EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 16.11.2020
COM(2020) 732 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ A EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU

hodnotící provádění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/30/EU ze dne 12. června 2013 o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři a o změně směrnice 2004/35/ES

{SWD(2020) 269 final}

Shrnutí

1 ÚVOD 3
2 SOUVISLOSTI ZÁSAHU 3
3 METODA 3
4 ANALÝZA 4
4.1 Provedení směrnice členskými státy 4
4.2 Účast veřejnosti na zveřejnění nových oblastí pro udělování licencí 4
4.3 Určení příslušného orgánu 4
4.4 Nezávislé ověření činností týkajících se bezpečnosti mimo EU 5
4.5 Opatření pro zapojení zaměstnanců do předcházení závažným haváriím, týkající se ochrany oznamovatelů a mechanismů trojstranných konzultací 5
4.6 Transparentnost týkající se hlášení nehod – prováděcí nařízení o hlášení havárií 5
4.7 Opatření připravenosti a reakce na mimořádné události 6
4.8 Dostupnost odrazujících sankcí za porušení povinností 6
4.9 Odpovědnost, nároky na odškodnění a finanční zajištění producentů ropy a zemního plynu v moři 7
4.9.1 Odpovědnost 7
4.9.2 Vyřizování nároků na odškodnění 8
4.9.3 Provedení členskými státy a účinnost jejich pravidel 8
4.10 Odstavení zařízení 9
4.10.1 Směrnice a odstavení 9
4.10.2 Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku z Osla a Paříže (OSPAR) 10
4.10.3 Závěry a možnosti dalšího postupu 10
4.11 Vzájemné uznávání mobilních vrtných jednotek (MODU) 11
5 ZÁVĚRY A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ 12

Shrnutí

Směrnice o bezpečnosti na moři se zabývá rizikem havárií vyplývajících z činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Řeší také následné mechanismy reakce a obnovy, pokud selžou preventivní opatření. Směrnice se týká hlavně, nikoli však výlučně, šestnácti členských států, v nichž probíhají licencované činnosti v odvětví ropy a zemního plynu.

Toto hodnocení způsobu provádění směrnice je založeno na intenzivních diskusích se zúčastněnými stranami, seminářích, rozsáhlé veřejné konzultaci a vlastních poznatcích a odborných znalostech Komise. Rozsah hodnocení odráží ustanovení směrnice a otázky vznesené zúčastněnými stranami ve fázi přípravy. Analýza prokazuje, že směrnice vychází ze stávajících mezinárodních osvědčených postupů v oblasti kontroly rizik a že zlepšila reakci na případné mimořádné situace v tomto odvětví.

Lhůta pro provedení směrnice byla pro členské státy stanovena na červenec 2015, ačkoli přechodná opatření pro toto odvětví platila až do července 2018. Oznámení členských států týkajících se jejich vnitrostátních pravidel a právních předpisů svědčí o tom, že většina opatření směrnice je zavedena. Nejdůležitější je, že v rámci odvětví byly přijaty povinnosti v oblasti řízení rizik, přičemž každé zařízení v moři je předmětem podrobné zprávy o rizicích. Každý členský stát jmenoval příslušný odborný orgán s rozsáhlými pravomocemi dohledu.

Komise vydala tři výroční zprávy týkající se bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři v celé EU. Tyto a další údaje umožňují vypracování výchozí hodnoty výkonnosti v oblasti rizik, ačkoli na určení trendů výkonnosti v oblasti bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v pobřežních vodách je ještě brzy. Existují jasné náznaky, že cíle směrnice jsou plněny, a to prostřednictvím jejího provádění členskými státy do vnitrostátních právních řádů. Odvětví i členské státy pečlivě dodržují požadavky, byť s určitými rozdíly, pokud jde o výklad směrnice. Většinu nedořešených otázek lze vyřešit v rámci stávajících komunikačních protokolů, např. prostřednictvím skupiny orgánů dohledu nad těžbou ropy a zemního plynu Evropské unie (EUOAG). Několik dalších otázek vyžaduje další přezkum, přičemž zvláštní pozornost by si zasloužily otázky finanční odpovědnosti a mechanismů odškodnění .

Členské státy i odvětví do značné míry uvítaly zavedení směrnice v jejím současném rozsahu působnosti, zatímco nevládní organizace působící v oblasti životního prostředí se ve svém hodnocení více liší a požadují další zpřísnění některých opatření. Všechny zúčastněné strany poukazují na intenzitu hloubky změn, které směrnice zavedla, a říkají, že před zvážením legislativních změn je zapotřebí více času a sledování.

Byly zjištěny možné oblasti pro další práci, pokud jde o témata odpovědnosti a odškodnění, vzájemného uznávání mobilních vrtných jednotek v různých jurisdikcích členských států a odstranění pevně ukotvených těžebních plošin.

