EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 14.9.2015
COM(2015) 422 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o odgovornosti, odškodnini in finančnem jamstvu za naftne in plinske dejavnosti na morju v skladu s členom 39 Direktive 2013/30/EU

{SWD(2015) 167 final}

UVOD

To poročilo vsebuje pregled, kako se odgovornost za škodo zaradi nesreč na morju pri iskanju, raziskovanju in izkoriščanju nafte in zemeljskega plina obravnava v EU. V bistvu analizira, kako se Evropa spopada z vrsto družbenih vprašanj, ki se pojavljajo v zvezi z nafto in zemeljskim plinom iz morskega dna: prvič, kdo je komu odgovoren za posamezne vrste škode in izgube; drugič, kako zagotoviti, da imajo odgovorne osebe zadostna finančna sredstva za zagotovitev pravične odškodnine za škodo in izgubo, za katero so odgovorne; in tretjič, kako bi bilo treba razdeliti odškodnino, da bi jo zakoniti upravičenci prejeli hitro in da bi se čim bolj zmanjšala nevarnost verižnih posledic za širše gospodarstvo.

V EU že od leta 1988 ni bilo večje nesreče na morju, poleg tega pa se 73 % nafte in plina v EU proizvede v državah članicah, ki ležijo ob Severnem morju in za katere že velja, da imajo najučinkovitejše ureditve glede varnosti na morju na svetu. Kljub temu je EU po nesreči aprila 2010 na ploščadi Deepwater Horizon v Mehiškem zalivu uvedla skupni regulativni okvir za naftne in plinske dejavnosti na morju, da bi še poostrila in poenotila varnostne in okoljevarstvene standarde za vse dejavnosti na morju v EU. V Direktivi 2013/30/EU[1] (v nadaljnjem besedilu: direktiva o varnosti na morju) so opredeljeni elementi tega celovitega vseevropskega okvira za preprečevanje večjih nesreč in omejevanje njihovih posledic. Tudi ratifikacija protokola o dejavnostih na morju k Barcelonski konvenciji, ki jo je izvedel Svet,[2] je spadala v okvir odziva EU na nesrečo na ploščadi Deepwater Horizon.

Z direktivo o varnosti na morju se vzpostavlja usklajena vseevropska regulativna ureditev, ki določa ciljno usmerjen regulativni okvir, ki temelji na konceptu „varnostne analize“ (poročilo o večjih nesrečah), izvajajo pa jo regulativni organi za dejavnosti na morju, katerih pristojnost in neodvisnost se poskušata zagotoviti z navedeno direktivo; prav tako pa spodbuja učinkovito sodelovanje med temi regulativnimi organi. Poleg tega se z direktivo o varnosti na morju uvajajo vseevropske zahteve glede preglednosti, vključno z izmenjavo informacij o nesrečah in skorajšnjih nesrečah, ter glede drugih kazalnikov o ravni varnosti v industriji in regulativnih organov v tem sektorju.

Odgovornost za nesreče na morju in njihove posledice je z direktivo o varnosti na morju jasno prenesena na imetnike dovoljenj za dejavnosti na morju, tj. posamezne ali skupne imetnike dovoljenj za dejavnosti iskanja, raziskovanja in/ali izkoriščanja nafte/zemeljskega plina, izdanih v skladu z Direktivo 94/22/ES[3]. Poleg tega določa objektivno odgovornost imetnikov dovoljenj za vso okoljsko škodo, ki nastane zaradi njihovih dejavnosti. Vendar namen direktive o varnosti na morju ni uskladitev pravil o odgovornosti v EU za druge vrste škode in izgube, ki jih lahko povzročijo dejavnosti na

[1] Direktiva 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju in spremembi Direktive 2004/35/ES, UL L 178, 28.6.2013, str. 66.

[2] Sklep Sveta z dne 17. decembra 2012 o pristopu Evropske unije k Protokolu o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem zaradi raziskovanja in izkoriščanja epikontinentalnega pasu, morskega dna in njegovega podmorja (2013/5/EU). Glej tudi Milieu (2013), Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention (Varnost pri dejavnostih raziskovanja in izkoriščanja na morju v Sredozemlju: ustvarjanje sinergij med prihodnjo uredbo EU in protokolom k Barcelonski konvenciji).

[3] Direktiva 94/22/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. maja 1994 o pogojih za izdajo in uporabo dovoljenj za iskanje, raziskovanje in izkoriščanje ogljikovodikov, UL L 164, 30.6.1994, str. 3.

morju, kar je posledica neprepričljivih rezultatov zadevnih analiz v presoji vpliva[4] med pripravami na direktivo o varnosti na morju.

Komisija s tem poročilom izpolnjuje obveznosti na podlagi člena 39 direktive o varnosti na morju, v skladu s katerim mora predložiti naslednja poročila:

- oceno učinkovitosti ureditev glede odgovornosti v Uniji v zvezi s škodo, nastalo zaradi naftnih in plinskih dejavnosti na morju, vključno z oceno ustreznosti razširitve določb o odgovornosti;
- proučitev ustreznosti vključitve nekaterih ravnanj, ki lahko povzročijo večjo nesrečo, na področje uporabe Direktive 2008/99/ES[5] (direktiva o kaznivih dejanjih zoper okolje);
- opis razpoložljivosti instrumentov finančnega jamstva za dejavnosti na morju in
- opis obravnavanja odškodninskih zahtevkov zaradi nesreč na morju.

Te teme so zelo tesno povezane in njihova obravnava v enem poročilu omogoča jasno analizo. Spremni delovni dokument služb Komisije (SWD(2015) 167 final[6], v nadaljnjem besedilu: SWD odgovornost) vsebuje dodatne podrobnosti o obravnavanih vprašanjih in analizah, ki jih je notranje izvedla Komisija ali so bile od zunanjih strokovnjakov in deležnikov pridobljene med pripravo tega poročila.

To poročilo in SWD odgovornost sta osredotočena na države članice Evropskega gospodarskega prostora (EGP), ki imajo naftne in plinske dejavnosti na morju. Te „ključne države“ vključujejo (po abecednem vrstnem redu) Bolgarijo, Ciper, Dansko, Francijo, Grčijo, Hrvaško, Irsko, Islandijo, Italijo, Latvijo, Litvo, Malto, Nemčijo, Nizozemsko, Norveško, Poljsko, Portugalsko, Romunijo, Španijo in Združeno kraljestvo. Dejavnosti zunaj EGP niso v ospredju.

OKOLJSKA, CIVILNA IN KAZENSKA ODGOVORNOST TER NJIHOVA MEDSEBOJNA POVEZANOST

Razlikovati je treba med različnimi vrstami odgovornosti. Prva je civilna odgovornost za škodo, povzročeno fizičnim ali pravnim osebam. Vrste škode in izgube v tej široki kategoriji vključujejo telesno poškodbo, materialno škodo in gospodarsko izgubo. Ta škoda je v pravnem redu EU splošno znana kot škoda, povzročena tretji osebi, ali „običajna škoda“. V posebnem primeru gospodarske izgube nekateri pravni sistemi nadalje razlikujejo med *posledično* gospodarsko izgubo, ki je gospodarska izguba kot posledica telesne poškodbe ali materialne škode, in *čisto* gospodarsko izgubo, ki pomeni gospodarsko izgubo, ne da bi bila povzročena telesna poškodba ali materialna škoda.

