EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2015 09 14
COM(2015) 422 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl atsakomybės ir kompensacijų už naftos ir dujų operacijas jūroje bei jų finansinio užtikrinimo pagal Direktyvos 2013/30/ES 39 straipsnį

{SWD(2015) 167 final}

ĮVADAS

Šioje ataskaitoje apžvelgiama, kaip Europos Sąjungoje reglamentuojama atsakomybė už žalą, padarytą per avarijas, kilusias jūroje žvalgant, tiriant ir išgaunant naftą ir dujas. Faktiškai joje analizuojama, kaip Europa sprendžia įvairias visuomenės dilemas, kurių kyla dėl jūroje esančios naftos ir dujų: pirma, kas, už kokio pobūdžio žalą ir kam yra atsakingas; antra, kaip užtikrinti, kad atsakingos šalys būtų pakankamai finansiškai pajėgios sumokėti teisėtai priklausančią kompensaciją už žalą ir nuostolius, už kuriuos yra atsakingos; trečia, kaip reikėtų išmokėti kompensaciją, kad ją greitai gautų teisėti ieškovai, ir kaip kuo labiau sumažinti kaskadinio poveikio platesniam ekonomikos sektoriui riziką.

Didelių avarijų ES jūrose nebuvo nuo 1988 m., 73 proc. naftos ir dujų ES išgaunama Šiaurės jūros valstybėse narėse, kurios pripažintos turinčios geriausiai pasaulyje veikiančią saugos jūroje tvarką. Nepaisant to, po 2010 m. balandžio mėn. Meksikos įlankoje įvykusios naftos platformos „Deepwater Horizon“ avarijos siekdama padidinti visų ES operacijų jūroje saugą, sugriežtinti šioms operacijoms taikomus aplinkos apsaugos standartus ir užtikrinti, kad jie būtų nuoseklūs, ES nustatė bendrą jūroje esančios naftos ir dujų reglamentavimo sistemą. Direktyvoje 2013/30/ES[1] (toliau – Saugos jūroje direktyva) aprašyti šios visapusiškos visoje ES taikomos sistemos, skirtos užkirsti kelią didelėms avarijoms ir sumažinti jų padarinius, elementai. Tai, kad Taryba ratifikavo Barselonos konvencijos Jūros protokolą[2], taip pat yra dalis ES atsako į naftos platformos „Deepwater Horizon“ avariją.

Saugos jūroje direktyva sukurta darni visoje ES galiojanti reglamentavimo tvarka, pagal kurią kuriama saugos vertinimu pagrįsta tikslų nustatymo ir reglamentavimo sistema (didelių pavojų ataskaita); šią sistemą įgyvendina jūrų reguliavimo institucijos, kurių kompetenciją ir nepriklausomumą siekiama užtikrinti Saugos jūroje direktyva; šia sistema taip pat skatinamas veiksmingas šių reguliavimo institucijų bendradarbiavimas. Be to, Saugos jūroje direktyvoje nustatyti visoje ES taikomi skaidrumo reikalavimai, įskaitant reikalavimą dalytis informacija apie avarijas ir vos neįvykusias avarijas bei kitus šio sektoriaus pramonės įmonių ir reguliavimo institucijų veiklos saugos rodiklius.

Atsakomybė už avarijas jūroje ir jų padarinius pagal Saugos jūroje direktyvą vienareikšmiškai tenka veiklos jūroje licencijų turėtojams, t. y. asmeniui arba asmenų grupei, kuriam (-iai) suteiktas leidimas vykdyti naftos ir (arba) dujų žvalgymo, tyrimo ir (arba) išgavimo operacijas pagal Direktyvą 94/22/EB[3]. Joje taip pat nustatyta griežta licencijų turėtojų atsakomybė už bet kokią jų operacijų padarytą žalą aplinkai. Vis dėlto Saugos jūroje direktyva nėra stengiamasi suvienodinti ES galiojančių atsakomybės už kitų formų žalą ir nuostolius, kurių gali būti padaryta vykdant operacijas jūroje,

[1] 2013 m. birželio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/30/ES dėl naftos ir dujų operacijų jūroje saugos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2004/35/EB, OL L 178, 2013 6 28, p. 66.

[2] 2012 m. gruodžio 17 d. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie Vidužemio jūros apsaugos nuo taršos, susidarančios dėl kontinentinio šelfo ir jūros dugno bei podugnio žvalgymo ir eksploatavimo, protokolo (2013/5/ES). Taip pat žr. „Milieu“ (2013 m.) tyrimą „Žvalgymo ir eksploatavimo veiklos Vidužemio jūroje sauga. Rengiamo ES reglamento ir Barselonos konvencijos protokolo sinergijos kūrimas“.

[3] 1994 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 94/22/EB dėl leidimų žvalgyti, tirti ir išgauti angliavandenilius išdavimo ir naudojimosi jais sąlygų, OL L 164, 1994 6 30, p. 3.

taisyklių, nes Saugos jūroje direktyvos parengiamaisiais etapais atliekant poveikio vertinimą[4] atitinkamos analizės rezultatai buvo negalutiniai.

Šia ataskaita siekiama įvykdyti Komisijos įsipareigojimus pagal Saugos jūroje direktyvos 39 straipsnį, kuriame reikalaujama, kad Komisija pateiktų ataskaitas šiais klausimais:

- įvertintų Sąjungoje taikomos atsakomybės už žalą, sukeltą dėl naftos ar dujų operacijų jūroje, nustatymo tvarkos veiksmingumą, kartu įvertintų, ar nuostatų dėl atsakomybės nevertėtų išplėsti;
- išnagrinėtų, ar nevertėtų tam tikros elgsenos, dėl kurios kyla didelė avarija, atžvilgiu taikyti Direktyvos 2008/99/EB[5] (toliau – Nusikaltimų aplinkai direktyva);
- aprašytų galimybes naudotis operacijoms jūroje skirtomis finansinio užtikrinimo priemonėmis;
- aprašytų, kaip tvarkomi ieškiniai dėl kompensacijos už avarijas jūroje.

Šios temos labai glaudžiai susijusios ir jas būtų lengviau nuosekliai išnagrinėti vienoje ataskaitoje. Pridėtame Komisijos tarnybų darbiniame dokumente (SWD(2015) 167 *final*[6], toliau – Atsakomybės SWD) pateikta papildomos informacijos nagrinėjamais klausimais, taip pat rengiant šią ataskaitą pačios Komisijos parengtos ir išorėms ekspertams ir suinteresuotiesiems subjektams pavestos atlikti analizės duomenų.

Šioje ataskaitoje ir Atsakomybės SWD dėmesys sutelktas į Europos ekonominės erdvės (toliau – EEE) valstybes nares, jūroje vykdančias su nafta ir dujomis susijusią veiklą. Šios „aptariamosios“ valstybės (abėcėlės tvarka) yra: Airija, Bulgarija, Danija, Graikija, Islandija, Ispanija, Italija, Jungtinė Karalystė, Kipras, Kroatija, Latvija, Lenkija, Lietuva, Malta, Nyderlandai, Norvegija, Portugalija, Prancūzija, Rumunija ir Vokietija. Operacijoms ne EEE neteikiama daug dėmesio.

ATSAKOMYBĖ UŽ ŽALĄ APLINKAI, CIVILINĖ IR BAUDŽIAMOJI ATSAKOMYBĖ IR JŲ TARPUSAVIO SĄSAJOS

Svarbu skirti skirtingo pobūdžio atsakomybę. Pirma, su fiziniams arba juridiniams asmenims padaryta žala siejama civilinė atsakomybė. Prie šios plataus masto žalos ir nuostolių kategorijos priskiriamas kūno sužalojimas, turtinė žala ir ekonominiai nuostoliai. Ši žala dažniausiai vadinama žala trečiosioms šalims, o ES *acquis* – „tradicine žala“. Jeigu padaroma ekonominių nuostolių, kai kuriose teisinėse sistemose šie nuostoliai skirstomi į *netiesioginius* (tai – ekonominiai nuostoliai, patiriami dėl kūno sužalojimo arba turtinės žalos) ir *tiesioginius* ekonominis nuostolius (tai – ekonominiai nuostoliai, kai nepadaroma kūno sužalojimų arba turtinės žalos).

