

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD)

(2012/C 143/20)

Sprawozdawca: **George Traill LYON**

Parlament Europejski, w dniu 17 listopada 2011 r., oraz Rada, w dniu 29 listopada 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego

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

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 111 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Choć poważne incydenty na morzu należą do rzadkości, ich konsekwencje w postaci zagrożenia dla życia ludzkiego, środowiska naturalnego, gospodarki i klimatu osiągają często katastrofalne rozmiary.

1.2 Powszechnie uznaje się potrzebę przyjęcia w ramach UE spójnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa w zakresie eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

1.3 Cel ten można najlepiej zrealizować poprzez rozpowszechnianie i wprowadzanie najwyższych norm obowiązujących już w znacznej części tego sektora.

1.4 EKES popiera zalecany przez Komisję „wariant 2” jako pakiet środków, które prawdopodobnie są najbardziej odpowiednio do realizacji celów założonych we wniosku.

1.5 Celem rozporządzenia powinno być wzmocnienie kompetencji regulacyjnych przysługujących organom krajowym i zainteresowanym podmiotom w zakresie środków reformatorskich, przy zastrzeżeniu ściśle określonej, lecz ograniczonej roli przewidzianej przepisami rozporządzenia unijnej grupy ds. morskiej działalności wydobywczej.

1.6 EKES zachęca Komisję do szybkiego doprowadzenia do końca rozważań dotyczących bezpieczeństwa produktów, zdolności finansowych i – co najważniejsze – odpowiedzialności cywilnej operatorów.

1.7 Unijnych operatorów zajmujących się badaniami i eksploatacją poza terytorium UE należy zachęcać do propagowania najlepszych standardów unijnych.

2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 27 października 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

2.2 W kontekście katastrofy na platformie Deepwater Horizon w Zatoce Meksykańskiej, która wydarzyła się w kwietniu 2010 r., oraz – jak to wyraziła Komisja – znacznego

ryzyka wystąpienia poważnego incydentu w obiektach europejskiego morskiego sektora wydobywczego, z całą pewnością należy podjąć kwestie wskazane przez Komisję w ocenie skutków (dołączonej do wniosku) oraz przyjąć odpowiednie środki. Do wspomnianych kwestii zaliczyć trzeba:

— przewidywanie oraz – miarę możliwości – zapobieganie incydentom powodującym wysokie zagrożenie;

— ograniczanie i łagodzenie skutków poważnej katastrofy;

— lepszą ochronę środowiska morskiego i gospodarek przybrzeżnych przed skutkami zanieczyszczenia;

— konieczność zwiększenia zakresu reagowania państw członkowskich i poprawy skuteczności podejmowanych przez nie działań;

— konieczność wypracowania, wcześniej czy później, jasnych wytycznych dotyczących odpowiedzialności podmiotów prowadzących eksploatację złóż podmorskich za bezpośrednie i pośrednie szkody poniesione przez osoby trzecie;

— konieczność opracowania i harmonizacji warunków ramowych kluczowych z punktu widzenia bezpieczeństwa eksploatacji instalacji i obiektów morskich;

— odbudowę zaufania społecznego do bezpiecznego, dobrze zarządzanego i uregulowanego sektora eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

2.3 Zdaniem Komisji wymienionym kwestiom można najlepiej zaradzić poprzez:

— usprawnienie procedur weryfikacji, licencjonowania, regulowania i monitorowania wykonawców i operatorów działających w tej branży;

— propagowanie kultury korporacyjnej sprzyjającej dobrowolnemu stosowaniu podwyższonych standardów bezpieczeństwa;

— eliminację niespójności w praktykach stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich;

- lepsze zarządzanie środkami i zdolnościami reagowania oraz koordynację w tym zakresie;
- poprawę kontroli elementów wyposażenia kluczowych dla bezpieczeństwa (w tym niezależną weryfikację przez osoby trzecie);
- przeprowadzanie oceny środków dotyczących bezpieczeństwa produktów, gwarancji zdolności finansowych i odpowiedzialności cywilnej oraz systemów odszkodowań stosowanych przez podmioty prowadzące eksploatację złóż podmorskich.

2.4 W szczególności Komisja ma nadzieję zrealizować przedstawione cele poprzez propagowanie „modelu zgodnego z najlepszymi praktykami UE” oraz wprowadzenie pakietu reform opierających się w znacznej mierze na wieloletniej, powszechnie cenionej praktyce stosowanej w sektorze eksploatacji złóż Morza Północnego. Prowadziłoby to do zacieśnienia współpracy w zakresie oceny ryzyka, planowania postępowania awaryjnego, mechanizmów reagowania, wymiany informacji i wiedzy eksperckiej oraz współdzielenia środków. Model ten (w ocenie skutków określany mianem „wariantu 2”) przewiduje utworzenie „właściwego organu” w każdym państwie członkowskim, o nadrzędnych kompetencjach w kwestiach dotyczących sektora, a w relacjach między państwami członkowskimi – unijnej grupy ds. morskiej działalności wydobywczej, która ustalać będzie nowe normy bezpieczeństwa, ułatwiać wprowadzanie unijnych programów regulacyjnych oraz zapewniać standardową sprawozdawczość ponad granicami krajowymi.

