



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 9 november 2023
(OR. fr)

5442/03
DCL 1

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

BORTTAGANDE AV SÄKERHETSSKYDDSKLASSIFICERING¹

för dokument: ST 5442/03 RESTREINT UE/EU RESTRICTED

av den: 17 januari 2003

Ny status: Offentlig

Ärende: Rekommendation till rådets beslut om att bemyndiga kommissionen att, på Europeiska gemenskapens vägnar, inleda förhandlingar om ett avtal om skadeståndsansvar för gränsöverskridande skador som orsakas av farlig verksamhet inom ramen för konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar samt konventionen om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor

För delegationerna bifogas ovannämnda dokument för vilket säkerhetsskyddsklassificeringen tagits bort.

Texten är identisk med föregående version.

¹ Europeiska kommissionen hävde sekretessen för handlingen den [...].

RESTREINT UE



EUROPEISKA
UNIONENS RÅD

Bryssel den 17 januari 2003 (20.1)
(OR. fr)

5442/03

RESTREINT UE

ENV 32
JUSTCIV 5
IND 3

FÖLJENOT

från: Sylvain BISARRE, direktör, Europeiska kommissionens generalsekretariat
mottagen den: 14 januari 2003
till: Javier SOLANA, generalsekreterare/hög representant

Ärende: Rekommendation till rådets beslut om att bemyndiga kommissionen att, på Europeiska gemenskapens vägnar, inleda förhandlingar om ett avtal om skadeståndsansvar för gränsöverskridande skador som orsakas av farlig verksamhet inom ramen för konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar samt konventionen om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor

För delegationerna bifogas kommissionens dokument – SEK(2003) 23 slutlig.

Bilaga:SEK(2003) 23 slutlig



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 13.01.2003
SEK(2003) 23 slutlig

RESTREINT UE

Rekommendation till

RÅDETS BESLUT

om att bemyndiga kommissionen att, på Europeiska gemenskapens vägnar, inleda förhandlingar om ett avtal om skadeståndsansvar för gränsöverskridande skador som orsakas av farlig verksamhet inom ramen för konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar samt konventionen om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor

(framlagt av Kommissionen)

DECLASSIFIED

MOTIVERING

1. BAKGRUND

Efter cyanidutsläppet i Baia Mare i Rumänien i januari 2000 och de åtgärder som därefter vidtogs av regeringen i Schweiz, beslutade tillsynsorganen för konventionen (FN/ECE) om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar (Helsingfors 1992, kallad "vattenskyddskonventionen") och konventionen (FN/ECE) om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor (Helsingfors 1992, kallad "konventionen om industriolyckor"), med tanke på bristerna i de gällande bestämmelserna om skadeståndsansvar följande:

- Att inleda en mellanstatlig förhandlingsprocess för antagande av ett avtal om skadeståndsansvar för gränsöverskridande skador som orsakas av farlig verksamhet inom ramen för de båda konventionerna (nedan kallat avtalet).
- Att upprätta en öppen mellanstatlig arbetsgrupp som skall ansvara för att utforma ovannämnda avtal, som kommer att antas vid ett framtida särskilt sammanträde, eventuellt inom ramen för den ministerkonferens på temat miljö för Europa som kommer att äga rum i Kiev den 23–25 maj 2003.

De första fyra mötena i arbetsgruppen ägde rum i november 2001, februari 2002, maj 2002 och september 2002. Enligt planerna skall ytterligare möten äga rum i november 2002 och februari 2003. Om så krävs kan ett eller flera ytterligare möten sammankallas.

Europeiska gemenskapen är avtalsslutande part till både vattenskyddskonventionen och konventionen om industriolyckor.

2. FÖRSLAGET TILL AVTAL OM SKADESTÅNDSANSVAR - MÅL OCH RÄCKVIDD

Syftet med förslaget till avtal är att reglera skadeståndansvaret för skador till följd av fall som omfattas av de två ovannämnda konventionerna, dvs. FN/ECE:s vattenskyddskonvention och FN/ECE:s konvention om industriolyckor. Dessutom kan förslaget till avtal komma att innebära att dessa konventioner ändras om så krävs med hänsyn till de skadeståndsbestämmelser som skall upprättas.