Dar yra atsakomybė už žalą aplinkai, apibrėžta Atsakomybės už aplinkos apsaugą direktyvoje[7]; tai atsakomybė už ekologinę žalą saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, vandeniui ir dirvožemiui.

[4] Poveikio vertinimas, pridėtas prie dokumento „Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl naftos ir dujų žvalgymo, tyrimo ir išgavimo veiklos jūroje saugos“, SEC(2011) 1293 *final*.
[5] 2008 m. lapkričio 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/99/EB dėl aplinkos apsaugos pagal baudžiamąją teisę, OL L 328, 2008 11 19, p. 28.
[6] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Civilinė atsakomybė, kompensacijos ir finansinis užtikrinimas avarijų jūroje atveju Europos Ekonominėje Erdvėje“, SWD(2015) 167 *final*.
[7] 2004 m. balandžio 21 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti), OL L 143, 2004 4 30, p. 56.

Atsakomybė už žalą aplinkai šiuo atžvilgiu vertinama visuomenės požiūriu, tai yra, nukentėjusioji šalis yra ne konkretus fizinis arba juridinis asmuo, bet visa visuomenė, nes visa žala gamtos ištekliams, kuriais naudojamasi bendrai, pagal pobūdį yra visuomeninė arba visuotinė. Ieškovų vaidmenį atlieka valdžios institucijos, kurių pareiga užtikrinti, kad teršėjai ištaisytų daromą ekologinę žalą. Todėl valdžios institucija, kuriai pavesta saugoti aplinką, turi užtikrinti, kad būtų įvardytas atsakingas veiklos vykdytojas, nustatytas priežastinis ryšys, parengtas ir patvirtintas žalos ištaisymo planas, imtasi reikalingų prevencinių arba taisomųjų veiksmų ir t. t.[8]

Trečia, baudžiamoji atsakomybė – tai atsakomybė, kuri kyla už padarytą nusikaltimą, taip kvalifikuojamą pagal teisės normas. Tarp civilinės atsakomybės, atsakomybės už žalą aplinkai ir tarp baudžiamosios atsakomybės yra vienas esminis skirtumas. Jeigu pagal taisykles dėl pirmojo pobūdžio atsakomybės iš esmės skiriamos vien finansinės sankcijos[9], kurių paskirtis – kompensuoti ir ištaisyti padarytą žalą, baudžiamosios atsakomybės paskirtis – nubausti už neteisėtą elgesį, o sankcijos gali apimti įkalinimą, baudas ir kitas su laisvės atėmimu nesusijusias bausmes.

BAUDŽIAMOSIOS ATSAKOMYBĖS UŽ AVARIJAS JŪROJE IR JŲ PADARYTĄ ŽALĄ TAIKYMO TIKSLINGUMAS

2005 m. Europos Teisingumo Teismas patvirtino[10], kad Europos bendrija yra kompetentinga patvirtinti baudžiamosios teisės priemones, susijusias su aplinkos apsauga, jeigu tai yra būtina užtikrinant, kad jos aplinkos apsaugos politika būtų veiksmingai įgyvendinta. Remiantis šia Teismo praktika Nusikaltimų aplinkai direktyvoje – pirmojoje ES direktyvoje, kurioje išdėstytos baudžiamosios atsakomybės nuostatos, – 2008 m. pateiktas nusikaltimų aplinkai, kuriuos, jei jie padaromi tyčia arba dėl didelio neatsargumo, valstybės narės privalo laikyti baudžiamaisiais, sąrašas. Taigi, be jau nustatytų atlyginamosios paskirties civilinių sankcijų, ES nustatė darnias baudžiamąsias sankcijas už ES aplinkos teisės aktų pažeidimus.

Pagal Nusikaltimų aplinkai direktyvą valstybės narės už tam tikrą veiką, kuri sukelia arba gali sukelti mirtį, sunkų sužalojimą, padaryti didelės žalos oro, dirvožemio arba vandens kokybei, gyvūnams arba augalams, privalo skirti baudžiamąsias sankcijas. Tačiau Nusikaltimų aplinkai direktyvos taikymo sritis ribota: direktyvoje nusikaltimais laikomi tik tam tikrų šios direktyvos prieduose išvardytų ES teisės aktų pažeidimai. Prie nusikaltimais laikomų veikų priskiriamas, pavyzdžiui, neteisėtas pavojingų medžiagų išleidimas į paviršinį vandenį, jeigu tai sukelia arba gali sukelti žmonių mirtį ar sužalojimų arba didelę žalą aplinkai; neteisėtas atliekų gabenimas iš Europos Sąjungos, bet tik tada, jei gabenamas didelis atliekų kiekis ir jeigu aiškiai ketinama iš to pasipelnyti, taip pat neteisėtas ozono sluoksnį ardančių medžiagų eksportas į besivystančias šalis; veikla, kuriai taikoma Saugos jūroje direktyva, prie jų nepriskiriama.

Kaip nurodyta Saugos jūroje direktyvos 39 straipsnio 3 dalyje, reikia apsvarstyti, ar nevertėtų tam tikros elgsenos, dėl kurios kyla avarijos jūroje, atžvilgiu pagal ES teisės aktus taikyti ES baudžiamosios teisės normų. Nors baudžiamoji atsakomybė už saugos jūroje pažeidimus neturėtų tiesioginės įtakos padarytos žalos atlyginimui, tai būtų dar vienas atgrasomųjų priemonių lygmuo, be

[8] Civilinė atsakomybė ir atsakomybė už žalą aplinkai kai kuriais aspektais dubliuojasi, žr. Atsakomybės SWD įvadą.
[9] Išskyrus vadinamąją „baudžiamąją žalą“ bendrosios teisės sistemose.
[10] 2005 m. rugsėjo 13 d. Sprendimas *Komisija prieš Tarybą*, C–176/03.

civilinės atsakomybės ir atsakomybės už žalą aplinkai, kuriuo būtų galima padidinti aplinkos apsaugą ir atitiktį su sauga jūroje susijusiems teisės aktams.

Saugos jūroje pažeidimams kai kuriose aptariamosiose valstybėse jau taikomas baudžiamasis kodeksas. Pavyzdžiui, ir Jungtinės Karalystės (toliau – JK), ir Danijos įstatymuose įtvirtintos nuostatos, pagal kurias tam tikri reikalavimų nesilaikymo atvejai yra laikomi nusikaltimais[11]. Tačiau ES nesuderinta nei nusikalstamų veikų apibrėžtis, nei minimalus sankcijų pobūdis ir lygis. Prieš svarstant, ar pagal ES teisės aktus nevertėtų nusikaltimais laikytis saugos jūroje pažeidimų, reikia, kad būtų įvykdytos griežtos išankstinės teisinės sąlygos. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 83 straipsnio 2 dalyje sukurtas teisinis pagrindas būtiniausioms taisyklėms dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžties tam tikroje ES politikos srityje nustatyti. Tuo ES teisėkūros institucijoms aiškiai sudaroma galimybė patvirtinti „būtiniausias taisykles dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo atitinkamoje srityje“, jeigu tai „pasirodo būtin[a] užtikrinant Sąjungos politikos veiksmingą įgyvendinimą srityje, kurioje taikomos derinimo priemonės“.