1 ÚVOD

Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři stanoví minimální požadavky na bezpečnost, ochranu životního prostředí a reakce na mimořádné situace napříč EU. Vstoupila v platnost dne 19. července 2013. Členské státy měly směrnici ve svých vnitrostátních pravidlech a právních předpisech provést do 19. července 2015, přičemž přechodná období v rámci odvětví platila do 19. července 2018.

Všechny členské státy oznámily, že směrnici o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři ve svých vnitrostátních právních řádech provedly. Komise provedla kontrolu vnitrostátních právních opatření členských států, aby posoudila úplnost provedení směrnice.

2 SOUVISLOSTI ZÁSAHU

Podle článku 40 směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři musí Komise zhodnotit zkušenosti nabyté při provádění této směrnice a řádně přitom zohlední úsilí a zkušenosti příslušných orgánů. Komise musí posoudit, zda uvedená směrnice provedená členskými státy dosáhla svých cílů, kterými je zajištění bezpečnosti provozu a vyhýbání se závažným haváriím nebo nadměrnému množství nehod. Komise je povinna následně předložit Evropskému parlamentu a Radě zprávu o výsledcích tohoto hodnocení.

Při využití cílů směrnice jako měřítka, zejména stanovení přiměřené úrovně bezpečnosti pro činnosti v odvětví ropy a zemního plynu v moři a ochranu životního prostředí, Komise prověřila, zda:

– byly splněny hlavní cíle směrnice, a pokud ne, zda je vhodné změnit směrnici nebo jiné právní iniciativy,
– existují mezery v právních předpisech, které je potřeba řešit za účelem dosažení vyšší úrovně bezpečnosti v rámci činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři,
– některá ustanovení směrnice nepředstavují nepřiměřenou zátěž pro členské státy nebo odvětví a zda by nemělo být zváženo jejich odstranění,
– směrnice dostatečně harmonizovala regulační strukturu a úroveň bezpečnosti v rámci činností EU na moři, úměrně k úrovni činností členských států,
– směrnice je účinná, účelná, srozumitelná, věcná a poskytuje EU dostatečnou přidanou hodnotu.

3 METODA

Komise svou analýzu provedla pomocí široké škály informačních kanálů. Aby bylo shromážděno co nejvíce zkušeností se směrnicí, byli o příspěvek k vybudování znalostní základny požádáni jak odborníci, tak širší veřejnost. Pokud jde o odborníky, Komise využila skupinu EUOAG, zřízenou rozhodnutím Komise[1]. Příslušné orgány členských států zastoupených ve skupině EUOAG vykonávají regulační dohled nad činnostmi v odvětví ropy a zemního plynu v moři a nad souvisejícími politickými otázkami.

[1] Rozhodnutí Komise ze dne 19. ledna 2012 o zřízení skupiny orgánů dohledu nad těžbou ropy a zemního plynu v pobřežních vodách Evropské unie. Úř. věst. C 18, 21.1.2012, s. 8.

Za účelem doplnění znalostní základny provedla Komise konzultaci se širokou veřejností, a to na základě komplexního dotazníku týkajícího se jak směrnice, tak prováděcího nařízení[2] o hlášení havárií. Všechny zúčastněné strany, včetně podniků a veřejných subjektů, byly požádány, aby poskytly své názory a připomínky. Členské státy i průmyslová sdružení sdílely s Komisí podrobné údaje, nevládní organizace aktivně přispívaly do diskusí.

Komise vzala na vědomí zkušenosti členských států při provádění směrnice, a to jak zkušenosti příslušných orgánů prosazujících ustanovení směrnice, tak i zkušenosti vlastníků a provozovatelů zařízení na moři, kteří vykonávají činnost v rámci vnitrostátních právních řádů.

Zpráva shrnuje hlavní závěry, které Komise vyvodila, a zaměřuje se na možné oblasti následných opatření. Je k ní přiložen pracovní dokument útvarů Komise, který čtenáře systematicky provede hodnocením článků směrnice. Některé oblasti uvedené níže by si zasloužily další analýzu s ohledem na vypracování možných změn nebo nových právních předpisů v budoucnu.

4 ANALÝZA

4.1 Provedení směrnice členskými státy

Hodnocení Komise ukázalo, že celková kvalita a úplnost provedení směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři v Evropské unii je uspokojivá. Integrita a kvalita provedení směrnice, které vykazují jednotlivé členské státy, se nicméně výrazně liší. Členské státy zaujaly k provedení směrnice různé přístupy. Tato zpráva se zaměřuje na ty články směrnice, které mají na bezpečnost činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři největší dopad. Pracovní dokument útvarů Komise, který je přiložen k této zprávě, poskytuje další podrobnosti o hodnocení, jak byly jednotlivé články směrnice členskými státy provedeny.

4.2 Účast veřejnosti na zveřejnění nových oblastí pro udělování licencí

Komise navrhuje, aby členské státy zveřejnily pokyny k usnadnění a podpoře účasti veřejnosti na konzultacích. Opatření přijatá členskými státy by měla zajistit, aby se konzultované strany mohly spolehnout na to, že jejich názory jsou v rozhodovacím procesu řádně zohledněny. Komise došla k závěru, že ustanovení směrnice o podpoře veřejných konzultací jsou vhodná a dostatečná.

