EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.9.2015
COM(2015) 422 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende aansprakelijkheid, compensatie en financiële zekerheid voor offshore olie- en gasactiviteiten op grond van artikel 39 van Richtlijn 2013/30/EU

{SWD(2015) 167 final}

INLEIDING

Dit verslag geeft een overzicht van de wijze waarop in de EU wordt omgegaan met aansprakelijkheid voor schade als gevolg van offshoreongevallen bij de prospectie, de exploratie en de productie van olie en gas. Concreet gezegd wordt in het verslag geanalyseerd hoe Europa een aantal maatschappelijke dilemma's in verband met offshore olie- en gasactiviteiten aanpakt: ten eerste, de vraag wie aansprakelijk is tegenover wie voor welke soorten schade en verlies; ten tweede, de vraag hoe kan worden gewaarborgd dat aansprakelijke partijen voldoende financiële capaciteit hebben om de wettelijke compensatie te voldoen voor de schade en het verlies waarvoor zij aansprakelijk zijn; en ten derde, de vraag hoe compensatie op een zodanige wijze kan worden uitbetaald dat zij de rechtmatige eisers snel bereikt en de risico's dat de gevolgen zich uitbreiden naar de bredere economie, worden beperkt.

Sinds 1988 heeft zich in de EU geen groot offshoreongeval meer voorgedaan en 73 % van de olie- en gasproductie in de EU is afkomstig van lidstaten rond de Noordzee waarvan al is vastgesteld dat zij over de best functionerende offshoreveiligheidssystemen ter wereld beschikken. Desondanks heeft de EU naar aanleiding van de ramp met het olieplatform Deepwater Horizon, die in april 2010 plaatsvond in de Golf van Mexico, een gemeenschappelijk regelgevingskader voor offshore olie- en gasactiviteiten opgezet om de veiligheids- en milieunormen voor alle offshoreactiviteiten in de Unie verder aan te scherpen en ze onderling consistent te maken. Richtlijn 2013/30/EU[1] (hierna "de richtlijn offshoreveiligheid" genoemd) bepaalt uit welke elementen dit uitgebreide EU-kader ter voorkoming van grote ongevallen en ter beperking van hun gevolgen moet bestaan. Ook de ratificatie door de Raad van het offshoreprotocol bij het Verdrag van Barcelona[2] maakte deel uit van de maatregelen van de EU naar aanleiding van de ramp met de Deepwater Horizon.

De richtlijn offshoreveiligheid schept een geharmoniseerd regelgevingskader voor de gehele EU. Dit kader, dat is gebaseerd op het stellen van doelen, is opgebouwd rond het begrip "veiligheidsanalyse" (een rapport inzake grote gevaren) en wordt gehandhaafd door regelgevende offshoreautoriteiten. Met de richtlijn offshoreveiligheid wordt beoogd de bevoegdheid en onafhankelijkheid van deze offshoreautoriteiten te verzekeren en tevens doeltreffende samenwerking tussen hen te bevorderen. Voorts introduceert de richtlijn offshoreveiligheid voor de gehele EU geldende transparantievereisten, waaronder het uitwisselen van informatie over ongevallen en bijna-ongevallen en over andere indicatoren voor de veiligheidsprestaties van de sector en offshoreautoriteiten.

De aansprakelijkheid voor offshoreongevallen en de gevolgen daarvan wordt in de richtlijn offshoreveiligheid ondubbelzinnig toegewezen aan offshorevergunninghouders, d.w.z. de afzonderlijke of gezamenlijke houders van vergunningen voor de prospectie, exploratie en/of

[1] Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG, PB L 178 van 28.6.2013, blz. 66.

[2] Besluit van de Raad van 17 december 2012 betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het Protocol inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging door exploratie en exploitatie van het continentaal plat en de zeebodem en de ondergrond daarvan (2013/5/EU). Zie ook: "Safety of offshore exploration and exploitation activities in the Mediterranean: creating synergies between the forthcoming EU Regulation and the Protocol to the Barcelona Convention", Milieu (2013).

productie van olie of gas overeenkomstig Richtlijn 94/22/EG[3]. Op grond van de richtlijn zijn de vergunninghouders ook civielrechtelijk aansprakelijk voor eventuele milieuschade die het gevolg is van hun activiteiten. De richtlijn offshoreveiligheid heeft echter niet ten doel de aansprakelijkheidsregels in de EU te harmoniseren voor andere vormen van schade en verlies die kunnen voortvloeien uit offshoreactiviteiten. Hiervoor is gekozen vanwege de niet-doorslaggevende resultaten van de desbetreffende analyses die zijn uitgevoerd in het kader van de effectbeoordeling[4] in de voorbereidende fasen van de richtlijn.

Met dit verslag beoogt de Commissie te voldoen aan artikel 39 van de richtlijn offshoreveiligheid, op grond waarvan zij verplicht is verslagen in te dienen over het volgende:

- haar beoordeling van de doeltreffendheid van de aansprakelijkheidsregelingen in de Unie in verband met schade die wordt veroorzaakt door offshore olie- en gasactiviteiten, waarbij zij tevens beoordeelt of de aansprakelijkheidsregelingen dienen te worden uitgebreid;
- een beoordeling of bepaalde handelwijzen die tot een zwaar ongeval leiden, onder de werkingssfeer van Richtlijn 2008/99/EG[5] (de richtlijn milieucriminaliteit) dienen te worden gebracht;
- een verslag over de beschikbaarheid van financiëlezekerheidsinstrumenten voor offshoreoperaties; en
- een beschrijving van de afhandeling van compensatievorderingen in verband met offshoreongevallen.

Deze onderwerpen hangen zeer nauw met elkaar samen en hun gezamenlijke behandeling in één verslag vereenvoudigt de coherente analyse. In een begeleidend Werkdocument van de Diensten van de Commissie (SWD(2015) 167 final[6], hierna "het werkdocument inzake aansprakelijkheid" genoemd) wordt aanvullende informatie gegeven, zowel over de behandelde onderwerpen als over analyses die tijdens de voorbereiding van dit verslag zijn uitgevoerd door de Commissie zelf en door externe deskundigen en belanghebbenden.

In het onderhavige verslag en het bijbehorende werkdocument inzake aansprakelijkheid wordt met name gekeken naar de lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER) die offshore olie- en gasactiviteiten ontplooien. Deze "doellanden" zijn (in alfabetische volgorde): Bulgarije, Cyprus, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, IJsland, Italië, Kroatië, Letland, Litouwen, Malta, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, Roemenië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Offshoreoperaties buiten de EER vormen niet het eerste aandachtspunt.

[3] Richtlijn 94/22/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruikmaken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen, PB L 164 van 30.6.1994, blz. 3.

[4] Effectbeoordeling bij het "Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van offshore-olie- en -gasprospectie-, -exploratie- en -productieactiviteiten", SEC(2011) 1293 final (tekst alleen in het Engels).

[5] Richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht, PB L 328 van 19.11.2008, blz. 28.

[6] Commission Staff Working Document: Civil Liability, Compensation and Financial Security for Offshore Accidents in the European Economic Area, SWD(2015) 167 final.

MILIEU-, CIVIEL- EN STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID EN DE ONDERLINGE SAMENHANG DAARVAN

Het is belangrijk onderscheid te maken tussen verschillende soorten aansprakelijkheid. In de eerste plaats is er civiele aansprakelijkheid voor schade die is berokkend aan natuurlijke of rechtspersonen. De soorten schade en verlies die onder deze brede categorie vallen, zijn onder meer lichamelijk letsel, schade aan eigendommen en economische schade. Deze soorten worden in het EU-acquis gewoonlijk "schade aan derden" of "traditionele schade" genoemd. In het geval van economische schade wordt in sommige rechtsstelsels een nader onderscheid gemaakt tussen *indirecte* economische schade, ofwel economische schade die het gevolg is van lichamelijk letsel of schade aan eigendommen, en *directe* economische schade, ofwel economische schade waarbij geen sprake is van lichamelijk letsel of schade aan eigendommen.

