KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 14.9.2015 r.
COM(2015) 422 final

# SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**dotyczące odpowiedzialności, odszkodowań i zabezpieczeń finansowych w odniesieniu do działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich na podstawie art. 39 dyrektywy 2013/30/UE**

{SWD(2015) 167 final}

## WPROWADZENIE

W niniejszym sprawozdaniu przedstawiono informacje na temat sposobu rozwiązywania w UE problemów związanych z odpowiedzialnością za szkody spowodowane wystąpieniem awarii na obszarach morskich podczas poszukiwania, badania i wydobywania ropy naftowej i gazu ziemnego. W sprawozdaniu przeprowadzono zatem analizę sposobu, w jaki Europa radzi sobie z szeregiem dylematów społecznych w związku ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich: po pierwsze, kto ponosi odpowiedzialność za jakie rodzaje szkód i strat oraz wobec kogo; po drugie, w jaki sposób można zapewnić, aby strony odpowiedzialne miały wystarczającą zdolność finansową, by umożliwić wypłacenie należnego odszkodowania za szkody i straty, za które ponoszą odpowiedzialność; oraz po trzecie, w jaki sposób należy wypłacać odszkodowanie, aby dotarło ono szybko do uprawnionych do niego powodów, a ryzyko efektu domina w odniesieniu do całej gospodarki zostało ograniczone do minimum.

Od 1988 r. w UE nie wystąpiła większa awaria na obszarach morskich, a 73 % wydobywanej ropy naftowej i gazu ziemnego w UE pochodzi z państw członkowskich leżących nad Morzem Północnym, których systemy w zakresie bezpieczeństwa na obszarach morskich są uznawane za funkcjonujące najlepiej na świecie. Mimo to UE wprowadziła wspólne ramy regulacyjne odnoszące się do działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego w następstwie katastrofy na platformie Deepwater Horizon, która miała miejsce w Zatoce Meksykańskiej w kwietniu 2010 r., w celu dalszego zaostrzenia norm bezpieczeństwa i ochrony środowiska w przypadku wszystkich działań prowadzonych na obszarach morskich UE oraz ujednolicenia tych norm. W dyrektywie 2013/30/UE[1] (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie bezpieczeństwa działalności na obszarach morskich" lub „OSD" – ang. *Offshore Safety Directive*) określono elementy takich kompleksowych ogólnounijnych ram mających na celu zapobieganie poważnym awariom i ograniczanie ich konsekwencji. W ramach działań UE w następstwie wypadku na platformie Deepwater Horizon Rada ratyfikowała także protokół morski do konwencji barcelońskiej[2].

W OSD wprowadzono zharmonizowany, ogólnounijny system regulacyjny ustanawiający ramy regulacyjne ukierunkowane na osiąganie celów, które opierają się na koncepcji „analizy bezpieczeństwa" (sprawozdanie dotyczące poważnych zagrożeń) i są egzekwowane przez morskie organy regulacyjne, przy czym OSD ma na celu zapewnienie kompetencji i niezależności tych organów. W dyrektywie tej wspiera się również skuteczną współpracę między takimi organami regulacyjnymi. Ponadto w OSD wprowadzono obowiązujące w całej UE wymogi dotyczące przejrzystości, obejmujące udostępnianie informacji na temat awarii i zdarzeń potencjalnie wypadkowych, a także na temat innych wskaźników przestrzegania zasad bezpieczeństwa przez przedsiębiorstwa i organy regulacyjne w tym sektorze.

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/30/UE z dnia 12 czerwca 2013 r. w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich oraz zmiany dyrektywy 2004/35/WE, Dz.U. L 178 z 28.6.2013, s. 66.

[2] Decyzja Rady z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem powstałym w wyniku działalności poszukiwawczej i wydobywczej na szelfie kontynentalnym oraz na dnie morskim i w jego podglebiu (2013/5/UE). Zob. również Milieu (2013 r.) „Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention".

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność za awarie na obszarach morskich i ich konsekwencje, w OSD przypisano ją jednoznacznie koncesjobiorcom prowadzącym działalność na obszarach morskich, tj. pojedynczym osobom posiadającym zezwolenia na działalność w zakresie poszukiwania, badania lub produkcji ropy naftowej / gazu ziemnego wydawane zgodnie z dyrektywą 94/22/WE[3] lub osobom współposiadającym takie zezwolenia. Zgodnie z przedmiotową dyrektywą koncesjobiorcy ponoszą bezwzględną odpowiedzialność za wszelkie szkody w środowisku wynikające z ich działalności. OSD nie ma jednak na celu zharmonizowania w UE przepisów dotyczących odpowiedzialności za inne formy szkód i strat, do jakich może dojść na skutek działalności na obszarach morskich, co znajduje odzwierciedlenie w niejednoznacznych wynikach odpowiednich analiz w zakresie oceny skutków[4] przeprowadzonych podczas etapów przygotowawczych w odniesieniu do OSD.

Celem niniejszego sprawozdania jest wypełnienie przez Komisję jej obowiązków wynikających z art. 39 OSD, w którym wymaga się od Komisji złożenia sprawozdań dotyczących następujących kwestii:

- oceny skuteczności systemów odpowiedzialności w Unii w odniesieniu do szkód spowodowanych przez działalność związaną ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich, w tym oceny stosowności rozszerzenia zakresu przepisów dotyczących odpowiedzialności;
- analizy dotyczącej stosowności objęcia pewnych działań prowadzących do poważnej awarii zakresem stosowania dyrektywy 2008/99/WE[5] (dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku);
- opisu dostępności finansowych instrumentów zabezpieczających w przypadku działalności na obszarach morskich; oraz
- opisu dotyczącego rozpatrywania roszczeń o odszkodowania w przypadku awarii na obszarach morskich.

Tematy te są ze sobą ściśle powiązane, a uwzględnienie ich łącznie w jednym sprawozdaniu ułatwia ich spójną analizę. W towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji (SWD(2015) 167 final[6], zwany dalej dokumentem roboczym służb Komisji dotyczącym odpowiedzialności) przedstawiono dodatkowe informacje szczegółowe na temat poruszonych kwestii, a także analiz wewnętrznych przeprowadzonych przez Komisję oraz analiz zleconych zewnętrznym ekspertom i zainteresowanym stronom w ramach sporządzania niniejszego sprawozdania.

W niniejszym sprawozdaniu i dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym odpowiedzialności skoncentrowano się na państwach członkowskich Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) prowadzących działalność związaną ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich. Te „państwa będące przedmiotem uwagi" obejmują (w kolejności alfabetycznej): Bułgarię, Chorwację, Cypr, Danię, Francję, Grecję, Hiszpanię, Irlandię, Islandię, Litwę, Łotwę, Maltę, Niderlandy, Niemcy, Norwegię, Polskę, Portugalię, Rumunię, Włochy i Zjednoczone Królestwo. Działalność prowadzona poza EOG nie jest głównym przedmiotem uwagi.

[3] Dyrektywa 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów, Dz.U. L 164 z 30.6.1994, s. 3.

[4] Ocena skutków towarzysząca dokumentowi „Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego", SEC(2011) 1293 final.

[5] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/99/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne, Dz.U. L 328 z 6.12.2008, s. 28.

[6] Dokument roboczy służb Komisji: Odpowiedzialność cywilna, odszkodowania i zabezpieczenia finansowe w razie awarii na obszarach morskich w Europejskim Obszarze Gospodarczym, SWD(2015) 167 final.

## ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZA ŚRODOWISKO, ODPOWIEDZIALNOŚĆ CYWILNA I KARNA ORAZ ICH WZAJEMNE POWIĄZANIA

Ważne jest rozróżnienie rodzajów odpowiedzialności. Po pierwsze, istnieje odpowiedzialność cywilna za szkody wyrządzone osobom fizycznym lub prawnym. Do rodzajów szkód i strat w obrębie tej szerokiej kategorii należą między innymi uszczerbek na zdrowiu, zniszczenie mienia i strata ekonomiczna. Szkodę taką często określa się w unijnym dorobku prawnym jako szkodę poniesioną przez osoby trzecie lub szkodę tradycyjną. Jeżeli chodzi o szczególny przypadek straty ekonomicznej, w niektórych systemach prawnych istnieje dalsze rozróżnienie na *wynikową* stratę ekonomiczną, która oznacza stratę ekonomiczną wynikającą z uszczerbku na zdrowiu lub zniszczenia mienia, oraz stratę *czysto* ekonomiczną, czyli stratę ekonomiczną w przypadku braku uszczerbku na zdrowiu lub zniszczenia mienia.

Po drugie, istnieje odpowiedzialność za środowisko w rozumieniu dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko[7] (ang. *Environmental Liability Directive*, ELD), która odnosi się do odpowiedzialności za szkodę ekologiczną wyrządzoną chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym, szkodę wyrządzoną w wodach i w glebie. Odpowiedzialność za środowisko opiera się w tym przypadku na podejściu publicznym, w ramach którego strona poszkodowana nie stanowi konkretnej osoby fizycznej lub prawnej, ale całe społeczeństwo ze względu na publiczny i uniwersalny charakter skutków wszelkich szkód wyrządzonych w zakresie wspólnych zasobów naturalnych. Rolę powodów odgrywają w tym przypadku organy publiczne, których zadanie polega na zapewnieniu, aby zanieczyszczający zaradzili spowodowanej przez nich szkodzie ekologicznej. W związku z tym organ publiczny, któremu powierzono ochronę środowiska, zapewnia identyfikację odpowiedzialnego operatora, ustalenie związku przyczynowego, przygotowanie i zatwierdzenie planu zaradczego, podjęcie niezbędnych działań zapobiegawczych lub zaradczych itp.[8].

Po trzecie, odpowiedzialność karna odnosi się do odpowiedzialności wynikającej z popełnienia czynu zabronionego określonego jako taki w przepisach prawa. Istnieje zasadnicza różnica między odpowiedzialnością cywilną i odpowiedzialnością za środowisko, z jednej strony, a odpowiedzialnością karną, z drugiej strony. O ile przepisy dotyczące tego pierwszego rodzaju odpowiedzialności skutkują zasadniczo[9] karami, które mają charakter wyłącznie finansowy oraz mają na celu zrekompensowanie wyrządzonej szkody i zaradzenie jej, o tyle odpowiedzialność karna ma na celu ukaranie postępowania niezgodnego z prawem, a kary mogą obejmować karę pozbawienia wolności oraz grzywny i inne kary o charakterze nieizolacyjnym.

## ZASADNOŚĆ ODPOWIEDZIALNOŚCI KARNEJ ZA AWARIE NA OBSZARACH MORSKICH I WYNIKAJĄCE Z NICH SZKODY

W 2005 r. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził[10], że Wspólnota Europejska posiada uprawnienia do przyjmowania środków w zakresie prawa karnego związanych z ochroną środowiska, jeżeli jest to konieczne, aby zapewnić skuteczną realizację jej polityki w dziedzinie środowiska. W oparciu o to

[7] Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, Dz.U. L 143 z 30.4.2004, s. 56.

[8] Odpowiedzialność cywilna i odpowiedzialność za środowisko częściowo się pokrywają, zob. wprowadzenie w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym odpowiedzialności.

[9] Z wyjątkiem tak zwanych „odszkodowań karnych" w systemach *common law*.

[10] Wyrok w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie z dnia 13 września 2005 r.

orzecznictwo w dyrektywie o przestępstwach przeciwko środowisku (ang. *Environmental Crime Directive,* ECD) – pierwszej dyrektywie UE zawierającej przepisy dotyczące odpowiedzialności karnej – przedstawiono w 2008 r. wykaz przestępstw przeciwko środowisku, które państwa członkowskie muszą uznać za czyn zabroniony, jeżeli zostały popełnione umyślnie lub są skutkiem rażącego niedbalstwa. Oprócz obowiązujących już wcześniej kar cywilnych ukierunkowanych głównie na odszkodowania UE zharmonizowała zatem sankcje karne za naruszenie przepisów unijnych w dziedzinie ochrony środowiska.

Zgodnie z dyrektywą o przestępstwach przeciwko środowisku państwa członkowskie muszą wprowadzić sankcje karne za pewne czyny, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla jakości powietrza, jakości gleby lub jakości wody lub dla zwierząt bądź roślin. Zakres stosowania dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku jest jednak ograniczony: w ramach dyrektywy za działanie przestępcze uznaje się jedynie naruszenie niektórych elementów przepisów UE, które wymieniono w załącznikach do tej dyrektywy. Działania uznane za niezgodne z prawem obejmują na przykład nielegalne zrzuty substancji niebezpiecznych do wód powierzchniowych, które powodują lub mogą spowodować śmierć lub poważne uszkodzenie ciała lub znaczną szkodę dla środowiska; nielegalne przemieszczanie odpadów z Unii Europejskiej, tylko jeżeli dotyczy to znacznych ilości odpadów i jest przeprowadzane z wyraźnym zamiarem osiągnięcia zysków dzięki takiemu działaniu; oraz nielegalny wywóz substancji zubożających warstwę ozonową do krajów rozwijających się; nie obejmują one jednak działań uwzględnionych w OSD.

Jak stwierdzono w art. 39 ust. 3 OSD, skłania to do rozważenia objęcia zakresem przepisów prawa karnego w ramach prawa unijnego również pewnych działań prowadzących do poważnej awarii na obszarach morskich. Chociaż odpowiedzialność karna za naruszenie bezpieczeństwa na obszarach morskich nie miałaby bezpośredniego wpływu na usuwanie powstałych szkód, wprowadza ona dodatkowy środek odstraszający oprócz odpowiedzialności cywilnej i odpowiedzialności za środowisko, co mogłoby poprawić ochronę środowiska i zgodność z przepisami dotyczącymi bezpieczeństwa na obszarach morskich.

W niektórych państwach będących przedmiotem uwagi naruszenie bezpieczeństwa na obszarach morskich jest już objęte kodeksem postępowania karnego. Na przykład prawo zarówno w Zjednoczonym Królestwie, jak i w Danii zawiera przepisy wprowadzające odpowiedzialność karną za niedopełnienie określonych obowiązków zapewnienia zgodności z przepisami[11]. Ani definicje przestępstw, ani minimalny rodzaj i poziom sankcji nie zostały jednak zharmonizowanie w UE. Istnieją rygorystyczne prawne warunki wstępne, które należy spełnić przed podjęciem rozważań dotyczących wprowadzenia odpowiedzialności karnej za naruszenie bezpieczeństwa na obszarach morskich za pośrednictwem przepisów UE. Artykuł 83 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zapewnia podstawę prawną dla ustanowienia norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz sankcji w danej dziedzinie polityki UE. Wyraźnie zezwala on prawodawcom UE na przyjmowanie „norm minimalnych odnoszących się do określania przestępstw oraz kar w danej dziedzinie", jeżeli okaże się to „niezbędne w celu zapewnienia skutecznego wprowadzania w życie polityki Unii w dziedzinie, która stała się przedmiotem środków harmonizujących".

