

II

(Retsakter hvis offentliggørelse ikke er obligatorisk)

RÅD

RÅDETS HENSTILLING

af 3. marts 1975

om påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben
på miljøområdet

(75/436/Euratom, EKSF, EØF)

RÅDET FOR DE EUROPÆISKE
FÆLLESSKABER —

som henviser til traktaten om oprettelse af Det
europæiske Kul- og Stålfællesskab,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det
europæiske økonomiske Fællesskab,

som henviser til traktaten om oprettelse af Det
europæiske Atomenergifællesskab,

som henviser til udkast til henstilling forelagt af
Kommissionen,

som henviser til udtalelse fra Europa-Parlamentet ⁽¹⁾,

som henviser til udtalelse fra Det økonomiske og
sociale Udvalg ⁽²⁾,

som tager i betragtning, at princippet »forureneren
betaler« blev knæsat i erklæringen fra Rådet for
De europæiske Fællesskaber og repræsentanterne
for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet,
af 22. november 1973 vedrørende et handlingspro-
gram for De europæiske Fællesskaber på miljøom-
rådet ⁽³⁾;

som tager i betragtning, at omkostningerne i for-
bindelse med beskyttelse af miljøet mod forurening

bør pålignes efter samme principper i hele Fælles-
skabet for at undgå handels- og konkurrencefordrej-
ninger, som er uforenelige med en tilfredsstillende
funktion af fællesmarkedet og med målsætningen
om en afbalanceret økonomisk ekspansion, som
Fællesskabet søger gennemført, samt for at fremme
de målsætninger, der er fastlagt i De europæiske
Fællesskabers handlingsprogram på miljøområdet;

som tager i betragtning, at det er nødvendigt for
at lette gennemførelsen af omtalte princip, at De
europæiske Fællesskaber og medlemsstaterne nær-
mere præciserer dette ved at fastlægge bestemmel-
serne for gennemførelsen af det samt visse undta-
gelser, der kan gøres herfra på grund af de vanske-
ligheder, der er forbundet med princippet gennem-
førelse, eller dersom politikken på andre områder
griber ind i miljøbeskyttelsespolitikken —

HENSTILLER i EØF-traktatens forstand til med-
lemsstaterne, at de med hensyn til omkostnings-
fordelingen og de offentlige myndigheders indgriben
på miljøområdet efterkommer de principper og
gennemførelsesbestemmelser, som er indeholdt i
Kommissionens meddelelse, der er knyttet som
bilag til denne henstilling.

Udfærdiget i Bruxelles, den 3. marts 1975.

På Rådets vegne

J. KEATING

Formand

⁽¹⁾ EFT nr. C 76 af 3. 7. 1974, s. 31.

⁽²⁾ EFT nr. C 116 af 30. 9. 1974, s. 35.

⁽³⁾ EFT nr. C 112 af 20. 12. 1973, s. 1.

BILAG

Kommissionens meddelelse til Rådet vedrørende påligning af omkostninger og de offentlige myndigheders indgriben på miljøområdet — Principper og gennemførelsesbestemmelser

1. Princippet »forureneren betaler« blev vedtaget inden for rammerne af erklæringen fra Rådet for De europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, af 22. november 1973 vedrørende et handlingsprogram for De europæiske Fællesskaber på miljøområdet. Ifølge handlingsprogrammet skal Kommissionen forelægge Rådet et forslag vedrørende dette principps gennemførelse, herunder de eventuelle undtagelser.

Når forurenerne skal bære omkostningerne ved bekæmpelse af den forurening, som de forårsager, tilskyndes de til at nedsætte forureningen og til at søge mindre forurenende produkter og teknologi, hvilket muliggør en mere rationel anvendelse af miljøressourcerne; desuden opfyldes kravet om effektivitet og retfærdighed.

For at undgå, at handelen og investeringernes placering påvirkes af konkurrencefordrejninger, hvilket ville være uforeneligt med Fællesmarkedets funktion, bør omkostningerne i forbindelse med beskyttelse af miljøet mod forurening pålignes efter de samme principper i hele Fællesskabet.

