



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 30.11.2012
COM(2012) 715 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Poročilo o odgovornosti in nadomestilu finančne škode, ki jo utrpijo pribežališča zaradi sprejema ladij, ki potrebujejo pomoč

(Besedilo velja za EGP)

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Poročilo o odgovornosti in nadomestilu finančne škode, ki jo utrpijo pribežališča zaradi sprejema ladij, ki potrebujejo pomoč

(Besedilo velja za EGP)

1. UVOD

Komisija se je leta 2005 odločila, da bo predlagala spremembo zakonodajnega okvira v zvezi s sprejemom ladij, ki potrebujejo pomoč, v pribežališčih, kot je bil prvotno vzpostavljen z Direktivo 2002/59/ES Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema spremljanja in obveščanja za ladijski promet ter o razveljavitvi Direktive 93/75/EGS. Komisija je predlagala uvedbo obveznosti sprejema ladij, ki potrebujejo pomoč, če se oceni, da je to najboljši ukrep za zaščito ljudi in okolja.

Ob upoštevanju posebnih vprašanj v zvezi s stroški, ki bi jih morala prevzeti pristanišča ob zagotavljanju pribežališča za ladje, ki potrebujejo pomoč, mora Komisija v skladu s členom 20d spremenjenega besedila Direktive 2002/59/ES pregledati obstoječe mehanizme v državah članicah za nadomestilo morebitne gospodarske izgube, ki jo utrpi pribežališče ob sprejemu ladje, ter poročati o rezultatih pregleda Evropskemu parlamentu in Svetu¹.

Pred spremembo Direktive 2002/59/ES leta 2009 je člen 26(2) Direktive določal, da mora Komisija poročati o izvajanju ustreznih načrtov za pribežališča v državah članicah. Komisija je Evropsko agencijo za pomorsko varnost (EMSA) zaprosila tudi za ustrezne informacije v zvezi z mehanizmoma odgovornosti in nadomestil, ki se uporabljata v primeru sprejema ladje v pribežališču. Na podlagi podatkov, ki jih je zbrala EMSA, je Komisija leta 2005 pripravila poročilo, poleg tega pa so se ti podatki dodatno upoštevali tudi v medinstitucionalnih razpravah za tretji sveženj zakonodajnih ukrepov o pomorski varnosti, zlasti za Direktivo 2009/17/ES. Po sprejetju navedene direktive je Komisija od agencije EMSA prejela dodatne posodobljene informacije predvsem o veljavnih mednarodnih instrumentih in okrepljenem pravnem okviru EU, ki se nanaša na odgovornost in nadomestilo škode, ki jo utrpijo pribežališča. Poleg tega je Komisija izbrala zunanjega svetovalca za izvedbo študije o mehanizmih odgovornosti in nadomestil, ki ju določajo nacionalne zakonodaje držav članic EU.

Na podlagi teh informacij, ki jih je prejela Komisija, je v tem poročilu ocenjena potreba po dodatnem mehanizmu v zvezi z odgovornostjo in nadomestilom škode, ki jo utrpi pribežališče po sprejemu ladje, ki potrebuje pomoč. V zvezi s tem je obravnavano tudi vprašanje zavarovanja ladij, pri čemer se upoštevajo nedavni

¹ Direktiva 2009/17/ES Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive 2002/59/ES, UL L 131, 28.5.2009, str. 101.

začetek veljavnosti Direktive 2009/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta o zavarovanju lastnikov ladij za pomorske zahtevke in najnovejše spremembe glede omejitev odgovornosti, uvedenih z Mednarodno konvencijo o omejitvi odgovornosti za pomorske zahtevke (konvencija LLMC iz leta 1976), kakor je bila spremenjena s Protokolom iz leta 1996, na mednarodni ravni².

2. MEDNARODNI OKVIR

V skladu z mednarodnim javnim pravom za pribežališče ne velja nobena posebna obveznost, da sprejema ladje, ki potrebuje pomoč. Vendar obstaja sklop predpisov o pomorskem prometu in odgovornostih, ki izhajajo iz pomorskih nesreč, vključno z onesnaževanjem z ladij in zlasti plačilom nadomestila prizadetim strankam. Ti predpisi vključujejo, v nekaterih instrumentih celo izrecno, pribežališča in škodo, ki jo v pribežališčih povzročijo ladje, ki potrebujejo pomoč, kot je predstavljeno v analizi v nadaljevanju.