Todėl norint priimti ES baudžiamosios teisės priemones, reikia įvertinti, ar jos „būtinos“, kad politika būtų veiksmingai įgyvendinama. Taigi sprendimą Saugos jūroje direktyvos pažeidimus įtraukti į baudžiamosios teisės taikymo sritį galima priimti tik nuodugniai įvertinus, ar baudžiamosios teisės priemonės būtų būtinos nurodytam tikslui pasiekti ir ar jos reikalingos ir proporcingos. To padaryti nebus galima, kol Saugos jūroje direktyva tokia forma, kokia galioja dabar, nebus perkelta į aptariamųjų valstybių nacionalinę teisę ir nebus surinkta bent kiek informacijos apie jos įgyvendinimo veiksmingumą[12]. Valstybės narės dar nenusprendė dėl sankcijų už nacionalinės teisės aktų, kuriais į nacionalinę teisę perkeliama Saugos jūroje direktyva, pažeidimus; Saugos jūroje direktyvą į nacionalinę teisę reikia perkelti iki 2015 m. liepos 19 d., visus sprendimus galima priimti per šį procesą arba įgyvendinant teisės aktus po direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę. Todėl kol kas dar per anksti vertinti, ar sankcijos, kurias aptariamosios valstybės suplanuos perkeldamos Saugos jūroje direktyvą į nacionalinę teisę ir vėliau ją įgyvendindamos, turės pakankamai atgrasomojo poveikio ir bus nuoseklios visoje ES arba ar ES baudžiamosios sankcijos būtų būtinos, kad būtų užtikrintas visapusiškai veiksminga operacijų jurose sauga[13].

Jeigu ateityje būtų nustatyta, kad Saugos jūroje direktyvos tokia forma, kokia galioja dabar, nepakaks operacijų jūroje saugai užtikrinti taip, kaip ketinta, ir kad jos tikslus būtina susieti su baudžiamąja atsakomybe už jūroje padarytus pažeidimus, šią atsakomybę bus galima įtvirtinti naujose Saugos jūroje direktyvos nuostatose, direktyvą iš dalies pakeitus. Šią atsakomybę taip pat būtų galima įtvirtinti priėmus naują atskirą teisės aktą. Tačiau nuosekliausia būtų baudžiamąsias sankcijas suderinti direktyvoje dėl nusikaltimų aplinkai. Taip būtų išvengta kitokių baudžiamųjų sankcijų standartų, negu direktyvoje dėl nusikaltimų aplinkai nustatyta daugeliui nusikaltimų aplinkai. Todėl Saugos jūroje direktyvos 39 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad nusižengimus pagal Saugos jūroje direktyvą galima laikyti nusikaltimais, iš dalies pakeitus direktyvą dėl nusikaltimų aplinkai. Praktiškai tam reikėtų iš dalies pakeisti direktyvos dėl nusikaltimų aplinkai A priedą ir į jo teisės aktų, kurių pažeidimas laikomas neteisėta elgsena, sąrašą įtraukti į Saugos jūroje direktyvą.

[11] Žr. Atsakomybės SWD II PRIEDĄ.

[12] 2011 m. rugsėjo 20 d. Komisijos komunikatas „ES baudžiamosios teisės politikos kūrimas. Veiksmingo ES politikos įgyvendinimo užtikrinimas baudžiamosios teisės priemonėmis“, COM(2011) 573, paskelbtas http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.

[13] Komisija ne vėliau kaip iki 2019 m. liepos 19 d. pagal šios direktyvos 40 straipsnį privalo pranešti apie jos įgyvendinimo patirtį.

Išvados ir pasiūlymai

Saugos jūroje direktyvos 39 straipsnyje Komisijai pavedama išnagrinėti, ar nevertėtų tam tikros elgsenos, dėl kurios kyla didelė avarija, atžvilgiu taikyti direktyvos dėl nusikaltimų aplinkai. Tačiau dar praėjo per mažai laiko, kad būtų galima tinkamai įvertinti, ar ES baudžiamosios teisės priemonės būtų būtinos, kad Sąjungoje būtų pasiektas veiksmingas saugos jūroje lygis. Kad būtų galima padaryti išvadą, ar tam tikros elgsenos, dėl kurios kyla didelė avarija, atžvilgiu nevertėtų taikyti direktyvos dėl nusikaltimų aplinkai, ES reikia surinkti daugiau informacijos apie Saugos jūroje direktyvos veiksmingumą.

Komisija iki 2019 m. liepos 19 d. parengs pirmąją Saugos jūroje direktyvos įgyvendinimo ataskaitą. Svarbu, kad tada Komisija grįžtų prie šios temos ir kad valstybės narės nustatytų, ar elgsenai, dėl kurios kyla didelė avarija, nevertėtų taikyti Nusikaltimų aplinkai direktyvos. O kol kas Komisija gali sudaryti galimybę valstybėms narėms dalytis patirtimi, susijusia su baudžiamosiomis sankcijomis ir įvairią ekonominę veiklą vykdančių įmonių rizikos valdymu.

Remiantis pirmiau išdėstyta išvada, likusiojoje šios ataskaitos dalyje nagrinėjama tik civilinė atsakomybė ir atsakomybė už žalą aplinkai dėl avarijų jūroje.

ATSAKOMYBĖS REGLAMENTAVIMO TVARKOS VEIKSMINGUMAS

Apie atsakomybės reglamentavimo tvarkos veiksmingumą galima spręsti pagal tai, ar joje aiškiai apibrėžta: a) kas atsakingas; b) kokio pobūdžio yra žala ir nuostoliai ir c) kam atsakingas.

a) Kas atsakingas?

Saugos jūroje direktyvoje šiuo atžvilgiu suderinti du svarbūs dalykai.

Pirma, pagal ją atsakomybė visada tenka licencijos turėtojui (t. y. asmeniui arba asmenų grupei, kuriam (-iai) suteiktas leidimas vykdyti naftos ir (arba) dujų žvalgymo, tyrimo ir (arba) išgavimo operacijas pagal Direktyvą 94/22/EB). Šį principą svarbu įtvirtinti Saugos jūroje direktyvoje, nes jis suteikia visišką teisinį aiškumą ir turėtų užtikrinti, kad licencijų turėtojai prisiimtų pagrindinę atsakomybę už jų operacijų keliamos rizikos kontrolę.

Antra, dėl avarijų jūroje padaromos žalos aplinkai pažymėtina, kad pagal Saugos jūroje direktyvos nuostatas įtraukiamos ir operacijos jūroje pagal direktyvą dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą[14]. Tai reiškia, kad dabar už žalą aplinkai taikoma griežta atsakomybė – t. y. nuo šiol kiekvienas licencijos turėtojas yra atsakingas už šią žalą ir, jeigu nustatomas priežastinis ryšys, jų neatsargumo įrodinėti nereikia.

Nors Saugos jūroje direktyvoje suderinti šie du atsakomybės už avarijas jūroje aspektai, nesuderinta atsakomybė už civilinę žalą. Šiuo atžvilgiu avarijos jūroje dažniausiai patenka į aptariamųjų valstybių deliktų teisės taikymo sritį, o nacionalinės teisės normomis nustatyta tvarka, taikoma licencijų turėtojams, dėl neatsargumo sukėlusiems civilinę žalą, ir tvarka, taikoma licencijų turėtojams, kurie savo veiksmais nepažeidė deramo rūpestingumo reikalavimo, labai skiriasi.

[14] Saugos jūroje direktyvos 7 straipsniu iš dalies keičiama direktyva dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą ir nustatoma, kad licencijų turėtojai yra finansiškai atsakingi už žalos aplinkai prevenciją ir ištaisymą, kaip apibrėžta toje direktyvoje.

Nors tarp veiklos ir žalos visada reikia nustatyti priežastinį ryšį, dažnai taikoma neatsargumo taisyklė. Tai reiškia, kad teismai pirmiausia turi nustatyti, kad atsakingoji šalis pažeidė rūpestingumo reikalavimą, ir tik tada kyla civilinė atsakomybė ir galima priteisti atlyginti atitinkamą žalą. Tai, ar civilinei žalai galioja neatsargumo taisyklė, ar griežta atsakomybė, skiriasi ir priklauso nuo šalies ir nuo žalos bei nuostolių pobūdžio[15].

b) Už ką atsakingas?