W związku z tym przyjęcie unijnych środków prawa karnego podlega ocenie, czy są one „niezbędne" w celu osiągnięcia skutecznego wprowadzania w życie polityki. Z tego względu decyzję o włączeniu

[11] Zob. załącznik II do dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.

naruszenia przepisów OSD do zakresu prawa karnego można podjąć dopiero po przeprowadzeniu szczegółowego testu niezbędności i proporcjonalności, aby sprawdzić, czy środki prawa karnego są niezbędne do osiągnięcia określonego celu. Nie można tego uczynić, dopóki OSD w jej obecnej formie nie zostanie transponowana do prawa krajowego państw będących przedmiotem uwagi i dopóki nie zostaną zgromadzone pewne doświadczenia w zakresie jej skuteczności[12]. Państwa członkowskie nie podjęły jeszcze decyzji w sprawie kar za naruszenie przepisów krajowych transponujących OSD; termin transpozycji OSD minął dnia 19 lipca 2015 r. i wszelkie tego rodzaju decyzje mogły zostać podjęte w jej ramach lub w ramach procesu wdrażania przepisów następującego po transpozycji. Obecnie jest zatem zbyt wcześnie, aby ocenić, czy kary, które mają zostać określone przez państwa będące przedmiotem uwagi w kontekście transpozycji OSD i jej późniejszego wdrożenia będą stanowić wystarczający środek odstraszający stosowany spójnie w całej UE, czy też unijne sankcje karne byłyby niezbędne w celu zapewnienia w pełni skutecznego bezpieczeństwa działalności na obszarach morskich[13].

Jeżeli w przyszłości okazałoby się, że OSD w jej obecnej formie nie zapewnia w wystarczającym stopniu zamierzonego poziomu bezpieczeństwa działalności na obszarach morskich i że konieczne jest powiązanie jej celów z odpowiedzialnością karną za naruszenia w ramach działalności na obszarach morskich, taką odpowiedzialność można wprowadzić nowym przepisem w OSD poprzez zmianę tej dyrektywy. Zmianę można również wprowadzić poprzez nowy samodzielny akt prawny. Najbardziej spójnym sposobem byłaby jednak harmonizacja sankcji karnych za pośrednictwem dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku. Pozwoliłoby to uniknąć wprowadzania odmiennej normy w zakresie sankcji karnych w porównaniu z normą ustaloną już w ramach dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku w odniesieniu do szeregu przestępstw przeciwko środowisku. Dlatego też w art. 39 ust. 3 OSD przewidziano wprowadzenie odpowiedzialności karnej za przestępstwa w ramach OSD w drodze zmiany dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku. W praktyce oznaczałoby to zmianę załącznika A do dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku w celu włączenia OSD do wykazu przepisów, których naruszenie stanowi działanie niezgodne z prawem.

***Wnioski i propozycje***

W art. 39 OSD powierzono Komisji zadanie przeanalizowania stosowności objęcia pewnych działań prowadzących do poważnej awarii zakresem stosowania dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku. W tym momencie jest jednak za wcześnie, aby należycie ocenić, czy unijne środki prawa karnego są niezbędne w celu osiągnięcia skutecznych poziomów bezpieczeństwa na obszarach morskich w Unii. W celu stwierdzenia, czy pewne działania prowadzące do poważnej awarii należy objąć zakresem stosowania dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku, UE musi zgromadzić doświadczenia w zakresie skuteczności OSD.

Komisja sporządzi pierwsze sprawozdanie z wdrożenia OSD do dnia 19 lipca 2019 r. Ważne jest, aby Komisja powróciła do tego tematu w odpowiednim czasie, a państwa członkowskie określiły, czy stosowne jest objęcie pewnych działań prowadzących do poważnej awarii zakresem stosowania dyrektywy o przestępstwach przeciwko środowisku. W międzyczasie Komisja może zadbać o to, aby

[12] Komunikat Komisji: „W kierunku polityki kryminalnej UE: Zapewnienie skutecznej realizacji polityki UE poprzez prawo karne" z dnia 20 września 2011 r., COM(2011) 573, dostępny na stronie internetowej: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0573&rid=8

[13] Komisja nie później niż dnia 19 lipca 2019 r. musi złożyć sprawozdanie na temat doświadczeń wynikających z wdrożenia dyrektywy na podstawie art. 40 tej dyrektywy.

państwa członkowskie podzieliły się swoimi doświadczeniami dotyczącymi sankcji karnych i zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach z wielu różnych obszarów działalności gospodarczej.

Zgodnie z powyższym wnioskiem dalsza część niniejszego sprawozdania dotyczy jedynie odpowiedzialności cywilnej i odpowiedzialność za środowisko w odniesieniu do awarii na obszarach morskich.

## SKUTECZNOŚĆ SYSTEMÓW ODPOWIEDZIALNOŚCI

Skuteczność systemów odpowiedzialności można ocenić na podstawie tego, jak wyraźnie określono w nich: a) kto ponosi odpowiedzialność; b) za jakie rodzaje szkód i strat; oraz c) wobec kogo.

***a) Kto ponosi odpowiedzialność?***

W odniesieniu do tej kwestii w ramach OSD zharmonizowano dwa ważne aspekty.

Po pierwsze, odpowiedzialność zawsze przypisuje się koncesjobiorcom (tj. osobie posiadającej zezwolenie na działalność w zakresie poszukiwania, badania lub wydobywania ropy naftowej / gazu ziemnego, wydawane zgodnie z dyrektywą 94/22/WE, lub osobom współposiadającym takie zezwolenie). Wprowadzenie w ramach OSD tej zasady ma istotne znaczenie, ponieważ daje pełną jasność prawa i powinno zapewnić ponoszenie przez koncesjobiorców głównej odpowiedzialności za kontrolowanie ryzyka, jakie stwarzają w wyniku prowadzenia swej działalności.

Po drugie, jeżeli chodzi o szkody w środowisku spowodowane awariami na obszarach morskich, w przepisach wprowadzonych w ramach OSD uwzględniono działalność na obszarach morskich objętą stosowaniem dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko[14]. Oznacza to, że odpowiedzialność na zasadzie ryzyka odnosi się obecnie zawsze do szkody w środowisku – tj. każdy koncesjobiorca jest od tego momentu odpowiedzialny za taką szkodę bez konieczności udowodnienia zaniedbania z jego strony, o ile zostanie stwierdzony związek przyczynowy.

Chociaż w ramach OSD zharmonizowano wspomniane dwa aspekty odpowiedzialności za awarie na obszarach morskich, nie zapewniono harmonizacji w zakresie odszkodowań cywilnoprawnych. W tym przypadku awarie na obszarach morskich w większości podlegają prawu deliktów państw będących przedmiotem uwagi, przy czym istnieją znaczne różnice w sposobie, w jaki przepisy prawa krajowego regulują kwestie koncesjobiorców, którzy spowodowali szkody z zakresu odpowiedzialności cywilnej wynikające z zaniedbania, w porównaniu z koncesjobiorcami, których działania nie naruszyły obowiązku należytej staranności.

Chociaż zawsze konieczne jest ustalenie związku przyczynowego między działaniem a szkodą, często zastosowanie ma zasada zaniedbania, co oznacza, że aby mogła zaistnieć odpowiedzialność cywilna i mogły zostać przyznane odpowiednie odszkodowania, sądy muszą najpierw orzec, że strona odpowiedzialna naruszyła obowiązku staranności. W zależności od państwa oraz rodzaju szkody i

[14] W art. 7 OSD zmieniono dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko w taki sposób, że koncesjobiorca ponosi finansową odpowiedzialność za zapobieganie szkodom w środowisku oraz za zaradzanie tym szkodom, jak określono w tej drugiej dyrektywie.

straty, do szkody z zakresu odpowiedzialności cywilnej stosuje się zasadę zaniedbania lub odpowiedzialność na zasadzie ryzyka[15].

***b) Za co ponosi się odpowiedzialność?***

Przepisy dotyczące odpowiedzialności za szkody w *środowisku* wynikające z awarii na obszarach morskich obowiązują w całej UE w oparciu o dyrektywę w sprawie odpowiedzialności za środowisko. Przepisy te określają również zakres szkód, którym należy zaradzić i które należy zrekompensować. W związku z tym koncesjobiorca lub koncesjobiorcy zostaną pociągnięci do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną chronionym gatunkom i siedliskom przyrodniczym, jak określono w dyrektywie w sprawie ochrony dzikiego ptactwa[16] i dyrektywie w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych[17], jak również za szkody wyrządzone w wodach, jak określono w ramowej dyrektywie wodnej[18] i dyrektywie ramowej w sprawie strategii morskiej[19] w obrębie całej UE. Będą oni musieli zrekompensować organom publicznym koszty poniesione w ramach wszelkich działań mających na celu przywrócenie w środowisku warunków początkowych lub będą musieli podjąć takie działania samodzielnie.

