EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 14.9.2015.
COM(2015) 422 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o odgovornosti, naknadi štete i financijskom jamstvu za odobalne naftne i plinske djelatnosti u skladu s člankom 39. Direktive 2013/30/EU

{SWD(2015) 167 final}

UVOD

U ovom se izvješću daje pregled načina na koji se pristupa odgovornosti za štetu u odobalnim nesrećama pri traženju, istraživanju i proizvodnji nafte i plina u EU-u. Točnije, analizira se kako se Europa nosi s pojavom niza društvenih dilema povezanih s odobalnom naftom i plinom: prvo, tko je kome odgovoran za kakve vrste štete i gubitka; drugo, kako osigurati da odgovorne stranke imaju dostatna financijska sredstva za pružanje pravedne naknade štete i gubitka za koje su odgovorne; i treće, kako bi naknadu trebalo isplatiti da što prije dođe do legitimnih podnositelja odštetnih zahtjeva te da se rizici domino efekta na šire gospodarstvo svedu na najmanju moguću mjeru.

Od 1988. u EU-u nije bilo velike odobalne nesreće, a 73 % nafte i plina u EU-u proizvode države članice na Sjevernom moru koje su već priznate kao države s najučinkovitijim sustavima za odobalnu sigurnost na svijetu. Usprkos tome, EU je uspostavio zajednički regulatorni okvir za odobalne naftne i plinske djelatnosti nakon katastrofe na platformi Deepwater Horizon u travnju 2010. u Meksičkom zaljevu kako bi se uskladili i dodatno povisili sigurnosni standardi i standardi zaštite okoliša svih odobalnih djelatnosti u EU-u. Direktivom 2013/30/EU[1] (dalje u tekstu: „Direktiva o odobalnoj sigurnosti" ili „DOS") definiraju se elementi takvog sveobuhvatnog okvira na razini EU-a za sprečavanje velikih nesreća i ograničavanje njihovih posljedica. Dio odgovora EU-a na katastrofu na platformi Deepwater Horizon bio je i potez Vijeća koje je ratificiralo Protokol o odobalnim aktivnostima uz Barcelonsku konvenciju[2].

DOS-om se uspostavlja usklađeni regulatorni režim na razini EU-a kojim se utvrđuje regulatorni okvir za postavljanje ciljeva razrađen na temelju koncepta „izvješća o sigurnosti" (Izvješće o velikim opasnostima) te koji primjenjuju regulatori odobalnih djelatnosti čija se nadležnost i neovisnost nastoji osigurati DOS-om; njime se potiče i suradnja među tim regulatorima. Uz to, Direktivom DOS na razini EU-a uvode se zahtjevi o transparentnosti, uključujući razmjenu informacija o nesrećama i izbjegnutim nesrećama kao i o drugim pokazateljima razine sigurnosti industrije i regulatora u sektoru.

U pogledu odgovornosti za odobalne nesreće i njihove posljedice, DOS je jasno prebacuje na nositelje odobrenja za odobalne djelatnosti, tj. na pojedinačne ili zajedničke nositelje odobrenja za djelatnosti traženja, istraživanja i/ili proizvodnje nafte/plina izdanih u skladu s Direktivom 94/22/EZ[3]. Prema DOS-u na nositeljima odobrenja isključiva je odgovornost za svu štetu u okolišu koju su prouzročile njihove djelatnosti. Međutim, svrha DOS-a nije uskladiti pravila o odgovornosti u EU-u za ostale oblike štete i gubitka koji mogu biti posljedica odobalnih djelatnosti, što odražava neodređene rezultate odgovarajućih analiza iz procjene učinka[4] tijekom pripremne faze DOS-a.

[1] Direktiva 2013/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o sigurnosti odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti i o izmjeni Direktive 2004/35/EZ, SL L 178 od 28.6.2013., str. 66.

[2] Odluka Vijeća od 17. prosinca 2012. o pristupanju Europske unije Protokolu o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja koje proizlazi iz istraživanja i iskorištavanja epikontinentalnog pojasa, morskog dna i morskog podzemlja (2013/5/EU). Vidjeti i 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* (Sigurnost odobalnih aktivnosti istraživanja i iskorištavanja u Sredozemnom moru: stvaranje sinergija između buduće uredbe EU-a i Protokola uz Barcelonsku konvenciju).

[3] Direktiva 94/22/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 1994. o uvjetima za davanje i korištenje odobrenja za traženje, istraživanje i proizvodnju ugljikovodika, SL L 164 od 30.6.1994., str. 3.

[4] Procjena učinka priložena dokumentu „Prijedlog za uredbu Europskog parlamenta i Vijeća o sigurnosti odobalnih aktivnosti traženja, istraživanja i proizvodnje nafte i plina", SEC(2011) 1293 završna verzija.

Cilj ovog izvješća je ispuniti obveze Komisije na temelju članka 39. DOS-a kojim se zahtijeva da Komisija podnosi izvješća o sljedećem:

- procjeni učinkovitosti sustavâ odgovornosti u Uniji u odnosu na štetu uzrokovanu odobalnim naftnim i plinskim djelatnostima, uključujući procjenu prikladnosti proširivanja odredaba o odgovornosti,
- razmatranju prikladnosti uključivanja određenog ponašanja koje dovodi do velike nesreće u područje primjene Direktive 2008/99/EZ[5] (Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša),
- opisu dostupnosti instrumenata financijskog jamstva za odobalne djelatnosti i
- opisu rješavanja tužbi za naknadu štete za odobalne nesreće.

Navedene su teme vrlo tijesno povezane pa bi se obradom tih tema u istom izvješću olakšala njihova dosljedna analiza. U pratećem radnom dokumentu službi Komisije (SWD(2015) 167 završna verzija[6], dalje u tekstu: „radni dokument o odgovornosti") daju se dodatne pojedinosti o navedenim pitanjima, kao i interne analize koje je provela Komisija i koje su naručene od vanjskih stručnjaka i dionika u pripremi ovog izvješća.

U ovom izvješću i pratećem radni dokument o odgovornosti naglasak je na državama članicama Europskog gospodarskog prostora (EGP) s odobalnim naftnim i plinskim djelatnostima. Te „države u fokusu" su (abecednim redom): Bugarska, Cipar, Danska, Francuska, Grčka, Hrvatska, Island, Irska, Italija, Latvija, Litva, Malta, Nizozemska, Norveška, Njemačka, Poljska, Portugal, Rumunjska, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina. Djelatnosti izvan EGP-a nisu u glavnom fokusu.

