EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 14.9.2015
COM(2015) 422 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

avamere nafta- ja gaasilammutamisprotsessidega seotud vastutuse, hüvitamise ja finantstagatiste kohta direktiivi 2013/30/EL artikliga 39

{SWD(2015) 167 final}

SISSEJUHATUS

Käesolevas aruandes antakse ülevaade sellest, kuidas ELis käsitletakse nafta ja gaasi geoloogilise luure, uurimise ja tootmise käigus avamerel toimunud õnnetustest põhjustatud kahju hüvitamist. Õigupoolest analüüsitakse selles, kuidas Euroopa käsitleb mitut avamerel nafta- ja gaasiammutamisprotsessidega seotud ühiskondlikku dilemmat: esiteks, kes vastutab mis liiki ja kellele tekitatud kahju eest; teiseks, kuidas tagada vastutavate poolte piisav finantssuutlikkus nende põhjustatud kahju õiglaseks hüvitamiseks ning kolmandaks, kuidas tuleks hüvitist maksta, et see jõuaks kiiresti seadusliku nõude esitajateni ning kumulatiivse mõju oht majandusele laiemalt oleks minimaalne.

ELis ei ole avamerel suurõnnetust toimunud 1988. aastast saadik ja 73 % ELi nafta- ja gaasitoodangust tuleb Põhjamere liikmesriikidest, kelle puhul on juba tunnistatud, et tegemist on maailma kõige paremini toimiva avamerel kohaldatava ohutuskorraga. Sellest hoolimata seadis EL pärast 2010. aastal Mehhiko lahes toimunud Deepwater Horizoni katastroofi sisse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesse käsitleva ühise õigusraamistiku, et karmistada veelgi kogu ELi avameretegevuse ohutuse ja keskkonnakaitse standardeid ja tagada nende järjepidevus. Direktiivis 2013/30/EL[1] (edaspidi „avamereohutuse direktiiv") määratletakse sellise laiaulatusliku, kogu ELi hõlmava suurõnnetusi ära hoidva ja nende tagajärgi piirava raamistiku elemendid. Deepwater Horizoni katastroofist ajendatud ELi tegevuse osana ratifitseeriti nõukogus Barcelona konventsiooni avamereprotokoll[2].

Avamereohutuse direktiiviga on loodud kogu ELi hõlmav ühtlustatud õiguskord, millega määratakse kindlaks „ohuanalüüsi" (suurõnnetusohu aruande) kontseptsioonile tuginev eesmärgistamise õigusraamistik, mille jõustasid avamerel nafta- ja gaasitootmist reguleerivad asutused, kelle pädevust ja sõltumatust püütakse tagada avamereohutuse direktiiviga; samuti soodustatakse direktiiviga selliste reguleerivate asutuste vahelist tõhusat koostööd. Lisaks on avamereohutuse direktiiviga kehtestatud kogu ELi hõlmavad läbipaistvusnõuded, sealhulgas teabe jagamine õnnetuste ja õnnetusohtlike olukordade kohta, samuti valdkonna ja sektori reguleerivate asutuste muude ohutusnäitajate kohta.

Mis puudutab vastutust avamerel toimunud õnnetuste ja nende tagajärgede eest, siis avamereohutuse direktiiviga on see pandud üheselt avameretegevuse loa omanikele, st vastavalt direktiivile 94/22/EÜ[3] väljastatud nafta ja gaasi geoloogilise luure, uurimise ja/või tootmise lubade üksik- või ühisomanikele. Samuti on kehtestatud direktiiviga loaomanike otsene vastutus nende tegevusest põhjustatud keskkonnakahju eest. Avamereohutuse direktiivi eesmärk ei ole ühtlustada vastutuseeskirju, mis kehtivad ELis muude kahjuliikide puhul, mida avameretegevus võib põhjustada, kajastades

[1] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2013/30/EL, 12. juuni 2013, milles käsitletakse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutust ja millega muudetakse direktiivi 2004/35/EÜ (ELT L 178, 28.6.2013, lk 66).
[2] Nõukogu otsus, 17. detsember 2012, Euroopa Liidu ühinemise kohta protokolliga, milles käsitletakse Vahemere kaitset mandrilava, merepõhja ja selle aluspinnase uuringutest ja kasutamisest lähtuva reostuse eest (2013/5/EL). Vt ka Agenda – Milieu (2013) „Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention" (Avamerel toimuvate uuringute ja tootmise ohutus Vahemerel: sünergia loomine ELi eelseisva määruse ja Barcelona konventsiooni protokolli vahel).
[3] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 94/22/EÜ, 30. mai 1994, süsivesinike geoloogilise luure, uurimise ja tootmise lubade andmis- ning kasutamistingimuste kohta (ELT L 164, 30.6.1994, lk 3).

avamereohutuse direktiivi ettevalmistusetappide käigus läbiviidud mõjuhinnangu asjaomaste analüüside ebaveenvaid tulemusi[4].

Käesoleva aruande eesmärk on täita komisjoni kohustused, mis tulenevad avamereohutuse direktiivi artiklist 39, milles nõutakse komisjonilt aruannete esitamist seoses järgmisega:

- hinnang liidus esinevate vastutuskordade tõhususe kohta avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsessidest tingitud kahju osas, sealhulgas hinnang vastutust käsitlevate sätete laiendamise asjakohasuse kohta;
- uuring selle kohta, kas oleks asjakohane viia teatavad suurõnnetusi põhjustavad käitumisviisid üle direktiivi 2008/99/EÜ[5] (keskkonnakuritegude direktiiv) kohaldamisalasse;
- finantstagatisvahendite kättesaadavuse kirjeldus avameretegevuse puhul ning
- avamerel toimunud õnnetusi käsitlevate hüvitisnõuete kirjeldus.

Need teemad on omavahel väga tihedalt seotud ja nende käsitlemine samas aruandes hõlbustab sidusat analüüsi. Lisatud komisjoni talituste töödokumendis ((2015) 167 final[6], seega komisjoni talituste töödokumendile vastavate kohustuste kohta) esitatakse käsitletud küsimuste, samuti komisjoni enda tehtud ning väliseksperdidelt ja sidusrühmadelt käesoleva aruande ettevalmistamisel tellitud analüüside täiendavad üksikasjad.

Käesolevas aruandes ja lisatud kohustusi käsitlevas komisjoni talituste töödokumendis keskendutakse Euroopa majanduspiirkonna (EMP) liikmesriikidele, kes ammutavad avamerel naftat ja gaasi. Kõnealused tähelepanu keskpunktis olevad riigid on (tähestiku järjekorras) Bulgaaria, Hispaania, Holland, Horvaatia, Iirimaa, Island, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Norra, Poola, Portugal, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Taani ja Ühendkuningriik. Tegevus väljaspool EMPd ei ole põhifookuses.