In de tweede plaats is er milieurechtelijke aansprakelijkheid in de zin van de richtlijn milieuaansprakelijkheid[7], die betrekking heeft op aansprakelijkheid voor milieuschade aan beschermde soorten, natuurlijke habitats, water en bodem. Milieuaansprakelijkheid wordt in deze context bepaald vanuit een maatschappelijk perspectief, waarbij de benadeelde partij niet een concrete natuurlijke of rechtspersoon is, maar de samenleving als geheel, vanwege het publieke en universele karakter van de gevolgen van schade aan gedeelde natuurlijke hulpbronnen. De rol van eiser wordt vervuld door overheidsinstanties, die tot taak hebben erop toe te zien dat vervuilers de milieuschade die zij veroorzaken, herstellen. Het is daarom aan de overheidsinstantie die belast is met milieubescherming ervoor te zorgen dat wordt vastgesteld welke exploitant aansprakelijk is, dat het oorzakelijk verband wordt aangetoond, het herstelplan wordt opgezet en goedgekeurd, de noodzakelijke preventieve of herstelmaatregelen worden getroffen, enz.[8]

In de derde plaats heeft strafrechtelijke aansprakelijkheid betrekking op aansprakelijkheid die voortvloeit uit het plegen van een strafbaar feit dat als zodanig door de wet wordt aangemerkt. Er is een fundamenteel verschil tussen civielrechtelijke en milieurechtelijke aansprakelijkheid enerzijds en strafrechtelijke aansprakelijkheid anderzijds. Bij de eerstgenoemde vormen resulteert aansprakelijkheid, in principe[9], in uitsluitend financiële sancties die tot doel hebben de veroorzaakte schade te compenseren en herstellen. Bij strafrechtelijke aansprakelijkheid, daarentegen, is het doel onwettig gedrag te bestraffen en kunnen sancties variëren van gevangenisstraf tot boetes en andere sancties zonder vrijheidsbeneming.

DE TOEPASSELIJKHEID VAN STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID VOOR OFFSHOREONGEVALLEN EN DE DAARUIT VOORTVLOEIENDE SCHADE

Het Europees Hof van Justitie bevestigde in 2005[10] dat de Europese Gemeenschap bevoegd is strafrechtelijke maatregelen met betrekking tot de bescherming van het milieu te nemen als dit

[7] Richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, PB L 143 van 30.4.2004, blz. 56.

[8] Er is sprake van overlap tussen civielrechtelijke en milieurechtelijke aansprakelijkheid; zie de inleiding van het werkdocument inzake aansprakelijkheid.

[9] Met uitzondering van de zogeheten "punitieve schadevergoeding" in systemen die op het gewoonterecht zijn gebaseerd.

[10] Zaak C-176/03, *Commissie* tegen *Raad*, arrest van 13 september 2005.

noodzakelijk is om de efficiënte tenuitvoerlegging van haar milieubeleid te waarborgen. Op grond van deze jurisprudentie voorzag de richtlijn milieucriminaliteit – de eerste EU-richtlijn waarin bepalingen over strafrechtelijke aansprakelijkheid waren opgenomen – in 2008 in een lijst met milieudelicten die de lidstaten als strafrechtelijke delicten moeten aanmerken als zij opzettelijk dan wel uit grove nalatigheid worden begaan. De EU introduceerde op die manier geharmoniseerde strafrechtelijke sancties voor inbreuken op EU-milieuwetgeving, in aanvulling op de al bestaande civielrechtelijke sancties die gericht waren op schadeloosstelling.

Op grond van de richtlijn milieucriminaliteit moeten lidstaten bepaalde handelingen strafbaar stellen die de dood van of ernstig letsel aan personen, dan wel aanzienlijke schade aan de kwaliteit van lucht, grond of water of aan dieren of planten veroorzaken dan wel dreigen te veroorzaken. De werkingssfeer van de richtlijn milieucriminaliteit is evenwel beperkt: de richtlijn stelt alleen de inbreuk op bepaalde, in de bijlagen bij de richtlijn genoemde EU-wetgevingsbepalingen strafbaar. De strafbaar gestelde handelingen omvatten, bijvoorbeeld, het illegaal lozen van gevaarlijke stoffen in oppervlaktewater als dit de dood van of ernstig letsel aan personen of aanzienlijke schade aan het milieu veroorzaakt of dreigt te veroorzaken; het illegaal overbrengen van afvalstoffen vanuit de Europese Unie, alleen als het aanzienlijke hoeveelheden afvalstoffen betreft en er duidelijk sprake is van de intentie winst te maken; en de illegale uitvoer van ozonafbrekende stoffen naar ontwikkelingslanden. De activiteiten die onder de werkingssfeer van de richtlijn offshoreveiligheid vallen, worden echter niet strafbaar gesteld.

Zoals blijkt uit artikel 39, lid 3, van de richtlijn offshoreveiligheid roept dit de vraag op of bepaalde handelwijzen die tot offshoreongevallen leiden ook via EU-wetgeving onder de werkingssfeer van het strafrecht moeten worden gebracht. Hoewel strafrechtelijke aansprakelijkheid voor overtredingen van offshoreveiligheidsvoorschriften niet rechtstreeks van invloed is op het herstel van de veroorzaakte schade, vormt zij, naast civiel- en milieurechtelijke aansprakelijkheid, een extra afschrikking, wat de bescherming van het milieu en de naleving van offshoreveiligheidsvoorschriften ten goede zou kunnen komen.

In sommige doellanden vallen offshoreveiligheidsovertredingen al onder het strafrecht. Zowel in het Verenigd Koninkrijk (VK) als in Denemarken, bijvoorbeeld, bevat de wetgeving bepalingen waarin sommige niet-nalevingen strafbaar worden gesteld[11]. Noch de definitie van strafrechtelijke delicten, noch het type of niveau van de sancties dat minimaal moet worden toegepast, is echter geharmoniseerd in de EU. Er gelden strikte juridische voorwaarden waaraan allereerst moet worden voldaan alvorens te overwegen of offshoreveiligheidsovertredingen via EU-wetgeving strafbaar moeten worden gesteld. Artikel 83, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vormt de rechtsgrondslag voor het vaststellen van minimumvoorschriften voor de definitie van strafbare feiten en de sancties op een bepaald beleidsterrein van de EU. Dit stelt EU-wetgevers uitdrukkelijk in staat om: "minimumvoorschriften [vast te stellen] met betrekking tot de bepaling van strafbare feiten en de sancties op het betrokken gebied" indien dit "nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie op een gebied waarop harmonisatiemaatregelen zijn vastgesteld".

