



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 12.10.2010  
COM(2010) 560 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО  
СЪВЕТА**

**Изправени сме пред предизвикателството да се осигури безопасност на  
нефтените и газови дейности в морски райони**

{SEC(2010) 1193 окончателен}

## СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И ДО СЪВЕТА

### Изправени сме пред предизвикателството да се осигури безопасност на нефтените и газови дейности в морски райони

#### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Взривът на нефтодобивната платформа „Deepwater Horizon“ в Мексиканския залив на 20 април 2010 г. и последващият масивен нефтен разлив от намиращия се на морското дъно сондаж причиниха значителни екологични, икономически и социални щети<sup>1</sup>.

Тъй като на места морските райони около бреговете на ЕС се използват интензивно за добив на нефт и газ<sup>2</sup> и се провеждат и допълнителни проучвания, за ЕС е от жизненоважно значение да не се допуска подобна катастрофа. Въпреки че проучванията на причините за аварията, нейните цялостни последици за екосистемите в Мексиканския залив и извън него, както и относно различните отговорности в случая още продължават, вече могат да бъдат извлечени първите поуки и да се предприемат съответни действия.

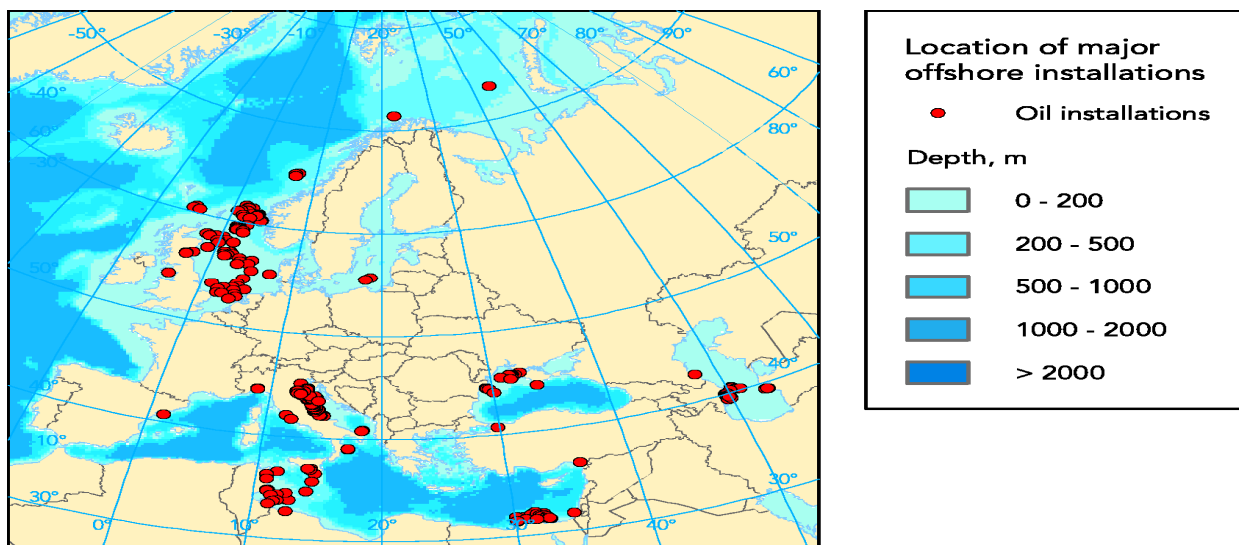
Само в Североизточния атлантически океан броят на морските инсталации за добив на нефт и газ (offshore installations) надхвърля 1000. При все че броят на инсталациите съответно в Черно море и Балтийско море все още се изразява с едноцифрени числа, в европейските води в Средиземно море вече има над 100 инсталации и се съобщава за планове за нови проучвания в секторите около Малта и Кипър. Проучвания или добив на нефт и газ се извършват също в близко съседство с ЕС — покрай бреговете на Алжир, Хърватия, Египет, Израел, Либия, Турция, Тунис и Украйна.

---

<sup>1</sup> По време на експлозията и последващия пожар загинаха единадесет човека. Количеството на изтеклия в океана нефт до момента на спирането на изтичането след 85 дни се оценява на 4,9 милиона барела, засягайки 350—450 km от бреговата ивица на САЩ.

<sup>2</sup> През 2009 г. добивът на нефт и природен газ в ЕС и Норвегия възлезе съответно на 196 и 269 милиона тона нефтен еквивалент. Около 90 % от добива на нефт и 60 % от добива на газ в Европейското икономическо пространство е от морски райони.

