EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2020.11.16.
COM(2020) 732 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK

a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságáról és a 2004/35/EK irányelv módosításáról szóló, 2013. június 12-i 2013/30/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv végrehajtásáról

{SWD(2020) 269 final}

Összefoglalás

1. BEVEZETÉS ... 3
2. A BEAVATKOZÁS HÁTTERE ... 3
3. MÓDSZER ... 3
4. ELEMZÉS ... 4
4.1. Az irányelv tagállami végrehajtása ... 4
4.2. A nyilvánosság részvétele az új engedélyezési területek kiadásában ... 4
4.3. Az illetékes hatóság kijelölése ... 4
4.4. Az Unión kívüli biztonsági műveletek független hitelesítése ... 5
4.5. A súlyos balesetek megelőzése érdekében történő dolgozói részvétellel, a visszaélést bejelentő személyek védelmével és a háromoldalú konzultációs mechanizmusokkal kapcsolatban hozott intézkedések ... 5
4.6. Az események bejelentésének átláthatósága – a balesetek bejelentéséről szóló végrehajtási rendelet ... 5
4.7. Veszélyhelyzeti felkészültségi és reagálási intézkedések ... 6
4.8. A visszatartó erejű szankciók rendelkezésre állása kötelezettségszegés esetén ... 6
4.9. Felelősség, kártérítési keresetek és a tengeri olaj- és gáztermelők pénzügyi biztosítéka ... 7
4.9.1. Felelősség ... 7
4.9.2. A kártérítési keresetek kezelése ... 8
4.9.3. Tagállami végrehajtás és a tagállami szabályok hatékonysága ... 9
4.10. A létesítmények leszerelése ... 10
4.10.1. Az irányelv és a leszerelés ... 10
4.10.2. Az Atlanti-óceán északkeleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló OSPAR-egyezmény ... 10
4.10.3. Következtetések és a tevékenységek folytatására vonatkozó lehetőségek ... 11
4.11. A mobil fúrótornyok kölcsönös elismerése ... 12
5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS NYOMON KÖVETÉS ... 13

Összefoglalás

A tengerbiztonságról szóló irányelv a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek keretében bekövetkező balesetek kockázatát kezeli. Ezenkívül foglalkozik a megelőző intézkedések esetleges eredménytelenségét követő válasz- és helyreállítási mechanizmusokkal is. Az irányelv elsősorban, de nem kizárólag arra a 16 tagállamra vonatkozik, amelyekben engedélyezett olaj- és gázipari tevékenységeket folytatnak.

Az irányelv végrehajtásának alábbiakban bemutatott értékeléséhez az érdekelt felekkel folytatott intenzív megbeszélések, műhelytalálkozók, egy kiterjedt nyilvános konzultáció, valamint a Bizottság saját meglátásai és szakértelme szolgáltattak alapot. Az értékelés az irányelv rendelkezéseire és az érintett felek által az előkészítési szakaszban feltett kérdésekre terjed ki. Az elemzés igazolja, hogy az irányelv támaszkodik a kockázatkezelés jelenlegi legjobb nemzetközi gyakorlataira és javította az esetleges veszélyhelyzetekre való reagálást az ágazatban.

Az irányelv tagállami végrehajtásának határideje 2015 júliusa volt, habár az iparág tekintetében 2018 júliusáig átmeneti rendelkezéseket alkalmaztak. A tagállamok nemzeti szabályokról és jogszabályokról szóló értesítései arról tanúskodnak, hogy az irányelv intézkedéseinek többsége érvényben van. A leglényegesebb, hogy az iparág elkezdte a kockázatkezeléssel kapcsolatos feladatokat, és valamennyi tengeri létesítményre vonatkozóan részletes kockázati jelentés készül. A tagállamok kijelölték a széles körű felügyeleti hatáskörrel rendelkező illetékes szakértői hatóságot.

A Bizottság három uniós éves jelentést tett közzé a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek uniós szintű biztonságáról. E jelentések és más adatok lehetővé teszik a kockázattal kapcsolatos teljesítési alapértékek kidolgozását, habár még korai tendenciákat megállapítani a tengeri ágazat biztonsági teljesítménye terén. Egyértelmű jelei vannak, hogy a tagállami átültetések révén megvalósulnak az irányelv céljai. Az iparág és a tagállamok – bár bizonyos értelmezési eltérések mellett, de –gondosan teljesítik a követelményeket. A legtöbb nyitott kérdést a meglévő kommunikációs protokollok keretében lehet kezelni, pl. az Európai Tengerhatósági Csoport (EUOAG) révén. Néhány egyéb kérdés esetében további vizsgálatra van szükség, továbbá kiemelt figyelmet kell szentelni a gazdasági felelősség és a kártérítési mechanizmusok kérdéskörének.

A tagállamok és az iparág jórészt üdvözölték az irányelv jelenlegi hatókörben történő bevezetését, míg a környezetvédelmi nem kormányzati szervezetek (NGO-k) árnyaltabban értékelnek és egyes intézkedések további szigorítására szólítanak fel. Valamennyi érdekelt fél rámutat az irányelv által kiváltott változások mélyreható voltára és intenzitására, és azt állítja, hogy több időre és nyomon követésre van szükség a jogszabályi változtatások megfontolása előtt.

Összességében meghatározásra kerültek a további munka lehetséges területei a felelősség és kártérítés, a mobil fúrótornyok különböző tagállami joghatóságok keretében történő kölcsönös elismerésének és a rögzített termelőplatformok eltávolításának témájában.

1. BEVEZETÉS

A tengerbiztonságról szóló irányelv az egész Unióban érvényes minimumkövetelményeket határoz meg a biztonság, a környezetvédelem és a veszélyhelyzeti reagálás terén. Az irányelv 2013. július 19-én lépett hatályba. A tagállamoknak 2015. július 19-ig kellett átültetniük az irányelvet nemzeti szabályaikba és rendelkezéseikbe; az iparágra vonatkozó átmeneti időszak 2018. július 19-ig volt érvényben.

