ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 14.9.2015
COM(2015) 422 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

σχετικά με την ευθύνη, την αποζημίωση και τη χρηματοοικονομική ασφάλεια των υπεράκτιων εργασιών πετρελαίου και φυσικού αερίου σύμφωνα με το άρθρο 39 της οδηγίας 2013/30/ΕΕ

{SWD(2015) 167 final}

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση αποτελεί επισκόπηση του τρόπου με τον οποίο αντιμετωπίζεται στην ΕΕ η ευθύνη για ζημία από υπεράκτια ατυχήματα κατά την αναζήτηση, εξερεύνηση και παραγωγή πετρελαίου και φυσικού αερίου. Αναλύει τον τρόπο με τον οποίο η Ευρώπη πραγματεύεται σειρά κοινωνικών διλημμάτων που ανακύπτουν σε σχέση με την υπεράκτια εκμετάλλευση πετρελαίου και φυσικού αερίου: πρώτον, ποιος είναι υπεύθυνος για τι είδους ζημίες και απώλειες έναντι τίνος· δεύτερον, ο τρόπος διασφάλισης ότι τα υπεύθυνα μέρη διαθέτουν επαρκή χρηματοοικονομική ικανότητα για να παράσχουν δίκαιη αποζημίωση για τη ζημία και απώλεια για την οποία ευθύνονται· και τρίτον, ο τρόπος εκταμίευσης της αποζημίωσης ώστε να φθάσει ταχέως στους νομίμως ενάγοντες και να ελαχιστοποιηθούν οι κίνδυνοι διάχυσης των επιπτώσεων στην ευρύτερη οικονομία.

Δεν έχει σημειωθεί σοβαρό υπεράκτιο ατύχημα στην ΕΕ από το 1988 και το 73% της παραγωγής πετρελαίου και φυσικού αερίου στην ΕΕ προέρχεται από κράτη μέλη της Βόρειας Θάλασσας για τα οποία αναγνωρίζεται ήδη ότι εφαρμόζουν τα αποτελεσματικότερα καθεστώτα υπεράκτιας ασφάλειας. Παρόλα αυτά, η ΕΕ εφαρμόζει κοινό κανονιστικό πλαίσιο για τις υπεράκτιες δραστηριότητες εκμετάλλευσης πετρελαίου και φυσικού αερίου μετά την καταστροφή που συνέβη τον Απρίλιο του 2010 στην εξέδρα Deepwater Horizon στον Κόλπο του Μεξικού προκειμένου να ενισχύσει περαιτέρω τα πρότυπα ασφάλειας και περιβαλλοντικής προστασίας όλων των υπεράκτιων εργασιών στην ΕΕ και να τα καταστήσει συνεκτικά. Η οδηγία 2013/30/ΕΕ[1] (στο εξής «η οδηγία για την υπεράκτια ασφάλεια» ή «ΟΥΑ») ορίζει τα στοιχεία ενός τέτοιου ολοκληρωμένου ευρωπαϊκού πλαισίου για την αποτροπή σοβαρών ατυχημάτων και τον περιορισμό των συνεπειών τους. Η επικύρωση του Πρωτοκόλλου Υπεράκτιων Δραστηριοτήτων της Σύμβασης της Βαρκελώνης από το Συμβούλιο[2] αποτέλεσε επίσης μέρος της απόκρισης της ΕΕ μετά την καταστροφή της εξέδρας Deepwater Horizon.

Η ΟΥΑ δημιουργεί εναρμονισμένο ευρωπαϊκό κανονιστικό καθεστώς που θεσπίζει κανονιστικό πλαίσιο καθορισμού στόχων διαρθρωμένο γύρω από την έννοια μιας «μελέτης ασφάλειας» (έκθεση περί μεγάλων κινδύνων) που εφαρμόζεται από ρυθμιστικούς φορείς σχετικούς με υπεράκτιες δραστηριότητες των οποίων την ικανότητα και ανεξαρτησία αποσκοπεί να διασφαλίσει η ΟΥΑ· προωθεί επίσης την αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ των εν λόγω ρυθμιστικών φορέων. Επιπλέον, η ΟΥΑ καθορίζει σε ολόκληρη την ΕΕ απαιτήσεις σχετικά με τη διαφάνεια, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής πληροφοριών για ατυχήματα και παρ' ολίγον ατυχήματα καθώς και για άλλους δείκτες απόδοσης του κλάδου και των ρυθμιστικών φορέων του τομέα σε ό,τι αφορά την ασφάλεια.

Όσον αφορά την ευθύνη για υπεράκτια ατυχήματα και τις συνέπειές τους, η ΟΥΑ την καταλογίζει κατηγορηματικά σε κατόχους άδειας υπεράκτιας εκμετάλλευσης, δηλαδή δικαιούχους ή συνδικαιούχους αδειών για εργασίες αναζήτησης, εξερεύνησης και/ή παραγωγής πετρελαίου/φυσικού

[1] Οδηγία 2013/30/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου 2013 για την ασφάλεια των υπεράκτιων εργασιών πετρελαίου και φυσικού αερίου και την τροποποίηση της οδηγίας 2004/35/ΕΚ, ΕΕ L 178 της 28.6.2013, σ. 66.

[2] Απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2012 για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πρωτόκολλο για την προστασία της Μεσογείου Θαλάσσης από τη ρύπανση που προκαλείται από την εξερεύνηση και την εκμετάλλευση του θαλάσσιου βυθού και του υπεδάφους του (2013/5/ΕΕ). Βλ. επίσης Milieu (2013) Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention (Ασφάλεια των υπεράκτιων δραστηριοτήτων εξερεύνησης και εκμετάλλευσης κοιτασμάτων στη Μεσόγειο Θάλασσα: δημιουργία συνεργειών μεταξύ του επερχόμενου κανονισμού της ΕΕ και του Πρωτοκόλλου στη Σύμβαση της Βαρκελώνης).

που εκδίδονται σύμφωνα με την οδηγία 94/22/ΕΚ[3]. Καθιστά επίσης τους κατόχους της άδειας αυστηρά υπεύθυνους για οιαδήποτε περιβαλλοντική ζημία προκληθεί από τις εργασίες τους. Εντούτοις, η ΟΥΑ δεν αποσκοπεί στην εναρμόνιση των ενωσιακών κανόνων περί ευθύνης για άλλες μορφές ζημίας και απώλειας που ενδεχομένως προκληθούν από υπεράκτιες εργασίες, αποτυπώνοντας τα μη οριστικά αποτελέσματα των αντίστοιχων αναλύσεων στην εκτίμηση του αντίκτυπου[4] κατά τα προπαρασκευαστικά στάδια της ΟΥΑ.

Σκοπός της παρούσας έκθεσης είναι η εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Επιτροπής βάσει του άρθρου 39 της ΟΥΑ, που απαιτεί από την Επιτροπή να υποβάλει εκθέσεις σχετικά με τα ακόλουθα:

- Εκτίμηση της αποτελεσματικότητας των καθεστώτων ευθύνης στην Ένωση όσον αφορά ζημίες που προκαλούνται από υπεράκτιες εργασίες πετρελαίου και φυσικού αερίου. Η εν λόγω έκθεση περιλαμβάνει εκτίμηση της σκοπιμότητας διεύρυνσης των διατάξεων περί ευθύνης·
- Εξέταση του κατά πόσον είναι σκόπιμο να ενταχθεί συγκεκριμένη συμπεριφορά που οδηγεί σε σοβαρό ατύχημα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2008/99/ΕΚ[5] (η οδηγία για τα περιβαλλοντικά εγκλήματα)·
- Περιγραφή της διαθεσιμότητας μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας για υπεράκτιες εργασίες· και
- Περιγραφή του χειρισμού των αξιώσεων αποζημίωσης για υπεράκτια ατυχήματα.

Τα συγκεκριμένα θέματα σχετίζονται πολύ στενά και η από κοινού εξέτασή τους σε μία έκθεση διευκολύνει τη συνεκτική ανάλυσή τους. Ένα συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (το SWD(2015) 167 final[6], εφεξής «SWD περί ευθύνης») παρέχει επιπρόσθετες λεπτομέρειες σχετικά με τα υπό εξέταση ζητήματα, καθώς και σχετικά με τις αναλύσεις που πραγματοποίησε εσωτερικά η Επιτροπή και αναλήφθηκαν από εξωτερικούς εμπειρογνώμονες και συμμετέχοντες στην εκπόνηση της παρούσας έκθεσης.

Η παρούσα έκθεση και το SWD περί ευθύνης εστιάζονται στις χώρες μέλη του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου που ασκούν υπεράκτιες δραστηριότητες πετρελαίου και φυσικού αερίου. Τα εν λόγω «άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη» είναι (με αλφαβητική σειρά) η Βουλγαρία, η Γαλλία, η Γερμανία, η Δανία, η Ελλάδα, το Ηνωμένο Βασίλειο, η Ιρλανδία, η Ισλανδία, η Ισπανία, η Ιταλία, οι Κάτω Χώρες, η Κροατία, η Κύπρος, η Λετονία, η Λιθουανία, η Μάλτα, η Νορβηγία, η Πολωνία, η Πορτογαλία και η Ρουμανία. Σε εργασίες εκτός του ΕΟΧ δεν δίνεται ιδιαίτερη έμφαση.

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ, ΑΣΤΙΚΗ ΚΑΙ ΠΟΙΝΙΚΗ ΕΥΘΥΝΗ ΚΑΙ ΔΙΑΣΥΝΔΕΣΗ ΤΟΥΣ

Είναι σημαντική η διάκριση μεταξύ των διαφόρων τύπων ευθύνης. Πρώτον, υπάρχει η αστική ευθύνη για ζημίες που προκαλούνται σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Τα είδη ζημίας και απώλειας στην εν

[3] Οδηγία 94/22/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Μαΐου 1994, για τους όρους χορήγησης και χρήσης των αδειών αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής υδρογονανθράκων, ΕΕ L 164 της 30.6.1994, σ. 3.