Atsakomybė už žalą *aplinkai* dėl avarijų jūroje galioja visoje ES pagal direktyvą dėl aplinkos apsaugos. Šiame teisės akte taip pat nustatyta, kiek žalą reikia ištaisyti ir kompensuoti. Taigi, licencijų turėtojas (-ai) atsakys už bet kurioje ES vietoje padarytą žalą saugomoms rūšims ir natūralioms buveinėms, kaip apibrėžta Paukščių[16] ir Buveinių[17] direktyvose, taip pat už žalą vandeniui, kaip apibrėžta Vandens pagrindų direktyvoje[18] ir Jūrų strategijos pagrindų direktyvoje[19]. Jie turės atlyginti valdžios institucijoms už visą darbą, atliktą atkuriant pradinę aplinkos padėtį, arba tą darbą atlikti patys.

Nors ES teisėje suderinta atsakomybė už žalą aplinkai, o aptariamųjų valstybių įstatymuose visada numatyta galimybė reikalauti atlyginti žalą už kūno sužalojimą ir turtinę žalą, padarytas dėl avarijų jūroje, atsakomybė už įvairių rūšių ekonominius nuostolius skiriasi. Pavyzdžiui, skiriasi aptariamųjų valstybių įstatymų nuostatos dėl to, kiek tiesiogiai reikalaujami atlyginti ekonominiai nuostoliai turi būti susiję su avarija, kad būtų kompensuotini (nuostatos dėl tiesiogiškumo). Pagal aptariamųjų valstybių, pavyzdžiui, Kipro ir Jungtinės Karalystės, teisės nuostatas, vien ekonominių nuostolių ieškiniai negalimi, jeigu nėra kūno sužalojimo arba turtinės žalos (negalimumo taisyklė).

Taip pat skiriasi tai, ar ir kaip aptariamųjų valstybių teisės aktuose reglamentuojami būtent tie pramonės sektoriai, kurių veiklai vykdyti svarbi gera bendrai naudojamos jūrinės aplinkos būklė, pavyzdžiui, žvejybos sektorius. Iš patirties matyti, kad šie sektoriai, kuriuos dažnai sudaro daug smulkių ir vidutinių įmonių, ištikus didelei avarijai jūroje, galėtų patirti didelių ekonominių nuostolių[20].

Šiuo atžvilgiu turbūt išsamiausi teisės aktai, kuriuose nustatyta civilinė atsakomybė už taršą jūroje, priimti Norvegijoje. Juose ne tik nustatyta griežta atsakomybė už kūno sužalojimą, turtinę žalą ir ekonominius nuostolius, įskaitant tiesioginius ekonominius nuostolius[21], bet ir konkrečiai nurodyta, kad „finansiniai Norvegijos žvejų dėl su nafta susijusios veiklos patirti nuostoliai“[22] yra kompensuotini.

---

[15] Išsamus šių skirtumų aprašas pateiktas Atsakomybės SWD III priedo 2 lentelėje.

[16] 2009 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/147/EB dėl laukinių paukščių apsaugos, OL L 20, 2010 1 26, p. 7.

[17] 1992 m. gegužės 21 d. Tarybos Direktyva 92/43/EEB dėl natūralių buveinių ir laukinės faunos bei floros apsaugos, OL L 206, 1992 7 22, p. 7.

[18] 2000 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2000/60/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų vandens politikos srityje pagrindus, OL L 327, 2000 12 22, p. 1.

[19] 2008 m. birželio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/56/EB, nustatanti Bendrijos veiksmų jūrų aplinkos politikos srityje pagrindus, OL L 164, 2008 6 25, p. 19.

[20] Po 2010 m. Jungtinėse Valstijose įvykusios naftos platformos „Deepwater Horizon“ avarijos, ieškiniai dėl ekonominių nuostolių sudarė iki 96 proc. ieškinių, teikiamų Meksikos įlankos pakrantės ieškinių fondui (angl. *Gulf Coast Claims Facility*).

[21] Tačiau su apribojimais, nes reikia nustatyti, kad patirtas ekonominis nuostolis buvo pakankamai tiesioginis.

[22] Žr. Atsakomybės SWD III PRIEDĄ.

c) Kam atsakingas? Kas gali reikalauti kompensacijos?

Teisė į kompensaciją už patirtą žalą gali būti grindžiama teisinėmis nuostatomis (bendroji jūrų sektoriaus taisyklė) arba sutarčių nuostatomis, žala dažniausiai atlyginama nukentėjusiajai šaliai pateikus ieškinį. Tam tikrais atvejais, kompensacija taip pat gali būti „savaiminė“ (nukentėjusiajai šaliai reikia imtis labai nedaug veiksmų), pavyzdžiui, pagal savaiminio įtraukimo[23] pobūdžio grupinius ieškinius arba kai tai nustatyta pagal teisės aktų arba sutarčių nuostatas.

Kaip bendrojo intereso gynėjos, valdžios institucijos teikia ieškinius už žalą aplinkai atsakingoms šalims. Jeigu padaryta civilinė žala ir nuostolių, ieškinį gali teikti bet kuris juridinis arba fizinis asmuo, kuriam dėl operacijų jūroje padaryta žala arba kuris dėl to patyrė nuostolių, nes lygiateisiškumas yra vienas pagrindinių aptariamųjų valstybių teisės principų.

Tačiau kyla pagrįstų klausimų, ar ir kiek civilinės teisės pažeidėjai atsako dėl jų operacijų nukentėjusiems kitų šalių ieškovams. Taigi reikia atsakyti į tris tarpusavyje susijusius klausimus:

1. Jurisdikcija. Kuris (-ie) teismas (-ai) turėtų nagrinėti bylą?
2. Teisės pasirinkimas. Kokią teisę (įstatymus) tas teismas turėtų taikyti?
3. Užsienio šalių teismų sprendimai. Ar toks sprendimas kitoje šalyje būtų pripažįstamas arba vykdomas?

Šie klausimai nagrinėjami dviejuose galiojančiuose ES reglamentuose. Dėl jurisdikcijos klausimo reglamente „Briuselis I“[24] avarijų jūroje aukoms suteikiama teisė Sąjungoje įkurtiems atsakovams bylą iškelti bet kurioje šalyje: ten, kur įkurta atsakovo buveinė, ten, kur įvyko avarija, arba ten, kur patirta žala. Tokios taisyklės galioja ir Norvegijoje bei Islandijoje pagal 2007 m. Lugano konvenciją[25].

Pavyzdžiui, tai reiškia, kad Nyderlanduose esantis (fizinis arba juridinis) asmuo, patyręs žalą dėl Italijos bendrovės sukeltos avarijos Jungtinei Karalystei priklausančioje jūros teritorijoje, gali pasirinkti, kur reikalauti kompensuoti žalą: Nyderlandų, Jungtinės Karalystės ar Italijos teismuose pagal tai, kur, jo manymu, ieškinys bus nagrinėjamas tinkamiausiai ir bus pasiektas palankiausias rezultatas.

Dėl antrojo ir trečiojo klausimų dėl teisės pasirinkimo ir užsienio šalių teismų sprendimų, pagal reglamentą „Roma II“[26] nesutartinė atsakomybė, kylanti dėl avarijų jūroje, reglamentuojama pagal tos šalies, kurioje padaryta žala, teisę, nepaisant to, kur įvyko avarija. Jeigu reikalaujama atlyginti žala yra žala aplinkai arba dėl tos žalos padaryta žala asmenims arba turtinė žala, nukentėjusieji asmenys taip pat gali pasirinkti remtis šalies, kurioje įvyko avarija, teise. Reikėtų pažymėti, kad taikyti galima valstybės narės arba trečiosios ES nepriklausančios šalies teisę[27].