ODGOVORNOST ZA OKOLIŠ, GRAĐANSKOPRAVNA I KAZNENA ODGOVORNOST TE NJIHOVA POVEZANOST

Važno je razlikovati različite vrste odgovornosti. Prvo, postoji građanskopravna odgovornost za štetu nanesenu fizičkim ili pravnim osobama. Vrste štete i gubitka u ovoj širokoj kategoriji uključuju tjelesnu ozljedu, imovinsku štetu i ekonomski gubitak. U pravnoj stečevini EU-a takva se šteta obično naziva šteta trećih strana ili „uobičajena šteta". Kad je riječ o ekonomskom gubitku, neki pravni sustavi mogu razlikovati *posljedični* ekonomski gubitak, tj. ekonomski gubitak kao rezultat tjelesne ozljede ili imovinske štete i *čisti* ekonomski gubitak, tj. ekonomski gubitak u nedostatku tjelesne ozljede ili imovinske štete.

Drugo, postoji odgovornost za okoliš u smislu Direktive o odgovornosti za okoliš[7] (ELD) koja se odnosi na odgovornost za ekološku štetu nanesenu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima, štetu nanesenu vodi i štetu nanesenu tlu. Odgovornost za okoliš ovdje se temelji na javnom pristupu, pri čemu pogođena stranka nije konkretna fizička ili pravna osoba nego društvo u cjelini zbog javne i univerzalne prirode učinaka svake štete na zajedničke prirodne resurse. Ulogu podnositelja odštetnih zahtjeva vrše tijela javne vlasti čija je zadaća osigurati da onečišćivači isprave ekološku štetu koju su nanijeli. Dakle, tijelo javne vlasti koje je zaduženo za zaštitu okoliša mora se pobrinuti da se utvrde

[5] Direktiva 2008/99/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. studenoga 2008. o zaštiti okoliša putem kaznenog prava, SL L 328 od 19.11.2008., str. 28.

[6] radni dokument službi Komisije: građanskopravna odgovornost, naknada i financijsko jamstvo za odobalne nesreće u Europskom gospodarskom prostoru, SWD(2015) 167 završna verzija.

[7] Direktiva 2004/35/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, SL L 143 od 30.4.2004., str. 56.

odgovorni subjekt i uzročno-posljedična veza, uspostavi i odobri plan sanacije te da se poduzmu potrebne preventivne ili korektivne mjere itd.[8]

Treće, kaznena odgovornost odnosi se na odgovornost koji proizlazi iz počinjenja zakonom kvalificiranog kaznenog djela. Postoji temeljna razlika između građanskopravne odgovornosti i odgovornosti za okoliš s jedne strane te kaznene odgovornosti s druge strane. Dok su posljedica odgovornosti u prva dva slučaja, u načelu[9], isključivo novčane kazne čija je svrha nadoknada i otklanjanje nanesene štete, kaznenom odgovornošću nastoji se kazniti protupravno ponašanje pa kazne mogu uključivati zatvorske kazne kao i novčane kazne te druge kazne bez oduzimanja slobode.

PRIMJERENOST KAZNENE ODGOVORNOSTI ZA ODOBALNE NESREĆE I NASTALU ŠTETU

Europski sud potvrdio je 2005.[10] da je Europska zajednica nadležna za donošenje kaznenopravnih mjera koje se odnose na zaštitu okoliša ako je to potrebno da se osigura učinkovita provedba njezine politike zaštite okoliša. Na temelju ove sudske prakse 2008. Direktivom o kaznenim djelima protiv okoliša (ECD) – prvom direktivom EU-a koja sadržava odredbe o kaznenoj odgovornosti – utvrđen je popis kaznenih djela protiv okoliša koje države članice moraju smatrati kažnjivima ako se počine namjerno ili iz krajnje nepažnje. EU je stoga uveo usklađene kaznene sankcije zbog povrede zakonodavstva EU-a o okolišu, uz već postojeće građanskopravne sankcije u svrhe naknade štete.

Prema ECD-u države članice moraju odrediti kaznene sankcije za određene radnje koje uzrokuju ili mogu prouzročiti smrt ili tešku ozljedu, ili znatnu štetu za kvalitetu zraka, kvalitetu tla ili kvalitetu vode, ili za životinje ili biljke. Ipak, područje primjene ECD-a je ograničeno: Direktivom se kriminalizira jedino povreda pojedinih dijelova zakonodavstva EU-a koji su navedeni u prilozima Direktivi. Kriminalizirane radnje uključuju, primjerice, nezakonito ispuštanje opasnih tvari u površinske vode ako to uzrokuje ili može uzrokovati smrt ili ozljedu osoba ili znatnu štetu za okoliš, nezakonito slanje otpada iz Europske unije jedino ako je riječ o znatnoj količini otpada te ako postoji jasna namjera da se na tome zaradi te nezakonit izvoz tvari koje oštećuju ozonski omotač u zemlje u razvoju, ali ne djelatnosti obuhvaćene DOS-om.

Kao što je vidljivo iz članka 39. stavka 3. DOS-a, to navodi na razmatranje uključivanja određenog ponašanja koje dovodi do odobalnih nesreća u područje primjene kaznenog prava putem zakonodavstva EU-a. Premda kaznena odgovornost za kršenje odobalne sigurnosti ne bi izravno utjecala na otklanjanje nastale štete, njome se dodatno pojačava učinak odvraćanja izvan građanskopravne odgovornosti i odgovornosti za okoliš, čime bi se mogla poboljšati zaštita okoliša i usklađenost sa zakonodavstvom o odobalnoj sigurnosti.

Kršenje odobalne sigurnosti u nekim je državama u fokusu već obuhvaćeno kaznenim zakonom. Primjerice, zakonodavstvo Ujedinjene Kraljevine i Danske sadržava odredbe kojima se kriminaliziraju određene nesukladnosti[11]. Međutim, u EU-u nisu usklađeni ni definicije kaznenih djela ni minimalna vrsta i razina sankcija. Moraju se ispuniti strogi zakonski preduvjeti prije no što se može razmatrati treba li kriminalizirati kršenja odobalne sigurnosti putem zakonodavstva EU-a. Člankom 83.

[8] Za preklapanje građanskopravne odgovornosti i odgovornosti za okoliš vidjeti Uvod radnog dokumenta o odgovornosti.
[9] Uz iznimku takozvanih „kaznenih odšteta" u sustavima koji se temelje na običajnom pravu.
[10] Predmet C-176/03, *Komisija* protiv *Vijeća*, presuda od 13. rujna 2005.
[11] Vidjeti radni dokument o odgovornosti, PRILOG II:

stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije uspostavlja se pravna osnova za utvrđivanje minimalnih pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija u pojedinom području politike EU-a. Time se zakonodavcima EU-a izričito omogućuje da donesu: „minimalna pravila za definiranje kaznenih djela i sankcija u dotičnom području" ako se „pokaže da je za osiguranje učinkovite provedbe politike Unije u području koje podliježe mjerama usklađivanja [to] nužno".