[4] Εκτίμηση του αντίκτυπου που συνοδεύει το έγγραφο «Πρόταση Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ασφάλεια των υπεράκτιων δραστηριοτήτων αναζήτησης, εξερεύνησης και παραγωγής πετρελαίου και φυσικού αερίου, SEC(2011) 1293 final.

[5] οδηγία 2008/99/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 19ης Νοεμβρίου 2008, σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου, ΕΕ L 328 της 6.12.2008, σ. 28.

[6] Έγγραφο των υπηρεσιών της Επιτροπής: Αστικής ευθύνη, αποζημίωση και χρηματοοικονομική ασφάλεια για υπεράκτια ατυχήματα στον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, SWD (2015) 167 τελικό.

λόγω ευρεία κατηγορία περιλαμβάνουν τη σωματική βλάβη, τη ζημία περιουσιακών στοιχείων και την οικονομική ζημία. Στο ενωσιακό κεκτημένο, η συγκεκριμένη ζημία αναφέρεται συνήθως ως ζημία τρίτων ή «παραδοσιακή ζημία». Στην ιδιαίτερη περίπτωση της οικονομικής ζημίας, ορισμένα νομικά συστήματα δύνανται να προβαίνουν σε περαιτέρω διάκριση μεταξύ *επακόλουθης* οικονομικής ζημίας, που είναι η οικονομική ζημία που προκύπτει από σωματική βλάβη ή ζημία περιουσιακών στοιχείων, και *αμιγούς* οικονομικής ζημίας, που είναι οικονομική ζημία χωρίς σωματική βλάβη ή ζημία περιουσιακών στοιχείων.

Δεύτερον, υπάρχει η περιβαλλοντική ευθύνη κατά την έννοια της οδηγίας για την περιβαλλοντική ευθύνη[7] (ΟΠΕ), που αναφέρεται στην ευθύνη για οικολογικές ζημίες σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους και για ζημίες όσον αφορά τα ύδατα και το έδαφος. Η περιβαλλοντική ευθύνη βασίζεται εν προκειμένω σε μια δημόσια προσέγγιση βάσει της οποία το θιγόμενο μέρος δεν είναι συγκεκριμένο φυσικό ή νομικό πρόσωπο αλλά η κοινωνία συνολικά λόγω του δημόσιου και καθολικού χαρακτήρα των συνεπειών τυχόν ζημίας σε κοινούς φυσικούς πόρους. Τον ρόλο του ενάγοντος αναλαμβάνουν οι δημόσιες αρχές, οι οποίες έχουν ως αποστολή να διασφαλίζουν ότι οι ρυπαίνοντες αποκαθιστούν την οικολογική ζημιά που προκαλούν. Συνεπώς, εναπόκειται στην επιφορτισμένη με τη περιβαλλοντική προστασία δημόσια αρχή να διασφαλίσει ότι προσδιορίζεται ο υπεύθυνος φορέας εκμετάλλευσης, αποδεικνύεται η αιτιώδης συνάφεια, εκπονείται και εγκρίνεται το σχέδιο αποκατάστασης, αναλαμβάνεται η αναγκαία προληπτική ή διορθωτική δράση, κ.λπ.[8]

Τρίτον, η ποινική ευθύνη αναφέρεται στην ευθύνη που ανακύπτει από τη διάπραξη αξιόποινης πράξης η οποία χαρακτηρίζεται ως τέτοια βάσει του δικαίου. Υπάρχει θεμελιώδης διαφορά μεταξύ αστικής και περιβαλλοντικής ευθύνης αφενός και ποινικής ευθύνης αφετέρου. Δεδομένου ότι οι κανόνες περί ευθύνης στην πρώτη οδηγούν, καταρχήν[9], σε κυρώσεις που είναι αποκλειστικά οικονομικές και που αποσκοπούν στην αποζημίωση και στην αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας, η ποινική ευθύνη αποσκοπεί στην τιμωρία της παράνομης και υπαίτιας συμπεριφοράς και οι ποινικές κυρώσεις μπορεί να περιλαμβάνουν φυλάκιση, καθώς και πρόστιμα και άλλες μη στερητικές της ελευθερίας ποινές.

Η ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ ΓΙΑ ΥΠΕΡΑΚΤΙΑ ΑΤΥΧΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΤΙΣ ΠΡΟΚΛΗΘΕΙΣΕΣ ΖΗΜΙΕΣ

Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο επιβεβαίωσε το 2005[10] ότι η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είχε την αρμοδιότητα να λαμβάνει μέτρα ποινικού δικαίου σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος εφόσον αυτό απαιτείται για να διασφαλιστεί η αποτελεσματική εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής της. Με βάση την εν λόγω νομολογία, η οδηγία περί περιβαλλοντικών εγκλημάτων (ECD) – η πρώτη ενωσιακή οδηγία που περιλαμβάνει διατάξεις περί ποινικής ευθύνης – παρέθεσε το 2008 κατάλογο περιβαλλοντικών αδικημάτων που τα κράτη μέλη οφείλουν να θεωρούν ποινικά εφόσον διαπράττονται εσκεμμένα ή οφείλονται σε βαριά αμέλεια. Τοιουτοτρόπως, η ΕΕ θέσπισε εναρμονισμένες ποινικές κυρώσεις για παραβάσεις της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας επιπλέον των επικεντρωμένων στην αποζημίωση αστικών κυρώσεων που ήδη εφαρμόζονταν.

[7] Οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, ΕΕ L 143 της 30.4.2004, σ. 56.

[8] Υπάρχει αλληλεπικάλυψη μεταξύ αστικής και περιβαλλοντικής ευθύνης, βλ. εισαγωγή του SWD περί ευθύνης.

[9] Εξαιρουμένων των λεγόμενων «κυρωτικών αποζημιώσεων» σε συστήματα του common law.

[10] Υπόθεση C-176/03, *Επιτροπή* κατά *Συμβουλίου*, απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 2005.

Βάσει της ECD, τα κράτη μέλη οφείλουν να επιβάλλουν ποινικές κυρώσεις για ορισμένες πράξεις που προκαλούν ή ενδέχεται να προκαλέσουν τον θάνατο ή σοβαρές σωματικές βλάβες σε πρόσωπα, ή ουσιαστικές βλάβες στην ποιότητα του αέρα, την ποιότητα του εδάφους, την ποιότητα του νερού ή στα ζώα ή τα φυτά. Ωστόσο, το πεδίο εφαρμογής της ECD είναι περιορισμένο: η οδηγία ποινικοποιεί μόνο την παράβαση ορισμένων διατάξεων της ενωσιακής νομοθεσίας που απαριθμούνται στα παραρτήματα της οδηγίας. Μεταξύ των ποινικοποιημένων πράξεων συγκαταλέγονται, για παράδειγμα, η παράνομη απόρριψη επικίνδυνων ουσιών σε επιφανειακά ύδατα εφόσον αυτό προκαλεί ή ενδέχεται να προκαλέσει τον θάνατο ή σοβαρές σωματικές σε πρόσωπα ή σημαντική βλάβη στο περιβάλλον· η παράνομη μεταφορά αποβλήτων μόνον εφόσον αφορά σημαντική ποσότητα αποβλήτων και εφόσον υπάρχει σαφής πρόθεση κέρδους· και η παράνομη εξαγωγή ουσιών που καταστρέφουν το όζον σε αναπτυσσόμενες χώρες· αλλά όχι οι δραστηριότητες που καλύπτονται από την ΟΥΑ.

Όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 39 της ΟΥΑ, αυτό θέτει το ζήτημα της ένταξης συγκεκριμένης συμπεριφοράς που οδηγεί σε υπεράκτια ατυχήματα στο πεδίο εφαρμογής του ποινικού δικαίου μέσω της ενωσιακής νομοθεσίας. Καίτοι η ποινική ευθύνη για παραβιάσεις υπεράκτιας ασφάλειας δεν επηρεάζει άμεσα την αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας, προσθέτει ένα χωριστό επίπεδο αποτροπής πέραν της αστικής και περιβαλλοντικής ευθύνης, το οποίο θα μπορούσε να βελτιώσει την προστασία του περιβάλλοντος και τη συμμόρφωση προς τη νομοθεσία περί υπεράκτιας ασφάλειας.

Οι παραβιάσεις της υπεράκτιας ασφάλειας εμπίπτουν ήδη στο πεδίο εφαρμογής του ποινικού κώδικα ορισμένων άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών. Για παράδειγμα, οι νομοθεσίες τόσο του Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ) όσο και της Δανίας περιλαμβάνουν διατάξεις που ποινικοποιούν κάποιες περιπτώσεις μη συμμόρφωσης.[11] Ωστόσο, ούτε ο ορισμός των ποινικών αδικημάτων ούτε ο ελάχιστος τύπος και επίπεδο είναι εναρμονισμένα στην ΕΕ. Υπάρχουν αυστηρές νομικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται προτού εξεταστεί η ενδεχόμενη ποινικοποίηση των παραβιάσεων υπεράκτιας ασφάλειας μέσω της ενωσιακής νομοθεσίας. Το άρθρο 83 παράγραφος 2 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης θέτει τη νομική βάση για τη δημιουργία ελάχιστων κανόνων όσον αφορά τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και κυρώσεων σε συγκεκριμένο τομέα της ενωσιακής πολιτικής. Επιτρέπει ρητώς στους ενωσιακούς νομοθέτες να θεσπίζουν: «ελάχιστους κανόνες σχετικούς με τον ορισμό των ποινικών αδικημάτων και των κυρώσεων στον εν λόγω τομέα» εφόσον αυτό «είναι αναγκαίο για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικής της Ένωσης σε τομέα στον οποίο εφαρμόζονται μέτρα εναρμόνισης».