Syftet med förslaget till avtal är således att upprätta omfattande bestämmelser om skadeståndsansvar och om lämplig och snabb ersättning för skador till följd av gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor som inträffar i gränsöverskridande vatten i parter till detta avtal (artiklarna 1 och 3). Förslaget till avtal kommer att omfatta person- och saksador, men även miljöskador. Därför beviljas de som drabbas rättigheter gentemot förorenaren på grundval av bestämmelser om strikt skadeståndsansvar, som kompletteras med ett begränsat antal ansvarsfrihetsgrunder (artikel 4), och som kopplas till ekonomiska garantier (artikel 11).

Det strikta skadeståndansvaret kompletteras med skadeståndsansvar vid uppsåtliga begångna fel, försummelser eller underlåtenhet, i enlighet med tillämpliga bestämmelser i inhems lagstiftning (artikel 5). Det kommer att fastställas ekonomiska gränser för det strikta skadeståndansvaret, men inte för skadeståndansvaret vid uppsåtliga begångna fel, försummelser eller underlåtenhet (artikel 9).

Förslaget innehåller också bestämmelser som krävs för att framtida arrangemang skall fungera (se till exempel artikel 10 om tidsgränser för ansvar, och artiklarna 13–17a om förfaranden).

Det är också aktuellt att införa bestämmelser om att garantera tillgång till information och möjligheter till rättslig prövning, i överensstämmelse med Århuskonventionens principer (artikel 11a).

När det gäller förfaranden innehåller förslaget till avtal bland annat bestämmelser om behöriga domstolar (artikel 13), mål som står i samband med varandra (artikel 14) samt ömsesidigt erkännande och verkställighet av domar (artikel 17).

3. FRÅGOR INOM GEMENSKAPENS BEHÖRIGHETSOMRÅDE

3.1. Frågor som omfattas av delad behörighet

I enlighet med Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 175.1 i detta, är gemenskapen behörig att ingå internationella avtal och fullgöra de skyldigheter som följer av avtalen när detta bidrar till uppnåendet att de mål som anges i artikel 174.1 i EG-fördraget.

I artikel 174.1 i Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen fastställs följande miljömål för gemenskapspolitiken:

- Att bevara, skydda och förbättra miljön.
- Att skydda människors hälsa.
- Att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt.
- Att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem.

Enligt artikel 174.2 i EG-fördraget skall gemenskapens miljöpolitik syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Den skall bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren skall betala.

Miljöansvar syftar till att förorenaren skall få betala för att avhjälpa de skador han har orsakat.

På så vis bidrar miljöansvaret till att

- genomföra de centrala miljöprinciper som fastställs i EG-fördraget,
- säkerställa att miljön saneras och återställs,
- ge verksamhetsutövare incitament att till fullo följa miljölagstiftningen, och
- att i någon mån förbättra den inre marknadens sätt fungera.

Att införa omfattande bestämmelser om skadeståndsansvar och lämplig och snabb ersättning för skador till följd av gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor i

gränsöverskridande vatten, kommer att bidra till uppnåendet och genomförandet av målen för gemenskapens miljöpolitik, i enlighet med artikel 174 i fördraget.

Vid sidan av de bestämmelser som avser denna allmänna behörighet överlappar förslaget till avtal gällande EG-lagstiftning (om tillgång till miljöinformation) och lagstiftningsförslag som håller på att diskuteras (om ersättningsansvar för miljöskador).

3.1.1. Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miljöansvar

När det gäller lagstiftningsförslag bör det noteras att kommissionen den 23 januari 2002 antog ett förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador².

Förslaget innebär att det skall fastställas en ram som grundas på miljöansvar för att se till att framtida miljöskador förebyggs eller avhjälpas. Miljöansvaret omfattar miljöskador och överhängande hot när det gäller särskild avgränsad verksamhet liksom skador på den biologiska mångfald som skyddas på gemenskapsnivå och nationell nivå, skador på vatten som omfattas av ramdirektivet om vatten (2000/60/EG³), och markföroreningar som ger allvarliga negativa effekter på människors hälsa.

Enligt förslaget är de som utövar sådana riskabla eller potentiellt riskabla verksamheter som anges i bilaga I potentiellt ansvariga för kostnaderna för att förebygga eller avhjälpa miljöskador. Det gäller bland annat verksamheter som släpper ut farliga kemiska ämnen till vatten eller luft, dvs. anläggningar som producerar farliga kemikalier, deponier och förbränningsanläggningar.