Za donošenje kaznenopravnih mjera u EU-u stoga je potrebno procijeniti jesu li one „nužne" za postizanje učinkovite provedbe politike. Kao takva, odluka o uključivanju kršenja DOS-a u područje primjene kaznenog prava može uslijediti tek nakon iscrpnog ispitivanja nužnosti i razmjernosti kako bi se utvrdilo jesu li kaznenopravne mjere nužne za postizanje navedenog cilja. To se ne može postići prije prenošenja DOS-a u njegovu sadašnjem obliku u nacionalna zakonodavstva država u fokusu te prije stjecanja iskustva o njegovoj učinkovitosti[12]. Države članice nisu još odlučile o kaznama za povredu nacionalnih zakona kojima se prenosi DOS; rok za prenošenje DOS-a bio je 19. srpnja 2015. i svaka odluka te vrste može biti donesena u tom kontekstu ili u postupku provedbe zakona nakon prenošenja. Dakle, još je prerano da se procijeni hoće li kazne koje će države u fokusu odrediti u kontekstu prenošenja DOS-a i naknadne provedbe biti dovoljne i dosljedno odvraćajuće u cijelom EU-u ili će kaznene sankcije u EU-u biti nužne da se osigura potpuno učinkovita sigurnost odobalnih djelatnosti[13].

Ako se u budućnosti utvrdi da se DOS-om u njegovu sadašnjem obliku ne može u dovoljnoj mjeri jamčiti sigurnost odobalnih djelatnosti kako je planirano, te da je nužno povezati njegove ciljeve s kaznenopravnom odgovornošću za kršenja koja se odnose na odobalne djelatnosti, takva bi se odgovornost mogla uvesti kao nova odredba u DOS-u putem izmjene te Direktive. Ona bi se mogla uvesti i kao samostalan novi pravni akt. Međutim, najdosljedniji način bio bi uskladiti kaznene sankcije putem ECD-a. Time bi se izbjeglo uvođenje drugačijeg standarda za kaznene sankcije u usporedbi s onim utvrđenim ECD-om za mnoga kaznena djela protiv okoliša. Zbog toga se člankom 39. stavkom 3. DOS-a predviđa kriminalizacija kaznenih djela u okviru DOS-a putem izmjene ECD-a. U praksi, to bi značilo izmjenu Priloga A ECD-u kako bi se DOS uključio u njegov popis zakonodavnih akata čija povreda predstavlja nezakonito ponašanje.

[12] Komunikacija Komisije: Ususret kaznenoj politici EU-a: osiguravanje djelotvorne provedbe politika EU-a pomoću kaznenog prava, 20. rujna 2011., COM(2011) 573, dostupno na http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.

[13] Komisija će najkasnije 19. srpnja 2019. izvijestiti o iskustvima provedbe te Direktive u skladu s njezinim člankom 40.

Zaključci i prijedlozi

U skladu s člankom 39. DOS-a Komisija razmatra primjerenost uključivanja određenog ponašanja koje dovodi do velike nesreće u područje primjene ECD-a. Međutim, u ovom je trenutku prerano da se pravilno procijeni jesu li kaznenopravne mjere EU-a nužne za postizanje učinkovitih razina odobalne sigurnosti u Uniji. Kako bi se zaključilo treba li određeno ponašanje koje dovodi do velike nesreće uključiti u područje primjene ECD-a, EU mora steći iskustvo s učinkovitošću DOS-a.

Komisija će pripremiti prvo izvješće o provedbi DOS-a do 19. srpnja 2019. Bit će važno da se Komisija tada ponovno posveti toj temi te da države članice utvrde je li primjereno uključiti ponašanje koje dovodi do velike nesreće u područje primjene ECD-a. U međuvremenu, Komisija može urediti da države članice dijele svoja iskustva u pogledu kaznenih sankcija i upravljanja rizicima u poduzećima iz širokog spektra gospodarskih djelatnosti.

U skladu s prethodno navedenim zaključkom, ostatak ovog izvješća bavi se samo građanskopravnom odgovornošću i odgovornošću za okoliš za odobalne nesreće.

UČINKOVITOST SUSTAVA ODGOVORNOSTI

Učinkovitost sustava odgovornosti može se procijeniti prema tome koliko se jasno njima definira: a) tko je odgovoran; b) za kakve vrste štete i gubitka te c) kome.

a) Tko je odgovoran?

U tom kontekstu DOS uvodi dva važna aspekta usklađivanja.

Prvo, odgovornost se uvijek prebacuje na nositelja odobrenja (tj. na nositelja ili zajedničke nositelje odobrenja za djelatnosti traženja, istraživanja i/ili proizvodnje nafte/plina izdanih u skladu s Direktivom 94/22/EZ). Važno je da se DOS-om utvrđuje to načelo jer se njime jamči puna pravna jasnoća te bi se trebalo osigurati da nositelji odobrenja preuzmu primarnu odgovornost za nadzor nad rizicima koji proizlaze iz njihovih djelatnosti.

Drugo, u pogledu štete za okoliš od odobalnih nesreća, odredbe uvedene DOS-om uključuju odobalne djelatnosti u okviru ELD-a[14]. To znači da se objektivna odgovornost sada uvijek primjenjuje na štetu za okoliš, tj. svaki nositelj odobrenja odsad je odgovoran za takvu štetu bez potrebe da se dokaže njegova nepažnja dok god je utvrđena uzročno-posljedična veza.

Premda su DOS-om usklađena ta dva aspekta odgovornosti za odobalne nesreće, nije osigurana usklađenost u pogledu nanesene štete. Prema Direktivi odobalne nesreće ulaze u područje primjene odštetnog prava država u fokusu, a postoje znatne razlike u načinu na koji se u nacionalnim zakonodavstvima regulira pitanje nositelja odobrenja koji su uzrokovali nanesenu štetu svojom nepažnjom u usporedbi s nositeljima odobrenja čijim aktivnostima nije prekršen standard dužne pažnje.

Iako je uvijek potrebno utvrditi uzročno-posljedičnu vezu između djelatnosti i štete, često se primjenjuje pravilo o nepažnji što znači da sudovi prvo moraju presuditi da je odgovorna stranka prekršila standard pažnje kako bi došlo do građanskopravne odgovornosti te kako bi odgovarajuća

[14] Člankom 7. DOS-a izmjenjuje se ELD kako bi nositelji odobrenja bili financijski odgovorni za sprečavanje i otklanjanje štete za okoliš kako je definirana u potonjoj Direktivi.

šteta bila priznata. Ovisno o vrsti štete i gubitka, od države do države se razlikuje hoće li se za nanesenu štetu primijeniti pravilo o nepažnji ili objektivna odgovornost[15].

b) Za što su odgovorni?

