EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 14.9.2015
COM(2015) 422 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om ansvar, erstatning og finansiel sikkerhed for offshore olie- og gasaktiviteter i henhold til artikel 39 i direktiv 2013/30/EU

{SWD(2015) 167 final}

INDLEDNING

Denne rapport giver et overblik over, hvordan ansvaret for skader fra offshore uheld i forbindelse med olie- og gasprospektering, -efterforskning og -produktion behandles i EU. Den analyserer således, hvordan Europa håndterer en række samfundsmæssige dilemmaer, der opstår som følge af offshore olie og gas. Det gælder for det første, hvem der er ansvarlig over for hvem og for hvilken type skade og tab, for det andet, hvordan man sikrer, at de ansvarlige parter har tilstrækkelig finansiel kapacitet til at sørge for retmæssig erstatning for den skade og det tab, de er ansvarlige for, og for det tredje, hvordan erstatningen udbetales, så den hurtigt når frem til de legitime erstatningsberettigede, og så risiciene for kaskadevirkninger på den bredere økonomi minimeres.

Der har ikke været nogen større offshore uheld i EU siden 1988, og 73 % af olie- og gasproduktionen i EU kommer fra medlemsstater omkring Nordsøen, der allerede er kendt for at have verdens bedste offshore sikkerhedsordninger. På trods af dette indførte EU en fælles reguleringsramme for offshore olie- og gasaktiviteter efter Deepwater Horizon-katastrofen i april 2010 i Den Mexicanske Golf for at hæve sikkerheds- og miljøbeskyttelsesstandarderne i alle EU's offshore aktiviteter yderligere og sørge for, at de anvendes konsekvent. Direktiv 2013/30/EU[1] (herefter kaldet offshoresikkerhedsdirektivet eller OSD) definerer indholdet i en sådan omfattende EU-ramme, der skal hindre større uheld og begrænse deres konsekvenser. Rådets ratificering af offshore protokollen til Barcelonakonventionen[2] var ligeledes en del af EU's reaktion på Deepwater Horizon-katastrofen.

OSD indfører en harmoniseret EU-regulering i form af en målsætningsorienteret reguleringsramme, som er bygget op omkring begrebet "sikkerhedstilfælde" (en rapport om større farer), og som håndhæves af offshore områdets reguleringsmyndigheder, hvis kompetence og uafhængighed OSD har til formål at sikre. Det fremmer ligeledes et effektivt samarbejde mellem disse reguleringsmyndigheder. Desuden indfører OSD nogle gennemsigtighedskrav, der gælder for hele EU, herunder udveksling af oplysninger om uheld og næsten-uheld, samt krav til andre indikatorer for sikkerhedsniveauet for branchen og reguleringsmyndighederne inden for denne sektor.

Hvad angår ansvaret for offshore uheld og deres konsekvenser, placerer OSD utvetydigt ansvaret hos offshore koncessionshaverne, dvs. de individuelle eller fælles indehavere af tilladelser til olie- eller gasprospektering, -efterforskning og/eller -produktion, som er udstedt i henhold til direktiv 94/22/EF[3]. I henhold til OSD er koncessionshaverne også objektivt ansvarlige for enhver miljøskade, deres aktiviteter måtte forårsage. OSD har dog ikke til formål at harmonisere ansvarsbestemmelserne i EU for andre former for skader og tab, der måtte følge af offshore aktiviteter, hvilket afspejler de

[1] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/30/EU af 12. juni 2013 om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter og om ændring af direktiv 2004/35/EF, EUT L 178 af 28.6.2013, s. 66.

[2] Rådets afgørelse af 17. december 2012 om Den Europæiske Unions tiltrædelse af protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening som følge af undersøgelse og udnyttelse af kontinentalsoklen og af havbunden og dennes undergrund (2013/5/EU). Se også Milieus rapport (2013) med titlen "Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention".

[3] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter, EFT L 164 af 30.6.1994, s. 3.

mangelfulde resultater af de tilsvarende analyser i konsekvensvurderingen[4], der blev foretaget under OSD's udarbejdelse.

Denne rapport tager sigte på at opfylde Kommissionens forpligtelse i henhold til artikel 39 i OSD, i henhold til hvilken Kommissionen skal forelægge rapporter om følgende:

- en vurdering af effektiviteten af erstatningsansvarsordningerne i Unionen med hensyn til de skader, der er forårsaget af offshore olie- og gasaktiviteter, herunder en vurdering af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at udvide bestemmelserne om erstatningsansvar,
- en undersøgelse af, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at adfærd, der forårsager et større uheld, underlægges anvendelsesområdet for direktiv 2008/99/EF[5] (direktivet om miljøkriminalitet),
- en beskrivelse af tilgængeligheden af instrumenter for finansiel sikkerhedsstillelse for offshore aktiviteter og
- en af beskrivelse af behandlingen af erstatningskrav for offshore uheld.

Disse emner er tæt forbundet med hinanden, og en samlet behandling af dem i én rapport gør det lettere at foretage en konsekvent analyse. Et ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD(2015) 167 final[6], i det følgende benævnt SWD om erstatningsansvar) indeholder yderligere oplysninger om de behandlede spørgsmål og om de analyser, som Kommissionen har foretaget internt og bestilt fra eksterne eksperter og interessenter under udarbejdelsen af denne rapport.

I denne rapport og SWD om erstatningsansvar fokuseres på medlemslandene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) med offshore olie- og gasaktiviteter. Disse "fokuslande" er (i alfabetisk rækkefølge) Bulgarien, Cypern, Danmark, Det Forenede Kongerige, Frankrig, Grækenland, Irland, Island, Italien, Kroatien, Letland, Litauen, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Spanien og Tyskland. Aktiviteter uden for EØS er ikke det primære fokus.

MILJØANSVAR, CIVILRETLIGT OG STRAFFERETLIGT ANSVAR OG DERES INDBYRDES SAMMENHÆNG

Det er vigtigt at skelne mellem de forskellige typer ansvar. For det første er der det civilretlige ansvar for skader på fysiske eller juridiske personer. Skade og tab i denne brede kategori omfatter personskade, tingskade og økonomisk tab. Denne slags skade kaldes almindeligvis tredjepartsskade eller "traditionel skade" inden for EU-retten. I det særlige tilfælde med økonomisk tab er der i nogle retssystemer en yderligere skelnen mellem et økonomisk *følgetab*, der er et økonomisk tab som følge af personskade eller tingskade, og et *rent* økonomisk tab, der er et økonomisk tab uden personskade eller tingskade.

