EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2015.9.14.
COM(2015) 422 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

a 2013/30/EU irányelv 39. cikke szerinti, a tengeri olaj- és gázipari tevékenységekre vonatkozó felelősségről, kártérítésről és pénzügyi biztosítékokról

{SWD(2015) 167 final}

BEVEZETÉS

Ez a jelentés áttekinti, hogy az EU-ban hogyan kezelik az olaj és gáz kutatása, feltárása és kitermelése során előforduló tengeri balesetek által okozott károkkal kapcsolatos felelősséget. Lényegében azt elemzi, hogy Európa miként kezeli a tengeri olajjal és gázzal kapcsolatos társadalmi dilemmákat. Először is azt, hogy ki milyen károkért és veszteségekért tartozik felelősséggel, és kinek; másodszor, miként lehet biztosítani, hogy a felelősök megfelelő pénzügyi kapacitással rendelkezzenek az általuk okozott kár és veszteség jogos megtérítésére; harmadszor, miként lehet úgy folyósítani a kártérítést, hogy az gyorsan eljusson a jogos igénylőkhöz, és minimalizálja a tágabb gazdaságot fenyegető „dominóhatást".

Az EU-ban 1988 óta nem történt súlyos tengeri baleset, és az EU olaj- és gázkitermelésének 73 %-a az északi-tengeri tagállamokból származik, amelyek elismerten a világ legjobb tengeri biztonsági rendszereivel rendelkeznek. Ennek ellenére a Deepwater Horizon 2010 áprilisában a Mexikói-öbölben bekövetkezett katasztrófáját követően az EU bevezetett egy közös szabályozási keretet a tengeri olaj- és gázipari tevékenységekhez, hogy tovább javítsa és összehangolja az Unió tengeri tevékenységére vonatkozó biztonsági és környezetvédelmi szabványokat. A 2013/30/EU irányelv[1] (a továbbiakban: Tengervédelmi Irányelv) meghatározza annak az átfogó uniós szintű keretnek az elemeit, amely a súlyos balesetek megelőzését és a következményeik korlátozását szolgálja. A barcelonai egyezmény tengeri jegyzőkönyvének a Tanács által történő ratifikálása[2] szintén részét képezte az EU által a Deepwater Horizon katasztrófájára adott válasznak.

A Tengervédelmi Irányelv olyan összehangolt, uniós szintű szabályozási rendszert alkot, amelyben a célokat kitűző szabályozási keret a „biztonsági elemzés" koncepciója köré épül (Jelentés a fő veszélyekről), és olyan tengeri szabályozó hatóságok juttatják érvényre, amelyek kompetenciáját és függetlenségét a Tengervédelmi Irányelv biztosítani kívánja; ezen kívül támogatja a szabályozó hatóságok közötti hatékony együttműködést. Ezen felül a Tengervédelmi Irányelv uniós szintű követelményeket vezet be az átláthatósággal kapcsolatban, ideértve a balesetekkel és veszélyes helyzetekkel kapcsolatos információk, valamint az iparág biztonsági teljesítményének egyéb mutatóival és az ágazat szabályozóival kapcsolatos információk megosztását.

Ami a tengeri balesetekért és azok következményeiért viselt felelősséget illeti, a Tengervédelmi Irányelv azt egyértelműen a tengeri hasznosítókra terheli, tehát az olaj/gáz kutatására és feltárására és/vagy a kitermelési tevékenységekre vonatkozó engedélyek egyéni vagy közös tulajdonosaira, a 94/22/EK irányelv szerint[3]. Ezen felül szigorúan a hasznosítókat teszi felelőssé a tevékenységükből eredő környezeti károkért. Mindazonáltal a Tengervédelmi Irányelvnek nem célja, hogy az EU-n belül harmonizálja a felelősségi szabályokat a tengeri tevékenységekből származó károk vagy veszteségek

[1] Az Európai Parlament és a Tanács 2013. június 12-i 2013/30/EU irányelve a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról és a 2004/35/EK irányelv módosításáról, HL L 178., 2013.6.28., 66. o.

[2] A Tanács 2012. december 17-i 2013/5/EU határozata az Európai Uniónak a Földközi-tengernek a kontinentális talapzat és tengerfenék, illetve az ezek alatti altalaj feltárásából és kiaknázásából eredő szennyezése elleni védelméről szóló jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásáról. Lásd még a Milieu Ltd. jelentését (2013): A Földközi-tengeren folytatott tengeri feltárási és kitermelési tevékenységek biztonsága: szinergiák létrehozása a közelgő uniós szabályozás és a barcelonai egyezmény jegyzőkönyve között.

[3] Az Európai Parlament és a Tanács 1994. május 30-i 94/22/EK irányelve a szénhidrogének kutatására, feltárására és kitermelésére vonatkozó engedélyek megadásának és felhasználásának feltételeiről, HL L 164., 1994.6.30., 3. o.

egyéb formáinak vonatkozásában, és ez az Irányelv előkészítési fázisai során készített hatásvizsgálat vonatkozó elemzéseinek nem meggyőző eredményeit tükrözi[4].

A jelentés célja, hogy teljesítse a Bizottságnak a Tengervédelmi Irányelv 39. cikke szerint fennálló kötelezettségeit, amelyek szerint a Bizottságnak jelentéseket kell benyújtania a következő témákban:

- Az uniós felelősségi szabályok hatékonyságának értékelése a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek által okozott károk tekintetében, annak felmérésével, hogy indokolt-e a felelősségre vonatkozó rendelkezések kiterjesztése;
- Annak vizsgálata, hogy indokolt-e a súlyos balesethez vezető bizonyos cselekményeket a 2008/99/EK irányelv[5] (a környezettel kapcsolatos bűncselekményekről szóló irányelv) hatálya alá vonni.
- A tengeri tevékenységeket fedező pénzügyi biztosítékok rendelkezésre állásának leírása; valamint
- A tengeri balesetekkel kapcsolatos kártérítési igények kezelésének leírása.

Ezek a témák szorosan kapcsolódnak egymáshoz, és az egy jelentésben történő együttes kezelésük megkönnyíti a koherens elemzésüket. Egy kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum ((SWD(2015) 167 final[6], a továbbiakban: a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum) további adatokkal szolgál ezekről a kérdésekről, valamint a Bizottság által a jelentés készítése során végzett belső elemzésekről, illetve a külső szakértők és érintettek által végzett elemzésekről.

Ez a jelentés és a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum az Európai Gazdasági Térség (EGT) tengeri olaj- és gázipari tevékenységet folytató tagországaira összpontosít. E „fókuszországok" betűrendben a következők: Bulgária, Ciprus, Dánia, Egyesült Királyság, Franciaország, Görögország, Hollandia, Horvátország, Izland, Írország, Lengyelország, Lettország, Litvánia, Málta, Németország, Norvégia, Olaszország, Portugália, Románia, Spanyolország. A jelentés nem foglalkozik az EGT-n kívüli tevékenységekkel.

KÖRNYEZETI, POLGÁRI JOGI ÉS BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉG ÉS EZEK ÖSSZEKAPCSOLÓDÁSAI

A felelősség különböző típusai között mindenképpen különbséget kell tenni. Először is létezik polgári jogi felelősség a természetes vagy jogi személyeknek okozott károkért. E tág kategóriába soroljuk a személyi sérüléseket, az anyagi károkat és a gazdasági veszteségeket. Ezeket a károkat általában harmadik félnek okozott kárnak vagy „hagyományos kárnak" nevezzük a közösségi vívmányokban. A gazdasági veszteség konkrét esetében bizonyos jogrendszerek további különbséget tehetnek a *következményes* gazdasági veszteség, tehát a személyi sérülésből vagy anyagi kárból eredő gazdasági veszteség, valamint a *tiszta* gazdasági veszteség között, ami személyi sérülés vagy anyagi kár nélküli gazdasági veszteség.