KESKKONNA-, TSIVIIL- JA KRIMINAALVASTUTUS NING NENDE VASTASTIKUNE SEOS

On oluline teha vahet eri liiki vastutuste vahel. Esiteks kehtib tsiviilvastutus füüsilistele või juriidilistele isikutele põhjustatud kahju eest. Siia mahukasse kategooriasse kuuluvad kahjuliigid hõlmavad kehavigastusi, varalist ja majanduslikku kahju. ELi õigustikus viidatakse sedalaadi kahjule tavaliselt kui kolmanda isiku kahjule või „traditsioonilisele kahjule". Konkreetselt majandusliku kahju puhul võidakse mõnes õigussüsteemis teha täpsemalt vahet *kaudsel* majanduslikul kahjul, mis tekib kehavigastuse või varalise kahju tagajärjel, ja *otsesel* majanduslikul kahjul, mille puhul on tegemist majandusliku kahjuga, kuid puudub kehavigastus või varaline kahju.

Teiseks, keskkonnavastutuse direktiivi[7] tähenduses viitab keskkonnavastutus vastutusele kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud ökoloogilise kahju, veekogudele ja pinnasele põhjustatud kahju eest. Keskkonnakahju põhineb siin ühiskondlikul lähenemisel, mille puhul

[4] Dokumendile „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, milles käsitletakse avamerel nafta ja gaasi geoloogilise luure, uuringute ja tootmise ohutust" (SEK(2011) 1293 (lõplik)) lisatud mõjuhinnang.

[5] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/99/EÜ, 19. november 2008, keskkonna kaitsmise kohta kriminaalõiguse kaudu (ELT L 328/28, 19.11.2008, lk 28).

[6] Komisjoni talituste töödokument: Tsiviilvastutus, hüvitamine ja finantstagatised avamereõnnetuste korral Euroopa majanduspiirkonnas (SWD(2015) 167 final).

[7] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/35/EÜ, 21. aprill 2004, keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta (ELT L 143, 30.4.2004, lk 56).

kahjustatud pool ei ole konkreetne füüsiline ega juriidiline isik, vaid ühiskond tervikuna, kuna ühise loodusvara kahjustamine avaldab avalikku ja üleüldist mõju. Nõude esitaja rolli täidavad avaliku sektori asutused, kelle ülesanne on tagada, et saastajad heastavad põhjustatud ökoloogilise kahju. Seepärast on keskkonnakaitse eest vastutava avaliku sektori asutuse ülesanne tagada, et selgitatakse välja vastutav ettevõtja ja põhjuslik seos ning koostatakse ja kiidetakse heaks heastamiskava, võetakse vajalikke ennetus- või heastavaid meetmeid jne[8].

Kolmandaks, kriminaalvastutus viitab vastutusele, mis tekib seaduse kohaselt kriminaalkuriteoks liigitatud kuriteo toimepanemisest. Tsiviil- ja keskkonnavastutuse vahel ühelt poolt ja kriminaalvastutuse vahel teiselt poolt on oluline erinevus. Samal ajal kui esimese puhul nähakse vastutuseeskirjades põhimõtteliselt[9] ette vaid rahalised karistused, mille eesmärk on tekitatud kahju hüvitada ja heastada, on kriminaalvastutuse puhul eesmärk ebaseadusliku käitumise eest karistada ning karistus võib hõlmata vangistust, samuti trahve ja muid vabadusekaotuseta karistusi.

KRIMINAALVASTUTUSE ASJAKOHASUS AVAMEREL TOIMUNUD ÕNNETUSTE JA NENDEST PÕHJUSTATUD KAHJU KORRAL

Euroopa Kohus kinnitas 2005. aastal,[10] et Euroopa Ühendus on pädev võtma seoses keskkonna kaitsega kriminaalõiguslikke meetmeid, kui see on vajalik tema keskkonnapoliitika tõhusaks rakendamiseks. Selle kohtupraktika põhjal sätestati 2008. aastal keskkonnakuritegude direktiivis – esimeses kriminaalvastutuse sätteid sisaldanud ELi direktiivis – selliste keskkonnaalaste õigusrikkumise loetelu, mida liikmesriigid peavad lugema kriminaalkuriteoks, kui need on toime pandud tahtlikult või raske hooletuse tõttu. Seega lisaks juba varem kasutusel olnud hüvitamisele keskendunud tsiviilkaristustele seati ELis sisse ühtlustatud kriminaalkaristused ELi keskkonnaõigusaktide rikkumiste eest.

Keskkonnakuritegude direktiivi kohaselt peavad liikmesriigid määrama kriminaalkaristused teatavate tegude eest, mis põhjustavad või võivad põhjustada surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist kahju õhu, pinnase või vee kvaliteedile või loomadele või taimedele. Kuid keskkonnakuritegude direktiivi reguleerimisala on piiratud: direktiiviga kriminaliseeritakse vaid teatavate, direktiivi lisas loetletud ELi õigusaktide rikkumine. Kriminaliseeritud teod hõlmavad näiteks ohtlike ainete ebaseaduslikku juhtimist pinnavette, kui see põhjustab või võib põhjustada inimeste surma või tõsiseid kehavigastusi või olulist keskkonnakahju; ebaseaduslikku jäätmete vedu Euroopa Liidust vaid juhul, kui tegemist on märkimisväärse jäätmekogusega ja sellega kavatsetakse selgesti tulu teenida, ning osooni kahandavate ainete ebaseaduslikku eksporti arengumaadesse, kuid mitte avamereohutuse direktiivis käsitletud tegevust.

Nagu on kajastatud avamereohutuse direktiivi artikli 39 lõikes 3, paneb see kaaluma teatavate avamerel õnnetusi põhjustavate käitumisviiside üleviimist ELi õigusaktide kaudu kriminaalõiguse kohaldamisalasse. Ehkki kriminaalvastutus avamereohutuse rikkumise eest ei mõjuta otseselt põhjustatud kahju heastamist, lisab see tsiviil- ja keskkonnavastutuse kõrvale eraldi hoiatava tasandi, mis võib tõhustada keskkonna kaitset ja avamereohutust käsitlevate õigusaktide järgimist.

[8] Tsiviil- ja keskkonnavastutus kattuvad osaliselt, vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi sissejuhatus.
[9] Välja arvatud nn karistuslikud kahjuhüvitised tavaõiguse süsteemides.
[10] Kohtuasi C-176/03, komisjon *vs.* nõukogu, 13.9.2005.

Mõnes vaatlusaluses riigis reguleeritakse avamereohutuse rikkumist juba kriminaalkoodeksiga. Näiteks nii Ühendkuningriigi kui ka Taani seadused sisaldavad sätteid, millega kriminaliseeritakse õigusaktide teatavad rikkumised[11]. Kriminaalkuriteo mõiste ning miinimumkaristuse liik ja karistuse minimaalne tase ei ole ELis aga ühtlustatud. Enne kui kaaluda avamereohutuse rikkumiste kriminaliseerimist ELi õigusaktide kaudu, tuleb täita rangeid õiguslikke eeltingimusi. Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 83 lõikes 2 sätestatakse õiguslik alus kuritegude ja karistuste miinimumeeskirjade määratlemiseks ELi konkreetses poliitikavaldkonnas. See võimaldab ELi seadusandjatel selgesõnaliselt vastu võtta „asjaomases valdkonnas kuritegude ja karistuste määratlemise miinimumeeskirjad", kui see „osutub möödapääsmatuks liidu poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks valdkonnas, kus on rakendatud ühtlustamismeetmeid".