[4] Konsekvensanalyse, der ledsager dokumentet "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasprospektering, -efterforskning og -produktion", SEC(2011) 1293 final.

[5] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/99/EF af 19. november 2008 om strafferetlig beskyttelse af miljøet, EUT L 328 af 19.11.2008, s. 28.

[6] Kommissionens arbejdsdokument: Civil Liability, Compensation and Financial Security for Offshore Accidents in the European Economic Area (Civilretligt ansvar, godtgørelse og finansiel sikkerhed for offshore uheld i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde), SWD(2015) 167 final.

For det andet er der miljøansvaret, sådan som det defineres i miljøansvarsdirektivet[7] (ELD), der omhandler ansvaret for miljøskader på beskyttede arter og naturtyper, vand og jord. Miljøansvaret er her baseret på en offentlig tilgang, hvor den berørte part ikke er en konkret fysisk eller juridisk person, men samfundet som helhed på grund af den offentlige og universelle karakter, som følgerne af enhver skade på de fælles naturressourcer har. De offentlige myndigheder spiller den erstatningsberettigedes rolle, og det er deres job at sikre, at forurenerne retter op på den miljøskade, de har forårsaget. Det er således den offentlige myndighed med ansvar for miljøbeskyttelse, der skal sikre, at den ansvarlige operatør identificeres, at årsagssammenhængen fastlægges, at der lægges og godkendes en genopretningsplan, at de nødvendige forebyggende eller afhjælpende foranstaltninger bliver truffet osv.[8].

For det tredje henviser det strafferetlige ansvar til det ansvar, der følger efter udførelsen af en kriminel handling, der defineres som sådan i loven. Der er en grundlæggende forskel mellem civilretligt ansvar og miljøansvar på den ene side og strafferetligt ansvar på den anden. Mens ansvarsbestemmelserne om førstnævnte i princippet[9] kun medfører sanktioner af rent økonomisk karakter, som tager sigte på at erstatte og afhjælpe den forvoldte skade, har det strafferetlige ansvar til formål at straffe ulovlig adfærd, og sanktionerne kan omfatte fængselsstraf, bøder og andre ikke-frihedsberøvende straffe.

HENSIGTSMÆSSIGHEDEN AF STRAFFERETLIGT ANSVAR FOR OFFSHORE UHELD OG HERAF FØLGENDE SKADER

EU-Domstolen fastslog i 2005[10], at Det Europæiske Fællesskab har beføjelse til at vedtage strafferetlige foranstaltninger på miljøbeskyttelsesområdet, hvis dette er nødvendigt for at sikre en effektiv gennemførelse af Fællesskabets miljøpolitik. På baggrund af denne retspraksis blev der i direktivet om strafferetlig beskyttelse af miljøet (ECD) – det første EU-direktiv, som indeholdt bestemmelser om strafferetligt ansvar – i 2008 opstillet en liste over de miljøovertrædelser, medlemsstaterne skal betragte som kriminalitet, hvis de begås forsætligt eller ved grov uagtsomhed. EU indførte således harmoniserede strafferetlige sanktioner for overtrædelser af EU's miljølovgivning ud over de civilretlige sanktioner, som allerede var gældende, og som vedrørte erstatning.

I henhold til ECD skal medlemsstaterne pålægge strafferetlige sanktioner for visse handlinger, der forårsager eller kan forårsage dødsfald eller alvorlig personskade eller betydelig skade på luftens, jordens eller vandets kvalitet eller på dyr eller planter. ECD's anvendelsesområde er dog begrænset, eftersom direktivet kun kriminaliserer overtrædelsen af visse dele af EU-lovgivningen, der er nævnt i direktivets bilag. De strafbare handlinger omfatter f.eks. ulovlig udledning af farlige stoffer i overfladevand, hvis det forårsager eller kan forårsage dødsfald eller alvorlig personskade eller betydelig skade på miljøet, ulovlig overførsel af affald fra Den Europæiske Union, hvis der er tale om betydelige mængder affald, og hvis det sker i et klart profitøjemed, samt ulovlig eksport til udviklingslandene af stoffer, der nedbryder ozonlaget, men ikke aktiviteter, der er omfattet af OSD.

Som det fremgår af artikel 39, stk. 3, i OSD, giver dette anledning til at overveje, om adfærd, der fører til offshore uheld, også bør underlægges straffelovgivningens anvendelsesområde ved hjælp af EU-

[7] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/35/EF af 21. april 2004 om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, EUT L 143 af 30.4.2004, s. 56.
[8] Der eksisterer en overlapning mellem civilretligt ansvar og miljøansvar, se indledningen til SWD om erstatningsansvar.
[9] Med undtagelse af de såkaldte "erstatninger med karakter af straf" i sædvaneretten.
[10] Sag C-176/03, *Kommissionen mod Rådet*, dom af 13. september 2005.

lovgivningen. Selv om et strafferetligt ansvar for brud på offshore sikkerheden ikke ville påvirke afhjælpningen af den forvoldte skade direkte, giver det en ekstra afskrækkende virkning ud over det civilretlige ansvar og miljøansvaret, der kunne forbedre miljøbeskyttelsen og overholdelsen af offshore sikkerhedslovgivningen.

Brud på offshore sikkerheden falder allerede ind under straffeloven i nogle fokuslande. F.eks. indeholder lovgivningen i både Det Forenede Kongerige og Danmark bestemmelser om, at visse former for manglende overholdelse er strafbare[11]. Hverken definitionen af strafbare handlinger eller minimumstypen og niveauet af sanktioner er dog harmoniseret i EU. Der er nogle strenge lovgivningsmæssige forudsætninger, der skal være opfyldt, før det overvejes at kriminalisere brud på offshore sikkerheden ved hjælp af EU-lovgivningen. Artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fastlægger retsgrundlaget for indførelsen af minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på det et særligt EU-politikområde. Dette giver udtrykkeligt EU-lovgiverne mulighed for at vedtage: "minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på det pågældende område", hvis dette "viser sig absolut nødvendig for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger".