Druga je okoljska odgovornost v smislu direktive o okoljski odgovornosti[7], ki se nanaša na odgovornost za ekološko škodo na zavarovanih vrstah in v naravnih habitatih ter škodo na vodah in tleh. Okoljska odgovornost v tem poročilu temelji na javnem pristopu, pri katerem oškodovanec ni konkretna fizična ali pravna oseba, temveč družba kot celota, in sicer zaradi javne in univerzalne narave posledic škode za skupne naravne vire. Vlogo tožnika prevzamejo javni organi, katerih naloga

[4] Ocena vpliva – Spremni dokument k predlogu uredbe Evropskega Parlamenta in Sveta o varnosti dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja nafte in zemeljskega plina na morju, SEC(2011) 1293 final.
[5] Direktiva 2008/99/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. novembra 2008 o kazenskopravnem varstvu okolja, UL L 328, 19.11.2008, str. 28.
[6] Delovni dokument služb Komisije: Civilna odgovornost, odškodnina in finančno jamstvo za nesreče na morju v Evropskem gospodarskem prostoru, SWD(2015) 167 final.
[7] Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. aprila 2004 o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, UL L 143, 30.4.2004, str. 56.

je zagotoviti, da onesnaževalci odpravijo ekološko škodo, ki so jo povzročili. Zato mora javni organ, pristojen za varstvo okolja, poskrbeti, da se ugotovi odgovorni izvajalec, vzpostavi vzročna zveza, pripravi in odobri načrt sanacije, sprejmejo potrebni preventivni ali sanacijski ukrepi itd.[8]

Tretja je kazenska odgovornost zaradi storitve kaznivega dejanja, ki je kot tako opredeljeno z zakonom. Obstaja bistvena razlika med civilno in okoljsko odgovornostjo na eni strani ter kazensko odgovornostjo na drugi strani. Medtem ko se na podlagi pravil o civilni in okoljski odgovornosti načeloma[9] naložijo kazni, ki so izključno finančne ter namenjene plačilu odškodnine za povzročeno škodo in odpravi te škode, je namen kazenske odgovornosti kaznovati protipravno ravnanje, kazni pa lahko vključujejo zaporno kazen ter globe in druge kazni brez odvzema prostosti.

USTREZNOST KAZENSKE ODGOVORNOSTI ZA NESREČE NA MORJU IN POSLEDIČNO ŠKODO

Evropsko sodišče je leta 2005 potrdilo,[10] da je Evropska skupnost pristojna za sprejetje kazenskopravnih ukrepov v zvezi z varstvom okolja, če je to nujno za zagotovitev učinkovitega izvajanja njene okoljske politike. Na podlagi te sodne prakse je leta 2008 direktiva o kaznivih dejanjih zoper okolje – prva direktiva EU, ki je vsebovala določbe o kazenski odgovornosti – določala seznam okoljskih kršitev, ki jih morajo države članice obravnavati kot kazniva dejanja, če so storjene naklepno ali iz hude malomarnosti. EU je tako poleg obstoječih civilnih kazni, namenjenih odškodnini, uvedla še usklajene kazenske sankcije za kršitve okoljske zakonodaje EU.

V skladu z direktivo o kaznivih dejanjih zoper okolje morajo države članice predpisati kazenske sankcije za nekatera dejanja, ki povzročijo ali bi lahko povzročila smrt ali hudo telesno poškodbo ali dejansko škodo kakovosti zraka, kakovosti zemlje ali kakovosti vode ali živalim ali rastlinam. Vendar je področje uporabe direktive o kaznivih dejanjih zoper okolje omejeno: kot kaznive so opredeljene samo kršitve nekaterih delov zakonodaje EU, ki so navedeni v prilogah k Direktivi. Med dejanji, ki so opredeljena kot kazniva, so na primer nezakonit izpust nevarnih snovi v površinske vode, če povzroči ali bi lahko povzročil smrt ali hude telesne poškodbe oseb oziroma precejšnjo okoljsko škodo; nezakonita pošiljka odpadkov iz Evropske unije, samo če vključuje precejšnjo količino odpadkov in vključuje jasno namero, da se s tem ustvari dobiček, ter nezakonit izvoz snovi, ki tanjšajo ozonski plašč, v države v razvoju, ne pa tudi dejavnosti, zajete z direktivo o varnosti na morju.

Kot je izraženo v členu 39(3) direktive o varnosti na morju, je zato treba razmisliti, da bi z zakonodajo EU na področje uporabe kazenskega prava vključili tudi nekatera ravnanja, ki lahko povzročijo nesreče na morju. Čeprav kazenska odgovornost za kršitve v zvezi z varnostjo na morju ne bi neposredno vplivala na odpravo povzročene škode, pa poleg civilne in okoljske odgovornosti dodatno prispeva k odvračanju, s čimer bi se lahko izboljšala varstvo okolja in skladnost z zakonodajo o varnosti na morju.

Kršitve v zvezi z varnostjo na morju so v nekaterih ključnih državah že vključene na področje uporabe kazenskega zakonika. Zakonodaji Združenega kraljestva in Danske na primer vsebujeta določbe, na podlagi katerih se nekatere neskladnosti obravnavajo kot kazniva dejanja[11]. Vendar v EU ni usklajena

[8] Civilna in okoljska odgovornost se delno prekrivata, glej SWD odgovornost, Uvod.
[9] Razen tako imenovanih „kaznovalnih odškodnin“ v sistemih anglosaškega prava (Common Law).
[10] Sodba v zadevi C-176/03, *Komisija proti Svetu*, z dne 13. septembra 2005.
[11] Glej SWD odgovornost, PRILOGA II.

niti opredelitev kaznivih dejanj niti minimalna vrsta in višina sankcij. Preden se razmisli o tem, da se kršitve v zvezi z varnostjo na morju z zakonodajo EU opredelijo kot kaznive, morajo biti izpolnjeni nekateri strogi zakonski pogoji. Člen 83(2) Pogodbe o delovanju Evropske unije določa pravno podlago za določitev minimalnih pravil za opredelitev kaznivih dejanj in sankcij na posameznem področju politike EU. To zakonodajalcem EU izrecno omogoča, da sprejmejo „minimalna pravila glede opredelitve kaznivih dejanj in sankcij na zadevnem področju“, če „se izkaže, da je to nujno zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja politike Unije na področju, za katerega veljajo usklajevalni ukrepi“.

