



EUROOPAN KOMISSIO

Bryssel 27.10.2011  
SEK(2011) 1294 lopullinen

**KOMMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

**TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA**

*Oheisasiakirja*

**ehdotukseen**

**EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI  
öljyn ja kaasun etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoiminnan turvallisuudesta avomerellä**

{KOM(2011) 688 lopullinen}  
{SEK(2011) 1292 lopullinen}  
{SEK(2011) 1293 lopullinen}

## 1. ONGELMANMÄÄRITYS JA TOIMIEN TARVE

Avomerellä on 30 viime vuoden aikana tapahtunut ainakin 11 suuronnettomuutta<sup>1</sup> ja useampia pienempiä vaaratilanteita<sup>2</sup>, joista olisi voinut tulla suuronnettomuuksia. Huhtikuussa 2010 tapahtunut Deepwater Horizonin öljyvuotokatastrofi käynnisti uudelleen keskustelut avomerellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan riskintorjunnasta.

Riskit ovat EU:ssakin edelleen suuria, vaikka niitä joissakin jäsenvaltioissa saatiin uudistuksilla vähennettyä Piper Alphan (1988) ja Alexander Kiellandin (1980) katastrofien jälkeen. Euroopassa tapahtuneiden onnettomuuksien esiintymistiheyden ja niistä aiheutuneiden kustannusten analyysissä EU:ssa avomerellä tapahtuneiden onnettomuuksien eli offshore-onnettomuuksien taloudellisten tappioiden ja vahinkojen arvioidaan suhteutettuina olevan keskimäärin 205–915 miljoonaa euroa vuodessa<sup>3</sup> (vaikutustenarvioinnin perusskenaario). Tässä tilanteessa on tarpeen vähentää riskejä ja varmistaa tehokas reagointi merkittävissä vaaratilanteissa sekä niistä kärsineiden alueiden ja yritysten nopea palautuminen ennalleen. Riski on onnettomuuden esiintymistodennäköisyyden ja sen esiintymisestä johtuvien seurausten summa.

Suuronnettomuuden *todennäköisyyttä* ei pidä aliarvioida, etenkin kun merkittävien vaaratilanteiden indikaattorit eivät raporttien<sup>4</sup> mukaan näytä olevan laskussa. Jatkuvasti havaitut mahdollisten suuronnettomuuksien ennusmerkit<sup>5</sup> (”läheltä piti tilanteet”) muistuttavat siitä, että käytäntöjä on parannettava ja riskejä vähennettävä.

Suuronnettomuuden mahdolliset *seuraukset* ovat tällä alalla hyvin vakavia: kuolonuhreja on paljon, ympäristövahingot ovat suuret ja rannikkoalueille ja merielinkeinoille<sup>6</sup> aiheutuu suurta haittaa. Pienemmätkin onnettomuudet voivat huomattavasti madaltaa yleistä ja markkinoiden luottamusta ja ennaltaehkäisevillä tuotantorajoituksilla<sup>7</sup> voi olla vaikutuksia energiatoimitusten turvaamiseen ja talouteen.

Vaikka vaarat ovat samanlaiset, offshore-toimialalle ympäristön, terveyden ja turvallisuuden suhteen asetetut vaatimukset ovat EU:n jokaisella lainkäyttöalueella erilaiset, sillä EU:n lainsäädäntö kattaa offshore-toiminnan asiaa koskevat näkökohdat<sup>8</sup> vain osittain. Sääntely-ympäristö ei siis ole tarkoituksenmukainen, kattava eikä EU:n laajuinen, eikä siinä aseteta etusijalle suuronnettomuuden riskien jatkuvaa vähentämistä. Parannukset ovat perusteltuja kaikkialla, mutta offshore-toiminnan vaarojen sääntely muualla kuin Pohjanmerellä on kehittymätöntä, enemmänkin yksityiskohtaisten vaatimusten kuvaamista kuin todellista

<sup>1</sup> Vaikutustenarvioinnin 2.1 kohta.

<sup>2</sup> Esim. Brent B 2003, Gullfaks C 2010 ja Ganneth F 2011.