Vedtagelsen af EU-bestemmelser på det strafferetlige område er således underlagt en vurdering af, om de er "absolut nødvendige" for at sikre en effektiv politikgennemførelse. Dermed kan beslutningen om, at brud på OSD underlægges straffelovgivningens anvendelsesområde, kun træffes efter en grundig nødvendigheds- og proportionalitetstest af, hvorvidt straffelovsbestemmelser er absolut nødvendige for at nå det angivne mål. Dette kan ikke gøres, før OSD i sin nuværende form er blevet omsat i national lovgivning i fokuslandene, og der er opnået en vis erfaring med dens effektivitet[12]. Medlemsstaterne har endnu ikke truffet beslutning om sanktionerne for overtrædelser af de nationale lovgivninger, der gennemfører OSD. De havde frist indtil 19. juli 2015 til at omsætte OSD i national ret og træffe enhver beslutning i den sammenhæng eller i forbindelse med lovgivningens gennemførelse efter omsætningen i national ret. På nuværende tidspunkt er det således for tidligt at vurdere, om de sanktioner, som fokuslandene vil pålægge i forbindelse med OSD's omsætning i national ret og den efterfølgende gennemførelse, vil have en tilstrækkeligt afskrækkende virkning i hele EU, eller om EU-sanktioner på det strafferetlige område er absolut nødvendige for at sikre offshore aktiviteternes fuldt ud effektive sikkerhed[13].

Hvis det i fremtiden skulle vise sig, at OSD i sin nuværende form ikke er tilstrækkeligt til at garantere offshore aktiviteternes sikkerhed, sådan som det er beregnet på, og at det er absolut nødvendigt at medtage strafferetligt ansvar for brud på offshore sikkerheden blandt direktivets formål, kan et sådant ansvar indføres som en ny bestemmelse i OSD eller ved at ændre direktivet. Det kunne også indføres som en ny selvstændig retsakt. Den mest konsekvente måde at gøre det på ville dog være at harmonisere de strafferetlige sanktioner ved hjælp af ECD. Dermed ville man undgå at skabe en anden standard for strafferetlige sanktioner end den, der er fastlagt i ECD for en lang række miljøovertrædelser. Dette er årsagen til, at der i artikel 39, stk. 3, i OSD tages højde for en kriminalisering af overtrædelserne i OSD ved hjælp af en ændring af ECD. Det ville konkret betyde, at

[11] Jf. SWD om erstatningsansvar, bilag II.
[12] Meddelelse fra Kommissionen: På vej mod en EU-politik på det strafferetlige område: Strafferetlig lovgivning til sikring af en effektiv gennemførelse af EU's politikker, 20. september 2011, KOM(2011) 573, tilgængelig på http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.
[13] I henhold til direktivets artikel 40 skal Kommissionen senest den 19. juli 2019 forelægge en rapport om erfaringen med gennemførelsen af dette direktiv.

man ændrer bilag A til ECD og medtager OSD på listen over lovgivning, hvis overtrædelse betragtes som ulovlig adfærd.

Konklusioner og forslag

Ved artikel 39 i OSD pålægges Kommissionen at undersøge, hvorvidt det er hensigtsmæssigt, at adfærd, der forårsager et større uheld, underlægges ECD's anvendelsesområde. På nuværende tidspunkt er det dog for tidligt at foretage en korrekt vurdering af, hvorvidt EU-bestemmelser på det strafferetlige område er absolut nødvendige for at sikre et effektivt niveau af offshore sikkerhed i Unionen. For at kunne konkludere om visse former for adfærd, der forårsager et større uheld, bør underlægges ECD's anvendelsesområde, skal EU have erfaring med OSD's effektivitet.

Kommissionen udarbejder den første gennemførelsesrapport om OSD senest den 19. juli 2019. Det er vigtigt, at Kommissionen vender tilbage til emnet på dette tidspunkt, og at medlemsstaterne fastlægger, om det er hensigtsmæssigt, at adfærd, der forårsager et større uheld, bliver underlagt ECD's anvendelsesområde. I mellemtiden kan Kommissionen sørge for, at medlemsstaterne deler deres erfaringer med strafferetlige sanktioner og risikostyring i virksomheder med en bred vifte af økonomiske aktiviteter.

I tråd med ovenstående konklusion omhandler resten af denne rapport udelukkende civilretligt ansvar og miljøansvar for offshore uheld.

ANSVARSORDNINGERNES EFFEKTIVITET

Ansvarsordningernes effektivitet kan bedømmes ud fra, hvor klart de definerer: a) hvem er ansvarlig; b) for hvilken slags skade og tab; og c) over for hvem.

a) Hvem er ansvarlig?

OSD indfører to vigtige harmoniseringspunkter i den forbindelse.

For det første placerer OSD altid ansvaret hos koncessionshaveren (dvs. den individuelle indehaver eller de fælles indehavere af tilladelser til olie- eller gasprospektering, -efterforskning og/eller -produktion, som er udstedt i henhold til direktiv 94/22/EF). Det er vigtigt, at OSD fastlægger dette princip, eftersom det giver fuldstændig juridisk klarhed og skal sikre, at koncessionshaverne har det primære ansvar for at kontrollere de risici, de skaber med deres aktiviteter.

For det andet indfører OSD bestemmelser om, at offshore aktiviteter falder ind under miljøansvarsdirektivet (ELD), hvad angår miljøskader som følge af offshore uheld[14]. Det betyder, at det objektive ansvar nu altid er gældende for miljøskader – dvs. fremover er den enkelte koncessionshaver ansvarlig for en sådan skade, uden at det er nødvendigt at bevise, at der er udvist forsømmelse, når blot der kan fastslås en årsagssammenhæng.

Selv om OSD har harmoniseret disse to aspekter af ansvaret for offshore uheld, har det ikke foretaget nogen harmonisering af civilretlig skade. Her falder offshore uheld for det meste ind under fokuslandenes erstatningsret, og der er betydelige forskelle i den måde, hvorpå de nationale lovgivninger behandler koncessionshavere, der har forvoldt civilretlig skade som følge af

[14] Artikel 7 i OSD ændrer ELD, således at koncessionshaverne bliver økonomisk ansvarlige for forebyggelse og afhjælpning af miljøskader som defineret i sidstnævnte direktiv.

forsømmelse, sammenlignet med koncessionshavere, hvis handlinger ikke har brudt en standard for fornøden omhu.

Selv om det altid er nødvendigt at fastslå en årsagssammenhæng mellem aktiviteten og skaden, er forsømmelsesreglen ofte gældende, hvilket betyder, at domstolene først skal have afsagt dom om, at den ansvarlige part ikke har udvist den fornødne omhu, for at der kan fastlægges et civilretligt ansvar og ydes erstatning for de pågældende skader. Det er forskelligt fra land til land, om det er forsømmelsesreglen eller det objektive ansvar, der er gældende for civilretlige skader, alt afhængigt af skadens og tabets karakter[15].

b) Hvad er de ansvarlige for?

