EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2020 11 16
COM(2020) 732 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI IR EUROPOS EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI

dėl 2013 m. birželio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/30/ES dėl naftos ir dujų operacijų jūroje saugos, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2004/35/EB, įgyvendinimo vertinimo

{SWD(2020) 269 final}

Santrauka

1 ĮVADAS ... 3
2 INTERVENCINIŲ VEIKSMŲ APLINKYBĖS ... 3
3 METODAS ... 3
4 ANALIZĖ ... 4
4.1 Direktyvos įgyvendinimas valstybėse narėse ... 4
4.2 Visuomenės dalyvavimas suteikiant licencijas vykdyti veiklą naujose zonose ... 4
4.3 Kompetentingos valdžios institucijos paskyrimas ... 4
4.4 Nepriklausoma saugos operacijų už ES ribų patikra ... 5
4.5 Darbuotojų įsitraukimo į didelių avarijų prevenciją tvarka, susijusi su informatorių apsauga ir trišalių konsultacijų mechanizmais ... 5
4.6 Skaidrūs pranešimai apie incidentus pagal įgyvendinimo reglamentą dėl pranešimų apie avarijas ... 5
4.7 Avarinė parengtis ir reagavimo tvarka ... 6
4.8 Galimybė taikyti atgrasančias sankcijas už pareigų pažeidimus ... 6
4.9 Naftos ir dujų gavybos jūroje įmonių atsakomybė, reikalavimai dėl kompensacijų ir finansinio užtikrinimo ... 6
4.9.1 Atsakomybė ... 6
4.9.2 Reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimas ... 8
4.9.3 Taisyklių įgyvendinimas valstybėse narėse ir jo veiksmingumas ... 8
4.10 Įrenginių eksploatacijos nutraukimas ... 9
4.10.1 Direktyva ir eksploatacijos nutraukimas ... 9
4.10.2 Oslo ir Paryžiaus konvencija dėl Šiaurės Rytų Atlanto jūros aplinkos apsaugos (OSPAR) ... 10
4.10.3 Išvados ir tolesnės galimybės ... 10
4.11 Abipusis mobiliųjų gręžimo įrenginių pripažinimas (MODU) ... 11
5 IŠVADOS IR TOLESNI VEIKSMAI ... 12

Santrauka

Operacijų jūroje saugos direktyvos dalykas – avarijų vykdant naftos ir dujų operacijas jūroje rizika. Joje taip pat aptariami tolesni reagavimo ir atkūrimo mechanizmai, taikytini tuo atveju, jeigu prevencinės priemonės būtų neveiksmingos. Direktyva iš esmės (bet ne išimtinai) susijusi su 16 valstybių narių, kuriose vykdomos licencijuotos naftos ir dujų operacijos.

Atliekant šį Direktyvos įgyvendinimo vertinimą pasinaudota intensyviomis diskusijomis su suinteresuotaisiais subjektais, praktiniais seminarais, išsamiomis viešomis konsultacijomis ir pačios Komisijos įžvalgomis bei ekspertinėmis žiniomis. Vertinimo apimtis atspindi Direktyvos nuostatas ir per parengiamąjį etapą suinteresuotųjų subjektų iškeltus klausimus. Iš analizės matyti, kad Direktyva pagrįsta geriausia esama tarptautine rizikos kontrolės praktika ir pagerino sektoriaus pasirengimą reaguoti į galimas ekstremalias situacijas.

Direktyvos įgyvendinimo terminas valstybėms narėms – 2015 m. liepos mėn., tačiau pereinamojo laikotarpio priemonės pramonės sektoriui buvo taikomos iki 2018 m. liepos mėn. Valstybių narių pranešimai apie jų nacionalines taisykles ir teisės aktus rodo, kad dauguma Direktyvos priemonių yra priimtos. Svarbiausia tai, kad pramonės sektorius ėmėsi rizikos valdymo pareigų: dėl kiekvieno jūroje veikiančio įrenginio turi būti pateikta išsami rizikos ataskaita. Kiekviena valstybė narė paskyrė kompetentingą ekspertų instituciją, kuriai suteikti platūs priežiūros įgaliojimai.

Komisija paskelbė tris metines ataskaitas dėl naftos ir dujų operacijų jūroje saugos ES mastu. Šie ir kiti duomenys suteikia galimybę parengti veiksmingumui kylančios rizikos (angl. *risk performance*) bazinį scenarijų, nors jūroje vykdomos veiklos sektoriuje nustatyti saugos veiksmingumo tendencijas dar ankstoka. Yra aiškių ženklų, kad Direktyvos tikslai įgyvendinami – valstybės narės perkėlė ją į nacionalinę teisę. Pramonės sektorius ir valstybės narės dėmesingai laikosi reikalavimų, tiesa, šiek tiek skirtingai juos aiškina. Dauguma likusių klausimų gali būti sprendžiami taikant esamus ryšių protokolus, pvz., pasitelkiant Europos Sąjungos institucijų, atsakingų už jūroje vykdomą veiklą, grupę (EUOAG). Į kai kuriuos kitus klausimus reikėtų gilintis toliau, ypatingą dėmesį skiriant finansinei atsakomybei ir kompensavimo mechanizmams.

Valstybės narės ir pramonės sektorius iš esmės palankiai įvertino dabartinę taikymo sritį apimančios Direktyvos priėmimą, o aplinkosaugos nevyriausybinių organizacijų (NVO) vertinimas nėra vienareikšmis: jos ragina dar labiau sugriežtinti kai kurias priemones. Visi suinteresuotieji subjektai atkreipia dėmesį į pokyčių, atsiradusių dėl Direktyvos taikymo, apimtį ir intensyvumą ir teigia, kad prieš svarstant teisėkūros pakeitimus reikia daugiau laiko ir stebėjimo.

Apskritai, nustatyti galimi tolesnio darbo barai, susiję su atsakomybe ir kompensacijomis, mobiliųjų gręžimo įrenginių abipusiu pripažinimu skirtingose valstybių narių jurisdikcijose ir stacionarių gavybos platformų pašalinimu.