Valamennyi tagállam bejelentette, hogy átültette nemzeti jogába a tengerbiztonságról szóló irányelvet. Az irányelv teljes körű átültetésének értékelése céljából a Bizottság ellenőrizte a tagállamok nemzeti jogalkotási intézkedéseit.

2. A BEAVATKOZÁS HÁTTERE

A tengerbiztonságról szóló irányelv 40. cikke értelmében a Bizottság az illetékes hatóságok erőfeszítéseinek és tapasztalatainak megfelelő figyelembevételével értékeli a jelen irányelv végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatokat. A Bizottság értékeli, hogy a tagállamok által végrehajtott formában az irányelv elérte-e a biztonságos üzemeltetésre, a súlyos balesetek vagy az indokolatlan nagy számú események elkerülésére vonatkozó célkitűzéseket. A Bizottságnak ezt követően jelentést kell benyújtania az értékelés eredményeiről az Európai Parlamentnek (EP) és a Tanácsnak.

Az irányelv célkitűzéseit viszonyítási alapként véve, különös tekintettel a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek megfelelő biztonsági szintjeinek megteremtésére és a környezetvédelemre, a Bizottság ellenőrizte, hogy:

– az irányelv fő célkitűzéseit elérték-e, és ha nem, célravezető-e az irányelv vagy más jogi kezdeményezések módosítása;
– fennállnak-e olyan jogszabályi hézagok, amelyeket a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonsági szintjének növelése érdekében kezelni kell;
– az irányelv bizonyos rendelkezései nem támasztanak-e túlzott terheket a tagállamokra vagy az iparágra nézve, és fontolóra kell-e venni ezek megszüntetését;
– az irányelv megfelelően, a tagállamok tevékenységi szintjeivel arányos mértékben harmonizálta-e az uniós tengeri tevékenységek szabályozási struktúráját és biztonsági szintjét;
– az irányelv hatékony, eredményes, koherens, releváns-e, valamint hogy megfelelő hozzáadott értéket biztosít-e az Unió számára.

3. MÓDSZER

A Bizottság elemzését sokféle információs csatorna felhasználásával végezte el. Az irányelvvel kapcsolatos tapasztalatok széles skálájának összegyűjtése érdekében szakértőket és a szélesebb nyilvánosságot is felkérték az ismeretanyaghoz való hozzájárulásra. A szakértők tekintetében a Bizottság igénybe vette az Európai Bizottság határozata[1] által létrehozott Európai Tengerhatósági Csoportot (EUOAG). A tagállamok

[1] A Bizottság határozata (2012. január 19.) az európai uniós tengeri olaj- és gázipari hatósági csoport felállításáról (HL C 18., 2012.1.21., 8. o.).

EUOAG-ban képviselt illetékes hatóságai hajtják végre a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek, valamint a kapcsolódó szakpolitikai kérdések szabályozói felügyeletét.

Az ismeretanyag kiegészítése érdekében a Bizottság széles körű nyilvános konzultációt folytatott, amelyhez egy átfogó kérdőívet készített mind az irányelvről, mind a balesetek bejelentéséről szóló végrehajtási rendeletről[2]. Minden érdekelt felet – ideértve a vállalkozásokat és a közigazgatási intézményeket is – felkértek véleménye és észrevételei benyújtására. A tagállamok és az iparszövetségek részletes adatokat osztottak meg a Bizottsággal, a nem kormányzati szervezetek aktívan hozzájárultak a megbeszélésekhez.

A Bizottság figyelembe vette az irányelv végrehajtásával kapcsolatos tagállami tapasztalatokat, mind az irányelv rendelkezéseit érvényesítő illetékes hatóságok tapasztalatait, mind a tengeri létesítmények nemzeti jogi keretek között tevékenykedő tulajdonosainak és üzemeltetőinek tapasztalatait.

Ez a jelentés összefoglalja a Bizottság főbb következtetéseit, és a lehetséges nyomonkövetési területekre összpontosít. A jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD) szisztematikusan végigvezeti az olvasót az irányelv cikkeinek értékelésén. Néhány alább említett terület esetében további elemzésre lehet szükség a jövőbeni módosítások vagy új jogszabályok kidolgozása érdekében.

4. ELEMZÉS

4.1. Az irányelv tagállami végrehajtása

A Bizottság értékelése megállapította, hogy a tengerbiztonságról szóló irányelv európai uniós végrehajtásának általános minősége és teljessége kielégítő. A tagállamok által elért végrehajtás integritása és minősége ugyanakkor jelentős eltéréseket mutat. A tagállamok eltérő megközelítéseket alkalmaztak az irányelv végrehajtása tekintetében. E jelentés az irányelv azon cikkeire helyezi a hangsúlyt, amelyek a legnagyobb hatást gyakorolják a tengerbiztonságra. Az e jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum további részletekkel szolgál az irányelv egyes cikkeinek tagállamok általi végrehajtásának értékelésére vonatkozóan.

4.2. A nyilvánosság részvétele az új engedélyezési területek kiadásában

A Bizottság azt javasolja, hogy a tagállamok tegyenek közzé útmutatást a konzultációs gyakorlatokban való részvétel megkönnyítése és ösztönzése érdekében. A tagállamok által hozott intézkedéseknek garantálniuk kell, hogy a konzultáció résztvevői biztosak lehessenek abban, hogy véleményüket megfelelően figyelembe veszik a döntéshozatali folyamatban. A Bizottság megállapítja, hogy a nyilvános konzultáció ösztönzéséről szóló irányelvi rendelkezések megfelelőek és elégségesek.

4.3. Az illetékes hatóság kijelölése

[2]A Bizottság 1112/2014/EU végrehajtási rendelete (HL L 302., 2014.10.22., 1. o.).