[4] A „Javaslat – az Európai Parlament és a Tanács rendelete a tengeri olaj- és gáziparban végzett kutatási, feltárási és termelési tevékenységek biztonságáról" című dokumentumot kísérő hatásvizsgálat, SEC(2011) 1293 végleges.
[5] Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 19-i 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről (EGT-vonatkozású szöveg), HL L 328., 2008.11.19., 28. o.
[6] A Bizottság szolgálati munkadokumentuma az Európai Gazdasági Térségben bekövetkező tengeri balesetekkel kapcsolatos polgári felelősségről, kártérítésről és pénzügyi biztosítékokról, SWD(2015) 167 final.

Másodszor, a környezeti felelősség irányelve[7] (ELD) szerint létezik környezeti felelősség, amely védett fajokban és természetes élőhelyekben, vízben és talajban okozott károkért viselt ökológiai felelősséget jelent. Ez esetben a környezeti felelősség az össztársadalmi hozzáálláson alapul, mivel az érintett fél nem konkrét természetes vagy jogi személy, hanem a társadalom egésze, a közös természeti erőforrásokban okozott károk hatásainak nyilvános és egyetemes jellege miatt. Az érdekelt fél szerepét itt az állami hatóságok töltik be, amelyeknek biztosítaniuk kell, hogy a szennyezők helyreállítsák az általuk okozott ökológiai károkat. Így tehát a környezetvédelemmel megbízott állami hatóság biztosítja, hogy azonosítsák a felelős üzemeltetőt, megállapítsák az okozati kapcsolatot, kidolgozzák és jóváhagyják a helyreállítási tervet, megtegyék a szükséges megelőző vagy helyreállító intézkedéseket stb.[8]

Harmadszor, a büntetőjogi felelősség a törvény által bűncselekménynek minősített cselekmény elkövetéséből eredő felelősség. Alapvető különbség áll fenn azonban egyrészről a polgári jogi és a környezeti felelősség, másrészről a büntetőjogi felelősség között. Míg az első kettő esetében a felelősségi szabályok elvileg[9] olyan büntetést eredményeznek, amelyek kizárólag pénzügyi jellegűek, és az a céljuk, hogy kompenzálják és helyreállítsák az okozott kárt, a büntetőjogi felelősség célja a helytelen cselekmény megbüntetése, és a büntetés lehet szabadságvesztés, bírság és egyéb, nem szabadságvesztés jellegű büntetés.

A TENGERI BALESETEKKEL ÉS A BELŐLÜK EREDŐ KÁROKKAL KAPCSOLATOS BÜNTETŐJOGI FELELŐSSÉG INDOKOLTSÁGA

Az Európai Bíróság 2005-ben megerősítette, hogy[10] az Európai Közösség hozhat büntetőjogi intézkedéseket a környezet védelmével kapcsolatban, amennyiben ez szükséges a környezetvédelmi politika hatékony végrehajtásához. Ezen esetjog alapján a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv (ECD) – az első olyan uniós irányelv, amely büntetőjogi felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseket tartalmaz – 2008-ban összeállította azoknak a környezeti bűncselekményeknek a listáját, amelyeket a tagállamoknak szándékos vagy súlyos hanyagságból történő elkövetés esetében bűncselekménynek kell tekinteniük. Így az EU harmonizált büntetőjogi szankciókat vezetett be az uniós környezeti jogszabályok megsértéséért a már meglévő, kártérítés-központú polgári jogi büntetések mellé.

Az ECD keretében a tagállamoknak büntetőjogi szankciókat kell rendelniük bizonyos olyan cselekményekhez, amelyek halált vagy súlyos sérülést okoznak vagy okozhatnak, vagy jelentősen károsíthatják a levegő, a talaj vagy a víz minőségét, vagy árthatnak az állatoknak vagy növényeknek. Az ECD hatálya azonban korlátozott: az irányelv csak az uniós jogszabályok bizonyos részeinek megsértését teszi büntetendővé, azokét, amelyeket az irányelv mellékletei felsorolnak. A büntetendővé tett cselekmények magukban foglalják például veszélyes anyagok felszíni vizekbe engedély nélkül történő beleengedését, ha az halált vagy súlyos személyi sérülést okoz vagy okozhat, vagy súlyosan károsíthatja a környezetet, illetve a hulladék illegális kiszállítását az Európai Unióból, amennyiben jelentős mennyiségű hulladékról van szó, és egyértelmű az a szándék, hogy ezen nyereséget kívánnak

[7] Az Európai Parlament és a Tanács 2004. április 21-i 2004/35/EK irányelve a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről, HL L 143., 2004.4.30.,56. o.

[8] A polgári jogi és a környezeti felelősség között átfedés áll fenn, lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum bevezetését.

[9] A polgári jogi rendszerekben alkalmazott úgynevezett „megtorló jellegű kártérítés” kivételével.

[10] C-176/03. sz. ügy, *Bizottság* kontra*. Tanács*, 2005. szeptember 13-i ítélet.

elérni, valamint az ózonkárosító anyagok a fejlődő országokba történő illegális exportját; nem tartoznak ide azonban a Tengervédelmi Irányelv által lefedett tevékenységek.

Ahogy azt a Tengervédelmi Irányelv 39. cikkének (3) pontja is említi, ez felveti azt a kérdést is, hogy indokolt lenne-e a tengeri balesetekhez vezető bizonyos cselekményeket büntetőjog hatálya alá vonni az uniós jogszabályokban. Noha a tengeri biztonsági szabályok megsértésére vonatkozó büntetőjogi felelősség nem érinti közvetlenül az okozott kár helyreállítását, ez egy újabb elrettentő szempont a polgári jogi és a környezeti felelősség mellett, és javíthatja a környezet védelmét és növelheti a tengeri biztonsági szabályoknak való megfelelés szintjét.

A tengeri biztonsági szabályok megsértése bizonyos fókuszállamokban már most is a büntető törvénykönyv hatálya alá tartozik. Az Egyesült Királyság és Dánia törvényei például már tartalmaznak olyan rendelkezéseket, amelyek szerint bizonyos szabályok megsértése büntethető[11]. Ugyanakkor az EU-n belül sem a bűncselekmények definíciója, sem pedig a szankciók minimális típusa és szintje nem harmonizált. A tengeri biztonsági szabályok megsértésének büntethetővé tételét az uniós jogszabályokban csak szigorú jogi előfeltételek teljesítését követően lehet tekintetbe venni. Az Európai Unió működéséről szóló szerződés 83. cikkének (2) pontja lefekteti annak jogi alapjait, hogy kidolgozzuk a bűncselekmények és szankciók meghatározásának minimális szabályait egy adott uniós szakpolitikai területen. Az uniós jogalkotók így a következőket fogadhatják el: „irányelvekben szabályozási minimumokat lehet megállapítani e területen", amennyiben ez „valamely harmonizációs intézkedések hatálya alá tartozó területen az Unió politikájának eredményes végrehajtásához elengedhetetlen".

