EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 14.9.2015
COM(2015) 422 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

merellä tapahtuvaan öljyn- ja kaasunporaustoimintaan liittyvästä vastuusta, korvauksista ja taloudellisista turvajärjestelyistä direktiivin 2013/30/EU mukaisesti

{SWD(2015) 167 final}

JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitetään yleiskatsaus siitä, miten vastuuta öljyn ja kaasun etsinnän, hyödyntämisen ja tuotannon yhteydessä merellä tapahtuvien onnettomuuksien aiheuttamista vahingoista käsitellään EU:ssa. Siinä analysoidaan, miten EU käsittelee useita merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan yhteydessä syntyviä yhteiskunnallisia ongelmia: ensinnäkin, kuka on vastuussa, minkälaisista vahingoista ja menetyksistä ja kenelle; toiseksi, miten varmistetaan että vastuussa olevilla osapuolilla on riittävä taloudellinen valmius maksaa lainmukainen korvaus aiheuttamistaan vahingoista ja menetyksistä; ja kolmanneksi, miten korvaus olisi maksettava, jotta korvausta laillisesti vaativat kantajat saavat sen nopeasti ja laajempaan talouteen kohdistuvien seurausvaikutusten riski pidetään mahdollisimman pienenä.

EU:ssa ei ole sattunut yhtään suurta merellä tapahtunutta onnettomuutta vuoden 1988 jälkeen, ja 73 prosenttia EU:ssa tuotetusta öljystä ja kaasusta tulee Pohjanmeren rannikkojäsenvaltioista, joilla katsotaan jo olevan maailman parhaiten toimivat merellä tapahtuvan toiminnan turvallisuusjärjestelmät. Tästä huolimatta EU otti Meksikonlahdella huhtikuussa 2010 tapahtuneen Deepwater Horizon -öljynporauslautan onnettomuuden jälkeen käyttöön yhteisen merellä tapahtuvaa öljyn- ja kaasunporaustoimintaa koskevan sääntelykehyksen parantaakseen edelleen kaiken EU:n merellä tapahtuvan toiminnan turvallisuus- ja ympäristönsuojelustandardeja. Merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta annetulla direktiivillä 2013/30/EU[1], jäljempänä ’OSD-direktiivi’ (Offshore Safety Directive), määritellään tällaisen kattavan EU:n laajuisen kehyksen osatekijät, jolla pyritään ehkäisemään suuronnettomuuksia ja rajoittamaan niiden seurauksia. Se, että neuvosto ratifioi Barcelonan yleissopimuksen Offshore-pöytäkirjan[2], oli myös osa EU:n vastausta Deepwater Horizonin onnettomuuteen.

OSD-direktiivillä luodaan yhdenmukaistettu EU:n laajuinen sääntelyjärjestelmä, jolla otetaan käyttöön tavoitteiden asettamiseen perustuva sääntelykehys, joka rakentuu ”turvallisuusarvion” (suuronnettomuusvaaroja koskeva kertomus) ympärille ja jonka noudattamista valvovat merellä tapahtuvan toiminnan sääntelyviranomaiset, joiden toimivalta ja riippumattomuus OSD-direktiivillä pyritään varmistamaan; sillä myös edistetään tällaisten sääntelyviranomaisten välistä tehokasta yhteistyötä. Lisäksi OSD-direktiivillä otetaan käyttöön EU:n laajuisia avoimuusvaatimuksia, jotka koskevat muun muassa onnettomuuksia ja vaaratilanteita sekä muita alan teollisuuden ja sääntelyviranomaisten turvallisuustoimia kuvaavia indikaattoreita koskevien tietojen jakamista.

OSD-direktiivillä osoitetaan vastuu merellä tapahtuvista onnettomuuksista ja niiden seurauksista yksiselitteisesti merellä tapahtuvaa toimintaa harjoittaville luvanhaltijoille eli direktiivin 94/22/EY[3] mukaisesti myönnettyjen öljyn/kaasun etsintään, hyödyntämiseen ja/tai tuotantoon tarkoitettujen

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/30/EU, annettu 12 päivänä kesäkuuta 2013, merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuudesta ja direktiivin 2004/35/EY muuttamisesta (EUVL L 178, 28.6.2013, s. 66).

[2] Neuvoston päätös, annettu 17 päivänä joulukuuta 2012, Euroopan unionin liittymisestä pöytäkirjaan Välimeren suojelemisesta mannerjalustan sekä merenpohjan ja sen maaperän tutkimisesta ja hyväksikäytöstä johtuvalta pilaantumiselta (2013/5/EU). Ks. myös ympäristöasioiden pääosaston teettämä tutkimus vuodelta 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.

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 94/22/EY, annettu 30 päivänä toukokuuta 1994, hiilivetyjen etsintään, hyödyntämiseen ja tuotantoon tarkoitettujen lupien antamisen ja käytön edellytyksistä, (EYVL L 164, 30.6.1994, s. 3).

toimilupien yksittäisille tai yhteishaltijoille Siinä myös asetetaan luvanhaltijoille ankara vastuu kaikista niiden toiminnasta aiheutuvista ympäristövahingoista. Tästä huolimatta OSD-direktiivillä ei pyritä yhdenmukaistamaan EU:ssa sovellettavia vastuusääntöjä merellä tapahtuvan toiminnan mahdollisesti aiheuttamien muunlaisten vahinkojen ja menetysten osalta, mikä heijastaa OSD-direktiivin valmisteluvaiheessa tehdyn vaikutustenarvioinnin[4] tätä koskevissa analyyseissa saatujen tulosten epävarmuutta.

Tällä kertomuksella täytetään OSD-direktiivin 39 direktiivin mukainen velvollisuus toimittaa kertomuksia seuraavista aiheista:

- arviointi merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan aiheuttamia vahinkoja koskevien unionin korvausjärjestelmien tehokkuudesta, johon sisältyy arviointi korvaussäännösten laajentamisen asianmukaisuudesta;
- tarkastelu siitä, onko aiheellista sisällyttää tietty suuronnettomuuteen johtava toiminta direktiivin 2008/99/EY[5] (ympäristörikollisuutta koskeva direktiivi) soveltamisalaan;
- kuvaus merellä tapahtuvan toiminnan taloudellisten turvajärjestelyjen käytettävyydestä; ja
- kuvaus merellä tapahtuvia onnettomuuksia koskevien korvausvaatimusten käsittelystä.

Nämä aiheet liittyvät hyvin läheisesti toisiinsa, ja niiden käsittely yhteisesti yhdessä kertomuksessa helpottaa niiden johdonmukaista analysointia. Liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (SWD(2015) 167 final[6], jäljempänä ’korvausvastuuta koskeva valmisteluasiakirja’) annetaan lisätietoja käsitellyistä kysymyksistä sekä komission tämän kertomuksen valmistelun yhteydessä sisäisesti suorittamista ja ulkoisilla asiantuntijoilla ja sidosryhmillä teettämistä analyyseista.

Tässä kertomuksessa ja korvausvastuuta koskevassa valmisteluasiakirjassa keskitytään Euroopan talousalueen (ETA) jäsenmaihin, joilla on merellä tapahtuvaa öljyn- ja kaasunporaustoimintaa. Nämä maat, jäljempänä ’asianomaiset valtiot’, joihin kertomuksessa keskitytään, ovat (aakkosjärjestyksessä) Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Islanti, Italia, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Malta, Norja, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Saksa, Tanska ja Yhdistynyt kuningaskunta. Kertomuksessa ei ensisijaisesti keskitytä ETA:n ulkopuolella harjoitettavaan toimintaan.

YMPÄRISTÖVASTUU, SIVIILIOIKEUDELLINEN VASTUU JA RIKOSOIKEUDELLINEN VASTUU SEKÄ NIIDEN KESKINÄINEN YHTEYS

On tärkeää erottaa toisistaan eri vastuutyypit. Ensinnäkin on olemassa siviilioikeudellinen vastuu luonnollisille tai oikeushenkilöille aiheutuneista vahingoista. Tähän laajaan luokkaan kuuluvia vahinkoja ja menetyksiä ovat muun muassa ruumiinvammat, omaisuusvahingot ja taloudelliset menetykset. Tällaisiin vahinkoihin viitataan EU:n säännöstössä yleisesti kolmansille osapuolille aiheutuneina vahinkoina tai ”tavanomaisina vahinkoina”. Taloudellisten menetysten osalta eräissä oikeusjärjestelmissä saatetaan erottaa toisistaan vielä taloudelliset *seurannaismenetykset*, jotka ovat

[4] Asiakirjaan ”Ehdotus: Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus öljyn ja kaasun etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoiminnan turvallisuudesta avomerellä ” liittyvä vaikutustenarviointi, SEK(2011) 1293 lopullinen.