Úgy tűnik, hogy az illetékes hatóság kijelölésével kapcsolatos irányelvi intézkedések megfelelnek a tervezett célnak. Ugyanakkor nem egyértelmű, hogy valamennyi tagállamban megvalósult-e az illetékes hatóság megfelelő és elégséges mértékű függetlensége a tagállami közigazgatások egyéb szervezeti egységeinek gazdasági érdekeitől. Figyelemmel a biztonság és környezetvédelem fontosságára a tengeri területek kezelése során, az illetékes tengerhatóságok döntéshozói függetlensége közérdekű kérdés.

4.4. Az Unión kívüli biztonsági műveletek független hitelesítése

Úgy tűnik, hogy a létesítmények és kutak független hitelesítéséről szóló, a tagállamok által jelen formájában végrehajtott irányelvi rendelkezések tekintetében nincs szükség változtatásokra. A bevált gyakorlat optimalizálása érdekében hasznos lenne valamennyi rendelkezésre álló iparági és szabályozói iránymutatás összegyűjtése, és e célból az EUOAG-on keresztül történő nyilvánossá tétele.

A Bizottság megállapítja, hogy az Unión kívüli biztonsági műveletekre vonatkozó rendelkezésekben foglalt követelmények megfelelőek. Ugyanakkor továbbra is a tagállamok közti együttműködés témája marad, hogy az uniós székhelyű üzemeltetőknek tengerentúli tevékenységeik során biztosítaniuk kell a biztonsági szabályok következetes alkalmazását. A tagállamok megfontolhatják azon mechanizmusok megvizsgálását, amelyeket annak hitelesítésére alkalmaznak, hogy az üzemeltetők globális tevékenységeik során mennyire hatékonyak a biztonságos üzemeltetés tekintetében.

4.5. A súlyos balesetek megelőzése érdekében történő dolgozói részvétellel, a visszaélést bejelentő személyek védelmével és a háromoldalú konzultációs mechanizmusokkal kapcsolatban hozott intézkedések

A bizalmas bejelentési mechanizmusok működése megfelelő abban a tekintetben, hogy elősegíti a dolgozók közvetlen kapcsolatba lépését a területükön illetékes hatósággal. Az intézkedésekben nem javasoltak változtatásokat, bár az illetékes hatóságoknak és az EUOAG-nak fogékonynak kell lenniük az intézkedések Európa-szerte való működésével kapcsolatban a szakszervezetek és egyéb munkavállalói képviselők részéről adott tanácsokra.

A Bizottság megjegyzi továbbá, hogy a háromoldalú egyeztetéssel kapcsolatos intézkedések is jelentős támogatást élveznek, és hogy a háromoldalú egyeztetések kultúrája egyre jobban fejlődik. E tekintetben a Bizottság nem tart szükségesnek módosítást.

4.6. Az események bejelentésének átláthatósága – a balesetek bejelentéséről szóló végrehajtási rendelet

A Bizottság az irányelv alapján felhatalmazáson alapuló jogi aktust bocsátott ki, mégpedig a balesetek bejelentéséről szóló végrehajtási rendeletet. E rendelet kiterjedt az üzemeltetők és a tulajdonosok tagállami illetékes hatóságok felé tett jelentéseire, valamint az illetékes hatóságok Bizottságnak és nyilvánosságnak történő jelentéstételére.

Ez a rendszer szigorúan kötelezi az összes szereplőt, kötelezettet, tagállamot és a Bizottságot az uniós vizeken bekövetkező valamennyi minősített esemény összegyűjtésére (ideértve a majdnem bekövetkezett eseményeket is).

A 2016-os, 2017-es és 2018-as jelentések közzétételét követően a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az uniós szintű eseménybejelentő rendszer globális perspektívából jelentős előrelépést jelent az ágazat átláthatósága tekintetében. Az előző évekhez hasonlóan 2018-ban sem jelentettek halálesetet, de 10 személyi sérülés és 17 súlyos sérülés történt. Az illetékes hatóságok jelentései szerint az Egyesült Királyságban jelentősen nőtt a balesetek száma, ami az okok mélyreható elemzését és az illetékes hatóságok nyomonkövetési intézkedéseit egyaránt szükségessé teszi. A Bizottság együttműködésre fog törekedni az Egyesült Királysággal annak érdekében, hogy a biztonsági teljesítmény visszaálljon az elmúlt évek szintjére.

Valamennyi szereplőnek továbbra is biztosítania kell a rendszer hatékonyságát, azaz a teljes, azonnali és pontos jelentéstételt. Az alkalmazott osztályozás jelenleg megfelelőnek tűnik. Az EUOAG feladata, hogy nyomon kövesse a rendszert, közvetítőként működjön a civil társadalom felé és az új technológiai fejlesztésekkel összhangban biztosítsa a rendszer fokozatos kiigazításait. Amennyiben az érdekelt felek meg tudják indokolni az ilyen kiigazításokat, kötelesek tájékoztatni az EUOAG-ot és a Bizottságot.

4.7. Veszélyhelyzeti felkészültségi és reagálási intézkedések

Úgy tűnik, hogy az üzemeltetők és tulajdonosok által készítendő belső veszélyhelyzet-reagálási tervre vonatkozó követelmények az eredeti szándék szerint működnek. A Bizottság nem javasolja a jelenlegi intézkedések megváltoztatását. Várható, hogy a szabályozó szervek és a szociális partnerek az általuk már meghozott intézkedések vizsgálatán kívül átfogóbb gyakorlatokat is javasolnak majd, ideértve a határokon átnyúló vonatkozásokat. A megfelelő tagállami szabályozó hatóságoknak szorosabban nyomon kell követniük a létesítményalapú veszélyhelyzet-reagálási tervek hatékonyságát.

A Bizottság hozzákezdett a tagállami nemzeti veszélyhelyzet-reagálási tervek irányelvvel kapcsolatos megfelelésének kiértékeléséhez, valamint a tagállamok támogatásához külső veszélyhelyzet-reagálási terveik korszerűsítésében és aktualizálásában. A tervek szerint ez ösztönzi a tengerpartokkal rendelkező szomszédos országok közti határokon átnyúló gyakorlatokat.

Hasznos lenne, ha a Bizottság és az Európai Tengerészeti Biztonsági Ügynökség (EMSA) reprezentatív regionális alapon értékelnék a tagállami gyakorlatokat a határokon átnyúló együttműködés hatékonyságának felmérése érdekében.

4.8. A visszatartó erejű szankciók rendelkezésre állása kötelezettségszegés esetén

A Bizottság megjegyzi, hogy a végrehajtás terén a tagállamok számos különböző megközelítést alkalmaznak a bűncselekmények és kötelezettségszegések üldözése vonatkozásában. A polgári és büntetőjogi politika és eljárások tekintetében a Bizottság nem tesz ajánlásokat az irányelv esetleges megváltoztatására.

A tagállamoknak ugyanakkor fontolóra kellene venniük a kötelezettségszegések esetében kiszabott pénzbüntetések szintjének növelését célzó politikákat. Ennek célja annak biztosítása, hogy a szankciók megfeleljenek mind a közérdeknek, mind az uniós vizeken bekövetkező súlyos baleset lehetséges következményeinek, függetlenül az érintett baleset eszkalálódásának mértékétől.

Az irányelv értelmében az engedélyező hatóságok már most is kötelesek figyelembe venni a kérelmezők súlyos balesetek megelőzésével kapcsolatos teljesítményét. Bár a Bizottság értékeli, hogy az utóbbi időben nem történtek katasztrofális balesetek, az illetékes hatóságokat az irányelv értelmében arra ösztönzik, hogy valamennyi engedélyezési fordulóban biztosítsanak független szakértői tanácsadást.

4.9. Felelősség, kártérítési keresetek és a tengeri olaj- és gáztermelők pénzügyi biztosítéka

4.9.1. **Felelősség**

Az irányelv 39. cikke felkéri Bizottságot, hogy készítsen jelentést az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a felelősségről, a balesetek utáni kártérítési keresetekről, a tevékenységeiket a tengeren végző engedélyesek pénzügyi biztosítékairól, valamint a büntetőjog alkalmazásának hasznosságáról. 2015-ben a Bizottság – a bizottsági szolgálati munkadokumentummal együtt – benyújtotta ezeket a jelentéseket, melyek az irányelvben előírtakkal összhangban mélyreható elemzést tartalmaztak.

A Bizottság jelentését figyelembe véve az Európai Parlament 2016 végén állásfoglalást[3] fogadott el e témákkal kapcsolatban. Lehetséges új jogszabályokat megelőző további mélyreható elemzést kérve az Európai Parlament kezdeményezte a felelősség tekintetében általa európai szinten következetlenül szabályozottnak tartott számos terület kezelését.

A 40. cikkben foglalt követelményekre tekintettel az Európai Parlament felkérte a Bizottságot, hogy vegye figyelembe javaslatait és kezdeményezéseit az irányelv végrehajtásáról szóló jelentés elkészítésekor. A Bizottság eleget téve a kérésnek az alábbiakban ismerteti a fő szempontokat.

A felelősségről szóló szabályok és jogszabályok jelentősen eltérnek, tükrözve a tagállamok közötti különbözőségeket a kulturális és történelmi fejlődés tekintetében. A felelősségre vonatkozó rendelkezések egy balesetet követően nagy hatással és esetleges költségekkel járhatnak, amelyek befolyásolhatják a vállalkozások eltérő joghatóságok alatt történő működését. Az irányelv végrehajtása során a tagállamok általában nem szerepeltettek a felelősségre, pénzügyi biztosítékra és kártérítési keresetekre vonatkozó külön rendelkezéseket. Úgy tűnik, hogy ezekkel a kérdésekkel általában szélesebb körben alkalmazandó polgári jogi törvények foglalkoznak.

[3] A tengeri olaj- és gázipari tevékenységekre vonatkozó felelősség, kártérítés és pénzügyi biztosítékok. Az Európai Parlament 2016. december 1-jei állásfoglalása a tengeri olaj- és gázipari tevékenységekre vonatkozó felelősségről, kártérítésről és pénzügyi biztosítékokról (2015/2352(INI)). HL C 224., 2018.6.27., 157. o.

Meg kell különböztetni az objektív felelősségi és a vétkességen (sérelmen) alapuló felelősségi rendszereket. Az objektív felelősség azt jelenti, hogy az azonosított felelős fél kártérítés fizetésére kötelezhető még akkor is, ha az összes szabályt és biztonsági intézkedést alkalmazta. A vétkességen alapuló felelősség ugyanakkor csak súlyos gondatlanság vagy balesethez vezető szándék esetében eredményezhet pénzügyi ellentételezést.

A felelősséggel és kártérítésekkel kapcsolatos tagállami szabályok jelentősen eltérő díjakat eredményezhetnek a tengeri létesítmények üzemeltetői és tulajdonosai számára. Különböző lehetséges elvektől függenek:

Általános keret:

– tenger esetében specifikus, ágazatspecifikus vagy általános szabályok alkalmazhatók;
– egyes tagállamok nem állapítottak meg egyértelműen felelősségre vonatkozó jogszabályokat; ebben az esetben a felelősség kérdésében a nemzeti bíróságok ítéletei határoznak.

