

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(93) 47 endelig udg.

Bruxelles, den 14. maj 1993

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN
TIL RADET OG EUROPA-PARLAMENTET
OG DET ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG:
GRØNBOG OM
ERSTATNING FOR MILJØSKADER**

Indholdsfortegnelse

1.0	Indledning	3
2.0	Afhjælpning af miljøskader via det civilretlige erstatningsansvar	4
2.1	Problemer	4
2.1.1	Erstatningsregler efter culpa-reglen	5
2.1.2	Objektivt ansvar	5
2.1.3	Kanalisering af ansvaret	6
2.1.4	Flere erstatningsansvarlige parter	6
2.1.5	Hvem og hvad beskadiger miljøet	7
	i) Kronisk forurening	7
	ii) Emissioner, der er godkendt af myndighederne	8
	iii) Skader fra fortiden	8
2.1.6	Ansvarsbegrænsning	8
2.1.7	Miljøskader - definition	9
2.1.8	Problemer med at bevise en årsagsforbindelse	10
2.1.9	Ret til at anlægge søgsmål	10
2.1.10	Spørgsmålet om adækvat afhjælpning	10
2.1.11	Forsikringsproblematikken	11
2.2	Generelle tendenser i lovgivningen om erstatningsansvar for miljøskader	13
2.2.1	Generel oversigt over tendenserne på nationalt niveau	13
2.2.2	Løsninger, der er anvendt på internationalt niveau	15
2.2.3	Fællesskabets holdning	17
3.0	Dækning af udgifterne til genopretning af miljøet via fælles erstatningssystemer	19
3.1	Problemstillingen	19
3.1.1	Pligt til at foretage retablering	19
3.1.2	Afholdelse af udgifterne til retablering	20
3.1.3	Opretholdelse af den præventive virkning	20
3.2	Løsninger på national og international plan	20
3.2.1	Internationale ordninger	20
3.2.2	Nationale ordninger	21
3.2.3	Forslag på fællesskabsplan	22
4.0	Mulige retningslinjer for Fællesskabets indsats	22
4.1	Horisontal løsning på det civilretlige erstatningsansvar for miljøskader	23
4.1.1	Culpa-reglen	25
4.1.2	Ansvar uden skyld (objektivt ansvar)	25
4.2	En horisontal løsning henimod fælles erstatningsordninger	28
4.3	Perspektiver	28
Bilag I	Tendenser i medlemsstaterne	29
Bilag II	Situationen i stater uden for Fællesskabet: Japan og USA	30
Bilag III	Tendenser på internationalt plan	33
Bilag IV	Ordningen i henhold til Europarådets konvention	36

1.0 Indledning

Seveso, Amoco Cadiz, Sandoz, Corunna og the Braer - fremkalder i erindringen de største miljøulykker i Fællesskabet. I en kort periode gav de anledning til stor harme i offentligheden. Ulykker af denne art, som giver anledning til de store overskrifter, dramatiserer behovet for at rydde op og genoprette miljøet, når der sker miljøskader. Imidlertid udgør ulykkerne kun en lille del af de miljøskader, der indtræffer i Fællesskabet i dag. Emissioner fra industrianlæg og motorkøretøjer forurener luften og forårsager skovdød. Spildevand fra byer og landbrugsejendomme forurener overflade- og grundvandet. Farlige stoffer, der er deponeret for år tilbage, forurener jorden. Den skade, som disse aktiviteter, der ikke er ulykker, forårsager, er mindre iøjnefaldende, men gør i lige så høj grad oprydning og andre afværgehandlinger nødvendige.

De spørgsmål, der er rejst i denne grønbog skal igangsætte den brede diskussion, som Kommissionen ønsker om erstatning for miljøskader, så den får et bedre grundlag for at vurdere, hvilke fremtidige aktioner, der bør gennemføres på dette område. For at lette denne debat og diskussion vil Kommissionen indkalde til formelle rådslagninger, herunder høringer, med eksperter fra medlemsstaterne samt med andre interesserede parter som f.eks. industrien og landbruget. Ethvert forslag om mulige foranstaltninger, som Kommissionen forelægger, bør være i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, bør underkastes en cost benefit-analyse og bør undersøges for dens relation til andre forslag (som f.eks. beskatningsspørgsmål osv.).

I denne grønbog undersøges det først, om det er nyttigt at anvende det civilretlige ansvar som et middel til at fordele ansvaret for udgifterne til genopretning af miljøet. Det civilretlige ansvar er et retligt og finansielt virkemiddel, der anvendes til at få de personer, der er ansvarlige for den opståede skade, til at betale erstatning for udgifterne til at afhjælpe den pågældende skade. Ved at kræve, at folk skal betale udgifterne for den skade, de har forårsaget, får det civilretlige ansvar også den væsentlige sekundære virkning, at der gennemføres adfærdsnormer, som kan forhindre, at folk forårsager skade i fremtiden. Spørgsmålet er på miljøbeskyttelsesdagsordenen for Det Europæiske Fællesskab i dag af forskellige årsager:

- a) Offentlighedens krav om ordninger for erstatningsansvar og erstatning, som er stærkest, når der indtræder miljøkatastrofer som industriulykkerne i Seveso eller giftforureningen af Rhinen i forbindelse med ildebranden hos Sandoz.
- b) Ministerrådets løfte om at træffe foranstaltninger vedrørende det civilretlige ansvar, da det vedtog det fjerde og femte miljøhandlingsprogram og anden lovgivning⁽¹⁾. Desuden Det Fælles Transport- og Miljøråd af 25. januar 1993, som anmodede om en "undersøgelse af gennemførligheden af at udvikle et system med straffe- og civilretligt ansvar for miljøforurening". Kommissionen har allerede besvaret en del af denne anmodning fra Rådet ved den 24. februar 1993 at vedtage en meddelelse om "fælles politik om sikkerhed til søs"⁽²⁾.
- c) Europarådet har udarbejdet en konvention, som omhandler det objektive ansvar for skader som følge af aktiviteter, der er farlige for miljøet; andre internationale organisationer bestræber sig på at fastsætte konventioner om erstatningsansvarsordninger for miljøskader.

(1) EFT C 328 af 7.12.1987, s. 15, punkt 2.5.5; Rådets direktiv 84/631/EØF om overvågning og kontrol inden for Det Europæiske Fællesskab af forsendelse ad søvejen på tværs af grænserne af farligt affald, EFT L 326 af 13.12.1984, s. 31.

(2) KOM(93) 66 endelig udg.

- d) Forskelle i medlemsstaternes anvendelse af civilretligt ansvar for miljøskader kan medføre konkurrenceforvridning og hindre, at Det Indre Mrked fungerer tilfredsstillende.

En ordning om det civilretlige ansvar for miljøskader, som omfatter hele Fællesskabet, bør hvile på et grundlæggende og universelt princip inden for civilretten, dvs. princippet om, at en person skal afhjælpe den skade, han forvolder. Dette retsprincip er nært knyttet til to principper, som udgør grundlaget for Fællesskabets miljøpolitik siden vedtagelsen af Fællesakten, nemlig forebyggelsesprincippet og "forureneren-betaler-princippet".

"Forureneren-betaler-princippet" nævnes, fordi erstatningsansvaret er et middel til at få de parter, som forårsager forurening, til at betale for den derved opståede skade. Forebyggelsesprincippet inddrages, idet potentielle forurenere, som ved, at de vil være erstatningsansvarlige for udgifter til genopretning af den skade, de forvolder, derved får et stærkt incitament til at hindre, at en sådan skade opstår.

Hvis erstatningsansvaret for miljøskader virker forskelligt i medlemsstaterne, vil industrien i nogle medlemsstater komme til at betale udgifterne for den skade, de forvolder, hvorimod industrier i andre medlemsstater vil være i stand til at undgå sådanne udgifter, fordi der ikke findes noget krav om genopretning, eller fordi udgifterne overføres på skatteyderne. Industrier, som ikke skal betale udgifter til genopretning, får - reelt - en konkurrencefordel.

En generel ordning om erstatning for miljøskader vil for sektorer som transportsektoren være en måde at internalisere visse eksterne omkostninger.

I grønbogen undersøges for det andet muligheden for at afhjælpe miljøskader, som ikke omfattes af de civilretlige erstatningsregler. De forskellige eksisterende fælles erstatningsordninger, deres vanskeligheder og begrænsninger omhandles derfor også.

Det skal bemærkes, at spørgsmålet om straffe også er meget vigtigt, men at dette område ikke omhandles i denne meddelelse.

2.0 Afhjælpning af miljøskader via det civilretlige erstatningsansvar

2.1. Problemer

Reglen om erstatningsansvar giver den skadelidte part mulighed for at opnå erstatning for den skade, han har lidt. Den blev udviklet til at omfatte situationer, hvor det var mere rimeligt at lade den person, som var ansvarlig for den skadevoldende handling eller hændelse, bære de deraf følgende omkostninger, enten fordi der forelå culpa hos den pågældende person, eller fordi han af andre årsager burde anses for at være ansvarlig for det tab, som skaden forårsagede.

Erstatningsansvaret henhører under privatretten, og den adskiller sig derved fra forpligtelser i henhold til offentlig ret som strafferetligt ansvar og administrativt ansvar.

Der er to muligheder for civilretligt erstatningsansvar, nemlig ansvar med culpa eller objektivt ansvar.

2.1.1 Erstatningsregler efter culpareglen

Erstatningsansvar efter culpareglen forudsætter, at det bevises, at den ansvarlige part har begået en uagtsom eller på anden måde retsstridig handling, som har forårsaget skade. Om der foreligger culpa afhænger af, om den pågældende part havde pligt til at handle i henhold til en vis agtpågivenhedsnorm eller retsregel og ikke overholdt denne pligt.

Hvad angår erstatningsansvaret på miljøområdet, er der et stærkt samspil mellem culpa-baseret ansvar og miljøbestemmelserne. De standarder og procedurer, der er fastlagt i miljøbestemmelserne, kan være vejledende for at fastslå, om en parts handlinger var fornuftige eller uagtsomme, afhængig af omstændighederne. Manglende overholdelse af miljølovene kan tjene som bevis for culpa. På den anden side kan overholdelse af bestemmelser og tilladelser tyde på, at en parts adfærd var fornuftig. Efterhånden som der vedtages miljøbeskyttelseslove, opstår der nye forpligtelser, som kan medføre et potentielt erstatningsansvar.

I forbindelse med erstatningsansvar baseret på culpa kan det være vanskeligt for skadelidte at bevise, at den anden parts handling var uforsvarlig.

Hvis myndighederne konsekvent anvender det culpa-baserede erstatningsansvar, vil dette derfor kunne spille en væsentlig rolle med hensyn til at sikre, at miljølovene overholdes, ligesom det vil kunne udgøre et middel til at få dækket udgifterne til at afhjælpe miljøskader forårsaget af retsstridige handlinger. Erstatningsansvar med culpa udgør derimod ikke et middel til at få dækket udgifterne, når det ikke kan bevises, at der foreligger culpa.

2.1.2. Objektivt ansvar

Objektivt erstatningsansvar, eller erstatningsansvar uden culpa gør det lettere at gøre erstatningsansvar gældende. Skadelidte skal imidlertid stadig bevise, at skaden blev forårsaget af en anden persons handling. Objektivt erstatningsansvar udgør en tilskyndelse til at træffe foranstaltninger til at forhindre, at der i det hele taget opstår skader.

At definere gyldighedsområdet for en ordning med objektivt erstatningsansvar for miljøskader er en vanskelig, men meget vigtig opgave. Potentielt ansvarlige parter har behov for at vide, hvor store omkostninger de må forvente at skulle betale i tilfælde af skader. Dette behov for, at der i lovbestemmelserne fastsættes et bestemt beløb, strider mod behovet for fleksible definitioner, hvor der kan tages hensyn til ny teknologi eller andre uforudsigelige ændringer.

Der kan opstå nogle væsentlige vanskeligheder i forbindelse med at anvende reglerne om erstatningsansvar for at opnå erstatning for miljøskader. Der foreligger ofte ikke noget afgørende videnskabeligt bevis - f.eks. om langtidsvirkningerne af et givet forurenende stof på miljøet. Begreber som "ansvar", "skade" og især "miljø" er uklare og tvetydige, og der er stor forskel i fortolkningen fra det ene retssystem til det andet. En ordning med objektivt erstatningsansvar, som har et for bredt anvendelsesområde, kan i visse tilfælde blive betragtet som for dyrt for de berørte sektorer. Nogle argumenter går f.eks. ud på, at objektivt ansvar kan kvæle investeringerne i industrien. På den anden side er der med en ordning, som har et for snævert gyldighedsområde, risiko for, at den ikke dækker alle de aktiviteter, den burde, og at der derfor sker en uhensigtsmæssig fordeling af omkostningerne ved at afhjælpe skaderne.