1 ĮVADAS

Operacijų jūroje saugos direktyvoje nustatyti būtiniausi saugos, aplinkos apsaugos ir reagavimo į ekstremalias situacijas visoje ES reikalavimai. Ji įsigaliojo 2013 m. liepos 19 d. Valstybės narės Direktyvą į nacionalinę teisę turėjo perkelti iki 2015 m. liepos 19 d., o pereinamieji laikotarpiai pramonei taikyti iki 2018 m. liepos 19 d.

Visos valstybės narės pranešė apie Operacijų jūroje saugos direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę. Vertindama, ar Direktyva į nacionalinę teisę perkelta iki galo, Komisija atliko valstybių narių nacionalinių teisėkūros priemonių patikrinimą.

2 INTERVENCINIŲ VEIKSMŲ APLINKYBĖS

Pagal Operacijų jūroje saugos direktyvos 40 straipsnį Komisija, tinkamai atsižvelgdama į kompetentingų institucijų pastangas ir patirtį, privalo įvertinti šios direktyvos įgyvendinimo patirtį. Komisija turi įvertinti, ar Direktyva, kaip ją įgyvendina valstybės narės, pasiekė tikslus užtikrinti operacijų saugą ir išvengti didelių avarijų ar nepagrįstai didelio incidentų skaičiaus. Tada Komisija turi pateikti Europos Parlamentui ir Tarybai vertinimo rezultatų ataskaitą.

Remdamasi Direktyvos tikslais, visų pirma susijusiais su tinkamo naftos ir dujų operacijų jūroje saugos lygio nustatymu ir aplinkos apsauga, Komisija patikrino, ar:

- pasiekti pagrindiniai Direktyvos tikslai, o jei ne, ar tikslinga iš dalies pakeisti Direktyvą arba imtis kitų teisinių iniciatyvų;
- yra teisės aktų spragų, kurias reikia pašalinti siekiant pagerinti jūroje vykdomų naftos ir dujų operacijų saugos lygį;
- tam tikromis Direktyvos nuostatomis valstybėms narėms ar pramonės sektoriui užkraunama nepagrįstai didelė našta ir ar reikėtų apsvarstyti galimybę jas panaikinti;
- Direktyva pakankamai ir proporcingai valstybių narių veiklos lygiui suderina visoje ES vykdomų operacijų jūroje reglamentavimo struktūrą ir saugos lygį;
- Direktyva yra veiksminga, efektyvi, nuosekli ir aktuali ir suteikia ES pakankamą pridėtinę vertę.

3 METODAS

Komisija atlikdama analizę naudojosi įvairiais informacijos kanalais. Siekiant sužinoti apie įvairią su Direktyva susijusią patirtį, ir specialistai, ir plačioji visuomenė buvo paprašyti prisidėti prie žinių bazės kūrimo. Kalbant apie specialistus, Komisija kreipėsi į Komisijos sprendimu[1] įsteigtą EUOAG. Šioje organizacijoje dirba atstovai iš valstybių narių kompetentingų institucijų, vykdančių naftos ir dujų operacijų jūroje reguliavimo priežiūrą ir sprendžiančių susijusius politikos klausimus.

Siekdama papildyti žinių bazę, Komisija surengė plataus masto viešas konsultacijas, per kurias buvo pateikti išsamūs klausimynai apie Direktyvą ir Įgyvendinimo reglamentą dėl pranešimų apie avarijas[2]. Visų suinteresuotųjų šalių, įskaitant įmones ir viešuosius

[1] 2012 m. sausio 19 d. Komisijos sprendimas dėl Europos Sąjungos institucijų, atsakingų už jūroje vykdomą naftos ir dujų sektoriaus veiklą, grupės sudarymo (OL C 18/8, 2012 1 21).

[2] Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) Nr. 1112/2014 (OL L 302, 2014 10 22, p. 1).

subjektus, buvo paprašyta pateikti nuomonę ir pastabų. Tiek valstybės narės, tiek pramonės asociacijos pasidalijo išsamiais duomenimis su Komisija, o NVO aktyviai dalyvavo diskusijose.

Komisija susipažino su Direktyvą įgyvendinančių valstybių narių – kompetentingų institucijų, užtikrinančių Direktyvos nuostatų vykdymą, ir atviroje jūroje esančių įrenginių savininkų ir operatorių, dirbančių pagal nacionalines teisės sistemas, – patirtimi.

Šioje ataskaitoje apibendrinamos pagrindinės Komisijos padarytos išvados ir aptariami galimi tolesnės veiklos barai. Kartu skelbiamas Komisijos tarnybų darbinis dokumentas, kuris skaitytoją sistemingai supažindina su Direktyvos straipsnių vertinimu. Kai kurias toliau paminėtas sritis galbūt vertėtų analizuoti toliau, svarstant galimybę ateityje iš dalies keisti teisės aktus arba parengti naujus.

4 ANALIZĖ

4.1 Direktyvos įgyvendinimas valstybėse narėse

Iš Komisijos atlikto vertinimo matyti, kad bendra Operacijų jūroje saugos direktyvos įgyvendinimo Europos Sąjungoje kokybė ir mastas yra patenkinami. Vis dėlto valstybių narių pasiektas įgyvendinimo vientisumas ir kokybė labai skiriasi. Valstybės narės taiko skirtingus Direktyvos įgyvendinimo modelius. Šioje ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama tiems Direktyvos straipsniams, kurie daro didžiausią poveikį saugai jūroje. Kartu su šia ataskaita skelbiamame Komisijos tarnybų darbiniame dokumente pateikiama papildomų duomenų apie vertinimą, kaip valstybės narės įgyvendina kiekvieną Direktyvos straipsnį.