Sajátos jellemzők:

- az engedélyes felelőssége, az irányelvben előírt módon. A legtöbb (habár nem minden) tagállam végrehajtotta ezt a lényeges rendelkezést;
- objektív felelősség kontra vétkességen alapuló felelősség. Egyes tagállamok vétkességen alapuló felelősségi rendszert hoztak létre, ahol a vétkesség bizonyításának terhe az alperesre (pl. a tengeri olaj- és gázipari létesítmény tulajdonosára) vagy a felperesre (pl. a víz vagy partok tisztítását követelő kormányra) hárul;
- a legtöbb tagállamban a balesetért felelős vállalkozásnak a testi sértéseken és vagyoni káron túlmenően a környezetszennyezésért is kártérítést kell fizetnie;
- egyes tagállamokban tisztán vagyoni hátrány miatt (pl. halászok esetében) is kártérítést lehet alkalmazni;
- egyes tagállamokban csak a testi sértés és vagyoni kár esetében történik pénzügyi ellentételezés.

Összegezve, az alkalmazandó rendszerek tagállamonként jelentősen eltérnek és mindegyik a sajátos és egyedi rendelkezések keverékét alkalmazza. Emellett az irányelv felelősségre és kártérítési keresetekre vonatkozó részeit nem minden esetben hajtották végre teljesen. Ezért a Bizottság kötelezettségszegési eljárást megelőző párbeszédet kezdett az érintett tagállamokkal. A Bizottság a tagállamokkal közösen megvizsgálhatja, hogy például a létesítmények üzemeltetőire és tulajdonosaira vonatkozó objektív felelősségi elv tekintetében az irányelv minimumkövetelményein túllépő egységes rendszer előnyös lenne-e a tengeri tevékenységek biztonsága és a balesetek nyomon követése szempontjából.

4.9.2. **A kártérítési keresetek kezelése**

A 4. cikk (3) bekezdésének 4. és 5. pontja értelmében „a tagállamok minimumkövetelményként olyan eljárásokat alakítanak ki, amelyek biztosítják a kártérítési keresetek haladéktalan és megfelelő kezelését, ideértve a határokon átnyúló események miatt fizetendő kártérítéseket is. A tagállamok előírják, hogy az engedélyes

kielégítő mértékű kapacitást tartson fenn a tengeri olaj- és gázipari tevékenységekkel kapcsolatos felelősségéből adódó pénzügyi kötelezettségei teljesítésére."

A beérkezett értesítések alapján nagyon kevés tagállam határoz meg sajátos szabályokat a tengeri balesetekből származó károk megtérítésére vonatkozóan. A jogszabályok e tagállamokban megkövetelik az engedélyesektől, hogy a kártérítési keresetek gyors és megfelelő kezelése érdekében eljárást hozzanak létre. A tagállamok illetékes hatóságainak jóvá kell hagyniuk ezen eljárást, és közzé kell tenniük a megfelelő információkat.

Számos tagállamban horizontális jogi szabályozás van érvényben, ami biztosítja a harmadik felek által okozott károk gyors kártérítését. Amennyiben a balesetet nemzeti katasztrófának minősítik, gyorsabb eljárások alkalmazhatók. Egyes tagállamok nem határoznak meg sajátos szabályokat az ipari balesetekből származó károk megtérítésére vonatkozóan, ugyanakkor polgári jogukba foglalják a kártérítésre vonatkozó általános szabályokat.

A legtöbb tagállam nem foglalkozott kifejezetten a 4. cikkben foglalt rendelkezésekkel, hanem ehelyett a már az irányelv elfogadása előtt hatályos szabályokat alkalmazta.

4.9.3. **Tagállami végrehajtás és a tagállami szabályok hatékonysága**

A biztonsági és környezetvédelmi szempontokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó 4. cikk végrehajtása tekintetében a tagállamoknak nehézségeket okozott a megfelelő végrehajtás biztosítása. Ugyanakkor a horizontális nemzeti jogszabályok és a bíróságok ítélkezési gyakorlata biztosíthatja a 4 cikk rendelkezéseinek gyakorlatban történő alkalmazását.

A tagállamoknak minimumkövetelményként olyan eljárásokat kell kialakítaniuk, amelyek biztosítják a kártérítési keresetek haladéktalan és megfelelő kezelését, ideértve a határokon átnyúló események miatt fizetendő kártérítéseket is. A jelentős kárral járó súlyos balesetek hiányában a Bizottság jelenleg nem képes teljes mértékben felmérni a 4. cikk e részével kapcsolatos végrehajtás hatékonyságát.

Az irányelv szerint az engedély kérelmezőjének műszaki és pénzügyi alkalmassága értékelésekor kellőképpen figyelembe kell venni a kérelmező pénzügyi kapacitását a tengeri tevékenységekből adódó felelősségvállalás fedezete tekintetében. Azonban e rendelkezés fontossága ellenére a feltárást vagy kitermelést végző összesen 16 tagállamból 8 hiányosan vagy nem megfelelően hajtotta végre e cikk (2) bekezdését.

A 4. cikk (3) bekezdése szerint a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az engedélyező hatóság csak abban az esetben adjon engedélyt, ha a kérelmező kielégítő módon igazolta, hogy megfelelő céltartalékot képezett vagy képez majd a kötelezettségek fedezésére. Hat tagállam nem ültette át megfelelően az irányelv e részét.

Mióta a tagállamok kötelesek jelenteni a baleseteket a Bizottságnak (azaz 2016-tól), a tengeri olaj- és gázipari létesítményeken nem történt jelentős szennyezéssel vagy kárral járó súlyos baleset. Ennek eredményeként sem gyakorlati tapasztalatok, sem példák nem állnak rendelkezésre azzal kapcsolatban, hogy az üzemeltetők/tulajdonosok pénzügyi eszközei megfelelőek-e nagy méretű és nagyszámú kártérítési kereset hatékony kezeléséhez.

Emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok késve hajtották végre az irányelvet és a nemzeti szabályok iparági alkalmazására vonatkozó átmeneti időszakok 2018 júliusáig érvényben voltak. Az irányelv gyakorlati hatékonyságával kapcsolatos tapasztalatok jelenlegi hiánya miatt úgy tűnik, hogy korai lenne javaslatot tenni az irányelv 40. cikkének (2) bekezdésében említett jogi kezdeményezésekre.

