

Bryssel 30.11.2012
COM(2012) 715 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**suojapaikoille avun tarpeessa olevan aluksen vastaanottamisesta aiheutuvia taloudellisia
vahinkoja koskevasta vastuusta ja tällaisten vahinkojen korvaamisesta**

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

suojapaikoille avun tarpeessa olevan aluksen vastaanottamisesta aiheutuvia taloudellisia vahinkoja koskevasta vastuusta ja tällaisten vahinkojen korvaamisesta

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. JOHDANTO

Komissio päätti vuonna 2005 esittää muutoksia sääntelykehykseen, joka koskee avun tarpeessa olevien alusten vastaanottamista suojapaikkoihin. Sääntelykehys on alun perin esitetty alusliikennettä koskevan yhteisön seuranta- ja tietojärjestelmän perustamisesta sekä neuvoston asetuksen 93/75/ETY kumoamisesta annetussa direktiivissä 2002/59/EY. Komissio ehdotti, että otettaisiin käyttöön velvoite vastaanottaa avun tarpeessa olevia aluksia tapauksissa, joissa vastaanottaminen arvioidaan parhaaksi tavaksi suojella ihmisten turvallisuutta ja ympäristöä.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon kustannukset, joita satamille aiheutuu avun tarpeessa olevien alusten vastaanottamisesta suojapaikkaan. Muutetun direktiivin 2002/59/EY 20 d artiklan mukaan komissio selvittää, mitä korvausjärjestelmiä jäsenvaltioissa on voimassa alusten vastaanottamisesta aiheutuvan taloudellisen tappion korvaamiseksi suojapaikoille, ja antaa selvityksen tuloksista kertomuksen Euroopan parlamentille ja neuvostolle¹.

Ennen direktiiviin 2002/59/EY vuonna 2009 tehtyjä muutoksia direktiivin 26 artiklan 2 kohdassa veloitettiin komissio antamaan kertomus siitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön asianmukaiset suojapaikkasuunnitelmat. Komissio pyysi Euroopan meriturvallisuusvirastoa (EMSA) keräämään tietoja muun muassa siitä, millaisia vastuu- ja korvausmekanismeja voidaan soveltaa tapauksiin, joissa alus vastaanotetaan suojapaikkaan. EMSAn keräämät tiedot loivat perustan komission vuonna 2005 antamalle kertomukselle ja antoivat lisäpanoksen keskusteluihin, joita toimielimet kävivät kolmannelta meriturvallisuuspaketista, erityisesti direktiivistä 2009/17/EY. Direktiivin 2009/17/EY hyväksymisen jälkeen komissio on saanut EMSAlta lisää ajantasaisia tietoja pääasiassa sovellettavista kansainvälisistä välineistä ja EU:n lujitetusta sääntelykehyksestä, jotka koskevat vastuuta suojapaikoille aiheutuvista vahingoista ja niiden korvaamista. Lisäksi komissio antoi ulkoiselle konsultille tehtäväksi selvittää, mitä vastuu- ja korvausmekanismeja on käytettävissä EU:n jäsenvaltioiden kansallisen lainsäädännön nojalla.

Tässä kertomuksessa arvioidaan edellä mainittujen komission saamien tietojen perusteella, tarvitaanko täydentävää vastuu- ja korvausmekanismia niiden vahinkojen varalta, joita suojapaikoille voi aiheutua avun tarpeessa olevan aluksen

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/17/EY, jolla muutetaan direktiiviä 2002/59/EY, EUVL L 131, 28.5.2009, s. 101.

vastaanottamisesta. Tässä yhteydessä tarkastellaan myös kysymystä alusten vakuuttamisesta. Samalla otetaan huomioon äskettäin voimaan tullut alusten omistajien vakuutuksesta merioikeudellisia vaateita varten annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/20/EY sekä kansainvälisellä tasolla uusimmat vastuun rajoihin tehdyt muutokset, jotka otettiin käyttöön vuoden 1976 yleissopimuksella merioikeudellisia vaateita koskevan vastuun rajoittamisesta (LLMC-yleissopimus 1976), sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1996 pöytäkirjalla².

2. KANSAINVÄLINEN SÄÄNTELYKEHYS

Kansainvälisessä julkisoikeudessa ei erikseen säädetä velvollisuudesta vastaanottaa avun tarpeessa oleva alus suojapaikkaan. Monilla oikeudellisilla määräyksillä kuitenkin säännellään meriliikennettä ja merionnettomuuksista aiheutuvaa vastuuta, myös alusten aiheuttamaa pilaantumista, ja tarkemmin korvauksen maksamista asianosaisille. Jotkin näistä määräyksistä kattavat nimenomaisesti suojapaikat ja niihin vastaanotettujen merihätään joutuneiden alusten aiheuttamat vahingot, kuten jäljempänä esitetty analyysi osoittaa.