2. Med henblik herpå skal såvel De europæiske Fællesskaber — på fællesskabsplan — som medlemsstaterne — i de nationale lovgivninger om miljøbeskyttelse — anvende princippet »forureneren betaler«, hvorefter privatretlige eller offentligretlige fysiske eller juridiske personer, der er ansvarlige for forureningen, skal betale udgifterne til de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå denne forurening eller nedbringe den med henblik på overholdelsen af sådanne normer eller tilsvarende foranstaltninger, der gør det muligt at opfylde kvalitetsmålsætningerne, eller hvis sådanne målsætninger ikke forefindes, med henblik på overholdelsen af de normer eller tilsvarende foranstaltninger, som de offentlige myndigheder har fastlagt ⁽¹⁾.

Miljøbeskyttelsen skal således i princippet ikke sikres gennem en politik, der er baseret på støtteforanstaltninger, og som ville lægge omkostningerne i forbindelse med forureningsbekæmpelsen over på samfundet.

3. Ved »forurener« forstås den, som direkte eller indirekte forringer miljøkvaliteten eller skaber betingelser, der fører til dens forringelse ⁽²⁾.

Såfremt det viser sig umuligt eller for vanskeligt og derfor vilkårligt at afgøre, hvem forureneren er, og

såfremt miljøforureningen skyldes et samspil af flere samtidige faktorer — »kumulativ forurening« ⁽³⁾ — eller flere på hinanden følgende faktorer — »forureningskæder« ⁽⁴⁾ — skal omkostningerne i forbindelse med forureningsbekæmpelsen lægges på sådanne steder — for eksempel i kæden eller i den kumulative forurening — ved hjælp af de lovgivningsmæssige og administrative midler, der frembyder den bedste administrative og økonomiske løsning, og som på den mest effektive måde bidrager til at forbedre miljøet.

I tilfælde af kædeforurening kan omkostningerne således pålægges det sted, hvor antallet af forurenere er det mindst mulige og nemmeste at kontrollere, eller dér, hvor der mest effektivt bidrages til miljøets forbedring, og hvor der undgås konkurrencefordrejninger.

4. Ved anvendelsen af princippet »forureneren betaler« er de vigtigste midler, som det offentlige råder over med henblik på at undgå forurening, normer og afgifter eller eventuelt en kombination heraf.

a) Blandt normerne kan man skelne mellem :

- i) »miljøkvalitetsnormer« som med retskraft fastsætter de niveauer for forureningsfaktorer eller gener, som ikke må overskrides i et givet miljø eller en del af et givet miljø.
- ii) »produktnormer« (ordet »produkt« anvendes her i ordets videste betydning), som :
 - fastsætter grænserne for de niveauer for forureningsfaktorer eller gener, der ikke må overskrides i et produkts sammensætning eller emission, eller
 - eller specificerer et produkts egenskaber eller karakteristika ved fremstillingen, eller
 - vedrører de nærmere bestemmelser med hensyn til et produkts anvendelse ⁽⁵⁾.

Produktnormer kan, når det er hensigtsmæssigt, omfatte specifikationer for prøvemethoder, emballering, mærkning og etiketering af produkterne.

iii) normerne for faste anlæg, undertiden benævnt »procesnormer« omfatter :

- a) »emissionsnormer«, som fastsætter de niveauer for forureningsfaktorer eller gener, som ikke må overskrides i emissioner fra faste anlæg;

⁽¹⁾ Så længe de offentlige myndigheder ikke har fastsat et sådant niveau, skal omkostningerne i forbindelse med de foranstaltninger, som disse iværksætter til bekæmpelse af forurening, ligeledes afholdes af forurenerne ifølge princippet »forureneren betaler«.

⁽²⁾ Begrebet »forurener«, således som det defineres i dette punktum, berører ikke bestemmelserne om det civilretlige ansvar.

⁽³⁾ For eksempel i det tilfælde, hvor flere forurenere i et byområde på samme tid er ansvarlige for forurening af luften med SO₂ så som husstande, brugere af motorkøretøjer og industrianlæg.

⁽⁴⁾ Eksempel: I tilfælde af miljøforurening forårsaget af udstødningsgasser fra motorkøretøjer, er ikke blot brugeren af motorkøretøjet, men også fabrikanten af dette køretøj og af brændstoffet skyld i luftforureningen.

⁽⁵⁾ Sådanne nærmere bestemmelser med hensyn til et produkts anvendelse eller specifikationer kan også nedfældes i »anvendelsesforskrifter«.

