



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 9. november 2023
(OR. fr)

5442/03
DCL 1

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

AFKLASSIFICERING¹

af dokument: 5442/03 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

af: 17. januar 2003

ny status: Offentlig

Vedr.: Henstilling med henblik på Rådets afgørelse med henblik på at bemyndige Kommissionen til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at føre forhandlinger om en aftale om det privatretlige ansvar for grænseoverskridende skader forårsaget af farlig virksomhed inden for rammerne af konventionen om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer og konventionen om grænseoverskridende virkninger af industriulykker

Hermed følger til delegationerne den afklassificerede udgave af ovennævnte dokument.

Teksten til dokumentet er den samme som teksten til den foregående udgave.

¹ Dokumentet blev afklassificeret af Kommissionen den 26. september 2023.

RESTREINT UE



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 17. januar 2003 (20.01)
(OR. fr)**

5442/03

RESTREINT UE

**ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3**

FØLGESKRIVELSE

fra: Sylvain BISARRE, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen

modtaget den: 14. januar 2003

til: Javier SOLANA, generalsekretær/højtstående repræsentant

Vedr.: Henstilling med henblik på Rådets afgørelse med henblik på at bemyndige Kommissionen til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at føre forhandlinger om en aftale om det privatretlige ansvar for grænseoverskridende skader forårsaget af farlig virksomhed inden for rammerne af konventionen om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer og konventionen om grænseoverskridende virkninger af industriulykker

Hermed følger til delegationerne Kommissionens dokument - SEK(2003) 23 endelig.

Bilag: SEK(2003) 23 endelig



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 13.01.2003
SEK(2003) 23 endelig udg.

RESTREINT UE

Henstilling med henblik på

RÅDETS AFGØRELSE

med henblik på at bemyndige Kommissionen til på Det Europæiske Fællesskabs vegne at føre forhandlinger om en aftale om det privatretlige ansvar for grænseoverskridende skader forårsaget af farlig virksomhed inden for rammerne af konventionen om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer og konventionen om grænseoverskridende virkninger af industriulykker

(forelagt af Kommissionen)

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUND

Efter Baia Mare-cyanidudslippet i Rumænien i januar 2000 og efterfølgende foranstaltninger truffet af den svejtsiske regering, og i betragtning af manglende regler for privatretligt ansvar besluttede styrelsesorganerne for FN/ECE Konvention om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer, Helsinki/1992 ("Vandbeskyttelseskonventionen"), og for FN/ECE Konvention om grænseoverskridende virkninger af industriulykker, Helsinki/1992 ("Industriulykkekonventionen"), at:

- indlede et mellemstatsligt forhandlingsforløb med henblik på vedtagelse af en aftale om privatretligt ansvar for grænseoverskridende skader forårsaget af farlige aktiviteter inden for rammerne af begge konventioner (i det følgende benævnt aftalen)
- en åben mellemstatslig arbejdsgruppe (IWG) vil få til opgave at udarbejde ovennævnte aftale, der skal vedtages på en kommende samling ('Joint Special Session'), eventuelt inden for rammerne af ministerkonferencen "Miljø i Europa", der skal afholdes i Kiev den 23.-25. maj 2003.

IWG's fire første møder fandt sted i november 2001, februar 2002, maj 2002 og september 2002.

Der er planlagt møder til november 2002 og februar 2003; der kan om nødvendigt indkaldes til ekstramøde(r).

Det Europæiske Fællesskab er kontraherende part i både vandbeskyttelseskonventionen og industriulykkekonventionen.

2. MÅLSÆTNINGER OG ANVENDELSESOMRÅDE FOR AFTALEUDKASTET OM PRIVATRETTLIGT ANSVAR

Formålet med aftaleudkastet er at fastsætte regler for det privatretlige ansvar for skader, der opstår ved tilfælde, der henhører under de to ovennævnte konventioner: FN/ECE "vandbeskyttelseskonventionen" og "industriulykkekonventionen". Aftaleudkastet kan også ændre disse konventioner, hvor de specifikke aspekter af ansvarsordningen, der skal fastlægges, måtte kræve det.

Formålet med aftaleudkastet er således at tilvejebringe en overordnet ordning for privatretligt ansvar og for passende og hurtig compensation for skader, der opstår fra grænseoverskridende virkninger af industriulykker i grænseoverskridende vandområder blandt parter i denne aftale (artikel 1 og 3). Hensigten med aftaleudkastet er at dække såvel traditionelle skader (på personer og ejendom) som miljøskader. Til den ende giver det ofrene juridisk status mod forureneren på basis af skærpet ansvarsordning, der suppleres af et begrænset antal undtagelser (artikel 4) og tilknyttet et krav om finansiel sikkerhed (artikel 11).

