EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 14.9.2015
COM(2015) 422 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o odpovědnosti, odškodnění a finančním zajištění v oblasti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři předložená na základě článku 39 směrnice 2013/30/EU

{SWD(2015) 167 final}

ÚVOD

Tato zpráva přináší přehled o tom, jak je v EU řešena odpovědnost za škody způsobené haváriemi při vyhledávání, průzkumu a těžbě v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Zpráva analyzuje, jak Evropa řeší řadu společenských dilemat, která se týkají oblasti ropy a zemního plynu v moři: zaprvé, kdo je odpovědný za jaké druhy škody a ztráty a vůči komu; zadruhé, jak zajistit, aby odpovědné strany měly dostatečnou finanční způsobilost pro poskytnutí řádné náhrady škody a ztráty, za které jsou odpovědné; a zatřetí, jak bude odškodnění vypláceno tak, aby se k oprávněným žadatelům o náhradu škody dostalo rychle a minimalizovala se rizika dominového efektu šíření dopadů na širší hospodářství.

V EU nedošlo k závažné havárii v moři od roku 1988, přičemž se zde 73 % ropy a zemního plynu těží v členských státech na pobřeží Severního moře, jejichž bezpečnostní systémy již jsou uznávány za nejúčinnější na světě. Přesto EU po katastrofě plošiny Deepwater Horizon v Mexickém zálivu, k níž došlo v dubnu 2010, zavedla pro činnosti v odvětví ropy a zemního plynu v moři společný regulační rámec, aby se normy bezpečnosti a ochrany životního prostředí u veškerých činností v moři ještě zvýšily a sjednotily se. Ve směrnici 2013/30/EU[1] (dále jen „směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři“) jsou definovány jednotlivé prvky tohoto komplexního celoevropského rámce pro předcházení závažným haváriím a pro omezení jejich dopadů. Součástí reakce EU na katastrofu Deepwater Horizon byla také ratifikace protokolu k Barcelonské úmluvě o ochraně pobřežních oblastí Radou[2].

Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři vytváří harmonizovaný celoevropský regulační režim, jímž se zřizuje regulační rámec stanovující cíle, který je postaven na pojetí „případu rovnocenné bezpečnosti“ (zpráva o významných rizicích) a jehož uplatňování prosazují regulační orgány pro uvedené činnosti v moři, přičemž směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři má zajistit jejich pravomoci a nezávislost a rovněž podpořit účinnou spolupráci mezi nimi. Dále směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři zavádí požadavky na transparentnost, včetně sdílení informací o haváriích a o případech, kdy k takovým haváriím téměř došlo, i o dalších ukazatelích plnění bezpečnosti z hlediska tohoto odvětví i jeho regulačních orgánů.

Odpovědnost za havárie v moři a jejich důsledky ukládá směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři jednoznačně držitelům licence pro činnosti v moři, tj. držitelům nebo spoludržitelům povolení k vyhledávání, průzkumu a/nebo těžbě ropy či zemního plynu vydaným podle směrnice 94/22/ES[3]. Držitelé licence jsou rovněž podle směrnice objektivně odpovědní za jakékoli škody na životním prostředí způsobené jejich činností. Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři však neusiluje o harmonizaci pravidel odpovědnosti v EU za jiné formy škod

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES, Úř. věst. L 178, 28.6.2013, s. 66.

[2] Rozhodnutí Rady 2013/5/EU ze dne 17. prosince 2012 o přistoupení Evropské unie k Protokolu o ochraně Středozemního moře před znečišťováním působeným průzkumem a využíváním pevninského šelfu a mořského dna a jeho podloží. Viz též publikace Milieu (2013), Bezpečnost činností průzkumu a těžby ve Středozemním moři: tvorba synergií mezi nadcházejícím nařízením EU a protokolem k Barcelonské úmluvě (*Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention*).

[3] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 94/22/ES ze dne 30. května 1994 o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků, Úř. věst. L 164, 30.6.1994, s. 3.

a ztrát, které mohou být způsobené činnostmi v moři, což odráží nejednoznačné výsledky příslušných analýz v posouzení dopadů[4] provedeném při přípravě směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři.

Cílem této zprávy je splnit povinnost Komise podle článku 39 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři, kterým se vyžaduje, aby Komise předložila zprávy o následujících oblastech:

- zprávu o svém hodnocení účinnosti režimů odpovědnosti v Unii, pokud jde o škody způsobené činnostmi v odvětví ropy a zemního plynu v moři, včetně posouzení otázky, zda je vhodné ustanovení o odpovědnosti rozšířit,
- posouzení toho, zda je vhodné zařadit určité jednání vedoucí k závažným haváriím do oblasti působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES[5] (směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí),
- zprávu o dostupnosti nástrojů finančního zajištění uvedených činností v moři a
- zprávu o vyřizování nároků na odškodnění za havárie v moři.

Tato témata spolu velmi úzce souvisejí a společné informování o nich v jediné zprávě umožňuje jejich ucelenou analýzu. Průvodní pracovní dokument útvarů Komise (SWD(2015) 167 final[6], dále jen pracovní dokument o odpovědnosti) poskytuje další podrobnosti o řešených tématech i o analýzách, které byly při přípravě této zprávy provedeny jednak v Komisi, jednak zadány externím odborníkům a zúčastněným subjektům.

Předkládaná zpráva a pracovní dokument o odpovědnosti se zaměřují na členské státy Evropského hospodářského prostoru (EHP), kde se provádějí činnosti v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Jedná se o tyto státy (v abecedním pořadí, dále jen „hlavní státy“): Bulharsko, Dánsko, Francie, Chorvatsko, Irsko, Island, Itálie, Kypr, Litva, Lotyšsko, Malta, Německo, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Spojené království a Španělsko. Tato zpráva se primárně nezaměřuje na činnosti mimo EHP.

ODPOVĚDNOST ZA ŽIVOTNÍ PROSTŘEDÍ A OBČANSKOPRÁVNÍ A TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOST A JEJICH VZÁJEMNÉ PROPOJENÍ

Je důležité rozlišovat mezi různými druhy odpovědnosti. Zaprvé existuje občanskoprávní odpovědnost za škody způsobené fyzickým či právnickým osobám. Škody a ztráty v této široké kategorii zahrnují škody na zdraví, škody na majetku a hospodářskou ztrátu. Tyto škody se obvykle označují jako škody způsobené třetím stranám, v *acquis* EU také jako „obvyklé škody“. V konkrétním případě hospodářské ztráty mohou některé právní systémy dále rozlišovat mezi *následnou* hospodářskou ztrátou, což je hospodářská ztráta způsobená škodou na zdraví nebo škodou na majetku, a *čistou* hospodářskou ztrátou, což je hospodářská ztráta, aniž by došlo ke škodě na zdraví nebo na majetku.

