

Modtaget via elektronisk post. Der tages forbehold for evt. fejl

Europaudvalget
(Alm. del - bilag 29)
miljøministerråd
(Offentligt)

MPU, Alm. del - bilag 50 (Løbenr. 839)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg

og deres stedfortrædere

Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	8. oktober 2001

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Justitsministeriets kopi af Europa-Kommissionens arbejdsrapport af 25. juli 2001 om erstatningsansvar for miljøskader, af Kommissionens brev af 11. september 2001 og af regeringens høringsvar af 21. september 2001.

Materialet er ligeledes sendt til Folketingets Retsudvalg.

<DOCUMENT_START>

Regeringens høringssvar til Europa-Kommissionen om arbejdspapiret om erstatningsansvar for miljøskader

Under henvisning til Europa-Kommissionens brev af 25. juli 2001 (ENV.A.3(01)D/230154) og mødet den 7. september 2001 i Bruxelles vedrørende Kommissionens arbejdspapir om forebyggelse og genopretning af betydelige miljøskader skal den danske regering herved afgive følgende høringssvar:

1. Generelle bemærkninger

Den danske regering finder spørgsmålet om en regulering af ansvaret for miljøskader væsentligt. Det er positivt, at Kommissionen – i fortsættelse af hvidbogen om erstatningsansvar for miljøskader – har udsendt et arbejdspapir, der giver medlemslande og andre interesserede mulighed for at kommentere Kommissionens foreløbige overvejelser på dette vigtige område.

I forhold til hvidbogen om erstatningsansvar for miljøskader har Kommissionen i sit arbejdspapir nu i højere grad konkretiseret sine overvejelser om udformningen af et kommende direktivforslag. Der er dog fortsat en række spørgsmål, der må overvejes nærmere, inden der kan udformes forslag til regler. Den danske regering skal derfor understrege, at en endelig stillingtagen til arbejdspapirets tanker og oplæg i vidt omfang må afvente afklaringen af disse spørgsmål.

Regler om erstatningsansvar for miljøskader bør som udgangspunkt udformes i overensstemmelse med grundlæggende retsprincipper i medlemslandene. Det må være en forudsætning for at pålægge erstatningsansvar, at skadevolderen kan identificeres, at skaden er konkret og målelig, og at der er årsagssammenhæng mellem skaden og skadevolderens handling/undladelse.

Det er herudover af central betydning, at der udformes regler, som indebærer, at ansvaret – herunder de omfattede skader – i alle tilfælde bliver klart afgrænset og dermed forudberegneligt. Dette er bl.a. nødvendigt for, at de berørte virksomheder mfl. har mulighed for – til en rimelig præmie – at forsikre sig imod et ansvar for miljøskader. Reglerne skal derfor udformes på en så klar og gennemskelig måde som forsikringsordninger, som dækker ansvaret.

Et direktiv bør efter den danske regerings opfattelse alene indeholde minimumsregler, således at reglerne ikke er til hinder for, at der i national ret gives de borgere eller offentlige myndigheder, som er "skadelidte", en mere gunstig retsstilling end efter EU-reglerne. Reglerne bør heller ikke være til hinder for, at der i national ret opretholdes og/eller indføres offentligretlige regler, hvorefter en skadevolder kan være forpligtet til at foretage genopretning mv., selv om forpligtelsen ikke nødvendigvis hviler på sædvanlige erstatningsretlige principper.

Den danske regering henviser i øvrigt til sit høringssvar af 11. juli 2000 om hvidbogen om erstatningsansvar for miljøskader.

2. Om arbejdspapirets enkelte elementer

a. Arbejdspapiret lægger op til, at et kommende direktiv vil omfatte "betydelige miljøskader" (significant environmental damage) i form af skader på biodiversiteten, vandforurening og forurening, der forårsager alvorlige skader på menneskers sundhed.

Efter den danske regerings opfattelse er der behov for en nærmere præcisering af, i hvilket omfang et kommende direktiv vil omfatte ansvaret for traditionelle skader, f.eks. person- og tingsskade. Det bør f.eks. afklares, om ansvaret for en miljøskade "der forårsager alvorlige skader på menneskers sundhed" omfatter den skadelidte krav på erstatning for personskade, og om direktivet vil omfatte erstatningskrav fra en ejer af et beskyttet naturområde, der bliver forurenet.

Der er endvidere behov for en uddybning af arbejdspapirets angivelse af, at direktivet skal omfatte erstatning for midlertidige tab fra skadens indtræden, og indtil der er sket genopretning.

