



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 30.11.2012
COM(2012) 715 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**Sprawozdanie w sprawie odpowiedzialności i odszkodowania z tytułu szkód finansowych
poniesionych przez miejsce schronienia w wyniku przyjęcia statku potrzebującego
pomocy**

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Sprawozdanie w sprawie odpowiedzialności i odszkodowania z tytułu szkód finansowych poniesionych przez miejsce schronienia w wyniku przyjęcia statku potrzebującego pomocy

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

1. WPROWADZENIE

W 2005 r. Komisja zdecydowała się przedstawić zmiany do ram prawnych dotyczących przyjmowania statków potrzebujących pomocy w miejscach schronienia zgodnie z pierwotnymi przepisami dyrektywy 2002/59/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej wspólnotowy system monitorowania i informacji o ruchu statków i uchylającej dyrektywę Rady 93/75/EWG. Komisja zaproponowała wprowadzenie obowiązku przyjmowania statków potrzebujących pomocy w przypadkach, gdy z przeprowadzonej oceny wynika, że takie działanie jest najlepszym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony bezpieczeństwa ludzi i środowiska.

Uwzględniając szczególne obawy dotyczące kosztów ponoszonych przez porty w przypadku udzielenia schronienia statkom potrzebującym pomocy, w treści art. 20d zmienionego tekstu dyrektywy 2002/59/WE zobowiązuje się Komisję do zbadania istniejących w państwach członkowskich mechanizmów wypłaty odszkodowań za potencjalne straty ekonomiczne poniesione przez miejsca schronienia przyjmujące statek, oraz do złożenia sprawozdania na temat wyników tych czynności Parlamentowi Europejskiemu i Radzie¹.

Przed wprowadzeniem do niej zmian w 2009 r. w dyrektywie 2002/59/WE, a dokładniej w jej art. 26 ust. 2, zobowiązano Komisję do przedstawienia sprawozdania w sprawie wdrożenia przez państwa członkowskie stosownych planów dotyczących zapewnienia miejsc schronienia. Komisja poprosiła Europejską Agencję Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA) o opracowanie stosownych informacji dotyczących także mechanizmów odpowiedzialności i odszkodowań obowiązujących w przypadku przyjęcia statku w miejscu schronienia. Dane zebrane przez EMSA stanowiły podstawę sprawozdania Komisji w 2005 r. i posłużyły jako materiał dodatkowy podczas debaty międzyinstytucjonalnej poświęconej trzeciemu pakietowi w sprawie bezpieczeństwa morskiego, w szczególności dyrektywie 2009/17/WE. Po przyjęciu tej dyrektywy, Komisja otrzymała od EMSA dodatkowe, aktualne informacje, dotyczące głównie obowiązujących instrumentów międzynarodowych oraz wzmocnionych unijnych ram prawnych w zakresie odpowiedzialności i odszkodowania za szkody w miejscach schronienia. Kolejnym krokiem podjętym w

¹ Dyrektywa 2009/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 2002/59/WE, Dz.U. L 131 z 28.5.2009, s. 101.

przedmiotowym obszarze przez Komisję było wyznaczenie konsultanta zewnętrznego, który ma przeprowadzić badanie mechanizmów odpowiedzialności i odszkodowań dostępnych na mocy prawa krajowego w państwach członkowskich UE.

Uzyskane w ten sposób przez Komisję informacje posłużyły jako podstawa do omówienia w niniejszym sprawozdaniu konieczności stworzenia dodatkowego mechanizmu odpowiedzialności i odszkodowań za szkody w miejscu schronienia poniesione w wyniku przyjęcia statku potrzebującego pomocy. W tym kontekście omówiona zostaje także kwestia ubezpieczania statków, w świetle niedawnego wejścia w życie dyrektywy 2009/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich, oraz ostatnich zmian w zakresie granic odpowiedzialności wprowadzonych na mocy międzynarodowej Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie (Konwencji LLMC z 1976 r.), w brzmieniu zmienionym protokołem z 1996 r., na arenie międzynarodowej².

2. RAMY MIĘDZYNARODOWE

W międzynarodowym prawie publicznym nie istnieją szczegółowe przepisy zobowiązujące do przyjęcia statku potrzebującego pomocy w miejscu schronienia. Jednak istnieje szereg przepisów prawnych regulujących transport morski i zobowiązania wynikające z wypadków morskich, w tym w zakresie zanieczyszczenia morza przez statki oraz, bardziej szczegółowo, wypłaty odszkodowania na rzecz poszkodowanych stron. Jak pokazuje poniższa analiza, wśród tych przepisów – w niektórych instrumentach bardzo wyraźnie – zawarto przepisy dotyczące miejsc schronienia i szkód spowodowanych przez statki w niebezpieczeństwie przyjęte do miejsc schronienia.