## Основни морски инсталации за добив на нефт и газ на територията и в съседство с Европа



Източник : Европейската агенция по околната среда

Европейският отрасъл за добив на нефт и газ в морски райони не е останал незасегнат от тежки аварии в миналото, както показват случаите „Piper Alpha“ и „Alexander Kielland“ в Северно море<sup>3</sup>. Това доведе до въвеждането от редица европейски страни в последните години на строги изисквания за безопасност и регулаторни режими. И все пак, случаят с платформата „Deerwater Horizon“ следва да предизвика откровен размисъл също и в Европа по въпроса дали настоящите нормативни уредби и практики са адекватни от гледна точка на безопасността и на готовността за извънредни ситуации и за съответно реагиране.

Такъв размисъл се обуславя също и от преобразуванията в европейския отрасъл за добив на нефт и газ, свързани с постепенното изчерпване на „лесните“ за разработване находища. Проучванията напредват към райони с все по-сложни характеристики — находища с високи температури и налягания, по-дълбоки води и/или екстремни климатични условия, които могат да усложнят управлението на подводните инсталации и реагирането при злополука. Същевременно добивните съоръжения при отдавна експлоатиранията находища остаряват и често се поемат от специализирани оператори, разполагащи с по-малък капитал.

ЕС е заинтересован да бъде запазен местният добив на нефт и газ и по причини, свързани със сигурността на енергийните доставки, както и с оглед на съхраняване на работни места и бизнес възможности в европейската икономика. При все че рисковете при повечето видове човешка дейност не могат да бъдат изцяло елиминирани — включително и рисковете при морския добив на нефт и газ, безопасността и надеждността на операциите, както и осигуряването на максимална защита за европейските граждани и околната среда трябва да бъдат гарантирани.

<sup>3</sup> При взрива на нефтената платформа „Piper Alpha“ в 1988 г. загинаха 168 души и бяха изпуснати в морето 670 тона петрол. При преобръщането на платформата „Alexander Kielland“ в 1980 г. загинаха 123 души.

Мащабът и сериозността на аварията на „Deepwater Horizon“ подтикна Европейската комисия да организира още през май спешна оценка на безопасността на морските проучвателни и добивни дейности (както на нефт, така и на газ) в европейски води. Чрез преразглеждане на действащото европейско законодателство и консултации с представители на съответния отрасъл и на компетентни институции на държавите-членки<sup>4</sup>, в месец юли Европейската комисия идентифицира<sup>5</sup> следните пет основни области, в които е необходимо действие за запазване на екологичните достойнства на ЕС:

- изчерпателни лицензионни процедури,
- подобрен контрол от страна на публичните власти,
- преодоляване на пропуски в действащото законодателство,
- подобряване на реагирането от страна на ЕС при аварии, и
- международно сътрудничество за подобряване на безопасността на нефтените и газови дейности в морски райони и на възможностите за реагиране.

В държавите-членки и в рамките на отрасъла за добив на нефт и газ вече съществуват редица добри практики във връзка с безопасността, готовността и реагирането. Но предизвикателството, произтичащо от риска за голяма авария в морски условия, изисква тези издържани на съвременен равнище практики да се превърнат в норма за целия ЕС и съответните води<sup>6</sup>. Такова еднакво високо равнище на безопасност ще породви пълно доверие от страна на обществеността и може да представлява основата на усилията на ЕС за осигуряване на високо равнище на безопасност, готовност и реагиране също и в райони отвъд европейските граници — във води под чужда юрисдикция или в международни води.

Всичко това може да бъде постигнато чрез решителни действия от страна на публичните власти в Европа и чрез стабилно партньорство между всички действащи лица в тази област — европейските институции, държавите-членки, отрасъла за добив на нефт и газ, неправителствените организации и други заинтересовани страни — в съответствие с принципите на интегрираната морска политика на ЕС. Европейският парламент прие резолюция относно предприемането на европейски мерки в областта на морските сондажи, в която Европейската комисия се призовава да предложи цялостна правна рамка, осигуряваща еднакво високи норми за безопасност в целия ЕС и в трети държави, и обхващаща, наред с други въпроси, предпазването от аварии, реагирането

---

<sup>4</sup> Публични административни институции в държавите-членки, участващи в лицензирането и надзора на дейности в морски райони.

<sup>5</sup> Изявления на комисарите Йотингер и Даманаки пред пленарната сесия на Европейския парламент, състояла се на 7 юли.

<sup>6</sup> Морските води под суверенитета и юрисдикцията на държавите-членки на Европейския съюз включват води в Средиземно море, Балтийско море, Черно море и североизточния Атлантически океан, включително водите около Азорските острови, Мадейра и Канарските острови. Тук влизат крайбрежните води, териториалните води и изключителните икономически зони (EEZ).

при злополуки и отговорността<sup>7</sup>. Настоящото съобщение представлява първата стъпка за постигане на тази цел.