- b) »planlægnings- og byggenormer for faste anlæg«, som fastsætter de specifikationer, der med henblik på miljøbeskyttelse skal overholdes ved planlægning og bygning af faste anlæg;
- c) »driftsnormer«, som fastsætter de specifikationer⁽¹⁾, der med henblik på miljøbeskyttelse skal overholdes ved driften af faste anlæg.

b) Afgiften anvendes for at tilskynde forureneren til — med så få omkostninger som muligt — selv at træffe de nødvendige foranstaltninger til at formindske den forurening, som han forårsager (tilskyndelsesfunktion) og/eller for at få ham til at bekoste sin andel af de kollektive foranstaltninger, som f.eks. udgifter til rensning (omfordelingsfunktion). Afgiften bør opkræves i forhold til graden af den udledte forurening på grundlag af en passende administrativ fremgangsmåde.

Afgiften bør fastsættes på en sådan måde, at den først og fremmest tilgodeser tilskyndelsesfunktionen.

For så vidt som afgiften hovedsagelig har en omfordelende funktion, bør den som led i de ovennævnte foranstaltninger i det mindste fastsættes på en sådan måde, at summen af afgifterne for et givet område og/eller for en given kvalitetsmålsætning er lig med summen af de kollektive udgifter til fjernelse af gener.

Provenuet af afgiften kan anvendes enten til finansiering af foranstaltninger truffet af de offentlige myndigheder eller til at bidrage til finansiering af individuelle forurenere tilsvarende anlæg i det omfang, disse forurenere yder samfundet en særlig tjeneste ved efter særlig anmodning fra de offentlige myndigheder at bringe deres forurening ned under det af de kompetente myndigheder fastsatte niveau. I sidstnævnte tilfælde bør det tilskud, der ydes til finansieringen, kun give kompensation for de tjenester, disse forurenere således har ydet samfundet.

Endvidere kan provenuet af afgifter, under iagttagelse af artikel 92 ff. i EØF-traktaten, anvendes til private forurenere finansiering af miljøbeskyttelses anlæg, under hensyntagen til målsætningen om en kraftig formindskelse af forekommende gener. I så tilfælde bør disse finansieringsforanstaltninger integreres i et flerårigt finansieringsprogram, udarbejdet af de kompetente myndigheder.

Dersom afgiftsprovenuet overstiger samtlige de udgifter, som de offentlige myndigheder har måttet afholde i forbindelse med gennemførelsen af de to foregående afsnit, bør det overskydende beløb fortrinsvis anvendes af den enkelte regering som led i dens miljøpolitik; dette overskudsbeløb kan dog kun anvendes til ydelse af støtte, hvis det sker på de i stk. 6 og 7 nedenfor fastsatte vilkår.

Fællesskabet bør bestræbe sig på i videst muligt omfang at standardisere beregningsmetoderne ved fastsættelse af afgifterne.

- c) For at undgå alvorlige konkurrencefordrejninger, som indvirker på handelen og på investeringernes placering i Fællesskabet, vil det uden tvivl være nødvendigt på fællesskabsplan i stadig højere grad at harmonisere de forskellige midler, når disse anvendes i ensartede tilfælde.

Sålænge dette ikke er sket, er spørgsmålet om påligning af omkostningerne ved forureningsbekæmpelsen ikke

fuldstændigt løst på fællesskabsplan. Denne meddelelse fra Kommissionen betegner således kun en første etape i anvendelsen af princippet »forureneren betaler«. Den bør så hurtigt som muligt følges op af en harmonisering inden for Fællesskabet af midlerne til gennemførelsen af omtalte princip, når disse midler, som det iøvrigt er anført i punkt 8, afsnit 3, anvendes i ensartede tilfælde.

5. Forurenerne skal, afhængig af de anvendte midler og uden at præjudicere eventuelle erstatninger, som skal udredes på grundlag af national ret eller af international lovgivning og/eller på grundlag af en ordning, der skal udarbejdes i Fællesskabet, udrede

- a) udgifter i forbindelse med foranstaltninger, som de træffer til bekæmpelse af forurening (investering i forureningsforebyggende udstyr og materiel, iværksættelse af nye processer, udgifter i forbindelse med driften af forureningsforebyggende anlæg, osv.), også når sådanne foranstaltninger er mere vidtgående end de af det offentlige foreskrevne normer,

- b) afgifter.

De omkostninger, som i overensstemmelse med princippet »forureneren betaler« skal afholdes af forurenerne, bør omfatte alle udgifter, som er nødvendige for, at kvalitetsmålsætningen for miljøet kan opfyldes, herunder administrationsomkostninger, som er direkte forbundet med gennemførelsen af de forureningsforebyggende foranstaltninger.