Na temelju ELD-a odgovornost za štetu za *okoliš* od odobalnih nesreća važeća je u cijelom EU-u. Tim se zakonodavnim aktom utvrđuje i opseg štete koju je potrebno otkloniti i nadoknaditi. U skladu s tim, nositelji odobrenja bit će odgovorni za štetu nanesenu zaštićenim vrstama i prirodnim staništima kako je definirano u Direktivi o pticama[16] i Direktivi o staništima[17], kao i za štetu nanesenu vodi kako je definirano u Okvirnoj direktivi o vodama[18] i Okvirnoj direktivi o pomorskoj strategiji[19] bilo gdje u EU-u. Morat će isplatiti naknadu tijelima javne vlasti za sav rad na vraćanju okoliša u prvobitno stanje ili će morati sami obaviti taj posao.

Premda se zakonodavstvom EU-a usklađuje odgovornost za štetu za okoliš, a zakonodavstvom u državama u fokusu uvijek predviđaju tužbe za tjelesnu ozljedu i imovinsku štetu od odobalnih nesreća, odgovornost za različite vrste ekonomskog gubitka znatno se razlikuje. Primjerice, postoje razlike u pravu u državama u fokusu u tome koliko zahtjev za naknadu ekonomskog gubitka mora biti izravno povezan s nesrećom da bi bio nadoknadiv („odredbe o izravnosti"). Pravo država u fokusu kao što su Cipar i Ujedinjena Kraljevina izuzima zahtjeve za naknade izravnog ekonomskog gubitka u nedostatku tjelesne ozljede ili imovinske štete („izuzeće").

Postoje razlike i u tome bavi li se i na koji način zakonodavstvo država u fokusu posebno industrijskim sektorima koji se u poslovanju oslanjaju na dobro stanje zajedničkog morskog okoliša, primjerice ribarska industrija. Iskustvo je pokazalo da bi ti sektori, koji često uključuju mala i srednja poduzeća, mogli iskusiti znatan ekonomski gubitak u slučaju velike odobalne nesreće[20].

Norveška u tom kontekstu ima možda najsveobuhvatnije zakonodavstvo za rješavanje građanskopravne odgovornosti za odobalno onečišćenje. Zakonodavstvom se ne nameće samo objektivna odgovornost za tjelesnu ozljedu, imovinsku štetu i ekonomski gubitak, uključujući čisti ekonomski gubitak[21], nego se i izričito navodi da su „financijski gubici za norveške ribare koji su posljedica djelatnosti povezanih s naftom" nadoknadivi[22].

c) Prema kome imaju odgovornost? Tko može podnijeti odštetni zahtjev?

Pravo na naknadu pretrpljene štete može se temeljiti na pravnim odredbama (opće pravilo u sektoru odobalnih djelatnosti) ili ugovornim odredbama te se u načelu dodjeljuje nakon zahtjeva koji je

[15] Puni opis tih razlika dostupan je u tablici 2. i Prilogu III. radnom dokumentu o odgovornosti.
[16] Direktiva 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 30. studenoga 2009. o očuvanju divljih ptica, SL L 20 od 26.1.2010., str. 7.
[17] Direktiva Vijeća 92/43/EEZ od 21. svibnja 1992. o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, SL L 206 od 22.7.1992., str. 7.
[18] Direktiva 2000/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2000. o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, SL L 327 od 22.12.2000., str. 1.
[19] Direktiva 2008/56/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 17. lipnja 2008. o uspostavljanju okvira za djelovanje Zajednice u području politike morskog okoliša, SL L 164 od 25.6.2008., str. 19.
[20] Zahtjevi za naknadu ekonomskog gubitka čine 96 % zahtjeva u okviru Instrumenta za podnošenje odštetnog zahtjeva u vezi s obalom Meksičkog zaljeva nakon nesreće na platformi Deepwater Horizon u Sjedinjenim Američkim Državama 2010.
[21] Ipak, postoje ograničenja koja proizlaze iz potrebe za utvrđivanjem dostatne izravnosti nastalog ekonomskog gubitka.
[22] Vidjeti Prilog III. radnom dokumentu o odgovornosti.

podnijela pogođena stranka. U posebnim slučajevima, naknada može biti i „automatska" (pogođena stranka ne mora puno toga učiniti), primjerice u okviru zajedničkih tužbi s pravom izuzeća[23] ili ako se tako izričito navodi u pravnim ili ugovornim odredbama.

Kao branitelji zajedničkog interesa tijela javne vlasti podižu tužbe protiv odgovornih stranaka za štetu nanesenu okolišu. U slučaju nanesene štete i gubitka svaka pravna ili fizička osoba koja je pretrpjela štetu ili gubitak od odobalnih djelatnosti ima pravo podići tužbu jer je prema zakonu jednako postupanje ključno načelo u državama u fokusu.

Međutim, opravdano je pitanje i jesu li te u kojoj mjeri počinitelji štete odgovorni podnositeljima odštetnih zahtjeva u drugim zemljama kojima su naštetile njihove djelatnosti. Ovdje treba odgovoriti na tri neovisna pitanja:

1. Sudska nadležnost: koji sud/sudovi vodi/vode sudski postupak?
2. Izbor prava: koji zakon / koje zakone taj sud treba primijeniti?
3. Strane presude: hoće li presuda biti priznata ili provedena u drugoj zemlji?

Dvije postojeće uredbe EU-a bave se tim pitanjima. U pogledu pitanja sudske nadležnosti, Uredbom Bruxelles I[24] žrtve odobalnih nesreća dobivaju pravo na pokretanje postupka protiv optuženika sa sjedištem u Uniji bilo u zemlji u kojoj je sjedište optuženika, u zemlji u kojoj se nesreća dogodila ili u zemlji u kojoj je pretrpljena šteta. Ta se pravila primjenjuju i u Norveškoj i na Islandu na temelju Luganske konvencije iz 2007.[25]

To, primjerice, znači da (fizička ili pravna) osoba u Nizozemskoj koja je pretrpjela štetu od odobalne nesreće koju je u vodama Ujedinjene Kraljevine prouzročilo talijansko društvo može odlučiti zatražiti odštetu na sudu u Nizozemskoj, Ujedinjenoj Kraljevini ili Italiji, ovisno o tome gdje bi prema njihovu mišljenju dobili najpovoljniji tretman i ishod.

U pogledu drugog i trećeg pitanja o izboru prava i stranim presudama, na temelju Uredbe Rim II[26] pravo kojim se uređuje izvanugovorna odgovornost koja proizlazi iz odobalnih nesreća je pravo zemlje u kojoj je nastala šteta, neovisno o tome gdje se dogodila nesreća. Ako se tražena odšteta odnosi na štetu za okoliš ili štetu koju su pretrpjele osobe ili imovina kao posljedicu takve štete, žrtve mogu odabrati i da se pozovu na pravo države u kojoj se nesreća dogodila. Treba napomenuti da primjenjivo pravo može biti pravo države članice ili treće zemlje izvan EU-a[27].

Na primjer, to znači da norveški podnositelj odštetnog zahtjeva za štetu od izlijevanja nafte koje je posljedica odobalne nesreće u Nizozemskoj može odlučiti zatražiti odštetu na temelju norveškog ili nizozemskog prava, ovisno o tome što bi za njega bilo najpovoljnije.

