



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 27.10.2011
SEC(2011) 1294 konč.

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

PREDLOG UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o varnosti dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja nafte in zemeljskega plina na morju

{COM(2011) 688 konč.}
{SEC(2011) 1292 konč.}
{SEC(2011) 1293 konč.}

1. OPREDELITEV PROBLEMA IN POTREBA PO UKREPANJU

V zadnjih treh desetletjih se je zgodilo najmanj 11 večjih katastrof na morju¹ in več incidentov², ki bi lahko prerasli v katastrofe. Nesreča na ploščadi Deepwater Horizon, ki se je zgodila aprila 2010, je ponovno oživila razpravo o obvladovanju tveganja pri naftnih in plinskih dejavnostih na morju.

Čeprav so nekatere države članice po nesrečah na ploščadih Piper Alpha (1988) in Alexander Kielland (1980) uvedle reforme ter tako zmanjšale tveganje, je njegova raven v EU še vedno visoka. Sodeč po študiji pogostosti in stroškov nesreč v Evropi znašajo izravnanе povprečne letne izgube in gospodarska škoda nesreč na morju v EU od 205–915 milijona EUR³ (osnovni scenarij v oceni učinka). Zato je treba sprejeti ukrepe, ki bodo zmanjšali tveganje ter zagotovili učinkovito ukrepanje ob večjih nesrečah in hitro obnovo prizadetih regij in podjetij. Tveganje dogodka je rezultat verjetnosti in posledic njegovega nastanka.

Verjetnost večje nesreče se ne sme podcenjevati, zlasti zato, ker kazalniki večjih incidentov ne kažejo zmanjšanja⁴. Vedno prisotni znanilci⁵ potencialnih večjih nesreč („skorajšnjih nesreč“) nas opozarjajo, da moramo prakse še izboljšati, tveganje pa zmanjšati.

Možne *posledice* večjih nesreč v sektorju so skrajne. Mednje spadajo večje število smrtnih žrtev, večjo okoljsko škodo in z njo povezano škodo za preživetje na obali in v morju⁶. Tudi manjše nesreče lahko močno zmanjšajo zaupanje javnosti in trga, previdnostne omejitve⁷ pri izkoriščanju pa lahko vplivajo na varno oskrbo z energijo in gospodarstvo.

Čeprav so si nevarnosti podobne, sektor dejavnosti na morju uporablja pod vsako posamezno jurisdikcijo v EU različne okoljske, zdravstvene in varnostne standarde, medtem ko pravni red EU le delno ureja ustrezne vidike dejavnosti na morju⁸. Zaradi tega ni ustreznega, celovitega in vseevropskega doslednega regulativnega okolja, v katerem bi imelo stalno zmanjševanje tveganj večjih nesreč prednost. Medtem ko so izboljšave upravičene v vse regijah, je ureditev na področju nevarnosti nesreč na morju zunaj Severnega morja manj razvita in večinoma temelji bolj na podrobnih predpisih kot pa na učinkovitem obvladovanju tveganja. V sporočilu „Soočanje z izzivom varnosti pri naftnih in plinskih dejavnostih na morju“ (COM (2010) 560 konč.) so bile opredeljene pomanjkljivosti in področja ukrepanja v regulativnih okvirih in sektorskih praksah EU. V tej oceni učinka so ocenjeni alternativne možnosti politike in njihovi možni vplivi.

Na področju varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju se EU srečuje s trojno težavo:

¹ § 2.1 Dokument o oceni učinka.

² Npr. Brent B 2003, Gullfaks C 2010, Ganneth F 2011

³ Ob predpostavki, da se vsakih 35 let zgodi nesreča, ki povzroči povprečne gospodarske stroške od 5 milijard EUR (samo čiščenje) do 30 milijard EUR (skupni ekonomski stroški), znaša ta znesek 140–850 milijonov EUR na leto. K temu je treba dodati predvideno letno izgubo premoženja v višini 65 milijonov EUR, ki nastane pri običajnejših, manj resnih zabeleženih nesrečah. Te ocene temeljijo na natančnih analizah verjetnosti in statistikah nesreč iz Priloge I.