## **2. ОСИГУРЯВАНЕ НА ИЗДЪРЖАНИ НА СЪВРЕМЕННО РАВНИЩЕ ПРАКТИКИ НАВСЯКЪДЕ В ЕВРОПА**

За целите на подобряване на безопасността на гражданите и защита на околната среда не може да се разчита единствено на собствена инициатива и саморегулиране от страна на отрасъла за добив на нефт и газ. Регулаторният режим трябва да осигури спазването на ясни, твърдо установени и амбициозни правила, даващи възможност само за безопасни и устойчиво развити операции. Също така, режимът трябва да осигурява висока степен на прозрачност, така че отрасълът за добив на нефт и газ и публичните власти да са в състояние да демонстрират на всяка заинтересована страна, че дейностите, свързани с риск за човешки живот, за околната среда или за имущество, са подходящо управлявани и контролирани.

Международните режими за проучването и добива на нефт и газ в морски условия са или непълно разработени, или не разполагат с ефективни механизми за правоприлагане, при което ситуацията в Европа до голяма степен се определя от разпоредбите на националното законодателство на отделните държави-членки, тъй като европейското законодателство или не обхваща съответните аспекти на разглеждания отрасъл, или се ограничава до минимално необходимите условия за развиване на дейност. Освен това, разпоредбите засягащи този вид дейности в морски условия често се намират в различни законодателни документи на ЕС.

Това води до различия в режимите за лицензиране, оперативна безопасност и защита на околната среда в отделните държави-членки. Тази разнородност усложнява разбирането и управлението в Европа на рисковете за човешкото здраве, за безопасността и за околната среда и води до увеличаване на разходите на компаниите. И което е много важно — създава риск за забавяне на координираната реакция при аварии, които засягат няколко държави-членки, тъй като техническите норми, форматите на данните и процедурите за реагиране се различават както в различните райони на Европа, така и в рамките на един и същ морски басейн.

Европейската комисия предлага да се работи за създаването на една „основно ремонтирана“ и по-съгласувана европейска правна рамка за дейностите по проучване и добив на нефт и газ в морски условия, която да осигури прилагане в целия ЕС на издържани на съвременно равнище практики. Наред с ползите за европейските граждани и околната среда от едно все по-високо равнище на защита, отрасълът за добив на нефт и газ също ще спечели от опростяването и уеднаквяването на правилата. За постигането на тази цел съществуват различни варианти, като например внасяне на самостоятелни изменения на различни съществуващи законодателни документи, съставяне на консолидирано законодателство за нефтените и газови дейности в морски райони, или разработването на препоръчителни правни инструменти (soft legal instruments), допълващи съществуващото законодателство. Според Европейската комисия, сериозността на рисковете, необходимостта от правна сигурност и принципите на „по-доброто регулиране“ са доводи в полза на разработването на нов

<sup>7</sup> Резолюция за действие на ЕС в областта на проучването и добива на нефт в Европа, приета на 7 октомври 2010 г.

единен законодателен документ, специфичен за областта на нефтените и газови дейности в морски райони, който е възможно да бъде съпроводен с правни мерки с препоръчителен характер (указания).

## 2.1. Ключовата роля на отговорното лицензиране

Лицензирането се откроява като основният ключов инструмент за осигуряване на безопасността на нови сондажни дейности в сложни райони. В Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) е отбелязано въвеждането на политика на ЕС в областта на енергетиката<sup>8</sup> — в контекста на установяването и функционирането на вътрешнообщностния пазар и с оглед на необходимостта да бъде съхранена и подобрена околната среда. Пак там е отбелязано също, че държавите-членки имат право да определят условията за експлоатация на своите енергийни ресурси, своя избор между различните енергоизточници и общата структура на своето енергопроизводство, без това да накърнява екологичната политика на Европейския съюз<sup>9</sup>. Съществуващото европейско законодателство в областта на лицензирането<sup>10</sup> се отнася само до свързаните с конкуренцията аспекти на лицензионните процедури, с оглед осигуряване на равноправен достъп до националните търгове на субекти от целия ЕС.

Следователно, всяка държава-членка издава лицензи и други разрешения, необходими за проучването и добива на въглеводородни ресурси на нейна територия и във водите под нейна юрисдикция, като определя свои собствени изисквания за предоставянето на лицензи. При все това, разрешенията на отделни държави-членки за сондажи в морски райони могат да имат значителни последици за други държави-членки. Екологичните, икономическите и социалните щети, причинени от голям разлив на нефт, могат да засегнат морските и крайбрежните райони, без да се спират от националните граници.