4.10. A létesítmények leszerelése

4.10.1. **Az irányelv és a leszerelés**

A tengeri szabályozási rendszer kiterjed a feltárási és termelési tevékenységeknek a tervezéstől a leszerelésig, majd a termelésből való végleges kivonásig tartó teljes életciklusára (az irányelv (24) preambulumbekezdése). Ennek megfelelően az irányelv a létesítmény kezdeti leszerelésére is vonatkozik[4].

Az olaj vagy gáz tengeri feltárásával és termelésével kapcsolatos súlyos veszélyekről szóló, engedélyes által benyújtandó jelentés jóváhagyása (az irányelv 12. és13. cikke) megköveteli, hogy a kockázatkezeléskor figyelembe vegyék a létesítmény életciklusának valamennyi releváns szakaszát. Ez magában foglalja az összes előrelátható helyzet mérlegelését, ideértve azt is, hogyan zajlik majd a létesítmény leszerelése (az irányelv III. melléklete 3.c) pontjának v. alpontja). Az illetékes hatóságnak az olaj- és gáztermelés megkezdésére vonatkozó engedély megadása előtt értékelnie kell a leszerelési tervet.

Rögzített termelő létesítmény használaton kívül helyezése esetén súlyos veszélyekről szóló módosított jelentést kell készíteni, ha nem került sor elsődleges értékelésre vagy ha a feltételek megváltoztak. A súlyos veszélyekről szóló jelentésnek legalább a létesítmény leszereléséhez kapcsolódó súlyos veszélyek kockázatait tartalmaznia kell (az irányelv I. mellékletének 6.4.b) pontja).

Ebből következik, hogy a leszerelés a biztonságos leszerelés garantálása érdekében intézkedéseket és eljárásokat előírható illetékes hatóságok jóváhagyásától függ. Ezzel szemben az irányelv nem köti ki, hogy az üzemeltetőnek/ tulajdonosnak el kell-e, illetve milyen mértékben és hogyan kell eltávolítania a platformot. Az irányelv kizárólag az életciklus vége tekintetében releváns biztonsági szempontokkal foglalkozik, a leszerelést követő további környezetvédelmi aggályokkal azonban nem.

4.10.2. **Az Atlanti-óceán északkeleti körzete tengeri környezetének védelméről szóló OSPAR-egyezmény**

A tengeri platformok felszámolásáról szóló külön uniós jogszabályok hiányában a leszerelésére vonatkozó OSPAR-szabályok[5] szolgálnak példaként a szerződő felek számára az üzemeltetők/tulajdonosok leszerelésre vonatkozó kérelmének eldöntése tekintetében. E szabályok vonatkoznak a tengeri tevékenységeket folytató valamennyi tagállamra, nevezetesen Spanyolországra, Hollandiára, Németországra, Dániára, az

[4] A „tengeri olaj- és gázipari tevékenységek” irányelvben lévő fogalommeghatározása megerősíti ezt az értelmezést: „tengeri olaj- és gázipari tevékenységek”: valamely létesítménnyel vagy kapcsolódó infrastruktúrával kapcsolatos összes tevékenység, ideértve a formatervezést, a tervezést, az építkezést, az üzemeltetést és a leszerelést, az olaj és a gázipari feltárás és a termelés vonatkozásában, kivéve az olaj és a gáz egyik partról a másikra juttatását.

[5] A használaton kívüli tengeri létesítmények ártalmatlanításáról szóló, 1998. évi 98/3 OSPAR-határozat.

Egyesült Királyságra és Írországra[6]. Az OSPAR-szabályok példaként szolgálhatnak az engedélyezési döntéseket előkészítő tagállamok számára is. Az OSPAR keretében azonban valamennyi szerződő fél derogációt kérhet a létesítmény felszámolására vonatkozó kötelezettség alól. Az OSPAR-szabályok nem alkalmazandók a Balti-tengeren, a Földközi-tengeren vagy a Fekete-tengeren tengeri tevékenységet folytató uniós tagállamok esetében[7].

4.10.3. **Következtetések és a tevékenységek folytatására vonatkozó lehetőségek**

Az irányelv hatálya alatt a létesítmények üzemeltetői kötelesek benyújtani az illetékes hatóságnak a súlyos veszélyekről szóló jelentésnek a leszerelés valamennyi szempontjára (pl. kutak, szerkezet, veszélyes anyagok) kiterjedő módosított változatát. Az üzemeltető nem folytathatja a szándékában álló tevékenységeket, amíg az illetékes hatóság jóvá nem hagyta a súlyos veszélyekről szóló jelentés módosított változatát. A leszerelést megelőzően számos egyéb hozzájárulásra és engedélyre van szükség a tagállamok részéről. A leszerelés befejezését és a szerkezet eltávolítását követően az irányelv alkalmazása megszűnik, mivel az irányelv hatálya alatt már nem állnak fenn releváns tevékenységek. Azonban az üzemeltető kötelezettségeire vonatkozó egyéb feltételek továbbra is alkalmazandók, ideértve az engedélyezési rendelkezések és egyéb nemzeti jogszabályok alapján elvégzendő tengerfenék-felméréseket.

Az irányelv hallgat arról, hogy a rögzített szerkezetet részben vagy teljes egészében el kell-e távolítani, és az értékelésért és döntéshozatalért való felelősséget a tagállamokra hárítja/ruházza át. Ez összhangban van az irányelv balesetek megelőzésére vonatkozó céljával, ideértve a környezeti szempontokat is. Például be lehet bizonyítani, hogy a jelenlegi ismeretek szerint és műszaki képességek alapján a szerkezet teljes eltávolításának megkísérlése elfogadhatatlan kockázatokkal jár vagy a kockázatok jóval nagyobbak, mint a részleges eltávolítás esetében.

Az eltávolítás mértékére vonatkozó döntést ezért a tagállamok jogi keretének egyéb részeire bízzák, és az irányelvet annak biztosítása érdekében alkalmazzák, hogy a súlyos balesetek kockázata a kiválasztott módszer esetében az észszerűen elvárható minimum legyen.