[5] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/99/EY, annettu 19 päivänä marraskuuta 2008, ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin (EUVL L 328, 19.11.2008, s. 28.)

[6] Komission yksiköiden valmisteluasiakirja: Civil Liability, Compensation and Financial Security for Offshore Accidents in the European Economic Area, SWD(2015) 167 final.

ruumiinvammasta tai omaisuusvahingoista aiheutuvia taloudellisia menetyksiä, sekä *puhtaasti* taloudelliset menetykset, joihin ei liity ruumiinvammaa tai omaisuusvahinkoa.

Toiseksi, on olemassa ympäristövastuudirektiivissä[7] tarkoitettu ympäristövastuu, jolla tarkoitetaan vastuuta suojeltaviin lajeihin tai luontotyyppeihin, vesiin ja maaperään kohdistuvista ympäristövahingoista. Tässä yhteydessä ympäristövastuu perustuu yleiseen lähestymistapaan, jonka mukaan vahingon kärsinyt osapuoli ei yhteisiin luonnonvaroihin kohdistuvien vahinkojen vaikutuksen yleisen luonteen vuoksi ole konkreettinen luonnollinen tai oikeushenkilö, vaan yhteiskunta kokonaisuudessaan. Kantajan roolin hoitavat viranomaiset, joiden tehtävänä on varmistaa, että saastuttajat korjaavat aiheuttamansa ympäristövahingon. Tästä syystä on ympäristönsuojelusta vastaavan viranomaiset tehtävä varmistaa muun muassa, että tunnistetaan vastuussa oleva toimija, vahvistetaan syy-yhteys, laaditaan ja hyväksytään vahinkojen korjaamista koskeva suunnitelma ja toteutetaan tarvittavat ehkäisevät tai korjaavat toimet.[8]

Kolmanneksi, rikosoikeudellisella vastuulla tarkoitetaan vastuuta, joka johtuu lainsäädännössä rikokseksi määritellyn teon tekemisestä. Yhtäältä siviilioikeudellisen ja ympäristövastuun ja toisaalta rikosoikeudellisen vastuun välillä on perustavanlaatuinen ero. Ensin mainittuja vastuita koskevat säännöt johtavat periaatteessa[9] yksinomaan taloudellisiin rangaistuksiin, joilla pyritään korvaamaan ja korjaamaan aiheutunut vahinko, kun taas rikosoikeudellisella vastuulla on tarkoitus rankaista lainvastaisesta toiminnasta, ja sen perusteella määrättävät rangaistukset voivat olla vankeusrangaistuksia sekä sakkoja ja muita rangaistuksia, joihin ei liity vapauden riistämistä.

RIKOSOIKEUDELLISEN VASTUUN SOVELTUVUUS MERELLÄ TAPAHTUVIIN ONNETTOMUUKSIIN JA NIIDEN AIHEUTTAMIIN VAHINKOIHIN

Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti vuonna 2005[10], että Euroopan yhteisöllä oli toimivalta hyväksyä ympäristönsuojeluun liittyviä rikosoikeudellisia toimenpiteitä, jos tämä on tarpeen sen ympäristöpolitiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tämän oikeuskäytännön perusteella ympäristörikollisuutta koskevalla direktiivillä – joka oli ensimmäinen rikosoikeudellista vastuuta koskevia säännöksiä sisältävä EU:n direktiivi – vahvistettiin vuonna 2008 luettelo ympäristölainsäädännön vastaisesta toiminnasta, joka jäsenvaltioiden on katsottava rikolliseksi silloin, kun se on tahallista tai tapahtuu törkeästä tuottamuksesta. Näin EU otti käyttöön EU:n ympäristölainsäädännön rikkomisista määrättävät yhdenmukaistetut rikosoikeudelliset seuraamukset jo käytössä olleiden, korvauksiin keskittyvien siviilioikeudellisten seuraamuksien lisäksi.

Ympäristörikollisuutta koskevan direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä rikosoikeudellisia seuraamuksia tietyistä teoista, jotka aiheuttavat tai ovat omiaan aiheuttamaan kuoleman tai vakavan vamman ihmiselle tai huomattavaa vahinkoa ilman laadulle, maaperän laadulle tai veden laadulle taikka eläimille tai kasveille. Ympäristörikollisuutta koskevan direktiivin soveltamisala on kuitenkin rajallinen: sillä kriminalisoidaan vain tiettyjen direktiivin liitteissä lueteltujen EU:n säädösten rikkominen. Kriminalisoituja tekoja ovat esimerkiksi vaarallisten aineiden laiton saattaminen pintaveteen, jos tämä aiheuttaa tai on omiaan aiheuttamaan kuoleman tai vakavan vamman ihmiselle

[7] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY, annettu 21 päivänä huhtikuuta 2004, ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta (EUVL L 143, 30.4.2004, s. 56).

[8] Siviilioikeudellinen ja ympäristövastuu ovat osittain päällekkäisiä, ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan johdanto-osa.

[9] Lukuun ottamatta common law -järjestelmien niin kutsuttuja ”rankaisevia vahingonkorvauksia”.

[10] Ks. asia C-176/03, komissio v. neuvosto, tuomio 13. syyskuuta 2005.

tai huomattavaa vahinkoa ympäristölle, jätteiden laiton siirto Euroopan unionista, mutta vain siinä tapauksessa, että kyseessä on merkittävä määrä jätettä ja toiminnalla on selvästi tarkoitus saada taloudellista hyötyä, sekä otsonikerrosta heikentävien aineiden laiton vienti kehitysmaihin. OSD-direktiivin kattamat toimet eivät kuitenkaan ole kriminalisoituja.

Kuten OSD-direktiivin 39 artiklan 3 kohdasta ilmenee, tämä antaa aihetta harkita tietyn merellä tapahtuviin onnettomuuksiin johtavan toiminnan sisällyttämistä rikosoikeuden soveltamisalaan EU:n lainsäädännöllä. Vaikka rikosoikeudellinen vastuu merellä tapahtuvista turvallisuutta koskevista rikkomuksista ei vaikuttaisi suorasti aiheutuneiden vahinkojen korjaamiseen, se lisää siviilioikeudellisen ja ympäristövastuun lisäksi erillisen pelotekerroksen, joka voisi parantaa ympäristönsuojelua ja merellä tapahtuvan toiminnan turvallisuutta koskevan lainsäädännön noudattamista.

Merellä tapahtuvan toiminnan turvallisuusrikkomukset kuuluvat jo nyt eräiden asianomaisten valtioiden rikoslainsäädännön piiriin. Esimerkiksi sekä Yhdistyneen kuningaskunnan että Tanskan lainsäädännöissä on säännöksiä, joilla kriminalisoidaan tiettyjen sääntöjen noudattamatta jättäminen[11]. Sen paremmin rikosten määritelmää kuin seuraamusten vähimmäistyyppiä ja -tasoa ei kuitenkaan ole EU:ssa yhdenmukaistettu. On olemassa tiukkoja oikeudellisia ennakkoedellytyksiä, joiden on täytyttävä, ennen kuin merellä tapahtuvan toiminnan turvallisuusrikkomusten kriminalisointia EU:n lainsäädännöllä harkitaan. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 2 kohdassa määrätään oikeusperustasta rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevien vähimmäissääntöjen luomiseksi jollain EU:n politiikan alalla. Siinä annetaan nimenomaisesti EU:n lainsäädäntövallan käyttäjille mahdollisuus säätää ”rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä”, jos tämä ”osoittautuu välttämättömäksi jonkin unionin politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alalla, jolla on toteutettu yhdenmukaistamistoimenpiteitä”.