2.1. Konvencija Združenih narodov o pomorskem pravu (UNCLOS)

Konvencija ZN o pomorskem mednarodnem pravu v tem primeru ni tako pomembna, vendar vsebuje nekaj splošnih določb o določitvi odgovornosti za nezakonite ukrepe, sprejete kot odgovor na primere onesnaževanja morja, in določitvi nadomestil v primerih onesnaževanja morja, ki se lahko uporabljajo tudi za pribežališča³.

2.2. Posebne mednarodne konvencije

Posebne konvencije vzpostavljajo ureditve objektivne odgovornosti v skladu z mednarodnim pravom, ki vključujejo posebne omejitve v zvezi z različnimi vrstami onesnaževanja morja.

2.2.1. *Sistem CLC – IOPC:*

Najbolje oblikovana ureditev odgovornosti je bila vzpostavljena z Mednarodno konvencijo o civilni odgovornosti za škodo, povzročeno z onesnaženjem z nafto, iz leta 1992 (konvencija CLC iz leta 1992), ki je bila dopolnjena s Konvencijo o ustanovitvi Mednarodnega sklada za povrnitev škode, nastale zaradi onesnaženja z nafto, iz leta 1992 (sklad IOPC) in Protokolom o dopolnilnem skladu z istim namenom iz leta 2003. K tem instrumentom je pristopilo 27 držav pogodbenic, med katerimi je 19 držav članic EU.

Področje uporabe:

Sistem CLC-IOPC zajema škodo, ki je posledica onesnaževanja zaradi uhajanja ali odmetavanja ogljikovodikov z ladij v morje. Takšna škoda lahko nastane tudi zaradi

² Resolucija IMO LEG.5(99), sprejeta 19. aprila 2012 (še ni začela veljati), ki predlaga zvišanje ustreznih zneskov v zvezi z omejitvijo odgovornosti, da bi se upoštevale spremembe v zvezi z denarnimi vrednostmi, inflacijo in številom nesreč.

³ Glej člen 232 in člen 235(2) UNCLOS: http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf.

previdnostnih ukrepov, ki se sprejmejo za preprečevanje onesnaženja. Čeprav ni primera tovrstne škode, je mogoče sprejem ladje v pribežališču obravnavati kot previdnostni ukrep, kadar se sprejem dovoli na podlagi razumne odločitve, katere cilj je zmanjšati tveganje hudega in neizogibnega onesnaženja. V takem primeru dodatni mehanizmi nadomestil niso potrebni, razen če je bila odločitev o sprejemu ladje sprejeta z namenom, da bi rešili ladjo samo ali njen tovor, kar bi bilo v vsakem primeru težko razlikovati od tveganja onesnaženja. V tem sistemu je obseg nadomestil za škodo zelo širok, saj vključuje poškodbo blaga, izgubo dohodka zaradi onesnaženja, okoljsko škodo in čisto gospodarsko izgubo (ki izhaja iz tega, da si lastniki neonesnaženega blaga s svojim blagom ne morejo zagotoviti običajnega prihodka). Edina veljavna omejitev v zvezi z nadomestilom za škodo zaradi čiste gospodarske izgube se uporablja, kadar ni neposredne vzročne zveze med gospodarsko izgubo in onesnaženjem.

Odgovornost lastnika ladje:

Na podlagi konvencije CLC iz leta 1992 je za škodo objektivno odgovoren lastnik ladje, ki mora imeti v skladu z določbami konvencije LLMC sklenjeno obvezno zavarovanje. Lastnika ladje ni mogoče oprostiti odgovornosti, razen v primeru škode, nastale zaradi vojne, naravne nesreče v obliki višje sile, dejanja tretjih oseb, storjenega z namenom povzročitve posebne škode, ali v primeru, ko škoda nastane izključno zaradi malomarnosti organa, ki je pristojen, da ladji pri plovbi zagotavlja pomoč, med izvajanjem zadevne funkcije. Kadar se sprejeme odločitev o sprejemu ladje v pribežališče, je lahko za tako odločitev (npr. če je neutemeljena ali temelji na napačni oceni dejstev) krivdno odgovoren pristojni organ, ki je sprejel odločitev, ali pa se lahko taka odločitev obravnava kot malomarnost oškodovanca (tj. pribežališča), s čimer se delno ali v celoti izključi odgovornost lastnika ladje za nadomestilo.