Ansvaret for *miljøskader* som følge af offshore uheld er gældende i hele EU i henhold til miljøansvarsdirektivet. Denne lovgivning fastlægger også omfanget af den skade, der skal afhjælpes og erstattes. I overensstemmelse hermed vil koncessionshaver(ne) blive holdt ansvarlig(e) for skader på beskyttede arter eller naturtyper som defineret i fugledirektivet[16] og habitatdirektivet[17] samt for skader på vand som defineret i vandrammedirektivet[18] og rammedirektivet om en havstrategi[19] overalt i EU. De skal yde de offentlige myndigheder erstatning for enhver indsats, der gøres for at genskabe miljøets hidtidige tilstand, eller selv gøre denne indsats.

Mens EU-lovgivningen harmoniserer ansvaret for miljøskader, og mens lovgivningen i fokuslandene altid tager højde for et erstatningskrav for personskade og tingskade som følge af offshore uheld, er der betydelige forskelle, når det gælder ansvaret for forskellige slags økonomiske tab. F.eks. har fokuslandene forskellige lovgivninger for, hvor direkte relateret et økonomisk tab skal være til et uheld, for at det er erstatningsberettiget ("bestemmelser om direkte sammenhæng"). Lovgivningen i fokuslande som Cypern og Det Forenede Kongerige udelukker krav om erstatning for direkte økonomiske tab, hvis der ikke er tale om personskade eller tingskade ("udelukkelsesreglen").

Der er også forskelle med hensyn til, om og hvordan lovgivningen i fokuslandene specifikt omhandler industrisektorer, der er afhængige af det fælles havmiljøs gode tilstand for at kunne udøve deres virksomhed, f.eks. fiskeriindustrien. Erfaringen har vist, at disse sektorer, der ofte omfatter mange små og mellemstore virksomheder, risikerer at lide et betydeligt økonomisk tab i tilfælde af et større offshore uheld[20].

Norge har i den forbindelse indført den måske mest omfattende lovgivning for at regulere det civilretlige ansvar for offshore forurening. Denne lovgivning foreskriver ikke blot et objektivt ansvar

[15] En fuldstændig beskrivelse af disse forskelle kan findes i tabel 2 og bilag III i SWD om erstatningsansvar.
[16] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, EUT L 20 af 26.1.2010, s. 7.
[17] Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, EFT L 206 af 22.7.1992, s. 7.
[18] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger, EFT L 327 af 22.12.2000, s. 1.
[19] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger, EUT L 164 af 25.6.2008, s. 19.
[20] Krav om erstatning for økonomiske tab udgjorde op til 96 % af erstatningskravene fra Gulf Coast Claims Facility efter Deepwater Horizon-katastrofen i USA i 2010.

for personskade, tingskade og økonomisk tab[21], herunder et rent økonomisk tab, men fastlægger også specifikt, at "norske fiskeres økonomiske tab som følge af olieaktiviteter" er erstatningsberettigede[22].

c) Hvem er de ansvarlige over for? Hvem kan kræve erstatning?

Retten til erstatning for den forvoldte skade kan være baseret på lovgivningsmæssige bestemmelser (den generelle regel inden for offshore sektoren) eller på kontraktlige bestemmelser, og den tildeles i princippet efter en ansøgning om erstatning fra den skadelidte part. I særlige tilfælde kan erstatningen også være "automatisk" (dvs. hvor den skadelidte part ikke behøver at foretage sig noget særligt), f.eks. i forbindelse med kollektive søgsmål af "opt-out"-typen[23], eller hvor dette er angivet i lovgivningsmæssige eller kontraktlige bestemmelser.

For at forsvare den fælles interesse fremsætter de offentlige myndigheder krav over for de ansvarlige parter for miljøskader. Såfremt der er tale om civilretlige skader og tab, har enhver juridisk eller fysisk person, der lider en skade eller et tab som følge af offshore aktiviteter, ret til at fremsætte et erstatningskrav, eftersom ligebehandling i henhold til loven er et grundprincip i fokuslandene.

Der er dog nogle legitime spørgsmål med hensyn til, hvorvidt og i hvilken grad skadevoldere er ansvarlige over for skadelidte i andre lande, der har lidt skade som følge af deres aktiviteter. I den forbindelse er der tre indbyrdes afhængige spørgsmål, som skal besvares:

1. Kompetence: Hvilke(n) domstol(e) skal behandle sagen?
2. Lovvalg: Hvilke(n) lov(e) skal denne domstol anvende?
3. Udenlandske domme: Vil en dom blive anerkendt eller håndhævet i et andet land?

To gældende EU-forordninger omhandler disse spørgsmål. Hvad kompetencespørgsmålet angår, giver Bruxelles I-forordningen[24] ofrene for offshore uheld ret til at anlægge sag mod sagsøgte, der er bosiddende i Unionen, enten i det land, hvor sagsøgte er bosiddende, i det land, hvor uheldet fandt sted, eller i det land, hvor skaden blev lidt. Disse regler gælder også i Norge og Island i henhold til Luganokonventionen af 2007[25].

Det betyder f.eks., at en (fysisk eller juridisk) person i Nederlandene, der har lidt skade som følge af et offshore uheld forårsaget i britisk farvand af en italiensk virksomhed, kan vælge at anlægge erstatningssag ved retten i enten Nederlandene, Det Forenede Kongerige eller Italien, alt efter hvor personen regner med at få den bedste behandling og det bedste resultat.

Hvad angår det andet og tredje spørgsmål om lovvalg og udenlandske domme, forholder det sig i henhold til Rom II-forordningen[26] således, at den lov, der gælder for ansvar uden for kontraktforhold ved offshore uheld, er loven i det land, hvor skaden indtræder, uanset i hvilket land uheldet fandt sted. Hvis de skader, der søges om erstatning for, er miljøskader eller skader påført personer eller ting som

[21] Dog med den begrænsning, at det er nødvendigt at fastslå, at det forvoldte økonomiske tab var tilstrækkeligt direkte.
[22] Se bilag III til SWD om erstatningsansvar.
[23] Hvor en eller flere navngivne sagsøgere fremsætter et krav på vegne af en foreslået gruppe af enkeltpersoner eller virksomheder, som har lidt en fælles skade eller fælles skader, og enkeltpersoner ne skal indgive ansøgning om deres udelukkelse fra gruppen, hvis ikke de automatisk ønsker at deltage.
[24] Rådets forordning (EF) nr. 44/2001 af 22. december 2000 om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område. EFT L 12 af 16.1.2001.
[25] Konventionen om retternes kompetence og om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser på det civil- og handelsretlige område, 2007. Se afsnit 2.10 i SWD om erstatningsansvar.
[26] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 864/2007 om lovvalgsregler for forpligtelser uden for kontrakt (Rom II-forordningen). EUT L 199 af 31.7.2007, s. 40. Forordningen gælder ikke for Danmark.

følge af sådanne skader, kan ofrene også vælge at støtte deres krav på loven i det land, hvor uheldet fandt sted. Det skal bemærkes, at den gældende lov kan være loven i en medlemsstat eller et tredjeland uden for EU[27].