Denne ordning for skærpet ansvar suppleres af en ordning for culpa-baseret ansvar i tilfælde af en uretmæssig forsætlig eller uagtsom handling eller forsømmelse i overensstemmelse med de relevante regler i national lovgivning (artikel 5). Der bør fastsættes finansielle grænser i forbindelse med skærpet ansvar, medens culpa-baseret ansvar forbliver ubegrænset (artikel 9).

Det indeholder accessoriske bestemmelser, for at fremtidige ordninger kan fungere efter hensigten (jf. f.eks. artikel 10 om tidsbegrænsning af ansvar og artikel 13 til 17 bis om procedurer).

Der er også spørgsmålet om indførelse af bestemmelser, der giver adgang til oplysninger og retsadgang i overensstemmelse med principperne i Århus-konventionen (artikel 11 bis).

For så vidt angår procedurer, indeholder aftaleudkastet *bl.a.* bestemmelser om kompetence (artikel 13), indbyrdes sammenhængende krav (artikel 14) og gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser (artikel 17).

3. ANLIGGENDER HENHØRENDE UNDER FÆLLESSKABSKOMPETENCE

3.1. Anliggender henhørende under delt kompetence

Det Europæiske Fællesskab har i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, særlig artikel 175, stk. 1, kompetence til at indgå internationale aftaler og opfylde de forpligtelser, de medfører, når de bidrager til bestræbelserne på at nå målene i EF-traktatens artikel 174, stk. 1.

I henhold til artikel 174, stk. 1, i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab er målene for Fællesskabets politik på miljøområdet:

- bevarelse, beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten
- beskyttelse af menneskers sundhed
- forsigtig og rationel udnyttelse af naturressourcerne
- fremme på internationalt plan af foranstaltninger til løsning af de regionale og globale miljøproblemer.

I henhold til EF-traktatens artikel 174, stk. 2, tager EU's miljøpolitik sigte på et højt beskyttelsesniveau under hensyntagen til de forskelligartede forhold, der gør sig gældende i de forskellige områder i Fællesskabet. Politikken bygger ligeledes på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler.

Miljøansvar sigter mod at få forureneren til at betale for de skader, han har forårsaget.

Hermed bidrager miljøansvar til at:

- gennemføre EF-traktatens vigtigste miljøprincipper
- sikre effektiv rensning og genopretning af miljøet
- give virksomheder incitament til fuldt ud at overholde miljølovgivningen
- forbedre, selv marginalt, det indre markeds funktion.

En overordnet ordning for privatretligt ansvar og for passende og hurtig erstatning for skader, der opstår fra grænseoverskridende virkninger af industriulykker på grænseoverskridende

vandområder vil bidrage til at nå og gennemføre målene for Fællesskabets miljøpolitik i overensstemmelse med traktatens artikel 174.

Ud over den generelle kompetence overlapper aftaleudkastet med gældende EF-lovgivning (om adgang til oplysninger) og retsakter under drøftelse (om ansvar for miljøskader).

3.1.1. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøansvar

Hvad angår forslag til retsakter, bør det bemærkes, at Kommissionen den 23. januar 2002 vedtog et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om miljøansvar, for så vidt angår forebyggelse og genopretning af miljøskader².

I forslaget fastlægges en ramme baseret på miljøansvar for at sikre, at miljøskader i fremtiden udbedres eller forebygges. Miljøansvar omfatter miljøskader og overhængende fare herfor i forbindelse med specifikt begrænset erhvervmæssig virksomhed såvel som skader på biodiversiteten, der beskyttes på fællesskabsplan og nationalt, på vandområder, hvor vandrammedirektivet (2000/60/EF³) finder anvendelse, samt forurening af jord, der forårsager alvorlige skader på folkesundheden.

Ifølge forslaget er parterne med potentielt ansvar for at betale omkostningerne ved forebyggelse eller genopretning af miljøskader de virksomheder, der udøver de i bilag I opførte erhvervsaktiviteter, som anses for risikobetonede eller potentielt risikobetonede. Herunder hører virksomheder, der udleder farlige kemikalier til vand eller luft, f.eks. anlæg der fremstiller farlige kemikalier, lossepladser og forbrændingsanlæg.