<sup>3</sup> Kun oletetaan, että merkittäviä vaaratilanteita tapahtuu 35 vuoden välein ja keskimääräiset kustannukset vaihtelevat 5 miljardista eurosta (pelkästään puhdistustyöt) 30 miljardiin euroon (taloudelliset kustannukset kokonaisuudessaan), vuosikustannukset ovat 140–850 miljoonaa euroa. Tähän on vielä lisättävä vuosittain 65 miljoonaa euroa yleisemmin tapahtuvista, mutta harvemmin raportoiduista vähemmän vakavista onnettomuuksista aiheutuvia omaisuuden menetyksiä. Arviot perustuvat liitteessä I oleviin yksityiskohtaisiin todennäköisyys- ja onnettomuustilastojen analyyseihin.

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

<sup>5</sup> Öljy- ja kaasuvuodot, ongelmat tuotantoprosessien turvajärjestelyissä ja porausreikien valvonnassa, vääristä mallimuutoksista johtuvat virheet ja ylläpidon puutteet.

<sup>6</sup> Esim. kalastus, matkailu, toisinaan satamat ja maatalous.

<sup>7</sup> Esim. tuotannon pysäyttäminen Meksikonlahdella vuonna 2010, Italiassa nyt ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa vuonna 1988 (Ocean Odyssey -aluksen onnettomuus).

<sup>8</sup> Vaikutustenarvioinnin 2.1 kohta.

riskien valvontaa. Tiedonannossa "Merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunpuraustoiminnan turvallisuus" (KOM(2010) 560 lopullinen) eritellään puutteita ja tarvittavia toimia EU:n sääntelykehysten ja toimialan käytäntöjen osalta. Tässä vaikutustenarvioinnissa arvioidaan erilaisia toimintavaihtoehtoja ja niiden mahdollisia vaikutuksia.

Merellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunpuraustoiminnan turvallisuuden suhteen EU:lla on kolmijakoinen ongelma.

- |   |
|---|
| 1) Merkittävän merellä tapahtuvan öljyn- tai kaasunpurausonnettomuuden riski on suuri, eikä kaikkia mahdollisuuksia riskien vähentämiseksi saada nykyisellään pirstaloituneella lainsäädännöllä, sääntelyllä ja toimialan käytännöillä toteutettua kaikkialla EU:ssa. |
| 2) Nykyinen sääntelykehys ja toimintajärjestelyt eivät sisällä tehokkainta tapaa reagoida EU:n vesillä tapahtuviin onnettomuuksiin.   |
| 3) Nykyisissä korvausjärjestelmissä vastuullista osapuolta (esim. öljyvudon aiheuttanut yritys) on toisinaan vaikea osoittaa ja/tai vastuullinen osapuoli ei kykene tai ei ole velvollinen maksamaan kaikkia haitan korjaamisesta aiheutuvia kustannuksia.            |

Alla olevassa taulukossa on selvitys analyysissämme, sidosryhmien kuulemisissa ja kansainvälisissä tutkimuksissa todetuista taustalla olevista **riskitekijöistä**.

<b>Tekijäluokka</b>	<b>Taustalla olevat tekijät</b>
<b>EU:n offshore-toiminnan merkittävät riskit, joita ei ole riittävästi lievennetty</b>	
Toimialan kehitys	<i>Vanhentuva infrastruktuuri ja teollinen ympäristö</i> <i>Toimialan rakenteellinen siirtyminen monipuolisempiin toimintoihin</i> <i>Siirtyminen "rajaoperaatioihin" ja uuteen teknologiaan</i>
Yrityskohtainen yrityskäytäntö	<i>Huipputason käytäntöjen ja teknologian epäjohdonmukainen käyttö</i> <i>Sääntöjen ja vaatimusten noudattamatta jättäminen</i> <i>Riittämätön/vaihteleva turvallisuuskulttuuri yrityksissä</i>
Sääntelykehykseen liittyvät tekijät	<i>Sääntelijöiden tekninen tietämys vaihtelevaa</i> <i>Avoimuus ja tiedonjako eivät ole parhaalla mahdollisella tasolla</i> <i>Sääntelyjärjestelmän pirstaleisuus</i>
<b>Parhaan tason alittava taso hätätilavalmiudessa</b>	
Riskiperustaisen suunnittelun tila	<i>Epäjohdonmukaisuutta hätävalmiuksien suunnittelussa jäsenvaltioiden kesken</i> <i>Valmiudessa olevien resurssien yhteensopimattomuus yli rajojen</i>
Julkisten ja toimialan suunnitelmien ja resurssien yhdistäminen	<i>Tiedot toimialan hätävalmiusselvityksistä puuttuvat</i> <i>Yritysten hätäsuunnitelmien epäjohdonmukaisuus</i>
<b>Epäsopiva korvaussäännöstö</b>	
Korvaussäännösten selkeys ja ymmärrettävyys	<i>EU:n ympäristövastuulainsäädännön selkeys ja soveltamisala</i> <i>Rahoitusvalmiuden ja vakuuksien puutteellisuus</i> <i>Riittämättömät korvausjärjestelmät tavanomaisten vahinkojen korvaamisessa</i>