De aanneming van strafrechtelijke maatregelen van de EU is dus afhankelijk van de vraag of zij "nodig" zijn voor een doeltreffende uitvoering van beleid. Het besluit om inbreuken op de richtlijn offshoreveiligheid onder de werkingssfeer van het strafrecht te brengen, kan als zodanig uitsluitend worden genomen na een grondige noodzakelijkheids- en evenredigheidstoetsing ten aanzien van de vraag of strafrechtelijke maatregelen nodig zijn om het gestelde doel te bereiken. Dit is pas mogelijk

[11] Zie het werkdocument inzake aansprakelijkheid, bijlage II.

als de richtlijn offshoreveiligheid in zijn huidige vorm is omgezet in nationale wetgeving van de doellanden en ervaring is opgedaan met de effectiviteit ervan[12]. De lidstaten hebben nog geen besluit genomen over de sancties die zullen gelden voor inbreuken op de nationale wetgeving waarin de richtlijn offshoreveiligheid wordt omgezet; de uiterste termijn voor omzetting van de richtlijn was 19 juli 2015 en besluiten over sancties kunnen worden genomen in de context van de omzetting of tijdens de tenuitvoerlegging van de wetgeving na de omzetting. Het is dan ook vooralsnog te vroeg om te beoordelen of sancties die de doellanden in de context van de omzetting van de richtlijn offshoreveiligheid en de daaropvolgende tenuitvoerlegging zullen uitwerken, een voldoende, consistente afschrikkende werking zullen hebben in de hele EU, dan wel of strafrechtelijke sancties van de EU nodig zijn om te waarborgen dat offshoreoperaties daadwerkelijk volkomen veilig zijn[13].

Mocht in de toekomst worden vastgesteld dat de richtlijn offshoreveiligheid in zijn huidige vorm de veiligheid van offshoreoperaties onvoldoende kan waarborgen zoals bedoeld en dat het nodig is de doelstellingen van de richtlijn te koppelen aan strafrechtelijke aansprakelijkheid voor offshoreveiligheidsovertredingen, dan kan deze aansprakelijkheid door middel van een wijziging van de richtlijn in de vorm van een nieuwe bepaling worden ingevoerd. Een andere mogelijkheid is strafrechtelijke aansprakelijkheid in te voeren via een afzonderlijke nieuwe rechtshandeling. De meest consistente manier zou echter zijn strafrechtelijke sancties te harmoniseren via de richtlijn milieucriminaliteit. Daarmee zou worden vermeden dat er een andere norm wordt gecreëerd voor strafrechtelijke sancties dan de norm die in de richtlijn milieucriminaliteit wordt gesteld voor veel milieudelicten. Het is om die reden dat artikel 39, lid 3, van de richtlijn offshoreveiligheid erin voorziet dat overtredingen volgens deze richtlijn strafbaar worden gesteld via een wijziging van de richtlijn milieucriminaliteit. Concreet zou dit betekenen dat de richtlijn offshoreveiligheid in bijlage A van de richtlijn milieucriminaliteit zou moeten worden opgenomen. Die bijlage bevat namelijk de lijst van communautaire wetgeving waarvan schending een wederrechtelijk handelen is.

Conclusies en voorstellen

In artikel 39 van de richtlijn offshoreveiligheid wordt de Commissie opgedragen te beoordelen of bepaalde handelwijzen die tot een zwaar ongeval leiden onder de werkingssfeer van de richtlijn milieucriminaliteit moeten worden gebracht. Op dit moment is het echter te vroeg om goed te kunnen beoordelen of strafrechtelijke maatregelen van de EU nodig zijn om een doeltreffend niveau van offshoreveiligheid te verwezenlijken in de Unie. Om te kunnen vaststellen of bepaalde handelwijzen die tot een zwaar ongeval leiden onder de werkingssfeer van de richtlijn milieucriminaliteit moeten worden gebracht, moet de EU eerst enige ervaring opdoen met de doeltreffendheid van de richtlijn offshoreveiligheid.

De Commissie zal voor 19 juli 2019 een eerste verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn offshoreveiligheid opstellen. Het is van belang dat de Commissie tegen die tijd op dit onderwerp terugkomt en dat de lidstaten bepalen of handelwijzen die leiden tot een zwaar ongeval onder de werkingssfeer van de richtlijn milieucriminaliteit moeten worden gebracht. Ondertussen kan de Commissie ervoor zorg dragen dat de lidstaten hun ervaringen uitwisselen ten aanzien van

[12] Mededeling van de Commissie: "Werken aan een strafrechtbeleid van de EU: de effectieve uitvoering van EU-beleid waarborgen door middel van strafrecht", 20 september 2011, COM (2011) 573, beschikbaar op: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0573&qid=1440429598800&from=NL.

[13] De Commissie dient, overeenkomstig artikel 40 van de richtlijn offshoreveiligheid, uiterlijk 19 juli 2019 een verslag in over de ervaring die met de uitvoering van deze richtlijn is opgedaan.

strafrechtelijke sancties en risicobeheer binnen ondernemingen die een breed scala van economische activiteiten vertegenwoordigen.

In overeenstemming met de bovenstaande conclusie wordt in de rest van dit verslag uitsluitend ingegaan op civielrechtelijke en milieurechtelijke aansprakelijkheid voor offshoreongevallen.

DOELTREFFENDHEID VAN AANSPRAKELIJKHEIDSREGELINGEN

De doeltreffendheid van een aansprakelijkheidsregeling kan worden beoordeeld aan de hand van de vraag hoe duidelijk erin wordt bepaald: a) wie aansprakelijk is; b) voor welke soorten schade en verlies diegene aansprakelijk is; en c) tegenover wie diegene aansprakelijk is.

a) Wie is aansprakelijk?

De richtlijn offshoreveiligheid zorgt wat dit betreft voor harmonisatie op twee belangrijke punten.

Ten eerste: de aansprakelijkheid wordt in alle gevallen bij de vergunninghouder gelegd (d.w.z. de houder of gezamenlijke houders van een vergunning voor de prospectie, exploratie en/of productie van olie of gas als omschreven in Richtlijn 94/22/EG). Het is belangrijk dat de richtlijn offshoreveiligheid dit beginsel vaststelt, aangezien dit volledige juridische duidelijkheid verschaft en ertoe moet leiden dat vergunninghouders de hoofdverantwoordelijkheid op zich nemen voor het beheersen van de risico's die zij door hun activiteiten creëren.

Ten tweede, wat betreft milieuschade als gevolg van offshoreongevallen: bepalingen die door de richtlijn offshoreveiligheid worden geïntroduceerd omvatten offshoreoperaties die onder de richtlijn milieuaansprakelijkheid vallen[14]. Dit betekent dat voor milieuschade nu altijd civiele aansprakelijkheid geldt – d.w.z. dat elke vergunninghouder voortaan aansprakelijk is voor dergelijke schade zonder dat nalatigheid moet worden bewezen, mits er een oorzakelijk verband is aangetoond.

De richtlijn offshoreveiligheid heeft weliswaar deze twee aspecten van aansprakelijkheid voor offshoreongevallen geharmoniseerd, maar voorziet niet in harmonisatie met betrekking tot civielrechtelijke schade. Op dat gebied vallen offshoreongevallen meestal onder het recht inzake onrechtmatige daad van de doellanden en er bestaan aanzienlijke verschillen in de wijze waarop in nationale wetgeving wordt omgegaan met vergunninghouders die civielrechtelijke schade hebben veroorzaakt uit nalatigheid in vergelijking met vergunninghouders die bij hun handelwijzen de vereiste zorgvuldigheid hebben betracht.

Het is altijd noodzakelijk een oorzakelijk verband aan te tonen tussen de activiteit en de schade. Vaak is echter het voorschrift betreffende nalatigheid van toepassing, wat inhoudt dat de rechtbank eerst moet oordelen dat de aansprakelijke partij niet de vereiste zorgvuldigheid heeft betracht, voordat civiele aansprakelijkheid aan de orde komt en dienovereenkomstige schadevergoedingen kunnen worden toegekend. Of het voorschrift betreffende nalatigheid dan wel civiele aansprakelijkheid van

[14] Artikel 7 van de richtlijn offshoreveiligheid wijzigt richtlijn milieuaansprakelijkheid in die zin dat vergunninghouders financieel aansprakelijk worden gesteld voor de voorkoming en het herstel van de in de laatstgenoemde richtlijn omschreven milieuschade.

toepassing is op civielrechtelijke schade verschilt per land, afhankelijk van het soort schade en verlies[15].

b) Waarvoor is hij aansprakelijk?