2.1. Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza

Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie morza ma w tym przypadku nikłe znaczenie; zawiera ona jednak pewne przepisy ogólne dotyczące przypisywania odpowiedzialności za niezgodne z prawem działania podjęte w odpowiedzi na przypadki zanieczyszczenia morza, oraz odszkodowań w razie zanieczyszczenia morza, które mogą mieć zastosowanie także do miejsc schronienia³.

2.2. Specjalistyczne konwencje międzynarodowe

Specjalistyczne konwencje ustanawiają surowe systemy odpowiedzialności na mocy prawa międzynarodowego, z uwzględnieniem szczególnych ograniczeń oraz różnych rodzajów zanieczyszczeń na morzu.

² Rezolucja IMO Leg.5 (99), przyjęta w dniu 19 kwietnia 2012 r. (nie weszła jeszcze w życie), przewiduje podwyższenie stosownych kwot limitów odpowiedzialności, tak aby odzwierciedlić zmiany wartości pieniężnych, inflacji i liczby katastrof morskich.

³ Zob. art. 232 i 235 ust. 2 Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

2.2.1. System CLC-IOPC

Najbardziej rozwinięty system odpowiedzialności został ustanowiony na mocy Międzynarodowej konwencji z 1992 r. o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami (Konwencji CLC z 1992 r.), uzupełnionej Konwencją z 1992 r. o utworzeniu Międzynarodowego Funduszu Odszkodowań za Szkody Spowodowane Zanieczyszczeniem Olejami (Fundusz IOPC) oraz Protokołem z 2003 r. ustanawiającym uzupełniający fundusz odszkodowań w tym samym celu. Stronami wszystkich tych instrumentów jest 27 państw, w tym 19 państw członkowskich UE.

Zakres zastosowania:

System CLC-IOPC obejmuje szkody spowodowane zanieczyszczeniem powstałym na skutek wycieku lub zrzucenia na morzu węglowodorów przewożonych przez dany statek. Takie szkody mogą być również wynikiem zastosowania środków ostrożności podjętych w celu uniknięcia zanieczyszczenia. Mimo braku przykładów tego rodzaju szkód, przyjęcie statku w miejscu schronienia można uznać za środek zapobiegawczy, jeżeli wynika ono z uzasadnionej decyzji mającej na celu zapobieżenie poważnemu i bezpośredniemu zagrożeniu zanieczyszczeniem. W takim przypadku nie byłoby potrzeby korzystania z dodatkowych mechanizmów odszkodowawczych, chyba że decyzja o przyjęciu statku została podjęta w celu ratowania samego statku lub jego ładunku; taką decyzję trudno jest jednakże odróżnić od decyzji podjętej w związku z zagrożeniem zanieczyszczeniem. W systemie tym bardzo obszernie opracowana została kwestia należnego odszkodowania; obejmuje on uszkodzenie towaru, utratę przychodu w wyniku zanieczyszczenia, szkody dla środowiska oraz straty czysto gospodarcze (w związku z niemożnością czerpania zwyczajowych przychodów z towarów, które nie uległy zanieczyszczeniu, przez ich właścicieli). Jedyne ograniczenie mające zastosowanie do tego ostatniego rodzaju odszkodowania odnosi się do braku bezpośredniego związku przyczynowego między stratami gospodarczymi a zanieczyszczeniem.

Odpowiedzialność właściciela statku:

Na mocy Międzynarodowej konwencji o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami (CLC) z 1992 r. ścisłej odpowiedzialności podlega właściciel statku, który objęty jest obowiązkowym ubezpieczeniem zgodnie z przepisami Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie (LLMC). Właściciel statku nie może zostać zwolniony z odpowiedzialności, z wyjątkiem przypadku, w którym szkody powstały na skutek działań wojennych, klęski żywiołowej w formie działania siły wyższej, czynu popełnionego przez stronę trzecią z zamiarem spowodowania określonej szkody, lub w przypadku, w którym szkoda została spowodowana wyłącznie przez zaniedbanie ze strony właściwego organu odpowiedzialnego za zapewnianie statkowi pomocy nawigacyjnej w czasie wykonywania tej funkcji. W kontekście przyjęcia statku w miejscu schronienia, decyzja o przyjęciu statku (np. jeżeli jest ona nieuzasadniona, lub oparta na błędnej ocenie faktów) może prowadzić do stwierdzenia odpowiedzialności na zasadzie winy po stronie właściwego organu podejmującego tę decyzję lub zaniedbania po stronie ofiary (tj. miejsca schronienia); tym samym, wyklucza się – częściowo lub w całości – odpowiedzialność właściciela statku za odszkodowanie.

