

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tengeri olaj- és gáziparban végzett kutatási, feltárási és termelési tevékenységek biztonságáról

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

(2012/C 143/20)

Előadó: **George Traill LYON**

2011. november 17-én az Európai Parlament, illetve 2011. november 29-én a Tanács úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. cikke (1) bekezdésének alapján kikéri az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét a következő tárgyban:

Javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre a tengeri olaj- és gáziparban végzett kutatási, feltárási és termelési tevékenységek biztonságáról

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

A bizottsági munka előkészítésével megbízott „Mezőgazdaság, vidékfejlesztés és környezetvédelem” szekció 2012. január 20-án elfogadta véleményét.

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság 2012. február 22–23-án tartott, 478. plenáris ülésén (a február 22-i ülésnapon) 111 szavazattal 2 ellenében, 9 tartózkodás mellett elfogadta az alábbi véleményt.

1. Következtetések és ajánlások

1.1 Bár a súlyos tengeri események ritkán következnek be, gyakran katasztrofális következményekkel járnak az emberi élet, a környezet, a gazdaság és az éghajlat tekintetében.

1.2 Széles körben elfogadott álláspont, hogy a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek vonatkozásában következetes uniós megközelítésre van szükség.

1.3 E célkitűzés elérésének legjobb útja az ágazat nagy részében már alkalmazott legmagasabb szintű normák terjesztése és végrehajtása.

1.4 Az EGSZB támogatja az Európai Bizottság „2. lehetőség” vonatkozó javaslatát, mivel véleménye szerint ez az intézkedés olyan csomagját jelenti, amelynek segítségével a leginkább valószínűsíthető a javaslat célkitűzéseinek az elérése.

1.5 A rendeletnek erősítenie kellene a reformintézkedések szabályozására vonatkozó hatáskörnek az illetékes nemzeti hatóságokra és az érintett felekre történő átruházását, jól meghatározott, de korlátozott szerepet biztosítva a javasolt uniós tengerhatósági munkacsoportnak.

1.6 Az EGSZB arra ösztönzi az Európai Bizottságot, hogy mielőbb zárja le a termékbiztonsággal, a pénzügyi alkalmassággal és mindenekelőtt a vállalati felelősséggel kapcsolatos tárgyalásait.

1.7 Az Unió területén kívüli feltárási és termelési tevékenységekben részt vevő uniós üzemeltetőket a legmagasabb színvonalú uniós normák exportjára kellene bátorítani.

2. Bevezetés

2.1 2011. október 27-én az Európai Bizottság előterjesztette a tengeri olaj- és gáziparban végzett kutatási, feltárási és termelési tevékenységek biztonságáról szóló javaslatát.

2.2 A Mexikói-öbölbeli Deepwater Horizon fúrótorony 2010 áprilisában a bekövetkezett katasztrófája tükrében, valamint – az Európai Bizottság által megfogalmazottak értelmében – az

európai tengeri ágazatban bekövetkező súlyos tengeri balesetek jelentős kockázatára tekintettel alig kétséges, hogy sürgősen foglalkozni kell azokkal a kérdésekkel, amelyeket az Európai Bizottság ismertetett a (javaslatot kísérő) hatásvizsgálatban, és mielőbb el kell fogadni a megfelelő intézkedéseket. A fent említett kérdések a következők:

- a magas kockázatú események előrejelzése, valamint – amennyire ésszerű keretek közt lehetséges – ezek elkerülése;
- a súlyos katasztrófák következményeinek korlátozása és enyhítése;
- a tengeri környezetnek és a parti gazdaságoknak a szennyezés hatásaival szembeni fokozott védelme;
- javítani szükséges a közös tagállami katasztrófaelhárítási intézkedések körét és hatékonyságát;
- előbb vagy utóbb világos iránymutatásokat kell kidolgozni az offshore szerződő felek felelősségéről a harmadik fél által elszenvedett közvetlen vagy közvetett veszteségek vonatkozásában;
- ki kell dolgozni és harmonizálni kell a tengeri létesítmények és berendezések biztonságos működtetése szempontjából alapvető keretfeltételeket; valamint
- helyre kell állítani a nyilvánosság bizalmát a biztonságos, jól irányított és szabályozott tengeri olaj- és gáziparban.

