

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja nafte in zemeljskega plina na morju

(COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD))

(2012/C 143/20)

Poročevalec: **George Traill LYON**

Evropski parlament in Svet sta 17. novembra 2011 oz. 29. novembra 2011 sklenila, da Evropski ekonomsko-socialni svet v skladu s členom 192(1) Pogodbe o delovanju Evropske unije zaprosita za pripravo mnenja o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o varnosti dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja nafte in zemeljskega plina na morju

COM(2011) 688 konč. – 2011/0309 (COD).

Strokovna skupina za kmetijstvo, razvoj podeželja in okolje, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 20. januarja 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 478. plenarnem zasedanju 22. in 23. februarja 2012 (seja z dne 22. februarja) s 111 glasovi za, 2 glasovoma proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Čepprav so večji incidenti na morju redki, so njihove posledice za človeška življenja, okolje, gospodarstvo in podnebje pogosto katastrofalne.

1.2 Potreba po doslednem pristopu EU k varnosti pri dejavnostih pridobivanja nafte in plina na morju je nedvomna.

1.3 Ta cilj je mogoče najbolje doseči z razširjanjem in izvajanjem najvišjih standardov, ki so že uveljavljeni v velikem delu tega industrijskega sektorja.

1.4 EESO potrjuje priporočilo Komisije za „možnost 2“ kot sveženj ukrepov, ki ima največ možnosti za uresničitev ciljev iz predloga.

1.5 Z uredbo bi morali okrepiti prenos urejanja reformnih ukrepov na pristojne nacionalne organe in zainteresirane strani, predlagani skupini organov EU, pristojnih za dejavnosti na morju, pa nameniti natančno opredeljeno, a omejeno vlogo.

1.6 EESO spodbuja Komisijo, naj čim prej zaključi posvetovanja o varnosti proizvodov, finančni sposobnosti in – kar je najpomembnejše – odgovornosti podjetij.

1.7 Izvajalce iz EU, ki opravljajo dejavnosti raziskovanja in izkoriščanja nafte in plina zunaj ozemlja EU, bi morali spodbuditi k izvažanju najvišjih standardov EU.

2. Uvod

2.1 Komisija je 27. oktobra 2011 predložila svoj predlog uredbe o varnosti dejavnosti iskanja, raziskovanja in izkoriščanja nafte in zemeljskega plina na morju.

2.2 Glede na nesrečo na ploščadi Deepwater Horizon v Mehikiškem zalivu aprila 2010 in precejšnjo nevarnost večje nesreče, ki lahko doleti evropske dejavnosti na morju, kakor

se je izrazila Komisija, ni nikakršnega dvoma, da se je treba nujno lotiti vprašanj, ki jih Komisija obravnava v oceni učinka (priloženi predlogu), in sprejeti ustrezne ukrepe. Ta vprašanja so:

— pripravljenost za primere grozečih nesreč in – kolikor je razumno možno – njihovo preprečevanje,

— omejevanje in zadrževanje posledic večje nesreče,

— povečana zaščita morskega okolja in obalnih gospodarstev pred posledicami onesnaženja,

— potreba po izboljšanju razpona in učinkovitosti skupnih ukrepov držav članic v nujnih primerih,

— potreba po čimprejšnjem oblikovanju jasnih smernic glede odgovornosti pogodbenikov, ki izvajajo dejavnosti na morju, za neposredne ali posredne izgube, ki so jih utrpele tretje strani,

— potreba po zasnovi in uskladitvi okvirnih pogojev, ki so odločilni za varno delovanje naprav in obratov na morju, ter

— povrnitev zaupanja javnosti v varno, zanesljivo vodeno in regulirano industrijo za pridobivanje nafte in plina na morju.

2.3 Komisija meni, da se ta vprašanja lahko najbolje uredijo z:

— izboljšavami pri postopkih za preverjanje, izdajo dovoljenj, reguliranje in nadzor pogodbenikov in izvajalcev dejavnosti na morju,

— spodbujanjem poslovne kulture, katere bistveni del je pripravljenost sprejeti izboljšane varnostne prakse,

— odpravo nedoslednosti med praksami držav članic,

- boljšim upravljanjem in koordinacijo virov in zmogljivosti za ukrepanje,
- izboljšanjem preverjanja varnostno kritične opreme (tudi z vključitvijo neodvisne tretje strani v preverjanje) in
- izvajanjem evalvacije ukrepov, ki zadevajo varnost proizvodov, jamstva finančne sposobnosti in civilno odgovornost ter odškodninske sisteme izvajalcev dejavnosti na morju.