2.1. YK:n merioikeusyleissopimus

Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksella (UNCLOS) ei tällä alalla ole suurta merkitystä, mutta se sisältää joitakin yleisiä määräyksiä, jotka koskevat vastuuta meriympäristön pilaantumisen yhteydessä toteutetuista laittomista toimista ja korvausten maksamista meriympäristön pilaantumisen tapauksessa. Näitä yleisiä määräyksiä voidaan soveltaa myös suojapaikkoihin³.

2.2. Vastuuta sääntelevät kansainväliset yleissopimukset

Vastuuta sääntelevissä yleissopimuksissa määritellään kansainvälisen oikeuden nojalla tiukat vastuujärjestelmät tiettyine rajoituksineen. Ne kattavat erilaiset meriympäristön pilaantumistyyppit.

2.2.1. CLC-yleissopimus ja IOPC-rahasto

Kaikkein edistynein vastuujärjestelmä luotiin vuonna 1992 öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvaa siviilioikeudellista vastuuta koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella (CLC-yleissopimus). Sitä täydennettiin vuonna 1992 yleissopimuksella, jolla perustettiin öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälinen korvausrahasto (IOPC-rahasto), ja vuonna 2003 pöytäkirjalla, jolla perustettiin samaan tavoitteeseen tähtäävä lisäkorvausrahasto. Näissä välineissä on sopimuspuolina 27 valtiota, joista 19 on EU:n jäsenvaltioita.

Soveltamisala:

² IMO:n päätöslauselma LEG.5 (99), hyväksytty 19.4.2012 (ei vielä voimassa). Päätöslauselmassa ehdotetaan, että vastuun rajoja koskevia määriä nostettaisiin, jotta voidaan ottaa huomioon rahan arvon muutokset, inflaatio ja onnettomuusaste.

³ Ks. UNCLOS-yleissopimuksen 232 artikla ja 235 artiklan 2 kohta verkkosivulla http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

CLC-yleissopimus ja IOPC-rahasto kattavat pilaantumisvahingot, jotka aiheutuvat aluksen kuljettamien hiilivetyjen valumisesta tai laskemisesta mereen. Tällaisia vahinkoja voi aiheutua myös varotoimista, joita toteutetaan pilaantumisen välttämiseksi. Vaikka tämäntyyppisistä vahingoista ei ole esimerkkitapausta, aluksen vastaanottamista suojapaikkaan voitaisiin pitää varotoimena, kun se perustuu kohtuulliseen päätökseen, jonka tavoitteena on torjua vakava ja välitön pilaantumisriski. Tällöin ei olisi tarvetta ottaa käyttöön täydentävää korvausmekanismia, paitsi jos päätös vastaanottaa alus onkin tehty itse aluksen tai sen rahdin pelastamiseksi eikä pilaantumisriskin torjumiseksi. Näitä kahta tarkoitusta olisi joka tapauksessa vaikea erottaa toisistaan. Tässä järjestelmässä tulkitaan hyvin laajasti se, mitkä vahingot olisi korvattava. Järjestelmä kattaa tavaroille aiheutuvat vahingot, pilaantumisesta aiheutuvan tulomenetyksen, ympäristövahingot ja puhtaasti taloudelliset tappiot (pilaantumattomien tavaroiden omistajat eivät pysty saamaan tavaroistaan yhtä suuria tuloja kuin tavanomaisesti). Viimeksi mainittua vahinkotyyppiä voidaan rajoittaa ainoastaan, kun taloudellisen tappion ja pilaantumisen väliltä puuttuu suora syy-seurausyhteys.

Aluksen omistajan vastuu:

CLC-yleissopimuksen nojalla aluksen omistajalle, jolla on pakollinen vakuutus LLMC-yleissopimuksen mukaisesti, kuuluu ankara vastuu. Aluksen omistaja voidaan vapauttaa vastuustaan ainoastaan, kun vahinko on seurausta sotatoimesta, *force majeure* -tyyppisestä luonnonkatastrofista tai sellaisesta kolmannen teosta, jonka tarkoituksena on aiheuttaa tietty vahinko, tai kun vahinko on aiheutunut yksinomaan sellaisen toimivaltaisen viranomaisen tekemästä laiminlyönnistä, joka vastaa navigointiavun antamisesta alukselle, navigointiavun antamisen aikana. Päätös vastaanottaa alus suojapaikkaan voisi johtaa päätöksen tehneen toimivaltaisen viranomaisen tuottamusvastuuseen tai vahinkoa kärsineen osapuolen (eli suojapaikan) laiminlyöntiin (esimerkiksi silloin, jos päätös ei ole perusteltu tai se perustuu väärään arvioon tosiseikoista); tällöin aluksen omistaja vapautuu vastuusta osittain tai kokonaan.