EU:n rikosoikeudellisten toimenpiteiden hyväksyminen edellyttää siten arviointia siitä, ovatko ne ”välttämättömiä” politiikan tehokkaan täytäntöönpanon kannalta. Sinänsä päätös sisällyttää OSD-direktiivin rikkomiset rikosoikeuden alaan voidaan tehdä vasta, kun on välttämättömyys- ja oikeasuhteisuusperusteita soveltaen arvioitu perusteellisesti, olisivatko rikosoikeudelliset toimenpiteet välttämättömiä asetetun tavoitteen saavuttamiseksi. Tätä ei voida tehdä, ennen kuin OSD-direktiivi nykyisessä muodossaan on saatettu osaksi asianomaisten valtioiden kansallista lainsäädäntöä ja sen tehokkuudesta on saatu jonkin verran kokemuksia.[12] Jäsenvaltiot eivät ole vielä päättäneet OSD-direktiivin täytäntöön panevien kansallisten lakien rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista; niiden oli saatettava OSD-direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 19. heinäkuuta 2015, ja tällainen päätös voidaan tehdä tässä yhteydessä tai lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä voimaansaattamisen jälkeen. Näin ollen tällä hetkellä on liian varhaista arvioida, muodostavatko seuraamukset, joita asianomaiset valtiot laativat OSD-direktiivin voimaan saattamisen ja sen jälkeisen täytäntöönpanon yhteydessä, riittävän pelotteen yhdenmukaisesti koko EU:n alueella, vai tarvitaanko EU:n rikosoikeudellisia seuraamuksia merellä tapahtuvan toiminnan täysin tehokkaan turvallisuuden varmistamiseksi.[13]

[11] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan liite II.
[12] Komission tiedonanto: Kohti EU:n kriminaalipolitiikkaa: EU:n politiikkojen tehokkaan täytäntöönpanon varmistaminen rikosoikeuden keinoin, 20. syyskuuta 2011, KOM(2011) 573 lopullinen, saatavilla verkko-osoitteessa http://ec.europa.eu/justice/criminal/files/act_en.pdf
[13] Komission on OSD-direktiivin 40 artiklan mukaan raportoitava viimeistään 19 päivänä heinäkuuta 2019 sen täytäntöönpanosta saaduista kokemuksista.

Jos tulevaisuudessa todetaan, että OSD-direktiivillä sen nykymuodossa ei voida riittävästi varmistaa merellä tapahtuvan toiminnan turvallisuutta aiotulla tavalla ja että sen tavoitteet on välttämätöntä yhdistää rikosoikeudelliseen vastuuseen merellä tapahtuvista turvallisuusrikkomuksista, tällainen vastuu voidaan sisällyttää OSD-direktiivin sen muutoksella. Tällainen vastuu voitaisiin myös ottaa käyttöön erillisellä uudella säädöksellä. Johdonmukaisin tapa olisi kuitenkin yhdenmukaistaa rikosoikeudelliset seuraamukset ympäristörikollisuutta koskevalla direktiivillä. Näin vältettäisiin luomasta erilaista rikosoikeudellisia seuraamuksia koskevaa normia verrattuna ympäristörikollisuutta koskevalla direktiivillä säädettyyn, monia ympäristörikoksia koskevaan normiin. Tästä syystä OSD-direktiivin 39 artiklan 3 kohdassa säädetään OSD-direktiivin soveltamisalaan kuuluvien rikosten kriminalisoinnista ympäristörikollisuutta koskevaan direktiiviin tehtävän muutoksen avulla. Käytännössä tämä merkitsisi ympäristörikollisuutta koskevan direktiivin liitteen A muuttamista siten, että OSD-direktiivi sisällytetään sen luetteloon lainsäädännöstä, jonka rikkominen katsotaan lainvastaiseksi menettelyksi.

Päätelmät ja ehdotukset

OSD-direktiivin 39 artiklassa annetaan komission tehtäväksi tarkastella, onko aiheellista sisällyttää tietty suuronnettomuuteen johtava toiminta ympäristörikollisuutta koskevan direktiivin soveltamisalaan. Tällä hetkellä on kuitenkin liian aikaista arvioida kunnolla, olisivatko EU:n rikosoikeudelliset toimenpiteet välttämättömiä merellä tapahtuvan toiminnan tehokkaan turvallisuustason saavuttamiseksi unionissa. Jotta voidaan päätellä, olisiko tietty suuronnettomuuteen johtava toiminta saatettava ympäristörikollisuutta koskevan direktiivin soveltamisalaan, EU:n on saatava jonkin verran kokemusta OSD-direktiivin tehokkuudesta.

Komissio laatii ensimmäisen kertomuksen OSD-direktiivin täytäntöönpanosta 19. heinäkuuta 2019 mennessä. On tärkeää, että komissio palaa silloin tähän aiheeseen ja että jäsenvaltiot selvittävät, onko suuronnettomuuteen johtavan toiminnan sisällyttäminen ympäristörikollisuutta koskevan direktiivin soveltamisalaan asianmukaista. Tällä välin komissio voi järjestää jäsenvaltioille mahdollisuuden jakaa kokemuksiaan rikosoikeudellisista seuraamuksista ja riskinhallinnasta monia erilaisia taloudellisen toiminnan aloja edustavissa yrityksissä.

Edellä esitetyn päätelmän mukaisesti tämän kertomuksen loppuosassa käsitellään ainoastaan merellä tapahtuvia onnettomuuksia koskevaa siviilioikeudellista ja ympäristövastuuta.

KORVAUSJÄRJESTELMÄN TEHOKKUUS

Korvausjärjestelmien tehokkuutta voidaan arvioida sen perusteella, miten selkeästi niissä määritellään, a) kuka on vastuussa; b) minkälaisista vahingoista ja menetyksistä; ja c) kenelle.

a) Kuka on vastuussa?

OSD-direktiivillä säädetään tässä suhteessa kahdesta tärkeästä yhdenmukaistettavasta seikasta.

Ensinnäkin sen mukaan vastuussa ovat aina luvanhaltijat (eli direktiivin 94/22/EY mukaisesti myönnettyjen öljyn/kaasun etsintään, hyödyntämiseen ja/tai tuotantoon tarkoitettujen toimilupien yksittäisille tai yhteishaltijat). On tärkeää, että OSD-direktiivillä vahvistetaan tämä periaate, koska se antaa täydellisen oikeudellisen selvyyden ja varmistanee, että luvanhaltijat ovat ensisijaisesti vastuussa toimintansa aiheuttamien riskien hallinnasta.

Toiseksi, merellä tapahtuvien onnettomuuksien aiheuttamien ympäristövahinkojen osalta OSD-direktiivillä säädetyt säädökset sisältävät ympäristövastuudirektiivin mukaisen merellä tapahtuvan toiminnan. [14] Tämä merkitsee sitä, että ympäristövahinkoihin sovelletaan nyt aina ankaraa vastuuta – eli jokainen luvanhaltija on vastedes vastuussa tällaisista vahingoista ilman, että on tarpeen todistaa sen toimineen tuottamuksellisesti, kunhan syy-yhteys voidaan todeta.

Vaikka OSD-direktiivillä on yhdenmukaistettu nämä kaksi vastuuta merellä tapahtuvista onnettomuuksista koskevaa seikkaa, siinä ei ole säädetty siviilioikeudellisen korvausvastuun yhdenmukaistamisesta. Merellä tapahtuvat onnettomuudet kuuluvat useimmiten asianomaisten valtioiden vahingonkorvausoikeuden piiriin, ja kansallisissa lainsäädännöissä on merkittäviä eroja sen suhteen, miten käsitellään luvanhaltijoita, jotka ovat aiheuttaneet siviilioikeudellisia vahinkoja tuottamuksellisesti, verrattuna luvanhaltijoihin, jotka eivät toiminnallaan ole rikkoneet asiaankuuluvan huolellisuuden vaatimusta.

Vaikka syy-yhteyden toteaminen toiminnan ja vahinkojen välillä on aina välttämätöntä, usein sovelletaan tuottamuksellisuutta koskevaa sääntöä, mikä tarkoittaa sitä, että tuomioistuinten on ensin todettava, että vastuullinen osapuoli on rikkonut huolellisen toiminnan vaatimusta, ennen kuin siviilioikeudellinen vastuu syntyy ja voidaan määrätä vastaavista vahingonkorvauksista. Se, sovelletaanko siviilioikeudellisiin vahingonkorvauksiin tuottamuksellisuutta koskevaa sääntöä vai ankaraa vastuuta, vaihtelee maittain vahinkojen ja menetysten tyypin mukaan[15].

c) Mistä ollaan vastuussa?