De richtlijn milieuaansprakelijkheid vormt in de gehele EU de basis voor aansprakelijkheid voor *milieuschade* als gevolg van offshoreongevallen. In deze wetgeving wordt ook de omvang van de te herstellen en compenseren schade vastgesteld. Dienovereenkomstig wordt (worden) de vergunninghouder(s) overal in de EU aansprakelijk gehouden voor schade aan beschermde soorten en natuurlijke habitats als omschreven in de vogelrichtlijn[16] en de habitatrichtlijn[17], evenals voor schade aan water als omschreven in de kaderrichtlijn water[18] en de kaderrichtlijn mariene strategie[19]. Vergunninghouders moeten ofwel overheidsinstanties schadeloosstellen voor eventuele werkzaamheden die deze overheden hebben verricht om het milieu tot zijn referentietoestand terug te brengen, ofwel deze werkzaamheden zelf verrichten.

Hoewel het Unierecht de aansprakelijkheid voor milieuschade harmoniseert en de wetgeving in de doellanden altijd voorziet in vorderingen in verband met lichamelijk letsel en schade aan eigendommen als gevolg van offshoreongevallen, lopen de aansprakelijkheidsregelingen voor verschillende soorten economische schade sterk uiteen. Zo verschilt de wetgeving in de doellanden wat betreft de mate waarin een vordering in verband met economische schade rechtstreeks gerelateerd moet zijn aan een ongeval om voor compensatie in aanmerking te komen ("rechtstreeksheidsbepalingen"). In de wetgeving van doellanden zoals Cyprus en het Verenigd Koninkrijk worden vorderingen wegens economische schade zonder meer van compensatie uitgesloten als er geen sprake is van lichamelijk letsel of schade aan eigendommen (de "uitsluitingsregel").

Andere verschillen hebben te maken met de vraag of, en zo ja, hoe de wetgeving van de doellanden specifiek omgaat met sectoren die voor de handel afhankelijk zijn van de gezonde toestand van de gedeelde mariene omgeving, zoals de visserijsector. De ervaring leert dat deze sectoren, waartoe vaak veel kleine en middelgrote ondernemingen behoren, aanzienlijke economische schade kunnen lijden wanneer zich een offshoreongeval voordoet[20].

Noorwegen beschikt in dit opzicht misschien wel over de meest uitgebreide wetgeving inzake civiele aansprakelijkheid voor offshorevervuiling. Daarin wordt niet alleen voorzien in civiele aansprakelijkheid voor lichamelijk letsel, schade aan eigendommen en economische schade, met inbegrip van directe economische schade[21], maar ook expliciet gesteld dat "door Noorse vissers

[15] Tabel 2 en bijlage III van het werkdocument inzake aansprakelijkheid bevatten een volledige beschrijving van deze verschillen.
[16] Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand, PB L 20 van 26.1.2010, blz. 7.
[17] Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna, PB L 206 van 22.7.1992, blz. 7.
[18] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1.
[19] Richtlijn 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (kaderrichtlijn mariene strategie), PB L 164 van 25.6.2008, blz. 19.
[20] Van de vorderingen die het schadefonds Gulf Coast Claims Facility indiende naar aanleiding van het incident in 2010 met de Deepwater Horizon in de Verenigde Staten bestond 96 % uit vorderingen wegens economische schade.
[21] Met dien verstande, evenwel, dat moet worden vastgesteld dat de geleden economische schade voldoende direct was.

geleden financiële verliezen als gevolg van aardolieactiviteiten" voor compensatie in aanmerking komen[22].

c) Tegenover wie geldt de aansprakelijkheid? Wie kan compensatie eisen?

Het recht op compensatie van geleden schade kan worden gebaseerd op wettelijke bepalingen (de algemene regel in de offshoresector) of contractuele bepalingen en wordt in beginsel toegekend na een vordering die door de getroffen partij is ingesteld. In specifieke gevallen kan compensatie ook "automatisch" worden toegekend (zonder dat de getroffen partij hier veel voor hoeft te doen), bijvoorbeeld in collectieve vorderingen die gebaseerd zijn op het "opt-out"-beginsel[23] of wanneer wettelijke of contractuele bepalingen dit voorschrijven.

Als hoeders van het openbaar belang stellen overheidsinstanties vorderingen wegens milieuschade in tegen de aansprakelijke partijen. Bij civielrechtelijke schade of civielrechtelijk verlies heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon die schade of verlies heeft geleden als gevolg van offshoreoperaties het recht een vordering in te stellen, aangezien gelijke behandeling een basisbeginsel is in de doellanden.

De vraag is echter gerechtvaardigd of, en zo ja in hoeverre overtreders aansprakelijk zijn tegenover eisers in andere landen die schade hebben ondervonden van hun activiteiten. Wat dit betreft, moeten drie onderling samenhangende vragen worden beantwoord:

1. Rechterlijke bevoegdheid: Voor welke rechtbank(en) moet de zaak aanhangig worden gemaakt?
2. Rechtskeuze: Welke wet(ten) moet die rechtbank toepassen?
3. Buitenlandse beslissingen: Zal een beslissing erkend of ten uitvoer gelegd worden in een ander land?

Deze vragen worden in twee bestaande EU-verordeningen aan de orde gesteld. Wat de rechterlijke bevoegdheid betreft, hebben slachtoffers van offshoreongevallen op grond van de Brussel I-verordening[24] het recht een rechtsvordering tegen verweerders die hun woonplaats in de Unie hebben, in te stellen in ofwel het land waar de verweerder zijn woonplaats heeft, ofwel het land waar het ongeval plaatsvond, ofwel het land waarin de schade werd geleden. Op grond van het Verdrag van Lugano uit 2007 gelden deze regels ook in Noorwegen en IJsland[25].

Dit betekent, bijvoorbeeld, dat een natuurlijke of rechtspersoon in Nederland die schade heeft geleden als gevolg van een offshoreongeval in Britse wateren dat door een Italiaans bedrijf is veroorzaakt, de keuze heeft een compensatievordering in te stellen bij de rechtbanken van Nederland, het VK, dan wel Italië, al naar gelang waar volgens hem de meest passende behandeling en resultaten te verwachten zijn.

[22] Zie bijlage III van het werkdocument inzake aansprakelijkheid.
[23] Wanneer een of meerdere eisers zijn aangesteld om een vordering in te stellen namens een voorgestelde categorie personen of bedrijven die gemeenschappelijke schade hebben geleden, en personen die niet automatisch wensen te deel te nemen een verzoek moeten indienen om van de categorie te worden uitgesloten.
[24] Verordening (EG) nr. 44/2001 van de Raad van 22 december 2000 betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, PB L 12 van 16.1.2001.
[25] Verdrag betreffende de rechterlijke bevoegdheid, de erkenning en de tenuitvoerlegging van beslissingen in burgerlijke en handelszaken, 2007. Zie deel 2.10 van het werkdocument inzake aansprakelijkheid.

Wat de tweede en derde vraag betreft – de rechtskeuze en buitenlandse beslissingen – is op grond van de Rome II-verordening[26] het recht dat op de niet-contractuele aansprakelijkheid voor offshoreongevallen van toepassing is het recht van het land waar de schade zich voordoet, ongeacht waar het ongeval zich heeft voorgedaan. Als de vordering milieuschade betreft of letsel- of vermogensschade als gevolg van milieuschade, kunnen slachtoffers er ook voor kiezen hun vordering te baseren op het recht van het land waarin het ongeval zich heeft voorgedaan. Opgemerkt moet worden dat het toepasselijke recht het recht van een lidstaat kan zijn, maar ook het recht van een derde land buiten de EU[27].