Täydentävä vastuusuoja:

Jos vahingot ylittävät CLC-yleissopimuksen soveltamisalan tai jos aluksen omistaja ei ole vastuussa tai on maksukyvytön, korvaus vahinkoa kärsineille osapuolille IOPC-rahastosta ja lisärahastosta. Näissä järjestelmissä vastuuvapautukset ovat vieläkin harvinaisempia. Niitä sovelletaan ainoastaan, kun pilaantuminen on seurausta sotatoimesta, sota-aluksesta tai sellaisesta valtion aluksesta, jota käytetään muuhun kuin kaupalliseen tarkoitukseen, tai kun ei ole näyttöä syy-seuraussuhteesta aluksen ja aiheutuneen vahingon välillä taikka vahingon ja tahallisen teon tai vahinkoa kärsineen osapuolen laiminlyönnin välillä. Näistä rahastoista maksetaan korvausta yhteensä enintään noin 1,1 miljardia euroa⁴ kaikkien vahinkojen osalta. Prestige-öljysäiliöaluksen onnettomuuden lisäksi (Prestige-onnettomuuden aikaan toista lisärahastoa ei ollut vielä perustettu) ei ole esimerkkitapauksia, joissa CLC-yleissopimuksen nojalla ja IOPC-rahastosta maksettava korvaus ei ole riittänyt

⁴

Nämä määrät on laskettu erityisnosto-oikeuden (SDR) vaihtokurssien perusteella, sellaisina kuin ne olivat 26. syyskuuta 2012. Ks. verkkosivu http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx

kattamaan vahinkoja. Koska suojapaikoille aiheutuu hiilivetypilaantumisesta suhteellisen pieniä vahinkoja, rahastoista saatava korvaus vaikuttaa näissä tapauksissa riittävältä.

2.2.2. HNS-yleissopimus

Vuonna 1996 tehty kansainvälinen yleissopimus vastuusta ja vahingonkorvauksesta vaarallisten ja haitallisten aineiden merikuljetusten yhteydessä (HNS-yleissopimus) kattaa muiden meritse kuljetettavien vaarallisten ja haitallisten aineiden paitsi hiilivetyjen aiheuttamat vahingot. HNS-yleissopimusta muutettiin vuonna 2010 tehdyllä pöytäkirjalla, jonka katsotaan poistaneen esteet yleissopimuksen ratifioimiselta ja valmistelleen sen voimaantuloa.

HNS-yleissopimus perustuu CLC-yleissopimukseen ja IOPC-rahastoon, ja siinä on kaksi tasoa, joiden mukaan vahinkoa kärsineille osapuolille maksetaan korvausta:

a) ensimmäisellä tasolla korvaus perustuu aluksen omistajan automaattiseen vastuuseen, jonka raja on noin 137 miljoonaa euroa⁵, jotka katetaan rekisteröidyn omistajan tekemästä pakollisesta vakuutuksesta

b) jos aluksen omistaja ei ole vastuussa (ks. 7 artiklan 2 kohta), se on maksukyvytön tai sen vastuun raja ylittyy, korvaus katetaan erityisrahastosta noin 300 miljoonaan euroon saakka⁶.

Komission *International Group of Protection and Indemnity Clubs* -ryhmältä (P&I Clubs -ryhmä) saamien tietojen mukaan ei ole ollut sellaisia vaarallisten ja haitallisten aineiden aiheuttamia pilaantumistapauksia, joissa vahinkojen määrä olisi ylittänyt yleissopimuksessa määritellyt rajat.

2.2.3. Bunkkeriyleissopimus

Kansainvälinen yleissopimus aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta (bunkkeriyleissopimus) tuli voimaan vuonna 2008, ja sen on ratifioinut 22 EU:n jäsenvaltioita. Siinä määrätään aluksen polttoaineen aiheuttamia vahinkoja koskevasta vastuujärjestelmästä, joka kattaa ensinnäkin pilaantumisesta ja ympäristön turmeltumisesta aiheutuvat vahingot sekä toisekseen ennaltaehkäisevien toimenpiteiden kustannukset ja muut ennaltaehkäisevistä toimenpiteistä aiheutuvat tappiot tai vahingot.

Vastuu on yksinomaan aluksen omistajalla (määritelty bunkkeriyleissopimuksessa laajassa mielessä), se on automaattinen – samoin poikkeuksin kuin CLC-yleissopimuksessa ja IOPC-rahastossa – ja se taataan pakollisella vakuutussuojalla, joka kattaa yli 1000 tonnia painavat alukset. Vastuuta kuitenkin myös rajoitetaan LLMC-yleissopimuksessa vahvistetuilla rajoilla. Näiden rajojen olisi periaatteessa katettava kaikki korvausvaateet, jotka koskevat aluksen toiminnasta aiheutuvia vahinkoja. Nykyiset onnettomuustilastot osoittavat, että sellaiset pilaantumisesta

⁵ Katso edellinen alaviite.

⁶ Katso edellinen alaviite.

aiheutuvat vahingot, joissa LLMC-yleissopimuksen rajat ovat osoittautuneet riittämättömiksi, ovat suhteellisen harvinaisia.

2.2.4. *Hylkyjennostoyleissopimus*

Hylkyjen nostamista koskeva Nairobin kansainvälinen yleissopimus (hylkyjennostoyleissopimus) tehtiin vuonna 2007. Se ei ole vielä tullut voimaan, ja EU:n jäsenvaltioista ainoastaan yksi on ratifioinut sen. Hylkyjennostosopimuksessa määrätään erityisesti rannikkovaltioiden mahdollisuudesta nostaa suojapaikassa sijaitseva hylky aluksen omistajan kustannuksella. Aluksen omistajalla on oltava vakuutus, joka kattaa asianomaiset vahingot LLMC-yleissopimuksessa määritetyissä rajoissa.