Det kritiske skridt er at beslutte, hvilke aktiviteter og processer der skal omfattes af en sådan ordning. Nedenfor nævnes nogle af de faktorer, der kan inddrages i overvejelserne med at fastlægge, hvorvidt det er berettiget at gennemføre objektivt erstatningsansvar for en given sektor eller form for aktivitet:

- de risikoformer, som en given aktivitet indebærer;
- sandsynligheden for, at der kan opstå skade forvoldt af den pågældende aktivitet, og den pågældende skades mulige omfang;
- i hvor høj grad det objektive erstatningsansvar vil virke som incitament for at gennemføre bedre risikostyring og forebyggelse af skader;
- muligheden for og omkostningerne til at afhjælpe den skade, som muligvis vil kunne indtræde;
- den potentielle finansielle byrde, som det objektive erstatningsansvar vil kunne betyde for den pågældende økonomiske sektor, og
- behovet for og mulighederne for at tegne forsikring.

2.1.3. Kanalisering af ansvaret

Det kan også være vanskeligt at fastslå, hvem der skal bære ansvaret. At pålægge en specifik part ansvaret, som også kunne kaldes "kanalisering", kan være en effektiv og retfærdig form for omkostningsinternalisering. Det kan også fremme forebyggelsesaspektet ved objektivt erstatningsansvar, hvis ansvaret kanaliseres over på den part, som har ekspertise, ressourcer og operationel kontrol til at kunne udføre den mest effektive risikostyring.

2.1.4 Flere erstatningsansvarlige parter

Hvis der er mere end én part, der er ansvarlig for skaden eller en del af skaden, kan der opstå problemer med hensyn til, hvorledes ansvaret for skaden skal fordeles. For at lette den skadelidte parts anleggelse af sag mod flere parter giver retssystemerne ofte mulighed for, at sagen kan

anlægges mod mere end én potentiel ansvarlig part på samme tid. Hvorledes ansvaret derefter fordeles blandt de ansvarlige parter, afhænger af, om der er tale om fælles ansvar eller solidarisk ansvar. Under fælles ansvar skal den ansvarlige part kun betale erstatning for den del af skaden, som rent faktisk kan tilbageføres til den pågældendes særlige aktivitet. I forbindelse med akkumulerende forurening kan det være umuligt at fastlægge dette med sikkerhed.

Under solidarisk ansvar er hver enkelt part ansvarlig for hele skaden, men således, at han ofte har regres over for de andre ansvarlige parter. Dette kan give anledning til mange problemer, især ventetider ved domstolene. Der opstår uretfærdige resultater, hvis skadelidte først anlægger sag mod den part, der har det bedste finansielle grundlag, i stedet for den part, som har forårsaget størstedelen af skaden. Der er her tale om den såkaldte "deep pocket"-effekt. Solidarisk ansvar kan også føre til såkaldt "forum-shopping", hvis parterne er fra forskellige lande, og det ene lands lovgivning er gunstigere for den skadelidte part end det andet.

Da de ansvarlige parter indbyrdes finder ud af, hvordan erstatningsudgifterne skal fordeles, bliver retstvisten indviklet. Dette kan gøre det civilretlige erstatningsansvar til en erstatningsmekanisme med meget høje sagsomkostninger. En måde, hvorpå disse problemer kan gøres lettere, er at fordele ansvaret på forhånd ved at fastlægge, i hvilken rækkefølge de potentielt ansvarlige parter skal retsforfølges, dvs. ved at "kanalisere" ansvaret.

2.1.5 Hvem og hvad beskadiger miljøet

Såfremt den person, der udfører den handling, der forårsager skade, kan siges at have handlet culpøst, eller hvis der er andre omstændigheder, der gør den pågældende erstatningsansvarlig, vil personen være pligtig at erstatte den lidte skade. Culpa kan bestå i, at den pågældende har haft til hensigt at forvolde skade, eller i uagtsomhed, der resulterer i en skade. Bestemmelserne om erstatningsansvar rejser generelt få problemer i forbindelse med skade, som forvoldes ved en given parts forsætlige eller uagtsomme handling, hvis den ansvarlige part kan identificeres, og der kan etableres en årsagsforbindelse til den retsstridige handling.

Imidlertid opstår der problemer, når disse forhold ikke er opklaret.

1) Kronisk forurening

Der kan opstå miljøskader på grund af den samlede virkning af en række forurenende handlinger, som både er spredte i tid og sted. Såfremt skaden er forvoldt gennem en kumulerende virkning af mange forskellige operatørers aktiviteter, er det ikke muligt at fastslå, hvilken aktørs handlinger der forvoldte den givne skade. Dette er tilfældet med udledninger i atmosfæren, som forårsager syrerregn. Nogle gange er der ingen af handlingerne, der er af en sådan art, at de i sig selv ville kunne forvolde skade, der resulterer i erstatningsansvar. F.eks. vil en enkelt godkendt udledning af forurenende stoffer i en flod muligvis ikke i sig selv forårsage nogen identificerbar skade, men den kombinerede virkning af alle de godkendte udledninger er, at floden beskadiges.

I tilfælde af skade forvoldt ved kumulerende forurening er det vanskeligt at henhøre en skade til en given parts handling eller ansvar og det bliver

nødvendigt at undersøge de mere kollektive måder at dele ansvaret for genopretningsomkostningerne på, såsom fælles erstatningsmekanismer (jf. afsnit 3.0 nedenfor).

ii) Emissioner, der er godkendt af myndighederne

Formålet med miljøtilladelserne er at give myndighederne mulighed for at begrænse den samlede udledning af forurenende stoffer til et niveau, som ikke forvolder uacceptable virkninger eller skader. Dette forudsætter, at det fastlægges, på hvilket forureningsniveau der opstår skade, og derefter tildeling af tilladelser, som begrænser de samlede udledninger til et tal, som ligger under dette niveau. Det er ofte vanskeligt at forudse eller blot at vurdere, hvilke umiddelbare eller langfristede virkninger der kan være af forurenende stoffer samt den sikkerhedsmargin, der er nødvendig for at forhindre skade. Der kan derfor opstå den situation, at der indtræder miljøskader, selv om alle relevante emissioner er godkendte.

Såfremt operatøren overskrider de grænseværdier, der er fastsat i tilladelsen, eller udfører andre aktiviteter, som ikke er fastsat i tilladelsen, er det operatøren, der skal holdes ansvarlig for de opståede skader. Hvis operatøren derimod åbent har fremlagt alle relevante data til brug for de myndigheder, der udsteder tilladelsen, og overholdt de bestemmelser, der er fastsat i tilladelsen, kan der være grund til at gøre den offentlige myndighed – og i sidste instans skatteyderne – ansvarlig for den opståede skade. Det ville give operatøren et incitament til at fremlægge alle data og overholde tilladelsen, så der ikke pålægges ham noget erstatningsansvar. Det vil give de offentlige myndigheder et incitament til at træffe ansvarlige beslutninger og at fastsætte præcise og klare betingelser i tilladelserne.

iii) Skader fra fortiden

Deponering af farlige stoffer fra for længe siden udgør en af de væsentligste former for miljøskade i Fællesskabet. Andre former for skade fra fortiden som syrerøgssødelagte skove kræver også hurtig oprydning eller afværgeforanstaltninger.

Men imidlertid er det ikke sikkert, at erstatningsansvaret er en måde, hvorpå omkostningerne til at genoprette sådanne skader kan dækkes. Nogle gange ligger årsagen til skaden så langt tilbage i tiden, at der ikke kan identificeres nogen ansvarlig part. Nogle gange kan den pågældende part identificeres, men er ikke ansvarlig, fordi ansvaret ikke blev fastslået, da skaden opstod. Eller parten kan være identificerbar, ansvarlig, men insolvent.

2.1.6 Ansvarsbegrænsning

Det drøftes også, om det objektive erstatningsansvar bør være begrænset. Nogle anfører, at hvis en ansvarlig part har truffet alle rimelige forebyggelsesforanstaltninger og har tegnet forsikring imod udgifterne ved forudsigelig skade opstået ved uheld, har det ikke noget formål at køre den pågældendes virksomhed ned, hvis der indtræder en uforudsigelig og uforhinderlig skade. Det ønskede resultat er trods alt at få inddrevet

opretningsomkostningerne og at forhindre fremtidige skader og ikke at fremkalde konkurs. På den anden side vil en begrænsning af erstatningsansvaret også kunne mindske tilskyndelsen til at forebygge og medføre, at de opretningsomkostninger, som ligger over disse grænser, overføres på skatteyderne, således at det kolliderer med "forureneren-betaler-princippet".

Enhver begrænsning af erstatningsansvaret bør sættes på et højt niveau, så man ikke underminerer den forebyggende virkning af det objektive ansvar. I et udkast til OECD-henstilling om erstatning til ofre for forurening ved uheld⁽³⁾ foreslås det, at hvis der fastsættes grænser, vil potentielle forurenere også kunne pålægges at skulle bidrage til en erstatningsfond til dækning af den del af omkostningerne, der ligger over de beløbsgrænser, som de ansvarlige parter har betalt.

2.1.7 Miljøskader - definition

En lovfastsat definition af begrebet miljøskade er af grundlæggende betydning, idet en sådan definition vil fremme processen med at fastlægge, hvilken form og hvilket omfang de nødvendige afværgeforanstaltninger bør have, og dermed hvilke omkostninger der kan erholdes via erstatningsansvaret. De lovfastede definitioner svarer ofte ikke til den generelle opfattelse af begrebet miljøskade, men de er nødvendige, for at der kan skabes juridisk vished. Men debatten om, hvordan begrebet miljøskade skal defineres, hvilken grad af virkning der skal være tale om, for at der kan tales om skade, og hvem der har ret til at afgøre disse spørgsmål, er endnu ikke blevet løst.

Hvad angår definitionen på "miljø", argumenterer nogle, at det kun bør omfatte plante- og dyreliv og andre naturligt forekommende objekter, såvel som deres interrelationer. Andre vil medtage objekter af human oprindelse, såfremt de er af betydning for et folks kulturarv. Til illustration heraf kan det anføres, at miljøet i Europarådets konvention defineres meget bredt på følgende måde: "Miljøet omfatter abiotiske og biotiske naturressourcer såsom luft, vand, jord, fauna og flora og interaktionen mellem disse faktorer, ting som udgør kulturarven og karakteristiske aspekter ved landskabet".

En anden debat drejer sig om, hvilken virkningsgrad der kan anses som miljøskade. I det ændrede forslag fra Kommissionen til et rådsdirektiv om civilretligt ansvar for affaldsskader defineres "miljøforringelse" som "enhver væsentlig fysisk, kemisk eller biologisk beskadigelse af miljøet"⁽⁴⁾. Ren fysisk ødelæggelse eller omfattende forurening anses normalt for at være en skade, men hvad med mindre omfattende virkninger? Alle menneskelige aktiviteter resulterer i emissioner, men hvornår disse emissioner skal anses som "forurening" er ikke klart fastlagt, og heller ikke hvornår "forureningen" faktisk forvolder skade.

(3) C(91) 53, august 1991 (OECD).

(4) KOM(91)219 endelig udg. EFT C 192 af 23.7.1991, s. 6.

2.1.8 Problemer med at bevise en årsagsforbindelse

For at kunne opnå erstatning for skaden skal skadelidte kunne bevise, at der var en årsagsforbindelse mellem skaden og en handling foretaget af den erstatningsansvarlige part eller en hændelse, som den erstatningsansvarlige part var ansvarlig for. Der opstår særlige problemer i forbindelse med miljøskader. Som gennemgået i afsnittet om kronisk forurening er det nogle gange ikke muligt at etablere en årsagsforbindelse, hvis skaden er et resultat af mange forskellige parters aktiviteter. Der opstår også vanskeligheder, hvis skaden først viser sig efter en vis tid. Desuden er videnskabens muligheder for at etablere en årsagsforbindelse mellem udsættelse for forurening og skade højst usikker. Den erstatningsansvarlige part vil muligvis forsøge at afvise den skadelidte parts bevis for en årsagsforbindelse ved hjælp af alternative videnskabelige forklaringer på skaden.