Vastuuta merellä tapahtuvien onnettomuuksien aiheuttamista *ympäristövahingoista* sovelletaan koko EU:n alueella ympäristövastuudirektiivin nojalla. Tällä säädöksellä säädetään myös, missä määrin vahingot on korjattava ja korvattava. Näin ollen luvanhaltijoiden katsotaan olevan kaikkialla EU:n alueella vastuussa vahingoista suojelluille lajeille ja luontotyypeille sellaisina kuin ne on määritelty lintudirektiivissä[16] ja luontotyyppidirektiivissä[17] sekä vesille aiheutetuista vahingoista sellaisina kuin ne on määritelty vesipuitedirektiivissä[18] ja meristrategiadirektiivissä[19]. Niiden on maksettava viranomaisille korvaus kaikesta ympäristön palauttamiseksi sen perustilaan tehtävästä työstä tai tehtävä tämä työ itse.

Vaikka EU:n lainsäädännöllä yhdenmukaistetaan vastuu ympäristövahingoista ja vaikka asianomaisten valtioiden lainsäädännössä säädetään aina merellä tapahtuvien onnettomuuksien aiheuttamiin ruumiinvammoihin ja omaisuusvahinkoihin perustuvista korvausvaatimuksista, vastuu muuntyyppisistä taloudellisista menetyksistä vaihtelee huomattavasti. Asianomaisten valtioiden lainsäädäntö vaihtelee suuresti esimerkiksi sen suhteen, kuinka välittömästi taloudellista menetystä koskevan korvausvaatimuksen on liityttävä onnettomuuteen, jotta sen perusteella voidaan maksaa

[14] OSD-direktiivin 7 artiklalla muutetaan ympäristövastuudirektiiviä siten, että luvanhaltijat ovat taloudellisesti vastuussa viimeksi mainitussa direktiivissä määriteltyjen ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta.
[15] Täydellinen kuvaus näistä eroista on korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan taulukossa 2 ja liitteessä III.
[16] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY, annettu 30 päivänä marraskuuta 2009, luonnonvaraisten lintujen suojelusta (EUVL L 20, 26.1.2010, s. 7)
[17] Neuvoston direktiivi 92/43/ETY, annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta (EYVL L 206, 22.7.1992. s. 7).
[18] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2000/60/EY, annettu 23 päivänä lokakuuta 2000, yhteisön vesipolitiikan puitteista (EYVL L 327, 22.12.2000, s. 1).
[19] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/56/EY, annettu 17 päivänä kesäkuuta 2008, yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista (EYVL L 164, 25.6.2008. s. 19).

korvausta (”välittömyyttä koskevat säännökset”). Eräiden asianomaisten valtioiden, kuten Kyproksen ja Yhdistyneen kuningaskunnan, lainsäädännössä suljetaan kokonaan pois taloudellisia menetyksiä koskevat korvausvaatimukset, joihin ei liity ruumiinvammaa tai omaisuusvahinkoa (”pois sulkemista koskeva sääntö”).

On myös eroja sen suhteen, miten asianomaisten valtioiden lainsäädännössä käsitellään nimenomaan niitä elinkeinoaloja, joiden liiketoiminta perustuu yhteisen meriympäristön hyvään tilaan, kuten kalastusalaa. Kokemus on osoittanut, että nämä alat, joilla on usein paljon pieniä ja keskisuuria yrityksiä, voivat kärsiä huomattavia taloudellisia menetyksiä merellä tapahtuvan suuronnettomuuden vuoksi[20].

Norja on tässä suhteessa säätänyt ehkä kattavimman lainsäädännön, jolla säännellään siviilioikeudellista vastuuta merellä tapahtuvasta saastuttamisesta. Paitsi että sillä säädetään ruumiinvammoja, omaisuusvahinkoja ja taloudellisia menetyksiä, puhtaasti taloudelliset menetykset mukaan luettuna[21], koskevasta ankarasta vastuusta, siinä todetaan myös nimenomaisesti, että norjalaisten kalastajien öljynporaustoiminnan seurauksena kärsimät taloudelliset menetykset ovat korvattavia[22].

c) Kenelle ollaan vastuussa? Kuka voi vaatia korvausta?

Oikeus saada korvaus kärsitystä vahingosta voi perustua oikeudellisiin säännöksiin (näin on yleensä avomeritoiminnan alalla) tai sopimusmääräyksiin, ja korvaus myönnetään periaatteessa vahingon kärsineen osapuolen esitettyä korvausvaatimuksen. Tietyissä tapauksissa korvaus voidaan myöntää myös ”automaattisesti” (mikä edellyttää vain vähän toimia vahingon kärsineen osapuolen taholta), esimerkiksi ”opt-out”-tyyppisissä ryhmäkanteissa[23] tai kun oikeudellisissa säännöksissä tai sopimusmääräyksissä niin määrätään.

Yleisen edun puolustajina viranomaiset esittävät korvausvaatimuksia ympäristövahingoista vastuussa oleville osapuolille. Siviilioikeudellisissa vahinkoja ja korvauksia koskevissa menettelyissä kenellä tahansa merellä tapahtuvan toiminnan aiheuttaman vahingon tai menetyksen kärsineellä luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus esittää korvausvaatimus, sillä yhdenvertainen kohtelu lain edessä on keskeinen periaate asianomaisissa valtioissa.

Voidaan kuitenkin esittää oikeutettuja kysymyksiä siitä, ovatko vahingon aiheuttajat vastuussa heidän toiminnastaan kärsineille muiden maiden kantajille, ja jos ovat, missä määrin. Tässä yhteydessä on ratkaistava kolme toisistaan riippuvaista kysymystä?

1. Tuomioistuimen toimivalta: Minkä tuomioistuimen tai tuomioistuinten tulisi ratkaista asia?
2. Lainvalinta: Mitä lakia/lakeja tämän tuomioistuimen olisi sovellettava?
3. Ulkomaiset tuomiot: Tunnustetaanko ja pannaanko tuomio täytäntöön toisessa maassa?

[20] Taloudellisia menetyksiä koskevat korvausvaatimukset muodostivat jopa 96 prosenttia Meksikonlahden vahingonkorvausrahastosta Yhdysvalloissa vuonna 2010 tapahtuneen Deepwater Horizon -öljynporauslautan onnettomuuden jälkeen.

[21] Joskin tietyin rajoituksin, jotka johtuvat tarpeesta todentaa, että kärsitty taloudellinen menetys oli riittävän välitön.

[22] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan liite III.

[23] Tällaisessa ryhmäkanteessa yksi tai useampi nimetty kantaja esittävät korvausvaatimuksen jonkin ehdotetun, yhteisen vahingon tai yhteisiä vahinkoja kärsineen henkilö- tai liiketoimintayksikköryhmän puolesta ja yksittäisten henkilöiden on toimitettava pyyntö heidän jättämisestään tämän ryhmän ulkopuolelle, jos he eivät halua, että heidät sisällytetään siihen automaattisesti.

Näitä kysymyksiä käsitellään kahdessa voimassa olevassa EU:n asetuksessa. Toimivallan osalta Bryssel I -asetuksessa[24] myönnetään merellä tapahtuvien onnettomuuksien uhreille oikeus nostaa kanne sellaisia vastaajia vastaan, joiden kotipaikka on unionissa, joko siinä maassa, jossa vastaajan kotipaikka on, siinä maassa, jossa onnettomuus tapahtui, tai siinä maassa, jossa vahinko kärsittiin. Näitä sääntöjä sovelletaan myös Norjassa ja Islannissa vuonna 2007 tehdyn Luganon yleissopimuksen perusteella[25].

Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että luonnollinen tai oikeushenkilö, jonka kotipaikka on Alankomaissa ja joka on kärsinyt vahinkoa italialaisen yrityksen Yhdistyneen kuningaskunnan vesillä aiheuttamasta onnettomuudesta, voi vaatia korvausta joko Alankomaiden, Yhdistyneen kuningaskunnan tai Italian tuomioistuimissa sen mukaan, missä henkilö uskoo saavansa asianmukaisimman kohtelun ja tuloksen.