4.2 Visuomenės dalyvavimas suteikiant licencijas vykdyti veiklą naujose zonose

Komisija siūlo valstybėms narėms paskelbti gaires, kurios palengvintų ir paskatintų visuomenės dalyvavimą konsultacijose. Valstybių narių nustatyta tvarka turėtų konsultacijų respondentams užtikrinti, kad į jų nuomonę bus tinkamai atsižvelgta sprendimų priėmimo procese. Komisija daro išvadą, kad Direktyvos nuostatos, kuriomis skatinamos viešos konsultacijos, yra tinkamos ir pakankamos.

4.3 Kompetentingos valdžios institucijos paskyrimas

Atrodo, kad Direktyvoje nustatytos priemonės, susijusios su kompetentingos institucijos paskyrimu, numatytam tikslui pasiekti yra tinkamos. Tačiau trūksta aiškumo dėl to, ar visose šalyse tinkamai pasiektas pakankamas kompetentingų institucijų nepriklausomumas nuo kitų valstybės narės administracijos padalinių ekonominių interesų. Atsižvelgiant į saugos ir aplinkos apsaugos svarbą jūrų erdvės valdymo srityje, kompetentingų institucijų, atsakingų už jūroje vykdomą veiklą, sprendimų nepriklausomumas yra viešojo intereso klausimas.

4.4 Nepriklausoma saugos operacijų už ES ribų patikra

Atrodo, kad Direktyvos nuostatų dėl nepriklausomos įrenginių ir gręžinių patikros, kurias įgyvendina valstybės narės, keisti nereikia. Siekiant optimizuoti geriausią praktiką, būtų tikslinga visas turimas pramonės ir reguliavimo institucijų gaires sudėti kartu ir jas platinti per EUOAG.

Komisija daro išvadą, kad su saugos operacijomis už ES ribų susijusių nuostatų reikalavimai yra tinkami. Tačiau vis dar aktualu valstybėms narėms bendradarbiaujant užtikrinti, kad ES įsisteigę operatoriai, vykdydami savo veiklą užsienyje, nuosekliai taikytų saugos taisykles. Valstybės narės galėtų išnagrinėti savo mechanizmus, taikomus tikrinant, ar operatoriai veiksmingai valdo visame pasaulyje vykdomų operacijų saugą.

4.5 Darbuotojų įsitraukimo į didelių avarijų prevenciją tvarka, susijusi su informatorių apsauga ir trišalių konsultacijų mechanizmais

Mechanizmai, kuriais užtikrinamas pranešimų konfidencialumas, veikia tinkamai, nes darbuotojams palengvina tiesioginį ryšį su jų srities kompetentinga institucija. Nesiūlome jokių tvarkos pakeitimų, tačiau kompetentingos institucijos ir EUOAG turėtų būti pasirengusios konsultuotis su profesinėmis sąjungomis ir kitais darbuotojų atstovais dėl tvarkos veikimo visoje ES.

Komisija taip pat daro išvadą, kad su trišalėmis konsultacijomis susijusios priemonės susilaukia nemažo pritarimo ir kad trišališkumas vis labiau įsišaknija. Komisija nemano, kad šiuo atžvilgiu reikia kokių nors pakeitimų.

4.6 Skaidrūs pranešimai apie incidentus pagal įgyvendinimo reglamentą dėl pranešimų apie avarijas

Remdamasi Direktyva, Komisija priėmė deleguotąjį aktą – įgyvendinimo reglamentą dėl pranešimų apie avarijas. Juo reglamentuojami tiek operatorių ir savininkų pranešimai valstybės narės kompetentingoms institucijoms, tiek kompetentingų institucijų pranešimai Komisijai ir visuomenei. Pagal šią sistemą visi subjektai, pareigų turėtojai, valstybės narės ir Komisija griežtai įpareigojami rinkti informaciją apie visus kriterijus atitinkančius incidentus ES vandenyse (įskaitant įvykius be padarinių).

Po to, kai buvo paskelbtos 2016, 2017 ir 2018 m. ataskaitos, Komisija mano, kad visoje ES taikoma pranešimų apie incidentus sistema labai prisideda prie sektoriaus skaidrumo visame pasaulyje. 2018 m., kaip ir ankstesniais metais, apie mirties atvejus nepranešta, tačiau buvo sužalota 10 ir sunkiai sužalota 17 asmenų. Iš kompetentingų institucijų ataskaitų matyti, kad avarijų labai padaugėjo Jungtinėje Karalystėje, todėl reikia, kad kompetentingos institucijos atliktų išsamią priežasčių analizę ir imtųsi tolesnių veiksmų. Komisija sieks bendradarbiauti su Jungtine Karalyste, kad saugos veiksmingumas grįžtų į ankstesnių metų lygį.

Reikalaujama, kad visi subjektai ir toliau užtikrintų sistemos veiksmingumą, t. y. visapusišką, greitą ir tikslų pranešimų teikimą. Šiuo metu taikoma taksonomija atrodo tinkama. EUOAG turi vykdyti sistemos stebėseną, palaikyti ryšius su pilietine visuomene ir užtikrinti, kad laikui bėgant sistema būtų pritaikoma prie naujų technologinių pokyčių.

Jeigu suinteresuotieji subjektai gali argumentuoti, kodėl ją reikėtų pritaikyti, apie tai jie turėtų pranešti EUOAG ir Komisijai.

4.7 Avarinė parengtis ir reagavimo tvarka

Atrodo, kad reikalavimai, taikomi operatorių ir savininkų vidaus avarijos likvidavimo planams, veikia taip, kaip numatyta. Dabartinės tvarkos Komisija keisti nesiūlo. Tikimasi, kad reguliavimo institucijos ir socialiniai partneriai ne tik išbandys susitarimus, kuriuos jau yra sudarę, bet ir rekomenduos išsamesnes pratybas, kuriose būtų ir tarpvalstybinių aspektų. Atitinkamos valstybių narių reguliavimo institucijos turi atidžiai domėtis su įrenginiais susijusių avarijos likvidavimo planų veiksmingumu.

Komisija pradėjo vertinti valstybių narių nacionalinių avarijos likvidavimo planų atitiktį Direktyvai, taip pat padeda valstybėms narėms tobulinti ir atnaujinti išorės avarijos likvidavimo planus. Planuojame skatinti pakrantes turinčių kaimyninių šalių tarpvalstybines pratybas.

Būtų naudinga, jeigu Komisija ir Europos jūrų saugumo agentūra (EMSA) įvertintų valstybių narių pratybas, kad atsirastų reprezentatyvios regioninės informacijos tarpvalstybinio bendradarbiavimo rezultatyvumui įvertinti.

4.8 Galimybė taikyti atgrasančias sankcijas už pareigų pažeidimus

Komisija pastebi, kad valstybės narės laikosi daug skirtingų požiūrių į baudžiamąjį persekiojimą už nusikalstamas veikas ir pareigų pažeidimus. Svarstyti su civilinės ir baudžiamosios teisės politika ir procesu susijusių Direktyvos pakeitimų nerekomenduojame.

Tačiau valstybės narės turėtų svarstyti priemones, kuriomis būtų padidintos piniginės nuobaudos už pareigų pažeidimus. Taip būtų užtikrinta, kad sankcijos atitiktų tiek viešąjį interesą, tiek galimus didelių avarijų ES vandenyse padarinius, nepriklausomai nuo tokios avarijos plitimo masto.

Pagal Direktyvą jau reikalaujama, kad licencijas išduodančios institucijos atsižvelgtų į tai, kaip pareiškėjai vykdė didelių avarijų prevenciją. Komisija palankiai vertina tai, kad pastaruoju metu nebuvo katastrofiškų avarijų, tačiau kompetentingos institucijos raginamos, kaip numatyta Direktyvoje, visais licencijų išdavimo etapais teikti nepriklausomas specializuotas konsultacijas.

4.9 Naftos ir dujų gavybos jūroje įmonių atsakomybė, reikalavimai dėl kompensacijų ir finansinio užtikrinimo

4.9.1 Atsakomybė

Pagal Direktyvos 39 straipsnį Komisija privalo parengti ataskaitas Europos Parlamentui ir Tarybai dėl atsakomybės, reikalavimų dėl žalos atlyginimo po avarijų patenkinimo, jūroje veiklą vykdančių licencijų turėtojų finansinio užtikrinimo ir baudžiamosios teisės

taikymo naudingumo. 2015 m. Komisija pateikė šias ataskaitas kartu su tarnybų darbiniu dokumentu, kuriame pateikta išsami Direktyvoje numatyta analizė.

2016 m. pabaigoje Europos Parlamentas, atsižvelgdamas į Komisijos ataskaitą, priėmė rezoliuciją[3] dėl šių klausimų. Europos Parlamentas paprašė prieš rengiant galimus naujus teisės aktus atlikti papildomą išsamią analizę ir taip inicijavo keleto atsakomybės aspektų, kurie, jo nuomone, ES lygmeniu reglamentuojami nenuosekliai, nagrinėjimą.

Nurodęs 40 straipsnyje nustatytus ataskaitų teikimo reikalavimus, Europos Parlamentas paprašė, kad Komisija, rengdama Direktyvos įgyvendinimo ataskaitą, apsvarstytų rezoliucijoje išdėstytus pasiūlymus ir pastabas. Komisija sutiko ir šiame dokumente aptaria pagrindinius aspektus.

Su atsakomybe susijusios taisyklės ir teisės aktai labai skiriasi: jie atspindi valstybių narių kultūrinės ir istorinės raidos skirtumus. Nuostatos dėl atsakomybės gali daryti didelį poveikį ir lemti dideles išlaidas po avarijos, o tai gali turėti įtakos įmonių veiklos būdams skirtingose jurisdikcijose. Įgyvendindamos Direktyvą, valstybės narės iš esmės nepriėmė konkrečių nuostatų dėl atsakomybės, finansinio užtikrinimo ir reikalavimų dėl kompensacijų. Panašu, kad šie klausimai paprastai sprendžiami remiantis platesnio taikymo civilinės teisės aktais.

Reikia atskirti atsakomybės be kaltės ir atsakomybės dėl kaltės (deliktinės atsakomybės) sistemas. Atsakomybė be kaltės reiškia, kad nustatytai atsakingai šaliai gali tekti sumokėti kompensacines išmokas, net jeigu ji laikėsi visų taisyklių ir taikė visas saugos priemones. O atsakomybės dėl kaltės atveju finansinės kompensacijos gali būti reikalaujama tik tuo atveju, jei nelaimingas atsitikimas įvyko dėl didelio aplaidumo ar tyčios.

Valstybių narių atsakomybės ir kompensacinių išmokų mokėjimo taisyklės gali lemti labai skirtingus mokesčius atviroje jūroje esančių įrenginių operatoriams ir savininkams. Jos priklauso nuo to, kokie įvairūs galimi principai taikomi:

Bendroji sistema:

- gali būti taikomos konkrečiai atviroje jūroje vykdomai veiklai skirtos taisyklės, konkrečiam sektoriui skirtos taisyklės arba bendrosios taisyklės;
- kai kurios valstybės narės nėra priėmusios aiškių teisės aktų dėl atsakomybės, ir tokiu atveju ji priklauso nuo nacionalinių teismų sprendimų.

Specifiniai ypatumai:

- licencijos turėtojo atsakomybė, kaip reikalaujama Direktyvoje – dauguma valstybių narių (nors ne visos) įgyvendino šią esminę nuostatą;
- atsakomybė be kaltės ir atsakomybė dėl kaltės – kai kurios valstybės narės nustatė atsakomybę dėl kaltės, o prievolė įrodyti tenka atsakovui (pvz., jūroje esančio naftos ir dujų įrenginio savininkui) arba ieškovui (pvz., vyriausybei, reikalaujančiai išvalyti vandenį ir paplūdimius);

[3] Atsakomybė ir kompensacijos už naftos ir dujų operacijas jūroje bei jų finansinis užtikrinimas. 2016 m. gruodžio 1 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl atsakomybės ir kompensacijų už naftos ir dujų operacijas jūroje bei jų finansinio užtikrinimo (2015/2352 (INI)), OL C 224, 2018 6 27, p. 157.