⁴ <http://www.ptil.no/news/rnnp-2010-major-challenges-in-important-areas-article7810-79.html>

⁵ Iztekanje nafte in zemeljskega plina, napake v zagotavljanju varnosti pri izkoriščanju in nadzoru vrtine, napake zaradi neveljavne spremembe zasnove, zaostanki v vzdrževanju.

⁶ Npr. ribolov, turizem, tudi pristanišča, kmetijstvo.

⁷ Npr. moratoriji v Mehiškem zalivu leta 2010, danes v Italiji in leta 1988 v Združenem kraljestvu (nesreča ladje Ocean Odyssey)

⁸ § 2.1 Dokument o oceni učinka.

- 1) tveganje večjih nesreč pri naftnih in plinskih dejavnostih na morju, tj. v vodah EU, je veliko, veljavna razdrobljena zakonodaja ter regulativne in industrijske prakse pa ne zagotavljajo, da bi se tveganje v EU čim bolj zmanjšalo;
- 2) veljavni regulativni okvir in operativna ureditev ne zagotavljata učinkovitega ukrepanja ob nesrečah v vodah EU;
- 3) v okviru obstoječih ureditev glede odgovornosti ni vedno mogoče jasno opredeliti odgovorne strani (npr. podjetje, ki povzroči izlitje nafte) oziroma ne more ali ni dolžna plačati vseh stroškov sanacije povzročene škode.

Spodnja preglednica vsebuje pregled osnovnih **dejavnikov tveganja**, ki so bili prepoznani v naši analizi, posvetovanjih z zainteresiranimi stranmi in mednarodnih preiskavah.

Kategorija dejavnika	Osnovni dejavniki
<i>Dejavniki, ki tveganj pri opravljanju dejavnosti EU na morju ne blažijo v zadostni meri</i>	
Razvoj sektorja	<i>Zastarela infrastruktura in zrelo sektorsko okolje</i>
	<i>Strukturni prehod sektorja na diverzifikacijo</i>
	<i>Prehod na nova področja dejavnosti in nove tehnologije</i>
Praksa, značilna za podjetje	<i>Nedоследna raba tehničnih postopkov in tehnologije</i>
	<i>Neupoštevanje pravil in standardov</i>
	<i>Neustrezna/neenotna kultura varnosti v podjetjih</i>
Dejavniki, povezani z regulativnim okvirom	<i>Različna tehnična strokovna znanja regulativnih organov</i>
	<i>Pomanjkljivosti pri preglednosti in izmenjavi informacij</i>
	<i>Razdrobljen regulativni okvir</i>
<i>Dejavniki pomanjkljivosti pri pripravljenosti na nesreče</i>	
Stanje načrtovanja na podlagi tveganja	<i>Nedosednosti v načrtovanju ukrepanja ob nesrečah med DČ</i>
	<i>Čezmejna nezdružljivost instrumentov za ukrepanje</i>
Povezovanje javnih in sektorskih načrtov in sredstev	<i>Pomanjkanje informacij o sektorskih seznamih ukrepov ob nesrečah</i>
	<i>Nedosedna kakovost načrtov podjetij za ukrepanje ob nesrečah</i>
<i>Dejavniki neustreznih določb o odgovornosti</i>	
Jasnost in celovitost določb o odgovornosti	<i>Jasnost in področje uporabe zakonodaje EU o okoljski odgovornosti</i>
	<i>Pomanjkanje finančnih sposobnosti in jamstev</i>
	<i>Neustrezne odškodninske sheme za običajno škodo</i>

Razpredelnica 1

2. UTEMELJITEV UKREPANJA EU

Sektor ima glavno odgovornost in sredstva za obvladovanje tveganj na morju. Da se zmanjša tveganje večjih nesreč na morju, mora tehnični razvoj postati normativen po vsej EU. Po nesreči na ploščadi Deepwater Horizon so verjetno vsi izvajalci pregledali svoje prakse, toda odzivi so bili različni: posebne ukrepe jih je napovedalo oziroma izvedlo le nekaj. To pomeni, da morajo javni organi dodatno ukrepati.