On tärkeää huomata, että hylkyjennostoyleissopimuksen sopimuspuolena oleva valtio voi jättää soveltamatta alueellaan rajoituksia, jotka koskevat LLMC-yleissopimuksessa määrättyä aluksen omistajan vastuuta huolehtia hyllynostokustannuksista, jos se toimittaa Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) pääsihteerille asiaa koskevan ilmoituksen hylkyjennostoyleissopimuksen 3.2 artiklan nojalla. Monet valtiot ovat käyttäneet tätä määräystä antaakseen tällaisia ilmoituksia ja poistaneet siten aluevesiensä osalta rajoitukset, jotka koskevat vastuuta huolehtia hyllynostokustannuksista, mukaan luettuina suojapaikoille aiheutuneet vahingot.

2.3. **Muut kansainväliset menettelyt**

IMO antoi vuonna 2003 suuntaviivat avun tarpeessa olevien alusten suojapaikoista⁷. Suuntaviivojen mukaan toimivaltaisten rannikkoviranomaisten on arvioitava aluksen oikeutta päästä suojapaikkaan sen perusteella, onko aluksella tarvittava vakuutus tai rahavakuus. IMO:n oikeudellinen komitea on suuntaviivojen antamisen jälkeen keskustellut useaan otteeseen vastuusta ja vahinkojen korvaamisesta, joita suuntaviivoissa ei käsitellä.

Vuonna 2009 kansainvälinen merioikeusliitto toimitti IMO:n oikeudelliselle komitealle luonnoksen suojapaikkoja koskevaksi välineeksi⁸. Luonnoksessa esitettiin ehdotus määräykseksi takuusta tai muusta rahavakuudesta, joka aluksen omistajan olisi esitettävä aluksen vastaanottavan suojapaikan pyynnöstä. Kansainvälinen merioikeusliitto katsoi, ettei ole tarpeen ottaa käyttöön lisävälinettä, jossa määrittäisiin suojapaikoille aluksen vastaanottamisesta aiheutuvien vahinkojen korvaamisesta. Lisäksi se totesi, että kansainvälinen järjestelmä, joka kattaa voimassa olevat yleissopimukset, joissa määrätään vastuusta merellä tapahtuvasta pilaantumisesta aiheutuvista vahingoista ja niiden korvaamisesta, muodostaa kattavan sääntelykehyksen, erityisesti kun mukaan luetaan päätöslauselmalla

⁷ *Guidelines on places of refuge for ships in need of assistance*, IMO:n päätöslauselma 949(23), hyväksytty 5.12.2003.

⁸ Asiakirja LEG95/9, 23.1/2009, antanut kansainvälinen merioikeusliitto kohdassa *Any Other Business*, liite I *Draft Instrument on Places of Refuge*.

A.949(23) hyväksytyt suojapaikkoja koskevat suuntaviivat ja muut alueelliset sopimukset⁹.

Esimerkkejä on myös sellaisista alueellisista alusten vastaanottamista suojapaikkoihin käsittelevistä välineistä, joissa sekä EU että tietyt EU:n jäsenvaltiot ovat sopimuspuolina¹⁰. Niiden painopisteenä on yhteistyön tiivistäminen tietyn alueen rannikkovaltioiden välillä, mukaan luettuina tietojenvaihto ja resurssienjako, jotta voidaan reagoida välittömästi hätätilanteisiin ja siten välttää pilaantuminen tai ainakin rajoittaa sitä. Alueellisiin välineisiin ei kuitenkaan sisälly minkäänlaisia vastuu- ja korvausmääräyksiä suojapaikoille aiheutuvien vahinkojen varalta. Niissä kaikissa viitataan tältä osin kansainvälisiin välineisiin, vuonna 2003 annettuihin IMO:n suuntaviivoihin ja asiaa koskevaan EU:n lainsäädäntöön. Nämä esimerkit vahvistavat siten sen, että on tärkeää saattaa välittömästi voimaan kaikki asiaa koskevat välineet ja että on kunkin EU:n jäsenvaltion edun mukaista parantaa voimassa olevan sääntelykehyksen täytäntöönpanoa omalla alueella.