4.3 Určení příslušného orgánu

Zdá se, že opatření obsažená ve směrnici týkající se určení příslušného orgánu jsou pro zamýšlený účel vhodná. Není však jasné, zda bylo u všech příslušných orgánů dosaženo odpovídající a dostatečné nezávislosti tohoto orgánu na ekonomických zájmech jiných útvarů státní správy členských států. Vzhledem k významu bezpečnosti a ochrany

[2] Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1112/2014. Úř. věst. L 302, 22.10.2014, s. 1.

životního prostředí při správě mořského prostoru je nezávislost úsudku příslušných orgánů dohledu nad činností v moři věcí veřejného zájmu.

4.4 Nezávislé ověření činností týkajících se bezpečnosti mimo EU

Pokud jde o ustanovení směrnice o nezávislém ověřování zařízení a vrtů provedená členskými státy, zdá se, že nejsou nutné žádné změny. Pro optimalizaci osvědčených postupů by bylo užitečné shromáždit všechny dostupné pokyny odvětví a regulačních orgánů a šířit je prostřednictvím skupiny EUOAG.

Komise došla k závěru, že požadavky uvedené v ustanoveních týkajících se bezpečnosti činností mimo EU jsou dostatečná. Zajištění důsledného uplatňování bezpečnostních pravidel provozovateli se sídlem v EU při jejich zámořských činnostech však zůstává tématem pro spolupráci členských států. Členské státy mohou zvážit prověření mechanismů, které používají k ověřování účinnosti provozovatelů při řízení bezpečnosti ve všech jejich globálních činnostech.

4.5 Opatření pro zapojení zaměstnanců do předcházení závažným haváriím, týkající se ochrany oznamovatelů a mechanismů trojstranných konzultací

Fungování mechanismů důvěrného podávání zpráv je odpovídající, jelikož usnadňují zaměstnancům přímý kontakt s příslušným orgánem v jejich oblasti. V těchto opatřeních nejsou navrhovány žádné změny, ačkoli příslušné orgány a skupina EUOAG by měly zachovat vstřícnost, pokud jde o rady odborových svazů a dalších zástupců zaměstnanců ohledně fungování opatření v rámci celé EU.

Komise rovněž zaznamenala, že opatření týkající se trojstranných konzultací mají rovněž značnou podporu a že se kultury trojstranných konzultací dále vyvíjí. Komise není názoru, že by v tomto ohledu byly nutné jakékoli změny.

4.6 Transparentnost týkající se hlášení nehod – prováděcí nařízení o hlášení havárií

Na základě směrnice vydala Komise jako akt v přenesené pravomoci prováděcí nařízení o hlášení havárií. To se týkalo jak podávání zpráv provozovatelů a vlastníků příslušným orgánům členských států, tak podávání zpráv příslušných orgánů Komisi a veřejnosti. Tento systém přísně zavazuje všechny účastníky, odpovědné subjekty, členské státy a Komisi, aby shromáždili údaje o nehodách ve vodách EU, které se tak kvalifikovaly (včetně případů, kdy k nehodě téměř došlo).

Po zveřejnění zpráv za roky 2016, 2017 a 2018 se Komise domnívá, že tento celoevropský systém hlášení nehod představuje z globálního hlediska významný pokrok v transparentnosti. Stejně jako v předchozích letech nebyly ani v roce 2018 zaznamenány žádné případy ztrát na životech, došlo však k deseti případům zranění a sedmnácti případům vážných zranění. Podle zpráv příslušných orgánů se ve Spojeném království výrazně zvýšil počet havárií, což vyžaduje jak hloubkovou analýzu příčin, tak následná opatření ze strany příslušných orgánů. Komise bude usilovat o spolupráci se Spojeným královstvím s cílem obnovit úroveň bezpečnosti posledních let.

Od všech účastníků se vyžaduje, aby i nadále zajišťovali účinnost systému, tj. úplné, rychlé a přesné podávání zpráv. V současné době se systematika jeví jako přiměřená. Skupina EUOAG by měla systém sledovat, fungovat jako mluvčí občanské společnosti a zajistit průběžné úpravy systému v souladu s novým technologickým vývojem. Pokud mohou zúčastněné strany tyto úpravy odůvodnit, skupina EUOAG a Komise by o tom měly být informovány.

4.7 Opatření připravenosti a reakce na mimořádné události

Zdá se, že požadavky na interní havarijní plány provozovatelů a vlastníků fungují podle očekávání. Komise nenavrhuje žádné změny stávajících opatření. Očekává se, že regulační orgány a sociální partneři kromě testování opatření, která již přijali, doporučí komplexnější přezkum (včetně přeshraničních aspektů). Příslušné regulační orgány v členských státech by se měly blíže zajímat o účinnost havarijních plánů týkajících se zařízení.