Az uniós büntetőjogi intézkedések elfogadása tehát attól függ, hogy azokat "elengedhetetlennek" minősítik-e a politika hatékony megvalósításának szempontjából. Ennek alapján a Tengervédelmi Irányelv megsértésének a büntetőjog hatálya alá történő helyezéséről szóló döntés kizárólag a szükségesség és arányosság alapos vizsgálatát követően hozható meg, amelyekből kiderülne, hogy a büntetőjogi intézkedések valóban elengedhetetlenek-e az adott célkitűzés eléréséhez. Ezt nem lehet megtenni addig, amíg a Tengervédelmi Irányelvet a jelenlegi formájában át nem ültetik a fókuszállamok nemzeti törvényeibe, és nem szerzünk egy bizonyos mennyiségű tapasztalatot az Irányelv hatékonyságával kapcsolatban.[12]A tagállamok még nem hoztak döntést a Tengervédelmi Irányelvet átvevő nemzeti törvények megsértéséért járó büntetésekről; 2015. július 19-ig kellett átültetniük a Tengervédelmi Irányelveket, és minden ilyen döntést ebben a kontextusban kell meghozni, illetve a törvény az átültetést követő végrehajtási folyamatában. Jelenleg tehát korai lenne felmérni, hogy a fókuszállamok által a Tengeri Irányelv átültetése, majd ezt követő végrehajtása kapcsán kidolgozandó büntetések elegendő visszatartó erővel rendelkeznek-e az EU-ban, vagy pedig uniós büntetőjogi szankciókra lenne szükség a tengeri tevékenységek teljes biztonságának megteremtéséhez.[13]

Amennyiben a jövőben az a döntés születne, hogy a Tengervédelmi Irányelv a jelenlegi formájában nem tudja kielégítően biztosítani a tengeri tevékenységek biztonságát, és össze kell kapcsolni a céljait a tengeri szabálysértésekért viselt büntetőjogi felelősséggel, ezt a felelősséget az Irányelv

[11] Lásd bizottsági a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum II. mellékletét.
[12] A Bizottság közleménye: Az uniós büntetőpolitika létrehozása: „Az uniós szakpolitikák hatékony végrehajtásának biztosítása a büntetőjog útján", 2011. szeptember 20., COM (2011) 573, elérhető: http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.
[13] A Bizottság legkésőbb 2019. július 19-én jelentést tesz az irányelv 40. cikk szerint történő végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatokról.

módosításával, új rendelkezésként lehetne bevezetni az Irányelvbe. Arra is lehetőség van, hogy önálló új törvényként vezessék be. A legegységesebb megoldás azonban az lenne, ha harmonizálnák a büntetőjogi szankciókat az ECD-ben. Ezáltal elkerülhető lenne, hogy eltérő szabványt alakítsanak ki a büntetőjogi szankciókhoz ahhoz képest, amelyet az ECD hozott létre számos környezeti bűncselekményhez. Ezért vetíti előre a Tengervédelmi Irányelv 39. cikkének (3) pontja a bűncselekmények büntetendővé tételét a Tengervédelmi Irányelv keretében az ECD módosításán keresztül. A gyakorlatban ez azt jelentené, hogy a Tengervédelmi Irányelv beépülne az ECD A mellékletébe, amely felsorolja azokat a jogszabályokat, amelyeknek a megsértése törvénytelen cselekménynek minősül.

Következtetések és ajánlások

A Tengervédelmi Irányelv 39. cikke megbízza a Bizottságot annak vizsgálatával, hogy indokolt-e a súlyos balesethez vezető bizonyos cselekményeket az ECD hatálya alá vonni. Jelenleg azonban még túl korai lenne felmérni, hogy szükségesek-e uniós büntetőjogi rendelkezések ahhoz, hogy elérjük a tengeri biztonság megfelelő szintjét az Unióban. Annak eldöntéséhez, hogy a súlyos balesethez vezető bizonyos cselekményeket az ECD hatálya alá kell-e vonni, az EU-nak tapasztalatokat kell szereznie a Tengervédelmi Irányelv hatékonyságát illetően.

A Bizottságnak 2019. július 19-ig kell elkészítenie az első végrehajtási jelentést a Tengervédelmi Irányelvről. A Bizottságnak akkor feltétlenül vissza kell térnie erre a kérdésre, és a tagállamoknak el kell dönteniük, hogy indokolt lenne-e a súlyos balesethez vezető cselekményeket az ECD hatálya alá vonni. Időközben a Bizottság gondoskodhat arról, hogy a tagállamok tapasztalatokat cseréljenek a büntetőjogi szankciókkal és a kockázatkezeléssel kapcsolatban különféle gazdasági tevékenységek során szerzett tapasztalataikról.

A fenti következtetéssel összhangban a jelentés további része kizárólag a tengeri balesetekkel kapcsolatos polgári jogi és környezeti felelősséggel foglalkozik.

A FELELŐSSÉGI RENDSZER HATÉKONYSÁGA

A felelősségi rendszerek hatékonysága abból állapítható meg, hogy mennyire világosan határozzák meg a következőket: a) ki a felelős, b) milyen kárért vagy veszteségért, c) kinek.

a) Ki a felelős?

Ebben a vonatkozásban a Tengervédelmi Irányelv két fontos harmonizálási szempontot vezet be.

Először is, a felelősséget mindig a hasznosítóra terheli (tehát az olaj és gáz kutatására, feltárására és/vagy a kitermelési tevékenységre vonatkozó engedély egyéni vagy közös tulajdonosaira, a 94/22/EK irányelv szerint). Ennek az elvnek a Tengervédelmi Irányelvben történő rögzítése azért fontos, mert teljes jogi egyértelműséget biztosít, valamint azt, hogy elsősorban a hasznosítók feladatát képezze a tevékenységük során általuk előidézett kockázatok ellenőrzése.

Másodszor, a tengeri balesetekből származó környezeti károkra vonatkozóan a Tengervédelmi Irányelv által bevezetett rendelkezések kiterjednek az ELD keretében végzett tevékenységekre is. [14]Ez

[14] A Tengervédelmi Irányelv 7. cikke úgy módosítja az ELD-t, hogy a hasznosítók tartoznak pénzügyi felelősséggel a környezeti károk megelőzéséért és felszámolásáért, az utóbbi irányelvben leírtak szerint.

azt jelenti, hogy a környezeti károkért mindig szigorú felelősséget határoznak meg – tehát minden hasznosító felelős az ilyen károkért, anélkül, hogy bizonyítani kellene a hanyagságukat, amennyiben az okozati kapcsolat megállapítható.

Noha a Tengervédelmi Irányelv harmonizálta a tengeri balesetekért viselt felelősség e két aspektusát, nem biztosít harmonizációt a polgári jogi kártérítésekkel. A tengeri balesetek többnyire a fókuszállamok kártérítési törvényeinek hatálya alá tartoznak, és a nemzeti törvények jelentősen eltérő módon kezelik azokat a hasznosítókat, akik hanyagságból okoztak polgári károkat, valamint azokat, akik nem szegték meg az elvárható gondosság szabályait.

Bár a tevékenység és a kár között mindig meg kell állapítani az okozati kapcsolatot, gyakran érvényes a hanyagsági szabály is, ami azt jelenti, hogy a bíróságnak először azt kell megállapítania, hogy a felelős fél megszegte a kellő gondosság szabályait, és csak ekkor merülhet fel a polgári jogi felelősség, és ekkor lehet megítélni a megfelelő kártérítést. Az, hogy a hanyagsági szabály vagy a szigorú felelősség vonatkozik-e a polgári károkra, országonként eltérő, a kár és a veszteség jellegétől függően[15].

b) Miért viselnek felelősséget?