2.3 Az Európai Bizottság szerint e kérdéseket a következőképpen lehet a legjobban kezelni:

- az ágazatban tevékeny üzemeltetőkre és szerződő felekre vonatkozó felülvizsgálati, engedélyezési, szabályozási és ellenőrzési eljárások javítása;
- a javított biztonsági gyakorlatokat felvállalni szándékozó vállalati kultúra ösztönzése;
- a tagállamok gyakorlatában létező ellentmondások felszámolása;

- a katasztrófaelhárítás forrásainak és kapacitásainak jobb kezelése és koordinációja;
- a biztonsági szempontból kritikus felszerelés jobb ellenőrzése (ideértve a független harmadik fél által végzett ellenőrzést); valamint
- a termékbiztonságot, a pénzügyi alkalmassággal kapcsolatos biztosítékokat, a polgári jogi felelősséget és az offshore üzemeltetők kártérítési rendszereit érintő intézkedések szakpolitikai értékelése.

2.4 Konkrétan: az Európai Bizottság reményei szerint az „uniós bevált gyakorlati modell” ösztönzésével elérhetők ezek a célkitűzések, azon reformok csomagjának végrehajtásával, amelyek nagymértékben az északi-tengeri ágazatban hosszú idő óta alkalmazott és nagyra tartott gyakorlaton alapulnak. Ez nagyobb mértékű együttműködéshez vezetne a kockázat-elemzés, az intézkedési tervek, a katasztrófaelhárítási intézkedések, az információcsere, a szakértelem és a források területén. A hatásvizsgálatban „2. lehetőségként” meghatározott ezen modell az ehhez az iparághoz kapcsolódó ügyekben átfogó felelősséggel rendelkező „illetékes hatóság” felállítását tervezi minden tagállamban, valamint a tagállamok körében egy uniós szintű tengerhatósági munkacsoport felállítását, amely új biztonsági normákat állapít meg, elősegíti az uniós szabályozási programokat, és biztosítja a normáknak megfelelő, a nemzeti határokon átnyúló jelentéstételt.

3. Általános észrevételek

3.1 Az európai tengeri olaj- és gázipari ágazatban megközelítőleg 1 000 tengeri létesítmény üzemel. E létesítmények földrajzi megoszlása a következő: 486 (Egyesült Királyság), 181 (Hollandia), 123 (Olaszország), 61 (Dánia), 7 (Románia), 4 (Spanyolország), 3 (Lengyelország), 2 (Németország), 2 (Görögország), 2 (Írország), és 1 (Bulgária).

3.2 Az EGSZB úgy véli, hogy a tengeri olaj- és gázipari tevékenység minden vetülete és az ezzel az ipárral összefüggő valamennyi eredmény tekintetében kiemelten fontos a biztonság, és üdvözlözi az Európai Bizottságnak ezt a kezdeményezését.

3.3 Bár a rendelet elsősorban a tengeri események vagy balesetek környezeti hatásainak a megelőzésére, illetve enyhítésére összpontosít, az EGSZB megelégedéssel nyugtázza, hogy a hatásvizsgálatban figyelembe vették a tengeri olaj- és gázipari ágazat munkavállalóit érintő egészségügyi, biztonsági és jóléti szempontokat.

3.4 Az EGSZB elismeri, hogy egyensúlyba kell hozni a javaslat követelményeit az EU energetikai igényeivel és az energiaellátás biztonságával.