Chociaż w prawie unijnym zharmonizowano odpowiedzialność za szkody w środowisku i chociaż w prawie państw będących przedmiotem uwagi zawsze przewiduje się możliwość dochodzenia roszczeń z tytułu uszczerbku na zdrowiu i zniszczenia mienia spowodowanych awariami na obszarach morskich, odpowiedzialność za różne rodzaje straty ekonomicznej jest bardzo zróżnicowana. Przykładowo prawo w państwach będących przedmiotem uwagi różni się pod względem stopnia, w jakim roszczenie z tytułu straty ekonomicznej musi być bezpośrednio związane z awarią, aby podlegało odszkodowaniu („przepisy dotyczące bezpośredniości"). Prawo w państwach będących przedmiotem uwagi, takich jak Cypr i Zjednoczone Królestwo, wyklucza możliwość zastosowania bezpośrednich roszczeń z tytułu straty ekonomicznej w przypadku braku uszczerbku na zdrowiu lub zniszczenia mienia („zasada wyłączająca").

Występują również różnice pod względem tego, czy i w jaki sposób przepisy w państwach będących przedmiotem uwagi odnoszą się konkretnie do tych gałęzi przemysłu, których działalność gospodarcza zależy od dobrego stanu wspólnego środowiska morskiego, takich jak sektor rybołówstwa. Doświadczenie pokazuje, że te sektory, w których działalność prowadzi często wiele małych i średnich przedsiębiorstw, mogą ponieść znaczne straty ekonomiczne w przypadku poważnych awarii na obszarach morskich[20].

W tym zakresie Norwegia wprowadziła obecnie najprawdopodobniej najbardziej kompleksowe przepisy mające na celu uwzględnienie kwestii odpowiedzialności cywilnej w odniesieniu do

[15] Pełny opis tych różnic można znaleźć w tabeli 2 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności i w załączniku III do tegoż dokumentu.
[16] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa, Dz.U. L 20 z 26.1.2010, s. 7.
[17] Dyrektywa Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. L 206 z 22.7.1992, s. 7.
[18] Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej, Dz.U. L 327 z 22.12.2000, s. 1.
[19] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/56/WE z dnia 17 czerwca 2008 r. ustanawiająca ramy działań Wspólnoty w dziedzinie polityki środowiska morskiego, Dz.U. L 164 z 25.6.2008, s. 19.
[20] Roszczenia z tytułu straty ekonomicznej stanowią nawet do 96 % roszczeń, które wniesiono w ramach instrumentu na rzecz rozpatrywania roszczeń w odniesieniu do Zatoki Meksykańskiej w następstwie katastrofy na platformie Deepwater Horizon, która miała miejsce w 2010 r. w Stanach Zjednoczonych.

zanieczyszczenia na obszarach morskich. Nie tylko wprowadzono w nich odpowiedzialność na zasadzie ryzyka za uszczerbek na zdrowiu, zniszczenie mienia i stratę ekonomiczną, w tym stratę czysto ekonomiczną[21], ale także określono wyraźnie, że „straty finansowe poniesione przez norweskich rybaków w wyniku działań związanych z wydobyciem ropy naftowej" podlegają odszkodowaniu[22].

***c) Wobec kogo jest się odpowiedzialnym? Kto może ubiegać się o odszkodowanie?***

Prawo do odszkodowania za poniesione szkody może wynikać z przepisów prawa (ogólna zasada obowiązująca w sektorze morskim) lub z postanowień umownych i zazwyczaj jest przyznawane w następstwie wystąpienia strony poszkodowanej z roszczeniem. W szczególnych przypadkach odszkodowanie może również zostać przyznane automatycznie (od strony poszkodowanej wymaga się niewielu działań), na przykład w ramach powództw zbiorowych z klauzulą „opt-out"[23] lub jeżeli stanowią tak przepisy prawa lub postanowienia umowne.

Jako obrońcy wspólnego interesu organy publiczne wnoszą przeciwko stronom odpowiedzialnym roszczenia z tytułu szkody w środowisku. W przypadku szkody i straty z zakresu odpowiedzialności cywilnej każda osoba prawna lub fizyczna, która poniosła szkodę lub stratę w wyniku działalności na obszarach morskich, ma prawo do wniesienia roszczenia, ponieważ równe traktowanie w świetle prawa jest główną zasadą obowiązującą w państwach będących przedmiotem uwagi.

Istnieją jednak uzasadnione wątpliwości dotyczące kwestii, czy i w jakim stopniu sprawcy ponoszą odpowiedzialność wobec powodów z innych państw, którzy ponieśli szkodę wskutek działalności sprawców. Poniżej przedstawiono trzy niezależne kwestie, które należy rozpatrzyć:

1. Jurysdykcja: który sąd lub które sądy powinny rozpatrywać sprawę?
2. Wybór prawa właściwego: jakie prawo powinien zastosować ten sąd?
3. Orzeczenia wydane za granicą: czy orzeczenie zostanie uznane lub wykonane w innym państwie?

Do tych kwestii odnoszą się dwa obowiązujące w UE rozporządzenia. Jeżeli chodzi o kwestię jurysdykcji, w rozporządzeniu Bruksela I[24] ofiarom awarii na obszarach morskich przyznano prawo do wytaczania powództwa przeciwko pozwanym mającym miejsce zamieszkania w Unii w państwie, w którym mieści się siedziba pozwanego, państwie, w którym wydarzyła się awaria albo w państwie, w którym poniesiono straty. Przepisy te obowiązują również w Norwegii i na Islandii na podstawie konwencji lugańskiej z 2007 r.[25].

Oznacza to na przykład, że osoba (fizyczna lub prawna) w Niderlandach, która poniosła szkodę w wyniku awarii na obszarach morskich, która wydarzyła się na wodach Zjednoczonego Królestwa i została spowodowana przez przedsiębiorstwo włoskie, może dochodzić odszkodowania w sądach w

[21] Określono jednak ograniczenia wynikające z konieczności udowodnienia, że poniesiona strata ekonomiczna miała wystarczająco bezpośredni związek z awarią.
[22] Zob. załącznik III do dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.
[23] W przypadku gdy jeden lub kilku powodów występuje z roszczeniem w imieniu danej grupy osób prywatnych lub podmiotów gospodarczych, które ucierpiały wskutek wypadku zbiorowego lub wypadków zbiorowych, osoby prywatne muszą złożyć wniosek o wyłączenie ich z grupy, jeżeli nie chcą zostać do niej automatycznie włączone.
[24] Rozporządzenie Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 12 z 16.1.2001.
[25] Konwencja o jurysdykcji i uznawaniu oraz wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych, 2007 r. Zob. sekcja 2.10 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.

Niderlandach, w Zjednoczonym Królestwie albo we Włoszech, w zależności od tego, w którym państwie w jej opinii będzie najwłaściwiej traktowana i uzyska najodpowiedniejszy wynik.

Jeżeli chodzi o kwestie drugą i trzecią, dotyczące wyboru prawa właściwego i orzeczeń zagranicznych, zgodnie z rozporządzeniem Rzym II[26] odpowiedzialność pozaumowna wynikająca z awarii na obszarach morskich jest regulowana przepisami państwa, w którym doszło do szkody, niezależnie od tego, gdzie wydarzyła się awaria. Jeżeli szkody, z tytułu których wniesiono roszczenie, są szkodami w środowisku naturalnym lub szkodą na osobie lub w mieniu będącą następstwem takiej szkody, ofiary mogą również podjąć decyzję o stosowaniu prawa państwa, w którym wydarzyła się awaria. Należy zauważyć, że prawo właściwe może być prawem państwa członkowskiego lub państwa trzeciego spoza UE[27].