ELi kriminaalõiguse meetmete vastuvõtmine oleneb seetõttu hinnangust, kas need on poliitika tulemusliku elluviimise tagamiseks „olulised". Avamereohutuse direktiivi rikkumised kui sellised võib viia kriminaalõiguse reguleerimisalasse üle vaid pärast vajalikkuse ja proportsionaalsuse põhjalikku hindamist sellest seisukohast, kas kriminaalõiguse meetmed oleksid osutatud eesmärgi saavutamiseks möödapääsmatud. Seda ei saa teha enne, kui avamereohutuse direktiiv on praegusel kujul üle võetud vaatlusaluste riikide õigusesse ning selle tulemuslikkuse kohta on saadud pisut kogemusi[12]. Liikmesriigid ei ole veel teinud otsust avamereohutuse direktiivi ülevõtmiseks mõeldud riiklike õigusaktide rikkumise eest määratavate karistuste kohta; avamereohutuse direktiivi võis üle võtta kuni 19. juulini 2015 ning mis tahes niisuguse otsuse võib teha selles kontekstis või ülevõtmisele järgneva õigusakti rakendamise käigus. Seepärast on praegu liiga vara hinnata, kas osutatud riikide poolt avamereohutuse direktiiviga ülevõtmise ja selle järgneva rakendamisega seoses kavandatavad karistused avaldavad piisavat pidurdavat mõju ühtlaselt kogu ELis või kas ELi kriminaalkaristused on avameretegevuse täieliku ja tõhusa ohutuse tagamiseks möödapääsmatud[13].

Kui tulevikus leitakse, et avamereohutuse direktiiviga selle praegusel kujul ei suudeta tagada kavatsetud moel avameretegevuse ohutust piisavalt ning on möödapääsmatu siduda direktiivi eesmärgid kriminaalvastutusega avamerel toime pandud rikkumiste eest, võidakse selline vastutus lisada avamereohutuse direktiivi selle muutmisel uue sättena. Samuti võidakse vastutus kehtestada uue eraldiseisva õigusaktiga. Kõige sidusam viis oleks siiski kriminaalkaristused keskkonnakuritegude direktiivi kaudu ühtlustada. Sellega välditaks erineva kriminaalkaristuste standardi loomist võrreldes sellega, mis luuakse keskkonnakuritegude direktiiviga paljude keskkonnakuritegude jaoks. Seepärast nähakse avamereohutuse direktiivi artikli 39 lõikega 3 ette avamereohutuse direktiivis kirjeldatud kuritegude kriminaliseerimine keskkonnakuritegude direktiivi muutmise teel. Praktilises mõttes tähendaks see keskkonnakuritegude direktiivi A lisa muutmist, et lisada avamereohutuse direktiiv nende õigusaktide loetellu, mille rikkumine kujutab endast õigusvastast tegevust.

Järeldused ja ettepanekud

Avamereohutuse direktiivi artikliga 39 tehakse komisjonile ülesandeks uurida, kas on asjakohane viia teatavad suurõnnetusi põhjustavad käitumisviisid üle keskkonnakuritegude direktiivi kohaldamisalasse. Praegu on siiski veel liiga vara, et nõuetekohaselt hinnata, kas ELi kriminaalõiguse meetmed on liidus avamereohutuse tõhusate tasemete saavutamiseks möödapääsmatud. Et otsustada,

[11] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi II LISA.
[12] Komisjoni teatis: ELi kriminaalpoliitika suunas: kriminaalõigus Euroopa Liidu poliitika rakendamise teenistuses (20.9.2011, KOM(2011) 573), kättesaadav aadressil http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.
[13] Komisjon esitab hiljemalt 19. juulil 2019 aruande käesoleva direktiivi rakendamise kohta vastavalt artiklile 40.

kas teatavad suurõnnetusi põhjustavad käitumisviisid tuleks üle viia keskkonnakuritegude direktiivi kohaldamisalasse, on vaja ELis omandada avamereohutuse direktiivi tõhususe kohta kogemusi.

Komisjon koostab esimese avamereohutuse direktiivi käsitleva rakendamisaruande 19. juuliks 2019. On oluline, et komisjon pöörduks sel ajal selle küsimuse juurde tagasi ning liikmesriigid otsustaksid, kas on asjakohane viia suurõnnetusi põhjustavad käitumisviisid üle keskkonnakuritegude direktiivi kohaldamisalasse. Vahepeal võib komisjon pakkuda liikmesriikidele võimalust jagada oma kogemusi kriminaalkaristuste ja väga erinevaid majandustegevuse valdkondi esindavate äriühingute riskijuhtimise alal.

Vastavalt eespool osutatud järeldusele käsitletakse aruande ülejäänud osas vaid avamerel toimunud õnnetustega seotud tsiviil- ja keskkonnavastutust.

VASTUTUSKORRA TÕHUSUS

Vastutuskorra tõhususe üle saab otsustada selle põhjal, kui selgesti seal määratletakse: a) kes vastutab; b) mis liiki kahju eest ning c) kelle ees.

a. Kes vastutab?

Avamereohutuse direktiivis võetakse selle suhtes kasutusele kaks olulist ühtlustamispunkti.

Esiteks pannakse direktiiviga vastutus loaomanikele (st vastavalt direktiivile 94/22/EÜ väljastatud nafta ja gaasi geoloogilise luure, uurimise ja/või tootmise lubade üksik- või ühisomanikele). Selle põhimõtte kehtestamine avamereohutuse direktiiviga on oluline, kuna see võimaldab täielikku õiguslikku selgust ning peaks tagama, et loaomanikud võtavad põhivastutuse oma tegevusega põhjustatud riskide eest.

Teiseks, mis puudutab avamerel toimunud õnnetustest põhjustatud keskkonnakahju, hõlmavad avamereohutuse direktiivis esitatud sätted keskkonnavastutuse direktiiviga reguleeritud avameretegevust[14]. See tähendab, et keskkonnakahju suhtes kohaldatakse nüüd alati mittesüülist vastutust – st edaspidi vastutab iga loaomanik sellise kahju eest ilma vajaduseta tõendada hooletust, kui on kindlaks tehtud põhjuslik seos.

Ehkki avamereohutuse direktiiviga ühtlustatakse kaks aspekti, mis käsitlevad vastutust avamerel toimunud õnnetuste eest, ei ole sellega ette nähtud ühtlustamist tsiviilkahju osas. Siin kuuluvad avamerel toimunud õnnetused peamiselt vaatlusaluste riikide deliktiõiguse reguleerimisalasse ning liikmesriikide seadustes käsitletakse hooletuse tõttu tsiviilkahju põhjustanud loaomanikke võrreldes loaomanikega, kes ei ole oma tegevusega hoolsuskohustust rikkunud, väga erinevalt.

Ehkki tegevuse ja kahju vahel tuleb alati välja selgitada põhjuslik seos, kohaldatakse sageli hooletust käsitlevat sätet, mis tähendab, et kohtud peavad tsiviilvastutuse tekkimiseks ja vastava kahjutasu määramiseks kõigepealt tõendama, et vastutav pool rikkus hoolsuskohustust. Hooletust käsitleva sätte või mittesüülise vastutuse kohaldamine tsiviilkahju puhul on olenevalt kahju liigist riigiti erinev[15].