Sprejetje kazenskopravnih ukrepov EU je zato odvisno od presoje, ali so „nujni“ za zagotovitev učinkovitega izvajanja politike. Tako je mogoče o vključitvi kršitev direktive o varnosti na morju na področje uporabe kazenskega prava odločiti samo na podlagi temeljitega preverjanja nujnosti in sorazmernosti tega, ali bi bili kazenskopravni ukrepi nujni za dosego zastavljenega cilja. To bo mogoče šele, ko bo direktiva o varnosti na morju v sedanji obliki prenesena v nacionalno pravo ključnih držav in bodo pridobljene nekatere izkušnje glede njene učinkovitosti.[12] Države članice še niso odločile o kaznih za kršitve nacionalnih zakonov, s katerimi je prenesena direktiva o varnosti na morju; navedeno direktivo so morale prenesti do 19. julija 2015, vsaka taka odločitev pa se lahko sprejme v okviru prenosa ali med izvajanjem zakona po prenosu. Zato je zdaj še prezgodaj za oceno, ali bo s kaznimi, ki naj bi jih ključne države določile v okviru prenosa in poznejšega izvajanja direktive o varnosti na morju, dosledno zagotovljeno zadostno odvračanje v vsej EU oziroma ali bi bile kazenske sankcije EU nujne za zagotovitev popolnoma učinkovite varnosti dejavnosti na morju.[13]

Če bi se v prihodnosti ugotovilo, da direktiva o varnosti na morju v sedanji različici ne more dovolj učinkovito zagotoviti varnosti dejavnosti na morju, kakor je predvideno, in da je treba njene cilje povezati s kazensko odgovornostjo za kršitve na morju, bi bilo mogoče tako odgovornost uvesti kot novo določbo v direktivi o varnosti na morju s spremembo navedene direktive. Uvesti bi jo bilo mogoče tudi kot nov ločen pravni akt. Vendar bi bilo najbolj razumljivo, če bi kazenske sankcije uskladili z direktivo o kaznivih dejanjih zoper okolje. S tem bi se izognili oblikovanju drugačnega standarda za kazenske sankcije, kot ga navedena direktiva določa za številne okoljske kršitve. Prav zato je v členu 39(3) direktive o varnosti na morju predvidena opredelitev kršitev v okviru te direktive kot kaznivih dejanj s spremembo direktive o kaznivih dejanjih zoper okolje. V praktičnem smislu bi to pomenilo spremembo Priloge A k direktivi o kaznivih dejanjih zoper okolje, tako da bi se na seznam zakonodaje, katere kršitev pomeni protipravno ravnanje, vključila direktiva o varnosti na morju.

[12] Sporočilo Komisije: Oblikovanje kazenskopravne politike EU: zagotavljanje učinkovitega izvajanja politik EU s pomočjo kazenskega prava, 20. september 2011, COM(2011) 573, na voljo na http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.

[13] Komisija v skladu s členom 40 najpozneje do 19. julija 2019 poroča o izkušnjah z izvajanjem te direktive.

Sklepne ugotovitve in predlogi

Člen 39 direktive o varnosti na morju določa, da mora Komisija proučiti ustreznost vključitve nekaterih ravnanj, ki lahko povzročijo večjo nesrečo, na področje uporabe direktive o kaznivih dejanjih zoper okolje. Vendar je zdaj še prezgodaj, da bi lahko ustrezno ocenili, ali bi bili kazenskopravni ukrepi nujni za dosego učinkovitih ravni varnosti na morju v Uniji. Da bi EU ugotovila, ali je treba določeno ravnanje, ki privede do večje nesreče, vključiti na področje uporabe direktive o kaznivih dejanjih zoper okolje, mora pridobiti nekaj izkušenj z učinkovitostjo direktive o varnosti na morju.

Komisija bo prvo poročilo o izvajanju direktive o varnosti na morju pripravila do 19. julija 2019. Takrat bo pomembno, da se znova posveti tej temi in da države članice ugotovijo, ali je ustrezno, da se ravnanja, ki lahko povzročijo večjo nesrečo, vključijo na področje uporabe direktive o kaznivih dejanjih zoper okolje. Komisija lahko medtem poskrbi, da bodo države članice izmenjale izkušnje v zvezi s kazenskimi sankcijami in obvladovanjem tveganja v podjetjih iz najrazličnejših gospodarskih dejavnosti.

Glede na navedeno sta v nadaljevanju tega poročila obravnavani samo civilna in okoljska odgovornost za nesreče na morju.

UČINKOVITOST UREDITVE GLEDE ODGOVORNOSTI

Učinkovitost ureditev glede odgovornosti je mogoče presojati glede na to, kako jasno določajo: (a) kdo je odgovoren; (b) za katere vrste škode in izgube ter (c) komu.

(a) Kdo je odgovoren?

Z direktivo o varnosti na morju se v zvezi s tem uvajata dve pomembni točki uskladitve.

Prvič, odgovornost je vedno prenesena na imetnika dovoljenja (tj. imetnika ali skupne imetnike dovoljenj za dejavnosti iskanja, raziskovanja in/ali izkoriščanja nafte in zemeljskega plina, izdanih v skladu z Direktivo 94/22/ES). Dejstvo, da direktiva o varnosti na morju določa to načelo, je pomembno, saj zagotavlja popolno pravno jasnost, poleg tega pa naj bi zagotavljalo, da imetniki dovoljenj prevzamejo glavno odgovornost za obvladovanje tveganj, ki jih ustvarjajo s svojimi dejavnostmi.

Drugič, kar zadeva okoljsko škodo zaradi nesreč na morju, določbe, uvedene z direktivo o varnosti na morju, vključujejo dejavnosti na morju v okviru direktive o okoljski odgovornosti.[14] To pomeni, da se za okoljsko škodo zdaj uporablja objektivna odgovornost – tj. za tako škodo je odslej odgovoren vsak imetnik dovoljenja, ne da bi bilo treba dokazati njegovo malomarnost, če je ugotovljena vzročna zveza.

Medtem ko se z direktivo o varnosti na morju usklajujeta ta dva vidika odgovornosti za nesreče na morju, pa ne predvideva uskladitve v zvezi s civilno škodo. V tem primeru nesreče na morju večinoma spadajo na področje odškodninskega prava ključnih držav, pri čemer obstajajo precejšnje razlike v

[14] S členom 7 direktive o varnosti na morju se direktiva o okoljski odgovornosti spreminja tako, da so imetniki dovoljenj finančno odgovorni za preprečitev in odpravo okoljske škode, kot je opredeljena v njej.

tem, kako se z nacionalnimi zakoni obravnavajo imetniki dovoljenj, ki povzročijo civilno škodo zaradi malomarnosti, in imetniki dovoljenj, ki s svojimi dejanji ne prekršijo standarda skrbnosti.

Čeprav je treba vedno vzpostaviti vzročno zvezo med dejavnostjo in škodo, se pogosto uporablja pravilo glede malomarnosti, kar pomeni, da morajo sodišča najprej ugotoviti, da je odgovorna oseba prekršila standard skrbnosti, zato da nastane civilna odgovornost in da se dodelijo ustrezne odškodnine. To, ali se za civilno škodo uporablja pravilo glede malomarnosti ali objektivna odgovornost, se razlikuje od države do države, odvisno pa je od vrste škode in izgube[15].