Dodatkowa ochrona od odpowiedzialności:

W przypadku szkód wykraczających poza zakres Konwencji CLC, lub w przypadku braku odpowiedzialności lub niewykonania zobowiązania przez właściciela statku, poszkodowani otrzymają odszkodowanie z Międzynarodowego funduszu odszkodowań za szkody spowodowane zanieczyszczeniami olejami (Fundusz IOPC) oraz z uzupełniającego funduszu odszkodowań. W ramach tych systemów zakres zwolnień od odpowiedzialności jest jeszcze węższy i obejmuje jedynie przypadki zanieczyszczeń będących skutkiem działań wojennych, pochodzących ze statku wojennego, lub ze statku eksploatowanego przez państwo do celów niekomercyjnych, lub w przypadku braku dowodów na istnienie związku przyczynowego między statkiem a spowodowanymi szkodami, lub między szkodą a świadomym działaniem poszkodowanego lub jego zaniedbaniem. Odszkodowanie należne z tych funduszy może łącznie wynieść ok. 1,1 mld EUR⁴ z tytułu ogółu szkód. Z wyjątkiem katastrofy tankowca „Prestige”, kiedy to nie istniał jeszcze fundusz uzupełniający, nie odnotowano sytuacji, w której odszkodowanie należne w ramach mechanizmu CLC-IOPC okazałoby się niewystarczające na pokrycie szkód. Ponadto uwzględniając fakt, że szkody w miejscach schronienia są relatywnie niewielkie w porównaniu do zanieczyszczeń powodowanych przez węglowodory, ochrona zapewniana przez fundusze w takich przypadkach wydaje się być wystarczająca.

2.2.2. Konwencja HNS

Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności i odszkodowaniu za szkodę związaną z przewozem morskim substancji niebezpiecznych i szkodliwych z 1996 r. (Konwencja HNS) obejmuje szkody wyrządzone przez niebezpieczne i szkodliwe substancje przewożone drogą morską, inne niż węglowodory. Została ona zmieniona Protokołem z 2010 r., który w powszechnym mniemaniu zniósł przeszkody do ratyfikacji przedmiotowej konwencji, torując drogę do jej wejścia w życie.

Wzorem systemu CLC-IOPC Konwencja HNS również ustanawia dwa poziomy odszkodowań dla poszkodowanych:

- a) na pierwszym poziomie, wypłata odszkodowania opiera się na odpowiedzialności właściciela statku, przy czym następuje ona automatycznie i ograniczona jest progiem w wysokości około 137 mln EUR⁵; kwota ta jest pokryta obowiązkowym ubezpieczeniem zawartym przez zarejestrowanego właściciela statku;
- b) Jeżeli właściciel statku nie ponosi odpowiedzialności (zob. art. 7 ust. 2) lub nie wykonuje swojego zobowiązania lub w przypadku, gdy próg dla właściciela statku został przekroczony, do kwoty około 300 mln EUR⁶ odszkodowanie wypłacane jest z funduszu specjalnego.

⁴ Kwoty te wyliczane są na podstawie współczynników przeliczeniowych określonych w ramach specjalnych praw ciągnięcia (SDR) na dzień 26 września 2012 r.: http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

Zgodnie z informacjami przedstawionymi Komisji przez Międzynarodową Grupę Klubów Ubezpieczeń Wzajemnych („Kluby P&I”), nie odnotowano żadnego przypadku zanieczyszczenia niebezpiecznymi i szkodliwymi substancjami, w którym kwota poniesionych szkód przekroczyłaby limit określony w konwencji.

2.2.3. *Konwencja o olejach bunkrowych*

Międzynarodowa konwencja o odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane zanieczyszczeniem olejami bunkrowymi („Konwencja o olejach bunkrowych”) weszła w życie w 2008 r. i została ratyfikowana przez 22 państwa członkowskie UE. Ustanawia ona system odpowiedzialności za szkody spowodowane przez oleje bunkrowe, które obejmują zarówno szkody wynikające z zanieczyszczenia i pogorszenia stanu środowiska, jak również koszty środków zapobiegawczych oraz dalszych strat lub szkód wyrządzonych przez środki zapobiegawcze.

Odpowiedzialność za odszkodowania jest przypisana wyłącznie do właściciela statku (zgodnie z ogólną definicją zawartą w konwencji), jest automatyczna – przy czym obowiązują w jej przypadku te same wyjątki, co w systemie CLC-IOPC; jej pokrycie gwarantuje się przy pomocy obowiązkowej ochrony ubezpieczeniowej dla statków powyżej 1000 ton. Jednakże odpowiedzialność jest jednocześnie ograniczona limitami ustanowionymi w Konwencji LLMC. W tych limitach powinny zasadniczo zmieścić się wszelkie roszczenia o odszkodowanie za szkody poniesione w wyniku eksploatacji statku, uwzględniając także aktualne statystyki wypadków, które pokazują, że przypadki odszkodowań z tytułu zanieczyszczeń, w których limity LLMC okazały się niewystarczające, są stosunkowo rzadkie.