[4] Průvodní pracovní dokument posouzení dopadů k návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o bezpečnosti činností v oblasti vyhledávání, průzkumu a těžby ropy a zemního plynu v pobřežních vodách, SEK(2011) 1293 v konečném znění.

[5] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/99/ES ze dne 19. listopadu 2008 o trestněprávní ochraně životního prostředí (Text s významem pro EHP), Úř. věst. L 328, 19.11.2008, s. 28.

[6] Pracovní dokument útvarů Komise: Občanská odpovědnost, odškodnění a finanční zajištění v případě havárií v pobřežních vodách v Evropském hospodářském prostoru, SWD(2015) 167 final.

Zadruhé existuje odpovědnost za životní prostředí ve smyslu směrnice o odpovědnosti za životní prostředí[7], která se týká odpovědnosti za ekologické škody způsobené na chráněných druzích a přírodních stanovištích, za škody na vodách a škody na půdě. Odpovědnost za životní prostředí se zakládá z hlediska veřejnosti, postiženou stranou tedy není konkrétní fyzická nebo právnická osoba, ale společnost jako celek, a to kvůli veřejné a všeobecné povaze účinků jakékoli škody na sdílených přírodních zdrojích. Úlohu navrhovatele plní veřejné orgány, jejichž úkolem je zajistit, aby znečišťovatelé napravili ekologické škody, které způsobili. Je tedy na veřejném orgánu, jemuž je svěřena ochrana životního prostředí, aby zajistil, že bude stanoven odpovědný provozovatel, zjištěna příčinná souvislost, vytvořen a schválen plán nápravy, že se učiní potřebné preventivní nebo nápravné kroky atd.[8]

Zatřetí trestněprávní odpovědnost se týká odpovědnosti, která vzniká při spáchání trestného činu, jak je vymezen právními předpisy. Mezi odpovědností za životní prostředí a občanskoprávní odpovědností na jedné straně a trestněprávní odpovědností na straně druhé je zásadní rozdíl. Zatímco předpisy v oblasti prvních dvou typů odpovědnosti v zásadě[9] vedou k výhradně finančním sankcím a jejich záměrem je nahradit a napravit způsobenou škodu, cílem trestněprávní odpovědnosti je potrestat nezákonné chování a sankce mohou zahrnovat odnětí svobody i pokuty a další tresty nespojené s odnětím svobody.

VHODNOST TRESTNĚPRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI ZA HAVÁRIE V MOŘI A ZA ZPŮSOBENOU ŠKODU

Evropský soudní dvůr v roce 2005 potvrdil[10], že Evropské společenství má pravomoc přijímat trestněprávní opatření týkající se ochrany životního prostředí, pokud je to nutné k zajištění účinného provádění jeho environmentální politiky. Na základě této judikatury směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí – první směrnice EU, která obsahovala ustanovení o trestněprávní odpovědnosti – stanovila v roce 2008 seznam činů proti životnímu prostředí, která musejí členské státy považovat za trestné činy, pokud byla spáchána úmyslně nebo v důsledku hrubé nedbalosti. EU tak navíc k již platným občanskoprávním sankcím zaměřeným na odškodnění zavedla harmonizované trestní sankce za porušování právních předpisů EU v oblasti životního prostředí.

Podle směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí musejí členské státy udělit trestní sankce za určitá jednání, která způsobují nebo mohou způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob, podstatné zhoršení kvality ovzduší, kvality půdy či kvality vody nebo podstatnou škodu na živočiších či rostlinách. Rozsah působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí je však omezen: kriminalizuje porušení pouze právních předpisů EU, které jsou uvedeny v jejích přílohách. Mezi jednání považované za trestný čin patří například nedovolené vypouštění nebezpečných látek do povrchových vod, které způsobuje nebo může způsobit smrt nebo těžkou újmu na zdraví osob nebo podstatnou škodu na životním prostředí; nedovolenou přepravu odpadu z Evropské unie, ale pouze přepravuje-li se významné množství odpadu jasně za účelem vytvoření zisku; a nedovolený vývoz látek poškozujících ozonovou vrstvu do rozvojových zemí; nepatří sem činnosti, na které se vztahuje směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři.

[7] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/35/ES ze dne 21. dubna 2004 o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, Úř. věst. L 143, 30.4.2004, s. 56.
[8] Občanskoprávní a trestněprávní odpovědnost se překrývají, viz úvod pracovního dokumentu o odpovědnosti.
[9] S výjimkou tzv. trestních náhrad škody v systémech zvykového práva.
[10] Věc C-176/03, *Komise* v. *Rada*, rozsudek ze dne 13. září 2005.

Podle čl. 39 odst. 3 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři lze zvážit, zda je vhodné zařadit do rozsahu působnosti trestního práva prostřednictvím právních předpisů EU také určité jednání vedoucí k haváriím v moři. Přestože by trestněprávní odpovědnost za porušování bezpečnosti na moři neovlivňovala přímo nápravu způsobené škody, přidává samostatný odrazující prvek přesahující občanskoprávní odpovědnost a odpovědnost za životní prostředí, který by mohl zlepšit ochranu životního prostředí a dodržování právních předpisů v oblasti bezpečnosti na moři.

Porušování právních předpisů v oblasti bezpečnosti na moři již v některých hlavních státech pod trestní právo spadá. Například zákony Spojeného království a Dánska obsahují ustanovení, podle nichž jsou některá porušení předpisů v této oblasti trestná[11]. Definice trestných činů ani minimální druhy a úrovně sankcí však nejsou v EU harmonizovány. Aby se začalo zvažovat, zda se má z porušování předpisů v oblasti bezpečnosti na moři učinit prostřednictvím právních předpisů EU trestný čin, musí být splněny přísné právní předpoklady. Čl. 83 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví právní základ pro vytvoření minimálních pravidel pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti politiky EU. To zákonodárcům EU výslovně umožňuje, aby přijali: „minimální pravidla pro vymezení trestných činů a sankcí v dané oblasti“, „ukáže-li se, že [jsou nezbytná] pro zajištění účinného provádění politiky Unie v oblasti, která byla předmětem harmonizačního opatření“.