(b) Za kaj so odgovorni?

Odgovornost za *okoljsko* škodo zaradi nesreč na morju je v vsej EU na voljo na podlagi direktive o okoljski odgovornosti. Ta zakonodaja določa tudi obseg škode, ki jo je treba odpraviti ali povrniti. Imetnikom dovoljenj je tako kjer koli v EU naložena odgovornost za škodo na zavarovanih vrstah in v naravnih habitatih, kot je opredeljena v direktivah o pticah[16] in habitatih[17], ter škodo na vodah, kot je opredeljena v okvirni direktivi o vodah[18] in okvirni direktivi o morski strategiji[19]. Javnim organom bodo morali plačati za vsa dela, opravljena za povrnitev okolja v referenčno stanje, ali to delo opraviti sami.

Čeprav se s pravom EU usklajuje odgovornost za okoljsko škodo in čeprav pravo ključnih držav vedno omogoča vložitev odškodninskih zahtevkov za telesno poškodbo in materialno škodo kot posledico nesreč na morju, pa je odgovornost za različne vrste gospodarske izgube zelo različna. Na primer, pravo ključnih držav se razlikuje v zvezi s tem, kako neposredno mora biti odškodninski zahtevek zaradi gospodarske izgube povezan z nesrečo, da jo je mogoče povrniti („določbe glede neposrednosti“). Pravo ključnih držav, kot sta Ciper in Združeno kraljestvo, izključuje neposredne odškodninske zahtevke zaradi gospodarske izgube, če ta ne vključuje telesnih poškodb ali materialne škode („izključitveno pravilo“).

Razlike so tudi v tem, ali in kako so z zakonodajo v ključnih državah obravnavane zlasti industrijske panoge, katerih poslovanje je odvisno od dobrega stanja skupnega morskega okolja, kot je ribiška industrija. Izkušnje so pokazale, da bi lahko te panoge, ki pogosto vključujejo številna mala in srednja podjetja, v primeru večje nesreče na morju utrpele precejšnjo gospodarsko izgubo[20].

Norveška je v zvezi s tem uvedla verjetno najpopolnejšo zakonodajo, da bi obravnavala civilno odgovornost za onesnaževanje na morju. Ta ne nalaga samo objektivne odgovornosti za telesne poškodbe, materialno škodo in gospodarske izgube, vključno s čisto gospodarsko izgubo[21], ampak tudi

[15] Popoln opis teh razlik v SWD odgovornost, preglednica 2 in Priloga III.
[16] Direktiva 2009/147/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 30. novembra 2009 o ohranjanju prosto živečih ptic, UL L 20, 26.1.2010, str. 7.
[17] Direktiva Sveta 92/43/EGS z dne 21. maja 1992 o ohranjanju naravnih habitatov ter prosto živečih živalskih in rastlinskih vrst, UL L 206, 22.7.1992, str. 7.
[18] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2000/60/ES z dne 23. oktobra 2000 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju vodne politike, UL L 327, 22.12.2000, str. 1.
[19] Direktiva 2008/56/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. junija 2008 o določitvi okvira za ukrepe Skupnosti na področju politike morskega okolja, UL L 164, 25.6.2008, str. 19.
[20] Odškodninski zahtevki zaradi gospodarske izgube so predstavljali do 96 % vseh zahtevkov iz sklada Gulf Coast Claims Facility po nesreči na ploščadi Deepwater Horizon v Združenih državah leta 2010.
[21] Čeprav z omejitvami, ki izhajajo iz potrebe, da se dokaže, da je bila gospodarska izguba dovolj neposredna.

izrecno določa, da je mogoče povrniti „finančne izgube, ki so jih norveški ribiči utrpeli zaradi dejavnosti, povezanih z nafto“[22].

(c) Komu so odgovorni? Kdo lahko zahteva odškodnino?

Pravica do odškodnine za utrpelo škodo lahko temelji na zakonskih določbah (splošno pravilo v sektorju dejavnosti na morju) ali pogodbenih določilih, načeloma pa se dodeli na podlagi zahtevka, ki ga vloži oškodovanec. V posebnih primerih je lahko odškodnina tudi „samodejna“ (oškodovancu ni treba storiti veliko), na primer v okviru skupinskih tožb s pravico do izstopa (opt-out)[23], ali če tako določajo zakonske ali pogodbene določbe.

Javni organi morajo kot varuhi skupnega interesa vlagati zahtevke zoper osebe, odgovorne za okoljsko škodo. V primeru civilne škode in izgube ima pravico vložiti zahtevek katera koli pravna ali fizična oseba, ki je zaradi dejavnosti na morju utrpela škodo ali izgubo, saj je enako obravnavanje v okviru prava osrednje načelo v ključnih državah.

Vendar se je mogoče upravičeno vprašati, ali in koliko so povzročitelji škode odgovorni tožnikom v drugih državah, ki so bili oškodovani zaradi njihovih dejavnosti. Pri tem je treba odgovoriti na tri medsebojno povezana vprašanja:

1. Sodna pristojnost: Katero sodišče naj obravnava zadevo?
2. Izbira prava: Katero pravo naj navedeno sodišče uporabi?
3. Tuje sodbe: Ali bo sodba priznana ali izvršena v drugi državi?

Ta vprašanja so obravnavana v dveh obstoječih uredbah EU. Kar zadeva vprašanje sodne pristojnosti, je z uredbo Bruselj I[24] žrtvam nesreč na morju priznana pravica, da začnejo postopek zoper tožence s stalnim prebivališčem v Uniji, in sicer v državi, kjer ima toženec stalno prebivališče, v državi, kjer se je nesreča zgodila, ali v državi, kjer je nastala škoda. Ta pravila na podlagi Luganske konvencije iz leta 2007 veljajo tudi na Norveškem in Islandiji[25].

To na primer pomeni, da lahko (fizična ali pravna) oseba na Nizozemskem, ki je utrpela škodo zaradi nesreče na morju, ki jo je v vodah Združenega kraljestva povzročila italijanska družba, vloži odškodninsko tožbo pred sodišči na Nizozemskem, v Združenem kraljestvu ali Italiji, odvisno od tega, kje bi bila po njenem mnenju najprimerneje obravnavana in bi dosegla najprimernejši izid.

Kar zadeva drugo in tretje vprašanje glede izbire prava in tujih sodb, je v skladu z uredbo Rim II[26] pravo, ki ureja nepogodbeno odgovornost zaradi nesreč na morju, pravo države, v kateri je nastala škoda, pri čemer ni pomembno, kje se je zgodila nesreča. Če se zaradi okoljske škode ali škode, povzročene osebam ali premoženju, zahteva odškodnina za tako škodo, se lahko žrtve sklicujejo tudi

[22] Glej SWD odgovornost, PRILOGA III.