Komise začala hodnotit soulad vnitrostátních havarijních plánů členských států se směrnicí a rovněž pomáhá členským státům s modernizací a aktualizací jejich externích havarijních plánů. Plánuje se podpora přeshraničního přezkumu mezi zeměmi na pobřeží, které spolu sousedí.

Bylo by užitečné, aby Komise a Evropská agentura pro námořní bezpečnost (EMSA) provedly hodnocení těchto aktivit členských států, aby poskytly reprezentativní regionální základ za účelem hodnocení účinnosti přeshraniční spolupráce.

4.8 Dostupnost odrazujících sankcí za porušení povinností

Komise bere na vědomí, že mezi členskými státy existuje mnoho různých přístupů, pokud jde o stíhání trestných činů a porušení povinností. Pokud jde o zásady a postupy v oblasti občanského a trestního práva, nejsou navrhována žádná doporučení týkající se změn směrnice.

Členské státy by však měly zvážit postup, v rámci kterého se zvýší výše finančních sankcí za porušení povinností. Tím se zajistí, aby sankce byly přiměřené jak ve vztahu k veřejnému zájmu, tak k potenciálním důsledkům závažné havárie ve vodách EU, bez ohledu na míru zhoršení dané havárie.

Orgány vydávající licence jsou již podle směrnice povinny zohlednit profil žadatelů v oblasti prevence závažných havárií. Ačkoli Komise oceňuje, že v poslední době nedošlo k žádným katastrofickým haváriím, příslušným orgánům se doporučuje, aby v souladu se směrnicí poskytovaly nezávislé odborné poradenství ve všech stádiích vydávání licencí.

4.9 Odpovědnost, nároky na odškodnění a finanční zajištění producentů ropy a zemního plynu v moři

4.9.1 Odpovědnost

Článek 39 směrnice ukládá Komisi, aby vypracovala zprávy pro Evropský parlament a Radu o odpovědnosti, nárocích na odškodnění po haváriích, finančním zajištění držitelů licencí působících na moři a užitečnosti uplatňování trestního práva. V roce 2015 předložila Komise tyto zprávy spolu s pracovním dokumentem útvarů, který zahrnoval hloubkovou analýzu, jak vyžaduje směrnice.

Na konci roku 2016 přijal EP s přihlédnutím ke zprávě Komise usnesení[3] zabývající se těmito tématy. Vyžádáním další hloubkové analýzy před zvážením nových právních předpisů EP zahájil přezkum několika oblastí v souvislosti s odpovědností, kterou považoval na úrovni EU za nekonzistentně upravenou.

S ohledem na požadavky článku 40 směrnice ohledně hlášení požádal EP Komisi, aby při přípravě zprávy o provádění směrnice i při případném přezkumu zvážila návrhy a doporučení uvedené v jeho usnesení. Komise souhlasila a níže uvádí hlavní aspekty.

Pravidla a právní předpisy se v oblasti odpovědnosti značně liší, což odráží rozdíly v kulturním a historickém vývoji v jednotlivých členských státech. Ustanovení o odpovědnosti mohou mít po havárii velký dopad a potenciální náklady, které by mohly ovlivnit způsob, jakým podniky fungují v různých jurisdikcích. Při provádění směrnice členské státy obecně nezahrnovaly zvláštní ustanovení týkající se odpovědnosti, finančního zajištění a nároků na odškodnění. Zdá se, že tato témata jsou obvykle řešena zákony z oblasti občanského práva, které jsou obecnější.

Je třeba rozlišovat mezi režimem objektivní odpovědnosti a subjektivní odpovědnosti na základě zavinění (protiprávního jednání). Objektivní odpovědnost znamená, že určená odpovědná strana může mít povinnost odškodnění vyplatit, přestože uplatnila všechna pravidla a bezpečnostní opatření. Naproti tomu subjektivní odpovědnost může vést k finanční kompenzaci pouze v případě, že je havárie způsobená hrubou nedbalostí nebo úmyslně.

Pravidla členských států týkající se odpovědnosti a úhrad odškodnění mohou vést k velmi odlišným povinnostem provozovatelů a vlastníků zařízení na moři. Závisí na různých možných zásadách:

Obecný rámec

– Mohou se použít konkrétní pravidla pro působení na moři, pro působení v určitém odvětví nebo obecná pravidla.
– Některé členské státy nemají jasné právní předpisy týkající se odpovědnosti, která v takovém případě podléhá rozsudkům vnitrostátních soudů.

Specifické prvky:

[3] Odpovědnost, náhrada a finanční zajištění činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři. Usnesení EP ze dne 1. prosince 2016 o odpovědnosti, náhradě a finančním zajištění v oblasti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři (2015/2352(INI)). Úř. věst. C 224, 27.6.2018, s. 157.