[14] Avamereohutuse direktiivi artikliga 7 muudetakse keskkonnavastutuse direktiivi, et kehtestada loaomanikele rahaline vastutus viimati nimetatud direktiivis määratletud keskkonnakahju ennetamise ja heastamise eest.
[15] Nende erinevuste täielik kirjeldus on esitatud kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi tabelis 2 ja III lisas.

b. Mille eest vastutatakse?

Keskkonnavastutuse direktiivi alusel kohaldatakse vastutust avamerel toimunud õnnetustest põhjustatud *keskkonnakahju* eest kogu ELis. Õigusaktis sätestatakse heastatava ja hüvitatava kahju ulatus. Sama moodi loetakse loaomanik vastutavaks lindude[16] ja elupaikade[17] direktiivis määratletud kaitsealustele liikidele ja looduslikele elupaikadele põhjustatud kahju eest, samuti veepoliitika raamdirektiivis[18] ja merekeskkonnapoliitika-alase tegevusraamistiku direktiivis[19] määratletud veekeskkonnale põhjustatud kahju eest mis tahes paigas ELis. Loaomanikud peavad hüvitama avaliku sektori asutustele kogu keskkonna esialgse seisundi taastamiseks tehtud töö või tegema selle töö ise.

Ehkki ELi õiguses ühtlustatakse vastutus keskkonnakahju eest ja olgugi et vaatlusaluste riikide õiguses nähakse alati ette nõuded avamerel toimunud õnnetustest põhjustatud kehavigastuste ja varalise kahju eest, on vastutus eri liiki majandusliku kahju eest väga erinev. Näiteks erineb vaatlusaluste riikide õigus selles suhtes, kui tihedalt peab majandusliku kahjuga seotud nõue olema õnnetusega seotud selleks, et nõuet hüvitataks („seotuse sätted"). Selliste vaatlusaluste riikide nagu Küpros ja Ühendkuningriigid õigus välistab otsese majandusliku kahju nõuded kehavigastuste või varalise kahju puudumise korral („välistusklausel").

Samuti on erinevusi selles, kas ja kuidas vaatlusaluste riikide õigus käsitleb konkreetselt tööstusvaldkondi, nagu kalandussektor, mis tuginevad oma äritegevuses ühise merekeskkonna heale seisukorrale. Kogemused on näidanud, et need sektorid, kuhu kuulub sageli palju väikeseid ja keskmise suurusega ettevõtjaid, võivad kanda avamerel toimunud suurõnnetuste korral märkimisväärset majanduslikku kahju[20].

Norra on sellega seoses tsiviilvastutuse käsitlemiseks avamere reostuse puhul sisse seadnud ilmselt kõige laiahaardelisemad õigusaktid. Lisaks mittesüülisele vastutusele kehavigastuste, varalise kahju ja majandusliku kahju, sealhulgas otsese majandusliku kahju eest,[21] sätestatakse nendes konkreetselt, et naftaammutusprotsessidest põhjustatud finantskahju puhul Norra kaluritele makstakse neile hüvitist[22].

c. Kelle ees vastutatakse? Kes võib nõuda hüvitist?

Õigus saada põhjustatud kahju eest hüvitist võib tuleneda õigusnormidest (üldreegel avameresektori puhul) või lepingusätetest ning hüvitist makstakse põhimõtteliselt pärast seda, kui kahjustatud pool on esitanud nõude. Teatavatel juhtudel võib hüvitis olla ka „automaatne" (kahjustatud poole nõutav

[16] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2009/147/EÜ, 30. november 2009, loodusliku linnustiku kaitse kohta (ELT L 20, 26.1.2010, lk 7).
[17] Nõukogu direktiiv 92/43/EMÜ, 21. mai 1992, looduslike elupaikade ning loodusliku loomastiku ja taimestiku kaitse kohta (EÜT L 206, 22.7.1992, lk 7).
[18] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2000/60/EÜ, 23. oktoober 2000, millega kehtestatakse ühenduse veepoliitika alane tegevusraamistik (ELT L 327, 22.12.2000, lk 1).
[19] Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/56/EÜ, 17. juuni 2008, millega kehtestatakse ühenduse merekeskkonnapoliitika-alane tegevusraamistik (ELT L 164, 25.5.2008, lk 19).
[20] Pärast Ameerika Ühendriikides 2010. aastal aset leidnud Deepwater Horizoni õnnetust moodustasid majandusliku kahju nõuded 96 % Mehhiko lahe ranniku nõuete rahastule esitatud nõuetest.
[21] Ehkki piirangutega, mis tulenevad vajadusest teha kindlaks, kas kantud majanduslik kahju oli piisavalt otsene.
[22] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi III LISA.

tegutsemine on minimaalne), näiteks loobumisvõimalusega ühishagide puhul[23] või kui see on ette nähtud õigusnormide või lepingusätetega.

Ühiste huvide kaitsjana esitavad vastutavate poolte vastu keskkonnakahju tekitamise eest nõudeid avaliku sektori asutused. Tsiviilkahju korral on kõikidel avameretegevusest põhjustatud kahju kannatanud juriidilistel või füüsilistel isikutel nõude esitamise õigus, sest võrdne kohtlemine vastavalt seadusele on vaatlusalustes riikides keskne põhimõte.

Siiski on põhjendatud küsida, kas ja millises ulatuses vastutavad kahju tekitajad nõude esitajate ees teistes nende tegevuse tulemusena kahju kannatanud riikides. Siin tuleb lahendada kolm omavahel seotud küsimust:

1. jurisdiktsioon: milline kohus (millised kohtud) peaksid asja arutama?
2. õiguse valik: millist seadust (milliseid seadusi) peaks see kohus kohaldama?
3. välisriigis tehtud otsused: kas kohtuotsust tunnustatakse ja pööratakse täitmisele teises riigis?

Neid küsimusi käsitletakse kahes kehtivas ELi määruses. Jurisdiktsiooni küsimusega seoses antakse avamerel toimunud õnnetuste ohvritele Brüsseli I määrusega[24] õigus algatada menetlus liidus alaliselt elavate kostjate suhtes kas kostja alalise elukoha riigis, õnnetuse toimumise riigis või kahju kandmise riigis. Kõnealuseid eeskirju kohaldatakse 2007. aasta Lugano konventsiooni[25] alusel ka Norras ja Islandil.

See tähendab näiteks, et Hollandi (füüsiline või juriidiline) isik, kes kandis kahju Ühendkuningriigi vetes Itaalia ettevõtja põhjustatud avamereõnnetuse tagajärjel, võib otsustada hüvitist taotleda kas Hollandi, Ühendkuningriigi või Itaalia kohtus – olenevalt sellest, kus ta loodab leida kõige sobivamat kohtlemist ja saada kõige sobivama tulemuse.

Seoses teise ja kolmanda küsimusega (õiguse valiku ja välisriigis tehtud kohtuotsuste kohta) kohaldatakse Rooma II määruse kohaselt[26] avamerel toimunud õnnetustest tekkinud lepinguvälise vastutuse suhtes selle riigi õigust, kus kahju tekib, olenemata sellest, kus õnnetus toimus. Kui kahjutasu nõutakse keskkonnakahju või sellise kahju tagajärjel isikutele või varale tekitatud kahju eest, võivad ohvrid otsustada tugineda ka selle riigi õigusele, kus õnnetus toimus. Tuleb märkida, et kohaldada võidakse liikmesriigi või ELi-välise kolmanda riigi õigust[27].