Dit betekent, bijvoorbeeld, dat een Noor die een vordering instelt wegens schade als gevolg van een olielek dat is veroorzaakt door een offshoreongeval in Nederland zijn vordering kan baseren op het recht van Noorwegen of van Nederland, afhankelijk van wat voor hem het meest gunstig is.

Beoordeling van de doeltreffendheid van aansprakelijkheidsregelingen en beoordeling of de aansprakelijkheidsregelingen moeten worden uitgebreid

Zoals globaal is aangegeven in het bovenstaande en meer in detail wordt beschreven in het werkdocument inzake aansprakelijkheid, voorziet de wetgeving in de doellanden al in aansprakelijkheid voor lichamelijk letsel en schade aan eigendommen en is milieuaansprakelijkheid geharmoniseerd via EU-wetgeving. De doellanden hanteren echter verschillende benaderingen voor civiele aansprakelijkheid voor offshoreongevallen en beperken deze aansprakelijkheid in verschillende mate. Zo worden in de wetgeving van Cyprus en het Verenigd Koninkrijk gewoonlijk meer beperkingen aan aansprakelijkheid gesteld doordat een bewijs van nalatigheid of van de directe aard van de geleden economische schade moet worden overgelegd, terwijl de wetgeving in andere doellanden, zoals Denemarken, Frankrijk, IJsland, Nederland en Noorwegen, gunstiger is voor eisers[28].

Het is echter belangrijk op te merken dat ondanks de onderlinge verschillen niet duidelijk kan worden vastgesteld dat compensatievorderingen naar aanleiding van offshoreongevallen in het ene doelland minder doeltreffend worden afgehandeld dan in het andere.

In ten minste enkele gevallen zullen nationale regelingen mogelijk ook worden gewijzigd: verscheidene lidstaten hebben in contacten met de Commissie (onder meer tijdens bijeenkomsten met de EU-groep van offshore-autoriteiten – EU Offshore Authorities Group, EUOAG[29]) aangegeven dat zij mogelijk hun bestaande aansprakelijkheidsregelingen voor offshoreongevallen zullen herzien, parallel aan de ontwikkeling van compensatieprocedures waartoe de lidstaten verplicht zijn op grond van artikel 4, lid 3, van de richtlijn offshoreveiligheid. Wijzigingen in de afhandeling van civiele aansprakelijkheid worden weliswaar niet uitdrukkelijk door de richtlijn voorgeschreven, maar aansprakelijkheid en compensatie hangen nauw met elkaar samen en wijziging van de een maakt wellicht wijziging van de ander noodzakelijk. De verplichting op grond van artikel 4, lid 3, van de richtlijn offshoreveiligheid kan dus tot gevolg hebben dat de aansprakelijkheidsregelingen in sommige doellanden worden uitgebreid.

[26] Verordening (EG) nr. 864/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen, PB L 199 van 31.7.2007, blz. 40. De verordening is niet van toepassing op Denemarken.
[27] Zie deel 2.10 van het werkdocument inzake aansprakelijkheid.
[28] Zie voor meer informatie de delen 2.2 en 2.5 tot en met 2.7 van het werkdocument inzake aansprakelijkheid.
[29] Besluit van de Commissie van 19 januari 2012 tot oprichting van de EU-Groep van autoriteiten voor offshore-olie- en -gasactiviteiten, PB C 18 van 21.1.2012, blz. 8.

Uitbreiding van de aansprakelijkheidsregelingen op EU-niveau zou kunnen inhouden dat civiele aansprakelijkheid wordt toegepast op meer categorieën schade en verlies in de doellanden en/of dat meer vormen van economische schade in aanmerking komen voor compensatie – met name die vormen van economische schade die gewoonlijk worden geleden door de visserijsector en lokale kusteconomieën (bijvoorbeeld toeristische bestemmingen aan de kust). In die gevallen waarin de ontvankelijkheid van bepaalde rechtsvorderingen wegens economische schade onzeker is doordat de desbetreffende wetsteksten voor meerdere uitleg vatbaar zijn, zou de wetgeving kunnen worden verduidelijkt door specifiek te verwijzen naar de soorten schade waartoe offshoreongevallen waarschijnlijk zullen leiden en/of naar de partijen die waarschijnlijk getroffen zullen worden. Tot slot lijkt de grensoverschrijdende toegang tot de rechter weliswaar uitvoerig te zijn geregeld in bestaande wetgeving, maar door aansprakelijkheidsregelingen uit te breiden met collectieve vorderingen op basis van het "opt-out"-beginsel voor offshoreongevallen zou het eenvoudiger kunnen worden vergoeding te eisen voor schade als gevolg van dergelijke ongevallen.

Men zou kunnen stellen dat slachtoffers gemakkelijker toegang tot de rechter hebben wanneer bedrijven verantwoordelijk worden gehouden voor *alle* vormen van schade en verlies als gevolg van offshoreongevallen. Bedrijven worden op die manier gestimuleerd passende voorzorgsmaatregelen te treffen en veiliger werkwijzen te ontwikkelen. Het draagt er tevens toe bij dat offshoreactiviteiten alleen worden ontplooid wanneer de voordelen ervan groter zijn dan de risico's.

Vanuit praktisch oogpunt is het echter noodzakelijk de aansprakelijkheid te beperken. Om een belangrijk voorbeeld te geven: gerechtelijke procedures over olielekken kunnen zeer ingewikkeld zijn en er moet een evenwicht zijn tussen enerzijds de noodzaak slachtoffers passende compensatie te bieden en anderzijds het voorkómen dat 'onrechtmatige' vorderingen worden uitbetaald. Economische schade is doorgaans een keten van met elkaar samenhangende economische verliezen. Het is dan ook van essentieel belang dat de parameters voor aansprakelijkheid duidelijk afgebakend zijn om buitensporige aansprakelijkheid te voorkomen – een probleem dat ook wel het "floodgates issue" wordt genoemd[30]. Het is immers wenselijk dat vorderingen die indirecter en speculatiever zijn, worden uitgesloten. Rechtstradities bepalen hoe in het rechtstelsel van lidstaten onderscheid wordt gemaakt tussen rechtmatige vorderingen en gewone risico's die deelnemers aan de economie nu eenmaal lopen.

Conclusies en aanbevelingen

Hoewel de wijze waarop in aansprakelijkheidsregelingen van de doellanden de toegang tot de rechter voor slachtoffers van offshoreongevallen verschillend is geregeld, kan op dit moment niet duidelijk worden aangetoond dat deze of gene benadering van civiele aansprakelijkheid minder doeltreffend bijdraagt aan de verwezenlijking van het doel van de richtlijn offshoreveiligheid, namelijk veilige offshore olie- en gasactiviteiten in de hele EU.

Duidelijk is echter dat de omzetting van de richtlijn offshoreactiviteiten in nationale wetgeving de lidstaten zal stimuleren te onderzoeken op welke manieren hun aansprakelijkheidsregelingen het algemeen belang het best beschermen overeenkomstig de vereisten inzake compensatie van artikel 4, lid 3, van de richtlijn offshoreveiligheid. Omdat het voor de adequate afhandeling van compensatievorderingen nodig kan zijn de desbetreffende aansprakelijkheidsregeling te wijzigen, zullen sommige lidstaten mogelijk hun nationale regelingen voor het bepalen van de mate van aansprakelijkheid voor schade als gevolg van offshore olie- en gasactiviteiten herzien.

[30] De onmogelijkheid om vergezochte vorderingen te voorkomen die door de samenleving niet als rechtmatig zouden worden beschouwd, maar die een grote kans van slagen hebben.