Procjena učinkovitosti sustavâ odgovornosti i primjerenosti proširivanja odredbi o odgovornosti

[23] Kad jedan ili nekoliko imenovanih tužitelja podnese odštetni zahtjev u ime predložene skupine pojedinaca ili poslovnih subjekata koji su pretrpjeli zajedničku štetu ili ozljedu, pojedinci moraju podnijeti zahtjev za isključenje iz skupine ako ne žele biti automatski uključeni.

[24] Uredba Vijeća (EZ) br. 44/2001 od 22. prosinca 2000. o nadležnosti, priznavanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovačkim stvarima. SL L 12 od 16. siječnja 2001.

[25] Konvencija o nadležnosti, priznavanju i izvršenju presuda u građanskim i trgovačkim stvarima, 2007. Vidjeti odjeljak 2.10. radnog dokumenta o odgovornosti.

[26] Uredba (EZ) br. 864/2007 Europskog parlamenta i Vijeća o pravu koje se primjenjuje na izvanugovorne obveze. SL L 199 od 31.7.2007., str. 40. Uredba se ne primjenjuje na Dansku.

[27] Vidjeti odjeljak 2.10. radnog dokumenta o odgovornosti.

Kao što je prethodno navedeno i detaljno opisano u radnom dokumentu o odgovornosti, odgovornost za tjelesnu ozljedu i imovinsku štetu već je regulirana u državama u fokusu, a odgovornost za okoliš usklađena putem zakonodavstva EU-a. Međutim, države u fokusu pristupaju građanskopravnoj odgovornosti na različite načine te ih mogu ograničiti na različite stupnjeve. Primjerice, iako se zakonodavstvom Cipra i Ujedinjene Kraljevine nameću veća ograničenja na odgovornost zahtijevanjem dokaza o nepažnji ili izravnosti pretrpljenog ekonomskog gubitka, zakonodavstvo drugih država u fokusu kao što su Danska, Francuska, Island, Nizozemska i Norveška naklonjenije je podnositeljima odštetnog zahtjeva[28].

Ipak, važno je napomenuti da, unatoč razlikama među državama u fokusu, teško je jasno utvrditi da je neki od pristupa manje učinkovit u rješavanju mogućih odštetnih zahtjeva proizašlih iz odobalnih nesreća.

Moguća je promjena situacije u barem nekim nacionalnim sustavima: nekoliko država članica naznačilo je u kontaktima s Komisijom (među ostalim na sastancima Skupine nadležnih tijela EU-a za odobalne naftne i plinske aktivnosti – EUOAG[29]) da će možda preispitati svoje postojeće sustave odgovornosti za odobalne nesreće zajedno s obvezom uspostave postupaka za plaćanje odštete u skladu s člankom 4. stavkom 3. DOS-a. Iako se Direktivom ne zahtijeva izričito rješavanje građanskopravne odgovornosti, odgovornost i naknada štete tijesno su povezana pitanja pa bi izmjene u jednom području mogle imati za posljedicu izmjene u drugom području. Obveza na temelju članka 4. stavka 3. DOS-a stoga bi mogla dovesti do proširenja odredbi o odgovornosti u pojedinim državama u fokusu.

Proširenje odredbi o odgovornosti na razini EU-a moglo bi dovesti do toga da se objektivna odgovornost primjenjuje na više kategorija nanesene štete i gubitka u državama u fokusu i/ili da je moguća naknada više vrsta ekonomskog gubitka, osobito vrsta ekonomskog gubitka koji bi mogli pretrpjeti sektor ribarstva i lokalna priobalna gospodarstva (kao što su obalne turističke destinacije). Na mjestima gdje je zbog dvosmislenosti u mjerodavnim pravnim tekstovima podnošenje određenih odštetnih zahtjeva zbog ekonomskog gubitka upitno, zakonodavstvo bi se moglo pojasniti posebnim navođenjem vrsta štete koje mogu proizaći iz odobalnih nesreća i/ili stranaka koje mogu biti pogođene. Najzad, premda se čini da postojeći zakoni imaju sveobuhvatan pristup pravdi bez obzira na granice, proširenjem odredbi o odgovornosti podnositelji odštetnih zahtjeva za odobalne nesreće mogli bi dobiti bolji pristup pravnom lijeku uvede li se za odobalne nesreće mogućnost zajedničkih tužbi s pravom izuzeća.

Može se tvrditi sljedeće: ako se poduzeća smatra odgovornima za *svu* štetu i gubitak prouzrokovan odobalnim nesrećama, žrtvama se olakšava pristup pravdi. Poduzeća se potiče na poduzimanje odgovarajućih mjera i razvoj sigurnijih načina poslovanja. Također se pomaže osigurati da se odobalne aktivnosti odvijaju jedino ako njihove koristi premašuju njihove rizike.

Ipak, ograničavanje odgovornosti je praktična potreba. Osobito, parnični postupak za naknadu štete uslijed izlijevanja nafte može biti složen te je potrebno uspostaviti ravnotežu između potrebe da žrtve dobiju primjerenu naknadu i sprečavanja isplate u „neopravdanim” tužbama. Izgledno je da će se ekonomski gubici u gospodarstvu nadovezivati jedni na druge pa su dobro definirani parametri

[28] Više pojedinosti u odjeljku 2.2. i odjeljcima od 2.5. do 2.7. radnog dokumenta o odgovornosti.
[29] Odluka Komisije od 19. siječnja 2012. o osnivanju skupine nadležnih tijela Europske unije za odobalne naftne i plinske aktivnosti, SL C 18 od 21.1.2012., str. 8.

odgovornosti nužni da se spriječi prekomjerna odgovornost – poznata i kao lančana reakcija[30] – u interesu poželjnog isključivanja neizravnijih, spekulativnih tužbi. Pravne tradicije određuju način na koji pravosudni sustavi država članica razlikuju opravdane tužbe od običnih rizika s kojima se suočavaju sudionici u gospodarstvu.

Zaključci i preporuke

Premda postoje nacionalne razlike u načinu na koji se sustavima odgovornosti uređuje pristup pravdi za žrtve odobalnih nesreća, u ovom se trenutku ne može nedvojbeno tvrditi da je neki od postojećih pristupa građanskopravnoj odgovornosti u državama u fokusu manje učinkovit u provedbi cilja DOS-a o jamčenju sigurnosti odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti diljem EU-a.

Međutim, jasno je da će se prenošenjem DOS-a u nacionalno zakonodavstvo potaknuti države članice da istraže načine na koji će se njihovim pravilima o odgovornosti najbolje zaštititi javni interes u skladu sa zahtjevima za naknadu štete iz članka 4. stavka 3. DOS-a. Zbog toga što bi osiguravanje primjerenog rješavanja tužbi za naknadu štete moglo uzrokovati promjene u sustavu odgovornosti što bi dovelo do povećanja naknada, pojedine države članice mogle bi revidirati svoje nacionalne sustave za utvrđivanje razmjera odgovornosti koja proizlazi iz odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti.