I förslaget fastställs också vissa undantag och ansvarsfrihetsgrunder. Tillåtna utsläpp kommer till exempel inte att medföra skadeståndsansvar. I förslaget undantas också verksamhet och utsläpp som, vid tidpunkten för verksamheten eller utsläppen, inte ansågs skadliga enligt aktuella vetenskapliga rön och den senaste tekniska utvecklingen. Ingen av dessa två ansvarsfrihetsgrunder kan dock tillämpas på försumliga verksamhetsutövare.

Verksamhetsutövare som konstaterats vara försumliga då de bedrivit yrkesverksamhet som inte omfattas av bilaga I kan också bli ansvariga för kostnader för att förebygga eller avhjälpa skador på den biologiska mångfalden.

Slutligen bör offentliga myndigheter spela en viktig roll i den föreslagna ordningen för skadeståndsansvar genom att se till att ansvariga verksamhetsutövare personligen vidtar eller finansierar nödvändiga förebyggande eller avhjälpande åtgärder.

De typer av gränsöverskridande miljöskador som orsakas av industriolyckor i gränsöverskridande vatten och som omfattas av förslaget till avtal, kommer att ingå i tillämpningsområdet för framtida gemenskapslagstiftning om miljöansvar. Även om förslaget till direktiv om miljöansvar inte omfattar person- och saksador, kommer både lagstiftningsförslaget och förslaget till avtal att omfatta skadeståndskrav avseende kostnader för åtgärder för att återställa skadade gränsöverskridande vatten och kostnader för åtgärder som vidtas när en olycka inträffar.

² KOM(2002) 17 slutlig – EGT C 151 E, 25.6.2002, s. 132.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 22.12.2000, s. 1).

I detta sammanhang kan det noteras att det i de olika bestämmelserna i förslaget till direktiv (dvs. när det gäller definitionen av miljöskador) inte görs någon skillnad mellan "nationella" och "gränsöverskridande" skador. Förslaget till direktiv skall anses omfatta båda typer av skador.

Enligt artikel 17 i direktivet (om samarbete mellan medlemsstater) förbjuds inte medlemsstaterna att vidta bilaterala gränsöverskridande skadeståndsåtgärder, när detta är lämpligt eller nödvändigt för att de berörda medlemsstaternas mål skall kunna uppnås. Medlemsstaternas alternativa tillvägagångssätt i detta avseende bör dock vara förenliga med de grundläggande bestämmelserna i förslaget.

I brist på undantagsbestämmelser måste de bilaterala gränsöverskridande skadeståndsbestämmelserna uppfylla de grundläggande kraven i ordningen för skadeståndsansvar när det gäller typ av skadeståndsansvar, ansvarsfrihetsgrunder, tidsgränser etc.

Det bör också framhållas att det är mycket viktigt att bestämmelserna i internationell lagstiftning och gemenskapslagstiftningen stämmer överens. Det kan nämnas olika exempel på kommande eller pågående internationella förhandlingar som syftar till att fastställa ett mål för miljöansvar, där detta allmänna ställningstagande från EG:s sida är nödvändigt:

- Protokoll till Baselkonventionen om skadeståndsansvar och ersättning för skador från gränsöverskridande transporter av riskavfall. Detta protokoll undertecknades 1999 och kan nu ratificeras.
- Cartagenaprotokoll om biosäkerhet: Vid parternas första möte som kommer att äga rum i mars 2003 bör tillsynsorganet börja verkställa ett beslut om att inleda förhandlingar om utarbetandet av internationella bestämmelser och förfaranden avseende skadeståndsansvar.
- I artikel 14.2 i konventionen om biologisk mångfald fastställs att en arbetsgrupp, före slutet av 2003, skall ha undersökt frågan om skadeståndsansvar inom ramen för konventionen.

Det är därför lämpligt att bemyndiga kommissionen att delta i förhandlingarna om förslaget till avtal.