- daugumoje valstybių narių už avariją atsakinga įmonė turi sumokėti kompensaciją ne tik už kūno sužalojimą ir turtinę žalą, bet ir už aplinkos taršą;
- kai kuriose valstybėse narėse gali būti taikoma kompensacija už vien ekonominius nuostolius (pvz., žvejams);
- tam tikrose valstybėse narėse finansinė kompensacija mokama tik už kūno sužalojimus ir turtinę žalą.

Taigi valstybėse narėse taikoma tvarka labai skiriasi ir kiekvienoje iš jų taikomas specialių ir unikalių nuostatų derinys. Be to, su atsakomybe ir reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimu susijusios Direktyvos dalys ne visada buvo įgyvendintos iki galo. Todėl Komisija pradėjo dialogą iki pažeidimo nagrinėjimo procedūros su atitinkamomis valstybėmis narėmis. Komisija gali kartu su jomis nagrinėti, ar vienoda tvarka, pavyzdžiui, įrenginių operatorių ir savininkų atsakomybės be kaltės principas, kuris viršija būtiniausius Direktyvos reikalavimus, turėtų teigiamos įtakos operacijų jūroje saugai ir tolesniems veiksmams po avarijų.

4.9.2 **Reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimas**

4 straipsnio 3 dalies 4 ir 5 punktuose numatyta: „[v]alstybės narės turi nustatyti bent procedūras, skirtas sparčiam ir tinkamam reikalavimų dėl kompensacijų apdorojimui užtikrinti, įskaitant dėl kompensacinių išmokų dėl tarpvalstybinių incidentų. Valstybės narės reikalauja, kad licencijos turėtojas išsaugotų pakankamą pajėgumą vykdyti savo finansines pareigas, kylančias dėl atsakomybės už naftos ir dujų operacijas jūroje.“

Remiantis gautais pranešimais, tik nedaugelis valstybių narių turi atskiras taisykles dėl žalos, patirtos dėl avarijų jūroje, atlyginimo. Tose valstybėse narėse teisės aktais reikalaujama, kad licencijų turėtojai nustatytų procedūrą, užtikrinančią greitą ir tinkamą reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimą. Šiai procedūrai reikalingas valstybių narių kompetentingų institucijų pritarimas: jos privalo paskelbti atitinkamą informaciją.

Daugelyje valstybių narių galioja horizontalieji teisės aktai, užtikrinantys greitą kompensavimą už trečiųjų šalių padarytą žalą. Jei avarija paskelbiama nacionaline nelaime, gali būti taikomos greitesnės procedūros. Kai kuriose valstybėse narėse nėra nustatytų konkrečių taisyklių dėl žalos, patirtos dėl pramoninių avarijų, kompensavimo, tačiau į jų civilinę teisę yra įtrauktos bendrosios kompensavimo taisyklės.

Dauguma valstybių narių neskyrė atskiro dėmesio 4 straipsnio nuostatoms, bet taikė taisykles, kurios galiojo iki Direktyvos priėmimo.

4.9.3 **Taisyklių įgyvendinimas valstybėse narėse ir jo veiksmingumas**

Kalbant apie 4 straipsnio, apimančio nuostatas dėl saugos ir aplinkosaugos aspektus, įgyvendinimą, valstybėms narėms užtikrinti pakankamą jo įgyvendinimą buvo sunku. Vis dėlto horizontalieji nacionalinės teisės aktai ir teismų praktika gali užtikrinti, kad 4 straipsnio nuostatos būtų taikomos iki galo.

Valstybės narės turi nustatyti bent procedūras, skirtas sparčiam ir tinkamam reikalavimų dėl kompensacijų, įskaitant reikalavimus dėl kompensacinių išmokų dėl tarpvalstybinių incidentų, nagrinėjimui užtikrinti. Kadangi neįvyko didelę žalą padariusių didelių avarijų, Komisija šiuo metu negali visapusiškai įvertinti šios 4 straipsnio dalies įgyvendinimo veiksmingumo.

Pagal Direktyvą, vertinant techninį ir finansinį licencijos pareiškėjo pajėgumą, reikia deramai atsižvelgti į pareiškėjo finansinį pajėgumą prisiimti atsakomybę, kylančią dėl operacijų jūroje. Tačiau, nors ši nuostata svarbi, iš šešiolikos valstybių narių, kuriose vykdomas žvalgymas arba gavyba, aštuonios nevisiškai arba neteisingai įgyvendino šio straipsnio 2 dalį.

Pagal 4 straipsnio 3 dalį valstybės narės privalo užtikrinti, kad licenciją išduodanti institucija licenciją išduotų tik įsitikinusi, kad pareiškėjas įrodo, kad yra arba bus numatyti pakankami ištekliai, siekiant prisiimti atsakomybę. Šešios valstybės narės šią Direktyvos dalį į nacionalinę teisę perkėlė nepakankamai gerai.

Nuo tada, kai valstybės narės privalo Komisijai pranešti apie avarijas (nuo 2016 m.), jūroje esančiuose naftos ir dujų įrenginiuose neįvyko didelių avarijų, dėl kurių būtų labai padidėjusi tarša ar padaryta didelė žala. Todėl negalime remtis nei praktine patirtimi, nei pavyzdžiais apie operatorių ir (arba) savininkų finansinį pajėgumą nagrinėjant didelio masto ir gausius reikalavimus dėl kompensacijų.

Primename, kad valstybės narės vėlavo įgyvendinti Direktyvą, o pereinamieji nacionalinių taisyklių taikymo laikotarpiai pramonės sektoriui tebegaliojo iki 2018 m. liepos mėn. Kadangi nėra patirties, kiek Direktyva veiksminga realiame gyvenime, dabar per anksti teikti pasiūlymus dėl teisėkūros iniciatyvų, numatytus Direktyvos 40 straipsnio 2 dalyje.