По тази причина е от съществено значение лицензионните процедури навсякъде в Европа да съответстват на някои основни общи критерии. Националните процедури във всички държави-членки следва да бъдат преразгледани, за да отразят признатите най-добри практики и да включат общоевропейски задължения за работни показатели за безопасност, безвредност за здравето, опазване на околната среда, управление на риска и независима верификация.

Необходимо е наред с лицензионния режим да се въведе и недвусмислен режим по отношение на отговорността, който да включва адекватни инструменти за финансово обезпечение и да покрива големите аварии. Съществуващите инструменти за финансово обезпечение следва да бъдат оценени по отношение на финансовите им тавани и би било полезно да бъдат допълнени с други инструменти за покриване на риска, като например фондове, застраховки, гаранции и др.

- Някои съществени изисквания при лицензирането на проучването и добива на въглеводороди следва да бъдат определени на равнището на ЕС. През 2011 г. Европейската комисия ще направи предложения в тази насока, придружени от

<sup>8</sup> Член 194 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

<sup>9</sup> Пак там.

<sup>10</sup> Директива 94/22/ЕО относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди.

оценка на въздействието. Подлежащите на преразглеждане съществени изисквания следва да включват:

- (1) Представяне за всяка една разработка (operation) на пълна „обосновка на безопасността“ ('safety case') и на съответна документация за защита на човешкото здраве и за безопасността<sup>11</sup>, като бъдат подробно описани разпоредбите за действие при критични събития, включително при всякакви съпътстващи дейности, които биха могли да причинят сериозни аварии.
- (2) Демонстриране на техническите възможности на геологопроучвателните оператори да предприемат всички необходими мерки за предпазване от и реагиране при критични събития, като се вземат под внимание работните условия в даденото местоположение и характерът на дейностите, за които конкретно се иска лицензиране.
- (3) Финансови възможности за справяне с последиците на непредвидени събития, включително чрез възможно участие в подходящи застрахователни схеми или инструменти за покриване на риска.

## **2.2. Регулаторен режим, водещ до най-висока степен на безопасност на експлоатацията**

Фрагментарността на съответните правни рамки в ЕС се проявява не само на стадия на лицензирането, но също и по отношение на експлоатацията на инсталациите. Различията се дължат на факта, че при транспонирането от държавите-членки на минимално необходимите изисквания на европейските директиви за защита на човешкото здраве и за безопасността, държавите-членки имат възможност да запазват или да въвеждат по-строги мерки в сравнение с формулираните в минимално необходимите изисквания. В резултат от това може да се окаже, че сондажни платформи, експлоатирани от една и съща компания във водите на различни държави-членки, отговарят на различни нормативни изисквания. Освен очевидните предизвикателства по отношение на пълнотата на мерките за безопасност, тези различия водят по-специално до допълнителни разходи за отрасъла за добив на нефт и газ и по този начин пречат на функционирането на вътрешнообщностния пазар.

За да се гарантира максимална степен на безопасност, както и равноправни условия за операторите, необходимо е да се формулират изисквания към отрасъла — чрез целеполагане и, когато е необходимо, чрез императивни законодателни норми, в съответствие с единни критерии, основаващи се на съвременното техническо равнище в отрасъла, които да бъдат стриктно привеждани в изпълнение. Тези изисквания трябва да включват, в допълнение към финансовите и техническите възможности, ключови характеристики на проекта по отношение на опазването на здравето и безопасността на работниците в морските нефтени и газови инсталации, да гарантират надеждността на инсталациите, да осигуряват висока степен на защита на околната среда, както и предпазване от и реагиране при аварии.

---

<sup>11</sup> Директива 92/91/ЕИО за минималните изисквания за подобряване на опазването на безопасността и здравето на работниците в отрасли, свързани с добива на минерални суровини чрез сондиране, член 3.

Не само бъдещите дейности и инсталации, но също и съществуващите трябва да отговарят напълно на най-високите равнища на безопасност и защита. Ремонтните работи следва да включват изисквания за периодична модернизация на инсталациите, в съответствие с техническото развитие.

Съществуващото **законодателство в областта на околната среда** третира редица въпроси, имащи отношение към морските инсталации за добив на нефт и газ (например оценките за въздействие върху околната среда), както и някои аспекти на експлоатацията на такива инсталации (например емисиите от платформите). Но от друга страна, тези инсталации не са обхванати от европейското законодателство за контрол на замърсяванията и опасностите от големи аварии<sup>12</sup>, което бе разработено главно във връзка със сухоземните инсталации и рисковете от големи аварии на сушата.

- Европейската комисия ще направи оценка на възможните начини за укрепване на екологичното законодателство по отношение на контрола на замърсяването, инспекциите, предпазването от аварии и стопанисването на отделните инсталации. В законодателните предложения или ще се разшири обхватът на съществуващите нормативни документи, така че да бъдат включени и морските нефтени и газови инсталации, или ще бъде разработен самостоятелен правен инструмент за този вид дейност.

