

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. Indledning

Fra ulykken i Seveso i juli 1976 til ulykkerne i Baia Mare og Baia Borsa i januar og marts 2000, som resulterede i voldsom forurening af flere floder i Rumænien [1], kan der opstilles en lang liste over tilfælde, hvor miljøet er blevet svært forurennet eller på anden måde har lidt alvorlig skade [2]. I sådanne tilfælde er det klart nødvendigt at sørge for, at de beskadigede miljøværdier genoprettes. Det ville naturligvis være en bedre løsning, hvis skaden slet ikke indtræffer, så forebyggelse er også et vigtigt mål i denne sammenhæng. Når der ikke desto mindre indtræder en miljøskade, er det spørgsmål, der melder sig, uundgåeligt: Hvem skal betale regningen* Princippet om, at forureneren betaler, er en af grundpillerne for Fællesskabets miljøpolitik [3]. I mange tilfælde bør den operatør, der forvolder en skade, derfor holdes ansvarlig herfor, dvs. erstatningspligtig.

[1] Jf. rapporten fra den internationale task force for vurdering af Baia Mare-ulykken (december 2000).

[2] Der kan også henvises til den alvorlige forurening af Rhinen som følge af en brand i Sandoz-anlægget i Basel i 1986 og sammenbruddet i dæmningen ved Aznalcollar minekomplekset den 25. april 1998, Spanien, som resulterede i tilførsel af giftigt vand og mudder i Doñana-nationalparken. Der kan også nævnes talrige tilfælde på olieudslip fra tankerskibsbrud, fra Torrey Canyon og Amoco Cadiz i 1967 og 1978 til Erikas forlis i 1999.

[3] Jf. EF-traktatens artikel 174, stk. 2.

Kommissionen har derfor besluttet at forelægge nærværende forslag for Europa-Parlamentet og Rådet, så der med tiden kan vedtages en omfattende EU-ordning for forebyggelse og genopretning af miljøskader.

Herved opfylder Kommissionen sit tilsagn i hvidbogen fra 2000 om miljøansvar og i strategien for bæredygtig udvikling, hvori det hedder at "EU-lovgivning om objektivt miljøansvar [skal være på plads] inden udgangen af 2003" [4], og indleder nu gennemførelsen af en af de foranstaltninger, der er fastsat i det sjette miljøhandlingsprogram [5].

[4] KOM(2001) 264 endelig udg. af 15. maj 2001, s. 13: "Foranstaltninger på EU-plan: (...) EU-lovgivning om objektivt miljøansvar, inden udgangen af 2003."

[5] Jf. artikel 3, stk. 8, i Rådets fælles holdning vedtaget den 17. september 2001 med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om fastlæggelse af Fællesskabets sjette miljøhandlings program.

2. Oversigt over forslaget

Formålet med forslaget er at opstille en ramme for forebyggelse eller genopretning af miljøskader. I forslaget defineres miljøskade som skade på biodiversitet, der beskyttes på EU-plan og nationalt plan, på vandressourcer, der er omfattet af vandrammedirektivet, og menneskers sundhed, når truslen herimod skyldes jordforurening. Ifølge forslaget er det op til medlemsstaterne selv at afgøre, hvornår foranstaltningerne skal træffes af den berørte driftsherre eller af de kompetente myndigheder eller af en tredjepart på deres vegne. De nærmere institutionelle og proceduremæssige foranstaltninger med hensyn til, hvordan de foreskrevne resultater vil blive nået, overlades i meget stor udstrækning til medlemsstaterne, i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet. Forslaget opstiller imidlertid visse regler vedrørende de genopretningsmål, der skal nås, og hvordan de mest hensigtsmæssige genopretningsforanstaltninger skal identificeres og vælges, således at medlemsstaterne har et fælles minimumsgrundlag i denne henseende, hvorved de kan sikre en effektiv gennemførelse af den foreslåede ordning.

I overensstemmelse med forureneren betaler-princippet er det så vidt muligt den driftsherre, som har forvoldt miljøskaden eller forårsaget en overhængende trussel om en sådan skade, der i sidste ende skal bære omkostningerne ved disse foranstaltninger. Hvis foranstaltningerne træffes af de kompetente

myndigheder eller af en tredjepart på deres vegne, skal omkostningerne herved inddrives hos driftsherren. Hvis skaden er forvoldt af aktiviteter, som kan anses for at indebære en potentiel eller aktuel risiko for mennesker og miljø, bør driftsherren anses for at være objektivt ansvarlig, dog med mulighed for påberåbelse af visse ansvarsfrihedsgrunde. Disse aktiviteter er opført i et bilag til forslaget. I tilfælde af skade på biodiversiteten forvoldt af andre aktiviteter end dem, der er opført i det nævnte bilag, bør driftsherren kun holdes for erstatningsansvarlig, hvis han har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelse. I visse tilfælde, hvor en driftsherre ikke kan holdes ansvarlig, skal medlemsstaterne træffe alle de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de fornødne forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger finansieres gennem en hvilken som helst kilde, de anser for passende, således at de pågældende foranstaltninger kan træffes. Også her er det i meget vid udstrækning op til medlemsstaterne at fastlægge de institutionelle og proceduremæssige foranstaltninger for, hvordan de foreskrevne resultater skal opnås, i tråd med subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet.

Eftersom miljøværdier (biodiversiteten og vandressourcerne i vid udstrækning) ofte ikke er underlagt ejendomsret, som kunne tjene som incitament til korrekt gennemførelse og håndhævelse af den foreslåede ordning, er der truffet forholdsregler til, at kvalificerede organer samt personer, der har en tilstrækkelig interesse, kan anmode den kompetente myndighed om at gribe ind og eventuelt gøre indsigelse mod deres indgriben eller manglende indgriben.

Endelig er der bestemmelser om grænseoverskridende skader, finansiell sikkerhed, forholdet til national ret, revision af ordningen og de tidsmæssige aspekter ved anvendelsen af ordningen.

I praksis skal medlemsstaterne sørge for, at miljøskader genoprettes. Dette indebærer, at skadens alvor og omfang vurderes, og at de mest hensigtsmæssige genopretningsforanstaltninger træffes, så vidt muligt i samarbejde med den driftsherre, der er ansvarlig for skaden - dvs. driftsherren for den aktivitet, der har forvoldt skaden.

Den kompetente myndighed kan kræve, at driftsherren træffer de nødvendige foranstaltninger, som i dette tilfælde finansieres direkte af driftsherren. Myndigheden kan også selv træffe de pågældende foranstaltninger eller overdrage opgaven til en tredjepart. En kombination af de to alternativer er også mulig.

Hvis genopretning er foretaget af myndigheden eller af en tredjepart på denne vegne og en eller flere driftsherrer er ansvarlige for skaden, skal myndigheden - i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet - inddrive omkostningerne hos de erstatningsansvarlige driftsherrer.

De driftsherrer, der efter direktivet kan holdes ansvarlige for omkostningerne ved genopretning af en miljøskade, er driftsherrerne for de aktiviteter, der er opført i bilag I, og som har forvoldt skaden. Driftsherrer for aktiviteter, som ikke er opført i bilag I, kan også holdes ansvarlige for omkostningerne ved genopretning af skader på biodiversiteten, men kun hvis de findes at have gjort sig skyldige i forsømmelighed.

Insolvens hos en driftsherre kan være en faktor, der kan forhindre myndighederne i at inddrive omkostningerne i tråd med forureneren betaler-princippet, men konsekvenserne heraf vil kunne begrænses gennem passende finansiell sikkerhed for dækning af potentielle miljøskader.

Hvis en af undtagelsesbestemmelserne i artikel 9, stk. 1, finder anvendelse, gælder direktivets ordning ikke, og sagen skal behandles efter national ret. I visse tilfælde vil driftsherren ikke kunne påberåbe sig undtagelsesbestemmelsen, hvis han har gjort sig skyldig i forsømmelighed. I sådanne tilfælde gælder ordningen som beskrevet ovenfor.

Da formålet med forslaget er at opfylde miljøpolitiske mål, er det baseret på EF-traktatens artikel 175, stk. 1. Hvad retsgrundlaget angår, bør den kendsgerning, at forslaget indeholder bestemmelser om retslig prøvelse, ikke påvirke valget af retsgrundlag, eftersom bestemmelserne om retslig prøvelse er underordnet de forfulgte miljøpolitiske mål og er nødvendige for at sikre, at ordningen vil fungere hensigtsmæssigt. Det skal også bemærkes, at bestemmelserne om retslig prøvelse ikke falder ind under nogen af de foranstaltninger, der opregnes i EF-traktatens artikel 65, som kun vedrører samarbejde om civile retlige spørgsmål med grænseoverskridende virkninger.

3. Behov for EF-lovgivning på området

Der er behov for indgreb fra Fællesskabets side til en effektiv løsning af problemerne med jordforurening og tabet af biodiversitet.

Jordforurening er et problem, fordi det kan betyde en trussel for sundhed og miljø som følge af udledning af forurenende stoffer til grundvand eller overfladevand, planternes optagelse heraf, menneskers direkte berøring med forurenende stoffer eller brand eller eksplosion i lossepladsgasser. Ca. 300 000 lokaliteter i Fællesskabet er allerede identificeret som forurenede eller potentielt forurenede [6]. Det har ikke været muligt at kvantificere den risiko, denne forurening indebærer, men oprydningsomkostningerne giver en idé om problemets omfang. Beregninger offentliggjort af Det Europæiske Miljøagentur sætter en del af oprydningsomkostningerne (kun for nogle medlemsstater eller nogle regioner og lokaliteter) til mellem 55 og 106 mia. EUR [7] - mellem 0,6% og 1,25% af EU's BNP. Det er store tal, men de repræsenterer en akkumulation over flere år og ikke den årlige belastning [8].

[6] Management of contaminated sites in Western Europe, EEA, juni 2000.

[7] Østrig 1,5 mia. EUR, 300 prioriterede lokaliteter; Flandern 6,9 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Danmark 1,1 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Finland 0,9 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Tyskland, Bayern 2,5 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Tyskland/Saarland 1,6-2,6 mia. EUR, storskalaoprydning Tyskland/Schleswig-Holstein 0,1 mia. EUR, 26 prioriterede lokaliteter; Tyskland, Thüringen 0,2 mia. EUR, 3 storskalaoprydning; Italien 0,5 mia. EUR, 1250 prioriterede lokaliteter; Spanien 0,8 mia. EUR, delvis oprydning; Sverige 3,5 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; UK, 13-39 mia., 10000 ha forurenede arealer (fra Management of contaminated sites in Western Europe, EEA, juni 2000).

[8] Det skal bemærkes, at da den foreslåede ordning ikke får tilbagevirkende kraft, falder omkostningerne ved oprydningen af disse lokaliteter ikke ind under dette forslag, da disse lokaliteter var forurenede inden forslaget blev vedtaget.

Der er således tale om et ganske betydeligt miljøproblem, som for en stor del er opstået, fordi erstatningsansvar for miljøskader i de fleste medlemsstater først er blevet indført for nylig - hvilket vil sige at størstedelen af oprydningsudgifterne i forbindelse med gamle forureninger kan ventes at blive betalt af det offentlige, eftersom de oprindelige forurenere kun vanskeligt kan holdes ansvarlige. Erstatningsansvaret skal sikre, at de, der forurener, rydder op eller betaler for oprydning og hermed ansporer til en (mere) samfundsøkonomisk effektiv forebyggelse fra de potentielt erstatningsansvarlige parter side.

Det er således nødvendigt med bestemmelser om civilretligt ansvar for at forhindre yderligere forurening og sikre, at forurenere betaler-princippet finder anvendelse, når forurening forekommer på trods af de trufne forebyggelsesforanstaltninger.

Det vigtigste spørgsmål i denne sammenhæng er imidlertid ikke, om det er ønskeligt at have regler om erstatningsansvar - mange medlemsstater har således allerede indført sådanne regler, dog efter andre koncepter - men snarere, om det er ønskeligt at gennemføre regler på EU-plan, eller om dette spørgsmål hellere helt skal løses på nationalt plan. Handling på fællesskabsplan er nødvendig af følgende grunde:

* Ikke alle medlemsstaterne har lovgivning til regulering af dette problem [9]. Uden handling på fællesskabsplan kan der derfor ikke gives tilstrækkelig sikkerhed for, at forurenere betaler-princippet vil blive gennemført effektivt i hele Fællesskabet. Følges dette princip ikke, kan det betyde en videreførelse af de adfærdsmønstre, der har resulteret i den nuværende belastning som følge af gamle forureninger.

[9] Portugal og Grækenland er blandt de lande, som ikke har specifik lovgivning om forurenede lokaliteter.

* For de fleste medlemsstaters vedkommende giver lovgivningen ikke de nationale myndigheder beføjelse til at sikre, at "forældreløse" lokaliteter [10], som er forurenede efter lovgivningens ikrafttræden, faktisk renses [11]. Medlemsstaternes lovgivning sikrer således ikke, at miljømålet - oprydning - opfyldes.

[10] Lokaliteter, hvor de ansvarlige parter ikke kan findes eller er insolvente.

[11] Hvis de nationale myndigheder skulle sørge for oprydning af "forældreløse" lokaliteter, ville det blive ansporet til at sikre, at der indføres funktionsdygtige sikringsordninger. En sådan forpligtelse for

myndighederne ville ikke blot sikre oprydning, men ville også anspore til etablering af finansieringsordninger i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet.

* Uden en harmoniseret lovramme på EU-plan vil de økonomiske aktører kunne udnytte de indbyrdes afvigelser mellem medlemsstaternes regler og de heraf følgende juridiske smutveje i håbet om at undgå erstatningsansvar (f.eks. flytte risikobetonede operationer til retsligt adskilte og underkapitaliserede selskaber, flytte "hovedkontoret" inden for Fællesskabet for at udnytte huller i erstatningslovgivningen, uden i det væsentlige at ændre adfærd med hensyn til at forebygge skader). En sådan adfærd ville underminere formålet med medlemsstaternes erstatningsansvarsregler og føre til u hensigtsmæssig ressourceanvendelse [12].

[12] At der ikke er tegn på en sådan adfærd i USA (jf. undersøgelsen af den forebyggende virkning af miljøerstatningsansvar, gennemført i forbindelse med den økonomiske vurdering af forslagsudkastet), kan forklares ved USA's harmoniserende føderale lov, der giver delstaterne betydelig frihed til at løse lokale problemer, men også sikrer, at de forskellige staters løsninger ikke underminerer eller svækker hinanden indbyrdes.

Hvad biodiversiteten angår, har man endnu ikke tilstrækkelig sikre indikatorer for omfanget og betydningen af de skader på og tab i biodiversiteten, vi har været vidne til i de seneste år. I Europa-Kommissionens forslag om en strategi for bæredygtig udvikling, vedtaget den 15. maj 2001, erkendes det imidlertid, at der i de seneste årtier er sket en voldsom stigning i biodiversitetstab. Det er således en alvorlig eller uafværgelig trussel mod det europæiske samfunds trivsel, som kræver en hurtig indsats.

De to vigtigste fællesskabsretsakter om beskyttelse af biodiversiteten er habitatdirektivet og direktivet om vilde fugle [13]. Disse direktiver mangler bestemmelser om erstatningsansvar efter forureneren betaler-princippet og ansporer således ikke til effektiv forebyggende adfærd fra private (og offentlige) parter side. Kun få, hvis overhovedet nogen, medlemsstater udfylder dette hul i lovgivningen ved at pålægge private parter erstatningsansvar for skader på biodiversiteten. Der er således behov for foranstaltninger på fællesskabsplan til beskyttelse og genopretning af biodiversiteten af følgende to hovedårsager: Det må sikres, at der anvendes samfundsøkonomisk virksomme midler til at finansiere genopretningen af biodiversitets skader i Fællesskabet, og at der herved ansøres til effektiv forebyggelse.

[13] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7) og Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1).

4. Den økonomiske vurdering af forslaget, dets fordele og omkostninger

I den økonomiske vurdering gennemgås de vigtigste spørgsmål vedrørende effektivitet, som forslaget rejser, nemlig fordelene og omkostningerne herved, herunder fordelingen af omkostningerne på de forskellige økonomiske aktører og de forventede konsekvenser for industriens konkurrenceevne, virkningerne på forebyggelsesindsatsen, finansiel forsikring for erstatningsansvar og vurdering af skader på naturressourcerne. Da de økonomiske konsekvenser af forslaget primært vil bestå i en ændring i omkostningsfordelingen, og ikke i yderligere samlede omkostninger, vil vi nedenfor anvende udtrykket de finansielle udgifter i stedet for omkostninger, da anvendelsen af udtrykket omkostninger kan være vildledende. Nedenfor gennemgås resultaterne af vurderingen.

Den vigtigste fordel, der ventes ved forslaget, er bedre håndhævelse af miljøstandarderne i tråd med forureneren betaler-princippet. Dette kan ventes at medføre en indirekte, men ikke mindre betydningsfuld fordel: et skridt hen imod bedre forebyggelse. Miljøfordelene bør realiseres på en omkostningseffektiv måde og efter principperne om samfundsøkonomisk effektivitet.

Erstatningsansvar indebærer, at parter, der er ansvarlige for en skade, genopretter denne. Skade defineres ud fra de gældende beskyttelsesstandarder, der findes i miljølovgivningen. Krav om erstatningsansvar tjener således til at håndhæve de gældende normer og er et virksomt middel mod overtrædelser.

Da de potentielle forurenere skal betale omkostningerne ved genopretning af den skade, de forvolder, er princippet om erstatningsansvar et godt incitament til at undgå sådanne skader. Hvis en udgift på 1 EUR til forebyggelse kan ventes at forhindre skader, hvis genopretning koster mere end 1 EUR,

anspores de pågældende parter til at investere i forebyggelse snarere end at betale de højere genopretningsomkostninger. Direktivet kan derfor ventes at bevæge erhvervslivet hen imod et samfundsøkonomisk effektivt forebyggelsesniveau på miljøområdet.

At håndhæve gældende standarder og nå frem til bedre forebyggelse er i sig selv ønskværdige mål. Håndhævelsesordninger er nødvendige, for at formålet med lovgivningen kan nås. Endvidere supplerer snarere end erstatter erstatningsansvar - i hensigtsmæssig udformning, andre miljøpolitiske redskaber, som det fremgår nedenfor. I denne sammenhæng skal forslaget kunne bestå en omkostningseffektivitetsprøve [14] - forslagets mål skal forfølges i fuld overensstemmelse med principperne om økonomisk effektivitet og social retfærdighed, og gennemførelsesomkostningerne skal begrænses mest muligt.

[14] Selv om vi ikke har forsøgt at gennemføre en kvantificeret cost/benefit-prøve - forslaget ikke medfører betydelige yderligere samlede omkostninger - er der grund til at tro, at fordelene ved oprydning af forurenede arealer er ganske betydelige. I en nylig vurdering af fordelene ved oprydning af de forurenede arealer i Nederlandene (jf. Howarth et al: Valuing the Benefits of Environmental Policy, the Netherlands, RIVM report 481505 024, marts 2001) sættes den årlige værdi til mellem 3,4 mia. EUR (2000-priser) og 842 millioner. Disse beregninger måler kun ejernes fordele i form af stigningen i arealværdien og afspejler således kun nogle af de samfundsmæssige fordele. Dette synes at vise, at beregningerne er forsigtige hvad angår fordelene ved oprydning. Til sammenligning er de beregnede finansielle udgifter for nærværende forslag for hele EF (reference) på omkring 1,5 mia. EUR.

Forslaget er udarbejdet i fuld overensstemmelse med principperne om økonomisk effektivitet og social retfærdighed. For det første gælder forslaget ikke for emissioner, der er tilladt i henhold til godkendelser, og for skade, som ikke kan forudses på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, hvor emissionerne udledes eller aktiviteterne finder sted. Når erstatningspligten gøres gældende med henblik på at sikre oprensning eller genopretning af en skade, er formålet for det andet at sikre, at der anvendes effektive løsninger - dvs. når der forvoldes skade på en naturressource, er formålet med genopretningen ifølge direktivet at nå frem til tilsvarende løsninger og ikke, uanset omkostningerne, nøjagtigt at genoprette den situation, der forelå før skadens indtræden.

Forslaget kan imidlertid ventes at medføre betydelige finansielle udgifter. De er blevet beregnet og vises nedenfor, efter en kort præsentation af resultaterne af de undersøgelser, der er bestilt vedrørende forebyggelse, finansiell forsikring og værdisætning af miljøskader.

Konsekvenserne for forebyggelse

Den undersøgelse (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/preventive.htm>), der er gennemført om dette emne, synes at vise, at de positive incitamenter, som et erstatningsansvar indebærer for mere effektiv forebyggelse, vil blive fremherskende, forudsat at der føres en effektiv erstatningsansvarspolitik på EU-plan. Hvis der er væsentlige forskelle mellem erstatningsreglerne mellem de enkelte stater (som f.eks. i USA) eller medlemsstater (som i Fællesskabet), vil det i høj grad kunne svække erstatningspligtens positive virkninger for forebyggelsesindsatsen, medmindre der er en fælles ramme (den føderale lov om erstatningsansvar i USA og Fællesskabets foreslåede direktiv). Undersøgelsen viser således, at der er behov for handling på fællesskabsplan.

Finansiell forsikring af miljøerstatningsansvar

Finansiell forsikring af miljøerstatningsansvar er til fordel for alle berørte parter: for myndighederne og befolkningen i almindelighed er det den mest effektive, om ikke den eneste, måde til at sikre, at skader genoprettes i overensstemmelse med forurenere betaler-princippet. For virksomhederne giver det mulighed for at sprede risikoen og håndtere usikkerhedsmomenter, og for forsikringsindustrien er det et vigtigt marked. Da hvidbogen om miljøansvar blev vedtaget i februar 2000, var mange i tvivl om, hvorvidt det erstatningsansvar, forslaget ville medføre, ville kunne forsikres. Kommissionen har søgt at belyse dette spørgsmål.

Hvad forsikring til dækning af oprydningsomkostninger angår, har der allerede i nogen tid været adgang til dækningsmuligheder i Fællesskabet, selv om de ikke altid tilbydes under den samme betegnelse - ofte anvendte betegnelser er miljøansvarsforsikring, miljøskadeforsikring og miljøoprydnings- og ansvarsforsikring. Udbuddet af denne form for forsikringsprodukter er veletableret på markedet, og vilkårene er relativt standardiserede [15].

[15] Nærmere oplysninger om de dækningsmuligheder kan endog findes på internettet. F.eks. giver et velkendt forsikringsselskab, der er aktivt på det europæiske marked, on-line- oplysninger om virksomhedens "miljøskaadeansvarsforsikring", herunder priserne ("minimum for a USD 1,000,000 limit is USD 5,000").