4.10 Įrenginių eksploatacijos nutraukimas

4.10.1 **Direktyva ir eksploatacijos nutraukimas**

Jūroje vykdomos veiklos taisyklės apima visą žvalgymo ir gavybos veiklos ciklą nuo projekto iki eksploatacijos nutraukimo ir sustabdymo visam laikui (Direktyvos 24 konstatuojamoji dalis). Todėl Direktyva taip pat taikoma pradiniam įrenginio eksploatacijos nutraukimo etapui[4].

Privaloma licencijos žvalgyti arba išgauti naftą ir dujas jūroje turėtojo ataskaita apie didelius pavojus (Direktyvos 12 ir 13 straipsniai) gali būti patvirtinta, jei valdant riziką atsižvelgta į visus atitinkamus įrenginio gyvavimo ciklo etapus, be kita ko, jei pasirengta visoms prognozuojamoms situacijoms, įskaitant įrenginio eksploatacijos būsimo nutraukimo būdui (Direktyvos III priedo 3 punkto v papunktis). Todėl kompetentinga institucija, prieš išduodama leidimą pradėti naftos ir dujų gavybą, turėtų įvertinti eksploatacijos nutraukimo planą.

Nusprendus stacionaraus gavybos įrenginio nebenaudoti, turėtų būti pateikta iš dalies pakeista ataskaita apie didelius pavojus, jei nebuvo atliktas pirminis vertinimas arba pasikeitė sąlygos. Iš dalies pakeistoje ataskaitoje apie didelius pavojus turi būti bent didelių pavojų rizikos, susijusios su įrenginio eksploatavimo nutraukimu, aprašymas (Direktyvos I priedo 6 punkto 4 dalies b papunktis).

[4] Direktyvoje pateikta naftos ir dujų operacijų jūroje apibrėžtimi įtvirtinama tokia sąvoka: „naftos ir dujų operacijos jūroje – visa su įrenginiu ar prijungtąja infrastruktūra susijusi veikla, įskaitant projektavimą, planavimą, statybą, eksploatavimą ir eksploatavimo nutraukimą, kuri vykdoma naftos arba dujų žvalgymo ir gavybos tikslais, išskyrus naftos ir dujų transportavimą iš vienos pakrantės į kitą“.

Tuo remiantis darytina išvada, kad eksploatacijos nutraukimą turi patvirtinti kompetentingos institucijos, kurios gali reikalauti priemonių ir procedūrų saugiam eksploatacijos nutraukimui užtikrinti. Tačiau Direktyvoje nenustatyta, ar, kokiu mastu ir kaip operatorius ir (arba) savininkas turėtų pašalinti platformą. Direktyvoje nagrinėjami tik galimi saugos aspektai, susiję su gyvavimo ciklo pabaiga, bet ne aplinkosaugos klausimai po eksploatacijos nutraukimo.

4.10.2 **Oslo ir Paryžiaus konvencija dėl Šiaurės Rytų Atlanto jūros aplinkos apsaugos (OSPAR)**

Kadangi nėra konkrečių ES teisės aktų dėl jūroje esančių platformų išmontavimo, OSPAR eksploatacijos nutraukimo taisyklėse[5] susitariančiosioms šalims pateikiamas šablonas, pagal kurį jos gali priimti sprendimus dėl operatorių ir (arba) savininkų prašymų nutraukti eksploataciją. Šios taisyklės taikomos visoms valstybėms narėms, kuriose vykdomos operacijos jūroje, t. y. Ispanijai, Nyderlandams, Vokietijai, Danijai, Jungtinei Karalystei ir Airijai[6]. Be to, valstybės narės, rengiančios sprendimus dėl leidimų išdavimo, gali naudoti OSPAR taisykles kaip pavyzdį. Tačiau OSPAR susitariančioji šalis gali prašyti taikyti nuo pareigos išmontuoti įrenginį nukrypti leidžiančią nuostatą. OSPAR taisyklės netaikomos ES valstybėms narėms, vykdančioms veiklą Baltijos jūroje, Vidužemio jūroje ar Juodojoje jūroje[7].

4.10.3 **Išvados ir tolesnės galimybės**

Pagal Direktyvą reikalaujama, kad įrenginių operatoriai kompetentingai institucijai pateiktų iš dalies pakeistą ataskaitą apie didelius pavojus, kurioje būtų aptarti visi eksploatacijos nutraukimo aspektai (pvz., gręžiniai, struktūra, pavojingos medžiagos). Operatoriui neleidžiama toliau vykdyti numatytų operacijų, kol kompetentinga institucija nepatvirtino iš dalies pakeistos ataskaitos apie didelius pavojus. Prieš eksploatacijos nutraukimą reikia gauti daug kitų valstybės narės sutikimų ir leidimų. Užbaigus eksploatacijos nutraukimą ir pašalinus struktūras, Direktyva nebetaikoma, nes atitinkama veikla pagal Direktyvą nevykdoma. Tačiau toliau taikomos kitos sąlygos, susijusios su operatorių atsakomybe, įskaitant jūros dugno tyrimus pagal licencijų išdavimo taisykles ir kitus nacionalinės teisės aktus.

Direktyvoje nenurodyta, ar stacionari struktūra turėtų būti iš dalies ar visiškai pašalinta, o atsakomybė už vertinimą ir sprendimą priskiriama (perduodama) valstybėms narėms. Tai atitinka Direktyvos tikslą užkirsti kelią avarijoms, įskaitant poveikį aplinkai turinčias avarijas. Pavyzdžiui, gali būti įrodyta, kad bandymų visiškai pašalinti struktūrą rizika yra nepriimtina atsižvelgiant į dabartines žinias ir technines galimybes arba kad rizika yra daug didesnė nei dalinio pašalinimo atveju.

---

5 1998 m. OSPAR sprendimas Nr. 98/3 dėl nebenaudojamų jūroje esančių įrenginių šalinimo.