[23] Kadar en ali več imenovanih tožnikov vloži zahtevek v imenu predlagane skupine posameznikov ali poslovnih subjektov, ki so utrpeli enako poškodbo ali poškodbe, in morajo posamezniki vložiti zahtevo za izključitev iz skupine, če ne želijo biti vključeni samodejno.

[24] Uredba Sveta (ES) št. 44/2001 z dne 22. decembra 2000 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah. UL L 12, 16.1.2001.

[25]Konvencija o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah, 2007. Glej SWD odgovornost, oddelek 2.10.

[26]Uredba (ES) št. 864/2007 Evropskega parlamenta in Sveta o pravu, ki se uporablja za nepogodbene obveznosti. UL L 199, 31.7.2007, str. 40. Uredba se ne uporablja za Dansko.

na pravo države, v kateri se je zgodila nesreča. Opozoriti je treba, da je lahko pravo, ki se uporablja, pravo države članice ali tretje države zunaj EU[27].

To na primer pomeni, da lahko norveški tožnik, ki zahteva odškodnino zaradi razlitja nafte, ki je posledica nesreče na morju na Nizozemskem, vloži odškodninsko tožbo na podlagi prava Norveške ali Nizozemske, odvisno od tega, kaj bi bilo zanj najugodnejše.

Ocena učinkovitosti ureditev glede odgovornosti in ustreznosti razširitve določb o odgovornosti

Kot je na kratko pojasnjeno zgoraj in podrobno opisano v SWD odgovornost, je odgovornost za telesno poškodbo in materialno škodo v ključnih državah že na voljo, okoljska odgovornost pa je usklajena z zakonodajo EU. Vendar ključne države različno pristopajo k civilni odgovornosti za nesreče na morju in jo lahko v različnem obsegu omejijo. Na primer, medtem ko je s ciprskim pravom in pravom Združenega kraljestva odgovornost bolj omejena, saj se zahtevajo dokazi o malomarnosti ali neposrednosti utrpele gospodarske izgube, je pravo drugih ključnih držav, kot so Danska, Francija, Islandija, Nizozemska in Norveška, bolj naklonjeno tožnikom[28].

Vendar je treba opozoriti, da je kljub razlikam med ključnimi državami katero koli od njih težko jasno opredeliti kot državo, ki je manj učinkovita pri obravnavanju morebitnih zahtevkov zaradi nesreč na morju.

Položaj v vsaj nekaterih nacionalnih ureditvah se lahko tudi spreminja: več držav članic je ob stikih s Komisijo (med drugim na sestankih skupine organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju – EUOAG[29]) navedlo, da bodo morda ponovno ocenile svoje obstoječe ureditve glede odgovornosti za nesreče na morju skupaj z obveznostjo uvedbe odškodninskih postopkov v skladu s členom 4(3) direktive o varnosti na morju. Čeprav se spremembe pri obravnavanju civilne odgovornosti z Direktivo izrecno ne zahtevajo, sta odgovornost in odškodnina tesno povezani, tako da je treba zaradi spremembe ene morda spremeniti drugo. Obveznost na podlagi člena 4(3) direktive o varnosti na morju bi tako lahko v nekaterih ključnih državah privedla do razširitve določb o odgovornosti.

Razširitev določb o odgovornosti na ravni EU bi lahko povzročila, da bi se v ključnih državah objektivna odgovornost uporabljala za več kategorij civilne škode in izgube in/ali da bi bilo mogoče odškodnino dodeliti za več vrst gospodarskih izgub – zlasti tiste vrste gospodarskih izgub, ki jih največkrat utrpijo ribiški sektor in lokalna obalna gospodarstva (npr. v obmorskih turističnih krajih). Če so odškodninski zahtevki za nekatere vrste gospodarske izgube zaradi določene mere dvoumnosti v zadevnih pravnih besedilih negotovi, bi bilo mogoče zakonodajo pojasniti s posebnim sklicevanjem na vrste škode, ki jih nesreče na morju največkrat povzročijo, in/ali stranke, ki so največkrat oškodovane. Nazadnje, čeprav se obstoječi zakoni zdijo izčrpni, kar zadeva čezmejni dostop do pravnega varstva, bi lahko bila pravna sredstva z razširitvijo določb o odgovornosti dostopnejša tožnikom, ki zahtevajo odškodnino zaradi škode na morju, saj bi bila za nesreče na morju uvedena možnost skupinskih tožb s pravico do izstopa (opt-out).

Trditi je mogoče, da se z naložitvijo odgovornosti družbam za *vso* škodo in izgubo, povzročeno z nesrečami na morju, žrtvam olajša dostop do pravnega varstva. Podjetja so tako spodbujena k sprejetju

[27] Glej SWD odgovornost, oddelek 2.10.
[28] Več podrobnosti v SWD odgovornost, oddelek 2.2 in oddelki 2.5 do 2.7.
[29] Sklep Komisije z dne 19. januarja 2012 o ustanovitvi skupine organov Evropske unije, pristojnih za naftne in plinske dejavnosti na morju, UL C 18, 21.1.2012, str. 8.

ustreznih varnostnih ukrepov in oblikovanju varnejših načinov delovanja. To pomaga tudi zagotoviti, da se dejavnosti na morju izvajajo samo, če so njihove koristi večje od tveganj.

Vendar je omejevanje odgovornosti praktično nujno. Zlasti sodni postopki na podlagi zahtevkov zaradi razlitja nafte so lahko zelo zapleteni, zato je treba najti ravnovesje med potrebo po zagotovitvi ustrezne odškodnine žrtvam in preprečevanjem izplačil na podlagi neupravičenih zahtevkov. Gospodarske izgube so v gospodarstvu med seboj največkrat verižno povezane, zato so natančno opredeljeni parametri odgovornosti nujni za preprečevanje čezmerne odgovornosti – tako imenovana široko odprta vrata tožbam[30] – v interesu zaželene izključitve bolj posrednih, špekulativnih zahtevkov. Od pravnih tradicij je odvisno, kako se v pravosodnih sistemih držav članic razlikuje med upravičenimi zahtevki in običajnimi tveganji, s katerimi se srečujejo gospodarski subjekti.

Sklepne ugotovitve in priporočila

Čeprav obstajajo nacionalne razlike v tem, kako je z ureditvijo glede odgovornosti urejen dostop do pravnega varstva za žrtve nesreč na morju, zdaj še ni mogoče jasno dokazati, da se s katerim koli od trenutnih pristopov k civilni odgovornosti v ključnih državah manj učinkovito krepi cilj direktive o varnosti na morju, tj. zagotoviti varnost naftnih in plinskih dejavnosti na morju v EU.