Wanneer lidstaten in de context van de omzetting van de richtlijn offshoreveiligheid in nationale wetgeving hun aansprakelijkheidsregelingen opnieuw beoordelen, moeten zij ook overwegen bepalingen aan te nemen die specifiek bedoeld zijn voor economische sectoren die zeer kwetsbaar zijn voor offshoreongevallen. Daarbij moet echter wijdverbreide onzekerheid over de niveaus van financiële verantwoordelijkheid worden voorkomen, aangezien deze een belemmering kan vormen voor de exploitatie van offshore olie- en gasbronnen. Deze inspanningen moeten worden afgestemd op de aanzienlijke verschillen tussen landen wat betreft de economische voordelen en risico's waarmee offshoreactiviteiten gepaard gaan, en op de sectoren in de verschillende lidstaten die kwetsbaar zijn voor offshoreongevallen. Lidstaten met zowel aanmerkelijke offshoreactiviteiten als een grote sector visserij en/of kusttoerisme zouden moeten onderzoeken of het wenselijk is de compensatievoorzieningen voor economische schade specifiek voor deze sectoren te versterken, zoals bijvoorbeeld Noorwegen al heeft gedaan voor zijn visserijsector.

Bovendien moeten de doellanden, gezien de verordeningen Brussel I en Rome II, bij hun financiëlezekerheidsvereisten rekening houden met de schade die hun vergunninghouders en exploitanten in andere rechtsgebieden kunnen oplopen. Deze schade zou veel groter kunnen zijn dan die in eigen land, vanwege de grote geografische voetafdruk van zware ongevallen en de mogelijkheid dat in andere rechtsgebieden strengere regels inzake civiele aansprakelijkheid gelden.

De Commissie bevindt zich in de juiste positie om deze specifieke omzettingskwesties onder de aandacht te brengen via fora zoals de EU-groep van offshore-autoriteiten (EUOAG), samen met de nationale autoriteiten, de olie- en gassector, andere sectoren en het maatschappelijk middenveld. Zij heeft dit onderwerp al regelmatig op de agenda van EUOAG-bijeenkomsten geplaatst en zal de discussie blijven aanzwengelen door speciale seminars en gestructureerde uitwisselingen van beste praktijken te organiseren.

De Commissie moet echter niet alleen het debat met belanghebbenden stimuleren, maar er bovendien op toezien dat alle lidstaten de bovengenoemde aandachtspunten aanpakken door middel van conformiteitscontroles die gericht zijn op de desbetreffende aansprakelijkheids- en compensatiebepalingen in de richtlijn offshoreveiligheid. Parallel hieraan zal de Commissie EUOAG-bijeenkomsten benutten voor systematische gegevensverzameling met betrekking tot alle aansprakelijkheidsgerelateerde aspecten van recent door de lidstaten omgezette wetgeving.

Dankzij deze drie maatregelen zal de Commissie in haar eerste uitvoeringsverslag een uitgebreide analyse kunnen opnemen van de wijzigingen in afzonderlijke nationale regelingen die specifiek verband houden met de doeltreffendheid van aansprakelijkheidsvoorschriften. Dit moet de Commissie een goede basis geven voor conclusies over de behoefte aan vervolgstappen.

FINANCIËLEZEKERHEIDSINSTRUMENTEN EN DE BESCHIKBAARHEID DAARVAN

Als de aansprakelijkheid eenmaal is vastgesteld, volgt vanzelfsprekend de vraag hoe de overtreder de compensatie van de schade waarvoor hij aansprakelijk is, zal financieren. De ervaring met de Deepwater Horizon heeft geleerd dat de ergste offshoreongevallen een zo grote schade kunnen aanrichten, dat alleen de grootste bedrijven in staat zijn de kosten ervan volledig op te vangen. Dit roept de vraag op of er financiëlezekerheidsinstrumenten bestaan die waarborgen dat na een zwaar ongeval de schade gecompenseerd kan worden zonder dat de aansprakelijke bedrijven failliet gaan.

Er bestaat een grote verscheidenheid aan financiëlezekerheidsproducten waarmee operationele risico's van olie- en gasbedrijven kunnen worden afgedekt. Deze producten variëren van zelfverzekeringsmogelijkheden[31] en verzekering tegen wettelijke aansprakelijkheid[32] tot onderlinge verzekeringen zoals die van de Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL)[33] en mechanismen voor alternatieve risico-overdracht[34], enz.

Tekstvak: OPOL

De Offshore Pollution Liability Association Ltd (OPOL) is een sectorspecifieke, wederzijdse overeenkomst waarbij offshore-exploitanten in veel doellanden zich kunnen aansluiten. De aangesloten bedrijven zijn ervan verzekerd dat andere deelnemers aan de regeling eventuele schadevergoedingen die zij zelf financieel niet kunnen opbrengen, zullen betalen tot een vastgesteld maximumbedrag (125 miljoen USD voor herstelkosten en 125 miljoen USD voor schadevergoeding bij verontreinigingsschade). Na een ongeval worden vorderingen niet rechtstreeks ingesteld tegen OPOL zelf, maar tegen de aangesloten onderneming die aansprakelijk is voor de schade.

OPOL is noch een compensatiefonds, noch waarborgt het een onderneming tegen faillissement. Dit wederzijds dragen van het insolventierisico van derde partijen helpt de verzekeringskosten verlagen en stelt toezichthouders en het publiek gerust ten aanzien van de financiële capaciteit van vergunninghouders in de offshoresector. De criteria voor het OPOL-lidmaatschap voegen nog een extra laag van wederzijdse controle binnen de sector toe, in aanvulling op de kritische beoordeling van de financiële capaciteit door toezichthouders waaraan de bedrijven worden onderworpen voordat zij een vergunning krijgen.

Het OPOL-lidmaatschap vereist dat exploitanten civiele aansprakelijkheid voor schade en verliezen aanvaarden. In het VK is het lidmaatschap een voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning. Met het lidmaatschap wordt ook voldaan aan de in Ierland geldende vergunningsvoorwaarden voor offshoreactiviteiten. De limiet van 250 miljoen USD per incident die OPOL stelt aan herstel- en compensatiekosten is mogelijk echter niet toereikend voor de totale schade en verliezen die het gevolg zijn van de ergste ongevallen.
Zie voor meer informatie de delen 2.3 en 4.2 van het werkdocument inzake aansprakelijkheid.

Hoewel mogelijk niet al deze producten momenteel algemeen gebruikt worden in de offshoresector, lijkt de markt voor financiëlezekerheidsinstrumenten voldoende omvangrijk en innovatief om alle olie- en gasbedrijven te bedienen die moeten voldoen aan de huidige aansprakelijkheidsverplichtingen binnen de EER. Deze markt biedt olie- en gasbedrijven ook de mogelijkheid hun risico's te spreiden over verschillende marktspelers, variërend van verzekeraars en herverzekeraars tot financiële marktspelers zoals private-equitygroepen en hedgefondsen, en andere olie- en gasbedrijven.

Desondanks is er op dit moment weinig animo voor financiëlezekerheidsinstrumenten die alle schade als gevolg van de minst voorkomende en meest kostbare offshoreongevallen dekken. Hiervoor zijn verschillende redenen denkbaar. Een daarvan is al in dit verslag aan de orde gekomen: in bepaalde doellanden zijn zulke producten, gezien de reikwijdte van aansprakelijkheid voor schade, vooralsnog niet noodzakelijk.