3. EU:N SÄÄNTELYKEHYS

EU:n lainsäädännössä on direktiivin 2002/59/EY lisäksi kaksi direktiiviä, joilla säännellään välillisesti vastuuta avun tarpeessa olevan aluksen vastaanottamisesta suojapaikkaan ja tästä aiheutuvien vahinkojen korvaamista. Nämä kaksi direktiiviä esitetään jäljempänä pääpiirteittäin. Näillä direktiiveillä ei rajoiteta niiden kansainvälisten yleissopimusten soveltamista, jotka ovat jo voimassa EU:ssa (bunkkeri- ja LLMC-yleissopimus sekä CLC-yleissopimus IOPC-rahastoiheen; HNS- ja hylkyjennostoyleissopimusta ei ole vielä ratifioitu eivätkä ne ole vielä tulleet voimaan). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin toteaa asiasta antamassaan tuomiossa¹¹, että myös muut EU:n lainsäädännön osat, kuten neuvoston jätedirektiivi 75/442/ETY¹², voivat muodostaa perustan korvauksen maksamiselle jäsenvaltioiden hallinnoille ennaltaehkäisevistä ja korjaavista toimista, jotka eivät kuulu kansainvälisten yleissopimusten piiriin.

3.1. Ympäristövastuusta ympäristövahinkojen ehkäisemisen ja korjaamisen osalta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/35/EY

Direktiiviä 2004/35/EY sovelletaan ympäristövahinkoihin, jotka aiheutuvat vaarallisten tai pilaavien tavaroiden kuljettamisesta meritse, ja välittömään vahingon

⁹ Asiakirja LEG95/10, 22.4.2009, *Report of the Legal Committee on the Work of its Ninety-Fifth Session*, s. 24 ja 25.

¹⁰ Pöytäkirja yhteistyöstä alusten aiheuttaman Välimeren pilaantumisen ehkäisemiseksi ja Välimeren pilaantumisen torjumiseksi hätätilanteessa, tehty 25.1.2002, tullut voimaan 17.3.2004. (Lähde: www.unepmap.org). Sopimus öljyn ja muiden vaarallisten aineiden aiheuttaman Pohjanmeren pilaantumisen torjuntayhteistyöstä (Bonnin sopimus), allekirjoitettu 1983, sellaisena kuin se on muutettuna 21.9.2002 annetulla päätöksellä, 27 luku "Suojapaikat". (Lähde: www.bonnagreement.org). Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio (HELCOM), suositukset Itämeren alueen suojapaikkoja koskevasta keskinäisestä suunnitelmasta, HELCOM-asiakirja *Recommendation 31E/5*, annettu 20.5.2010, saatavilla verkkosivulla http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec31E_5/

¹¹ Asia C-188/07, *Commune de Mesquieu v. Total France SA*, ECR 2008, s. I-4501.

¹² EYVL L 194, 25.7.1975, s. 39, sellaisena kuin se on kumottuna jätteistä 5 päivänä huhtikuuta 2006 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivillä 2006/12/EY (EUVL L 114, 27.4.2006, s. 9).

uhkaan, joka aiheutuu tällaisesta toiminnasta. Sitä ei sovelleta vahinkoihin, jotka kuuluvat tämän direktiivin liitteessä IV lueteltujen kansainvälisten yleissopimusten piiriin (esimerkiksi HNS-, bunkkeri- ja CLC-yleissopimus IOPC-rahastoiheen). Direktiivissä määritellään tällaisten tavaroiden kuljettajan vastuu ajantasaistetun LLMC-yleissopimuksen rajoissa, jotta voidaan rahoittaa ennaltaehkäisevät toimet tai vahingonkorvaukset ja ennallistamistoimet.

Direktiivissä asetetaan aluksen toiminnanharjoittajalle tärkeitä velvoitteita ennaltaehkäistä vahinkoja ja poistaa aiheutunut pilaantuminen. Toisaalta ainoastaan satamat, jotka toimivat suojapaikkoina, voivat direktiivin nojalla vedota aluksen omistajan velvollisuuteen korvata ympäristövahingot.

Kaikki jäsenvaltiot ovat saattaneet tämän direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään. Komissio on valvonut sen täytäntöönpanoa, ja valvonta on tuottanut erittäin hyviä tuloksia.

3.2. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/20/EY alusten omistajien vakuutuksesta merioikeudellisia vaateita varten

Direktiivissä 2009/20/EY säädetään, että kaikilla jäsenvaltion lipun alla purjehtivilla tai jäsenvaltion satamaan saapuvilla aluksilla on oltava riittävä vakuutussuoja kaikkia merioikeudellisia vaateita varten LLMC-yleissopimuksen, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 1996 pöytäkirjalla, rajoissa.

LLMC-yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa esitetään luettelo vaatimuksista, joihin sovelletaan vastuun rajoittamista. Näihin vaatimuksiin kuuluvat omaisuusvahingot (mukaan luettuna satamalaitteiden vahingoittuminen), jotka liittyvät suoraan aluksen toimintaan tai pelastustoimintaan, sekä tällaisesta toiminnasta aiheutuvat tappiot. Myös hylkyjennostosta aiheutuvat vahingot mainitaan nimenomaisesti tässä luettelossa. Näin ollen pääasialliset vahingot, joita suojapaikoille voi aiheutua, kuuluvat direktiivin 2009/20/EY soveltamisalaan, ja pakollinen vakuutus kattaa ne EU:ssa.