Η θέσπιση ενωσιακών μέτρων ποινικού δικαίου υπόκειται συνεπώς στην εκτίμηση του κατά πόσον είναι «ουσιαστικά» για την επίτευξη της αποτελεσματικής εφαρμογής πολιτικής. Ως τέτοια, η απόφαση για ένταξη των παραβιάσεων της ΟΥΑ στο πεδίο εφαρμογής του ποινικού δικαίου μπορεί μόνο να ακολουθήσει μια διεξοδική δοκιμή αναγκαιότητας και αναλογικότητας σχετικά με το κατά πόσον τα μέτρα ποινικού δικαίου θα ήταν ουσιαστικά για την επίτευξη του αναφερόμενου στόχου. Αυτό δεν μπορεί να γίνει προτού η ΟΥΑ στην παρούσα μορφή της μεταφερθεί στην εθνική νομοθεσία των άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών και αποκτηθεί κάποια πείρα σχετικά με την αποτελεσματικότητά της.[12] Τα κράτη μέλη δεν έχουν ακόμα αποφασίσει σχετικά με τις κυρώσεις για παραβάσεις των εθνικών των νομοθετικών διατάξεων στις οποίες έχει μεταφερθεί η ΟΥΑ· έπρεπε το αργότερο έως τις 19 Ιουλίου 2015 να έχουν μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο την ΟΥΑ και οιαδήποτε σχετική απόφαση

[11] Βλ. SWD περί ευθύνης, Παράρτημα ΙΙ.

[12] Ανακοίνωση της Επιτροπής: Προς μια πολιτική ποινικού δικαίου της ΕΕ: κατοχύρωση της αποτελεσματικής εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ μέσω του ποινικού δικαίου, 20 Σεπτεμβρίου 2011, COM (2011) 573, διαθέσιμη στον διαδικτυακό τόπο http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf.

δύναται να ληφθεί στο πλαίσιο αυτό ή κατά τη διαδικασία εφαρμογής της νομοθεσίας μετά τη μεταφορά. Συνεπώς, είναι πολύ νωρίς επί του παρόντος να εκτιμηθεί κατά πόσον οι κυρώσεις που θα σχεδιάσουν τα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη στο πλαίσιο της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο της ΟΥΑ και της επακόλουθης εφαρμογής θα παράσχουν επαρκή αποτρεπτικότητα συνεκτικά σε ολόκληρη την ΕΕ ή κατά πόσον οι ενωσιακές ποινικές κυρώσεις θα είναι ουσιαστικές για τη διασφάλιση της πλήρως αποτελεσματικής ασφάλειας των υπεράκτιων εργασιών[13].

Εάν κρινόταν στο μέλλον ότι η ΟΥΑ στην παρούσα μορφή της δεν διασφαλίζει επαρκώς την ασφάλεια των υπεράκτιων εργασιών όπως προτίθεται, και ότι είναι ουσιαστικό να συνδέσει τους στόχους της με την ποινική ευθύνη για υπεράκτιες παραβιάσεις, η εν λόγω ευθύνη θα μπορούσε να εισαχθεί ως νέα διάταξη στην ΟΥΑ με τροποποίηση της οδηγίας. Θα μπορούσε επίσης να εισαχθεί με χωριστή νέα νομική πράξη. Ωστόσο, ο συνεκτικότερος τρόπος θα ήταν η εναρμόνιση των ποινικών κυρώσεων μέσω της ECD. Τοιουτοτρόπως, θα αποφευγόταν η δημιουργία διαφορετικού επιπέδου ποινικών κυρώσεων σε σύγκριση με αυτό που θεσπίζει η ECD για πολλά περιβαλλοντικά αδικήματα. Για τον λόγο αυτό, το άρθρο 39 παράγραφος 3 της ΟΥΑ προβλέπει την ποινικοποίηση των αδικημάτων βάσει της ΟΥΑ μέσω τροποποίησης της ECD. Στην πράξη, αυτό θα σήμαινε τροποποίηση του παραρτήματος Α της ECD προκειμένου να συμπεριληφθεί η ΟΥΑ στον κατάλογο των νομοθετικών διατάξεων των οποίων η παραβίαση συνιστά παράνομη συμπεριφορά.

Συμπεράσματα και προτάσεις

Το άρθρο 39 της ΟΥΑ αναθέτει στην Επιτροπή να εξετάσει κατά πόσον είναι σκόπιμο να ενταχθεί συγκεκριμένη συμπεριφορά που οδηγεί σε σοβαρό ατύχημα στο πεδίο εφαρμογής της ECD. Ωστόσο, την παρούσα χρονική στιγμή, είναι πολύ νωρίς για να εκτιμηθεί δεόντως κατά πόσον ενωσιακά μέτρα ποινικού δικαίου θα ήταν ουσιαστικά για την επίτευξη αποτελεσματικών επιπέδων υπεράκτιας ασφάλειας στην Ένωση. Προκειμένου να συναχθεί το συμπέρασμα κατά πόσον συγκεκριμένη συμπεριφορά που οδηγεί σε σοβαρό ατύχημα θα πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο του πεδίου εφαρμογής της ECD, η ΕΕ οφείλει να αποκτήσει κάποια πείρα όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της ΟΥΑ.

Η Επιτροπή θα εκπονήσει πρώτη έκθεση εφαρμογής το αργότερο έως τις 19 Ιουλίου 2019. Είναι σημαντικό να επανέλθει η Επιτροπή στο εν λόγω θέμα τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, και να καθορίσουν τα κράτη μέλη εάν είναι σκόπιμο να εντάξουν τη συμπεριφορά που οδηγεί σε σοβαρό ατύχημα στο πεδίο εφαρμογής της ECD. Στο μεταξύ, η Επιτροπή μπορεί να φροντίσει ώστε τα κράτη μέλη να ανταλλάσσουν τις εμπειρίες τους σχετικά με τις ποινικές κυρώσεις και τη διαχείριση του κινδύνου σε επιχειρήσεις από ευρύ φάσμα οικονομικών δραστηριοτήτων.

Σύμφωνα με το ανωτέρω συμπέρασμα, η υπόλοιπη έκθεση πραγματεύεται αποκλειστικά την αστική και περιβαλλοντική ευθύνη για υπεράκτια ατυχήματα.

ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΚΑΘΕΣΤΩΤΩΝ ΕΥΘΥΝΗΣ

Η αποτελεσματικότητα των καθεστώτων ευθύνης κρίνεται από τον τρόπο με τον οποίο ορίζονται: α) ποιος είναι υπεύθυνος· β) για τι ειδών ζημίες και απώλειες· και γ) έναντι τίνος.

[13] Το αργότερο έως τις 19 Ιουλίου 2019, η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας σύμφωνα με το άρθρο 40.

α) Ποιος είναι υπεύθυνος;

Η ΟΥΑ εισάγει εν προκειμένω δύο σημαντικά σημεία εναρμόνισης.

Πρώτον, καταλογίζει πάντα την ευθύνη στον κάτοχο άδειας (δηλαδή δικαιούχους ή συνδικαιούχους αδειών για εργασίες αναζήτησης, εξερεύνησης και/ή παραγωγής πετρελαίου/φυσικού αερίου οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με την οδηγία 94/22/ΕΚ). Είναι σημαντικό το γεγονός ότι η ΟΥΑ θεσπίζει αυτή την αρχή καθώς προβλέπει πλήρη νομική σαφήνεια και διασφαλίζει ότι οι κάτοχοι άδειας αναλαμβάνουν την πρωταρχική ευθύνη για τον έλεγχο των κινδύνων που δημιουργούνται λόγω των εργασιών τους.

Δεύτερον, όσον αφορά την περιβαλλοντική ζημία από υπεράκτια ατυχήματα, οι διατάξεις που θέσπισε η ΟΥΑ περιλαμβάνουν υπεράκτιες εργασίες στο πλαίσιο της ΟΠΕ (οδηγία 2004/35/ΕΚ)[14]. Αυτό σημαίνει ότι σήμερα η αυστηρή ευθύνη εφαρμόζεται πάντα για την περιβαλλοντική ζημία — δηλαδή κάθε κάτοχος άδειας είναι στο εξής υπεύθυνος για την εν λόγω ζημία χωρίς να χρειάζεται να οφείλεται σε αμέλεια από πλευράς του στον βαθμό που αποδεικνύεται αιτιώδης συνάφεια.

Καίτοι η ΟΥΑ εναρμόνισε αυτές τις δύο πτυχές ευθύνης για υπεράκτια ατυχήματα, δεν προέβλεψε εναρμόνιση όσον αφορά την αστική ζημία. Εν προκειμένω, τα υπεράκτια ατυχήματα εμπίπτουν κυρίως στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου των αδικοπραξιών των άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών και υπάρχουν σημαντικές διαφορές στον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές νομοθεσίες αντιμετωπίζουν τους κατόχους άδειας που προκάλεσαν αστική ζημία λόγω αμέλειας σε σύγκριση με κατόχους άδειας των οποίων οι πράξεις δεν έχουν παραβιάσει ένα επίπεδο δέουσας φροντίδας.

Καίτοι η απόδειξη αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της δραστηριότητας και της ζημίας απαιτείται πάντα, εφαρμόζεται συχνά ο κανόνας περί αμέλειας, πράγμα που σημαίνει ότι τα δικαστήρια θα πρέπει να αποφανθούν ότι το υπεύθυνο μέρος παραβίασε ένα ορισμένο επίπεδο φροντίδας προκειμένου να εγερθεί αστική ευθύνη και να αποζημιωθεί για αντίστοιχες ζημίες. Κατά πόσον ο κανόνας περί αμέλειας ή η αυστηρή ευθύνη εφαρμόζεται για αστική ζημία ποικίλλει από χώρα σε χώρα ανάλογα με το είδος της ζημίας και της απώλειας[15].

β) Για τι ακριβώς είναι υπεύθυνοι;

Η ευθύνη για *περιβαλλοντική* ζημία από υπεράκτια ατυχήματα είναι διαθέσιμη σε ολόκληρη την ΕΕ βάσει της ΟΠΕ. Η συγκεκριμένη νομοθεσία ορίζει επίσης το επίπεδο της ζημίας που πρέπει να αποκατασταθεί και να αποζημιωθεί. Αναλόγως, οι κάτοχοι άδειας είναι υπεύθυνοι για ζημία σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους όπως ορίζεται στις οδηγίες για τα πτηνά[16] και τους οικοτόπους[17], καθώς και για ζημία στα ύδατα όπως ορίζεται στην οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα[18] και

[14] Το άρθρο 7 της ΟΥΑ τροποποιεί την ΟΠΕ ώστε οι κάτοχοι άδειας να είναι οικονομικά υπεύθυνοι για την πρόληψη και αποκατάσταση των περιβαλλοντικών ζημιών, κατά τα οριζόμενα στην τελευταία οδηγία.