Jasno pa je, da bo prenos direktive o varnosti na morju v nacionalno pravo države članice spodbudil k razmisleku, kako bi lahko s svojimi pravili o odgovornosti najbolje zaščitile splošni javni interes v skladu z zahtevami glede odškodnin iz člena 4(3) direktive o varnosti na morju. Ker se lahko zaradi zagotovitve ustreznega obravnavanja odškodninskih zahtevkov spremeni ureditev glede odgovornosti, ki prinaša pravico do odškodnine, bodo nekatere države članice morda ponovno proučile nacionalne ureditve, da bi določile obseg odgovornosti zaradi naftnih in plinskih dejavnosti na morju.

Države članice bi morale ob ponovni proučitvi ureditev glede odgovornosti v okviru izvajanja direktive o varnosti na morju v nacionalnem pravu razmisliti tudi o sprejetju posebnih določb za gospodarske panoge, ki so najbolj ranljive za nesreče na morju, ne da bi povzročile vsesplošno negotovost glede ravni finančne odgovornosti, ki bi lahko ovirala razvoj virov nafte in plina v morju. Ta prizadevanja bi bilo treba prilagoditi precejšnjim nacionalnim razlikam med gospodarskimi koristmi in tveganji, ki izhajajo iz dejavnosti na morju, ter panogam, ki so izpostavljene nesrečam na morju, v različnih državah članicah. Na primer, države članice s pomembnimi dejavnostmi na morju ter obsežnima sektorjema ribištva in/ali priobalnega turizma bi morale proučiti, ali bi bilo zaželeno, da se posebej za ta sektorja okrepijo določbe o gospodarski izgubi, kot je Norveška na primer že storila za svoj ribiški sektor.

Poleg tega uredbi Bruselj I in Rim II pomenita, da morajo ključne države pri svojih zahtevah glede finančnega jamstva upoštevati morebitno škodo, ki bi jo lahko njihovi imetniki dovoljenj in izvajalci utrpeli v drugih pravnih redih. Ta škoda bi lahko precej presegala škodo, ki jo utrpijo doma, in sicer zaradi velike geografske razsežnosti večjih nesreč in morebitnih strožjih pravil glede civilne odgovornosti v drugih pravnih redih.

Primerno je, da Komisija ozavešča o teh posebnih vprašanjih prenosa prek forumov, kot je skupina organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju, skupaj z nacionalnimi organi, naftno industrijo in industrijo zemeljskega plina, drugimi industrijami in civilno družbo. Razpravo redno uvršča na dnevni

[30] Nezmožnost preprečevanja nepovezanih zahtevkov, ki se v družbi ne bi šteli za upravičene, vendar bi verjetno uspeli.

red sestankov navedene skupine in bo to tudi nadaljevala s ciljno usmerjenimi seminarji in strukturiranimi sestanki za izmenjavo dobrih praks.

Vendar Komisija ne bi smela zgolj spodbujati razprave z deležniki, temveč bi morala zagotoviti, da vse države članice obravnavajo zgoraj navedena vprašanja s pregledi skladnosti, ki so osredotočeni na zadevne določbe o odgovornosti in odškodnini v direktivi o varnosti na morju. Hkrati bo Komisija sestanke skupine organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju, izkoristila za sistematično zbiranje podatkov, ki zajemajo vse vidike novoprenesenih zakonov držav članic, ki se nanašajo na odgovornost.

Ti trije ukrepi bodo Komisiji omogočili, da v prvo poročilo o izvajanju vključi celovito analizo sprememb posameznih nacionalnih ureditev, zlasti kar zadeva učinkovitost določb o odgovornosti. To bi ji moralo omogočiti, da ugotovi potrebo po nadaljnjih korakih.

INSTRUMENTI FINANČNEGA JAMSTVA IN NJIHOVA RAZPOLOŽLJIVOST

Ko se ugotovi odgovornost, logično sledi vprašanje, kako bo povzročitelj povrnil škodo, za katero je odgovoren. Nesreča na ploščadi Deepwater Horizon je pokazala, da lahko najhujše nesreče na morju povzročijo tako veliko škodo, da bi bile samo največje družbe zmožne v celoti pokriti svoje stroške. To vzbuja vprašanja glede obstoja instrumentov finančnega jamstva, s katerimi se zagotovi, da je po večji nesreči na voljo odškodnina in da družbe ostanejo plačilno sposobne.

Za zavarovanje operativnega tveganja naftnih in plinskih družb so na voljo najrazličnejši produkti finančnega jamstva. Ti segajo od samozavarovanja[31], zavarovanja odgovornosti do tretjih oseb[32], vzajemnih shem, kot je Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL)[33], do alternativnih mehanizmov prenosa tveganja[34] in drugih.

Besedilni okvir: OPOL

Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) je panožna vzajemna shema, v katero se lahko vključijo izvajalci dejavnosti na morju iz številnih ključnih držav. Včlanjene družbe pridobijo jamstvo, da bodo druge družbe iz sheme plačale vse obveznosti, ki jih same niso sposobne plačati, v okviru določenih finančnih omejitev (125 milijonov USD za stroške sanacije in 125 milijonov USD za škodo, povzročeno z onesnaženjem). Po nesreči se zahtevki ne vložijo neposredno zoper samo shemo OPOL, temveč zoper včlanjeno družbo, ki je odgovorna za škodo in izgubo.

OPOL ni niti odškodninski sklad niti jamstvo družbe same pred njenim stečajem. Ta porazdelitev tveganja plačilne nesposobnosti tretjih oseb pripomore k znižanju stroškov zavarovanja, regulativnim organom in javnosti pa daje jamstvo glede finančne sposobnosti imetnikov dovoljenj za dejavnosti na morju. Merila za članstvo v shemi OPOL tudi pripomorejo k večjemu medsebojnemu spremljanju v industriji, ki dopolnjuje regulativno preverjanje finančne sposobnosti družb ob izdajanju dovoljenj.

Članstvo v shemi OPOL od izvajalcev zahteva, da prevzamejo objektivno odgovornost za škodo in izgubo, in je v Združenem kraljestvu pogoj za izdajo dovoljenja. Članstvo v shemi izpolnjuje tudi pogoje za izdajo dovoljenja, ki jih za dejavnosti na morju določa Irska. Vendar omejitev povračil in odškodnin iz sheme OPOL na 250 milijonov EUR za posamezno nesrečo nujno ne pokrije vse škode in vseh izgub zaradi najhujših nesreč.
Več podrobnosti v SWD odgovornost, oddelka 2.3 in 4.2.

[31] SWD odgovornost, str. 35 in 36.
[32] SWD odgovornost, str. 36–38.
[33] SWD odgovornost, str. 40 in 41.
[34] SWD odgovornost, str. 41.

Čeprav v industriji dejavnosti na morju trenutno morda ni razširjena uporaba vseh teh produktov, se zdi, da je trg instrumentov finančnega jamstva dovolj obsežen in inovativen, da lahko zadovolji vse naftne in plinske družbe, ki delujejo v okviru sedanjih obveznosti glede odgovornosti v EGP. Prav tako naftnim in plinskim družbam omogoča, da tveganje porazdelijo med različne udeležence na trgu, od zavarovalnic in pozavarovalnic, do udeležencev na finančnem trgu, kot so zasebne kapitalske skupine in hedge skladi, ter na preostale naftne in plinske družbe.