Dodatno kritje odgovornosti:

Nadomestilo oškodovancem za škodo, ki presega omejitve iz konvencije CLC, ali škodo zaradi neodgovornosti lastnika ladje ali njegovega neizpolnjevanja obveznosti izplačata sklad IOPC in dopolnilni sklad. V okviru teh ureditev so izjeme v zvezi z odgovornostjo še bolj omejene in se uporabljajo le v primeru onesnaženja zaradi vojne, ki ga povzroči vojna ladja ali ladja, ki jo upravlja država za nekomercialne namene, ali v primeru pomanjkanja dokazov o vzročni zvezi med ladjo in povzročeno škodo ali med škodo in namernim dejanjem ali malomarnostjo oškodovanca. Nadomestila, ki jih izplačata navedena sklada, lahko skupaj znašajo okrog 1,1 milijarde EUR⁴ za vso škodo. Razen nesreče tankerja Prestige v času, ko drugi dodatni sklad še ni bil ustanovljen, ni primerov, v katerih za kritje škode ni zadostovalo nadomestilo, izplačano v okviru mehanizma CLC-IOPC. Glede na to, da je škoda v pribežališčih z vidika obsega onesnaženja z ogljikovodiki razmeroma majhna, se zdi znesek nadomestila, izplačan v okviru navedenih skladov, v teh primerih zadosten.

⁴ Ti zneski so izračunani na podlagi menjalnih razmerij iz posebnih pravic črpanja (PPČ) z dne 26. septembra 2012: http://www.imf.org/external/np/fin/data/rms_five.aspx.

2.2.2. *Konvencija HNS*

Mednarodna konvencija o odgovornosti in nadomestilu škode v zvezi s prevozom nevarnih in zdravju škodljivih snovi po morju iz leta 1996 (konvencija HNS) zajema škodo, ki jo povzročijo nevarne in zdravju škodljive snovi razen ogljikovodikov med prevozom po morju. Spremenjena je bila s Protokolom iz leta 2010, ki je odpravil ovire za ratifikacijo konvencije HNS in omogočil začetek njene veljavnosti.

Na podlagi sistema CLC-IOPC določa konvencija HNS tudi dve ravni nadomestil za oškodovance:

(a) na prvi ravni temelji nadomestilo na odgovornosti lastnika ladje, ki je avtomatična, njena mejna vrednost pa je približno 137 milijonov EUR⁵, ki se krijejo iz obveznega zavarovanja registriranega lastnika ladje;

(b) če lastnik ladje ni odgovoren (tj. člen 7(2)) ali ne izpolnjuje obveznosti ali če je mejna vrednost odgovornosti lastnika ladje presežena, se nadomestilo krije iz posebnega sklada v znesku največ približno 300 milijonov EUR⁶.

Po informacijah, ki jih je Komisiji predložila Mednarodna skupina klubov za zaščito in oškodovanje (skupina zavarovalnih skladov), še ni bilo nobenega primera onesnaženja z nevarnimi in zdravju škodljivimi snovmi, v katerem bi znesek škode presegel omejitve iz konvencije HNS.

2.2.3. *Konvencija o gorivih*

Mednarodna konvencija o civilni odgovornosti za škodo, nastalo zaradi onesnaženja z gorivom iz ladijskih rezervoarjev (konvencija o gorivih), je začela veljati leta 2008 in jo je ratificiralo 22 držav članic EU. Konvencija določa odgovornost za škodo, ki jo povzroči onesnaženje z gorivom iz ladijskih rezervoarjev ter vključuje škodo zaradi onesnaženja in prizadetosti okolja ter tudi zaradi stroškov preventivnih ukrepov in nadaljnje izgube ali škode, ki jo povzročijo preventivni ukrepi.

Za nadomestilo je odgovoren izključno lastnik ladje (v konvenciji o gorivih opredeljen v širšem pomenu); ta odgovornost je avtomatična, pri čemer veljajo enake izjeme kot v okviru sistema CLC-IOPC, njeno izvajanje pa je zajamčeno s kritjem iz obveznega zavarovanja za plovila, težja od 1000 ton. Vendar odgovornost omejujejo tudi omejitve iz konvencije LLMC. Te omejitve naj bi načeloma zajemale vse odškodninske zahteve za škodo, ki je posledica obratovanja ladij, pri čemer se upoštevajo tudi sedanji statistični podatki o nesrečah, ki kažejo, da so primeri škode zaradi onesnaženja, v katerih so se bile omejitve iz konvencije LLMC nezadostne, razmeroma redki.