Oznacza to na przykład, że norweski powód, który odniósł szkodę wskutek wycieku ropy naftowej spowodowanego przez awarię na obszarach morskich w Niderlandach, może podjąć decyzję o dochodzeniu odszkodowania na podstawie przepisów norweskich albo niderlandzkich, w zależności od tego, które byłyby dla niego najkorzystniejsze.

***Ocena skuteczności systemów odpowiedzialności i stosowności rozszerzenia zakresu przepisów dotyczących odpowiedzialności***

Jak przedstawiono powyżej i szczegółowo opisano w dokumencie roboczym służb Komisji dotyczącym odpowiedzialności, odpowiedzialność za uszczerbek na zdrowiu i zniszczenie mienia obowiązuje już w państwach będących przedmiotem uwagi, a odpowiedzialność za środowisko została zharmonizowana przepisami unijnymi. Państwa będące przedmiotem uwagi podchodzą jednak do odpowiedzialności cywilnej za awarie na obszarach morskich w różny sposób i mogą ją w różnym stopniu ograniczać. Na przykład, podczas gdy przepisy prawa obowiązujące na Cyprze i w Zjednoczonym Królestwie na ogół nakładają większe ograniczenia na odpowiedzialność poprzez wymaganie dowodu zaniedbania lub wykazania bezpośredniego związku poniesionej straty ekonomicznej, przepisy prawa innych państw będących przedmiotem uwagi, takich jak Dania, Francja, Islandia, Niderlandy i Norwegia, są korzystniejsze dla powodów[28].

Należy jednak zauważyć, że pomimo różnic między państwami będącymi przedmiotem uwagi trudno jednoznacznie wskazać, że którekolwiek z nich charakteryzuje się mniejszą skutecznością w rozpatrywaniu ewentualnych roszczeń wynikających z awarii na obszarach morskich.

Przynajmniej w niektórych systemach krajowych sytuacja może również ulegać zmianie: kilka państw członkowskich wskazało w kontaktach z Komisją (w tym podczas posiedzeń unijnej grupy organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich, EUOAG[29]), że może poddać ponownej ocenie swoje obowiązujące systemy odpowiedzialności w zakresie awarii na obszarach morskich równolegle z wprowadzaniem obowiązku ustanowienia procedur odszkodowawczych na podstawie art. 4 ust. 3 OSD. Chociaż w dyrektywie nie określono wyraźnego wymogu wprowadzania zmian w odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej, odpowiedzialność i odszkodowanie są kwestami

[26] Rozporządzenie (WE) nr 864/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące prawa właściwego dla zobowiązań pozaumownych, Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 40. Rozporządzenie to nie ma zastosowania do Danii.
[27] Zob. sekcja 2.10 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.
[28] Więcej informacji szczegółowych można znaleźć w sekcji 2.2 i sekcjach 2.5–2.7 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.
[29] Decyzja Komisji z dnia 19 stycznia 2012 r. w sprawie ustanowienia unijnej grupy organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich, Dz.U. C 18 z 21.1.2012, s. 8.

ściśle ze sobą związanymi, a zmiany w jednej kwestii mogą wymagać wprowadzenia zmian w drugiej. Obowiązek wynikający z art. 4 ust. 3 OSD może zatem doprowadzić do rozszerzenia zakresu przepisów dotyczących odpowiedzialności w niektórych państwach będących przedmiotem uwagi.

Rozszerzenie zakresu przepisów dotyczących odpowiedzialności na poziomie UE może obejmować zastosowanie odpowiedzialności na zasadzie ryzyka do większej liczby kategorii szkód i strat z zakresu odpowiedzialności cywilnej w państwach będących przedmiotem uwagi lub umożliwienie otrzymania odszkodowania za większą liczbę rodzajów strat ekonomicznych – dotyczy to w szczególności tych rodzajów strat ekonomicznych, jakie mogą ponieść podmioty w sektorze rybołówstwa i lokalne gospodarki obszarów przybrzeżnych (takich jak nadmorskie ośrodki turystyczne). W przypadku gdy poziom wieloznaczności we właściwych tekstach prawnych sprawia, że niektóre roszczenia z tytułu straty ekonomicznej są niepewne, przepisy można wyjaśnić, podając szczegółowe odniesienia do rodzajów strat, jakie mogą być spowodowane awariami na obszarach morskich, lub stron, które mogą zostać nimi dotknięte. Ponadto, chociaż obowiązujące przepisy prawa wydają się zapewniać kompleksowo dostęp do wymiaru sprawiedliwości w kontekście transgranicznym, rozszerzenie zakresu przepisów dotyczących odpowiedzialności może wiązać się ze zwiększeniem możliwości dochodzenia roszczeń przez powodów ubiegających się o odszkodowanie z tytułu szkody spowodowanej awarią na obszarach morskich, poprzez wprowadzenie możliwości zastosowania w odniesieniu do awarii na obszarach morskich powództw zbiorowych z klauzulą „opt-out".

Można stwierdzić, że obarczanie przedsiębiorstw odpowiedzialnością za *wszystkie* szkody i straty spowodowane awariami na obszarach morskich ułatwia ofiarom dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Motywuje to przedsiębiorstwa do podejmowania odpowiednich środków ostrożności i opracowywania bezpieczniejszych sposobów prowadzenia działalności. Pomaga również w zapewnieniu, aby działania na obszarach morskich były prowadzone tylko wtedy, gdy płynące z nich korzyści przewyższają powiązane ryzyko.

Ograniczanie odpowiedzialności stanowi jednak praktyczną konieczność. W szczególności proces sądowy dotyczący roszczeń z tytułu wycieku ropy naftowej może mieć złożony charakter i należy zachować równowagę między potrzebą wypłacania odpowiedniego odszkodowania ofiarom a zapobieganiem wypłacaniu odszkodowania z tytułu nieuzasadnionych roszczeń. W gospodarce straty ekonomiczne są ze sobą często powiązane sekwencyjne, zatem właściwie określone parametry w zakresie odpowiedzialności są niezbędne, aby zapobiec ponoszeniu nadmiernej odpowiedzialności – znanej także jako problem ustanowienia precedensu[30] – na rzecz pożądanego wyłączenia bardziej pośrednich roszczeń spekulacyjnych. Tradycje prawne determinują sposób, w jaki wymiary sprawiedliwości państw członkowskich dokonują rozróżnienia między uzasadnionymi roszczeniami a zwykłym ryzykiem, na jakie narażone są podmioty uczestniczące w działalności gospodarczej.

***Wnioski i zalecenia***

Chociaż między poszczególnymi państwami istnieją różnice w sposobie regulowania przez systemy odpowiedzialności dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla ofiar awarii na obszarach morskich, nie można w tym momencie jednoznacznie stwierdzić, że którekolwiek z podejść stosowanych obecnie w państwach będących przedmiotem uwagi w odniesieniu do odpowiedzialności cywilnej jest mniej

[30] Brak możliwości zapobiegania opartym na nikłych przesłankach roszczeniom, których społeczeństwo nie uznałoby za uzasadnione, ale które prawdopodobnie zostałyby rozstrzygnięte pozytywnie.

skuteczne w realizacji celu OSD polegającego na zapewnieniu bezpieczeństwa działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich w całej UE.

Transpozycja OSD do prawa krajowego niewątpliwie skłoni jednak państwa członkowskie do przeanalizowania, w jaki sposób ich przepisy dotyczące odpowiedzialności mogą najlepiej chronić ogólny interes publiczny zgodnie w wymogami w zakresie odszkodowania określonymi w art. 4 ust. 3 OSD. Ponieważ zapewnienie odpowiedniego rozpatrzenia roszczeń o odszkodowania może wiązać się z wprowadzeniem w systemie odpowiedzialności zmian dotyczących uprawnienia do odszkodowania, niektóre państwa członkowskie mogą skorygować swoje systemy krajowe w celu określenia zakresu odpowiedzialności w ramach działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich.