Suojapaikka saattaisi jäädä ilman korvausta osasta kärsimistään vahingoista vain niissä tapauksissa, joissa aluksen toiminnasta johtuvat kokonaisvaatimukset ylittävät yleissopimuksessa määritellyn rajan. Kun otetaan huomioon näiden rajojen mukainen korvauksen määrä, tällaisia tapauksia ilmenee todennäköisesti hyvin vähän, jos lainkaan.

Direktiivin säännösten valossa on epätodennäköistä, että alus, jolla ei ole riittävää vakuutussuojaa, joutuisi tilanteeseen, jossa se pyytäisi päästä suojapaikkaan, koska ilman riittävää vakuutussuojaa se ei edes pääsisi EU:n vesille. Tämä antaa suojapaikoille ylimääräisen suojan (*rationae loci*) alusten omistajia vastaan vahinkotapauksessa. Silti on pidettävä mielessä se epätodennäköinen skenaario, jossa suojapaikkaan on vastaanotettava kolmannen maan lipun alla purjehtiva alus, jolla ei ole riittävää vakuutussuojaa ja johon siten ei sovelleta samaa ankaraa vakuutusvelvollisuutta, jota sovelletaan kaikkiin EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtiviin aluksiin mainitun direktiivin nojalla (ks. direktiivin 2002/59/EY 20 c artiklan 1 kohta).

Vakuutusmekanismia sovelletaan ainoastaan vedottaessa aluksen omistajan vastuuseen. Periaatteena on, että aluksen omistajan on yleensä ensin maksettava korvaus vahinkoa kärsineelle osapuolelle ennen kuin se voi kääntyä vakuuttajansa puoleen asiaa koskevien kustannustensa kattamiseksi, paitsi kun vahinkoa kärsineellä osapuolella on erityisten sääntöjen (eli vakuutus sopimuksen erityisehtojen) nojalla oikeus ryhtyä oikeustoimiin suoraan vakuuttajaa vastaan. P&I Clubs -ryhmän (joka tarjoaa vastuuvakuutuksia yli 90 prosentille koko maailman kauppa-alusten bruttovetoisuudesta) käytännön mukaan vakuuttaja kattaa aluksen omistajan vastuun ainoastaan, jos se on vahvistettu lopullisessa tuomioistuintuomiossa tai välitystuomiossa, jonka vakuuttaja on hyväksynyt.

Jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivi 2009/20/EY osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään 1. tammikuuta 2012. Jäsenvaltioiden suuri enemmistö on jo antanut komissiolle tiedoksi, mitä toimia ne ovat toteuttaneet. Komissio aikoo arvioida näitä toimia yksityiskohtaisesti kuluvan vuoden toisella puoliskolla.

4. KANSALLINEN SÄÄNTELYKEHYS

Niihin suojapaikkojen kärsimiin vahinkoihin, jotka eivät kuulu kansainvälisten yleissopimusten tai direktiivin 2004/35/EY mekanismien piiriin, sovelletaan jonkin EU:n 22 rannikkovaltion kansallisia vastuusäännöksiä. Tarkemmin sanottuna tapaukset, joissa kansallista lainsäädäntöä sovelletaan edellä esitetyn kansainvälisen sääntelykehyksen ja EU:n säännösten sijaan, ovat seuraavat: a) asianomainen valtio ei ole ratifioinut asiaa koskevaa kansainvälistä välinettä; b) asianomainen kansainvälinen yleissopimus ei ole tullut voimaan; c) vastuuseen sovelletaan vapautuksia ja rajoituksia (edellä mainitun) kansainvälisen ja EU:n oikeuden nojalla; ja d) suojapaikoille aiheutuneet vahingot ovat sellaisia, joita kansainvälinen ja EU:n oikeus ei kata. On kuitenkin huomattava, että viimeksi mainittu tapaus ei ole kovin todennäköinen, sillä useimmat suurimmista vahinkotyypeistä (öljy, vaaralliset ja haitalliset aineet, hylät sekä ympäristövahingot) kuuluvat alan kansainvälisten välineiden ja direktiivin 2004/35/EY piiriin.

4.1. Aluksen omistajan vastuu

Yksityisten toiminnanharjoittajien eli alusten omistajien vastuu perustuu tuottamukseen EU:n kaikissa 22 rannikkovaltiossa. Rannikkovaltioista kymmenessä aluksen omistaja voi säilyä vastuullisena myös ilman tuottamusvaatimuksen täyttymistä, koska aluksen omistaja on joko riskialttiin toiminnan harjoittaja, mahdollisesti vaarallisen tavaran kuljettaja tai – periaatteessa – vastuussa alustensa aiheuttamista vahingoista. Kahdessa muussa rannikkovaltiossa aluksen omistaja on useimmiten automaattisesti vastuussa aluksen suojapaikkaan vastaanottamisesta aiheutuneista vahingoista.

Suojapaikoille maksettava vahingonkorvaus kattaa yleensä kaikki nämä vahingot riippumatta siitä, onko olemassa suoraa tai välillistä syy-seuraussuhdetta vai ei.