2.2.4. *Konvencija o odstranitvi razbitin*

Mednarodna konvencija iz Nairobija o odstranitvi razbitin (konvencija o odstranitvi razbitin) je bila sprejeta leta 2007 in še ni začela veljati, saj jo je ratificirala le ena

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

država članica EU. Ta konvencija posebej določa, da lahko obalne države odstranijo razbitine ladje v pribežališču na stroške lastnika ladje, ki bi moral biti zavarovan za kritje zadevne škode v okviru omejitev iz konvencije LLMC.

Opozoriti je treba, da se lahko države pogodbenice konvencije o odstranitvi razbitin na podlagi posebnega obvestila, ki se v skladu s členom 3(2) navedene konvencije pošlje generalnemu sekretarju IMO, izognejo uporabi omejitev odgovornosti lastnika ladje iz konvencije LLMC v zvezi s stroški za odstranitev razbitin na svojem ozemlju. Več držav je izkoristilo to določbo o obveščanju, s čimer so odpravile omejitve odgovornosti v zvezi s stroški za odstranitev razbitin v svojih teritorialnih vodah, vključno s škodo, ki so jo utrpela pribežališča.

2.3. Drugi mednarodni postopki

Mednarodna pomorska organizacija (IMO) je leta 2003 sprejela smernice o pribežališčih za ladje, ki potrebujejo pomoč⁷. V skladu s smernicami morajo obalni organi pri oceni, ali je plovilo primerno za sprejem v pribežališče, upoštevati tudi dejavnika, ali je za plovilo sklenjeno zavarovanje in ali je v zvezi z njim zagotovljeno potrebno finančno jamstvo. Po sprejetju smernic je pravni odbor IMO večkrat obravnaval vprašanje odgovornosti in nadomestil za povzročeno škodo, ki ga smernice ne obravnavajo.

Leta 2009 je bil pravnemu odboru IMO predložen osnutek dokumenta o „pibežališčih“⁸, ki ga je podprl Mednarodni pomorski odbor (CMI). V osnutku je bila predlagana posebna določba o običajnem ali drugem finančnem jamstvu, ki ga mora lastnik ladje zagotoviti na zahtevo pribežališča, ki se je odločilo, da sprejme ladjo. Odbor je menil, da ni treba sprejeti nobenega dodatnega dokumenta, ki bo obravnaval vprašanje nadomestila za škodo, ki jo utrpijo pribežališča po sprejemu ladje, in ugotovil: „mednarodna ureditev, ki zajema obstoječe konvencije o odgovornosti in nadomestilu za škodo zaradi onesnaženja morja, je, zlasti skupaj s smernicami o pibežališčih, sprejetimi v skladu z resolucijo A.949(23), in drugimi regionalnimi sporazumi zagotovila celovit zakonodajni okvir“⁹.

Obstaja tudi nekaj primerov instrumentov na regionalni ravni, katerih pogodbenice so EU in nekatere države članice EU ter ki obravnavajo vprašanje sprejema ladij v pibežališčih¹⁰. Njihov cilj je boljše sodelovanje med obalnimi državami v določeni regiji, vključno z izmenjavo informacij in skupno uporabo virov za takojšnji odziv na

⁷ Resolucija IMO A.949(23), sprejeta 5. decembra 2003.

⁸ Dokument LEG95/9 z dne 23. januarja 2009, ki ga je CMI predložil pod „Razno“ v Prilogi I z naslovom „Osnutek dokumenta o pibežališčih“.

⁹ Dokument LEG95/10 z dne 22. aprila 2009, „Poročilo pravnega odbora o delu na 95. zasedanju“, str. 24-25.

¹⁰ Protokol o sodelovanju pri preprečevanju onesnaževanja z ladij in ob izrednih dogodkih v boju proti onesnaževanju Sredozemskega morja, ki je bil sprejet 25. januarja 2002 in začel veljati 17. marca 2004 (vir: www.unepmap.org). Tudi Sporazum o sodelovanju pri ravnanju v primeru onesnaženja Severnega morja z nafto in drugimi škodljivimi snovmi (Bonnski sporazum), ki je bil podpisan leta 1983 in kakor je bil spremenjen s Sklepom z dne 21. septembra 2002, Poglavlje 27 „Pibežališča“ (vir: www.bonnagreement.org). Komisija za varstvo morskega okolja Baltika (HELCOM), Priporočila z naslovom „Vzajemni načrt za pibežališča na območju Baltskega morja“, dokument komisije HELCOM z naslovom „Priporočilo 31E/5“, sprejet 20. maja 2010, na voljo na: http://www.helcom.fi/Recommendations/en_GB/rec31E_5/.