Forslaget indeholder ligeledes nogle undtagelser og frifindelsesgrunde. F.eks. kan der ikke være tale om ansvar i forbindelse med tilladte emissioner. Ligeledes er virksomhed og emissioner, der på det tidspunkt, de fandt sted, ikke blev anset for skadelige ifølge den videnskabelige og tekniske viden, undtaget fra forslagets anvendelsesområde. Ingen af disse frifindelsesgrunde finder dog anvendelse på forsømmelige virksomheder.

Virksomheder, som anses for forsømmelige i udøvelsen af erhvervmæssig virksomhed, der ikke er opført i bilag I, kan ligeledes være ansvarlige for omkostninger til forebyggelse og genopretning af skader forårsaget på biodiversiteten.

De offentlige myndigheder bør spille en vigtig rolle i den foreslåede ansvarsordning ved at sikre, at virksomhedernes ansvarlige personligt påtager sig eller finansierer de nødvendige forebyggende eller genoprettende foranstaltninger.

Typerne af grænseoverskridende miljøskader forårsaget af industriulykker i/ved grænseoverskridende vandområder, der skal omfattes af aftaleudkastet, vil falde ind under anvendelsesområdet for Fællesskabets kommende miljøansvarslovgivning. Selv om forslaget til direktiv om miljøansvar ikke dækker personskade og skader på gods og ejendom, vil forskriftsforslaget og aftaleudkastet begge dække erstatningskrav i forbindelse med omkostninger i forbindelse med at genetablere grænseoverskridende vandområder og omkostninger ved den indsats, der gøres på det tidspunkt, ulykken sker.

² KOM(2002) 17 endelig – EFT C 151 E af 25.6.2002, s. 132.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT L 327 af 22.12.2000, s.1).

Det bør i denne forbindelse bemærkes, at direktivforslagets forskellige bestemmelser (f.eks. definitionen på miljøskade) ikke skelner mellem "national" og "grænseoverskridende" skade. Det foreslåede direktivs anvendelsesområde skal fortolkes således, at det dækker begge typer skade.

Desuden forbyder direktivets artikel 17 (om samarbejde mellem medlemsstaterne) ikke en medlemsstat i at anvende en "bilateral tværnational procedure for sager om privatretligt ansvar", hvor det kan være nyttigt, eller endog nødvendigt, for at nå de mål, der er opstillet for medlemsstaterne. Medlemsstatens alternative procedure for sager om privatretligt ansvar bør i det mindste indholdsmæssigt være i overensstemmelse med forslaget bestemmelser.

I mangel af en fravigelsesregel skal den bilaterale tværnationale privatretlige ansvarsordning materielt være i overensstemmelse med ansvarsordningen med hensyn til arten af ansvar, mulige indsigelser, tidsfrister osv.

Det er nødvendigt at understrege, at det er absolut nødvendigt, at internationale regler og Fællesskabets lovgivning om miljøansvar stemmer fuldstændigt overens. Der kan nævnes forskellige eksempler på kommende eller igangværende internationale forhandlinger med henblik på at fastlægge et mål for miljøansvar, hvor Fællesskabet må have en fælles holdning:

- Protokollen om skadeserstatningsansvar til Basel-konventionen om kontrol med grænseoverskridende overførsel af farligt affald. Denne protokol blev undertegnet i 1999 og er i øjeblikket åben for ratifikation.
- "Cartagena"-protokollen om biosikkerhed: Styrelsesorganet bør på parternes første møde i foråret 2003 reagere på beslutningen om at indlede forhandlinger om udarbejdelse af internationale regler og procedurer om ansvar.
- Konventionen om biodiversitet fastlægger i artikel 14, stk. 2, at en arbejdsgruppe skal undersøge spørgsmålet om ansvar under konventionen inden udgangen af 2003.

Kommissionen bør derfor bemyndiges til at deltage i forhandlingerne om aftaleudkastet.

3.1.2. Adgang til miljøoplysninger og rets adgang

Indførelse af bestemmelser om adgang til miljøoplysninger, der ligeledes regulerer adgang til domstolsprøvelse i tilfælde af retsstridigt afslag på at give de ønskede oplysninger, vil kunne berøre fællesskabslovgivningen om samme emne. Adgang til miljøoplysninger reguleres i øjeblikket af Rådets direktiv 90/313/EØF om fri adgang til miljøoplysninger⁴. Et nyt forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om offentlig adgang til miljøoplysninger, der blev fremsat den 29. juni 2000, behandles i øjeblikket⁵.