Tällöin sovelletaan LLMC-yleissopimukseen sisältyviä aluksen omistajan vastuun rajoittamista koskevia sääntöjä, sellaisina kuin ne ovat vuoden 1976 toisinnossa (Irlanti) tai vuoden 1996 muutetussa toisinnossa (18 rannikkojäsenvaltiota on ratifioinut vuoden 1996 pöytäkirjan). Muissa kolmessa rannikkojäsenvaltiossa

vastuuseen sovelletaan erityisiä rajoituksia (Italia) tai se on periaatteessa rajoittamaton, rajoittamatta kuitenkaan asiaa koskevien kansainvälisten yleissopimusten soveltamista (Portugali ja Slovenia).

4.2. Rannikkovaltion vastuu

Jos aluksen omistajan vastuuseen ei voida vedota, on mahdollista vaatia korvauksia rannikkovaltiolta, jonka toimivaltainen viranomainen on tehnyt päätöksen aluksen vastaanottamisesta suojapaikkaan, mikä puolestaan saattanut johtaa siihen, että suojapaikalle aiheutunut vahinkoja.

Tällaisessa tapauksessa kaikkia EU:n rannikkojäsenvaltioita voidaan pitää vastuullisina tuottamuksen perusteella. Rannikkojäsenvaltioista 11:ssä valtio voi olla vastuullinen myös ilman tuottamusta. Tämä perustuu joko yleissääntöön, jonka mukaan valtiolla on ”objektiivinen vastuu” (kun julkisten menojen tasapuolisuuden periaate rikkoutuu tai uhkaa rikkoutua), tai erityissäännöksiin, joissa säädetään erityisesti suojapaikoille aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta. Näissä tapauksissa vahingonkorvaus voidaan rajoittaa koskemaan poikkeuksellisia vahinkoja, jotka ylittävät sellaisten vahinkojen rajan, joita suojapaikalle voi kohtuudella odottaa aiheutuvan.

Kaikissa muissa tapauksissa, joissa vahinkoja kärsineen suojapaikan oikeus saada vahingonkorvausta perustuu pelkästään kansalliseen lainsäädäntöön, EU:n jäsenvaltioissa käytetään yleisesti hyväksyttyä tuottamukseen perustuvaa vastuukehystä, vaikka EU:n tasolla ei olekaan toteutettu yhdenmukaistamistoimia. Monissa tapauksissa voidaan kuitenkin soveltaa muuntyyppistä vastuuta sekä yksityisiin toiminnanharjoittajiin että valtioon (esimerkiksi objektiivinen tai absoluuttinen vastuu).

Alalla sovellettava kansallinen lainsäädäntö huomioon ottaen voidaan tehdä seuraavat päätelmät: kuudessa rannikkojäsenvaltiossa (Tanska, Viro, Ranska, Saksa, Portugali ja Slovenia) kansallinen viranomainen, joka valvoo suojapaikkaa, voi periaatteessa aina saada korvauksen tapahtuneista vahingoista joko aluksen omistajalta tai valtiolta; vain erityistapauksissa tietyntyyppiset – poikkeukselliset tai pelkkää taloudellista tappiota tuottavat – vahingot voivat säilyä sen toimivaltaisen viranomaisen vastuulla, joka on tehnyt päätöksen aluksen vastaanottamisesta suojapaikkaan; useimmissa muissa jäsenvaltioissa (Bulgaria, Kreikka, Italia, Latvia, Liettua, Malta, Alankomaat, Puola, Romania, Espanja, Ruotsi ja Yhdistynyt kuningaskunta) tämä kysymys kuuluu vastuujärjestelmän piiriin, jossa vastuusta voidaan poiketa vain muutamissa tapauksissa, jotka ovat *force majeure*, viranomaisen tuottamuksen puute tai – joissakin tapauksissa – puhtaasti taloudellista tappiota aiheuttavat vahingot.

5. PÄÄTELMÄT

Tämän analyysin perusteella vastuuseen suojapaikoille aiheutuvista vahingoista ja niiden korvaamiseen voidaan soveltaa kolmenlaisia oikeudellisia välineitä, jotka kaikki täydentävät toisiaan. Komission päätelmät ja joitakin suosituksia voimassa olevan sääntelykehyksen täytäntöönpanon parantamiseksi on esitetty jäljempänä.

5.1. Kansainvälinen taso

Ne kansainväliset yleissopimukset, joita tähän mennessä on tehty vastuusta meriliikenteen alalla, muodostavat sääntöjärjestelmän, jolla voidaan varmistaa, että yleissopimusten kattamilla aloilla voidaan soveltaa riittäviä vastuumekanismeja myös tapauksissa, joissa alus vastaanotetaan suojapaikkaan.

On tärkeää huomata, että jäsenvaltiot allekirjoittivat neuvostossa vuonna 2008 ankan sitoumuksen ratifioida kaikki asiaa koskevat kansainväliset välineet, jotta koko kansainvälinen meriturvallisuutta – myös suojapaikoille aiheutuvia vahinkoja – koskeva sääntöjärjestelmä tulisi voimaan¹³. Komissio on sittemmin muistuttanut jäsenvaltioita tästä sitoumuksesta useissa eri yhteyksissä. IMO on julkaissut ajantasaisen taulukon asiaa koskevien kansainvälisten yleissopimusten ratifioinnin tilasta, mukaan luettuina EU:n jäsenvaltiot¹⁴.