Podczas dokonywania przeglądu swoich systemów odpowiedzialności w kontekście wdrażania OSD do prawa krajowego państwa członkowskie powinny również rozważyć przyjęcie przepisów odnoszących się w szczególności do sektorów gospodarki najbardziej narażonych na awarie na obszarach morskich, nie wprowadzając jednocześnie powszechnej niepewności dotyczącej poziomów odpowiedzialności finansowej, która mogłaby zahamować rozwój w zakresie wykorzystywania zasobów ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich. Działania te powinny być dostosowane do znaczących krajowych różnic pod względem istniejących korzyści ekonomicznych i ryzyka, wynikających z działalności na obszarach morskich, a także gałęzi przemysłu narażonych na skutki awarii na obszarach morskich w różnych państwach członkowskich. Przykładowo państwa członkowskie prowadzące znaczącą działalność na obszarach morskich lub posiadające duże sektory rybołówstwa lub turystyki na obszarach przybrzeżnych powinny zbadać, czy wskazane byłoby wzmocnienie przepisów dotyczących straty ekonomicznej odnoszących się szczególnie do tych sektorów – tak jak uczyniła to już na przykład Norwegia w odniesieniu do swojego sektora rybołówstwa.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem Bruksela I i rozporządzeniem Rzym II państwa będące przedmiotem uwagi muszą uwzględnić w swoich wymogach dotyczących zabezpieczeń finansowych ewentualne szkody, które ich koncesjobiorcy i operatorzy mogą ponieść w innych jurysdykcjach. Szkody te mogą być znacznie większe niż szkody ponoszone na poziomie krajowym ze względu na duży zasięg geograficzny poważnych awarii i możliwość surowszych przepisów dotyczących odpowiedzialności cywilnej w innych jurysdykcjach.

Komisja dysponuje odpowiednimi możliwościami, by podnosić świadomość na temat szczególnych kwestii związanych z transpozycją, na przykład za pośrednictwem forów takich jak unijna grupa organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich, przy współpracy organów krajowych, sektora ropy naftowej i gazu ziemnego i innych sektorów oraz społeczeństwa obywatelskiego. Regularnie wprowadzała ona wspomnianą kwestię do porządku obrad posiedzeń unijnej grupy organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich i będzie nadal wspierać dyskusję w tym zakresie za pośrednictwem ukierunkowanych seminariów i usystematyzowanych sesji wymiany najlepszych praktyk.

Komisja powinna jednak podejmować działania wykraczające poza stymulowanie dyskusji z zainteresowanymi stronami i powinna zapewnić, aby wszystkie państwa członkowskie zajęły się omówionymi powyżej kwestiami poprzez kontrole zgodności ukierunkowane na odpowiednie przepisy OSD dotyczące odpowiedzialności i odszkodowania. Jednocześnie Komisja wykorzysta posiedzenia unijnej grupy organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż

podmorskich w celu systematycznego gromadzenia danych obejmujących wszystkie aspekty nowo transponowanych przepisów państw członkowskich związane z odpowiedzialnością.

Dzięki wspomnianym trzem środkom Komisja będzie mogła do swojego pierwszego sprawozdania z wdrożenia włączyć kompleksową analizę zmian w poszczególnych systemach krajowych, szczególnie w odniesieniu do skuteczności przepisów dotyczących odpowiedzialności. Dzięki tym działaniom Komisja powinna być odpowiednio przygotowana do podjęcia decyzji w kwestii konieczności poczynienia kolejnych kroków.

## FINANSOWE INSTRUMENTY ZABEZPIECZAJĄCE I ICH DOSTĘPNOŚĆ

Po ustaleniu odpowiedzialności pojawia się oczywiście pytanie, w jaki sposób sprawcy sfinansują wypłatę odszkodowań za spowodowane przez nich szkody. Katastrofa na platformie Deepwater Horizon pokazała, że najpoważniejsze awarie na obszarach morskich mogą spowodować tak wielkie szkody, że jedynie największe firmy byłyby w stanie w pełni pokryć ich koszty. W związku z tym należy rozważyć kwestię finansowych instrumentów zabezpieczających, które zapewnią dostępność odszkodowania i wypłacalność przedsiębiorstw po poważnych awariach.

Istnieje szeroki zakres dostępnych finansowych produktów zabezpieczających służących zabezpieczeniu ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa zajmujące się ropą naftową i gazem ziemnym. Zakres ten obejmuje możliwości samoubezpieczenia[31], ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej[32], systemy gwarancji wzajemnych takie jak Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL)[33], alternatywne mechanizmy przenoszenia ryzyka[34] i inne środki.

**Ramka: OPOL**

Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) to wzajemne porozumienie branżowe dostępne dla operatorów prowadzących działalność na obszarach morskich w wielu państwach będących przedmiotem uwagi. Przedsiębiorstwa członkowskie korzystają z gwarancji, że inne przedsiębiorstwa w systemie pokryją wszelkie zobowiązania, których dane przedsiębiorstwo nie będzie w stanie zapłacić pod względem finansowym do określonych pułapów finansowych (125 mln USD na koszty działań zaradczych i 125 mln USD na szkody spowodowane zanieczyszczeniem). Po incydencie roszczenia nie są kierowane bezpośrednio przeciwko samemu stowarzyszeniu OPOL, ale przeciwko przedsiębiorstwu członkowskiemu odpowiedzialnemu za szkody i straty.

OPOL nie jest funduszem odszkodowań ani gwarancją dla samego przedsiębiorstwa zabezpieczającą przed jego upadłością. Ten podział ryzyka niewypłacalności ponoszonego przez osoby trzecie pomaga ograniczyć koszty ubezpieczenia oraz upewnić organy regulacyjne i opinię publiczną o zdolności finansowej koncesjobiorców prowadzących działalność na obszarach morskich. Kryteria dotyczące członkostwa w OPOL zapewniają dodatkowe wzajemne monitorowanie w branży, które uzupełnia kontrolę regulacyjną zdolności finansowej przedsiębiorstw w momencie udzielania koncesji.

Członkostwo w OPOL wymaga od operatorów zaakceptowania odpowiedzialności na zasadzie ryzyka za szkody i straty oraz jest warunkiem wstępnym do uzyskania koncesji w Zjednoczonym Królestwie. Członkostwo w systemie spełnia również warunki udzielania w Irlandii koncesji na działalność na obszarach morskich. Jest jednak możliwe, że ustalony w ramach OPOL pułap środków przeznaczonych na zwrot kosztów i odszkodowanie, wynoszący 250 mln USD na incydent, nie pokryje wszystkich szkód i strat powstałych w wyniku najpoważniejszych awarii.
Więcej szczegółów można znaleźć w sekcji 2.3 i 4.2 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.

[31] Dokument roboczy służb Komisji dotyczący odpowiedzialności, s. 35–36.
[32] Dokument roboczy służb Komisji dotyczący odpowiedzialności, s. 36–38.
[33] Dokument roboczy służb Komisji dotyczący odpowiedzialności, s. 40–41.
[34] Dokument roboczy służb Komisji dotyczący odpowiedzialności, s. 41.

Chociaż nie wszystkie z tych produktów mogą być obecnie stosowane na szeroką skalę przez sektor morski, wydaje się, że rynek finansowych instrumentów zabezpieczających cechuje się głębią i innowacyjnością, które są niezbędne, aby sprostać potrzebom wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się ropą naftową i gazem ziemnym prowadzących działalność zgodnie z obowiązkami w zakresie odpowiedzialności wynikającymi z przepisów obowiązujących w EOG. Umożliwia on również przedsiębiorstwom zajmującym się ropą naftową i gazem ziemnym rozdzielenie swojego ryzyka na szereg podmiotów rynkowych: ubezpieczycieli i reasekuratorów, podmioty rynku finansowego, takie jak grupy private equity i fundusze hedgingowe, jak również inne przedsiębiorstwa zajmujące się ropą naftową i gazem ziemnym.

