EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 16.11.2020
COM(2020) 732 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE NING EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/30/EL (milles käsitletakse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutust ja millega muudetakse direktiivi 2004/35/EÜ) rakendamise hindamise kohta

{SWD(2020) 269 final}

Kokkuvõte

1 SISSEJUHATUS ... 3
2 SEKKUMISE TAUST ... 3
3 MEETOD ... 3
4 ANALÜÜS ... 4
4.1 Direktiivi rakendamine liikmesriikides ... 4
4.2 Üldsuse osalemine loaga hõlmatavate uute alade kindlaksmääramises ... 4
4.3 Pädeva asutuse määramine ... 4
4.4 Ohutustegevuse sõltumatu kontroll väljaspool ELi ... 5
4.5 Rikkumisest teatajate kaitsmise ja kolmepoolsete konsultatsioonimehhanismidega seotud korraldused, mis on tehtud töötajate kaasamiseks suurõnnetuste ennetamisse ... 5
4.6 Läbipaistvus vahejuhtumitest teatamisel – rakendusmäärus õnnetustest teatamise kohta ... 5
4.7 Hädaolukordadeks valmisolek ja hädaolukordade lahendamise kord ... 6
4.8 Hoiatavate karistuste kohaldamine kohustuste rikkumise korral ... 6
4.9 Vastutus, kompensatsiooninõuded ning avamere nafta- ja gaasitootjate finantstagatised ... 6
4.9.1 Vastutus ... 6
4.9.2 Kompensatsiooninõuete menetlemine ... 8
4.9.3 Rakendamine liikmesriikides ja liikmesriikide eeskirjade tulemuslikkus ... 8
4.10 Rajatiste tegevuse lõpetamine ... 9
4.10.1 Direktiiv ja tegevuse lõpetamine ... 9
4.10.2 Kirde-Atlandi merekeskkonna kaitse konventsioon (OSPARi konventsioon) ... 10
4.10.3 Järeldused ja võimalikud edasised sammud ... 10
4.11 Teisaldatavate puurplatvormide vastastikune tunnustamine ... 11
5 JÄRELDUSED JA JÄRELMEETMED ... 12

Kokkuvõte

Avamereohutuse direktiivis käsitletakse avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsessidest tulenevate õnnetuste riski. Selles käsitletakse ka reageerimis- ja taastamismehhanisme, mida rakendatakse juhul, kui ennetusmeetmed ei osutu edukaks. Direktiiv puudutab peamiselt, kuid mitte ainult, neid 16 liikmesriiki, kus ammutatakse lubade alusel naftat ja gaasi.

Käesolev hinnang direktiivi rakendamise kohta põhineb sidusrühmadega peetud elavatel aruteludel, seminaridel, ulatuslikul avalikul konsultatsioonil ning komisjoni enda teadmistel ja oskusteabel. Hinnang hõlmab direktiivi sätteid ja sidusrühmade poolt ettevalmistusetapis tõstatatud küsimusi. Analüüsist on näha, et direktiiv tugineb olemasolevatele parimatele rahvusvahelistele riskiohjamistavadele ning see on parandanud võimalike hädaolukordade lahendamist asjaomases sektoris.

Direktiivi rakendamise tähtaeg oli liikmesriikide jaoks 2015. aasta juuli, kuid kuni 2018. aasta juulini kohaldati sektoris üleminekukorda. Liikmesriikide teatatud siseriiklike eeskirjade ja õigusaktide põhjal otsustades on enamik direktiivi meetmeid kehtestatud. Kõige olulisem on see, et sektor on võtnud endale riskijuhtimisülesanded ning iga avamererajatise kohta koostatakse üksikasjalik riskiaruanne. Iga liikmesriik on määranud pädeva asutuse, kellel on ulatuslikud volitused teha järelevalvet.

Komisjon on avaldanud kolm aastaaruannet avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutuse kohta kogu ELis. Need aruanded ja muud andmed võimaldavad välja töötada riskijuhtimise tulemuslikkuse lähtealuse, ehkki avameresektoris toimuva ohutusalase tegevuse tulemuslikkusega seotud suundumusi kindlaks teha on veel liiga vara. On selgeid märke sellest, et direktiivi ülevõtmisega liikmesriikides täidetakse direktiivi eesmärke. Sektor ja liikmesriigid järgivad hoolikalt nõudeid, kuigi esineb mõningaid tõlgendamiserinevusi. Enamiku lahtiste küsimustega on võimalik tegeleda olemasolevaid andmevahetusprotokolle kasutades, näiteks avamere nafta- ja gaasiammutamise Euroopa Liidu asutuste rühma (EUOAG) kaudu. Mõne küsimuse puhul on õigustatud selle põhjalikum vaatlemine, pöörates erilist tähelepanu finantsvastutusele ja hüvitamismehhanismidele.

Liikmesriigid ja sektor kiitsid direktiivi kehtestamise selle praeguses ulatuses üldjoontes heaks, samas kui keskkonnavaldkonnas tegutsevad valitsusvälised organisatsioonid (vabaühendused) olid hinnangu andmisel üksikasjalikumad, kutsudes üles muutma mõne meetme veel rangemaks. Kõik sidusrühmad juhtisid tähelepanu direktiivist tulenevate muudatuste põhjalikkusele ning märkisid, et enne seadusandlike muudatuste kaalumist on vaja rohkem aega ja seiret.

Kokkuvõttes võiks kaaluda edasist tööd selliste küsimustega nagu vastutus ja hüvitamine, teisaldatavate puurplatvormide vastastikune tunnustamine liikmesriikide eri jurisdiktsioonides ja paiksete tootmisplatvormide eemaldamine.