**Taulukko 1**

## 2. PERUSTEET EU:N TOIMILLE

**Toimialalla** on ensisijainen vastuu ja keinot valvoa offshore-toiminnan riskejä. Suurten offshore-onnettomuuksien riskien vähentäminen edellyttää, että huippuluokan käytännöistä tulee normi kaikkialla EU:ssa. Voidaan olettaa, että kaikki toimijat ovat tarkastelleet uudelleen käytäntöjään Deepwater Horizon -onnettomuuden jälkeen, mutta reaktiot ovat olleet hyvin erilaisia: vain muutama on ilmoittanut ja/tai toteuttanut erityistoimenpiteitä sen johdosta. Tämä on muistutus siitä, kuinka tärkeitä julkisten viranomaisten täydentävät toimet ovat.

**Toissijaisuusperiaatteen** mukaan EU:n toimia on harkittu ainoastaan siinä tapauksessa, kun niillä päästään tavoitteisiin tehokkaammin kuin jäsenvaltioiden toimilla tai kun

jäsenvaltioiden toimilla ei saada aikaan optimaalisia parannuksia. UK, NL, DK ja NO ovat kaikki soveltaneet tavoiteasetteluun perustuvaa sääntelyä, mutta ne voisivat vielä parantaa järjestelmiään kohti Pohjanmeren yhdistettyä vertailuarvoa. Välimerellä, Mustallamerellä ja Itämerellä voitaisiin saada laajempaa hyötyä, sillä näillä alueilla joillakin mailla on vähemmän kokemusta lisääntyvien offshore-toimintojen hallinnoinnista.

Kansainvälisten tai EU:n toimien puuttuessa voimistuisi yksi ongelmaa ylläpitävistä päätekijöistä eli järjestelmien ja kansallisten politiikkojen pirstaloituneisuus EU:n alueella.

Kansallisten käytäntöjen yhdenmukaistaminen ennaltaehkäisyssä, reagoinnissa ja vastuukysymyksissä EU:ssa on suotavaa, sillä vakava onnettomuus voi johtaa rajat ylittävään öljyvuotoon. Tähän tilanteeseen päästäneen EU:n tasolla parhaiten EU:n ehdotuksella. Näin ratkaistaisiin mahdollisesti myös toimialan suorituskyvyn järkevään vertailuun, tiedustelutiedon vaihtoon ja vaaratilanteita koskeviin tietoihin liittyvät ongelmat.

**Oikeasuhtaisuus** on varmistettu arvioimalla EU:n toimien tehokkuus, kustannukset ja hyödyt toivotun tuloksen aikaansaamisessa.

EU:n toimia siis ehdotetaan vain silloin, kun tavoite voidaan niiden avulla saavuttaa kustannustehokkaammin kuin jäsenvaltion toimilla. Kustannustehokkuuteen pyritään hallintokustannuksissa (esim. avoimuus). Toimialan itsesääntely (esim. tekninen laitteisto) ja kansainväliset vaihtoehdot (esim. vahingonkorvausvastuu) otetaan myös asianmukaisesti huomioon.

Koska useimmat ongelmatekijät ovat maailmanlaajuisia, **kansainväliset ratkaisut** ovat suositeltavia. Kansainvälisissä yhteyksissä käydyt keskustelut (OSPAR, NSOAF, IRF, G-20 ja IMO) ovat kuitenkin osoittaneet, ettei kehitystä yksinomaan näillä foorumeilla todennäköisesti tapahdu nopeasti, sillä niillä ei ole kattavaa toimivaltaa viedä kehitystä eteenpäin ja varmistaa sääntöjen noudattamista.

### 3. PÄÄTAVOITTEET

Ongelman kolmijakoisuus huomioon ottaen EU:n aloitteella olisi saavutettava seuraavat kaksi **yleistavoitetta**:

1. Estettävä suuronnettomuuden tapahtuminen EU:n öljyn- ja kaasunporaustoiminnassa avomerellä (liittyy etenkin suuronnettomuusvaarojen torjuntaa koskevaan EU-lainsäädäntöön).
2. Mahdollistaa tehokkaat EU:n toimet vakavassa hätätilanteessa, jos ennaltaehkäisevissä toimissa epäonnistutaan.

Yleistavoitteet on jaettu neljään **erityistavoitteeseen**, jotta toimet kattavat koko toimialan ennaltaehkäisystä hätätilanteissa toimimiseen ja vahinkojen korjaamiseen:

1. Sen varmistaminen, että öljy- ja kaasuyhtiöt, joiden offshore-toiminnat voivat vaikuttaa EU:n vesi- tai rannikkoalueisiin, käyttävät johdonmukaisesti parhaita käytäntöjä suuronnettomuusvaarojen torjunnassa.
2. Parhaiden sääntelykäytäntöjen soveltaminen kaikilla EU:n lainkäyttöalueilla, joilla harjoitetaan öljy- ja kaasualan toimintoja avomerellä.
3. EU:n valmiuden ja reagointikapasiteetin vahvistaminen EU:n kansalaisia, taloutta tai ympäristöä mahdollisesti uhkaavien hätätilanteiden varalta.

4. Nykyisten vahinkovastuuta ja korvauksia koskevien EU:n säännösten parantaminen ja selkiyttäminen.

#### 4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

Toimintapolitiikassa voidaan harkita useita erilaisia vaihtoehtoja riippuen siitä, miten paljon offshore-käytäntöjä halutaan muuttaa tai miten kunnianhimoista politiikkaa halutaan harjoittaa. Kuhunkin vaihtoehtoon sisältyy joukko toimenpiteitä, joilla vaikutetaan 1 luvussa eriteltyihin riskitekijöihin. Lähtökohtaisena vaihtoehtona (vaihtoehto 0) on tilanteen säilyttäminen ennallaan, minkä lisäksi on tarkasteltu neljää vaihtoehtoa.

**Vaihtoehto 1** ("Pohjanmeren perustaso") on vähimmäistaso merkitykselliselle EU:n väliintulolle. Siinä EU:n lainsäädäntöön sisällytetään direktiivissä 92/91/EY vaaditun turvallisuus- ja terveysasiakirjan pohjalta suuronnettomuusvaaroista laaditun kertomuksen käsite, joka kuitenkin menee direktiivin vaatimuksia pitemmälle useilla Pohjanmeren lainkäyttöalueilla tunnustettujen hyvien käytäntöjen mallin mukaan.

**Vaihtoehto 1+** ("Pohjanmeri +") on laajempi kuin vaihtoehto 1, sillä siinä otetaan suuronnettomuusvaaroista laaditun kertomuksen lisäksi käyttöön joukko pehmeämpiä lainsäädännöllisiä toimenpiteitä, jotka perustuvat laajalti tunnustettuihin hyviin käytäntöihin joillakin Pohjanmeren lainkäyttöalueilla. Nämä käytännöt koskevat mm. seuraavia: lupaa avomerellä tapahtuvaan öljyn- ja kaasunporaukseen hakevien hakijoiden teknisen kapasiteetin tiukka tarkastus, kansallisten hätäsuunnitelmien yhteneväisyys, yhteensopivien kansallisten ja toimialan hallussa olevien valmiusresurssien kehittäminen ja niiden tarjoaminen muille niitä tarvitseville maille sekä toimijoiden vastuuseen liittyvien ympäristösäännösten soveltamisalan selkiyttäminen avomerellä tapahtuvien öljy- ja kaasunnettomuuksien osalta (esim. jätelainsäädännön sovellettavuus). EU ehdottaisi EU:hun sijoittautuneille yrityksille myös vapaaehtoisia sopimuksia EU:n vaatimusten noudattamisesta EU:n vesien ulkopuolella.

**Vaihtoehto 2** ("EU:n paras käytäntö") sisältää kattavamman uudistuspaketin, joka perustuu laajalti tunnustettuihin maailmanlaajuisesti parhaisiin käytäntöihin suuronnettomuusvaarojen torjunnassa. Näihin annettaisiin EU:n laajuinen valtuutus, ja suuronnettomuusvaaroista laadittuun kertomukseen sisällytettäisiin ympäristöriskien arviointi. Tämä vaihtoehto parantaisi tilannetta entisestään myös Pohjanmeren alueella ja avaisi mahdollisuuden EU:n laajuiseen sääntelykeskusteluun toimivaltaisten kansallisten viranomaisten kesken.

**Vaihtoehto 3** ("EU:n virasto") lujittaa vaihtoehdon 2 vaikutusta. Tässä vaihtoehdossa perustetaan EU:n virasto, jonka tehtävänä on institutionaalistaa ja siten konsolidoida vaihtoehdolla 2 aikaansaadut uudistukset. Virasto tekisi tarkastuksia ja tutkimuksia, valvoisi ja varmistaisi toiminnan johdonmukaisuutta, kehittäisi toimintakapasiteettia ja avustaisi EU:n ulkopuolisia naapurimaita valmiuksien kehittämisessä.

Kuhunkin vaihtoehtoon kuuluu joukko erityisiä **toimenpiteitä**, joista jotkin liittyvät useampaan vaihtoehtoon ja toiset vain yhteen. Esimerkiksi vaihtoehtoon 1 perustuvaan vaihtoehtoon 1+ sisältyy toimenpiteitä vaihtoehdosta 1, ja niitä täydennetään muilla toimenpiteillä. Vaihtoehtoon 2 sisältyy osittain lisätoimenpiteitä ja osittain sitä edeltäviin vaihtoehtoihin sisältyneitä toimenpiteitä, jotka kuitenkin pannaan täytäntöön erilaisin keinoin. Tämä on osoitus siitä, että toimenpide voidaan toteuttaa erilaisin keinoin, jotka usein vaikuttavat tehokkuuteen ja monimutkaisuuteen/käytännöllisyyteen.

Toimenpiteisiin on päädytty sidosryhmien kuulemisen ja tutkimusten perusteella. Alla olevassa taulukossa on täydellinen luettelo toimenpiteistä ja niiden esiintymisestä ja esiintymättömyydestä kussakin vaihtoehdossa. Taulukossa esitetään myös kunkin toimenpiteen yleiset täytäntöönpanokeinot eri vaihtoehdoissa. Kunkin vaihtoehdon kohdalla esitetään näin sen osalta valitut toimenpiteet ja suositeltavat täytäntöönpanokeinot kussakin toimenpiteessä.

Nro	Toimenpide	Vaihtoehto 0	Vaihtoehto 1	Vaihtoehto 1+	Vaihtoehto 2	Vaihtoehto 3
1	Mahdollisen toimijan teknisen kapasiteetin yksityiskohtainen tarkastaminen	0 (= ei tehdä)	0	G (ohje)	L (laki)	EU:n virasto
2	Säännölliset tarkastukset ja seuraamusjärjestelmä	0	L	L	L	EU
3	Virallisen turvallisuusarvion esittäminen sääntelyviranomaiselle hyväksyntää varten	0	L	L	L	EU
4	Suuronnettomuusvaaroista laadittavan kertomuksen laajentaminen kattavaksi riskintorjuntamalliksi	0	0	0	L	L
5	EU:n käytäntöjen soveltamisen laajentaminen toimiin EU:n ulkopuolisilla vesillä	0	0	G	G	EU
6	Toimivaltaisen viranomaisen perustaminen	0	0	0	L	EU
7	Sääntelykeskustelun puitteiden perustaminen	0	0	0	L	EU
8	Kattava tiedonvaihto ja avoimuus	0	0	0	L	L
9	Valmius tehokkaisiin hätätoimiin suuren offshore-onnettomuuden tapahtuessa	0	0	G	L	EU
10	Toimintaresurssien rajat ylittävän saatavuuden ja yhteensopivuuden varmistaminen	0	0	G	L	EU
11	Ympäristövastuun soveltamisalan selkiyttäminen	0	0	G	L	L

**Taulukko 2 Toimintavaihtoehtojen vertailu**

Taulukossa 2 lueteltujen toimenpiteiden lisäksi on eritelty kolme muuta toimenpidettä, jotka liittyvät i) tuoteturvallisuuteen, ii) rahoituskapasiteetin takaamiseen ja iii) tavanomaisten vahinkojen korvausjärjestelmiin. Näillä toimenpiteillä puututtaisiin taulukossa 1 lueteltuihin tekijöihin, mutta ne eivät ole riittävän valmiita tähän vaikutustenarviointiin sisällytettäväksi, joten niitä käsitellään erillisessä arvioissa.

## 5. TOIMINTAVAIHTOEHTOJEN VAIKUTUSTEN ARVIOINTI

Vaikutustenarvioinnissa arvioitiin kutakin vaihtoehtoa sen suhteen, missä määrin se lieventää riskejä, miten se vaikuttaa sääntöjen noudattamisesta EU:n jäsenvaltioille, toimialalle ja komissiolle aiheutuviin kustannuksiin ja mitä laajempia muita kuin mitattavia vaikutuksia (yhteiskunnallisia, taloudellisia ja ympäristöllisiä) sillä on.

**Vaihtoehdosta 0** (ei EU:n toimia) ei aiheudu lisäkustannuksia eikä se vaikuta perusskenaarion 205–915 milj. euron kustannuksiin). Se ei vaikuta ongelmatekijöihin johdonmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Kansallisten lainsäädäntöjen sekä jäsenvaltioiden ja toimialan käytäntöjen odotetaan tässä vaihtoehdossa hieman paranevan, mutta parannukset voivat vesittyä offshore-toimintojen monimutkaisuuden (monimutkaisempia ja kauempana tapahtuvia porauksia jne.) nostaessa riskitasoja.

**Vaihtoehdossa 1** sääntöjen noudattamisesta aiheutuvat kustannukset nousevat noin **36 miljoonaan euroon vuodessa**, ja tämä jää pääasiassa toimialan maksettavaksi. Vaihtoehdolla varmistetaan toimialan ja sääntelyviranomaisten johdonmukaiset riskinarvioinnit, päivitetty seuraamus-/sakkojärjestelmä ja osittainen parannus turvallisuuskulttuuriin toimialalla.

Perusskenaarion kustannuksiin verrattuna riskin alennukseksi arvioidaan **7–30 miljoonaa euroa vuodessa** eli keskimäärin **3 %:n vähennys** perusskenaarion riskistä.

**Vaihtoehto 1+** aiheuttaa jäsenvaltioille ylimääräisiä juoksevia kuluja noin **3 miljoonaa euroa** ja toimialalle vielä 16 miljoonaa euroa, joten sääntöjen noudattamisesta toimialalle aiheutuvat kustannukset ovat yhteensä **52 miljoonaa euroa**. Sillä parannetaan rajoitetusti teknisen valmiuden varmistamista, selkiytetään toimijoiden vastuuta saastumisen suhteen ja asetetaan viralliseksi tavoitteeksi se, että hätäresursseja ja -suunnitelmia voitaisiin jakaa yli jäsenvaltioiden rajojen. Siinä annetaan EU:lle jo jonkin verran mahdollisuuksia tiukentaa maailmanlaajuisia vaatimuksia. Vaihtoehdolla 1+ saadaan hyötyä **25–109 miljoonaa euroa** vuodessa eli keskimäärin **12 %:n vähennys** perusskenaarion riskistä.

**Vaihtoehdosta 2** aiheutuu toimialalle sääntöjen noudattamisesta/täytäntöönpanosta vuosittain lisäkustannuksia 70 miljoonaa euroa, jolloin toimialan kokonaiskustannukset nousevat yhteensä **122 miljoonaa euroon**. Tähän lisätään vielä hallintokustannuksia 9–15 miljoonaa euroa, joten jäsenvaltioiden osalta yhteenlaskettu summa on **12–18 miljoonaa euroa**. Tämän lisäksi kertaluonteisia hallintokustannuksia tulee vielä noin 18–44 miljoonaa euroa. Vaihtoehdossa puututaan kaikkiin tunnistettuihin ongelmatekijöihin. Kaikki tämän vaihtoehdon toimenpiteet yhdessä alentavat riskikustannuksia perusskenaarioon nähden **103–455 miljoonaa euroa vuodessa** eli riski **alenisi 50 %**.

**Vaihtoehdossa 3** vahvistetaan vaihtoehdon 2 hyötyjä, edistetään sääntelyn johdonmukaisuutta, tarjotaan teknistä apua uusia tai kehittyviä kansallisia järjestelmiä varten ja lisätään koordinoitua ja avoimuutta. Riskipohjaisissa järjestelmissä on kuitenkin pelättävissä, että tämä voisi heikentää hyötyjä kyseenalaistamalla alueellisia tai kansallisia prioriteetteja institutionaalisiin tai keskimääräistettyihin tavoitteisiin nähden. Komissiolle vuotuiset juoksevat kustannukset olisivat tässä vaihtoehdossa noin **34 miljoonaa euroa vuodessa** ja kertaluonteiset käynnistyskulut 18–44 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi tarvitaan vielä 10 miljoonaa euroa valmiusresurssien pääoman hankintaan. Sääntöjen noudattamisesta toimialalle ja jäsenvaltioille aiheutuvat kustannukset ja hyödyt yleisesti ovat verrattavissa vaihtoehtoon 2.