3.5 Bár nem létezik olyan uniós joganyag, amely kifejezetten a tengeri olaj- és gázipari tevékenységek biztonságával foglalkozik, egy sor meglévő irányelv tárgyalja a javaslatban szereplőkhöz szorosan kötődő kérdéseket. Ilyen pl. a környezeti felelősségről szóló irányelv (2004/35/EK), a hulladékokról szóló keretirányelv (2008/98/EK), a környezeti hatásvizsgálatról szóló irányelv (85/337/EKG, módosítva), az egészséggel és biztonsággal foglalkozó keretirányelv keretében bevezetett intézkedések (89/391/EKG), amelyek tárgya az ásványi nyersanyagok fúrólýukon keresztül történő kitermelésével foglalkozó ipará-

gakban dolgozó munkavállalók biztonsága és egészségvédelme javításának minimumkövetelményei, végül pedig a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv (2008/56/EK). Mivel nem pontosan fedik a javaslat célkitűzéseit, ezeket csak részlegesen lehet alkalmazni, ha egyáltalán lehetséges a kiigazítás nélküli alkalmazásuk. A tengerek szennyezésével foglalkozó környezeti felelősségről szóló irányelv hatásköre például nem terjed ki a kizárólagos gazdasági övezet vizeinek vagy a kontinentális talapzatnak a szennyezésére, ezek védelmét a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv írja elő.

3.6 Visszatérő kritika (az elemzők részéről), hogy a biztonságra, a felszámolásra, a felelősségre és a kártérítésre vonatkozó (irányelvben, önszabályozás formájában, nemzetközi egyezményekben és jegyzőkönyvekben meghatározott), már meglévő normák gyakran „nincsenek kapcsolatban” és betartásuk nem kielégítő – az eltérő hangsúlyok és értelmezések, a végrehajtási és alkalmazási mechanizmusok szellemisége vagy éppenséggel részletei iránt mutatott közömbösség és a gyenge vállalati kultúra miatt. Ez hiteltelenné teszi a jogalkotási folyamatot, és nem kielégítő. Üdvözlendő ezért a javaslatban ismertetett új kezdet.

3.7 Az északi-tengeri ágazatban az Európai Bizottság mind az önkéntes, mind a kötelező módon alkalmazott ipari gyakorlatokat és eljárásokat úgy írja le, mint „bevált üzemeltetési gyakorlatok”, „az Unióban bevált gyakorlatok”, „az irányadó előírásokban és útmutatásokban meghatározott, rendelkezésre álló bevált gyakorlatok”, jelenlegi legjobb normák, „korszerű gyakorlati megoldások” és „világszinten elismert bevált gyakorlatok a súlyos veszélyhelyzetek kockázatának kezelése terén”, „világ színvonalúnak tekinthető”, célmeghatározó szabályozási megközelítéssel. Az EGSZB-t azonban aggodalommal tölti el a fennmaradó kockázat meglehetősen magas szintje, és azt a véleményt képviseli, hogy a rendeletjavaslat elő fogja segíteni a vállalati biztonsági kultúrát.

3.8 Ezek az intézkedések a kutatással, a technikai fejlődéssel és üzemeltetői gyakorlattal (ha az Alexander Kielland (1980) és a Piper Alpha (1988) katasztrófáira gondolunk, akkor néha éles helyzetekben) fejlődtek és érlelődtek. Az EGSZB elismeri, hogy ez egy állandó folyamat, amely folyamatos értékelést tesz szükségessé, és úgy véli, hogy az ebben az ipágazban tevékeny üzemeltetők nyitottan fogadják és gyorsan végrehajtják az új intézkedések és iránymutatások bevezetését, vagy a meglévő normák és eljárások kiigazítását, bármikor, amikor ez szükséges vagy ésszerű. A rendelet egységes keretet biztosít majd ennek megvalósítására.

3.9 Az ipágaz új kutatási és termelési területeinek fejlesztésekor a jó irányítás szempontjából időszerű és alapvető, hogy az elvek, eljárások és ellenőrzések olyan csomagja létezzen az EU-n belül, amely az irányelv követelményeinek megfelelően koherens, átfogó és általánosan alkalmazható. Az EGSZB támogatja az Európai Bizottságnak a „2. lehetőség”re vonatkozó ajánlását, mivel ezt tartja a leginkább elfogadható megközelítésnek.