[23] Kai vienas arba keletas įvardytų ieškovų pateikia ieškinį nurodytos asmenų arba verslo subjektų grupės, patyrusių (-ios) tokią pat žalą arba žalas, vardu, ir asmuo, kuris nenori būti savaime prie jos priskirtas, turi pateikti prašymą išbraukti iš grupės.

[24] 2000 m. gruodžio 22 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 44/2001 dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo, OL L 012, 2001 1 16.

[25] 2007 m. Konvencija dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo. Žr. Atsakomybės SWD 2.10 skirsnį.

[26] Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 864/2007 dėl nesutartinėms prievolėms taikytinos teisės, OL L 199, 2007 m. liepos 31 d., p. 40. Reglamentas netaikomas Danijai.

[27] Žr. Atsakomybės SWD 2.10 skirsnį.

Pavyzdžiui, tai reiškia, kad Norvegijos ieškovas gali pasirinkti reikalauti atlyginti žalą, kurią patyrė dėl avarijos jūroje Nyderlanduose išsiliejus naftai, pagal Norvegijos arba Nyderlandų įstatymus, atsižvelgdamas į tai, kurie jam būtų palankiausi.

Atsakomybės reglamentavimo tvarkos veiksmingumo vertinimas ir nuostatų dėl atsakomybės išplėtimo tikslingumas

Kaip bendrais aspektais aptarta pirmiau ir išsamiai išnagrinėta darbiniame dokumente Atsakomybės SWD, atsakomybė už kūno sužalojimą ir turtinę žalą aptariamosiose valstybėse jau taikoma, o atsakomybė už žalą aplinkai yra suderinta pagal ES teisės aktus. Tačiau aptariamosiose valstybėse civilinė atsakomybė už avarijas jūroje taikoma skirtingai ir gali būti įvairiai ribojama. Pavyzdžiui, pagal Kipro ir Jungtinės Karalystės įstatymus atsakomybė ribojama labiau, nes reikalaujama neatsargumo įrodymų arba įrodyti tiesioginį ryšį su patirtais ekonominiais nuostoliais, o kitų aptariamųjų valstybių, pavyzdžiui, Danijos, Prancūzijos, Islandijos, Nyderlandų ir Norvegijos įstatymai ieškovams yra palankesni[28].

Tačiau svarbu pažymėti, kad nepaisant skirtumų tarp aptariamųjų valstybių, sunku aiškiai įvardyti, kad kurios nors iš jų galimus ieškinius dėl avarijų jūroje tvarko mažiau veiksmingai.

Bent keleto valstybių reglamentavimo tvarka taip pat gali kisti: keletas valstybių narių, bendraudamos su Komisija (pavyzdžiui, Už jūroje vykdomą veiklą atsakingų institucijų ES grupės (angl. EUOAG[29]) posėdžiuose), pažymėjo, kad, vykdydamos įpareigojimą nustatyti kompensacijų tvarką pagal Saugos jūroje direktyvos 4 straipsnio 3 dalį, galbūt persvarstys ir esamą atsakomybės už avarijas jūroje reglamentavimo tvarką. Nors toje direktyvoje atskirai nereikalaujama keisti civilinės atsakomybės tvarkos, atsakomybė ir kompensavimas yra glaudžiai susiję klausimai, tad padarius pakeitimų vienoje srityje, gali prireikti keisti ir kitą. Tad dėl Saugos jūroje direktyvos 4 straipsnio 3 dalyje nustatyto įpareigojimo kai kurios aptariamosios valstybės galbūt išplės nuostatas dėl atsakomybės.

Nuostatų dėl atsakomybės išplėtimas ES lygmeniu gali reikšti, kad aptariamosiose valstybėse griežtesnė atsakomybė galios už įvairesnių kategorijų civilinę žalą ir nuostolius ir (arba) reikės kompensuoti įvairesnius ekonominius nuostolius, ypač tų rūšių ekonominius nuostolius, kurių gali patirti žvejybos ir pakrančių ekonomikos (pavyzdžiui, pajūrio turizmo) sektoriai. Jeigu dėl atitinkamo teisinio teksto neapibrėžtumo tampa neaišku, ar galima teikti ieškinius dėl tam tikrų ekonominių nuostolių, tą teisės aktą galima išdėstyti aiškiau ir įrašyti konkrečių rūšių žalą, kuri labiausiai tikėtina dėl avarijų jūroje, ir (arba) šalis, kurioms nukentėti tikimybė yra didžiausia. Galiausiai pažymėtina, kad nors galiojančiais įstatymais, regis, visapusiškai reglamentuojama teisė kreiptis į teismą kitose valstybėse, išplėtus nuostatas dėl atsakomybės ir įtvirtinus galimybę avarijų jūroje atvejais teikti savaiminio įtraukimo grupinius ieškinius, ieškovų, patyrusių žalą dėl veiklos jūroje, teisių gynimas gali tapti prieinamesnis.

Galima tvirtinti, kad nustačius, jog įmonės atsako už *visą* žalą ir nuostolius dėl avarijų jūroje, nukentėjusiesiems bus lengviau naudotis teise kreiptis į teismus. Taip įmonės skatinamos imtis pakankamų atsargumo priemonių, kurti saugesnius veiklos būdus. Tai taip pat padeda užtikrinti, kad veikla jūroje būtų vykdoma tik tada, kai nauda yra didesnė už riziką.

[28] Tai išsamiau aptarta darbinio Atsakomybės SWD 2.2 ir 2.5–2.7 skirsniuose.
[29] 2012 m. sausio 19 d. Komisijos sprendimas dėl Europos Sąjungos institucijų, atsakingų už jūroje vykdomą naftos ir dujų sektoriaus veiklą, grupės sudarymo, OL C 18, 2012 1 21, p. 8.

Tačiau atsakomybės apribojimas yra praktinė būtinybė. Pirmiausia, teisminiai ginčai dėl naftos išsiliejimo gali būti sudėtingi, tad reikia užtikrinti pusiausvyrą tarp būtinybės pakankamai atlyginti nukentėjusiesiems, bet kartu užkirsti kelią tam, kad išmokos nebūtų mokamos pagal „nepagrįstus“ ieškinius. Ekonominiai nuostoliai ekonomikoje dažniausiai būna nuosekliai susiję vieni su kitais, taigi, siekiant išvengti pernelyg didelės atsakomybės, atsakomybės parametrus būtina tiksliai apibrėžti (tai dar vadinama „šliuzo“ problema)[30], jeigu norima, kad nebūtų galimybės teikti mažiau tiesioginius, spekuliacinius ieškinius. Tai, kaip valstybių narių teisingumo sistemose atskiriami pagrįsti ieškiniai ir įprasta ūkio subjektų patiriama rizika, priklauso nuo teisinių tradicijų.

Išvados ir rekomendacijos

Nors pagal skirtingų valstybių atsakomybės reglamentavimo tvarką nukentėjusiųjų dėl avarijų jūroje teisė kreiptis į teismą reglamentuojama skirtingai, šiuo metu neįmanoma aiškiai išskirti jokio atvejo ir tvirtinti, kad pagal kurią nors civilinės atsakomybės reglamentavimo aptariamosiose valstybės tvarką Saugos jūroje direktyvos tikslas visoje ES užtikrinti naftos ir dujų operacijų jūroje saugą įgyvendinamas mažiau veiksmingai.

Tačiau aišku, kad perkėlusios Saugos jūroje direktyvą į nacionalinę teisę, valstybės narės turės ištirti, kaip savo taisyklėmis dėl atsakomybės geriausiai apsaugoti bendrąjį viešąjį interesą pagal Saugos jūroje direktyvos 4 straipsnio 3 dalies reikalavimus dėl kompensavimo. Kadangi, norint užtikrinti tinkamą ieškinių dėl kompensacijos tvarkymą, gali tekti keisti atsakomybės reglamentavimo tvarką, pagal kurią skiriamos kompensacijos, kai kurios valstybės narės galbūt keis savo nacionalinę tvarką, pagal kurią nustatomas atsakomybės už naftos ir dujų operacijas jūroje mastas.