Forsikringsindustrien dækker derfor allerede i vid udstrækning markedet for miljøoprydnings omkostninger i Europa. Forsikring er typisk en globaliseret industri - virksomhederne er således i høj grad opmærksomme på udviklingen i forskellige dele af verden og kan hurtigt overføre viden fra et marked til andre markeder. Miljøerstatningsansvar, herunder ansvar for oprydningsomkostninger, blev indført i USA allerede for ca. 20 år siden, hvilket gav stødet til udbuddet af forsikringsdækning [16]. De produkter, der oprindeligt blev udviklet til det amerikanske marked, og erfaringerne herfra kunne således hurtigt overføres til EU-markedet, da EU-landene begyndte at indføre erstatningsansvar til dækning af miljø oprydningsomkostninger.

[16] Omfanget og forskelligartetheden af de produkter, der tilbydes af forsikringsselskaber med speciale i miljørisici, synes at vise, at markedsudbuddet af forsikringsprodukter hurtigt følger og endog går forud for de lovbefalede krav på dette område.

Ikke desto mindre kan oprydningsforsikringer ventes at få mindre succes i EU end i USA, eftersom det europæiske marked stadig er mindre og mere fragmenteret. Priserne kan derfor ventes at blive højere. Erfaringerne fra USA synes imidlertid at vise, at priserne hurtigt vil falde, så snart der indføres harmoniserede lovkrav og for sikringsselskaberne får flere erfaringer (f.eks. var den gennemsnitlige årspræmie for dækning af en ny underjordisk lagertank i USA, købt på det private marked, på 1000 USD i 1989 og 400 USD i 1997). Som det fremgår af vores undersøgelser (jf. http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/insurance_us.htm), er priser på ca. 1-1,5% af forsikringssummen for tiden almindelige i USA. Priserne for større virksomheder, der kan udvise gode miljøpræstationer, er forholdsmæssigt lavere.

Alt i alt kunne der ikke være tvivl om, at erstatningsansvar for oprydning af miljøforurening kunne - og blev - forsikret i Fællesskabet [17] på tidspunktet for hvidbogens vedtagelse. Det er imidlertid mere usikkert, om skader på biodiversiteten kunne forsikres eller ej. Denne form for erstatningsansvar var kun lidet kendt i Fællesskabet, og det blev til tider fremført, at denne form for ansvar ikke kunne værdisættes og derfor ikke forsikres.

[17] Dog naturligvis ikke for tilfælde, hvor forureningens omfang og tidspunkt samt ansvaret herfor kendes i forvejen - som altid med forsikringsprodukter.

På denne baggrund gennemførte Kommissionen en undersøgelse af de amerikanske regler om erstatningsansvar for skader på naturressourcerne - et begreb, der er meget lig skade på biodiversiteten. I USA blev der indført erstatningsansvar for skader på naturressourcerne samtidig med erstatningsansvar for oprydningsomkostninger, dvs. for over tyve år siden, hvilket gør USA til en god prøvesten for spørgsmålet om, hvorvidt skade på biodiversiteten kan forsikres. Konklusionerne af undersøgelsen viser, at frygten for, at skade på biodiversiteten ikke kan forsikres, var ubegrundet.

Undersøgelsen (http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/insurance_us.htm) gi ver to vigtige indsigter. For det første kan den form for erstatningsansvar, der indføres med Kommissionens forslag, herunder erstatningsansvar for skade på biodiversiteten, forsikres finansielt. Erstatningsansvar for skade på naturressourcer kan således forsikres i USA, og forsikringsmarkederne for denne skadetype har udviklet sig uden store problemer [18]. Der er således gode grunde til at tro, at det samme vil ske i EU, hvad skader på biodiversiteten angår. Dette så meget mere som Kommissionens forslag når frem til et bedre kompromis mellem samfundets miljømæssige, sociale og økonomiske mål end den tilgang, der anvendes i USA (som vist nedenfor i afsnittet om forskellene mellem "Superfund" og nærværende forslag).

[18] Den amerikanske lov kræver endog en finansiell forsikring for en del af erstatningsansvaret for skader på naturressourcer. Vores undersøgelse viser, at det private forsikringsmarked reagerede hurtigt på indførelsen af disse lovfæstede krav ved et tilsvarende udbud af nye forsikringsprodukter. De lovfæstede krav kunne således gennemføres og håndhæves effektivt.

Den anden vigtige indsigte, som undersøgelsen gav, er at virkningsfulde lovbestemte incitament, der får virksomhederne til at forsikre deres potentielle erstatningsansvar, er afgørende for en effektiv

gennemførelse af en erstatningsansvarspolitik, der har til formål at sikre forebyggelse og genopretning af miljøskader i tråd med forureneren betaler-princippet. Denne indsigt følges op i Kommissionens forslag med skabelsen af en fællesskabsramme for sådanne lovfæstede incitament i hele EU, samtidig med at medlemsstaterne selv afgør, hvordan de vil gennemføre disse rammebestemmelser.

En anden undersøgelse vedrørte de generelle spørgsmål (http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/insurance_gen.htm) i forbindelse med miljøerstatningsansvar. Undersøgelsen analyserer den økonomiske model for erstatningsansvar, både for situationen i Nederlandene og Belgien. Den viser også, at oprydningsansvar allerede nu kan forsikres på EU-markedet.

Et vigtigt spørgsmål, der drøftes i forsikringsundersøgelserne er, hvorvidt erstatningsansvaret bør begrænses (til nærmere fastsatte beløb). Sådanne grænser har fordele, men også ulemper. (Lave) grænser vil mindske lovopfyldelsesomkostningerne og forbedre forsikrings mulighederne. Men sådanne grænser vil også svække den afskrækkende virkning og gøre inddrivning af omkostningerne vanskeligere. Erfaringerne fra USA, hvor miljø erstatningsansvar generelt er begrænset [19], synes at vise, at grænserne i visse tilfælde kan være for lave. Nærværende forslag opstiller derfor ingen grænser for erstatningsansvar. Dette forhindrer imidlertid ikke medlemsstaterne i at fastsætte krav om begrænset finansiel forsikring, når de omsætter forslaget i national ret.

[19] Skønt grænserne generelt er sat for "udledning af farlige stoffer" eller uheld, der medfører udledning. I praksis forårsages forurening og skader ofte af mere end én udledning, hvilket gør de amerikanske ansvarsgrænser har mindre betydning for de enkelte virksomheder, end det ellers kunne synes at være tilfældet.

Vurdering af skader på naturressourcerne

At værdisætte skader på naturressourcerne er vanskeligt, men nødvendigt for at nå miljømålene med dette forslag. Vanskelighederne og de kontroversielle aspekter ved vurdering af skader på naturressourcer blev løst ved at gå ud fra et værdisætningskoncept, der foretrækker genopretning frem for vurdering i penge - stort set fordi genopretnings omkostninger er lettere at beregne, bygger på færre uprøvede værdisætningsmetodikker og kan verificeres efterfølgende.

Formålet med genopretning er snarere at skabe alternativer, der svarer til de skadede ressourcer, end nødvendigvis at genskabe disse. Forslaget giver således udtrykkeligt forrang til den billigste løsning blandt forskellige løsninger, som kan formodes at resultere i tilsvarende miljøgoder. Den løsning, der er valgt i forslaget, er udviklet på grundlag af en undersøgelse af værdisætning og genopretning af skader på naturressourcer (<http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/biodiversity.htm>) og hviler på den omkostningseffektive metode, der med succes er blevet gennemprøvet over en lang årrække under den amerikanske Oil Pollution Act 1990 [20] (for et resumé heraf henvises til http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/tp_enveco.pdf). Som forklaret ovenfor, har det amerikanske forsikringsmarked let kunnet indrette sig efter denne værdisætningsmetode.

[20] 33 U.S.C. 40.

De potentielle finansielle udgifter som følge af det foreslåede direktiv

Beregningen af de finansielle udgifter ved forslaget bygger på den amerikanske CERCLA [21] (også kendt som "Superfund") model [22] af følgende grunde:

[21] 42 U.S.C. 103. The Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) har været i kraft i over tyve år, og der foreligger ret mange oplysninger om omkostningerne ved gennemførelsen heraf.

[22] Vores model omfatter også data om omkostningerne ved de amerikanske delstaters erstatnings ansvarsprogrammer baseret på CERCLA. For en omfattende analyse af CERCLA henvises til <http://www.europa.eu.int/comm/environment/liability/comp.htm>, en undersøgelse, der er gennemført som led den økonomiske vurdering af dette forslag.

* Superfund har en lang historie og har genereret værdifulde og offentligt tilgængelige data om antallet af forurenede lokaliteter; oprydningsomkostningerne fordelt på lokalitetstype; fordelingen af forurenede lokaliteter på de forskellige industrigrene; hvor hurtigt nye forurenede lokaliteter identificeres; antallet af uheld, der medfører skade på naturressourcerne, og omkostningerne i forbindelse hermed. Det er

endelig vigtigt, at der foreligger visse data om antallet af lokaliteter, der var forurenet før lovens ikrafttræden og efter dens ikrafttræden [23].

[23] Jf. fodnote 24.

* Miljøforureningsintensiteten er formodentlig stort set den samme i USA og EU - med korrektion for størrelsesforskellene mellem de to økonomier - da de to økonomier i det væsentlige befinder sig på det samme stadium og miljøbeskyttelseskravene stort set er de samme.

* Der er forskellige kilder til og analyser af de amerikanske data, som er blevet sammenlignet og underkastet peer-review. Denne proces har forbedret de tilgængelige amerikanske data og med tiden gjort dem mere pålidelige.

* Til forskel herfra består de europæiske data hovedsagelig i ikke-reviderede data fra én enkelt kilde - hvorfor fejlmargenen er større. Disse data findes endvidere kun for nogle af medlemsstaterne eller nogle regioner, oprydningssomkostningsberegningerne er kun delvise, og det fremgår ikke altid, hvor mange lokaliteter det drejer sig om. Der er kun få data om uheld med skade på naturressourcer og omkostningerne i forbindelse hermed. De foreliggende data er ikke opdelt efter type lokalitet, virksomhedsbranche eller forureningens dato, hvilket stort set gør det umuligt at udlede meningsfulde beregninger af oprydningssomkostningerne for et forslag som nærværende, som ikke har tilbagevirkende kraft.

Måske endnu vigtigere er det, at CERCLA, hvad mål og midler angår, ligner nærværende forslag i tilstrækkelig høj grad til, at det er en god referencemodel for omkostningsekstrapolering - formodentlig den bedste tilgængelige model, eftersom de europæiske modeller adskiller sig mere fra nærværende forslag. Der er også flere vigtige forskelle mellem Superfund og nærværende forslag, men det har været muligt at indkredse de vigtigste forskelle og beregne de sandsynlige virkninger heraf på omkostningerne.

CERCLA er en lov, som giver det amerikanske Environmental Protection Agency (EPA) bemyndigelse til at udpege forurenede lokaliteter, der kræver oprydning, og dernæst indlede denne oprydning og herefter tvinge de ansvarlige parter til at betale for denne oprydning gennem en erstatningsansvarsproces eller tvinge de ansvarlige parter til at foretage oprydningen direkte [24]. Udbedrende foranstaltninger i forbindelse med forurenede lokaliteter gennemføres hovedsagelig som følge af den trussel, forureningen indebærer for sundhed og trivsel (f.eks. trivslen i de omkringliggende boligområder) såvel som for miljøet, herunder naturressourcerne. Dette svarer ganske nøje til det mål og de midler, der foreslås i Kommissionens forslag.

[24] Hvis de ansvarlige parter ikke kan identificeres eller er insolvente, vil oprydningssomkostningerne i begyndelsen blive dækket af midler fra en trust fond oprettet på grundlag af afgifter på olie og nærmere angivne kemikalier og en miljøafgift for virksomheder (siden 1996 har fonden kun været baseret på generelle statsindtægter, da afgifterne blev ophævet). Det er på grund af denne trust fond, at CERCLA også benævnes "Superfund".

I henhold til CERCLA er de ansvarlige parter, ligesom i dette forslag, også erstatningsansvarlige for skader på naturressourcerne. Myndighederne skal genoprette disse skader, enten ved direkte genopretning eller ved at erstatte den skadede ressource med en tilsvarende ressource. Som ved oprydninger kan myndighederne enten påbegynde genopretningen og dernæst tvinge de parter, der er ansvarlige for forureningen, til at betale for genopretningen gennem en civilretlig proces eller påbyde de ansvarlige parter til at foretage genopretningen direkte.

Hvad forskellene mellem CERCLA og nærværende forslag angår, er den vigtigste forskel, at CERCLA har tilbagevirkende kraft, dvs. at loven (også) indebærer erstatningsansvar for affald, som var deponeret lovligt inden lovens ikrafttræden. Da Kommissionens forslag ikke har tilbagevirkende kraft, er der i forbindelse med denne analyse set bort fra CERCLA's tilbagevirkende kraft, dvs. at man kun har taget hensyn til omkostningerne ved oprydning af lokaliteter, som er forurenet af affald deponeret efter lovens ikrafttræden.

Beregningerne af de årlige finansielle udgifter ved forslaget er anført i tabellen i slutningen af dette afsnit [25]. Der er her set bort fra alle forskelle mellem CERCLA og forslaget, bortset fra den tilbagevirkende kraft (virkningerne af de andre forskelle vil blive drøftet nedenfor).

[25] Det væsentlige udledt fra Footing the Bill for Superfund Cleanups, Katherine Probst et al, Resources for the Future, 1995. RFF har også offentliggjort en nyere undersøgelse (juli 2000) om fremtiden for Superfund-omkostningerne, af Katherine Probst et al, Superfund's Future, What Will It Cost*; som vi også har anvendt. Bestemte undersøgelser peger på, at udgifterne ved Superfunds fremtid er relativt stabile, hvilket lader formode, at vores beregningsmetode er velfunderet. Væksten i antallet af nye forurenede lokaliteter har været relativt kraftig og konstant, hvorfor vi er gået ud fra, at oprydningsomkostningerne stort set vil forblive konstante over tid.

Tabellen viser tre scenarier, et basis-scenarier, et øvre scenarier og et nedre scenarier. Det første er baseret på forskellen mellem de finansielle udgifter ved "gamle forureninger" (forårsaget af aktiviteter forud for Superfunds ikrafttræden) og "nye forureninger" (forårsaget af aktiviteter efter lovens ikrafttræden), opført i Superfunds nationale liste over prioriterede lokaliteter. Fordelingen er ca. 1/3 for "nye forureninger" og 2/3 for "gamle forureninger". I det "øvre scenarier" gås der ud fra en stort set ligelig fordeling mellem "gamle" og "nye" lokaliteter. Det nedre scenarier går ud fra, at erstatningsansvarspolitikken har haft en stærk og relativt hurtig effekt med hensyn til at bremse opkomsten af nye forurenede lokaliteter. I dette tilfælde antages andelen af "nye" lokaliteter at stabilisere sig på 20% af samtlige lokaliteter.

Der er gode grunde til at antage, at basisscenariet er det mest sandsynlige i en forudsigelig fremtid [26], men det øvre og det nedre scenarier kan bruges til en følsomhedsundersøgelse af vores undersøgelsesresultater.

[26] En meget stort del af Superfunds omkostninger skyldes affald, der er deponeret inden lovens ikrafttræden. Der er ikke grund til at tro, at dette vil ændre sig betydeligt i den nære fremtid på trods af en intuitiv fornemmelse af, at andelen af omkostningerne ved "nye" lokaliteter kan ventes at stige betydeligt i den nære fremtid. Dette kan forklares ved den måde, forurenede lokaliteter "opdages" og (for nogles vedkommende) senere indlemmes i Superfund på. Katherine Probst et al formulerer det på følgende måde i deres bog fra 2001 Superfund's Future: What Will It Cost: Oplysningerne om forurenede lokaliteter er ufuldstændige og usikre af en række grunde. Dels er det ikke i grundejernens interesse at afsløre oplysninger om forurening til myndighederne. Sådanne oplysninger vil kunne mindske værdien af deres ejendom og gøre dem ansvarlige for betaling af oprensningsomkostningerne. Heller ikke forvalterne af de føderale eller statslige programmer ser nødvendigvis nogen interesse i at skabe en omfattende og offentlig liste over forurenede lokaliteter, hvis de ikke har tilstrækkelige midler til at løse problemet. Dette synes ikke blot at vise, at processen med afdækning af nye forureninger ikke blot er langsom, men også, i betragtning af Superfunds stort set konstante offentlige udgifter, at mange identificerede lokaliteter er længe om at blive optaget på listen over lokaliteter, der skal renses. Dette generelle billede synes at blive understøttet af oplysningerne fra en rapport fra General Accounting Office fra 1998, Hazardous Waste: Unaddressed Risks at Many Potential Superfund Sites, nemlig at 85% af de lokaliteter, som på det tidspunkt ville kunne optages på den nationale liste over prioriteter, (Superfund), allerede var identificeret inden 1990. 42% var "opdaget" inden 1985. I samme rapport gås der ud fra, at i oktober 1997 var 1789 allerede identificerede lokaliteter kvalificerede til optagelse på Superfund-listen. RFF beregner, at fra 2001-2009 vil hvert år 23-49 lokaliteter blive føjet til Superfund-listen. Hvis man tager medianen af dette interval (36) og går ud fra, at alle 1789 lokaliteter med tiden vil blive optaget på Superfund-listen, vil det tage næsten 50 år at rydde disse lokaliteter op. På et eller andet tidspunkt i fremtiden vil alle forurenede lokaliteter naturligvis være "nye" lokaliteter. Men i forbindelse med denne analyse findes basis-scenariet stadig at være det mest relevante, for det første fordi det af ovenstående fremgår, at fordelingen 1/3-2/3 kan ventes at være fremherskende i meget lang tid fremover, og for det andet fordi indførelse af bestemmelser om erstatningsansvar kan ventes at føre til bedre forebyggelse og dermed mindske forureningen i fremtiden (antagelse som afspejles i det nedre scenarier).

Dette kan stadig synes at være store udgifter, men selv uden en EF-lovgivning om erstatningsansvar ville der være tale om sådanne omkostninger. Der er tale om faktiske omkostninger, som svarer til de miljøskader, der fortsat ville indtræde, uden en erstatningsansvarsordning. De samfundsøkonomiske omkostninger ville endog blive højere uden en effektiv ansvarsordning, da der ikke ville være virksomme incitamenter til at forebygge forurening.

De samlede udgifter (basis-scenariet) ovenfor skulle være under 1,5% af de samlede udgifter i Fællesskabet med miljøbeskyttelse, dvs. under 0,02% af bruttonationalproduktet (BNP). Som et mål for

den personlige indsats, der kræves, er det interessant at mærke, at omkostningerne pr. person er lavere end 4 euro (3 euro, hvis befolkningen i de 12 kandidatlande medregnes).

Hidtil har vi i beregningerne antaget, at den eneste relevante forskel mellem Superfund og nærværende forslag vedrørte den tilbagevirkende kraft. Der er imidlertid andre vigtige forskelle. Nogle af dem kan ændre beløbet for de ovenfor beregnede finansielle udgifter. De andre kan kun formodes at ændre udgifternes fordeling mellem de forskellige økonomiske aktører, men ikke det samlede beløb. Af hensyn til størst mulig klarhed vil de forskelle, som vil kunne indvirke på de samlede udgifter, nedenfor blive anført separat fra forskelle, som kun har indflydelse på udgifternes fordeling.

Der er fire vigtige forskelle, som kan ændre de samlede udgifter i forhold til vores beregninger. For det første dækker Superfund ikke oprydning af forurening forårsaget af tilladte udledninger af farlige stoffer. Fonden indeholder regler om ansvarsfrihed for skader på naturressourcerne, der forårsages af anlæg eller projekter, der drives i henhold til godkendelser eller tilladelser og er godkendt i miljøvurderingserklæringer. Fonden finder ikke anvendelse på skader forårsaget af anvendelsen af registrerede bekæmpelsesmidler. Forslagets bestemmelser om undtagelser og ansvarsfrihedsgrunde har tilsvarende rækkevidde [27] og går videre end Superfund, i og med at det ikke dækker skade, som ikke kunne forudses på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, hvor den forurenende emission blev udledt eller den forurenende aktivitet fandt sted. Ud over at mindske de samlede udgifter bør den yderligere undtagelse, som Kommissionens forslag indebærer, også resultere i bedre ligevægt mellem miljømål på den ene side og økonomiske og sociale mål på den anden side. Navnlig kan det ventes, at Kommissionens forslag i højere grad støtter incitamentet til innovation, eftersom det, til forskel fra Superfund, ikke straffer innovative aktiviteter med tilbagevirkende kraft.

[27] Bortset fra pesticider. En stor del af skaderne i forbindelse hermed kan imidlertid kvalificeres som diffus skade, som ikke omfattes af forslaget.

For det andet beror den foreslåede tilgang til værdisætning af biodiversiteten mindre på en pengemæssig værdiberegning end den tilgang, der anvendes i Superfund [28]. Kommissionens forslag beror således i højere grad på genopretning, hvor det er nemmere og billigere at beregne omkostningerne end pengemæssige beregninger af værdien af naturressourcer. Til forskel fra Superfund giver Kommissionens forslag også udtrykkelig forrang til de mindst omkostningskrævende løsninger. Denne forskel kan således også ventes at mindske udgifterne ved dette forslag i forhold til vores beregninger (og Superfund).

[28] USA's indenrigsministerium har for nylig foreslået en ændring i Superfunds vurderingsfremgangsmåde. Den nyligt foreslåede værdiberegningsfremgangsmåde for Superfund er i højere grad i tråd med Kommissionens forslag og mindre omstridt.

For det tredje: Mens vores beregninger hviler på den antagelse, at alle oprydningsudgifterne vil være ekstraomkostninger medført af det nye direktiv, således som det oprindeligt var tilfældet med Superfund, har medlemsstaterne imidlertid allerede indført lovgivning om erstatningsansvar for oprydning - også selv om de nationale bestemmelser ikke er så vidtrækkende og strenge som dette forslag og i øvrigt er stærkt varierende fra medlemsstat til medlemsstat [29]. Ikke desto mindre vil dette mindske omkostningerne ved gennemførelsen af forslaget i forhold til vores tidligere beregninger.

[29] Medlemsstaternes nuværende love pålægger således ikke myndighederne en generel forpligtelse til oprydning og genopretning i tilfælde, hvor der ikke kan identificeres nogen ansvarlig part eller vedkommende ikke er i stand til at betale. Forslaget dækker også miljøskader på en langt mere systematisk måde end medlemsstaternes nuværende love.