3.1.2. Tillgång till miljöinformation och möjligheter till rättslig prövning

Införandet av bestämmelser om tillgång till miljöinformation, som även reglerar möjligheterna till rättslig prövning vid olagligt nekande att lämna ut begärd information, kommer förmodligen att påverka gemenskapslagstiftningen på samma område. Tillgången till miljöinformation regleras i dagsläget av rådets direktiv 1990/313/EEG om rätt att ta del av miljöinformation⁴. Ett nytt kommissionsförslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om allmänhetens tillgång till miljöinformation som lades fram den 29 juni 2000 håller för närvarande på att diskuteras⁵.

⁴ EGT L 158, 23.6.1990, s. 56. Direktiv 90/313/EEG–

⁵ KOM(2000) 402 slutlig – EGT C 337E, 28.11.2000, s. 156).

3.2. Frågor som omfattas av exklusiv extern behörighet enligt rådets förordning nr 44/2001

Sedan Amsterdamfördraget antogs har gemenskapen fått nya befogenheter när det gäller civilrättsligt samarbete, vilka den utövade då den antog förordning (EG) nr 44/2001⁶. Denna EG-förordning är bindande för samtliga medlemsstater utom Danmark. 1968 års Brysselkonvention gäller således fortfarande för relationerna mellan Danmark och övriga medlemsstater.

Förordning (EG) nr 44/2001 innebär att medlemsstaterna inte längre har rätt att ingå nya åtaganden som påverkar denna rättsakt. I enlighet med EG-domstolens rättspraxis förlorar medlemsstaterna, oavsett om de agerar enskilt eller kollektivt, rätten att ingå åtaganden med tredje land när och om gemensamma regler som skulle kunna påverkas av sådana åtaganden träder i kraft. Följaktligen är det bara gemenskapen som är behörig att förhandla fram, ingå och slutföra sådana internationella åtaganden. Gemenskapen måste därför få de medel som krävs för att kunna fullgöra sina uppgifter.

I enlighet med protokollet om Danmarks ställning som fogats till EU- och EG-fördragen är förordning (EG) nr 44/2001 varken bindande för eller tillämplig i Danmark. Danmark deltar därför inte i antagandet av detta beslut i dessa frågor och har möjlighet att avgöra om man skall godkänna avtalet eller inte. Skyldigheten att samarbeta enligt artikel 10 i EG-fördraget innebär dock att landet måste rådfråga andra medlemsstater i rådet i denna fråga.

Det förslag till avtal om skadeståndsansvar som är under förhandling innehåller bestämmelser (artiklarna 13, 14 och 17) som påverkar EG-förordningen om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område. I EG-förordningen fastställs att harmoniserade bestämmelser om domstols behörighet skall gälla när svaranden har hemvist i någon av de medlemsstater som är bundna av förordningen. I artikel 4 fastställs att talan mot en svarande som ”inte har hemvist i en medlemsstat” kan väckas inför domstol i varje medlemsstat i enlighet med deras nationella bestämmelser om domstols behörighet.

Bestämmelser om domstols behörighet

Artikel 13 i förslaget till avtal innehåller bestämmelser om domstols behörighet, som ger käranden möjlighet att välja en domstol i den part där skadan uppkommit, där industriolyckan inträffat eller där den svarande har hemvist eller bedriver sin huvudsakliga verksamhet.

När det gäller förordningen grundas domstolsbehörigheten främst på svarandens hemvist. Om talan avser skadestånd utanför avtalsförhållanden, kan talan mot en person med hemvist i en medlemsstat dessutom väckas i den medlemsstat där skadan inträffat eller kan inträffa.

Även om analysen av domstols behörighet i de båda rättsakterna i stort liknar varandra, kan det i framtiden uppstå skillnader till följd av ny rättspraxis eller ändringar i lagstiftningen.

Mål som har samband med varandra

Omfattningen av mål som har samband med varandra enligt definitionen i artikel 14.3 i förslaget till avtal är densamma som enligt artikel 28.3 i EG-förordningen. Det finns dock viktiga skillnader mellan de två rättsakterna. Följande analys kan göras av dessa skillnader:

⁶ EGT L 12, 16.1.2001, s. 1.

- När mål som har samband med varandra har anhängiggjorts i domstolar i olika parter, ges enligt artikel 14.1 i förslaget till avtal, alla domstolar, utom den domstol där talan först väckts, möjlighet att på någon av parternas begäran låta handläggningen av målet vila, men endast när talan prövas i första instans. Detta avviker från artikel 28.1 i EG-förordningen enligt vilken alla domstolar där talan väckts får låta handläggningen av målet vila, utan några begränsningar när det gäller prövningsinstans.