3.2. Ekstern enekompetence i henhold til Rådets forordning nr. 44/2001

Siden Amsterdam-traktaten har Fællesskabet fået nye beføjelser, hvad angår retssamarbejdet på det civilretlige område, hvilket det udøvede med vedtagelse af forordning nr. 44/2001⁶. Denne EF-forordning er bindende for alle medlemsstater undtagen Danmark. Bruxelles-

⁴ EFT L 158 af 23.6.1990, s. 56. Direktiv 90/313/EØF

⁵ KOM(2000) 402 endelig – EFT C 337E, 28.11.2000, s. 156.

⁶ EFT L 12 af 16.1.2001, s. 1.

konventionen fra 1968 forbliver således i kraft, hvad relationerne mellem Danmark og de andre medlemsstater angår.

Vedtagelsen af forordning nr. 44/2001 indebærer, at medlemsstater ikke længere har beføjelse til at indgå nye forpligtelser, der berører dette instrument. I overensstemmelse med Domstolens retspraksis mister medlemsstaterne, uanset om de handler individuelt eller kollektivt, deres ret til at påtage sig forpligtelser over for tredjelande, hvis og når der vedtages fælles regler, som vil kunne berøres af disse forpligtelser. Heraf følger, at Fællesskabet alene har kompetence til at forhandle, indgå og gennemføre sådanne internationale forpligtelser. Det er derfor nødvendigt at indføre en mekanisme, der sætter Fællesskabet i stand til at påtage sig denne rolle.

I overensstemmelse med protokollen om Danmarks stilling, knyttet til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, er Danmark ikke bundet af og underlagt anvendelsen af forordning (EF) nr. 44/2001. Følgelig deltager Danmark ikke i vedtagelsen af beslutninger i disse sager og er frit stillet med hensyn til at godkende aftalen eller ej. Danmark er i henhold til EF-traktatens artikel 10 forpligtet til at samarbejde og til at høre de andre medlemsstater i Rådet angående spørgsmålet.

Aftaleudkastet om privatretligt ansvar, der er under forhandling, indeholder accessoriske bestemmelser (artikel 13, 14 og 17), der berører forordning (EF) om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. Det følger af EF-forordningen, at de fælles kompetenceregler finder anvendelse, når sagsøgte har bopæl i en af de medlemsstater, der er bundet af forordningen, og at en sagsøgt, "der ikke har bopæl i en medlemsstat", ifølge artikel 4 kan sagsøges i hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med dennes nationale kompetenceregler.

Kompetenceregler

Artikel 13 i aftaleudkastet indeholder specifikke kompetenceregler, der overlader det til sagsøger at vælge domstol, hvor "skaden blev lidt" eller "hvor industriulykken skete", eller hvor sagsøgte har sin "sædvanlige bopæl eller virksomheden sit hovedsæde".

Hvad forordningen angår, baseres kompetencen hovedsagelig på sagsøgtes bopæl. I sager om erstatning uden for kontrakt kan en person med bopæl i en medlemsstat endvidere sagsøges i den medlemsstat, hvor skadetilføjelsen er sket eller vil kunne ske.

Selv om kompetenceanalysen ifølge begge ordninger fra starten ligner hinanden, kunne der i fremtiden opstå uoverensstemmelser på grund af ny retspraksis eller ændringer i lovgivningen.

Indbyrdes sammenhængende krav

Ved "indbyrdes sammenhængende krav" i aftaleudkastet forstås ifølge definitionen i artikel 14, stk. 3, det samme som i EF-forordningens artikel 28, stk. 3. Der er imidlertid væsentlige forskelle mellem de to instrumenter. Disse forskelle kan analyseres således:

- Hvis indbyrdes sammenhængende krav verserer for forskellige parter retter, gives der i artikel 14, stk. 1, i aftaleudkastet enhver anden ret end den, ved hvilken sagen først er anlagt, mulighed for, på en af parternes anmodning, at udsætte sagen, men kun medens den verserer i første instans. Dette er en afvigelse fra artikel 28, stk. 1, i EF-forordningen, der tillader alle retter at udsætte sagen, uanset hvilken instans sagen verserer for.