For det fjerde indebærer forslaget erstatningsansvar for skader, der er forårsaget af aktiviteter, mens Superfund er baseret på farlige stoffer. Den førstnævnte tilgang er tilsyneladende mere vidtgående end den sidstnævnte, men i praksis kan de to tilgange ventes at give stort set samme resultater og, alt andet lige, samme udgifter. Årsagen hertil er, at de (negative) påvirkninger fra de fleste aktiviteter på sundhed og miljø i det væsentlige skyldes udledning af farlige stoffer. Aktiviteter (og omfanget heraf) kan have virkninger for biodiversiteten ud over dem, der skyldes udledning af farlige stoffer. Dette kan imidlertid ikke ventes at få mærkbar betydning for udgifterne ved forslaget i betragtning af, at undtagelsesbestemmelserne i habitat- og vandrammedirektivet finder anvendelse og at skaderne på biodiversiteten kun ventes at ville udgøre en lille del af de samlede omkostninger.

I betragtning af de fire vigtigste forskelle mellem forslaget og Superfund, som kan ventes at have betydning for de samlede udgifter, er konklusionen således, at de tilsammen vil betyde lavere udgifter ved forslaget i forhold til overslagene i tabellen nedenfor, som repræsenterer et loft, som næppe vil blive nået under nogen omstændigheder.

Der er to andre vigtige forskelle, som (kun) vil have indflydelse på fordelingen. Den første består i, at efter Superfund påhviler erstatningsansvaret en lang række potentielt ansvarlige parter, fra producenter og transportører af farlige stoffer til driftsledere for deponeringsanlæg. Ifølge Kommissionens forslag er kun driftsledere erstatningsansvarlige. Dette vil ikke ændre de samlede udgifter i forhold til Superfund (når der ikke er private ansvarlige parter, er det stadig de kompetente myndigheder, der skal sørge for, at genopretning finder sted), men det vil øge myndighedernes andel af udgifterne.

Den anden forskel af denne art består i, at Superfund har solidarisk ansvar for tilfælde, hvor den samme skade er forårsaget af flere driftsherrer, mens Kommissionens forslag giver medlemsstaterne mulighed for enten at anvende solidarisk ansvar eller forholdsmæssigt ansvar [30]. De ovennævnte beregninger er således baseret på solidarisk ansvar. Denne form for erstatningsansvar anses til tider for at gøre det lettere at inddrive omkostningerne fra private erstatningsansvarlige parter og således resultere i et højere niveau for oprydning og genopretning (og udgifter) end forholdsmæssigt ansvar. Eftersom nærværende forslag pålægger medlemsstaterne pligt til at sikre, at oprydning og genopretning finder sted, kan de (samlede) udgifter ved en ordning med forholdsmæssigt ansvar ventes at blive de samme som ved en ordning med solidarisk ansvar. Sidstnævnte kan imidlertid ventes at øge udgiftsandelen for private parter, mens det modsatte kan ventes at blive tilfældet med forholdsmæssigt ansvar.

[30] Dog ikke for driftsherrer, som kan bevise, hvilken del af skaden de er ansvarlige for. Disse kan kun holdes ansvarlige for omkostningerne ved den pågældende del af skaden.

Vurderingen berører også omkostningernes direkte virkninger for industriens eksterne konkurrenceevne. Denne påvirkning kan ventes at blive ubetydelig. For det første kan erstatningsansvar ikke ventes automatisk at berøre alle virksomheder i en given industrigren. Virksomheder, som anvender omkostningseffektive forebyggende foranstaltninger, vil kun sjældent blive ramt af betydelige omkostninger som følge af erstatningsansvar, hvorfor deres internationale konkurrenceevne vil forblive uberørt. Med andre ord kan de individuelle virksomheder blive berørt, men ikke hele industrisektorer, eftersom der inden for hver industrisektor vil være virksomheder, der ikke berøres. Disse sidstnævnte virksomheder kan så ventes at overtage de forretninger, som deres konkurrenter har tabt som følge af erstatningsansvarsrelaterede udgifter. I sektorer, hvor forureningen ikke kan mindskes, fordi den bedste tilgængelige teknologi og praksis allerede finder anvendelse, kan virkningerne som følge af erstatningsansvar være generelle og resultere i omkostningsforskelle på sektorniveau (alt andet lige [31]) i forhold til tredjelande med lempeligere internaliseringspolitik.

[31] Alt andet er imidlertid kun sjældent lige, og omkostningerne ved miljøbeskyttelsesforanstaltninger er ofte uden betydning sammenlignet med andre omkostningsfaktorer (f.eks. omkostninger til arbejdskraft, adgang til infrastruktur ...).

For det andet: selv med betydeligt større omkostningsmæssige virkninger under Superfund oplevede de amerikanske industrivirksomheder med de højeste oprensningsomkostninger [32], ikke nogen mærkbar forringelse i deres internationale konkurrenceevne. Kemikalieindustrien er et godt eksempel på, hvorfor dette er tilfældet. Selv om denne industri tegner sig for den største andel (25%) af Superfunds oprydningsomkostninger (langt større end nr. 2 i rækken), udgør disse omkostninger stadig end meget lille del af industriens overskud (omkring 2% [33]). Der er industrigrene, hvor oprydningsomkostningernes relative impakt på overskud eller værditilvækst er større, navnlig for mineindustrien. Men dette er i højere grad resultatet af vedvarende ringe fortjeneste (sandsynligvis som følge af strukturelle faktorer) end af miljørelaterede udgifter.

[32] Kemikalier, mineindustri, primære metaller, tømmer og træprodukter bortset fra maskiner og olieraffinerer.

[33] Data for 1991 og 1992.

>TABELPOSITION>

* De enkelte omkostningskategorier og beregningen af udgifterne forklares nærmere i fodnoterne til tabellen.

5. Høring af offentligheden

Forberedelserne til dette forslag hviler bl.a. på en række tidligere initiativer, som var genstand for omfattende drøftelser med de berørte parter. I denne forbindelse kan vi nævne Kommissionens grønbog fra 1993 (KOM(93) 47 endelig udg.), en fælles høring med Europa-Parlamentet samme år, en beslutning fra Parlamentet, hvor det anmoder om et fællesskabsdirektiv på området, og en udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg i 1994 samt hvidbogen om miljøansvar af 9. februar 2000 [34]. De interesserede parter er også blevet hørt om et arbejdsrapport, der blev udsendt i juli 2001 [35]. Forslagene i arbejdsrapporten er blevet ændret i lyset af disse høringer. For yderligere oplysninger om høringsprocessen og resultaterne heraf henvises til bilaget til begrundelsen.

[34] KOM(2000) 66 endelig udg. Hvidbogen har fremkaldt mange kommentarer fra medlemsstaterne og også fra mange forskellige berørte parter (Resuméer af disse kommentarer kan findes på følgende adresse: <http://europa.eu.int/comm/environment/wel/main/index.cfm>). Endvidere udtalelser fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg (udtalelse af 12. juli 2000 (EFT C 268 af 19.9.2000, s. 19) og Regionsudvalget (udtalelse af 14. juni 2000 (EFT C 317 af 6.11.2000, s. 28)). Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget nogen officiel holdning til hvidbogen, men Udvalget om miljø, folkesundhed og Forbrugerpolitik vedtog den 12. september 2000 en udtalelse til Udvalget om retlige anliggender og det indre Marked om hvidbogen om miljøansvar (dok. PE 290.139). Rådet (Miljø) har også drøftet spørgsmålet om miljøansvar, i april og december 2000 (jf. Rådets pressemeddelelse nr. 486 af 18.12.2000 (dokument nr. 14668/00)).

[35] Den fulde tekst til de modtagne indlæg (i princippet på originalsproget), som ikke har været genstand for krav om fortrolighed, findes på følgende netadresse:
<http://europa.eu.int/comm/environment/liability/followup.htm>.

Det er imidlertid klart, at vi ikke har kunnet tage hensyn til alle de forslag, der er fremsat af de forskellige parter. For det første har industrien og de ikke-statslige miljøorganisationer (NGO'er) modstridende opfattelser af dette emne, og, hvad der er endnu vigtigere, har Kommissionen ikke kunnet behandle forslag, som ikke kunne forenes med direktivet mål og årsagerne til, at et sådant direktiv ansås for nødvendigt.

Som forklaret ovenfor, mener Kommissionen, at der er brug for forskrifter om erstatningsansvar på fællesskabsplan. Kommissionen mener også, at der for så vidt angår skader på miljøet er behov for at give offentlige interessegrupper og NGO'er mulighed for at reagere på miljøets vegne i tilfælde, hvor der ikke foreligger nogen ejendomsretlig interesse, f.eks. når det drejer sig om skader på biodiversiteten.

Omvendt kunne Kommissionen ikke medtage en række af forslagene fra miljø-NGO'erne i forslaget. Dette er navnlig tilfældet for ordningens anvendelsesområde. Når Kommissionen foreslår et nyt lovgivningsinitiativ, må den tage hensyn til alle de foreliggende interesser og finde en passende ligevægt mellem dem alle i lyset af de forfulgte miljømålsætninger og den videre socioøkonomiske kontekst. Det blev ikke anset for tilrådeligt at vælge en ordning med fuld tilbagevirkende kraft eller en ordning, hvor de sædvanlige principper om bevisbyrde og årsagssammenhæng ville være ændret betydeligt.

Hvad angår traditionelle skader (personskade og tingsskade), dækkes disse ikke af forslaget, selv om det foreslås i hvidbogen om miljøansvar. Der er flere grunde hertil. For det første synes det ikke at være nødvendigt, at ordningen omfatter traditionelle skader for at kunne nå de ambitiøse miljømålsætninger og følge forureneren betaler-princippet og forebyggelses princippet på forsvarlig måde. For det andet kan traditionelle skader kun reguleres gennem civilretligt ansvar [36]. Medlemsstaternes retsordninger (lovgivning og retspraksis) er ret omfattende for så vidt angår traditionelle skader, som er deres vigtigste genstand. Den seneste og den kommende udvikling på internationalt plan på dette område vil formodentlig medføre, at Kommissionen må tage sagen op på ny, i hvert fald hvis Fællesskabet ønsker at tilslutte sig de retsakter om civilretligt erstatningsansvar, som supplerer de internationale miljøaftaler. Det skal imidlertid bemærkes, at disse forskellige sektormæssige internationale initiativer [37] ikke altid synes at hænge sammen indbyrdes, hvorfor det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at tage stilling til, hvordan Fællesskabet skal anskue disse

initiativer. Dette spørgsmål må undersøges nærmere på baggrund af den udviklingen på internationalt plan.

[36] Jf. undersøgelsen af den nylige udvikling i medlemsstaternes lovgivning om miljøansvar og af reglerne om miljøansvar i visse OECD-lande (<http://europa.eu.int/comm/environment/liability/legalstudy.htm>), som peger på, at forurenede lokaliteter og, hvor dette forekommer, skader på biodiversiteten indtil nu i de fleste lande udelukkende har henhørt under stats- og forvaltningsretten, mens personskade og tingsskade henhører under civilretten. Efter Kommissionens mening kan det være vanskeligt at skabe en fælles lovramme for både civilretligt og forvaltningsretligt erstatningsansvar. Dette forklarer også, hvorfor forslaget ikke dækker traditionelle skader.

[37] En sådan sektormæssig retsakt er undertegnet, men er endnu ikke trådt i kraft: Basel-protokollen fra 1999 om erstatningsansvar for skader opstået i forbindelse med grænseoverskridende transport af affald og bortskaffelse heraf. Der er flere andre igangværende eller kommende initiativer: Et muligt fælles instrument om erstatningsansvar under Helsinki-konventionen fra 1992 om de grænseoverskridende virkninger af industriuheld (TEIA-konventionen) og Helsinki-konventionen fra 1992 om grænseoverskridende vandløb og internationale søer (vandbeskyttelseskonventionen) og en eller flere (på mellemlang sigt) retsakter om erstatningsansvar under konventionen om den biologiske mangfoldighed og Cartagena-protokollen om biosikkerhed. For fuldstændighedens skyld kan der henvises til den eneste gældende tværgående internationale ordning for miljøansvar, nemlig Lugano-konventionen fra 1993 om civilretligt ansvar for skader forårsaget af miljøfarlige aktiviteter. Denne konvention er imidlertid endnu ikke trådt i kraft, og det er ikke sandsynligt, at Kommissionen tiltræder den i den nærmeste fremtid.

Med hensyn til finansiell sikkerhedsstillelse er dette ikke obligatorisk i henhold til forslaget. I og med at der er tale om et begrænset antal farlige aktiviteter, begrænsning til bestemte naturressourcer og til betydelige miljøskader, er et lettere at beregne og håndtere de risici, der skal omfattes af ordningen. Den foreslåede ordning giver mulighed for den fornødne fleksibilitet i de første år af gennemførelsen, eftersom der klart bliver tale om et antal nye aspekter for forsikringsselskaber og andre leverandører af finansiell sikkerhed.

Med hensyn til definitionen på biodiversitet i forbindelse med forslaget skal det bemærkes, at definitionen på "biologisk mangfoldighed" i artikel 2 i konventionen om den biologiske mangfoldighed ikke på dette stadium kunne anses for udgøre et passende grundlag for den foreslåede ordning, bl.a. hvad angår erstatningsansvar i forbindelse med genetisk modificerede organismer. Konventionens definition går videre end naturtyper og arter og omfatter idéen om "mangfoldighed", så det kan hævdes, at skade på biodiversiteten kan omfatte skade på "mangfoldigheden af levende organismer". En sådan tilgang rejser det vanskelige spørgsmål om, hvordan en sådan skade kan kvantificeres, og hvornår en sådan skade ville medføre erstatningsansvar [38]. Hermed siges der intet om den eventuelle yderligere udvikling omkring dette spørgsmål, bl.a. i forbindelse med gennemførelsen af konventionen om den biologiske mangfoldighed og protokollen om biosikkerhed.

[38] Det skal bemærkes, at tilsvarende spørgsmål er rejst i Den mellemstatslige Komité for Cartagena-protokollen om biosikkerhed (se note fra eksekutivsekretæren om "Liability and redress for damage resulting from the transboundary movements of living modified organisms. Review of existing relevant instruments and identification of elements" [UNEP/CBD/ICCP/2/3 - para. 77, page 24] - <http://www.biodiv.org/biosafety/mtg-iccp-02.asp>).

Kommissionen er under alle omstændigheder klar over, at lovgivning, navnlig på et område som dette, kun kan være en løbende proces, hvor erfaringerne med gennemførelsen af ordningen og den juridiske og tekniske udvikling på området bør tages i betragtning og i givet fald føre til, at ordningen ændres.

6. Forslagets indhold

6.1. Artikel 1 - formål

Formålet er at skabe en ramme baseret på erstatningsansvar for miljø, således at skade på miljøet kan forebygges eller genoprettes.

6.2. Artikel 2 - definitioner

Der bør gives passende definitioner på begreber, der er vigtige for en korrekt fortolkning og anvendelse af den ordning, der er fastsat i forslaget.

Miljøskade bør så vidt muligt defineres med henvisning til de relevante bestemmelser i Fællesskabets miljølovgivning - habitatdirektivet og vandrammedirektivet - med henblik på anvendelse af fælles kriterier og en ensartet anvendelse af direktivet. Der bør imidlertid tages hensyn til særlige situationer, hvor de nævnte direktiver giver mulighed for undtagelser hvad niveauet for miljøbeskyttelse angår. Biodiversitet bør også defineres med henvisning til beskyttede områder eller bevaringsområder, som er udpeget i henhold til national eller subnational lovgivning om naturbevaring. Miljøskade bør også omfatte situationer, hvor der er tale om alvorlig potentiel eller aktuel skade på menneskers sundhed, hvis denne alvorlige skade skyldes jordforurening.

Skade på vand, jord og naturtyper som følge af uforsætlig eller forsætlig udledning af stoffer eller materialer eller stråling til luft bør omfattes af skadebegrebet, eftersom sådanne luftbårne forureninger kan forårsage skade på miljøet i dette direktivs forstand.

6.3. Artikel 3 - anvendelsesområde (i forbindelse med bilag I)

Erhvervsmæssige aktiviteter, som udgør en risiko for menneskers sundhed og miljøet, bør omfattes af direktivet. Disse aktiviteter bør i princippet identificeres med henvisning til den relevante fællesskabslovgivning, som indeholder lovbestemte krav, herunder i givet fald registrerings- eller godkendelsesprocedurer, for visse aktiviteter eller processer, der anses for at indebære en potentiel eller aktuel risiko for mennesker og miljø.

I denne forbindelse omfatter forslaget fremstilling, anvendelse og udledning i miljøet af farlige stoffer og præparater, mikroorganismer og andre organismer samt plante beskyttelsesmidler og biocidholdige produkter.

Der bør tages behørigt hensyn til de relevante bestemmelser i Fællesskabets transport lovgivning med bestemmelser om farligt eller forurenende gods af relevans for formålet med dette forslag. I denne forbindelse bør de pågældende bestemmelser udvides til at omfatte andre transportformer, så længe der ikke findes mere specifikke fællesskabsbestemmelser. I betragtning af at Fællesskabet har særlovgivning om plantebeskyttelsesmidler og biocidholdige produkter samt om genmodificerede organismer og mikroorganismer, bør alle transportaktiviteter, der berører produkter af denne art, imidlertid omfattes af direktivet, uanset om de er omfattet af de nævnte transportbestemmelser. Den omstændighed, at ikke alle transportformer på nuværende tidspunkt er reguleret i Fællesskabets transportlovgivning, eller at transport i vid udstrækning ikke er reguleret af særlovgivningen om plante beskyttelsesmidler, biocidholdige produkter eller genmodificerede organismer og mikroorganismer, er uden betydning for formålet med dette forslag, eftersom transport af disse produkter, organismer og mikroorganismer indebærer en aktuel eller potentiel risiko for mennesker og miljø.

Med hensyn til skade på biodiversiteten bør dette forslag også gælde for andre erhvervsmæssige aktiviteter end dem, der allerede direkte eller indirekte ved henvisning til Fællesskabets lovgivning, er identificeret som farlige eller potentielt farlige for mennesker og miljø.

Der findes en række internationale konventioner om civilretligt ansvar på bestemte områder, som f.eks. olieforurening og nukleare skader. De fleste af medlemsstaterne er parter i disse konventioner, som, selv om de ikke nødvendigvis indeholder de samme krav som dette forslag, har den fordel, at de sikrer en harmonisering på globalt eller regionalt plan. Hvis disse konventioner udviser mangler, bør Fællesskabet - hvis opgave det bl.a. er på internationalt plan at fremme foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer (EF-traktatens artikel 174, stk. 1) - søge at forbedre de gældende internationale ordninger. Efter olieudslippet fra Erika har Fællesskabet sat kræfter ind for at forbedre sikkerheden til søs og gennemførelsen af den internationale konvention om en fond for erstatning af skader ved olieforurening (IOPC-fonden), for så vidt erstatningsansvar angår [39]. Når gennemgangen af anvendelsen af IOPC-fonden - under Den internationale Søfartsorganisations auspicer - er fuldført, skal Fællesskabet afgøre, om resultaterne heraf er tilfredsstillende eller ej. I sidstnævnte tilfælde bør et særligt fællesskabsinitiativ på dette område overvejes.

[39] Jf. KOM(2000) 802 endelig udg. af 6.12.2000.

Der bør derfor tages hensyn til den gældende Euratom-lovgivning og de gældende relevante internationale konventioner om nukleare skader, olieforureningsskader og skader forårsaget af transport af farlige og skadelige stoffer og farligt gods.

Hvis Fællesskabets lovgivning allerede indeholder rammebestemmelser, som bl.a. tager sigte på at forebygge uheld [40], bør sådanne detaljerede lovbestemte krav ikke indskrænkes af den her foreslåede ordning, som har til formål at supplere de gældende ordninger og ikke erstatte dem.

[40] Jf. Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT L 257 af 10.10.1996, s. 26) og Rådets direktiv 96/82/EF af 9. december 1996 om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (EFT L 10 af 14.1.1997, s. 13).

Den foreslåede ordning, som ikke medfører supplerende regler om retskonflikter i forbindelse med fastsættelsen af de kompetente myndigheders beføjelser, indskrænker ikke reglerne om domstolenes internationale kompetence, bl.a. som fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område [41]. I betragtning af forslagens anvendelsesområde og udelukkelsen herfra af traditionelle skader, bør der ikke kunne opstå problemer med hensyn til foreneligheden med love om beskyttelse af arbejdstagernes sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen. Det samme gælder Fællesskabets lovgivning om produktansvar [42] og produktsikkerhed [43], som ikke omfatter skade på miljøet. Lovgivningen om produktansvar og produktsikkerhed finder derfor fuld anvendelse. Da der ikke er mulighed for overlapning, er det ikke nødvendigt at have bestemmelser i forslaget til belysning af forholdet mellem dette og de nævnte love.

[41] EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1.

[42] EFT L 210 af 7.8.1985, s. 29. Ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/34/EF af 10. maj 1999 (EFT L 141 af 4.6.1999, s. 20).

[43] Rådets direktiv 92/59/EØF af 29. juni 1992 om produktsikkerhed i almindelighed (EFT L 228 af 11.8.1992, s. 24).

Det skal endelig gøres klart, at forslaget ikke finder anvendelse på diffus forurening og på aktiviteter, som udelukkende tager sigte på at tjene det nationale forsvar.

6.4. Artikel 4 - forebyggelse

Ud over den generelt forebyggende effekt, som den foreslåede ordning vil få [44], er det også nødvendigt at indføre bestemmelser om særlige forebyggende foranstaltninger, der skal træffes, når der opstår overhængende trussel om skade på miljøet. Forebyggelse i denne sammenhæng indebærer, at den kompetente myndighed enten påbyder driftsherren at træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger eller at myndigheden selv umiddelbart træffer sådanne foranstaltninger eller, under alle omstændigheder, når driftsherren ikke selv træffer de fornødne foranstaltninger. Hvis en driftsherre er klar over eller burde være klar over en overhængende trussel, bør vedkommende reagere øjeblikkeligt uden at vente på, at den kompetente myndighed påbyder ham at gøre det. Har de forebyggende foranstaltninger, driftsherren træffer, ikke den ønskede virkning, bør vedkommende underrette den kompetente myndighed om situationen.

[44] Dvs. den forebyggende effekt som følge af erstatningsansvar fra et økonomisk synspunkt (se afsnit 2 ovenfor).