- Odpovědnost držitele licence v souladu s požadavkem směrnice. Většina členských států (ačkoli ne všechny) toto zásadní ustanovení provedla.
- Objektivní odpovědnost proti subjektivní odpovědnosti. Některé členské státy zavedly subjektivní odpovědnost, přičemž důkazní břemeno za zavinění nese buď žalovaný (např. vlastník zařízení na těžbu ropy a zemního plynu na moři), nebo žalobce (např. vláda požadující vyčištění vody a pláží).
- Ve většině členských států musí podnik, který je odpovědný za havárii, kromě odškodnění za újmu na zdraví a škodu na majetku, odškodnit rovněž znečištění životního prostředí.
- V některých členských státech se může navíc uplatnit odškodnění za čistou hospodářskou ztrátu (např. pro rybáře).
- V některých členských státech podléhá finančnímu odškodnění pouze újma na zdraví a škoda na majetku.

Souhrnně lze říci, že platné režimy se mezi členskými státy podstatně liší a každý z nich uplatňuje kombinaci zvláštních a jedinečných ustanovení. Kromě toho části směrnice týkající se odpovědnosti a vyřizování nároků na odškodnění nebyly ve všech případech plně provedeny. To Komisi vedlo k zahájení dialogu s dotčenými členskými státy před zahájením řízení o nesplnění povinnosti. Spolu s nimi může Komise prozkoumat, zda by jednotný režim, založený například na principu objektivní odpovědnosti provozovatelů a vlastníků zařízení, který jde nad rámec minimálních požadavků směrnice, byl prospěšný pro bezpečnost provozu činností na moři a následná opatření po haváriích.

4.9.2 **Vyřizování nároků na odškodnění**

Podle čl. 4 odst. 3 čtvrtého a pátého pododstavce „členské státy zavedou minimálně postupy pro zajištění urychleného a přiměřeného vyřizování nároků na odškodnění, včetně výplaty odškodnění v souvislosti s nehodami přeshraniční povahy. Členské státy vyžadují, aby si držitel licence zachovával dostatečnou způsobilost plnit své finanční závazky plynoucí z odpovědnosti za činnosti v odvětví ropy a zemního plynu v moři“.

Podle obdržených oznámení velmi málo členských států stanovilo zvláštní pravidla pro náhradu škody způsobené haváriemi na moři. V těchto členských státech právní předpisy vyžadují, aby držitelé licence zavedli postup zajišťující rychlé a přiměřené vyřízení nároků na odškodnění. Tento postup podléhá schválení příslušnými orgány členských států, které musí zveřejnit odpovídající informace.

Mnoho členských států má zavedeno horizontální právní předpisy zajišťující rychlou náhradu škod způsobených třetími stranami. Pokud je havárie prohlášena za národní katastrofu, lze použít rychlejší postup. Některé členské státy nestanoví zvláštní pravidla pro náhradu škody způsobené průmyslovými haváriemi, ale mají zavedena obecná pravidla pro náhradu škody ve svém občanském právu.

Většina členských států konkrétně neřešila ustanovení článku 4, ale místo toho uplatňuje pravidla, která měla zavedena již před přijetím směrnice.

4.9.3 **Provedení členskými státy a účinnost jejich pravidel**

Pokud jde o provedení článku 4, který obsahuje ustanovení týkající se bezpečnostních a environmentálních aspektů, měly členské státy se zajištěním dostatečného provedení

potíže. Horizontální vnitrostátní právní předpisy a judikatura vydaná soudy však mohou zajistit, že se ustanovení článku 4 skutečně použijí.

Členské státy musí minimálně zavést postupy pro zajištění urychleného a přiměřeného vyřizování nároků na odškodnění, včetně výplaty odškodnění v souvislosti s nehodami přeshraniční povahy. V současnosti nemůže Komise z důvodu absence závažných havárií se značnými škodami plně posoudit účinnost provedení této části článku 4.

Podle směrnice se při posuzování technické a finanční způsobilosti žadatele o licenci náležitě zohlední finanční způsobilost žadatele k pokrytí odpovědnosti, která vyplývá z činností v moři. Navzdory důležitosti tohoto ustanovení však osm z šestnácti členských států, které provádí průzkum nebo těžbu, odstavec 2 tohoto článku neprovedlo úplně nebo správně.

Podle čl. 4 odst. 3 musí členské státy zajistit, aby orgán vydávající licence licenci nevydal, dokud mu není uspokojivě doloženo, že žadatel přijal nebo přijme přiměřená opatření k pokrytí odpovědnosti. Šest členských států neprovedlo tuto část směrnice dostatečně dobře.

Od doby, kdy začaly být členské státy povinny hlásit havárie Komisi (od roku 2016), nedošlo k žádným závažným haváriím na zařízeních v odvětví ropy a zemního plynu v moři, které by způsobily vážné znečištění nebo škodu. Proto nejsou k dispozici žádné praktické zkušenosti ani příklady týkající se toho, zda jsou provozovatelé/vlastníci finančně způsobilí vyřizovat početné nároky na odškodnění velkého rozsahu.

Připomíná se, že členské státy se s provedením směrnice opozdily a přechodná období pro uplatňování vnitrostátních pravidel v odvětví zůstala v platnosti až do července 2018. Vzhledem k nedostatku současných zkušeností s účinností směrnice v praxi se jeví jakékoli návrhy právních iniciativ, na které je odkazováno v čl. 40 odst. 2 směrnice, jako předčasné.