- I artikel 14, stk. 2, i aftaleudkastet fastlægges betingelserne for, at retter kan erklære sig inkompetente til fordel for en anden ret. Disse betingelser adskiller sig betydeligt fra den ordning, der er fastlagt i artikel 28, stk. 2, i EF-forordningen.

Det konkluderes, at artikel 14, stk. 2, i aftaleudkastet, og artikel 28, stk. 2, i forordningen er ikke kompatible.

Anerkendelse og fuldbyrdelse

1.- Gensidig anerkendelse:

Artikel 17, stk. 1, i aftaleudkastet om gensidig anerkendelse afviger fra EF-forordningens artikel 33, 34, 35 og 37 i tre henseender:

- a) I aftaleudkastet er det som en betingelse for gensidig anerkendelse fastsat, at retsafgørelsen, der skal anerkendes, skal være afsagt af en ret, der har kompetence ifølge reglerne i aftaleudkastet, og at den skal kunne fuldbyrdes i oprindelsesstaten. Omvendt forbyder EF-forordningen som generel regel, at den anden ret prøver den første rets kompetence; der nævnes heller ikke nogen fuldbyrdelsesbetingelse.
- b) Aftaleudkastet gør ligeledes anerkendelse betinget af det forhold, at den retsafgørelse, der skal anerkendes, ikke længere er genstand for ordinær appel, medens EF-forordningen giver den ret, for hvilken anerkendelse søges, lov til at udsætte sagen i tilfælde af ordinær appel indgivet mod den retsafgørelse, der skal anerkendes.
- c) Endelig er de fleste af grundene til afslag på anerkendelse, der er berettiget i henhold til aftaleudkastet, forskellige fra de tilsvarende grunde i forordningen.

Det kan konkluderes, at aftaleudkastet og forordningen ikke er kompatible med hensyn til anerkendelse af retsafgørelser.

2.- Fuldbyrdelse af retsafgørelser: Der er ingen åbenbare uoverensstemmelser.

Derfor er Kommissionens vurdering af Fællesskabets interesser følgende:

- for at bevare Fællesskabets interesser med hensyn til eksternt kompetence er det nødvendigt, at aftalen indeholder en undtagelsesbestemmelse, der gør det muligt at anvende forordning 44/2001 medlemsstaterne imellem, i stedet for de pågældende bestemmelser i aftaleudkastet, hvad angår alle anliggender, der omfattes af EF-forordningen.
- Fællesskabets udøvelse af eksterne beføjelser i anliggender henhørende under EF-kompetence indebærer Fællesskabets tiltrædelse af aftaleudkastet. Det skal bemærkes, at Det Europæiske Fællesskab er part i begge konventioner. Aftaleudkastet indeholder allerede en bestemmelse om, at regionale organisationer for økonomisk integration kan blive parter.

HENSTILLING

På baggrund af ovenstående henstiller Kommissionen:

- at Rådet bemyndiger Kommissionen til at føre forhandlinger om en aftale om det privatretlige ansvar for grænseoverskridende skader forårsaget af farlig virksomhed inden for rammerne af konventionen om beskyttelse og udnyttelse af grænseoverskridende vandløb og internationale søer og konventionen om grænseoverskridende virkninger af industriulykker
- at Rådet, da Kommissionen i overensstemmelse med traktaten vil føre disse forhandlinger på Det Europæiske Fællesskabs vegne, udpeger et særligt udvalg, som skal bistå den med dette arbejde
- at Rådet udsteder vedlagte forhandlingsdirektiver.

DECLASSIFIED

BILAG

FORHANDLINGS DIREKTIVER

- (1) Kommissionen sørger for, at aftalen er i overensstemmelse med relevant fællesskabslovgivning og foreslået lovgivning om adgang til miljøoplysninger og miljøansvar såvel som med internationale konventioner på dette område samt med internationale konventioner på dette område og målene med Fællesskabsstrategien om bæredygtig udvikling, den forudgående vurdering medtaget. Kommissionen sørger for, at aftalen indeholder en eller flere bestemmelser, der giver Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater mulighed for at anvende relevant fællesskabslovgivning i stedet for de pågældende bestemmelser i den internationale aftale.
- (2) Kommissionen sikrer, at aftalen indeholder de fornødne bestemmelser til, at Fællesskabet kan blive kontraherende part heri.
- (3) Kommissionen aflægger beretning for Rådet om resultaterne af forhandlingerne og om eventuelle problemer, som måtte opstå under forhandlingerne.