ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 16.11.2020 г.
COM(2020) 732 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА И ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ

за оценка на прилагането на Директива 2013/30/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 12 юни 2013 година относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и за изменение на Директива 2004/35/ЕО

{SWD(2020) 269 final}

Резюме

1 ВЪВЕДЕНИЕ 4
2 КОНТЕКСТ НА ИНТЕРВЕНЦИЯТА 4
3 МЕТОД 4
4 АНАЛИЗ 5
4.1 Въвеждане на директивата от страна на държавите членки 5
4.2 Участие на обществеността в публикуването на налични нови зони за издаване на лицензи 5
4.3 Възложени задължения на компетентния орган 6
4.4 Независима проверка на дейностите по осигуряване на безопасността извън ЕС 6
4.5 Договорености за участие на работниците в предотвратяването на големи аварии, свързани с механизми за защита на подаващите сигналите и механизми за тристранни консултации 6
4.6 Прозрачност по отношение на подаването на сигнали във връзка с инциденти – Регламентът за изпълнение относно подаването на сигнали във връзка с аварии 7
4.7 Мерки за аварийна готовност и аварийно реагиране 7
4.8 Наличие на възпиращи санкции за нарушения на задълженията 8
4.9 Отговорност, претенции за обезщетение и финансово обезпечение на производителите на нефт и газ в крайбрежни води 8
4.9.1 Отговорност 8
4.9.2 Обработка на претенциите за обезщетение 10
4.9.3 Прилагане на национално равнище и ефективност на правилата на държавите членки 11
4.10 Извеждане на инсталации от експлоатация 11
4.10.1 Директивата и извеждането от експлоатация 11
4.10.2 Конвенция от Осло и Париж за защита на морската среда на Североизточния Атлантически океан (OSPAR) 12
4.10.3 Заключения и варианти за следващи действия 13
4.11 Взаимно признаване на подвижни сондажни съоръжения (MODU) 14
5 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ 15

Резюме

Директивата за безопасността в крайбрежни води има за цел да се сведе до минимум рискът от възникване на аварии при свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води. В нея се установяват и механизмите за последващо реагиране и възстановяване в случай на неуспех на превантивните мерки. Директивата касае главно, макар и не единствено, 16-те държави членки, в които се извършват свързани с нефт и газ дейности, за които има издаден лиценз.

Тази оценка за начина, по който е въведена директивата, се основава на задълбочени дискусии със заинтересованите страни, работни срещи, широка обществена консултация и приноса и експертния опит на Комисията. Обхватът на оценката отразява разпоредбите на директивата и въпросите, повдигнати от заинтересованите страни в подготвителната фаза. Анализът показва, че директивата се основава на най-добрите съществуващи международни практики в областта на контрола на рисковете и е подобрила реакцията при възможни извънредни ситуации в сектора.

Крайният срок за въвеждане на директивата от страна на държавите членки беше юли 2015 г., макар и до юли 2018 г. да се прилагаха преходни разпоредби за отрасъла. Видно от постъпилите от държавите членки уведомления относно техните национални правила и законодателство, вече са въведени повечето от мерките, предвидени в директивата. Най-главното е, че в отрасъла са поети задължения по отношение на управлението на риска, като всяка инсталация в крайбрежни води подлежи на подробен доклад за риска. Всяка държава членка е определила експертен компетентен орган с широки правомощия за надзор.

До този момент Комисията е публикувала три годишни доклада относно безопасността на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води в целия ЕС. Тези и други данни дават възможност да се определи базова линия на резултатите относно риска, въпреки че е твърде рано да се установят тенденции при резултатите във връзка с безопасността в отрасъла на дейностите в крайбрежни води. Има ясни признаци, че посредством транспонирането на директивата в държавите членки се постигат нейните цели. Отрасълът и държавите членки спазват стриктно изискванията, при все че съществуват някои различия в тълкуването. Повечето от отворените въпроси могат да бъдат решени в рамките на съществуващите комуникационни протоколи, например чрез Групата на компетентните органи на ЕС по въпросите на добива на нефт и газ в морски райони (EUOAG). Няколко други въпроси заслужават по-задълбочено проучване, като се отдели особено внимание на темите за финансовата отговорност и механизмите за обезщетение.

Държавите членки и отрасълът като цяло приветстваха въвеждането на директивата в настоящия ѝ обхват, докато природозащитните неправителствени организации (НПО) не са така единни в оценките си и призовават за по-нататъшно затягане на някои мерки. Всички заинтересовани страни изтъкват задълбочения и интензивен характер на промените, които донесе със себе си директивата, и

посочват, че са необходими повече време и наблюдения, преди да се мисли за законодателни промени.

В по-общ план са установени възможни области за по-нататъшна работа по темите за отговорността и обезщетенията, взаимното признаване на подвижните сондажни съоръжения в различните юрисдикции на държавите членки и премахването на стационарните добивни платформи.