See tähendab näiteks, et Norras elav isik võib Hollandi avamerel toimunud naftareostuse eest kahjuhüvitist nõuda kas Norra või Hollandi seaduste alusel olenevalt sellest, kumb on talle soodsam.

Vastutuskorra tõhususe hindamine ja vastutust käsitlevate sätete laiendamise asjakohasus

Nagu eespool viidatud ja kohustusi käsitlevas komisjoni talituste töödokumendis üksikasjalikult kirjeldatud, on vaatlusalustes riikides juba kehtestatud vastutus kehavigastuste ja varalise kahju eest ning keskkonnavastutus on ELi õigusaktides ühtlustatud. Kuid vaatlusalustes riikides käsitletakse

[23] Kui üks või mitu nimetatud hagejat esitavad nõude kavandatava eraisikute või ettevõtete kollektiivi nimel, kellele on põhjustatud ühine kahju või ühised kahjud, peavad isikud taotlema enda väljajätmist sellest kollektiivist, kui nad ei soovi enda automaatset kaasamist.

[24] Nõukogu määrus (EÜ) nr 44/2001, 22. detsember 2000, kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusasjades (ELT L 012, 16.1.2001).

[25] Tsiviil- ja kaubandusasjade kohtualluvuse ning neid käsitlevate kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise konventsioon, 2007. Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi punkt 2.10.

[26] Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 864/2007 lepinguväliste võlasuhete suhtes kohaldatava õiguse kohta (ELT L 199/40, 31.7.2007, lk 40). Määrust ei kohaldata Taani suhtes.

[27] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi punkt 2.10.

tsiviilvastutust avamerel toimunud õnnetuste eest erinevalt, mis võib seda eri määral piirata. Näiteks samal ajal kui Küprose ja Ühendkuningriigi seadustega kaldutakse vastutust piirama, nõudes hooletuse või otsese majandusliku kahju põhjustamise tõendamist, on teiste vaatlusaluste riikide, nagu näiteks Taani, Prantsusmaa, Islandi, Hollandi ja Norra seadused nõude esitajatele soodsamad[28].

On siiski oluline märkida, et vaatlusaluste riikide vahelistest erinevustest hoolimata on raske selgesti määratleda, millistes neist on avamerel toimunud õnnetuste järel esitatud võimalike nõuete käsitlemine vähem tõhus.

Samuti võib vähemalt mõnes riigis kord muutuda: mitu liikmesriiki on komisjoniga suheldes (sealhulgas ELi avameretegevust reguleerivate asutuste rühma[29] kohtumistel) viidanud, et lisaks kohustusele kehtestada vastavalt avamereohutuse direktiivi artikli 4 lõikele 3 hüvitamise menetlused võivad nad oma praeguse avamerel toimunud õnnetuste vastutuskorra ümber hinnata. Ehkki direktiiviga ei nõuta selgesõnaliselt tsiviilkohustuste teistsugust käsitlemist, on vastutus ja hüvitamine teineteisega tihedalt seotud ning ühe muutmine võib nõuda ka teise muutmist. Seega võib avamereohutuse direktiivi artikli 4 lõikest 3 tulenev kohustus tuua mõnes vaatlusaluses riigis kaasa vastutust käsitlevate sätete laiendamise.

Vastutust käsitlevate sätete laiendamine ELi tasandil võib tuua kaasa mittesüülise vastutuse kohaldamise vaatlusalustes riikides rohkemate tsiviilkahju kategooriate suhtes ja/või hüvitamise laiendamise arvukamatele majandusliku kahju liikidele – eelkõige sellise majandusliku kahju suhtes, mida põhjustatakse kalandussektoris ja kohalikel rannikualadel (nagu näiteks mereäärsed turismisihtkohad). Kui mõned majandusliku kahju nõuded jäävad asjaomaste õigusaktide teatava ebaselguse tõttu ebamääraseks, tuleks õigusakte selgitada, viidates konkreetselt nendele kahjuliikidele, mis tekivad avamerel toimunud õnnetuste tagajärjel, ja/või pooltele, keda need tõenäoliselt mõjutavad. Ehkki tundub, et praegustes seadustes käsitletakse piiriülest juurdepääsu õigusemõistmisele põhjalikult, võib vastutust käsitlevate sätete laiendamine hõlmata õiguskaitsevahendite kättesaadavuse parandamist neile, kes taotlevad avamerel toimunud õnnetuste eest hüvitist, võimaldades esitada avamerel toimunud õnnetuste puhul loobumisvõimalusega ühishagisid.

Võib väita, et nõudes ettevõtetelt vastutamist *kogu* avamerel toimunud õnnetustega põhjustatud kahju eest, parandatakse sellega ohvrite juurdepääsu õigusemõistmisele. See motiveerib ettevõtteid kasutama piisavaid ettevaatusabinõusid ja arendama välja ohutumaid tegutsemisviise. Samuti aitab see tagada avamerel tegutsemist vaid siis, kui kasu kaalub üles riskid.

Kuid vastutuse piiramiseks on praktiline vajadus. Eelkõige võib naftareostuse nõuete kohtumenetlus olla keeruline ning on vaja leida tasakaal vajaduse vahel maksta ohvritele piisavat hüvitist ja vältida „ebaseaduslike" nõuete väljamaksmist. Majanduslikud kahjud on majandussüsteemis suure tõenäosusega üksteisega seotud ning seega on vaja vastutuse parameetrid täpselt määratleda, et vältida ülemäärast vastutust ehk nõuete tulva[30] – kaudsemate, spekulatiivsete nõuete soovitava kõrvalejätmise eesmärgil. Õigustraditsioonid määravad, kuidas eristada liikmesriikide õigussüsteemides seaduslikke nõudeid majanduses osalejate tavapärastest riskidest.

Järeldused ja soovitused

[28] Täpsemad selgitused kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi punktis 2.2 ja punktides 2.5–2.7.
[29] Komisjoni otsus, 19. jaanuar 2012, millega asutatakse avamere nafta- ja gaasiammutamise Euroopa Liidu asutuste rühm (ELT C 18, 21.1.2012, lk 8).
[30] Võimatus vältida kaudseid nõudeid, mida ühiskond ei pea õiguspäraseks, aga mis tõenäoliselt rahuldatakse.

Ehkki eri liikmesriikide vastutuskordades on avamerel toimunud õnnetuste ohvrite juurdepääs õigusemõistmisele reguleeritud erinevalt, ei saa praegusel ajal selgesti öelda, et ükski vaatlusaluste riikide praegustest tsiviilvastutuse käsitlustest on vähem tõhus selles suhtes, et saavutada avamereohutuse direktiivi eesmärk tagada avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutus kogu ELis.

On aga selge, et avamereohutuse direktiivi ülevõtmine liikmesriikide õigusesse julgustab liikmesriike uurima võimalusi, kuidas nad saaksid oma vastutuseeskirjadega kaitsta üldsuse huve kõige paremini kooskõlas avamereohutuse direktiivi artikli 4 lõikes 3 esitatud hüvitamise nõudega. Kuna hüvitisnõuete asjakohase menetlemise tagamine võib nõuda hüvitisi reguleeriva vastutuskorra muutmist, võivad mõned liikmesriigid oma riikliku korra läbi vaadata, et määrata kindlaks avamere nafta- ja gaasiammutusprotsessidest tuleneva vastutuse ulatus.