Přijetí trestněprávních opatření v EU tudíž podléhá posouzení toho, zda jsou „nezbytná“ pro dosažení účinného provádění politiky. Rozhodnutí zahrnout porušování směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři tedy může následovat až po důkladné zkoušce nutnosti a přiměřenosti toho, zda by trestněprávní opatření byla nezbytná pro dosažení uvedeného cíle. Tuto zkoušku nelze provést, dokud nebude směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři ve své současné podobě provedena do vnitrostátního práva v hlavních státech a dokud se nezíská určitá zkušenost s její účinností.[12] Členské státy dosud nerozhodly o tom, jaké sankce za porušení použijí ve svých vnitrostátních právních předpisech, kterými budou směrnici o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři provádět; lhůta pro provedení směrnice do vnitrostátního práva uplynula 19. července 2015 a takové rozhodnutí může být učiněno v souvislosti s provedením nebo v průběhu provádění práva po provedení směrnice. V současnosti je tedy ještě příliš brzy na posouzení toho, zda sankce, které hlavní státy zavedou v kontextu provádění směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři do vnitrostátního práva a v následném provádění, budou mít po celé Evropě dostatečný odrazující účinek, nebo zda by byly pro zajištění plně účinné bezpečnosti činností v moři nezbytné trestněprávní sankce na úrovni EU.[13]

Kdyby se v budoucnu zjistilo, že směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři ve své současné podobě nemůže bezpečnost činností v moři dostatečně zajistit tak, jak bylo zamýšleno, a že je nezbytné spojit její cíle s trestněprávní odpovědností za porušování bezpečnosti v moři, mohla by se taková odpovědnost vložit do směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři jako nové ustanovení prostřednictvím změny směrnice. Rovněž by mohla být zavedena samostatným novým právním aktem. Nejsoudržnějším řešením by však bylo harmonizovat trestněprávní sankce prostřednictvím směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Předešlo by se tím vytváření jiných standardů pro trestněprávní sankce, než jaké pro mnohé trestné činy na

[11] Viz pracovní dokument o odpovědnosti, příloha II.
[12] Sdělení Komise Na cestě k politice EU v oblasti trestního práva: zajištění účinného provádění politik EU prostřednictvím trestního práva, ze dne 20. září 2011, KOM(2011) 573, dostupné na adrese http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf
[13] Podle článku 40 uvedené směrnice Komise do 19. července 2019 zhodnotí zkušenosti nabyté při provádění uvedené směrnice.

životním prostředí stanoví směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Proto čl. 39 odst. 3 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři předpokládá kriminalizaci určitého jednání podle uvedené směrnice prostřednictvím změny směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. V praxi by to znamenalo změnit přílohu A směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí tak, aby se směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři zahrnula do seznamu právních předpisů, jejichž porušení zakládá protiprávní jednání.

Závěry a návrhy

Článek 39 ukládá Komisi, aby posoudila, zda je vhodné zařadit určité jednání vedoucí k závažným haváriím do oblasti působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. V tuto chvíli je však příliš brzy na řádné posouzení toho, zda by trestněprávní opatření EU byla nezbytná pro dosažení účinné úrovně bezpečnosti na moři v Unii. Aby mohla EU učinit závěr o tom, zda by určité jednání vedoucí k závažným haváriím mělo být zahrnuto do rozsahu působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí, musí získat určité zkušenosti s účinností směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři.

První zprávu o provádění směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři vypracuje Komise do 19. července 2019. Bude důležité, aby se Komise v té době k tomuto tématu vrátila a aby členské státy určily, zda je vhodné zahrnout určité jednání vedoucí k závažným haváriím do rozsahu působnosti směrnice o trestněprávní ochraně životního prostředí. Mezitím může Komise zařídit, aby členské státy sdílely své zkušenosti ohledně trestních sankcí a řízení rizik u projektů ze široké škály hospodářských činností.

V souladu s výše uvedenými závěry se zbytek této zprávy věnuje pouze občanskoprávní odpovědnosti a odpovědnosti za životní prostředí v případě havárií v moři.

ÚČINNOST REŽIMU ODPOVĚDNOSTI

Účinnost režimů odpovědnosti lze posuzovat podle toho, jak jasně definují: a) kdo je odpovědný; b) za jaké druhy škod a ztrát; a c) vůči komu.

a) Kdo je odpovědný?

Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři zavádí v tomto ohledu dva důležité body harmonizace.

Zaprvé vždy ukládá odpovědnost držitelům licence (tj. držitelům nebo spoludržitelům povolení k vyhledávání, průzkumu a/nebo těžbě ropy či zemního plynu vydaným podle směrnice 94/22/ES). Je důležité, že směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři stanovuje tuto zásadu, protože ta poskytuje plnou právní jistotu a měla by zaručit, že držitelé licencí nesou hlavní odpovědnost za kontrolu rizik, která svojí činností vytvářejí.

Zadruhé, pokud jde o škody na životním prostředí způsobené haváriemi v moři, zavedla směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři ustanovení, kterými se činnosti v moři

zahrnují do rozsahu působnosti směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. [14] To znamená, že se nyní na škody na životním prostředí vždy vztahuje objektivní odpovědnost, tj. pokud je zjištěna příčinná souvislost, jsou nyní držitelé licencí odpovědní za takové škody, aniž je nutno dokazovat jejich nedbalost.

Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři sice tyto dva aspekty odpovědnosti za havárie v moři harmonizovala, nepřinesla však harmonizaci v oblasti občanskoprávních škod. Havárie v moři většinou spadají do práva občanskoprávních deliktů hlavních států a existují významné rozdíly mezi tím, jak vnitrostátní zákony pohlížejí na držitele licencí, kteří způsobili občanskoprávní škodu svou nedbalostí, a na držitele licencí, jejichž činnost neporušila normu náležité péče.

Zjištění příčinné souvislosti mezi činností a škodou je sice zapotřebí vždy, často se však uplatňuje pravidlo nedbalosti, což znamená, že aby vznikla občanskoprávní odpovědnost a byla přiznána odpovídající náhrada škody, musejí nejprve soudy rozhodnout, že odpovědná strana porušila normu náležité péče. To, zda se na občanskoprávní náhrady vztahuje pravidlo nedbalosti, nebo objektivní odpovědnost, se liší podle jednotlivých zemí a podle druhu škody a ztráty[15].

b) Za co je odpovědný?

Odpovědnost za škody *na životním prostředí* v případě havárií v moři platí po celé EU, na základě směrnice o odpovědnosti za životní prostředí. Uvedený právní předpis také stanovuje rozsah škody, který má být napraven a odškodněn. Držitel (držitelé) licencí tak ponesou odpovědnost za škody na chráněných druzích a přírodních stanovištích, jak jsou definovány ve směrnici o ochraně volně žijících ptáků[16] a ve směrnice o ochraně přírodních stanovišť[17], i za škody na vodách, jak je definováno v rámcové směrnici o vodě[18] a v rámcové směrnice o strategii pro mořské prostředí[19], a to kdekoli v EU. Budou muset veřejným orgánům vyrovnat náklady na jakékoli práce vynaložené na uvedení životního prostředí do původního stavu, nebo budou muset tyto práce sami vykonat.