Een andere belangrijke factor is dat in veel doellanden de toezichthouders beperkingen stellen aan de dekkingsvormen die zij accepteren, waardoor een reeks innovatieve oplossingen bij voorbaat al wordt uitgesloten. Twaalf van de twintig doellanden noemen verzekering expliciet als financiëlezekerheidsmechanisme voor het verlenen van vergunningen en/of exploitatie. Negen van

[31] Werkdocument inzake aansprakelijkheid, blz. 35-36.
[32] Werkdocument inzake aansprakelijkheid, blz. 36-38.
[33] Werkdocument inzake aansprakelijkheid, blz. 40-41.
[34] Werkdocument inzake aansprakelijkheid, blz. 41.

deze twaalf noemen geen enkel ander soort mechanisme. Dit hoge percentage doellanden dat de voorkeur geeft aan verzekeringen is mogelijk zelfs nog hoger, omdat de modelovereenkomsten van zes doellanden niet voor beoordeling beschikbaar waren[35].

Dit verhindert een volledig inzicht in de mate waarin andere factoren de ontwikkeling beperken van financiëlezekerheidsinstrumenten voor aansprakelijkheden in verband met offshoreactiviteiten. Eén zo'n factor zou kunnen zijn dat wettelijke vereisten voor passende dekkingsniveaus ontbreken. Ook is het mogelijk dat de dekking de capaciteit van afzonderlijke verzekeraars te boven gaat of dat er op de markt geen herverzekeringsmogelijkheden beschikbaar zijn. Als dekking daarentegen wel mogelijk is, bestaat de kans dat verzekeraars en de offshoresector het niet met elkaar eens kunnen worden over de risiconiveaus en dus over een prijs voor deze producten, waardoor ze niet beschikbaar komen.

Deze situatie zal waarschijnlijk veranderen wanneer de richtlijn offshoreveiligheid ten uitvoer wordt gelegd. Artikel 4, leden 1 tot en met 3, van de richtlijn offshoreveiligheid voorziet in financiëlezekerheidsvereisten die gebaseerd zijn op blootstelling, en verplichten de lidstaten rekening te houden met "de financiële draagkracht van de aanvrager [van een vergunning], waaronder enige financiële zekerheid, om alle eventueel uit de desbetreffende offshore olie- en gasactiviteiten voortvloeiende aansprakelijkheden te dragen".

Daarnaast bepaalt artikel 4, lid 3, van de richtlijn offshoreveiligheid dat de lidstaten "de gebruikmaking [faciliteren] van duurzame financiële instrumenten en andere regelingen om aanvragers van vergunningen te helpen bij het aantonen van hun financiële draagkracht". In dit verband zouden verschillende maatregelen genomen kunnen worden, waaronder het uitbreiden van de dekkingsvormen die door de nationale autoriteiten worden aanvaard.

De bepalingen in de richtlijn offshoreveiligheid resoneren in het offshoreprotocol bij het Verdrag van Barcelona, dat onlangs is opgenomen in het acquis van de Unie[36]. Artikel 27, lid 2, onder b), van dit protocol bepaalt dat de partijen ervoor zorgen dat de exploitanten door een verzekering gedekt zijn en blijven of over een andere, soortgelijke financiële zekerheid beschikken om de vergoeding te garanderen van schade die door onder het protocol vallende activiteiten wordt veroorzaakt.

De ervaring met de richtlijn milieuaansprakelijkheid leert dat er na een aanzienlijke wijziging in EU-regelgeving een concurrerende markt voor financiëlezekerheidsinstrumenten – pools, verzekeringen, obligaties, zekerheden, enz. – kan ontstaan, zij het met enige vertraging omdat de marktspelers zich aan de nieuwe vereisten moeten aanpassen[37]. Naar verwachting zal de beschikbaarheid van financiëlezekerheidsinstrumenten voor risico's in verband met offshoreongevallen en de mate waarin van deze instrumenten gebruikgemaakt wordt dan ook verbeteren in de jaren nadat de richtlijn offshoreveiligheid is omgezet in nationale wetgeving.

Conclusies en aanbevelingen

[35] Zie het werkdocument inzake aansprakelijkheid, deel 3.2.

[36] Besluit van de Raad van 17 december 2012 betreffende de toetreding van de Europese Unie tot het Protocol inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging door exploratie en exploitatie van het continentaal plat en de zeebodem en de ondergrond daarvan (2013/5/EU), PB L 4 van 9.1.2013, blz. 13.

[37] Verslag van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's overeenkomstig artikel 14, lid 2, van Richtlijn 2004/35/EG betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade, 12.10.2010, COM(2010) 581 definitief.

Hoewel financiëlezekerheidsinstrumenten die alle schade als gevolg van de minst voorkomende en meest kostbare offshoreongevallen dekken niet ruim voorhanden zijn op de verzekeringsmarkt, lijkt de markt voldoende omvangrijk en innovatief om alle olie- en gasbedrijven te bedienen die moeten voldoen aan de huidige aansprakelijkheidsverplichtingen binnen de EER. Bovendien valt te verwachten dat de markt voor financiëlezekerheidsinstrumenten zich zal aanpassen aan de nieuwe vereisten die artikel 4 van de richtlijn offshoreveiligheid introduceert, vooral als nationale autoriteiten meer dekkingsvormen van financiële instrumenten besluiten te aanvaarden. Deze te verwachten veranderingen zouden zichtbaar moeten worden na de uiterste datum, in juli 2015, voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn offshoreveiligheid en de tenuitvoerlegging van het offshoreprotocol bij het Verdrag van Barcelona. Tijdens de controle van de naleving van de richtlijn zal de Commissie in het bijzonder de volledige tenuitvoerlegging van artikel 4 aan een kritische blik onderwerpen.

De keuze om voor het verlenen van vergunningen voor offshoreactiviteiten al dan niet het lidmaatschap van een wederzijdse verzekeringsregeling zoals OPOL te aanvaarden of verplicht te stellen, kan het best worden overgelaten aan de lidstaten. Deze keuze hangt immers nauw samen met hun nationale aansprakelijkheidsregelingen, de kenmerken van de betrokken regeling, de vergunninghouders die in hun wateren actief zijn en de risico's waarmee deze vergunninghouders geconfronteerd worden. De aanzienlijke regionale verschillen in offshoreactiviteiten binnen de EER – en dus de soorten risico's en de risiconiveaus waarmee exploitanten te maken hebben – zouden kunnen leiden tot ongerechtvaardigde kruissubsidiëring van risico's tussen deze regio's en, in het geval van één oplossing die voor alle situaties geldt, tot een moreel risico.

AFHANDELING VAN COMPENSATIEVORDERINGEN

Nadat de mate van aansprakelijkheid is vastgesteld en ervoor is gezorgd dat de verschuldigde compensatie van de schade kan worden betaald, hetzij uit de eigen middelen van het bedrijf, hetzij via een financieel instrument, rest nog één laatste stuk van de puzzel, namelijk de vraag hoe deze compensatie zodanig kan worden uitbetaald dat zij de rechtmatige eisers snel bereikt. De ramp met de Deepwater Horizon in 2010 toonde aan dat zware offshoreongevallen een groot aantal mensen kunnen treffen en de middelen van welke regeling dan ook die is opgezet om compensatievorderingen te verwerken en slachtoffers schadeloos te stellen, sterk onder druk kunnen zetten. De ramp maakte duidelijk dat het belangrijk was proactief goed doordachte compensatiemechanismen in het leven te roepen voordat zich zware ongevallen voordoen, om zo veel mogelijk te voorkomen dat de gevolgen van schade zich als een olievlek door de economie uitbreiden.