6 Konvenciją pasirašė ir ratifikavo visos pirminių Oslo arba Paryžiaus konvencijų susitariančios šalys (Airija, Belgija, Danija, Europos Sąjunga, Islandija, Ispanija, Jungtinė Karalystė, Nyderlandai, Norvegija, Portugalija, Prancūzija, Suomija, Švedija ir Vokietija), taip pat Liuksemburgas ir Šveicarija.

7 Galioja kiti su jūroje esančiais įrenginiais susiję tarptautiniai susitarimai ir konvencijos. Pagrindiniai dokumentai: 1958 m. Ženevos konvencija dėl kontinentinio šelfo, 1989 m. Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės, 1992 m. Helsinkio konvencija dėl Baltijos jūros baseino jūrinės aplinkos apsaugos ir 1994 m. Vidužemio jūros apsaugos nuo taršos, susidarančios dėl kontinentinio šelfo ir jūros dugno bei podugnio žvalgymo ir eksploatavimo, protokolas.

Todėl sprendimas dėl šalinimo masto paliktas kitoms valstybių narių teisinės sistemos dalims, o Direktyva bus taikoma siekiant užtikrinti, kad pasirinkto metodo keliama didelių avarijų rizika būtų kuo mažesnė.

Atrodo, kad dėl nuolatinio gręžinių izoliavimo reikia atlikti išsamesnę analizę. Labai svarbu, kad visuomenė galėtų būti visiškai įsitikinusi, jog kompetentinga institucija gali visiškai nevaržomai vykdyti savo funkciją tvirtinti rizikos vertinimus, susijusius su gavybos įrenginių sustabdymu visam laikui. Taip pat atrodo, kad valstybėms narėms būtų naudinga į savo teisėkūros planus įtraukti daugiau atitinkamose konvencijose nustatytų skaidrumo įsipareigojimų.

Šiuo analizės etapu Komisija mano, kad vertėtų išnagrinėti, ar būtų naudinga iš dalies pakeisti Direktyvą siekiant nustatyti papildomus pašalinimo masto ir eksploatacijos nutraukimo standartus.

4.11 Abipusis mobiliųjų gręžimo įrenginių pripažinimas (MODU)

Pramonės atstovai ir reguliavimo institucijos iš esmės nesutaria dėl abipusio mobiliųjų įrenginių pripažinimo, t. y. ar ir kaip valstybė narė turėtų priimti įrenginių rizikos vertinimus, kuriuos pagal Direktyvą patvirtino kita valstybė narė. Tačiau Komisijai iki šiol nepavyko rasti jokių techninių argumentų, kuriais remdamasi valstybė narė galėtų reikalauti atlikti antrą išsamų vertinimą per penkerius metus nuo tada, kai MODU patvirtino kita valstybė narė.

Atrodo, kad šis abipusio pripažinimo trūkumas prieštarauja bendrosios rinkos principams. Komisija nuolat stebės šią padėtį. Būtų naudinga, kad atitinkamos valstybės narės pateiktų techninį ir teisinį atvejo tyrimą, kuris įrodytų jų argumentų pagrįstumą. Pramonės atstovai taip pat turėtų pateikti informaciją apie atvejus, kai, jų nuomone, buvo užkrauta nereikalinga administracinė našta.

5 IŠVADOS IR TOLESNI VEIKSMAI

Komisijos analizė atskleidė, kad Direktyvos įgyvendinimas ir jos praktinis taikymas valstybėse narėse turi stiprybių ir trūkumų. Išvados iš esmės buvo teigiamos. Galima nauda, vertinama pagal tai, kiek išvengta avarijų, yra daug didesnė nei įgyvendinimo ir koregavimo, kurio prireikė jūroje esančiuose įrenginiuose, sąnaudos.

Ataskaita apie Direktyvos įgyvendinimo patirtį apima laikotarpį nuo tos dienos, kai valstybės narės įgyvendino Direktyvą, iki pramonės sektoriui skirtų pereinamojo laikotarpio priemonių taikymo pabaigos. Iš šio vertinimo matyti, kad saugą jūroje tinkamai užtikrina tiek Direktyva, tiek valstybių narių įgyvendinamieji teisės aktai. Direktyva aiškiai padidino ne tik Europos Sąjungos, bet ir kitų pasaulio šalių operacijų jūroje saugą, nes ES įmonės visur taiko saugos politiką ir puoselėja saugos kultūrą.

Be to, įgyvendinant Direktyvą suderintos taisyklės valstybėse narėse ir sukurtos vienodos sąlygos visoje ES. Remiantis konsultacijomis su valstybėmis narėmis ir suinteresuotaisiais subjektais, Direktyva aiškiai ir struktūriškai reglamentuoja visus saugos aspektus, kurie svarbūs siekiant išvengti avarijų, ir jų padarinių švelninimo priemones. Įgyvendindamos Direktyvą, valstybės narės sukūrė tiesioginio ryšio kanalus, skirtus visiems su sauga susijusiems klausimams. Valstybės narės taip pat reguliariai atlieka tarpusavio vertinimus, pvz., per EUOAG, ir dalijasi geriausia patirtimi. Tiek valstybės narės, tiek suinteresuotieji subjektai buvo patenkinti Direktyvos, kuri nuo 2018 m. liepos 19 d. visa taikoma visam jūrų pramonės sektoriui, veiksmingumu.

Pagal ES žaliąjį kursą visi ES veiksmai ir politikos kryptys turėtų būti derinami siekiant padėti ES sėkmingai pereiti prie tvarios ateities užtikrinant teisingumą. Žaliojo kurso iniciatyvos turi būti įgyvendinamos veiksmingiausiu ir mažiausiai apsunkinančiu būdu, o visos kitos ES iniciatyvos turi atitikti žaliąjį priesaką „nepakenk“. Operacijų jūroje saugos direktyva padeda siekti šių tikslų.