A tengeri balesetekből származó *környezeti* károkért az egész EU-ban felelősség terheli a kár okozóját az ELD alapján. A jogszabályok meghatározzák azt is, hogy milyen mértékű kárt kell helyreállítani és kompenzálni. Ennek megfelelően a hasznosítók tehetők felelőssé a védett fajokban és a természetes élőhelyekben okozott károkért a madárvédelmi[16] és élőhelyvédelmi[17] irányelvek előírásai szerint, valamint a vízben okozott károkért a vízügyi keretirányelv[18] és a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv szerint,[19] az EU-n belül bárhol. A hasznosítók kártérítést fizetnek az állami hatóságoknak minden olyan munkáért, amelyet a környezet eredeti állapotának helyreállítása érdekében kellett elvégezniük, vagy maguknak kell gondoskodniuk erről.

Noha az uniós jog harmonizálja a környezeti károkért vállalt felelősséget, és a fókuszállamok törvényei lehetőséget biztosítanak követelések benyújtására a tengeri balesetekből eredő személyi sérülések és anyagi károk esetén, a különböző gazdasági veszteségekért viselt felelősség államonként jelentősen eltér. A fókuszállamok törvényei eltérően szabályozzák például azt, hogy mennyire kell egy gazdasági veszteséggel kapcsolatos követelésnek közvetlenül kapcsolódnia a balesethez ahhoz, hogy kártérítésre jogosult lehessen („közvetlenségi rendelkezések”). A fókuszállamok közül Ciprus és az Egyesült Királyság törvényei kizárják az egyszerű gazdasági veszteségre vonatkozó követeléseket olyan esetekben, amikor nem történt személyi sérülés vagy anyagi kár („a kizáró szabály”).

Abban is előfordulnak különbségek, ahogyan a fókuszállamok jogszabályai kezelik azokat az iparágakat, amelyek működése a közös tengeri környezet jó állapotától függ, például a halászatot. A tapasztalatok azt mutatják, hogy ezek az ágazatok, amelyek gyakran számos kis- és középvállalkozást

[15] Az eltérések teljes leírása megtalálható a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 2. táblázatában és III. mellékletében..

[16] Az Európai Parlament és a Tanács 2009. november 30-i 2009/147/EK irányelve a vadon élő madarak védelméről, HL L 20., 2010.1.26., 7. o.

[17] A Tanács 1992. május 21-i 92/43/EGT irányelve a természetes élőhelyek és a vadon élő állatok és növények védelméről, HL L 206., 1992.7.22., 7. o.

[18] Az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve a vízpolitika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról, HL L 327., 2000.12.22., 1. o.

[19] Az Európai Parlament és a Tanács 2008. június 17-i 2008/56/EK irányelve a tengeri környezetvédelmi politika területén a közösségi fellépés keretének meghatározásáról, HL L 164., 2008.6.25., 19. o.

is magukban foglalnak, jelentős gazdasági veszteségeket szenvedhetnek egy súlyos tengeri baleset esetében[20].

Ebben a vonatkozásban talán Norvégia vezette be a legátfogóbb jogszabályokat a tengeri szennyezéssel kapcsolatos polgári jogi felelősség kezelésére. Azon túl, hogy szigorú felelősséget határoz meg a személyi sérülések, anyagi károk és gazdasági veszteség vonatkozásában, ideértve a tiszta gazdasági veszteséget is[21], konkrétan kimondja, hogy a „norvég halászok által az olajkitermelés miatt elszenvedett pénzügyi veszteségekért" kártérítést lehet megítélni[22].

c) Kinek tartoznak felelősséggel? Ki igényelhet kártérítést?

Az elszenvedett kárral kapcsolatos kártérítéshez való jog jogszabályokon (a tengeri ágazat általános szabályain) vagy szerződéses rendelkezéseken alapulhat, és elvben az érintett fél által benyújtott követelés alapján adják meg. Bizonyos esetekben a kártérítés "automatikus" is lehet (az érintett félnek minimális intézkedéseket kell tennie), például a "kívülmaradási" típusú intézkedések esetében[23], vagy amikor a jogi vagy szerződéses rendelkezések úgy határozzák meg.

A közérdek védelmezőiként, az állami hatóságok követelést támasztanak a felelősökkel szemben a környezeti károkért. Polgári kár és veszteség esetén a tengeri tevékenységek miatt kárt vagy veszteséget szenvedő minden természetes és jogi személy jogosult követelést támasztani, mivel a törvény szerinti egyenlő bánásmód a fókuszállamok központi elve.

Jogosan merül fel azonban a kérdés, hogy a károkozók felelősséggel tartoznak-e olyan más országban található igénylők felé, akiknek kárt okoztak a tevékenységükkel, és ha igen, milyen mértékben. Itt három egymástól kölcsönösen függő kérdést kell megválaszolni:

1. Joghatóság: Melyik bíróság tárgyalja az ügyet?
2. Törvény választása: Milyen törvények szerint járjon el a bíróság?
3. Külföldi ítéletek: Az ítéletet másik ország is elismeri vagy végrehajtja-e?

Ezekkel a kérdésekkel két meglévő uniós rendelet foglalkozik. Ami a joghatóság kérdését illeti, a Brüsszel I. rendelet[24] biztosítja a tengeri balesetek áldozatai számára azt a jogot, hogy az uniós illetőségű alperesek ellen eljárást indíthatnak az alperes országában, abban az országban, ahol a baleset történt, vagy abban, amelyben a kárt elszenvedték. Ezek a szabályok Norvégiában és Izlandon is érvényesek a 2007. évi luganói egyezmény alapján[25].

Ez azt jelenti például, hogy egy olyan hollandiai (természetes vagy jogi) személy, aki vagy amely kárt szenvedett egy olasz vállalat által az Egyesült Királyság felségvizein okozott tengeri baleset következtében, benyújthatja kártérítési igényét hollandiai, egyesült királyságbeli vagy olaszországi

[20] A Deepwater Horizon 2010. évi balesetét követően az Egyesült Államokban a Gulf Coast Claim Facility nevű kártérítési alaphoz benyújtott követelések 96 %-át a gazdasági veszteséggel kapcsolatos követelések tették ki.

[21] Igaz, hogy e kártérítések korlátozottak, mivel be kell bizonyítani, hogy az elszenvedett veszteség a „megfelelő" mértékben közvetlen volt.

[22] Lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum III. mellékletét.

[23] Amikor egy vagy több igénylő nyújt be követelést olyan javasolt csoport vagy vállalatcsoport nevében, akik vagy amelyek hasonló károkat szenvedtek, és a személyeknek kérelmezniük kell azt, ha ki akarnak maradni ebből a csoportból, illetve nem kívánnak automatikusan benne lenni.

[24] A Tanács 2000. december 22-i 44/2001/EK rendelete a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról. HL L 012, 2001.1.16..

[25] Egyezmény a polgári és kereskedelmi ügyekben a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, 2007. Lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 2.10 pontját.

bírósághoz is, attól függően, hogy véleménye szerint hol számíthat a legkedvezőbb bánásmódra és eredményre.