Det er væsentligt, at direktivet indeholder en klar afgrænsning af, hvilke miljøskader der er omfattet, og der er efter den danske regerings opfattelse behov for en nærmere afklaring af, hvad der skal forstås ved en "betydelig miljøskade". Blandt de spørgsmål, der må overvejes og afklares nærmere, kan peges på afgrænsningen af de nationalt beskyttede naturområder, der tænkes omfattet af direktivet, fast læggelsen af begrebet "skade på biodiversiteten", herunder hvordan det vurderes, om en skade påvirker et områdes gunstige bevaringsstatus, og hvornår der er tale om en miljøskade, der forvolder alvorlig skade på menneskers sundhed.

Selv om den danske regering kan tilslutte sig, at overvejelserne om direktivets anvendelsesområde tager udgangspunkt i Natura 2000-områderne, bør det dog overvejes nærmere, om et miljøskadebegreb, der er knyttet til skader på bestemte naturtyper samt dyre- og plantearter er tilstrækkeligt klart og forudberegneligt for de potentielle skadevoldere. Det kan overvejes, om direktivet også bør omfatte skader på biodiversiteten uden for Natura 2000-områderne, hvis der er et særligt behov herfor, f.eks. for skader forvoldt af genmodificerede organismer (GMO'er).

Der er endvidere behov for en række præciseringer af direktivets anvendelsesområde i forhold til vandrammedirektivet. Den danske regering finder i den forbindelse, at direktivet også bør omfatte de såkaldte "stærkt modificerede vandområder".

b. Det fremgår af arbejdspapiret, at den ansvarlige driftsherre skal sørge for genopretning efter en miljøskade ved at bringe et skadet område tilbage til den hidtidige tilstand ("baseline condition") samt ved at fjerne alvorlige skader på menneskers sundhed. Det nævnes i arbejdspapiret, at der ved genopretning så vidt muligt skal være tale om naturressourcer af samme værdi (type og kvalitet) som dem, der er skadet.

Den danske regering er som udgangspunkt enig i, at der bør fastsættes regler, der sikrer, at der så vidt muligt sker genopretning af miljøskadede områder mv. Arbejdspapirets model, hvor driftsherren pålægges en pligt til genopretning, rejser imidlertid bl.a. en række vanskelige ejendomsretlige spørgsmål, der må overvejes nøje, herunder i hvilket omfang driftsherren kan få adgang til tredjemands, herunder ska delidtes, ejendom, og hvilke indgreb ejeren af ejendommen i givet fald skal tåle.

Det er væsentligt, at de skader, der omfattes af direktivet, er konkrete og målelige. Det må derfor grundigt overvejes, hvordan en miljøskade kan vurderes/opgøres. Det må i den forbindelse præciseres nærmere, hvordan et naturområdes hidtidige tilstand ("baseline condition") fastlægges, og hvordan det skal vurderes, at der er sket genopretning til denne tilstand, herunder hvordan det vurderes, om "naturværdien" efter genopretningen svarer til værdien før skaden.

Der opstår særlige problemer med hensyn til opgørelse og "genopretning" af skader, der ikke kan genoprettes. Et kommende direktiv må også vedrørende disse skader indeholde klare og præcise regler.

Arbejdspapiret åbner op for, at fuld genopretning af et skadet område i visse tilfælde kan undlades, hvis der i andre områder tilvejebringes "naturværdier", der svarer til dem, der er mistet i det skadede område. Det bør efter den danske regerings opfattelse præciseres, at det også i denne situation som udgangspunkt er forurenere, der bærer det fulde ansvar for genopretning af miljøskaden, dvs. også for tilvejebringelse af tilsvarende naturværdier i andre områder.

c. Den danske regering er som nævnt i høringssvaret af 11. juli 2000 enig i, at der kan være grund til at indføre regler om et objektivt ansvar for aktiviteter, der er forbundet med en særlig risiko for at forårsage skader på miljøet. Området for et sådant objektive ansvar kan f.eks. knyttes sammen med gældende EU-regler om miljøbeskyttelse.

Området for et objektivt ansvar må dog fortsat overvejes og præciseres nærmere, således at der ikke kan opstå tvivl om, hvorvidt en given aktivitet er omfattet af det objektive ansvar eller ej. Det må overvejes at udarbejde en liste, der præcist angiver, hvilke typer af virksomheder og aktiviteter der er omfattet af det objektive ansvar.