Prilikom revizije svojih sustava odgovornosti u kontekstu provedbe DOS-a u nacionalno zakonodavstvo države članice trebale bi razmotriti i donošenje posebnih odredbi za gospodarske sektore koji su najranjiviji na odobalne nesreće, pri čemu neće nastati opća nesigurnost po pitanju razina financijske odgovornosti što bi moglo spriječiti razvoj odobalnih naftnih i plinskih resursa. Ti bi napori trebali biti prilagođeni znatnim nacionalnim razlikama u ekonomskim prednostima i rizicima koji proizlaze od postojećih odobalnih djelatnosti, kao i industrijama izloženima odobalnim nesrećama u raznim državama članicama. Primjerice, države članice s brojnim odobalnim djelatnostima kao i velikim sektorom ribarstva i/ili obalnog turizma trebale bi ispitati koliko su poželjne strože odredbe o ekonomskom gubitku posebno za te sektore, kao što je npr. Norveška već učinila za svoj sektor ribarstva.

Nadalje, uredbe Bruxelles I i Rim II znače da države u fokusu moraju u svoje zahtjeve o financijskom jamstvu uračunati i potencijalnu štetu koju bi njihovi nositelji odobrenja i operateri mogli uzrokovati u drugim jurisdikcijama. Ta bi šteta mogla biti puno veća od štete nastale u zemlji zbog velikog geografskog utjecaja velikih nesreća i mogućih strožih pravila o građanskopravnoj odgovornosti u drugim jurisdikcijama.

Komisija može podići osviještenost o tim specifičnim pitanjima prenošenja putem foruma kao što je Skupina nadležnih tijela EU-a za odobalne nesreće (EUOAG), zajedno s nacionalnim nadležnim tijelima, naftnom i plinskom industrijom, drugim djelatnostima i civilnim društvom. Redovito je stavljala raspravu na dnevni red sastanaka EUOAG-a što će i dalje činiti putem ciljanih seminara i strukturiranih sastanaka za razmjenu najbolje prakse.

Ipak, Komisija bi trebala učiniti i više od pukog poticanja rasprava s dionicima te osigurati da sve države članice riješe prethodno navedena pitanja putem provjera sukladnosti koje su usmjerene na relevantne odredbe o odgovornosti i naknadi štete u DOS-u. Istovremeno, Komisija će iskoristiti sastanke EUOAG-a za sustavno prikupljanje podataka kojima su obuhvaćeni svi aspekti povezani s odgovornošću u nedavno prenesenom zakonodavstvu država članica.

[30] Nemogućnost sprečavanja vezanih tužbi koje društvo neće smatrati opravdanima, ali će vjerojatno uspjeti.

Te će tri mjere omogućiti Komisiji da u u svoje prvo izvješće o provedbi uključi sveobuhvatnu analizu izmjena pojedinačnih nacionalnih sustava, osobito u pogledu učinkovitosti odredbi o odgovornosti. Na temelju toga, Komisija bi trebala biti u povoljnom položaju da zaključi o potrebi za daljnjim koracima.

INSTRUMENTI FINANCIJSKOG JAMSTVA I NJIHOVA RASPOLOŽIVOST

Nakon utvrđivanja odgovornosti postavlja se pitanje kako će počinitelj štete financirati naknadu štetu za koju je odgovoran. Slučaj s platformom Deepwater Horizon pokazao je da najveće odobalne nesreće mogu uzrokovati tako veliku štetu da bi troškove mogla pokriti samo najveća poduzeća. Povlači se i pitanje o postojanju instrumenata financijskog jamstva kojima će se osigurati da je nakon velike nesreće dostupna naknada štete i da društva ostanu solventna.

Postoji velika raznovrsnost dostupnih proizvoda financijskog jamstva kojima se naftna i plinska trgovačka društva štite od operativnih rizika. Oni se kreću od mogućnosti samoosiguranja[31], preko osiguranja trećih osoba[32] do zajedničkih programa kao što je Udruženje za odgovornost za odobalno onečišćenje (OPOL)[33] te alternativni mehanizmi za prijenos rizika[34] i ostalo.

Okvir za tekst: OPOL

Udruženje za odgovornost za odobalno onečišćenje (OPOL) je međusobni sporazum djelatnosti otvoren operaterima u odobalnim djelatnostima u mnogim državama u fokusu. Trgovačka društva koja su članovi udruženja imaju koristi od jamstva da će druga društva u programu isplatiti sve obveze koje ona sama ne mogu financirati, do određenih novčanih ograničenja (125 milijuna $ za troškove sanacije i 125 milijuna $ za štetu od onečišćenja). Nakon nesreće, ne podiže se tužba izravno protiv OPOL-a već protiv društva člana koje je odgovorno za štetu i gubitak.

OPOL nije fond za naknadu štete ni jamstvo protiv stečaja za samo društvo. Uzajamnom podjelom rizika od insolventnosti za treće strane pomaže se u smanjivanju troškova osiguranja te u uvjeravanju regulatora i javnosti o financijskoj sposobnosti nositelja odobrenja za odobalne djelatnosti. Kriteriji o članstvu u OPOL-u predstavljaju i dodatnu dimenziju uzajamnog praćenja u industriji čime se dopunjuje regulatorni nadzor financijske sposobnosti društava za dobivanje odobrenja.

Za članstvo u OPOL-u operateri moraju prihvatiti objektivnu odgovornost za štetu i gubitak, a članstvo je i preduvjet za dobivanje odobrenja u Ujedinjenoj Kraljevini. Članstvom u programu ispunjavaju se i uvjeti za dobivanje odobrenja za odobalne djelatnosti u Irskoj. Međutim, OPOL-ova gornja granica od 250 milijuna $ za povrat ili naknadu po nesreći možda neće pokriti svu štetu i gubitak od najvećih nesreća.
Više pojedinosti u odjeljcima 2.3. i 4.2. radnog dokumenta o odgovornosti.

Iako možda svi ti proizvodi nisu u širokoj upotrebi u industriji odobalnih djelatnosti, čini se da tržište za instrumente financijskog jamstva ima potrebnu dubinu i inovativnost da bi udovoljilo potrebama svih naftnih i plinskih trgovačkih društava koja djeluju u skladu s važećim obvezama o odgovornosti u okviru EGP-a. Naftnim i plinskim trgovačkim društvima omogućuje se i da prošire rizik na brojne sudionike na tržištu, od osiguravatelja i reosiguravatelja do subjekata na financijskom tržištu kao što su grupe privatnog kapitala i fondovi za ograničavanje rizika, kao i na druga naftna i plinska trgovačka društva.