Det betyder f.eks., at en nordmand, som søger erstatning efter et olieudslip, der skyldes et offshore uheld i Nederlandene, kan vælge at anlægge erstatningssag enten efter norsk eller nederlandsk lov, alt efter hvilken lov der ville være mest fordelagtig for ham.

Vurdering af ansvarsordningernes effektivitet og det hensigtsmæssige i at udvide bestemmelserne om erstatningsansvar

Sådan som det er opridset ovenfor og beskrevet i detaljer i SWD om erstatningsansvar, er der i fokuslandene allerede taget højde for et erstatningsansvar for personskade og tingskade, og miljøansvaret er blevet harmoniseret gennem EU-lovgivningen. Fokuslandene har dog forskellige tilgange til det civilretlige ansvar for offshore uheld, og de kan begrænse det i forskelligt omfang. Mens lovgivningen i Cypern og Det Forenede Kongerige er tilbøjelig til at sætte større begrænsninger for ansvaret ved at kræve et bevis for forsømmelse eller for et direkte økonomisk tab, er lovgivningen i andre fokuslande såsom Danmark, Frankrig, Island, Nederlandene og Norge mere fordelagtig for de erstatningsberettigede[28].

Det er dog vigtigt at bemærke, at selv om der er forskelle mellem fokuslandene, er det vanskeligt klart at identificere nogen af dem som værende mindre effektive til at håndtere eventuelle erstatningskrav efter offshore uheld.

Situationen er muligvis også ved at ændre sig, i det mindste i nogle af de nationale ordninger, eftersom flere medlemsstater har oplyst over for Kommissionen (bl.a. på møderne i EU's Myndighedsgruppe for Offshore Olie- og Gasaktiviteter – EUOAG[29]), at de muligvis vil genoverveje deres eksisterende ansvarsordninger for offshore uheld samtidig med forpligtelsen til at indføre erstatningsprocedurer i henhold til artikel 4, stk. 3, i OSD. Selv om direktivet ikke udtrykkeligt kræver ændringer af den måde, det civilretlige ansvar håndteres på, er ansvar og erstatning to spørgsmål, der er tæt forbundet med hinanden, og ændringer af det ene kan nødvendiggøre ændringer af det andet. Forpligtelsen i artikel 4, stk. 3, i OSD kan således føre til en udvidelse af bestemmelserne om erstatningsansvar i nogle fokuslande.

En udvidelse af bestemmelserne om erstatningsansvar på EU-plan kunne indebære, at et objektivt ansvar blev gældende for flere kategorier af civilretlige skader og tab i fokuslandene, og/eller at flere slags økonomiske tab blev erstatningsberettigede – navnlig den slags økonomiske tab, som fiskerisektoren og de lokale kystøkonomier (såsom turistdestinationer ved havet) kunne blive udsat for. På de punkter, hvor en vis tvetydighed i de relevante retsakter gør nogle krav om erstatning for økonomiske tab usikre, kunne lovgivningen gøres mere klar i form af en specifik henvisning til den slags skader, som offshore uheld sandsynligvis resulterer i, og/eller de parter, der sandsynligvis bliver berørt. Endelig – selv om den eksisterende lovgivning synes omfattende, når det gælder adgangen til domstolene på tværs af grænserne – kunne en udvidelse af bestemmelserne om erstatningsansvar gøre det lettere for erstatningsberettigede at anlægge sag efter offshore skader ved at indføre muligheden for kollektive søgsmål af "opt-out"-typen i forbindelse med offshore uheld.

[27] Se afsnit 2.10 i SWD om erstatningsansvar.
[28] Flere oplysninger kan findes i afsnit 2.2 og afsnit 2.5-2.7 i SWD om erstatningsansvar.
[29] Kommissionens afgørelse af 19. januar 2012 om etablering af Den Europæiske Unions Myndighedsgruppe for Offshore Olie- og Gasaktiviteter, EUT C 18 af 21.1.2012, s. 8.

Det kan hævdes, at det er lettere for ofrene at få adgang til domstolene, hvis virksomheder kan stilles til ansvar for alle skader og tab som følge af offshore uheld. Det giver virksomhederne et incitament til at træffe passende forholdsregler og udvikle mere sikre driftsmetoder. Det er også med til at sikre, at offshore aktiviteter kun finder sted, hvis deres fordele opvejer risiciene.

En begrænsning af ansvaret er dog en praktisk nødvendighed. Erstatningssager i forbindelse med olieudslip kan nemlig være komplekse, og det er nødvendigt at finde en balance mellem nødvendigheden af en tilstrækkelig erstatning til ofrene og forebyggelsen af, at der udbetales "uretmæssige" erstatninger. Økonomiske tab kan være tæt forbundet med hinanden i økonomien, og derfor er det vigtigt med nogle veldefinerede ansvarsparametre, som hindrer et overdrevent ansvar – også kendt som "sluseport"-problemet[30] – med henblik på en ønskelig udelukkelse af mere indirekte, spekulative erstatningskrav. Retstraditionerne bestemmer, hvordan medlemsstaternes retssystemer skelner mellem legitime erstatningskrav og de almindelige risici, som de økonomiske aktører står over for.

Konklusioner og anbefalinger

Selv om der er nationale forskelle i den måde, ansvarsordningerne regulerer adgangen til domstolene på for ofrene for offshore uheld, er det på nuværende tidspunkt ikke muligt at sige, at nogen af de aktuelle tilgange til civilretligt ansvar i fokuslandene er mindre effektive til at styrke OSD's mål om at garantere sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter i hele EU.

Det står dog klart, at OSD's omsætning i national ret vil få medlemsstaterne til at undersøge, hvordan deres ansvarsbestemmelser bedst kan beskytte de generelle samfundsinteresser i tråd med erstatningskravene i artikel 4, stk. 3, i OSD. Eftersom en korrekt håndtering af erstatningskrav kan indebære ændringer af den ansvarsordning, der udløser erstatning, vil nogle medlemsstater muligvis revidere deres nationale ordninger for bestemmelse af ansvarets omfang, når det gælder offshore olie- og gasaktiviteter.