Právo EU sice harmonizuje odpovědnost za škody na životním prostředí a právo hlavních států vždy upravuje náhradu škody za škody na zdraví a škody na majetku způsobené haváriemi v moři, odpovědnost za různé druhy hospodářské ztráty se však značně liší. Právo hlavních států se například liší v tom, do jaké míry musí nárokovaná hospodářská ztráta přímo souviset s havárií, aby byl nárok oprávněný (ustanovení o přímé souvislosti). Právo některých hlavních států, např. Kypru a Spojeného království, přímo vylučuje nároky na náhradu hospodářské ztráty, pokud nedošlo ke škodě na zdraví nebo škodě na majetku (pravidlo vyloučení).

[14] Článkem 7 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři se mění směrnice o odpovědnosti za životní prostředí tak, aby byli držitelé licencí finančně odpovědní za prevenci a nápravu škody na životním prostředí, jak je stanoveno ve směrnici o odpovědnosti za životní prostředí.
[15] Úplný popis těchto rozdílů je k dispozici v tabulce 2 a v příloze III pracovního dokumentu o odpovědnosti.
[16] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/147/ES ze dne 30. listopadu 2009 o ochraně volně žijících ptáků, Úř. věst. L 20, 26.1.2010, s. 7.
[17] Směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, Úř. věst. L 206, 22.7.1992, s. 7.
[18] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/60/ES ze dne 23. října 2000, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti vodní politiky, Úř. věst. L 327, 22.12.2000, s. 1.
[19] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/56/ES ze dne 17. června 2008, kterou se stanoví rámec pro činnost Společenství v oblasti mořské environmentální politiky, Úř. věst. L 164, 25.6.2008, s. 19.

Rovněž existují rozdíly v tom, zda a jak právní předpisy hlavních států řeší specifickou situaci odvětví, jejichž podnikání závisí na dobrém stavu sdíleného mořského prostředí, jako je například odvětví rybolovu. Ze zkušeností vyplývá, že tato odvětví, jež často zahrnují mnoho malých a středních podniků, by v případě závažné havárie v moři mohla utrpět významnou hospodářskou ztrátu[20].

Norsko má v tomto ohledu zavedené pravděpodobně nejucelenější právní předpisy pro řešení občanskoprávní odpovědnosti za znečištění činnostmi v moři. Ukládají nejen objektivní odpovědnost za škody na zdraví, škody na majetku a hospodářskou ztrátu, včetně čisté hospodářské ztráty[21], zároveň také výslovně uvádějí, že náhrada za „finanční ztráty utrpěné norskými rybáři v důsledku ropných činností" je nárokovatelná[22].

c) Vůči komu je odpovědný? Kdo může žádat o odškodnění?

Právo na odškodnění za utrpěné škody se může zakládat na právních ustanoveních (jak je obecně v odvětví činností v moři pravidlem), nebo na smluvních ustanoveních a v zásadě se přiznává poté, co poškozená strana vznese nárok na náhradu škody. Ve zvláštních případech může být odškodnění také „automatické" (od postižené strany se vyžaduje minimum kroků), například u hromadných žalob „s vynětím"[23] nebo tam, kde to stanoví právní či smluvní ustanovení.

Nároky na náhradu škody na životním prostředí vznášejí vůči odpovědným stranám veřejné orgány jako strážci společného zájmu. V případě občanskoprávní škody a ztráty má právo vznést nárok na náhradu škodu jakákoli fyzická i právnická osoba, která utrpěla škodu či ztrátu v důsledku činností v moři, neboť rovné zacházení podle zákona je v hlavních státech jednou z hlavních zásad.

Vyvstávají však oprávněné otázky, zda a do jaké míry jsou pachatelé občanskoprávních deliktů odpovědní vůči nárokujícím v jiných státech zasaženým jejich činnostmi. Zde je třeba vyřešit tři otázky, které spolu vzájemně souvisejí:

1. Soudní příslušnost: Který soud (soudy) by měly v takovém případě rozhodovat?
2. Volba práva: Jaké právo by měl příslušný soud použít?
3. Cizí rozhodnutí: Bude rozhodnutí uznáno nebo vykonáno v jiné zemi?

Tyto otázky řeší dvě platná nařízení EU. Pokud jde o soudní příslušnost, přiznává nařízení Brusel I[24] obětem havárií v moři právo podat žalobu proti žalovaným s bydlištěm v Unii, ať již v zemi, kde má žalovaný bydliště, nebo v zemi, kde došlo k havárii, nebo v zemi, kde byla utrpěna škoda. Na základě Luganské úmluvy[25] z roku 2007 se tato pravidla vztahují rovněž na Norsko a Island.

To například znamená, že (fyzická nebo právnická) osoba v Nizozemsku, která utrpěla škodu způsobenou havárií v příbřežních vodách Spojeného království italskou společností, si může zvolit,

[20] Ze všech nároků předložených fondu Gulf Coast Claims Facility zřízenému po nehodě ropné plošiny Deepwater Horizon ve Spojených státech v roce 2010 představovaly nároky na náhradu hospodářské ztráty 96 %.

[21] I když existuje omezení dané nutností zjistit, že hospodářská ztráta byla utrpěna v dostatečně přímé souvislosti.

[22] Viz příloha III pracovního dokumentu o odpovědnosti.

[23] Kde jeden nebo více nárokujících vznáší nárok na náhradu škodu jménem navržené skupiny fyzických nebo právnických osob, které utrpěly společnou újmu či újmy, a kde pokud si fyzické osoby nepřejí být do žádosti automaticky zahrnuty, musejí požádat, aby byly z této hromadné žádosti vyňaty.

[24] Nařízení Rady (ES) č. 44/2001 ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, Úř. věst. L 12, 16.1.2001, s. 1.

[25] Úmluva o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech, 2007. Viz oddíl 2.10 pracovního dokumentu o odpovědnosti.

zda žádost o odškodnění podá u soudu v Nizozemsku, ve Spojeném království nebo v Itálii, podle toho, kde si myslí, že se jí dostane nejlepšího zacházení a dosáhne nejlepšího výsledku.