Минимално допустимите изисквания за защита на **здравето и безопасността** на работещите в отрасъла за добив на нефт и газ са формулирани в Рамковата директива 89/391/ЕИО, в съответните специални директиви към нея и в отнасящата се за отрасъла специална Директива 92/91/ЕИО<sup>13</sup>.

- Въз основа на цялостните резултати от разследването на аварията с платформата „Deerwater Horizon“, Европейската комисия ще преразгледа нормативната рамка за защитата на здравето и безопасността, включително въпроса дали е необходимо да бъде изменена Директива 92/91/ЕИО за минималните изисквания за подобряване на опазването на безопасността на работниците в отрасли, свързани с добива на минерални суровини чрез сондиране, като се имат предвид също и психичните въздействия на работните условия в изолирано място, като причинители на човешки грешки.
- Лицензионните органи на държавите-членки и операторите следва да преразгледат и актуализират, ако е необходимо, обосновките за безопасност („safety cases“), както и документациите за безопасността и опазването на човешкото здраве. Когато това преразглеждане бъде завършено, те следва да установят ясно определена програма за актуализация — в случай че бъдат установени някои несъвършенства в съответната документация.

<sup>12</sup> Директива 96/82/ЕО на Съвета относно контрола на опасностите от големи аварии, които включват опасни вещества (SEVESO II)

<sup>13</sup> Директива 89/391/ЕИО за въвеждане на мерки за насърчаване на подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място.



Законодателството за **безопасност на продуктите**<sup>14</sup> по принцип се отнася и за съоръженията в морските нефтени и газови инсталации, но в неговия обхват не са включени мобилните морски сондажни платформи (mobile offshore drilling units — MODU)<sup>15</sup> и техните съответни съоръжения. Мобилните морски сондажни платформи се разглеждат се разглеждат като мореплавателни съдове и тяхната безопасност е предмет на нормите в Правилника за изграждането и съоръжаването на мобилни морски сондажни платформи (MODU Code) на Международната морска организация (ИМО). В този правилник, обаче, не са включени нито изискванията относно експлоатацията на използваните за сондажите промишлени съоръжения, нито процедури за техния контрол. Нещо повече, съответните нормативни документи на ЕС също не включват в обхвата си контролното оборудване за тези сондажи.

Съществуват редица национални, европейски и международни технически стандарти за морските нефтени и газови дейности, но малко от тях осигуряват презумпция за съответствие със законодателството на ЕС. Националните нормативни уредби често се позовават на технически стандарти, но използваните стандарти се различават в отделните държави-членки.

- Европейската комисия възнамерява да проучи възможността за разширяване на обхвата на европейското законодателство за безопасността на продуктите, така че той да включва и съоръженията, инсталирани и използвани на мобилни морски сондажни платформи. За тази цел ще е необходимо изясняване на допирните пунктове с Правилника за изграждането и съоръжаването на мобилни сондажни платформи (MODU Code), в сътрудничество с Международната морска организация (ИМО).
- Европейската комисия, в сътрудничество с националните институции, ще направи критична оценка на настоящите нормативи и практики за проектиране и контрол на сондажи, в светлината на поуките от аварията на платформата „Deerwater Horizon“. Ако настоящите нормативи бъдат оценени като недостатъчни или нееднакво прилагани, Европейската комисия ще проучи необходимостта от по-нататъшна хармонизация в разглеждания отрасъл, чрез използване на подходящи законодателни и незаконодателни инструменти.
- Европейската комисия ще насърчи — в сътрудничество с националните институции и стандартизационните организации CEN, CENELEC, ISO и IEC — разработването на необходимите технически стандарти.

### 2.3. Режими на отговорност

Наличието на ясни разпоредби за отговорност за почистването и за окончателна отговорност за всякакви причинени щети би възпира операторите от недооценяване на рисковете или от компромиси по отношение на мерките за безопасност. Този възпиращ ефект помага за ограничаване на рисковете за нанасяне на щети на околната среда.

<sup>14</sup> Директива 2006/42/ЕО на Европейския Парламент и на Съвета относно машините и за изменение на Директива 95/16/ЕО, както и Директива 97/23/ЕО на Европейския парламент и на Съвета относно сближаването на законодателствата на държавите-членки, третиращи съоръженията под налягане.

<sup>15</sup> Нефтдобивната платформа „Deerwater Horizon“ е била класифицирана именно като такава мобилна морска сондажна инсталация (MODU).