2.2.4. *Konwencja o usuwaniu wraków*

Międzynarodowa konwencja o usuwaniu wraków z Nairobi („Konwencja o usuwaniu wraków”) została przyjęta w 2007 r. i nie weszła jeszcze w życie, a ratyfikowało ją tylko jedno państwo członkowskie UE. Wyrażnie określa ona możliwość, zgodnie z którą państwa nadbrzeżne mogą usuwać wraki statków znajdujące się w miejscu schronienia na koszt właściciela statku, który powinien posiadać ubezpieczenie obejmujące wypłatę stosownego odszkodowania, w ramach limitów ustanowionych na mocy Konwencji LLMC.

Należy zauważyć, że państwa będące stronami Konwencji o usuwaniu wraków mogą, na podstawie specjalnego powiadomienia przekazanego do sekretarza generalnego IMO zgodnie z art. 3 ust. 2 przedmiotowej konwencji, wykluczyć stosowanie limitów wobec odpowiedzialności właściciela statku przewidzianych w Konwencji LLMC w odniesieniu do kosztów usunięcia wraku statku na ich terytorium. Kilka państw skorzystało z tego przepisu przesyłając stosowne powiadomienia, a tym samym znosząc ograniczenia odpowiedzialności w odniesieniu do kosztów usunięcia wraku w granicach ich wód terytorialnych, w tym w odniesieniu do szkód wyrządzonych w miejscu schronienia.

2.3. Inne międzynarodowe procedury

IMO przyjęła w 2003 r. Wytyczne dotyczące miejsc schronienia dla statków potrzebujących pomocy⁷. W wytycznych tych mowa między innymi o posiadaniu ubezpieczenia i obowiązkowego zabezpieczenia finansowego jako czynnikach uwzględnianych w ocenie statków dokonywanej przez organy administracji morskiej przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu statku w miejscu schronienia. Po przyjęciu wytycznych, na forum Komitetu Prawnego IMO niejednokrotnie omawiano kwestię odpowiedzialności i odszkodowania za poniesione szkody, która nie została uwzględniona w wytycznych.

W 2009 r. za pośrednictwem Comité Maritime International (CMI) w Komitecie Prawnym IMO przedłożono projekt instrumentu pod tytułem „Miejsca schronienia” (ang. Places of Refuge)⁸. W projekcie tym zaproponowano konkretny przepis dotyczący gwarancji lub innego zabezpieczenia finansowego, przedstawianych przez właściciela statku na żądanie miejsca schronienia, które zgodziło się na przyjęcie statku. Komitet uznał, iż nie istnieje potrzeba tworzenia dodatkowego instrumentu rozwiązującego kwestię odszkodowania za szkody poniesione przez miejsca schronienia w wyniku przyjęcia statku, stwierdzając, że: „międzynarodowy system, na który składają się obowiązujące konwencje o odpowiedzialności i odszkodowaniu z tytułu szkód wynikających z zanieczyszczeń morza, stanowi kompletne ramy prawne, w szczególności w połączeniu z wytycznymi na temat miejsc schronienia, przyjętymi zgodnie z rezolucją A.949(23), i innymi porozumieniami na szczeblu regionalnym”⁹.

Istnieje także kilka przykładów instrumentów regionalnych, których stronami są zarówno UE jak i państwa członkowskie, a które poświęcone są kwestii przyjmowania statków w miejscach schronienia¹⁰. Instrumenty te skupiają się na zacieśnieniu współpracy między państwami nadbrzeżnymi w danym regionie, w tym na wymianie informacji i dystrybucji zasobów szybkiego reagowania w sytuacjach zagrożenia, w celu zapobiegania zanieczyszczeniom lub ich ograniczenia. Jednak nie zawierają one żadnych przepisów na temat odpowiedzialności i odszkodowań za szkody poniesione przez miejsca schronienia. Wszystkie one zawierają odniesienia do międzynarodowych instrumentów, wytycznych IMO z 2003 r. oraz stosownych przepisów UE w przedmiotowej kwestii. Przykłady te potwierdzają zatem jak ważne

⁷ Rezolucja 949 (23) Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), przyjęta w dniu 5 grudnia 2003 r.

⁸ Dokument LEG95/9 z dnia 23 stycznia 2009 r., przedłożony przez CMI w ramach pozycji „Sprawy różne”, załącznik I „Projekt instrumentu w sprawie miejsc schronienia”.

⁹ Dokument LEG95/10 z dnia 22 kwietnia 2009 r., „Sprawozdanie Komitetu Prawnego z przebiegu dziewięćdziesiątej piątej sesji”, s. 24-25.