2.1.9 Ret til at anlægge søgsmål

I forbindelse med privatretlige erstatningssager er det normalt kun den part, som har en retlig interesse i at opnå erstatning, der kan anlægge søgsmål. Når miljøskaden rammer ejendele, som ikke tilhører nogen, kan der ikke udpeges nogen skadelidt part, der har ret til at anlægge sag. Når der ikke findes nogen fysisk eller juridisk person, som kan anlægge sag på miljøets vegne, kan udgifterne til genopretning af miljøet ikke dækkes via et privatretligt erstatningsansvar. Der findes i medlemsstaterne forskellige løsninger på, hvorledes søgsmålsretten udøves i forbindelse med miljøspørgsmål.

2.1.10 Spørgsmålet om adækvat afhjælpning

Det traditionelle formål med erstatningsansvaret er at yde den skadelidte part erstatning, ved at det pålægges den part, der er ansvarlig for skaden, at betale udgifterne i forbindelse med det opståede tab. Tabet udregnes generelt på grundlag af den værdiforringelse, der er sket af den beskadigede ejendel eller de faktiske udgifter ved at afhjælpe skaden. Skader på miljøet, som ikke i sig selv har en økonomisk værdi, men som kan være af stor værdi på andre måder – som f.eks. en arts uddøen eller ødelæggelse af et smukt landskab – kan ikke direkte erstattes på grundlag af en opgørelse af det økonomiske tab.

Hvis der imidlertid består en forpligtelse til at opretholde disse elementer i miljøet i en sund tilstand, opstår der en tilsvarende forpligtelse til at genoprette disse elementer over for den pågældende stat, hvis de beskadiges. Denne forpligtelse indebærer også, at der består en ret til at kræve udgifterne til genopretning betalt af den part, som forårsagede skaden. Den erstatning, som den ansvarlige part er pligtig at betale, udregnes på grundlag af de faktiske udgifter til at genoprette miljøet.

Formålet med miljøbeskyttelsesbestræbelserne er at bevare miljøet på det kvalitetsniveau, som samfundet fastsætter. Såfremt miljøet beskadiges under dette niveau, er genetablering det eneste miljømæssigt sunde middel. For at erstatningsansvaret kan fungere effektivt som retsmiddel, må det baseres på en retlig pligt og økonomisk vurdering.

2.1.11 Forsikringsproblematikken

Når man drøfter spørgsmålet om erstatningsansvar, kommer man uvægerligt også ind på spørgsmålet om eventuel mulighed for forsikring, da forsikring er et middel til at kontrollere risikoen for økonomisk tab.

Forsikring tjener en vigtig funktion, idet der herved sikres erstatning for skader, hvor der er tale om hændeligt uheld, og genopretningsudgifterne dækkes af forsikringen. Hvis et forsikringsselskab lader tegning af forsikring være betinget af, at vedkommende virksomhed har en betryggende risikostyring, kan dette have en præventiv effekt og således fremme indførelsen af mere effektive risikoforebyggende foranstaltninger samt andre former for miljøbeskyttelseskontrol over for erhvervslivet.

De usikkerhedsmomenter, der gør en ordning med erstatningsansvar vanskelig brugbar i forbindelse med miljøskade, skaber også problemer i relation til forsikring. Forsikringsselskaberne er tilbageholdende med at yde dækning, hvis der er usikkerhed med hensyn til skadens art og sandsynligheden for, at den indtræder, eller hvis udforudsete tab tømmer poolen for midler. Spørgsmål som hvilken erstatningsordning, der er indført, om ansvaret er begrænset eller ej, og hvilke særlige risici, som f.eks. gradvis forurening, der skal dækkes, gør det vanskeligt for forsikringsselskaberne at afgøre, hvordan nogle allerede meget komplicerede risici skal forsikres, og i nogle tilfælde at beslutte, hvor stor dækning de kan yde. De reagerer ved at hæve præmierne eller ved ganske enkelt at trække sig ud af markedet for ansvarsforsikring for miljøskader⁽⁵⁾

I dag kan det være vanskeligt at opnå forsikringsdækning for forureningsrelateret skade. Der er tale om en ret ny aktivitet og ikke alle forsikringsselskaber har den fornødne teknologi eller muligheder for at kunne dække disse risici. Undersøgelserne af muligheden for at forsikre disse risici omfatter i mange tilfælde forudgående tekniske undersøgelser. Forsikringsselskaber kan ved forsikringsaftalen begrænse deres potentielle tab ved at udelukke bestemte risici fra dækning eller ved at nedsætte maksimumsbeløbet for dækning. Forsikringsselskaberne kan lade forsikringstageren bidrage finansielt i bestræbelserne på at undgå tab ved at fradrage en betydelig selvrisiko ved hvert tab. Forsikringsselskaber har søgt at begrænse dækningen af hændelig skade ved kun at dække skader, der er indtrådt som følge af en pludselig indtrædt begivenhed - dvs. en definition, der udelukker skade, der er opstået gradvis f.eks. ved langsom udsivning fra en nedgravet tank. Frankrig, Italien og Nederlandene har truffet foranstaltninger med henblik på at få etableret forsikrings-pools, der skal dække forurenings-skader, hvad enten disse er indtrådt gradvis eller pludseligt.

Der er i dag en vis tendens til at kræve økonomisk sikkerhedsstillelse for forureningsansvaret fra visse former for industrier eller aktiviteter. Således kræver den nye tyske lov om miljøansvar, at visse former for virksomhed skal være dækket af en ansvarsforsikring. Det foreslåede direktiv om erstatningsansvar for affaldsskader indeholder f.eks. krav om, at det ansvar, der påhviler producenten og bortskaffereren, dækkes ved en forsikring eller via anden økonomisk sikkerhedsstillelse.

(5) En stigning i erstatningskravene vedrørende forurenings-skader er en af grundene til den erstatningsforsikringskrise, der opstod i USA i 1980'erne. En anden forklaring på det sammenbrud, der skete på det amerikanske forsikringsmarked på det pågældende tidspunkt, er tilbagevendende historiske cykler inden for hårde og bløde forsikringsmarkeder og ændringer i tilgangen af kapital for forsikringsselskaberne.

Der rejser sig en række spørgsmål, når forsikring er tvungen. Hvis forsikring er lovpligtig, må virksomhederne også have mulighed for at opnå dækning på markedet for det foreskrevne beløb. Men det er ikke altid muligt at opnå en sådan dækning. Er dækning mulig, men udgifterne til genopretning af miljøskaden større end den i forsikringspolen angivne forsikringssum, må den ansvarlige part stadig betale forskellen.

Indføres der en ordning med lovpligtig forsikring, kan forsikrings-selskaberne blive en slags dommere over for virksomhederne, fordi de kan sige ja eller nej til forsikringsdækning afhængig af, om de finder, at den virksomhed, der søger dækning, frembyder en "god" eller "dårlig" risiko. Allerede i dag foretager visse forsikringsselskaber en vurdering af kvaliteten af et selskabs risikostyring og dets skadeforebyggende foranstaltninger, før det går med til at tegne en miljøansvarsforsikring. Set ud fra et miljøbeskyttelsessynspunkt er forsikringsbranchens risikovurdering en fordel, eftersom det begrænser risikoen for miljøskader, samtidig med at det reducerer forsikringsselskabernes risiko for økonomiske tab. Men tilbage er problemet med de såkaldte "dårlige risici", for hvilke der ikke kan opnås forsikringsdækning.

Hvis Fællesskabet beslutter at stille krav om, at virksomhederne skal tegne ansvarsforsikring for aktiviteter, der udgør en vis risiko for miljøet, skal forsikringsmulighederne for disse risici først fastslås, og hvis en sådan sikkerhed kan opnås i betragtning af risikoens art, skal det fastslås hvordan forsikringsvilkårene er og hvilken form for ansvarsforsikring der er tale om. Intervention fra statens side kan blive nødvendig, hvis de private forsikringsselskaber ikke tilbyder en ædekvat forsikring til dækning af den pågældende risiko eller hvis præmierne for dækning af disse risici er for høje for de små og mellemstore virksomheder. Denne intervention vil bl.a. kunne bestå i at hindre, at der indføres uberettiget forskelsbehandling mellem virksomhederne, og at det sikres, at der ikke indføres forpligtelser, som er afhængige af virksomhedens størrelse.

Der vil blive taget hensyn til erfaringerne fra de lande, som allerede har indført forsikringspools til dækning af forureningskader som Frankrig, Italien og Nederlandene, samt de seneste erfaringer med den tyske lov om miljøansvar, som indeholder specifikke bestemmelser om forsikring.

Der kan stilles krav om, at operatørerne skal tegne forsikring, men mange inden for industrien er imidlertid imod en lovpligtig forsikring, fordi de frygter, at de så fra forsikringsselskabernes side vil blive afkrævet store præmier. Større selskaber er allerede gået bort fra forsikringsmarkedet, fordi de anser det for mere økonomisk at selvforsikre. Denne udvikling skaber problemer for de små og mellemstore virksomheder, selv om det netop er dem, der har det største behov for en ansvarsforsikring til dækning af miljøskader, idet de ikke har tilstrækkelig økonomisk evne til at bekæmpe høje præmier.

2.2 Generelle tendenser i lovgivningen om erstatningsansvar for miljøskader

Det er vigtigt at vurdere, hvorledes det civilretlige erstatningsansvar behandles i medlemsstaterne og, inden for de rammer internationale konventioner har opstillet, at fastslå, hvilke tendenser de afslører, samtidig med at der tages hensyn til problemerne i forbindelse med erstatning for miljøskader.

2.2.1 Generel oversigt over tendenserne på nationalt niveau

Begreberne om erstatningsansvar for miljøansvar er relativt nye. Behovet for at udvikle specifikke regler er ikke blevet følt i alle medlemsstater, da en række af de tilfælde, hvor der blev forårsaget miljøskader kunne falde ind under de mere traditionelle erstatningsformer. Størsteparten af den lovgivning, der er blevet udviklet, har været baseret på disse begreber, og har været et forsøg på at tilpasse dem, så de kunne dække den særlige form, som miljøskader udgør.

Generelt bygger det civilretlige erstatningsansvar for miljøskader i de 12 medlemsstater på culpa hos den part, som forårsager skaden.

Da der ikke findes specifik lovgivning om erstatningsansvaret for miljøskader, har der hos domstolene været en tendens til, når der var opstået skade, ikke altid at kræve fuld bevisførelse for skadevolderens fejl, eller man har forsøgt at finde andre måder hvorpå skadelidtes bevisbyrde kunne lettes, eller årsagssammenhængen mellem den pågældende skade, den skadevoldende handling og skylden. Dette er sket inden for de grænser for juridisk fortolkning, der findes i medlemsstaterne og med store indbyrdes variationer mellem medlemsstaterne.

Denne generelle fremgangsmåde (culpabaseret erstatningsansvar) sammenkobles med en anden tendens, nemlig udviklingen af en ordning med objektivt erstatningsansvar. Flere lovgivninger har indført objektivt ansvar for skade forårsaget af særlige aktiviteter, som anses for at være farlige. Der er således via lovgivningen indført erstatningsansvar for skader forårsaget af luft- eller jernbanetransport (fleste medlemsstater), for skader forårsaget af olieledninger (Danmark), farlige aktiviteter generelt (Italien, Portugal), håndtering af farlige stoffer (Nederlandene), atomenergi (flere medlemsstater), eller bioteknologi (Tyskland).

Det viser sig, at de senere lovgivninger i medlemsstaterne om miljøskader alle indeholder bestemmelser om objektivt ansvar. I bilaget er der en oversigt over nogle af de medlemsstaters lovgivning, som omfatter denne metode. Der er visse fælles kendetegn ved denne lovgivning.

Af disse generelle tendenser i den nationale lovgivning om genopretning af miljøskader, kan der udtrækkes visse fælles kendetegn.

Spørgsmålet om hvad der udgør en miljøskade omhandles sjældent i de forskellige nationale lovgivninger. De forskellige nationale lovgivninger henviser snarere til generelle retsprincipper og indeholder bestemmelser om erstatning for død, legemsbeskadigelse eller for skade på bestemte ejendele.