Perkeldamos Saugos jūroje direktyvą į nacionalinę teisę ir peržiūrėdamos savo atsakomybės reglamentavimo tvarką, valstybės narės taip pat turėtų apsvarstyti galimybę priimti specialiai ekonomikos sektoriams, kuriuos avarijos jūroje gali labiausiai paveikti, skirtas nuostatas, bet kartu nedidinti plačiai paplitusio netikrumo dėl finansinės atsakomybės lygio, kuris galėtų tapti kliūtimi naftos ir dujų jūrų ištekliams plėtoti. Šios priemonės turėtų būti pritaikytos, atsižvelgiant į tai, kad valstybės iš vykdomų operacijų jūroje gauna labai skirtingą ekonominę naudą ir patiria labai skirtingą riziką, taip pat atsižvelgiant į įvairiose valstybėse narėse riziką dėl avarijų jūroje patiriančius pramonės sektorius. Pavyzdžiui, valstybės narės, aktyviai vykdančios veiklą jūroje ir turinčios didelius žvejybos ir (arba) pakrančių turizmo sektorius, turėtų nagrinėti, ar reikėtų labiau įtvirtinti būtent šiems sektoriams skirtas nuostatas dėl ekonominių nuostolių, kaip, pavyzdžiui, Norvegija tai padarė savo žvejybos sektoriuje.

Be to, reglamentai „Briuselis I“ ir „Roma II“ reiškia, kad aptariamosios valstybės, nustatydamos finansinio užtikrinimo reikalavimus, privalo atsižvelgti į galimą žalą, kurios jų licencijų turėtojai ir veiklos vykdytojai gali patirti kitose jurisdikcijose. Ši žala gali būti daug didesnė už šalies viduje patirtą žalą, nes didelės avarijos paveikia didelius geografinius plotus, ir kitose jurisdikcijose gali galioti daug griežtesnės civilinės atsakomybės taisyklės.

Komisija turi daug galimybių didinti informuotumą apie šiuos specifinius perkėlimo į nacionalinę teisę aspektus įvairiuose forumuose, pavyzdžiui, Už jūroje vykdomą veiklą atsakingų institucijų ES grupėje, drauge su nacionalinėmis institucijomis, naftos ir dujų bei kitais sektoriais ir pilietine visuomene.

[30] Kai neįmanoma užkirsti kelio tolimiems ieškiniams, kurie, visuomenės nuomone, nėra pagrįsti, bet, tikėtina, būtų patenkinti.

Komisija reguliariai įtraukdavo šiuos klausimus į EUOAG posėdžių darbotvarkę ir tai darys ir toliau, rengdama teminius seminarus ir struktūruotas sesijas, per kurias būtų keičiamasi geriausia patirtimi.

Tačiau Komisija turėtų ne tik skatinti diskusijas su suinteresuotaisiais subjektais, bet ir užtikrinti, kad visos valstybės narės spręstų pirmiau iškeltus klausimus, tuo tikslu rengdamos atitikties patikras, per kurias dėmesys būtų sutelkiamas į atitinkamas Saugos jūroje direktyvos nuostatas dėl atsakomybės ir kompensavimo. Komisija taip pat pasinaudos EUOAG posėdžiais ir sistemingai rinks duomenis apie visus valstybių narių naujai į nacionalinę teisę perkeltų teisės aktų atsakomybės aspektus.

Šios trys priemonės leis Komisijai pirmojoje įgyvendinimo ataskaitoje visapusiškai išanalizuoti atskirų valstybių reglamentavimo tvarkos pokyčius – ir būtent tai, ar nuostatos dėl atsakomybės yra veiksmingos. Taigi Komisija turėtų turėti puikių galimybių padaryti išvadą, ar reikia imtis tolesnių veiksmų.

FINANSINIO UŽTIKRINIMO PRIEMONĖS IR GALIMYBĖ JOMIS NAUDOTIS

Kai atsakomybė nustatoma, natūralu, kad iškyla klausimas, kaip civilinės teisės pažeidėjas finansuos žalą, už kurią yra atsakingas. Per naftos platformos „Deepwater Horizon“ avariją paaiškėjo, kad per didžiausias avarijas jūroje gali būti padaroma tokia didelė žala, kad ją iš savo išteklių galėtų padengti tik didžiausios įmonės. Dėl to kyla klausimų, ar yra tokių finansinio užtikrinimo priemonių, kurios užtikrintų ir tai, kad po didelės avarijos būtų sumokėta kompensacija, ir tai, kad įmonės išliktų mokios.

Naftos ir dujų bendrovių operacinei rizikai apdrausti galima naudoti daug įvairių finansinio užtikrinimo produktų. Tai ir savidraudos galimybės[31], ir trečiųjų šalių draudimas[32], ir savitarpio sistemos, pavyzdžiui, Atsakomybės už jūros taršą asociacija (angl. „Offshore Pollution Liability Asssociation Ltd“ (OPOL))[33], ir alternatyvūs rizikos perleidimo mechanizmai[34], ir kt.

Intarpas. OPOL

Atsakomybės už jūros taršą asociacija įsteigta pramonės sektoriaus bendru susitarimu, prie jo gali prisijungti daugelio aptariamųjų valstybių veiklos jūroje vykdytojai. Bendrovės narės naudojasi garantija, kad kitos sistemai priklausančios bendrovės apmokės visus įsipareigojimus, kurių jos pačios negalės padengti, iki nustatytų finansinių ribų (125 mln. JAV dolerių sąnaudoms atlyginti ir 125 mln. JAV dolerių taršos žalai atlyginti). Įvykus incidentui, ieškiniai teikiami ne tiesiogiai pačiai OPOL, bet už žalą ir nuostolius atsakingai bendrovei narei.

OPOL nėra kompensacijų fondas ir nesuteikia garantijų, kad pati bendrovė nebankrutuos. Toks dalijimasis nemokumo rizika, kurią patiria trečiosios šalys, padeda mažinti draudimo sąnaudas, o reguliavimo institucijos ir visuomenė patikinamos dėl veiklos jūroje licencijų turėtojų finansinio pajėgumo. OPOL narystės kriterijai yra papildomas pramonės įmonių savitarpio stebėsenos lygmuo, juo papildoma reguliavimo sistema, kurioje bendrovėms išduodant licencijas tikrinamas jų finansinis pajėgumas.

Norėdami tapti OPOL nariais, veiklos vykdytojai privalo prisiimti griežtą atsakomybę už žalą ir nuostolius, Jungtinėje Karalystėje ši narystė yra būtina licencijos išdavimo sąlyga. Naryste sistemoje taip pat patenkinamos Airijos licencijų operacijoms jūroje išdavimo sąlygos. Tačiau OPOL 250 mln. JAV dolerių – tokia nustatyta atlyginimo ir kompensavimo už vieną incidentą riba – gali nepakakti didžiausių avarijų padarytai žalai ir nuostoliams padengti.
Tai išsamiau aptarta Atsakomybės SWD 2.3 ir 4.2 skirsniuose.

[31] Žr. Atsakomybės SWD p. 35–36.
[32] Žr. Atsakomybės SWD p. 36–38.
[33] Žr. Atsakomybės SWD p. 40–41.
[34] Žr. Atsakomybės SWD p. 41.

Nors šiuo metu galbūt ne visi šie produktai plačiai naudojami jūrų sektoriuje, finansinio užtikrinimo priemonių rinka yra pakankamai gili ir novatoriška, kad būtų galima patenkinti visų naftos ir dujų bendrovių, kurios veikia pagal dabartinius EEE atsakomybės įpareigojimus, poreikius. Dėl to naftos ir dujų bendrovės taip pat gali paskirstyti savo riziką įvairiems rinkos dalyviams: ne tik draudikams ir perdraudikams, bet ir finansų rinkos dalyviams, pavyzdžiui, privačioms nuosavo kapitalo grupėms ir rizikos draudimo fondams, kitoms naftos ir dujų bendrovėms.