1 ВЪВЕДЕНИЕ

С Директивата за безопасността в крайбрежни води се установяват минимални изисквания за безопасност, опазване на околната среда и аварийно реагиране в целия ЕС. Тя влезе в сила на 19 юли 2013 г. От държавите членки се изискваше да транспонират разпоредбите на директивата в националните си правила и норми до 19 юли 2015 г., като до 19 юли 2018 г. се прилагаха преходни периоди за предприятията от отрасъла.

Всички държави членки са заявили, че са транспонирали Директивата за безопасността в крайбрежни води в националното си законодателство. Комисията извърши проверка на националните законодателни мерки на държавите членки, за да оцени пълнотата на транспонирането на директивата.

2 КОНТЕКСТ НА ИНТЕРВЕНЦИЯТА

Съгласно член 40 от Директивата за безопасността в крайбрежни води Комисията трябва да подложи на оценка опита от изпълнението на посочената директива, като вземе надлежно предвид усилията и опита на компетентните органи. Комисията трябва да прецени дали по начина, по който директивата е въведена от държавите членки, същата е постигнала целите за гарантиране на безопасност на дейностите и избягване на големи аварии или на неоправдано голям брой инциденти. След това Комисията трябва да представи доклад до Европейския парламент (ЕП) и Съвета с резултатите от тази оценка.

Като използва целите на директивата като целеви показатели, по-специално за установяване на подходящо равнище на безопасност на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и опазване на околната среда, Комисията провери дали:

- са постигнати основните цели на директивата, а ако това не е така — дали е целесъобразно евентуално изменение на директивата или предприемането на други правни инициативи;
- съществуват празноти в законодателството, които е необходимо да бъдат запълнени, за да се подобри равнището на безопасност на свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води;
- с определени разпоредби на директивата се налага прекомерна тежест върху държавите членки или върху отрасъла и съответно дали следва да се обмисли тяхното заличаване;
- чрез директивата са хармонизирани в достатъчна степен регулаторната структура и равнището на безопасност на дейностите в крайбрежни води в целия ЕС съразмерно с мащабите на дейността на държавите членки;
- директивата е ефективна, ефикасна, съгласувана, уместна и осигурява достатъчна добавена стойност за ЕС.

3 МЕТОД

Комисията извърши своя анализ, като използва широк спектър от информационни канали. За да бъде почерпен разнообразният опит по отношение на директивата, към базата от знания бяха поканени да допринесат както експерти, така и широката общественост. По отношение на експертите Комисията се възползва от създадената

с решение на Комисията EUOAG[1] . Компетентните органи на държавите членки, представени в EUOAG, упражняват регулаторен надзор върху свързаните с нефт и газ дейности в крайбрежни води и засягащите ги въпроси на политиките.

С цел да се допълни базата от знания Комисията проведе широка обществена консултация въз основа на подробен въпросник, обхващащ различни аспекти на директивата, както и на регламента за изпълнение[2] относно докладването на аварии. Всички заинтересовани страни, включително предприятия и публичноправни субекти, бяха поканени да представят становища и коментари. Както държавите членки, така и стопанските сдружения предоставиха подробни данни на Комисията, а НПО взеха активно участие в дискусиите.

Комисията взе под внимание опита на държавите членки по прилагането на директивата, което включва както този на компетентните органи по изпълнението на разпоредбите на директивата, така и този на собствениците и операторите на инсталации в крайбрежни води при осъществяването на дейност в рамките на националните нормативни уредби.

В настоящия доклад се обобщават основните заключения, направени от Комисията, и се акцентира върху възможните последващи действия. Той е придружен от работен документ на службите на Комисията, който систематично да служи за ориентир за читателя при прегледа на оценката на членовете на директивата. В някои области, споменати по-долу, може да е необходим по-задълбочен анализ с оглед изготвянето на евентуални бъдещи изменения или ново законодателство.

4 АНАЛИЗ

4.1 Въвеждане на директивата от страна на държавите членки

Оценката на Комисията показа, че въвеждането на Директивата за безопасността в крайбрежни води в Европейския съюз като цяло е удовлетворително от гледна точка на качество и пълнота. Независимо от това постигнатите от държавите членки пълнота и качество на въвеждането значително се различават. Държавите членки са възприели различни подходи при въвеждането на директивата. Вниманието в настоящия доклад е съсредоточено върху онези членове от директивата, които оказват най-голямо въздействие върху безопасността на дейностите в крайбрежни води. В придружаващия го работен документ на службите на Комисията са предоставени допълнителни подробности във връзка с оценката за това по какъв начин е въведен всеки член от директивата от страна на държавите членки.

4.2 Участие на обществеността в публикуването на налични нови зони за издаване на лицензи

[1] Решение на Комисията от 19 януари 2012 г. за създаване на Група на компетентните органи на ЕС по въпросите на добива на нефт и газ в морски райони (ОВ C 18, 21.1.2012 г., стр. 8).

[2] Регламент за изпълнение (ЕС) № 1112/2014 на Комисията (ОВ L 302, 22.10.2014 г., стр. 1).