6.5. Artikel 5 - genopretning (i forbindelse med bilag II)

Genopretning som fastsat i forslaget indebærer, at den kompetente myndighed enten påbyder driftsherren at træffe de nødvendige genopretningsforanstaltninger eller at myndigheden selv øjeblikkeligt træffer sådanne foranstaltninger eller under alle omstændigheder gør dette, hvis driftsherren ikke træffer disse foranstaltninger. Genopretning bør finde sted på en effektiv måde, der sikrer, at målene med genopretningen nås i overensstemmelse med de mindste kriterier, efter hvilke genopretningsforanstaltninger bør identificeres og vælges. Skadens værdi bør som hovedregel svare til genopretningsforanstaltningernes værdi, således at der ikke kræves nogen pengemæssig værdisætning. De kompetente myndigheder bør imidlertid have ret til at anvende pengemæssige værdisætningsmetoder. Forskning inden for rammerne af Fællesskabets forsknings- og udviklingsprogrammer kan give værdifulde oplysninger og redskaber, hvad angår beskrivelse og

værdisætning af miljøskader. Aktivt samarbejde fra driftsherrens og andre berørte parter side vil om nødvendigt kunne bidrage til en omkostningseffektiv gennemførelse af de nødvendige foranstaltninger.

Flere tilfælde af miljøskader kan indtræffe inden for et kort tidsrum. I sådanne tilfælde bør den kompetente myndighed have ret til at afgøre, hvilken miljøskade, der skal genoprettes først. Når den kompetente myndighed træffer en sådan afgørelse, bør den bl.a. tage hensyn til de forskellige miljøskaders art, udbredelse og alvor samt mulighederne for naturlig retablering.

6.6. Artikel 6 - yderligere bestemmelser vedrørende forebyggelse og genopretning

I lyset af det store behov for at sikre passende forebyggelse og genopretning bør medlemsstaterne sørge for, at de nødvendige genopretnings- eller forebyggelses foranstaltninger træffes, når forureneren betaler-princippet ikke kan føres ud i livet. I sådanne tilfælde bør medlemsstaterne træffe de bestemmelser, de anser for passende i overens stemmelse med deres retssystemer, forudsat at de sikrer, at de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger finansieres. Sådanne alternative finansieringsordninger bør under alle omstændigheder ikke indskrænke driftsherrens erstatningsansvar, hvis denne skulle blive identificeret på et senere tidspunkt eller komme i besiddelse af tilstrækkelige finansielle midler til at bære omkostningerne ved de trufne foranstaltninger.

6.7. Artikel 7 - inddrivelse af omkostningerne

Fællesskabets handling bør fremme gennemførelsen af forureneren betaler-princippet, som fastsat i EF-traktatens artikel 174, stk. 2. Den driftsherre, der forårsager miljøskade eller en overhængende trussel om en sådan skade, bør derfor i princippet være finansielt ansvarlig herfor. Hvis den kompetente myndighed eller en tredjepart træffer de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger, bør omkostningerne herved inddrives hos den berørte driftsherre.

6.8. Artikel 8 - fordeling af omkostningerne i forbindelse med visse skader på biodiversiteten

Hvis en driftsherre har forvoldt skade på biodiversiteten i forbindelse med en anden erhvervsmæssig aktivitet end de aktiviteter, som i dette forslag anses for at indebære en aktuel eller potentiel risiko for mennesker eller miljø, er den pågældende driftsherre ikke finansielt ansvarlig, medmindre han har gjort sig skyldig i fejl eller forsømmelse.

6.9. Artikel 9 - undtagelser og ansvarsfrihedsgrunde.

Dette direktiv omfatter ikke skade eller overhængende trussel om skade, som skyldes begivenheder, der ligger uden for driftsherrens kontrol, eller specifikke emissioner eller begivenheder, som er tilladt i henhold til gældende love og bestemmelser eller er blevet godkendt ved en tilladelse. Samme regel finder anvendelse, hvis skaden er forvoldt af emissioner eller aktiviteter, som ikke blev anset for skadelige på grundlag af den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, hvor emissionen blev udledt eller aktiviteten fandt sted. Der kan imidlertid være tilfælde, hvor det, selv om driftsherren ikke bør bære omkostningerne ved forebyggelse eller genopretning, ikke desto mindre er berettiget, at medlemsstaterne griber ind over for den pågældende skade. Hvis skaden er forårsaget forsætligt af en tredjepart, bør medlemsstaterne sørge for, at den pågældende skade genoprettes, idet den tredjepart, der har forårsaget skaden, skal bære omkostningerne. Når skade er forvoldt som følge af opfyldelsen af regler eller påbud fra de offentlige myndigheder, bør medlemsstaterne også forpligtes til at sikre, at genopretning finder sted. Kuratorer udfører en opgave af stor betydning for kreditorerne og bør derfor ikke personligt holdes finansielt ansvarlige, for så vidt som de handler i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser og ikke har begået fejl eller forsømmelse.

6.10. Artikel 10 - fordeling af omkostningerne i forbindelse med visse forebyggelses foranstaltninger

Det er klart, at driftsherrerne altid skal bære omkostningerne ved de foranstaltninger, de skal træffe under alle omstændigheder, fordi de er forpligtet hertil i kraft af love og bestemmelser (ud over den foreslåede ordning) eller den tilladelse, som kræves til udøvelse af deres aktiviteter.

6.11. Artikel 11 - omkostningsfordeling i tilfælde med flere skadevoldere

Flere driftsherrer kan være med til at forvolde den samme skade. I sådanne tilfælde bør medlemsstaterne enten fastsætte, at skadevolderne er solidarisk ansvarlige, eller at det finansielle ansvar fordeles på et retfærdigt og rimeligt grundlag. Hvis en driftsherre kan fastslå, at han kun har forvoldt en del af skaden, bør han kun forpligtes til at bære omkostningerne i tilknytning til den pågældende del af skaden.

6.12. Artikel 12 - tidsfrist for inddrivelse af omkostninger

De kompetente myndigheder bør have beføjelse til at inddrive omkostningerne hos driftsherren i et tidsrum på 5 år fra datoen for gennemførelsen af forebyggelses- eller genopretningsforanstaltningerne.

6.13. Artikel 13 - den kompetente myndighed

De nødvendige beføjelser til at gennemføre og håndhæve den foreslåede ordning kan enten gives til domstole eller andre ved lov oprettede organer eller til forvaltningsmyndigheder. I overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet bør medlemsstaterne frit kunne bevare deres institutionelle ordninger, for så vidt disse er forenelige med forslagets formål. Nogle af de opgaver, der skal udføres, nemlig påvisning af, hvilken driftsherre der har forvoldt skaden eller den umiddelbare trussel om skade, vurdering af skadens omfang og fastsættelse af genopretningsforanstaltninger, bør imidlertid under alle omstændigheder udføres af forvaltningsmyndigheder eller af tredjeparter på disses vegne, eftersom disse opgaver kræver særlig sagkundskab og særlige procedurer, som ikke altid og i fuld udstrækning er i overensstemmelse med den måde, retslige organer fungerer på. Dette indbærer imidlertid ikke, at den kompetente myndigheds resultater i disse forskellige henseender ikke kan prøves af domstolene, hvis driftsherren bestrider deres rigtighed. Der bør være bestemmelser, der giver driftsherren mulighed for at anvende retsmidler. Driftsherren bør inddrages i proceduren, eftersom hans viden om den aktivitet, der har forvoldt skaden, sædvanligvis vil være nyttig.

6.14. Artikel 14 - anmodning om indgreb

Miljøbeskyttelse er en diffus interesse, som enkeltpersoner ikke altid vil eller kan gribe ind overfor. Det er derfor hensigtsmæssigt, at kvalificerede organer gives særlig status til sikring af, at den foreslåede ordning kan fungere effektivt. Personer, der påvirkes negativt eller kan ventes at blive påvirket negativt af en miljøskade, og kvalificerede organer bør derfor under særlige betingelser og forhold have ret til at forlange, at den kompetente myndighed griber ind. Driftsherren bør have lejlighed til at give sin mening til kende med hensyn til anmodning om indgreb og de hermed forbundne bemærkninger. Den kompetente myndighed bør underrette det pågældende organ om resultatet af anmodningen inden for en passende tidsfrist.

6.15. Artikel 15 - retslig prøvelse

Det er vigtigt at sikre, at de offentlige myndigheders handlinger eller undladelser kan prøves, såfremt reglerne i den foreslåede ordning overtrædes.

6.16. Artikel 16 - finansiel sikkerhed

Der er almindelig enighed om, at forsikring eller andre former for finansiel sikkerhed gør kravet om erstatningsansvar mere effektivt. Der bør derfor ansøges til anvendelse af forsikring eller andre former for finansiel sikkerhed.

6.17. Artikel 17 - samarbejde mellem medlemsstaterne

I tilfælde af grænseoverskridende skader bør medlemsstaterne samarbejde aktivt for at forebygge eller genoprette skaderne.

6.18. Artikel 18 - forholdet til national ret

Medlemsstaterne bør fortsat frit kunne opretholde eller vedtage strengere bestemmelser end fastsat i den foreslåede ordning. Herudover bør medlemsstaterne kunne løse problemet med "dobbelt omkostningsinddrivelse".

6.19. Artikel 19 - ingen tilbagevirkende kraft

Den foreslåede ordning bør ikke have tilbagevirkende kraft. Der er behov for passende foranstaltninger med henblik på situationer, hvor det er sandsynligt, at skaden var forvoldt inden ordningens ikrafttræden, men hvor dette ikke kan fastslås med sikkerhed. Medlemsstaterne kan imidlertid frit regulere skadestilfælde, som ikke er omfattet af den foreslåede ordning.

6.20. Artikel 20 - revision (i forbindelse med bilag III)

Medlemsstaterne skal aflægge beretning for Kommissionen om erfaringerne med anvendelsen af den foreslåede ordning, så Kommissionen på dette grundlag, og under hensyntagen til konsekvenserne for bæredygtig udvikling, kan tage stilling til, om der er behov for ændringer. Der bør opstilles minimumskriterier for indholdet af medlemsstaternes beretninger.

6.21. Artikel 21 til 23 - gennemførelse, ikrafttræden og adressater

Standardbestemmelser i direktiver.

Bilag - Offentlig høring

Europa-Kommissionen vedtog en hvidbog om miljøansvar den 9. februar 2000 [45]. Formålet med hvidbogen var at undersøge, hvordan forureneren betaler-princippet - et af EF-traktatens vigtigste miljøprincipper - bedst kan anvendes til at fremme Fællesskabets miljøpolitik. Hvidbogen undersøger, hvordan en fællesskabsordning for miljøansvar bør udformes. Efter at have gennemgået en række løsningsmuligheder konkluderer Kommissionen, at den bedste løsning er et rammedirektiv om miljøansvar.

[45] KOM(2000) 66 endelig udg.

Baggrunden for hvidbogen er en grønbog fra Kommissionen fra 1993 (KOM(93) 47 endelig udg.), en fælles høring med Europa-Parlamentet samme år, en parlamentsbeslutning, der slår til lyd for et fællesskabsdirektiv, og en udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg fra 1994.

Hvidbogen har fremkaldt talrige kommentarer fra både medlemsstaterne og berørte parter [46]. Hvidbogen var også genstand for udtalelser fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg [47] og fra Regionsudvalget [48]. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt nogen officiel holdning til hvidbogen [49]. Rådet (Miljø) drøftede også miljøansvar på møderne i april og december 2000 [50].

[46] Resuméer af kommentarerne kan findes på følgende netadresse:

<http://europa.eu.int/comm/environment/wel/main/index.cfm>.

[47] Udtalelse af 12. juli 2000 (EFT C 268 af 19.9.2000, s. 19).

[48] Udtalelse af 14. juni 2000 (EFT C 317 af 6.11.2000, s. 28).

[49] Udvalget om Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerbeskyttelse vedtog den 12. september 2000 en udtalelse til udvalget om retlige anliggender og det indre marked vedrørende hvidbogen om miljøansvar (dok. PE 290.139).

[50] Jf. Rådets pressemeddelelse nr. 486 af 18.12.2000 (dokument nr. 14668/00).

Den 25. juli 2001 udsendte Generaldirektoratet for Miljø et arbejdspapir med en gennemgang af de principper, som den fremtidige ordning kunne hvile på. Arbejdspapiret blev sendt til:

* Medlemsstaterne

* EØS-staterne

* tiltrædelseslandene

* visse internationale organisationer (EFTA og UNEP)

* Europæiske sammenslutninger af lokal- og regionalmyndigheder (CEMR - De Europæiske Kommuner og Regioners Råd og ARE - Sammenslutningen af De Europæiske Regioner)

* Europæiske miljø-NGO'er (EEB - Det Europæiske Miljøkontor, WWF - Verdens naturfonden, Greenpeace, BirdLive, Friends of the Earth og International Friends of Nature) og forbrugersammenslutninger (BEUC)

* Europæiske industri- og erhvervssammenslutninger: Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (UNICE), Det Europæiske Råd for Den Kemiske Industri (CEFIC), Den Europæiske Organisation for Håndværk og Små og Mellemstore virksomheder (UEAPME), European Round Table of Industrialists (ERT), Det Europæiske Center for Offentlig Virksomhed (CEEP), Network for Industrial Contaminated Land i Europe (NICOLE), European Association of BioIndustries (EuropaBio), Fédération Européenne des Activités du Déchet et de l'Environnement (FEAD), Forbindelsesudvalget for Den Europæiske Jern- og Metalindustri (ORGALIME), Det amerikanske handelskammers EU-komité i Belgien, Sammenslutningen af Landbrugsorganisationer i EU og Sammenslutningen af Landbrugsorganisationer i EU (COPA / COGECA), Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies (CLARINET), Den Europæiske Forsikringskomité (CEA), EF-bankforeningen, International Association of Oil and Gas Producers (OGP), European Petroleum Industry Association (EUROPIA), Den Uafhængige Europæiske Oliesammenslutning (UPEI),

International Tankers Owners Pollution Federation (ITOPF), European Environmental Law Association (EELA), European Property Federation (EPF), Det Europæiske Atomforum (FORATOM).

Der blev afholdt (5) møder med medlemsstater, tiltrædelseslande, miljø-NGO'er, industrien og de lokale og regionale myndigheder.

Der blev også indhentet kommentarer i forbindelse med offentliggørelsen af arbejdsdokumentet på miljøgeneraldirektoratets websted.

Belgien, Danmark, Frankrig og Nederlandene har fremsendt skriftlige kommentarer. Også Polen har fremsendt skriftlige kommentarer. Fire miljø-NGO'er, (BirdLife International, WWF EPO - World Wildlife Fund European Policy Office, EEB - European Environmental Bureau and Friends of the Earth Europe) har fremsendt fælles kommentarer. ECSA - European Community Shipowners' Association, ICS - International Chamber of Shipping and INTERTANKO - International Association of Independent Tanker Owners har også forelagt fælles bemærkninger. Herudover har følgende berørte parter fremsendt deres bemærkninger: AFEP-AGREF - Association française des entreprises privées; AVENTIS; BDI - Bundesverband der Deutschen Industrie; BERGKAMP Lucas (Prof. & Partner, HUNTON & WILLIAMS); BIPAR - European Federation of Insurance Intermediaries; BNFL - British Nuclear Fuels Plc; CBI - Confederation of British Industry; CEA - Comité européen des assurances; CEEP - European Centre of Enterprises with public participation and of enterprises of general economic interest; CEFIC - European Chemical Industry Council; CEMBUREAU - The European Cement Association; CEMR - Council of European Municipalities and Regions; CLECAT - European Organisation for Forwarding and Logistics; CODACONS - Coordinamento di Associazioni per la Tutela dell'Ambiente e dei Diritti di Utenti e Consumatori; ECGA - European Carbon and Graphite Association; EELA - European Environmental Law Association; EFCA - European Federation of Engineering Consultancy Associations; ELO - European Landowners Organisation; EPF - European Property Federation; ERT Environmental Group - European Round Table of Industrialists; ESA - Environmental Services Association; EURELECTRIC - Union of the Electricity Industry; EuroGeoSurveys - Association of Geological Surveys of the European Union; EUROMINES - European Association of Mining Industries; EUROPIA - European Petroleum Industry Association ; FBE - European Banking Federation; FEAD - European Federation of Waste Management and Environmental Services; FIEC - European Construction Industry Federation; FLA - Finance and Leasing Association; FORATOM - European Atomic Forum; Freshfields Bruckhaus Deringer; IBEC - Irish Business & Employers Confederation; IFAW - International Fund for Animal Welfare; IoD - Institute of Directors; ITOPF - International Tanker Owners Pollution Federation; IV - Industriellenvereinigung; Leaseurope; MEDEF - Mouvement des entreprises de France; Leaseurope ; NFU - National Farmers' Union; NICOLE - Network for Industrially Contaminated Land in Europe; NIREX Ltd; Nordic Family Forestry; OGP - International Association of Oil and Gas Producers; RUIZ Marta (lawyer); SMMT - The Society of Motor Manufacturers and Traders; Suez; Syngenta International; Thames Water ;TVO - Teollisuuden Voima; UEAPME - Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises; UEPC - Union européenne des promoteurs-constructeurs; UIC - Union des industries chimiques; UKELA - UK Environmental Law Association (with separate submissions from the Scottish Law Working Party of UKELA); UNICE - Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe; VCI - Verband der Chemischen Industrie; VDEW - Verband der Elektrizitätswirtschaft; VDMA - Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau; WKÖ - Wirtschaftskammer Österreich; ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie.

Kort gennemgang af de berørte parter vigtigste synspunkter

Parternes vigtigste synspunkter kan resumeres som følger [51]:

[51] Den fulde tekst af de modtagne indlæg (i princippet på originalsproget), som ikke har været genstand for krav om fortrolighed, kan findes på følgende netadresse:

<http://europa.eu.int/comm/environment/liability/followup.htm>.

Medlemsstaterne

* De har udvist generel tilfredshed med, at ordningen er baseret på offentligretlige mekanismer, selv om nogle har beklaget, at civilretligt ansvar og traditionelle skader ikke længere er omfattet.

* De har understreget behovet for klart affattede retsregler og definitioner.

* De har understreget behovet for at sikre, at forureneren betaler-princippet følges nøje, og at man nøje overvejer den nye rolle, som myndighederne skal spille i forbindelse med "forældreløse skader" (dvs. når forureneren ikke kan betale for genopretning af en skade), navnlig hvad angår de potentielle finansielle konsekvenser for myndighederne.

* De har henledt opmærksomheden på den særlige situation, der består for ejeren eller lejereren af land, der berøres af miljøskader forårsaget af en tredjepart.

* De har givet udtryk for betænkeligheder ved visse forslag, der fjernede sig fra det miljøpolitiske område og snarere vedrørte emner henhørende under selskabslovgivning eller civilretlige procedurer.

* De har ønsket en præcisering af forholdet med internationale konventioner. De har endvidere gjort opmærksom på forskellige initiativer på internationalt plan inden for civilretligt ansvar og har på denne baggrund understreget behovet for, at Kommissionen fortsætter sine overvejelser om dette emne.

* De har udtrykt tvivl, hvad angår direktivets dækning af midlertidige tab.

* Den fremtidige fællesskabsordning bør ikke være til hinder for, at medlemsstaterne vedtager strengere bestemmelser.

Tiltrædelseslandene

* Som helhed har der ikke været rejst indvendinger mod forslagene i arbejdsdokumentet. Ifølge nogle kommentarer burde forslagene endog være endnu mere omfattende.

* De har udtrykt betænkeligheder ved de potentielle finansielle konsekvenser for de offentlige myndigheder.

Industri- og erhvervssammenslutninger

Industrien er tilfreds med, at traditionelle skader (person- og tingsskade) er udeladt, og at NGO'erne ikke har ret til direkte at anlægge sag mod driftsherrer, men de nærer fortsat samme betænkeligheder, som de har givet udtryk for tidligere. Industriens hovedpunkter er som følger:

* den understreger, at det er nødvendigt at have klare og præcise bestemmelser i almindelighed og definitioner i særdeleshed

* den modsætter sig generelt enhver lempelse/omvendelse af bevisbyrden

* den modsætter sig generelt solidarisk ansvar

* den ønsker, at objektivt ansvar kun gælder for et begrænset antal aktiviteter (nogle af industriens repræsentanter mener, at der ikke er grund til at afvige fra princippet om culpa-baseret ansvar)

* den mener, at det bør betragtes som ansvarsfrihedsgrunde, hvis betingelserne i en godkendelse er overholdt, hvis den aktuelle teknik er anvendt, eller hvis der er tale om udviklingsrisiko

* den modsætter sig generelt, at NGO'er gives nogen som helst form for privilegeret stilling for så vidt angår adgang til domstolene

* den er betænkelig ved problemerne i forbindelse med vurdering af miljøskader

* den er betænkelig ved de vanskeligheder, driftsherrerne kan have med at finde passende forsikringsdækning, men den bifalder, at finansiell sikkerhed ikke er obligatorisk

* den opfordrer Kommissionen til at tage hensyn til de gældende internationale konventioner på de relevante områder (f.eks. olieforurening, nukleare skader)

* den er betænkelig ved anvendelsen af økonomiske værdisætningsmetoder

* industrien er endvidere betænkelig ved de nye forslag i arbejdsdokumentet, som vil medføre "piercing the corporate veil".

Miljø-NGO'er

* De bifalder, at Kommissionen vil forelægge et forslag til retsakt, men frygter, at ambitionsniveauet ikke er højt nok. NGO'ernes kommentarer går i øvrigt ud på følgende:

* De foreslår generelt en omfattende revision af den minimalistiske tilgang i arbejdsrapporten under hensyntagen til ny udvikling inden for genmodificerede organismer (GMO'er), integreret produktpolitik, revisionen af Fællesskabets politik for farlige kemikalier og behovet for opfølgning af olieudslippet fra tankskibet Erika.

* De finder, at rammen for objektivt ansvar er for snæver (alle potentielt farlige aktiviteter bør omfattes eller i hvert fald de aktiviteter, de har nævnt i deres bemærkninger).

* De mener, at ordningen bør dække skader på biodiversiteten uden for beskyttede områder og skader på beskyttede områder i henhold til internationale konventioner, som Fællesskabet og medlemsstaterne er parter i. Erstatningsansvaret bør også omfatte arter, der er beskyttet efter den nationale lovgivning, og alle former for arealer, der er beskyttet på nationalt og subnationalt plan. Erstatningsansvar bør finde anvendelse på alle fuglearter, der er beskyttet efter direktivet om vilde fugle.

* De mener, at hvis der fortsat skal skelnes mellem objektivt og culpa-baseret ansvar, er det nødvendigt, at den culpa-baserede ansvarsordning også omfatter forurening af vand som følge af aktiviteter, der kan klassificeres som ikke-farlige. (F.eks. vandforurening fra renseslam eller spildevand).

* De mener, at jordforurening, der er skadelig for miljøet og potentielt skadelig for menneskers sundhed, bør omfattes.

* De mener, at traditionelle skader bør omfattes.

* De ønsker, at tærsklen for "betydelig" skade skal sænkes betydeligt, så den fremtidige ordning også kan finde anvendelse på tilfælde, som ikke er sensationelle.