Ami a jogválasztással és a külföldi ítéletekkel kapcsolatos második és harmadik kérdést illeti, a Róma II. rendelet szerint[26] a tengeri balesetekkel kapcsolatos nem szerződéses felelősséget szabályozó törvény annak az országnak a törvénye, amelyben a kár felmerült, függetlenül attól, hogy hol történt a baleset. Amennyiben a bejelentett kár környezeti kár, személyi sérülés vagy anyagi kár, az áldozatok is jogosultak annak az országnak a törvényeit választani, amelyben a baleset történt. Meg kell jegyezni, hogy az irányadó törvény lehet tagállami törvény vagy egy EU-n kívüli ország törvénye[27].

Ez azt jelenti például, hogy egy Hollandiában bekövetkező tengeri baleset által okozott olajszennyezésből származó kár esetén egy kártérítést igénylő norvég fél Norvégia vagy Hollandia törvényei szerint is kérhet kártérítést, attól függően, hogy melyik kedvezőbb számára.

A felelősségi szabályok hatékonyságának értékelése és a felelősségi rendelkezések szélesítése

A fentiekben vázoltak és a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentumban leírtak szerint a személyi sérülésekért és az anyagi kárért a felelősök már felelősségre vonhatóak a fókuszállamokban, a környezeti felelősséget pedig harmonizálták az uniós jogszabályokon keresztül. A különböző fókuszállamok azonban eltérően közelítik meg a tengeri balesetekkel kapcsolatos polgári jogi felelősséget, és különböző mértékben korlátozhatják azt. Miközben például Ciprus és az Egyesült Királyság törvényei szigorúbb korlátozásokat alkalmaznak a felelősségre, mivel kérik a hanyagság vagy az elszenvedett gazdasági veszteség közvetlen jellegének a bizonyítását, más fókuszállamok, például Dánia, Franciaország, Izland, Hollandia és Norvégia törvényei kedvezőbbek az igénylők számára[28].

Ugyanakkor fontos megjegyezni, hogy a fókuszállamok között fennálló eltérések ellenére nehéz lenne bármelyikről is egyértelműen azt állítani, hogy kevésbé hatékony a tengeri balesetekből eredő esetleges követelések kezelésében.

Ráadásul a nemzeti rendszerek közül legalábbis néhányban változásokra lehet számítani: számos tagállam jelezte a Bizottságnak (többek között az EU tengerhatósági csoportjának, az EUOAG-nak[29] az értekezletein), hogy át kívánják értékelni a tengeri balesetekre vonatkozó meglévő felelősségi rendszereiket, párhuzamosan azzal a kötelezettségükkel, hogy kártérítési eljárásokat vezessenek be a Tengervédelmi Irányelv 4.cikkének (3) pontja szerint. Noha az irányelv nem kifejezetten írja elő a polgári jogi felelősség kezelésének módosítását, a felelősség és a kártérítés szorosan kapcsolódó kérdések, ezért az egyik módosítása szükségessé teheti a másik módosítását is. A Tengervédelmi Irányelv 4. cikkének (3) pontjában foglalt kötelezettség így előidézheti a felelősségi szabályok szélesítését néhány fókuszállamban.

A felelősséggel kapcsolatos rendelkezések uniós szinten történő szélesítése azt eredményezheti, hogy a polgári károk és veszteségek több kategóriájára fog szigorú felelősség vonatkozni a fókuszállamokban, és/vagy többféle gazdasági veszteségre lehet majd kártérítést kérni – különösen azokra, amelyeket a halászati ágazat és a helyi part menti gazdaságok szenvednek el (például

[26] Az Európai Parlament és a Tanács 864/2007/EK rendelete a szerződésen kívüli kötelmi viszonyokra alkalmazandó jogról. HL L 199., 2007.7.31., 40. o. A szabályozás Dániára nem vonatkozik.
[27] Lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 2.10 pontját.
[28] További részletek a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 2.2 és 2.5–2.7 pontjaiban.
[29] A Bizottság 2012. január 19-i határozata az európai uniós tengeri olaj- és gázipari hatósági csoport felállításáról. HL C 18., 2012.1.21., 8. o.

tengerparti idegenforgalmi központok). Amikor a vonatkozó jogi szövegek nem egyértelmű megfogalmazása bizonytalanná teszi a gazdasági veszteséggel kapcsolatos követeléseket, a jogszabályokat úgy lehet pontosítani, hogy azok konkrétan utaljanak azokra a károkra, amelyek a tengeri balesetekből származnak, és/vagy a várhatóan érintett felekre. Végül pedig, miközben a meglévő törvények átfogónak tűnnek abban a vonatkozásban, hogy biztosítják a határokon átnyúló igazságszolgáltatást, a felelősséggel kapcsolatos rendelkezések szélesítése könnyebben elérhetővé teheti a jogorvoslatot az igénylők számára, mivel bevezetik a kívülmaradás lehetőségét is a tengeri balesetek esetében.

Joggal állíthatná valaki, hogy ha a vállalatokat tennénk felelőssé a tengeri balesetek által okozott *minden* kárért és veszteségért, az áldozatok könnyebben érvényt szerezhetnének az igazuknak. Ez ugyanis arra ösztönözné a vállalatokat, hogy tegyék meg a megfelelő óvintézkedéseket és dolgozzanak ki biztonságosabb működési módokat. Azt is biztosítaná, hogy a tengeri tevékenységek csak akkor valósulhatnak meg, ha több az előnyük, mint a velük járó kockázat.

A felelősség korlátozása azonban gyakorlati szükségszerűség. A legfontosabb szempont az, hogy az olajszennyezéssel kapcsolatos peres ügyek összetettek lehetnek, és meg kell találni az egyensúlyt az áldozatok megfelelő kártérítése és a jogtalan igényekre kifizetett kártérítések megelőzése között. A gazdasági veszteségek valószínűleg láncszerűen kapcsolódnak egymáshoz a gazdaságban, így elengedhetetlenek a megfelelően definiált felelősségi paraméterek a túlzott felelősség megelőzése érdekében – ezt nevezzük felelősségi gátnak[30] –, hogy ki lehessen zárni a közvetett és spekulatív igényeket. Azt, hogy a tagállamok igazságszolgáltatási rendszerei hogyan tesznek különbséget a jogos követelések és a gazdaság résztvevői előtt álló rendes kockázatok között, a jogi hagyományok határozzák meg.

Következtetések és ajánlások

Noha láthatók nemzeti különbségek abban, ahogyan a felelősségi rendszerek szabályozzák az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférést a tengeri balesetek áldozatai számára, jelenleg nem lehet egyértelműen kimondani azt, hogy a fókuszállamoknak a polgári jogi felelősséghez való hozzáállása nem juttatja elég hatékonyan érvényre a Tengervédelmi Irányelv azon célkitűzését, hogy az egész EU-ban biztosítsa a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságát.

Egyértelmű azonban, hogy a Tengervédelmi Irányelv nemzeti jogba történő átültetése annak feltárására fogja ösztönözni a tagállamokat, hogy a felelősségi szabályaikkal milyen módon tudnák legjobban védeni a köz érdekeit a Tengervédelmi Irányelv 4. cikkének (3) pontjában leírt kártérítési követelményekkel összhangban. Mivel a kártérítési igények megfelelő kezelésének biztosítása változásokat idézhet elő a felelősségi rendszerben, és a kártérítések növekedéséhez vezethet, néhány tagállam felülvizsgálhatja azokat a nemzeti rendszereit, amelyekkel megállapítja a tengeri olaj- és gázipari tevékenységekből származó felelősség mértékét.