[15] Πλήρης περιγραφή αυτών των διαφορών περιλαμβάνεται στον πίνακα 2 και στο παράρτημα ΙΙΙ του SWD περί ευθύνης.

[16] Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, ΕΕ L 20 της 26.1.2010, σ. 7.

[17] Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 7.

[18] Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ΕΕ L 327 της 22.12.2000, σ. 1.

στην οδηγία-πλαίσιο για τη θαλάσσια στρατηγική[19] οπουδήποτε στην ΕΕ. Θα πρέπει να αποζημιώνουν τις δημόσιες αρχές για τυχόν εργασίες αποκατάστασης του περιβάλλοντος στην αρχική του κατάσταση ή να εκτελούν οι ίδιοι τις συγκεκριμένες εργασίες.

Καίτοι η ενωσιακή νομοθεσία εναρμονίζει την ευθύνη για περιβαλλοντική ζημία και, επιπλέον, η νομοθεσία στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη προβλέπει πάντα αξιώσεις για σωματική βλάβη και ζημία περιουσιακών στοιχείων από υπεράκτια ατυχήματα, η ευθύνη για διαφορετικά είδη οικονομικής ζημίας ποικίλλει σημαντικά. Για παράδειγμα, η νομοθεσία στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη διαφέρει ως προς το πόσο άμεσα πρέπει να σχετίζεται μια αξίωση για οικονομική ζημία με ένα ατύχημα προκειμένου να γεννάται υποχρέωση αποζημίωσης («διατάξεις περί αμεσότητας»). Η νομοθεσία άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών όπως η Κύπρος και το Ηνωμένο Βασίλειο εξαιρεί ρητές αξιώσεις οικονομικής ζημίας αν δεν υπάρχει σωματική βλάβη ή ζημία περιουσιακών στοιχείων («κανόνας εξαιρέσεως»).

Υπάρχουν επίσης διαφορές ως προς το κατά πόσον και πώς η νομοθεσία στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη ρυθμίζει ειδικότερα τους κλαδικούς τομείς που βασίζονται στην καλή κατάσταση του κοινού θαλάσσιου περιβάλλοντος για επιχειρηματικές δραστηριότητες, όπως ο κλάδος της αλιείας. Η πείρα έχει δείξει ότι οι συγκεκριμένοι τομείς, οι οποίοι συχνά περιλαμβάνουν πολλές μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, θα υφίσταντο σημαντική οικονομική ζημία σε περίπτωση σοβαρού υπεράκτιου ατυχήματος[20].

Η Νορβηγία έχει θεσπίσει εν προκειμένω την πλέον ολοκληρωμένη ίσως νομοθεσία περί αστικής ευθύνης όσον αφορά την υπεράκτια ρύπανση. Η νομοθεσία της όχι μόνον επιβάλλει αυστηρή ευθύνη για σωματική βλάβη, ζημία περιουσιακών στοιχείων και οικονομική ζημία, συμπεριλαμβανομένης της αμιγούς οικονομικής ζημίας[21], αλλά προβλέπει ρητώς ότι «οικονομικές ζημίες που προκαλούνται σε νορβηγούς αλιείς ως συνέπεια της άσκησης πετρελαϊκών δραστηριοτήτων» γεννούν υποχρέωση αποζημίωσης[22].

γ) Έναντι τίνος είναι υπεύθυνοι; Ποιος μπορεί να εγείρει αξίωση αποζημίωσης;

Το δικαίωμα αποζημίωσης για προκληθείσα ζημία μπορεί να βασίζεται σε νομικές διατάξεις (ο γενικός κανόνας στον υπεράκτιο τομέα) ή σε συμβατικές διατάξεις και παρέχεται καταρχήν κατόπιν αγωγής που ασκεί το θιγόμενο μέρος. Σε ειδικές περιπτώσεις η αποζημίωση μπορεί επίσης να είναι «αυτόματη» (απαιτούνται ελάχιστες νομικές ενέργειες από το θιγόμενο μέρος), για παράδειγμα στο πλαίσιο συλλογικών αγωγών τύπου «αυτοεξαίρεσης»[23] ή όπου έτσι ορίζουν νομικές ή συμβατικές διατάξεις.

[19] Οδηγία 2008/56/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 2008 περί πλαισίου κοινοτικής δράσης στο πεδίο της πολιτικής για το θαλάσσιο περιβάλλον, ΕΕ L 164 της 25.6.2008, σ. 19.

[20] Οι αξιώσεις οικονομικής ζημίας ανήλθαν έως ποσοστού 96% των αξιώσεων από τη Gulf Coast Claims Facility (Διευκόλυνση αξιώσεων για την Ακτή του Κόλπου) μετά το ατύχημα που συνέβη το 2010 στην εξέδρα Deepwater Horizon στις Ηνωμένες Πολιτείες.

[21] Αν και με περιορισμούς που απορρέουν από την ανάγκη να καθοριστεί ότι η προκληθείσα οικονομική ζημία ήταν επαρκώς άμεση.

[22] Βλ. παράρτημα ΙΙΙ του SWD περί ευθύνης.

[23] Σε περίπτωση που ένας ή περισσότεροι ενάγοντες ασκούν επωνύμως αγωγή εξ ονόματος προτεινόμενης ομάδας ατόμων ή επιχειρηματικών οντοτήτων που υπέστησαν κοινή ζημία ή κοινές ζημίες, καθώς και άτομα, πρέπει να υποβάλουν αίτημα εξαίρεσής τους από την ομάδα εφόσον δεν επιθυμούν να συμπεριληφθούν αυτόματα.

Ως υπερασπιστές του δημοσίου συμφέροντος, οι δημόσιες αρχές ασκούν αγωγές έναντι υπεύθυνων μερών για περιβαλλοντική ζημία. Στην περίπτωση αστικής ζημίας και απώλειας, οιοδήποτε νομικό ή φυσικό πρόσωπο που θίγεται από ζημία ή απώλεια από υπεράκτιες εργασίες έχει δικαίωμα να ασκήσει αγωγή, καθώς η ίση μεταχείριση βάσει του νόμου αποτελεί κεντρικό προσανατολισμό των άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών.

Ωστόσο, υπάρχουν εύλογα ερωτηματικά ως προς το κατά πόσον, και σε ποιο βαθμό, οι τελούντες αδικοπραξία είναι υπεύθυνοι έναντι εναγόντων σε άλλες χώρες που βλάπτονται από τις πράξεις τους. Εν προκειμένω, πρέπει να απαντηθούν τρία αλληλένδετα ερωτήματα:

1. Νομολογία: ποια δικαστήρια έχουν δικαιοδοσία;
2. Επιλογή δικαίου: ποιο δίκαιο θα πρέπει να εφαρμόσει το δικαστήριο;
3. Αλλοδαπές δικαστικές αποφάσεις: η δικαστική απόφαση θα αναγνωρίζεται ή θα εκτελείται σε άλλη χώρα;

Δύο ισχύοντες ενωσιακοί κανονισμοί εξετάζουν τα συγκεκριμένα ζητήματα. Όσον αφορά το ζήτημα της νομολογίας, ο κανονισμός Βρυξέλλες Ι[24] παρέχει στα θύματα υπεράκτιων ατυχημάτων το δικαίωμα προσφυγής κατά εναγομένων που διαμένουν στην Ένωση είτε στη χώρα όπου διαμένει ο εναγόμενος είτε στη χώρα όπου συνέβη το ατύχημα είτε στη χώρα όπου επήλθε η ζημία. Οι εν λόγω κανόνες εφαρμόζονται επίσης στην Ισλανδία και στη Νορβηγία βάσει της Σύμβασης του Λουγκάνο του 2007[25].

Αυτό σημαίνει, για παράδειγμα, ότι ένα (φυσικό ή νομικό) πρόσωπο στις Κάτω Χώρες το οποίο υπέστη ζημία από υπεράκτιο ατύχημα που προκλήθηκε στα ύδατα του ΗΒ από ιταλική εταιρεία δύναται να επιλέξει να αξιώσει αποζημίωση είτε στις Κάτω Χώρες, στο Ηνωμένο Βασίλειο είτε στην Ιταλία, ανεξαρτήτως από το πού θεωρεί ότι θα έχει την καταλληλότερη μεταχείριση και έκβαση.

Όσον αφορά το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα σχετικά με την επιλογή του δικαίου και των αλλοδαπών αποφάσεων, βάσει του κανονισμού Ρώμη ΙΙ[26], το δίκαιο που διέπει την εξωσυμβατική ενοχή που προκύπτει από υπεράκτια ατυχήματα είναι το δίκαιο της χώρας στην οποία επήλθε ζημία, ανεξαρτήτως του τόπου όπου συνέβη το ατύχημα. Εάν οι προβαλλόμενες ζημίες είναι περιβαλλοντική ζημία ή ζημία που επήλθε σε άτομα ή περιουσιακά στοιχεία συνεπεία της εν λόγω ζημίας, τα θύματα δύνανται επίσης να βασιστούν στο δίκαιο της χώρας στην οποία συνέβη το ατύχημα. Σημειωτέον ότι το εφαρμοστέο δίκαιο δύναται να είναι το δίκαιο κράτους μέλους ή τρίτης χώρας εκτός της ΕΕ[27].

Αυτό σημαίνει, για παράδειγμα, ότι ένας νορβηγός ενάγων για ζημία από πετρελαιοκηλίδα η οποία προκλήθηκε από υπεράκτιο ατύχημα στις Κάτω Χώρες δύναται να επιλέξει να αξιώσει αποζημίωση βάσει του δικαίου είτε της Νορβηγίας είτε των Κάτω Χωρών, ανάλογα με το ποιο θα ήταν ευνοϊκότερο για αυτόν.