* De anmoder Kommissionen om at finde løsninger på problemet med gamle skader, navnlig hvad forurenede arealer angår.

* De anbefaler, at "efterkommelse af et myndighedspåbud" ikke giver mulighed for at tillade eller godkende aktiviteter undtages fra erstatningskravet, herunder kommercielt dyrkede genmodificerede afgrøder.

* De bifalder solidarisk ansvar i tilfælde, hvor fordeling af ansvaret ikke er mulig.

* De bifalder erstatningsansvar for juridiske personer, der udøver kontrol, og personer, der tilvejebringer finansiell sikkerhedsstillelse.

* De mener, at borgere og berørte grupper bør have retlig status, og at de i hvert fald i nogle tilfælde bør kunne skride direkte ind over for driftsherrer. Der bør være passende finansielle lempelser for borgere (f.eks. mindselse af sagsomkostninger), som sagsøger forurenere, navnlig hvis der er overhængende fare for skade.

* De anbefaler, at finansiell sikkerhedsstillelse bør gøres obligatorisk på fællesskabsplan.

* De bifalder generelt betingelserne for genopretning af skader.

* De mener, at bevisbyrden bør lempes.

* Én NGO anbefaler endvidere, at de metoder til økonomisk værdisætning, der anvendes, når "tilsvarende" genopretning ikke er mulig, bør omfatte "stated preference"-metoder. Den går også ind for en ordning med tilbagevirkende kraft.

Lokale og regionale myndigheder

* Betænkelighed ved, at den planlagte ordning ville indebære betydelige forpligtelser for de offentlige myndigheder i forbindelse med gennemførelsen, navnlig i tilfælde, hvor ingen forurenere kan holdes ansvarlig.

* Betænkelighed ved, at de offentlige myndigheders handlinger kan anfægtes af kvalificerede organer. Forslagene i arbejdsrapporten er blevet revideret på grundlag af bemærkningerne fra de interesserede parter.

I denne forbindelse kan følgende fremføres (efter artiklernes rækkefølge i forslaget):

* Begrebet "erhvervsmæssige og kommercielle aktiviteter" er blevet erstattet med "erhvervsmæssige aktiviteter" for at skabe større klarhed med hensyn til anvendelsesområdet.

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at begrebet "erhvervsmæssige og kommercielle aktiviteter" kunne fortolkes, som om de ikke dækkede non-profit-aktiviteter, der udføres i forbindelse med en erhvervsmæssig aktivitet, og erhvervsmæssige aktiviteter, der udføres af offentlige virksomheder eller organer. Sådanne non-profit-aktiviteter er også omfattet.

* Forholdet til internationale konventioner er præciseret.

Denne ændring skyldes en anmodning om at gøre forholdet mellem de internationale regler og EU-reglerne klare. De internationale konventioner, som direktivet ikke indskrænker, er anført.

* Det er nærmere angivet, i hvilken udstrækning myndighedspåbud kan påberåbes som ansvarsfrihedsgrund.

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at begrebet "efterkommelse af et myndighedspåbud" eller "overholdelse af en obligatorisk foranstaltning" kan fortolkes, som om det ville fritage aktiviteter, der er underlagt tilladelse eller godkendelse, fra erstatningsansvar. Hensigten var, ikke at bevare regeloverholdelse som en ansvarsfrihedsgrund.

* Det er nu overladt til medlemsstaterne at vælge mellem solidarisk ansvar og retfærdig og rimelig fordeling af ansvaret i tilfælde, hvor det ikke er muligt at fordele ansvaret på grundlag af de forhåndenværende beviser.

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at solidarisk ansvar ikke altid er reglen i medlemsstaternes offentligretlige systemer.

* Medlemsstaterne har nu mulighed for at prioritere mellem skader i tilfælde, hvor der indtræffer for mange skader på samme tid (men dette råderum giver dem ikke ret til at undlade at genoprette alle skader).

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at der kan opstå særlige omstændigheder, hvor der kan blive behov for denne løsning.

* Bestemmelserne om tidsfristerne er blevet revideret.

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at forældelsesfrister ikke spiller den samme rolle i offentligretlig sammenhæng som i forbindelse med civilretlig lovgivning. Det er nu gjort klart, at der ikke er nogen frist for myndighedernes mulighed for at træffe eller give påbud om, at der skal træffes genopretningsforanstaltninger. Derimod er der indført en tidsfrist for de kompetente myndigheders mulighed for at indlede omkostnings inddrivelsesprocedurer.

* De offentlige myndigheders rolle og beføjelser med hensyn til gennemførelsen af den fremtidige ordning er præciseret.

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at det burde specificeres nærmere, under hvilke omstændigheder og betingelser de kompetente myndigheder skal forpligtes til at reagere på en anmodning om indgreb.

* Bestemmelserne om NGO'ernes rolle og om procedurerne for retslig prøvelse er blevet revideret af praktiske årsager.

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at det i praksis ikke altid er muligt inden for fire måneder at vedtage en endelig afgørelse om, hvilke genopretningsforanstaltninger der skal træffes. Det er nu gjort klart, at de kompetente myndigheder skal handle inden for en rimelig tidsfrist, der tillader en korrekt gennemførelse af direktivets mål. De har endvidere pligt til inden for fire måneder at underrette den person eller det kvalificeret organ, som har indgivet anmodning om indgreb.

* Bestemmelsen om medlemsstaternes ret til at vedtage strengere bestemmelser er indført på ny.

Denne ret er direkte afledt af traktatens artikel 176, men som følge af spørgsmål fra flere parter, som ikke har kendskab hertil, gentages den i forslaget af hensyn til størst mulig klarhed.

* Bestemmelserne om tidsbegrænset anvendelse af ordningen er blevet ændret.

Denne ændring skyldes bemærkninger om, at fuldstændig omvendelse af bevisbyrden ville kunne medføre urimelige situationer. Det er nu gjort klart, at de kompetente myndigheder skal forelægge visse overbevisende beviser, inden det kan kræves, at driftsherren modbeviser de forelagte beviser.

Ud over disse specifikke ændringer er der navnlig blevet lagt vægt på en række spørgsmål, som er blevet påpeget, som f.eks. behovet for større nøjagtighed og klarhed generelt, fuldstændig gennemførelse af forureneren betaler-princippet og spørgsmålet om forsikringsdækning.

Sammenlignet med arbejdsdokumenterne er nogle af forslagene heri blevet slettet. Dette er således tilfældet med bestemmelserne om udvidelse af erstatningsansvaret til visse fysiske og juridiske

personer ("piercing the corporate veil") og bestemmelser om summariske retsprocedurer med henblik på at undgå, at en forurener formøbler de til rådighed værende finansielle midler.

Denne ændring skyldes, at disse bestemmelser ikke anses for absolut nødvendige - eftersom medlemsstaterne her pligt til at træffe subsidiære foranstaltninger - og at nogle af dem er uden fortilfælde i både EF-retten og national ret og derfor har givet anledning til alvorlige indvendinger som følge af berøringen med medlemsstaternes lovgivning om civilretlige procedurer.

Det skal også nævnes, at nogle af de betænkeligheder, der er givet udtryk for, er ubegrundede. NGO'erne peger på, at den foreslåede ordning ikke vil finde anvendelse på "ikke-klassificerede kemikalier", men forslaget kræver ikke, at kemikalier er klassificeret på EF-plan.

Fællesskabslovgivningen på dette område [52] kræver, at kemikalieproducenter, så længe et givet kemikalie endnu ikke er klassificeret på EF-plan [53], på eget initiativ skal foretage en foreløbig vurdering af de farlige egenskaber herved og klassificere, etikettere og emballere det i overensstemmelse hermed. NGO'erne har også peget på, at forslaget ikke blot bør omfatte lokaliteter, der er udpeget i henhold til national lovgivning, men også lokaliteter, der er udpeget i henhold til subnationale (på regions- eller provinsniveau) bestemmelser. Dette var hele tiden hensigten.

[52] Artikel 6 i Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer, som ændret ved Rådets direktiv 92/32/EØF af 30. april 1992.

[53] Dvs. indtil de pågældende kemikalier er optaget i bilag I til Rådets direktiv 67/548/EØF, som ændret.

Hvad retsgrundlaget angår, bør den kendsgerning, at forslaget indeholder bestemmelser om retslig prøvelse, ikke påvirke valget af retsgrundlag, eftersom bestemmelserne om retslig prøvelse er underordnet de forfulgte miljømål og kun behøves for at sikre, at ordningen vil fungere effektivt. Det skal også bemærkes, at bestemmelserne om retslig prøvelse ikke falder ind under nogen af de i EF-traktatens artikel 65 nævnte områder, som kun vedrører samarbejde om civilretlige spørgsmål om grænseoverskridende virkninger.

2002/0021 (COD)

Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og genopretning af miljøskader

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 175, stk. 1, under henvisning til forslag fra Kommissionen [54],

[54] EFT C

under henvisning til udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg [55],

[55] EFT C

under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget [56],

[56] EFT C

efter proceduren i traktatens artikel 251 [57], og

[57] EFT C

ud fra følgende betragtninger:

(1) Fællesskabet rummer mange forurenede arealer, der indbærer betydelige sundhedsrisici, og der er desuden sket et mærkbart fald i biodiversiteten i de seneste årtier. Gribes der ikke ind, vil det i fremtiden kunne resultere i yderlige jordforurening og tab af biodiversitet. Forebyggelse og genopretning af miljøskader i videst mulig udstrækning bidrager til at opfylde Fællesskabets miljøpolitiske mål og principper som fastsat i traktatens artikel 174.

(2) Forebyggelse og genopretning af miljøskader bør realiseres på grundlag af princippet om, at forureneren betaler, som fastsat i traktatens artikel 174, stk. 2. Et af de grundlæggende principper i dette direktiv bør derfor være, at en virksomhed, hvis udøvelse af virksomhed har forvoldt miljøskade

eller overhængende fare for sådan skade, vil blive holdt økonomisk ansvarlig herfor; herved motiveres virksomhederne til at træffe foranstaltninger og indføre fremgangsmåder, der kan minimere risikoen for miljøskader og dermed risikoen for økonomisk ansvar.

(3) Målene for dette direktiv, nemlig at skabe en fælles ramme for forebyggelse og afhjælpning af miljøskader til lave omkostninger for samfundet, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor på grund af handlingens omfang og virkninger for andre fællesskabsretsakter - nemlig Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [58], Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [59] og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger [60] - bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.

[58] EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 97/49/EF (EFT L 223 af 13.8.1997, s. 9).

[59] EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7. Senest ændret ved direktiv 97/62/EF (EFT L 305 af 8.11.1997, s. 42).

[60] EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1.

(4) De begreber, der behøves til korrekt fortolkning og anvendelse af den ordning, dette direktiv omfatter, bør defineres. For begreber, der kommer fra anden relevant fællesskabslovgivning, bør definitionen være den samme, så der kan benyttes fælles kriterier og sikres ensartet anvendelse af direktivet.

(5) I definitionen på biodiversitet bør der også henvises til beskyttede områder eller bevaringsområder, der er udpeget efter national lovgivning om naturbeskyttelse. Der bør imidlertid tages hensyn til særlige situationer, hvor fællesskabsdirektiverne eller de tilsvarende nationale bestemmelser giver mulighed for visse undtagelser, hvad miljøbeskyttelsesniveauet angår.

(6) Hvad miljøskader angår, bør dette direktiv finde anvendelse på erhvervsmæssig virksomhed, som udgør en risiko for menneskers sundhed og miljøet. Denne virksomhed bør i princippet identificeres på grundlag af den relevante fællesskabslovgivning, som opstiller forskrifter for virksomhed eller fremgangsmåder, der anses for at indebære en potentiel eller aktuel risiko for mennesker eller miljø.

(7) Hvad skader på biodiversiteten angår, bør dette direktiv også finde anvendelse på enhver erhvervsmæssig virksomhed, som ikke allerede efter fællesskabslovgivningen direkte eller indirekte er identificeret som virksomhed, der indebærer en aktuel eller potentiel risiko for mennesker eller miljø.

(8) Der bør tages udtrykkeligt hensyn til Euratom-traktaten og relevante internationale konventioner og til fællesskabslovgivning, der indeholder strengere og mere omfattende bestemmelser for udøvelse af den virksomhed, der er omfattet af dette direktiv. Dette direktiv, som ikke indeholder supplerende regler om retskonflikter i forbindelse med fastsættelsen af de kompetente myndigheders beføjelser, indskrænker ikke reglerne om domstolenes internationale kompetence, bl.a. som fastsat i Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område [61]. Dette direktiv bør ikke finde anvendelse på virksomhed, der udøves som led i nationalt forsvar.

[61] EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1.

(9) Ikke alle former for miljøskade kan afhjælpes gennem en ansvarsordning. En sådan ordning er kun effektiv, hvis der er en (eller flere) identificerbare aktører (forurenere), hvis skaden er konkret og målelig, og hvis der kan fastslås en årsagsforbindelse mellem skaden og den eller de identificerede forurenere. Regler om erstatningsansvar er derfor ikke et egnet redskab, hvis det drejer sig om forurening af omfattende og diffus art, hvor det ikke er muligt at påvise sammenhængen mellem negative miljøvirkninger og bestemte aktørers virksomhed.

(10) Da forebyggelse og genopretning af miljøskader bidrager direkte til gennemførelsen af Fællesskabets miljøpolitik, bør myndighederne have et særligt ansvar for at sikre, at den ordning, der indføres med dette direktiv, gennemføres og håndhæves korrekt.

(11) For at ordningen kan virke effektivt, bør den kompetente myndighed selv træffe foranstaltninger i tilfælde, hvor de ansvarlige virksomheder ikke træffer eller ikke er i stand til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at forhindre miljøskader eller afhjælpe sådanne skader.

(12) Genopretning bør finde sted på en effektiv måde, der sikrer, at målet hermed nås. Der bør opstilles passende retningslinjer, og den kompetente myndighed bør overvåge, at de følges.

(13) Der bør træffes passende forholdsregler med henblik på situationer, hvor den kompetente myndighed som følge af flere tilfælde af miljøskader ikke kan sikre, at alle de nødvendige genopretningsforanstaltninger træffes samtidig. I sådanne tilfælde bør den kompetente myndighed have beføjelse til at afgøre, hvilken miljøskade der først skal genoprettes.

(14) Ifølge princippet om at forureneren betaler skal en virksomhed, der forvolder miljøskade eller overhængende fare for sådan skade, i princippet bære omkostningerne ved de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger. Hvis en kompetent myndighed enten selv eller gennem en tredjemand er nødsaget til at træffe foranstaltninger i stedet for en virksomhed, bør myndigheden sikre, at de omkostninger, den afholder i denne forbindelse, dækkes af virksomheden. Det er endvidere rimeligt, at virksomhederne i sidste ende bærer omkostningerne ved vurderingen af miljøskader eller ved vurderingen af en overhængende fare for, at sådanne skader indtræder.

(15) Kan princippet om at forureneren betaler ikke føres ud i livet, bør medlemsstaterne sikre, at de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger træffes. I sådanne tilfælde bør medlemsstaterne træffe de forholdsregler, de anser for passende i overensstemmelse med deres retssystemer, idet de sikrer, at de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger finansieres.

(16) Hvis en virksomhed har forvoldt skade på biodiversiteten i forbindelse med erhvervsmæssig virksomhed, som ikke er omfattet af den virksomhed, der efter dette direktiv anses for at indebære en aktuel eller potentiel risiko for mennesker eller miljø, bør den pågældende virksomhed ikke være forpligtet til at bære omkostningerne ved forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger, der træffes i henhold til dette direktiv, medmindre det er fastslået, at virksomheden har begået fejl eller forsømmelse.

(17) Der bør tages passende hensyn til situationer, hvor den pågældende skade eller den overhængende fare herfor skyldes begivenheder, der ligger uden for virksomhedens kontrol; eller emissioner eller begivenheder, der udtrykkeligt er godkendt, eller for hvilke skaderisikoen ikke kunne erkendes, da begivenheden eller emissionen fandt sted; eller situationer, hvor personer handler i egenskab af bobestyrer og ikke har begået nogen fejl eller forsømmelse; eller situationer, hvor virksomhederne blot opfylder de lovbestemte krav, deres aktivitet er underlagt. I sådanne situationer kan det være berettiget, at medlemsstaterne træffer foranstaltninger, selv om virksomheden ikke bør bære omkostningerne ved de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger.

(18) Virksomhederne bør bære omkostningerne ved forebyggelsesforanstaltninger, hvis de under alle omstændigheder skulle have truffet disse foranstaltninger for at efterkomme de love og administrative bestemmelser, herunder eventuelle tilladelser eller godkendelser, deres aktiviteter er underlagt.

(19) Der bør træffes passende forholdsregler for tilfælde, hvor flere virksomheder har forvoldt en given skade, bl.a. bør medlemsstaterne have mulighed for enten at foreskrive solidarisk ansvar eller fordele det økonomiske ansvar på et retfærdigt og rimeligt grundlag.

(20) De kompetente myndigheder bør have ret til at få omkostningerne ved forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger dækket af den pågældende virksomhed i et rimeligt tidsrum efter datoen for foranstaltningernes gennemførelse.

(21) Det er nødvendigt at sikre, at der er adgang til effektive gennemførelses- og håndhævelsesmidler, idet det sikres, at de pågældende virksomheders og andre interesserede parter retmæssige interesser tilgodeses på passende måde. De kompetente myndigheder bør gennemføre undersøgelser og forestå særlige opgaver, der kræver ekspertviden og passende administrative skønsmålinger, bl.a. vurdering af skadens betydning og afgørelse af, hvilke genopretningsforanstaltninger der bør træffes.

(22) Personer, der berøres eller kan ventes at blive berørt af miljøskader, bør have ret til at anmode den kompetente myndighed om at træffe foranstaltninger. Miljøbeskyttelse er imidlertid en diffus

interesse, som enkeltpersoner ikke altid vil eller kan varetage. Kvalificerede organer bør derfor gives en særlig status, så de kan bidrage til en effektiv gennemførelse af dette direktiv.

(23) For at gøre det nemmere at anmode om foranstaltninger, bør der indføres passende procedurer, og den kompetente myndighed bør forpligtes til at underrette den interesserede part, hvis myndigheden ikke kan træffe en afgørelse inden for en rimelig frist.

(24) De berørte personer og kvalificerede organer bør have adgang til prøvelse af den kompetente myndigheds afgørelser, handlinger eller undladelser.

(25) Hvis en miljøskade påvirker eller kan ventes at påvirke flere medlemsstater, bør disse samarbejde for at sikre passende og effektive foranstaltninger til forebyggelse eller genopretning heraf.

(26) Medlemsstaterne bør opfordre virksomhederne til at tegne passende forsikringer eller sørge for andre former for finansiel sikkerhed for at sikre sig effektiv dækning for finansielle forpligtelser i henhold til dette direktiv.

(27) Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere bestemmelser om forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, og er heller ikke til hinder for, at medlemsstaterne vedtager passende foranstaltninger vedrørende dobbelt krav om dækning af omkostningerne i situationer, hvor en kompetent myndighed efter dette direktiv og en person, hvis ejendom er berørt af en skade, træffer foranstaltninger samtidigt.

(28) Skader, der er forvoldt inden datoen for dette direktivs gennemførelse, omfattes ikke af direktivets bestemmelser, og der bør fastsættes passende bestemmelser for tilfælde, hvor det ikke er klart, om årsagen til den forvoldte skade er forårsaget efter direktivets gennemførelsesdato.

(29) Medlemsstaterne bør aflægge beretning for Kommissionen om erfaringerne med anvendelsen af dette direktiv, så Kommissionen på grundlag heraf og under hensyn til konsekvenserne for bæredygtig udvikling, kan tage stilling til, om direktivet bør ændres -

UDSTEDT FØLGENDE DIREKTIV:

Artikel 1

Formål

Formålet med dette direktiv er at opstille rammebestemmelser for forebyggelse og genopretning af miljøskader baseret på miljøansvar.