¹⁰ Protokół dotyczący współpracy w zapobieganiu zanieczyszczeniu ze statków oraz, w przypadkach nadzwyczajnych, walki z zanieczyszczeniem Morza Śródziemnego przyjęty dnia 25 stycznia 2002 r. wszedł w życie w dniu 17 marca 2004 r. (Źródło: www.unepmap.org). Ponadto Umowa dotycząca współpracy w dziedzinie postępowania w przypadkach zanieczyszczenia Morza Północnego olejami i innymi substancjami niebezpiecznymi („Umowa z Bonn”), podpisana w 1983 i zmieniona decyzją z dnia 21 września 2002 r., rozdział 27: „Miejsca schronienia”. (Źródło: www.bonnagreement.org). Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku („HELCOM”), zalecenia w sprawie „Wzajemnego planu miejsc schronienia w obszarze Morza Bałtyckiego”, dokument HELCOM – „Zalecenie 31E/5” przyjęty w dniu 20 maja 2010 r., dostępny pod adresem: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec31E_5/

jest wejście w życie wszystkich stosownych instrumentów, które ma nastąpić wkrótce, jak również wolę państw członkowskich UE, aby zapewnić skuteczniejsze wdrożenie istniejących ram prawnych w ich regionie.

3. UNIJNE RAMY PRAWNE

Oprócz dyrektywy 2002/59/WE, unijne prawo reguluje pośrednio kwestię odpowiedzialności i odszkodowań za straty poniesione przez miejsca schronienia przyjmujące statek w niebezpieczeństwie w dwóch omówionych poniżej instrumentach. Nie naruszają one konwencji międzynarodowych, które już obowiązują w UE (CLC-IOPC, Konwencji o olejach bunkrowych, Konwencji o ograniczeniu odpowiedzialności za roszczenia morskie – w oczekiwaniu na ratyfikację i wejście w życie Konwencji HNS i o usuwaniu wraków). Ponadto w przedmiotowej kwestii Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł¹¹, że pozostałe elementy prawodawstwa UE – takie jak dyrektywa Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów¹² – mogą stanowić podstawę dla odszkodowania z tytułu środków zapobiegawczych i naprawczych na rzecz organów administracji państw członkowskich, poza zakresem międzynarodowych konwencji.

3.1. **Dyrektywa 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu**

Dyrektywa ma zastosowanie do szkód w środowisku spowodowanych w ramach transportu niebezpiecznych lub zanieczyszczających towarów drogą morską lub do dowolnego bezpośredniego zagrożenia wystąpieniem takich szkód wynikających ze zdarzenia, z wyjątkiem szkód objętych zakresem międzynarodowych konwencji wymienionych w załączniku IV do niniejszej dyrektywy (np. Konwencji CLC-IOPC, Konwencji HNS, Konwencji o olejach bunkrowych). Ustanawia ona odpowiedzialność przewoźnika tych towarów, w granicach Konwencji LLMC w jej aktualnej wersji, w zakresie finansowania środków zapobiegawczych lub działań prowadzących do zadośćuczynienia i przywrócenia do stanu poprzedniego.

Instrument ten nakłada na operatora statku istotne obowiązki w zakresie zapobiegania szkodom i usuwania spowodowanych zanieczyszczeń. Z drugiej strony dopuszcza on możliwość powołania się na odpowiedzialność właścicieli statków przez porty służące za miejsca schronienia jedynie w odniesieniu do zadośćuczynienia za szkody w środowisku.

Proces transpozycji tej dyrektywy przez państwa członkowskie został ukończony, a dokonana przez Komisję kontrola jej wykonania również przyniosła bardzo zadowalające wyniki.

¹¹ Sprawa C-188/07, Commune de mesquieu v. Total France SA, ECR 2008, s. 1-4501.

¹² Dz.U. L 194 z 25.7.1975, s. 39, uchylona dyrektywą 2006/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 kwietnia 2006 r. w sprawie odpadów, Dz.U. L 114 z 27.4.2006 r., s. 9.

3.2. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/20/WE w sprawie ubezpieczenia armatorów od roszczeń morskich

Dyrektywa wprowadza obowiązek w odniesieniu do wszystkich statków pływających pod banderą państwa członkowskiego lub wchodzących do portu państwa członkowskiego w zakresie posiadania wystarczającej ochrony ubezpieczeniowej obejmującej wszelkie roszczenia morskie, z zastrzeżeniem limitów określonych w Konwencji LLMC zmienionej Protokołem z 1996 r.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 Konwencji LLMC, wykaz wierzytelności podlegający ograniczeniu odpowiedzialności obejmuje szkody rzeczowe (w tym urządzenia portowe) mające bezpośredni związek z operacjami wykonywanymi przez statek lub działaniami ratunkowymi, a także straty poniesione w wyniku tych operacji. W przedmiotowym wykazie wymieniono także wyraźnie szkody związane z usuwaniem wraków. W związku z tym główne szkody, które mogą zostać wyrządzone w miejscu schronienia, wchodzą w zakres dyrektywy 2009/20/WE i są objęte obowiązkowym ubezpieczeniem w UE.

Miejsce schronienia może nie otrzymać części należnego mu odszkodowania jedynie w przypadkach, gdy ogół roszczeń wynikających z działalności danego statku przekracza próg ustanowiony na mocy przedmiotowej konwencji. Biorąc pod uwagę kwoty tych progów prawdopodobieństwo wystąpienia takich przypadków należy uznać za ograniczone, a nawet zerowe.