A saját felelősségi rendszereiknek a Tengervédelmi Irányelv nemzeti jogba történő átültetése kontextusában történő felülvizsgálata során a tagállamoknak tekintetbe kell venniük olyan rendelkezések elfogadását is, amelyek kifejezetten a tengeri baleseteknek leginkább kitett gazdasági ágazatokra vonatkoznak, mégpedig anélkül, hogy nagyfokú bizonytalanságot teremtenének a pénzügyi felelősségi szintekkel kapcsolatban, ami hátráltatná a tengeri olaj- és gázforrások kiaknázását. Ezeket

[30] Lehetetlen lenne megelőzni olyan távoli követeléseket, amelyeket a társadalom nem tekintene jogosnak, de valószínűleg felmerülnének.

az erőfeszítéseket a tengeri tevékenységekből származó gazdasági előnyökben és kockázatokban fennálló jelentős nemzeti különbségekhez kell igazítani, valamint a különböző tagállamokban a tengeri baleseteknek kitett iparágakhoz. A jelentős tengeri tevékenységet folytató és nagyszabású halászati és/vagy parti idegenforgalmi ágazattal rendelkező tagállamoknak meg kell vizsgálniuk például azt, hogy a gazdasági veszteségekkel kapcsolatos rendelkezések kifejezetten ezen ágazatok szempontjából történő megerősítése, mint például Norvégiában a halászati ágazat számára, kívánatos lenne-e.

Ezen felül a Brüsszel I. és a Róma II. rendeletek azt jelentik, hogy a fókuszállamoknak be kell építeniük a pénzügyi biztosítékokkal kapcsolatos előírásaik közé azokat a potenciális veszélyeket, amelyeket a hasznosítóik és üzemeltetőik elszenvedhetnek más joghatóságok alatt. Ezek a károk sokkal nagyobbak lehetnek, mint az otthon elszenvedett károk, mivel a súlyos balesetek nagy földrajzi lábnyomot hagynak, és más jogrendszerekben szigorúbb polgári jogi felelősségi szabályok lehetnek érvényben.

A Bizottságnak módjában áll felhívni a figyelmet ezekre a konkrét átültetési kérdésekre olyan fórumokon keresztül, mint az EU tengeri hatósági csoportja (EUOAG), valamint a nemzeti hatóságok, az olaj- és gázipar, és egyéb iparágak és a civil társadalom. A Bizottság rendszeresen felvette ezt a kérdést az EUOAG értekezletek napirendjébe, és továbbra is ezt fogja tenni célzott szemináriumokon és a legjobb gyakorlatokkal kapcsolatos strukturált eszmecseréken.

A Bizottságnak azonban többet kell tennie annál, hogy vitákat indít az érintettekkel, és biztosítania kell, hogy minden tagállam foglalkozzon a fentiekben felvetett kérdésekkel olyan megfelelőség-ellenőrzésekkel, amelyek a Tengervédelmi Irányelv vonatkozó felelősségi és kártérítési rendelkezéseivel foglalkoznak. Ezzel párhuzamosan a Bizottság felhasználja az EUOAG értekezleteit szisztematikus adatgyűjtésre a tagállamok újonnan átültetett törvényeinek felelősséggel kapcsolatos vonatkozásait illetően.

Ez a három intézkedés lehetővé teszi a Bizottság számára, hogy az első végrehajtási jelentésébe belefoglalja az egyes nemzeti rendszerek változtatásainak átfogó elemzését, különösen a felelősségi rendelkezések hatékonyságát illetően. Mindezek alapján a Bizottság el tudja majd dönteni, hogy szükségesek-e további intézkedések.

PÉNZÜGYI BIZTOSÍTÉKOK ÉS RENDELKEZÉSRE ÁLLÁSUK

A felelősség megállapítását követően a következő magától értetődő kérdés az, hogy a károkozó hogyan fogja finanszírozni azokat a károkat, amelyekért ő a felelős. A Deepwater Horizon esete megmutatta, hogy a legsúlyosabb tengeri balesetek olyan hatalmas károkat okozhatnak, amelyeknek a költségeit csak a legnagyobb vállalatok képesek önállóan fedezni. Ez felveti azt a kérdést, hogy léteznek-e olyan pénzügyi biztosítékok, amelyek mellett a kártérítés rendelkezésre áll, ugyanakkor a vállalatok fizetőképesek maradnak egy súlyos baleset után is.

Az olaj- és gázipari vállalatok működési kockázatának fedezésére a pénzügyi biztosítékok széles skálája áll rendelkezésre. Ezek az önbiztosítási opcióktól[31] a felelősségbiztosításon[32] és az OPOL-hoz

[31] A felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 35–36. o.
[32] A felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 36–38. o.

(Offshore Pollution Liability Association Ltd) hasonló kölcsönös ipari garanciarendszereken[33] keresztül az alternatív kockázatátruházási mechanizmusokig[34] és egyebekig terjednek.

Szövegdoboz: OPOL

Az Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) olyan kölcsönös iparági garanciarendszer, amelyhez számos fókuszállam tengeri üzemeltetője csatlakozhat. A tagvállalatok számára garantálja, hogy meghatározott összeghatárig (125 millió USD a helyreállítási költségekre és 125 millió USD a szennyezés által okozott kárra) a rendszerhez csatlakozott más vállalatok kifizetik azt a kártérítést, amit ők maguk nem tudnak finanszírozni. Egy eseményt követően az igényeket nem közvetlenül az OPOL-nak nyújtják be, hanem a kárért és veszteségért felelős tagvállalatnak.

Az OPOL nem kártérítési alap, és magának a vállalatnak nem nyújt garanciát csőd ellen. A harmadik felekkel közösen viselt fizetésképtelenségi kockázat csökkenti a biztosítási költségeket, és garantálja a szabályozó hatóságok és a nagyközönség számára azt, hogy a tengeri hasznosítók megfelelő pénzügyi kapacitással rendelkeznek. Az OPOL-tagság kritériumai biztosítanak egyfajta kölcsönös iparági ellenőrzést is, ami kiegészíti a vállalatok pénzügyi kapacitásainak az engedély kiadásakor történő kötelező vizsgálatát.

Az OPOL-tagság megköveteli, hogy az üzemeltetők szigorú felelősséget vállaljanak a károkért és veszteségekért, és egyben az engedély megszerzésének előfeltétele is az Egyesült Királyságban. A rendszerben vállalt tagsággal teljesülnek a tengeri tevékenységekkel kapcsolatban, Írországban előírt engedélyezési feltételek is. Ugyanakkor az OPOL eseményenként 250 milliós helyreállítási és kártérítési plafonösszege nem feltétlenül fedezi a legsúlyosabb balesetekből eredő károkat és veszteséget.
További részletek a felelősségről szóló bizottsági szolgálati munkadokumentum 2.3 és 4.2 pontjaiban.

Noha a tengeri iparágak nem feltétlenül használják széles körben mindezeket a termékeket, a pénzügyi biztosítékok piaca valószínűleg rendelkezik azzal a mélységgel és innovációval, amely szükséges a jelenlegi EGT felelősségi szabályok szerint működő olaj- és gázipari vállalatok ellátásához. Azt is lehetővé teszi az olaj- és gázipari vállalatok számára, hogy szétterítsék a kockázatot különféle piaci szereplők között, így biztosítók és viszontbiztosítók, valamint a pénzügyi piacok szereplői, például magántőke-csoportok és fedezeti alapok között, valamint egyéb olaj- és gázipari cégek között.