Lovgivningen indeholder normalt ikke regler om bevisbyrde eller årsagsforbindelse. Her er det de generelle principper i lovgivningen i hver enkelt medlemsstat der anvendes, som de er blevet udviklet via lovgivningen og retspraksis. Imidlertid kan der fremhæves de løsninger, der er indeholdt i den tyske lov om erstatning for miljøskader. F.eks. definerer loven miljøskader ved at henvise til økonomiske tab ved død, legemsbeskadigelse og tingskade som følge af ændring af miljøet. Denne defineres i artikel 3.1 som skade forårsaget ved at stoffer, rystelser, lyde, stråler, e.lign. er blevet udbredt i jord, luft eller vand. Denne miljøændring skal være opstået i et anlæg, der er anført i en liste i bilaget til loven. Kanaliseringen af ansvaret sker over på den person, der er indehaver af virksomheden. Der er også fastsat bestemmelser, som letter bevisbyrden for årsagsforbindelsen. Loven opstiller en formodningsregel om årsagssammenhæng i visse tilfælde, idet det anføres, at hvis en virksomhed er egnet til at forårsage en faktisk opstået skade, er der en formodning om, at skaden er forårsaget af anlægget. Den påståede skadevolder kan tilbagevise denne formodning. Hvad angår spørgsmålet om forsikring er der krav om, at ejere af virksomheder, som er egnet til at forårsage en alvorlig skade, skal tegne en ansvarsforsikring eller have tilstrækkelig økonomisk sikkerhedsstillelse i tilfælde af en retssag.

I nogle tilfælde er medlemsstaternes lovgivning gået videre end de traditionelle erstatningsregler. F.eks. fandt man i Danmark, at det var nødvendigt med hensyn til affaldsdeponer, at indføre en ordning, som gav myndighederne mulighed for at opkræve udgifterne til oprensning af nedlagte forurenede grunde fra den person, som havde forårsaget forureningen (lov af 1983). En lignende ordning findes i Nederlandene i henhold til den midlertidige grundoprensningslov af 1983.

De generelle retsregler i den enkelte medlemsstat vedrørende civilretligt erstatningsansvar udviser langt fra en homogen anvendelse af ordningerne for afhjælpning af miljøskader, selv om det kan konstateres, at der i den senere tid har været en tendens i lovgivningen til at indføre ordninger med objektivt ansvar for visse miljøfarlige aktiviteter.

Denne klare tendens løser imidlertid ikke de forskelle, der er mellem medlemsstater, som stammer fra de forskellige anvendelsesområder, hvor man har valgt at anvende objektivt ansvar. De områder, som omfattes af objektivt ansvar (affald, vandforsyning, miljøfarlige industrianlæg), er forskellige fra medlemsstat til medlemsstat. Denne forskel gør, at man naturligvis ikke kan garantere, at miljøskader afhjælpes på samme måde, og der opnås derfor heller ikke de samme resultater med hensyn til en effektiv genopretning af miljøet.

2.2.2. Løsninger, der er anvendt på internationalt niveau

Behovet for at yde erstatning efter grænseoverskridende forurening har ført til, at der er blevet udviklet internationale ansvarsregler for miljøskader.

I henhold til folkerettens retsprincipper er staterne ansvarlige for at forhindre, at aktiviteter, som udføres på deres territorier, får negative virkninger for andre stater. Hvis der indtræder grænseoverskridende skade, kan den skadelidte stat søge erstatning fra den stat, som ikke har opfyldt sin internationale forpligtelse. Den berømte "Trail Smelter"-dom fra 11. marts 1941 anerkender formelt det erstatningsansvar, der påhviler den stat, på hvis territorium de aktiviteter, der forvolder den grænseoverskridende skade, finder sted⁽⁶⁾.

Erstatningsansvaret for miljøskader omhandles i en række internationale instrumenter. I tabel I i bilaget er der anført de internationale konventioner, som omhandler ansvar og erstatning, og som allerede eksisterer eller er under udarbejdelse. I tabel II er der anført en liste over en række konventioner, som allerede eksisterer eller som er under forhandling og som indeholder bestemmelser vedrørende civilretligt erstatningsansvar.

Det er muligt at sammendrage en række fælles punkter mellem konventionen om ansvar for tredjemand på den nukleare energis område (Paris 1960), den internationale konvention om civilretligt ansvar for skader ved olieforurening (Bruxelles 1969), og Europarådets konvention om erstatningsansvar for skade forårsaget af miljøfarlig virksomhed.

Alle disse konventioner indeholder regler om objektivt ansvar, og indeholder også en række undtagelser eller muligheder for indsigelse.

Hvad angår kanaliseringen af ansvaret påhviler ansvaret operatøren (Paris-konventionen, artikel 3, Bruxelles-konventionen, artikel 3.1, Europarådets konvention, artikel 6 og 7). Det skal bemærkes, at Bruxelles-konventionen overfører ansvaret til den, der er skibsejer i ulykkesøjeblikket, og udtrykkeligt

(6) Trail Smelter Case (United States v. Canada) 3.R. Ont'l Arb. Awards 1905 (1941).

udelukker anlæggelse af sag mod enhver anden person, såsom agenter for ejeren, udstedende myndigheder, osv., medmindre en sådan person har handlet med forsæt for at forårsage skade eller velvidende, at hans handling ville forårsage skade (artikel 3, ændret i 1984). Imidlertid er skibsejeren ikke ansvarlig, hvis han kan vise, at forureningsskaden skyldes en krigshandling, fjendtligheder, borgerkrig, eller oprør eller en naturbegivenhed, som er ekceptionel, uundgåelig og ikke til at hindre.

I Bruxelles-konventionen defineres miljøskade således: "Forureningsskade betyder "tab eller skade forårsaget uden for det skib, som transporterer olie, ved forurening hidrørende fra udflydning eller udtømning af olie fra skibet, uanset hvor sådan udflydning eller udtømning måtte ske, og indbefatter udgifterne ved forebyggende forholdsregler samt yderligere tab eller skade forårsaget af forebyggende forholdsregler." (Artikel 1). Konventionen indeholder bestemmelser om, at ejerens ansvar kan begrænses, medmindre hændelsen skyldes ejerens egen fejl.

I Europarådets konvention er kanaliseringen af ansvaret løst på følgende måde: Konventionen overfører ansvaret til operatøren, der defineres som "den person, der har kontrollen over en farlig aktivitet" (artikel 2.5). Farlige aktiviteter defineres som aktiviteter, der udøves erhvervsmæssigt, og som omfatter farlige substanser, visse genetisk modificerede organismer og visse mikroorganismer.

Definitionen på skade i konventionen omfatter forringelse af miljøet, for så vidt som dette ikke er omfattet af personsskade eller tingsskade, "idet erstatning for forringelse af miljøet, der ikke angår tab af indtægter fra en sådan forringelse, dog skal være begrænset til de aktuelle omkostninger til retablering af miljøet".

Hvad angår ansvarsgrundlaget er disse instrumenter i de fleste tilfælde begrænset til skade forårsaget af specifikke økonomiske aktiviteter. (Atomkraft, transport af farlige varer, olie, operationer som omfatter farlige stoffer osv.).

I artikel VII (1) i Bruxelles-konventionen er fastsat med hensyn til forsikring, at "til dækning af sit ansvar for forureningsskade i henhold til denne konvention er ejeren af et skib, der er registreret i en kontraherende stat, og som beforder mere end 2 000 t olie i bulk som last, forpligtet til at have en forsikring eller anden økonomisk sikkerhed, såsom en bankgaranti eller et certifikat udstedt af en international erstatningsfond, på et beløb svarende til de i konventionen fastsatte ansvarsgrænser".

Med hensyn til ansvarsbegrænsning indeholder Bruxelles-konventionen bestemmelser om, at ejeren af et skib har ret til at begrænse sit ansvar til et samlet beløb af 2 000 fr. pr. t, beløbet kan dog ikke overstige 210 000 000 fr. (franc defineres i konventionen).

Hvad angår spørgsmålet om ansvarsforsikring indeholder Europarådets konvention bestemmelser om en tvungen ordning med økonomisk sikkerhedsstillelse, hvor der tages hensyn til de forureningsrisici, aktiviteten indebærer, uden at der fastsættes specifikke erstatningsgrænser.

2.2.3 Fællesskabets holdning

Fællesskabsdækkende foranstaltninger, som omfatter bestemmelser om erstatningsansvar, er hovedsagelig blevet truffet inden for produktsikkerhed og forbrugerbeskyttelse. I 1985 vedtog Rådet direktiv 85/374/EØF om objektivt ansvar for producenten af defekte produkter⁽⁷⁾. Direktivet er baseret på begrebet det "defekte produkt", dvs. et produkt, som ikke yder den sikkerhed, som en person med rette kan forvente. Det indeholder bestemmelser om, at producenten af det defekte produkt er ansvarlig for skaden, selv når der ikke foreligger culpa, medmindre han kan bevise, at produktets defekt skyldes overholdelse af obligatoriske regler, som de offentlige myndigheder har fastsat. Direktivet dækker kun de tab, som en privat forbruger lider. Det dækker ikke miljøskader, såfremt skaden ikke udgør en skade mod en privatpersons ejendom. Spørgsmålet om forsikring omhandles ikke i direktivet.

Spørgsmålet om erstatningsansvar i forbindelse med miljøbeskyttelse er blevet drøftet i nogen tid. I 1984 vedtog Rådet f.eks. direktiv 84/631/EØF om overvågning og kontrol inden for Fællesskabet med grænseoverskridende overførsel af farligt affald⁽⁸⁾. I den 19. betragtning blev det anført, at det var vigtigt at fastlægge producentens ansvar og det ansvar, der måtte kunne gøres gældende over for en hvilken som helst anden person, som kan gøres ansvarlig for den skete skade, "for at sikre en effektiv og rimelig erstatning på dette område for skader, der kan ske under overførsel af farligt affald." I artikel 11, stk. 3, fastsattes det udtrykkeligt, at Rådet skulle fastlægge de vilkår, hvorunder producentens civilretlige ansvar skulle gøres gældende.

Efter Sandoz-ildebranden i 1986, som forårsagede giftudslip i Rhinen, vedtog Rådet en resolution, hvori en af konklusionerne var, at en måde, hvorpå man bedre kunne beskytte vandmiljøet, kunne være at udarbejde en retfærdig ordning med hensyn til ansvar og erstatning for skader, som skyldes forurening⁽⁹⁾. Kommissionen blev opfordret til at undersøge problemerne i forbindelse med miljøskader, at revidere Fællesskabets eksisterende foranstaltninger med henblik på at forebygge forurening og at yde erstatning for enhver skade, som er forårsaget af forurening, og om fornødent at fremlægge passende forslag. To uger senere vedtog Europa-Parlamentet en supplerende resolution, hvori Kommissionen udtrykkeligt blev opfordret til at "foreslå EF-bestemmelser om ubetinget ansvar for eventuelle skader i forbindelse med enhver form for kemisk aktivitet af farlig karakter"⁽¹⁰⁾.

Vedtagelsen af Fællesakten i 1986 og tilføjelsen af artikel 130r i EØF-Traktaten fik gang i diskussionen om erstatningsansvar for miljøskader. Denne artikel indeholder bestemmelser om, at Fællesskabets virke på

(7) Rådets direktiv 85/374/EØF af 25. juli 1985 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger og administrativt fastsatte bestemmelser om produktansvar (EFT L 210 af 7.8.1985, s. 29).

(8) EFT L 326 af 13.12.1984, s. 31.

(9) EF-Bull. 11-1986, s. 2-1-146.

(10) DOK. B 2 - 1259/86, EFT C 7 af 12.1.1987, s. 116. Den engelske tekst taler om "fault [sic] liability."

miljøområdet først og fremmest skal bygge på princippet om, at forureneren betaler. "Forureneren-betaler-princippet" går ud på at finde en rimelig fordeling af de eksterne forureningsomkostninger. Fællesskabets bestemmelser har hidtil haft til formål at få operatørerne til at dække omkostningerne til de miljøbeskyttelsesforanstaltninger, som det offentlige kræver⁽¹¹⁾. Desuden henvises der udtrykkeligt i direktiverne om affald, spildolie og giftigt og farligt affald⁽¹²⁾ til "forureneren-betaler-princippet" som grundlag for et system, som gør indehaveren og/eller producenten af affald ansvarlig for omkostningerne til bortskaffelse af affaldet. Erstatningsansvar for omkostningerne til oprydning ved miljøforurening ville være en konkret anvendelse af dette princip.

Som svar på denne udvikling blev det i det fjerde miljøhandlingsprogram⁽¹³⁾ fra 1987 erklæret, at Kommissionen ville undersøge mulighederne for at nå frem til en bedre fastlæggelse af ansvaret på miljøområdet, og der nævntes muligheden af, at forureneren kunne pålægges et større ansvar for skader forårsaget af produkter eller processer. Derudover forpligtede Kommissionen sig efter anmodninger i 1989 og 1990 fra Europa-Parlamentet om en objektiv erstatningsansvarsordning for skader som følge af udledning i miljøet af genetisk modificerede organismer til at behandle spørgsmålet om erstatningsansvar for miljøskader horisontalt⁽¹⁴⁾.