1 SISSEJUHATUS

Avamereohutuse direktiivis on sätestatud miinimumnõuded ohutuse ja keskkonnakaitse tagamiseks ning hädaolukordade lahendamiseks kõikjal ELis. Direktiiv jõustus 19. juulil 2013. Liikmesriigid pidid võtma direktiivi oma siseriiklikesse õigusnormidesse üle 19. juuliks 2015 ning kuni 19. juulini 2018 kehtis sektoris üleminekuperiood.

Kõik liikmesriigid on teatanud avamereohutuse direktiivi ülevõtmisest oma siseriiklikesse õigusaktidesse. Komisjon on kontrollinud liikmesriikide seadusandlikke meetmeid, et hinnata direktiivi ülevõtmise täielikkust.

2 SEKKUMISE TAUST

Avamereohutuse direktiivi artikli 40 kohaselt peab komisjon hindama direktiivi rakendamisel saadud kogemusi, võttes nõuetekohaselt arvesse pädevate asutuste pingutusi ja kogemusi. Komisjon peab hindama, kas direktiiviga – nii nagu liikmesriigid seda rakendavad – on saavutatud eesmärk tagada ohutu käitamine ning vältida suurõnnetusi või põhjendamatult sagedasi vahejuhtumeid. Seejärel tuleb komisjonil esitada Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanne hindamise tulemuste kohta.

Lähtudes direktiivi eesmärkidest, eelkõige eesmärgist tagada avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside piisav ohutus ning piisaval tasemel keskkonnakaitse, on komisjon kontrollinud, kas

– direktiivi põhieesmärgid on saavutatud, ja kui mitte, siis kas oleks asjakohane muuta direktiivi või on vajalikud muud seadusandlikud algatused;
– õigusaktides esineb lünki, millega tuleks avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsesside ohutuse suurendamiseks tegeleda;
– direktiivi teatavate sätetega tekitatakse liikmesriikidele või sektorile tarbetut koormust ning kas tuleks kaaluda nende sätete väljajätmist;
– direktiiviga on piisavalt ühtlustatud ELi avameretegevuse regulatiivraamistikku ja ohutuse taset proportsionaalselt liikmesriikides toimuva tegevusega;
– direktiiv on tulemuslik, tõhus, sidus ja asjakohane ning toob ELile piisavat lisaväärtust.

3 MEETOD

Komisjon kasutas analüüsimisel suurt hulka mitmesuguseid teabekogumisviise. Et koguda tagasisidet kõikvõimalike direktiivi rakendamisel saadud kogemuste kohta, paluti nii ekspertidel kui ka laiemal üldsusel anda teadmusbaasi oma panus. Ekspertide poole pealt kasutas komisjon oma otsusega[1] loodud avamere nafta- ja gaasiammutamise Euroopa Liidu asutuste rühma (EUOAG) abi. Selles rühmas esindatud liikmesriikide pädevad asutused teevad regulatiivset järelevalvet avamere nafta- ja gaasiammutamise ning sellega seotud poliitikasuundade üle.

Teadmusbaasi täiendamiseks korraldas komisjon ulatusliku avaliku konsultatsiooni, mis põhines põhjalikul küsimustikul, milles käsitleti nii direktiivi kui ka õnnetustest

[1] Komisjoni 19. jaanuari 2012. aasta otsus, millega asutatakse avamere nafta- ja gaasiammutamise Euroopa Liidu asutuste rühm (ELT C 18, 21.1.2012, lk 8).

teatamise rakendusmäärust[2]. Arvamusi ja märkusi paluti esitada kõigil huvitatud isikutel, sealhulgas ettevõtjatel ja avaliku sektori asutustel. Komisjoniga jagasid üksikasjalikke andmeid nii liikmesriigid kui ka tööstusliidud, vabaühendused osalesid aktiivselt aruteludes.

Komisjon võttis teadmiseks liikmesriikides direktiivi rakendamisel saadud kogemused – nii direktiivi järgimise tagamise eest vastutavate pädevate asutuste kui ka liikmesriikide õigusraamistikes tegutsevate avamererajatiste omanike ja käitajate omad.

Käesolevas aruandes võetakse kokku komisjoni põhijäreldused ning keskendutakse valdkondadele, kus võib olla vaja võtta järelmeetmeid. Aruandele on lisatud komisjoni talituste töödokument, milles on põhjalikult tutvustatud direktiivi artiklite kohta tehtud hinnangut. Mõne allpool nimetatud valdkonna puhul võib kasuks tulla lisaanalüüs, et töötada välja võimalikud lisamuudatused või uued õigusaktid.

4 ANALÜÜS

4.1 Direktiivi rakendamine liikmesriikides

Komisjoni tehtud hindamise käigus selgus, et avamereohutuse direktiivi Euroopa Liidus rakendamise üldine kvaliteet ja täielikkus on rahuldav. Sellegipoolest on liikmesriikides saavutatud rakendamise terviklikkus ja kvaliteet väga erinev. Liikmesriigid on valinud direktiivi rakendamiseks eri lähenemisviisid. Käesolevas aruandes keskendutakse nendele direktiivi artiklitele, mis mõjutavad avamereohutust kõige enam. Aruandele lisatud komisjoni talituste töödokumendis on esitatud üksikasjalikumat lisateavet direktiivi iga artikli rakendamise kohta liikmesriikides.

4.2 Üldsuse osalemine loaga hõlmatavate uute alade kindlaksmääramises

Komisjon soovitab liikmesriikidel avaldada suunised, et hõlbustada ja elavdada avalikkuse osalemist konsultatsioonides. Liikmesriikide tehtud korraldustega peaks olema tagatud konsultatsioonis osalejatele kindlus, et nende arvamusi võetakse otsustusprotsessis nõuetekohaselt arvesse. Komisjon leiab, et direktiivi sätted avalike konsultatsioonide soodustamiseks on sobivad ja piisavad.