## **6. SUOSITELTAVAT TOIMINTAVAIHTOEHDOT JA OIKEUDELLISET VÄLINEET**

**Suosittelavin toimintavaihtoehto on vaihtoehto 2** eli kattava offshore-toimialan uudistus, jolla korotetaan uuden lainsäädännön avulla offshore-toimialan riskintorjunnan taso ja hätätilavalmius kaikkialla EU:ssa parhaiden käytäntöjen tasolle. Paitsi että se on johdonmukainen vaihtoehto, sillä myös lisätään toimialan ja sääntelyviranomaisen toiminnan avoimuutta.

Tällä vaihtoehdolla perusskenaarioon verrattua riskiä voidaan vähentää eniten (50 %) tehostamalla ennaltaehkäisyä ja lieventäviä toimia siinä tapauksessa, että onnettomuus kuitenkin tapahtuu. Riskin alentamisesta aiheutuvat rahalliset kustannukset (n. 279 miljoonaa euroa vuosittain) ovat hyvin suhteessa täytäntöönpanon arvioituihin kumulatiivisiin kustannuksiin (hallintokustannukset jäsenvaltioissa 12–18 miljoonaa euroa vuosittain ja sääntöjen noudattamisesta toimialalle aiheutuvat kustannukset 122 miljoonaa euroa vuosittain). Vaihtoehto 2 on hallinnollisesti ja taloudellisesti huokeampi, koska juoksevat lisäkustannukset vaihtoehdossa 3 (n. 34 miljoonaa euroa vuosittain) estävät vastaavan riskien vähentämisen. Vaihtoehdossa 1+ positiiviset vaikutukset jäävät vähäisiksi (12 %), samoin kuin täytäntöönpanomahdollisuudet, eivätkä vaihtoehdon 1 hyödyt riitä perustelemaan kustannuksia, vaikka ne ovatkin alhaiset. Sidosryhmistä kansalaisjärjestöt ja luokituslaitokset puoltavat muutoksia enemmän kuin sääntelyviranomaiset ja varsinkin toimiala.

Vaihtoehdon 2 toteutusta varten ehdotetaan **asetusta**. Sen etuja direktiiviin nähden ovat selkeys, johdonmukaisuus ja suoran soveltamisen tuoma täytäntöönpanon nopeus<sup>9</sup> sekä se, että sen päätarkoitus on varmistaa säädösten soveltamisen yhdenmukaisuus nykytilanteessa, jossa soveltaminen on pirstaloitunutta jäsenvaltioiden kesken. Koska asetus vaikuttaa suoraan toimialaan, sen avulla varmistetaan myös tasapuolisemmat toimintaedellytykset. Se sopisi myös rajat ylittävän saasteiden torjunnan hätäsuunnitteluun.

## **7. SEURANTA JA ARVIOINTI**

Asetuksen vaikutukset olisi arvioitava viimeistään viiden vuoden kuluttua lainsäädännön voimaantulosta. Arvioinnissa olisi käytettävä turvallisuustasoidikaattoreita ja säännösten noudattamisen varmistamisesta saatuja tietoja (ks. vaikutustenarvioinnin 8 luku). Avoimuuden ja raportoinnin parantamiseen tähtäävillä ehdotuksilla on tarkoitus helpottaa arviointia ja seuranta ja verrata offshore-toiminnan riskejä kaikkialla EU:ssa.

Komissio pystyy seuraamaan alaa toimivaltaisten viranomaisten kanssa järjestettävien säännöllisten tapaamisten avulla. Näin helpotetaan myös tietämyksen vaihtoa EU:n perinteisten ja uusien offshore-toiminnan alueiden välillä.

---

<sup>9</sup> Direktiivejä on suosittu toimialoilla, joilla on suuret riskit / suuri arvo (esim. IPPC-direktiivi ja Seveso II -direktiivi), kun taas vähäriskisemmillä aloilla (esim. siviili-ilmailu) on annettu enemmän asetuksia.