Въз основа на принципа на предпазливостта и на принципа „замърсителят плаща“, които са формулирани в договорите на ЕС<sup>16</sup>, европейското екологично и морско законодателство съдържа система от разпоредби, предвиждащи отстраняване на щетите от аварии. Съдът на Европейския съюз вече е постановил, в контекста на съдебни дела във връзка с корабкрушения, че аварийните разливи на въглеродороди в морето представляват отпадъци по смисъла на нормативната уредба на ЕС за отпадъците, със съответните отговорности на оператора за щетите, включително за разходите по почистването.

В Директивата за екологичната отговорност е разгледана и отговорността за екологичните щети, които могат да произтичат от авария или от други критични събития при дейности в морски райони. В този нормативен документ трябва да бъде посочено без всякакво двусмислие, че операторите на дейностите в морски райони носят строга отговорност не само за щети, нанесени на защитени биологични видове, на естествени местообитания и на води, попадащи в обхвата на Рамковата директива за водите, но също и за щети във всички морски райони под юрисдикцията на държавите-членки.

- Европейската комисия възнамерява да предложи изменения на Директивата за екологичната отговорност, така че тя да обхваща екологичните щети във всички морски води, както те са определени в Рамковата директива за морската стратегия<sup>17</sup>.
- Европейската комисия ще разгледа отново възможността за въвеждане на изискване за задължително финансово обезпечение и във връзка с това ще проучи доколко са достатъчни настоящите финансови тавани за утвърдените инструменти за финансово обезпечение по отношение на потенциални големи аварии, при които съответните отговорни страни са с ограничени финансови възможности.
- Действието на Рамковата директива за отпадъците по отношение на нефтените разливи ще е един от въпросите за разглеждане в подготвяните понастоящем тълкувателни указания за цитираната директива.

#### 2.4. Отговорността на отрасъла

Отрасълът за проучване и добив на нефт и газ носи първостепенната отговорност за безопасността на своите дейности. В дейностите следва да проличава ясно видим и безспорен приоритет на безопасността и устойчивото развитие пред всякакви други съображения. Това следва да се проявява чрез инвестициите в капацитет за предпазване от аварии, реагиране и обратно събиране на нефтени разливи. В интерес на компаниите е те убедително да се ангажират с прилагането на най-високи равнища на безопасност и предпазване от аварии, тъй като това ще предопредели конкурентоспособността на техния отрасъл, както и обхвата на бъдещите регулаторни действия.

В предприетите досега в отрасъла стъпки има различия между отделните компании и е необходимо те да бъдат допълнени със съвместни инициативи на целия отрасъл. Първите такива съвместни дейности вече са обявени<sup>18</sup>. При все това, необходимо е

<sup>16</sup> Договора за функционирането на Европейския съюз, член 191, параграф 2.

<sup>17</sup> Директива 2008/56/ЕО.

<sup>18</sup> Създадена е работна група в рамките на Международната асоциация на добивните предприятия за нефт и газ (International Association of Oil and Gas Producers) за оценка на настоящата практика

отрасълът да направи количествено изразени и широкообхватни ангажименти за разработването на съответни капацитетни възможности и за възприемане на безкомпромисен начин на мислене, поставящ безопасността на първо място („safety-first“ culture), който да предотврати бъдещи аварии в Европа или други райони на света.

При все че както отрасълът, така и институциите доказаха своите възможности да мобилизират ресурси и сравнително ефективно да ги използват за борба срещу нефтения разлив в Мексиканския залив, времето, което се оказа необходимо за спиране на изтичането на нефт от сондажа, както и за установяване на причините за аварията е повод за безпокойство. Следователно, отрасълът следва да положи усилия за разработването — в сътрудничество с публичните власти, когато това е уместно — на нови средства за спешно реагиране, които да могат да се разгръщат и използват на съоръжения и обекти във всички морски райони в близост до Европа.

- Европейската комисия призовава отрасъла за добив на нефт и газ, в чиито среди най-добре се познават техническите изисквания за безопасни нефтени и газови дейности в морски условия, да даде своя принос за подготовката на необходимите стандарти и да предложи действия за саморегулиране.
- Европейската комисия призовава отрасъла за добив на нефт и газ да завърши и да представи още през 2010 г. индивидуални планове за действие, както и общи за отрасъла пътни карти, в които да са посочени подробно сроковете, характера, съдържанието и необходимите ресурси за провеждането на планираните дейности. Тези планове и пътни карти следва да бъдат представени за проверка от регулаторните органи и, доколкото не съдържат поверителна търговска информация, да бъдат публично достъпни.
- Европейската комисия призовава отрасъла за добив на нефт и газ да инициира създаването на консорциум, чиято задача да разработването и създаването на средства за бързо реагиране в случай на аварии. Консорциумът следва да предприеме разработването на инструменти за аварийен контрол на сондажи.