izredne razmere, da se prepreči ali omeji onesnaženje. Vendar ti instrumenti ne vključujejo nobenih določb o odgovornosti in nadomestilu za škodo, ki jo utrpijo pribežališča. Vsi se sklicujejo na mednarodne instrumente, smernice IMO o pribežališčih iz leta 2003 in ustrezno zakonodajo EU na tem področju. Zato ti primeri potrjujejo pomembnost takojšnjega začetka veljavnosti vseh zadevnih instrumentov in tudi interes posameznih držav članic EU za zagotavljanje boljšega izvajanja obstoječega okvira v njihovih regijah.

3. OKVIR EU

Pravo EU ureja vprašanje odgovornosti in odškodnin za izgube, ki jih utrpijo pribežališča pri sprejemu plovila v težavah, v Direktivi 2002/59/ES ter posredno tudi v dveh spodaj navedenih pravnih instrumentih. Ta instrumenta ne posegata v mednarodne konvencije, ki že veljajo v EU (konvencija CLC-IOPC, konvencija o gorivih in konvencija LLMC, medtem ko za konvencijo HNS in konvencijo o odstranitvi razbitin poteka postopek ratifikacije in postopek za začetek njune veljavnosti). Poleg tega je Evropsko sodišče v zvezi s tem razsodilo¹¹, da lahko vlade držav članic kot podlaga za nadomestilo za preventivne in popravne ukrepe uporabijo zakonodajo EU na drugih področjih, ki jih mednarodne konvencije ne zadevajo, kot je Direktiva Sveta 75/442/EGS o odpadkih¹².

3.1. Direktiva 2004/35/ES Evropskega parlamenta in Sveta o okoljski odgovornosti v zvezi s preprečevanjem in sanacijo okoljske škode

Direktiva se nanaša na okoljsko škodo, nastalo zaradi prevoza nevarnih snovi ali snovi, ki onesnažuje okolje, po morju ali na drugo neposredno nevarnost take škode, ki bi nastala zaradi izrednega dogodka, razen na škodo, ki spada na področje uporabe mednarodnih konvencij iz Priloge IV k navedeni direktivi (npr. konvencija CLC-IOPC, konvencija HNS, konvencija o gorivih). Določa odgovornost prevoznika navedenih snovi v zvezi s financiranjem preventivnih ali popravnih ukrepov in povračila, pri čemer se upoštevajo omejitve iz najnovejše različice konvencije LLMC.

Ta instrument določa pomembne obveznosti, ki jih mora upoštevati upravljavec ladje za preprečevanje škode in odpravljanje posledic onesnaženja. Vendar po drugi strani le pristaniščem, ki so pribežališča, omogoča, da uveljavijo odgovornost lastnikov ladij za povračilo okoljske škode.

Države članice so to direktivo že prenesle v nacionalne zakonodaje, pri čemer je Komisija, ki spremlja izvajanje zadevne zakonodaje, ugotovila, da jo države članice izvajajo zelo zadovoljivo.

¹¹ Zadeva C-188/07, Commune de Mesquiere proti Total France SA, ZOdl. 2008, str. I-4501.

¹² UL L 194, 25.7.1975, str. 39, razveljavljena z Direktivo 2006/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2006 o odpadkih, UL L 114, 27.4.2006, str. 9.

3.2. Direktiva 2009/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta o zavarovanju lastnikov ladij za pomorske zahteve

Direktiva določa, da morajo biti vse ladje, ki plujejo pod zastavo države članice ali vstopajo v pristanišče države članice, ustrezno zavarovane za kritje vseh pomorskih zahtevkov, za katere veljajo omejitve iz konvencije LLMC, kakor je bila spremenjena s Protokolom iz leta 1996.

Seznam zahtevkov, za katere velja omejitev odgovornosti, vključuje v skladu s členom 2(1) konvencije LLMC materialno škodo (kar zajema tudi škodo na pristaniških napravah in objektih), ki je neposredno povezana z obratovanjem ali reševanjem ladje, ter izgubo, ki nastane zaradi obratovanja in reševanja. Seznam izrecno navaja tudi škodo, ki se nanaša na odstranitev razbitin. Zato spada glavna škoda, ki jo lahko utrpijo pribežališča, na področje uporabe Direktive 2009/20/ES in se v EU krije iz obveznega zavarovanja.

Pribežališče lahko ostane brez nadomestila za del nastale škode le v primerih, kadar skupni znesek vseh zahtevkov, ki se vložijo v zvezi s škodo zaradi obratovanja zadevnega plovila, presegajo mejno vrednost iz konvencije LLMC. Ob upoštevanju zadevnega zneska teh mejnih vrednosti bi morala biti verjetnost, da pride do takih primerov, omejena ali celo nična.

Glede na določbe iz navedene direktive ni verjetno, da bi nastale razmere, v katerih bi moralo plovilo, ki nima zadostnega zavarovalnega kritja, zaprositi za sprejem v pribežališču, ker v nobenem primeru ne more vstopiti v vode EU. To je za pribežališča dodatna zaščita v zvezi s kritjem odgovornosti (*rationae loci*) v razmerju do lastnikov ladij, kadar nastane škoda. Čeprav ni verjetna, ne smemo izključiti situacije, v kateri bi bilo treba plovilo, ki pluje pod zastavo tretje države in zato za njega ne velja izrecna obveznost zavarovanja, ki v skladu z navedeno direktivo velja za vsa plovila, ki plujejo pod zastavo držav članic EU, sprejeti v pribežališču brez zadostnega zavarovalnega kritja (člen 20c(1) Direktive 2002/59/ES).

Mehanizem zavarovanja velja le, kadar se uveljavlja odgovornost lastnika ladje. V skladu s splošnim načelom morajo lastniki ladij običajno najprej nadomestiti škodo oškodovancem, preden od zavarovalnice zahtevajo, da pokrije zadevne stroške, razen kadar ima oškodovanec na podlagi posebnih pravil (tj. posebnih pogojev zavarovalne pogodbe) pravico do neposrednega pravnega ukrepanja zoper zavarovatelja. V skladu s prakso skupine zavarovalnih skladov, ki zagotavljajo zavarovanje odgovornosti več kot 90 % tonaže svetovnega ladjevja, krije zavarovatelj odgovornost lastnika ladje le, če je bilo to določeno s pravnomočno sodbo sodišča ali arbitražno odločbo, ki jo je odobril zavarovatelj.

Direktivo 2009/20/ES so morale države članice prenesti v nacionalno zakonodajo do 1. januarja 2012. Velika večina držav članic je Komisijo že obvestila o ukrepih, ki so jih sprejele. Komisija načrtuje podroben pregled priglašениh ukrepov za prenos, ki se bo izvedel v drugi polovici leta 2012.

4. NACIONALNI OKVIR

V primerih, ki jih ne zajemajo posebni mehanizmi iz mednarodne konvencije ali Direktive 2004/35/ES, škodo, ki jo utрпи pribežališče, urejajo nacionalni predpisi ene od 22 obalnih članic EU v zvezi z odgovornostjo. To pomeni, da se bo namesto navedenega mednarodnega okvira in okvira EU nacionalna zakonodaja uporabljala le v primerih: (a) kadar zadevna država ni ratificirala zadevnega mednarodnega instrumenta, (b) kadar zadevna mednarodna konvencija ni začela veljati, (c) kadar se uporabijo zgoraj določene izjeme v zvezi z odgovornostjo in omejitve odgovornosti v skladu z mednarodnim pravom in pravom EU in (d) kadar vrsta škode v pribežališču ni zajeta v mednarodnem pravu in pravu EU. V zvezi s točko (d) je treba navesti, da je tak primer malo verjeten, saj najpomembnejše vrste škode (tj. nafta, nevarne in zdravju škodljive snovi, odstranitev razbitin ali okoljska škoda) zdaj zajemajo posebni mednarodni instrumenti in Direktiva 2004/35/ES.

4.1. Odgovornost lastnikov ladij

Odgovornost zasebnih subjektov, tj. lastnikov ladij, se ugotavlja na podlagi „krivde“, kar velja splošno za vseh 22 obalnih držav EU. Vendar je mogoče odgovornost lastnika ladje v desetih od teh 22 obalnih držav uveljavljati tudi, kadar krivda ne obstaja, tj. v primerih, kadar lastnik ladje deluje kot nosilec dejavnosti, ki vključuje tveganje, kot skrbnik potencialno nevarne stvari ali kot oseba, ki je načeloma odgovorna za škodo, ki so jo povzročili njeni podrejeni. V dveh drugih državah je odgovornost lastnikov ladij v zvezi s škodo, nastalo ob sprejemu ladje v pribežališču, v večini primerov avtomatična.