4.3 Pädeva asutuse määramine

Direktiivi meetmed, mis käsitlevad pädeva asutuse määramist, paistavad olevat kavandatud otstarbeks asjakohased. Samas ei ole selge, kas kõikides riikides on piisavalt ja asjakohaselt saavutatud nende asutuste sõltumatus liikmesriigi haldusasutuste muude osakondade majandushuvidest. Võttes arvesse ohutuse ja keskkonnakaitse tähtsust mereruumi haldamisel, on avameresektori pädevate asutuste otsustussõltumatus avalikku huvi pakkuv küsimus.

[2] Komisjoni rakendusmäärus (EL) nr 1112/2014 (ELT L 302, 22.10.2014, lk 1).

4.4 Ohutustegevuse sõltumatu kontroll väljaspool ELi

Tundub, et rajatiste ja puuraukude sõltumatut kontrollimist käsitlevaid direktiivi sätteid, nii nagu liikmesriigid neid rakendavad, ei ole vaja muuta. Parimate tavade optimeerimiseks oleks kasulik koondada kõik sektori ja reguleerivate asutuste olemasolevad suunised ning levitada neid EUOAG kaudu.

Komisjon leiab, et nõuded, mis on kehtestatud sätetes, mis käsitlevad ohutustegevust väljaspool ELi, on asjakohased. Selle tagamine, et ELi käitajad kohaldavad oma välisriikides toimuvas tegevuses järjekindlalt ohutuseeskirju, jääb siiski valdkonnaks, kus liikmesriikidel tuleb teha koostööd. Liikmesriigid võivad kaaluda selliste mehhanismide läbivaatamist, mida nad kasutavad, et kontrollida, kui tulemuslikud on käitajad oma kõikjal maailmas toimuva tegevuse ohutuse korraldamisel.

4.5 Rikkumisest teatajate kaitsmise ja kolmepoolsete konsultatsioonimehhanismidega seotud korraldused, mis on tehtud töötajate kaasamiseks suurõnnetuste ennetamisse

Teavitamise konfidentsiaalsuse tagamise mehhanismid toimivad asjakohaselt, kuivõrd need aitavad töötajatel võtta otse ühendust oma piirkonna pädeva asutusega. Kõnealuste korralduste muutmiseks soovitusi ei esitata, ent pädevad asutused ja EUOAG peaksid ka tulevikus kuulda võtma ametiühingute ja töötajate muude esindajate nõu nende korralduste toimimise kohta kogu ELis.

Komisjon täheldab ka seda, et kolmepoolsete konsultatsioonidega seotud meetmeid toetatakse märkimisväärselt ning et kolmepoolne lähenemisviis areneb. Komisjon ei näe vajadust teha sellega seoses muudatusi.

4.6 Läbipaistvus vahejuhtumitest teatamisel – rakendusmäärus õnnetustest teatamise kohta

Komisjon on võtnud direktiivi põhjal vastu delegeeritud õigusakti – rakendusmääruse õnnetustest teatamise kohta. See määrus hõlmab nii käitajate kui ka omanike aruandlust liikmesriikide pädevatele asutustele ning pädevate asutuste aruandlust komisjonile ja üldsusele. Kehtestatud süsteemi alusel on kõigil osalejatel, kohustatud isikutel, liikmesriikidel ja komisjonil range kohustus koondada teave kõikide ELi vetes toimunud vahejuhtumite (sh õnnetusohtlike olukordade) kohta.

Pärast 2016., 2017. ja 2018. aasta aruande avaldamist leiab komisjon, et selle ELi-ülese vahejuhtumitest teatamise süsteemiga on parandatud märkimisväärselt sektori läbipaistvust üleilmsest vaatenurgast. Nagu varasematelgi aastatel, ei teatatud 2018. aastal ühestki surmajuhtumist, kuid esines 10 vigastust ja 17 rasket vigastust. Pädevate asutuste aruannete kohaselt suurenes Ühendkuningriigis märkimisväärselt õnnetuste arv, mis nõuab nii põhjuste põhjalikku analüüsi kui ka pädeva asutuse järelmeetmeid. Komisjon püüab teha Ühendkuningriigiga koostööd, et tõsta ohutus taas viimaste aastate tasemele.

Kõik osalejad peavad jätkuvalt tagama süsteemi tõhususe, st täieliku, kiire ja täpse aruandluse. Kasutatav taksonoomia tundub olevat praegu sobilik. EUOAG jälgib

süsteemi rakendamist, tegutseb vahendajana suhtluses kodanikuühiskonnaga ja tagab süsteemi kohandamise aja jooksul kooskõlas tehnoloogia arenguga. Kui sidusrühmad suudavad põhjendada kohanduste vajalikkust, tuleks sellest teavitada EUOAGd ja komisjoni.

4.7 Hädaolukordadeks valmisolek ja hädaolukordade lahendamise kord

Nõuded käitajate ja omanike käitisesiseste hädaolukordade lahendamise plaanide kohta tunduvad toimivat kavandatud viisil. Komisjon ei esita ühtki soovitust praeguse korra muutmiseks. Reguleerivad asutused ja sotsiaalpartnerid soovitavad eeldatavasti ulatuslikumaid õppusi (mis hõlmavad ka piiriüleseid aspekte) lisaks juba sisse seatud korra katsetamisele. Liikmesriikide asjakohased reguleerivad asutused peavad pöörama suurt tähelepanu rajatisepõhiste hädaolukordade lahendamise plaanide tõhususele.

Komisjon on alustanud selle hindamist, kas liikmesriikide riiklikud hädaolukordade lahendamise plaanid on direktiiviga kooskõlas, ning liikmesriikide abistamist käitiseväliste hädaolukordade lahendamise plaanide täiustamisel ja ajakohastamisel. Kavas on julgustada kõrvuti asuvaid rannikuriike korraldama piiriüleseid õppusi.

Komisjonil ja Euroopa Meresõiduohutuse Ametil (EMSA) oleks kasulik hinnata liikmesriikides toimuvaid õppusi, et luua piiriülese koostöö tulemuslikkuse hindamiseks esindav piirkondlik alus.

4.8 Hoiatavate karistuste kohaldamine kohustuste rikkumise korral

Komisjon täheldab, et liikmesriigid rakendavad õigusrikkumiste ja kohustuste rikkumise eest süüdistuse esitamisel palju erinevaid lähenemisviise. Tsiviil- ja kriminaalõiguse põhimõtete ja menetlustega seoses ei esitata ühtki soovitust direktiivi muutmise kaalumiseks.

Küll aga peaksid liikmesriigid kaaluma poliitikameetmeid, et suurendada kohustuste rikkumise korral määratavaid rahalisi karistusi. See aitaks tagada, et karistused on avalike huvide vaatenurgast ja ELi vetes toimuvate suurõnnetuste võimalikke tagajärgi silmas pidades asjakohased, olenemata asjaomase õnnetuse eskaleerumise tasemest.

Lube väljastavatel asutustel juba on direktiivi alusel kohustus võtta arvesse taotlejate tegevust suurõnnetuste ennetamisel. Ehkki komisjon hindab kõrgelt seda, et viimasel ajal ei ole olnud ühtki katastroofi, julgustatakse pädevaid asutusi kooskõlas direktiiviga pakkuma sõltumatut eksperdinõu kõikides loa andmise etappides.

4.9 Vastutus, kompensatsiooninõuded ning avamere nafta- ja gaasitootjate finantstagatised

4.9.1 Vastutus

Direktiivi artikli 39 kohaselt peab komisjon koostama Euroopa Parlamendile ja nõukogule aruanded vastutuse, õnnetusjärgsete kompensatsiooninõuete, avamerel tegutsevate loaomanike finantstagatiste ja kriminaalõiguse kohaldamise kasulikkuse

kohta. Komisjon esitas need aruanded 2015. aastal koos põhjalikku analüüsi sisaldava komisjoni talituste töödokumendiga, nagu on nõutud direktiivis.

2016. aasta lõpus võttis Euroopa Parlament komisjoni aruandeid arvesse võttes vastu resolutsiooni,[3] milles vaadelakse neid küsimusi. Nõudes võimalike uute õigusaktide vastuvõtmise eel põhjalikku lisaanalüüsi, algatas parlament mitme valdkonna uurimise vastutuse vaatenurgast, leides, et need valdkonnad on ELi tasandil reguleeritud ebajärjepidevalt.

Viidates artiklis 40 sätestatud aruandlusnõuetele palus Euroopa Parlament, et komisjon võtaks direktiivi rakendamise kohta aruande koostamisel arvesse parlamendi resolutsioonis esitatud ettepanekuid ja soovitusi. Komisjon oli sellega nõus ja käsitleb põhiaspekte allpool.

Eeskirjad ja õigusaktid vastutuse kohta on üsna erinevad ning kajastavad erinevusi liikmesriikide kultuurilises ja ajaloolises arengus. Vastutust käsitlevad sätted võivad pärast õnnetust avaldada suurt mõju ja tuua kaasa kulusid, mistõttu mõjutavad need sätted viisi, kuidas ettevõtjad eri jurisdiktsioonides tegutsevad. Direktiivi rakendamisel ei kehtestanud liikmesriigid üldjuhul erisätteid vastutuse, finantstagatiste ja kompensatsiooninõuete kohta. Tundub, et tavaliselt käsitletakse neid küsimusi laiemalt kohaldatavas tsiviilõiguses.

Tuleb teha vahet korral, mis põhineb mittesüülisel vastutusel, ja korral, mis põhineb süülisel vastutusel. Mittesüüline vastutus tähendab seda, et kindlaks tehtud vastutavalt isikult võidakse nõuda hüvitise maksmist isegi siis, kui ta järgis kõiki eeskirju ja ohutusmeetmeid. Süüline vastutus seevastu võib kaasa tuua rahalise hüvitise maksmise üksnes juhul, kui õnnetuse on põhjustanud raske hooletus või tahtlus.

Tulenevalt liikmesriikide eeskirjadest vastutuse ja hüvitise maksmise kohta võivad avamererajatiste käitajate ja omanike makstavad summad olla väga erinevad. Need võivad sõltuda järgmistest põhimõtetest.

Üldine raamistik:

– võidakse kohaldada avameretegevust käsitlevaid, sektoripõhiseid või üldisi eeskirju;
– mõni liikmesriik ei ole selgelt kehtestanud vastutust käsitlevaid õigusakte, mistõttu on see küsimus liikmesriikide kohtute otsustada.

Erisätted:

- direktiivis nõutav loaomaniku vastutus: enamik liikmesriike (ehkki mitte kõik) on selle olulise sätte rakendanud;
- mittesüüline ja süüline vastutus: mõni liikmesriik on sisse seadunud süülise vastutuse, mille puhul süü tõendamise kohustus lasub kas kostjal (nt avamere nafta- ja gaasirajatise omanik) või hagejal (nt valitsus, kes nõuab vee ja randade puhastamist);

[3] Euroopa Parlamendi 1. detsembri 2016. aasta resolutsioon avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsessidega seotud vastutuse, hüvitamise ja finantstagatiste kohta (2015/2352(INI)) (ELT C 224, 27.6.2018, lk 157).

- valdavas osas liikmesriikides peab õnnetuse eest vastutav ettevõtja lisaks kehavigastuste ja vara kahjustamise eest hüvitise maksmisele maksma seda ka keskkonnareostuse eest;
- mõnes liikmesriigis võidakse maksta hüvitist ka puhtalt majandusliku kahju korral (nt kaluritele);
- teatud liikmesriikides makstakse rahalist hüvitist vaid kehavigastuste ja vara kahjustamise korral.

Kokkuvõttes võib öelda, et liikmesriikides kohaldatav kord on väga erinev ning igaüks neist sisaldab mitmesuguseid ainulaadseid erisätteid. Peale selle ei ole direktiivi osi, mis käsitlevad vastutust ja kompensatsiooninõuete menetlemist, alati täielikult rakendatud. Seepärast alustas komisjon asjaomaste liikmesriikidega rikkumiseelset dialoogi. Komisjon võib koos nende liikmesriikidega uurida, kas ühtne kord (nt rajatiste käitajate ja omanike mittesüülise vastutuse osas), millega minnakse kaugemale direktiivi miinimumnõuetest, tuleks kasuks avameretegevuse ohutuse ja õnnetustega seotud järelmeetmete seisukohast.

4.9.2 **Kompensatsiooninõuete menetlemine**

Artikli 4 lõike 3 neljandas ja viiendas lõigus on öeldud, et liikmesriigid peavad vähemalt kehtestama menetlused, et tagada kompensatsiooninõuete, sealhulgas piiriüleste juhtumite puhul hüvitise maksmise nõuete kiire ja asjakohane menetlemine. Liikmesriigid peavad nõudma loaomanikelt avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsessidega seotud vastutusest tulenevate finantskohustuste täitmiseks piisavate vahendite säilitamist.

Saadud teadete kohaselt on väga vähesed liikmesriigid sätestanud erieeskirjad avamerel toimunud õnnetuste põhjustatud kahju hüvitamiseks. Nende liikmesriikide õigusaktides nõutakse, et loaomanikud kehtestaksid menetluse, millega tagatakse kompensatsiooninõuete kiire ja asjakohane menetlemine. Selle menetluse jaoks on vaja saada heakskiit liikmesriikide pädevatelt asutustelt, kes peavad avaldama asjakohase teabe.

Paljudel liikmesriikidel on horisontaalsed õigusaktid, millega tagatakse kolmandate isikute tekitatud kahju kiire hüvitamine. Kui õnnetus tunnistatakse riiklikuks katastroofiks, võidakse kohaldada kiiremaid menetlusi. Mõni liikmesriik ei ole sätestanud erieeskirju tööstusõnnetuste põhjustatud kahju hüvitamiseks, vaid on esitanud üldised hüvitamiseeskirjad oma tsiviilõiguses.

Enamik liikmesriike ei ole eraldi käsitlenud artikli 4 sätteid, vaid kohaldab selle asemel eeskirju, mis olid kehtestatud enne direktiivi vastuvõtmist.

4.9.3 **Rakendamine liikmesriikides ja liikmesriikide eeskirjade tulemuslikkus**

Liikmesriikidel oli raskusi ohutus- ja keskkonnaküsimusi käsitleva artikli 4 piisava rakendamise tagamisel. Liikmesriikide horisontaalsed õigusaktid ja kohtupraktika võivad siiski tagada, et artikli 4 sätteid tegelikult kohaldatakse.

Liikmesriigid peavad vähemalt kehtestama menetlused, et tagada kompensatsiooninõuete, sealhulgas piiriüleste juhtumite puhul hüvitise maksmise nõuete kiire ja asjakohane menetlemine. Kuna suurõnnetusi, millega oleks kaasnenud

märkimisväärne kahju, ei ole toimunud, ei saa komisjon praegu täielikult hinnata artikli 4 selle osa rakendamise tulemuslikkust.

Direktiivi kohaselt tuleb loataotleja tehnilist ja finantssuutlikkust hinnates nõuetekohaselt arvesse võtta taotleja finantssuutlikkust katta avameretegevusest tulenev vastutus. Hoolimata selle sätte olulisusest ei rakendanud uuringute või tootmisega tegelevast 16 liikmesriigist kaheksa selle artikli lõiget 2 täielikult või õigesti.

Vastavalt artikli 4 lõikele 3 peavad liikmesriigid kandma hoolt selle eest, et luba väljastav asutus ei anna luba enne, kui ta on rahul taotleja esitatud tõenditega selle kohta, et taotleja on taganud või tagab piisavad vahendid vastutuse katmiseks. Kuus liikmesriiki ei võtnud seda direktiivi osa üle piisavalt hästi.

Selle aja jooksul, mil liikmesriigid on pidanud komisjoni õnnetustest teavitama (alates 2016. aastast), ei ole avamere nafta- ja gaasirajatistes toimunud ühtki suurõnnetust, millega oleks kaasnenud suur reostus või kahju. Seetõttu ei ole võimalik tugineda ei praktilistele kogemustele ega ka näidetele käitajate/omanike finantssuutlikkusest menetleda ulatuslikke ja arvukaid kompensatsiooninõudeid.

Tuletame meelde, et liikmesriigid jäid direktiivi rakendamisega hiljaks ja kuni 2018. aasta juulini kestis siseriiklike eeskirjade kohaldamiseks sektoris üleminekuperiood. Kuna kogemused direktiivi tulemuslikkuse kohta praktikas praegu puuduvad, tunduvad mis tahes õiguslike algatuste ettepanekud, millele on osutatud direktiivi artikli 40 lõikes 2, praegu ennatlikud.