Комисията предлага държавите членки да публикуват насоки за улесняване и насърчаване на общественото участие в консултациите. Установените правила от държавите членки трябва да гарантират, че консултираните страни могат да бъдат уверени, че техните становища ще бъдат надлежно взети под внимание в процеса на вземане на решения. Комисията стигна до заключението, че разпоредбите на директивата, предвиждащи насърчаване на обществените консултации, са подходящи и достатъчни.

4.3 Възложени задължения на компетентния орган

Изглежда мерките в директивата, отнасящи се до възложените задължения на компетентен орган, са подходящи за поставената цел. Липсва обаче яснота по въпроса дали във всички държави е надлежно постигната достатъчна независимост на тези органи от икономическите интереси на други служби на администрациите на държавите членки. Предвид значението на безопасността и на опазването на околната среда за управлението на акваторията независимостта на преценките на органите, компетентни относно дейностите в крайбрежни води, представлява въпрос от обществен интерес.

4.4 Независима проверка на дейностите по осигуряване на безопасността извън ЕС

Изглежда, че не са необходими промени в разпоредбите на директивата относно независимата проверка на инсталации и сондажи, както са въведени от държавите членки. За оптимизиране на най-добрите практики би било полезно да се съберат всички съществуващи насоки на отрасъла и на регулаторните органи и те да бъдат разпространени чрез EUOAG.

Комисията стигна до заключението, че изискванията, съдържащи се в разпоредбите, свързани с дейностите по осигуряване на безопасността извън ЕС, са подходящи. Осигуряването на последователното прилагане на правилата за безопасност от намиращи се в ЕС оператори при техните външни дейности обаче остава предмет на сътрудничеството между държавите членки. Държавите членки могат да обмислят възможността да проучат прилаганите от тях механизми за проверка на ефективността на операторите при управлението на безопасността във всички свои дейности в световен мащаб.

4.5 Договорености за участие на работниците в предотвратяването на големи аварии, свързани с механизми за защита на подаващите сигналите и механизми за тристранни консултации

Функционирането на механизмите за гарантиране поверителността на докладването е подходящо, доколкото те улесняват работниците да се свържат пряко с компетентния орган в тяхната област. Не се предлагат промени в договореностите, но компетентните органи и EUOAG трябва все така да са готови да приемат съвети от синдикалните организации и други представители на работниците относно функционирането на тези договорености в целия ЕС.

Комисията отбелязва също така, че е налице значителна подкрепа за мерките, свързани с тристранните консултации, и че е в ход изграждането на култура на тристранни консултации. Комисията не счита, че в това отношение са необходими промени в директивата.

4.6 Прозрачност по отношение на подаването на сигнали във връзка с инциденти – Регламентът за изпълнение относно подаването на сигнали във връзка с аварии

Въз основа на директивата Комисията издаде делегиран акт, а именно Регламент за изпълнение относно подаването на сигнали във връзка с аварии. Той обхваща подаването на сигнали от операторите и собствениците до компетентните органи на държавите членки, както и подаването на сигнали от компетентните органи до Комисията и обществеността. Тази система задължава строго всички участници, отговорните лица, държавите членки и Комисията да обобщават всички класифицирани като такива инциденти във водите на ЕС (включително предаварийни ситуации).

След публикуването на докладите за годините 2016, 2017 и 2018 Комисията е на мнение, че системата за подаване на сигнали във връзка с инциденти в рамките на ЕС е довела до постигането на значителен напредък по отношение на прозрачността в отрасъла в по-общ план. Както и през предходните години, през 2018 г. не са докладвани смъртни случаи, но са настъпили 10 наранявания и 17 сериозни наранявания. Според докладите на компетентните органи значително се е увеличил броят на авариите в Обединеното кралство, което изисква както задълбочен анализ на причините, така и последващи мерки от страна на компетентния орган. Комисията ще се стреми към сътрудничество с Обединеното кралство за завръщане към равнището на безопасност от последните години.

От всички участници се изисква да продължат да гарантират ефективността на системата, т.е. пълно, бързо и точно подаване на сигнали. Към този момент използваната таксономия изглежда подходяща. EUOAG има за задача да наблюдава системата, да си партнира с гражданското общество и с течение на времето да осигурява адаптирането на системата в съответствие с новите технологични разработки. Когато заинтересованите страни могат да обосноват необходимостта от подобно адаптиране, EUOAG и Комисията следва да бъдат уведомени за това.

4.7 Мерки за аварийна готовност и аварийно реагиране

Изискванията към операторите и собствениците за вътрешни планове за аварийно реагиране изглежда изпълняват предназначението си. Комисията не предлага промени в действащите мерки. Очаква се регулаторните органи и социалните партньори да препоръчат по-широкообхватни – включващи трансгранични аспекти – учения в допълнение към изпитването на мерките, които вече са предприели. Компетентните регулаторни органи в държавите членки трябва да следят отблизо ефективността на плановете на инсталациите за аварийно реагиране.