Lainvalintaa ja ulkomaisia tuomioita koskevien toisen ja kolmannen kysymyksen osalta Rooma II -asetuksen[26] mukaan merellä tapahtuvista onnettomuuksista johtuviin sopimukseen perustumattomiin vastuuvelvoitteisiin sovelletaan sen valtion lakia, jossa vahinko on tapahtunut, riippumatta siitä, missä onnettomuus on tapahtunut. Jos korvausta vaaditaan ympäristövahingosta tai henkilöille tai omaisuudelle tällaisen vahingon tuloksena aiheutuneesta vahingosta, vahingonkärsijät voivat myös halutessaan turvautua sen valtion lainsäädäntöön, jossa onnettomuus tapahtui. On syytä huomata, että sovellettava laki voi olla jonkin jäsenvaltion tai jonkin EU:n ulkopuolisen kolmannen maan laki[27].

Näin ollen esimerkiksi norjalainen kantaja, joka vaatii vahingonkorvausta Alankomaissa tapahtuneen merionnettomuuden seurauksena syntyneestä öljyvuodosta, voi päättää vaatia korvausta joko Norjan tai Alankomaiden lainsäädännön perusteella sen mukaan, kumpi olisi sen kannalta edullisempi.

Arviointi korvausjärjestelmien tehokkuudesta ja korvaussäännösten laajentamisen asianmukaisuudesta

Kuten edellä on hahmoteltu ja kuten korvausvastuuta koskeva valmisteluasiakirjassa yksityiskohtaisesti esitetään, vastuuta ruumiinvammoista ja omaisuusvahingoista sovelletaan jo asianomaisissa valtioissa ja ympäristövastuu on yhdenmukaistettu EU:n lainsäädännöllä. Asianomaisten valtioiden lähestymistapa merellä tapahtuvia onnettomuuksia koskevaan siviilioikeudelliseen vastuuseen kuitenkin vaihtelee, ja ne saattavat rajoittaa sitä vaihtelevassa määrin. Kun esimerkiksi Kyproksen ja Yhdistyneen kuningaskunnan laeissa yleensä asetetaan vastuulle suurempia rajoituksia vaatimalla tuottamuksellisuuden tai kärsityn taloudellisen menetyksen välittömyyden osoittamista, muun muassa Tanskan, Ranskan, Islannin, Alankomaiden ja Norjan lait ovat kantajien kannalta suotuisampia[28].

On kuitenkin tärkeää huomata, että asianomaisten valtioiden välisistä eroista huolimatta on vaikeaa havaita selvästi, että jokin niistä käsittelisi merellä tapahtuvista onnettomuuksista aiheutuvia mahdollisia korvausvaatimuksia muita tehottomammin.

[24] Neuvoston asetus (EY) N:o 44/2001, annettu 22 päivänä joulukuuta 2000, tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla (EUVL L 012, 16. tammikuuta 2001).

[25] Yleissopimus tuomioistuimen toimivallasta sekä tuomioiden tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta siviili- ja kauppaoikeuden alalla, 2007. Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 2.10 jakso.

[26] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 864/2007 sopimuksenulkoisiin velvoitteisiin sovellettavasta laista (Rooma II) (EUVL L 199, 31.7.2007, s. 40). Asetusta ei sovelleta Tanskaan.

[27] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 2.10 jakso.

[28] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 2.2 jakso sekä 2.5–2.7 jakso.

Tilanne ainakin joissain kansallisissa järjestelmissä saattaa myös olla muuttumassa: useat jäsenvaltiot ovat komission kanssa käymässään yhteydenpidossa (muun muassa öljyn- ja kaasunporauksesta Euroopan unionissa vastaavien viranomaisten ryhmän EUOAG:n[29] kokouksissa) ilmoittaneet, että ne saattavat arvioida uudelleen merellä tapahtuvia onnettomuuksia koskevia nykyisiä korvausjärjestelmiään OSD-direktiivin 4 artiklan 4 kohdassa säädetyn korvausmenettelyjen käyttöön ottamista koskevan velvollisuuden yhteydessä. Vaikka direktiivissä ei nimenomaisesti edellytetä muutoksia siviilioikeudellisten vastuiden käsittelyyn, vastuu ja korvaus ovat läheisesti toisiinsa liittyviä kysymyksiä, ja yhtä niistä koskevat muutokset saattavat edellyttää muutoksia myös toisen osalta. OSD-direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukainen velvollisuus saattaa siten johtaa korvaussäännösten laajentamiseen joissain asianomaisissa valtioissa.

Korvaussäännösten laajentaminen EU:n tasolla voisi merkitä sitä, että ankaraa vastuuta aletaan soveltaa nykyistä useampiin siviilioikeudellisten vahinkojen ja menetysten luokkiin asianomaisissa valtioissa, ja/tai sitä, että nykyistä useammista taloudellisten menetysten lajeista tehdään korvattavia – erityisesti sellaisista taloudellisista menetyksistä, joita kalastusala ja paikalliset rannikkoalueiden taloudet (kuten rannikkojen matkailukohteet) todennäköisesti kärsivät. Niiltä osin kuin asianomaisten säädöstekstien jonkinasteinen moniselitteisyys tekee joistakin taloudellisia menetyksiä koskevista korvausvaatimuksista epävarmoja, lainsäädäntöä voitaisiin selventää sisällyttämällä siihen nimenomainen viittaus sellaisiin vahinkoihin, joita merellä tapahtuvista onnettomuuksista todennäköisesti aiheutuu, ja/tai tällaisista vahingoista todennäköisesti kärsiviin osapuoliin. Vaikka voimassa oleva lainsäädäntö vaikuttaa rajat ylittävän oikeussuojan suhteen kattavalta, laajentamalla korvaussäännöksiä voitaisiin parantaa oikeussuojakeinojen saatavuutta korvauksia merellä aiheutuneista vahingoista vaativille kantajille ottamalla käyttöön mahdollisuus nostaa merellä tapahtuvia onnettomuuksia koskevia opt-out-mahdollisuuden sisältäviä ryhmäkanteita.

Voidaan väittää, että yritysten asettaminen vastuuseen *kaikista* merellä tapahtuneiden onnettomuuksien aiheuttamista vahingoista ja menetyksistä helpottaa oikeussuojan saatavuutta vahingonkärsijöiden kannalta. Se kannustaa yrityksiä toteuttamaan asianmukaiset varotoimenpiteet ja kehittämään turvallisempia toimintatapoja. Se auttaa myös varmistamaan, että merellä tapahtuvaa toimintaa harjoitetaan vain, jos sen hyöty on suurempi kuin siihen liittyvät riskit.

Vastuun rajoittaminen on kuitenkin käytännössä välttämätöntä. Varsinkin öljyvuotoja koskeviin korvauksiin liittyvät riita-asiat voivat olla monimutkaisia, ja on löydettävä tasapaino vahingonkärsijöiden asianmukaisten korvausten ja ”epäoikeutettujen” korvausvaatimusten maksamisen estämisen välillä. Taloudelliset menetykset ovat todennäköisesti ketjumaisessa yhteydessä toisiinsa taloudessa, ja tästä syystä tarkasti määritellyt vastuuparametrit ovat erittäin tärkeitä, jotta estetään liian ankaraa vastuu – niin kutsuttu ”tulvaporttikysymys”[30] – ja voidaan sulkea pois välillisemmät, spekulatiiviset korvausvaatimukset. Se, miten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä erotetaan toisistaan oikeutetut korvausvaatimukset ja talouden toimijoiden tavanomaiset riskit, määräytyy oikeusperinteiden mukaan.

Päätelmät ja suositukset

[29] Komission päätös, annettu 19 päivänä tammikuuta 2012, avomerellä tapahtuvasta öljyn- ja kaasunporauksesta Euroopan unionissa vastaavien viranomaisten ryhmän perustamisesta (EUVL C 18, 21.1.2012, s. 8).
[30] Kyvyttömyys estää etäisiä vahinkoja koskevat korvausvaatimukset, joita yhteiskunta ei pitäisi oikeutettuina, mutta jotka todennäköisesti hyväksyttäisiin.

Vaikka korvausjärjestelmissä on kansallisia eroja sen suhteen, miten niillä säännellään merellä tapahtuvien onnettomuuksien vahingonkärsijöiden oikeussuojan saatavuutta, tällä hetkellä ei voida pitävästi väittää, että jokin asianomaisten valtioiden nykyisistä siviilioikeudellista vastuuta koskevista lähestymistavoista olisi muita tehottomampi pyrittäessä OSD-direktiivin tavoitteeseen varmistaa merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuus EU:ssa.