Kommissionen har den 11. september 2001 fremsendt et udkast til et bilag til direktivet, der angiver, hvilke aktiviteter der vil være omfattet af det objektive ansvar. Den danske regering har ikke inden høringsfristens udløb haft mulighed for at vurdere dette udkast nærmere, men vil eventuelt vende tilbage vedrørende dette spørgsmål.

Arbejdsrapporten lægger op til, at den fysiske eller juridiske person, der kontrollerer en juridisk person, der er ansvarlig for en miljøskade, i visse tilfælde kan blive medansvarlig for skaden, hvis der er tale om et culpøst forhold. Anvendelsesområdet for en sådan regel bør uddybes og præciseres nærmere.

d. Arbejdsrapporten lægger op til, at medlemsstaterne, dvs. landenes miljømyndigheder, i en række tilfælde har pligt til at sørge for genopretning og forebyggelse af miljøskader.

Dette vil kunne indebære meget vidtgående forpligtelser for miljømyndighederne, men rækkevidden heraf er på nuværende tidspunkt vanskelig at vurdere. Medlemsstaternes ressourcer til genopretning af miljøskader er begrænsede, og der må derfor ske en prioritering af det offentlige indsats med hensyn til genopretning af skadede områder.

Efter den danske regerings opfattelse er der derfor behov for grundige overvejelser af, om og i givet fald i hvilket omfang medlemsstaterne bør pålægges en pligt til at genoprette miljøskader, og herunder må konsekvenserne af en sådan pligt vurderes nærmere.

e. Med hensyn til arbejdsrapportens tanker om, at private interesseorganisationer i visse tilfælde skal tillægges en ubetinget adgang til at indbringe miljømyndighedernes afgørelse vedrørende behandlingen af en miljøskade for domstolene, er det den danske regerings opfattelse, at der er tale om en civil retsplejeregulering ("rule on civil procedure"), der som udgangspunkt alene kan vedtages med hjemmel i den generelle bestemmelse om civil retligt samarbejde i TEF artikel 65.

Når man fra den danske regerings side lægger vægt på anvendelsen af den generelle hjemmel, er det ikke kun af juridiske årsager, men også ud fra et ønske om at undgå sektorvis regulering af retsplejemæssige forhold med deraf følgende risiko for tab af overskuelighed og konsekvens.

Efter dansk ret er domstolsadgang som udgangspunkt betinget af, at sagsøgeren har en konkret retlig interesse i sagen. Dette krav tjener bl.a. til at sikre kvaliteten af domstolsprocessen samt en hensigtsmæssig udnyttelse af domstolenes ressourcer. Indførelse af regler om domstolsadgang for interesseorganisationer, der ikke har en konkret retlig interesse i sagen, bryder med disse principper, og bør i givet fald overvejes nøje. Endvidere bør der ske en uddybning af arbejdsrapportens forslag om, at der skal kunne tages retslige skridt med henblik på at sikre midler hos den ansvarlige driftsherre til forebyggelse og genopretning af en miljøskade

På mødet den 7. september 2001 gav repræsentanter fra flere medlemslande udtryk for, at der i arbejdsrapporten savnes overvejelser om en eventuel lempelse af bevisbyrden for den skadelidte. Den danske regering kan herom henvise til sit høringssvar af 11. juli 2000, hvor det bl.a. fremgår, at det efter almindelige principper som udgangspunkt er den skadelidte, der har bevisbyrden med hensyn til ansvarsgrundlag, årsagssammenhæng mv. En fravigelse af dette udgangspunkt må kræve en særlig begrundelse.

f. Den danske regering kan tilslutte sig, at et kommende direktiv af retssikkerhedsmæssige grunde ikke får tilbagevirkende kraft. Som påpeget i høringssvaret af 11. juli 2000 må der imidlertid fastsættes nærmere regler om afgrænsningen mellem "gamle" og "nye" skader. Denne afgrænsning bør efter den danske regerings opfattelse tage udgangspunkt i, hvornår den skadeforvoldende handling er foretaget, således at ansvaret for en miljøskade bedømmes efter de regler, der var gældende, da den skadeforvoldende handling blev foretaget.

Den danske regering finder ikke, at det i tvivlstilfælde bør være skadevolderen, der skal bevise, at skaden er forvoldt inden direktivets ikrafttræden, idet direktivet – hvis skadevolderen ikke kan løfte denne bevisbyrde – så i realiteten vil kunne få tilbagevirkende kraft.

g. Som det fremgår af høringssvaret af 11. juli 2000, er det den danske regerings opfattelse, at direktivet bør respektere medlemslandenes folkeretlige forpligtelser vedrørende regulering af ansvaret for miljøskader.