Kljub temu je vključevanje v instrumente finančnega jamstva trenutno premajhno, da bi lahko pokrili vso škodo zaradi najmanj pogostih in najdražjih nesreč na morju. Razlogov za to je lahko več, eden od njih pa je bil v tem poročilu že obravnavan: taki produkti glede na obseg odgovornosti za škodo v nekaterih ključnih državah trenutno morda niso nujni.

Še en ključni dejavnik, ki k temu prispeva, je dejstvo, da regulativni organi številnih ključnih držav omejujejo vrste zavarovanja, ki jih dopuščajo, s čimer neposredno onemogočajo zagotavljanje najrazličnejših inovativnih rešitev. Dvanajst od dvajsetih ključnih držav izrecno določa zavarovanje kot mehanizem finančnega jamstva za izdajanje dovoljenj in/ali dejavnosti, pri čemer jih devet od teh ne določa nobene druge vrste mehanizma. Tako velik delež ključnih držav, ki so naklonjene zavarovanju, je morda še večji, saj vzorčne pogodbe za šest ključnih držav niso bile na voljo za pregled[35].

Tako ni mogoče v celoti razumeti, v kakšnem obsegu bi lahko drugi dejavniki zavirali razvoj instrumentov finančnega jamstva za odgovornost v zvezi z dejavnostmi na morju. Med temi drugimi dejavniki bi lahko bilo pomanjkanje regulativne zahteve po ustreznih ravneh kritja. Kritje lahko presega zmožnosti posameznih zavarovalnic ali razpoložljivost pozavarovanja na trgu. Če pa je kritje že na voljo, se zavarovalnice in industrija dejavnosti na morju morda ne morejo dogovoriti o stopnjah tveganja in torej o ceni teh produktov, ki jih posledično ne ponujajo.

To se bo najverjetneje spremenilo z izvajanjem direktive o varnosti na morju. S členom 4(1) do (3) navedene direktive se uvajajo zahteve glede finančnega jamstva na podlagi izpostavljenosti, v skladu s katerimi morajo države članice ustrezno upoštevati „finančn[o] sposobnost prosilca [za dovoljenje], vključno s finančnimi jamstvi, da krije odgovornost, ki bi lahko nastala zaradi zadevnih naftnih in plinskih dejavnosti na morju“.

Poleg tega se s členom 4(3) direktive o varnosti na morju od držav članic tudi zahteva, da „omogočijo uporabo vzdržnih finančnih instrumentov in drugih ureditev, s katerimi lahko prosilci za dovoljenje dokažejo finančno sposobnost“. V zvezi s tem bi bilo mogoče sprejeti različne ukrepe, vključno z razširitvijo oblik kritja, ki jih dopuščajo nacionalni organi.

Določbe direktive o varnosti na morju so nadalje izražene v protokolu o dejavnostih na morju k Barcelonski konvenciji, ki je bil pred kratkim vključen v pravni red EU.[36] Ta protokol v členu 27(2)(b) določa, da pogodbenice zagotovijo, da imajo vsi izvajalci sklenjeno zavarovanje ali drugo finančno jamstvo za škodo, nastalo zaradi dejavnosti, zajetih v tem protokolu.

[35] Glej SWD odgovornost, oddelek 3.2.

[36] Sklep Sveta z dne 17. decembra 2012 o pristopu Evropske unije k Protokolu o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaževanjem zaradi raziskovanja in izkoriščanja epikontinentalnega pasu, morskega dna in njegovega podmorja (2013/5/EU), UL L 4, 9.1.2013, str. 13.

Izkušnje z direktivo o okoljski odgovornosti kažejo, da se lahko konkurenčni trg instrumentov finančnega jamstva – skladov, zavarovanj, obveznic, jamstev itd. – razvije na podlagi bistvene regulativne spremembe na ravni EU, čeprav s časovnim zamikom, da se udeležencem na trgu omogoči prilagoditev novim zahtevam.[37] Pričakovati je torej mogoče, da se bosta razpoložljivost in vključevanje v instrumente finančnega jamstva za tveganje pred nesrečami na morju izboljšala v letih po uveljavitvi direktive o varnosti na morju v nacionalnem pravu.

Sklepne ugotovitve in priporočila

Čeprav instrumenti finančnega jamstva za kritje celotne škode zaradi najmanj pogostih in najdražjih nesreč na morju na zavarovalniškem trgu niso zlahka na voljo, se zdi, da je trg dovolj obsežen in inovativen, da lahko zadovolji vse naftne in plinske družbe, ki delujejo v okviru trenutnih obveznosti glede odgovornosti v EGP. Poleg tega je mogoče pričakovati, da se bo trg instrumentov finančnega jamstva prilagodil novim zahtevam, uvedenim s členom 4 direktive o varnosti na morju, zlasti če bodo nacionalni organi razširili oblike zavarovanja s finančnim jamstvom, ki jih dopuščajo. Tako pričakovane spremembe bi se morale izraziti po izteku roka za uveljavitev direktive o varnosti na morju julija 2015 in po uveljavitvi protokola o dejavnostih na morju k Barcelonski konvenciji. Komisija bo polno izvajanje člena 4 štela za prednostno področje nadzora pri pregledih skladnosti z Direktivo.

Odločitev o tem, ali se pri izdajanju dovoljenj za dejavnosti na morju dopusti ali zahteva članstvo v vzajemni zavarovalni shemi, kot je OPOL, je najbolje prepustiti državam članicam, saj je tesno povezana z njihovimi nacionalnimi ureditvami glede odgovornosti, značilnostmi zadevne sheme, imetniki dovoljenj v njihovih vodah in tveganji, s katerimi se ti srečujejo. Precejšnje regionalne razlike pri dejavnostih na morju v EGP – torej pri vrstah in ravneh tveganja, s katerim se srečujejo izvajalci – bi lahko privedle do neupravičene navzkrižne porazdelitve tveganja med temi regijami in morebitnega moralnega tveganja v primeru ene rešitve za vse.

OBRAVNAVANJE ODŠKODNINSKIH ZAHTEVKOV

Po opredelitvi obsega odgovornosti in zagotovitvi sposobnosti za plačilo odškodnine za škodo iz lastnih sredstev družbe ali na podlagi finančnega instrumenta je zadnji del sestavljanke, kako to odškodnino razdeliti, da bo hitro dosegla zakonite upravičence. Nesreča na naftni ploščadi Deepwater Horizon leta 2010 je pokazala, da lahko večje nesreče na morju prizadenejo veliko število ljudi in zelo obremenijo sredstva katere koli sheme, vzpostavljene za obravnavo zahtevkov in zagotovitev odškodnine žrtvam. Pokazala je, kako pomembna je proaktivna uvedba premišljenih mehanizmov odškodnin, preden se zgodijo večje nesreče, da se čim bolj zmanjšajo verižne posledice izgube prek gospodarstva.