## 2.5. Нов модел за публичен надзор

Публичните власти носят ключова отговорност за формулирането на подходяща регулаторна рамка за морските нефтени и газови дейности, в която да бъдат отчетени принципите на Морското пространствено планиране<sup>19</sup>. Също така, те следва да осигурят пълна изрядност на операторите чрез провеждането на ефективен надзор, включващ комуникация, препоръки, контрол и мерки за правоприлагане.

Този надзор следва да бъде съчетан с активни контакти със широката общественост и със заинтересованите страни, представляващи потенциално засегнати икономически и социални интереси. Следва да бъдат насърчавани прозрачността и включването в

---

и разглеждане на възможни подобрения. Създаден бе промишлен консорциум за разработването на средства за действие при аварии в Мексиканския залив.

<sup>19</sup> Морското пространствено планиране е ключов инструмент за управление на конкуренцията за пространство между различните видове дейности в интензивно използваните морски райони, чрез осигуряване на тяхната дългосрочна стабилност и предвидимост.

процеса на вземане на решения и в провеждането на надзора — в съответствие с най-добрата практика на управление на морски райони<sup>20</sup>.

Упражняваният от публичните власти надзор върху отрасъла следва да се основава на вече съществуващите в Европа най-добри административни практики, и може да бъде подсилен с действия на равнището на ЕС. Например може да се обмисли включване в дейностите на Европейската агенция за морска безопасност (EMSA) на инспекции, подобни на провежданите по отношение на морския транспорт; при условие, че в европейската нормативна уредба има ясно определен обхват, стандарти за съоръженията и изисквания за безопасност, такива инспекции биха допринесли за провеждането на ефективен надзор и проверка на спазването на изискванията в целия ЕС.

- В сътрудничество с държавите-членки, Европейската комисия ще определи съвременни практики, които да бъдат прилагани от регулаторните и надзорните органи при лицензирането на морски нефтени и газови дейности, инспекциите и мониторинга на спазването на изискванията. Тези практики ще са моделирани въз основа на съществуващите най-добри практики на компетентните институции на държавите-членки и стремежът ще е те да бъдат възприети във всички юрисдикции в рамките на ЕС, като се използва също потенциалът на структурирания диалог на заинтересованите страни по време на **Берлинския форум за минералните горива (Fossil Fuels "Berlin" Forum)**.
- Европейската комисия ще работи съвместно с държавите-членки за създаването на доброволен механизъм за консултации и докладване относно лицензирането на комплексни дейности в морски райони, което ще доведе до възможност за едно по-широко експертно проучване, чрез провеждането на партньорски проверки от страна на компетентни институции в съседни крайбрежни държави-членки.
- Европейската комисия ще работи съвместно с държавите-членки, отрасъла и другите заинтересовани страни за предоставяне на обществеността на лесен достъп до редовно актуализирана информация относно мерките за безопасност, управлението на риска, плановете за действие при аварии и статистиките за ключови показатели за безопасността, постигнати от отделните компании.
- Европейската комисия ще работи съвместно с държавите-членки за създаването на рамка за независимо оценяване на дейността на националните регулаторни органи, по-специално по отношение на техните надзорни задачи.

### **3. В ПЕРИОДА ДОКАТО ПОДОБРЕНИЯТА БЪДАТ ВЪВЕДЕНИ СЛЕДВА ДА СЕ ПРОЯВЯВА ПРЕДПАЗЛИВОСТ**

Докато се появят окончателните резултати от разследването на причините за аварията с платформата „Deerwater Horizon“, докато усилията на отрасъла за подобряване на безопасността на дейностите дадат осезаеми резултати, както и докато бъде осъществена кампанията за надлежно укрепване на съответната регулаторна рамка в

---

<sup>20</sup> Съобщение на Комисията „Насоки за интегриран подход към въпросите на морската политика: към най-добра практика при интегрираното управление на морското дело и консултация със заинтересованите страни“ — COM(2008) 395.

Европа, следва да се проявява особено голяма въздържаност и допълнителна предпазливост при текущите проучвателни и добивни дейности, както и при процедурите за планиране и разрешаване на нови дейности.

Предпазливостта следва да бъде пропорционална на рисковете и да е насочена по-специално към сложните дейности в морски райони, при които такава допълнителна предпазливост се обуславя от екстремни климатични условия, високо налягане/висока температура на находищата, дълбоководни или особено уязвими природни среди. По отношение на такива сложни дейности би било уместно да се въведе временно прекратяване на издаването на нови разрешения. Всякакви такива предпазни мерки следва да бъдат пропорционални на съществуващите рискове и да бъдат координирани на равнището на ЕС.