Co se týče druhé a třetí otázky ohledně volby práva a cizích rozhodnutí, pak podle nařízení Řím II[26] rozhodným právem pro mimosmluvní závazkové vztahy vyplývající z havárií v moři je právo země, v níž byla způsobena škoda, bez ohledu na to, kde došlo k havárii. Pokud se nárokuje náhrada za škody na životním prostředí nebo škody na zdraví nebo na majetku v důsledku takové škody, mohou si oběti také zvolit právo země, v níž došlo k havárii. Je třeba poznamenat, že rozhodným právem může být právo členského státu nebo právo třetí země mimo EU[27].

To například znamená, že norský žadatel o náhradu škody způsobené únikem ropy při havárii v moři v Nizozemsku si může zvolit, zda o odškodnění požádá podle norského, nebo podle nizozemského práva v závislosti na tom, které pro něj bude nejpříznivější.

Posouzení účinnosti režimů odpovědnosti a vhodnosti rozšíření ustanovení o odpovědnosti

Jak je nastíněno výše a podrobněji popsáno v pracovním dokumentu o odpovědnosti, odpovědnost za škody na zdraví a škody na majetku je již v hlavních státech zavedena a odpovědnost za životní prostředí je harmonizována právními předpisy EU. Občanskoprávní odpovědnost za havárie v moři však hlavní státy řeší různě a mohou ji v různé míře omezovat. Například zatímco právo na Kypru a ve Spojeném království tíhne k omezení odpovědnosti tím, že vyžaduje důkaz nedbalosti nebo přímé souvislosti havárie s utrpěnou hospodářskou ztrátou, právo v hlavních státech jako Dánsko, Francie, Island, Nizozemsko a Norsko je vůči nárokujícím přívětivější[28].

Je ale důležité poznamenat, že i přes rozdíly mezi jednotlivými hlavními státy je obtížné jasně určit, že by některý z nich byl při řešení možných nároků vyplývajících z havárií v moři méně účinný.

Zároveň se může situace alespoň v některých vnitrostátních režimech měnit: několik členských států při komunikaci s Komisí (včetně zasedání skupiny orgánů dohledu nad pobřežními vodami Evropské unie – EUOAG[29]) uvedlo, že možná své stávající režimy odpovědnosti za havárie v moři přehodnotí v souvislosti s povinností zavést postupy pro odškodnění v souladu s čl. 4 odst. 3 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Směrnice sice výslovně nevyžaduje, aby se změnila úprava občanskoprávní odpovědnosti, odpovědnost a odškodnění jsou však úzce související oblasti a změny v jedné z nich mohou vyžadovat změny i v té druhé. Povinnost podle čl. 4 odst. 3 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři tak může v některých hlavních státech vést k rozšíření ustanovení o odpovědnosti.

Rozšíření ustanovení o odpovědnosti na úrovni EU by mohlo vést k tomu, že by se objektivní odpovědnost v hlavních státech vztahovala na více kategorií občanskoprávních škod a/nebo že by mělo nárok na odškodnění více druhů hospodářské ztráty – zejména takové druhy hospodářské ztráty, které pravděpodobně utrpí odvětví rybolovu a místní pobřežní hospodářství (například přímořská turistická letoviska). Je-li v příslušných právních textech nárok na odškodnění za určitou hospodářskou ztrátu nejasný, mohly by být právní předpisy vyjasněny konkrétními odkazy na druhy škod, které havárie v moři pravděpodobně způsobí, a/nebo na strany, které budou pravděpodobně

[26] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy, Úř. věst. L 199, 31.7.2007, s. 40. Toto nařízení se nevztahuje na Dánsko.
[27] Viz oddíl 2.10 pracovního dokumentu o odpovědnosti.
[28] Pro více podrobností viz oddíly 2.2 a 2.5 až 2.7 pracovního dokumentu o odpovědnosti.
[29] Rozhodnutí Komise ze dne 19. ledna 2012 o zřízení skupiny orgánů dohledu nad těžbou ropy a zemního plynu v pobřežních vodách Evropské unie, Úř. věst. C 18, 21.1.2012, s 8.

postižené. A konečně i přesto, že se zdá, že je stávající právo komplexní, co se týče přeshraničního přístupu ke spravedlnosti, rozšíření ustanovení o odpovědnosti by mohlo znamenat, že by se pro osoby nárokující škodu způsobenou haváriemi v moři stala náprava přístupnější tím, že by se zavedla pro havárie v moři možnost hromadné žaloby „s vynětím".

Lze namítnout, že tím, že by se společnostem uložila odpovědnost za *veškeré* škody způsobené haváriemi v moři, by se umožnil přístup obětí ke spravedlnosti. Podněcovalo by to společnosti, aby činily náležitá preventivní opatření a rozvíjely bezpečnější způsoby těžby. Také by to pomohlo zajistit, aby se činnosti v moři uskutečňovaly pouze tehdy, pokud by jejich přínosy převažovaly nad jejich riziky.

Omezení odpovědnosti je však nutné z praktického hlediska. Především mohou být soudní spory ohledně náhrady škody v případě úniků ropy složité a je zapotřebí najít rovnováhu mezi nutností náležitě odškodnit oběti a předcházením vyplácení „neoprávněných" nároků. Hospodářské ztráty v hospodářství obvykle navazují jedna na druhou, proto je zásadní, aby byly dobře stanovené parametry odpovědnosti tak, aby se v zájmu žádoucího vyloučení více nepřímých, spekulativních nároků předešlo nadměrné odpovědnosti, tedy tzv. „otevření stavidel"[30]. Právní tradice určují, jak systémy spravedlnosti členských států rozlišují mezi oprávněnými nároky na náhradu škody a běžnými riziky, jimž subjekty v hospodářství čelí.

Závěry a doporučení

Přestože mezi jednotlivými státy existují rozdíly v tom, jak jejich režimy odpovědnosti upravují přístup obětí havárií v moři k právu, v současné době nelze jednoznačně rozhodnout o tom, že by některý ze současných přístupů hlavních států k občanskoprávní odpovědnosti byl méně účinný při posilování cílů směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři týkajících se zajištění bezpečnosti těžby ropy a zemního plynu v moři po celé EU.

Přesto je zjevné, že provedení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři do práva členských států přinutí státy, aby prozkoumaly způsoby, jakými mohou jejich předpisy v oblasti odpovědnosti nejlépe chránit obecný veřejný zájem v souladu s požadavky na odškodnění uvedenými v čl. 4 odst. 3 uvedené směrnice. Jelikož zajištění náležitého vyřizování nároků na odškodnění s sebou může nést nutnost změn režimu odpovědnosti, z nějž vyplývá nárok na odškodnění, mohou některé členské státy přepracovat své vnitrostátní režimy pro stanovování rozsahu odpovědnosti za těžbu ropy a zemního plynu v moři.