Vaadates läbi oma vastutuskorda seoses avamereohutuse direktiivi liikmesriigi õiguses rakendamisega, peaksid liikmesriigid kaaluma ka sätete vastuvõtmist konkreetselt avamerel toimuvate õnnetuste suhtes kõige haavatavamate majandussektorite jaoks, hoidudes rahalise vastutuse tasemega seotud levinud ebakindlusest, mis võiks takistada avamere nafta- ja gaasivarude arendamist. Need sammud tuleks teha kooskõlas märkimisväärsete riiklike erinevustega avameretegevusest tuleneva majandusliku kasu ja riskide osas, samuti tööstusharudega, mida eri liikmesriikides ohustavad avamerel toimuvad õnnetused. Näiteks peaksid ulatusliku avameretegevuse ning suure kalandus- ja/või rannikuturismisektoriga liikmesriigid uurima, kas on soovitatav jõustada konkreetselt neile sektoritele mõeldud majanduslikku kahju käsitlevad sätted, nagu näiteks on teinud Norra oma kalandussektoris.

Lisaks tähendavad Brüsseli I ja Rooma II määrus, et vaatlusalused riigid peavad oma finantstagatistega seotud nõuetes järk-järgult kehtestama võimalikud kahjud, mida nende loaomanikud ja käitajad võivad teistes jurisdiktsioonides kanda. See kahju võib olla palju suurem kui liikmesriigis kohapeal põhjustatud kahju, kuna suurõnnetuste geograafiline mõju on suur ja teistes jurisdiktsioonides võivad kehtida rangemad tsiviilvastutuse eeskirjad.

Komisjonil on hea võimalus tõsta teadlikkust nendest konkreetsetest ülevõtmisprobleemidest selliste foorumite kaudu nagu ELi avameretegevust reguleerivate asutuste rühm koos liikmesriikide ametiasutuste, nafta- ja gaasitööstuse, teiste tööstusharude ja kodanikuühiskonnaga. Komisjon on selle arutelu lisanud korrapäraselt avameretegevust reguleerivate asutuste rühma päevakorda ning jätkab sellega tegelemist sihtotstarbeliste seminaride ja parimate tavade edastamisele pühendatud struktureeritud arutelude kaudu.

Ent komisjon peaks tegema rohkem kui ainult ergutama arutelusid sidusrühmadega ja tagama, et kõik liikmesriigid käsitlevad eespool tõstatatud probleeme läbi vastavuskontrollide korraldamise, milles keskendutakse asjaomastele avamereohutuse direktiivi vastutus- ja hüvitissätetele. Sellega paralleelselt kasutab komisjon avameretegevust reguleerivate asutuste rühma kohtumisi andmete kavakindlaks kogumiseks liikmesriikide äsja ülevõetud seaduste kõigi vastutust käsitlevate aspektide kohta.

Need kolm meedet võimaldavad komisjonil esitada oma esimeses rakendamisaruandes põhjaliku analüüsi riikide konkreetsetes tingimustes vastutussätete tõhususe parandamiseks tehtud muudatuste kohta. Selle alusel peaks komisjonil olema hea võimalus otsustada järgmiste sammude üle.

FINANTSTAGATISVAHENDID JA NENDE KÄTTESAADAVUS

Pärast vastutuse kindlaksmääramist kerkib loomulikult esile küsimus, kuidas kahju tekitaja hakkab hüvitama kahju, mille eest ta vastutab. Deepwater Horizoni katastroof näitas, et kõige hullemad avamerel toimunud õnnetused võivad põhjustada nii suurt kahju, millega kaasnevaid kulutusi suudavad täielikult tasuda üksnes kõige suuremad ettevõtted. See tõstatab küsimuse, kas on olemas finantstagatisvahendid, millega tagatakse hüvitise olemasolu ning kas ettevõtted suudavad säilitada pärast suurõnnetuse toimumist maksejõulisuse.

Nafta- ja gaasiettevõtete tegevusriski maandamiseks on olemas lai valik finantstagatisvahendeid. Need hõlmavad näiteks enesekindlustust,[31] vastutuskindlustust,[32] vastastikuseid tagatisskeeme, nagu näiteks avamere reostusvastutuse ühendus Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL),[33] alternatiivseid riskide ülekandmise mehhanisme[34] ja muud.

Tekstikast: OPOL

The Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) kujutab endast vastastikuse kokkuleppe alusel tegutsevat tegevusharu ühendust, mis on avatud paljude vaatlusaluste riikide avamerel tegutsevatele ettevõtjatele. Liikmesäriühingutele laieneb garantii, et teised mehhanismis osalevad äriühingud tasuvad kõikide kohustuste eest, mida nad ise ei suuda rahaliselt tasuda, kindlaksmääratud piirsummani (125 miljonit dollarit heastamiskuludena ja 125 miljonit reostuskahjuna). Pärast vahejuhtumit ei esitata nõudeid otse OPOLi enda, vaid kahju eest vastutava liikmesäriühingu vastu.

OPOL ei ole hüvitusfond ega garantii äriühingu pankroti vastu äriühingu enda jaoks. Kolmandate isikute maksujõuetuse riski vastastikune jagamine aitab vähendada kindlustuskulusid ning kinnitada reguleerivatele asutustele ja üldsusele avamere loaomanike finantssuutlikkust. OPOLi liikmesuse kriteeriumid lisavad samuti valdkondliku vastastikuse seire tasandi, mis täiendab äriühingute finantssuutlikkuse seire regulatiivset kontrolli loa andmisel.

OPOLi liikmed peavad tunnustama mittesüülist vastutust kahju eest ja see on Ühendkuningriigis loa andmise eeltingimus. Mehhanismiga liitumine vastab ka Iirimaa nõudmistele avameretegevuseks loa andmisel. OPOLi 250 miljoni dollariline hüvitise ülemmäär juhtumi kohta ei tarvitse katta raskemate õnnetuste korral kogu kahju. Vt täpsemad selgitused kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi komisjoni talituste töödokumendi punktides 2.3 ja 4.2.

Ehkki avameretööstus ei tarvitse kõiki kättesaadavaid vahendeid praegu laialdaselt kasutada, tundub, et finantstagatisvahendite turul on piisavalt sügavust ja innovatsiooni, et teenindada kõiki praegu EMP vastutusega seotud kohustuste alusel tegutsevaid nafta- ja gaasiettevõtteid. Samuti võimaldab see nafta- ja gaasiettevõtetel jaotada oma riski eri turuosaliste vahel kindlustusandjatest ja edasikindlustusandjatest kuni finantsturuosalisteni, nagu näiteks investeerimisfirmad ja riskifondid ning ka muud nafta- ja gaasiettevõtted.

Sellest hoolimata ei kasutata praegu finantstagatisvahendeid piisavalt, et katta kõige harvematest ja kulukamatest avamereõnnetustest põhjustatud kahjusid. Sellel võib olla mitu põhjust, millest ühte on selles aruandes juba analüüsitud: kahjuga seotud vastutuse ulatuse tõttu teatavates vaatlusalustes riikides ei tarvitse sellised tagatisvahendid olla praegu vajalikud.