Εκτίμηση της καταλληλότητας των καθεστώτων ευθύνης και του κατά πόσον είναι σκόπιμη η διεύρυνση των διατάξεων περί ευθύνης

[24] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 44/2001 του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 2000 για το εφαρμοστέο δίκαιο στις εξωσυμβατικές ενοχές. ΕΕ L 012 της 16.1.2001.
[25] Σύμβαση για τη διεθνή δικαιοδοσία και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις, 2007. Βλ. τμήμα 2.10 του SWD περί ευθύνης.
[26] Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 864/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για το εφαρμοστέο δίκαιο στις εξωσυμβατικές ενοχές. ΕΕ L 199 της 31.7.2007, σ. 40. Ο κανονισμός δεν εφαρμόζεται στη Δανία.
[27] Βλ. τμήμα 2.10 του SWD περί ευθύνης.

Όπως σκιαγραφήθηκε ανωτέρω και περιγράφηκε διεξοδικά στο SWD περί ευθύνης, η ευθύνη για σωματική βλάβη και ζημία περιουσιακών στοιχείων είναι ήδη διαθέσιμη στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη και η περιβαλλοντική ευθύνη έχει εναρμονιστεί μέσω της ενωσιακής νομοθεσίας. Ωστόσο, τα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη προσεγγίζουν την αστική ευθύνη για υπεράκτια ατυχήματα με διαφορετικούς τρόπους και ενδέχεται να την περιορίζουν σε διαφορετικούς βαθμούς. Για παράδειγμα, δεδομένου ότι οι νομοθετικές διατάξεις της Κύπρου και του Ηνωμένου Βασιλείου τείνουν να επιβάλλουν μεγαλύτερους περιορισμούς ως προς την ευθύνη απαιτώντας απόδειξη αμέλειας ή της αμεσότητας της προκληθείσας οικονομικής ζημίας, οι νομοθετικές διατάξεις των άλλων άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών όπως η Δανία, η Γαλλία, η Ισλανδία και οι Κάτω Χώρες και η Νορβηγία είναι πιο ευνοϊκές για τους ενάγοντες[28].

Ωστόσο, είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι, παρά τις διαφορές μεταξύ άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί σαφώς κάποια συγκεκριμένη προσέγγιση ως λιγότερο αποτελεσματική στην αντιμετώπιση πιθανών αξιώσεων που προκύπτουν από υπεράκτια ατυχήματα.

Η κατάσταση σε ορισμένα τουλάχιστον εθνικά καθεστώτα μπορεί επίσης να είναι μεταβαλλόμενη: αρκετά κράτη μέλη κατέδειξαν στις επαφές τους με την Επιτροπή (μεταξύ άλλων σε συνεδριάσεις της Ομάδας αρχών εποπτείας υπεράκτιων δραστηριοτήτων της ΕΕ - EUOAG[29]) ότι ενδέχεται να επανεκτιμήσουν τα ισχύοντα καθεστώτα ευθύνης τους για υπεράκτια ατυχήματα σε συνδυασμό με την υποχρέωση να θεσπίσουν διαδικασίες αποζημίωσης σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΟΥΑ. Καίτοι η οδηγία δεν απαιτεί ρητώς αλλαγές στον χειρισμό αστικών ευθυνών, η ευθύνη και η αποζημίωση είναι στενά συνδεδεμένα ζητήματα και οι αλλαγές στο ένα μπορεί να απαιτεί αλλαγές στο άλλο. Η υποχρέωση βάσει του άρθρου 4 παράγραφος 3 της ΟΥΑ δύναται τοιουτοτρόπως να οδηγήσει σε διεύρυνση των διατάξεων περί ευθύνης σε ορισμένα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη.

Η διεύρυνση των διατάξεων περί ευθύνης σε ενωσιακό επίπεδο θα μπορούσε να συνεπάγεται την εφαρμογή αυστηρής ευθύνης σε περισσότερες κατηγορίες αστικής ζημίας και απώλειας στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη και/ή τη διαθεσιμότητα περισσότερων ειδών οικονομικής ζημίας προς αποζημίωση – ιδίως τα είδη οικονομικών απωλειών που πιθανόν να επέλθουν για τον τομέα της αλιείας και τις τοπικές παράκτιες οικονομίες (όπως σε παραθαλάσσιους τουριστικούς προορισμούς). Σε περιπτώσεις που ένας βαθμός ασάφειας στα οικεία νομικά κείμενα καθιστά ορισμένες αξιώσεις για οικονομική ζημία αβέβαιες, η νομοθεσία θα μπορούσε να αποσαφηνιστεί με ειδική αναφορά στα είδη ζημίας που πιθανόν να προκύψει από υπεράκτια ατυχήματα και/ή στα μέρη που πιθανόν να επηρεαστούν. Τέλος, παρόλο που οι ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις φαίνονται αρκετά περιεκτικές όσον αφορά την πρόσβαση στις διασυνοριακές διαδικασίες στον τομέα της δικαιοσύνης, η διεύρυνση των διατάξεων περί ευθύνης θα μπορούσε να συνεπάγεται πιο προσιτή αποκατάσταση για ενάγοντες για υπεράκτια ζημία με τη θέσπιση της δυνατότητας συλλογικών αγωγών τύπου «αυτοεξαίρεσης» για υπεράκτια ατυχήματα.

Μπορεί να υποστηριχθεί ότι το να θεωρηθούν οι εταιρείες υπόλογες για το *σύνολο* των ζημιών και απωλειών που προκαλούν τα υπεράκτια ατυχήματα διευκολύνει την πρόσβαση των θυμάτων στη δικαιοσύνη. Παρέχει κίνητρα στις εταιρείες ώστε να λαμβάνουν επαρκείς προφυλάξεις και να αναπτύσσουν ασφαλέστερους τρόπους λειτουργίας. Συμβάλλει επίσης ώστε να διασφαλίζεται ότι οι

[28] Περισσότερες λεπτομέρειες στο τμήμα 2.2 και στα τμήματα 2.5 έως 2.7 του SWD περί ευθύνης.

[29] Απόφαση της Επιτροπής, της 19ης Ιανουαρίου 2012, για τη σύσταση Ομάδας Αρχών στην Ευρωπαϊκή Ένωση που είναι αρμόδιες για την Υπεράκτια Εκμετάλλευση Πετρελαίου και Φυσικού Αερίου, ΕΕ C 18 της 21.1.2012, σ. 8.

υπεράκτιες δραστηριότητες λαμβάνουν χώρα μόνον εφόσον τα οφέλη τους αντισταθμίζουν τους κινδύνους που ενέχουν.

Ωστόσο, ο περιορισμός της ευθύνης αποτελεί πρακτική αναγκαιότητα. Ειδικότερα, η εκδίκαση αξιώσεων όσον αφορά πετρελαιοκηλίδες μπορεί να είναι περίπλοκη και απαιτείται η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ της ανάγκης επαρκούς αποζημίωσης των θυμάτων και αποτροπής της καταβολής «παράνομων» αξιώσεων. Οι οικονομικές ζημίες πιθανόν να συνδέονται αλυσιδωτά μεταξύ τους στην οικονομία και οι τόσο σαφώς καθορισμένες παράμετροι ευθύνης είναι βασικές για την αποτροπή της υπέρμετρης ευθύνης – επίσης γνωστό ως ζήτημα «κερκόπορτας»[30] – προκειμένου να επιτευχθεί η ευκταία εξαίρεση από περισσότερο έμμεσες, κερδοσκοπικές αξιώσεις. Οι νομικές παραδόσεις καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο τα συστήματα δικαιοσύνης των κρατών μελών προβαίνουν σε διάκριση μεταξύ νόμιμων αξιώσεων και συνήθων κινδύνων που αντιμετωπίζουν οι συμμετέχοντες στην οικονομία.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Καίτοι υπάρχουν εθνικές διαφορές στον τρόπο με τον οποίο τα καθεστώτα ευθύνης διέπουν την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για τα θύματα υπεράκτιων ατυχημάτων, ουδεμία σαφής υπόθεση μπορεί να διατυπωθεί επί του παρόντος ότι κάποια από τις τρέχουσες προσεγγίσεις της αστικής ευθύνης στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη είναι λιγότερο αποτελεσματική όσον αφορά την ενίσχυση του στόχου της ΟΥΑ για τη διασφάλιση της ασφάλειας των υπεράκτιων δραστηριοτήτων εκμετάλλευσης πετρελαίου και φυσικού αερίου σε ολόκληρη την ΕΕ.

Ωστόσο, είναι σαφές ότι η μεταφορά της ΟΥΑ στο εθνικό δίκαιο θα παροτρύνει τα κράτη μέλη να διερευνήσουν τρόπους με τους οποίους οι κανόνες τους περί ευθύνης θα προστατεύουν τα βέλτιστα το γενικό δημόσιο συμφέρον σύμφωνα με τις απαιτήσεις αποζημίωσης του άρθρου 4 παράγραφος 3 της ΟΥΑ. Επειδή για τη διασφάλιση του κατάλληλου χειρισμού των αξιώσεων αποζημίωσης ενδεχομένως απαιτηθούν αλλαγές στο καθεστώς ευθύνης που παρέχει δικαίωμα αποζημίωσης, ορισμένα κράτη μέλη είναι δυνατόν να αναθεωρήσουν τα εθνικά καθεστώτα τους όσον αφορά τον καθορισμό του βαθμού ευθύνης από υπεράκτιες εργασίες πετρελαίου και φυσικού αερίου.