On kuitenkin selvää, että OSD-direktiivin saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä saa jäsenvaltiot tutkimaan, millä tavoin niiden vastuusäännöt parhaiten suojelevat yleistä etua OSD-direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Koska korvausvaatimusten asianmukaisen käsittelyn varmistaminen saattaa edellyttää muutoksia korvausten perusteena olevaan vastuujärjestelmän, jotkin jäsenvaltiot saattavat tarkistaa kansallisia järjestelmiään merellä tapahtuvasta öljyn- ja kaasunporaustoiminnasta johtuvan vastuun laajuuden määrittämiseksi.

Tarkistaessaan vastuujärjestelmiään siinä yhteydessä, kun OSD-direktiivi pannaan täytäntöön kansallisella lainsäädännöllä, jäsenvaltioiden olisi myös pohdittava erityisten säännösten hyväksymistä niille talouden aloille, jotka ovat haavoittuvimpia merellä tapahtuville onnettomuuksille, mutta varottava sisällyttämästä niihin taloudellisen vastuun tasoja koskevaa laajalle levinnyttä epävarmuutta, joka saattaa estää merellä olevien öljy- ja kaasuvarojen hyödyntämistä. Tällaiset toimet olisi räätälöitävä merellä tapahtuvasta toiminnasta saatavia taloudellisia hyötyjä ja siihen liittyviä riskejä koskevien huomattavien kansallisten erojen mukaan, ja niissä olisi otettava huomioon myös eri jäsenvaltioissa merellä tapahtuville onnettomuuksille alttiina olevat elinkeinoalat. Esimerkiksi jäsenvaltioiden, joilla on merkittävästi merellä tapahtuvaa toimintaa sekä laajat kalastus- ja/tai rannikkomatkailualat, olisi tutkittava, olisiko toivottavaa vahvistaa taloudellisia menetyksiä koskevia säännöksiä juuri näiden alojen osalta, kuten esimerkiksi Norja on jo tehnyt kalastusalansa suhteen.

Lisäksi Bryssel I- ja Rooma II -asetuksissa edellytetään, että asianomaisten valtioiden on otettava rahavakuusvaatimuksissaan huomioon korvaukset vahingoista, joita niiden luvanhaltijat ja toimijat mahdollisesti aiheuttavat muilla oikeudenkäyttöalueilla. Nämä vahingonkorvaukset voivat olla paljon suurempia kuin kotimaassa syntyvät vahingonkorvaukset suuronnettomuuksien laajan maantieteellisen jalanjäljen ja muilla oikeudenkäyttöalueilla mahdollisesti sovellettavien tiukempien siviilioikeudellista vastuuta koskevien sääntöjen vuoksi.

Komissiolla on hyvät mahdollisuudet lisätä tietoisuutta näistä konkreettisista voimaansaattamista koskevista kysymyksistä öljyn- ja kaasunporauksesta Euroopan unionissa vastaavien viranomaisten ryhmän (EUOAG) kaltaisilla foorumeilla yhdessä kansallisten viranomaisten, öljy- ja kaasuteollisuuden, muiden elinkeinoalojen ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Sen on säännöllisesti ottanut tämän keskustelun EUOAG:n kokousten esityslistalle, ja aikoo tehdä niin vastaisuudessakin kohdennettujen seminaarien ja järjestelmällisten parhaiden käytänteiden vaihtamiseksi järjestettävien kokousten avulla.

Komission olisi kuitenkin mentävä pelkkää sidosryhmien kanssa käytävien keskustelujen virittämistä pidemmälle ja varmistettava OSD-direktiivin asiaa koskeviin vastuu- ja korvaussäännöksiin keskittyvillä vaatimustenmukaisuustarkastuksilla, että kaikki jäsenvaltiot käsittelevät edellä esitettyjä seikkoja. Tämän ohella komissio käyttää EUOAG:n kokouksia kerätäkseen järjestelmällisesti tietoja kaikista jäsenvaltioiden äskettäin säätämien täytäntöönpanosäädösten vastuuseen liittyvistä näkökohdista.

Näiden kolmen toimenpiteen avulla komissio voi sisällyttää ensimmäiseen täytäntöönpanokertomukseensa kattavan analyysin yksittäisten jäsenvaltioiden järjestelmien

muutoksista erityisesti korvaussäännösten tehokkuuden osalta. Tämän perusteella komissiolla pitäisi olla hyvät mahdollisuudet tehdä päätelmiä jatkotoimien tarpeesta.

TALOUDELLISET TURVAJÄRJESTELYT JA NIIDEN SAATAVUUS

Kun vastuu on vahvistettu, seuraava kysymys on luonnollisesti se, miten vahingon aiheuttaja rahoittaa vahingonkorvaukset, joista se on vastuussa. Deepwater Horizon osoitti, että pahimmat merellä tapahtuvat onnettomuudet voivat aiheuttaa niin suuria vahinkoja, että vain kaikkein suurimmat yritykset kykenisivät kattamaan niiden kustannukset täysin. Tämä herättää kysymyksiä taloudellisista turvajärjestelyistä, joilla varmistetaan korvausten saatavuus sekä yritysten maksukykyisinä pysyminen suuronnettomuuden jälkeen.

Saatavilla on suuri määrä erilaisia rahavakuustuotteita öljy- ja kaasuyhtiöiden toimintariskiltä suojautumiseksi. Ne vaihtelevat omavakuutusvaihtoehdoista[31] ja vahingonkorvausvakuutuksista[32] OPOL-järjestelyn (Offshore Pollution Liability Association Ltd) kaltaisiin keskinäisiin järjestelmiin[33], vaihtoehtoisiin riskinsiirtomekanismeihin[34] ja muihin.

Tekstilaatikko: OPOL

Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) on teollisuuden keskinäinen sopimus, joka on avoin monien asianomaisten valtioiden merellä tapahtuvaa toimintaa harjoittaville toimijoille. Sen jäsenyrityksillä on takuu siitä, että järjestelmään kuuluvat muut yritykset maksavat vahingonkorvaukset, joita ne itse eivät kykene maksamaan, tiettyihin taloudellisiin rajoihin asti (125 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria korjaamiskustannusten ja 125 miljoonaa Yhdysvaltain dollaria pilaantumisesta johtuvien vahingonkorvausten osalta). Onnettomuuden tapahduttua korvausvaatimuksia ei esitetä suoraan itse OPOLille, vaan vahingoista ja menetyksistä vastuussa olevalle jäsenyritykselle.

OPOL ei ole korvausrahasto, eikä se toimi sinänsä takuuna yrityksen konkurssia vastaan. Tämä kolmansien osapuolten kantaman maksukyvyttömyysriskin jakaminen auttaa pienentämään vakuutuskustannuksia ja vakuuttamaan sääntelyviranomaiset ja suuren yleisön merellä tapahtuvan toiminnan luvanhaltijoiden taloudellisesta valmiudesta. Myös OPOLin jäsenyyskriteerit lisäävät yhden alan keskinäisen valvonnan kerroksen, joka täydentää yritysten taloudellisen valmiuden viranomaisvalvontaa toimiluvan myöntämisen yhteydessä.

OPOLin jäsenyys edellyttää, että toimijat hyväksyvät ankaran vastuun vahingoista ja menetyksistä, ja se on toimiluvan saamisen ennakkoedellytys Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Järjestelmän jäsenyys täyttää myös Irlannin merellä tapahtuvaa toimintaa koskevat toimilupaehdot. OPOLin onnettomuuskohtainen korvausten 250 miljoonan Yhdysvaltain dollarin yläraja saattaa kuitenkin olla riittämätön korvaamaan pahimpien onnettomuuksien aiheuttamia vahinkoja ja menetyksiä.
Ks. lähemmin korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 2.3 ja 4.2 jakso.

Vaikka kaikkia näistä tuotteista ei ehkä tällä hetkellä käytetä laajasti avomeriteollisuudessa, taloudellisten turvajärjestelyjen markkinat näyttävät olevan riittävän syvät ja innovatiiviset kattaakseen kaikki nykyisten ETA:n vastuuvelvoitteiden mukaisesti toimivat öljy- ja kaasuyhtiöt. Niiden avulla öljy- ja kaasuyhtiöt voivat myös hajauttaa riskinsä monille markkinatoimijoille, kuten vakuuttajille ja jälleenvakuuttajille, yksityisille sijoittajaryhmille ja riskirahastoille sekä muille öljy- ja kaasuyhtiöille.