Úgy tűnik, hogy további elemzésekre van szükség a kutak végleges elszigetelésének tekintetében. Alapvető fontosságú, hogy a polgárok maradéktalanul bízhassanak abban, hogy az illetékes hatóság korlátozásoktól teljesen mentesen látja el a termelő létesítmények termelésből való végleges kivonására vonatkozó kockázatértékelések jóváhagyásával kapcsolatos feladatát. Hasznosnak tűnik továbbá, hogy a tagállamok a vonatkozó egyezmények alapján átláthatóbb kötelezettségeket fogadjanak el jogalkotási politikájukban.

---

[6] Az egyezményt az eredeti Oslói vagy Párizsi Egyezmény valamennyi szerződő fele (Belgium, Dánia, az Európai Unió, Finnország, Franciaország, Hollandia, Írország, Izland, Nagy-Britannia, Németország, Norvégia, Portugália, Spanyolország és Svédország), valamint Luxemburg és Svájc is aláírta és megerősítette.

[7] A tengeri létesítmények szempontjából releváns egyéb nemzetközi megállapodások és egyezmények is hatályban vannak. A fő szerződések közé tartozik az 1958. évi genfi egyezmény a kontinentális talapzatról, az 1989-es bázeli egyezmény a veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának ellenőrzéséről és ártalmatlanításáról, az 1992. évi helsinki egyezmény a Balti-tenger térsége tengeri környezetének védelméről, valamint az 1994-es jegyzőkönyv a Földközi-tengernek a kontinentális talapzat és tengerfenék, illetve az ezek alatti altalaj feltárásából és kiaknázásából eredő szennyezése elleni védelméről.

Az elemzés jelenlegi szakaszában a Bizottság potenciális hozzáadott értéket lát annak megvizsgálásában, hogy hasznos lenne-e az irányelv módosítása az eltávolítás mértékére, valamint a leszerelést követő időszakra vonatkozó további normák kidolgozása érdekében.

4.11. A mobil fúrótornyok kölcsönös elismerése

Az iparág és a szabályozó szervek messzemenően megosztottak a mobil fúrótornyok tagállamok általi kölcsönös elismerésének kérdésében, azaz hogy a tagállamok elfogadják-e és miként a létesítményekre vonatkozóan az irányelv alapján más tagállamok által jóváhagyott kockázatértékeléseket. A Bizottság mindazonáltal eddig nem tudott olyan műszaki indokot azonosítani, amelynek alapján a tagállamok ragaszkodtak volna ahhoz, hogy a mobil fúrótorony más tagállam által való jóváhagyását követő öt éven belül egy második mélyreható értékelést is elvégezzenek.

Úgy tűnik, hogy a kölcsönös elismerés hiányának ezen esete ellentmond a belső piac alapelveinek. A Bizottság folyamatosan figyelemmel követi ezt a helyzetet. Hasznos lenne, ha az érintett tagállamok műszaki és jogi esettanulmányokat bocsátanának rendelkezésre érvelésük megalapozottságának igazolására. Az iparágnak is be kellene mutatnia olyan eseteket, amelyek során véleményük szerint felesleges adminisztratív terheket róttak ki.

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS NYOMON KÖVETÉS

A Bizottság értékelése rámutatott az irányelv tagállami végrehajtásának és gyakorlati alkalmazásának erősségeire és gyengeségeire. A megállapítások nagyrészt pozitívak voltak. Az elkerült balesetenként meghatározott potenciális előnyök nagy mértékben meghaladják a végrehajtás és a tengeri létesítmények szintjén szükséges kiigazítások költségeit.

Az irányelv végrehajtásával kapcsolatos tapasztalatokról szóló jelentés az irányelv tagállamok általi végrehajtásának időpontjától az iparág számára biztosított átmeneti rendelkezések végéig terjedő időszakot öleli fel. Ezen értékelésből az következik, hogy az irányelv és a tagállamok végrehajtási jogszabályai is megfelelően kezelik a tengerbiztonság kérdését. Az irányelv egyértelműen fokozta a tengeri tevékenységek biztonságát, nem csupán az Európai Unióban, hanem az uniós vállalkozások globális biztonsági politikája és kultúrája révén a világ más részein is.

Az irányelv egyúttal harmonizálta a tagállami szabályokat és Unió-szerte egyenlő feltételeket teremtett. A tagállamokkal és érdekeltekkel folytatott konzultációk alapján az irányelv világos és strukturált módon foglalkozik a balesetek megelőzésével kapcsolatos valamennyi releváns biztonsági szemponttal és a balesetek mérséklésének eszközeivel. A végrehajtott irányelv alapján a tagállamok közvetlen kommunikációs csatornákat nyitottak a biztonsághoz kapcsolódó valamennyi témában. A tagállamok emellett rendszeres szakértői értékeléseket is végeznek, pl. az EUOAG révén, illetve megosztják egymással a bevált gyakorlatokat. A tagállamok és az érdekelt felek is elégedettek voltak az egész tengeri iparág esetében 2018. július 19-től teljes mértékben alkalmazandóvá vált irányelv hatékonyságával.

Az európai zöld megállapodás értelmében minden uniós fellépésnek és szakpolitikának együtt kell működnie abból a célból, hogy az EU sikeres és méltányos átállást valósíthasson meg fenntartható jövőnk érdekében. A megállapodás kezdeményezéseit a lehető leghatékonyabb és a legkevésbé terhes módon kell végrehajtani, és az összes többi uniós kezdeményezésnek is meg kell felelnie a károkozás elkerülésére vonatkozó zöld eskünek. A tengerbiztonságról szóló irányelv hozzájárul e célok eléréséhez.