Når medlemsstaterne reviderer deres ansvarsordninger i forbindelse med gennemførelsen af OSD i national lovgivning, bør de også overveje at vedtage bestemmelser, der gælder specifikt for de økonomiske sektorer, som er mest sårbare over for offshore uheld, uden at indføre en omfattende usikkerhed med hensyn til de finansielle ansvarsniveauer, der kunne hindre udviklingen af offshore olie- og gasressourcer. Denne indsats bør være skræddersyet til de væsentlige nationale forskelle i de økonomiske fordele og risici i forbindelse med offshore aktiviteter samt de industrier, der er udsat for offshore uheld i de forskellige medlemsstater. F.eks. bør medlemsstater med betydelige offshore aktiviteter og store fiskeri- og/eller kystturismesektorer undersøge, om det vil være ønskeligt med en styrkelse af bestemmelserne om økonomisk tab specifikt for disse sektorer, sådan som Norge f.eks. allerede har gjort for fiskerisektorens vedkommende.

Desuden betyder Bruxelles I- og Rom II-forordningerne, at fokuslandene i deres finansielle sikkerhedskrav skal tage højde for det potentielle erstatningsansvar, som deres koncessionshavere og operatører kunne blive udsat for i andre jurisdiktioner. Dette erstatningsansvar kunne være meget større end det nationale erstatningsansvar som følge af større uhelds store geografiske omfang og muligheden for strengere regler om civilretligt ansvar i andre jurisdiktioner.

[30] Det umulige i at hindre indirekte krav, som samfundet ville anse for uretmæssige, men som sandsynligvis ville blive godkendt.

Kommissionen har gode muligheder for at øge bevidstheden om disse specifikke gennemførelsesspørgsmål i fora som EU's Myndighedsgruppe for Offshore Olie- og Gasaktiviteter (EUOAG) sammen med de nationale myndigheder, olie- og gasindustrien, andre industrier og civilsamfundet. Den har med jævne mellemrum sat disse spørgsmål på dagsordenen for EUOAG-møderne og vil fortsætte med at gøre dette ved hjælp af målrettede seminarer og strukturerede sessioner for udveksling af bedste praksis.

Kommissionen bør dog gå længere end til blot at fremme drøftelserne med interessenterne og bør også sikre, at alle medlemsstaterne tager ovenstående punkter op ved hjælp af overensstemmelseskontroller, der fokuserer på de relevante ansvars- og erstatningsbestemmelser i OSD. Samtidig vil Kommissionen benytte EUOAG-møderne til systematisk dataindsamling, der dækker alle ansvarsrelaterede aspekter af medlemsstaternes nyomsatte lovgivninger.

Disse tre foranstaltninger vil gøre det muligt for Kommissionen at medtage en omfattende analyse af ændringerne af de enkelte nationale ordninger i sin første gennemførelsesrapport, navnlig med hensyn til ansvarsbestemmelsernes effektivitet. På denne baggrund burde Kommissionen være i stand til at konkludere, om det er nødvendigt med yderligere skridt.

FINANSIELLE SIKKERHEDSINSTRUMENTER OG DERES TILGÆNGELIGHED

Når ansvaret er fastlagt, er spørgsmålet naturligvis, hvordan skadevolderen skal finansiere de skader, som vedkommende er ansvarlig for. Deepwater Horizon-katastrofen viste, at de værste offshore uheld kan forårsage så store skader, at kun de største virksomheder ville være i stand til at afholde omkostningerne fuldt ud. Dette rejser spørgsmålet om eksistensen af finansielle sikkerhedsinstrumenter, som sikrer, at der kan udbetales erstatning, og at virksomhederne kan forblive solvente efter et større uheld.

Der er en lang række finansielle sikkerhedsprodukter tilgængelige til at dække olie- og gasvirksomhedernes driftsrisici. De strækker sig lige fra selvforsikringsmuligheder[31] til ansvarsforsikring[32], gensidige ordninger såsom Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL)[33], alternative risikooverførselsmekanismer[34] og andre produkter.

Tekstboks: OPOL

Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) er en gensidig industriaftale, som er tilgængelig for offshore operatører i mange fokuslande. De virksomheder, som er medlemmer, nyder godt af en garanti for, at de andre virksomheder i ordningen vil betale for ethvert ansvar, som de ud fra et økonomisk synspunkt ikke selv er i stand til at betale, op til en vis økonomisk grænse (125 mio. dollars for genopretningsomkostninger og 125 mio. dollars for forureningsskader). Efter et uheld fremsættes erstatningskravene ikke direkte til OPOL, men til den medlemsvirksomhed, der er ansvarlig for skaden og tabet.

OPOL er ikke en erstatningsfond eller en sikkerhed mod en virksomheds konkurs for virksomheden selv. Denne deling af insolvensrisikoen med tredjeparter er med til at reducere forsikringsomkostningerne og give reguleringsmyndighederne og offentligheden sikkerhed for offshore koncessionshavernes finansielle kapacitet. Kriterierne for OPOL-medlemskab tilføjer også et lag af gensidig industriel overvågning, som supplerer den lovbestemte kontrol af virksomhedernes finansielle kapacitet ved koncessionsgivningen.

[31] SWD om erstatningsansvar, s. 35-36.
[32] SWD om erstatningsansvar, s. 36-38.
[33] SWD om erstatningsansvar, s. 40-41.
[34] SWD om erstatningsansvar, s. 41.

OPOL-medlemskab kræver, at operatørerne accepterer et objektivt ansvar for skader og tab og er en forudsætning for koncessionsgivning i Det Forenede Kongerige. Medlemskab af ordningen opfylder også Irlands koncessionsbetingelser for offshore aktiviteter. OPOL's grænse på 250 mio. dollars for kompensation og erstatning pr. uheld dækker dog muligvis ikke alle skader og tab i forbindelse med de værste uheld.
Flere oplysninger kan findes i afsnit 2.3 og 4.2 i SWD om erstatningsansvar.

Selv om det ikke er alle disse produkter, der bruges i stor udstrækning i offshore industrien i øjeblikket, lader det til, at markedet for finansielle sikkerhedsinstrumenter har den nødvendige dybde og innovation til at imødekomme alle de olie- og gasvirksomheder, der arbejder under de nuværende EØS-ansvarsforpligtelser. Det gør det også muligt for olie- og gasvirksomhederne at sprede deres risiko til en bred vifte af markedsaktører, lige fra forsikringsselskaber og genforsikringsselskaber til finansmarkedsaktører såsom private equity-grupper og hedgefonde samt andre olie- og gasvirksomheder.

På trods af dette er der i øjeblikket en manglende udbredelse af finansielle sikkerhedsinstrumenter for at dække alle skader fra de mest usædvanlige og omkostningskrævende offshore uheld. Der kan være mange årsager til dette, og en af dem er allerede blevet nævnt i denne rapport, nemlig at anvendelsesområdet for erstatningsansvar i nogle fokuslande måske ikke nødvendiggør sådanne produkter for indeværende.