I oktober 1989 forelagde Kommissionen et forslag til et rådsdirektiv om civilretligt ansvar for affaldsskader⁽¹⁵⁾. Dette forslag til direktiv omfatter en ordning med objektivt ansvar. Hvad angår ansvarskanaliserings indeholder direktivet bestemmelser om, at producenten af affald er objektivt ansvarlig for miljøskader forårsaget af affald. Den part, som anlægger sag, skal bevise, at der foreligger en årsagsforbindelse mellem affaldet og den indtrådte skade. Miljøskaden defineres som enhver væsentlig fysisk, kemisk eller biologisk beskadigelse af miljøet. Miljøskaden omfatter således også de tilfælde, hvor miljøet påvirkes vedvarende. Med hensyn til forsikring indeholder udkastet til direktiv krav om, at producenten og den virksomhed, der bortskaffer affaldet, skal være dækket af en forsikring eller anden form for økonomisk sikkerhedsstillelse. Det skal præciseres, at i henhold til artikel 3, stk. 2, i udkastet til direktiv, skal producenten i sin årsberetning angive navnet på de selskaber, der har forsikret hans civilretlige ansvar. Desuden giver udkastet til direktiv Kommissionen tilladelse til at undersøge muligheden for at oprette en erstatningsfond for miljøskader forårsaget af affald, når den ansvarlige ikke kan identificeres, eller når denne er insolvent. Det oprindelige forslag til direktiv er blevet ændret, så Parlamentets forslag er blevet indarbejdet⁽¹⁶⁾, og det behandles nu i Rådet.

(11) Det oprindelige formål med forureneren-betaler-princippet var at undgå konkurrenceforvridning som følge af, at en medlemsstat gav støtte til driftsherrer for at gennemføre forureningsbekæmpelse. Jf. henstilling fra Rådet 79/3/EØF, EFT L 5 af 9.1.1979, s. 29 om forureneren-betaler-princippet.

(12) Rådets direktiv 75/442/EØF, EFT L 194 af 25.7.1975, s. 39; Rådets direktiv 75/439/EØF, EFT L 194 af 25.7.1975, s. 23; Rådets direktiv 78/319/EØF, EFT L 326 af 13.12.1984, s. 31.

(13) Resolution fra Rådet og regeringsrepræsentanterne for medlemsstaterne, samlet i Rådet den 19. oktober 1987, om videreførelse og gennemførelse af Fællesskabets politik og handlingsprogram på miljøområdet (1987-1992), EFT C 328 af 7.12.1987, s. 15, stk. 2.5.5.

(14) SEC(89) 2091 endelig udg. - SYN 131 af 6.12.1989.

(15) EFT C 251 af 4.10.1989, s. 3.

(16) EFT C 192 af 23.7.1991, s. 6.

I Kommissionens forslag til Rådets direktiv om deponeringen af affald anføres det i artikel 14, at "operatøren er civilretlig ansvarlig for skader på og forringelse af miljøet forårsaget af det deponerede affald, uanset om det skyldes fejl eller forsømmelse fra hans side." (17)

3.0 Dækning af udgifterne til genopretning af miljøet via fælles erstatningssystemer

Ordningerne med kollektiv erstatning er økonomiske strukturer, der bygger på afgifter eller bidrag. De minder om forsikringer på den måde, at de indsamlede midler anvendes til et præcist formål, såsom oprensning eller retablering af miljøet. Princippet om erstatningsansvar som følge af individuelle handlinger udvides således til et princip om delt erstatningsansvar for virkningerne af flere handlinger. Finansieringen af disse ordninger via bidrag fra de sektorer, som er mest involveret i den form for skade, der skal betales erstatning for, vil udgøre en konkret anvendelse af princippet om, at forureneren betaler. Disse ordninger gør det indirekte muligt at løse de problemer der er nævnt i afsnit 2.1.5 ovenfor (skade som følge af kronisk forurening, tilladt forurening og tidligere forurening).

Udgifterne i forbindelse med de skader, der opstår som følge af den samlede virkning af aktiviteter inden for en økonomisk branche, fordeles på de forskellige virksomheder i den pågældende branche og internaliseres derved.

Erstatningsordningerne omfatter andre væsentlige fordele afhængig af den særlige form for miljøskade, der er opstået. I første omgang vil evnen til hurtigt at kunne gribe ind være af stor betydning i visse situationer med miljøskade. I modsætning til ordningerne med erstatningsansvar, som forudsætter en lang juridisk procedure, inden der kan udbetales erstatning, giver ordningerne med kollektiv erstatning mulighed for at indsamle midlerne på forhånd. De gør det således muligt hurtigere at stille den nødvendige kapital til rådighed til afværgeforanstaltninger eller til tilbagebetaling for de øjeblikkelige retableringsforanstaltninger. Desuden er byrden af en skade lettere at bære, hvis den bæres kollektivt i stedet for individuelt. Endelig er det nogle gange ikke sikkert, at man kan få dækket alle udgifter hos den ansvarlige part, når udgifterne til retablering af miljøet er høje, såfremt den pågældende parts finansielle muligheder er begrænsede. En ordning med kollektiv erstatningsbetaling vil kunne bidrage til at give det nødvendige tilskud til at gennemføre retableringen.

Sådanne ordninger rejser imidlertid visse problemer med hensyn til oprettelse og anvendelse.

3.1 Problemstillingen

3.1.1 Pligt til at foretage retablering

Hvis pligten til at foretage retablering af miljøet skal opfyldes hvilket niveau for retablering af miljøet skal man så tilstræbe, hvad skal der gøres når retableringen af miljøet til den tidligere tilstand ikke er mulig og hvilke omkostninger er det rimeligt at kræve afholdt?

Hvorledes kan kontrol med genetableringsarbejderne for at sikre kvalitetskontrol indarbejdes i systemet?

Hvem er ansvarlig for at sikre, at kvaliteten af retableringsarbejdet er tilfredsstillende?

3.1.2 Afholdelse af udgifterne til retablering

Princippet om, at forureneren betaler, forudsætter, at udgifterne til retablering så vidt muligt skal søges krævet tilbagebetalt hos skadevolderen. Hvis den individuelle forurener ikke kan identificeres, eller såfremt der ikke er tale om, at han har handlet culpøst, kan årsagen eventuelt i visse tilfælde henføres til aktiviteterne i en given økonomisk sektor. Bør en ordning med kollektiv erstatning i så fald gøre det muligt at fordele udgifterne til retablering mellem alle medlemmer af denne branche?

Naturligvis skal behovet for at foretage en retablering vurderes i forhold til udgifterne for de virksomheder, som skal dele udgifterne. Hvis den finansielle byrde af en given kollektiv erstatningsordning bliver for tung for deltagerne, vil udgifterne i forbindelse med erstatning for visse skader kunne fordeles efter en fordelingsnøgle, som omfatter andre sektorer eller alle skatteydere. Bør udgifterne imidlertid ikke principielt påhvile den eller de sektorer, der er mest ansvarlige for skaden, så princippet om, at forureneren betaler, anvendes i så høj grad som muligt?

3.1.3 Opretholdelse af den præventive virkning

Hvis der indføres ordninger med kollektiv erstatning, bør det individuelle erstatningsansvar så bevares, så dets præventive virkning opretholdes? Hvis sandsynligheden for en skade knyttes sammen med størrelsen af det beløb, der skal betales, vil der kunne skabes en ordning, hvor den præventive virkning opretholdes, ligesom incitamentet til at gennemføre en effektiv risikostyring bevares. Hvorledes kan en sådan ordning med differentierede afgifter udformes, og hvorledes kan en sådan løsning administreres?

De erfaringer, der er indhøstet på nationalt og internationalt plan, kan også anvendes ved udarbejdelsen af strukturer til erstatning for retableringsudgifter i Fællesskabet.

3.2 Løsninger på national og international plan

Flere medlemsstater og andre lande har allerede vedtaget visse former for kollektiv erstatning i forbindelse med de specifikke problemer ved miljøskader. Disse ordninger med kollektiv erstatning giver os væsentlige erfaringer.

3.2.1 Internationale ordninger

Bl.a. er der oprettet særlige garantifonde i forbindelse med miljøskader, der er forårsaget af erhverv, som repræsenterer en særlig risiko for at forårsage skade. Denne form for fond supplerer den erstatning, som man kan opnå fra de egentlige forurenere og deres forsikringsselskaber. Deres rolle består i at mindske virkningerne af forureningsuheld ved i større grad og hurtigere at udbetale erstatning til de skadelidte.

Olieindustrien har især oprettet flere fonde, som har til formål at finansiere retablering af miljøet og udbetale erstatning til de skadelidte. Den mest kendte er Den Internationale Fond for Erstatning for Olieforurenings-skader, der blev etableret i 1971 inden for rammerne af Den

Internationale Konvention om Etablering af en International Fond for Erstatning for Olieforureningsskader. Denne fond supplerer Bruxelles-konventionen af 1969, som pålægger ejeren af et skib et objektivt ansvar i tilfælde af uheld, men hvor erstatningsansvaret begrænses, såfremt der ikke foreligger culpa. Regeringerne er ikke bidragydere, men det er derimod medlemmer af olieindustrien. Fonden foretager udbetalinger, når skibsrederen ikke er erstatningsansvarlig i henhold til konventionen, er insolvent, eller når skaden overstiger skibsrederens erstatningsansvarsgrænse. Fonden yder erstatning for person- og tingsskade og for foranstaltninger, som er gennemført for at genetablere miljøet. Olieindustrien har ligeledes selv oprettet flere parallelle finansielle strukturer, kendt som TOVALOP(18), CRISTAL(19) og OPOL(20). Det skal understreges, at der på baggrund af de seneste olieforureningsulykker ved Corunna og Shetlandsøerne er ved at blive udarbejdet et fælles handlingsprogram, som bl.a. har til formål at sikre en streng ensartet anvendelse af de internationale regler i hele Fællesskabet og at fremme OMI's vedtagelse af egnede regler og standarder. Fællesskabets rolle og medlemsstaternes rolle i udarbejdelsen af internationale standarder vedrørende sikkerhed og forebyggelse af forurening gennemgås især i et udkast til Kommissionens meddelelse om en fælles politik vedrørende sikkerheden på havet.

3.2.2 Nationale ordninger

Der er blevet oprettet andre fonde til at finansiere konkrete genopretninger af miljøet. De Forenede Staters Superfond er et eksempel på denne form for finansielt instrument. Superfonden blev etableret for at finansiere oprydning på farlige, forurenede grunde, og midlerne skaffes fra afgifter på råolie og kemiske råstoffer samt en generel miljøafgift fra de amerikanske selskaber. Det amerikanske miljøbeskyttelsesagentur, EPA, anvender

-
- (18) Tankers Owners Voluntary Agreement Concerning Liability for Oil Pollution giver regeringer erstatning for udgifter til beskyttelse og rensning af kystlinjer (1969; revideret 1978).
 - (19) Contract Regarding interim Supplement to Tanker Liability for Oil Pollution giver erstatning over TOVALOP's grænser (1971; revideret 1978).
 - (20) The Offshore Pollution Liability Agreement sikrer erstatning for forureningsskader forårsaget af off-shore oliesporings- og -udvindingsanlæg (1974).

Superfondens midler til at afhjælpe ulykkestilfælde såsom udslip ved uheld af farlige stoffer og til at rense tidligere affaldsdepoter. Det benytter sin regresret til at inddrive disse udbetalte erstatningsbeløb, når der kan identificeres potentielt ansvarlige parter for særlige anlæg.

Der kan også nævnes det erstatningssystem, der blev indført i Sverige i henhold til miljøskadeloven af 1986. I henhold til loven ydes der erstatning for personskade og tingsskade, når skaden ikke kan spores tilbage til en identificerbar kilde, hvis den ansvarlige part er insolvent, eller hvor der i henhold til miljøskadeloven ikke er anført noget om erstatning. Alle virksomheder, som ansøger om miljøtilladelser, skal bidrage med et beløb, der afhænger af, hvilken form for virksomhed der er tale om og dens størrelse. Desuden skal virksomhederne tegne forsikring for deres erstatningsansvar for hændelser, som direkte skyldes deres egne aktiviteter. Ordningen dækker ikke miljøskader, medmindre de kan anses for at være en tingsskade, "som en fysisk person ville være berettiget til erstatning for"(21).