Комисията започна да оценява съответствието на националните планове за

аварийно реагиране на държавите членки с директивата, както и да помага на държавите членки да усъвършенстват и актуализират външните си планове за аварийно реагиране. Планира се насърчаването на трансгранични учения между съседни държави с обща брегова ивица.

За Комисията и Европейската агенция по морска безопасност (ЕАМБ) би било полезно да предприемат оценки на ученията в държавите членки на представителна регионална основа, за да оценят ефективността на трансграничното сътрудничество.

4.8 Наличие на възпиращи санкции за нарушения на задълженията

Комисията отбелязва, че държавите членки прилагат най-различни подходи към наказателното преследване на закононарушенията и неизпълнение на задълженията. Не са отправени препоръки за обмисляне на евентуални промени в директивата по отношение на политиката и процедурата в гражданскоправната и наказателноправната област.

Държавите членки обаче следва да обмислят съответни политики за увеличаване на равнището на финансовите санкции при неизпълнение на задълженията. С този подход се цели да се гарантира, че санкциите са подходящи с оглед на обществения интерес и потенциалните последици от голяма авария в акваторията на ЕС, независимо от степента на разрастване на съответната авария.

Съгласно директивата от лицензиращите органи вече се изисква да вземат предвид резултатите на кандидатите във връзка с предотвратяването на големи аварии. Макар Комисията да приветства факта, че в последно време не е имало аварии с катастрофални последици, в съответствие с директивата компетентните органи се насърчават да предоставят независими експертни съвети в рамките на всички лицензионни кръгове.

4.9 Отговорност, претенции за обезщетение и финансово обезпечение на производителите на нефт и газ в крайбрежни води

4.9.1 Отговорност

В член 39 от директивата се предвижда Комисията да изготви доклади до Европейския парламент и до Съвета относно отговорността, претенциите за обезщетение след аварии, финансовото обезпечение на притежателите на лицензи, които извършват дейности в крайбрежни води, и ползата от прилагането на наказателното право. През 2015 г. Комисията представи тези доклади, като същите бяха придружени от работен документ на службите на Комисията, който включва задълбочен анализ, в съответствие с изискването на директивата.

В края на 2016 г., като взе предвид доклада на Комисията, ЕП прие резолюция[3], в която са засегнати тези теми. Като поиска да бъде извършен допълнителен

[3] Отговорност, обезщетения и финансово обезпечение за свързани с нефт и газ дейности в крайбрежни води. Резолюция на ЕП от 1 декември 2016 г. относно отговорността,

задълбочен анализ преди да се стигне до евентуално ново законодателство, ЕП пое инициативата да бъдат анализирани няколко области в контекста на отговорността, за които счита, че са регламентирани непоследователно на равнището на ЕС.

Във връзка с изискванията за докладване, съдържащи се в член 40, ЕП поиска от Комисията при изготвянето на доклада си относно прилагането на директивата да вземе предвид предложенията в неговата резолюция. Комисията се съгласи да направи това, като по-долу са изложени основните аспекти.

Правилата и законодателството относно отговорността се различават значително, което отразява различията в културното и историческото развитие на държавите членки. Разпоредбите относно отговорността могат да имат голямо въздействие и да водят до евентуални разходи вследствие на авария, които оказват влияние върху начина, по който предприятията извършват дейност в различните юрисдикции. В общия случай при въвеждането на директивата държавите членки не са включили конкретни разпоредби във връзка с отговорността, финансовото обезпечение и претенциите за обезщетение. Изглежда, че тази материя по правило е уредена с разпоредби на гражданското право, които са по-широко приложими.

Необходимо е да се прави разграничение между режимите на обективна отговорност и на субективна отговорност (отговорност за непозволено увреждане). Обективната отговорност означава, че установената отговорна страна може да дължи обезщетение дори ако е приложила всички правила и мерки за безопасност. Субективната отговорност обаче може да доведе до финансова компенсация само в случай на инцидент, причинен от груба небрежност или умисъл.

Правилата на държавите членки относно отговорността и изплащането на обезщетение може да доведат до много различни разходи за операторите и собствениците на инсталации в крайбрежни води. Те зависят от различни възможни принципи:

Обща рамка:

- Може да се прилагат правила, които са специфични за крайбрежните води; правила, които са специфични за сектора, или общи правила.
- Някои държави членки не са уредили ясно по законодателен път материята, свързана с отговорността, която в този случай изисква решения на националните съдилища.

Специфични характеристики:

- Отговорност на притежателя на лиценз, както се изисква в директивата. Повечето (макар и не всички) държави членки са въвели тази основна разпоредба.
- Обективна отговорност спрямо субективна отговорност. Някои държави членки са въвели института на субективната отговорност, като тежестта за доказване на вината пада било върху ответника (например собственика на нефтена и газова инсталация в крайбрежни води), било върху ищеца

обезщетенията и финансовото обезпечение за свързани с нефт и газ дейности в крайбрежни води (2015/2352 (INI)). ОВ C 224, 27.6.2018 г., стр. 157

(например правителството, предявяващо претенция за почистване на водите и плажовете).

- В повечето държави членки отделното предприятие, което е отговорно за конкретна авария, трябва да изплати обезщетение за замърсяване на околната среда, в допълнение към обезщетението за телесни повреди и имуществени вреди.
- В някои държави членки също така може да се прилага обезщетение за чисто икономически загуби (например за рибарите).
- В определени държави членки само телесните повреди и имуществените щети подлежат на финансово обезщетение.

В обобщение, приложимите режими се различават значително в отделните държави членки и всяка от тях прилага комбинация от специфични и уникални разпоредби. Освен това частите от директивата, отнасящи се до отговорността и обработката на претенциите за обезщетение, невинаги са били въведени изцяло. Това стана причина Комисията да започне диалог преди откриването на производство за установяване на нарушение със съответните държави членки. Съвместно с тях Комисията може да проучи дали един единен режим, например относно принципа на обективна отговорност на операторите и собствениците на инсталации, който надхвърля минималните изисквания на директивата, би бил от полза за безопасността на дейностите в крайбрежни води и последващите действия при аварии.

4.9.2 **Обработка на претенциите за обезщетение**

Съгласно член 4, параграф 3, алинеи 4 и 5 „[д]ържавите членки установяват най-малко процедури, гарантиращи бързата обработка по подходящ начин на претенциите за обезщетение, включително по отношение на изплащането на обезщетение за трансгранични инциденти. Държавите членки изискват от притежателите на лиценз да поддържат достатъчен капацитет за посрещане на финансовите си задължения, произтичащи от отговорност за свързани с нефт и газ дейности в крайбрежни води“.

Според получените уведомления в много малък брой държави членки са предвидени специфични правила за изплащане на обезщетения за щети, причинени от аварии в крайбрежни води. В тези държави членки законодателството изисква от притежателите на лицензи да установят процедура, която да гарантира бързата обработка по подходящ начин на претенциите за обезщетение. Тази процедура подлежи на одобряване от страна на компетентните органи на държавите членки, които са длъжни да публикуват достатъчна информация.

В много държави членки е въведено хоризонтално законодателство, гарантиращо бързо изплащане на обезщетения за щети, причинени от трети страни. Когато дадена авария е обявена за национално бедствие, може да се прилагат ускорени процедури. В някои държави членки не са предвидени специални правила за изплащането на обезщетения за щети от промишлени аварии, но в гражданското им право са включени общи правила за изплащане на обезщетения.

Повечето държави членки не са привели националното си законодателство в съответствие с разпоредбите на член 4 от директивата, а вместо това прилагат правила, които са били в сила преди приемането на директивата.

4.9.3 **Прилагане на национално равнище и ефективност на правилата на държавите членки**

По отношение на въвеждането на член 4, който съдържа разпоредби, отнасящи се до съображения във връзка с безопасността и околната среда, държавите членки са срещнали затруднения при осигуряването на въвеждане в достатъчна степен. Независимо от това хоризонталното национално законодателство и съдебната практика на съдилищата могат да гарантират, че разпоредбите на член 4 се прилагат на практика.

Държавите членки трябва да установят най-малко процедури, гарантиращи бързата обработка по подходящ начин на претенциите за обезщетение, включително по отношение на изплащането на обезщетение за трансгранични инциденти. Поради липсата на големи аварии, свързани със значителни щети, Комисията не може към този момент да оцени в пълна степен ефективността на прилагането на тази част от член 4.

Съгласно директивата, когато се оценяват техническите и финансовите възможности на кандидата за лиценз, трябва да се вземат надлежно предвид финансовите възможности на кандидата за покриване на отговорността, която може да бъде породена от дейности в крайбрежни води. Въпреки важността на тази разпоредба обаче 8 от общо 16 държави членки с проучвателни или добивни дейности не са въвели в пълна степен или правилно параграф 2 от този член.

Съгласно член 4, параграф 3 държавите членки трябва да направят необходимото лицензиращият орган да не издава лиценз, докато не се увери въз основа на представени от кандидата доказателства, че кандидатът вече е предприел или ще предприеме достатъчни мерки за покриване на отговорността. Шест държави членки не са транспонирали достатъчно добре тази част от директивата.

Откакто от държавите членки започна да се изисква да докладват пред Комисията (от 2016 г. насам), не са възниквали големи аварии на нефтени и газови инсталации в крайбрежни води, които да са свързани със сериозно замърсяване или щети. Поради това не са налице нито практически опит, нито примери за финансовия капацитет на операторите/собствениците за обработване на значителни по стойност или много на брой претенции за обезщетение, на които да се опрем при нашата оценка.

Следва да се припомни, че държавите членки закъсняха с въвеждането на директивата и че преходните периоди за прилагане на националните правила спрямо отрасъла останаха валидни до юли 2018 г. Поради липсата към този момент на опит във връзка с ефективността на директивата на практика, всякакви предложения за законодателни инициативи, за които се споменава в член 40, параграф 2 от директивата, изглеждат преждевременни.

4.10 Извеждане на инсталации от експлоатация

4.10.1 **Директивата и извеждането от експлоатация**

Режимът в крайбрежни води се прилага за целия жизнен цикъл на проучвателните и добивните дейности от проектирането до извеждането от експлоатация и

окончателното напускане (съображение 24 от директивата). В съответствие с това директивата се прилага и за първоначалното извеждане от експлоатация на дадена инсталация[4].

За приемането на доклада за големите опасности, който трябва да бъде подаден от притежателя на лиценз за целите на проучването и добива на нефт и газ в крайбрежни води (членове 12 и 13 от директивата), се изисква при управлението на риска да бъдат отчетени всички съответни етапи от жизнения цикъл на инсталацията. Това обхваща изготвянето на прогноза за всички предвидими ситуации, включително по какъв начин ще започне извеждането от експлоатация на инсталацията (приложение III, раздел 2, точка 3, подточка v) от директивата). Следователно компетентният орган трябва да оцени плана за извеждане от експлоатация, преди да даде разрешение за започване на добива на нефт и газ.

Когато се взема решение за извеждане от употреба на стационарна добивна инсталация, трябва да се изготви изменен доклад за големите опасности, ако не е била извършена първоначална оценка или ако условията са се променили. Докладът за големите опасности трябва да съдържа като минимум описание на рисковете по отношение на големи опасности, свързани с извеждането от експлоатация (приложение I, раздел 6, точка 4, буква б) от директивата).

От това следва, че извеждането от експлоатация подлежи на одобрение от страна на компетентните органи, които могат да изискват мерки и процедури за осигуряване на безопасното извеждане от експлоатация. От друга страна, в директивата не е указано дали, до каква степен или по какъв начин операторът/собственикът трябва да премахне платформата. В директивата са засегнати само възможните аспекти на безопасността, свързани с края на жизнения цикъл, но не и свързаните с околната среда опасения след извеждането от експлоатация.

4.10.2 **Конвенция от Осло и Париж за защита на морската среда на Североизточния Атлантически океан (OSPAR)**

В отсъствието на специално законодателство на ЕС относно демонтирането на платформи в крайбрежни води, с правилата на Конвенция OSPAR[5] относно извеждането от експлоатация на договарящите се страни по нея е предоставен модел за вземане на решения по исканията на операторите/собствениците за извеждане от експлоатация. Тези правила се прилагат за всички държави членки с дейности в крайбрежни води, а именно Испания, Нидерландия, Германия, Дания, Обединеното кралство и Ирландия[6]. Правилата на Конвенция OSPAR могат също така да служат като пример за държавите членки, които подготвят решения за

[4] С определението в директивата на понятието „свързани с нефт и газ дейности в крайбрежни води“ това разбиране се затвърждава: „свързани с нефт и газ дейности в крайбрежни води“ означава всички дейности във връзка с инсталация или свързана инфраструктура, включително тяхното проектиране, планиране, изграждане, експлоатация и извеждане от експлоатация, отнасящи се до проучване и добив на нефт и газ, но без пренос на нефт и газ от един бряг до друг“.

[5] Решение 98/3 на OSPAR от 1998 г. относно обезвреждане на изоставени инсталации в крайбрежни води.

[6] Конвенцията е подписана и ратифицирана от всички договарящи се страни по първоначалните конвенции от Осло или Париж (Белгия, Дания, Европейски съюз, Финландия, Франция, Германия, Исландия, Ирландия, Нидерландия, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция и Обединеното кралство) заедно с Люксембург и Швейцария.

издаване на разрешителни. В рамките на Конвенция OSPAR обаче дадена договаряща се страна може да поиска дерогация от задължението за демонтиране на инсталация. Правилата на Конвенция OSPAR не се прилагат за държавите — членки на ЕС, с дейности в крайбрежни води в Балтийско море, Средиземно море или Черно море[7].

4.10.3 **Заключения и варианти за следващи действия**

Съгласно директивата операторите на инсталации са задължени да представят на компетентния орган изменен доклад за големите опасности, в който са засегнати всички аспекти на извеждането от експлоатация (например сондажи, конструкция, опасни материали). Операторът няма право да пристъпи към предвидените дейности, докато компетентният орган не приеме изменения доклад за големите опасности. Държавата членка изисква много други одобрения и разрешения преди извеждането от експлоатация. След като извеждането от експлоатация приключи и конструкциите бъдат премахнати, директивата вече не се прилага, тъй като не съществуват съответни дейности в обхвата на директивата. Въпреки това продължават да се прилагат други условия по отношение на отговорностите на операторите, включително за изследвания на морското дъно съгласно разпоредбите за издаване на лицензи и друго национално законодателство.

В директивата не е засегнат въпросът дали дадена стационарна конструкция трябва да бъде частично или изцяло премахната, като отговорността за оценката и решението е вменена/делегирана на държавите членки. Това съответства на целта на директивата за предотвратяване на аварии, включително с щети за околната среда. Така например, може да се докаже, че с оглед на сегашното равнище на познанията и техническите възможности рисковете при опит за цялостно премахване на дадена конструкция са неприемливи или че рисковете са значително по-високи от тези при частично премахване.