2.4 Komisija upa, da bo te cilje dosegla zlasti s spodbujanjem „modela najboljše prakse EU“ in izvajanjem svežnja reform, ki v glavnem temeljijo na uveljavljeni in splošno priznani praksi sektorja v Severnem morju. To naj bi privedlo do večjega sodelovanja pri ocenjevanju tveganj, načrtovanju ravnanja v nepredvidljivih razmerah, ukrepanju ob nesrečah, izmenjavi informacij, strokovnega znanja in virov. Ta model (v oceni učinka poimenovan „možnost 2“) predvideva ustanovitev „pristojnega organa“ v vsaki državi članici, ki bi imel glavno odgovornost za zadeve, povezane z naftno in plinsko industrijo, na ravni EU pa skupino organov, pristojnih za dejavnosti na morju, ki naj bi postavila nove varnostne standarde, olajšala regulativne programe EU in zagotovila redno čezmejno poročanje.

3. Splošne ugotovitve

3.1 Evropski sektor pridobivanja nafte in plina na morju obsega skoraj 1 000 naprav na morju. Geografska razporejenost teh obratov je naslednja: 486 jih je v Združenem kraljestvu, 181 na Nizozemskem, 123 v Italiji, 61 na Danskem, 7 v Romuniji, 4 v Španiji, 3 na Poljskem, 2 v Nemčiji, 2 v Grčiji, 2 na Irskem in 1 v Bolgariji.

3.2 EESO je mnenja, da je varnost odločilnega pomena pri vseh vidikih naftnih in plinskih dejavnosti na morju ter vseh rezultatih te panoge, zato pozdravlja predloženo pobudo Komisije.

3.3 Čeprav je uredba večidel posvečena preprečevanju ali omejevanju okoljskih vplivov incidentov ali nesreč na morju, EESO z veseljem ugotavlja, da v oceni učinka niso bili spregledani niti zdravje in varnost niti blaginja delavcev v naftni in plinski industriji na morju.

3.4 EESO priznava, da je treba najti pravo ravnovesje med zahtevami iz predloga ter potrebami EU po energiji in zanesljivi oskrbi z njo.

3.5 V EU ni pravnega korpusa, ki bi bil izrecno posvečen varnosti naftnih in plinskih dejavnosti na morju, vendar pa kar nekaj veljavnih direktiv obravnava vprašanja, ki so tesno povezana s temami iz predloga, in sicer: direktiva o okoljski odgovornosti (2004/35/ES), okvirna direktiva o odpadkih (2008/98/ES), direktiva o presoji vplivov na okolje

(85/337/EGS, s spremembami), ukrepi na podlagi okvirne direktive o zdravju in varnosti (89/391/EGS), ki predpisujejo minimalne zahteve za izboljšanje varnosti in zdravja delavcev pri pridobivanju rudnin z vrtnjem, ter okvirna direktiva o morskii strategiji (2008/56/ES). Te se sicer ne nanašajo v celoti na cilje iz predloga, zato jih je mogoče uporabiti le po delih ali po ustrezni prilagoditvi. Na primer, direktiva o okoljski odgovornosti, ki obravnava onesnaženost odprtega morja, ne ureja tudi škode na vodah v izključni ekonomski coni ali v epikontinentalnem pasu, ki morata biti zaščiteni v skladu z okvirno direktivo o morskii strategiji.

3.6 Vedno znova je slišati kritične komentarje, da so obstoječi standardi glede varnosti, pravnih sredstev, odgovornosti in odškodnin (v direktivah, samoregulaciji, mednarodnih konvencijah in protokolih) pogosto „nepovezani“ in premalo upoštevani – zaradi razlik v poudarkih in razlagi, ravnodušnosti do smisla, če že ne podrobnosti mehanizmov za izvajanje in uveljavljanje, pa tudi zaradi šibke poslovne kulture. To diskreditira zakonodajni proces in je vzrok za nezadovoljstvo. Zato je nov začetek, predstavljen v predlogu, dobrodošel.

3.7 Komisija je industrijske prakse in postopke v Severnem morju, tako samoiniciativne kot zakonsko predpisane, opisala kot „najboljše delovne prakse“, „najboljše prakse v Uniji“, „najboljše razpoložljive prakse, določene z veljavnimi standardi in smernicami“, „današnji najvišji standard“, „najsodobnejše prakse“ in „svetovno priznane najboljše prakse za obvladovanje nevarnosti večjih nesreč“, s ciljno usmerjenim regulativnim pristopom, ki je priznan „v svetovnem merilu“. Vseeno pa je EESO zaskrbljen zaradi razmeroma visoke stopnje še obstoječega tveganja in meni, da bo predlagana uredba okrepila varnostno kulturo podjetij.