Artikel 2

Definitioner

1. I dette direktiv forstås ved:

1) "hidtidig tilstand": den tilstand, naturressourcerne og disses udnyttelses muligheder ville have befundet sig i, hvis skaden ikke var indtruffet; den hidtidige tilstand bedømmes på grundlag af historiske data, referencedata, kontroldata eller data om ændringer (for eksempel antallet af døde dyr), hver for sig eller kombineret

2) "biodiversitet": naturtyper og arter opført i bilag I til direktiv 79/409/EØF og i bilag I, II og IV til direktiv 92/43/EØF, eller naturtyper og arter, som ikke er omfattet af disse direktiver, og for hvilke der er udpeget beskyttelses- eller bevaringsområder i henhold til medlemsstaternes lovgivning om naturbeskyttelse

3) "bevaringsstatus":

a) for en naturtype: resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt inden for medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse, eller inden for en medlemsstats område eller inden for naturtypens naturlige udbredelsesområde

b) for en art: resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på bestandens udbredelse og talrighed inden for medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse, eller inden for en medlemsstats område eller inden for artens naturlige udbredelsesområde

4) "omkostninger": omkostninger, som er nødvendige til en korrekt og effektiv gennemførelse af dette direktiv, herunder administrative og juridiske omkostninger, håndhævelsesomkostninger, dataindsamlingsomkostninger og andre generelle omkostninger samt omkostninger ved overvågning og tilsyn

5) "skade": en målelig negativ ændring i en naturressource og/eller målelig forringelse af en naturressources udnyttelsesmuligheder, som er direkte eller indirekte indtrådt, og som er forårsaget af virksomhed omfattet af dette direktiv

6) "overhængende fare": overvejende sandsynlighed for, at en miljøskade vil indtræde i nær fremtid

7) "kurator eller likvidator": en person, der udpeges efter den relevante nationale lovgivning i forbindelse med insolvens, likvidation og tilsvarende procedurer

8) "naturressource": biodiversitet, vand og jord, herunder undergrund

9) "virksomhed": en person, der udøver virksomhed omfattet af dette direktiv, herunder indehaveren af en tilladelse til eller godkendelse af sådan virksomhed og/eller den person, der indregistrerer eller anmelder sådan virksomhed

10) "person": en fysisk eller juridisk person

11) "jordforurening" eller "forurening af jord og undergrund": en af menneskelige aktiviteter forårsaget, direkte eller indirekte tilførsel til jord eller undergrund af stoffer, præparater, mikroorganismer og andre organismer, som er skadelige for menneskers sundhed eller naturressourcerne i jord og undergrund

12) "forebyggende foranstaltninger": foranstaltninger, der træffes, når en begivenhed, handling eller undladelse har medført overhængende fare for miljøskade, med henblik på at forebygge eller minimere den pågældende skade

13) "erhvervsmæssig virksomhed": omfatter også virksomhed, der ikke drives med gevinst for øje, og ydelse af tjenester til offentligheden

14) "kvalificeret organ": en person, som i henhold til kriterier, der er fastlagt i den nationale lovgivning, har en interesse i at sikre, at miljøskader genoprettes, herunder instanser og organisationer, hvis formål efter deres vedtægter er at beskytte miljøet, og som opfylder de relevante krav i den nationale lovgivning

15) "retablering": skadede naturressourcers og/eller disses udnyttelsesmuligheders tilbageførelse eller tilbagevenden til deres hidtidige tilstand

16) "genopretning": enhver foranstaltning eller kombination af foranstaltninger, der tjener til at genoprette, genskabe eller erstatte skadede naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder eller til at tilvejebringe hertil svarende naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder, herunder:

a) primær genopretning, dvs. en foranstaltning, herunder naturlig retablering, hvorved de skadede naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder føres tilbage til deres hidtidige tilstand

b) kompenserende genopretning, dvs. en genopretningsforanstaltning, der træffes i relation til naturressourcer og/eller disses udnyttelsesmuligheder på en anden lokalitet end den lokalitet, hvor de pågældende naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder er skadet, og en foranstaltning, der træffes for at udligne midlertidige tab af naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder, som indtræder mellem datoen for skadens indtræden og tilbageførelsen af de skadede naturressourcer og/eller disses udnyttelsesmuligheder til deres hidtidige tilstand

17) "udnyttelsesmuligheder" (eller "naturressources udnyttelsesmuligheder"): en naturressources funktioner, der er til gavn for en anden naturressource og/eller for offentligheden

18) "miljøskade":

a) skade på biodiversiteten, dvs. en skade, som medfører en alvorlig negativ påvirkning af biodiversitetens bevaringsstatus

b) skade på vandmiljøet, dvs. en skade, som medfører en negativ påvirkning af de pågældende vandressourcers økologiske tilstand, økologiske potentiale og/eller kemiske tilstand i en sådan grad, at denne tilstand vil eller kan ventes at forværres i forhold til en af de i direktiv 2000/60/EF definerede kategorier, med undtagelse af negative virkninger, der er omfattet af artikel 4, stk. 7, i direktiv 2000/60/EF

c) skade på jorden, dvs. en skade, der medfører potentielle eller aktuelle negative virkninger for folkesundheden som følge af forurening af jord og undergrund

19) "værdi": den største mængde varer, tjenester eller penge, som en enkeltperson er rede til at give afkald på for at opnå en given vare eller tjeneste, eller den mindste mængde varer, tjenester eller penge, som en enkeltperson er rede til at acceptere for at give afkald på en given vare eller tjeneste. En naturtypes eller en arts samlede værdi omfatter den værdi, enkeltpersoner opnår ved deres direkte anvendelse af den pågældende naturressource, f.eks. svømning, bådsport eller fuglekikkeri, såvel som den værdi, enkeltpersoner tilkender naturtyperne og arterne, uanset deres direkte anvendelse heraf. Tab af indkomst for enkeltpersoner er undtaget herfra

20) "vand": alle vandområder, der er omfattet af direktiv 2000/60/EF

21) "emission": udledning i miljøet af stoffer, præparater og organismer, herunder mikroorganismer.

2. Skade på biodiversiteten som omhandlet i stk. 1, nr. 18, litra a), omfatter ikke skadelige virkninger, der skyldes en handling fra virksomhedens side, som af de berørte myndigheder udtrykkeligt var godkendt efter gennemførelsesbestemmelserne for artikel 6, stk. 3 og 4, i direktiv 92/43/EØF eller efter andre bestemmelser i national ret med tilsvarende virkning for så vidt angår naturtyper og arter, der er beskyttet i henhold til den nationale lovgivning om naturbeskyttelse, men som ikke er omfattet af direktiv 79/409/EØF eller 92/43/EØF, forudsat at de pågældende nationale bestemmelser mindst indebærer tilsvarende garantier, herunder hvad de krævede kompenserende foranstaltninger angår.

Skade på biodiversiteten omfatter ikke skadelige virkninger, der skyldes en handling fra virksomhedens side, som var udtrykkeligt godkendt af de berørte myndigheder efter gennemførelsesbestemmelserne for artikel 9 i direktiv 79/409/EØF eller artikel 16 i direktiv 92/43/EØF.

Artikel 3

Anvendelsesområde

1. Dette direktiv finder anvendelse på miljøskader, der er forvoldt som følge af udøvelse af den i bilag I opførte erhvervsmæssige virksomhed, og på overhængende fare for sådanne skader som følge af den nævnte virksomhed.

2. Dette direktiv finder anvendelse på skader på biodiversiteten, der er forvoldt som følge af udøvelsen af anden erhvervsmæssig virksomhed end den i bilag I opførte, og på overhængende fare for sådanne skader som følge af den nævnte virksomhed.

3. Dette direktiv finder ikke anvendelse på miljøskader eller overhængende fare for sådanne skader forårsaget af uheld, for hvilke reglerne om ansvar eller erstatning er fastsat i en af følgende aftaler:

a) den internationale konvention af 27. november 1992 om det privatretlige ansvar for skader ved olieforurening

b) den internationale konvention 27. november 1992 om oprettelse af en international fond for erstatning af skader ved olieforurening

c) den internationale konvention af 23. marts 2001 om det privatretlige ansvar for forureningsskader forårsaget af bunkerolie

d) den internationale konvention af 3. maj 1999 om ansvar og erstatning i forbindelse søtransport af farlige og skadelige stoffer.

e) Konventionen af 10 oktober 1989 om det privatretlige ansvar for skader opstået under transport af farligt gods ad vej, jernbane og indre vandveje.

4. Dette direktiv finder ikke anvendelse på nukleare risici eller miljøskader eller overhængende fare for sådanne skader forårsaget af udøvelse af virksomhed omfattet af traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab eller forårsaget af en hændelse eller virksomhed, for hvilke reglerne om ansvar eller erstatning er fastsat i en af følgende aftaler:

a) Paris-konventionen af 29. juli 1960 om ansvar over for tredjemand på den nukleare energis område og Bruxelles-tillægskonventionen af 31. januar 1963

b) Wien-konventionen af 21. maj 1963 om civilretligt ansvar for nuklear skade og Wien-konventionen af 12. september 1997 om supplerende erstatning for nuklear skade

- c) Protokollen af 21. september 1997 om anvendelse af Wien-konventionen og Paris-konventionen
- d) Bruxelles-konventionen af 17. december 1971 om civilretligt ansvar ved søtransport af nukleart materiale

5. Anvendelsen af dette direktiv indskrænker ikke anvendelsen af strengere bestemmelser i fællesskabslovgivningen om udøvelsen af virksomhed, der er omfattet af dette direktiv, og heller ikke anvendelsen af fællesskabslovgivning, der indeholder regler om kompetencekonflikter.

6. Dette direktiv finder ikke anvendelse på miljøskader eller overhængende fare for sådanne skader forvoldt af forurening af udbredt og diffus art, hvor det er umuligt at fastslå årsagssammenhængen mellem skaden og en given virksomhedsudøvelse.

7. Dette direktiv finder ikke anvendelse på virksomhed, som udelukkende tjener det nationale forsvar.

8. Dette direktiv giver ikke private parter ret til erstatning for økonomiske tab lidt som følge af miljøskade eller overhængende fare for sådan skade, jf. dog artikel 11, stk. 3.

Artikel 4

Forebyggelse

1. Er en miljøskade endnu ikke indtrådt, men er der en overhængende fare for en sådan skade, påbyder den kompetente myndighed virksomheden at træffe de nødvendige forebyggende foranstaltninger, eller den træffer selv sådanne foranstaltninger.

2. Uden at dette berører yderligere foranstaltninger, som den kompetente myndighed måtte påbyde i medfør af stk. 1, sørger medlemsstaterne for, at virksomheden, som har kendskab til en overhængende fare eller burde have kendskab til en sådan overhængendefare, forpligtes til at træffe de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse af miljøskader uden at afvente påbud herom fra den kompetente myndighed.

3. Medlemsstaterne sørger for, at virksomhederne forpligtes til at underrette den kompetente myndighed om situationen, hvis dette er hensigtsmæssigt og under alle omstændigheder hvis den overhængende fare for miljøskade ikke afværges på trods af de forebyggende foranstaltninger, den pågældende virksomhed har truffet.

4. Opfylder virksomheden ikke forpligtelserne fastsat i stk. 1 eller 2, træffer den kompetente myndighed selv de nødvendige forebyggende foranstaltninger.

Artikel 5

Genopretning

1. Er der indtrådt en miljøskade, påbyder den kompetente myndighed virksomheden at træffe de nødvendige genopretningsforanstaltninger, eller den træffer selv sådanne foranstaltninger.

2. Hvis driftsherren ikke retter sig efter et påbud meddelt i henhold til stk. 1, træffer den kompetente myndighed selv de nødvendige genopretningsforanstaltninger.

3. De nødvendige genopretningsforanstaltninger fastlægges i overensstemmelse med bilag II.

4. Er der indtrådt flere miljøskader på en sådan måde, at den kompetente myndighed ikke kan sikre, at de påbudte nødvendige genopretningsforanstaltninger træffes samtidigt, har den kompetente myndighed beføjelse til at afgøre, hvilken miljøskade der skal genoprettes først.

For at træffe en sådan afgørelse tager den kompetente myndighed bl.a. hensyn til de berørte miljøskaders art, udbredelse og alvor samt mulighederne for naturlig retablering.

Artikel 6

Yderligere bestemmelser om forebyggelse og genopretning

1. Med forbehold af artikel 9, stk. 1, sørger medlemsstaterne for, at de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger træffes:

a) hvis det ikke er muligt at identificere den virksomhed, som har forvoldt skaden eller den overhængende fare for skade

b) hvis virksomheden kan identificeres, men ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at træffe nogen af de nødvendige forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger

c) hvis virksomheden kan identificeres, men ikke har tilstrækkelige økonomiske midler til at træffe alle de nødvendige forebyggelses- eller genopretnings foranstaltninger, eller

d) hvis virksomheden i medfør af dette direktiv ikke er forpligtet til at bære omkostningerne ved de nødvendige forebyggelses- eller genopretnings foranstaltninger.

2. Foranstaltninger, der træffes i medfør af stk. 1, litra a), b) og c), indskrænker ikke den berørte virksomheds ansvar efter dette direktiv og indskrænker ikke anvendelsen af EF-traktatens artikel 87 og 88.

Artikel 7

Dækning af omkostningerne

1. Med forbehold af artikel 8, stk. 9 og 10, sørger den kompetente myndighed for, at de omkostninger, den har afholdt som følge af forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger i medfør af dette direktiv, dækkes af den virksomhed, som har forvoldt den pågældende skade eller den overhængende fare for skade.

2. Den kompetente myndighed sørger også for, at omkostningerne ved vurdering af en miljøskade eller ved vurdering af en overhængende fare for en sådan skade dækkes af den virksomhed, som har forvoldt skaden eller den overhængende fare for en sådan skade.

Artikel 8

Fordeling af omkostningerne i forbindelse med visse skader på biodiversiteten

I de i artikel 3, stk. 2, omhandlede tilfælde er en virksomhed, som har forvoldt en skade eller en overhængende fare for skade, ikke forpligtet til at bære omkostningerne ved de forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger, der træffes i medfør af dette direktiv, medmindre det er fastslået, at den pågældende driftsherre har begået fejl eller forsømmelse, jf. dog artikel 10.

Artikel 9

Undtagelser

1. Med forbehold af artikel 10 dækker dette direktiv ikke miljøskade eller en overhængende fare for sådan skade forvoldt af:

a) væbnede konflikter, fjendtligheder, borgerkrig og oprør

b) en naturbegivenhed af usædvanlig, uundgåelig eller uafværgelig art

c) en emission eller begivenhed, der er tilladt i medfør af de gældende love og bestemmelser, eller i medfør af en tilladelse eller godkendelse, der er meddelt virksomheden

d) emissioner eller virksomhed, som ikke ansås for skadelige ifølge den videnskabelige og tekniske viden på det tidspunkt, hvor emissionen eller virksomheden fandt sted.

2. Stk. 1, litra c) og d), finder ikke anvendelse, hvis virksomheden har udøvet forsømmelighed.

3. Med forbehold af artikel 10 er en virksomhed ikke forpligtet til at bære omkostningerne ved forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger, der træffes i medfør af dette direktiv, hvis miljøskaden eller den overhængende fare for sådan skade skyldes:

a) en handling udført af en tredjemand med den hensigt at forvolde skade, og hvis den pågældende skade eller overhængende fare er indtrådt til trods for tilstedeværelsen af passende sikkerhedsforanstaltninger

b) overholdelse af påbud, instruks eller anden juridisk bindende eller obligatorisk forholdsregel udstedt af en offentlig myndighed.

4. Er virksomheden en person, der handler i sin egenskab af kurator eller likvidator, er vedkommende ikke personligt forpligtet til at bære omkostningerne ved forebyggelse eller genopretning efter dette direktiv, for så vidt som vedkommende handler i overensstemmelse med de relevante nationale bestemmelser om insolvens, likvidation eller tilsvarende procedurer og i øvrigt ikke har begået fejl eller forsømmelse.

Artikel 10

Fordeling af omkostningerne i forbindelse med visse forebyggelsesforanstaltninger

1. Medlemsstaterne sørger for, at virksomhederne i alle tilfælde bærer omkostningerne ved forebyggelsesforanstaltninger, som de under alle omstændigheder var forpligtet til at træffe for at opfylde de love og administrative bestemmelser, herunder eventuelle vilkår for tilladelser eller godkendelser, som regulerer deres virksomhed.

2. Ved definition af de i stk. 1 omhandlede love og administrative bestemmelser tages artikel 4 ikke i betragtning.

Artikel 11

Omkostningsfordeling i tilfælde med flere skadevoldere

1. Er den kompetente myndighed i stand til at fastslå, at det er overvejende sandsynligt, at samme skade er forvoldt af flere virksomheders handlinger eller undladelser, kan medlemsstaterne enten fastsætte, at de pågældende virksomheder hæfter solidarisk for den pågældende skade, eller at den kompetente myndighed på et retfærdigt og rimeligt grundlag fordeler omkostningerne på de enkelte virksomheder, jf. dog stk. 2.

2. Virksomheder, som er i stand til at fastslå, i hvilken grad skaden skyldes deres virksomhed, er kun forpligtet til at bære den del af omkostningerne, som svarer til deres andel i skaden.

3. Dette direktiv indskrænker ikke nationale lovbestemmelser om regres.

Artikel 12

Tidsfrist for dækning af omkostninger

Den kompetente myndighed kan i et tidsrum på fem år fra datoen for gennemførelsen af foranstaltninger efter dette direktiv indlede procedurer til at få dækket omkostningerne i forbindelse hermed af den driftsherre, som har forvoldt skaden eller den overhængende trussel om skade.

Artikel 13

Kompetent myndighed

1. Medlemsstaterne udpeger en eller flere kompetente myndigheder, der har ansvaret for at udføre de i dette direktiv omhandlede opgaver.

Hvis en medlemsstat beslutter ikke at give den kompetente myndighed beføjelse til at meddele bindende afgørelser eller til at håndhæve sådanne afgørelser, sørger medlemsstaten for, at en domstol eller et andet uafhængigt og uvildigt offentligt organ har kompetence til at meddele og håndhæve sådanne afgørelser.

2. Uanset om det er den kompetente myndighed, en domstol eller et andet uafhængigt og uvildigt offentligt organ der meddeler en afgørelse som omhandlet i stk. 1, andet afsnit, påhviler det fortsat den kompetente myndighed at fastslå, hvilken virksomhed der har forvoldt skaden eller den overhængende fare for skade, at vurdere skadens betydning og afgøre, hvilke genopretningsforanstaltninger der bør træffes i overensstemmelse med bilag II.

3. Medlemsstaterne sørger for, at den kompetente myndighed gennemfører passende undersøgelser for at udføre sine opgaver i medfør af dette direktiv, uafhængigt af anmodninger om foranstaltninger, der allerede måtte være indgivet i henhold til artikel 14.

I dette øjemed har den kompetente myndighed beføjelse til at påbyde den berørte virksomhed at tilvejebringe alle oplysninger og data, der kræves til undersøgelsen.

Medlemsstaterne fastlægger nærmere regler for, under hvilke omstændigheder den kompetente myndighed kan kræve sådanne oplysninger og data.

4. Medlemsstaterne sørger for, at den kompetente myndighed kan bemyndige tredjemænd til at udføre de nødvendige forebyggelses- eller genopretnings foranstaltninger eller kræve, at disse træffer de pågældende foranstaltninger.

5. Enhver afgørelse truffet efter dette direktiv, hvori der påbydes forebyggelses- eller genopretningsforanstaltninger, angiver de nøjagtige grunde hertil. Den berørte driftsherre får omgående meddelelse om en sådan afgørelse og underrettes samtidig om, hvilke retsmidler han har adgang til efter de gældende love i den pågældende medlemsstat, og om fristerne for disse retsmidler.

Artikel 14

Anmodning om foranstaltninger

1. Uden at dette berører undersøgelser, som den kompetente myndighed måtte have indledt på eget initiativ, har personer, der påvirkes negativt eller kan ventes at blive påvirket negativt af miljøskader, og kvalificerede organer ret til at forelægge den kompetente myndighed observationer vedrørende miljøskader, de har kendskab til, og til at kræve, at den kompetente myndighed træffer foranstaltninger efter dette direktiv.
2. Den kompetente myndighed kan forlange, at en anmodning om foranstaltninger ledsages af alle relevante oplysninger og data til støtte for observationer om sådanne miljøskader.
3. Hvis anmodningen om foranstaltninger og de ledsagende observationer viser, at det er overvejende sandsynligt, at der foreligger miljøskade, tager den kompetente myndighed sådanne observationer og anmodninger om foranstaltninger i betragtning.
4. Den kompetente myndighed giver den berørte virksomhed lejlighed til at udtale sig om anmodningen om foranstaltninger og de ledsagende observationer.
5. Den kompetente myndighed underretter hurtigst muligt og under alle omstændigheder inden for en rimelig frist under hensyntagen til den pågældende miljøskades art, udstrækning og alvor den berørte person eller det berørte kvalificerede organ om sin beslutning om at efterkomme eller afslå anmodningen om foranstaltninger og angiver årsagerne til denne beslutning.
6. Hvis den kompetente myndighed trods fornøden omhu ikke er i stand til at træffe en beslutning vedrørende en anmodning om foranstaltninger inden for den i stk. 5 nævnte frist, skal den kompetente myndighed senest fire måneder efter, at den blev anmodet herom underrette den berørte person eller det kvalificerede organ om de skridt og foranstaltninger, den har taget og vil tage for at sikre anvendelsen af dette direktiv inden for en frist, som er forenelig med opfyldelsen af dets formål.

Artikel 15

Prøvelse

1. Enhver person eller ethvert kvalificeret organ, som har indgivet anmodning om indgreb efter dette direktiv, har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og uvildigt offentligt organ, som er kompetent til at prøve den formelle og materielle lovlighed af den kompetente myndigheds beslutninger, handlinger eller undladelser.
2. Dette direktiv indskrænker ikke nationale love, i henhold til hvilke de administrative prøvelsesprocedurer skal udtømmes, før der gives adgang til domstolsprøvelse.

Artikel 16

Finansiell sikkerhed

Medlemsstaterne ansporer virksomhederne til at tegne passende forsikring eller sørge for andre former for finansiell sikkerhed. Medlemsstaterne ansporer også de relevante økonomiske og finansielle aktører, herunder sektoren for finansielle tjenester, til at udvikle passende instrumenter og markeder for forsikring og andre former for finansiell sikkerhed.

Artikel 17

Samarbejde mellem medlemsstaterne

Hvis en miljøskade påvirker eller kan ventes at påvirke flere medlemsstater, samarbejder de pågældende medlemsstater for at sikre passende og effektiv forebyggelse og i givet fald genopretning heraf.

Artikel 18

Forholdet til national ret

1. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne opretholder eller vedtager strengere foranstaltninger om forebyggelse og genopretning af miljøskader, som for eksempel identifikation af yderligere aktiviteter, der skal underlægges direktivets forebyggelses- og genopretningsbestemmelser, identifikation af yderligere ansvarlige parter og fordeling af det finansielle ansvar til eller mellem de ansvarlige parter.

2. Dette direktiv er ikke til hinder for, at medlemsstaterne vedtager passende bestemmelser, herunder forbud mod dobbelt dækning af omkostningerne i tilfælde, hvor både en kompetent myndighed efter dette direktiv og en person, hvis ejendom er berørt af en skade, træffer foranstaltninger.

Artikel 19

Tidsmæssigt begrænset anvendelse

1. Dette direktiv finder ikke anvendelse på skade forvoldt af aktiviteter, der er udført inden den i artikel 21, stk. 1, nævnte dato. Dette direktiv finder i særdeleshed ikke anvendelse på skade forvoldt af affald, som var bortskaffet på lovlig måde i godkendte bortskaffelsesanstaltninger inden den i artikel 21, stk. 1, nævnte dato, og af stoffer, som var udledt i miljøet inden den i artikel 21, stk. 1, nævnte dato.

2. Er den kompetente myndighed i stand til at fastslå, at det er overvejende sandsynligt, at en miljøskade er forvoldt af en virksomhed, som har fundet sted efter den i artikel 21, stk. 1, nævnte dato, finder dette direktiv anvendelse, medmindre virksomheden kan godtgøre, at den pågældende skadevoldende aktivitet fandt sted inden denne dato.

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse på virksomheder, som inden for et år efter den i artikel 21, stk. 1, nævnte dato har forelagt den kompetente myndighed en erklæring med angivelse af eventuelle miljøskader, som deres aktiviteter måtte have forvoldt inden den i artikel 21, stk. 1, nævnte dato.

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den af virksomhederne forelagte erklæring er pålidelig med hensyn til kvalitet og troværdighed.

Artikel 20

Beretninger

Medlemsstaterne aflægger beretning for Kommissionen om erfaringerne med anvendelsen af dette direktiv senest den [dato (fem år efter den i artikel 22, stk. 1, nævnte dato)]. Medlemsstaternes beretninger omfatter de oplysninger og data, der er anført i bilag III.

På grundlag heraf forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en beretning ledsaget af eventuelle forslag, som den finder hensigtsmæssige.

Artikel 21

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden den 30. juni 2005. De underretter straks Kommissionen herom.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsfor skrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv, samt en sammenligningstabel over bestemmelserne i dette direktiv og de tilsvarende bestemmelser i den nationale lovgivning.