4.10 Odstavení zařízení

4.10.1 **Směrnice a odstavení**

Režim činností v moři pokrývá celý cyklus průzkumných a těžebních činností od projektů až po odstavení a trvalé odstavení (24. bod odůvodnění směrnice). Směrnice se tedy vztahuje i na počáteční odstavení zařízení[4].

Schválení zprávy o významných rizicích, které musí být předloženo držitelem licence na průzkum nebo těžbu ropy a zemního plynu v moři (články 12 a 13 směrnice), vyžaduje, aby řízení rizik zohledňovalo všechny příslušné fáze životního cyklu zařízení. To zahrnuje předvídání všech předvídatelných situací, včetně toho, jak bude provedeno odstavení zařízení z provozu (bod v. bodu 3 přílohy III směrnice). Příslušný orgán by

[4] Definice „činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři“ ve směrnici podporuje tento výklad: „činnostmi v odvětví ropy a zemního plynu v moři se rozumí všechny činnosti spojené se zařízením nebo propojenou infrastrukturou, včetně návrhu, plánování, výstavby, provozu a odstavení zařízení nebo propojené infrastruktury, a týkající se průzkumu a těžby ropy nebo zemního plynu, avšak ne přeprava ropy a zemního plynu z jednoho pobřeží na druhé“.

proto měl posoudit plán odstavení dříve, než udělí povolení k zahájení těžby ropy a zemního plynu.

Jakmile se rozhodne o vyřazení pevně ukotveného těžebního zařízení, je třeba vytvořit pozměněnou zprávu o významných rizicích, pokud nebylo provedeno počáteční posouzení nebo pokud se změnily podmínky. Zpráva o významných rizicích by měla obsahovat přinejmenším popis hlavních rizik souvisejících s odstavením zařízení (bod 6.4 písm. b) příloha I směrnice).

Z toho vyplývá, že odstavení podléhá schválení příslušných orgánů, které mohou vyžadovat opatření a postupy k zajištění bezpečného odstavení. Směrnice naproti tomu nestanoví, zda, do jaké míry nebo jak by měl provozovatel/vlastník plošinu odstranit. Směrnice se zabývá pouze možnými bezpečnostními aspekty souvisejícími s koncem životního cyklu, ale bez dalších obav ve vztahu k životnímu prostředí po odstavení.

4.10.2 **Úmluva o ochraně mořského prostředí severovýchodního Atlantiku z Osla a Paříže (OSPAR)**

Pokud neexistují zvláštní právní předpisy EU o demontáži těžebních plošin, pravidla v úmluvě OSPAR[5] týkající se odstavení poskytují svým smluvním stranám vzor pro rozhodnutí o žádostech provozovatelů/vlastníků o odstavení. Tato pravidla se vztahují na všechny členské státy, které provozují činnosti v moři, jmenovitě Španělsko, Nizozemsko, Německo, Dánsko, Spojené království a Irsko[6]. Pravidla vyplývající z úmluvy OSPAR mohou také sloužit jako příklad pro členské státy připravující rozhodnutí o povolení. V úmluvě OSPAR však může každá smluvní strana požádat o výjimku z povinnosti zlikvidovat zařízení. Pravidla OSPAR se nevztahují na členské státy EU, které provozují činnosti v Baltském moři, Středozemním moři a Černém moři[7].

4.10.3 **Závěry a možnosti dalšího postupu**

Podle této směrnice se od provozovatelů zařízení požaduje, aby příslušnému orgánu předložili pozměněnou zprávu o významných rizicích, která se má zabývat všemi aspekty odstavení (např. vrtů, staveb, nebezpečného materiálu). Provozovatel nesmí pokračovat v zamýšlených činnostech, dokud příslušný orgán tuto pozměněnou zprávu nepřijme. Před odstavením je od členského státu vyžadováno mnoho dalších souhlasů a povolení. Jakmile je odstavení dokončeno a stavby jsou odstraněny, směrnice přestává platit, protože se podle směrnice nevykonávají žádné příslušné činnosti. I nadále však platí další podmínky týkající se odpovědnosti provozovatelů, včetně průzkumů mořského dna v souladu s licenčními předpisy a jinými vnitrostátními právními předpisy.

Směrnice neupravuje to, zda by měla pevně ukotvená stavba být částečně nebo úplně odstraněna, a přenechává/deleguje odpovědnost za posouzení a rozhodnutí na členské

---

5 Rozhodnutí komise OSPAR č. 98/3, z roku 1998 o likvidaci nepoužívaných zařízeních v moři.

6 Úmluva byla podepsána a ratifikována všemi smluvními stranami původních úmluv z Osla nebo Paříže (Belgie, Dánsko, Evropská unie, Finsko, Francie, Irsko, Island, Německo, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Spojené království, Španělsko a Švédsko) spolu s Lucemburskem a Švýcarskem.