[31] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi lk 35–36.
[32] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi lk 36–38.
[33] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi lk 40–41.
[34] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi lk 41.

Teine oluline tegur on see, et paljude vaatlusaluste riikide reguleerivad asutused tunnustavad vaid teatud kindlustuskatte liike, välistades sellega innovaatiliste lahenduste pakkumise. Kahekümnest vaatlusalusest riigist on kaksteist selgesõnaliselt lugenud kindlustuse loa andmise ja/või tegevuse puhul finantstagatismehhanismiks, kusjuures üheksa riiki ei nimeta ühtki muud mehhanismi liiki. Kindlustust eelistavate riikide suur protsent vaatlusaluste riikide hulgas võib olla isegi veel kõrgem, sest kuue riigi lepingunäidistega ei olnud võimalik tutvuda[35].

See ei võimalda saada täit ülevaadet, millises ulatuses võivad finantstagatisvahendite arengut avameretegevusega seotud vastutuse puhul piirata muud tegurid. Muud tegurid võivad hõlmata asjaolu, et vajalikku kindlustuskatte taset ei ole õigusaktides sätestatud. Kindlustuskate võib jääda väljapoole üksikute kindlustusandjate võimalusi või turul kättesaadavat edasikindlustust. Võib olla ka nii, et ehkki kindlustuskate on olemas, ei suuda kindlustusandjad ja avamerel nafta- ja gaasi ammutamisega tegelevad ettevõtjad riski tasemetes ja seega ka kõnealuste tagatisvahendite hinnas kokku leppida, mistõttu selliseid teenuseid ei pakutagi.

Avamereohutuse direktiivi rakendamisega olukord tõenäoliselt muutub. Avamereohutuse direktiivi artikli 4 lõigetega 1–3 kehtestatakse võimalikul kahjuriskil põhinevad finantstagatisnõuded, millega kohustatakse liikmesriike võtma nõuetekohaselt arvesse loataotlejate „finantssuutlikkust, sealhulgas rahalist tagatist, mis võiks katta asjaomasest avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsessidest tuleneda võiva vastutuse”.

Peale selle nõutakse avamereohutuse direktiivi artikli 4 lõikega 3 ühtlasi, et liikmesriigid „hõlbustavad jätkusuutlike rahaliste vahendite ja muude meetmete kasutuselevõtmist, et aidata loa taotlejatel tõendada oma finantssuutlikkust”. Sellega seoses võib võtta eri meetmeid, sealhulgas laiendada liikmesriigi ametiasutuste tunnustatavate kindlustuskatte liikide valikut.

Avamereohutuse direktiivi sätteid kajastab ka hiljuti ELi õigustikku kaasatud Barcelona konventsiooni avamereprotokoll[36]. Protokolli artikli 27 lõike 2 punktis b sätestatakse, et protokolliosalised tagavad käitajate puhul kindlustuskatte või muu finantstagatise olemasolu käesoleva protokolliga hõlmatud tegevusest tuleneva kahju hüvitamiseks.

Keskkonnavastutuse direktiiviga seotud kogemus näitab, et pärast olulisi regulatiivseid muudatusi ELis võib tekkida konkurentsivõimeline finantstagatisvahendite turg, mis hõlmab ühiskasutuses rahalisi vahendeid, kindlustust, võlakirju, garantiisid jms, ehkki alles ajalise viivitusega, et võimaldada turuosalistel uute nõudmistega kohaneda[37]. Seega võib eeldada, et avamereohutuse direktiivi liikmesriikide õigusesse rakendamisele järgnevate aastate jooksul paraneb finantstagatisvahendite kättesaadavus ja nende kasutamise määr avamerel toimuvate õnnetustega seotud riski maandamiseks.

Järeldused ja soovitused

Ehkki finantstagatisvahendid ei ole kindlustusturul harvadest ja kulukatest avamerel toimunud õnnetustest põhjustatud kulude täielikuks katmiseks alati saadaval, tundub, et turul on piisavalt sügavust ja innovatsiooni, et teenindada kõiki praegu EMP vastutusega seotud kohustuste alusel

[35] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi punkt 3.2.

[36] Nõukogu otsus 2013/5/EL, 17. detsember 2012, Euroopa Liidu ühinemise kohta protokolliga, milles käsitletakse Vahemere kaitset mandrilava, merepõhja ja selle aluspinnase uuringutest ja kasutamisest lähtuva reostuse eest (ELT L 4, 9.1.2013, lk 13).

[37] Komisjoni aruanne nõukogule, Euroopa Parlamendile, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele direktiivi 2004/35/EÜ (keskkonnavastutusest keskkonnakahjustuste ärahoidmise ja parandamise kohta) artikli 14 lõike 2 alusel, 12.10.2010 (KOM(2010) 581 (lõplik)).

tegutsevaid nafta- ja gaasiettevõtteid. Lisaks võib eeldada, et finantstagatisvahendite turg kohaneb uute, avamereohutuse direktiivi artikliga 4 kehtestatud nõudmistega, eelkõige juhul, kui liikmesriikide ametiasutused tunnustavad laiemat valikut finantstagatisvahenditega seotud kindlustuskatte liike. Selliseid muudatusi oodatakse pärast avamereohutuse direktiivi rakendamise tähtaega juulis 2015 ja Barcelona konventsiooni avamereprotokolli rakendamist. Direktiiviga seotud vastavuskontrolli käigus kontrollib komisjon edaspidi eelkõige artikli 4 täielikku rakendamist.

Avameretegevuse loa saamiseks vastastikusesse kindlustusskeemi (nagu näiteks OPOL) kuulumise heakskiitmine või nõudmine on kõige parem jätta liikmesriikide otsustada, kuna see on tihedalt seotud nende riikliku vastutuskorraga, kõnealuse mehhanismi iseloomulike joonte, nende vetes tegutsevate loaomanike ja loaomanike ees seisvate riskidega. Olulised piirkondlikud erinevused avameretegevuses EMPs ja seega ettevõtjate ees seisvate riskide liikides ja tasemetes võivad kaasa tuua riski põhjendamatu ristsubsideerimise nende piirkondade vahel ja universaalse lahenduse korral võimaliku moraaliriski.

HÜVITISNÕUETE KÄSITLEMINE

Kui vastutuse ulatus on kindlaks määratud ja on tagatud suutlikkus rahastada kahju eest makstavat hüvitist kas äriühingu enda vahenditest või rahastamisvahendi kaudu, on vaja leida viis, kuidas maksta hüvitist nii, et see jõuaks seaduslike nõuete esitajateni kiiresti. Deepwater Horizoni katastroof 2010. aastal näitas, et avamerel toimuvad suurõnnetused võivad mõjutada paljusid inimesi ning avaldada survet nõuete menetlemiseks ja ohvritele hüvitise maksmiseks sisse seatud mis tahes mehhanismi rahalistele vahenditele. See näitas, kui oluline on varakult, enne suurõnnetuste toimumist seada sisse hoolikalt läbi mõeldud hüvitismehhanismid, et kahju mõju kuhjumine majandusele oleks minimaalne.