Desuden kan nævnes den franske støjfond, som yder personer, der bor i nærheden af Paris' lufthavne, compensation for at blive udsat for meget høje støjniveauer. Fonden blev oprettet ved dekret i 1973; den finansieres gennem afgifter, som inddrives hos alle de flyselskaber, der benytter de pågældende lufthavne. Tilsvarende blev der i Nederlandene ved lov af 1972 oprettet en fond for skader forvoldt af luftforurening. Fonden træder ind, når forureneren ikke kan findes. Den kan også yde compensation i de tilfælde, hvor identificering af forureneren muligvis vil forsinke udbetalingen til skadelidte, mod at de skadelidte overdrager "deres rettigheder" mod forureneren til fonden.

3.2.3 Forslag på fællesskabsplan

I det ændrede forslag til et rådsdirektiv om civilretligt ansvar for affaldsskader indeholder artikel 11 bestemmelse om, at "Kommissionen i ovennævnte forbindelser foretager en undersøgelse af mulighederne for oprettelse af en europæisk fond til erstatning af person- og tingsskade samt miljøforringelse forårsaget af affald" som kan dække de tilfælde, hvor den person, der er ansvarlig ikke kan identificeres eller ikke er i stand til at betale det fulde erstatningsbeløb(22).

Tilsvarende indeholder forslaget til Rådets direktiv om affaldsdeponering bestemmelser om i artikel 18, at medlemsstaterne skal sørge for, at der oprettes en eller flere "efterbehandlingsfonde", hvis formål er at dække de normale efterbehandlingsomkostninger ved nedlukkede deponeringspladser og udgifterne ved foranstaltninger til forebyggelse eller udbedring af miljøskader forårsaget af affaldsdeponering, som ikke kan erstattes på anden måde. Fonden oprettes via bidrag fra operatøren for hver deponeringsplads på grundlag af deponeringspladsens kategori og de deponerede affaldsmængder og -typer(23).

4.0 Mulige retningslinjer for Fællesskabets indsats

Det civilretlige erstatningsansvar som en erstatningsmekanisme er baseret på, at der foreligger en skade, der kan opgøres som et økonomisk tab.

(21) Bilag B til regeringsbeslutning af 25. maj 1989, nr. 37.

(22) EFT C 192 af 23.7.1991, s. 15.

(23) EFT C 190 af 22.7.1991.

Imidlertid giver en miljøskade ikke anledning til et økonomisk tab, medmindre der er tale om en mindskelse af den økonomiske værdi eller en retablering, som indebærer udgifter.

Formålet med denne grønbog er at drøfte spørgsmålet om, hvorvidt eller hvordan der kan indføres en erstatningsordning, som kan anvendes på en velegnet og effektiv måde inden for Fællesskabet, så udgifterne til retablering af miljøskader dækkes.

4.1 Horizontal løsning på det civilretlige erstatningsansvar for miljøskader

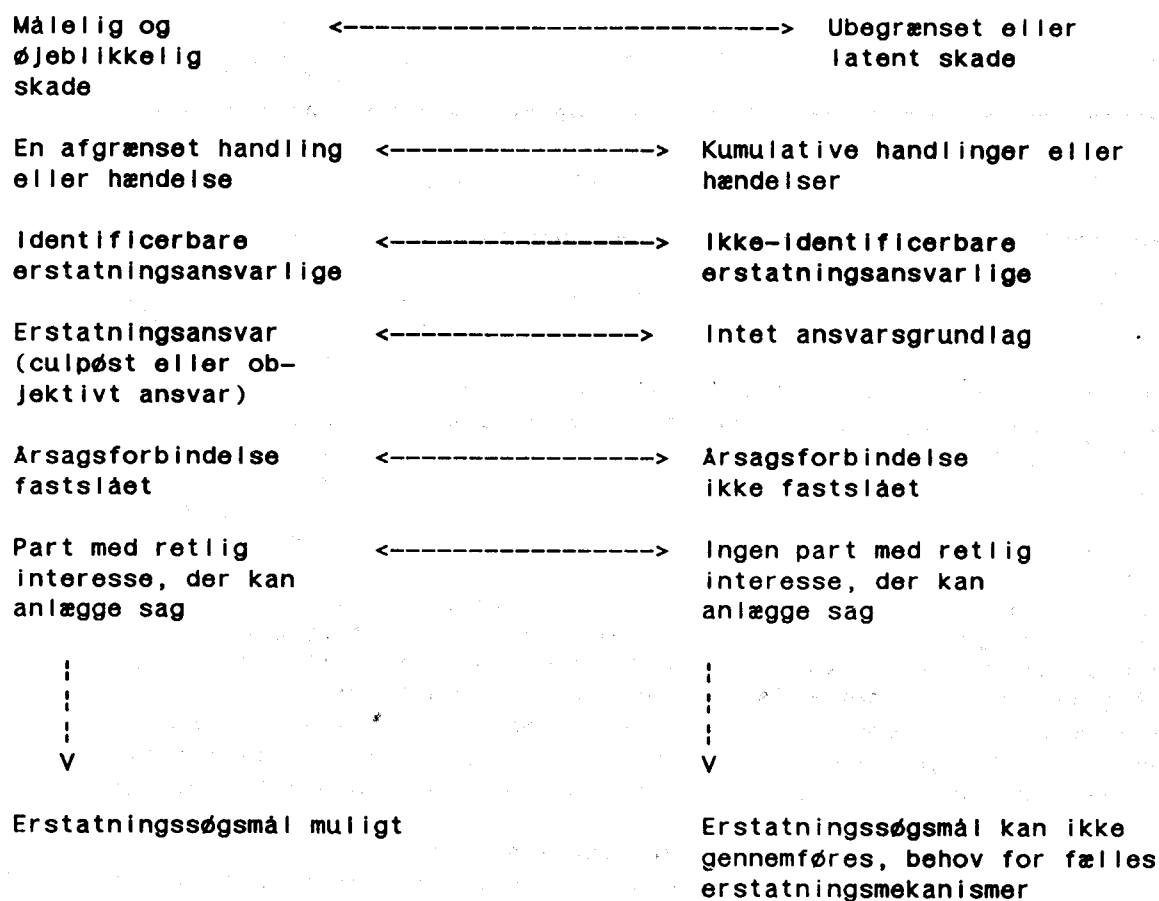
Det civilretlige ansvar kan spille en væsentlig rolle i forbindelse med de samlede bestræbelser på at beskytte miljøet.

Når medlemsstaterne udvikler politikker og projekter til beskyttelse og genopretning af miljøet for at opfylde de gældende kvalitetsnormer i Fællesskabet, vil de deraf følgende udgifter til retablering kunne søges tilbage via en ordning med civilretligt ansvar.

Det civilretlige erstatningsansvar er en forudsætning for, at man kan gennemføre princippet om, at forureneren betaler. Imidlertid kan det kun anvendes i særlige tilfælde af skader, dvs. i tilfælde, hvor man kan identificere skadevolderen.

For at erstatning for miljøskader skal kunne virke effektivt, skal hver komponent som vist i figur 1 opfylde visse betingelser. Hvis der ikke kan identificeres nogen ansvarlig part, er princippet om erstatningsansvar ikke effektivt i forbindelse med genopretning af det beskadigede miljø. Det er grunden til, at det nøje bør overvejes, hvilken form for civilretligt erstatningsansvar (culpabaseret eller objektivt), der vælges, eller andre ordninger (erstatningsordninger), der kan sikre, at miljøet bliver genoprettet.

**Figur 1: Muligheden for at gennemføre erstatningssøgsmål
i sager om miljøskade**



4.1.1 Culpareglen

Skønt denne ordning udgør en velegnet mekanisme til at fremme overholdelsen af miljølovgivningen, kan man rejse spørgsmålet, om det er tilstrækkeligt at anvende culpareglen inden for miljøskader?

Denne løsning synes ikke at være den bedste løsning i alle tilfælde, idet den har visse ulemper. Det tilstræbte mål vil ikke kunne gennemføres fuldt ud, medmindre visse betingelser er opfyldt.

En ordning med erstatningsansvar med culpa indebærer, at det skal bevises, at der foreligger culpa. Med hensyn til miljøskader er det ikke let at opfylde kravet om at føre bevis for, at der foreligger culpa, i visse tilfælde er det endog umuligt. Culpareglen pålægger skadelidte at bevise og påvise, at skadevolder har handlet culpøst, dvs. at han har gjort sig skyldig i en undladelse eller i en ulovlig handling, som har forårsaget skaden. Påvisningen af, at der er handlet culpøst, forudsætter først og fremmest, at skadevolder skulle handle forsvarligt eller i overensstemmelse med visse lovbestemmelser, og at han har undladt dette.

Normer og procedurer i miljølovgivningen vil kunne udgøre referenceelementer ved vurderingen af, hvorvidt en part har handlet korrekt eller har undladt dette under visse omstændigheder. Imidlertid vil miljølovgivningens ufuldstændige karakter ikke altid gøre det muligt at foretage en sådan vurdering. Visse forhold i forbindelse med en skade vil ikke kunne evalueres på grundlag af normer eller procedurer. I denne forbindelse vil det være vanskeligt at bedømme skadevolderens adfærd til at være uforsvarlig, også selv om ordningen med erstatningsansvar med culpa kan gøres afhængig af forenklede mekanismer og tilpasses som f.eks. med hensyn til bevisbyrden.

På trods af de positive elementer, der indgår i en ordning med erstatningsansvar efter culpareglen med hensyn til at maksimere den væsentlige præventive virkning af erstatningsansvaret, er den tendens, der kan spores i de nationale lovgivninger og de internationale instrumenter vedrørende miljøskader, at der vælges ordninger med objektivt erstatningsansvar.

4.1.2 Ansvar uden skyld (objektivt ansvar)

På dette stadium bør man se på den rolle, som en ordning med objektivt ansvar (uden skyld) vil kunne spille. Vil målet, som er erstatning for miljøskaden, kunne virkeliggøres korrekt og fuldstændigt via en form for ordning med ansvar uden skyld?

Ansvar uden skyld ser ved første øjekast ud til at være en løsning, som er særlig velegnet i forbindelse med de særlige forhold ved erstatning for miljøskader.

I forhold til erstatningsansvar med skyld består ansvar uden skyld i en forenkling af spørgsmålet om erstatningsansvar, idet ordningen fritager for kravet om påvisning af skyld. Imidlertid skal skadelidte bevise, at skaden skyldes tredjemands handling.

Fordelene ved en sådan ordning kan kort opføres således: en ordning med ansvar uden skyld kan bidrage til en bedre risikostyring og udgøre en juridisk sikkerhed for de virksomheder, der er omfattet heraf. Den kan ligeledes fremme gennemførelsen af princippet om, at forureneren betaler for visse former for økonomiske aktiviteter. Denne ordning garanterer, at skader, der er forårsaget af en økonomisk aktivitet, dækkes af driftsherren.

Ordningen med ansvar uden skyld vil kun kunne opfylde de ønskede mål tilfredsstillende, hvis visse væsentlige spørgsmål afgøres forud for beslutningen om at vælge en sådan ordning. Hvis en ordning med ansvar uden skyld skal kunne fungere effektivt i forbindelse med erstatning for miljøskader med de deraf følgende fordele, skal de forskellige dele af denne ordning defineres præcist. De valg, der skal foretages, er væsentlige, da de vil fastlægge det objektive ansvars anvendelsesområde. De spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med en ordning med ansvar uden skyld, er anført nedenfor.

En meget omfattende ordning med objektivt ansvar vil kunne pålægge visse økonomiske sektorer for store byrder, som vil kunne føre til større problemer i økonomien.⁽²⁴⁾

A - Hvilke skader bør definitionen omfatte?

Som allerede understreget er den juridiske definition på en miljøskade af stor betydning, idet den er afgørende for, hvilken art og hvilket omfang de nødvendige retableringsaktioner skal have, og dermed for de omkostninger, som kan dækkes via det civilretlige erstatningsansvar. Denne problematik omfatter forskellige underliggende spørgsmål som f.eks. definitionen på "miljø", og hvilken påvirkningsgrad der skal foreligge, for at der er tale om en skade.

B - Hvilke aktiviteter skal omfattes af ordningen med objektivt erstatningsansvar?

Der kan tænkes flere løsninger på dette spørgsmål. Som det er forsøgt påvist i denne meddelelse på de foregående sider, vil et for omfattende system, dvs. som omfatter et for stort antal aktiviteter, kunne få uheldige virkninger for de økonomiske operatører, og skabe juridisk usikkerhed og dermed blive umulig at implementere.