Artikel 22

Ikrafttræden

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i De Europæiske Fællesskabers Tidende.

Artikel 23

Adressater

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Europa-Parlamentets vegne På Rådets vegne

Formand Formand

BILAG I

VIRKSOMHED OMHANDLET I ARTIKEL 3, STK. 1

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves godkendelse i medfør af Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening [62].

[62] EFT L 257 af 10.10.1996, s. 26.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves godkendelse i medfør af Rådets direktiv 84/360/EØF af 28. juni 1984 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg [63], for så vidt angår udledning til luft af forurenende stoffer omfattet af nævnte direktiv.

[63] EFT L 188 af 16.7.1984, s. 20.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves tilladelse i medfør af Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø [64], for så vidt angår udledning af farlige stoffer omfattet af nævnte direktiv.

[64] EFT L 129 af 18.5.1976, s. 23.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves tilladelse til udledning af farlige stoffer i medfør af Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer [65], for så vidt angår udledning af farlige stoffer omfattet af nævnte direktiv.

[65] EFT L 20 af 26.1.1980, s. 43.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves tilladelse, godkendelse eller registrering i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger [66], for så vidt angår udledning af farlige stoffer omfattet af nævnte direktiv.

[66] EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1.

Bemærk: Direktiv 76/464/EØF og 80/68/EØF ophæves den 22. december 2013 i medfør af artikel 22 i direktiv 2000/60/EF; fra og med den 23. december 2013 finder de relevante bestemmelser i direktiv 2000/60/EF fuld anvendelse. Direktiv 2000/60/EF tages derfor først i betragtning med henblik på nærværende direktiv fra den nævnte dato.

- Indvinding og opmagasinerings af vand, hvortil der kræves forudgående godkendelse i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF.

- Affaldshåndteringsoperationer, herunder indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald og farligt affald, herunder tilsyn med disse operationer og efterbehandling af deponeringsanlæg, for hvilke der kræves tilladelse eller registrering i medfør af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald [67] og Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald [68].

[67] EFT L 194 af 25.7.1975, s. 39. Senest ændret ved Kommissionens beslutning 96/350/EF af 24. maj 1996 om tilpasning af direktivets bilag IIA og IIB (EFT L 135 af 6.6.1996, s. 32).

[68] EFT L 377 af 31.12.1991, s. 20. Senest ændret ved Rådets direktiv 94/31/EF af 27. juni 1994 (EFT L 168 af 2.7.1994, s. 28).

Disse operationer omfatter bl.a. drift af deponeringsanlæg efter Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald [69] og drift af forbrændingsanlæg efter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald [70].

[69] EFT L 182 af 16.7.1999, s. 1.

[70] EFT L 332 af 28.12.2000, s. 91.

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport inden for en virksomheds område eller udledning i miljøet af farlige stoffer som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer [71].

[71] EFT 196 af 16.8.1967, s. 1. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2001/59/EF af 6. august 2001 om den otteogtyvende tilpasning til den tekniske udvikling af Rådets direktiv 67/548/EØF om tilnærmelse af lovgivning om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer (EFT L 225 af 21.8.2001, s. 1).

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport inden for en virksomheds område eller udledning i miljøet af farlige præparater som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets

og Rådets direktiv 1999/45/EF af 31. maj 1999 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater [72].

[72] EFT L 200 af 30.7.1999, s. 1. Kommissionens direktiv 2001/60/EF af 7. august 2001 om tilpasning til den tekniske udvikling af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/45/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater (EFT L 226 af 22.8.2001, s. 5).

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport eller udledning i miljøet af plantebeskyttelsesmidler eller aktive stoffer anvendt i plantebeskyttelsesmidler som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler [73].

[73] EFT L 230 af 19.8.1991, s. 1. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2001/103/EF af 28. november 2001 (EFT L 313 af 30.11.2001, s. 37).

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport og udledning i miljøet af biocidholdige produkter eller aktive stoffer anvendt i biocidholdige produkter som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF af 16. februar 1998 om markedsføring af biocidholdige produkter [74].

[74] EFT L 123 af 24.4.1998, s. 1. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2001/87/EF af 12. oktober 2001 (EFT L 276 af 19.10.2001, s. 17).

- Transport ad vej, jernbane, indre vandveje, hav eller luft af farligt gods eller forurenende gods som defineret i bilag A til Rådets direktiv 94/55/EF af 21. november 1994 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om transport af farligt gods ad vej [75] eller i bilaget til Rådets direktiv 96/49/EF af 23. juli 1996 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om jernbanebefordring af farligt gods [76] eller som defineret i Rådets direktiv 93/75/EØF af 13. september 1993 om mindstekrav til skibe, som er på vej til eller fra Fællesskabets søhavne med farligt eller forurenende gods [77].

[75] EFT L 319 af 12.12.1994, s. 7. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2001/7/EF af 29. januar 2001 (EFT L 30 af 1.2.2001, s. 43).

[76] EFT L 235 af 17.9.1996, s. 25. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 2001/6/EF af 29. januar 2001 (EFT L 30 af 1.2.2001, s. 42).

[77] EFT L 247 af 5.10.1993, s. 19. Senest ændret ved Kommissionens direktiv 98/74/EF af 1. oktober 1998 (EFT 276 af 13.10.1998, s. 7).

- Indesluttet anvendelse, herunder transport, af genetisk modificerede mikroorganismer som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Rådets direktiv 90/219/EØF af 23. april 1990 om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede mikroorganismer [78].

[78] EFT L 117 af 8.5.1990, s. 1. Ændret ved Rådets direktiv 98/81/EF af 26. oktober 1998 (EFT L 330 af 5.12.1998, s. 13).

- Udsætning i miljøet eller transport af genetisk modificerede organismer som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF [79].

[79] EFT L 106 af 17.4.2001, s. 1.

BILAG II

GENOPRETNING AF MILJØSKADER

1. Indledning

Dette bilag indeholder de regler, den kompetente myndighed skal følge for at sikre genopretning af miljøskader.

2. Genopretningsmål

2.1. Genopretning af miljøskader i form af skade på biodiversiteten og vandforurening sker ved, at miljøet som helhed føres tilbage til sin hidtidige tilstand. Med forbehold af 3.2.3. nedenfor nås dette mål i princippet ved, at skadede naturtyper, arter og hermed forbundne naturressourcer og disses

udnyttelsesmuligheder eller vandressourcer bringes tilbage til den hidtidige tilstand, og ved at der kompenseres for eventuelle tab, der er lidt i mellemtiden. Genopretning finder sted ved genskabelse eller erstatning af naturressourcer og/eller disses udnyttelsesmuligheder eller ved erhvervelse af naturressourcer og/eller disses udnyttelsesmuligheder svarende til de skadede naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder på den skadede lokalitet eller på en anden lokalitet.

2.2. Genopretning af miljøskader i form af vandforurening og skade på biodiversiteten indebærer også, at alvorlig fare eller alvorlig potentiel fare for menneskers sundhed fjernes, såfremt en sådan fare består.

2.3. Hvis forurenede jord eller underjord forårsager alvorlig skade på menneskers sundhed eller indebærer risiko herfor, træffes de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de pågældende forurenende stoffer bekæmpes, indesluttet, mindskes eller fjernes, således at den forurenede jord ikke indbærer alvorlig fare eller alvorlig potentiel fare for menneskers sundhed, som ville være uforenelig med den pågældende areals nuværende anvendelse eller sandsynlige fremtidige anvendelse. Den sandsynlige fremtidige anvendelse bestemmes på grundlag af de forskrifter om arealanvendelse, der er gældende på tidspunktet for skadens indtræden.

2.4. Formålet med dette direktiv indebærer også, at genopretning finder sted for at kompensere for midlertidige tab fra datoen for skadens indtræden indtil genopretning af den hidtidige tilstand.

3. Genopretning

3.1. Identifikation af rimelige genopretningsforanstaltninger

Identifikation af primære genopretningsforanstaltninger

3.1.1. Den kompetente myndighed overvejer muligheden for naturlig retablering, dvs. en løsning uden menneskelige indgreb med henblik på direkte at føre de skadede naturressourcer og/eller disses udnyttelsesmuligheder tilbage til eller mod deres hidtidige tilstand.

3.1.2. Den kompetente myndighed overvejer også muligheden for foranstaltninger til direkte at føre naturressourcerne og disses udnyttelsesmuligheder tilbage mod deres hidtidige tilstand inden for en kortere tidsfrist.

Identifikation af kompenserende genopretningsforanstaltninger

3.1.3. For hver enkelt genopretningsforanstaltning overvejer den kompetente myndighed muligheden for at træffe kompenserende genopretningsforanstaltninger til erstatning for det midlertidige tab af naturressourcer og disses udnyttelsesmuligheder, indtil disse retableres.

3.1.4. Den kompetente myndighed sørger for, at der ved kompenserende genopretning tages hensyn til tidsfaktoren ved at forhøje den værdi, der tillægges naturressourcerne og/eller disses udnyttelsesmuligheder.

3.1.5. Når den kompetente myndighed vurderer kompenserende genopretnings foranstaltninger, overvejer den så vidt muligt først foranstaltninger, der tilvejebringer naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder af samme art og kvalitet og af tilsvarende værdi som de skadede naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder.

3.1.6. Når den kompetente myndighed fastsætter omfanget af genopretningsforanstaltninger, som skal tilvejebringe naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder af samme art og kvalitet og af tilsvarende værdi som de tabte naturressourcer og udnyttelsesmuligheder, overvejer den anvendelsen af en vurderingsmetode, hvor naturressource sammenlignes med naturressource og udnyttelsesmulighed med udnyttelsesmulighed. Efter denne metode fastsætter den kompetente myndighed omfanget af genopretningsforanstaltninger, der kan tilvejebringe naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder, der kvantitativt svarer til dem, der er gået tabt.

3.1.7. Er det ikke muligt at anvende en sådan vurderingsmetode, kan der i stedet anvendes metoder til økonomisk værdisætning af den skadede lokalitet med henblik på valg af kompenserende genopretningsforanstaltninger.

3.1.8. Mener den kompetente myndighed, at det er muligt at værdisætte de tabte ressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder, men at det ikke er muligt at værdisætte erstatningen af de pågældende naturressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder inden for en rimelig tidsfrist eller til rimelige

omkostninger, kan den foretage en økonomisk værdisætning af de tabte ressourcer og/eller udnyttelsesmuligheder og vælge en genopretnings foranstaltning af et sådant omfang, at omkostningerne herved svarer til den tabte værdi.

3.2. Valg af genopretningsforanstaltninger

3.2.1. Når den kompetente myndighed har opstillet et rimeligt antal genopretnings muligheder, vurderer den de foreslåede løsninger ud fra mindst følgende kriterier:

- (1) virkningen af hver enkelt foranstaltning på folkesundhed og sikkerhed
- (2) omkostningerne ved at gennemføre foranstaltningen
- (3) sandsynligheden for succes for hver enkelt foranstaltning
- (4) i hvilken udstrækning de enkelte foranstaltninger vil forhindre fremtidig skade og undgå yderligere skade som følge af gennemførelsen af den pågældende foranstaltning
- (5) i hvilken udstrækning de enkelte foranstaltninger gavner hver enkelt komponent af den pågældende naturressource og/eller udnyttelsesmulighed.

3.2.2. Kan flere foranstaltninger formodes at have samme værdi, foretrækkes den mindst omkostningskrævende.

3.2.3. Når den kompetente myndighed vurderer de forskellige opstillede genopretnings foranstaltninger, kan den vælge primære genopretnings foranstaltninger, som ikke fuldt ud genopretter den skadede biodiversitet, vandressource eller jord i den hidtidige tilstand. En sådan beslutning må kun træffes, hvis den kompetente myndighed kompenserer for de udnyttelsesmuligheder, de ressourcer eller den værdi, som går tabt på den primære lokalitet som følge af dens beslutning, ved at øge de kompenserende foranstaltninger, så det herved tilvejebragte niveau for udnyttelsesmuligheder, ressourcer eller værdi svarer til det tabte. Sådanne supplerende kompenserende foranstaltninger fastlægges i overensstemmelse med reglerne i afsnit 3.1. og i nærværende afsnit.

3.2.4. Den kompetente myndighed opfordrer driftsherren til at samarbejde om gennemførelsen af procedurerne i dette bilag, så de kan gennemføres korrekt og effektivt. Driftsherrens samarbejde kan bl.a. bestå i at tilvejebringe passende oplysninger og data.

3.2.5. Den kompetente myndighed opfordrer også de personer, på hvis ejendom der skal gennemføres genopretningsforanstaltninger, til at forelægge deres bemærkninger, som den kompetente myndighed tager i betragtning.

3.2.6. På grundlag af den ovenfor beskrevne vurdering afgør den kompetente myndighed, hvilke genopretningsforanstaltninger der skal gennemføres.

BILAG III

OPLYSNINGER OG DATA OMHANDLET I ARTIKEL 20, STK. 1

De nationale beretninger, der nævnes i artikel 20, stk. 1, skal indeholde en liste over indtrufne miljøskader og tilfælde med erstatningsansvar efter dette direktiv, med angivelse af følgende oplysninger og data for hvert enkelt tilfælde:

- (1) Dato for miljøskadens indtræden og datoen for indledning af foranstaltninger efter dette direktiv.
- (2) Industriklassifikationskode for den eller de erstatningsansvarlige juridiske personer.
- (3) Miljøskadens art.
- (4) Omkostninger ved genopretnings- og forebyggelsesforanstaltninger som defineret i dette direktiv:
 - betalt direkte af de erstatningsansvarlige parter
 - dækket efterfølgende af de erstatningsansvarlige parter
 - ikke dækket af de erstatningsansvarlige parter. (begrundes).
- (5) Omfanget af de årlige yderligere administrationsomkostninger for myndighederne som følge af oprettelsen og driften af de forvaltningsstrukturer, der behøves til gennemførelse og håndhævelse af dette direktiv.
- (6) Angivelse af, om erstatningsansvarlige parter eller kvalificerede organer har indledt retslige prøvelsesprocedurer. (Klagerens identitet og resultatet af procedurerne anføres).

(7) Resultatet af genopretningsforanstaltningen.

(8) Dato for procedurens afslutning.

Medlemsstaterne kan medtage alle andre oplysninger og data i deres beretninger, som de anser for nyttige for vurderingen af anvendelsen af dette direktiv, f.eks. spørgsmålet om, hvorvidt det i visse tilfælde er ønskeligt at indføre begrænset ansvar. Senest tre år efter dette direktivs ikrafttræden bør der foretages muligheden for at fastsætte et loft vurderes.

KONSEKVENSANALYSE FORSLAGETS KONSEKVENSER FOR VIRKSOMHEDERNE, HERUNDER ISÆR SMÅ OG MELLESTORE VIRKSOMHEDER (SMV'er)

Forlagets titel

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om erstatningsansvar for forebyggelse og genopretning af miljøskader.

Dokumentets referencenummer

KOM(2002) 17 endelig

Forslaget

Hvorfor er der i betragtning af nærhedsprincippet behov for en EF-lovgivning på området, og hvad er hovedformålet*

Der er behov for indgreb fra Fællesskabets side til en effektiv løsning af problemerne med jordforurening og tabet af biodiversitet.

Jordforurening er et problem, fordi det kan betyde en trussel for sundhed og miljø som følge af udledning af forurenende stoffer til grundvand eller overfladevand, planternes optagelse heraf, menneskers direkte berøring med forurenende stoffer eller brand eller eksplosion i lossepladsgasser. Ca. 300 000 lokaliteter i Fællesskabet er allerede identificeret som forurenede eller potentielt forurenede [80]. Det har ikke været muligt at kvantificere den risiko, denne forurening indebærer, men oprydningsomkostningerne giver en idé om problemets omfang. Beregninger offentliggjort af Det Europæiske Miljøagentur sætter en del af oprydningsomkostningerne (kun for nogle medlemsstater eller nogle regioner og lokaliteter) til mellem 55 og 106 mia. EUR [81] - mellem 0,6% og 1,25% af EU's BNP. Det er store tal, men de repræsenterer en akkumulation over flere år og ikke den årlige belastning [82].

[80] Management of contaminated sites in Western Europe, EEA, juni 2000.

[81] Østrig 1,5 mia. EUR, 300 prioriterede lokaliteter; Flandern 6,9 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Danmark 1,1 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Finland 0,9 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Tyskland, Bayern 2,5 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; Tyskland/Saarland 1,6-2,6 mia. EUR, storskalaoprydning; Tyskland/Schleswig-Holstein 0,1 mia. EUR, 26 prioriterede lokaliteter; Tyskland, Thüringen 0,2 mia. EUR, 3 storskalaoprydning; Italien 0,5 mia. EUR, 1250 prioriterede lokaliteter; Spanien 0,8 mia. EUR; delvis oprydning; Sverige 3,5 mia. EUR, samlede oprydningsomkostninger; UK, 13-39 mia., 10000 ha forurenede arealer (fra Management of contaminated sites in Western Europe, EEA, juni 2000).

[82] Det skal bemærkes, at da den foreslåede ordning ikke får tilbagevirkende kraft, falder omkostningerne ved oprydningen af disse lokaliteter ikke ind under dette forslag, da disse lokaliteter var forurenede inden forslagets vedtagelse.

Der er således tale om et ganske betydeligt miljøproblem, som for en stor del er opstået, fordi erstatningsansvar for miljøskader i de fleste medlemsstater først er blevet indført for nylig - hvilket vil sige at størstedelen af oprydningsudgifterne i forbindelse med gamle forureninger kan ventes at blive betalt af det offentlige, eftersom de oprindelige forurenere kun vanskeligt kan holdes ansvarlige. Erstatningsansvaret skal sikre, at de, der forurener, rydder op eller betaler for oprydning og hermed ansporer til en (mere) samfundsøkonomisk effektiv forebyggelse fra de potentielt erstatningsansvarlige parter side.

Det er således nødvendigt med bestemmelser om civilretligt ansvar for at forhindre yderligere forurening og sikre, at forurenere betaler-princippet finder anvendelse, når forurening forekommer på trods af de trufne forebyggelsesforanstaltninger.

Det vigtigste spørgsmål i denne sammenhæng er imidlertid ikke, om det er ønskeligt at have regler om erstatningsansvar - mange medlemsstater har således allerede indført sådanne regler, dog efter andre koncepter - men snarere, om det er ønskeligt at gennemføre regler på EU-plan, eller om dette spørgsmål hellere helt skal løses på nationalt plan. Handling på fællesskabsplan er nødvendig af følgende grunde:

- * Ikke alle medlemsstaterne har lovgivning til regulering af dette problem [83]. Uden handling på fællesskabsplan kan der derfor ikke gives tilstrækkelig sikkerhed for, at forureneren betaler-princippet vil blive gennemført effektivt i hele Fællesskabet. Følges dette princip ikke, kan det betyde en videreførelse af de adfærdsmønstre, der har resulteret i den nuværende belastning som følge af gamle forureninger.

[83] Portugal og Grækenland er blandt de lande, som ikke har specifik lovgivning om forurenede lokaliteter.

- * For de fleste medlemsstaters vedkommende giver lovgivningen ikke de nationale myndigheder beføjelse til at sikre, at "forældreløse" lokaliteter [84], som er forurenede efter lovgivningens ikrafttræden, faktisk renses [85]. Medlemsstaternes lovgivning sikrer således ikke, at miljømålet - oprydning - opfyldes.

[84] Lokaliteter, hvor de ansvarlige parter ikke kan findes eller er insolvente.

[85] Hvis de nationale myndigheder skulle sørge for oprydning af "forældreløse" lokaliteter, ville det blive ansporet til at sikre, at der indføres funktionsdygtige sikringsordninger. En sådan forpligtelse for myndighederne ville ikke blot sikre oprydning, men ville også anspore til etablering af finansieringsordninger i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet.

- * Uden en harmoniseret lovramme på EU-plan vil de økonomiske aktører kunne udnytte de indbyrdes afvigelser mellem medlemsstaternes regler og de heraf følgende juridiske smutveje i håbet om at undgå erstatningsansvar (f.eks. flytte risikobetonede operationer til retsligt adskilte og underkapitaliserede selskaber, flytte "hovedkontoret" inden for Fællesskabet for at udnytte huller i erstatningslovgivningen, uden i det væsentlige at ændre adfærd med hensyn til at forebygge skader). En sådan adfærd ville underminere formålet med medlemsstaternes erstatningsansvarsregler og føre til u hensigtsmæssig ressourceanvendelse [86].

[86] At der ikke er tegn på en sådan adfærd i USA (jf. undersøgelsen af den forebyggende virkning af miljøerstatningsansvar, gennemført i forbindelse med den økonomiske vurdering af forslagsudkastet), kan forklares ved USA's harmoniserende føderale lov, der giver delstaterne betydelig frihed til at løse lokale problemer, men også sikrer, at de forskellige staters løsninger ikke underminerer eller svækker hinanden indbyrdes.

Hvad biodiversiteten angår, har man endnu ikke tilstrækkelig sikre indikatorer for omfanget og betydningen af de skader på og tab i biodiversiteten, vi har været vidne til i de seneste år. I Europa-Kommissionens forslag om en strategi for bæredygtig udvikling, vedtaget den 15. maj 2001, erkendes det imidlertid, at der i de seneste årtier er sket en voldsom stigning i biodiversitetstab. Det er således en alvorlig eller uafværgelig trussel mod det europæiske samfunds trivsel, som kræver en hurtig indsats.

De to vigtigste fællesskabsretsakter om beskyttelse af biodiversiteten er habitatdirektivet og direktivet om vilde fugle [87]. Disse direktiver mangler bestemmelser om erstatningsansvar efter forureneren betaler-princippet og ansporer således ikke til effektiv forebyggende adfærd fra private (og offentlige) parter side. Kun få, hvis overhovedet nogen, medlemsstater udfylder dette hul i lovgivningen ved at pålægge private parter erstatningsansvar for skader på biodiversiteten. Der er således behov for foranstaltninger på fællesskabsplan til beskyttelse og genopretning af biodiversiteten af følgende to hovedårsager: Det må sikres, at der anvendes samfundsøkonomisk virksomme midler til at finansiere genopretningen af biodiversitets skader i Fællesskabet, og at der herved ansføres til effektiv forebyggelse.

[87] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7) og Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103 af 25.4.1979, s. 1).