[31] Korvausvastuuta koskeva valmisteluasiakirja, s. 35–36.
[32] Korvausvastuuta koskeva valmisteluasiakirja, s. 36–38.
[33] Korvausvastuuta koskeva valmisteluasiakirja, s. 40–41.
[34] Korvausvastuuta koskeva valmisteluasiakirja, s. 41.

Tästä huolimatta taloudellisia turvajärjestelyjä ei tällä hetkellä käytetä riittävästi kaikkien tavallisimmista ja kalleimmista merellä tapahtuvista onnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen kattamiseksi. Tähän saattaa olla useita syitä, ja tässä kertomuksessa on jo käsitelty yhtä niistä: tällaiset tuotteet eivät ehkä ole eräissä asianomaisissa valtioissa tarpeellisia vahingonkorvausvastuun soveltamisalan vuoksi.

Toinen keskeinen asiaan vaikuttava tekijä on se, että monien asianomaisten valtioiden sääntelyviranomaiset ovat rajoittaneet hyväksymiään vakuuden muotoja ja sulkevat lähtökohtaisesti pois monia innovatiivisia ratkaisuja. Kahdestakymmenestä asianomaisesta valtiosta kahdessatoista yksilöidään nimenomaisesti vakuutus toimiluvan myöntämisen ja/tai toiminnan taloudelliseksi turvajärjestelyksi, ja yhdeksässä niistä ei yksilöidä minkään muun tyyppistä mekanismia. Vakuutuksia suosivien asianomaisten valtioiden osuus saattaa olla vielä tätäkin suurempi, koska kuudesta valtiosta ei saatu mallisopimuksia tarkasteltaviksi[35].

Tästä syystä ei ole mahdollista muodostaa kattavaa käsitystä siitä, missä määrin muut tekijät saattavat rajoittaa taloudellisten turvajärjestelyjen kehittämistä merellä tapahtuvan toiminnan vastuita varten. Yksi tällainen muu tekijä saattaa olla se, että sääntelyssä ei vaadita asianmukaista vakuuksien kattavuutta. Vakuuden kattavuus saattaa ylittää yksittäisten vakuuttajien valmiudet tai jälleenvakuutusten saatavuuden markkinoilta. Vaihtoehtoisesti, kun riittävä vakuus on saatavilla, vakuuttajat ja avomeriteollisuus eivät ehkä pääse sopimukseen riskitasoista ja siten näiden tuotteiden hinnoista, jolloin niitä ei tarjotakaan.

Tämä tilanne tulee todennäköisesti muuttumaan OSD-direktiivin täytäntöönpanon myötä. OSD-direktiivin 4 artiklan 1 ja 3 kohdalla otetaan käyttöön riskiperusteiset rahavakuusvaatimukset, joilla velvoitetaan jäsenvaltiot ottamaan asianmukaisesti huomioon toimiluvan hakijoiden ”taloudellinen toimintakyky, rahavakuudet mukaan lukien, kyseisestä merellä tapahtuvasta öljyn- ja kaasunporaustoiminnasta mahdollisesti aiheutuvien vastuiden kattamiseen”.

Lisäksi OSD-direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on ”helpotettava kestävien rahoitusvälineiden ja muiden järjestelyjen kehittämistä ja käyttöä avustaakseen toimilupien hakijoita osoittamaan taloudellisen toimintakykynsä”. Tässä asiassa voitaisiin toteuttaa useita toimia, muun muassa laajentaa kansallisten viranomaisten hyväksymiä vakuusmuotoja.

OSD-direktiivin säännökset heijastuvat lisäksi myös Barcelonan yleissopimuksen Offshore-pöytäkirjassa, josta on äskettäin tullut osa EU:n säännöstöä.[36] Pöytäkirjan 27 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan osapuolten on varmistettava, että toiminnanharjoittajilla on vakuutusturva tai muu rahavakuus, joka kattaa pöytäkirjan soveltamisalaan kuuluvien toimien aiheuttamat vahingot.

Ympäristövastuudirektiivistä saadut kokemukset osoittavat, että taloudellisten turvajärjestelyjen – kuten vakuutuspoolien, vakuutusten, maksusitoumusten ja takausten – kilpailuun perustuvat markkinat voivat kehittyä EU:n sääntelyn merkittävän muutoksen jälkeen, joskin kestää jonkin aikaa, ennen kuin markkinatoimijat mukautuvat uusiin vaatimuksiin.[37] Taloudellisten turvajärjestelyjen saatavuuden ja

[35] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 3.2 jakso.

[36] Neuvoston päätös, annettu 17 päivänä joulukuuta 2012, Euroopan unionin liittymisestä pöytäkirjaan Välimeren suojelemisesta mannerjalustan sekä merenpohjan ja sen maaperän tutkimisesta ja hyväksikäytöstä johtuvalta pilaantumiselta (2013/5/EU) (EUVL L 4, 9.1.2013, s. 13).

[37] Komission kertomus neuvostolle, Euroopan parlamentille, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle sekä alueiden komitealle ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annetun direktiivin 2004/35/EY 14 artiklan 2 kohdan nojalla, 12.10.2010, KOM(2010) 581 lopullinen.

käytön merellä tapahtuvien onnettomuuksien riskin varalta voidaan näin ollen odottaa lisääntyvän OSD-direktiivin täytäntöönpanoa kansallisella lainsäädännöllä seuraavina vuosina.

Päätelmät ja suositukset

Vaikka taloudellisia turvajärjestelyjä kaikkien tavallisimmista ja kalleimmista merellä tapahtuvista onnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen kattamiseksi ei ole helposti saatavilla vakuutusmarkkinoilla, markkinat näyttävät olevan riittävän syvät ja innovatiiviset kattaakseen kaikki nykyisten ETA:n vastuuvelvoitteiden mukaisesti toimivat öljy- ja kaasuyhtiöt. Lisäksi taloudellisten turvajärjestelyjen markkinoiden voidaan odottaa mukautuvan OSD-direktiivin 4 artiklalla käyttöön otettuihin uusiin vaatimuksiin, varsinkin jos kansalliset viranomaiset laajentavat hyväksymiään vakuusmuotoja. Tällaisia ennakoituja muutoksia nähtäneen OSD-direktiivin täytäntöönpanoa koskevan määräajan umpeuduttua heinäkuussa 2015 ja Barcelonan yleissopimuksen Offshore-pöytäkirjan täytäntöönpanon jälkeen. Komissio asettaa direktiivin 4 artiklan täysimittaisen täytäntöönpanon yhdeksi ensisijaiseksi tarkastettavaksi alaksi direktiiviä koskevissa vaatimustenmukaisuustarkastuksissa.

Päätös OPOLin kaltaisen keskinäisen järjestelmän jäsenyyden hyväksymisestä tai vaatimisesta merellä tapahtuvaa toimintaa koskevan toimiluvan myöntämiseksi on paras jättää jäsenvaltioille, koska se liittyy läheisesti niiden kansallisiin vastuujärjestelmiin, kyseisen järjestelmän ominaispiirteisiin, jäsenvaltioiden vesillä toimiviin luvanhaltijoihin sekä näiden luvanhaltijoiden riskeihin. Merkittävät alueelliset erot ETA:n alueella harjoitettavassa merellä tapahtuvassa toiminnassa – ja siten toimijoiden kohtaamien riskien lajeissa ja tasoissa – saattavat johtaa perusteettomaan riskien ristikkäistukemiseen näiden alueiden välillä ja mahdolliseen moraalikatoon yhden kaikkiin sovellettavan ratkaisun tapauksessa.

KORVAUSVAATIMUSTEN KÄSITTELY

Kun on määritelty vastuun laajuus ja varmistettu, että vahingonkorvaukset voidaan rahoittaa joko yrityksen omista varoista tai jonkin rahoitusvälineen avulla, palapelin viimeinen osa koskee sitä, miten tämä korvaus maksetaan niin, että oikeutetut kantajat saavat sen nopeasti. Deepwater Horizonin onnettomuus vuonna 2010 osoitti, että merellä tapahtuvat suuronnettomuudet voivat vaikuttaa hyvin suureen määrään ihmisiä ja venyttää minkä tahansa korvausvaatimusten käsittelemiseksi ja korvausten maksamiseksi vahingonkärsijöille perustetun järjestelmän resurssit äärirajoille. Se osoitti, että on tärkeää ottaa ennakoivasti käyttöön perusteellisesti harkittuja korvausjärjestelyjä ennen suuronnettomuuksien tapahtumista, jotta minimoidaan menetysten seurannaisvaikutukset koko talouteen.