Er zijn op dit moment slechts twee compensatiemechanismen van kracht die specifiek betrekking hebben op olie- en gasongevallen in de doellanden. Ten eerste heeft Noorwegen een wettelijk compensatiemechanisme vastgesteld voor de afhandeling van offshoreongevallen. In de Noorse wet op aardolieactiviteiten worden de regels vastgelegd voor het beheer van samengevoegde rechtsvorderingen en compensatie aan vissers. De wetgeving voorziet ook in grensoverschrijdende rechtsvorderingen uit Denemarken, Finland en Zweden, zoals in het Noordse Verdrag inzake milieubescherming is vastgelegd[38].

Ten tweede worden in OPOL, hoewel dit hoofdzakelijk een intrasectorale wederzijdse overeenkomst is, ook procedures beschreven die tot doel hebben de afhandeling van compensatievorderingen te bespoedigen zonder dat de rechter eraan te pas hoeft te komen. Een belangrijke tekortkoming van de

[38] Zie het werkdocument inzake aansprakelijkheid, deel 4.1.

OPOL-compensatieregeling is echter de bepaling dat de aansprakelijke exploitant in eerste instantie bepaalt of vorderingen die tegen hem zijn ingesteld, onder de OPOL-overeenkomst vallen[39].

Bij gebrek aan een specifiek voor olie- en gasongevallen bedoelde compensatieregeling zouden rechtsvorderingen worden afgehandeld overeenkomstig het nationale recht inzake onrechtmatige daad. Dit houdt in dat de regels voor civiele procesvoering van toepassing zijn[40] en zaken naar verwachting tussen de zes maanden en enkele jaren in beslag kunnen nemen (in sommige gevallen zelfs decennia) als zij niet buiten de rechter om worden geschikt. België, Italië, Portugal en Nederland hebben onlangs nieuwe wetgeving aangenomen om de afhandeling van massavorderingen te vereenvoudigen. Zelfs deze kan echter nog verder gestroomlijnd worden, zodat beter kan worden ingespeeld op de specifieke vormen van schade die een offshoreongeval kan veroorzaken en op de behoeften van de sectoren die waarschijnlijk de gevolgen zullen ondervinden – met name visserij en toerisme[41].

Er zijn momenteel weliswaar zeer weinig compensatieregelingen voor offshoreongevallen in de EER, maar als gevolg van de tenuitvoerlegging van de richtlijn offshoreveiligheid zou deze situatie aanzienlijk moeten veranderen. Volgens artikel 4, lid 3, van de richtlijn offshoreveiligheid moeten de lidstaten procedures vaststellen om te zorgen voor de snelle en adequate afhandeling van compensatievorderingen, inclusief grensoverschrijdende vorderingen, voor zover de nationale wetgeving voorziet in aansprakelijkheid. De huidige bepalingen kunnen wellicht op verschillende manieren verbeterd worden. Voorbeelden hiervan zijn:

- onafhankelijke afhandeling van vorderingen;
- gelijke behandeling van grensoverschrijdende vorderingen;
- verbetering van de toegankelijkheid, helderheid en eenvoud van vorderingsprocedures;
- duidelijke verantwoordelijkheid voor het beheer van vorderingen;
- vooraf bepaalde verplichte verwerkingstermijnen, waardoor vertragingen tot een minimum worden beperkt; en
- beroepsmogelijkheden wanneer het systeem gebreken vertoont.

Conclusies en aanbevelingen

[39] Zie het werkdocument inzake aansprakelijkheid, delen 2.3 en 4.2.
[40] De regels die rechtbanken volgen in een civiele rechtszaak.
[41] Zie voor meer informatie het werkdocument inzake aansprakelijkheid, deel 4.3.

Hoewel er op dit moment slechts twee compensatiemechanismen van kracht zijn die specifiek betrekking hebben op olie- en gasongevallen in de doellanden, zijn de lidstaten op grond van de richtlijn offshoreveiligheid verplicht procedures vast te stellen voor de snelle en adequate afhandeling van compensatievorderingen. De Commissie kan, door samen te werken met de lidstaten, bijdragen aan de verwezenlijking van adequate waarborgen voor eisers wat dit betreft. Als de nieuwe nationale compensatieregelingen er niet in slagen adequate waarborgen vast te stellen voor slachtoffers van offshoreongevallen en volledig uitdrukking te geven aan de rechten van grensoverschrijdende eisers overeenkomstig de verordeningen Brussel I en Rome II, kan het nodig zijn dat de Commissie in of na het eerste uitvoeringsverslag over de richtlijn offshoreveiligheid opnieuw bekijkt of deze doelstellingen met behulp van verdere EU-maatregelen kunnen worden gerealiseerd, en zo ja, met welke maatregelen.

ALGEMENE CONCLUSIES

De gevolgen van de richtlijn offshoreveiligheid, zoals deze ten uitvoer wordt gelegd door de lidstaten, zullen in de komende jaren zichtbaar worden. Dan zal ook blijken of bepaalde handelwijzen die tot zware offshoreongevallen leiden onder de werkingssfeer van het strafrecht moeten worden gebracht om de offshoreveiligheid verder te verbeteren. In voorkomend geval zal de Commissie een wetgevingsvoorstel ter tafel leggen.

Onder de huidige omstandigheden lijkt uitbreiding van de aansprakelijkheidsregelingen via EU-wetgeving niet aangewezen. In bepaalde gevallen voorkomen de verordeningen Brussel I en Rome II dat verschillen in nationale regelgeving eisers uit andere EU-lidstaten benadelen. Daar komt bij dat sommige lidstaten, wanneer ze andere wijzigingen doorvoeren die de richtlijn offshoreveiligheid voorschrijft, mogelijk ook hun huidige aansprakelijkheidsregelingen opnieuw zullen beoordelen.

Tegen de tijd dat de Commissie haar eerste uitvoeringsverslag over de richtlijn offshoreveiligheid opstelt, zal zij evenwel kunnen bepalen of verdere maatregelen nodig zijn. De Commissie kan in het bijzonder:

- aansprakelijkheidskwesties onder de aandacht blijven brengen via gestructureerde discussies in het kader van de EUOAG;
- tijdens controles van de naleving van de richtlijn offshoreveiligheid nadrukkelijk aandacht besteden aan aansprakelijkheidsgerelateerde bepalingen; en
- EUOAG-bijeenkomsten benutten voor systematische gegevensverzameling met betrekking tot alle aansprakelijkheidsgerelateerde aspecten van recent omgezette wetgeving.

Er is op dit moment weinig animo voor financiëlezekerheidsinstrumenten die alle schade als gevolg van de minst voorkomende en meest kostbare offshoreongevallen dekken in de EER. Daarnaast zijn er op dit moment slechts twee compensatiemechanismen van kracht die specifiek betrekking hebben op olie- en gasongevallen in de doellanden. Bepalingen in de richtlijn offshoreveiligheid zouden echter op beide gebieden tot belangrijke verbeteringen moeten leiden.

Als de nieuwe nationale compensatieregelingen er niet in slagen de beschikbaarheid van financiëlezekerheidsinstrumenten te verbeteren en procedures vast te stellen voor de snelle en adequate afhandeling van compensatievorderingen, zal de Commissie opnieuw bekijken of deze doelstellingen met behulp van verdere EU-maatregelen kunnen worden gerealiseerd, en zo ja, met welke maatregelen.

De Commissie moedigt de lidstaten aan hun ervaringen met financiëlezekerheidsinstrumenten, aansprakelijkheid, compensatie en strafrechtelijke sancties uit te wisselen, allereerst in het kader van de EU-groep van offshore-autoriteiten. De Commissie zal eventueel, na de tenuitvoerlegging van de richtlijn en aan de hand van de ervaringen die de lidstaten in de praktijk met de nieuwe rechtsgrondslag hebben opgedaan, haar in dit verslag weergegeven beoordeling actualiseren.