3. Uwagi ogólne

3.1 Europejski sektor eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego obejmuje niemal tysiąc morskich instalacji wydobywczych. Geograficzny rozkład tych obiektów przedstawia się następująco: 486 – Zjednoczone Królestwo; 181 – Niemcy; 123 – Włochy; 61 – Dania; 7 – Rumunia; 4 – Hiszpania; 3 – Polska; 2 – Grecja; 2 – Irlandia; i 1 – Bułgaria.

3.2 Zdaniem EKES-u bezpieczeństwo w zakresie wszelkich aspektów działalności związanej z eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz w zakresie wszelkiego oddziaływania tego sektora ma kluczowe znaczenie, dlatego też Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę podjętą przez Komisję.

3.3 Choć przepisy rozporządzenia w znacznej mierze skupiają się na zapobieganiu skutkom dla środowiska w związku z incydentami i wypadkami w morskich obiektach wydobywczych lub ograniczaniu takich skutków, EKES z zadowoleniem odnotowuje, iż w przedstawionej ocenie skutków nie pominięto kwestii zdrowia, bezpieczeństwa i dobra pracowników sektora eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

3.4 EKES uznaje konieczność znalezienia równowagi między wymogami stawianymi we wniosku a potrzebami UE w zakresie energii i bezpieczeństwa dostaw energii.

3.5 Choć w UE nie ma dorobku prawnego wyraźnie dedykowanego problematyce bezpieczeństwa eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, kilka obowiązujących dyrektyw dotyka kwestii ściśle związanych z zagadnieniami będącymi przedmiotem wniosku: dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (2004/35/WE), dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (2008/98/WE), dyrektywa w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne (85/337/EWG z późniejszymi zmianami), środki wprowadzone zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (89/391/EWG), obejmujące

minimalne wymagania mające na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi, a także dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE). Ponieważ nie odpowiadają one dokładnie celom przedstawionego wniosku, mają jedynie fragmentaryczne zastosowanie, jeśli w ogóle można je zastosować bez odpowiednich zmian. Na przykład dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko swym zakresem obejmuje wprawdzie zagadnienie zanieczyszczenia morza, ale nie dotyczy szkód wyrządzonych na wodach wyłączonej strefy ekonomicznej czy szelfu kontynentalnego, a wody te powinny być chronione zgodnie z zapisami dyrektywy morskiej.

3.6 Stale pojawiają się głosy krytyki (ze strony różnych komentatorów), które twierdzą, że standardy bezpieczeństwa, naprawy szkód, odpowiedzialności i odszkodowań (w drodze dyrektywy, samoregulacji oraz międzynarodowych konwencji i protokołów) są często „nieskoordynowane” i nieskutecznie stosowane ze względu na różnice w rozłożeniu akcentów i interpretacji, obojętność w stosunku do ogólnego zamysłu, jeśli już nie konkretność wdrażania i egzekwowania mechanizmów, a także z uwagi na niewłaściwą kulturę korporacyjną. Taki stan rzeczy dyskredytuje proces prawodawczy i jest niezadowolający. W związku z powyższym zaproponowane we wniosku nowe podejście należy przyjąć z zadowoleniem.

3.7 Praktyki i procedury przemysłowe obowiązujące w sektorze eksploatacji złóż Morza Północnego, zarówno dobrowolne, jak i te o charakterze ustawowym, Komisja określa mianem „najlepszych praktyk operacyjnych”, „najlepszych unijnych praktyk”, „najlepszych dostępnych praktyk określonych w uznanych normach i wytycznych”, „aktualnie najlepszych standardów”, „nowoczesnych praktyk” oraz „szeroko przyjętych globalnych najlepszych praktyk związanych z kontrolą poważnych zagrożeń”, uznając je za „światowej klasy” podejścia regulacyjne polegające na ustalaniu celów. Niemniej jednak obawy EKES-u budzi utrzymujący się stosunkowo wysoki poziom ryzyka, dlatego uważa on, że proponowane rozporządzenie przyczyni się do podniesienia korporacyjnej kultury bezpieczeństwa.

3.8 Praktyki te wyewoluowały i dojrzały dzięki badaniom, inżynierii oraz doświadczeniom operacyjnym (niekiedy gorzkiem, jeśli wspomnimy katastrofy na platformach Alexander Kieland w 1980 r. i Piper Alpha w 1988 r.). EKES przyznaje, że proces ten ma charakter ciągły i wymaga stałej oceny, dlatego wierzy, że operatorzy działający w tym sektorze nie popadają w samozadowolenie ani nie ociągają się z wprowadzaniem nowych środków i wytycznych czy też z dostosowywaniem obowiązujących norm i procedur, gdy tylko zachodzi taka konieczność lub nadarzy się taka sposobność. Rozporządzenie zapewni jednolite ramy dla tego rodzaju działań.

3.9 Spójne, całościowe i powszechnie stosowane zasady, procedury i mechanizmy kontroli w UE, jak to przewiduje rozporządzenie, jest nieodzownym, kluczowym warunkiem należytego zarządzania w sektorze, w którym rozwijane są nowe obszary badań i eksploatacji. EKES odnotowuje fakt, iż Komisja zaleca „wariant 2” jako najbardziej odpowiednie podejście.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komisja w kilku miejscach swojego dokumentu podkreśla ryzyko wystąpienia poważnych wypadków w obiektach wydobywczych ropy naftowej i gazu ziemnego na wodach UE, uznając je za „wysokie w całej Unii”, „bardziej realne niż to się może wydawać” oraz „niepokojąco duże”. EKES pragnąłby poznać argumenty uzasadniające takie twierdzenie.

4.2 EKES żywi pewne obawy, że ze względu na wybór rozporządzenia jako preferowanej formy aktu prawnego, wniosek Komisji może prowadzić do:

- likwidacji lub dekonstrukcji „najlepszych praktyk” w przypadku tych operatorów i państw członkowskich, które stosują „model podstawowy z Morza Północnego”, w miarę wprowadzania nowych, złożonych procedur legislacyjnych wraz z towarzyszącymi im uzupełnieniami w postaci prawa miękkiego stanowionego przez Komisję i zmian dokonywanych przez nią w ramach przekazanych jej uprawnień;
- dodatkowych i być może niepotrzebnych kosztów, zakłóceń, opóźnień, kolizji i zamieszania w sektorze i poza nim (być może w okresie przejściowym), które zagrażać będą bezpieczeństwu i nadziejom, iż starannie sformułowane przepisy rozporządzenia rozwieją te wątpliwości.

4.3 Choć uważa się, że istniejący system najlepszych praktyk (model z Morza Północnego), a także rola, jaką odgrywają organizacje, takie jak Forum Organów Odpowiedzialnych za Morskie Instalacje Wydobywcze na Morzu Północnym (ang. North Sea Offshore Authorities Forum), Oil Spill Prevention and Response Advisory Group, Offshore Oil Pollution Liability Association Ltd., Międzynarodowe Forum Regulatorów (ang. International Regulators Forum) czy The Operators Co-operative Emergency Services, stanowią wyraźny dowód na praktyczne zastosowanie zasady pomocniczości, poprzez działania państw członkowskich, jak również że preferowane przez Komisję podejście polegające na „wyrównywaniu w górę” można by

osiągnąć także w drodze dyrektywy, ze względu na bezpośredniość i pewność stosowania EKES uznaje zasadnicze zalety rozporządzenia i popiera dokonany przez Komisję wybór tej formy aktu prawnego. Komitet oczekuje, iż rozporządzenie przyczyni się do usunięcia obecnych niespójności między państwami członkowskimi oraz do przejścia i odzwierciedlenia najlepszych elementów, zasad i norm przewidzianych w modelu z Morza Północnego.

4.4 EKES zachęca Komisję, by oświadczyła, czy przy opracowywaniu zawartych we wniosku przepisów uwzględniono postanowienia art. 194 ust. 2 TFUE, a jeżeli tak, to w jakim stopniu.

4.5 Unijni operatorzy powinni jednolicie stosować unijną kulturę bezpieczeństwa w miarę możliwości zarówno na wodach UE, jak i poza nimi. W związku z tym EKES sugeruje zbadanie możliwości wprowadzenia systemu niezależnej weryfikacji ukierunkowanej specjalnie na realizację tego celu.

4.6 Katastrofa na platformie Deepwater Horizon potwierdziła konieczność podniesienia wymogów finansowych stawianych operatorom, tak aby zagwarantować, iż będą oni w stanie w pełni ponieść koszty szkód i odszkodowań w związku z ewentualnym wypadkiem. EKES zaleca zatem kontynuację rozważań dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (lub równoważnej, właściwej ochrony z tytułu odpowiedzialności) i proponuje wprowadzenie do rozporządzenia klauzuli przeglądowej, za pomocą której w najbliższej przyszłości można by zaradzić tej pilnej kwestii.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON