EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 16.11.2020
COM(2020) 732 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU IN EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU

o oceni izvajanja Direktive 2013/30/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. junija 2013 o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju in spremembi Direktive 2004/35/ES

{SWD(2020) 269 final}

Povzetek

1 UVOD ... 3
2 OKOLIŠČINE UKREPA ... 3
3 METODA ... 3
4 ANALIZA ... 4
4.1 Izvajanje Direktive v državah članicah ... 4
4.2 Udeležba javnosti pri objavi novih območij za izdajo dovoljenj ... 4
4.3 Določitev pristojnega organa ... 4
4.4 Neodvisno preverjanje varnostnih dejavnosti zunaj EU ... 4
4.5 Ureditve za vključevanje delavcev pri preprečevanju večjih nesreč v zvezi z zaščito žvižgačev in mehanizmi tristranskih posvetovanj ... 5
4.6 Preglednost glede poročanja o incidentih – izvedbena uredba o poročanju o nesrečah ... 5
4.7 Pripravljenost in ureditve za ukrepanje ob nesrečah ... 6
4.8 Razpoložljivost odvračilnih kazni za kršitve dolžnosti ... 6
4.9 Odgovornost, odškodninski zahtevki in finančna jamstva proizvajalcev nafte in plina na morju ... 6
4.9.1 Odgovornost ... 6
4.9.2 Obravnavanje odškodninskih zahtevkov ... 8
4.9.3 Izvajanje v državah članicah in učinkovitost njihovih pravil ... 8
4.10 Razgradnja naprav ... 9
4.10.1 Direktiva in razgradnja ... 9
4.10.2 Konvencija o varstvu morskega okolja severovzhodnega Atlantika (OSPAR) ... 10
4.10.3 Sklepi in možnosti za nadaljevanje ... 10
4.11 Vzajemno priznavanje mobilnih vrtalnih enot ... 11
5 SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNJE SPREMLJANJE ... 12

Povzetek

Direktiva o varnosti dejavnosti na morju obravnava tveganje nesreč zaradi naftnih in plinskih dejavnosti na morju. Obravnava tudi nadaljnje mehanizme za ukrepanje in kritje stroškov, če preventivni ukrepi ne bi bili uspešni. Direktiva zadeva predvsem, čeprav ne izključno 16 držav članic, v katerih se opravljajo naftne in plinske dejavnosti z dovoljenjem.

Ta ocena izvajanja Direktive temelji na intenzivnih razpravah z zainteresiranimi stranmi, delavnicah, obširnem javnem posvetovanju ter lastnih spoznanjih in strokovnem znanju Komisije. Obseg ocene odraža določbe Direktive in vprašanja, ki so jih zainteresirane strani postavile v pripravljalni fazi. Analiza kaže, da Direktiva temelji na obstoječih mednarodnih dobrih praksah za nadzor tveganj in je izboljšala ukrepanje ob morebitnih nesrečah v sektorju.

Države članice so morale Direktivo začeti uporabljati do julija 2015, čeprav so se prehodne ureditve za industrijo uporabljale do julija 2018. Uradna obvestila držav članic o njihovih nacionalnih pravilih in zakonodaji kažejo, da je večina ukrepov iz Direktive vzpostavljena. Najbolj ključno pa je, da je industrija prevzela dolžnosti za obvladovanje tveganj, pri čemer je vsaka naprava na morju predmet podrobnega poročila o tveganju. Vsaka država članica je imenovala pristojni strokovni organ s širokimi nadzornimi pooblastili.

Komisija je objavila tri letna poročila o varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju na ravni celotne EU. Ta poročila in drugi podatki omogočajo oblikovanje referenčne podlage v zvezi z obvladovanjem tveganj, čeprav je še prezgodaj, da bi lahko opredelili trende glede ravni varnosti v sektorju dejavnosti na morju. Jasno se kaže, da se cilji Direktive izpolnjujejo z njenim prenosom v državah članicah. Industrija in države članice skrbno upoštevajo zahteve, čeprav se pojavljajo nekatere razlike v razlagi. Večino odprtih vprašanj je mogoče obravnavati v okviru obstoječih komunikacijskih protokolov, npr. prek skupine organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju (European Offshore Authorities Group – EUOAG). Pri nekaterih drugih pa je upravičen dodaten pregled, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti temam finančne odgovornosti in odškodninskih mehanizmov.

Države članice in industrija so večinoma pozdravile uvedbo Direktive z njenim trenutnim področjem uporabe, medtem ko so okoljske nevladne organizacije podale nekoliko drugačne ocene in pozivajo k dodatnemu zaostrovanju nekaterih ukrepov. Vse zainteresirane strani opozarjajo na poglobljenost in intenzivnost sprememb, ki jih prinaša Direktiva, in trdijo, da je pred razmislekom o zakonodajnih spremembah potrebnega več časa in spremljanja.

Na splošno so bila morebitna področja za nadaljnje delo ugotovljena pri odgovornosti in odškodninah, vzajemnem priznavanju mobilnih vrtalnih enot v različnih jurisdikcijah držav članic in odstranitvi fiksnih proizvodnih platform.

1 UVOD

Direktiva o varnosti dejavnosti na morju določa minimalne zahteve za varnost, varstvo okolja in ukrepanje ob nesrečah po vsej EU. Veljati je začela 19. julija 2013. Države članice so jo morale prenesti v nacionalna pravila in predpise do 19. julija 2015, medtem ko so se prehodna obdobja za industrijo uporabljala do 19. julija 2018.

Vse države članice so izjavile, da so direktivo o varnosti dejavnosti na morju prenesle v nacionalno zakonodajo. Komisija je pregledala nacionalne zakonodajne ukrepe držav članic, da bi ocenila popolnost prenosa Direktive.

2 OKOLIŠČINE UKREPA

Komisija mora v skladu s členom 40 direktive o varnosti dejavnosti na morju ob ustreznem upoštevanju prizadevanj in izkušenj pristojnih organov oceniti učinkovitost izvajanja te direktive. Komisija mora oceniti, ali je Direktiva, kot jo izvajajo države članice, dosegla cilje zagotovitve varnosti dejavnosti in preprečitve večjih nesreč ali prevelikega števila incidentov. Nato mora Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti poročilo o rezultatih te ocene.

Komisija je ob upoštevanju ciljev Direktive kot referenčnega merila, zlasti določitve ustreznih ravni varnosti za naftne in plinske dejavnosti na morju in varstva okolja, preverila, ali:

– so bili doseženi glavni cilji Direktive, in če niso bili, ali so primerne sprememba Direktive ali druge pravne pobude;
– obstajajo morebitne vrzeli v zakonodaji, ki bi jih bilo treba odpraviti za izboljšanje ravni varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju;
– se z nekaterimi določbami Direktive državam članicam ali industriji nalagajo pretirana bremena in bi bilo treba razmisliti o njihovem črtanju;
– sta se z Direktivo zadostno uskladili regulativna struktura in raven varnosti v dejavnostih na morju po vsej EU, sorazmerno glede na ravni dejavnosti držav članic;
– je Direktiva uspešna, učinkovita, skladna, ustrezna in zagotavlja zadostno dodano vrednost EU.

3 METODA

Komisija je pri analizi uporabila širok nabor informacijskih kanalov. Da bi se zbrale različne izkušnje z Direktivo, so bili tako strokovnjaki kot tudi širša javnost pozvani, naj prispevajo k zbirki znanja. Med strokovnjaki je Komisija uporabila skupino EUOAG, ki je bila ustanovljena s sklepom Komisije[1]. Pristojni organi držav članic, zastopanih v skupini EUOAG, izvajajo regulativni nadzor naftnih in plinskih dejavnosti na morju ter povezanih vprašanj politike.

Za izpopolnitev zbirke znanja je Komisija izvedla široko javno posvetovanje na podlagi obširnega vprašalnika, ki je bil pri poročanju o nesrečah osredotočen na Direktivo in

[1] Sklep Komisije z dne 19. januarja 2012 o ustanovitvi skupine organov Evropske unije, pristojnih za naftne in plinske dejavnosti na morju, UL C 18, 21.1.2012, str. 8.

Izvedbeno uredbo[2]. Vse zainteresirane strani, vključno s podjetji in javnimi subjekti, so bile pozvane, naj predstavijo stališča in pripombe. Tako države članice kot tudi industrijska združenja so delili podrobne podatke s Komisijo, k razpravam pa so dejavno prispevale tudi nevladne organizacije.

Komisija se je seznanila z izkušnjami držav članic, ki izvajajo Direktivo, in sicer tako z izkušnjami pristojnih organov, ki izvršujejo določbe Direktive, kot tudi z izkušnjami lastnikov in izvajalcev naprav na morju, ki delujejo v nacionalnih pravnih okvirih.

To poročilo povzema glavne ugotovitve Komisije in se osredotoča na možna področja za nadaljnje ukrepanje. Poročilu je priložen delovni dokument služb Komisije (SWD), ki bralca oziroma bralko sistematično usmerja skozi oceno členov Direktive. Pri nekaterih spodaj navedenih področjih bi bila morda potrebna dodatna analiza za oblikovanje morebitnih prihodnjih sprememb ali nove zakonodaje.

4 ANALIZA

4.1 Izvajanje Direktive v državah članicah

Ocena Komisije je pokazala, da sta splošna kakovost in raven popolnosti izvajanja direktive o varnosti dejavnosti na morju v Evropski uniji zadovoljivi. Vseeno pa se doseženi celovitost in kakovost izvajanja po državah članicah znatno razlikujeta. Države članice so sprejele različne pristope k izvajanju Direktive. To poročilo se osredotoča na tiste člene Direktive, ki imajo največji učinek na varnost na morju. V delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu poročilu, so zagotovljene dodatne podrobnosti o oceni, kako so države članice izvajale posamezne člene Direktive.

4.2 Udeležba javnosti pri objavi novih območij za izdajo dovoljenj

Komisija predlaga, naj države članice objavijo navodila za olajšanje in spodbujanje sodelovanja javnosti pri posvetovanjih. Z ureditvami, ki jih uvedejo države članice, bi bilo treba zagotoviti, da so lahko sodelujoči na posvetovanjih prepričani, da se njihova stališča ustrezno upoštevajo v postopku sprejemanja odločitev. Komisija ugotavlja, da so določbe Direktive za spodbujanje javnega posvetovanja primerne in zadostne.

4.3 Določitev pristojnega organa

Zdi se, da so ukrepi glede določitve pristojnega organa iz Direktive ustrezni za predvideni namen. Ni pa jasno, ali je bila v vseh državah zadostno in ustrezno dosežena neodvisnost teh organov od ekonomskih interesov drugih upravnih služb držav članic. Glede na pomen varnosti in varstva okolja pri upravljanju morskega prostora je neodvisnost presoje organov, pristojnih za dejavnosti na morju, zadeva javnega interesa.

4.4 Neodvisno preverjanje varnostnih dejavnosti zunaj EU

[2]Izvedbena uredba Komisije (EU) št. 1112/2014, UL L 302, 22.10.2014, str. 1.

Zdi se, da spremembe določb Direktive o neodvisnem preverjanju naprav in vrtin, kot ga izvajajo države članice, niso potrebne. Za optimiziranje dobre prakse bi bilo koristno združiti vse razpoložljive smernice industrije in regulativnih organov ter jih razširiti prek skupine EUOAG.

Komisija ugotavlja, da so zahteve iz določb v zvezi z varnostnimi dejavnostmi zunaj EU ustrezne. Vendar zagotavljanje, da izvajalci s sedežem v EU dosledno uporabljajo varnostna pravila pri zunanjih dejavnostih, ostaja tema, pri kateri lahko države članice sodelujejo. Države članice lahko razmislijo o pregledu mehanizmov, ki jih uporabljajo za preverjanje učinkovitosti izvajalcev pri upravljanju varnosti pri vseh njihovih dejavnostih po svetu.

4.5 Ureditve za vključevanje delavcev pri preprečevanju večjih nesreč v zvezi z zaščito žvižgačev in mehanizmi tristranskih posvetovanj

Mehanizmi za zagotavljanje zaupnosti poročanja ustrezno delujejo, kolikor delavcem olajšajo neposreden stik s pristojnim organom na njihovem območju. Spremembe v ureditvah niso predlagane, čeprav bi morali pristojni organi in skupina EUOAG ostati dovzetni za nasvete sindikatov in drugih predstavnikov delavcev o delovanju ureditev po vsej EU.

Komisija tudi ugotavlja, da obstaja znatna podpora ukrepom v zvezi s tristranskim posvetovanjem in da se tristranska kultura razvija. Spremembe v tem pogledu po mnenju Komisije niso potrebne.

4.6 Preglednost glede poročanja o incidentih – izvedbena uredba o poročanju o nesrečah

Na podlagi Direktive je Komisija izdala delegirani akt, tj. izvedbeno uredbo o poročanju o nesrečah. To je zajemalo tako poročanje izvajalcev in lastnikov pristojnim organom držav članic kot tudi poročanje pristojnih organov Komisiji in javnosti. V tem sistemu morajo vsi akterji, nosilci dolžnosti, države članice in Komisija združevati vse zadevne incidente v vodah EU (vključno s skorajšnjimi nesrečami).

Komisija po objavi poročil za leta 2016, 2017 in 2018 meni, da ta sistem poročanja o incidentih za celotno EU predstavlja znaten napredek glede preglednosti sektorja z globalne perspektive. Leta 2018 tako kot v prejšnjih letih ni bilo poročil o smrtnih žrtvah, zgodilo pa se je 10 poškodb in 17 hudih poškodb. Glede na poročila pristojnih organov se je število nesreč v Združenem kraljestvu močno povečalo, kar zahteva poglobljeno analizo vzrokov in nadaljnje ukrepe pristojnega organa. Komisija si bo prizadevala za sodelovanje z Združenim kraljestvom, da bi bila raven varnosti znova taka, kakršna je bila v zadnjih letih.

Vsi akterji morajo še naprej zagotavljati učinkovitost sistema, tj. celovito, takojšnje in točno poročanje. Uporabljena taksonomija se trenutno zdi primerna. Skupina EUOAG naj bi spremljala sistem, delovala kot sogovornik s civilno družbo in zagotavljala prilagoditve sistema skozi čas v skladu z novim tehnološkim razvojem. Kjer lahko zainteresirane strani upravičijo take prilagoditve, bi bilo treba obvestiti skupino EUOAG in Komisijo.

4.7 Pripravljenost in ureditve za ukrepanje ob nesrečah

Zahteve za notranje načrte ukrepanja izvajalcev in lastnikov ob nesrečah očitno delujejo, kot je bilo predvideno. Komisija ne predlaga nobenih sprememb trenutnih ureditev. Regulativni organi in socialni partnerji bodo predvidoma priporočili celovitejše programe, vključno s čezmejnimi vidiki, poleg preskušanja že uvedenih ureditev. Ustrezni regulativni organi v državah članicah morajo pozorno spremljati učinkovitost načrtov ukrepanja ob nesrečah na napravah.

Komisija je začela ocenjevati skladnost nacionalnih načrtov držav članic za ukrepanje ob nesrečah z Direktivo, hkrati pa je začela državam članicam pomagati pri nadgradnji in posodabljanju njihovih zunanjih načrtov za ukrepanje ob nesrečah. Predvidoma naj bi spodbudili čezmejno izvajanje med obalnimi sosednjimi državami.

Koristno bi bilo, da Komisija in Evropska agencija za pomorsko varnost (EMSA) ocenita izvajanje v državah članicah, da bi zagotovili reprezentativno regionalno podlago za ocenjevanje učinkovitosti čezmejnega sodelovanja.

4.8 Razpoložljivost odvračilnih kazni za kršitve dolžnosti

Komisija ugotavlja, da države članice pri pregonu kaznivih dejanj in kršitvah dolžnosti uporabljajo številne različne pristope. Glede politike in postopkov civilnega in kazenskega prava ni priporočil za morebitne spremembe Direktive.

Vendar bi morale države članice razmisliti o politikah za povišanje stopnje denarnih kazni za kršitve dolžnosti. S tem naj bi zagotovile, da so kazni ustrezne v smislu javnega interesa in morebitnih posledic večje nesreče v vodah EU, ne glede na raven stopnjevanja zadevne nesreče.

Skladno z Direktivo se od organov za izdajo dovoljenj že zahteva, da upoštevajo uspešnost prosilcev pri preprečevanju večjih nesreč. Čeprav Komisija ceni, da v zadnjem času ni bilo katastrofalnih nesreč, pristojne organe spodbuja, naj skladno z Direktivo zagotovijo neodvisno strokovno svetovanje na vseh ravneh izdaje dovoljenj.

4.9 Odgovornost, odškodninski zahtevki in finančna jamstva proizvajalcev nafte in plina na morju

4.9.1 Odgovornost

V skladu s členom 39 Direktive mora Komisija pripraviti poročila za Evropski parlament in Svet o odgovornosti, odškodninskih zahtevkih po nesrečah, finančnih jamstvih imetnikov dovoljenj na morju in koristnosti uporabe kazenskega prava. Komisija je leta 2015 predložila ta poročila s priloženim delovnim dokumentom služb Komisije, ki je skladno z Direktivo vključeval poglobljeno analizo.

Proti koncu leta 2016 je Evropski parlament ob upoštevanju poročil Komisije sprejel resolucijo[3] o teh temah. Evropski parlament je z zahtevo za dodatno poglobljeno analizo pred morebitno novo zakonodajo dal pobudo za preučitev več področij v okviru odgovornosti, ki so bila po njegovem mnenju na ravni EU nedosledno urejena.

Evropski parlament je s sklicevanjem na zahteve po poročanju iz člena 40 Komisijo pozval, naj pri pripravi poročila o izvajanju Direktive upošteva predloge iz njegove resolucije. Komisija se je strinjala in v nadaljevanju predstavlja ključne vidike.

Pravila in zakonodaja o odgovornosti se znatno razlikujejo, kar odraža razlike v kulturnem in zgodovinskem razvoju v državah članicah. Določbe o odgovornosti imajo lahko velik vpliv in lahko pomenijo stroške po nesreči, kar vpliva na način poslovanja podjetij v različnih jurisdikcijah. Na splošno države članice pri izvajanju Direktive niso vključile posebnih določb za odgovornost, finančno jamstvo in odškodninske zahtevke. Zdi se, da te teme običajno obravnavajo širše veljavni zakoni s področja civilnega prava.

Treba je razlikovati med ureditvami glede objektivne odgovornosti in krivdne (deliktne) odgovornosti. Objektivna odgovornost pomeni, da se lahko ugotovljeni odgovorni stranki naloži plačilo odškodnine, četudi je upoštevala vsa pravila in izvedla varnostne ukrepe. Pri krivdni odgovornosti pa se lahko finančna odškodnina naloži samo v primeru nesreče, povzročene zaradi hude malomarnosti, ali namerno povzročene nesreče.

Zaradi pravil držav članic glede odgovornosti in odškodninskih zahtevkov lahko izvajalcem in lastnikom naprav na morju nastanejo zelo različni stroški. Odvisni so od različnih možnih načel.

Splošni okvir:

– Uporabljajo se lahko pravila, ki so specifična za dejavnosti na morju, določen sektor ali splošna pravila.
– Nekatere države članice niso jasno sprejele zakonodaje o odgovornosti, ki je v takem primeru odvisna od presoje nacionalnih sodišč.

Specifične značilnosti:

- Odgovornost imetnika dovoljenja, kot se zahteva z Direktivo. Večina držav članic (vendar ne vse) je izvedla to bistveno določbo.
- Objektivna odgovornost v primerjavi s krivdno odgovornostjo. Nekatere države članice so določile krivdno odgovornost, pri čemer je breme dokazovanja krivde bodisi na toženi stranki (npr. lastniku naftne in plinske naprave na morju) bodisi na tožeči stranki (npr. vladi, ki zahteva čiščenje vode in obal).
- V večini držav članic mora podjetje, ki je odgovorno za nesrečo, poleg odškodnine za telesne poškodbe in materialno škodo plačati tudi odškodnino za onesnaženje okolja.
- V nekaterih državah članicah se lahko uporablja tudi odškodnina za čisto gospodarsko izgubo (npr. za ribiče).

[3] Odgovornost, odškodnine in finančno jamstvo za naftne in plinske dejavnosti na morju, Resolucija Evropskega parlamenta z dne 1. decembra 2016 o odgovornosti, odškodninah in finančnem jamstvu za naftne in plinske dejavnosti na morju (2015/2352(INI)), UL C 224, 27.6.2018, str. 157.

- V nekaterih državah članicah se finančna odškodnina dodeli samo za telesne poškodbe in materialno škodo.

Skratka, veljavne ureditve med državami članicami se znatno razlikujejo, pri čemer vsaka uporablja mešanico posebnih in edinstvenih določb. Poleg tega se deli Direktive v zvezi z odgovornostjo in obravnavanjem odškodninskih zahtevkov niso vselej polno izvajali. Zato je Komisija z zadevnimi državami članicami začela dialog pred ugotavljanjem kršitev. Komisija lahko skupaj z njimi prouči, ali bi enotna ureditev, na primer glede načela objektivne odgovornosti izvajalcev in lastnikov naprav, ki presega minimalne zahteve iz Direktive, koristila varnosti dejavnosti na morju in nadaljnjemu spremljanju nesreč.

4.9.2 **Obravnavanje odškodninskih zahtevkov**

Četrti in peti pododstavek člena 4(3) določata: „Države članice določijo vsaj postopke za zagotovitev hitre in ustrezne obravnave odškodninskih zahtevkov, tudi za plačila odškodnin zaradi čezmejnih incidentov. Države članice od imetnika dovoljenja zahtevajo, da vzdržuje zadostno sposobnost, da lahko poravna svoje finančne obveznosti zaradi odgovornosti za naftne in plinske dejavnosti na morju.“

Kot izhaja iz prejetih obvestil, ima zelo malo držav članic določena posebna pravila za odškodnine za škodo, nastalo zaradi nesreč na morju. V teh državah članicah morajo imetniki dovoljenj skladno z zakonodajo določiti postopek, ki zagotavlja hitro in ustrezno obravnavo odškodninskih zahtevkov. Ta postopek morajo odobriti pristojni organi držav članic, ki morajo objaviti ustrezne informacije.

Številne države članice so uvedle horizontalno zakonodajo, ki zagotavlja hitro odškodnino za škodo, ki jo povzročijo tretje osebe. Kadar je nesreča razglašena za nacionalno katastrofo, se lahko uporabljajo hitrejši postopki. Nekatere države članice ne določajo posebnih pravil za odškodnino za škodo zaradi industrijskih nesreč, vendar vključijo splošna pravila o odškodnini v svoje civilno pravo.

Večina držav članic ni posebej obravnavala določb člena 4, temveč namesto tega uporablja pravila, ki so veljala pred sprejetjem Direktive.

4.9.3 **Izvajanje v državah članicah in učinkovitost njihovih pravil**

V zvezi z izvajanjem člena 4, ki vključuje določbe o varnostnih in okoljskih vidikih, so imele države članice težave pri zagotavljanju zadostnega izvajanja. Kljub temu lahko horizontalna nacionalna zakonodaja in sodna praksa sodišč zagotavljata, da se določbe člena 4 dejansko uporabljajo.

Države članice morajo določiti vsaj postopke za zagotovitev hitre in ustrezne obravnave odškodninskih zahtevkov, tudi za plačila odškodnin zaradi čezmejnih incidentov. Ker ni bilo večjih nesreč z znatno škodo, Komisija trenutno ne more v polnosti oceniti učinkovitosti izvajanja tega dela člena 4.

Skladno z Direktivo je treba pri ocenjevanju tehnične in finančne sposobnosti prosilca za dovoljenje zlasti upoštevati finančno sposobnost prosilca, da krije odgovornost, ki izhaja iz dejavnosti na morju. A kljub pomembnosti te določbe osem od 16 držav članic z

raziskovalnimi ali proizvodnimi dejavnostmi ni v celoti ali pravilno izvedlo odstavka 2 tega člena.

Skladno s členom 4(3) morajo države članice zagotoviti, da organ, pristojen za izdajo dovoljenj, ne izda dovoljenja, dokler ni na podlagi dokazov prosilca prepričan, da prosilec je ali bo sprejel ustrezne ukrepe za kritje odgovornosti. Šest držav članic ni zadostno preneslo tega dela Direktive.

Odkar morajo države članice Komisiji poročati o nesrečah (od leta 2016), se na naftnih in plinskih napravah na morju ni zgodila nobena večja nesreča, ki bi povzročila resno onesnaženje ali škodo. Zato ni mogoče črpati niti iz praktičnih izkušenj niti iz primerov finančne zmožnosti izvajalcev/lastnikov za obravnavo obsežnih in številnih odškodninskih zahtevkov.

Opozoriti je treba, da so države članice pozno prenesle Direktivo, prehodna obdobja za uporabo nacionalnih pravil za industrijo pa so veljala do julija 2018. Zaradi trenutnega neobstoja izkušenj z učinkovitostjo Direktive v praksi se vsakršni predlogi za pravne pobude, kot so navedeni v členu 40(2) Direktive, zdijo prezgodnji.

4.10 Razgradnja naprav

4.10.1 **Direktiva in razgradnja**

Ureditev na morju zajema celotno trajanje dejavnosti raziskovanja in proizvodnje, od zasnove do razgradnje in trajne opustitve dejavnosti (uvodna izjava 24 Direktive). Skladno s tem se Direktiva uporablja tudi za začetno razgradnjo naprave[4].

Za odobritev poročila o nevarnosti večjih nesreč, ki ga mora predložiti imetnik dovoljenja za raziskovanje ali proizvodnjo nafte in plina na morju (člena 12 in 13 Direktive), je treba pri obvladovanju tveganja upoštevati vse ustrezne faze v življenjskem ciklu naprave. To vključuje navedbo vseh predvidljivih okoliščin, vključno s tem, kako bo naprava razgrajena (točka 3(v) Priloge III k Direktivi). Pristojni organ bi moral torej oceniti načrt za razgradnjo, preden izda dovoljenje za začetek proizvodnje nafte in plina.

Ko se sprejme odločitev o zaustavitvi fiksne proizvodne naprave, bi bilo treba izdelati spremenjeno poročilo o nevarnosti večjih nesreč, če ni bila opravljena nobena začetna ocena ali če so se pogoji spremenili. Poročilo o nevarnosti večjih nesreč bi moralo vsebovati vsaj opis nevarnosti večjih nesreč, povezanih z razgradnjo naprave (točka 6(4)(b) Priloge I k Direktivi).

Iz navedenega sledi, da je za razgradnjo potrebna odobritev pristojnih organov, ki lahko zahtevajo ukrepe in postopke za zagotovitev varne razgradnje. Nasprotno pa Direktiva ne določa, ali, v kolikšni meri in kako bi moral izvajalec/lastnik odstraniti platformo. V Direktivi so obravnavani zgolj morebitni varnostni vidiki, pomembni ob koncu življenjskega cikla, ne pa tudi okoljski vidiki po razgradnji.

[4] Opredelitev „naftnih in plinskih dejavnosti na morju“ v Direktivi krepi to razumevanje: „naftne in plinske dejavnosti na morju“ pomenijo vse dejavnosti, povezane z napravo ali povezano infrastrukturo, vključno z njeno zasnovo, načrtovanjem, izgradnjo, delovanjem in razgradnjo, povezano z raziskovanjem in proizvodnjo nafte ali plina, kar pa ne vključuje prenosa nafte in plina z ene obale na drugo.“

4.10.2 **Konvencija o varstvu morskega okolja severovzhodnega Atlantika (OSPAR)**

Ker posebna zakonodaja EU o razgradnji platform na morju ne obstaja, pravila Konvencije OSPAR[5] o razgradnji zagotavljajo predlogo, na podlagi katere lahko njene pogodbenice odločajo o zahtevkih izvajalcev/lastnikov za razgradnjo. Ta pravila se uporabljajo za vse države članice z dejavnostmi na morju, in sicer Španijo, Nizozemsko, Nemčijo, Dansko, Združeno kraljestvo in Irsko[6]. Pravila Konvencije OSPAR se lahko uporabljajo tudi kot vzor za vse države članice, ki pripravljajo odločitve o dovoljenjih. Vendar lahko v Konvenciji OSPAR pogodbenica zaprosi za odstopanje od dolžnosti razgradnje naprave. Pravila Konvencije OSPAR se ne uporabljajo za države članice EU, ki izvajajo dejavnosti v Baltskem, Sredozemskem ali Črnem morju[7].

4.10.3 **Sklepi in možnosti za nadaljevanje**

Na podlagi Direktive morajo izvajalci na napravah pristojnemu organu predložiti spremenjeno poročilo o nevarnosti večjih nesreč, v katerem so obravnavani vsi vidiki razgradnje (npr. vrtine, konstrukcije, nevarne snovi). Izvajalec se ne sme lotiti nameravanih dejavnosti, dokler pristojni organ ne sprejme spremenjenega poročila o nevarnosti večjih nesreč. Pred razgradnjo se od držav članic zahtevajo še številna druga soglasja in dovoljenja. Ko je razgradnja končana in so konstrukcije odstranjene, se Direktiva ne uporablja več, saj ni več ustreznih dejavnosti, ki bi se izvajale na njeni podlagi. Vendar se še naprej uporabljajo drugi pogoji glede odgovornosti izvajalcev, vključno za raziskave morskega dna na podlagi predpisov za izdajanje dovoljenj in druge nacionalne zakonodaje.

Direktiva ne vsebuje določb o tem, ali bi bilo treba fiksno konstrukcijo delno ali v celoti odstraniti, in pripisuje/podeljuje odgovornost za to oceno in odločitev državam članicam. To je skladno s ciljem preprečevanja nesreč, tudi okoljskih, določenim v Direktivi. Mogoče bi bilo na primer dokazati, da so tveganja pri poskusu popolne odstranitve konstrukcije na podlagi trenutnega znanja in tehničnih zmogljivosti nesprejemljiva ali da so tveganja znatno večja kot v primeru delne odstranitve.

Odločitev o obsegu odstranitve je zato prepuščena drugim delom pravnega okvira držav članic, Direktiva pa se bo uporabljala za zagotovitev, da so tveganja večjih nesreč za izbrano metodo zmanjšana na najnižjo razumno možno mero.

Nadaljnja analiza se zdi potrebna glede trajnega zaprtja vrtin. Ključno je, da je lahko javnost popolnoma prepričana, da je pristojni organ popolnoma neomejen pri izvajanju svoje funkcije sprejemanja ocen tveganja za trajno opustitev proizvodnih naprav. Zdi se tudi, da bi bilo koristno, če bi države članice v svojo zakonodajno politiko vključile preglednejše obveznosti iz ustreznih konvencij.

---

5 Sklep komisije OSPAR št. 98/3 iz leta 1998 o uničenju opuščenih objektov na morju.

6 Konvencijo so podpisale in ratificirale vse pogodbenice prvotnih konvencij iz Osla ali Pariza (Belgija, Danska, Evropska unija, Finska, Francija, Nemčija, Islandija, Irska, Nizozemska, Norveška, Portugalska, Španija, Švedska in Združeno kraljestvo), pa tudi Luksemburg in Švica.

7 Vzpostavljeni so še drugi zadevni mednarodni sporazumi in konvencije za naprave na morju. Vodilna dela so Ženevska konvencija o epikontinentalnem pasu iz leta 1958, Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja iz leta 1989, Helsinška konvencija o varstvu morskega okolja območja Baltiškega morja iz leta 1992 in Protokol o varstvu Sredozemskega morja pred onesnaženjem, ki ga povzročata raziskovanje in izkoriščanje epikontinentalnega pasu ter morskega dna in podzemlja, iz leta 1994.

Na trenutni stopnji analize Komisija vidi morebitno dodano vrednost v proučitvi, ali bi bilo koristno spremeniti Direktivo, da bi se ustvarili dodatni standardi za stopnjo odstranitve in fazo po razgradnji.

4.11 Vzajemno priznavanje mobilnih vrtalnih enot

Industrija in regulativni organi se v splošnem ne strinjajo glede vzajemnega priznavanja mobilnih ploščadi, tj. glede tega, ali in kako bi morala država članica na podlagi Direktive sprejeti ocene tveganja za naprave, ki jih je odobrila druga država članica. Vendar Komisija do zdaj ni mogla ugotoviti nobene tehnične utemeljitve, da bi država članica vztrajala pri izvedbi druge poglobljene ocene v petih letih po odobritvi vzajemnega priznavanja mobilnih vrtalnih enot s strani druge države članice.

Zdi se, da je to pomanjkanje vzajemnega priznavanja v nasprotju z načeli enotnega trga. Komisija bo to stanje še naprej spremljala. Za zadevne države članice bi bilo koristno, da zagotovijo tehnično in pravno študijo primera za dokaz veljavnosti svojega argumenta. Industrija bi prav tako morala zagotoviti informacije o primerih, ko je bilo po njenem mnenju naloženo nepotrebno upravno breme.

5 SKLEPNE UGOTOVITVE IN NADALJNJE SPREMLJANJE

Analiza Komisije je pokazala prednosti in slabosti izvajanja in praktične uporabe Direktive v državah članicah. Ugotovitve so bile večinoma pozitivne. Morebitne koristi v smislu preprečenih nesreč močno presegajo stroške izvajanja in prilagoditev, potrebnih pri napravah na morju.

Poročilo o izkušnjah z izvajanjem Direktive zajema obdobje od datuma, ko so države članice začele izvajati Direktivo, do konca prehodnih ureditev za industrijo. Iz te ocene sledi, da tako Direktiva kot tudi izvedbena zakonodaja držav članic ustrezno obravnavata varnost dejavnosti na morju. Z Direktivo se je nedvomno povečala varnost dejavnosti na morju ne le v Evropski uniji, temveč tudi v drugih delih sveta prek politike in kulture globalne varnosti podjetij EU.

Hkrati so bili z Direktivo harmonizirana pravila v državah članicah in ustvarjeni enaki pogoji poslovanja po vsej EU. Glede na posvetovanja z državami članicami in zainteresiranimi stranmi se v Direktivi jasno in strukturirano obravnavajo vsi ustrezni vidiki varnosti za preprečevanje nesreč in sredstva za njihovo blaženje. Države članice so na podlagi Direktive, kakor je bila prenesena, odprle neposredne komunikacijske kanale o vseh temah v zvezi z varnostjo. Države članice izvajajo tudi redne medsebojne strokovne preglede, npr. prek skupine EUOAG, in si izmenjujejo dobre prakse. Države članice in zainteresirane strani so bile zadovoljne z učinkovitostjo Direktive, ki se je za celotno industrijo dejavnosti na morju začela v celoti uporabljati 19. julija 2018.

Skladno z zelenim dogovorom EU bi morali vsi ukrepi in politike EU skupaj pomagati EU doseči uspešen in pravičen prehod v trajnostno prihodnost. Njegove pobude naj bi se izvajale na najbolj učinkovit in najmanj obremenjujoč način, vse ostale pobude EU pa morajo delovati v skladu z zeleno zavezo, da „ne škodujejo“. Direktiva o varnosti dejavnosti na morju prispeva k doseganju teh ciljev.

V oceni je analizirano, kako so države članice prenesle Direktivo, in ugotovljeno, katere so prednosti, slabosti, možnosti in izzivi tega procesa. Na splošno je bila kakovost prenosa zadostna, Komisija pa bo preostala vprašanja z državami članicami spremljala individualno[8].

Z Direktivo v sedanji obliki morda ni mogoče vedno zagotoviti učinkovitega preprečevanja nesreč zunaj EU. Okoljske nevladne organizacije so izrazile stališče, da bi bili kljub pozitivnim izkušnjam z izvajanjem potrebni večje varovanje okolja in okrepljeni mehanizmi finančne odgovornosti. Regulativni organi in primarni nosilci dolžnosti menijo, da bi se morali novi regulativni ukrepi in subjektivne ureditve industrije stabilizirati, preden se lahko razmišlja o nadaljnjem razvoju zakonodaje. Z nadaljnjimi poročili o incidentih in informativnimi poročili na ravni EU bo utrjeno izhodišče za kazalnike uspešnosti, opredeljeni pa bodo tudi kritični trendi v tveganjih večjih nesreč. Očitno je, da se kultura industrijske varnosti v EU krepi.

[8] Raven finančnih kazni držav članic v primerih kršitev dolžnosti se na primer ne zdi prilagojena potrebi po zadovoljitvi javnega interesa ali morebitnim posledicam večje nesreče v vodah EU, ne glede na raven stopnjevanja zadevne nesreče. Ni verjetno, da bi trenutne kazni bistveno vplivale na vlagatelje ali javnost.

Komisija namerava nadalje spremljati tri področja:

(i) odgovornost, finančno jamstvo in obravnavo odškodninskih zahtevkov;
(ii) razgradnjo naprav, vključno z vprašanji o odstranitvi ali puščanju na kraju samem, in nadaljnje spremljanje;
(iii) vzajemno priznavanje mobilnih vrtalnih naprav v EU.

Za nadaljnje spremljanje glede odgovornosti, finančnega jamstva in obravnave odškodninskih zahtevkov se zdita na voljo dve možnosti:

a. analizirati nadaljnje izkušnje z Direktivo in oceniti, ali so potrebna okrepljena pravila in harmonizacija na ravni EU;

b. izvesti nadaljnjo raziskavo in oceno učinka za harmonizirana industrijska pravila glede odgovornosti, finančnega jamstva in – splošneje – obravnave odškodninskih zahtevkov[9].

Direktiva ne vključuje določb, ki bi presegale zahtevo po varni razgradnji[10]. Direktiva niti ne predpisuje niti ne priporoča nekaterih procesov ali smernic glede vprašanja, kdaj in kako odstraniti napravo ali kdaj izjemoma pustiti napravo, kjer je. Hkrati se pravni učinek Direktive konča pri razgradnji, saj Direktiva ne vsebuje določb o nadaljnjem spremljanju.

Komisija je pri analizi upoštevala informacije o razgradnji platform Brent v Severnem morju. Očitno se je vlada Združenega kraljestva pripravljala na odobritev načrtov družbe Shell, da na treh od svojih razgrajenih objektov na naftnem polju Brent pusti jeklene plašče in betonske plošče. Člani komisije OSPAR so zavzeli zelo različna stališča glede najboljše možnosti za obravnavo tega primera.

Za razgradnjo naprav in nadaljnje spremljanje po razgradnji se zdijo na voljo naslednje možnosti:

a. pooblastila glede odločitev o razgradnji ostanejo pri državah članicah, razen če se dokaže, da z nacionalnimi politikami ob ustreznem upoštevanju mednarodne zakonodaje (npr. Konvencije OSPAR) ni mogoče ustrezno obravnavati te zadeve;

b. Komisija izvede nadaljnjo raziskavo in oceno učinka v zvezi z dodatnimi pravili o tej temi, ki bi se vključila v Direktivo ali okoljsko zakonodajo, ki se uporablja.

[9] Več držav članic ni v celoti izvedlo določb Direktive glede odgovornosti, obravnave odškodninskih zahtevkov in finančnih jamstev imetnikov dovoljenj. Komisija namerava to vprašanje individualno nadalje obravnavati z zadevnimi državami članicami.

[10] Skladno z Direktivo je razgradnja naprav sestavni del življenjskega cikla naprav. Pooblastila za reševanje tega vidika so bila dodeljena pristojnim organom držav članic, ki pred izdajo dovoljenja zahtevajo in ocenijo poročilo o nevarnosti večjih nesreč. Ta poročila bi morala vključevati določbe glede konca življenjskega cikla naprave. Takoj ko je predvidena razgradnja, bi morali pristojni organi oceniti posodobljeno poročilo o nevarnosti večjih nesreč.

Kar zadeva vzajemno priznavanje mobilnih vrtalnih enot med državami članicami, Komisija predlaga naslednje nadaljnje ukrepe:

a. preverjanje, ali so obstoječa pravila EU ustrezna, ter zagotavljanje njihovega ustreznega izvajanja in uporabe;

b. določitev, ali bi lahko dodatna zakonodaja olajšala vzajemno priznavanje teh naprav, ter podrobno opredelitev stroškov in koristi, na primer z oceno učinka.

Komisija z zanimanjem pričakuje stališča in pripombe Evropskega parlamenta, Sveta in Evropskega ekonomsko-socialnega odbora na svoje poročilo.