Nepaisant to, finansinio užtikrinimo priemonės nepakankamai išnaudojamos, kad būtų apsisaugota nuo visos dažniausių ir brangiausių avarijų jūroje žalos. Taip gali būti dėl keleto priežasčių, viena jų šioje ataskaitoje jau aptarta: pagal šiuo metu kai kuriose aptariamosiose valstybėse taikomos atsakomybės už žalą mastą tokie produktai nereikalingi.

Kitas svarbus veiksnys yra tas, kad aptariamųjų valstybių reguliavimo institucijos riboja pripažįstamos apsaugos formas ir taip tiesiogiai užkerta kelią teikti įvairius naujoviškus sprendimus. Dvylika iš dvidešimties aptariamųjų valstybių aiškiai įvardija, kad išduodant licencijas ir (arba) vykdant operacijas reikalingas finansinio užtikrinimo mechanizmas yra draudimas; iš jų devynios nenurodo jokio kito pobūdžio mechanizmo. Tokia didelė aptariamųjų valstybių, teikiančių pirmenybę draudimui, dalis galbūt yra dar didesnė – šešių aptariamųjų valstybių pavyzdinių sutarčių peržiūrėti nebuvo galimybės[35].

Tai trukdo iki galo suprasti, kiek kiti veiksniai gali riboti atsakomybės už veiklą jūroje finansinio užtikrinimo priemonių plėtrą. Prie šių kitų veiksnių galima priskirti nepakankamus teisės aktų reikalavimus dėl tinkamo apsaugos lygio. Apsauga galbūt viršija pavienių draudikų pajėgumus arba perdraudimo galimybes rinkoje. Kitais atvejais, jeigu esama apsaugos galimybių, draudikams ir kitiems jūros pramonės sektoriams galbūt nepavyksta susitarti dėl rizikos ir šių produktų kainos, todėl šie produktai neteikiami.

Tikėtina, kad įgyvendinus Saugos jūroje direktyvą, padėtis pasikeis. Saugos jūroje direktyvos 4 straipsnio 1–3 dalyse nustatyti finansinio užtikrinimo reikalavimai pagrįsti patiriama rizika, valstybės narės įpareigojamos deramai atsižvelgti į licencijos pareiškėjų „finansinį pajėgumą, įskaitant finansines garantijas, prisiimti atsakomybę, galinčią kilti dėl aptariamų naftos ir dujų operacijų jūroje“.

Be to, Saugos jūroje direktyvos 4 straipsnio 3 dalyje iš valstybių narių reikalaujama „[sudaryti] palankias sąlygas taikyti tvarias finansines ir kitas priemones, skirtas padėti licencijos pareiškėjams įrodyti savo finansinį pajėgumą“. Šiuo atžvilgiu galima imtis keleto priemonių, tarp jų – išplėsti nacionalinių institucijų pripažįstamos apsaugos formas.

Saugos jūroje direktyvos nuostatos pakartotos ir Barselonos konvencijos Jūros protokole, kuris neseniai tapo ES *acquis* dalimi[36]. Šio protokolo 27 straipsnio 2 dalies b punkte nustatyta, kad šalys užtikrina, kad veiklos vykdytojai turėtų ir išlaikytų protokole nurodytos veiklos padarytos žalos draudimo apsaugą arba kitokį finansinį užtikrinimą.

[35] Žr. Atsakomybės SWD 3.2 skirsnį.

[36] 2012 m. gruodžio 17 d. Tarybos sprendimas dėl Europos Sąjungos prisijungimo prie Vidužemio jūros apsaugos nuo taršos, susidarančios dėl kontinentinio šelfo ir jūros dugno bei podugnio žvalgymo ir eksploatavimo, protokolo (2013/5/ES), OL L 4, 2013 1 9, p. 13.

Iš patirties įgyvendinant direktyvą dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą matyti, kad labai pakeitus ES reglamentavimą, konkurencinė finansinio užtikrinimo priemonių – fondų, draudimo, obligacijų, garantijų ir pan. – rinka galės vystytis, tačiau šiek tiek lėčiau, kad rinkos dalyviai galėtų prisitaikyti prie naujų reikalavimų[37]. Todėl galima tikėtis, kad įgyvendinus Saugos jūroje direktyvą nacionalinėje teisėje, finansinio užtikrinimo priemonių, skirtų avarijų jūroje rizikai padengti, ilgainiui bus siūloma ir naudojama daugiau.

Išvados ir rekomendacijos

Nors finansinio užtikrinimo priemonėmis, kuriomis būtų apsisaugota nuo visos rečiausių ir brangiausių avarijų jūroje sukeltos žalos, draudimo rinkoje pasinaudoti nėra lengva, ši rinka, regis, yra pakankamai gili ir novatoriška, kad patenkintų visų naftos ir dujų bendrovių, kurios veikia pagal dabartinius EEE atsakomybės įpareigojimus, poreikius. Be to, galima tikėtis, kad finansinio užtikrinimo priemonių rinka prisitaikys prie naujų Saugos jūroje direktyvos 4 straipsnyje nustatytų reikalavimų, ypač jeigu nacionalinės institucijos išplės pripažįstamą apsaugą finansinėmis priemonėmis. Numatoma, kad šie pokyčiai turėtų įvykti po 2015 m. liepos mėn., Saugos jūroje direktyvos įgyvendinimo termino, ir įgyvendinus Barselonos konvencijos Jūros protokolą. Komisija, atlikdama atitikties šiai direktyvai patikras, visapusišką 4 straipsnio įgyvendinimą laikys viena iš prioritetinių tikrinimo sričių.

Sprendimą, ar išduodant veiklos jūroje licencijas pripažinti narystę savitarpio draudimo sistemoje, tokioje kaip OPOL, arba ar reikalauti tokios narystės, geriausia leisti priimti valstybėms narėms, nes tai glaudžiai susiję su nacionaline atsakomybės reglamentavimo tvarka, atitinkamos sistemos ypatumais, jų vandenyse veikiančiais licencijų turėtojais ir šių licencijos turėtojų patiriama rizika. Kadangi skirtingų EEE regionų operacijos jūroje, taigi ir veiklos vykdytojų patiriamos rizikos pobūdis bei lygis, labai skiriasi, priėmus bendrą visais atvejais taikomą sprendimą, gali būti paskatintas nepagrįstas šių regionų rizikos kryžminis subsidijavimas ir gali kilti neatsakingo elgesio rizika.

IEŠKINIŲ DĖL KOMPENSACIJOS TVARKYMAS

Nustačius atsakomybės mastą ir užtikrinus pajėgumą finansuoti kompensaciją už žalą iš bendrovės nuosavų išteklių arba pasinaudojus finansine priemone, lieka atsakyti į paskutinį galvosūkio klausimą – kaip išmokėti šią kompensaciją, kad ją greitai gautų teisėti ieškovai. Per 2010 m. naftos platformos „Deepwater Horizon“ avariją paaiškėjo, kad didelės avarijos jūroje gali paveikti daug žmonių, o nagrinėjant ieškinius ir skiriant kompensacijas nukentėjusiesiems gali pritrūkti bet kurios sistemos išteklių. Tas atvejis parodė, kaip svarbu iniciatyviai įdiegti gerai apgalvotus kompensavimo mechanizmus, kol didelių avarijų dar neįvyko, ir kiek galima sumažinti kaskadinį nuostolių poveikį ekonomikai.

Šiuo metu naudojami tik du kompensavimo mechanizmai, specialiai skirti aptariamųjų valstybių naftos ir dujų avarijų atvejams. Pirma, Norvegija teisės aktuose nustatė kompensavimo mechanizmą, skirtą avarijoms jūroje tvarkyti. Su nafta susijusios veiklos įstatyme kodifikuotos suminių ieškinių tvarkymo ir kompensavimo žvejams taisyklės. Teisės aktuose numatyta galimybė teikti

[37] 2010 m. spalio 12 d. Komisijos ataskaita Tarybai, Europos Parlamentui, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui pagal Direktyvos 2004/35/EB dėl atsakomybės už aplinkos apsaugą siekiant išvengti žalos aplinkai ir ją ištaisyti (atlyginti) 14 straipsnio 2 dalį, COM(2010) 581 *final*.

tarpvalstybinius Danijos, Suomijos ir Švedijos ieškinius, kaip nustatyta Šiaurės šalių aplinkos apsaugos konvencijoje[38].

Antra, nors OPOL pirmiausia grindžiama pramonės sektoriaus bendru susitarimu, joje taip pat nustatyta spartesnio ieškinių nagrinėjimo nesikreipiant į teismus tvarka. Tačiau svarbus OPOL kompensavimo sistemos trūkumas yra nuostata, kad pirmiausia atsakingas veiklos vykdytojas sprendžia, ar jam iškelti ieškiniai yra spręstini pagal OPOL susitarimą[39].

Kadangi nėra sukurtos specialios kompensavimo sistemos, skirtos naftos ir dujų avarijoms jūroje, ieškiniai būtų nagrinėjami pagal nacionalinę deliktų teisę. Šiuo atveju taikomos civilinės procesinės teisės taisyklės[40], bylos gali trukti nuo šešių mėnesių iki kelerių metų (kai kuriais atvejais dešimtis metų), jeigu ginčų nepavyksta išspręsti neteisminiu būdu. Nors Belgija, Italija, Portugalija ir Nyderlandai neseniai priėmė naujus teisės aktus, kuriais supaprastino masinių ieškinių nagrinėjimą, net ir šią tvarką dar galima padaryti sklandesnę, kad tam tikrų formų žala, kurią gali sukelti avarijos jūroje, būtų tvarkoma geriau ir būtų geriau tenkinami galinčių nukentėti sektorių – ypač žvejybos ir turizmo – poreikiai[41].

Nors šiuo metu EEE veikia labai nedaug kompensavimo už avarijas jūroje režimų, įgyvendinus Saugos jūroje direktyvą, ši padėties turėtų labai pasikeisti. Pagal Saugos jūroje direktyvos 4 straipsnio 3 dalį valstybės narės yra įpareigotos nustatyti tvarką, kuria užtikrintų operatyvų ir tinkamą ieškinių dėl kompensacijos, įskaitant tarpvalstybinius ieškinius, tvarkymą, jeigu tokia atsakomybė numatyta nacionalinės teisės aktuose. Esamas nuostatas galima patobulinti keliais būdais. Tai:

- nepriklausomas ieškinių tvarkymas;
- tarpvalstybinių ieškinių tvarkymas vienodomis sąlygomis;
- galimybės teikti ieškinius, ieškinių procedūrų aiškumo didinimas ir supaprastinimas;
- aiški atskaitomybė už ieškinių valdymo pareigų vykdymą;
- iš anksto apibrėžti įsipareigojimų vykdymo terminai, siekiant užtikrinti, kad būtų kuo mažiau delsiama;
- teisių gynimo priemonės sistemos nesėkmių atvejais.

Išvados ir rekomendacijos

Nors šiuo metu aptariamosiose valstybėse veikia tik du specialiai naftos ir dujų avarijoms skirti kompensavimo mechanizmai, Saugos jūroje direktyvoje valstybės narės įpareigojamos nustatyti tvarką, kuria užtikrintų, kad ieškiniai būtų tvarkomi operatyviai ir tinkamai. Bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, Komisija gali padėti pasiekti pakankamą ieškovų apsaugą šiuo atžvilgiu. Jeigu pagal naujas nacionalines kompensavimo sistemas nepavyks pakankamai apsaugoti nukentėjusiųjų nuo avarijų jūroje ir visapusiškai atsižvelgti į tarpvalstybinių ieškovų teises pagal reglamentus „Briuselis I“ ir „Roma II“, Komisijai gali tekti pirmoje Saugos jūroje direktyvos įgyvendinimo atskaitoje dar kartą įvertinti, ar ir kokiais tolesniais ES veiksmais būtų galima pasiekti šių tikslų.

[38] Žr. Atsakomybės SWD 4.1 skirsnį.
[39] Žr. Atsakomybės SWD 2.3 ir 4.2 skirsnius.
[40] Taisyklės, kurių, nagrinėdami civilines bylas, laikosi teismai.
[41] Žr. Atsakomybės SWD 4.3 skirsnį.

BENDROS IŠVADOS

Pagal Saugos jūroje direktyvos poveikį, kai šią direktyvą įgyvendins valstybės narės, per ateinančius metus paaiškės, ar, siekiant dar labiau padidinti saugą jūroje, tam tikrai elgsenai, dėl kurios kyla didelės avarijos jūroje, nevertėtų taikyti baudžiamosios teisės normų. Prireikus Komisija pateiks pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

Kol kas ES teisės aktų nuostatas dėl atsakomybės plėsti neatrodo tikslinga. Kai kuriais atvejais reglamentais „Briuselis I“ ir „Roma II“ užtikrinama, kad pagal nacionalinę tvarką kitų ES valstybių narių ieškovams nebūtų taikomos kitokios, nepalankesnės sąlygos. Be to, kai kurios valstybės narės, įgyvendindamos kitus Saugos jūroje direktyvoje numatytus pakeitimus, galbūt iš naujo įvertins esamą atsakomybės už avarijas jūroje reglamentavimo tvarką.

Tačiau iki to laiko, kai parengs pirmąją Saugos jūroje įgyvendinimo ataskaitą, Komisija galės padaryti išvadą, ar reikia imtis tolesnių veiksmų. Tiksliau, Komisija gali:

- toliau spręsti atsakomybės klausimus pasitelkdama struktūruotas EUOAG diskusijas;
- sutelkti dėmesį į nuostatas dėl atsakomybės per atitikties Saugos jūroje direktyvai patikras ir
- pasinaudoti EUOAG posėdžiais ir sistemingai rinkti duomenis apie visus valstybių narių naujai į nacionalinę teisę perkeltų teisės aktų atsakomybės aspektus.

Šiuo metu EEE finansinio užtikrinimo priemonės nepakankamai išnaudojamos, kad būtų apsisaugota nuo visos rečiausių ir brangiausių avarijų jūroje žalos. Be to, šiuo metu naudojami tik du kompensavimo mechanizmai, specialiai skirti aptariamųjų valstybių naftos ir dujų avarijų atvejams. Tačiau Saugos jūroje direktyvos nuostatomis abiejose šiose srityse turėtų būti įgyvendinti svarbūs patobulinimai.

Jeigu naujaisiais nacionaliniais įstatymais nebus pagerintos galimybės naudotis finansinio užtikrinimo priemonėmis ir juose nebus nustatyta tvarka, kuria būtų užtikrintas operatyvus ir tinkamas ieškinių dėl kompensacijos tvarkymas, Komisija dar kartą įvertins, ar ir kokių tolesnių ES veiksmų reikia, kad būtų pasiekta šių tikslų.

Komisija ragina valstybes nares dalytis savo patirtimi, susijusia su finansinio užtikrinimo priemonėmis, atsakomybe, kompensavimu ir baudžiamosiomis sankcijomis, pirmiausia Už jūroje vykdomą veiklą atsakingų institucijų ES grupėje. Kai ši direktyva bus įgyvendinta, atsižvelgdama į naująjį teisinį pagrindą taikančių valstybių narių patirtį, Komisija galbūt atnaujins savo vertinimą, kaip numatyta šioje ataskaitoje.