Při přezkumu svých režimů odpovědnosti v souvislosti s prováděním směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři do vnitrostátního práva by členské státy měly také zvážit přijetí zvláštních ustanovení pro hospodářská odvětví nejvíce ohrožená haváriemi v moři, aniž by zaváděly široce rozšířenou nejistotu ohledně úrovní finanční odpovědnosti, která může zabránit rozvoji zdrojů ropy a zemního plynu v moři. Tyto snahy by měly být upraveny na míru podle podstatných rozdílů mezi státy, pokud jde o hospodářské přínosy a rizika vyvstávající z těžby v moři, i podle odvětví, která jsou v jednotlivých členských státech ohrožena haváriemi v moři. Například členské státy s významným podílem činností v moři a zároveň rozsáhlým odvětvím rybolovu a/nebo pobřežního cestovního ruchu by měly přezkoumat, zda by nebylo žádoucí posílit ustanovení týkající se

[30] Tj. nebylo by možné zabránit nárokování náhrady vzdálené škody, které by společnost nepovažovala za oprávněné, ale ke kterému by pravděpodobně docházelo.

hospodářské ztráty konkrétně těchto odvětví, jako to již Norsko učinilo v případě svého odvětví rybolovu.

Nařízení Brusel I a Řím II dále znamenají, že hlavní státy musejí ve svých požadavcích na finanční zajištění zohlednit potenciální náhrady škod, které jejich držitelé licencí a provozovatelé mohou způsobit v jiných jurisdikcích. Kvůli rozsáhlé zeměpisné stopě závažných havárií a kvůli možnosti existence přísnějších pravidel pro občanskoprávní odpovědnost v jiných jurisdikcích mohou být tyto škody mnohem vyšší než škody způsobené ve vlastním státě.

Komise má dobré předpoklady k tomu, aby prostřednictvím fór, jako je skupina orgánů dohledu nad pobřežními vodami Evropské unie (EUOAG), zvyšovala povědomí o těchto specifických otázkách provádění do vnitrostátního práva, spolu s vnitrostátními orgány, odvětvím ropy a zemního plynu a dalšími odvětvími a občanskou společností. Pravidelně na toto téma zahajuje debatu na zasedáních EUOAG a bude tak činit i nadále, prostřednictvím zacílených seminářů a strukturovaných setkání za účelem výměny osvědčených postupů.

Komise by však měla učinit víc než jen stimulovat debatu se zúčastněnými subjekty a měla by zajistit, aby všechny členské státy řešily otázky uvedené výše, a to prostřednictvím kontrol souladu s právními předpisy, které se zaměří na příslušná ustanovení týkající se odpovědnosti a odškodnění ve směrnici o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Komise zároveň využije zasedání EUOAG k systematickému shromažďování údajů ohledně všech aspektů souvisejících s odpovědností v předpisech nově provedených do práva členských států.

Tato tři opatření umožní, aby Komise do své první zprávy o provádění zahrnula ucelenou analýzu změn v jednotlivých vnitrostátních režimech, zvláště s ohledem na účinnost ustanovení o odpovědnosti. Na základě toho by měla mít Komise dobré předpoklady k tomu, aby učinila závěr ohledně potřeby dalších kroků.

NÁSTROJE FINANČNÍHO ZAJIŠTĚNÍ A JEJICH DOSTUPNOST

Když je uložena odpovědnost, vyvstává přirozeně otázka, jak budou pachatelé občanskoprávních deliktů financovat škody, za něž nesou odpovědnost. Havárie plošiny Deepwater Horizon ukázala, že nejhorší havárie v moři mohou napáchat tak obrovské škody, že jejich náklady mohou plně unést pouze ty největší společnosti. Z toho vyplývají otázky týkající se existence nástrojů finančního zajištění, které zajistí, že po závažné havárii bude k dispozici odškodnění a společnosti zůstanou solventní.

K pokrytí provozních rizik ropných a plynárenských společností existuje široká škála produktů finančního zajištění. Sahají od samopojištění[31], přes pojištění třetí stranou[32] a systémy vzájemného pojištění jako Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL)[33] až po mechanismy alternativního přenosu rizika[34] a další.

Rámeček: OPOL

Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) je odvětvová vzájemná dohoda přístupná pro

[31] Pracovní dokument o odpovědnosti, s. 35–36.
[32] Pracovní dokument o odpovědnosti, s. 36–38.
[33] Pracovní dokument o odpovědnosti, s. 40–41.
[34] Pracovní dokument o odpovědnosti, s. 41.

provozovatele v mnoha hlavních státech. Členské společnosti mají záruku, že ostatní společnosti v systému za ně uhradí do výše stanoveného finančního limitu (125 milionů USD za nápravu a 125 milionů USD za škodu způsobenou znečištěním) jakékoli škody, které nejsou schopné uhradit samy. Po nehodě se nároky nevznášejí přímo proti OPOL, ale proti členské společnost, která je za škody a ztráty odpovědná.

OPOL není fond odškodnění ani neposkytuje společnosti záruku proti krachu. Takovéto vzájemné rozložení rizika insolvence třetích stran pomáhá snižovat náklady na pojištění a ujistit regulační orgány a veřejnost o finanční způsobilosti držitelů licencí pro činnosti v moři. Kritéria pro členství v OPOL také přidávají další prvek vzájemné kontroly na úrovni odvětví, který doplňuje podrobné regulační zkoumání finanční způsobilosti společnosti při udělování licence.

Členství v OPOL vyžaduje, aby provozovatelé přijali objektivní odpovědnost za škody, a ve Spojeném království je nezbytným předpokladem pro udělení licence. Členství v tomto systému také odpovídá požadavkům Irska na vydání licence pro výkon činností v moři. Strop stanovený dohodou OPOL ve výši 250 milionů USD pro náhradu a odškodnění jedné nehody nicméně nemusí pokrývat veškeré škody a ztráty způsobené nejhoršími haváriemi.

Pro více podrobností viz oddíly 2.3 a 4.2 pracovního dokumentu o odpovědnosti.

Zdá se, že ačkoli odvětví činností v moři v tuto chvíli nevyužívá široce všechny tyto produkty, má trh pro nástroje finančního zajištění dostatečný rozsah a je dostatečně inovativní, aby posloužil všem ropným a plynárenským společnostem, na něž se vztahují stávající povinnosti týkající se odpovědnosti v EHP. Také umožňuje, aby ropné a plynárenské společnosti rozložily své riziko na různé účastníky trhu, od pojišťoven a zajišťoven, přes účastníky finančních trhů jako soukromé kapitálové skupiny a hedgeové fondy, až po jiné ropné a plynárenské společnosti.