4.10 Rajatiste tegevuse lõpetamine

4.10.1 **Direktiiv ja tegevuse lõpetamine**

Avameretegevuse kord hõlmab kogu uuringute ja tootmise olelusringi alates rajatise projekteerimisest kuni selle sulgemiseni ja käitamisest täieliku loobumiseni (direktiivi põhjendus 24). Seega kohaldatakse direktiivi ka rajatise tegevuse lõpetamise suhtes[4].

Selleks et suurõnnetusohu aruanne, mille loaomanik peab esitama nafta ja gaasi uurimiseks või tootmiseks avamerel (direktiivi artiklid 12 ja 13), heaks kiidetaks, tuleb riskijuhtimisel arvesse võtta rajatise olelusringi kõiki asjaomaseid etappe. Muu hulgas tuleb prognoosida kõiki tekkida võivaid olukordi, sealhulgas seda, kuidas lõpetatakse rajatise tegevus (direktiivi III lisa punkti 3 alapunkt v). Seepärast peaks pädev asutus hindama tegevuse lõpetamise kava enne nafta ja gaasi tootmiseks loa andmist.

Paikse tootmisrajatise kasutusest kõrvaldamise otsuse tegemise korral tuleks esitada suurõnnetusohu muudetud aruanne, kui esialgset hindamist ei ole toimunud või kui tingimused on muutunud. See aruanne peaks sisaldama vähemalt rajatise tegevuse lõpetamisega seotud suurõnnetuse riskide kirjeldust (direktiivi I lisa punkti 6 alapunkti 4 alapunkt b).

[4] Seda arusaama kinnitab direktiivis esitatud mõiste „avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsessid“ määratlus: „„avamere nafta- ja gaasiammutamisprotsessid” – kogu rajatise või ühendatud taristuga seotud protsessid, mis hõlmavad projekteerimist, kavandamist, ehitamist, käitamist ja sulgemist seoses nafta ja gaasi uuringute ja tootmisega, kuid mis ei hõlma nafta ja gaasi transportimist ühelt rannikult teisele“.

Seega tuleb tegevuse lõpetamiseks saada heakskiit pädevatelt asutustelt, kes võivad nõuda meetmeid ja menetlusi, et tagada tegevuse ohutu lõpetamine. Samas ei ole direktiivis sätestatud, kas, mil määral või kuidas peaks käitaja/omanik kõrvaldama platvormi. Direktiivis on pööratud tähelepanu üksnes võimalikele olelusringi lõpuga seotud ohutusaspektidele ega ole käsitletud keskkonnaküsimusi pärast tegevuse lõpetamist.

4.10.2 **Kirde-Atlandi merekeskkonna kaitse konventsioon (OSPARi konventsioon)**

Kuna eraldi ELi õigusakti avamereplatvormide demonteerimise kohta ei ole, on OSPARi konventsiooni eeskirjad[5] tegevuse lõpetamise kohta konventsiooniosalistele aluseks otsustamisel käitajate/omanike tegevuse lõpetamise taotluste üle. Neid eeskirju kohaldatakse kõikide avameretegevust ellu viivate liikmesriikide, nimelt Hispaania, Madalmaade, Saksamaa, Taani, Ühendkuningriigi ja Iirimaa suhtes[6]. OSPARi konventsiooni eeskirjad võivad olla eeskujuks ka liikmesriikidele, kes valmistavad ette loa andmise otsuseid. Samas võib konventsiooniosaline konventsiooni alusel taotleda rajatise demonteerimise kohustusest erandi tegemist. OSPARi konventsiooni eeskirju ei kohaldata ELi liikmesriikide suhtes, kelle avameretegevus toimub Läänemerel, Vahemerel või Mustal merel[7].

4.10.3 **Järeldused ja võimalikud edasised sammud**

Direktiivi alusel peavad rajatiste käitajad esitama pädevale asutusele suurõnnetusohu muudetud aruande, milles on käsitletud kõiki tegevuse lõpetamise aspekte (puuraugud, struktuur, ohtlikud ained jne). Käitajal ei ole lubatud jätkata kavandatud toimingutega enne, kui pädev asutus on muudetud aruande heaks kiitnud. Enne tegevuse lõpetamist tuleb saada liikmesriigilt mitu muudki nõusolekut ja luba. Kui tegevus on lõpetatud ja struktuurid kõrvaldatud, lõpeb direktiivi kohaldamine, sest direktiivi kohast tegevust enam ei toimu. Samas jätkub muude käitaja vastutusega seotud tingimuste kohaldamine, muu hulgas seoses merepõhjauuringutega, mida tehakse kooskõlas loa andmist käsitlevate ja muude siseriiklike õigusaktidega.

Direktiivis ei ole käsitletud küsimust, kas paikne struktuur tuleks kõrvaldada osaliselt või täielikult, ning sellega on omistatud/delegeeritud hindamise ja otsuste tegemisega seotud vastutus liikmesriikidele. See on kooskõlas direktiivi eesmärgiga ennetada õnnetusi, sealhulgas neid, mis kahjustavad keskkonda. Näiteks võidakse tõestada, et olemasolevaid teadmisi ja tehnilist suutlikkust arvesse võttes on struktuuri täieliku kõrvaldamisega kaasnevad riskid vastuvõetamatud või et riskid on märkimisväärselt suuremad kui osalise kõrvaldamise korral.

---

5 OSPARi 1998. aasta otsus 98/3 mittekasutatavate avamererajatiste kasutusest kõrvaldamise kohta.

6 Konventsioonile on alla kirjutanud ja selle on ratifitseerinud kõik Oslo või Pariisi konventsiooni osalised (Belgia, Euroopa Liit, Hispaania, Iirimaa, Island, Madalmaad, Norra, Portugal, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Soome, Taani ja Ühendkuningriik) ning Luksemburg ja Šveits.

7 Olemas on muud avamererajatisi käsitlevad rahvusvahelised kokkulepped ja konventsioonid, eelkõige 1958. aastal Genfis sõlmitud mandrilava käsitlev konventsioon, 1989. aastal Baselis sõlmitud ohtlike jäätmete riikidevahelise veo ja nende kõrvaldamise kontrolli konventsioon, 1992. aastal Helsingis sõlmitud Läänemere piirkonna merekeskkonna kaitse konventsioon ning 1994. aasta protokoll, milles käsitletakse Vahemere kaitset mandrilava, merepõhja ja selle aluspinnase uuringutest ja kasutamisest lähtuva reostuse eest.

Seega tugineb otsus kõrvaldamise ulatuse kohta muudele liikmesriigi õigusraamistiku osadele ning direktiivi kohaldatakse selle tagamiseks, et suurõnnetuste risk oleks valitud meetodi puhul nii väike kui mõistlikkuse piires võimalik.

Tundub, et tuleb veelgi analüüsida puuraukude alalist sulgemist. On väga oluline, et üldsus saaks olla täiesti kindel selles, et pädev asutus on vaba mis tahes piirangutest, kui ta täidab oma ülesannet kiita heaks riskihinnangud tootmisrajatiste käitamisest alaliseks loobumiseks. Samuti tundub, et oleks kasulik, kui liikmesriigid lõimiksid oma seadusandlikku poliitikasse asjakohastes konventsioonides sätestatud läbipaistvamad kohustused.

Praeguses analüüsietapis näeb komisjon võimalikku lisaväärtust selle uurimises, kas oleks kasulik muuta direktiivi, et kehtestada kõrvaldamise ulatust käsitlevad ja tegevuse lõpetamise järgsed lisastandardid.

4.11 Teisaldatavate puurplatvormide vastastikune tunnustamine

Sektor ja reguleerivad asutused on teisaldatavate platvormide vastastikuse tunnustamise osas, st küsimuses, kas ja kuidas peaks liikmesriik aktsepteerima teise liikmesriigi poolt direktiivi alusel heaks kiidetud rajatise riskihinnangut, üldjuhul lahkarvamusel. Samas ei ole komisjon seni suutnud kindlaks teha ühtki tehnilist põhjust, miks liikmesriik peaks nõudma uue põhjaliku hindamise korraldamist viie aasta jooksul pärast seda, kui teine liikmesriik on teisaldatava puurplatvormi heaks kiitnud.

See vastastikuse tunnustamise puudumine tundub olevat vastuolus siseturu põhimõtetega. Komisjon hoiab sellel küsimusel silma peal. Oleks kasulik, kui asjaomased liikmesriigid esitaksid tehnilise ja õigusliku juhtumiuuringu, mis kinnitab nende väite kehtivust. Samuti peaks sektor esitama teavet juhtumite kohta, kus nende meelest on tekitatud tarbetut halduskoormust.

5 JÄRELDUSED JA JÄRELMEETMED

Komisjoni analüüsi käigus ilmnesid direktiivi tugevad ja nõrgad kohad rakendamisel liikmesriikides ja kasutamisel praktikas. Järeldused on olnud enamjaolt positiivsed. Võimalik kasu – välditud õnnetused – ületab tublisti rakendamise ja avamererajatistes vajalike kohanduste kulusid.

Aruanne direktiivi rakendamisel saadud kogemuste kohta hõlmab ajavahemikku alates kuupäevast, mil liikmesriigid hakkasid direktiivi rakendama, kuni kuupäevani, mil sektoris lõppes üleminekukorra kohaldamine. Hindamise põhjal on näha, et nii direktiivis kui ka liikmesriikide õigusaktides, millega direktiivi rakendatakse, käsitletakse avamereohutust nõuetekohaselt. Direktiiviga on selgelt muudetud avameretegevus ohutumaks – mitte üksnes Euroopa Liidus, vaid ELi ettevõtjate üleilmse ohutuspoliitika ja -kultuuri kaudu ka mujal maailmas.

Samal ajal on direktiiviga ühtlustatud liikmesriikide eeskirju ja loodud kõikjal ELis võrdsed tingimused. Liikmesriikide ja sidusrühmadega peetud konsultatsioonide põhjal on direktiivis käsitletud selgelt ja struktureeritult kõiki asjakohaseid ohutusaspekte, et ennetada õnnetusi, ning õnnetuste leevendamise vahendeid. Direktiivi rakendamisel avasid liikmesriigid otsesed suhtluskanalid kõikide ohutusega seotud teemade jaoks. Samuti korraldavad liikmesriigid korrapäraselt vastastikuseid hindamisi, näiteks EUOAG kaudu, ning jagavad parimaid tavasid. Nii liikmesriigid kui ka sidusrühmad olid alates 19. juulist 2018 kogu avameretööstuse suhtes täielikult kohaldatava direktiivi tulemuslikkusega rahul.

Vastavalt ELi rohelisele kokkuleppele peaksid kõik ELi meetmed ja kogu ELi poliitika toimima koos selle nimel, et ELil oleks võimalik saavutada edukas ja õiglane üleminek kestlikule tulevikule. Kokkuleppe algatused tuleb ellu viia kõige tõhusamal ja vähem koormaval viisil ning kõigis muudes ELi algatustes tuleb järgida rohevannet mitte tekitada kahju. Avamereohutuse direktiiv aitab neid eesmärke saavutada.

Hindamise käigus analüüsiti direktiivi rakendamist liikmesriikides ning tehti järeldused selle protsessi tugevate ja nõrkade külgede, võimaluste ja raskuste kohta. Kokkuvõttes oli ülevõtmise kvaliteet piisav; komisjon arutab lahendamata küsimusi liikmesriikidega individuaalselt[8].