V skladu z načelom **subsidiarnosti** se ukrepanje EU preuči samo takrat, kadar lahko ta uspešneje doseže cilj kot države članice ali ko ukrepi samih držav članic ne bi povzročili optimalnih izboljšav. Združeno kraljestvo, Nizozemska, Danska in Norveška so uporabile regulativni pristop z določenimi cilji, vendar bi lahko svoje sisteme še izboljšali, če bi jih približale sestavljenemu merilu Severnega morja. To bi ustvarilo tudi širše koristi za Sredozemsko, Črno in Baltsko morje, saj nekatere države v teh regijah nimajo toliko izkušenj pri upravljanju rastočih dejavnosti na morju.

Brez ukrepanja na mednarodni ravni ali ravni EU se lahko ena glavnih težav, tj. razdrobljenost režimov in nacionalnih politik v EU, še poslabša.

Uskladitev nacionalnih praks je potrebna v zvezi s preprečevanjem, ukrepanjem in odgovornostjo v EU tam, kjer lahko hujše nesreče povzročijo čezmejno razlitje nafte. Načrt

EU je najboljše sredstvo za vzpostavitev zelenega stanja po vsej EU. Reši lahko tudi težave pri smiselnem primerjanju uspešnosti sektorja ter izmenjavi znanja in podatkov o nesreči.

Sorazmernost je bila zagotovljena, saj so bili ocenjeni učinkovitost, stroški in koristi ukrepa EU pri doseganju zelenega rezultata.

Zato se ukrep EU namesto ukrepov držav članic predlaga samo, če se lahko cilj doseže stroškovno učinkovitejše. Za stroškovno učinkovitost se prizadeva tudi pri upravnih stroških (npr. preglednost). Ustrezno so upoštevane tudi samoureditev sektorja (npr. tehnologija za nujne ukrepe) in mednarodne možnosti (npr. civilna odgovornost).

Ker je večina težav globalnih, so zaželeni tudi **mednarodne rešitve**. Vendar pa je iz razprav v okviru OSPAR, NSOAF, IRF, G 20 in MPO razvidno, da v okviru teh forumov verjetno ne bo hitrega napredka, saj nimajo splošne pristojnosti za spodbujanje napredka ali zagotavljanje skladnosti.

3. GLAVNI CILJI POLITIKE

Glede na trojno težavo si mora pobuda na ravni EU prizadevati za **splošna cilja**:

1. preprečiti večje nesreče pri črpanju nafte in zemeljskega plina na morju v EU (velja predvsem za nevarnosti večjih nesreč);
2. zagotoviti učinkoviteje odzivanje EU na večjo nesrečo, pri kateri preventivni ukrepi ne bi uspeli.

Ta cilja se delita na štiri **posebne cilje**, ki zajemajo celotno področje sektorja, od preprečevanja do ukrepanja in sanacije:

1. zagotoviti dosledno uporabo najboljših praks, da se obvladajo nevarnosti večjih nesreč v sektorju naftnih in plinskih dejavnosti morju, ki bi lahko povzročile škodo v vodah ali na obalah EU;
2. izvajati najboljše regulativne prakse v vseh evropskih jurisdikcijah, v katerih se opravljajo naftne in plinske dejavnosti na morju;
3. povečati pripravljenost in odzivne zmogljivosti EU, da ukrepa v izrednih razmerah, ki bi lahko prizadele državljane, gospodarstvo oziroma okolje EU;
4. izboljšati in pojasniti veljavne določbe EU o odgovornosti in odškodninah.

4. MOŽNOSTI POLITIK

Odvisno od obsežnosti sprememb v praksah na morju ali cilja politike je mogoče predvideti več različnih možnosti. Vsaka možnost politike vsebuje sveženj ukrepov, ki se ravna po dejavnostih tveganja iz poglavja 1. Poleg osnovnega scenarija, ki ne določa ukrepanja (možnost 0), obstajajo še štiri možnosti politike.

Možnost 1 („osnovna možnost za Severno morje“) je prva stopnja smiselnega posredovanja EU. V pravni red EU uvaja poročilo o nevarnosti večjih nesreč kot okvir, ki temelji na dokumentu o varnosti in zdravju, ki ga predpisuje Direktiva 92/91/ES, le da ga nadgrajuje, pri tem pa upošteva priznano dobro prakso v več jurisdikcijah Severnega morja.