En anden vigtig faktor, der bidrager til dette, er, at mange reguleringsmyndigheder i fokuslandene sætter grænser for, hvilken slags dækning de accepterer, og dermed udelukker de direkte en række innovative løsninger. 12 ud af 20 fokuslande angiver udtrykkeligt forsikring som en finansiel sikkerhedsmekanisme for koncession og/eller aktiviteter, og ni af disse lande angiver ikke andre typer mekanismer. Den høje andel af fokuslande, der går ind for forsikring, kan endda være endnu højere, eftersom seks fokuslandes kontraktlige aftalemodel ikke var tilgængelig til gennemsyn[35].

Dette hindrer et fuldstændigt indblik i, hvorvidt andre faktorer måske begrænser udviklingen af finansielle sikkerhedsinstrumenter for offshore ansvar. Disse andre faktorer kan omfatte manglende lovkrav om et tilstrækkeligt dækningsniveau. Dækningen kan være uden for det enkelte forsikringsselskabs økonomiske rækkevidde, eller den kan være umulig i forhold til tilgængeligheden af genforsikring på markedet. Det er ligeledes muligt – hvis dækningen er tilgængelig – at forsikringsselskaberne og offshore industrien ikke kan blive enige om risikoniveauet og dermed også om prisen på disse produkter, hvilket fører til, at de ikke leveres.

Denne situation vil sandsynligvis ændre sig med gennemførelsen af OSD. Artikel 4, stk. 1-3, i OSD indfører krav om risikobaseret finansiel sikkerhed og gør det obligatorisk for medlemsstaterne at tage behørigt højde for ansøgerens "finansielle kapacitet, herunder alle finansielle sikkerhedsstillelser til at dække det potentielle erstatningsansvar, som kan opstå i forbindelse med de pågældende offshore olie- og gasaktiviteter".

Endvidere foreskriver artikel 4, stk. 3, i OSD, at medlemsstaterne "fremmer anvendelsen af bæredygtige finansielle instrumenter og andre ordninger for at bistå ansøgere om koncession med at påvise deres finansielle kapacitet". Der kan tages adskillige skridt i den retning, herunder en udvidelse af de dækningsformer, som de nationale myndigheder accepterer.

[35] Jf. SWD om erstatningsansvar, afsnit 3.2.

Bestemmelserne i OSD afspejles også i offshore protokollen til Barcelonakonventionen, der allerede er blevet en del af EU-retten[36]. Protokollen foreskriver i artikel 27, stk. 2, litra b), at parterne skal sikre, at operatører har og bevarer en forsikringsdækning eller anden finansiel sikkerhed med henblik på at sikre erstatning for skader som følge af aktiviteter dækket af protokollen.

Erfaringen fra ELD viser, at der kan udvikles et konkurrencedygtigt marked for finansielle sikkerhedsinstrumenter – puljer, forsikring, obligationer, garantier osv. – efter en væsentlig ændring af EU-lovgivningen, selv om det sker med en tidsforskydning for at give markedsaktørerne mulighed for at tilpasse sig til de nye krav[37]. Tilgængeligheden og udbredelsen af finansielle sikkerhedsinstrumenter for risikoen for offshore uheld må derfor forventes at blive bedre som følge af OSD's gennemførelse i national lovgivning.

Konklusioner og anbefalinger

Selv om finansielle sikkerhedsinstrumenter til dækning af alle skader fra de mest usædvanlige og omkostningskrævende offshore uheld ikke er lettilgængelige på forsikringsmarkedet, lader det til, at markedet har den nødvendige dybde og innovation til at imødekomme alle de olie- og gasvirksomheder, der arbejder under de nuværende EØS-ansvarsforpligtelser. Desuden må det forventes, at markedet for finansielle sikkerhedsinstrumenter tilpasser sig til de nye krav, der indføres med artikel 4 i OSD, navnlig hvis de nationale myndigheder udvider de former for dækning med finansielle instrumenter, som de accepterer. Sådanne forventede ændringer skal ses på baggrund af gennemførelsesfristen for OSD i juli 2015 og gennemførelsen af offshore protokollen til Barcelonakonventionen. Kommissionen vil gøre den fuldstændige gennemførelse af artikel 4 til et prioriteret område i de overensstemmelseskontroller, der vedrører direktivet.

Det er bedst at overlade til medlemsstaterne at beslutte, hvorvidt de skal godkende eller kræve medlemskab af en gensidig forsikringsordning som OPOL i forbindelse med udstedelse af offshore koncessioner, eftersom denne beslutning hænger tæt sammen med deres nationale ansvarsordninger, den pågældende forsikringsordnings karakteristika, koncessionshaverne i deres farvande og de risici, som disse koncessionshavere er udsat for. De væsentlige regionale forskelle i offshore aktiviteterne inden for EØS – og dermed de risikotyper og -niveauer, som operatørerne står over for – kan føre til en uberettiget krydssubsidiering af risici mellem regionerne og til en potentiel moralsk risiko, hvis der anvendes en "one-size-fits-all"-løsning.

BEHANDLING AF ERSTATNINGSKRAV

Når ansvarets omfang er fastlagt, og når der er sikkerhed for kapaciteten til at finansiere erstatningen for skaden, enten gennem en virksomheds egne ressourcer eller gennem et finansielt instrument, er den sidste brik i puslespillet, hvordan denne erstatning skal udbetales, så den hurtigt når frem til de legitime erstatningsberettigede. Deepwater Horizon-katastrofen i 2010 viste, at større offshore uheld kan berøre mange mennesker og belaste ressourcerne i enhver ordning, der er oprettet for at behandle erstatningskrav og udbetale erstatning til ofrene. Den viste vigtigheden af, at der proaktivt indføres

[36] Rådets afgørelse af 17. december 2012 om Den Europæiske Unions tiltrædelse af protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening som følge af undersøgelse og udnyttelse af kontinentalsoklen og af havbunden og dennes undergrund (2013/5/EU), EUT L 4 af 9.1.2013, s. 13.

[37] Rapport fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget i henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2004/35/EF om miljøansvar for så vidt angår forebyggelse og afhjælpning af miljøskader, 12/10/2010, COM(2010) 0581 final.

nogle gennemtænkte erstatningsordninger, inden større uheld finder sted, for at minimere tabenes kaskadevirkninger på hele økonomien.