Konsekvenser for virksomhederne

Hvem berøres af forslaget*

Hvilke erhvervssektorer berøres*

Virksomheder, der udfører følgende aktiviteter, berøres:

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves godkendelse i medfør af Rådets direktiv 96/61/EF af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves godkendelse i medfør af Rådets direktiv 84/360/EØF af 28. juni 1984 om bekæmpelse af luftforurening fra industrianlæg, for så vidt angår udledning til luft af forurenende stoffer omfattet af nævnte direktiv.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves tilladelse i medfør af Rådets direktiv 76/464/EØF af 4. maj 1976 om forurening, der er forårsaget af udledning af visse farlige stoffer i Fællesskabets vandmiljø, for så vidt angår udledning af farlige stoffer omfattet af nævnte direktiv.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves tilladelse til udledning af farlige stoffer i medfør af Rådets direktiv 80/68/EØF af 17. december 1979 om beskyttelse af grundvandet mod forurening forårsaget af visse farlige stoffer, for så vidt angår udledning af farlige stoffer omfattet af nævnte direktiv.

- Drift af anlæg, for hvilke der kræves tilladelse, godkendelse eller registrering i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, for så vidt angår udledning af farlige stoffer omfattet af nævnte direktiv.

Bemærk: Direktiv 76/464/EØF og 80/68/EØF ophæves den 22. december 2013 i medfør af artikel 22 i direktiv 2000/60/EF; fra og med den 23. december 2013 finder de relevante bestemmelser i direktiv 2000/60/EF fuld anvendelse. Direktiv 2000/60/EF tages derfor først i betragtning med henblik på nærværende direktiv fra den nævnte dato.

- Indvinding og opmagasinering af vand, hvortil der kræves forudgående godkendelse i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF.

- Affaldshåndteringsoperationer, herunder indsamling, transport, nyttiggørelse og bortskaffelse af affald og farligt affald, herunder tilsyn med disse operationer og efterbehandling af deponeringsanlæg, for hvilke der kræves tilladelse eller registrering i medfør af Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald og Rådets direktiv 91/689/EØF af 12. december 1991 om farligt affald.

Disse operationer omfatter bl.a. drift af deponeringsanlæg efter Rådets direktiv 1999/31/EF af 26. april 1999 om deponering af affald og drift af forbrændingsanlæg efter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/76/EF af 4. december 2000 om forbrænding af affald.

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport inden for en virksomheds område eller udledning i miljøet af farlige stoffer som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Rådets direktiv 67/548/EØF af 27. juni 1967 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige stoffer.

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport inden for en virksomheds område eller udledning i miljøet af farlige præparater som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 1999/45/EF af 31. maj 1999 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om klassificering, emballering og etikettering af farlige præparater.

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport eller udledning i miljøet af plantebeskyttelsesmidler eller aktive stoffer anvendt i plantebeskyttelsesmidler som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Rådets direktiv 91/414/EØF af 15. juli 1991 om markedsføring af plantebeskyttelsesmidler.

- Fremstilling, anvendelse, oplagring, transport og udledning i miljøet af biocidholdige produkter eller aktive stoffer anvendt i biocidholdige produkter som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/8/EF af 16. februar 1998 om markedsføring af biocidholdige produkter.

- Transport ad vej, jernbane, indre vandveje, hav eller luft af farligt gods eller forurenende gods som defineret i bilag A til Rådets direktiv 94/55/EF af 21. november 1994 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om transport af farligt gods ad vej eller i bilaget til Rådets direktiv 96/49/EF af 23. juli 1996 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om

jernbanebefordring af farligt gods eller som defineret i Rådets direktiv 93/75/EØF af 13. september 1993 om mindstekrav til skibe, som er på vej til eller fra Fællesskabets søhavne med farligt eller forurenende gods.

- Indesluttet anvendelse, herunder transport, af genetisk modificerede mikroorganismer som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Rådets direktiv 90/219/EØF af 23. april 1990 om indesluttet anvendelse af genetisk modificerede mikroorganismer.

- Udsætning i miljøet eller transport af genetisk modificerede organismer som defineret i og inden for anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF af 12. marts 2001 om udsætning i miljøet af genetisk modificerede organismer og ophævelse af Rådets direktiv 90/220/EØF.

- Transport af genetisk modificerede organismer som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/18/EF.

Ud over de ovennævnte virksomheder berøres også alle andre erhvervsmæssige aktiviteter, som vil kunne forvolde skade på biodiversiteten (som defineret i den foreslåede ordning).

Berøres SMV'er i højere grad end store virksomheder*

Alle virksomhedsstørrelser berøres, men de enkelte virksomheder berøres kun, hvis de er potentielt ansvarlige for miljøskader. Koncentrationen af små og mellemstore virksomheder kendes ikke nøjagtigt, men den adskiller sig formodentlig ikke mærkbart fra koncentrationen af disse virksomheder i industrien generelt.

Er de berørte virksomheder koncentreret i bestemte regioner i EF*

Det kan tænkes, at gamle industriområder i EF rummer en større koncentration af de virksomheder, der omfattes af forslaget, men de findes i øvrigt i hele EF. Det skal bemærkes, at virksomheder, som ligger uden for gamle industriområder, men i områder med en rig biodiversitet, også vil blive berørt af forslaget.

Hvilke foranstaltninger skal virksomhederne træffe i henhold til forslaget*

Virksomheder, der berøres af ordningen, skal bære omkostningerne ved genoprettelse og i visse tilfælde forebyggelse af miljøskader, enten direkte (ved selv at træffe de nødvendige foranstaltninger og betale for gennemførelsen heraf) eller indirekte (ved at godtgøre den kompetente myndighed, som har truffet foranstaltningerne).

Hvilke økonomiske virkninger forventes forslaget at få*

- For beskæftigelsen*

De direkte virkninger for beskæftigelsesniveauet generelt kan ventes at blive neutrale, som det oftest er tilfældet med miljølovgivning. Hvad beskæftigelses sektormæssige fordeling angår, vil direktivet formodentlig med tiden føre til en nedgang i beskæftigelsen i de forurenende sektorer og mindre miljøansvarlige virksomheder og til en tilsvarende stigning i renere sektorer og mere miljøansvarlige virksomheder - hvilket er en samfundsmæssigt gunstig udvikling.

- For investeringerne og oprettelsen af nye virksomheder*

De direkte virkninger ventes generelt at blive som beskrevet ovenfor for beskæftigelses vedkommende. Direktivet kan imidlertid også ventes at medføre investeringer i forebyggelsesteknologi og i processer, som med tiden kan føre til mere effektiv forebyggelse. Hermed vil vore samfund kunne nå op på høje miljøbeskyttelsesstandarder til færre ressourcer og således frigøre ressourcer til andre formål og fremme væksten.

- For virksomhedernes konkurrenceevne*

De direkte virkninger på EU-industriens konkurrenceevne ventes ikke at blive af nævneværdig betydning. Denne konklusion hviler især på to argumenter. For det første kan forslaget ikke ventes at berøre alle virksomhederne i en given industrisektor på samme måde. Virksomheder, som anvender omkostningseffektive forebyggelsesmetoder, vil løbe mindre risiko for at skulle betale store udgifter i tilknytning til erstatningsansvar, og deres internationale konkurrenceevne vil derfor forblive intakt. For det andet har de betydeligt større omkostningsmæssige virkninger af USA's Superfond - også en oprydnings- og genopretningsordning baseret på erstatningsansvar - ikke berørt den amerikanske industris konkurrenceevne mærkbart.

Indeholder forslaget foranstaltninger, der tager højde for SMV'ernes særlige situation (lempeligere eller særlige krav)*

Nej. Man har ikke anset sådanne særlige foranstaltninger for nødvendige, for det første fordi miljøskader kan forvoldes af virksomheder i alle størrelser, og for det andet fordi der ikke foretages en sådan skelnen i de direktiver, der ligger til grund for listen over aktiviteter, som skal bære omkostningerne ved genopretning af miljøskader på grundlag af objektivet ansvar.

Høring

Liste over organisationer, som er hørt om forslaget, og en kortfattet redegørelse for deres væsentligste synspunkter.

Europa-Kommissionen vedtog en hvidbog om miljøansvar den 9. februar 2000 [88]. Formålet med hvidbogen var at undersøge, hvordan forureneren betaler-princippet - et af EF-traktatens vigtigste miljøprincipper - bedst kan anvendes til at fremme Fællesskabets miljøpolitik. Hvidbogen undersøger, hvordan en fællesskabsordning for miljøansvar bør udformes. Efter at have gennemgået en række løsningsmuligheder konkluderer Kommissionen, at den bedste løsning er et rammedirektiv om miljøansvar.

[88] KOM(2000) 66 endelig udg.

Baggrunden for hvidbogen er en grønbog fra Kommissionen fra 1993 (KOM(93) 47 endelig udg.), en fælles høring med Europa-Parlamentet samme år, en parlamentsbeslutning, der slår til lyd for et fællesskabsdirektiv, og en udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg fra 1994.

Hvidbogen har fremkaldt talrige kommentarer fra både medlemsstaterne og berørte parter [89]. Hvidbogen var også genstand for udtalelser fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg [90] og fra Regionsudvalget [91]. Europa-Parlamentet har endnu ikke fastlagt nogen officiel holdning til hvidbogen [92]. Rådet (Miljø) drøftede også miljøansvar på møderne i april og december 2000 [93].

[89] Resuméer af kommentarerne kan findes på følgende netadresse:
<http://europa.eu.int/comm/environment/wel/main/index.cfm>.

[90] Udtalelse af 12. juli 2000 (EFT C 268 af 19.9.2000, s. 19).

[91] Udtalelse af 14. juni 2000 (EFT C 317 af 6.11.2000, s. 28).

[92] Udvalget om Miljø- og Sundhedsanliggender og Forbrugerbeskyttelse vedtog den 12. september 2000 en udtalelse til Udvalget om retlige anliggender og det indre Marked vedrørende hvidbogen om miljøansvar (dok. PE 290.139).

[93] Jf. Rådets pressemeddelelse nr. 486 af 18.12.2000 (dokument nr. 14668/00).

Den 25. juli 2001 udsendte Generaldirektoratet for Miljø et arbejdspapir med en gennemgang af de principper, som den fremtidige ordning kunne hvile på. Arbejdspapiret blev sendt til:

* Medlemsstaterne

* EØS-staterne

* tiltrædelseslandene

* visse internationale organisationer (EFTA og UNEP)

* Europæiske sammenslutninger af lokal- og regionalmyndigheder (CEMR - De Europæiske Kommuner og Regioners Råd og ARE - Sammenslutningen af De Europæiske Regioner)

* Europæiske miljø-NGO'er (EEB - Det Europæiske Miljøkontor, WWF - Verdensnaturfonden, Greenpeace, BirdLive, Friends of the Earth og International Friends of Nature) og forbrugersammenslutninger (BEUC)

* Europæiske industri- og erhvervssammenslutninger: Sammenslutningen af Industri- og Arbejdsgiverorganisationer i Europa (UNICE), Det Europæiske Råd for Den Kemiske Industri (CEFIC), Den Europæiske Organisation for Håndværk og Små og Mellemstore virksomheder (UEAPME), European Round Table of Industrialists (ERT), Det Europæiske Center for Offentlig Virksomhed (CEEP), Network for Industrial Contaminated Land i Europa (NICOLE), European Association of BioIndustries (EuropaBio), Fédération Européenne des Activités du Déchet et de l'Environnement (FEAD), Forbindelsesudvalget for Den Europæiske Jern- og Metalindustri (ORGALIME), Det amerikanske

handelskammers EU-komité i Belgien, Sammenslutningen af Landbrugsorganisationer i EU og Sammenslutningen af Landbrugsorganisationer i EU (COPA / COGECA), Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies (CLARINET), Den Europæiske Forsikringskomité (CEA), EF-bankforeningen, International Association of Oil and Gas Producers (OGP), European Petroleum Industry Association (EUROPIA), Den Uafhængige Europæiske Oliesammenslutning (UPEI), International Tankers Owners Pollution Federation (ITOPF), European Environmental Law Association (EELA), European Property Federation (EPF), Det Europæiske Atomforum (FORATOM).

Der blev afholdt (5) møder med medlemsstater, tiltrædelseslande, miljø-NGO'er, industrien og de lokale og regionale myndigheder.

Der blev også indhentet kommentarer i forbindelse med offentliggørelsen af arbejdsdokumentet på miljøgeneraldirektoratets websted.

Belgien, Danmark, Frankrig og Nederlandene har fremsendt skriftlige kommentarer. Også Polen har fremsendt skriftlige kommentarer. Fire miljø-NGO'er, (BirdLife International, WWF EPO - World Wildlife Fund European Policy Office, EEB - European Environmental Bureau and Friends of the Earth Europe) har fremsendt fælles kommentarer. ECSA - European Community Shipowners' Association, ICS - International Chamber of Shipping and INTERTANKO - International Association of Independent Tanker Owners har også forelagt fælles bemærkninger. Herudover har følgende berørte parter fremsendt deres bemærkninger: AFEP-AGREF - Association française des entreprises privées; AVENTIS; BDI - Bundesverband der Deutschen Industrie; BERGKAMP Lucas (Prof. & Partner, HUNTON & WILLIAMS); BIPAR - European Federation of Insurance Intermediaries; BNFL - British Nuclear Fuels Plc; CBI - Confederation of British Industry; CEA - Comité européen des assurances; CEEP - European Centre of Enterprises with public participation and of enterprises of general economic interest; CEFIC - European Chemical Industry Council; CEMBUREAU - The European Cement Association; CEMR - Council of European Municipalities and Regions; CLECAT - European Organisation for Forwarding and Logistics; CODACONS - Coordinamento di Associazioni per la Tutela dell'Ambiente e dei Diritti di Utenti e Consumatori; ECGA - European Carbon and Graphite Association; EELA - European Environmental Law Association; EFCA - European Federation of Engineering Consultancy Associations; ELO - European Landowners Organisation; EPF - European Property Federation; ERT Environmental Group - European Round Table of Industrialists; ESA - Environmental Services Association; EURELECTRIC - Union of the Electricity Industry; EuroGeoSurveys - Association of Geological Surveys of the European Union; EUROMINES - European Association of Mining Industries; EUROPIA - European Petroleum Industry Association; FBE - European Banking Federation; FEAD - European Federation of Waste Management and Environmental Services; FIEC - European Construction Industry Federation; FLA - Finance and Leasing Association; FORATOM - European Atomic Forum; Freshfields Bruckhaus Deringer; IBEC - Irish Business & Employers Confederation; IFAW - International Fund for Animal Welfare; IoD - Institute of Directors; ITOPF - International Tanker Owners Pollution Federation; IV - Industriellenvereinigung; Leaseurope; MEDEF - Mouvement des entreprises de France; Leaseurope; NFU - National Farmers' Union; NICOLE - Network for Industrially Contaminated Land in Europe; NIREX Ltd; Nordic Family Forestry; OGP - International Association of Oil and Gas Producers; RUIZ Marta (lawyer); SMMT - The Society of Motor Manufacturers and Traders; Suez; Syngenta International; Thames Water; TVO - Teollisuuden Voima; UEAPME - Union européenne de l'artisanat et des petites et moyennes entreprises; UEPC - Union européenne des promoteurs-constructeurs; UIC - Union des industries chimiques; UKELA - UK Environmental Law Association (with separate submissions from the Scottish Law Working Party of UKELA); UNICE - Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe; VCI - Verband der Chemischen Industrie; VDEW - Verband der Elektrizitätswirtschaft; VDMA - Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau; WKÖ - Wirtschaftskammer Österreich; ZVEI - Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie.

Kort gennemgang af de berørte parter vigtigste synspunkter

Parternes vigtigste synspunkter kan resumeres som følger [94]:

[94] Den fulde tekst af de modtagne indlæg (i princippet på originalsproget), som ikke har været genstand for krav om fortrolighed, kan findes på følgende netadresse:

<http://europa.eu.int/comm/environment/liability/followup.htm>.

Medlemsstaterne

- * De har udvist generel tilfredshed med, at ordningen er baseret på offentligretlige mekanismer, selv om nogle har beklaget, at civilretligt ansvar og traditionelle skader ikke længere er omfattet.
- * De har understreget behovet for klart affattede retsregler og definitioner.
- * De har understreget behovet for at sikre, at forureneren betaler-princippet følges nøje, og at man nøje overvejer den nye rolle, som myndighederne skal spille i forbindelse med "forældreløse skader" (dvs. når forureneren ikke kan betale for genopretning af en skade), navnlig hvad angår de potentielle finansielle konsekvenser for myndighederne.
- * De har henledt opmærksomheden på den særlige situation, der består for ejeren eller lejer af land, der berøres af miljøskader forårsaget af en tredjepart.
- * De har givet udtryk for betænkeligheder ved visse forslag, der fjernede sig fra det miljøpolitiske område og snarere vedrørte emner henhørende under selskabslovgivning eller civilretlige procedurer.
- * De har ønsket en præcisering af forholdet med internationale konventioner. De har endvidere gjort opmærksom på forskellige initiativer på internationalt plan inden for civilretligt ansvar og har på denne baggrund understreget behovet for, at Kommissionen fortsætter sine overvejelser om dette emne.
- * De har udtrykt tvivl, hvad angår direktivets dækning af midlertidige tab.
- * Den fremtidige fællesskabsordning bør ikke være til hinder for, at medlemsstaterne vedtager strengere bestemmelser.

Tiltrædelseslandene

- * Som helhed har der ikke været rejst indvendinger mod forslagene i arbejdsdokumentet. Ifølge nogle kommentarer burde forslagene endog være endnu mere omfattende.
- * De har udtrykt betænkeligheder ved de potentielle finansielle konsekvenser for de offentlige myndigheder.

Industri- og erhvervssammenslutninger

Industrien er tilfreds med, at traditionelle skader (person- og tingsskade) er udeladt, og at NGO'erne ikke har ret til direkte at anlægge sag mod driftsherrer, men de nærer fortsat samme betænkeligheder, som de har givet udtryk for tidligere. Industriens hovedpunkter er som følger:

- * den understreger, at det er nødvendigt at have klare og præcise bestemmelser i almindelighed og definitioner i særdeleshed
- * den modsætter sig generelt enhver lempelse/omvendelse af bevisbyrden
- * den modsætter sig generelt solidarisk ansvar
- * den ønsker, at objektivt ansvar kun gælder for et begrænset antal aktiviteter (nogle af industriens repræsentanter mener, at der ikke er grund til at afvige fra princippet om culpa-baseret ansvar)
- * den mener, at det bør betragtes som ansvarsfrihedsgrunde, hvis betingelserne i en godkendelse er overholdt, hvis den aktuelle teknik er anvendt, eller hvis der er tale om udviklingsrisiko
- * den modsætter sig generelt, at NGO'er gives nogen som helst form for privilegeret stilling for så vidt angår adgang til domstolene
- * den er betænkelig ved problemerne i forbindelse med vurdering af miljøskader
- * den er betænkelig ved de vanskeligheder, driftsherrerne kan have med at finde passende forsikringsdækning, men den bifalder, at finansiell sikkerhed ikke er obligatorisk
- * den opfordrer Kommissionen til at tage hensyn til de gældende internationale konventioner på de relevante områder (f.eks. olieforurening, nukleare skader)
- * den er betænkelig ved anvendelsen af økonomiske værdisætningsmetoder
- * Industrien er endvidere betænkelig ved de nye forslag i arbejdsdokumentet, som vil medføre "piercing the corporate veil".

Miljø-NGO'er

- * De bifalder, at Kommissionen vil forelægge et forslag til retsakt, men frygter, at ambitionsniveauet ikke er højt nok. NGO'ernes kommentarer går i øvrigt ud på følgende:

- * De foreslår generelt en omfattende revision af den minimalistiske tilgang i arbejdspapiret under hensyntagen til ny udvikling inden for genmodificerede organismer (GMO'er), integreret produktpolitik, revisionen af Fællesskabets politik for farlige kemikalier og behovet for opfølgning af olieudslippet fra tankskibet Erika.
- * De finder, at rammen for objektivt ansvar er for snæver (alle potentielt farlige aktiviteter bør omfattes eller i hvert fald de aktiviteter, de har nævnt i deres bemærkninger).
- * De mener, at ordningen bør dække skader på biodiversiteten uden for beskyttede områder og skader på beskyttede områder i henhold til internationale konventioner, som Fællesskabet og medlemsstaterne er parter i. Erstatningsansvaret bør også omfatte arter, der er beskyttet efter den nationale lovgivning, og alle former for arealer, der er beskyttet på nationalt og subnationalt plan. Erstatningsansvar bør finde anvendelse på alle fuglearter, der er beskyttet efter direktivet om vilde fugle.
- * De mener, at hvis der fortsat skal skelnes mellem objektivt og culpa-baseret ansvar, er det nødvendigt, at den culpa-baserede ansvarsordning også omfatter forurening af vand som følge af aktiviteter, der kan klassificeres som ikke-farlige. (F.eks. vandforurening fra renseslam eller spildevand).
- * De mener, at jordforurening, der er skadelig for miljøet og potentielt skadelig for menneskers sundhed, bør omfattes.
- * De mener, at traditionelle skader bør omfattes.
- * De ønsker, at tærsklen for "betydelig" skade skal sænkes betydeligt, så den fremtidige ordning også kan finde anvendelse på tilfælde, som ikke er sensationelle.
- * De anmoder Kommissionen om at finde løsninger på problemet med gamle skader, navnlig hvad forurenede arealer angår.
- * De anbefaler, at "efterkommelse af et myndighedspåbud" ikke giver mulighed for at tilladte eller godkendte aktiviteter undtages fra erstatningskravet, herunder kommercielt dyrkede genmodificerede afgrøder.
- * De bifalder solidarisk ansvar i tilfælde, hvor fordeling af ansvaret ikke er mulig.
- * De bifalder erstatningsansvar for juridiske personer, der udøver kontrol, og personer, der tilvejebringer finansiell sikkerhedsstillelse.
- * De mener, at borgere og berørte grupper bør have retlig status, og at de i hvert fald i nogle tilfælde bør kunne skride direkte ind over for driftsherrer. Der bør være passende finansielle lempelser for borgere (f.eks. mindselse af sagsomkostninger), som sagsøger forurenere, navnlig hvis der er overhængende fare for skade.
- * De anbefaler, at finansiell sikkerhedsstillelse bør gøres obligatorisk på fællesskabsplan.
- * De bifalder generelt betingelserne for genopretning af skader.
- * De mener, at bevisbyrden bør lempes.
- * Én NGO anbefaler endvidere, at de metoder til økonomisk værdisætning, der anvendes, når "tilsvarende" genopretning ikke er mulig, bør omfatte "stated preference"-metoder. Den går også ind for en ordning med tilbagevirkende kraft.

Lokale og regionale myndigheder

- * Betænkelighed ved, at den planlagte ordning ville indebære betydelige forpligtelser for de offentlige myndigheder i forbindelse med gennemførelsen, navnlig i tilfælde, hvor ingen forurenere kan holdes ansvarlig.
- * Betænkelighed ved, at de offentlige myndigheders handlinger kan anfægtes af kvalificerede organer.