7 Existují další mezinárodní dohody a úmluvy týkající se zařízení na moři. Mezi nejvýznamnější z nich patří Ženevská úmluva o pevninské mělčině z roku 1958, Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování z roku 1989, Helsinská úmluva o ochraně mořského prostředí oblasti Baltského moře z roku 1992 a Protokol o ochraně Středozemního moře před znečišťováním působeným průzkumem a využíváním pevninského šelfu a mořského dna a jeho podloží z roku 1994.

státy. To je v souladu s cílem směrnice, kterým je předcházení haváriím, včetně škod na životním prostředí. Lze například prokázat, že riziko při pokusu o úplné odstranění stavby je při současných znalostech a technických schopnostech nepřijatelné nebo že rizika jsou podstatně vyšší než u částečného odstranění.

Rozhodnutí o rozsahu odstranění je proto přenecháno jiným částem právního řádu členských států a směrnice se použije za účelem zajištění, že závažné havárie budou u vybrané metody co nejnižší.

Pokud jde o trvalé utěsnění vrtů, zdá se, že bude zapotřebí další analýzy. Je nezbytně nutné, aby veřejnost mohla mít plnou důvěru v to, že příslušný orgán při výkonu své funkce, v rámci níž přijímá hodnocení rizik souvisejících s trvalým opuštěním těžebních zařízení, nepodléhá žádným omezením. Rovněž se ukazuje, že by bylo užitečné, kdyby členské státy do své legislativní politiky začlenily transparentnější povinnosti z příslušných úmluv.

V současné fázi analýzy vidí Komise potenciální přidanou hodnotu ve zkoumání, zda by bylo užitečné pozměnit směrnici tak, aby vznikly další normy pro stupeň odstranění, jakož i pro fázi po odstavení.

4.11 Vzájemné uznávání mobilních vrtných jednotek (MODU)

Odvětví a regulační orgány se v otázce vzájemného uznávání mobilních vrtných zařízení z velké části rozcházejí, tj. v tom, zda a jak by členské státy měly přijmout hodnocení rizik zařízení schválená jiným členským státem v souladu se směrnicí. Komise však dosud nebyla schopna identifikovat žádné technické odůvodnění pro to, aby členské státy trvaly na provedení druhého podrobného hodnocení do pěti let od schválení mobilních vrtných jednotek jiným členským státem.

Nedostatek vzájemného uznávání se zdá být v rozporu se zásadami jednotného trhu. Komise bude tuto situaci nadále sledovat. Pro dotčené státy by bylo užitečné, aby poskytly technickou a právní případovou studii k prokázání platnosti jejich argumentů. Odvětví by rovněž mělo poskytnout informace prokazující případy, kdy podle jeho názoru byla uvalena zbytečná administrativní zátěž.

5 ZÁVĚRY A NÁSLEDNÁ OPATŘENÍ

Analýza Komise ukázala silné i slabé stránky směrnice při jejím provádění členskými státy a jejím využití v praxi. Skutková zjištění byla ve velké míře pozitivní. Potenciální výhody ve smyslu havárií, ke kterým nedošlo, do značné míry převyšují náklady na provedení a úpravy potřebné pro zařízení v moři.

Zpráva o zkušenostech s prováděním směrnice se týká období od data, kdy členské státy směrnici provedly, do ukončení přechodných opatření pro toto odvětví. Z tohoto hodnocení vyplývá, že jak směrnice, tak prováděcí právní předpisy členských států bezpečnost na moři náležitě řeší. Směrnice jednoznačně zvýšila bezpečnost činností v moři nejen v Evropské unii, ale i v jiných částech světa prostřednictvím globální bezpečnostní politiky a kultury podniků EU.

Směrnice zároveň harmonizovala pravidla v členských státech a vytvořila rovné podmínky v celé EU. Podle konzultací s členskými státy a zúčastněnými stranami se směrnice jasným a strukturovaným způsobem zabývá všemi příslušnými bezpečnostními aspekty pro předcházení haváriím a prostředky pro jejich zmírnění. Na základě provedené směrnice členské státy otevřely přímé komunikační kanály týkající se všech příslušných témat v oblasti bezpečnosti. Členské státy rovněž provádějí pravidelná vzájemná hodnocení, např. prostřednictvím evropské skupiny EUOAG, a sdílejí osvědčené postupy. Členské státy i zúčastněné strany byly spokojeny s účinností směrnice, která se od 19. července 2018 stala plně použitelnou pro celé odvětví zabývající se činnostmi v moři.

Podle „Zelené dohody pro Evropu“ by všechna opatření a politiky EU měly fungovat společně s cílem pomoci EU dosáhnout úspěšného a spravedlivého přechodu k udržitelné budoucnosti. Její iniciativy by měly být prováděny co nejúčinnějším a nejméně zatěžujícím způsobem a všechny ostatní iniciativy EU musí splňovat ekologické motto „neškodit“. Směrnice o bezpečnosti činností v odvětví ropy a zemního plynu v moři pomáhá těchto cílů dosáhnout.