Možnost 1+ („Severno morje +“) presega možnost 1 in poleg poročila o nevarnosti večjih nesreč uvaja številne nezavezujoče smernice, ki temeljijo na splošno priznanih dobrih praksah v nekaterih jurisdikcijah Severnega morja, ki se nanašajo na primer na: natančnejšo preučitev

tehničnih zmogljivosti prosilcev za dovoljenje za opravljanje naftnih in plinskih dejavnosti na morju; združevanje nacionalnih načrtov za ukrepanje ob nesrečah; oblikovanje državnih in sektorskih sredstev za odzivanje in zagotavljanje razpoložljivosti teh sredstev drugim državam, ki jih potrebujejo; pojasnitev področja uporabe okoljskih določb, ki se nanašajo na odgovornost izvajalcev (npr. veljavnost zakonodaje o odpadkih) pri naftnih in plinskih nesrečah na morju. EU bi podjetjem s sedežem v EU predlagala tudi prostovoljne sporazume o uporabi standardov EU zunaj voda EU.

Možnost 2 („najboljša praksa EU“) predpostavlja celovitejši sveženj reform, ki temeljijo na splošno priznanih svetovnih najboljših praksah na področju obvladovanja nevarnosti večjih nesreč. Te bi bile predpisane po vsej EU, v poročilo o nevarnosti večjih nesreč pa bi se vključila tudi ocena tveganja za okolje. Ta možnost bi zagotovila nadaljnje izboljšave tudi v regiji Severnega morja in ustvarila predpogoje za vseevropski regulativni dialog med pristojnimi nacionalnimi organi.

Možnost 3 („agencija EU“) veča vpliv možnosti 2 z uvedbo agencije EU, ki naj bi institucionalizirala in s tem utrjuje spremembe, dosežene v okviru možnosti 2. Ta agencija bi izvajala inšpekcijske preglede in preiskave ter povečala doslednost v uspešnosti, ustvarila zmogljivost za posredovanje in pomagala pri gradnji zmogljivosti v sosednjih državah, ki niso članice EU.

Vsaka možnost temelji na sklopu posebnih **ukrepov**: nekateri od njih so skupni več možnostim, drugi so značilni za določeno možnost. Na primer, možnost 1+ izhaja iz možnosti 1, vključuje ukrepe iz možnosti 1 in jih dopolnjuje z nekaterimi drugimi. Možnost 2 vsebuje nekaj dodatnih ukrepov, delno pa ohranja ukrepe, ki so del prejšnjih možnosti, vendar jih izvaja na različne načine. To dokazuje, da se ukrep lahko izvaja na različne načine, pri čemer je treba pogosto najti kompromis med učinkovitostjo in kompleksnostjo/uporabnostjo.

Ukrepi so bili izdelani na podlagi posvetovanj z zainteresiranimi stranmi in raziskav. Spodnja preglednica vsebuje celovit seznam ukrepov in njihove vključenosti v posameznih možnostih; prikazuje tudi splošne načine izvajanja vsakega ukrepa znotraj različnih možnosti. Zato so za vsako možnost politike na eni strani značilni ukrepi, ki so del možnosti, ter na drugi strani prednostni način izvajanja vsakega ukrepa v okviru zadevne možnosti.

Št.	Ukrep	Možnost 0	Možnost 1	Možnost 1+	Možnost 2	Možnost 3
1	Podrobno preverjanje tehničnih zmogljivosti morebitnega izvajalca	0 (= ni opravljeno)	0	S (smernice)	Z	EU agencija
2	Uvedba rednih inšpekcijskih pregledov in ustreznih kazni	0	Zakonodaja	Z	Z	EU
3	Predložitev formalnih ocen varnosti, ki jih mora potrditi regulativni organ	0	Z	Z	Z	EU
4	Razširitev poročil MHR v celovit model upravljanja tveganja	0	0	0	Z	Z
5	Razširitev praks Unije na čezmorske dejavnosti	0	0	S	S	EU
6	Ustanovitev pristojnega organa	0	0	0	Z	EU
7	Ustanovitev platforme za regulativni dialog	0	0	0	Z	EU
8	Celovita izmenjava informacij in preglednost	0	0	0	Z	Z
9	Pripravljenost na učinkovito ukrepanje v primeru večjih nesreč na morju	0	0	S	Z	EU