Mimo to obecnie w niewystarczającym stopniu wykorzystuje się finansowe instrumenty zabezpieczające w celu objęcia ochroną wszystkich szkód powstałych wskutek najrzadziej występujących i najbardziej kosztownych awarii na obszarach morskich. Może to być spowodowane szeregiem czynników, z których jeden został już omówiony w niniejszym sprawozdaniu: zakres odpowiedzialności za szkody może sprawiać, że w niektórych państwach będących przedmiotem uwagi takie produkty nie są obecnie konieczne.

Kolejnym kluczowym czynnikiem jest fakt, że wiele organów regulacyjnych państw będących przedmiotem uwagi ogranicza zakres uznawanych form ochrony ubezpieczeniowej, uniemożliwiając w rzeczywistości zapewnienie szeregu innowacyjnych rozwiązań. Dwanaście z dwudziestu państw będących przedmiotem uwagi jako mechanizm zabezpieczenia finansowego w zakresie udzielania koncesji lub działalności wyraźnie wskazuje ubezpieczenie; dziewięć z tych państw nie wskazuje żadnego innego rodzaju mechanizmu. Ten wysoki udział państw będących przedmiotem uwagi, które preferują ubezpieczenie, może być nawet wyższy, ponieważ wzorcowe porozumienia umowne sześciu państw będących przedmiotem uwagi nie zostały udostępnione do analizy[35].

Uniemożliwia to pełne zrozumienie, w jakim stopniu inne czynniki mogą ograniczać opracowywanie finansowych instrumentów zabezpieczających w odniesieniu do odpowiedzialności w zakresie działalności na obszarach morskich. Te inne czynniki mogą obejmować brak wymogów regulacyjnych dotyczących odpowiednich poziomów gwarancji. Gwarancja może wykraczać poza możliwości poszczególnych ubezpieczycieli lub dostępność reasekuracji na rynku. Ewentualnie, w przypadku gdy dostępna jest gwarancja, ubezpieczyciele i branża morska mogą nie być w stanie uzgodnić poziomów ryzyka, a w związku z tym ceny za te produkty, co prowadzi do ich nieudostępniania.

Sytuacja ta prawdopodobnie ulegnie zmianie wraz z wdrożeniem OSD. W art. 4 ust. 1–3 OSD wprowadzono oparte na ekspozycji wymogi zabezpieczenia finansowego, zobowiązujące państwa członkowskie, aby w przypadku wnioskodawców ubiegających się o koncesję uwzględniły w należyty sposób ich „zdolności finansowe, w tym wszelkie rodzaje zabezpieczenia finansowego, do pokrycia zobowiązań, jakie mogą potencjalnie wyniknąć z danego rodzaju działalności związanej ze złożami ropy naftowej i gazu ziemnego na obszarach morskich".

Ponadto w art. 4 ust. 3 OSD przewidziano wymóg, zgodnie z którym państwa członkowskie „ułatwiają stosowanie zrównoważonych instrumentów finansowych i innych ustaleń służących pomocy wnioskodawcom występującym o koncesje w wykazywaniu ich zdolności finansowych". W

[35] Zob. sekcja 3.2 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.

takim przypadku można podjąć szereg działań, w tym dokonać rozszerzenia zakresu form ochrony ubezpieczeniowej uznawanych przez organy krajowe.

Przepisy OSD znalazły również odbicie w protokole morskim do konwencji barcelońskiej, który niedawno stał się częścią unijnego dorobku prawnego[36]. Zgodnie z art. 27 ust. 2 lit. b) tego protokołu strony zapewniają, aby operatorzy posiadali ubezpieczenie lub inne zabezpieczenie finansowe za szkody wynikłe z działalności, której dotyczy ten protokół.

Doświadczenia zdobyte w ramach stosowania dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za środowisko pokazują, że konkurencyjny rynek finansowych instrumentów zabezpieczających – grup, ubezpieczeń, skryptów dłużnych, gwarancji itd. – może rozwinąć się w wyniku znaczącej zmiany regulacyjnej w UE, jednak z czasowym przesunięciem umożliwiającym uczestnikom rynku dostosowanie się do nowych wymogów[37]. W związku z tym w latach następujących po wdrożeniu OSD do prawa krajowego można oczekiwać poprawy dostępności i wykorzystania finansowych instrumentów zabezpieczających w odniesieniu do ryzyka związanego z awariami na obszarach morskich.

***Wnioski i zalecenia***

Chociaż finansowe instrumenty zabezpieczające służące pokryciu wszystkich szkód spowodowanych najrzadziej występującymi i najbardziej kosztownymi awariami na obszarach morskich nie są łatwo dostępne na rynku ubezpieczeniowym, wydaje się, że rynek ten cechuje się głębią i innowacyjnością, które są niezbędne, aby sprostać potrzebom wszystkich przedsiębiorstw zajmujących się ropą naftową i gazem ziemnym prowadzących działalność zgodnie z obowiązkami w zakresie odpowiedzialności wynikającymi z przepisów obowiązujących w EOG. Ponadto można oczekiwać, że rynek finansowych instrumentów zabezpieczających dostosuje się do nowych wymogów wprowadzonych w art. 4 OSD, zwłaszcza jeżeli organy krajowe rozszerzą zakres uznawanych przez nie form ochrony ubezpieczeniowej. Takich zmian należy się spodziewać po terminie wdrożenia OSD upływającym w lipcu 2015 r. i po wdrożeniu protokołu morskiego do konwencji barcelońskiej. Komisja uczyni pełne wdrożenie art. 4 priorytetowym obszarem kontroli podczas kontroli zgodności z dyrektywą.

Decyzję dotyczącą uznania lub wprowadzenia wymogu członkostwa w systemie gwarancji wzajemnych takim jak OPOL w ramach udzielania koncesji na obszarach morskich najlepiej pozostawić państwom członkowskim, ponieważ jest ona ściśle związana z ich krajowymi systemami odpowiedzialności, cechami charakterystycznymi danego systemu, koncesjobiorcami znajdującymi się na ich wodach i rodzajami ryzyka, z jakimi się muszą zmierzyć. Istotne różnice regionalne w zakresie działalności na obszarach morskich w obrębie EOG i w związku z tym rodzaje i poziomy ryzyka, jakie ponoszą operatorzy, mogą doprowadzić do nieuzasadnionego subsydiowania skrośnego ryzyka między tymi regionami oraz możliwej pokusy nadużycia w razie zastosowania takiego samego rozwiązania w każdym przypadku.

[36] Decyzja Rady z dnia 17 grudnia 2012 r. w sprawie przystąpienia Unii Europejskiej do Protokołu dotyczącego ochrony Morza Śródziemnego przed zanieczyszczeniem powstałym w wyniku działalności poszukiwawczej i wydobywczej na szelfie kontynentalnym oraz na dnie morskim i w jego podglebiu (2013/5/UE), Dz.U. L 4 z 9.1.2013, s. 13.

[37] Sprawozdanie Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na mocy art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/35/WE w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu, z dnia 12 października 2010 r., COM(2010) 581 final.

## ROZPATRYWANIE ROSZCZEŃ O ODSZKODOWANIE

Po określeniu zakresu odpowiedzialności i zapewnieniu zdolności sfinansowania odszkodowania należnego z tytułu szkody z własnych środków przedsiębiorstwa albo za pośrednictwem instrumentu finansowego, ostatni element, jaki należy zbadać, dotyczy sposobu wypłaty odszkodowania, tak aby szybko dotarło ono do uprawnionych do niego powodów. W 2010 r. katastrofa na platformie Deepwater Horizon pokazała, że poważne awarie na obszarach morskich mogą mieć wpływ na dużą liczbę osób i obciążyć zasoby wszelkich systemów ustanowionych w celu rozpatrywania roszczeń i zapewniania odszkodowania ofiarom. Katastrofa ta ukazała znaczenie aktywnego wprowadzenia w życie dobrze przemyślanego mechanizmu odszkodowawczego, zanim wystąpią poważne awarie, aby zminimalizować efekt domina w postaci strat w całej gospodarce.