- I artikel 14.2 i förslaget till avtal anges förutsättningar för domstolarnas möjligheter att självmant avvisa talan till förmån för en annan domstol. Dessa villkor avviker kraftigt från bestämmelserna i artikel 28.2 i EG-förordningen.

Artikel 14.2 i förslaget till avtal och artikel 28.2 i förordningen är således inte förenliga.

Erkännande och verkställighet

1.- Ömsesidigt erkännande:

Artikel 17.1 i förslaget till avtal som behandlar ömsesidigt erkännande avviker från artiklarna 33, 34, 35 och 37 i EG-förordningen i tre avseenden.

- a) I förslaget till avtal fastställs som villkor för ömsesidigt erkännande att den dom som skall erkännas måste avkunnas av en domstol som enligt bestämmelserna i förslaget har behörighet, och att domen bör vara verkställbar i ursprungsstaten. Enligt EG-förordningen får däremot generellt sett inte den andra domstolen ompröva den första domstolens behörighet. Det anges inte heller något verkställighetsvillkor.
- b) I förslaget till avtal anges också som en förutsättning för erkännandet att de ordinära rättsmedlen beträffande den dom som skall erkännas är uttömda, medan EG-förordningen ger den domstol där erkännandet begärts rätt att vilandeförklara målet, om ändring i den aktuella domen har sökts genom anlitanande av ordinära rättsmedel.
- c) De flesta grunderna för att neka erkännande enligt förslaget till avtal skiljer sig från motsvarande grunder i förordningen.

Förslaget till avtal är därför inte förenligt med förordningen när det gäller erkännande av domar.

2.- Verkställighet av domar: Det finns inte några uppenbara motsättningar.

Kommissionen gör därför följande bedömning av gemenskapens intressen:

- För att garantera gemenskapens intressen när det gäller dess externa behörighet, måste avtalet innehålla en bestämmelse som innebär att förordning (EG) nr 44/2001 får företräde i ärenden medlemsstater emellan, framför de aktuella bestämmelserna i förslaget till avtal, när det gäller alla frågor som omfattas av EG-förordningen.
- Gemenskapens utövande av den externa behörigheten i de frågor där EG har behörighet innebär att det är gemenskapen som skall ingå avtalet. Det bör påpekas att Europeiska gemenskapen är part till båda konventionerna.

Förslaget till avtal innehåller redan en bestämmelse som innebär att regionala organisationer för ekonomisk integrering kan bli parter.

REKOMMENDATION

Med tanke på vad som anförts ovan rekommenderar kommissionen

- att rådet bemyndigar den att förhandla om ett avtal som skadeståndsansvar för gränsöverskridande skador som orsakas av farlig verksamhet inom ramen för konventionen om skydd och användning av gränsöverskridande vattendrag och internationella sjöar samt konventionen om gränsöverskridande konsekvenser av industriolyckor,
- att rådet upprättar en särskild kommitté som kan bistå kommissionen, eftersom kommissionen i enlighet med fördraget kommer att föra förhandlingarna på Europeiska gemenskapens vägnar, och
- att rådet utfärdar bifogade förhandlingsdirektiv.

DECLASSIFIED

BILAGA

FÖRHANDLINGS DIREKTIV

- (1) Kommissionen skall se till att avtalet är i överensstämmelse med tillämplig gemenskapslagstiftning och föreslagen lagstiftning om tillgång till miljöinformation och miljöansvar samt internationella konventioner på detta område samt målen i gemenskapsstrategin för hållbar utveckling inklusive bedömning av inverkan. Kommissionen skall se till att avtalet innehåller en eller flera bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen att tillämpa relevant gemenskapslagstiftning istället för de aktuella bestämmelserna i avtalet.
- (2) Kommissionen skall se till att avtalet omfattar lämpliga bestämmelser som ger gemenskapen möjlighet att bli part till avtalet.
- (3) Kommissionen skall rapportera till rådet om förhandlingsresultaten och om eventuella problem som uppstår under förhandlingarnas gång.

DECLASSIFIED