Asianomaisissa valtioissa on tällä hetkellä käytössä vain kaksi nimenomaan öljy- ja kaasuonnettomuuksia varten tarkoitettua korvausjärjestelyä. Norja on säätänyt lakisääteisestä korvausjärjestelystä, jolla käsitellään merellä tapahtuvia onnettomuuksia. Sen öljynporaustoimintaa koskevassa laissa kodifioidaan yhdistettyjen korvausvaatimusten ja kalastajille maksettavien korvausten hallinnointia koskevat säännöt. Lainsäädännössä säädetään myös Tanskasta, Suomesta ja Ruotsista tulevista rajat ylittävistä vaatimuksista pohjoismaisen ympäristönsuojelusopimuksen mukaisesti[38].

[38] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 4.1 jakso.

Vaikka OPOL on ensisijaisesti teollisuuden keskinäinen sopimus, myös siinä hahmotellaan menettelyjä, joiden tarkoituksena on käsitellä korvausvaatimuksia turvautumatta tuomioistuinmenettelyihin. Yksi OPOLin korvausjärjestelyn merkittävä puute on kuitenkin se, että sen mukaan vastuussa oleva toimija päättää, sovelletaanko sitä vastaan esitettyihin korvausvaatimuksiin ensisijaisesti OPOL-sopimusta[39].

Jos nimenomaan merellä tapahtuvia öljy- ja kaasuonnettomuuksia varten laadittua korvausjärjestelyä ei ole, korvausvaatimukset käsitellään kansallisen vahingonkorvausoikeuden mukaisesti. Tällöin sovelletaan siviilioikeudellisia menettelysääntöjä[40], ja asioiden käsittelyn voidaan odottaa kestävän kuudesta kuukaudesta useisiin vuosiin (joissain tapauksissa jopa vuosikymmeniin), ellei niitä ratkaista tuomioistuinten ulkopuolella. Vaikka Belgia, Italia, Portugali ja Alankomaat ovat äskettäin hyväksyneet uutta lainsäädäntöä ryhmäkanteiden yksinkertaistamiseksi, tätäkin voitaisiin virtaviivaistaa edelleen, jotta voidaan käsitellä paremmin juuri merellä tapahtuvien onnettomuuksien mahdollisesti aiheuttamia vahinkotyyppejä ja niistä todennäköisesti kärsivien alojen – etenkin kalastusalan ja matkailun – tarpeita[41].

Vaikka ETA:n alueella on tällä hetkellä hyvin harvoja korvausjärjestelmiä merellä tapahtuvia onnettomuuksia varten, tämä tilanne muuttunee merkittävästi, kun OSD-direktiivi pannaan täytäntöön. OSD-direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön menettelyt korvausvaatimusten nopean ja asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi, myös rajat ylittävien korvausten osalta, mikäli vastuusta säädetään kansallisessa lainsäädännössä. Nykyisiä säännöksiä voi olla mahdollista parantaa usein keinoin. Tällaisia ovat muun muassa:

- korvausten riippumaton käsittely;
- rajat ylittävien korvausvaatimusten yhdenvertainen kohtelu;
- korvausvaatimusmenettelyjen saatavuuden, selkeyden ja yksinkertaisuuden parantaminen;
- selvä vastuuvelvollisuus korvausvaatimusten hallinnoinnista;
- ennalta määritetyt ajalliset velvoitteet, joilla minimoidaan viivästykset; ja
- muutoksenhakukeinot järjestelmän virheiden varalta.

Päätelmät ja suositukset

Vaikka asianomaisissa valtioissa on tällä hetkellä käytössä vain kaksi nimenomaan öljy- ja kaasuonnettomuuksia varten tarkoitettua korvausjärjestelyä, OSD-direktiivin mukaan jäsenvaltioiden on otettava käyttöön menettelyt korvausvaatimusten nopean ja asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi. Komissio voi yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa auttaa saamaan aikaan kantajille asianmukaiset takeet näiden seikkojen suhteen. Jos uusilla kansallisilla korvausjärjestelmillä ei onnistuta luomaan riittäviä takeita merellä tapahtuvien onnettomuuksien vahingonkärsijöille ja jos niissä ei oteta täysimääräisesti huomioon rajat ylittävien kantajien oikeuksia Bryssel I- ja Rooma II -asetusten mukaisesti, komission on ehkä arvioitava uudelleen ensimmäisessä OSD-direktiiviä koskevassa täytäntöönpanokertomuksessa tai sen jälkeen, voitaisiinko nämä tavoitteet saavuttaa EU:n jatkotoimilla, ja jos näin on, millaisilla toimilla.

[39] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 2.3 ja 4.2 jakso.
[40] Säännöt, joita tuomioistuimet noudattavat ratkaistessaan siviilikanteita.
[41] Ks. korvausvastuuta koskevan valmisteluasiakirjan 4.3 jakso.

YLEISET PÄÄTELMÄT

Kun jäsenvaltiot ovat panneet OSD-direktiivin täytäntöön, sen vaikutukset näyttävät tulevina vuosina, onko tarpeen saattaa tietty merellä tapahtuviin suuronnettomuuksiin johtava toiminta rikosoikeuden soveltamisalaan merellä tapahtuvan toiminnan turvallisuuden vahvistamiseksi edelleen. Tarvittaessa komissio tekee lainsäädäntöehdotuksen.

Korvaussäännösten laajentaminen EU:n lainsäädännöllä ei vaikuta asianmukaiselta tässä vaiheessa. Tietyissä tapauksissa Bryssel I- ja Rooma II -asetukset estävät muista EU:n jäsenvaltioista tulevien kantajien joutumisen epäedulliseen asemaan kansallisten järjestelmien erojen vuoksi. Lisäksi jäsenvaltiot saattavat arvioida uudelleen merellä tapahtuvia onnettomuuksia koskevia nykyisiä korvausjärjestelmiään yhdessä muiden OSD-direktiivillä käyttöön otettujen muutosten kanssa.

Komissio voi kuitenkin tehdä päätelmiä jatkotoimien tarpeesta vasta ensimmäisen OSD-direktiiviä koskevan täytäntöönpanokertomuksen yhteydessä. Komissio voi muun muassa

- edistää edelleen vastuukysymyksiä järjestelmällisillä keskusteluilla EUOAG:n puitteissa;
- keskittyä vastuuseen liittyviin säännöksiin OSD-direktiiviä koskevissa vaatimustenmukaisuustarkastuksissa; ja
- käyttää EUOAG:n kokouksia kerätäkseen järjestelmällisesti tietoja kaikista äskettäin säädettyjen täytäntöönpanosäädösten vastuuseen liittyvistä näkökohdista.

Taloudellisia turvajärjestelyjä ei tällä hetkellä käytetä riittävästi kaikkien tavallisimmista ja kalleimmista ETA:n alueella tapahtuvista merionnettomuuksista aiheutuvien vahinkojen kattamiseksi. Lisäksi asianomaisissa valtioissa on tällä hetkellä käytössä vain kaksi nimenomaan öljy- ja kaasuonnettomuuksia varten tarkoitettua korvausjärjestelyä. OSD-direktiivin säännökset johtanevat kuitenkin merkittäviin parannuksiin näillä molemmilla aloilla.

Jos uusilla kansallisilla laeilla ei paranneta taloudellisten turvajärjestelyjen saatavuutta ja oteta käyttöön menettelyjä korvausvaatimusten nopean ja asianmukaisen käsittelyn varmistamiseksi, komissio arvioi uudelleen, voitaisiinko nämä tavoitteet saavuttaa EU:n jatkotoimilla ja, jos näin on, millaisilla toimilla.

Komissio kannustaa jäsenvaltioita jakamaan kokemuksiaan taloudellisista turvajärjestelyistä, vastuusta, korvauksista ja rikosoikeudellisista seuraamuksista ensi sijassa merellä tapahtuvasta öljyn- ja kaasunporauksesta Euroopan unionissa vastaavien viranomaisten ryhmässä. Direktiivin täytäntöönpanon jälkeen komissio voi päivittää tässä kertomuksessa esitettyä arviointia jäsenvaltioiden uudesta oikeusperustasta saamien kokemusten perusteella.