Praegusel kujul ei pruugi direktiiv alati tagada õnnetuste tulemuslikku ennetamist väljapool ELi. Keskkonnavaldkonna vabaühendused väljendasid arvamust, et ehkki rakendamiskogemused on olnud positiivsed, oleks õigustatud suurem keskkonnakaitse ja vaja oleks tugevamaid finantsvastutuse mehhanisme. Reguleerivad asutused ja peamised kohustatud isikud leidsid, et uued reguleerivad meetmed ja sektoris rakendatud subjektiivsed abinõud peavad stabiliseeruma, enne kui saab kaaluda õigusaktide edasiarendamist. Täiendavad ELi tasandi aruanded vahejuhtumite kohta ja ka muud aruanded tugevdavad tulemusnäitajate lähtealust ning võimaldavad teha kindlaks

[8] Näiteks tundub, et kohustuste rikkumise korral liikmesriikides rakendatavate rahaliste karistuste suurust ei ole kohandatud ei avalike huvide rahuldamise vajaduse vaatenurgast ega silmas pidades ELi vetes toimuvate suurõnnetuste võimalikke tagajärgi, olenemata asjaomase õnnetuse eskaleerumise tasemest. Praegused karistused ei avalda tõenäoliselt märkimisväärset muljet ei investoritele ega üldsusele.

suurõnnetuse riskiga seotud olulised suundumused. On ilmne, et ohutuskultuur ELi tööstuses on tõusuteel.

Komisjonil on kavas võtta järelmeetmeid kolmes valdkonnas:

(i) vastutus, finantstagatised ja kompensatsiooninõuete menetlemine;
(ii) rajatiste tegevuse lõpetamine, sealhulgas kõrvaldamise või paigale jätmise küsimus, ja hilisem seire;
(iii) teisaldatavate puurplatvormide vastastikune tunnustamine ELis.

Vastutuse, finantstagatiste ning kompensatsiooninõuete menetlemisega seotud järelmeetmete jaoks tundub olevat kaks võimalust:

a. analüüsida edasisi direktiiviga saadud kogemusi, et hinnata, kas on vaja ulatuslikumaid ELi eeskirju ja suuremat ühtlustamist;

b. teha lisauuringuid ja mõjuhindamine vastutust ja finantstagatisi käsitlevate eeskirjade ühtlustamise kohta sektoris ning laiemalt – kompensatsiooninõuete menetlemiseks[9].

Direktiiv ei sisalda sätteid, milles oleks mindud kaugemale tegevuse ohutult lõpetamise nõudest[10]. Selles ei ole ette nähtud ega soovitatud teatavaid protsesse ega suuniseid selle kohta, millal ja kuidas rajatis demonteerida või millal jätta see erandkorras paigale. Peale selle lõpeb direktiivi õiguslik toime tegevuse lõpetamisega, kuna direktiivis ei ole käsitletud hilisemat seiret.

Komisjon võttis analüüsimisel arvesse teavet, mis oli seotud Brenti platvormide tegevuse lõpetamisega Põhjameres. Ühendkuningriigi valitsus valmistus heaks kiitma Shelli plaani jätta paigale oma kolme tegevuse lõpetanud Brenti naftaväljarajatise teraskonstruktsioonid ja nende betoonalused. OSPARi konventsiooni osalised olid väga erineval arvamusel küsimuses, milline lahendus oleks antud juhul parim.

Rajatiste tegevuse lõpetamiseks ja selle järel meetmete võtmiseks tunduvad olevat järgmised võimalused:

a. volitused teha otsuseid tegevuse lõpetamise kohta jäävad liikmesriikidele, välja arvatud juhul, kui tõendatakse, et liikmesriikide poliitikameetmetega, milles on nõuetekohaselt arvesse võetud rahvusvahelisi kokkuleppeid (nt OSPARi konventsiooni), ei ole võimalik seda piisavalt reguleerida;

[9] Mitu liikmesriiki ei rakendanud täielikult direktiivi sätteid vastutuse, kompensatsiooninõuete menetlemise ja loaomanike finantstagatiste kohta. Komisjonil on kavas seda küsimust asjaomaste liikmesriikidega eraldi käsitleda.

[10] Vastavalt direktiivile on rajatise tegevuse lõpetamine rajatise olelusringi lahutamatu osa. Volitused tegeleda selle aspektiga on delegeeritud liikmesriikide pädevatele asutustele, kes nõuavad ja hindavad enne loa andmist suurõnnetusohu aruannet. Need aruanded peaksid sisaldama meetmeid, mis käsitlevad rajatise olelusringi lõppu. Pädevad asutused peaksid hindama suurõnnetusohu ajakohastatud aruannet kohe, kui kavandatakse tegevuse lõpetamist.

b. komisjon teeb lisauuringuid ja mõjuhindamise seda küsimust käsitlevate eeskirjade lisamise kohta direktiivi või kohaldatavatesse keskkonnaalastesse õigusaktidesse.

Teisaldatavate puurplatvormide liikmesriikidevahelise vastastikuse tunnustamise kohta pakub komisjon välja järgmised edasised sammud:

a. kontrollida, kas olemasolevad ELi eeskirjad on piisavad, ning tagada nende nõuetekohane rakendamine ja kohaldamine;

b. teha kindlaks, kas täiendavad õigusaktid võivad hõlbustada nende rajatiste vastastikust tunnustamist, ning selgitada välja kulud ja kasu, näiteks mõjuhinnangu tegemise teel.

Komisjon jääb ootama oma aruande kohta arvamusi ja märkusi Euroopa Parlamendilt, nõukogult ning Euroopa Sotsiaal- ja Majanduskomiteelt.