Det offentliges udgifter til opførelse, køb og drift af anlæg til tilsyn og kontrol med forureningen kan derimod afholdes af det offentlige.

6. Undtagelser fra anvendelsen af princippet »forureneren betaler« kan hjemles i en begrænset række tilfælde :

- a) såfremt øjeblikkelig anvendelse af meget restriktive normer eller påligning af store afgifter kan medføre alvorlige forstyrrelser i det økonomiske liv, vil hurtig indkalkulering i produktionsomkostningerne af udgifterne ved forureningsbekæmpelse kunne indebære risiko for højere samfundsmæssige omkostninger. Derfor kan det vise sig nødvendigt :
 - at give visse forurenere en begrænset frist til at tilpasse deres produkter eller produktionsprocesser til de nye normer,
 - og/eller at yde tidsbegrænset støtte eventuelt efter en degressiv skala.

Sådanne foranstaltninger kan under alle omstændigheder kun anvendes over for allerede eksisterende produktionsanlæg⁽²⁾ og produkter;

- b) når der inden for andre rammer (f.eks. regional-, industri-, social- og landbrugspolitik, politik for forskning og videnskabelig udvikling) ydes støtte til investeringer, der har indvirkning på miljøbeskyttelsen, med henblik på løsning af visse strukturproblemer af industriel, landbrugsmæssig eller regional art.

De under litra a) og b) nævnte former for støtte kan naturligvis kun anvendes af medlemsstaterne under forudsætning af, at bestemmelserne om statsstøtte i traktaterne om oprettelse af De europæiske Fællesskaber, særlig artikel 92 ff. i EØF-traktaten overholdes. Ved anvendelsen af artikel 92 ff.

⁽¹⁾ Sådanne nærmere bestemmelser med hensyn til et produkts anvendelse eller specifikationer kan også nedfældes i »anvendelsesforskrifter«.

⁽²⁾ Udvidelse eller flytning af eksisterende anlæg anses som nyanlæg, for så vidt den pågældende udvidelse eller flytning medfører større produktionskapacitet.

i EØF-traktaten på disse former for støtte vil der blive taget hensyn til de miljøbeskyttelseskrav, der tilgodeses af støtten.

7. Følgende former for støtte anses ikke at stride mod princippet »forureneren betaler«⁽¹⁾ :

- a) finansielle tilskud, som eventuelt ydes til lokale myndigheder til opførelse og administration af offentlige miljøbeskyttelsesanstaltninger, hvor det ikke i den nærmeste fremtid er muligt at få udgifterne hertil fuldstændigt dækket af afgifter fra forurenere, der benytter disse installationer. I det omfang, sådanne installationer bruges til at behandle andre former for spild end affald fra husholdningerne, bør de tjenesteydelser, der således kommer virksomhederne til gode, pålignes disse på en sådan måde, at det pålignede beløb svarer til de virkelige omkostninger ved behandlingen;
- b) finansieringer, der har til formål at opveje særlig store udgifter, som måtte blive pålagt visse forurenere for at opnå en usædvanlig høj renhedsgrad i miljøet;
- c) de bidrag, der ydes til stimulering af forsknings- og udviklingsbestræbelser, der går ud på at tilvejebringe

mindre forurenende tekniske fremgangsmåder, produktionsmetoder og produkter.

8. Kommissionen vil ved løsningen af sine opgaver i forbindelse med Fællesskabets miljøpolitik særlig rette sig efter de foran nærmere anførte definitioner af og gennemførelsesbestemmelserne for princippet »forureneren betaler«.

Kommissionen anmoder Rådet om at tage disse definitioner og gennemførelsesbestemmelser til efterretning og at henstille til medlemsstaterne at overholde disse i den lovgivning og de administrative bestemmelser, som vedrører påligning af omkostninger ved miljøbeskyttelse.

Kommissionen vil senere forelægge Rådet alle hensigtsmæssige forslag inden for det pågældende område, særlig vedrørende harmonisering af midlerne til forvaltning af princippet »forureneren betaler« og dets særlige anvendelse på problemerne i forbindelse med forurening, der ikke er begrænset til et land.

Hver medlemsstat anvender »forureneren betaler«-princippet på samtlige former for forurening inden for sit lands grænser uden hensyn til, om forureningen berører dette land eller et andet.

⁽¹⁾ Denne liste kan ændres af Rådet efter forslag fra Kommissionen.