Ennek ellenére jelenleg nem alkalmaznak pénzügyi biztosítékokat a legritkább és legköltségesebb tengeri balesetekből eredő károk fedezésére. Ennek számos oka lehet, melyek közül egyet már tárgyalt ez a jelentés: a károkért viselt felelősség hatálya bizonyos fókuszállamokban jelenleg nem tesz szükségessé ilyen termékeket.

A másik fontos tényező az, hogy számos fókuszállam szabályozó hatóságai korlátozzák az általuk elfogadott fedezetek formáit, ezzel eleve kizárják egy sor innovatív megoldás alkalmazását. A húsz fókuszország közül tizenkettő egyértelműen kimondja, hogy a biztosítást tekinti a megfelelő pénzügyi biztosítéknak az engedélyezéshez és/vagy tevékenységekhez, és ezen belül kilenc ország nem is határoz meg másfajta mechanizmusokat. A biztosítást előnyben részesítő fókuszállamok aránya valójában még ennél is magasabb lehet, mert hat fókuszállam szerződéses megállapodásai nem voltak megtekinthetőek[35].

Ennél fogva nem lehet teljes mértékben felmérni, hogy egyéb tényezők milyen mértékben korlátozzák a tengeri felelősség esetében alkalmazott pénzügyi biztosítékok kialakítását. Az egyéb tényezők között lehet a megfelelő fedezeti szintre vonatkozó szabályozási követelmények hiánya. A fedezet

[33] A felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 40–41. o.
[34] A felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 41. o.
[35] Lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 3.2 pontját

meghaladhatja az egyes biztosítók kapacitását, vagy a piacon elérhető viszontbiztosításokat. Az is előfordulhat, hogy a fedezet rendelkezésre áll, de a biztosítók és a tengeri iparág nem tudnak megegyezni a kockázati szintekben, és így a termékek árában sem, ezért nem is nyújtják azokat.

A Tengervédelmi Irányelv megvalósításával várhatóan változni fog a helyzet. A Tengervédelmi Irányelv 4. cikkének (1) és (3) pontjai bevezették a kitettség-alapú pénzügyi biztosíték követelményeket, és arra kötelezik a tagállamokat, hogy megfelelően vegyék figyelembe az engedélykérők „pénzügyi lehetőségeit, ideértve minden pénzügyi biztosítékot, hogy fedezni tudják a kérdéses tengeri olaj- és gázipari tevékenységekből esetlegesen eredő felelősségeket".

Ezen felül a Tengervédelmi Irányelv 4. cikkének (3) pontja azt is előírja a tagállamok számára, hogy „tegyék lehetővé fenntartható pénzügyi eszközök és egyéb megoldások alkalmazását annak érdekében, hogy az engedélyért folyamodók bizonyítani tudják a pénzügyi kapacitásaikat". Ezen a téren több intézkedést lehetne hozni, többek között szélesíteni lehetne a nemzeti hatóságok által elfogadott fedezetek formáit.

A Tengervédelmi Irányelv rendelkezésit tartalmazza a barcelonai egyezmény tengeri jegyzőkönyve is, amely a közelmúltban vált az uniós vívmányok részévé.[36]A jegyzőkönyv 27. cikke (2) pontjának (b) bekezdése előírja, hogy a Feleknek biztosítaniuk kell azt, hogy az üzemeltetők biztosítást vagy egyéb pénzügyi biztosítékot kötnek és tartanak fenn az egyezmény hatálya alá tartozó tevékenységek által okozott károkra.

Az ELD tapasztalatai azt mutatják, hogy az uniós szabályozások jelentős módosítása után a pénzügyi biztosítékoknak versenyképes piaca alakulhat ki – poolok, biztosítás, kötvények, garanciák stb. – bár idő kell ahhoz, hogy a piaci szereplők alkalmazkodni tudjanak az új követelményekhez.[37]A pénzügyi biztosítékok rendelkezésre állása és alkalmazása a tengeri balesetekkel kapcsolatos kockázatok fedezésére ezért várhatóan javulni fog azt követően, hogy a Tengervédelmi Irányelvet a nemzeti törvényekbe is beépítik.

Következtetések és ajánlások

Bár olyan pénzügyi biztosítékokat, amelyek még a legritkább és legköltségesebb tengeri balesetek által okozott károkat is fedezik, nem könnyű találni a biztosítási piacon, a piac valószínűleg rendelkezik a szükséges mélységgel és innovációval ahhoz, hogy kiszolgáljon minden olaj- és gázipari vállalatot, amely az EGT jelenlegi felelősségi kötelezettségei szerint működik. Ráadásul a pénzügyi biztosítékok piaca várhatóan alkalmazkodni fog a Tengervédelmi Irányelv 4. cikkében bevezetett új követelményekhez, különösen, ha a nemzeti hatóságok szélesítik az általuk elfogadott pénzügyi biztosítékok formáit. Ilyen változásoknak kellene bekövetkezniük a Tengeri Irányelv 2015. júliusi végrehajtási határidejét követően, valamint a barcelonai egyezmény tengeri protokolljának megvalósítását követően. A 4. cikk teljes végrehajtását a Bizottság kiemelten fogja vizsgálni az irányelvvel kapcsolatos megfelelőség-ellenőrzések során.

[36] A Tanács 2012. december 17-i határozata az Európai Uniónak a Földközi-tengernek a kontinentális talapzat és tengerfenék, illetve az ezek alatti altalaj feltárásából és kiaknázásából eredő szennyezése elleni védelméről szóló jegyzőkönyvhöz történő csatlakozásáról (2013/5/EU), HL L 4., 2013.1.9., 13. o.

[37] A Bizottság jelentése a Tanács, az Európai Parlament, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság és a Régiók Bizottsága számára a 2004/35/EK irányelv a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről 14. cikkének (2) pontja értelmében, 2010/10/12, COM(2010) 581 végleges.

Azt a döntést, hogy elfogadjanak-e vagy kérvényezzenek-e tagságot olyan kölcsönös biztosítási alapban, mint az OPOL a tengeri engedélyek kapcsán, a legjobb a tagállamokra bízni, mivel ez a kérdés szorosan kapcsolódik a nemzeti felelősségi rendszerekhez, a kérdéses rendszer jellemzőihez, a felségvizeiken előírt engedélyekhez és a hasznosítók előtt álló kockázatokhoz. A tengeri műveletek között az EGT-n belül fennálló jelentős regionális különbségek – és ezáltal a vállalatok előtt álló kockázatok eltérő fajtái és szintjei – azt eredményezhetik, hogy a kockázatok indokolatlan kereszt-finanszírozása alakul ki a régiók között, az egységes megoldások pedig erkölcsi károkat okozhatnak.

A KÁRTÉRÍTÉSI IGÉNYEK KEZELÉSE

Miután megtörtént a felelősség mértékének megállapítása, és rendelkezésre áll a kártérítés finanszírozásához szükséges forrás, akár a vállalat saját forrásaiból, akár pénzügyi eszközön keresztül, az utolsó lépés az, hogy hogyan folyósítják a kártérítést, hogy az gyorsan eljusson a jogos igénylőkhöz. A Deepwater Horizon 2010. évi katasztrófája rámutatott, hogy a súlyos tengeri balesetek sok embert érinthetnek, és kimeríthetik az igények feldolgozására és az áldozatok kártalanítására rendelkezésre álló rendszereket. A baleset bebizonyította annak fontosságát, hogy proaktív módon, alaposan átgondolt mechanizmusokat vezessünk be még a súlyos balesetek bekövetkezése előtt, hogy ezzel is minimalizáljuk az egész gazdaságot érintő dominóhatást.