4. Részletes megjegyzések

4.1 Az Európai Bizottság több helyen is kiemeli az uniós vizeken bekövetkező olaj- vagy gázipari súlyos balesetek kockázatát, amelyek „az Unió egész területén (...) jelentősek”, reálisabbak, mint amilyenek tűnnek és elfogadhatatlanul magasak. Az EGSZB érdeklődéssel várja ennek a kijelentésnek az alátámasztását.

4.2 Az EGSZB fenntartásokkal fogadja, hogy jogi eszközként a rendeletet választották, mivel ezáltal az Európai Bizottság javaslata a következőkhöz vezethet:

- az „Északi-tengeri alapprogramhoz” csatlakozó üzemeltetők és tagállamok „bevált gyakorlatainak” leépítése vagy szétbontása, az új és átfogó jogi eljárásoknak az Európai Bizottságra ruházott hatáskörbe tartozó nem kötelező erejű kiegészítések és módosítások kíséretében való bevezetésével; valamint
- pótlólagos és esetleg szükségtelen költségek, a folyamatosság megszakadása, késés, átfedés és zavar az ágazaton belül és azon kívül, illetve (valószínűleg az átmeneti időszakban), kompromisszum a biztonság tekintetében, és reméli, hogy a gondosan megfogalmazott rendelet tárgytalanná teszi majd ezeket az aggodalmakat.

4.3 Noha bizonyos vélemények szerint a bevált gyakorlatok meglévő rendszere (az északi-tengeri modell), kiegészülve az olyan szervezeteknek a szerepével, mint pl. az Északi-tengeri Tengerhatósági Fórum, az Olajszivárgás-megelőzési és -elhárítási Tanácsadó Csoport, az Offshore Oil Pollution Liability Association Ltd, a szabályozó hatóságok nemzetközi fóruma és az üzemeltetőknek a katasztrófavédelmi szolgálat érdekében létrehozott szövetkezete, széles körű bizonyítékot szolgáltat arra, hogy a tagállamok intézkedéseiben teljesül a szubszidiaritás elve, valamint hogy az Európai Bizottság által támogatott, alulról felfelé irányuló megközelítés megvalósulhat egy irány-

elven keresztül, az EGSZB – a sürgősségre és a jogbiztonságra tekintettel – tudomásul veszi a rendelet fő érdemeit, és mind az Európai Bizottság előnyben részesített jogalkotási eszközét, elismeri azt. Az EGSZB várakozása szerint a rendelet kiigazítja majd a tagállamok között jelenleg fennálló ellentmondásokat, valamint magában foglalja majd és tükrözni fogja az északi-tengeri modell legjobb elemeit, elveit és normáit.

4.4 Az EGSZB kéri az Európai Bizottságot, hogy nyilatkozzon arról, hogy a javaslat rendelkezéseinek kidolgozásakor figyelembe vették-e, és ha igen, milyen mértékben az EUMSZ 194. cikke 2. bekezdésének rendelkezéseit.

4.5 Az uniós üzemeltetőknek, amikor csak lehetséges, egységesen kellene alkalmazniuk az EU biztonsági kultúráját mind az uniós vizeken, mind azokon kívül. Az EGSZB ezért azt javasolja, hogy konkrétan e célkitűzés megvalósítása érdekében vizsgálják meg a harmadik fél által végzett ellenőrzés rendszerének lehetőségét.

4.6 A Deepwater Horizon katasztrófája megerősítette, hogy növelni kell az üzemeltetőkkel szemben támasztott pénzügyi követelményeket annak érdekében, hogy bármilyen baleset bekövetkezte esetén képesek legyenek teljes mértékben fedezni a károkat és a kártérítési költségeket. Az EGSZB ezért a kötelező felelősségbiztosítás (vagy a felelősség ezzel egyenértékű és megfelelő biztosítására vonatkozó lehetőség) további vizsgálatát ajánlja, és e sürgető kérdés közeljövőben történő megoldása érdekében felülvizsgálati záradékot javasol a rendelethez.

Kelt Brüsszelben, 2012. február 22-én.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke

Staffan NILSSON