[31] radni dokument o odgovornosti, str. 35. – 36.
[32] radni dokument o odgovornosti, str. 36. – 38.
[33] radni dokument o odgovornosti, str. 40. – 41.
[34] radni dokument o odgovornosti, str. 41.

Usprkos tome, instrumenti financijskog jamstva trenutačno nisu dovoljno u primjeni da se obuhvati sva šteta od najrjeđih i najskupljih odobalnih nesreća. Postoji nekoliko mogućih razloga, a jedan od njih već je objašnjen u izvješću: zbog opsega odgovornosti za štetu u ovom trenutku u određenim državama u fokusu takvi proizvodi možda nisu potrebni.

Drugi ključni čimbenik je taj da brojni regulatori u državama u fokusu mogu ograničiti prihvaćene oblike pokrića, čime se unaprijed isključuje pružanje niza inovativnih rješenja. Dvanaest od dvadeset država u fokusu izričito navodi osiguranje kao mehanizam financijskog jamstva za izdavanje odobrenja i/ili djelatnosti, od čega njih devet ne navodi neku drugu vrstu mehanizma. Možda je broj država u fokusu koje daju prednost osiguranju i veći jer modeli ugovora za šest država u fokusu nisu bili dostupni za pregled[35].

Iz navedenih razloga nije moguće u potpunosti razumjeti u kojoj mjeri drugi faktori mogu ograničavati razvoj instrumenata financijskog jamstva za obveze u odobalnim djelatnostima. Ti drugi faktori mogu uključivati nedostatak regulatornog zahtjeva za primjerene razine pokrića. Pokriće može biti izvan mogućnosti pojedinih osiguravatelja ili dostupnosti reosiguranja na tržištu. S druge strane, ako je pokriće dostupno, osiguravatelji i industrija odobalnih djelatnosti možda se ne mogu dogovoriti o razinama rizika i posljedično o cijeni tih proizvoda, zbog čega ni ne pružaju pokriće.

Situacija će se vjerojatno promijeniti s provedbom DOS-a. Člankom 4. stavcima od 1. do 3. uvode se zahtjevi za financijsko jamstvo temeljeni na izloženosti, čime su države članice primorane voditi računa o „financijskoj sposobnosti podnositelja zahtjeva, uključujući eventualno osiguranje, za pokrivanje odgovornosti koje bi mogle proizići iz dotičnih odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti".

Uz to, člankom 4. stavkom 3. DOS-a države članice „omogućuju uporabu održivih financijskih instrumenata i drugih rješenja kako bi podnositeljima zahtjeva za odobrenje pomogli u dokazivanju svoje financijske sposobnosti". U tom se kontekstu može poduzeti nekoliko koraka, uključujući proširenje oblika pokrića koje prihvaćaju nacionalna nadležna tijela.

Odredbe DOS-a odražavaju se i u Protokolu o odobalnim aktivnostima uz Barcelonsku konvenciju koji je nedavno postao dio pravne stečevine EU-a[36]. Člankom 27. stavkom 2. točkom (b) Protokola propisuje se da stranke osiguraju da operateri imaju i zadrže osiguranje ili drugi oblik financijskog jamstva za štetu prouzročenu djelatnostima iz Protokola.

Iskustvo s ELD-om pokazalo je da se konkurentno tržište za instrumente financijskog jamstva – udruženja, osiguranje, obveznice, jamstva itd. – može razviti nakon značajne regulatorne promjene u EU-u, premda s vremenskom odgodom kako bi se tržišnim igračima omogućila prilagodba novim zahtjevima[37]. Stoga se može očekivati da će se dostupnost i uvođenje instrumenata financijskog jamstva za rizik od odobalnih nesreća poboljšati u godinama nakon provedbe DOS-a u nacionalno zakonodavstvo.

Zaključci i preporuke

[35] Vidjeti radni dokument o odgovornosti, odjeljak 3.2.

[36] Odluka Vijeća od 17. prosinca 2012. o pristupanju Europske unije Protokolu o zaštiti Sredozemnog mora od onečišćenja koje proizlazi iz istraživanja i iskorištavanja epikontinentalnog pojasa, morskog dna i morskog podzemlja (2013/5/EU), SL L 4 od 9.1.2013., str. 13.

[37] Izvješće Komisije Vijeću, Europskom parlamentu, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija u skladu s člankom 14. stavkom 2. Direktive 2004/35/EZ o odgovornosti za okoliš u pogledu sprečavanja i otklanjanja štete u okolišu, 12.10.2010., COM(2010) 581 završna verzija.

Premda instrumenti financijskog jamstva za pokriće sve štete od najrjeđih i najskupljih odobalnih nesreća nisu lako dostupni na tržištu osiguranja, čini se da tržište ima dovoljnu dubinu i inovativnost potrebnu da udovolji svim naftnim i plinskim trgovačkim društvima koja djeluju u skladu s važećim obvezama o odgovornosti u okviru EGP-a. Nadalje, za očekivati je da će se tržište za instrumente financijskog jamstva prilagoditi novim zahtjevima uvedenima člankom 4. DOS-a, osobito ako nacionalna nadležna tijela prihvate i druge oblike financijskih instrumenata za pokriće. Predviđene promjene trebale bi uslijediti nakon roka za provedbu DOS-a u srpnju 2015. i provedbe Protokola o odobalnim aktivnostima uz Barcelonsku konvenciju. Komisiji će puna provedba članka 4. biti prioritetno područje nadzora u provjerama sukladnosti za Direktivu.

Najbolje je da same države članice odluče hoće li prihvatiti ili zahtijevati članstvo u programu zajedničkog osiguranja kao što je OPOL za dobivanje odobrenja za odobalne djelatnosti jer je to tijesno povezano s njihovim nacionalnim sustavima odgovornosti, značajkama predmetnog programa, nositeljima odobrenja u njihovim vodama i rizicima s kojima se ti nositelji odobrenja suočavaju. Znatne regionalne razlike u odobalnim djelatnostima u EGP-u – stoga i u vrstama i razinama rizika s kojima se operateri suočavaju – mogle bi dovesti do neopravdanog prekomjernog subvencioniranja rizika među tim regijama i potencijalne moralne opasnosti u slučaju jednog rješenja za sve probleme.

RJEŠAVANJE TUŽBI ZA NAKNADU ŠTETE

Nakon utvrđivanja opsega odgovornosti i osiguravanja kapaciteta za isplatu naknade za štetu ili iz vlastitih sredstava društva ili putem financijskog instrumenta, treba utvrditi na koji se način naknada može brzo isplatiti legitimnim podnositeljima odštetnih zahtjeva. Poslije katastrofe na platformi Deepwater Horizon 2010. pokazalo se da velike odobalne nesreće mogu pogoditi velik broj ljudi te rastegnuti sredstva iz svakog programa uspostavljenog radi obrade odštetnih zahtjeva i pružanja naknade žrtvama. Pokazalo se da je važno proaktivno uspostaviti dobro promišljene mehanizme za naknadu štete prije no što uopće dođe do velikih nesreća kako bi se smanjio domino efekt koji gubitak uzrokuje u gospodarstvu.

Trenutačno su na snazi samo dva mehanizma za naknadu štete namijenjena posebno za naftne i plinske nesreće u državama u fokusu. Prvo, Norveška je zakonom uspostavila mehanizam za naknadu štete za rješavanje odobalnih nesreća. Zakonom o naftnim djelatnostima utvrđuju se pravila za upravljanje zajedničkim tužbama i odštetama za ribare. Tim se pravnim aktom predviđaju i prekogranične tužbe iz Danske, Finske i Švedske, kako je utvrđeno Nordijskom konvencijom o zaštiti okoliša[38].

Drugo, iako je OPOL prvenstveno zajednički sporazum industrije, u njemu se navode i načini ubrzavanja tužbi bez pribjegavanja sudskim postupcima. Međutim, bitan nedostatak programa OPOL-a za naknadu štete je klauzula prema kojoj odgovorni operater odlučuje ulaze li uopće tužbe protiv njega u područje primjene sporazuma OPOL[39].

U nedostatku svrhovitog programa za naknadu štete za odobalne naftne i plinske nesreće, tužbe bi ulazile u područje primjene nacionalnog odštetnog prava. Ovdje se primjenjuju pravila za građanskopravni postupak[40], a može se očekivati da će sporovi trajati između šest mjeseci i nekoliko godina (u nekim predmetima i nekoliko desetljeća), ako ne dođe do izvansudske nagodbe. Iako su

[38] Vidjeti radni dokument o odgovornosti, odjeljak 4.1.
[39] Vidjeti radni dokument o odgovornosti, odjeljke 2.3. i 4.2.
[40] Pravila kojih se sudovi pridržavaju kad presuđuju u građanskim parnicama.

Belgija, Italija, Portugal i Nizozemska nedavno donijele novo zakonodavstvo za pojednostavnjenje zajedničkih tužbi, postupak se može dodatno pojednostavniti u cilju boljeg rješavanja posebnih oblika štete koju može izazvati odobalna nesreća te rješavanja potreba sektora koji će vjerojatno biti pogođeni – osobito ribarstvo i turizam[41].

Iako u ovom trenutku postoji tek nekoliko sustava za naknadu štete za odobalne nesreće u EGP-u, to bi se moglo uvelike promijeniti provedbom DOS-a. Na temelju članka 4. stavka 3. DOS-a, države članice obvezne su uspostaviti postupke za osiguravanje brzog i primjerenog rješavanja tužbi za naknadu štete, uključujući prekogranične tužbe, ukoliko je odgovornost regulirana nacionalnim zakonodavstvom. Postoji nekoliko mogućih načina poboljšanja važećih odredbi. Oni uključuju:

- neovisno rješavanje tužbi,
- jednako postupanje za prekogranične tužbe,
- poboljšanje dostupnosti, jasnoće i jednostavnosti postupaka za naknadu štete,
- jasnu odgovornost za obvezu upravljanja tužbama,
- unaprijed utvrđene vremenske rokove kojima se smanjuje odgađanje i
- pravna sredstva u slučaju nedostataka u sustavu.

Zaključci i preporuke

Premda su trenutačno na snazi samo dva mehanizma za naknadu štete posebno namijenjena za naftne i plinske nesreće u državama u fokusu, DOS-om se države članice obvezuju na uspostavu postupaka za osiguravanje brzog i primjerenog rješavanja tužbi. U suradnji s državama članicama Komisija može pomoći u osiguravanju primjerenih zaštitnih mjera za podnositelje odštetnih zahtjeva u tom kontekstu. Ako se novim nacionalnim programima za naknadu štete ne uspiju uspostaviti primjerene zaštitne mjere za žrtve odobalnih nesreća i ako ti programi ne budu u potpunosti odražavali prava prekograničnih podnositelja odštetnih zahtjeva na temelju Uredbe Bruxelles I i Uredbe Rim II, Komisija će možda morati u prvom izvješću o provedbi DOS-a ili nakon njega ponovno procijeniti mogu li se i kakvim daljnjim djelovanjem EU-a postići ti ciljevi.

OPĆI ZAKLJUČCI

Učinci DOS-a, kako su ga provele države članice, u idućim će godinama pokazati je li prikladno uključiti određeno ponašanje koje dovodi do velike nesreće u područje primjene kaznenog prava radi daljnjeg jačanja odobalne sigurnosti. Prema potrebi, Komisija će iznijeti zakonodavni prijedlog.

Čini se da proširenje odredbi o odgovornosti putem zakonodavstva EU-a u ovom trenutku nije primjereno. U pojedinim slučajevima uredbama Bruxelles I i Rim II sprečava se da zbog razlika u nacionalnim sustavima podnositelji odštetnih zahtjeva iz drugih država članica EU-a budu u nepovoljnom položaju. Uz to, pojedine države članice možda preispitaju svoje važeće sustave odgovornosti za odobalne nesreće zajedno s drugim promjenama uvedenima u DOS-u.

No, Komisija će moći zaključiti o potrebi za daljnjim koracima kad se donese prvo izvješće o provedbi DOS-a. Komisija može:

- dalje unaprjeđivati pitanje odgovornosti putem strukturiranih rasprava EUOAG-a,

[41] Više pojedinosti u radnom dokumentu o odgovornosti, odjeljak 4.3.

- usredotočiti se na odredbe povezane s odgovornošću pri provjerama sukladnosti DOS-a i
- iskoristiti sastanke EUOAG-a za sustavno prikupljanje podataka kojima su obuhvaćeni svi aspekti povezani s odgovornošću u nedavno prenesenom zakonodavstvu.

Trenutačno se instrumenti financijskog jamstva ne primjenjuju dovoljno da bi se u potpunosti pokrile rjeđe i skuplje odobalne nesreće u EGP-u. Uz to, na snazi su samo dva mehanizma za naknadu štete namijenjena posebno za naftne i plinske nesreće u državama u fokusu. Međutim, odredbe DOS-a trebale bi dovesti do bitnih poboljšanja u oba područja.

Ako se novim nacionalnim zakonodavstvom ne poveća dostupnost instrumenata financijskog jamstva i ne uspostave postupci za brzo i primjereno rješavanje tužbi za naknadu štete, Komisija će ponovno procijeniti mogu li se i kakvim daljnjim djelovanjem EU-a postići ti ciljevi.

Komisija potiče države članice na dijeljenje iskustava o instrumentima financijskog jamstva, odgovornosti, naknadama i kaznenim sankcijama, prvenstveno u okviru Skupine nadležnih tijela za odobalne nesreće. Nakon provedbe Direktive te na temelju iskustava država članica u radu s novom pravnom osnovom, Komisija može ažurirati svoju procjenu, kako je predviđeno ovim izvješćem.