3.8 Te prakse so nastale in se izpopolnjevale z raziskovalnimi deli, tehničnim razvojem in izkušnjami iz praktičnega obratovanja (žal tudi žalostnimi, če se spomnimo nesreč s ploščadi Alexander Kielland leta 1980 in Piper Alpha leta 1988). EESO se zaveda, da gre za neprekinjen proces, ki ga je treba redno ocenjevati, in meni, da izvajalci niso niti ravnodušni niti počasni pri uvajanju novih ukrepov in smernic ali pri prilaganju obstoječih standardov ali postopkov, kadarkoli je to potrebno ali smiselno. Uredba bo zagotovila enoten okvir, v katerem se bo ta proces lahko odvijal.

3.9 Medsebojno povezan, izčrpen in splošno veljaven nabor načel, postopkov in kontrolnih mehanizmov v okviru EU, kakor ga predvideva predlagana uredba, prihaja ob pravem času in je bistven za dobro upravljanje te panoge, ki še razvija nova področja raziskovanja in proizvodnje. EESO ugotavlja, da je priporočena „možnost 2“ najsprejemljivejši pristop.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Komisija v nekaterih navedbah opozarja, da je tveganje večjih nesreč pri črpanju nafte in zemeljskega plina v vodah Unije „po vsej Uniji še vedno veliko“, „verjetnejše, kot izgleda“ in „nedopustno pogosto“. EESO želi izvedeti, s čim je ta trditev utemeljena.

4.2 EESO ima nekaj pomislekov, da bi zaradi izbire uredbe kot ustrežnejšega pravnega instrumenta predlog Komisije lahko privedel do:

- razgradnje ali uničenja „najboljše prakse“ tistih izvajalcev in držav članic, ki se ravnajo po modelu „osnovne možnosti za Severno morje“, saj z nezavezujočimi dodatki in spremembami na podlagi pooblastil, prenesenih na Komisijo, uvaja nove zapletene zakonodajne postopke,
- dodatnih in morda nepotrebnih stroškov, prekinitev, zastojev, prekrivanja in zmede v panogi in zunaj nje ter (v prehodni fazi mogoče) tudi do popuščanja pri varnosti, zato pa upa, da bo skrbna ubeseditev uredbe te pomisleke odpravila.

4.3 Čeprav je slišati mnenje, da sta zadosten dokaz za delujočo subsidiarnost obstoječa ureditev najboljše prakse (model Severnega morja) in vloga organizacij, kakršne so forum organov, pristojnih za dejavnosti v Severnem morju (NSOAF), svetovalna skupina za preprečevanje razlitja nafte in ukrepanje v primeru razlitja (OSPRAG), skupnostni sklad za jamstvo ob onesnaženju morja z nafto (OPOL), mednarodni forum regulativnih organov (IRF) in združenje izvajalcev za skupno ukrepanje ob izrednih dogodkih (OCES), ter da bi lahko pristop Komisije, ki zagovarja „dvig na raven sedanjih najboljših praks“,

udejanjili z direktivo, EESO ugotavlja, da ima uredba zaradi svoje hitre uveljavitve in gotovosti nedvomne prednosti, ter odobrava odločitev Komisije za uredbo kot primernejšo zakonodajno obliko. EESO pričakuje, da bo uredba omogočila korekcijo sedanjih nedoslednosti med državami članicami ter vključila in odrazila najboljše elemente, načela in standarde modela Severnega morja.

4.4 EESO poziva Komisijo, naj pojasni, ali in v kolikšni meri so bile pri pripravi predloga upoštewane določbe odstavka 2 člena 194 PDEU.

4.5 Kadar je le mogoče, morajo varnostno kulturo EU enotno uveljavljati vsi izvajalci EU, tako v vodah Unije kot zunaj njih. Za uresničevanje tega cilja EESO predlaga, da se preuči možnost uvedbe sistema preverjanja tretje strani.

4.6 Nesreča na ploščadi Deepwater Horizon je potrdila nujnost poostitve finančnih zahtev do izvajalcev, ki morajo zagotoviti sposobnost za popolno pokritje škode in odškodninskih stroškov ob vsaki nesreči. Zato EESO priporoča nadaljnjo preučitev obveznega zavarovanja odgovornosti (ali enakovredne in ustrezne zaščite odgovornosti) in predlaga, da se v uredbo vključi revizijska klavzula, ki bo omogočila ureditev tega pomembnega vprašanja v bližnji prihodnosti.

V Bruslju, 22. februarja 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON
