

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus öljyn ja kaasun etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoiminnan turvallisuudesta avomerellä”

COM(2011) 688 final – 2011/0309 COD

(2012/C 143/20)

Esittelijä: **George Traill LYON**

Euroopan parlamentti päätti 17. marraskuuta 2011 ja neuvosto 29. marraskuuta 2011 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus öljyn ja kaasun etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoiminnan turvallisuudesta avomerellä

COM(2011) 688 final – 2011/0309 COD.

Asian valmistelusta vastannut ”maatalous, maaseudun kehittäminen, ympäristö” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 20. tammikuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 22.–23. helmikuuta 2012 pitämässään 478. täysistunnossa (helmikuun 22. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 111 ääntä puolesta ja 2 vastaan 9:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 Vaikka vakavat avomerionnettomuudet ovat harvinaisia, niiden seuraukset ihmiselämän, ympäristön, talouden ja ympäristön vaarantumisen kannalta ovat usein katastrofaaliset.

1.2 On yleisesti tunnustettua, että tarvitaan johdonmukainen avomerellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan turvallisuutta koskeva EU-tason lähestymistapa.

1.3 Tavoite voidaan saavuttaa parhaiten yleistämällä ja soveltamalla tiukimpia vaatimuksia, jotka ovat jo laajasti käytössä kyseisellä toimialalla.

1.4 ETSK kannattaa komission suositusta ”vaihtoehdosta 2” sillä komitea katsoo, että siihen liittyvillä toimilla onnistutaan kaikkein todennäköisimmin saavuttamaan ehdotuksessa asetetut tavoitteet.

1.5 Asetuksella tulisi pyrkiä vahvistamaan uudistustoimien sääntelyn siirtämistä toimivaltaisten kansallisten viranomaisten ja muiden osapuolien vastuulle, kuitenkin siten, että ehdotetulle EU:n laajuiselle offshore-viranomaisten ryhmälle varataan selkeästi määritelty mutta rajallinen rooli.

1.6 ETSK kehottaa komissiota saattamaan pikaisesti päätökseen neuvottelut, joita se käy tuoteturvallisuudesta, rahoituksellisista valmiuksista ja etenkin yritysten vastuusta.

1.7 Niitä EU:n toiminnanharjoittajia, jotka osallistuvat hyödyntämis- ja tuotantotoimintaan unionin ulkopuolisilla alueilla, tulisi rohkaista viemään sinne mukanaan parhaita EU-standardia.

2. Johdanto

2.1 Komissio julkaisi 27. lokakuuta 2011 ehdotuksen asetukseksi öljyn ja kaasun etsintä-, hyödyntämis- ja tuotantotoiminnan turvallisuudesta avomerellä.

2.2 Kun otetaan huomioon Meksikonlahdella huhtikuussa 2010 tapahtunut Deepwater Horizon -katastrofi sekä – kuten komissio on todennut – Euroopan avomerialueilla tapahtuvan

suuronnettomuuden huomattava riski, ei voi olla epäselvää, että niihin kysymyksiin, jotka komissio erittelee (ehdotuksen liitteenä olevassa) vaikutustenarvioinnissa, on tartuttava ja löydettävä asianmukaiset ratkaisut mitä pikimmin. Näitä kysymyksiä ovat seuraavat:

- korkeariskisten onnettomuuksien ennakointi ja ehkäisy siinä määrin kuin se onärkevin perustein mahdollista
- suuronnettomuuksien seurausten rajoittaminen ja hallinta
- meriympäristön ja rannikon elinkeinojen suojelun tehostaminen ympäristön pilaantumisen seurauksia vastaan
- tarve parantaa onnettomuuden sattuessa toteutettavien toimien valikoimaa ja tehokkuutta jäsenvaltioiden välillä
- tarve laatia ennemmin tai myöhemmin selkeät suuntaviivat, jotka koskevat avomerellä toimivien urakoitsijoiden vastuuta kolmansille osapuolille aiheutuneista suorista tai epäsuorista menetyksistä
- tarve luoda ja yhdenmukaistaa puitteet niille ehdoille, jotka ovat olennaisia avomerilaitosten ja -infrastruktuurin turvallisen hyödyntämisen kannalta
- suuren yleisön luottamuksen palauttaminen turvalliseen, huolellisesti johdettuun ja säänneltyyn avomeren öljy- ja kaasuteollisuuteen.

2.3 Komissio katsoo, että näihin kysymyksiin voidaan vastata parhaiten seuraavilla tavoilla:

- Parannetaan alan urakoitsijoita ja toiminnanharjoittajia koskevia seuloita-, luvanmyöntämis-, sääntely- ja valvontamenetelyjä.
- Edistetään sellaista yrityskulttuuria, jossa entistä parempia turvallisuuskäytäntöjä sovelletaan mielellään.
- Poistetaan käytäntöjen epä johdonmukaisuus jäsenvaltioiden väliltä.

- Parannetaan hätävalmiusresurssien ja reagointivalmiuksien hallinnointia ja koordinoitua.
- Parannetaan turvallisuuden kannalta kriittisen välineistön tarkistamista (mukaan luettuna kolmannen osapuolen toteuttama riippumaton tarkastus).
- Toteutetaan toimintapoliittinen arviointi toimille, jotka liittyvät tuoteturvallisuuteen, rahoitusvalmiustakuisiin ja siviilioikeudelliseen vastuuseen sekä avomeritoiminnan harjoittajien korvausjärjestelmiin.

2.4 Tarkemmin sanottuna komissio toivoo saavuttavansa nämä tavoitteet edistämällä "EU:n parhaan käytännön mallia", jossa toteutetaan suurelta osin Pohjanmeren alueella pitkään sovellettuihin arvostettuihin käytäntöihin perustuvaa uudistuspakettia. Tämä johtaisi yhteistyön kasvattamiseen riskien arvioinnissa, varautumisessa, onnettomuustilanteissa toimimisessa sekä tiedon, asiantuntemuksen ja resurssien jakamisessa. Tässä mallissa (josta vaikutustenarvioinnissa käytetään nimeä "vaihtoehto 2") kaavailaan, että jokaiseen jäsenvaltioon perustettaisiin "toimivaltainen viranomais", joka vastaisi pääasiassa toimialaan liittyvistä kysymyksistä, ja lisäksi perustettaisiin jäsenvaltioiden välinen EU:n laajuinen offshore-viranomaisten ryhmä, joka asettaisi uusia turvallisuusstandardeja, edistäisi EU:n sääntelyohjelmia ja varmistaisi yhdenmukaisen raportoinnin valtiollisten rajojen yli.

3. Yleistä

3.1 Euroopan unionissa öljy- ja kaasualan avomeritoiminnassa on mukana lähes 1 000 avomerilaitosta. Maantieteellisesti laitokset ovat jakaantuneet seuraavasti: 486 laitosta (Yhdistynyt kuningaskunta), 181 (Alankomaat), 123 (Italia), 61 (Tanska), 7 (Romania), 4 (Espanja), 3 (Puola), 2 (Saksa), 2 (Kreikka), 2 (Irlanti) ja 1 (Bulgaria).

3.2 ETSK katsoo, että turvallisuus on ensiarvoisen tärkeää avomerellä tapahtuvan öljyn- ja kaasunporaustoiminnan kaikilla osa-alueilla ja kaikissa tähän teollisuuteen liittyvissä tuotteissa, ja suhtautuu näin ollen myönteisesti komission aloitteeseen.

3.3 Vaikka asetuksessa keskitytäänkin pitkälti avomerellä tapahtuvien vaaratilanteiden tai onnettomuuksien ympäristövaikutusten ehkäisyyn tai hillitsemiseen, ETSK toteaa tyytyväisenä, että avomeren öljy- ja kaasuteollisuuden työntekijöiden terveyttä, turvallisuutta ja hyvinvointia ei ole unohdettu vaikutustenarvioinnissa.

3.4 ETSK myöntää, että on löydettävä tasapaino ehdotuksen vaatimusten ja EU:n energiaa ja energiantoimitusvarmuutta koskevien tarpeiden välille.

3.5 Vaikka mikään EU:n lainsäädäntökokonaisuus ei koske suoranaisesti avomerellä tapahtuvaa öljyn- ja kaasunporaustoimintaa, lukuisissa direktiiveissä käsitellään aiheita, jotka liittyvät läheisesti ehdotuksen teemoihin. Näitä ovat mm. seuraavat: ympäristövastuuta koskeva direktiivi (2004/35/EY), jätehuollon puitteidirektiivi (2008/98/EY), ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi (85/337/ETY muutoksineen), toimet, jotka esite-

tään terveyttä ja turvallisuutta koskevassa puitteidirektiivissä (89/391/ETY), jossa säädetään vähimmäisvaatimuksista poraamista käyttävän kaivannaisteollisuuden työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamiseksi, sekä meristrategiapuitteidirektiivi (2008/56/EY). Koska nämä eivät tarkalleen ottaen vastaa ehdotetun asetuksen tavoitteita, niitä voidaan soveltaa vain valikoiden, mikäli soveltaminen ilman mukauttamista on ensinkään mahdollista. Esimerkiksi ympäristövastuudirektiivissä käsitellään avomeren saastumista, mutta sen soveltamisala ei kata vesille aiheutuvaa vahinkoa talousvyöhykkeellä tai mannerjalustan alueella. Näitä alueita onkin suojeltava meriympäristödirektiivin nojalla.

3.6 Kommentoijat kritisoivat jatkuvasti sitä, että nykyiset (direktiiveihin, itsesääntelyyn, kansainvälisiin sopimuksiin ja pöytäkirjoihin perustuvat) turvallisuus-, korjaus-, vastuu- ja korvausstandardit ovat usein "irrationaalisia" ja että niitä noudatetaan leväperäisesti, mikä johtuu mm. painotus- ja tulkintaeroista, välinpitämättömästä asenteesta suhteessa täytäntöönpano- ja soveltamismekanismien henkeen tai jopa yksityiskohtiin sekä heikosta yrityskulttuurista. Tämä on vahingollista lainsäädäntöprosessin kannalta, joten tilanne ei ole tyydyttävä. Asetusehdotuksessa luonnosteltu uusi alku on näin ollen tervetullut.

3.7 Komissio on kuvannut Pohjanmeren alueen vapaaehtoisia ja lakisääteisiä teollisuuskäytäntöjä ja -menettelyjä "parhaiksi toimintakäytäntöiksi", "unionin parhaiksi käytännöiksi", "viranomaisvaatimuksissa ja ohjeissa määritellyiksi parhaiksi käytössä oleviksi käytännöiksi", "parhaiksi nykyisiksi standardeiksi", "huippuluokan käytännöiksi" ja "tunnetuiksi maailmanlaajuisesti parhaiksi käytännöiksi", ja alueella sovellettavan tavoiteasetteluun perustuvan sääntelyn katsotaan olevan kansainvälisesti korkeatasoisia. ETSK on kuitenkin huolissaan siitä, että riskitaso on edelleen suhteellisen korkea, ja katsoo, että ehdotettu asetus parantaa yritysten turvallisuuskulttuuria.

3.8 Nämä käytännöt ovat kehittyneet ja kypsyneet tutkimuksen, tekniikan ja toiminnasta saatujen kokemusten kautta. (Kokemukset ovat joskus olleet katkeria, kuten esimerkiksi Alexander Kiellandin [1980] ja Piper Alphan [1988] onnettomuuksista muistetaan.) ETSK toteaa, että kyseessä on alituista arviointia edellyttävä jatkuva prosessi, ja katsoo, että alan toiminnanharjoittajat eivät ole olleet sen enempää suurpiirteisiä kuin hitaitakaan ottaessaan käyttöön uusia toimia ja suuntaviivoja tai mukauttaessaan olemassa olevia standardeita ja menettelyjä silloin kun se on ollut tarpeen tai sopivaa. Asetus tarjoaa tällaiselle toiminnalle yhdenmukaiset puitteet.

3.9 Jotta voidaan taata hyvä hallinto alalla, jolla kehitetään uusia hyödyntämis- ja tuotantotapoja, on olennaista ja ajankohdasta laatia EU:n tasolla yhdenmukainen ja kattava joukko yleisesti sovellettavia periaatteita, menettelyitä ja tarkastuksia, kuten asetuksessa edellytetään. ETSK pitää komission suositusta "vaihtoehdosta 2" kaikkein hyväksyttävimpänä vaihtoehtona.

4. Erityistä

4.1 Komissio korostaa useissa yhteyksissä, että suuren öljy- tai kaasuonnettomuuden riskit EU:n vesialueilla ovat merkittäviä kaikkialla unionissa, "todellisempia kuin miltä saattaisi vaikuttaa" ja "aivan liian korkeita". ETSK olisi kiinnostunut kuulemaan, mihin nämä väitteet perustuvat.

4.2 ETSK on joltisenkin huolissaan siitä, että komission ehdotus, jossa asetukset on valittu ensisijaiseksi oikeudelliseksi välineeksi, saattaa aiheuttaa

— ”Pohjanmeren perusmallia” noudattavien toiminnanharjoittajien ja jäsenvaltioiden ”parhaiden käytäntöjen” lakkauttamisen tai purkamisen, kun käyttöön otetaan uudet monimutkaiset lainsäädäntämenettelyt, joihin liittyy oikeudellisesti sitomattomia lisäyksiä sekä komissiolle siirrettyyn toimivaltaan perustuvia muutoksia

— toimialalla ja sen ulkopuolella ylimääräisiä ja mahdollisesti tarpeettomia kustannuksia, häiriöitä, viivytyksiä, päällekkäisyyksiä ja hämmennystä sekä johtaa (mahdollisesti siirtymäkauden aikana) turvallisuuden tason vaarantumiseen. Komitea toivoo, että huolellisesti muotoiltuna asetukset lieventävät näitä pahoja aavistuksia.

4.3 Vaikka jotkut katsovat, että nykyinen parhaiden käytäntöjen järjestelmä (Pohjanmeren malli) yhdistettynä NSOAF:n (*North Sea Offshore Authorities Forum*), öljyvetojen estämistä ja niihin reagoimista käsittelevän neuvonantajan ryhmän, *Offshore Oil Pollution Liability Association Ltd.*:n, kansainvälisen sääntelyfoorumin (IRF) ja *Operators Co-operative Emergency Services*:n kaltaisten organisaatioiden rooliin tarjoaa runsaasti todisteita toissijaisuusperiaatteen toiminnasta jäsenvaltioiden toimien kautta ja että komission kannattama yhtenäistämiseen tähtäävä lähestymistapa voitaisiin toteuttaa direktiivillä, ETSK tunnustaa välit-

tömästi ja varmasti asetuksen tärkeimmät edut ja toteaa asetuksen olevan komission kannalta ensisijainen oikeudellinen väline. ETSK odottaa asetuksen korjaavan nykyiset epäjohtamukaisuudet jäsenvaltioiden välillä sekä sisältävän Pohjanmeren mallin parhaat tekijät, periaatteet ja standardit ja heijastavan niitä.

4.4 ETSK kehottaa komissiota kertomaan, otettiin – ja jos, niin missä määrin – Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 2 kohdan määräykset huomioon ehdotetun asetuksen säännöksiä laadittaessa.

4.5 EU:n toiminnanharjoittajien tulisi soveltaa EU:n turvallisuuskulttuuria yhdenmukaisesti sekä EU:n vesialueilla että niiden ulkopuolella aina kun se on mahdollista. ETSK ehdottaakin, että erityisesti tämän tavoitteen saavuttamiseksi tutkittaisiin mahdollisuuksia hyödyntää järjestelmällisesti kolmannen osapuolen suorittamaa todentamista.

4.6 Deepwater Horizon -katastrofi vahvisti, että on tarpeen tiukentaa toiminnanharjoittajia koskevia varainhoidon vaatimuksia, jotta voidaan taata niiden kyky kattaa täysimääräisesti mistä tahansa onnettomuudesta aiheutuvat vastuun- ja korvauskustannukset. ETSK suosittelee, että tarkastellaan tarkemmin pakollisen vastuuvakuutuksen (tai vastaavan ja asianmukaisen vastuusuojan) mahdollisuutta, ja ehdottaa, että asetukseen liitettäisiin tarkistuslauseke, jotta tähän kiireelliseen kysymykseen voitaisiin palata lähitulevaisuudessa.

Bryssel 22. helmikuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON