EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 16.11.2020.
COM(2020) 732 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU I EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU

o procjeni provedbe Direktive 2013/30/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 12. lipnja 2013. o sigurnosti odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti i o izmjeni Direktive 2004/35/EZ

{SWD(2020) 269 final}

Sažetak

1 UVOD ... 3
2 KONTEKST INTERVENCIJE ... 3
3 METODA ... 3
4 ANALIZA ... 4
4.1 Provedba Direktive u državama članicama ... 4
4.2 Sudjelovanje javnosti u objavljivanju novih područja za izdavanje odobrenja ... 4
4.3 Određivanje nadležnog tijela ... 4
4.4 Neovisna provjera sigurnosnih djelatnosti izvan EU-a ... 5
4.5 Rješenja za sudjelovanje radnika u sprečavanju velikih nesreća koja se odnose na zaštitu zviždača i trostrane mehanizme savjetovanja ... 5
4.6 Transparentnost izvješćivanja o incidentima – Provedbena uredba o izvješćivanju o nesrećama ... 5
4.7 Mjere pripravnosti i odgovora na izvanredni događaj ... 6
4.8 Postojanje odvraćajućih kazni za povrede dužnosti ... 6
4.9 Odgovornost, tužbe za naknadu štete i financijska sigurnost proizvođača koji se bave odobalnim naftnim i plinskim djelatnostima ... 6
4.9.1 Odgovornost ... 6
4.9.2 Rješavanje tužbi za naknadu štete ... 8
4.9.3 Provedba u državama članicama i učinkovitost njihovih pravila ... 8
4.10 Stavljanje objekata izvan upotrebe ... 9
4.10.1 Direktiva i stavljanje izvan upotrebe ... 9
4.10.2 Konvencija iz Osla i Pariza o zaštiti morskog okoliša sjeveroistočnog Atlantika (OSPAR) ... 10
4.10.3 Zaključci i daljnje mogućnosti ... 10
4.11 Uzajamno priznavanje pomičnih jedinica za bušenje (MODU) ... 11
5 ZAKLJUČCI I DALJNJE RADNJE ... 12

Sažetak

Direktivom o odobalnoj sigurnosti nastoji se ukloniti rizik od nesreća u odobalnim naftnim i plinskim djelatnostima. Odnosi se i na naknadne mehanizme odgovora i oporavka ako preventivne mjere ne uspiju. Direktiva se uglavnom, iako ne isključivo, odnosi na 16 država članica u kojima se obavljaju naftne i plinske djelatnosti za koje su izdana odobrenja.

Ova procjena provedbe Direktive temelji se na intenzivnim raspravama s dionicima, radionicama, opsežnim javnim savjetovanjima i Komisijinim vlastitim uvidima i stručnosti. Procjenom su obuhvaćene odredbe Direktive i pitanja koja su postavili dionici u pripremnoj fazi. Analiza pokazuje da se Direktiva oslanja na postojeće međunarodne najbolje prakse za kontrolu rizika te da se njome poboljšao odgovor na moguće izvanredne događaje u sektoru.

Rok za provedbu Direktive za države članice bio je srpanj 2015., no prijelazne odredbe za industriju primjenjivale su se do srpnja 2018. Na temelju obavijesti o nacionalnim pravilima i zakonodavstvu koje su dostavile države članice može se zaključiti da je na snazi većina mjera iz Direktive. Najvažnije, industrija je preuzela dužnosti upravljanja rizikom, pri čemu je svaki odobalni objekt predmet detaljnog izvješća o riziku. Svaka je država članica imenovala stručno nadležno tijelo sa širokim ovlastima nadzora.

Komisija je objavila tri godišnja izvješća o sigurnosti odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti u EU-u. Tim i drugim podacima omogućuje se određivanje polaznih vrijednosti učinkovitosti za rizik, s tim da je prerano za utvrđivanje trendova sigurnosne učinkovitosti u odobalnom sektoru. Postoje jasne naznake da je Direktiva prenesena u zakonodavstva država članica na način kojim se ispunjavaju njezini ciljevi. Industrija i države članice pomno slijede zahtjeve, no uz neke razlike u tumačenju. Većina otvorenih pitanja može se rješavati u okviru postojećih komunikacijskih protokola, npr. preko Skupine nadležnih tijela Europske unije za odobalne naftne i plinske aktivnosti (EUOAG). Opravdano je razmotriti i nekoliko drugih, a posebnu pozornost zaslužuju teme financijske odgovornosti i mehanizama naknade.

Države članice i industrija u velikoj su mjeri pozdravile uvođenje Direktive s njezinim postojećim područjem primjene, dok nevladine organizacije za zaštitu okoliša imaju više zadrške i pozivaju na daljnje pooštravanje određenih mjera. Svi dionici ukazuju na dubinu i intenzitet promjena uvedenih Direktivom i tvrde da je potrebno više vremena i praćenja prije razmatranja zakonodavnih promjena.

Općenito, utvrđena su moguća područja za daljnji rad na temama odgovornosti i naknade štete, uzajamnog priznavanja pomičnih jedinica za bušenje u različitim jurisdikcijama država članica i uklanjanja nepomičnih proizvodnih platformi.

1 UVOD

Direktivom o odobalnoj sigurnosti uspostavljaju se minimalni zahtjevi za sigurnost, zaštitu okoliša i odgovor na izvanredni događaj u cijelom EU-u. Na snagu je stupila 19. srpnja 2013. Države članice morale su je prenijeti u nacionalna pravila i propise do 19. srpnja 2015., a prijelazna razdoblja za industriju primjenjivala su se do 19. srpnja 2018.

Sve države članice izjavile su da su prenijele Direktivu o odobalnoj sigurnosti u nacionalno zakonodavstvo. Komisija je provjerila nacionalne zakonodavne mjere država članica kako bi procijenila cjelovitost prijenosa Direktive.

2 KONTEKST INTERVENCIJE

U skladu s člankom 40. Direktive o odobalnoj sigurnosti Komisija mora procijeniti iskustvo primjene Direktive vodeći računa o radu i iskustvima nadležnih tijela. Mora procijeniti jesu li se Direktivom, kako je provedena u državama članicama, postigli ciljevi osiguravanja sigurnih djelatnosti i izbjegavanja velikih nesreća ili pretjeranog broja incidenata. Nakon toga dužna je Europskom parlamentu (EP) i Vijeću podnijeti izvješće s rezultatima procjene.

Uzimajući ciljeve Direktive kao referentno mjerilo, posebno uspostavljanje odgovarajuće razine sigurnosti u odobalnim naftnim i plinskim djelatnostima i zaštite okoliša, Komisija je provjerila sljedeće:

- jesu li se postigli glavni ciljevi Direktive, a ako nisu, bi li bile prikladne izmjene Direktive ili druge zakonodavne inicijative,
- postoje li ikakvi propusti u zakonodavstvu koje treba ukloniti kako bi se poboljšala razina sigurnosti u odobalnim naftnim i plinskim djelatnostima,
- nameću li se određenim odredbama Direktive nepotrebna opterećenja za države članice ili industriju i treba li razmotriti njihovo uklanjanje,
- jesu li se Direktivom odgovarajuće uskladile regulatorna struktura i razina sigurnosti u odobalnim djelatnostima u EU-u, proporcionalno razinama aktivnosti država članica,
- je li Direktiva djelotvorna, učinkovita, koherentna, relevantna i pruža li odgovarajuću dodanu vrijednost EU-u.

3 METODA

Komisija je provela analizu s pomoću širokog spektra informacijskih kanala. Kako bi se prikupio niz iskustava s Direktivom, i od stručnjaka i od šire javnosti zatraženo je da doprinesu bazi znanja. Sa stručne strane Komisija je koristila EUOAG, koji je uspostavila svojom odlukom[1]. Nadležna tijela država članica zastupljenih u EUOAG-u provode regulatorni nadzor nad odobalnim naftnim i plinskim aktivnostima te se bave s tim povezanim pitanjima politike.

[1] Odluka Komisije od 19. siječnja 2012. o osnivanju skupine nadležnih tijela Europske unije za odobalne naftne i plinske aktivnosti. SL C 18/8, 21.1.2012.

Kako bi upotpunila bazu znanja, Komisija je provela široko javno savjetovanje na temelju sveobuhvatnog upitnika o Direktivi i Provedbenoj uredbi[2] o prijavljivanju nesreća. Od svih zainteresiranih strana, uključujući poduzeća i javne subjekte, zatražilo se da daju mišljenja i komentare. Države članice i strukovna udruženja podijelili su detaljne podatke s Komisijom, a nevladine organizacije aktivno su sudjelovale u raspravama.

Komisija je uzela u obzir iskustva država članica o provedbi Direktive, i to iskustva nadležnih tijela koja su zadužena za poštovanje odredaba Direktive u praksi i iskustva vlasnika i operatera odobalnih objekata koji rade u skladu s nacionalnim pravnim okvirima.

U ovom se izvješću sažimaju glavni zaključci Komisije i ističu moguća područja za daljnje postupanje. Priložen mu je radni dokument službi (SWD) za sustavno navođenje čitatelja kroz procjenu članaka Direktive. Neka područja navedena u nastavku možda će trebati dodatno analizirati s ciljem pripreme mogućih budućih izmjena ili novog zakonodavstva.

4 ANALIZA

4.1 Provedba Direktive u državama članicama

Procjena Komisije pokazala je da su ukupna kvaliteta i razina cjelovitosti provedbe Direktive o odobalnoj sigurnosti u Europskoj uniji zadovoljavajuće. Ipak, integritet i kvaliteta provedbe koju su postigle države članice znatno se razlikuju. Države članice primijenile su različite pristupe provedbi Direktive. U ovom se izvješću usredotočuje na one članke Direktive koji najviše utječu na odobalnu sigurnost. U priloženom radnom dokumentu službi Komisije navode se dodatne pojedinosti o procjeni provedbe svakog članka Direktive u državama članicama.

4.2 Sudjelovanje javnosti u objavljivanju novih područja za izdavanje odobrenja

Komisija predlaže da države članice objave smjernice za olakšavanje i poticanje javnog sudjelovanja u savjetovanjima. Rješenjima u državama članicama trebalo bi se osigurati da sudionici savjetovanja mogu biti sigurni da se njihova mišljenja zaista uzimaju u obzir u procesu donošenja odluka. Komisija zaključuje da su odredbe Direktive za poticanje javnog savjetovanja prikladne i dovoljne.

4.3 Određivanje nadležnog tijela

Čini se da su mjere u Direktivi o određivanju nadležnog tijela prikladne za namijenjenu svrhu. Međutim, nije jasno jesu li sva takva nadležna tijela dovoljno i odgovarajuće neovisna od gospodarskih interesa drugih upravnih službi države članice. S obzirom na važnost sigurnosti i zaštite okoliša u upravljanju morskim prostorom neovisnost prosudbe nadležnih tijela za odobalne djelatnosti stvar je javnog interesa.

[2] Provedbena uredba Komisije (EU) br. 1112/2014. SL L 302/1, 22.10.2014.

4.4 Neovisna provjera sigurnosnih djelatnosti izvan EU-a

Čini se da nisu potrebne nikakve promjene odredbi Direktive o neovisnoj provjeri objekata i bušotina koju provode države članice. Za optimizaciju najbolje prakse bilo bi korisno prikupiti sve dostupne smjernice industrije i regulatornih tijela te ih podijeliti preko EUOAG-a.

Komisija zaključuje da su zahtjevi utvrđeni u odredbama koji se odnose na sigurnosne djelatnosti izvan EU-a primjereni. Međutim, države članice i dalje bi trebale surađivati na tome da operateri sa sjedištem u EU-u dosljedno primjenjuju sigurnosna pravila u svojim prekomorskim aktivnostima. Države članice mogu razmotriti ispitivanje mehanizama koje primjenjuju za provjeru učinkovitosti operatera u upravljanju sigurnošću tijekom njihovih globalnih djelatnosti.

4.5 Rješenja za sudjelovanje radnika u sprečavanju velikih nesreća koja se odnose na zaštitu zviždača i trostrane mehanizme savjetovanja

Mehanizmi za osiguravanje povjerljivosti izvješćivanja funkcioniraju primjereno s obzirom na to da se njima radnicima olakšava izravno stupanje u kontakt s nadležnim tijelom u njihovu području. Ne preporučuju se promjene rješenjâ, no nadležna tijela i EUOAG trebali bi i dalje biti spremni prihvatiti savjete sindikata i drugih predstavnika radnika o funkcioniranju rješenja u cijelom EU-u.

Komisija primjećuje i da postoji znatna podrška za mjere koje se odnose na trostrano savjetovanje te da se razvija kultura trostranog savjetovanja. Komisija smatra da u tom pogledu nisu potrebne nikakve promjene.

4.6 Transparentnost izvješćivanja o incidentima – Provedbena uredba o izvješćivanju o nesrećama

Komisija je na temelju Direktive donijela delegirani akt, Provedbenu uredbu o izvješćivanju o nesrećama. Time je obuhvaćeno izvješćivanje operaterâ i vlasnikâ nadležnim tijelima država članica i izvješćivanje nadležnih tijela Komisiji i javnosti. Tim se sustavom strogo obvezuje sve sudionike, nositelje dužnosti, države članice i Komisiju da prikupljaju informacije o svim utvrđenim incidentima u vodama EU-a (uključujući izbjegnute incidente).

Na temelju izvješća objavljenih za 2016., 2017. i 2018. Komisija smatra da taj sustav izvješćivanja o incidentima na razini cijelog EU-a predstavlja znatan napredak u transparentnosti sektora iz globalne perspektive. Kao ni prethodnih godina, 2018. nije zabilježen smrtni slučaj, ali jest 10 ozljeda i 17 teških ozljeda. Prema izvješćima nadležnih tijela u Ujedinjenoj Kraljevini znatno se povećao broj nesreća, zbog čega nadležno tijelo mora detaljno analizirati uzroke i donijeti daljnje mjere. Komisija će nastojati surađivati s Ujedinjenom Kraljevinom kako bi se razina sigurnosti vratila na razinu kakva je bila posljednjih godina.

Svi sudionici moraju nastaviti osiguravati učinkovitost sustava, tj. cjelovito, brzo i točno izvješćivanje. Čini se da je upotrijebljena taksonomija trenutačno prikladna. EUOAG mora pratiti sustav, nastupati kao sugovornik s civilnim društvom i osiguravati

prilagodbe sustava tijekom vremena u skladu s novim tehnološkim razvojima. Ako dionici mogu obrazložiti potrebu za takvim prilagodbama, o tome bi trebalo obavijestiti EUOAG i Komisiju.

4.7 Mjere pripravnosti i odgovora na izvanredni događaj

Čini se da zahtjevi za planove unutarnjeg odgovora operatora i vlasnika na izvanredni događaj funkcioniraju kako je predviđeno. Komisija ne predlaže nikakve izmjene postojećih rješenja. Očekuje se da će regulatorna tijela i socijalni partneri preporučiti opsežnije vježbe, uključujući prekogranične aspekte, uz testiranje već dogovorenih rješenja. Odgovarajuća regulatorna tijela u državama članicama moraju obratiti veliku pažnju na učinkovitost planova odgovora na izvanredni događaj u pojedinim objektu.

Komisija je počela ocjenjivati sukladnost nacionalnih planova odgovora na izvanredni događaj država članica s Direktivom, kao i pomagati državama članicama u nadogradnji i ažuriranju planova vanjskog odgovora na izvanredni događaj. Planira se poticati prekogranične vježbe susjednih zemalja koje imaju obalu.

Komisiji i ESMA-i bi za procjenu učinkovitosti prekogranične suradnje korisno bilo da provodu procjene vježbi država članica na reprezentativnoj regionalnoj osnovi.

4.8 Postojanje odvraćajućih kazni za povrede dužnosti

Komisija primjećuje da države članice primjenjuju mnogo različitih pristupa kaznenom progonu i kažnjavanju povreda dužnosti. Nema preporuka za razmatranje izmjena Direktive u pogledu politike i postupka građanskog i kaznenog prava.

Međutim, države članice trebale bi razmotriti politike za povišenje iznosa novčanih kazni za povrede dužnosti. Time se osigurava da kazne budu primjerene s obzirom na javni interes i potencijalne posljedice velike nesreće u vodama EU-a, bez obzira na stupanj eskalacije predmetne nesreće.

U skladu s Direktivom tijela za izdavanje odobrenja već su dužna uzeti u obzir uspješnost podnositelja zahtjeva u sprečavanju velikih nesreća. Komisija uvažava da u posljednje vrijeme nije bilo katastrofalnih nesreća, ali se nadležna tijela svejedno potiču da, u skladu s Direktivom, pružaju neovisne stručne savjete u svim nadmetanjima za izdavanje odobrenja.

4.9 Odgovornost, tužbe za naknadu štete i financijska sigurnost proizvođača koji se bave odobalnim naftnim i plinskim djelatnostima

4.9.1 Odgovornost

U članku 39. Direktive od Komisije se traži da sastavi izvješća Europskom parlamentu i Vijeću o odgovornosti, naknadi štete nakon nesreća, financijskoj sigurnosti nositelja odobrenja koji djeluju odobalno i korisnosti primjene kaznenog zakona. Komisija je 2015. podnijela ta izvješća te im priložila radni dokument službi s detaljnom analizom u skladu s Direktivom.

Uzimajući u obzir izvješća Komisije Europski parlament donio je krajem 2016. rezoluciju[3] o tim temama. Pritom je traženjem dodatne detaljne analize prije mogućeg novog zakonodavstva pokrenuo ispitivanje nekoliko područja u pitanju odgovornosti, za koja je smatrao da su nedosljedno uređena na razini EU-a.

Pozivajući se na zahtjeve za izvješćivanje iz članka 40. Europski parlament zatražio je od Komisije da pri izradi izvješća o provedbi Direktive razmotri prijedloge i sugestije iz rezolucije. Komisija se složila i u nastavku predstavlja ključne aspekte.

Pravila i zakonodavstvo o odgovornosti znatno se razlikuju te odražavaju razlike u kulturnom i povijesnom razvoju u državama članicama. Odredbe o odgovornosti mogu imati velik utjecaj i potencijalne troškove nakon nesreće te utječu na način na koji poduzeća posluju u različitim jurisdikcijama. Općenito, pri provedbi Direktive države članice nisu uključivale posebne odredbe o odgovornosti, financijskoj sigurnosti ni tužbama za naknadu štete. Čini se da su te teme obično obuhvaćene šire primjenjivim građanskim zakonima.

Potrebno je razlikovati režime objektivne i subjektivne (deliktne) odgovornosti. Objektivna odgovornost znači da će utvrđena odgovorna strana možda biti odgovorna za plaćanje odštete čak i ako je primijenila sva pravila i sigurnosne mjere. S druge strane, subjektivna odgovornost može dovesti do novčane naknade samo u slučaju da je nesreća uzrokovana krajnjom nepažnjom.

Pravila država članica o odgovornosti i plaćanju odštete mogu dovesti do vrlo različitih naknada za operatere i vlasnike odobalnih objekata. Ovise o različitim mogućim načelima:

Opći okvir:

– mogu se primjenjivati pravila za odobalne djelatnosti, sektorska pravila ili opća pravila,
– neke države članice nisu jasno uspostavile zakonodavstvo o odgovornosti, nego je to prepušteno nacionalnim sudovima.

Posebne značajke:

- odgovornost nositelja odobrenja prema zahtjevima iz Direktive: većina država članica (ali ne sve) provela je ovu ključnu odredbu,
- objektivna odgovornost nasuprot subjektivnoj odgovornosti: neke države članice uspostavile su subjektivnu odgovornost, s teretom dokazivanja krivnje na tuženiku (npr. vlasniku odobalnoga naftnog i plinskog objekta) ili tužitelju (npr. vladi koja potražuje za čišćenje vode i plaža),
- u većini država članica osim naknade za tjelesne ozljede i imovinsku štetu poduzeće odgovorno za nesreću plaća i naknadu za onečišćenje okoliša,
- u nekim državama članicama može se primijeniti i naknada za čisti ekonomski gubitak (npr. za ribare),

[3] Odgovornost, naknada štete i financijska sigurnost za odobalne naftne i plinske djelatnosti. Rezolucija Europskog parlamenta od 1. prosinca 2016. o odgovornosti, naknadi štete i financijskom jamstvu za odobalne naftne i plinske djelatnosti (2015/2352 (INI)). SL C 224, 27.6.2018., str. 157.

- u određenim državama članicama samo tjelesne ozljede i imovinska šteta podliježu novčanoj naknadi.

Ukratko, primjenjivi se režimi znatno razlikuju među državama članicama: svaka primjenjuje kombinaciju posebnih i jedinstvenih odredbi. Nadalje, dijelovi Direktive o odgovornosti i rješavanju tužbi za naknadu štete nisu uvijek provedeni u cijelosti. Zbog toga je Komisija s predmetnim državama članicama pokrenula dijalog prije pokretanja postupka zbog povrede. Komisija može zajedno s njima istražiti bi li ujednačeni režim, primjerice načelo stroge odgovornosti operatera i vlasnika koje nadilazi minimalne zahtjeve iz Direktive, pogodovao sigurnosti odobalnih djelatnosti i praćenju nesreća.

4.9.2 **Rješavanje tužbi za naknadu štete**

Prema članku 4. stavku 3. točkama 4. i 5. „države članice utvrđuju barem postupke za osiguranje brzog i primjerenog rješavanja tužbi za naknadu štete, uključujući one koje se odnose na plaćanje odštete za prekogranične nesreće. Države članice od nositelja odobrenja zahtijevaju da zadrže dovoljnu sposobnost za ispunjavanje svojih financijskih obveza koje proizlaze iz odgovornosti za odobalne naftne i plinske djelatnosti”.

Prema primljenim obavijestima vrlo mali broj država članica ima posebna pravila za naknadu štete uzrokovane odobalnim nesrećama. U tim državama članicama zakonodavstvom se zahtijeva da nositelji odobrenja uspostave postupak kojim se osigurava brzo i odgovarajuće rješavanje tužbi za naknadu štete. Taj postupak moraju odobriti nadležna tijela država članica, koja moraju objaviti odgovarajuće informacije.

Mnoge države članice imaju uspostavljeno horizontalno zakonodavstvo kojim se osigurava brza naknada štete koju su prouzročile treće strane. Kada se nesreća proglasi nacionalnom katastrofom, mogu se primijeniti brži postupci. Neke države članice nemaju posebna pravila za naknadu štete od industrijskih nesreća, nego u građanskom pravu propisuju opća pravila o naknadi štete.

Većina država članica nije posebno razmotrila odredbe iz članka 4., već primjenjuju pravila koja su postojala prije donošenja Direktive.

4.9.3 **Provedba u državama članicama i učinkovitost njihovih pravila**

Države članice imale su poteškoća s osiguravanjem primjerene provedbe članka 4., koji uključuje odredbe o sigurnosti i okolišu. Ipak, horizontalnim nacionalnim zakonodavstvom i sudskom praksom može se osigurati da se odredbe članka 4. uistinu primjenjuju.

Države članice moraju utvrditi barem postupke za osiguranje brzog i primjerenog rješavanja tužbi za naknadu štete, uključujući one koje se odnose na plaćanje odštete za prekogranične nesreće. Zbog toga što nije bilo velikih nesreća koje uključuju znatnu štetu, Komisija ne može trenutačno u potpunosti procijeniti učinkovitost provedbe tog dijela članka 4.

Prema Direktivi, pri procjeni tehničke i financijske sposobnosti podnositelja zahtjeva za odobrenje posebno se mora voditi računa o njegovim financijskim sposobnostima za pokrivanje odgovornosti koje proizlaze iz odobalnih djelatnosti. Međutim, unatoč

važnosti te odredbe osam od ukupno 16 država članica s istraživanjem ili proizvodnjom nije u potpunosti ili ispravno primijenilo stavak 2. tog članka.

Prema članku 4. stavku 3. države članice moraju osigurati da tijelo koje izdaje odobrenja ne izdaje odobrenje dok nije zadovoljno dokazima podnositelja zahtjeva da je poduzeo ili će poduzeti odgovarajuće mjere za pokrivanje odgovornosti. Šest država članica nije na dovoljno dobar način prenijelo taj dio Direktive.

Otkad su države članice postale dužne izvješćivati Komisiju o nesrećama (od 2016.), nije bilo velikih nesreća na odobalnim naftnim i plinskim objektima koje bi prouzrokovale ozbiljno onečišćenje ili štetu. Stoga se ne možemo oslanjati ni na praktično iskustvo ni na primjere financijske sposobnosti operaterâ/vlasnikâ u postupanju s financijski znatnim i brojnim tužbama za naknadu štete.

Podsjeća se da su države članice zakasnile s provedbom Direktive, a prijelazna razdoblja primjene nacionalnih pravila u industriji ostala su na snazi do srpnja 2018. Zbog trenutačnog nedostatka iskustva s učinkovitosti Direktive u praksi čini se da su prijedlozi za pravne inicijative, kako je spomenuto u članku 40. stavku 2. Direktive, preuranjeni.

4.10 Stavljanje objekata izvan upotrebe

4.10.1 **Direktiva i stavljanje izvan upotrebe**

Odobalnim režimom obuhvaća se cijeli životni ciklus istraživačkih i proizvodnih aktivnosti, od projektiranja do stavljanja izvan upotrebe i trajnog napuštanja (uvodna izjava 24. Direktive). U skladu s tim, Direktiva se primjenjuje i na početno stavljanje objekata izvan upotrebe[4].

Za odobrenje izvješća o velikim opasnostima koje mora podnijeti nositelj odobrenja za odobalno istraživanje ili proizvodnju nafte i plina (članci 12. i 13. Direktive) potrebno je pri upravljanju rizikom uzeti u obzir sve relevantne faze u životnom ciklusu objekta. To uključuje predviđanje svih predvidivih situacija, uključujući to kako će se objekt staviti izvan upotrebe (točka 3. podtočka v. Priloga III. Direktivi). Stoga bi nadležno tijelo trebalo procijeniti plan za stavljanje izvan upotrebe prije nego što izda odobrenje za pokretanje proizvodnje nafte i plina.

Kada se donese odluka o stavljanju nepomičnog proizvodnog objekta izvan upotrebe, trebalo bi sastaviti izmijenjeno izvješće o velikim opasnostima ako nije provedena početna procjena ili ako su se promijenili uvjeti. U izvješću o velikim opasnostima trebao bi se barem navesti opis rizika od velikih opasnosti povezanih sa stavljanjem objekta izvan upotrebe (točka 6. podtočka 4.b Priloga I. Direktivi).

Iz toga proizlazi da je za stavljanje izvan upotrebe potrebno odobrenje nadležnih tijela, koja mogu zahtijevati mjere i postupke kako bi se stavljanje izvan upotrebe odvilo sigurno. Suprotno tomu, Direktivom se ne propisuje mora li, u kojoj mjeri ili kako operater/vlasnik ukloniti platformu. Direktiva se odnosi samo na moguće sigurnosne

[4] To se vidi i u definiciji „odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti” u Direktivi: „‚odobalne naftne i plinske djelatnosti’ znači sve aktivnosti povezane s objektom ili povezanom infrastrukturom, uključujući njihovo projektiranje, planiranje, izgradnju, djelatnost i stavljanje izvan uporabe, a vezano za istraživanje i proizvodnju nafte i plina, ali isključujući prijenos nafte i plina s jedne na drugu obalu”.

aspekte relevantne za kraj životnog ciklusa, a ne na ekološka pitanja koja preostanu nakon stavljanja izvan upotrebe.

4.10.2 **Konvencija iz Osla i Pariza o zaštiti morskog okoliša sjeveroistočnog Atlantika (OSPAR)**

U nedostatku posebnog zakonodavstva EU-a o rastavljanju odobalnih platformi, pravila[5] Konvencije OSPAR o stavljanju izvan upotrebe vodilja su za ugovorne stranke pri odlučivanju o zahtjevima operaterâ/vlasnikâ za stavljanje izvan upotrebe. Primjenjuju se na sve države članice u kojima se odvijaju odobalne djelatnosti, odnosno Španjolsku, Nizozemsku, Njemačku, Dansku, Ujedinjenu Kraljevinu i Irsku[6]. Pravila Konvencije OSPAR mogu poslužiti i kao primjer državama članicama koje pripremaju odluke o odobrenju. Međutim, prema Konvenciji OSPAR ugovorna stranka može zahtijevati izuzeće od obveze rastavljanja objekta. Pravila Konvencije OSPAR ne primjenjuju se na države članice EU-a koje obavljaju odobalne djelatnosti u Baltičkom, Sredozemnom ili Crnom moru[7].

4.10.3 **Zaključci i daljnje mogućnosti**

Prema Direktivi, operateri objekata moraju nadležnom tijelu dostaviti izmijenjeno izvješće o velikim opasnostima u kojem se navode svi aspekti stavljanja izvan upotrebe (npr. bušotine, konstrukcija, opasni materijali). Operater ne smije nastaviti s planiranim djelatnostima dok nadležno tijelo ne prihvati izmijenjeno izvješće o velikim opasnostima. Prije stavljanja izvan upotrebe potrebne su mnoge druge privole i odobrenja države članice. Nakon završetka stavljanja izvan upotrebe i uklanjanja konstrukcija Direktiva se prestaje primjenjivati jer su se djelatnosti koje bi njome bile obuhvaćene prestale odvijati. Međutim, i dalje se primjenjuju drugi uvjeti povezani s odgovornostima operatera, uključujući istraživanja morskog dna u skladu s propisima o izdavanju odobrenja i drugim nacionalnim zakonodavstvom.

U Direktivi nije određeno bi li nepomičnu konstrukciju trebalo djelomično ili u potpunosti ukloniti, nego se odgovornost za procjenu i odluku prepušta/delegira državama članicama. To je u skladu s ciljem Direktive za sprečavanje nesreća, uključujući nesreće koja pogađaju okoliš. Na primjer, može se pokazati da su rizici od pokušaja potpunog uklanjanja konstrukcije neprihvatljivi prema trenutačnom znanju i tehničkim mogućnostima ili da su znatno veći nego rizici od djelomičnog uklanjanja.

Odluka o opsegu uklanjanja stoga se izvodi iz drugih dijelova pravnog okvira država članica, a Direktiva će se primjenjivati kako bi se osiguralo da rizici od velikih nesreća budu što je moguće manji za odabranu metodu.

---

5 Odluka OSPAR-a 98/3 iz 1998. o zbrinjavanju napuštenih odobalnih objekata.

6 Konvenciju su potpisale i ratificirale sve ugovorne stranke izvornih konvencija iz Osla i Pariza (Belgija, Danska, Europska unija, Finska, Francuska, Njemačka, Island, Irska, Nizozemska, Norveška, Portugal, Španjolska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina) te Luksemburg i Švicarska.

7 Uspostavljeni su drugi međunarodni sporazumi i konvencije relevantni za odobalne objekte. Vodeći su među njima Ženevska konvencija o epikontinentalnom pojasu iz 1958., Baselska konvencija o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju iz 1989., Helsinška konvencija o zaštiti morskog okoliša Baltičkog mora iz 1992. i Protokol za zaštitu Sredozemnog mora od onečišćenja koje proizlazi iz istraživanja i iskorištavanja epikontinentalnog pojasa, morskog dna i morskog podzemlja iz 1994.

Čini se da je daljnja analiza potrebna kad je riječ o trajnom nepropusnom zatvaranju bušotina. Od ključne je važnosti da javnost može imati puno povjerenje da nadležno tijelo nije ograničeno u izvršavanju svoje funkcije prihvaćanja procjena rizika za trajno napuštanje proizvodnih objekata. Čini se da bi bilo korisno da države članice iz relevantnih konvencija u svoju zakonodavnu politiku prenesu transparentnije obveze.

U trenutačnoj fazi analize Komisija vidi potencijalnu dodanu vrijednost u istraživanju bi li bilo korisno izmijeniti Direktivu kako bi se stvorile dodatne norme za stupanj uklanjanja te za razdoblje nakon stavljanja izvan upotrebe.

4.11 Uzajamno priznavanje pomičnih jedinica za bušenje (MODU)

Industrija i regulatorna tijela vrlo su podijeljeni o uzajamnom priznavanju pomičnih platformi među državama članicama, tj. treba li i kako država članica prihvatiti procjene rizika objekata koje je odobrila druga država članica, u skladu s Direktivom. Međutim, Komisija dosad nije uspjela pronaći nijedno tehničko opravdanje zbog kojeg bi države članice ustrajale na provođenju druge detaljne procjene u roku od pet godina od kada je druga država članica odobrila MODU.

Čini se da je taj nedostatak uzajamnog priznavanja u suprotnosti s načelima jedinstvenog tržišta. Komisija će nastaviti pratiti situaciju. Bilo bi korisno da predmetne države članice podnesu tehničku i pravnu studiju slučaja kako bi dokazale valjanost svojih argumenata. Isto tako, akteri iz industrije trebali ukazati na slučajeve u kojima smatraju da su im nametnuta nepotrebna administrativna opterećenja.

5 ZAKLJUČCI I DALJNJE RADNJE

Analiza Komisije pokazala je prednosti i slabosti Direktive kako su je države članice provodile i primjenjivale u praksi. Rezultati su uglavnom pozitivni. Potencijalne koristi u smislu izbjegnutih nesreća uvelike premašuju troškove provedbe i prilagodbe na razini odobalnih objekata.

U izvješću o iskustvima u provedbi Direktive obuhvaćeno je razdoblje od datuma kada su države članice provele Direktivu do kraja prijelaznih odredbi za industriju. Iz ove procjene proizlazi da se i u Direktivi i u provedbenom zakonodavstvu država članica na odgovarajući način rješava pitanje odobalne sigurnosti. Direktivom se razvidno povećala sigurnost odobalnih djelatnosti, ne samo u Europskoj uniji, već i u drugim dijelovima svijeta kroz EU-ova globalna nastojanja u području politike i kulture sigurnosti.

Istodobno su se Direktivom uskladila pravila u državama članicama i stvorili jednaki uvjeti u cijelom EU-u. Sudeći prema savjetovanjima s državama članicama i dionicima, Direktiva se na jasan i strukturiran način odnosi na sve relevantne sigurnosne aspekte za sprečavanje nesreća i sredstva za njihovo ublažavanje. Na temelju Direktive kako je provedena, države članice otvorile su izravne komunikacijske kanale o svim temama relevantnima za sigurnost. Države članice provode i redovite stručne preglede, npr. preko EUOAG-a, i razmjenjuju najbolje prakse. Države članice i dionici bili su zadovoljni učinkovitošću Direktive, koja se od 19. srpnja 2018. potpuno primjenjuje na cijelu odobalnu industriju.

Prema europskom zelenom planu sve mjere i politike EU-a trebaju se nadopunjavati kako bi EU lakše ostvario cilj uspješne i pravedne tranzicije prema održivoj budućnosti. Inicijative zelenog plana moraju se provoditi na najučinkovitiji i najmanje opterećujući način, a sve ostale inicijative EU-a moraju ispunjavati uvjete zelene prisege: „ne činiti štetu”. Direktivom o odobalnoj sigurnosti pomaže se u postizanju tih ciljeva.

U procjeni se analiziralo kako su države članice provele Direktivu te su doneseni zaključci o prednostima, slabostima, mogućnostima i izazovima tog postupka. Općenito je kvaliteta prijenosa Direktive bila odgovarajuća, a Komisija će pojedinačno pratiti preostala pitanja s državama članicama[8].

Direktivom se u njezinom sadašnjem obliku možda neće osigurati učinkovito sprečavanje nesreća izvan EU-a. Nevladine organizacije za zaštitu okoliša izrazile su stajalište da bi, iako je iskustvo provedbe bilo pozitivno, trebalo zajamčiti veću zaštitu okoliša i jače mehanizme financijske odgovornosti. Regulatorna tijela i primarni nositelji dužnosti smatraju da se nove regulatorne mjere i subjektivna industrijska rješenja trebaju stabilizirati prije nego što se može razmotriti daljnji razvoj zakonodavstva. U daljnjim izvješćima o incidentima i informativnim izvješćima na razini EU-a konsolidirat će se polazne vrijednosti pokazatelja uspješnosti i utvrditi kritični trendovi rizika od velikih nesreća. Očigledno je da se u EU-u sve više gaji kultura industrijske sigurnosti.

[8] Primjerice, čini se da iznos novčanih kazni u državama članicama za povrede dužnosti nije prilagođen za potrebe zadovoljavanja javnog interesa ni za potencijalne posljedice velike nesreće u vodama EU-a, bez obzira na razinu eskalacije u predmetnoj nesreći. Malo je vjerojatno da će trenutačne kazne imati znatan učinak kod ulagača ili javnosti.

Komisija namjerava pratiti tri područja:

(i) odgovornost, financijska sigurnost i rješavanje tužbi za naknadu štete;
(ii) stavljanje objekata izvan upotrebe, uključujući pitanja o uklanjanju ili napuštanju *in situ*, kao i naknadno praćenje;
(iii) uzajamno priznavanje pomičnih objekata za bušenje u EU-u.

Kad je riječ o praćenju odgovornosti i financijske sigurnosti te rješavanju tužbi za naknadu štete, dostupne su dvije mogućnosti:

a. analizirati daljnje iskustvo s Direktivom i temeljem toga ocijeniti postoji li veća potreba za pravilima EU-a i usklađivanjem;

b. provesti daljnja istraživanja i procjenu učinka za usklađena pravila za industriju u odnosu na odgovornost, financijsku sigurnost i, u širem kontekstu, rješavanje tužbi za naknadu štete[9].

Direktiva ne uključuje odredbe koje nadilaze zahtjev za sigurno stavljanje izvan upotrebe[10]. Njome se niti propisuju niti preporučuju određeni postupci ni smjernice o tome kada i kako rastaviti objekt ili kada iznimno ostaviti instalaciju ondje gdje se nalazi. Nadalje, u Direktivi se ne spominje naknadno praćenje, pa njezina pravna učinkovitost završava stavljanjem objekta izvan upotrebe.

Za svoju analizu Komisija je uzela u obzir informacije o stavljanju platformi Brent u Sjevernom moru izvan upotrebe. Čini se da se vlada Ujedinjene Kraljevine pripremala odobriti planove društva Shell da ostavi čelične košuljice i betonske podloge ispod triju svojih naftnih objekata Brent koji su stavljeni izvan upotrebe. Članovi OSPAR-a bili su vrlo različitih mišljenja kako to najbolje riješiti.

Za stavljanje objekata izvan upotrebe i praćenje nakon stavljanja izvan upotrebe raspoložive su sljedeće mogućnosti:

a. da ovlasti povezane s odlukama o stavljanju izvan upotrebe ostanu na državama članicama, osim ako se pokaže da se nacionalnim politikama, uzimajući u obzir međunarodno zakonodavstvo (npr. OSPAR), ne može na odgovarajući način riješiti to pitanje;

[9] Nekoliko država članica nije u cijelosti provelo odredbe Direktive o odgovornosti, postupanju s tužbama za naknadu štete te financijskoj sigurnosti nositelja odobrenja. Komisija namjerava to pitanje pojedinačno pratiti s predmetnim državama članicama.

[10] Prema Direktivi, stavljanje objekata izvan upotrebe sastavni je dio njihova životnog ciklusa. Ovlasti za rješavanje ovog aspekta prenesene su na nadležna tijela država članica, koja zahtijevaju i procjenjuju izvješće o velikim opasnostima prije odobrenja. U tim izvješćima trebale bi se navesti odredbe za kraj životnog ciklusa objekta. Čim se predvidi stavljanje izvan upotrebe, nadležna tijela trebala bi procijeniti ažurirano izvješće o velikim opasnostima.

b. da Komisija provede daljnja istraživanja i procjenu učinka s obzirom na dodatna pravila za tu temu, što će se dodati u Direktivu ili mjerodavno zakonodavstvo o okolišu.

S obzirom na uzajamno priznavanje pomičnih jedinica za bušenje među državama članicama Komisija predlaže sljedeći daljnji korak:

a. provjeriti jesu li postojeća pravila EU-a primjerena i osigurati njihovu pravilnu provedbu i primjenu,

b. utvrditi može li se dodatnim zakonodavstvom olakšati uzajamno priznavanje tih objekata i odrediti troškove i koristi, na primjer procjenom učinka.

Komisija sa zanimanjem iščekuje mišljenja i komentare na svoje izvješće od Europskog parlamenta, Vijeća i Europskog gospodarskog i socijalnog odbora.