Atliekant vertinimą analizuota, kaip valstybės narės įgyvendino Direktyvą, ir padaryta išvadų dėl šio proceso stiprybių, trūkumų, galimybių ir sunkumų. Apskritai perkėlimo į nacionalinę teisę kokybė buvo pakankama, o likusius klausimus Komisija toliau atskirai nagrinės su valstybėmis narėmis[8].

Direktyva, kokia ji yra dabar, ne visada gali užtikrinti veiksmingą avarijų prevenciją už ES ribų. Aplinkosaugos nevyriausybinės organizacijos išreiškė nuomonę, kad, nors įgyvendinimo patirtis buvo teigiama, reikėtų užtikrinti didesnę aplinkos apsaugą ir tvirtesnius finansinės atsakomybės mechanizmus. Reguliavimo institucijos ir pirminių pareigų turėtojai teigia, kad pirma turi nusistovėti naujos reguliavimo priemonės ir subjektyvūs pramonės sektoriaus susitarimai, tik po to galima svarstyti tolesnius teisėkūros žingsnius. Tolesni ES lygmens pranešimai apie incidentus ir informacinės ataskaitos leis sukonkretinti atskaitinius ES veiklos rodiklius ir nustatyti svarbiausias didelių avarijų rizikos tendencijas. Akivaizdu, kad ES pramonės sektoriaus saugos kultūra auga.

[8] Pavyzdžiui, nepanašu, kad valstybių narių piniginių nuobaudų už pareigų pažeidimus dydis būtų pritaikytas prie poreikio patenkinti viešąjį interesą ar pašalinti galimas didelės avarijos ES vandenyse pasekmes, nepriklausomai nuo atitinkamos avarijos plitimo masto. Mažai tikėtina, kad dabartinės sankcijos padarys didelį įspūdį investuotojams ar visuomenei.

Komisija ketina imtis tolesnių veiksmų trijose srityse:

(i) atsakomybės, finansinio užtikrinimo ir reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimo;
(ii) įrenginių eksploatavimo nutraukimo, įskaitant klausimus, susijusius su pašalinimu arba palikimu vietoje ir su tolesniais veiksmais;
(iii) mobiliųjų gręžimo įrenginių abipusio pripažinimo Europos Sąjungoje.

Kalbant apie tolesnius veiksmus dėl atsakomybės, finansinio užtikrinimo ir reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimo yra dvi galimybės:

a. analizuoti tolesnę su direktyva susijusią patirtį siekiant įvertinti, ar reikia daugiau ES taisyklių ir suderinimo,

b. atlikti tolesnius su atsakomybe ir finansiniu užtikrinimu susijusių suderintų pramonės sektoriaus taisyklių ir, žvelgiant plačiau, reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimo tyrimus ir poveikio vertinimą[9].

Direktyvoje nėra nuostatų, viršijančių reikalavimą saugiai nutraukti eksploataciją[10]. Joje nenurodomi ir nerekomenduojami konkretūs procesai ir nepateikiama gairių dėl to, kada ir kaip išmontuoti įrenginį arba kada išimtiniu atveju palikti įrenginį ten, kur jis yra. Be to, nutraukus eksploataciją Direktyva teisiškai nebetaikoma, nes apie tolesnį stebėjimą joje nieko nepasakyta.

Atlikdama analizę, Komisija atsižvelgė į informaciją apie Šiaurės jūroje esančių „Brent“ platformų eksploatacijos nutraukimą. Atrodo, Jungtinės Karalystės vyriausybė rengėsi patvirtinti „Shell“ planus palikti plienines konstrukcijas ir betono platformas po trimis „Brent“ naftos telkinių įrenginiais, kurių eksploatacija nutraukta. OSPAR nariai manė, kad šį klausimą geriausia spręsti visai kitaip.

Kalbant apie įrenginių eksploatacijos nutraukimą ir tolesnius veiksmus po eksploatacijos nutraukimo, galimi šie variantai:

a. galią priimti sprendimus dėl eksploatacijos nutraukimo turi valstybės narės, nebent įrodoma, kad įgyvendinant nacionalinę politiką negalima tinkamai atlikti šios užduoties, tinkamai atsižvelgiant į tarptautinius teisės aktus (pvz., OSPAR);

[9] Kelios valstybės narės ne iki galo įgyvendino Direktyvos nuostatas dėl licencijų turėtojo atsakomybės, reikalavimų dėl kompensacijų nagrinėjimo ir finansinio užtikrinimo. Komisija ketina toliau šiuo klausimu kalbėtis atskirai su konkrečiomis valstybėmis narėmis.

[10] Pagal Direktyvą įrenginių eksploatacijos nutraukimas yra neatsiejama įrenginių gyvavimo ciklo dalis. Įgaliojimai spręsti šį klausimą buvo deleguoti valstybių narių kompetentingoms institucijoms, kurios, prieš išduodamos leidimą, prašo pateikti ataskaitą apie didelius pavojus ir ją vertina. Į šias ataskaitas reikėtų įtraukti nuostatas dėl įrenginio gyvavimo ciklo pabaigos. Kai tik numatomas eksploatacijos nutraukimas, kompetentingos institucijos turėtų įvertinti atnaujintą ataskaitą apie didelius pavojus.

b. Komisija atlieka tolesnius tyrimus ir poveikio vertinimą, susijusius su papildomomis šios srities taisyklėmis, kurios turi būti įtrauktos į Direktyvą arba taikytinus aplinkos apsaugos teisės aktus.

Kiek tai susiję su abipusiu mobiliųjų gręžimo įrenginių pripažinimu tarp valstybių narių, Komisija siūlo šiuos tolesnius veiksmus:

a. patikrinti, ar galiojančios ES taisyklės yra tinkamos, ir užtikrinti tinkamą jų įgyvendinimą bei taikymą;

b. nustatyti, ar papildomi teisės aktai galėtų palengvinti abipusį šių įrenginių pripažinimą, ir nurodyti kaštus ir naudą, pavyzdžiui, atliekant poveikio vertinimą.

Komisija laukia Europos Parlamento, Tarybos ir Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonių ir pastabų apie ataskaitą.