Der findes i øjeblikket kun to erstatningsmekanismer specifikt for olie- og gasuheld i fokuslandene. Den ene eksisterer i Norge, som har indført en lovgivningsmæssig erstatningsmekanisme for at tackle offshore uheld. Norges lov om olieaktiviteter (petroleumsloven) kodificerer reglerne for håndtering af samlede krav og erstatning til fiskere. Loven tager også højde for grænseoverskridende erstatningskrav fra Danmark, Finland og Sverige, sådan som det er fastlagt i den nordiske miljøbeskyttelseskonvention[38].

Den anden er OPOL, som ganske vist primært er en fælles industriaftale, men som også fastlægger procedurer for behandling af erstatningskrav uden at indbringe sagen for domstolene. En vigtig mangel ved OPOL-erstatningsordningen er dog dens bestemmelse om, at de ansvarlige operatører beslutter, om erstatningskravene mod dem i det hele taget falder ind under OPOL-aftalen[39].

Såfremt der ikke foreligger en særlig erstatningsordning for offshore olie- og gasuheld, skal erstatningskravene behandles i henhold til den nationale erstatningslovgivning. Her gælder de civile retsplejeregler[40], og sagerne kan forventes at vare mellem seks måneder og flere år (i nogle tilfælde flere årtier), hvis de ikke løses udenretsligt. Belgien, Italien, Portugal og Nederlandene har for kort tid siden vedtaget ny lovgivning for at forenkle kollektive erstatningskrav, men også dette kunne strømlines yderligere med henblik på en bedre håndtering af de specifikke former for skader, som et offshore uheld kan forårsage, og behovene i de sektorer, der sandsynligvis vil blive berørt – navnlig fiskeri og turisme[41].

Selv om der i øjeblikket er meget få erstatningsordninger for offshore uheld i EØS, burde denne situation ændre sig væsentligt med gennemførelsen af OSD. I henhold til artikel 4, stk. 3, i OSD har medlemsstaterne pligt til at indføre procedurer til at sikre omgående og passende behandling af erstatningskrav, herunder med hensyn til skadeserstatning for grænseoverskridende hændelser, hvis et sådant erstatningsansvar har hjemmel i national ret. Der er flere måder at forbedre de gældende bestemmelser på: F.eks. i form af:

- uafhængig behandling af erstatningskrav
- ligebehandling i forbindelse med grænseoverskridende erstatningskrav
- forbedring af erstatningsprocedurernes tilgængelighed, gennemskuelighed og enkelhed
- et klart overblik over, hvem der har ansvaret for behandlingen af erstatningskrav
- forudfastlagte tidsfrister, som minimerer forsinkelserne, og
- klagemuligheder i tilfælde af systemfejl.

Konklusioner og anbefalinger

[38] Jf. SWD om erstatningsansvar, afsnit 4.1.
[39] Jf. SWD om erstatningsansvar, afsnit 2.3 og 4.2.
[40] De regler, som domstolene følger, når de dømmer i civile retssager.
[41] Yderligere oplysninger findes i SWD om erstatningsansvar, afsnit 4.3.

Selv om der i øjeblikket kun findes to erstatningsmekanismer specifikt for olie- og gasuheld i fokuslandene, giver OSD medlemsstaterne pligt til at indføre procedurer til at sikre omgående og passende behandling af erstatningskrav. Kommissionen kan i samarbejde med medlemsstaterne bidrage til at sikre en passende beskyttelse af erstatningsberettigede i den forbindelse. Hvis de nye nationale erstatningsordninger ikke er i stand til at give ofrene for offshore uheld tilstrækkelig beskyttelse og til fuldt ud at afspejle erstatningsberettigedes rettigheder på tværs af landegrænser i henhold til Bruxelles I- og Rom II-forordningerne, kan det være nødvendigt for Kommissionen at overveje – enten i eller efter den første OSD-gennemførelsesrapport – hvorvidt og med hvilke yderligere EU-foranstaltninger man kunne nå disse mål.

GENERELLE KONKLUSIONER

Virkningerne af OSD, sådan som det gennemføres af medlemsstaterne, vil i de kommende år vise, om det er hensigtsmæssigt, at adfærd, der fører til større offshore uheld, underlægges straffelovgivningens anvendelsesområde med henblik på at styrke offshore sikkerheden yderligere. Hvis det er relevant, vil Kommissionen fremsætte et lovgivningsforslag.

På nuværende tidspunkt lader det ikke til at være hensigtsmæssigt at udvide bestemmelserne om erstatningsansvar ved hjælp af EU-lovgivning. I visse tilfælde hindrer Bruxelles I- og Rom II-forordningerne forskellene i de nationale lovgivninger i at stille erstatningsberettigede fra andre EU-medlemsstater ringere. Desuden vil nogle medlemsstater muligvis genoverveje deres eksisterende ansvarsordninger for offshore uheld samtidig med de andre ændringer, som OSD indfører.

Kommissionen vil dog være i stand til at konkludere, hvorvidt det er nødvendigt med yderligere skridt, når den første OSD-gennemførelsesrapport udarbejdes. Kommissionen kan navnlig:

- fortsætte med at rejse ansvarsspørgsmål i de strukturerede EUOAG-drøftelser
- fokusere på ansvarsrelaterede bestemmelser i OSD-overensstemmelseskontrollerne, og
- benytte EUOAG-møderne til systematisk dataindsamling, der dækker alle ansvarsrelaterede aspekter af de nyomsatte lovgivninger.

Der er i øjeblikket en manglende udbredelse af finansielle sikkerhedsinstrumenter, som fuldt ud dækker de mere usædvanlige og omkostningskrævende offshore uheld i EØS. Desuden findes der i øjeblikket kun to erstatningsmekanismer specifikt for olie- og gasuheld i fokuslandene. Bestemmelserne i OSD bør dog føre til væsentlige forbedringer på begge disse områder.

Hvis de nye nationale lovgivninger ikke forbedrer tilgængeligheden af finansielle sikkerhedsinstrumenter og indfører procedurer til at sikre omgående og passende behandling af erstatningskrav, vil Kommissionen overveje, hvorvidt og med hvilke yderligere EU-foranstaltninger man kunne nå disse mål.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at dele deres erfaringer med finansielle sikkerhedsinstrumenter, ansvar, erstatning og strafferetlige sanktioner, ikke mindst inden for rammerne af Den Europæiske Unions Myndighedsgruppe for Offshore Olie- og Gasaktiviteter. Efter direktivets gennemførelse og på baggrund af medlemsstaternes erfaringer fra arbejdet med det nye retsgrundlag kan Kommissionen ajourføre sin vurdering som beskrevet i denne rapport.