Поради това решението за степента на премахване е оставено за други части на нормативната уредба на държавите членки, а директивата ще се прилага, за да се гарантира, че рисковете от големи аварии са възможно най-ниските за избрания метод.

Изглежда е необходим допълнителен анализ по отношение на трайното изолиране на сондажите. Жизненоважно е обществеността да има пълната увереност, че компетентният орган е напълно свободен от ограничения при изпълнението на функцията си да приема оценки на риска във връзка с окончателното напускане на производствени инсталации. Също така изглежда, че би било полезно държавите членки да въведат в своята законодателна политика по-прозрачни задължения от съответните конвенции.

[7] Налице са други действащи международни споразумения и конвенции, имащи отношение към инсталациите в крайбрежни води. Водещи сред тях са Женевската конвенция за континенталния шелф от 1958 г., Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане от 1989 г., Конвенцията от Хелзинки за защита на морската среда на района на Балтийско море от 1992 г. и Протоколът относно опазването на Средиземно море от замърсяване в резултат на проучване и експлоатация на континенталния шелф и на морското дъно и неговите недра от 1994 г.

На настоящия етап на анализа Комисията вижда потенциална добавена стойност в това да се проучи дали би било полезно изменение на директивата, за да се създадат допълнителни стандарти относно степента на премахване, както и относно периода след извеждането от експлоатация.

4.11 Взаимно признаване на подвижни сондажни съоръжения (MODU)

Мненията в отрасъла и сред регулаторните органи са силно разделени по отношение на взаимното признаване на подвижните сондажни платформи, т.е. по отношение на това дали и как дадена държава членка следва да приема одобрени от друга държава членка оценки на риска за инсталации, съгласно директивата. Комисията обаче до този момент не успя да открие нито едно техническо основание, позволяващо на дадена държава членка да настоява за извършването на втора задълбочена оценка в рамките на 5 години след одобрението на MODU от друга държава членка.

Тази липса на взаимно признаване изглежда противоречи на принципите на единния пазар. Комисията ще продължи да следи тази ситуация. Би било от полза съответните държави членки да представят анализ на конкретен случай от техническа и правна гледна точка, за да докажат валидността на своите доводи. Предприятията от отрасъла би трябвало също така да предоставят информация за случаи, в които според тях са наложени ненужни административни тежести.

5 ЗАКЛЮЧЕНИЯ И ПОСЛЕДВАЩИ ДЕЙСТВИЯ

Анализът на Комисията показа силните и слабите страни на директивата, така както е въведена от държавите членки и използвана на практика. Констатациите са до голяма степен положителни. Потенциалните ползи, от гледна точка на избегнати аварии, значително надвишават разходите за прилагане и за необходимото адаптиране на инсталациите в крайбрежни води.

Докладът относно опита при прилагането на директивата обхваща периода от датата, на която държавите членки са въвели директивата, до изтичането на срока на действие на преходните разпоредби за отрасъла. В резултат на настоящата оценка се налага изводът, че както в директивата, така и в законодателството за изпълнение на държавите членки, е възприет подходящ подход към безопасността на дейностите в крайбрежни води. Благодарение на директивата безопасността на дейностите в крайбрежни води безспорно е повишена не само в Европейския съюз, но и в други части на света, чрез глобалната политика и култура на предприятията от ЕС в областта на безопасността.

Същевременно чрез директивата са хармонизирани правилата в държавите членки и са създадени еднакви условия на конкуренция в целия ЕС. По данни от консултациите с държавите членки и заинтересованите страни в директивата по ясен и структуриран начин са разгледани всички съответни аспекти на безопасността с цел предотвратяване на аварии, както и средствата за ограничаването им. Въз основа на директивата, така както е въведена, държавите членки създадоха канали за директна комуникация по всички въпроси, свързани с безопасността. Държавите членки също така извършват редовни партньорски проверки, например със съдействието на EUOAG, и обменят най-добри практики. И държавите членки, и заинтересованите страни са удовлетворени от ефективността на директивата, която стана напълно приложима за целия отрасъл на дейностите в крайбрежни води от 19 юли 2018 г.

Съгласно „Зеления пакт“ на ЕС всички действия и политики на ЕС следва да бъдат обединени с цел да се помогне на ЕС да осъществи успешен и справедлив преход към устойчиво бъдеще. Всички инициативи, свързани със Зеления пакт, трябва да се осъществяват по най-ефективния и най-малко обременяващ начин, а всички други инициативи на ЕС трябва да бъдат на висотата на „зелената клетва“ да не се нанасят вреди. Директивата за безопасността в крайбрежни води допринася за постигането на тези цели.

При оценката беше анализиран начинът, по който директивата е въведена от държавите членки, и са направени заключения относно силните и слабите страни, вариантите на действие и предизвикателствата, свързани с този процес. Като цяло качеството на транспонирането беше достатъчно и Комисията ще следи поотделно с държавите членки развитието по оставащите въпроси[8].