Κατά την επανεξέταση των καθεστώτων ευθύνης τους στο πλαίσιο της εφαρμογής της ΟΥΑ στο εθνικό δίκαιο, τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να εξετάσουν τη θέσπιση διατάξεων ειδικά για οικονομικούς τομείς πιο ευάλωτους σε υπεράκτια ατυχήματα χωρίς ωστόσο να προκαλούν ευρεία αβεβαιότητα σχετικά με τα επίπεδα οικονομικής ευθύνης, πράγμα που ενδεχομένως θα εμπόδιζε την αξιοποίηση υπεράκτιων πόρων πετρελαίου και φυσικού αερίου. Οι συγκεκριμένες προσπάθειες θα πρέπει να προσαρμοστούν στις ουσιαστικές εθνικές διαφορές όσον αφορά τα υφιστάμενα οικονομικά οφέλη και τους υφιστάμενους κινδύνους που απορρέουν από υπεράκτιες εργασίες, καθώς και στους κλάδους που εκτίθενται σε υπεράκτια ατυχήματα σε διάφορα κράτη μέλη. Για παράδειγμα, κράτη μέλη με σημαντικές υπεράκτιες δραστηριότητες καθώς και σημαντικούς τομείς αλιείας και/ή παράκτιου τουρισμού θα πρέπει να εξετάσουν κατά πόσον θα ήταν ευκταία η ενίσχυση των διατάξεων περί οικονομικής ζημίας ιδίως για τους εν λόγω τομείς, όπως για παράδειγμα έχει κάνει ήδη η Νορβηγία για τον τομέα αλιείας.

Επιπλέον, δυνάμει των κανονισμών Βρυξέλλες Ι και Ρώμη ΙΙ, τα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη οφείλουν να συμπεριλάβουν στις απαιτήσεις χρηματοοικονομικής ασφάλειας τις δυνητικές ζημίες που

[30] Η αδυναμία αποτροπής απομακρυσμένων αξιώσεων τις οποίες η κοινωνία δεν θεωρεί νόμιμες αλλά που είναι πιθανό να έχουν επιτυχή έκβαση.

οι κάτοχοι άδειας και οι φορείς εκμετάλλευσης θα μπορούσαν να υποστούν στο πλαίσιο άλλων νομολογιών. Οι ζημίες αυτές πιθανόν να είναι σημαντικά υψηλότερες από τις ζημίες που υφίστανται σε εγχώρια κλίμακα λόγω του μεγάλου γεωγραφικού αντίκτυπου των σοβαρών ατυχημάτων και της πιθανότητας εφαρμογής αυστηρότερων κανόνων περί ευθύνης σε άλλες νομολογίες.

Η Επιτροπή βρίσκεται στην κατάλληλη θέση για να επιστήσει την προσοχή σε αυτά τα ειδικά ζητήματα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο μέσω φόρουμ όπως η Ομάδα αρχών εποπτείας υπεράκτιων δραστηριοτήτων της ΕΕ (EUOAG), από κοινού με τις εθνικές αρχές, τον κλάδο πετρελαίου και φυσικού αερίου, άλλους κλάδους και την κοινωνία των πολιτών. Θέτει τακτικά το θέμα στην ημερήσια διάταξη των συνεδριάσεων της EUOAG και θα συνεχίσει να το πράττει μέσω στοχοθετημένων σεμιναρίων και διαρθρωμένων συνόδων για ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών.

Ωστόσο, η Επιτροπή θα πρέπει να κάνει ένα βήμα πέραν της ενθάρρυνσης συζητήσεων με ενδιαφερόμενους και να διασφαλίσει ότι όλα τα κράτη μέλη εξετάζουν τα προαναφερόμενα σημεία μέσω ελέγχων της συμμόρφωσης που εστιάζονται στις οικείες διατάξεις περί ευθύνης και αποζημίωσης της ΟΥΑ. Παράλληλα, η Επιτροπή θα χρησιμοποιήσει τις συνεδριάσεις της EUOAG για τη συστηματική συγκέντρωση στοιχείων που καλύπτουν όλες τις σχετικές με την ευθύνη πτυχές των νομοθετικών διατάξεων που μεταφέρθηκαν πρόσφατα στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών.

Τα συγκεκριμένα τρία μέτρα επιτρέπουν στην Επιτροπή να συμπεριλάβει στην πρώτη της έκθεση εφαρμογής μια ενδελεχή ανάλυση των αλλαγών σε μεμονωμένα εθνικά καθεστώτα, ιδίως όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των διατάξεων περί ευθύνης. Βάσει αυτού, η Επιτροπή θα πρέπει να είναι σε θέση να αποφανθεί σχετικά με την ανάγκη περαιτέρω ενεργειών.

ΜΕΣΑ ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΚΑΙ Η ΔΙΑΘΕΣΙΜΟΤΗΤΑ ΤΟΥΣ

Αφότου διαπιστωθεί η ευθύνη, το ζήτημα στρέφεται φυσικά στον τρόπο με τον οποίον ο τελών αδικοπραξία θα καλύπτει οικονομικά τις ζημίες για τις οποίες είναι υπεύθυνος. Το ατύχημα στην εξέδρα Deepwater Horizon κατέδειξε ότι τα σοβαρότερα υπεράκτια ατυχήματα μπορούν να προκαλέσουν τόσο μεγάλη ζημία ώστε μόνον οι μεγαλύτερες εταιρείες θα ήταν σε θέση να απορροφήσουν πλήρως το κόστος της. Εν προκειμένω ανακύπτουν ζητήματα σχετικά με την ύπαρξη μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας που θα διασφαλίζουν τη διαθεσιμότητα αποζημίωσης και τη φερεγγυότητα των εταιρειών μετά από κάποιο σοβαρό ατύχημα.

Υπάρχει ευρεία ποικιλία διαθέσιμων προϊόντων χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την αντιστάθμιση του κινδύνου λειτουργίας των εταιρειών πετρελαίου και φυσικού αερίου. Τα εν λόγω προϊόντα κυμαίνονται από επιλογές αυτασφάλισης[31] έως ασφάλιση υπέρ τρίτων[32], συστήματα αλληλασφάλισης όπως η OPOL (Ένωση Ευθύνης για την Υπεράκτια Μόλυνση Ltd, Ένωση Ευθύνης για την Υπεράκτια Μόλυνση)[33], εναλλακτικούς μηχανισμούς μεταφοράς κινδύνου[34] και άλλα.

[31] SWD περί ευθύνης, σ. 35-36.
[32] SWD περί ευθύνης, σ. 36-38.
[33] SWD περί ευθύνης, σ. 40-41.
[34] SWD περί ευθύνης, σ. 41.

Κείμενο πλαισίου: OPOL

Η Ένωση Ευθύνης για την Υπεράκτια Μόλυνση (OPOL) αποτελεί κλαδική συμφωνία αλληλασφάλισης ανοικτή σε υπεράκτιους φορείς εκμετάλλευσης που εφαρμόζεται σε πολλά άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη. Οι εταιρείες μέλη της επωφελούνται από εγγύηση που άλλες εταιρείες του συστήματος καταβάλλουν για τυχόν ευθύνες που οι ίδιες δεν έχουν τα οικονομικά μέσα να πληρώσουν μέχρι καθορισμένων χρηματικών ορίων (125 εκατ. δολάρια για κόστος αποκατάστασης και 125 εκατ. δολάρια για ζημία από ρύπανση). Σε περίπτωση ατυχήματος, οι αξιώσεις δεν εγείρονται άμεσα κατά της ίδιας της OPOL, αλλά κατά της εταιρείας μέλους που είναι υπεύθυνη για τη ζημία και την απώλεια.

Η OPOL δεν είναι ταμείο αποζημιώσεων ούτε αποτελεί εγγύηση έναντι της χρεωκοπίας μιας εταιρείας όσον αφορά την εταιρεία καθαυτή. Αυτή η αμοιβαία κάλυψη του κινδύνου αφερεγγυότητας που φέρουν τρίτοι συμβάλλει στη μείωση του ασφαλιστικού κόστους και καθησυχάζει τις ρυθμιστικές αρχές και το κοινό ως προς τη χρηματοοικονομική ικανότητα των υπεράκτιων κατόχων άδειας. Τα κριτήρια προσχώρησης στην OPOL προσθέτουν επίσης ένα επίπεδο κλαδικής αλληλοπαρακολούθησης που συμπληρώνει τον κανονιστικό έλεγχο της χρηματοοικονομικής ικανότητας των εταιρειών κατά τη χορήγηση άδειας.

Η προσχώρηση στην OPOL απαιτεί από τους φορείς εκμετάλλευσης να αποδεχθούν αυστηρή ευθύνη για ζημίες και απώλειες και αποτελεί προϋπόθεση για χορήγηση άδειας στο ΗΒ. Η προσχώρηση στο σύστημα ικανοποιεί επίσης τους όρους χορήγησης άδειας που θέτει η Ιρλανδία για υπεράκτιες εργασίες. Ωστόσο, το ανώτατο όριο των 250 εκατ. δολαρίων της OPOL για την επιστροφή και αποζημίωση ανά ατύχημα είναι δυνατόν να μην καλύπτει τις συνολικές ζημίες και απώλειες από τα σοβαρότερα ατυχήματα.
Περισσότερες λεπτομέρειες στα τμήματα 2.3 και 4.2 του SWD περί ευθύνης.

Καίτοι ορισμένα μόνον από τα εν λόγω προϊόντα μπορεί σήμερα να χρησιμοποιούνται ευρέως από τον υπεράκτιο κλάδο, η αγορά μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας φαίνεται να διαθέτει το βάθος και την καινοτομία που απαιτούνται για να ικανοποιήσει το σύνολο των εταιρειών πετρελαίου και φυσικού αερίου που λειτουργούν βάσει των ισχυουσών υποχρεώσεων περί ευθύνης εντός του ΕΟΧ. Επιτρέπει επίσης στις εταιρείες πετρελαίου και φυσικού αερίου να διαχέουν τους κινδύνους τους σε ποικίλους παράγοντες της αγοράς, από ασφαλιστικές και αντασφαλιστικές επιχειρήσεις έως παράγοντες της χρηματαγοράς, όπως ιδιωτικά μετοχικά κεφάλαια και κεφάλαια αντιστάθμισης κινδύνου, καθώς και άλλες εταιρείες πετρελαίου και φυσικού αερίου.