Reguleringen af erstatningsansvaret på områder, hvor særlige forhold gør sig gældende, bl.a. skibsfarten, opnår størst virkning, hvis denne sker internationalt, og der kan opnås et tilfredsstillende resultat. Der kan også være situationer, hvor globale løsninger ikke er mulige eller først på meget langt sigt, hvor det derfor kan være nødvendigt med regionale løsninger bl.a. til beskyttelse af miljøet.

Danmark har ratificeret en række internationale konventioner på søtransportområdet, herunder Olieansvarskonventionen, Fondskonventionen og Globalbegrænsningskonventionen (LLMC). Danmark har endvidere underskrevet HNS-konventionen med ratifikationsforbehold.

Den samlede erstatning, der kan udbetales ved hver enkelt olieforureningsuheld, andrager ca. 1,4 mia. kr. På et møde i IMO's juridiske komité i oktober 2001 blev det besluttet at hæve det samlede erstatnings- og ansvarsloft med ca. 50 pct. til ca. 2,1 mia. kr. Denne ændring træder i kraft i 2003.

I IMO er en protokol til Fondskonventionen under udarbejdelse. Protokollen skal gøre det muligt for de konventionsstater, der måtte ønske det, at etablere en supplerende fond til tilvejebringelse af yderligere midler til erstatning for olieforureningsuheld. EU's transportministre vedtog på Rådsmødet (Transport) den 4.-5. april 2001 en fælles holdning til forhandlingerne i IMO, hvor medlemslandene forpligtede sig til at støtte etablering af et sådant supplerende regime samt bekræftede deres intention om at deltage i systemet.

HNS-konventionen dækker skader, der hidrører fra søtransport af andre skadelige stoffer end olie (ca. 5.000 forskellige). Konventionen skaber et system svarende til Olieansvars- og Fondskonventionen med objektivt ansvar og tvungen forsikring for skibets ejer samt en fond til dækning af skader, der overstiger rederens ansvarsgrænse. Systemet dækker skader op til ca. 2,6 mia. kr. EU's søtransportministre blev den 20. december 2000 enige om at tilskynde til ratifikation af denne konvention.

Fælles for olieansvars- og fondskonventionerne samt HNS-konventionen er, at fondssystemerne har et indbygget aspekt af international solidaritet, hvor de industrialiserede lande er med til at sikre, at skader opstået i ikke-industrialiserede konventionslande også dækkes. Således har mere end 60 lande nu tilsluttet sig olieansvars- og fondskonventionerne, mens kun 30 lande i realiteten bidrager til erstatningerne.

I marts 2001 vedtog IMO en konvention om ansvar for forureningsskade forårsaget af olie fra skibes bunkers (Bunkerskonventionen). Konventionen indeholder regler om objektivt ansvar for skibets reder i forbindelse med forureningsskader fra skibes bunkers og indfører tvungen forsikring for ansvaret for alle skibe over 1.000 BT. Forsikringen skal dække Globalbegrænsningskonventionens begrænsningsloft. Skadelidte kan rette sit krav direkte mod forsikringsgiveren.

Olieansvars- og fondskonventionerne, HNS-konventionen og Bunkerskonventionen dækker forureningsskade på ejendom, oprydningssomkostninger og omkostninger til foranstaltninger til hindring eller begrænsning af forureningsskade. Endvidere dækkes økonomisk tab forårsaget af forureningen – f.eks. tab for fiskere og hotel- og restaurationsejere i de berørte områder. Hertil kommer betaling for genopretning af miljøet, f.eks. ved udsætning af fisk.

Den danske regering er således enig med Kommissionen i, at direktivet skal respektere internationale regler om erstatning for olieforurening. Det bør imidlertid præciseres, at direktivet også bør respektere Globalbegrænsningskonventionen, HNS-konventionen, den kommende supplerende olieskadeerstatningsfond og som udgangspunkt Bunkerskonventionen.

Forholdet til andre internationale reguleringer bør også overvejes nærmere, f.eks. Paris- og Bruxelles-konventionerne om erstatningsansvar for atomskader, som en række medlemslande har tiltrådt, og Basel-protokollen om erstatningsansvar for skader opstået i forbindelse med transport af affald.