Št.	Ukrep	Možnost 0	Možnost 1	Možnost 1+	Možnost 2	Možnost 3
10	Zagotavljanje čezmejne razpoložljivosti in združljivosti instrumentov za posredovanje	0	0	S	Z	EU
11	Pojasnitev obsega okoljske odgovornosti	0	0	S	Z	Z

Razpredelnica 2 Primerjava možnosti politike

Poleg ukrepov iz razpredelnice 2 so opredeljeni še trije dodatni ukrepi, ki se nanašajo na (i) varnost proizvodov, (ii) jamstva finančne sposobnosti in (iii) odškodninskimi sistemi za običajno škodo. Ti ukrepi bi vplivali na dejavnike iz preglednice 1, vendar niso dovolj razviti, da bi bili vključeni v to oceno učinka, zato bodo obravnavani v ločeni oceni.

5. OCENA UČINKA MOŽNOSTI

V oceni učinka je bila vsaka možnost obravnavana glede na to, v kolikšni meri blaži tveganja, glede na njen učinek na stroške uskladitve med državami članicami EU, sektorjem in Komisijo ter glede na širše vplive, ki jih količinsko ni mogoče opredeliti (družbene, gospodarske in okoljske).

Možnost 0 (brez ukrepanja EU) ne ustvarja dodatnih stroškov ali vpliva na osnovni razpon stroškov, tj. 205–915 milijonov EUR⁷. Na problematične dejavnike v državah članicah ne vpliva skladno. Čeprav se v nacionalnih zakonodajah in praksah držav članic in industrije pričakujejo izboljšave, lahko njihov učinek zmanjša povečanje tveganje zaradi čedalje bolj kompleksnih dejavnosti na morju (težje in oddaljeno vrtanje itd.).

Možnost 1 ustvarja zvišanje stroškov uskladitve za približno **36 milijonov EUR/leto**, ki bi jih v glavnem kril sektor. Ta možnost zagotavlja skladno ocenjevanje tveganja, ki ga opravljajo sektor in regulativni organi, izboljšan režim sankcij/kazni in delno izboljšanje sektorske kulture varnosti. Posledično zmanjšanje tveganja, izraženo v osnovnih stroških v višini **7–30 milijonov EUR/leto**, kar v povprečju predstavlja **3-odstotno zmanjšanje** osnovnega tveganja.

Možnost 1+ uvaja dodatne stroške za države članice v višini približno **3 milijonov EUR** in dodatnih 16 milijonov EUR za sektor, tako da skupni stroški uskladitve za sektor znašajo približno **52 milijonov EUR**. Ta možnost zagotavlja delno izboljšanje preverjanja tehničnih zmogljivosti, pojasnjuje odgovornost izvajalcev za onesnaženje in uvaja cilj, da je treba zagotoviti ustreznost sredstev in načrtov za ukrepanje ob nesrečah za izmenjavo med DČ. Možnost 1+ zagotavlja EU tudi nekaj vpliva za zvišanje svetovnih standardov. Koristi te možnosti znašajo **25–109 milijonov EUR/leto**, kar v povprečju predstavlja **12-odstotno zmanjšanje** osnovnega tveganja.

Možnost 2 prinaša dodatne letne stroške uskladitve/izvajanja za sektor v višini 70 milijonov EUR, pri čemer skupni stroški za sektor znašajo približno **122 milijonov EUR**; predvideni so dodatni upravni stroški v višini 9–15 milijonov EUR, zaradi česar znašajo skupni stroški za države članice približno **12–18 milijonov EUR**, nastali pa bi še enkratni upravni stroški v višini približno 18–44 milijonov EUR. Ta možnost obravnava celotno opredeljeno problematiko. Ukrepi iz te možnosti zmanjšujejo stroške osnovnega tveganja za **103–455 milijonov EUR/leto**, kar predstavlja **50-odstotno zmanjšanje** osnovnega tveganja.