Suosituksia täytäntöönpanon parantamiseksi:

- (a) Jäsenvaltioiden olisi ratifioitava LLMC-yleissopimuksen vuoden 1996 pöytäkirja, joka koskee merioikeudellisten vaateiden vastuun rajoittamista. Jotta maksettavien korvausten määrä ei vähenisi näiden rajojen soveltamisen seurauksena, pöytäkirjaa olisi ajantasaistettava säännöllisesti, kuten IMO onkin äskettäin tehnyt (LEG 99, ks. edellä).
- (b) Lisäksi kaikkien jäsenvaltioiden, jotka ovat LLMC-yleissopimuksen sopimuspuolia tai Tämä on mahdollista Nairobien hylkyjennostosopimuksen 3 artiklan 2 kohdan nojalla. Tämä tarkoittaa, että tällaisten vahinkojen vastuuta ei voida rajoittaa.
- (c) Olisi hyödyllistä saada IMO:ltä kaikki asiaa koskevat selvennykset sen vahvistamiseksi, että aluksen vastaanottamista suojapaikkaan voidaan periaatteessa pitää ennaltaehkäisevänä toimenä. Näin varmistettaisiin, että tiettyjä kansainvälisiä yleissopimuksia (esimerkiksi bunkkeri- ja CLC-yleissopimus IOPC-rahastoiin) voidaan soveltaa tähän kysymykseen.
- (d) Nykyistä järjestelmää voitaisiin parantaa myös selventämällä IMO:n tasolla puhtaasti taloudellisten tappioiden käsitettä, joka voidaan jättää pois korvauksen piiristä, jotta tätä kysymystä voidaan johdonmukaistaa. Samalla olisi kuitenkin pidettävä mielessä, että näillä tappioilla ei välttämättä ole riittävän suoraa syy-seuraussuhdetta vahingot aiheuttaneeseen tekoon.
- (e) Kansainvälisellä tasolla olisi otettava käyttöön yleinen pakollinen vastuuvakuutusvaatimus, mukaan luettuna kolmannen vastuu, P&I Clubs -ryhmän nykykäytännön mukaisesti, jatkotoimenä IMO:ssa tästä aiheesta aiemmin käydyille keskusteluille¹⁵.

¹³ Neuvoston asiakirja Nr. 15859/08 ADD 1, 19.11.2008, *Statement by the Member States on Maritime Safety*.

¹⁴ Ks. IMO:n verkkosivu osoitteessa <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>

¹⁵ IMO:n päätöslauselma A.898(21), *Guidelines on Shipowners' Responsibilities in Respect of Maritime Claims*, hyväksytty 25.11.1999.

5.2. EU:n taso

Asiaa koskeva voimassa oleva EU:n lainsäädäntö täydentää kansainvälisiä yleissopimuksia siten, että se ottaa erityisen tiukan linjan ympäristövahinkoja koskevaan vastuuseen ja vaatii kaikilta EU:n vesille saapuvilta aluksilta riittävää vakuutussuojaa tai muuta rahavakuutta – poikkeuksetta. Tämä järjestelmä suojaa myös suojapaikkoja, koska sillä puututaan niiden toiminnan kaikkein ”heikoimpiin lenkkeihin”.

Suojapaikkoja koskevaa yleistä sääntelykehystä voitaisiin parantaa lisäämällä jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja viestintää, mikä puolestaan helpottaisi päätöksentekoa tapauksissa, joissa alukset tarvitsevat apua. Tällä ei kuitenkaan ole merkitystä tämän kertomuksen tavoitteiden kannalta.

5.3. Jäsenvaltioiden taso

Komission tilaama tutkimus osoittaa, että niissä muissa tapauksissa, jotka perustuvat yksinomaan kansalliseen lainsäädäntöön, suojapaikoille aiheutuneet vahingot kuuluvat useimmissa jäsenvaltioissa riittävällä tavalla vahingonkorvaussääntöjen piiriin. Joissakin tapauksissa näillä säännöillä voidaan taata kaikkien mahdollisten vahinkojen järjestelmällinen korvaaminen.

Ne muutamat erot, joita jäsenvaltioiden korvausjärjestelmien välillä on, eivät vaaranna direktiivin yhdenmukaista soveltamista, kun kyseessä on alusten vastaanottaminen suojapaikkaan. Näin ollen nämä erot eivät ole riittävän suuri peruste uuden järjestelmän luomiselle vain yhdenlaisia toimijoita varten.

Suositus täytäntöönpanon parantamiseksi:

Jäsenvaltioiden olisi kansallisessa lainsäädännössään edelleenkin tarkkaan otettava huomioon ja määriteltävä riskit, joita suojapaikoille – samalla tavoin kuin kaikille muille talouden toimijoille – aiheutuu osana niiden tavanomaista toimintaa.