Vaatlusalustes riikides on konkreetselt nafta ja gaasiga seotud õnnetuste tarvis praegu sisse seatud vaid kaks hüvitismehhanismi. Esiteks, Norra on kehtestanud avamerel toimuvate õnnetuste tarvis seaduspõhise hüvitismehhanismi. Nafta tootmisprotsessi käsitlevas seaduses kodifitseeritakse ühisnõuete menetlemise ja kaluritele hüvitise maksmise eeskirjad. Õigusaktidega nähakse vastavalt Põhjamaade keskkonnakaitse konventsioonis sätestatule ette ka piiriülesed nõuded Taanist, Soomest ja Rootsist[38].

Teiseks, ehkki OPOLi puhul on esmajärjekorras tegemist vastastikuse kokkuleppe alusel tegutseva tegevusharu ühendusega, visandab OPOL ühtlasi korra, mis on mõeldud nõuete kiirendamiseks ilma kohtumenetlust kasutamata. OPOLi hüvitismehhanismi oluline puudus on aga säte, et vastutav ettevõtja otsustab, kas nende vastu esitatud nõudeid käsitletakse kõigepealt OPOLi kokkuleppe kohaselt[39].

Et avamerel nafta- ja gaasiammutamise tõttu toimunud suurõnnetuste jaoks sihtotstarbelist hüvitismehhanismi ei ole, tuleb nõudeid menetleda liikmeriigi deliktiõiguse kohaselt. Siin kohaldatakse tsiviilkohtumenetluse eeskirju[40] ning kohtuasjad kestavad eelduste kohaselt kuuest kuust kuni mitme aastani (mõnel juhul aastakümneteni), kui neid ei lahendata kohtuväliselt. Kuigi Belgia, Itaalia, Portugal ja Holland võtsid hiljuti kollektiivsete nõuete lihtsustamiseks vastu uued õigusaktid,

[38] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi punkt 4.1.
[39] Vt kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi punktid 2.3 ja 4.2.
[40] Eeskirjad, mida kohtud järgivad tsiviilasjade menetlemisel.

saab seda veelgi lihtsustada, et käsitleda paremini erinevaid kahjuliike, mida avamerel toimunud õnnetus võib põhjustada, ja tõenäoliselt kannatada saavate valdkondade – eelkõige kalandus- ja turismisektori – vajadusi[41].

Ehkki praegu on EMPs avamerel toimunud õnnetuste hüvitamise korraga pakutavad võimalused väga piiratud, peaks olukord avamereohutuse direktiivi rakendamisega märkimisväärselt muutuma. Direktiivi artikli 4 lõike 3 kohaselt on liikmesriigid kohustatud kehtestama menetlused hüvitisnõuete, sealhulgas piiriüleste nõuete kiire ja asjakohase menetlemise tagamiseks liikmesriigi õigusega ettenähtud vastutuse ulatuses. Kehtivaid sätteid on võimalik täiustada mitmel moel, kasutades muu hulgas:

- nõuete sõltumatut menetlemist;
- piiriüleste nõuete võrdset käsitlemist;
- kohtuvaidluste menetluste kättesaadavuse, selguse ja juurdepääsetavuse parandamist;
- selget vastutust nõuete haldamise eest;
- eelnevalt kindlaksmääratud ajakava puhul viivituste minimeerimist ning
- süsteemis tekkivate tõrgete puhul õiguskaitsevahendeid.

Järeldused ja soovitused

Kuigi praegu toimib vaatlusalustes riikides nafta ja gaasi ammutamisel toimunud õnnetuste tarvis vaid kaks hüvitismehhanismi, kohustatakse avamereohutuse direktiiviga liikmesiike seadma sisse nõuete kiire ja asjakohase menetlemise tagamiseks eraldi kord. Komisjon saab liikmesriikidega koostöös aidata saavutada sellega seoses nõuete esitajate jaoks piisavad tagatised. Kui liikmesriikide uute hüvitismehhanismidega ei õnnestu avamerel toimunud õnnestuste ohvrite jaoks kehtestada piisavaid tagatisi ega kajastada piiriüleste nõuete esitajate õigusi kooskõlas Brüsseli I ja Rooma II määrusega, võib komisjonil tekkida vajadus hinnata avamereohutuse direktiivi esimeses rakendamisaruandes või pärast seda, kas ja milliste ELi edasiste meetmetega on võimalik need eesmärgid saavutada.

ÜLDJÄRELDUSED

Avamereohutuse direktiivi rakendamise järel liikmesriikides selgub järgmistel aastatel, kas on kohane viia teatavad suurõnnetusi põhjustavad käitumisviisid avamereohutuse edasiseks parandamiseks üle kriminaalõiguse kohaldamisalasse. Vajaduse korral esitab komisjon seadusandliku ettepaneku.

Vastutust käsitlevate sätete laiendamine ELi õigusaktide kaudu ei tundu praeguses olukorras kohane. Teatud juhtudel aitavad Brüsseli I ja Rooma II määrus vältida eri riikides kehtestatud kordade vahel erinevusi, mis paneksid teistest ELi liikmesriikidest pärit nõuete esitajad ebasoodsasse olukorda. Peale selle võivad mõned liikmesriigid lisaks avamereohutuse direktiiviga tehtud muudele muudatustele hinnata ümber oma praeguse avamerel toimunud õnnetustega seotud vastutuskorra.

Komisjon saab otsustada edasiste sammude vajalikkuse üle avamereohutuse direktiivi rakendamise esimese aruande valmimise ajaks. Eelkõige võib komisjon:

- jätkata edasiliikumist seoses vastutusküsimustega avameretegevust reguleerivate asutuste rühma struktureeritud arutelude kaudu;

[41] Vt täpsemad selgitused kohustusi käsitleva komisjoni talituste töödokumendi punktis 4.3.

- keskenduda avamereohutuse direktiivi vastavuskontrolli käigus vastutust käsitlevatele sätetele ning
- kasutada avameretegevust reguleerivate asutuste rühma kohtumisi, et kavakindlalt koguda andmeid äsja ülevõetud seaduste kõikide vastutust käsitlevate aspektide kohta.

Praegu ei kasutata EMPs finantstagatisvahendeid piisavas ulatuses harvematest ja kulukamatest avamereõnnetustest põhjustatud kahjude katmiseks kogu ulatuses. Pealegi on vaatlusalustes riikides konkreetselt nafta ja gaasiga seotud õnnetuste tarvis praegu sisse seatud vaid kaks hüvitismehhanismi. Avamereohutuse direktiivi sätete abil loodetakse aga mõlemas valdkonnas olukorda märgatavalt parandada.

Kui liikmesriikide uute seaduste abil ei õnnestu parandada finantstagatisvahendite kättesaadavust ega seada sisse hüvitisnõuete kiire ja nõuetekohase käitlemise korda, hindab komisjon uuesti, kas ja milliste ELi meetmetega on võimalik need eesmärgid saavutada.

Komisjon julgustab liikmesriike jagama oma finantstagatisvahendite, vastutuse, hüvitiste ja kriminaalkaristustega seotud kogemusi kõigepealt Euroopa avameretegevust reguleeriva rühma raames. Pärast direktiivi rakendamist ja uuel õiguslikul alusel töötavate liikmesriikide kogemuste põhjal võib komisjon oma käesolevas aruandes esitatud hinnangut ajakohastada.