Jelenleg a fókuszállamokban mindössze két, kifejezetten az olaj- és gázipari balesetek kezelésére szolgáló kártérítési mechanizmus működik. Elsőként Norvégia hozott létre egy jogszabályi kártérítési mechanizmust a tengeri balesetek kezelésére. A kőolajipari tevékenységekkel kapcsolatos törvény (Petroleum Activities Act) leírja az összesített igények kezelésének és a halászoknak nyújtott kártérítésnek a szabályait. A jogszabály kezeli a Dániából, Finnországból és Svédországból érkező, határokon átnyúló igényeket is, ahogyan azt az Északi Környezetvédelmi Egyezmény[38] meghatározza.

Másodszor, az OPOL, bár elsődlegesen kölcsönös iparági garanciarendszer, szintén felvázolja azokat az eljárásokat, amelyek célja a követelések felgyorsítása bírósági eljárás nélkül. Ugyanakkor az OPOL kártérítési rendszer fontos hiányossága az, hogy előírja, hogy a felelős fél dönti el, hogy az ellene támasztott igényeket első fokon az OPOL megállapodás szerint kell-e kezelni[39].

A tengeri olaj- és gázipari balesetekhez létrehozott célirányos kártérítési rendszer hiányában az igényeket a nemzeti polgári jog szerint kezelik. Itt a polgári eljárásrend érvényes[40], és az ügyek hat hónaptól kezdve akár több évig is elhúzódhatnak (néhány esetben akár évtizedekig is), ha peren kívül nem születik egyezség. Noha Belgium Olaszország, Portugália és Hollandia a közelmúltban új jogszabályokat fogadott el a tömeges követelések egyszerűsítésére, még mindig lenne javítanivaló annak érdekében, hogy jobban tudják kezelni a tengeri balesetek által okozott károk speciális formáit, és az érintett ágazatok szükségleteit – főleg a halászat és idegenforgalom igényeit[41].

Noha jelenleg nagyon kevés kártérítési rendszer létezik a tengeri balesetekre az EGT-ben, a helyzet várhatóan jelentősen meg fog változni a Tengervédelmi Irányelv végrehajtásával. A Tengervédelmi Irányelv 4. cikkének (3) pontja szerint a tagállamok kötelesek olyan eljárásokat bevezetni, amelyek biztosítják az igények gyors és megfelelő kezelését, ideértve a határon átnyúló követeléseket is,

[38] Lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 4.1 pontját.
[39] Lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 2.3 és 4.2 pontjait.
[40] A bíróságok által a polgári perek tárgyalása során követett szabályok.
[41] Lásd a felelősségről szóló szolgálati munkadokumentum 4.3 pontját.

amennyiben a felelősséget biztosítja a nemzeti törvény. A jelenlegi rendelkezéseket többféle módon lehet javítani. Ezek az alábbiak:

- önálló igénykezelés;
- a határokon átnyúló igények egyenlő kezelése;
- az igénylési eljárások elérhetőségének, egyértelműségének és egyszerűségének finomítása;
- az igénykezelési felelősség világos elszámoltathatósága;
- a késéseket minimalizáló előre meghatározott időzítési kötelezettség; és
- módosítási eszközök rendszerhiba esetén.

Következtetések és ajánlások

Mivel jelenleg mindössze két kártérítési mechanizmus létezik kifejezetten olaj- és gázipari balesetekre a fókuszállamokban, a Tengervédelmi Irányelv kötelezi a tagállamokat, hogy vezessenek be olyan eljárásokat, amelyek biztosítják az igények gyors és megfelelő kezelését. A tagállamokkal együttműködve a Bizottság segíthet az igénylők számára szükséges megfelelő védelmi intézkedések kialakításában. Abban az esetben, ha az új nemzeti kártérítési rendszereknek nem sikerül megfelelő védelmet biztosítaniuk a tengeri balesetek áldozatai számára, és nem tükrözik teljes egészében a határon túli igénylők jogait a Brüsszel I. és a Róma II. keretében, a Bizottságnak át kell értékelnie a Tengervédelmi Irányelv első végrehajtási jelentésében vagy annak összeállítását követően azt, hogy milyen további uniós intézkedésekkel lehetne elérni ezeket a célokat.

ÁTFOGÓ KÖVETKEZTETÉSEK

A tagállamok által végrehajtott Tengervédelmi Irányelv hatásai az elkövetkező években meg fogják mutatni, hogy megfelelő megoldást jelent-e a tengeri biztonság további megerősítésére az, ha bizonyos súlyos tengeri balesetekhez vezető lépésekre kiterjesztik a büntetőjog hatályát. A Bizottság a megfelelő időpontban jogalkotási javaslatot fog tenni.

Ezen a ponton a felelősséggel kapcsolatos rendelkezéseknek az EU jogszabályain keresztül történő szélesítése nem tűnik megfelelő megoldásnak. Bizonyos esetekben a Brüsszel I. és a Róma II. rendeletek megakadályozzák, hogy a nemzeti rendszerek között fennálló különbségek miatt a más uniós tagállamokból származó igénylők hátrányba kerüljenek. Ezen felül néhány tagállam a Tengervédelmi Irányelv által bevezetett egyéb változtatásokkal párhuzamosan átértékelheti a tengeri balesetekkel kapcsolatos meglévő felelősségi rendszereit.

Amikorra azonban a Tengervédelmi Irányelvvel kapcsolatos első végrehajtási jelentés elkészül, a Bizottság le tudja majd vonni a következtetéseket azzal kapcsolatban, hogy szükség van-e további lépésekre. A Bizottság nevezetesen a következőket teheti:

- a felelősséggel kapcsolatos kérdéseket továbbra is a strukturált EUOAG megbeszéléseken oldja meg;
- a Tengervédelmi Irányelv megfelelőség-ellenőrzése során a felelősséggel kapcsolatos rendelkezésekre összpontosít; és
- az EUOAG értekezleteit felhasználja szisztematikus adatgyűjtésre az újonnan átültetett törvények felelősséggel kapcsolatos minden vonatkozását illetően.

Jelenleg nem vonnak be annyi pénzügyi biztosítékot, amellyel teljes egészében le lehetne fedni az EGT ritkább és költségesebb tengeri baleseteit. Ezen felül a fókuszállamokban jelenleg mindössze két,

kifejezetten olaj- és gázipari balesetekre kidolgozott kártérítési mechanizmus működik. A Tengervédelmi Irányelv rendelkezései azonban várhatóan jelentős előrelépést biztosítanak majd mindkét területen.

Abban az esetben, ha az új nemzeti törvények nem javítják a pénzügyi biztosítékok rendelkezésre állását és nem vezetnek be a kártérítési igények gyors és megfelelő kezelésére szolgáló eljárásokat, a Bizottság ismét fel fogja mérni, hogy milyen további uniós intézkedésekkel lehetne elérni ezeket a célokat.

A Bizottság arra ösztönzi a tagállamokat, hogy osszák meg a pénzügyi biztosítékokkal, a felelősséggel, a kártérítéssel és a büntetőjogi szankciókkal kapcsolatos tapasztalataikat, elsősorban az Európai Tengerhatósági Munkacsoport keretein belül. Az irányelv végrehajtását követően és az új jogi alapot alkalmazó tagállamok tapasztalatai alapján a Bizottság módosíthatja a fentiekben ismertetett értékelését.