Az értékelés kielemezte, hogy a tagállamok miként hajtották végre az irányelvet és következtetéseket vont le e folyamat erősségeire, gyengeségeire, lehetőségeire és kihívásaira vonatkozóan. Általánosságban az átültetés minősége kielégítő volt és a fennmaradó kérdéseket a Bizottság a tagállamokkal külön-külön fogja nyomon követni[8].

Az irányelv jelenlegi formájában ugyanakkor nem mindig biztosítja a balesetek hatékony megelőzését az Unión kívül. A környezetvédelmi NGO-k kifejtették, hogy a végrehajtással kapcsolatos pozitív tapasztalatok ellenére szükségesnek tartják a környezet fokozottabb védelmét és erősebb pénzügyi felelősségi mechanizmusokat. A szabályozó szervek és az elsődleges kötelezettek véleménye szerint az új szabályozási intézkedéseknek és szubjektív iparági megállapodásoknak meg kell szilárdulniuk, mielőtt számításba lehetne venni bármilyen további jogalkotási fejlődést. A további uniós szintű

[8] Például úgy tűnik, hogy a tagállamok által kötelezettségszegések esetében kiszabott pénzbüntetések szintje nem igazodik sem a közérdekhez, sem az uniós vizeken bekövetkező súlyos balesetek lehetséges következményeihez, függetlenül az érintett baleset eszkalálódásának mértékétől. Valószínűtlen, hogy a jelenlegi szankciók jelentős hatással lennének a befektetőkre vagy a polgárokra.

esemény- és tájékoztató jelentések egységesíteni fogják a teljesítménymutatók alapértékeit, illetve azonosítani fogják a súlyos balesetek kockázatával kapcsolatos meghatározó tendenciákat. Nyilvánvaló, hogy az uniós ipari biztonsági kultúra fellendülőben van.

A Bizottság három területet kíván nyomon követni:

i. a felelősség, a pénzügyi biztosíték és a kártérítési keresetek kezelése;
ii. a létesítmények leszerelése, ideértve az eltávolítás vagy helyben hagyás, valamint az ezt követő nyomon követés kérdését;
iii. a mobil fúrótornyok Unióban történő kölcsönös elismerése.

A felelősség, pénzügyi biztosíték és kártérítési keresetek kezelésének nyomon követése tekintetében két lehetőség kínálkozik:

a) az irányelvvel kapcsolatos további tapasztalatok elemzése annak megállapítása érdekében, hogy szükség van-e több uniós szabályra és fokozottabb harmonizációra;

b) további kutatás és hatásvizsgálat végzése a felelősségre, pénzügyi biztosítékra és – tágabb összefüggésben – a kártérítési keresetek kezelésére vonatkozó harmonizált iparági szabályok tekintetében[9].

Az irányelv nem tartalmaz a leszerelés biztonságos módon való végrehajtásának követelményén túl további rendelkezéseket[10]. Az irányelv nem ír elő és nem javasol eljárásokat vagy útmutatást arra vonatkozóan, hogy mikor és hogyan számolják fel a létesítményt vagy kivételes esetekben mikor hagyják eredeti helyén a létesítményt. Továbbá az irányelv joghatása véget ér a leszereléssel és nem foglalkozik az ezt követő nyomon követéssel.

A Bizottság az elemzéshez figyelembe vette az északi-tengeri Brent platformok leszereléséhez kapcsolódó információkat. Az Egyesült Királyság kormánya látszólag arra készült, hogy jóváhagyja a Shell arra vonatkozó terveit, hogy a Brent olajmezőn található három leszerelt létesítménye alatt hátra hagyja az acélburkolatot és a betonalapokat. Az OSPAR-tagok nagyon eltérő álláspontra helyezkedtek ezen ügy kezelését illetően.

A létesítmények leszerelésével és leszerelés utáni nyomon követésével kapcsolatban az alábbi lehetőségek kínálkoznak:

[9] Számos tagállam nem hajtotta végre teljes mértékben az irányelv felelősségre, kártérítési keresetek kezelésére és az engedélyesek pénzügyi biztosítékára vonatkozó rendelkezéseit. A Bizottság az érintett tagállamokkal külön-külön nyomon kívánja követni ezt a kérdést.

[10] Az irányelv szerint a létesítmények leszerelése a létesítmények életciklusának elválaszthatatlan részét képezi. Az e kérdés kezelésével kapcsolatos hatásköröket a tagállamok illetékes hatóságaira ruházták át, amelyek az engedélyezést megelőzően bekérik, majd értékelik a súlyos veszélyekről szóló jelentést. E jelentéseknek tartalmazniuk kell a létesítmény életciklusának végére vonatkozó rendelkezéseket. Amint a leszerelést előirányozták, az illetékes hatóságoknak ki kell értékelniük a súlyos veszélyekről szóló aktualizált jelentést.

a) a leszerelésre vonatkozó döntésekkel kapcsolatos hatáskörök a tagállamoknál maradnak, kivéve, ha bizonyítható, hogy a nemzetközi jogszabályokat (pl. OSPAR) kellően figyelembe vevő nemzeti szakpolitikák nem képesek megfelelően kezelni a kérdést;

b) a Bizottság további kutatást és hatásvizsgálatot végez az e tárgyra vonatkozó, az irányelvbe vagy az alkalmazandó környezetvédelmi jogszabályokba foglalandó további szabályok tekintetében.

A mobil fúrótornyok tagállamok közötti kölcsönös elismerésének tekintetében a Bizottság a jövőre nézve az alábbiakat javasolja:

a) a jelenlegi uniós szabályok megfelelőségének ellenőrzése és a szabályok megfelelő végrehajtásának és alkalmazásának biztosítása;

b) annak eldöntése, hogy további jogszabályok elősegíthetik-e a létesítmények kölcsönös elismerését, valamint a költségek és előnyök meghatározása, például hatásvizsgálat révén.

A Bizottság várakozással tekint e jelentése kapcsán az Európai Parlamenttől, a Tanácstól és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságtól érkező vélemények és észrevételek elé.