W państwach będących przedmiotem uwagi istnieją obecnie tylko dwa mechanizmy odszkodowawcze odnoszące się w szczególności do awarii związanych z wydobyciem ropy naftowej i gazu ziemnego. Po pierwsze Norwegia stworzyła ustawodawczy mechanizm odszkodowawczy mający zastosowanie do awarii na obszarach morskich. Jej ustawa w sprawie działalności w branży naftowej kodyfikuje przepisy dotyczące zarządzania zbiorowymi roszczeniami i odszkodowaniami dla rybaków. W przepisach tych przewidziano również roszczenia transgraniczne z Danii, Finlandii i Szwecji, jak ustanowiono w Nordyckiej konwencji o ochronie środowiska[38].

Po drugie, chociaż OPOL jest przede wszystkim branżowym porozumieniem dotyczącym gwarancji wzajemnych, określono w nim również procedury mające na celu usprawnienie rozpatrywania wniosków bez uciekania się do postępowania sądowego. Istotną wadą systemu odszkodowań w ramach OPOL jest jednak zastrzeżenie, że to odpowiedzialny operator decyduje, czy roszczenia przeciwko niemu w ogóle mają zastosowanie zgodnie z porozumieniem OPOL[39].

W przypadku braku dedykowanego systemu odszkodowań z tytułu awarii związanych z wydobyciem ropy naftowej i gazu ziemnego roszczenia byłyby rozpatrywane na podstawie krajowego prawa deliktów. W takim przypadku zastosowanie mają zasady postępowania cywilnego[40], a sprawy, jeżeli nie zostaną rozwiązane poza sądem, mogą trwać od sześciu miesięcy do kilku lat (w niektórych przypadkach dekad). Chociaż Belgia, Włochy, Portugalia i Niderlandy przyjęły ostatnio nowe przepisy mające na celu uproszczenie rozpatrywania roszczeń zbiorowych, nawet te przepisy mogą jeszcze zostać ulepszone, aby zapewnić sprawniejsze działanie w obliczu szczególnych rodzajów strat, które spowodować może awaria na obszarach morskich, oraz uwzględnić potrzeby sektorów, które mogą zostać nimi dotknięte – w szczególności rybołówstwa i turystyki[41].

Chociaż obecnie istnieje bardzo niewiele dedykowanych systemów odszkodowań w przypadku awarii na obszarach morskich w obrębie EOG, sytuacja ta powinna ulec znacznej zmianie wraz z wdrożeniem OSD. Zgodnie z art. 4 ust. 3 OSD państwa członkowskie zobowiązane są do wdrożenia procedur mających na celu zapewnienie szybkiego i właściwego rozpatrywania roszczeń o odszkodowania, w tym roszczeń transgranicznych, o ile odpowiedzialność jest przewidziana w prawie krajowym. Obowiązujące przepisy można ulepszyć na kilka sposobów. Obejmują one:

- wprowadzenie niezależnego rozpatrywania roszczeń;

[38] Zob. sekcja 4.1 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.
[39] Zob. sekcja 2.3 i 4.2 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.
[40] Przepisy stosowane przez sądy przy rozstrzyganiu powództw cywilnych.
[41] Więcej szczegółów można znaleźć w sekcji 4.3 dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego odpowiedzialności.

- zapewnienie równego traktowania roszczeń o charakterze transgranicznym;
- udoskonalenia w zakresie dostępności, jasności i prostoty procedur dotyczących roszczeń;
- wprowadzenie przejrzystej rozliczalności dotyczącej odpowiedzialności za obsługę roszczeń;
- określenie z góry obowiązków dotyczących terminów w celu zmniejszenia opóźnień; oraz
- sposoby dochodzenia roszczeń w przypadku awarii systemów.

***Wnioski i zalecenia***

Chociaż w państwach będących przedmiotem uwagi istnieją obecnie tylko dwa dedykowane mechanizmy odszkodowawcze odnoszące się do awarii związanych z wydobyciem ropy naftowej i gazu ziemnego, w OSD nakłada się na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia procedur mających na celu zapewnienie szybkiego i właściwego rozpatrywania roszczeń. Dzięki współpracy z państwami członkowskimi Komisja może pomóc w zapewnieniu w tym względzie odpowiednich zabezpieczeń dla powodów. Jeżeli w ramach nowych krajowych systemów odszkodowań nie uda się stworzyć odpowiednich zabezpieczeń dla ofiar awarii na obszarach morskich i w pełni uwzględnić praw powodów w procedurach transgranicznych zgodnie z rozporządzeniem Bruksela I i rozporządzeniem Rzym II, konieczne może być dokonanie przez Komisję w pierwszym sprawozdaniu z wdrażania OSD lub po nim ponownej oceny, czy i jakie dalsze działania UE mogłyby przyczynić się do osiągnięcia tych celów.

## WNIOSKI OGÓLNE

Skutki wdrożenia przez państwa członkowskie OSD umożliwią w najbliższych latach ocenę, czy w celu dalszego wzmocnienia bezpieczeństwa na obszarach morskich stosowne jest objęcie określonych działań prowadzących do poważnych awarii zakresem prawa karnego. W stosownych przypadkach Komisja przedłoży wniosek ustawodawczy.

Na obecnym etapie rozszerzenie zakresu przepisów dotyczących odpowiedzialności w ramach przepisów unijnych nie wydaje się właściwym krokiem. W określonych przypadkach rozporządzenia Bruksela I i Rzym II zapobiegają występowaniu w systemach krajowych różnic, które działałyby na niekorzyść powodów z innych państw członkowskich UE. Ponadto niektóre państwa członkowskie mogą poddać ponownej ocenie swoje obecne systemy odpowiedzialności w zakresie awarii na obszarach morskich w ramach wdrażania innych zmian wynikających z przepisów OSD.

Do czasu pierwszego sprawozdania z wdrażania OSD Komisja będzie jednak w stanie podjąć decyzję w sprawie konieczności realizacji dalszych działań. Komisja może w szczególności:

- nadal zajmować się kwestiami odpowiedzialności poprzez usystematyzowaną dyskusję w ramach unijnej grupy organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich;
- w ramach kontroli zgodności z OSD skoncentrować się na przepisach związanych z odpowiedzialnością; oraz
- wykorzystywać posiedzenia unijnej grupy organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich do systematycznego gromadzenia danych dotyczących wszystkich aspektów nowo transponowanych przepisów związanych z odpowiedzialnością.

Obecnie w niewystarczającym stopniu wykorzystuje się finansowe instrumenty zabezpieczające w celu pełnego objęcia ochroną rzadszych i bardziej kosztownych awarii na obszarach morskich w obrębie EOG. Ponadto w państwach będących przedmiotem uwagi istnieją obecnie tylko dwa dedykowane mechanizmy odszkodowawcze odnoszące się do awarii związanych z wydobyciem ropy naftowej i gazu ziemnego. Wdrożenie przepisów OSD powinno jednak doprowadzić do znacznej poprawy w obu tych obszarach.

Jeżeli nowe przepisy krajowe nie przyczynią się do poprawy dostępności finansowych instrumentów zabezpieczających i wdrożenia procedur mających na celu zapewnienie szybkiego i odpowiedniego rozpatrywania roszczeń o odszkodowania, Komisja ponownie oceni, czy i jakie dalsze działania UE mogłyby doprowadzić do osiągnięcia tych celów.

Komisja zachęca państwa członkowskie do dzielenia się doświadczeniami dotyczącymi finansowych instrumentów zabezpieczających, odpowiedzialności, odszkodowania i sankcji karnych, przede wszystkim w ramach unijnej grupy organów ds. wydobycia ropy naftowej i gazu ziemnego ze złóż podmorskich. Po wdrożeniu dyrektywy i w oparciu o doświadczenia państw członkowskich stosujących nową podstawę prawną Komisja może zaktualizować swoją ocenę, jak wskazano w niniejszym sprawozdaniu.