara ett lämpligt instrument, t.ex. vid diffusa skador eller när förorenaren inte kan identifieras, skulle medlemsstaterna kunna använda (och vissa medlemsstater gör det redan) andra instrument, såsom effektagifter från förorenande verksamheter eller fonder som upprättas på nationell eller regional nivå.

²⁸

Se till exempel benchmark-undersökningen *"Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the real issues"*, R. Repetto, World Resources Institute, mars 1995.

8. SLUTSATS

I denna vitbok har olika alternativ undersökts för gemenskapens agerande i fråga om miljöansvar. På grundval av den analys som redovisas i detta dokument anser kommissionen att det lämpligaste alternativet vore ett ramdirektiv om miljöansvar där strikt ansvar (med vissa ansvarsfrihetsgrunder) föreskrivs i fråga om klassiska skador (hälso- och sakskador) och miljöskador (förorenade områden och skador på den biologiska mångfalden i Natura 2000-områden) som orsakas av sådan farlig verksamhet som regleras i gemenskapslagstiftningen, och där culpabaserat ansvar föreskrivs i fråga om skador på den biologisk mångfalden som inte orsakas av farlig verksamhet. Detta tillvägagångssätt skulle vara det effektivaste sättet att genomföra miljöprinciperna i EG-fördraget, i synnerhet principen om att förorenaren skall betala.

Detaljerna i ett sådant ramdirektiv bör utformas efter samråd med berörda parter.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén samt berörda parter att diskutera och kommentera vitboken. Eventuella synpunkter kan sändas till kommissionen på följande adress:

Directorate General for Environment, Nuclear Safety and Civil Protection Legal Affairs Unit (DG ENV.B.3), Rue de la Loi 200, B-1049 Bryssel, eller sändas via e-post till Carla.DEVRIES@cec.eu.int eller Charlotta.COLLIANDER@cec.eu.int före den 1 juli 2000.