Trenutno sta izrecno za naftne in plinske nesreče v ključnih državah vzpostavljena samo dva mehanizma odškodnin. Prvič, Norveška je vzpostavila zakonodajni mehanizem odškodnin za obravnavo nesreč na morju. Njen zakon o dejavnostih v zvezi z nafto določa pravila za upravljanje

[37] Poročilo Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij na podlagi člena 14(2) Direktive 2004/35/ES o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode, 12. oktober 2010, COM(2010) 581 final.

skupinskih zahtevkov in odškodnino ribičem. Zakonodaja omogoča tudi čezmejne zahtevke iz Danske, Finske in Švedske, kot določa Nordijska konvencija o varstvu okolja[38].

Drugič, čeprav je OPOL predvsem panožna vzajemna shema, na kratko določa tudi postopke, namenjene pospešitvi zahtevkov brez postopkov pred sodišči. Pomembna pomanjkljivost odškodninske sheme OPOL pa je zahteva, da se odgovorni izvajalec odloči, ali so zahtevki zoper njega upoštevni v okviru sheme OPOL na prvi stopnji[39].

Ker za naftne in plinske nesreče na morju ni posebne odškodninske sheme, bi se zahtevki obravnavali v okviru nacionalnega odškodninskega prava. Pri tem veljajo pravila civilnega procesnega prava[40], zadeve pa lahko trajajo od šest mesecev do več let (v nekaterih primerih več desetletij), če se ne rešijo zunajsodno. Čeprav so Belgija, Italija, Portugalska in Nizozemska pred kratkim sprejele novo zakonodajo, da bi poenostavile množične odškodninske zahtevke, bi bilo tudi to mogoče še izboljšati, da bi se bolje obravnavale posebne oblike škode, ki bi jo lahko povzročila nesreča na morju, in potrebe sektorjev, ki so največkrat prizadeti – zlasti ribištvo in turizem[41].

Čeprav je trenutno vzpostavljenih zelo malo odškodninskih shem za nesreče na morju v EGP, bi se moralo to precej spremeniti z izvajanjem direktive o varnosti na morju. V skladu s členom 4(3) navedene direktive morajo države članice uvesti postopke za zagotovitev hitre in ustrezne obravnave odškodninskih zahtevkov, vključno s čezmejnimi zahtevki, če je odgovornost določena z nacionalnim pravom. Možnosti za izboljšanje sedanjih določb je več. Med njimi so:

- neodvisna obravnava zahtevkov;
- enako obravnavanje čezmejnih zahtevkov;
- izpopolnitev dostopnosti, jasnosti in enostavnosti odškodninskih postopkov;
- jasna opredelitev odgovornosti za reševanje zahtevkov;
- predhodno določene časovne obveznosti, ki čim bolj skrajšajo zamudo, in
- pravna sredstva v primeru odpovedi sistema.

Sklepne ugotovitve in priporočila

[38] Glej SWD odgovornost, oddelek 4.1.
[39] Glej SWD odgovornost, oddelka 2.3 in 4.2.
[40] Pravila, ki jih sodišča upoštevajo pri odločanju o civilnih tožbah.
[41] Več podrobnosti v SWD odgovornost, oddelek 4.3.

Čeprav sta izrecno za naftne in plinske nesreče v ključnih državah trenutno vzpostavljena samo dva mehanizma odškodnin, se z direktivo o varnosti na morju od držav članic zahteva uvedba postopkov za zagotovitev hitre in ustrezne obravnave zahtevkov. Komisija lahko v zvezi s tem v sodelovanju z državami članicami pomaga doseči ustrezne zaščitne ukrepe za tožnike. Če novim nacionalnim odškodninskim shemam ne bi uspelo vzpostaviti ustreznih zaščitnih ukrepov za žrtve nesreč na morju in v celoti upoštevati pravic čezmejnih tožnikov na podlagi uredb Bruselj I in Rim II, bo Komisija morda morala v prvem poročilu o izvajanju direktive o varnosti na morju ali po njem ponovno proučiti, ali bi bilo mogoče te cilje doseči z nadaljnjimi ukrepi EU in katerimi.

SPLOŠNE SKLEPNE UGOTOVITVE

Učinki direktive o varnosti na morju, kot jo izvajajo države članice, bodo v prihodnjih letih pokazali, ali je ustrezno, da se nekatera ravnanja, ki lahko povzročijo večje nesreče na morju, vključijo na področje uporabe kazenskega prava, da se tako še okrepi varnost na morju. Ko bo primerno, bo Komisija predložila zakonodajni predlog.

Na tem mestu se razširitev določb o odgovornosti z zakonodajo EU ne zdi ustrezna. V nekaterih primerih uredbi Bruselj I in Rim II preprečujeta, da bi bili tožniki iz drugih držav članic EU zaradi razlik med nacionalnimi ureditvami v slabšem položaju. Poleg tega lahko nekatere države članice svoje obstoječe ureditve glede odgovornosti za nesreče na morju na novo ocenijo skupaj z drugimi spremembami, uvedenimi z direktivo o varnosti na morju.

Vendar bo lahko Komisija potrebo po nadaljnjih korakih ugotovila do prvega poročila o izvajanju direktive o varnosti na morju. Zlasti se lahko:

- še naprej zavzema za vprašanja odgovornosti s strukturiranimi razpravami v okviru skupine organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju;
- osredotoči na določbe v zvezi z odgovornostjo pri pregledih skladnosti z direktivo o varnosti na morju in
- izkoristi sestanke skupine organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju, za sistematično zbiranje podatkov, ki zajemajo vse z odgovornostjo povezane vidike novoprenesenih zakonov.

Vključevanje v instrumente finančnega jamstva je trenutno premajhno, da bi lahko v celoti pokrili škodo zaradi manj pogostih in dražjih nesreč na morju. Poleg tega sta izrecno za naftne in plinske nesreče v ključnih državah trenutno vzpostavljena samo dva mehanizma odškodnin. Kljub temu bi morale določbe direktive o varnosti na morju prinesti bistvene izboljšave na obeh področjih.

Če se z novimi nacionalnimi zakoni ne bo izboljšala razpoložljivost instrumentov finančnega jamstva ter ne bodo uvedeni postopki za zagotovitev hitre in ustrezne obravnave odškodninskih zahtevkov, bo Komisija ponovno proučila, ali bi bilo mogoče te cilje doseči z nadaljnjimi ukrepi EU in s katerimi.

Komisija države članice spodbuja, naj si izmenjajo izkušnje z instrumenti finančnega jamstva, odgovornostjo, odškodnino in kazenskimi sankcijami predvsem v okviru skupine organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju. Komisija bo po uveljavitvi Direktive in na podlagi izkušenj držav članic, ki uporabljajo novo pravno podlago, morda posodobila svojo oceno, navedeno v tem poročilu.