Možnost 3 povzema koristi možnosti 2, podpira regulativno skladnost, ponuja tehnično pomoč novim ali razvijajočim se nacionalnim režimom in izboljšuje usklajevanje in preglednost. Vendar pa bi se lahko zaradi osnovnih režimov za obvladovanje tveganja koristi v okviru te možnosti zmanjšale, saj bi se z institucionalnimi ali povprečnimi cilji ogrozile regionalne ali nacionalne prednostne naloge. Uvaja letne tekoče stroške za Komisijo v višini

približno **34 milijonov EUR/leto** in 18–44 milijonov EUR enkratnih ustanovitvenih stroškov ter 10 milijonov EUR za nakup osnovnih instrumentov za ukrepanje. Stroški uskladitve za sektor in države članice in skupne koristi, ki jih ustvarja ta možnost, so primerljivi z možnostjo 2.

6. PREDNOSTNE MOŽNOSTI POLITIKE IN PRAVNI INSTRUMENT

Prednostna možnost politike je možnost 2, tj. celovita reforma dejavnosti na morju, ki bo z novimi predpisi po vsej Uniji izboljšala obvladovanje tveganja in pripravljenost na nesreče pri dejavnostih na morju. Ta možnost poleg skladnosti zagotavlja boljšo preglednost sektorja in uspešnosti regulativnih organov.

Ta možnost lahko z večjim preprečevanjem in blaženjem posledic, da se incident kljub vsemu zgodi, najbolj zmanjša osnovno tveganje (50 %). Povprečno zmanjšanje stroškov, nastalo z zmanjšanjem tveganja (približno 279 milijonov EUR/leto), je večje od predvidenih skupnih stroškov izvajanja (12–18 milijonov EUR upravnih stroškov za države članice letno in 122 milijonov EUR stroškov za doseg skladnosti za sektor). Možnost 2 je ugodnejša z upravnega in ekonomskega vidika, saj dodatni tekoči stroški pri možnosti 3 (približno 34 milijonov EUR/leto) ne zagotavljajo ustreznega zmanjšanja tveganja. Možnost 1+ bi pomenila izbiro s skromnim pozitivnim vplivom (12 %) in možnostmi izvajanja, medtem ko so koristi, ki jih ustvarja možnost 1, nezadostne, da bi upravičile (resda nizke) stroške. Spremembe na ravni Unije so najbolj zagovarjali NVO in klasifikacijski zavodi ter ne toliko regulativni organi in zlasti sektor.

Možnost 2 naj bi se izvedla s predlagano **uredbo**. Zaradi svoje jasnosti, skladnosti in hitrejšega izvajanja z neposredno uporabo⁹ ima prednost pred direktivo, zagotovila pa bi tudi skladnost pri uporabi predpisov v primerih, saj je sedanje izvajanje med državami članicami razdrobljeno. Uredba bi veljala neposredno za sektor ter tako omogočila enake pogoje za vse. Izboljšala bi tudi načrtovanje ukrepov ob nesrečah, s katerimi se prepreči čezmejno onesnaženje.

7. SPREMLJANJE IN OCENJEVANJE

Oceno učinkov uredbe je treba opraviti najpozneje pet let po začetku veljavnosti. Pri tem je treba uporabiti kazalnike varnostne uspešnosti in podatke o dejavnostih preverjanja skladnosti (prim. poglavje 8 ocene učinka). Predlogi za izboljšanje preglednosti in poročanje naj bi omogočili lažje vrednotenje in spremljanje ter primerjavo tveganj na morju po vsej EU.

Poleg tega bodo redna srečanja s pristojnimi organi Komisiji omogočila, da nadzoruje sektor. Pomagala bodo tudi pri izmenjavi znanja med tradicionalnimi in novimi regijami na morju v EU.

⁹ Pri drugih pravnih aktih, ki urejajo sektorje z visokim tveganjem/visoko vrednostjo, so imele v preteklosti prednost direktive (npr. direktiva IPPC ali SEVESO II), medtem ko so bile pri sektorjih z visokim tveganjem ožjega obsega, kot je civilno letalstvo, za pravni okvir pogosto izbrane uredbe.