Toto hodnocení analyzovalo, jak členské státy směrnici provedly, a dospělo k závěru ohledně silných a slabých stránek, možností a výzev tohoto procesu. Kvalita provedení byla obecně dostačující a Komise naváže se zbývajícími otázkami individuálně s jednotlivými členskými státy[8].

Směrnice ve své současné podobě nemusí vždy zajistit účinné předcházení haváriím mimo území EU. Nevládní organizace zabývající se životním prostředím vyjádřily názor, že ačkoli zkušenosti s provedením byly pozitivní, větší ochrana životního prostředí a silnější mechanismus finanční odpovědnosti by byly oprávněné. Regulační orgány a subjekty s primární odpovědností se domnívají, že nová regulační opatření a subjektivní ujednání v rámci odvětví je potřeba stabilizovat, než bude možné uvažovat o dalším vývoji legislativy. Další zprávy o nehodách a informační zprávy na úrovni EU sloučí základní linii výkonnostních ukazatelů a určí klíčové trendy, pokud jde o rizika

[8] Například výše finančních sankcí členských států za porušení povinností se nejeví jako přiměřená jak ve vztahu k potřebě uspokojit veřejný zájem, tak k potenciálním důsledkům závažné havárie ve vodách EU, bez ohledu na míru zhoršení dané havárie. Je nepravděpodobné, že by současné sankce udělaly významný dojem jak na investory, tak na veřejnost.

závažných havárií. Je zřejmé, že kultura průmyslové bezpečnosti EU má vzestupnou trajektorii.

Komise má v úmyslu se zabývat třemi oblastmi:

i) odpovědností, finančním zajištěním a vyřizováním nároků na odškodnění;
ii) odstavením zařízení, včetně otázek odstranění nebo zanecháním na místě, jakož i následných opatření;
iii) vzájemným uznáváním mobilních vrtných jednotek.

V návaznosti na odpovědnost, finanční zajištění a vyřizování nároků na odškodnění se objevují dvě možnosti:

a. Analyzovat další zkušenosti se směrnicí s cílem posoudit, zda je zapotřebí posílených pravidel EU a harmonizace.

b. Provést další výzkum a posouzení dopadů pro harmonizovaná pravidla v rámci odvětví týkající se odpovědnosti, finančního zajištění a v širších souvislostech pro vyřizování nároků na odškodnění[9].

Směrnice nezahrnuje ustanovení, která překračují rámec požadavku bezpečného odstavení[10]. Nepředepisuje ani nedoporučuje určité postupy nebo pokyny, kdy a jak demontovat zařízení, nebo kdy výjimečně ponechat zařízení na místě. Vzhledem k tomu, že směrnice neupravuje následné monitorování, její právní účinnost končí odstavením zařízení.

Pro účely své analýzy Komise zohlednila informace týkající se odstavení plošin Brent v Severním moři. Vláda Spojeného království se podle všeho připravovala na schválení plánů společnosti Shell na zanechání ocelových plášťů a betonových základen pod třemi odstavenými zařízeními v ropném poli Brent. Členové úmluvy OSPAR měli velmi rozdílné názory na to, jak tuto situaci nejlépe řešit.

Pro odstavení a následná opatření po odstavení jsou k dispozici následující možnosti:

a. Pravomoci týkající se rozhodnutí o odstavení si ponechávají členské státy, pokud se neprokáže, že vnitrostátní politiky, při náležitém zohlednění mezinárodních právních předpisů (např. OSPAR), nemohou tuto záležitost náležitě řešit.

[9] Několik členských států neprovedlo úplně ustanovení směrnice o odpovědnosti, vyřizování nároků na odškodnění a finančním zajištěni držitele licence. Komise má v úmyslu tuto otázku sledovat individuálně s dotčenými členskými státy.

[10] Podle směrnice je odstavení zařízení nedílnou součástí životního cyklu zařízení. Pravomoc zabývat se tímto aspektem byla přenesena na příslušné orgány členských států, které před povolením požadují a hodnotí zprávu o významných rizicích. Tyto zprávy by měly obsahovat ustanovení o konci životního cyklu zařízení. Jakmile je předpokládáno odstavení zařízení, příslušné orgány by měly posoudit aktualizovanou zprávu o významných rizicích.

b. Komise provádí další výzkum a posouzení dopadů týkající se dalších pravidel v této oblasti, která mají být zahrnuta buď do směrnice, nebo do příslušných právních předpisů v oblasti životního prostředí.

Pokud jde o vzájemné uznávání mobilních vrtných jednotek mezi členskými státy, Komise navrhuje následující další postup:

a. Ověřit, zda jsou stávající pravidla EU přiměřená, a zajistit jejich řádné provedení a uplatňování.

b. Zjistit, zda mohou další právní předpisy usnadnit vzájemné uznávání těchto zařízení, a upřesnit náklady a přínosy, např. prostřednictvím hodnocení dopadů.

Komise očekává, že Evropský parlament, Rada a Evropský sociální a hospodářský výbor vyjádří k této zprávě své názory a komentáře.