Παρόλα αυτά, τα μέσα χρηματοοικονομικής ασφάλειας δεν χρησιμοποιούνται επί του παρόντος σε ικανοποιητικό βαθμό για την κάλυψη όλων των ζημιών από τα πλέον σπάνια και δαπανηρά υπεράκτια ατυχήματα. Αυτό είναι δυνατόν να οφείλεται σε αρκετούς λόγους, ένας από τους οποίους έχει ήδη εξεταστεί στην παρούσα έκθεση: το πεδίο ευθύνης για ζημίες μπορεί επί του παρόντος να μην καθιστά τα προϊόντα αυτά αναγκαία σε ορισμένα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη.

Ένας άλλος σημαντικός παράγοντας είναι ότι οι ρυθμιστικές αρχές των άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών περιορίζουν τις μορφές κάλυψης που αποδέχονται, αποκλείοντας εκ των προτέρων την παροχή ενός φάσματος καινοτόμων λύσεων. Δώδεκα από τα είκοσι άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη ορίζουν ρητώς την ασφάλιση ως μηχανισμό χρηματοοικονομικής ασφάλειας για χορήγηση άδειας και/ή εργασίες. Εννέα από τα κράτη αυτά δεν ορίζουν κανέναν άλλο τύπο μηχανισμού. Αυτό το υψηλό ποσοστό άμεσα ενδιαφερόμενων κρατών που ευνοούν την ασφάλιση δύναται να είναι ακόμα υψηλότερο διότι οι πρότυπες συμβατικές συμφωνίες για έξι άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη δεν ήταν διαθέσιμες προς επανεξέταση[35].

[35] Βλ. SWD περί ευθύνης, τμήμα 3.2.

Αυτό αποτρέπει την πλήρη κατανόηση του βαθμού στον οποίο άλλοι παράγοντες ενδεχομένως περιορίζουν την ανάπτυξη μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας για υπεράκτιες ευθύνες. Μεταξύ αυτών των άλλων παραγόντων μπορεί να είναι η έλλειψη κανονιστικής απαίτησης για κατάλληλα επίπεδα κάλυψης. Η κάλυψη μπορεί να υπερβαίνει τις δυνατότητες μεμονωμένων ασφαλιστών ή τη διαθεσιμότητα αντασφάλισης στην αγορά. Εναλλακτικά, όπου διατίθεται κάλυψη, οι ασφαλιστές και ο υπεράκτιος κλάδος ενδεχομένως να μην είναι σε θέση να συμφωνήσουν για τα επίπεδα κινδύνου και συνεπώς για μία τιμή για τα συγκεκριμένα προϊόντα, πράγμα που οδηγεί στη μη παροχή τους.

Η κατάσταση πιθανόν να αλλάξει με την εφαρμογή της ΟΥΑ. Το άρθρο 4 παράγραφοι 1 έως 3 της ΟΥΑ θεσπίζει απαιτήσεις χρηματοοικονομικής ασφάλειας με βάση την έκθεση σε κίνδυνο, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις «χρηματοοικονομικές δυνατότητες του αιτούντος, συμπεριλαμβανομένης οποιασδήποτε χρηματοοικονομικής ασφάλειας, για την κάλυψη των ευθυνών που ενδέχεται να προκύψουν από τις εν λόγω υπεράκτιες εργασίες πετρελαίου και φυσικού αερίου».

Επιπλέον, το άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΟΥΑ απαιτεί επίσης από τα κράτη μέλη να «διευκολύνουν την ανάπτυξη βιώσιμων χρηματοοικονομικών μέσων και άλλων διευθετήσεων που βοηθούν τους αιτούντες άδεια να αποδείξουν τη χρηματοοικονομική τους ικανότητα». Εν προκειμένω θα μπορούσαν να ληφθούν ορισμένα μέτρα, συμπεριλαμβανομένης της διεύρυνσης των μορφών κάλυψης που γίνονται αποδεκτές από τις εθνικές αρχές.

Οι διατάξεις της ΟΥΑ λαμβάνονται περαιτέρω υπόψη στο Πρωτόκολλο Υπεράκτιων Δραστηριοτήτων της Σύμβασης της Βαρκελώνης, το οποίο κατέστη πρόσφατα μέρος του ενωσιακού κεκτημένου[36]. Στο άρθρο 27 παράγραφος 2 στοιχείο β) το πρωτόκολλο ορίζει ότι τα μέρη διασφαλίζουν ότι οι φορείς εκμετάλλευσης διαθέτουν και διατηρούν ασφαλιστική κάλυψη ή άλλη χρηματοοικονομική ασφάλεια για ζημίες προκληθείσες από δραστηριότητες που καλύπτονται από το πρωτόκολλο.

Η πείρα από την εφαρμογή της ΟΠΕ δείχνει ότι μια ανταγωνιστική αγορά μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας– όμιλοι (pools), ασφάλιση, ομόλογα, εγγυήσεις κ.λπ. – μπορεί να αναπτυχθεί κατόπιν σημαντικής κανονιστικής αλλαγής στην ΕΕ, αν και με χρονική υστέρηση προκειμένου οι παράγοντες της αγορές να είναι σε θέση να προσαρμοστούν στις νέες απαιτήσεις[37]. Η διαθεσιμότητα και η χρήση των μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την κάλυψη κινδύνου υπεράκτιου ατυχήματος μπορούν συνεπώς να αναμένεται να βελτιωθούν τα έτη μετά την εφαρμογή της ΟΥΑ στο εθνικό δίκαιο.

Συμπεράσματα και συστάσεις

Αν και τα μέσα χρηματοοικονομικής ασφάλειας για την κάλυψη της συνολικής ζημίας από τα πλέον σπάνια και δαπανηρά υπεράκτια ατυχήματα δεν είναι άμεσα διαθέσιμα στην ασφαλιστική αγορά, η αγορά φαίνεται να διαθέτει το βάθος και την καινοτομία που απαιτούνται για να ικανοποιήσει το σύνολο των εταιρειών πετρελαίου και φυσικού αερίου που λειτουργούν βάσει των ισχυουσών

[36] Απόφαση του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 2012 για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πρωτόκολλο για την προστασία της Μεσογείου Θαλάσσης από τη ρύπανση που προκαλείται από την εξερεύνηση και την εκμετάλλευση του θαλάσσιου βυθού και του υπεδάφους του (2013/5/ΕΕ), ΕΕ L 4 της 9.1.2013, σ. 13.

[37] Έκθεση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή Περιφερειών δυνάμει του άρθρου 14 παράγραφος 2 της οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, 12/10/2010, COM(2010) 581 final.

υποχρεώσεων περί ευθύνης εντός του ΕΟΧ. Επιπλέον, η αγορά μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας αναμένεται να προσαρμοστεί στις νέες απαιτήσεις που εισάγει το άρθρο 4 της ΟΥΑ, ιδίως εάν οι εθνικές αρχές διευρύνουν τις μορφές των χρηματοοικονομικών μέσων κάλυψης που κάνουν αποδεκτά. Οι εν λόγω προβλεπόμενες αλλαγές θα πρέπει να εξεταστούν μετά την προθεσμία εφαρμογής του Ιουλίου 2015 αναφορικά με την ΟΥΑ και την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου Υπεράκτιων Δραστηριοτήτων της Σύμβασης της Βαρκελώνης. Η Επιτροπή θα καταστήσει την πλήρη εφαρμογή του άρθρου 4 τομέα ελέγχου προτεραιότητας στους ελέγχους συμμόρφωσης προς την οδηγία.

Η απόφαση σχετικά με το κατά πόσον η αποδοχή ή η απαίτηση προσχώρησης σε ένα σύστημα αλληλασφάλισης όπως η OPOL για χορήγηση υπεράκτιων αδειών είναι προτιμότερο να ανατεθεί στα κράτη μέλη καθώς αυτό συνδέεται στενά με τα καθεστώτα εθνικής ευθύνης τους, τα χαρακτηριστικά του εν λόγω συστήματος, τους κατόχους αδειών στα ύδατά τους και τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν οι συγκεκριμένοι κάτοχοι αδειών. Οι σημαντικές περιφερειακές διαφορές σε υπεράκτιες εργασίες εντός του ΕΟΧ – και συνεπώς τα είδη και τα επίπεδα κινδύνου που αντιμετωπίζουν οι φορείς εκμετάλλευσης – θα μπορούσε να οδηγήσει σε αδικαιολόγητη διεπιδότηση κινδύνου μεταξύ αυτών των περιοχών και σε δυνητικό ηθικό κίνδυνο σε περίπτωση ενιαίας λύσης για όλες της περιπτώσεις.

ΧΕΙΡΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΑΞΙΩΣΕΩΝ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΗΣ

Έχοντας καθορίσει τον βαθμό ευθύνης και διασφαλίσει την ικανότητα χρηματοδότησης της οφειλόμενης για τη ζημία αποζημίωσης είτε από ίδιους πόρους της εταιρείας είτε από χρηματοοικονομικό μέσο, το τελευταίο κομμάτι του παζλ είναι ο τρόπος εκταμίευσης της αποζημίωσης ώστε να φθάσει ταχέως στους νομίμως ενάγοντες. Η καταστροφή της εξέδρας Deepwater Horizon το 2010 κατέδειξε ότι τα σοβαρά υπεράκτια ατυχήματα μπορούν να επηρεάσουν μεγάλο αριθμό ατόμων και να απαιτήσουν τους περισσότερους από τους πόρους οιουδήποτε συστήματος που εφαρμόζεται για τη διεκπεραίωση αξιώσεων και την παροχή αποζημίωσης στα θύματα. Κατέδειξε τη σημασία της προορατικής εφαρμογής ενός άρτιου σχεδιασμού μέσω μηχανισμών αποζημίωσης προτού συμβεί ένα σοβαρό ατύχημα ώστε να ελαχιστοποιηθούν οι αλυσιδωτές συνέπειες της ζημίας σε ολόκληρη την οικονομία.