Na splošno je v povračilo škode pribežališčem vključena vsa škoda, ki nastane v zgoraj navedenih primerih, ne glede na to, ali obstaja neposredna ali posredna vzročna zveza.

Uporabljajo se pravila o omejitvi odgovornosti lastnikov ladij, ki temeljijo na konvenciji LLMC v različici iz leta 1976 (IE) ali spremenjeni različici iz leta 1996 (Protokol iz leta 1996 je ratificiralo 18 obalnih držav članic). V preostalih treh obalnih državah veljajo za odgovornost posebne omejitve (IT) ali pa je odgovornost načeloma neomejena brez poseganja v bistvene mednarodne konvencije (PT, SL).

4.2. Odgovornost obalne države

Kadar ni mogoče uveljavljati odgovornosti lastnika ladje, se lahko uveljavlja odgovornost obalne države, katere pristojni organ je sprejel odločitev o sprejemu plovila v pribežališče, zaradi česar je nastala posledična škoda.

V takih primerih so lahko vse obalne države članice EU odgovorne na podlagi krivde. Vendar je mogoče odgovornost države v enajstih obalnih državah članicah EU uveljavljati tudi, kadar krivda ne obstaja, in sicer v okviru splošne ureditve „objektivne odgovornosti“ države (na podlagi tveganja ali kršitve enakosti v zvezi z javnim bremenom) ali posebnih določb, ki določajo povrnitev škode, povzročene izrecno pribežališču. V teh primerih je lahko povračilo omejeno na izredno škodo, ki presega mejno vrednost škode, ki jo lahko pribežališče razumno utрпи.

V ostalih primerih, v katerih pravica do povračila škode, ki jo je utrpelo pribežališče, temelji le na nacionalni zakonodaji, velja v državah članicah EU splošno sprejeti okvir odgovornosti, ki temelji na krivdi, kljub pomanjkanju usklajenosti na ravni EU. Vendar je nekaj primerov, v katerih lahko veljajo druge vrste odgovornosti za zasebne subjekte in tudi za državo (npr. objektivna odgovornost ali absolutna odgovornost).

Ob upoštevanju veljavnih nacionalnih zakonov na tem področju je mogoče sklepati naslednje. V šestih obalnih državah članicah (DK, EE, FR, DE, PT, SL) lahko nacionalni organ, ki nadzira pribežališče, načeloma vedno prejme nadomestilo za nastalo škodo od lastnika ladje ali države. Le v posebnih primerih se lahko izplačilo nadomestila za nekatere vrste škode, tj. izredna škoda ali škoda, ki je čista gospodarska izguba, naloži pristojnemu organu, ki je sprejel odločitev o sprejemu plovila v pribežališče. V večini drugih držav članic (BG, EL, IT, LV, LT, MT, NL, PL, RO, ES, SE, UK) je vprašanje nadomestil zajeto v ureditvi odgovornosti, v kateri je podlaga za uveljavljanje izjem v zvezi z odgovornostjo zelo omejena: višja sila, odsotnost krivde javnega organa ali v nekaterih primerih škoda, ki pomeni čisto gospodarsko izgubo.

5. SKLEPNE UGOTOVITVE

Na podlagi te analize se v zvezi z vprašanjem odgovornosti in nadomestila škode, ki jo utrpijo pribežališča, uporabljajo tri ravni veljavne zakonodaje, ki se dopolnjujejo. Sklepne ugotovitve in priporočila Komisije za boljše izvajanje obstoječega okvira so predstavljeni v nadaljevanju.

5.1. Na mednarodni ravni

Do zdaj sprejete mednarodne konvencije na področju odgovornosti v pomorskem prometu določajo sistem pravil, ki zagotavljajo uporabo mehanizmov odgovornosti, ki so zadostni na področjih, zajetih v teh konvencijah, in tudi ustrezni v zvezi s sprejemom ladij v pribežališču.

Opozoriti je treba, da so države članice leta 2008 v Svetu potrdile strogo zavezanost za ratifikacijo vseh zadevnih mednarodnih instrumentov, da bi začel veljati popoln mednarodni sistem pravil v zvezi s pomorsko varnostjo, ki obravnava tudi škodo v pribežališčih¹³. Komisija je države članice pozneje večkrat opomnila na to zavezo. V ta namen IMO objavlja posodobljeno preglednico stanja v zvezi z ratifikacijo zadevnih mednarodnih konvencij, ki vključuje tudi države članice EU¹⁴.

Priporočila za boljše izvajanje:

- (1) V zvezi z omejitvijo odgovornosti za pomorske zahtevke bi morale države članice ratificirati Protokol h konvenciji LLMC iz leta 1996. Da se prepreči tveganje

¹³ Dokument Sveta št. 15859/08 ADD 1 z dne 19. novembra 2008 z naslovom „Izjava držav članic o pomorski varnosti“.

¹⁴ Glej spletno mesto IMO:
<http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Pages/Default.aspx>.

znižanja nadomestila po uporabi teh omejitev, je treba navedeno konvencijo redno posodablјati, kot je to nedavno storila IMO (LEG 99, glej zgoraj).

- (2) Prav tako se priporoča, da vse države članice pogodbenice ali bodoče pogodbenice konvencije LLMC iz področja uporabe izključijo stroške odstranitve razbitin v svojih teritorialnih vodah, vključno s škodo v pribežališčih, kot to omogoča člen 3.2 Konvencije iz Nairobija o odstranitvi razbitin. To bo pomenilo, da za takšno škodo ni omejitve odgovornosti.
- (3) Koristno bi bilo od IMO pridobiti vsa zadevna pojasnila, na podlagi katerih bi se potrdilo, da je mogoče sprejem plovila v pribežališče načeloma obravnavati kot preventivni ukrep, saj bi to zagotovilo uporabo nekaterih mednarodnih konvencij (npr. konvencija CLC-IOPC, konvencija o gorivih) v zvezi s tem vprašanjem.
- (4) Sedanji sistem bi se lahko izboljšal tudi tako, da bi se na ravni IMO pojasnil pojem „čiste gospodarske izgube“, za katero je mogoče izključiti nadomestilo, da se doseže skladen pristop k temu vprašanju, pri čemer bi bilo treba upoštevati, da morda ne obstaja zadostna neposredna vzročna zveza med to izgubo in škodnim dejanjem .
- (5) Na mednarodni ravni bi bilo treba določiti splošno zahtevo glede obveznega zavarovanja odgovornosti, vključno z odgovornostjo tretje osebe, v skladu z obstoječo prakso skupine zavarovalnih skladov in na podlagi prejšnjih razprav IMO v zvezi s tem vprašanjem .¹⁵

5.2. Na ravni EU

Veljavna zakonodaja EU na tem področju dopolnjuje mednarodne konvencije tako, da določa zelo strog pristop k odgovornosti za okoljsko škodo in obveznost zadostnega zavarovalnega kritja ali drugega finančnega jamstva za vsako plovilo, ki vstopa v vode EU, pri čemer ni nobenih izjem. Ta ureditev varuje tudi pribežališča, saj obravnava najbolj občutljive vidike njihovega delovanja.

Čeprav to ni pomembno za namene tega poročila, se lahko zaradi izboljšanja sodelovanja in komunikacije med državami članicami, ki bi omogočilo lažji postopek sprejemanja odločitev v primerih ladij, ki potrebujejo pomoč, doseže vzpostavitev boljšega splošnega okvira za pribežališča.

5.3. Na nacionalni ravni

V zvezi z ostalimi primeri, ki temeljijo izključno na nacionalni zakonodaji, je za Komisijo izvedena študija pokazala, da škodo v pribežališčih v večini držav članic zadostno urejajo pravila o povračilu, ki v nekaterih primerih zagotavljajo celo sistematično nadomestilo za vso morebitno škodo.

Maloštevilne razlike v ureditvah nadomestil držav članic ne ogrožajo enotne uporabe Direktive v zvezi s sprejemom plovil v pribežališča. Zato te razlike niso zadosten

¹⁵ Resolucija IMO A.898(21) z naslovom „Smernice o odgovornostih lastnikov ladij v zvezi s pomorskimi zahtevki“, sprejeta 25. novembra 1999.

razlog za vzpostavitev nove ureditve, ki bi izrecno zadevala eno kategorijo subjektov.

Priporočilo za boljše izvajanje:

Države članice bi morale v nacionalnih zakonodajah še naprej pozorno upoštevati in opredeljevati tveganja, ki jih morajo pribežališča tako kot drugi gospodarski subjekti prevzeti v okviru običajnega delovanja.