Přesto však v současnosti nástroje finančního zajištění nepokrývají dostatečně veškeré škody nejméně běžných a nejnákladnějších havárií v moři. To může mít několik důvodů, jeden z nich byl již popsán výše: v současnosti nejsou kvůli rozsahu odpovědnosti za škody v některých hlavních státech takovéto produkty nezbytné.

Dalším klíčovým faktorem je, že regulační orgány v mnoha hlavních státech omezují podobu pokrytí, jakou akceptují, a předem vylučují poskytování řady inovačních řešení. Dvanáct ze dvaceti hlavních států výslovně uvádí pojištění jako mechanismus finančního zajištění pro vydání licence k těžbě a/nebo provozu, devět z těchto dvanácti států navíc už neuvádí žádný jiný druh mechanismu. Tento vysoký podíl hlavních států, jež upřednostňují pojištění, může být ještě vyšší, protože šest hlavních států nepředložilo svá modelová smluvní ujednání k přezkumu[35].

To znemožňuje plně porozumět tomu, do jaké míry mohou rozvoj nástrojů finančního zajištění pro odpovědnost za činnosti v moři omezovat i jiné faktory. Mezi tyto jiné faktory může patřit nedostatečný regulační požadavek na vhodnou úroveň pokrytí. Pokrytí může přesahovat způsobilost jednotlivých pojišťoven nebo dostupnost zajištění na trhu. Případně může tam, kde je pokrytí dostupné, dojít k tomu, že se pojišťovny a odvětví činností v moři nemohou dohodnout na úrovni rizika, a tedy na ceně těchto produktů, takže v důsledku toho nejsou nabízeny.

Tato situace se po provedení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři pravděpodobně změní. Čl. 4 odst. 1 až 3 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři stanoví povinnost členských států zavést požadavky na finanční zajištění na základě

[35] Viz oddíl 3.2 pracovního dokumentu o odpovědnosti.

expozice, tak aby braly náležitý zřetel na „finanční způsobilost, a to i v podobě finančního zajištění, žadatele pokrýt odpovědnost, která potenciálně vyplývá z příslušných činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři“.

Čl. 4 odst. 3 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři navíc požaduje, aby členské státy usnadnily „zavedení a použití udržitelných finančních nástrojů a dalších opatření s cílem napomoci žadatelům o licenci při prokazování jejich finanční způsobilosti“. Zde je možno učinit několik kroků, včetně rozšíření podob pokrytí akceptovaných vnitrostátními orgány.

Ustanovení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři se dále odrážejí v protokolu Barcelonské úmluvy o ochraně pobřežních oblastí, který se nedávno stal součástí *acquis* EU.[36] V čl. 27 odst. 2 písm. b) uvedeného protokolu se stanoví, že strany zajistí, že provozovatelé mají sjednáno pojistné krytí nebo jinou finanční záruku za účelem zajištění náhrady škod způsobených činnostmi, na něž se vztahuje uvedený protokol.

Zkušenosti se směrnicí o odpovědnosti za životní prostředí ukazují, že v návaznosti na výraznou regulační změnu na úrovni EU lze vybudovat konkurenceschopný trh pro nástroje finančního zajištění – seskupení, pojištění, dluhopisy, záruky atd., avšak s časovou prodlevou, která účastníkům trhu umožní se přizpůsobit novým požadavkům.[37] Lze tedy očekávat, že se dostupnost a využití nástrojů finančního zajištění pro rizika havárií v moři zlepší v letech následujících po provedení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři do vnitrostátního práva.

Závěry a doporučení

Přestože nástroje finančního zajištění, které by pokrývaly veškeré škody z nejméně běžných a nejnákladnějších havárií v moři nejsou na trhu s pojištěním snadno dostupné, zdá se, že trh pro nástroje finančního zajištění má dostatečnou hloubku a je dostatečně inovativní, aby posloužil všem ropným a plynárenským společnostem, které jsou provozovány podle stávajících povinností týkajících se odpovědnosti v EHP. Lze dále očekávat, že se trh s nástroji finančního zajištění přizpůsobí novým požadavkům zavedeným článkem 4 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři, zejména pokud vnitrostátní orgány rozšíří podoby finančních nástrojů, které k pokrytí akceptují. Tyto předpokládané změny by měly být patrné po červenci 2015, kdy uplyne lhůta pro provedení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři, a po provedení protokolu Barcelonské úmluvy o ochraně pobřežních oblastí. Při kontrole souladu s uvedenou směrnicí bude úplné provedení článku 4 pro Komisi prioritní oblastí kontroly.

Rozhodnutí o tom, zda se pro vydání licence pro činnosti v moři má uznávat nebo požadovat členství v systémech vzájemného pojištění jako OPOL, je nejlepší ponechat na členských státech, protože úzce souvisí s jejich vnitrostátními režimy odpovědnosti, vlastnostmi daných režimů, držiteli licencí v jejich vodách a riziky, jimž tito držitelé licencí čelí. Významné rozdíly mezi regiony v EHP, pokud jde o činnosti v moři, a tedy i o druhy a úrovně rizik, jimž provozovatelé čelí, by mohly vést k neopodstatněnému křížovému subvencování mezi těmito regiony a k potenciálnímu morálnímu hazardu, pokud by se použilo jedno stejné řešení pro všechny.

[36] Rozhodnutí Rady 2013/5/EU ze dne 17. prosince 2012 o přistoupení Evropské unie k Protokolu o ochraně Středozemního moře před znečišťováním působeným průzkumem a využíváním pevninského šelfu a mořského dna a jeho podloží, Úř. věst. L 4, 9.1.2013, s. 13.

[37] Zpráva Komise Radě, Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 12. října 2010 podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/35/ES o odpovědnosti za životní prostředí v souvislosti s prevencí a nápravou škod na životním prostředí, KOM(2010) 581 v konečném znění.

VYŘIZOVÁNÍ NÁROKŮ NA ODŠKODNĚNÍ

Poté, co se stanoví rozsah odpovědnosti a zajistí se způsobilost financovat škody ať již z vlastních zdrojů společnosti, nebo prostřednictvím nástroje finančního zajištění, bude posledním úkolem vyřešit, jak toto odškodnění vyplatit tak, aby se rychle dostalo k oprávněným nárokujícím. Katastrofa plošiny Deepwater Horizon v roce 2010 ukázala, že závažné havárie v moři mohou postihnout vysoký počet lidí a mohou být náročné pro zdroje jakéhokoli režimu zřízeného pro vyřizování nároků na náhradu škody a poskytování odškodnění obětem. Ukázala, jak je důležité proaktivně zavádět dobře promyšlené mechanismy pro odškodnění předtím, než dojde k závažným haváriím, aby se minimalizoval dominový efekt ztráty na hospodářství.