Hvordan kan en sådan ordning tage hensyn til en sektor som transportsektoren, som især er kendetegnet ved sin mobile natur og den varierende risiko afhængig af transportformen?

Spørgsmålet om anvendelsesområdet for det objektive erstatningsansvar omfatter ligeledes et underliggende problem, som vedrører definitionen af farlig aktivitet. Hvorledes vurderer man, om visse aktiviteter er farlige, og at de dermed falder ind under det objektive erstatningsansvar? Ordninger med objektivt erstatningsansvar, som bygger på farlige aktiviteter, skal omfatte en fælles definition af, hvad man forstår ved "farlig".

(24) Jf. bilag II om erfaringerne i USA.

C - Hvilken part er ansvarlig?

Dette spørgsmål omfatter også problemet om, hvorledes det objektive ansvar skal kanaliseres, med henblik på en effektiv og retfærdig løsning med hensyn til betalingen af omkostningerne. Skal ansvaret pålægges den part, som har den tekniske viden, de økonomiske midler og den operationelle kontrol med aktiviteten?

Gennemførelsen af en ordning med objektivt erstatningsansvar rejser også andre vigtige spørgsmål som f.eks. spørgsmålet om bevisbyrden, spørgsmålet om ansvarsbegrænsning, spørgsmålet om hvordan en ordning med økonomisk sikkerhedsstillelse skal se ud osv.

Oven i alle disse spørgsmål kommer der andre problemer, som det vil være nødvendigt at belyse, hvis man skal sikre en fuldstændig anvendelse af ordningen med objektivt erstatningsansvar, og således at man fuldt ud kan udnytte de fordele for miljøet, der er knyttet til en sådan ordning. Man må på sin vis udnytte de erfaringer, der er gjort på nationalt eller internationalt plan med hensyn til objektivt erstatningsansvar, og man må forebygge de ulemper og uheldige følgevirkninger (eventuelle virkninger for långivere, for finansielle institutioner f.eks.), som følge af definitionerne i forbindelse med objektivt erstatningsansvar. Ordningen med objektivt erstatningsansvar må ikke føre til andre resultater end hvad der søges tilstræbt, dvs. erstatning for miljøskaden.

For at besvare alle de spørgsmål, som uundgåeligt melder sig i forbindelse med udarbejdelsen af en ordning med civilretligt erstatningsansvar, og utvivlsomt med en særlig tydelighed i forbindelse med miljøskader, vil en af de muligheder, der står åbne for Fællesskabet, være at anvende de løsninger, der er fastlagt i Europarådets konvention om erstatningsansvar for skade forårsaget af miljøfarlig virksomhed, og i denne forbindelse også at påregne Fællesskabets undertegnelse af konventionen.

Hvis Europarådets konvention vælges som løsning for en ordning med objektivt ansvar på fællesskabsplan, bør der lægges særlig vægt på de bestemmelser i konventionen, som overlader det til de kontraherende parter selv at fastlægge gennemførelsesvilkårene. En sådan fremgangsmåde vil bl.a. kunne anvendes i forbindelse med ordningen om økonomisk sikkerhedsstillelse, som er fastsat i Europarådets konvention.

Ellers vil Europarådets konvention kunne danne udgangspunkt for en fællesskabsordning med hensyn til erstatning for miljøskader. De komponenter, der indgår i denne ordning med ansvar uden skyld, som konventionen indeholder, vil kunne udgøre løsninger bl.a. på de vigtigste spørgsmål, der er nævnt ovenfor, dvs. spørgsmålet om, hvad man forstår ved miljøskade, definitionen på ansvarlige personer og fastlæggelsen af hvilke aktiviteter der skal falde ind under en ordning med ansvar uden skyld.

4.2 En horisontal løsning henimod fælles erstatningsordninger

Det civilretlige erstatningssøgsmål er et nyttigt retsinstrument til at inddrive omkostningerne ved genopretning af miljøet på grund af dets forebyggende og ansporende virkninger.

Det er imidlertid kun effektivt inden for visse grænser. Hvis det civilretlige erstatningsansvar skal gøres gældende, forudsætter det, at visse betingelser er opfyldt. Hvis det f.eks. ikke er muligt at fastslå en årsagssammenhæng mellem skaden og den ansvarlige, er erstatningsansvarsmekanismen uden virkning. Og spørgsmålet om, hvem der skal betale for retableringen af det beskadigede miljø og de dertil knyttede omkostninger, er heller ikke løst.

Hvis det ikke er muligt at dække omkostningerne via et civilretligt erstatningssøgsmål, er det nødvendigt at anvende andre former for erstatningsansvar til dækning af genetableringsomkostningerne efter miljøskaden. Det er derfor nødvendigt at rejse spørgsmålet om, hvorledes man kan afhjælpe de iboende begrænsninger ved ordningen med civilretligt ansvar. En eventuel løsning består i at anvende kollektive erstatningsordninger, som kan dække udgifterne til miljøgenopretning. Denne ordning gør det muligt at skabe en ligelig fordeling af ansvaret for udgifterne inden for den økonomiske sektor, som er tættest knyttet til den formodede forureningskilde. En løsning kunne derfor bestå i at kombinere fordelene ved det civilretlige ansvar og fordelene ved fælles erstatningsordninger.

På det praktiske plan vil en sådan integreret "miljøansvarsordning" kunne gennemføres således:

- Såfremt der er tale om en skade, der kan henføres til en ansvarlig enkeltpersons handling, søges erstatningen opnået via det civilretlige erstatningssøgsmål.
- Såfremt skaden ikke kan henføres til en ansvarlig parts aktiviteter (den ansvarlige person kan ikke identificeres), kan man anvende fælles erstatningsordninger, der er så vidt decentraliserede som muligt. Udgifterne til genetablering fordeles mellem en række økonomiske sektorer.

På baggrund heraf kunne man overveje en løsning, hvor fordelene ved det civilretlige erstatningsansvar vil kunne udnyttes fuldt ud, og dets begrænsninger vil blive opvejet af fordelene ved erstatningsordningerne.

4.3. Perspektiver

På grundlag af de muligheder, som er skitseret ovenfor, foreslår Kommissionen, at der gennemføres drøftelser blandt alle de parter, der er interesseret i de spørgsmål, der omhandles i denne meddelelse, således at eventuelle kommentarer skal være Kommissionen i hænde inden den 1. oktober 1993.

BILAG I

Tendenser i medlemsstaterne

Det er betegnende for denne lovgivning, at ansvar kan ifaldes uden culpa. Til eksempel kan anføres:

Belgisk lov af 22. februar 1974 om giftigt affald, som gør producenten af giftigt affald objektivt ansvarlig for den skade, som affaldet forvolder;

Belgisk kongeligt dekret af 16. oktober 1981 om kontrol med organismer, som skader planter og planteprodukter, hvori ejeren af det jordstykke, hvorfra de pågældende organismer kommer, gøres ansvarlig for enhver skade, som de forvolder ved spredning;

Fransk lov af 15. juli 1975 om affald, som fastlægger, at en person, som overgiver visse former for affald til enhver anden person end indehaveren af et godkendt bortskaffelses anlæg, er objektivt ansvarlig for enhver skade, som affaldet forvolder;

Græsk rammelov nr. 1650 af 1986 om miljøbeskyttelse, hvori det fastsættes, at enhver fysisk eller juridisk person, som forvolder forurening eller skade på miljøet, er objektivt ansvarlig for den pågældende skade;

Det Forenede Kongeriges lov om kontrol med forurening af 1990, hvori der fastlægges regler om objektivt ansvar for skade som følge af ulovlig bortskaffelse af affald;

Portugisisk grundlæggende lovgivning om miljøet nr. 11/1987, som indeholder bestemmelser om objektivt ansvar for betydelige miljøskader forårsaget af en farlig aktivitet;

Tysk vandressource lov fra 1960, som gør forvolderen af en retsstridig vandforurening objektivt ansvarlig for de opståede skader;

Tysk lov om erstatningsansvar for miljøskader fra 1990, som indeholder bestemmelser om et samlet system om objektivt erstatningsansvar for drift af industrianlæg, som udgør en miljørisiko.

BILAG II

Situationen i stater uden for Fællesskabet: Japan og USA

I Japansk ret er ansvaret for miljøskader baseret på civilretten og visse forureningslove, som fastlægger det civilretlige, strafferetlige og administrative ansvar. De mange tilfælde, hvor der er forvoldt skade mod personer og ting har ført til, at de japanske dommere fortolker teksterne til fordel for skadelidte.

Lovene om bekæmpelse af luftforurening og vandforurening er blevet ændret, således at forureneren er ansvarlig for skaden, selv om der ikke foreligger culpa. Dette princip med objektivt ansvar anvendes i Japan kun i forbindelse med personskader. I de andre tilfælde skal der føres bevis for, at forureneren har handlet culpøst.

Den japanske retspraksis har for at lette skadelidtes situation skabt to teorier, dels teorien om talegrænsen og teorien om sandsynlighed. I henhold til den første teori er der ulemper, som personer må tåle. Hvis disse ulemper overstiger talegrænserne, kan skadelidte anlægge sag. Grænserne fastlægges i forhold til skadens art. Der kan være tale om personskade, tingsskade eller ikke-økonomisk skade. I henhold til den anden teori skal skadelidte kun påvise, at der sandsynligvis eksisterer en årsagssammenhæng mellem den skadevoldende handling og selve skaden.

I de tilfælde af forurening, hvor forureneren ikke kan findes, findes der en erstatningsfond, som øjeblikkeligt hjælper alle skadelidte, der har været udsat for personskade.

I henhold til den japanske lov af 5. oktober 1973 om erstatning for personskade som følge af forurening, er enhver skadelidt, der lider af helbredsskader som følge af vand- eller luftforurening, berettiget til en erstatning, efter at den pågældende er blevet undersøgt af en kommission, uden at han behøver at forsøge at finde den ansvarlige eller at bevise dennes culpa. Fonden finansieres via afgifter på forurenende emissioner og via en del af afgifterne på motorkøretøjer. Imidlertid udbetales erstatningen kun automatisk i højrisikoområder og for sygdomme, der er nævnt på en liste.

Det skal præciseres, at Japan på nuværende tidspunkt er i færd med at udarbejde en lov om "produktansvar". Forskellige grupper har udarbejdet forskellige lovforslag. Generelt anerkender alle forslagene objektivt erstatningsansvar og fastlægger en formodning om defekte varer. Forslagene omfatter alle aktivitetsområder. Ansvaret påhviler såvel fabrikanten som importøren.

I USA bygger det civilretlige ansvar for miljøskader både på "common law" og det i lovgivningen fastsatte objektive erstatningsansvar.

I Common Law anvendes begreber som "nuisance", "trespass", "negligence" og "ultra-hazardous activity" for at give skadelidte mulighed for at anlægge sag mod forurenere.

En føderal lov (Comprehensive Environmental Response Compensation Liability Act, i det følgende benævnt CERCLA) blev vedtaget i 1980. I henhold til loven er der blevet oprettet en føderal fond (Superfunds), som finansierer oprensings- og genetableringsaktioner, så regeringen hurtigt kan handle for at fjerne enhver trussel mod menneskers sundhed og mindske fremtidige risici fra alvorligt forurenede grunde.

Ved denne lov er der således oprettet en ordning med objektivt ansvar, således at regeringen kan kræve omkostningerne til genopretning tilbage fra "potentielt ansvarlige parter" ("potentially responsible parties").

Loven indeholder bestemmelser om, at virksomheder kan gøres ansvarlige for deres tidligere depoter, også selv om disse på daværende tidspunkt ikke var ulovlige. Det ansvar, der fastlægges i CERCLA, er både objektivt (dvs. uafhængig af, om der foreligger skyld eller undladelse) og fælles og solidarisk.

Inden for rammerne af det nationale katastrofeprogram skal der årligt udarbejdes en revideret liste, som indeholder de grunde eller anlæg, der er prioriteret i hele USA. I 1989 omfattede denne nationale liste (Superfund National Priorities List" eller NPL) 981 grunde, som faldt ind under bestemmelserne om øjeblikkelig oprensning.

Finansieringen af oprensningen sikres via en fond ("Superfund"), som betaler udgifterne til fjernelse af affald og genopretning. Kongressen har givet fonden et tillægsbeløb på 8,5 mia. for perioden 1986 til 1991.