W świetle przepisów przedmiotowej dyrektywy jest mało prawdopodobne, aby statek nieposiadający wystarczającej ochrony ubezpieczeniowej znalazł się w sytuacji, w której poprosi o przyjęcie w miejscu schronienia, ponieważ w żadnym wypadku nie będzie on miał możliwości wpłynięcia na wody UE. Wprowadza to dodatkowy poziom ochrony od odpowiedzialności – *rationae loci* – w przypadku poniesienia szkód przez miejsca schronienia z winy właścicieli statków. Choć jest ona mało prawdopodobna, nie można wykluczyć sytuacji, w której statek pływający pod banderą państwa trzeciego, czyli nieobjęty ścisłym obowiązkiem posiadania ubezpieczenia, dotyczącym – zgodnie z przedmiotową dyrektywą – wszystkich bander państw członkowskich UE, będzie musiał zostać przyjęty w miejscu schronienia bez wystarczającej ochrony ubezpieczeniowej (art. 20c ust. 1 dyrektywy 2002/59/WE).

Mechanizm ubezpieczenia stosuje się wyłącznie w sytuacji powołania się na odpowiedzialność właściciela statku. Ogólnie, jeżeli nie istnieje szczegółowy przepis ustanawiający prawo poszkodowanego do złożenia bezpośredniego pozwu wobec ubezpieczającego (tj. specjalny zapis w umowie ubezpieczeniowej), zgodnie z powszechnie przyjętą zasadą właściciel statku musi w pierwszej kolejności wypłacić odszkodowanie poszkodowanemu, a dopiero potem może zwrócić się do swojego ubezpieczyciela o pokrycie stosownych kosztów. W praktyce stosowanej przez Kluby P&I – ubezpieczające od odpowiedzialności ponad 90% pojemności światowej floty – ubezpieczyciel pokrywa odpowiedzialność właściciela statku jedynie, jeżeli została ona ustanowiona na mocy ostatecznego orzeczenia sądu lub też orzeczenia polubownego zatwierdzonego przez ubezpieczyciela.

Państwa członkowskie zobowiązane były do dokonania transpozycji dyrektywy 2009/20/WE do dnia 1 stycznia 2012 r. Zdecydowana większość państw członkowskich poinformowała już Komisję o przyjętych środkach. Komisja zaplanowała szczegółową analizę zgłoszonych środków transpozycji, która ma zostać przeprowadzona w drugiej połowie tego roku.

4. KRAJOWE RAMY PRAWNE

W przypadkach nieobjętych specjalnymi mechanizmami wynikającymi z międzynarodowej konwencji lub dyrektywy 2004/35/WE kwestia szkód poniesionych przez miejsca schronienia regulowana jest przez krajowe przepisy o odpowiedzialności jednego z 22 państw nadbrzeżnych UE. W szczególności przypadki, w których zamiast opisanych powyżej międzynarodowych i unijnych ram prawnych stosuje się prawo krajowe, ograniczają się do: a) przypadków nieratyfikowania przez dane państwo stosownego instrumentu międzynarodowego; b) przypadków braku wejścia w życie odpowiednich konwencji międzynarodowych; c) przypadków opisanych powyżej wyłączeń i ograniczeń odpowiedzialności, obowiązujących zgodnie z prawem międzynarodowym i unijnym; oraz d) przypadków, w których rodzaj szkód wyrządzonych w miejscach schronienia nie został objęty zakresem prawa międzynarodowego i unijnego. W tym ostatnim przypadku należy zauważyć, że wariant taki jest mało prawdopodobny, ponieważ najważniejsze rodzaje szkód (tj. szkody spowodowane przez ropę naftową, HNS, usuwanie wraków lub wszelkie szkody w środowisku naturalnym) są obecnie objęte zakresem wyspecjalizowanych instrumentów międzynarodowych i dyrektywą 2004/35/WE.

4.1. Odpowiedzialność właścicieli statków

Wspólną podstawę do orzeczenia o odpowiedzialności prywatnego podmiotu gospodarczego, czyli właściciela statku, w ramach systemów stosowanych przez 22 państwa nadbrzeżne UE stanowi „wina”. W dziesięciu z tych państw, orzeczenie o odpowiedzialności właściciela statku może być jednak podtrzymane nawet, jeśli nie stwierdzono winy; albo z tytułu prowadzenia działalności wiążącej się z ryzykiem, albo z tytułu odpowiedzialności za ochronę potencjalnie niebezpiecznego obiektu, albo też z tytułu odpowiedzialności – co do zasady – za szkody wyrządzone przez swoich podwładnych. W dwóch innych państwach odpowiedzialność właściciela statku w odniesieniu do szkód spowodowanych w wyniku przyjęcia statku w miejscu schronienia jest – w większości przypadków – automatyczna.

Ogólnie, odszkodowanie należne miejscu schronienia pokrywa całość przedmiotowych szkód, niezależnie od istnienia bezpośredniego lub pośredniego związku przyczynowego.