V hlavních státech jsou v současnosti zavedeny pouze dva mechanismy odškodnění určené specificky pro havárie při těžbě ropy a zemního plynu v moři. Zaprvé, Norsko zřídilo pro řešení havárií v moři legislativní mechanismus pro odškodnění. V jeho zákoně o ropných činnostech se kodifikují pravidla pro řízení kumulovaných nároků a odškodnění pro rybáře. Zároveň se v něm upravují přeshraniční nároky ze strany Dánska, Finska a Švédska, jak stanoví Severská úmluva o ochraně životního prostředí (*Nordic Environmental Protection Convention*)[38].

Zadruhé, přestože je OPOL především vzájemnou odvětvovou dohodou, nastiňuje také postupy, jejichž cílem je vyřizování nároků bez soudního řízení. Závažným nedostatkem režimu odškodnění OPOL však je jeho ustanovení, že provozovatel nesoucí odpovědnost v první řadě rozhoduje o tom, zda jsou nároky vznesené vůči němu uplatnitelné v rámci dohody OPOL[39].

Pokud není zaveden účelný režim odškodnění za havárie při těžbě ropy a zemního plynu v moři, řeší se nároky podle vnitrostátního práva občanskoprávních deliktů. Zde se použijí pravidla občanského řízení[40] a lze očekávat, že případ potrvá šest měsíců až několik let (v některých případech i několik desetiletí), pokud nedojde k mimosoudnímu urovnání. Zatímco Belgie, Itálie, Portugalsko a Nizozemsko nedávno přijaly nové právní předpisy pro zjednodušení hromadných nároků, i ty by mohly být dále zjednodušeny, aby se lépe vyřizovaly specifické podoby škody, které by mohla havárie v moři způsobit, a vyhovělo se potřebám odvětví, která budou pravděpodobně postižena – především rybolov a cestovní ruch[41].

V EHP je v současnosti sice pouze velmi málo režimů odškodnění za havárie v moři, to by se však po provedení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři mělo významně změnit. Podle čl. 4 odst. 3 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři jsou členské státy povinny zavést postupy pro rychlé a náležité vyřizování nároků na odškodnění, včetně přeshraničních nároků, v mezích toho, jak je odpovědnost stanovena ve vnitrostátních zákonech. Stávající ustanovení lze zlepšit několika způsoby. Jedná se o:

- nezávislé vyřizování nároků;
- rovné zacházení u přeshraničních nároků;
- zlepšení přístupnosti, jasnosti a srozumitelnosti řízení o náhradu škody;
- jasná odpovědnost za povinnost vyřizovat nároky;
- předem stanovené povinné harmonogramy, které minimalizují prodlevy; a
- prostředky pro zjednání nápravy v případě selhání systému.

[38] Viz oddíl 4.1 pracovního dokumentu o odpovědnosti.
[39] Viz oddíly 2.3 a 4.2 pracovního dokumentu o odpovědnosti.
[40] Pravidla, jimiž se soudy řídí při rozhodování v občanskoprávních sporech.
[41] Pro více podrobností viz oddíl 4.3 pracovního dokumentu o odpovědnosti.

Závěry a doporučení

V hlavních státech jsou sice v současnosti zavedeny pouze dva mechanismy odškodnění specificky určené pro havárie při těžbě ropy a zemního plynu, směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři však ukládá členským státům povinnost zavést postupy pro zajištění urychleného a přiměřeného vyřizování nároků. Komise může ve spolupráci s členskými státy napomoci, aby se v tomto ohledu dosáhlo přiměřených záruk pro nárokující. Jestliže by nové vnitrostátní režimy odškodnění nedokázaly zřídit přiměřené záruky pro oběti havárií v moři a neodrážely by plně práva přeshraničních nárokujících podle nařízení Brusel I a Řím II, bude možná nutné, aby Komise v první zprávě o provádění směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři nebo po ní přehodnotila, zda by těchto cílů mohlo dosáhnout další opatření EU a jaké opatření by to mělo být.

SOUHRNNÉ ZÁVĚRY

Účinky směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři, jak ji členské státy provedly, v nadcházejících letech ukáží, zda je vhodné zařadit určité jednání vedoucí k závažným haváriím v moři do působnosti trestního práva, aby se dále posílila bezpečnost činností v moři. Ve vhodných případech Komise předloží legislativní návrh.

V tomto okamžiku se nejeví vhodné rozšiřovat stanovení odpovědnosti prostřednictvím právních předpisů EU. V určitých případech zabraňují nařízení Brusel I a Řím II tomu, aby rozdíly mezi vnitrostátními režimy znevýhodňovaly nárokující z jiných členských států EU. Navíc některé členské státy nyní mohou své režimy odpovědnosti za havárie v moři přehodnocovat v souvislosti s dalšími změnami zavedenými směrnicí o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři.

Komise však bude schopna učinit závěry ohledně nutnosti dalších kroků až při první zprávě o provádění směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Komise zejména může:

- nadále posouvat debatu o otázkách odpovědnosti prostřednictvím strukturovaných diskuzí v rámci EUOAG,
- zaměřit se při kontrolách souladu se směrnicí o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři na ustanovení související s odpovědností a
- využívat zasedání EUOAG k systematickému shromažďování údajů ohledně všech aspektů souvisejících s odpovědností v předpisech nově provedených do práva členských států.

V současné době nástroje finančního zajištění v EHP nepokrývají plně méně běžné a nákladné havárie v moři. Navíc jsou v hlavních státech v současnosti zavedeny pouze dva mechanismy odškodnění určené specificky pro havárie při těžbě ropy a zemního plynu v moři. Ustanovení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři by však měla vést k významnému zlepšení v obou těchto oblastech.

Pokud by nové vnitrostátní režimy odškodnění nezlepšily dostupnost nástrojů finančního zajištění a nezavedly postupy pro urychlené a přiměřené vyřizování nároků na odškodnění, Komise by přehodnotila, zda by těchto cílů mohlo být dosaženo prostřednictvím dalšího opatření EU a jaké opatření by to mělo být.

Komise povzbuzuje členské státy, aby sdílely své zkušenosti ohledně nástrojů finančního zajištění, odpovědnosti, odškodnění a trestních sankcí, především v rámci EUOAG. Po provedení uvedené směrnice a na základě zkušeností členských států s prací na novém právním základě může Komise aktualizovat své posouzení, jak je uvedeno v této zprávě.