Επί του παρόντος μόνο δύο μηχανισμοί αποζημίωσης εφαρμόζονται συγκεκριμένα για ατυχήματα πετρελαίου και φυσικού αερίου στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη. Πρώτον, η Νορβηγία θέσπισε νομοθετικό μηχανισμό αποζημίωσης για την αντιμετώπιση των υπεράκτιων ατυχημάτων. Ο νόμος περί πετρελαϊκών δραστηριοτήτων κωδικοποιεί τους κανόνες διαχείρισης συγκεντρωτικών αξιώσεων και αποζημιώσεων προς αλιείς. Η νομοθεσία προβλέπει επίσης διασυνοριακές αξιώσεις από τη Δανία, τη Φινλανδία και τη Σουηδία, όπως ορίζεται από τη Σκανδιναβική Σύμβαση Περιβαλλοντικής Προστασίας[38].

Δεύτερον, η OPOL, καίτοι πρωτίστως κλαδική αμοιβαία συμφωνία, προβλέπει επίσης διαδικασίες που αποσκοπούν στη διεκπεραίωση αξιώσεων χωρίς προσφυγή στα δικαστήρια. Σημαντικό μειονέκτημα του συστήματος αποζημίωσης της OPOL είναι, ωστόσο, η απαίτηση που περιλαμβάνει να αποφασίζει

[38] Βλ. SWD περί ευθύνης, τμήμα 4.1.

ο υπεύθυνος φορέας εκμετάλλευσης κατά πόσον αξιώσεις έναντι αυτού εμπίπτουν στη συμφωνία OPOL[39].

Ελλείψει καθεστώτος ειδικά για τις αποζημιώσεις όσον αφορά τα υπεράκτια ατυχήματα πετρελαίου και φυσικού αερίου, οι αξιώσεις θα διεκπεραιώνονται βάσει του εθνικού δικαίου αδικοπραξιών. Εν προκειμένω, εφαρμόζονται κανόνες διαδικασίας αστικού δικαίου[40] και οι υποθέσεις είναι δυνατόν να διαρκέσουν για χρονικό διάστημα μεταξύ έξι μηνών και αρκετών ετών (δεκαετίες σε ορισμένες περιπτώσεις) εφόσον δεν διευθετηθούν εξωδικαστικά. Καίτοι το Βέλγιο, η Ιταλία, η Πορτογαλία και οι Κάτω Χώρες εξέδωσαν πρόσφατα νέα νομοθεσία για την απλοποίηση των μαζικών αξιώσεων, ακόμα και αυτό θα μπορούσε να τύχει περαιτέρω εξορθολογισμού με σκοπό τον καλύτερο χειρισμό, αφενός, των συγκεκριμένων μορφών ζημίας που θα μπορούσε να προκαλέσει ένα υπεράκτιο ατύχημα και, αφετέρου, τις ανάγκες των τομέων που είναι πιθανόν να επηρεαστούν – ειδικότερα της αλιείας και του τουρισμού[41].

Καίτοι σήμερα υπάρχουν λιγοστά καθεστώτα αποζημίωσης για υπεράκτια ατυχήματα εντός του ΕΟΧ, η κατάσταση αυτή θα αλλάξει σημαντικά με την εφαρμογή της ΟΥΑ. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 3 της ΟΥΑ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να θεσπίσουν διαδικασίες για τη διασφάλιση του άμεσου και κατάλληλου χειρισμού των αξιώσεων αποζημίωσης, συμπεριλαμβανομένων των διασυνοριακών αξιώσεων, στον βαθμό που η ευθύνη προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο. Εν προκειμένω μπορεί να υπάρχουν αρκετοί τρόποι βελτίωσης των ισχυουσών διατάξεων. Μεταξύ αυτών είναι:

- ο ανεξάρτητος χειρισμός των αξιώσεων·
- η ίση μεταχείριση των διασυνοριακών αξιώσεων·
- η βελτίωση της προσβασιμότητας, της σαφήνειας και της απλοποίησης των διαδικασιών άσκησης αξιώσεων·
- η σαφής υποχρέωση λογοδοσίας όσον αφορά την ευθύνη διαχείρισης αξιώσεων·
- προκαθορισμένες υποχρεώσεις σχετικά με χρονικά περιθώρια που ελαχιστοποιούν την καθυστέρηση· και
- μέσα αποκατάστασης σε περίπτωση ανεπαρκειών του συστήματος.

Συμπεράσματα και συστάσεις

[39] Βλ. SWD περί ευθύνης, τμήματα 2.3 και 4.2.
[40] Οι κανόνες που ακολουθούν τα δικαστήρια κατά την εκδίκαση αστικών υποθέσεων.
[41] Περισσότερες λεπτομέρειες στο τμήμα 4.3 του SWD περί ευθύνης.

Καίτοι σήμερα εφαρμόζονται μόνο δύο μηχανισμοί αποζημίωσης για ατυχήματα στον τομέα του πετρελαίου και του φυσικού αερίου στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη, η ΟΥΑ υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν διαδικασίες για την εξασφάλιση του άμεσου και κατάλληλου χειρισμού των αξιώσεων. Η Επιτροπή μπορεί, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, να συνδράμει στην επίτευξη επαρκών διασφαλίσεων για ενάγοντες εν προκειμένω. Εάν τα νέα εθνικά καθεστώτα αποζημίωσης δεν επιτύχουν να θεσπίσουν επαρκείς διασφαλίσεις για θύματα υπεράκτιων ατυχημάτων και δεν κατοχυρώνουν πλήρως τα δικαιώματα διασυνοριακών εναγόντων βάσει των κανονισμών Βρυξέλλες Ι και Ρώμη ΙΙ, μπορεί να κριθεί αναγκαίο να επανεξετάσει η Επιτροπή στο πλαίσιο της πρώτης έκθεσης εφαρμογής της ΟΥΑ ή μετά από αυτή κατά πόσο και τι είδους περαιτέρω ενωσιακή δράση θα επιτύγχανε τους συγκεκριμένους στόχους.

ΣΥΝΟΛΙΚΑ ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Οι επιπτώσεις της ΟΥΑ, όπως εφαρμόζεται από τα κράτη μέλη, θα δείξουν τα επόμενα έτη κατά πόσον ενδείκνυται κάποιος χειρισμός που θα οδηγήσει στη συμπερίληψη των σοβαρών υπεράκτιων ατυχημάτων στο πεδίο εφαρμογής του ποινικού δικαίου με σκοπό την περαιτέρω ενίσχυση της υπεράκτιας ασφάλειας. Κατά περίπτωση, η Επιτροπή θα υποβάλλει νομοθετική πρόταση.

Η διεύρυνση των διατάξεων περί ευθύνης μέσω της ενωσιακής νομοθεσίας δεν ενδείκνυται στην παρούσα συγκυρία. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι κανονισμοί Βρυξέλλες Ι και Ρώμη ΙΙ αποτρέπουν τις διαφορές σε εθνικά καθεστώτα από το να θέσουν σε μειονεκτική θέση ενάγοντες από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Επιπλέον, ορισμένα κράτη μέλη μπορεί να επανεκτιμούν τα ισχύοντα καθεστώτα ευθύνης τους για υπεράκτια ατυχήματα σε συνδυασμό με άλλες αλλαγές που θεσπίζει η ΟΥΑ.

Ωστόσο, η Επιτροπή θα είναι σε θέση να αποφανθεί σχετικά με την ανάγκη λήψης περαιτέρω μέτρων κατά την χρονική στιγμή της πρώτης έκθεσης εφαρμογής της ΟΥΑ. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή μπορεί:

- να συνεχίσει την προώθηση ζητημάτων ευθύνης μέσω διαρθρωμένων συζητήσεων στο πλαίσιο της EUOAG·
- να επικεντρωθεί στις σχετικές με την ευθύνη διατάξεις στους ελέγχους συμμόρφωσης προς την ΟΥΑ· και
- να χρησιμοποιεί τις συνεδριάσεις της EUOAG για συστηματική συγκέντρωση δεδομένων που καλύπτουν όλες τις σχετικές με την ευθύνη πτυχές των νομοθετικών διατάξεων που μεταφέρθηκαν πρόσφατα στο εθνικό δίκαιο.

Επί του παρόντος υπάρχει έλλειψη χρήσης των μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας ώστε να καλύπτονται πλήρως τα πλέον σπάνια και δαπανηρά υπεράκτια ατυχήματα εντός του ΕΟΧ. Επιπλέον σήμερα, υπάρχουν μόνο δύο μηχανισμοί αποζημίωσης για ατυχήματα στον τομέα του πετρελαίου και του φυσικού αερίου στα άμεσα ενδιαφερόμενα κράτη. Ωστόσο, οι διατάξεις της ΟΥΑ αναμένεται να οδηγήσουν σε σημαντικές βελτιώσεις σε αμφότερους τους τομείς.

Εάν οι εθνικές νομοθετικές διατάξεις δεν βελτιώσουν τη διαθεσιμότητα των μέσων χρηματοοικονομικής ασφάλειας και εφαρμόζουν διαδικασίες για τη διασφάλιση του άμεσου και κατάλληλου χειρισμού των αξιώσεων αποζημίωσης, η Επιτροπή θα επανεκτιμήσει κατά πόσο και ποια περαιτέρω ενωσιακή δράση θα επιτύγχανε τους συγκεκριμένους στόχους.

Η Επιτροπή ενθαρρύνει τα κράτη μέλη να ανταλλάσσουν την πείρα που διαθέτουν σχετικά με τα μέσα χρηματοοικονομικής ασφάλειας, την ευθύνη, την αποζημίωση και τις ποινικές κυρώσεις, πρωτίστως στο πλαίσιο της Ομάδας αρχών εποπτείας υπεράκτιων δραστηριοτήτων της ΕΕ. Μετά την εφαρμογή της οδηγίας και βάσει των εμπειριών των κρατών μελών που χρησιμοποιούν τη νέα νομική βάση, η Επιτροπή δύναται να επικαιροποιήσει την εκτίμησή της όπως προβλέπεται στην παρούσα έκθεση.