Przepisy o ograniczeniu odpowiedzialności właścicieli statków wynikające z Konwencji LLMC stosuje się albo w wersji z 1976 r. (IE), albo w zmienionej wersji z 1996 r. (18 nadbrzeżnych państw członkowskich, które ratyfikowały Protokół z 1996 r.). W trzech pozostałych państwach nadbrzeżnych, odpowiedzialność podlega określonym ograniczeniom (IT) lub jest z zasady nieograniczona, bez uszczerbku dla odpowiednich konwencji międzynarodowych (PT, SL).

4.2. Odpowiedzialność państwa nadbrzeżnego

W przypadkach, gdy niemożliwe jest powołanie się na odpowiedzialność właściciela statku, istnieje możliwość powołania się na odpowiedzialność państwa nadbrzeżnego, którego właściwy organ podjął decyzję o przyjęciu statku w miejscu schronienia, co doprowadziło ostatecznie do powstania szkód.

Wszystkie nadbrzeżne państwa członkowskie UE mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności w takich przypadkach na podstawie swojej winy. Jednakże w 11 z nich odpowiedzialność państwa można ustalić również w przypadku braku winy. Można tak zrobić w ramach ogólnego pojęcia „obiektywnej odpowiedzialności” państwa (na podstawie ryzyka lub naruszenia równości w odniesieniu do zobowiązań publicznych), lub zgodnie z przepisami szczególnymi, które przewidują zadośćuczynienie za szkody wyrządzone właśnie w miejscach schronienia. W takich przypadkach odszkodowanie może zostać ograniczone do nietypowych szkód, wykraczających poza próg szkód, które miejsce schronienia w oczywisty sposób ponieść musi.

Ogólnie w pozostałych przypadkach, w których prawo do zadośćuczynienia za szkody poniesione przez miejsce schronienia opiera się wyłącznie na prawie krajowym, mimo braku harmonizacji na szczeblu UE, można zauważyć, iż wśród państw członkowskich UE stosuje się powszechnie uznane ramy prawne regulujące kwestię odpowiedzialności w oparciu o istnienie winy. Istnieje jednak kilka przypadków, w których zastosowanie mogą mieć inne rodzaje odpowiedzialności, zarówno w odniesieniu do prywatnych podmiotów gospodarczych jak i do państwa (np. obiektywna odpowiedzialność lub bezwzględna odpowiedzialność).

W świetle obowiązujących w przedmiotowej kwestii przepisów krajowych, można wyciągnąć następujące wnioski. W 6 nadbrzeżnych państwach członkowskich (DK, EE, FR, DE, PT, SL) krajowy organ sprawujący kontrolę nad miejscem schronienia może zasadniczo zawsze uzyskać odszkodowanie za poniesione szkody – albo od właściciela statku albo od państwa. Jedynie w szczególnych przypadkach, niektóre rodzaje szkód, nietypowe lub stanowiące straty czysto ekonomiczne, mogą ostatecznie obciążyć właściwy organ, który podejmuje decyzję o przyjęciu statku w miejscu schronienia. W większości pozostałych państw członkowskich (BG, GR, IT, LV, LT, MT, NL, PL, RO, ES, SE, UK), ta konkretna kwestia podlega systemowi odpowiedzialności, w którym podstawy do zwolnienia z odpowiedzialności pozostają bardzo ograniczone: siła wyższa, brak winy organu publicznego lub – w niektórych przypadkach – szkody stanowiące straty czysto ekonomiczne.

5. WNIOSKI

Jak pokazuje niniejsza analiza, istnieją trzy – wzajemnie się uzupełniające – poziomy przepisów prawa obowiązujące w odniesieniu do kwestii odpowiedzialności i odszkodowania za szkody poniesione przez miejsca schronienia. Poniżej przedstawiono wnioski Komisji oraz kilka zaleceń dotyczących skuteczniejszego wdrożenia istniejących ram prawnych.

5.1. Przepisy międzynarodowe

Konwencje międzynarodowe przyjęte do tej pory w związku z kwestią odpowiedzialności w dziedzinie transportu morskiego tworzą system przepisów zapewniających stosowanie mechanizmów odpowiedzialności, które są wystarczające w obszarach objętych przez te konwencje; ponadto są one istotne w kontekście przyjęcia statku w miejscu schronienia.

Należy zauważyć, że państwa członkowskie na posiedzeniu Rady w 2008 r. poparły ściśle zobowiązanie do ratyfikacji wszystkich stosownych instrumentów międzynarodowych, tak aby doprowadzić do wejścia w życie pełnego międzynarodowego systemu przepisów dotyczących bezpieczeństwa morskiego¹³ – w tym odszkodowań dla miejsc schronienia. Komisja kilkakrotnie przypominała państwom członkowskim o tym zobowiązaniu na późniejszym etapie. W tym celu IMO publikuje aktualną tabelę dotyczącą stanu ratyfikacji stosownych konwencji międzynarodowych, w tym przez państwa członkowskie UE¹⁴.