[8] Например равнището на финансовите санкции на държавите членки за неизпълнение на задължения изглежда не удовлетворява потребността от защита на обществения интерес, нито от защита от потенциалните последици от голяма авария в акваторията на ЕС, независимо от степента на разрастване на съответната авария. Малко вероятно е текущите санкции да впечатлят особено инвеститорите или обществеността.

В сегашния си вид директивата невинаги може да гарантира ефективно предотвратяване на аварии извън ЕС. Екологичните НПО изразиха мнението, че макар и опитът от въвеждането да е положителен, би било оправдано да се укрепят опазването на околната среда и механизмите за финансова отговорност. По мнението на регулаторните органи и на лицата, носещи първична отговорност, новите регулаторни мерки и субективните браншови договорености трябва да се стабилизират, преди да се мисли за по-нататъшно развитие на законодателството. Допълнителните доклади за инциденти и информационни доклади на равнището на ЕС ще спомогнат да се консолидира базовата линия на показателите за ефективност и да се установят критични тенденции в равнищата на риска от големи аварии. Очевидно е, че културата в областта на промишлената безопасност в ЕС търпи възходящо развитие.

Комисията възнамерява да предприеме последващи действия в следните три направления:

(i) отговорност, финансово обезпечение и обработка на претенции за обезщетение;
(ii) извеждане от експлоатация на инсталации, включително въпроси относно премахването или оставянето на място, както и последващи действия след това;
(iii) взаимно признаване на подвижни сондажни инсталации в ЕС.

По отношение на последващите действия във връзка с отговорността, финансовото обезпечение и обработката на претенции за обезщетение изглежда съществуват две възможности:

а. да се анализира по-нататъшният опит при прилагането на директивата, за да се оцени дали са необходими допълнителни правила и хармонизиране на равнището на ЕС;

б. да се извършат допълнителни проучвания и оценка на въздействието от хармонизирани браншови правила относно отговорността, финансовото обезпечение и в по-широк контекст, относно обработката на претенции за обезщетение.[9]

В директивата не са включени разпоредби, надхвърлящи изискването за извеждане от експлоатация по безопасен начин[10]. Тя не съдържа предписания, нито

[9] Няколко държави членки не са приложили изцяло разпоредбите на директивата относно отговорността, обработката на претенции за обезщетение и финансовото обезпечение на притежателя на лиценз. Комисията възнамерява да проследи този въпрос индивидуално със съответните държави членки.

[10] Съгласно директивата извеждането на инсталациите от експлоатация е неразделна част от жизнения им цикъл. Правомощия за разглеждане на този въпрос са делегирани на компетентните органи на държавите членки, които изискват и оценяват доклад за големите опасности, преди да издадат разрешително. Тези доклади трябва да съдържат разпоредби относно края на жизнения цикъл на инсталацията. Веднага след като се предвиди извеждане от

препоръчва определени процеси или насоки по отношение на това кога и по какъв начин да бъде демонтирана дадена инсталация, или в какви изключителни случаи инсталацията да бъде оставена на място. Освен това правната ефективност на директивата се изчерпва с извеждането от експлоатация, тъй като в директивата не става дума за последващо наблюдение.

За целите на своя анализ Комисията взе предвид информацията за извеждането от експлоатация на платформите за добив на нефт сорт Brent в Северно море. Очевидно правителството на Обединеното кралство се готвеше да одобри плановете на Shell за оставяне на стоманените обшивки и бетонните основи под три от своите изведени от експлоатация нефтодобивни инсталации за добив на Brent. Членовете на OSPAR застъпиха твърде различни виждания за най-добрия вариант за справяне с този проблем.

По отношение на извеждането от експлоатация на инсталации и последващите действия след извеждането от експлоатация изглежда съществуват следните варианти на действие:

а. Правомощията за вземане на решения за извеждане от експлоатация да останат прерогатив на държавите членки, освен ако не се докаже, че чрез национални политики, надлежно отчитащи международното законодателство (например OSPAR), този въпрос не може да бъде адекватно решен.

б. Комисията да извърши допълнителни проучвания и оценка на въздействието по отношение на допълнителни правила по този въпрос, които да бъдат включени или в директивата, или в приложимото законодателство в областта на околната среда.

Що се отнася до взаимното признаване от държавите членки на подвижните сондажни съоръжения, Комисията предлага следните бъдещи стъпки:

а. Да се провери дали съществуващите правила на ЕС са подходящи и да се осигури правилното им въвеждане и прилагане.

б. Да се установи дали взаимното признаване на тези инсталации може да се улесни чрез допълнително законодателство и да се уточнят разходите и ползите, например чрез оценка на въздействието.

Комисията очаква да получи мнения и коментари по своя доклад от Европейския парламент, Съвета и Европейския икономически и социален комитет.

експлоатация, компетентните органи трябва да оценят актуализиран доклад за големите опасности.