Den føderale indsats på de opregnede grunde er begrænset til de tilfælde, hvor de ansvarlige parter ikke kan findes eller ikke træffer de nødvendige foranstaltninger. Der er således tale om en subsidær indsats i forhold til den indsats, som de potentielt ansvarlige private parter kan yde. Det amerikanske miljøbeskyttelsesagentur er den myndighed, der har til opgave at gennemføre de foranstaltninger, der er anført i loven. Det klassificerer først de områder, hvor det er nødvendigt at foretage genopretning af miljøet. Dernæst foretager det en identifikation, blandt de potentielt ansvarlige personer (PRP), af de personer, som vil blive anset for at være ansvarlige, og som skal betale for den skade, der er blevet forvoldt. Miljøbeskyttelsesagenturet retsforfølger "agressivt" de potentielt ansvarlige parter hos domstolene for at få de beløb, der er betalt for oprensningen, tilbage. I denne forbindelse støtter det sig på ansvarets solidariske karakter og definitionen på potentielt ansvarlige parter.

I henhold til loven kan et stort antal personer anses for at være "potentielt ansvarlige parter". Der kan være tale om den nuværende ejer af grunden; den person, der ejede grunden, da den blev forurenet; den industrivirksomhed, der har frembragt affaldet; transportøren af affaldet; affaldshandleren. I praksis kan selv kreditinstitutter som banker anses for at være ansvarlige, hvis de har gjort udlæg i en forurenet grund, som har været prioriteret.

I henhold til loven er de parter, som er blevet kendt ansvarlige for udlædningen af de farlige stoffer, pligtige til at foretage rengøringen, en fuldstændig genopretning og dermed betale udgifterne til erstatning, som desuden er meget høje. Gennemsnitlig skønnes det, at udgifterne til erstatning for en forurenet grund er på 29-35 mio. \$.

Domstolene har udarbejdet regler, som gør ansvaret meget bredt. Den ansvarsordning, der følger af CERCLA-loven, er særlig fordelagtig i sager vedrørende erstatning til regeringen, således at de potentielt ansvarlige parter skal betale meget store udgifter.

Trods ændringer af CERCLA i henhold til Superfund Amendments and Reauthorization Act 1986 (SARA), som har neddæmpet det meget strenge ansvarssystem, idet der er blevet indført begrebet "uskyldige ejere" ("innocent landowners"), som har ret til en gunstig behandling, hvis de kan bevise, at de ikke var vidende om, og ikke burde vide, at deres grund var forurenet, er der fortsat kritik og problemer.

Men omfanget af problemet med farligt affald har vist sig at være større end man oprindeligt havde troet, og udgifterne til oprensning har vist sig at være meget store.

Denne politik samt de utilstrækkelige finansielle midler, som Superfund råder over, har fremkaldt et stort antal retssager mellem personer, der er blevet identificeret som ansvarlige, deres forsikringsselskaber, banker og miljøbeskyttelsesagenturet. Det skønnes i dag, at 14 000 personer har sager verserende i henhold til CERCLA-lovgivningen.

I et enkelt tilfælde var antallet af de forsikringsselskaber, der var involveret, efter at miljøbeskyttelsesagenturet havde anlagt sag, langt over 400. Retssager og procedurer, der er blevet indledt, udgør ca. 30-60% af de midler, som miljøbeskyttelsesagenturet, driftsherrerne og forsikringsselskaberne har udbetalt. Procedurerne er derfor blevet ekstremt lange og indviklede.

Desuden har systemets funktion fået de forsikringsselskaber, som opererer på det amerikanske marked, til at revidere deres holdning over for dækning af miljørisici. Ud over en forhøjelse af præmierne er en lang række risici udelukket i de nuværende policer på markedet. I flere tilfælde er det ikke muligt at få dækning mod forurening, da forsikringsselskaberne anser visse aktiviteter for ikke at kunne dækkes via en forsikring.

Hvad angår långivning, har man konstateret en hårdere kurs i forbindelse med ydelse af lån til ejere eller driftsherrer, der har affaldsdepoter.

CERCLA-systemet har været udsat for meget stærk kritik, idet et af de forfulgte mål, som er hurtig og fuldstændig oprensning af forurenede områder, i praksis har vist sig ikke at kunne gennemføres. Man taler om en "pervers virkning" ved CERCLA-systemet. De forskellige berørte parter (administration, industrien, forsikringsselskaber, sagkyndige osv.) har fremsat forslag til en væsentlig ændring af systemet og dets funktion.

Tilhængerne af CERCLA-systemet finder, at denne lovgivning har den fordel, at industriens adfærd er blevet ændret, og at den er blevet opmærksom på miljøproblemerne. I henhold til tilhængerne af lovgivningen, har den haft den praktiske virkning, at enhver handelstransaktion forudgås af en miljøundersøgelse eller et miljøaudit.

BILAG III

Tendenser på internationalt plan

**Tabel I: Internationale konventioner
om det civilretlige ansvar og erstatning
(partiel liste)**

Atomenergi

1960 Paris-Konventionen om ansvar for tredjemand på den nukleare energis område, ændret ved tillægsprotokol fra 1964

(i kraft) (B, DE, DK, ES, F, GR, IT, NL, P, UK)

1963 Bruxelles-Konventionen om ordning om supplerende erstatning for skader ved nukleare ulykker

(i kraft) (B, DE, DK, ES, F, IT, NL, UK)

1963 Wien-Konventionen om civilretligt ansvar for nukleare skader

(i kraft)

1988 Wien Fællesprotokol om gennemførelse af Wien-Konventionen og Paris-Konventionen

(endnu ikke trådt i kraft)

Olieforurening

1969 Bruxelles-Konventionen om civilretligt ansvar for skader ved olieforurening, med ændringer

(i kraft) (B, DE, DK, ES, F, GR, IR, IT, NL, P, UK)

1971 Bruxelles-Konventionen om oprettelse af en international fond til erstatning for skader ved olieforurening, med ændringer

(i kraft) (DE, DK, ES, F, GR, IT, NL, P, UK)

1977 London-Konventionen om privatretligt ansvar for skader ved olieforurening som følge af efterforskning og udnyttelse af mineralressourcer i havbunden

(endnu ikke trådt i kraft)

Transport af farlige materialer og andre farlige aktiviteter

1971 Bruxelles-Konventionen om civilretligt ansvar ved søtransport af nukleært materiale

(i kraft) (DE, DK, ES, F, IT)

1989 Genève-Konventionen om civilretligt ansvar for skader forårsaget ved transport af farligt gods ad landevej, jernbane og indre vandveje

(endnu ikke trådt i kraft)

Konvention om ansvar og erstatning i forbindelse med søtransport af farlige og giftige stoffer

(under udarbejdelse)

Europarådets konvention om civilretligt ansvar for skader som følge af farlige aktiviteter for miljøet

(under udarbejdelse)

Tabel II: Internationale konventioner, som indeholder en klausul om det civilretlige ansvar (partiel liste)

Havbeskyttelse

1972 London-Konventionen om forhindring af havforurening ved dumpning af affald og andre stoffer, med ændringer (artikel 10)

(i kraft) (B, DE, DK, ES, F, GR, IR, IT, NL, P, UK)

1976 Barcelona-Konventionen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening (artikel 12)

(i kraft) (ES, F, GR, IT, EØF)

1982 De Forenede Nationers Havretskonvention (artikel 279)

(endnu ikke trådt i kraft)

1983 Cartagena-Konventionen om beskyttelse og udvikling af det marine miljø i den større caribiske region (artikel 14)

(i kraft) (F, NL, UK)

1985 Nairobi-Konventionen om beskyttelse, styring og udvikling af hav- og kystmiljøet i den østafrikanske region (artikel 15)

(endnu ikke trådt i kraft)

Femte Barcelona-Protokol om beskyttelse af Middelhavet mod forurening som følge af efterforskning og udnyttelse af fastlandssoklen og havbunden og dens undergrund (artikel 27)

(under udarbejdelse)

Beskyttelse af Antarktis

1988 Wellington-Konventionen om regulering af mineralressourceaktiviteter på Antarktis (artikel 8)

(endnu ikke trådt i kraft)

Grænseoverskridende forurening

1989 Basel-Konventionen om kontrol med grænseoverskridende bevægelser af farligt affald og deponering heraf (artikel 12)

[ECE-FN] konvention om beskyttelse og brug af grænseoverskridende vandløb og internationale søer (artikel 7)

[ECE-FN] konvention om grænseoverskridende virkninger af industrielle uheld (artikel 18)

BILAG IV

Ordningen i henhold til Europarådets konvention

I de seneste fem år har Europarådet udarbejdet et udkast til konvention om civilretligt ansvar for skader, som forvoldes af miljøfarlige aktiviteter, og som indeholder mere generelle bestemmelser end de ovenfor nævnte internationale konventioner.

Rådet gav den 26. marts 1992 Kommissionen et forhandlingsmandat⁽²⁵⁾ vedrørende denne konvention.

Ud over Fællesskabet og medlemsstaterne deltog EFTA-landene og et stigende antal lande fra Central- og Østeuropa i forhandlingerne. Konventionen indeholder også mulighed for, at lande som ikke er medlem af Europarådet, kan tiltræde den.

Formålet med konventionen er at sikre en passende erstatning for skader forårsaget af virksomhed, som er farlig for miljøet. Konventionen omhandler ligeledes forebyggelse og genopretning. Begrebet omfatter skader, der skyldes ændring af miljøet, person- og tingsskader samt afværgeforanstaltninger, dvs. foranstaltninger, der træffes for at hindre eller begrænse skade. Skaden kan skyldes en engangshændelse eller vedvarende forurening.

Begrebet skade omfatter skader, der skyldes ændringer af miljøet, personskader og tingsskader samt udgifter til afværgeforanstaltninger, dvs. foranstaltninger, der hindrer eller begrænser skaden. Skaden kan være forårsaget af en enkeltstående hændelse eller en vedvarende forurening. Det skal bemærkes, at definitionen på "miljø" i Europarådets konvention er udformet bredt (jf. punkt 2.3. i hovedrapporten).

For at sikre at målsætningen om passende erstatning for skaden realiseres, indeholder konventionen en ordning med objektivt erstatningsansvar. I henhold til konventionen er den ansvarlige driftsherren, dvs. den person, der har kontrollen over den farlige aktivitet på det tidspunkt, hvor hændelsen indtræder eller i det særlige tilfælde vedrørende affaldsanlæg eller -depoter, på det tidspunkt, hvor skaden bliver kendt.

I konventionen betegner udtrykket "farlig aktivitet (virksomhed) en aktivitet, der udføres erhvervsmæssigt, og som bl.a. omfatter farlige substanser, genetisk modificerede organismer eller visse mikroorganismer. Dette begreb dækker ligeledes driften af affaldsanlæg eller -depoter samt visse anlæg til behandling m.v. af affald (jf. også afsnit 2.2 i dette bilag vedrørende definitionen på ansvarets omfang i Konventionen, afsnit 2.5 om bevisbyrde og afsnit 2.7 om forsikring og økonomisk sikkerhedsstillelse i henhold til Konventionen).

(25) Mandat til Kommissionen om forhandlinger med henblik på en international konvention om skade forårsaget af miljøfarlig virksomhed (Europarådet) SEK(91) 750 endelig udg.

Udkastet til konvention giver miljøorganisationer eller fonde mulighed for at anlægge sager ved retten med henblik på at opnå præventive foranstaltninger og foranstaltninger til genopretning af miljøet.

I henhold til konventionen kan disse organisationer rejse sager ved retten for at anmode om: "forbud mod miljøfarlig, ulovlig virksomhed, som udgør en alvorlig trussel mod miljøet; et påbud om, at driftsherren skal foretage præventive foranstaltninger; et påbud om, at driftsherren efter hændelsens indtræden, skal træffe foranstaltninger, som hindrer en skade; et påbud til driftsherren om, at han skal foretage genopretning af miljøet."

Konventionen indeholder bestemmelser om Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs tiltrædelse. I den faste komité, som skal følge fortolkningsproblemer og gennemførelsesproblemer i forbindelse med konventionen, har Det Europæiske Fællesskab én stemme, som det kan benytte på de områder, der falder ind under dets kompetence.

konventionen blev vedtaget den 8. marts 1993, og er åben for undertegnelse fra og med den 21. juni 1993. Den træder i kraft efter tredje ratificering.

Ekspertkomitéen under Europarådet, som har udarbejdet udkastet til konvention, har som næste etape fastsat undersøgelse af andre former for erstatning for miljøskader, især erstatningsfonde.