Zalecenia dotyczące skuteczniejszego wdrożenia:

1. W odniesieniu do ograniczenia odpowiedzialności w dziedzinie roszczeń morskich, państwa członkowskie powinny ratyfikować Protokół z 1996 r. do Konwencji LLMC. Aby zapobiec ryzyku obniżenia kwoty należnego odszkodowania w następstwie zastosowania przedmiotowych ograniczeń, powinny one podlegać systematycznej aktualizacji, tak jak miało to miejsce ostatnio na forum IMO (LEG 99, zob. powyżej).
2. Byłoby także wskazane, aby wszystkie państwa członkowskie będące lub zamierzające stać się stroną Konwencji LLMC wyłączyły z zakresu jej stosowania – zgodnie z możliwością przewidzianą w art. 3 ust. 2 Konwencji o usuwaniu wraków z Nairobi – koszty usuwania wraków na ich wodach terytorialnych, w tym w zakresie odszkodowania dla miejsc schronienia. W ten sposób wykluczona zostanie możliwość ograniczenia odpowiedzialności za tego rodzaju szkody.
3. Warto byłoby uzyskać wszystkie istotne wyjaśnienia na szczeblu IMO w celu potwierdzenia, że przyjęcie statku w miejscu schronienia może – zasadniczo – zostać uznane za środek zapobiegawczy; takie wyjaśnienia zapewniłyby możliwość stosowania niektórych konwencji międzynarodowych (np. Konwencji CLC-IOPC, o oleju bunkrowym) w tej kwestii.
4. Inną możliwą zmianą w bieżącym systemie byłoby wyjaśnienie, na szczeblu IMO, pojęcia „straty czysto ekonomiczne”, w przypadku których możliwe jest wykluczenie odszkodowania; takie wyjaśnienie zapewniłoby jednolite podejście do tej kwestii z uwzględnieniem faktu, że w przypadku tego rodzaju strat może brakować wystarczająco bezpośredniego związku przyczynowego z działaniem powodującym szkody.

¹³ Dokument Rady nr 15859/08 ADD 1 z dnia 19 listopada 2008 r., „Oświadczenie państw członkowskich w sprawie bezpieczeństwa morskiego”.

¹⁴ Zob. strona internetowa IMO: <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>

5. W nawiązaniu do wcześniejszych rozmów na ten temat na forum IMO¹⁵, należy stworzyć na szczeblu międzynarodowym ogólny wymóg posiadania obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności, zgodnie z obecną praktyką Klubów P&I.

5.2. Przepisy unijne

Istniejące prawodawstwo UE dotyczące przedmiotowej kwestii uzupełnia międzynarodowe konwencje w zakresie szczególnie restrykcyjnego podejścia do odpowiedzialności za szkody w środowisku, oraz obowiązku posiadania wystarczającej ochrony ubezpieczeniowej lub innej gwarancji finansowej przez każdy – bez wyjątku – statek wpływający na wody UE. System ten chroni również miejsca schronienia, ponieważ rozwiązuje on najbardziej „drażliwe” kwestie związane z ich funkcjonowaniem.

Mimo że kwestia ta nie jest przedmiotem niniejszego sprawozdania, potencjalną zmianę na lepsze w zakresie ogólnych ram funkcjonowania miejsc schronienia mogłoby stanowić uściślenie współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi, co usprawniłoby proces decyzyjny w przypadkach dotyczących statków potrzebujących pomocy.

5.3. Przepisy krajowe

W pozostałych przypadkach, w których jedynym punktem odniesienia są przepisy krajowe, badanie przeprowadzone na zlecenie Komisji pokazuje, że w większości państw członkowskich szkody w miejscach schronienia są w wystarczającym zakresie objęte przepisami o odszkodowaniach, które – w niektórych przypadkach – zapewniają nawet systemowe odszkodowanie za wszelkie potencjalne szkody.

Nieliczne istniejące różnice między systemami odszkodowań państw członkowskich nie stanowią zagrożenia dla jednolitego stosowania dyrektywy w odniesieniu do przyjmowania statków w miejscu schronienia. Dlatego nie stanowią one wystarczającej podstawy, aby uzasadnić utworzenie nowego systemu specjalnie dla jednej kategorii podmiotów gospodarczych.

Zalecenie dotyczące skuteczniejszego wdrożenia:

Państwa członkowskie w swoich przepisach krajowych powinny nadal z rozwagą uwzględniać i definiować zagrożenia, które miejsca schronienia muszą zaakceptować jako normalną część prowadzenia działalności, tak jak ma to miejsce w przypadku innych podmiotów gospodarczych.

¹⁵ Rezolucja IMO A.898 (21), Wytyczne dotyczące obowiązków właścicieli statków w dziedzinie roszczeń morskich, przyjęta w dniu 25 listopada 1999 r.