- Европейската комисия призовава държавите-членки да направят преглед на всички сложни операции за проучване на нефт и газ и да осигурят еднакво прилагане в целия ЕС на стандартите за най-добра практика. При все, че евентуално решение за временно прекратяване на сондажните операции се оставя на преценката на държавите-членки, Европейската комисия подновява своя призив към държавите-членки да прилагат стриктно подхода на предпазливостта при лицензирането на нови сложни операции за проучвания на находища на нефт и газ, както и да преценят дали е необходимо временно прекратяване на подобно лицензиране — докато бъдат оценени европейските режими за безопасност на такива дейности, в светлината на аварията с платформата „Deepwater Horizon“.

#### 4. УКРЕПВАНЕ НА КАПАЦИТЕТА НА ЕС ЗА НАМЕСА ПРИ АВАРИИ В МОРСКИ РАЙОНИ

В случай на сериозна авария покрай бреговете на някоя от държавите-членки, нейните екипи за реагиране трябва да могат да мобилизират целия наличен и разполагам капацитет, включително този на отрасъла за добив на нефт и газ<sup>21</sup>, както и капацитета на други държави-членки. ЕС разполага с инструменти за допълване на механизмите на държавите-членки за реагиране при извънредни ситуации и за гражданска защита посредством Общностния механизъм за гражданска защита (Community Civil Protection Mechanism), който при поискване предоставя подкрепа и улеснява координацията и предоставянето на европейска помощ. Този механизъм обхваща областите както на гражданската защита, така и на морските замърсявания. Неговият Център за мониторинг и информация (Monitoring and Information Centre), който се поддържа от Европейската комисия, е на разположение 24 часа в денонощието, 7 дни седмично.

При необходимост Центърът за мониторинг и информация може бързо да мобилизира капацитета за почистване на нефтен разлив на Европейската агенция за морска безопасност (European Maritime Safety Agency — EMSA). Въпреки че Европейската агенция за морска безопасност се занимава преди всичко със замърсяванията от кораби и има готовност за спешни действия специално при такъв вид замърсявания, тя би могла да се намеси и в случай на нефтени разливи от морски нефтодобивни платформи, тъй като нейният капацитет, включително корабите за почистване на нефтени замърсявания и спътниковото наблюдение могат да са от полза при всякакъв нефтен разлив, независимо какъв е неговият източник. По тази причина Европейската комисия

---

<sup>21</sup> Фирмата Oil Spill Response Ltd (част от Глобалната мрежа за реагиране).

иницира промени в Регламента за учредяването на Европейската агенция за морска безопасност<sup>22</sup>, с която да ѝ се даде възможност да подпомага реагирането при морски замърсявания от всякакви източници, включително от морски инсталации за проучване и добив на нефт и газ.

Също така, работи се за по-нататъшно увеличаване на цялостния капацитет на ЕС за предпазване от и реагиране при аварии, включително по отношение на помощта, предоставяна чрез Центъра за мониторинг и информация. При тези усилия следва да се търсят синергии с предприеманите от отрасъла дейности за увеличаване на капацитета за бърза намеса по сондажите и за реагиране при разливи на нефт.

Ефективността и скоростта на реагирането при такива морски аварии зависи също от наличието на моментална информация за състоянието на водите по височината на водния стълб и на морското дъно в момента на аварията. Такъв род данни понастоящем не са изцяло разполагаеми от обхващащия целия ЕС информационна база и не могат да бъдат бързо събрани от фрагментарни публични и частни източници, така че да може да бъде наблюдавано по подходящ начин развитието на дадена авария.

- Европейската комисия ще представи през 2010 г. свое съобщение, с цел да бъдат обединени богатият опит и ресурси — налични на местно, национално и европейско равнище — в една по-мощна европейска система за реагиране при аварии. Съобщението ще бъде насочено към предоставянето на помощ още в първата фаза на дадена аварийна ситуация и към укрепване на инструментите на ЕС за гражданска защита и оказване на хуманитарна помощ.
- Европейската комисия ще търси начини за подобряване на разполагаемостта на капацитетни възможности за реагиране при аварии — например чрез изискване на наличие на съоръжения за реагиране при аварии във всеки регион на ЕС — в сътрудничество с отрасъла и държавите-членки и въз основа на съществуващи инструменти в рамките на Европейския механизъм за гражданска защита и на Европейската агенция за морска безопасност.
- С оглед да се подобри ефективността на реагирането при аварии, Европейската комисия призовава държавите-членки да предприемат дейностите, предложени от нея в инициативата „Морски познания 2020“ („Marine Knowledge 2020“), с оглед да се създаде една кохерентна и отворена архитектура за обмен на информация относно състоянието на водите по височината на водния стълб и на морското дъно.

## **5. НОВИ ПАРТНЬОРСТВА ЗА ОСИГУРЯВАНЕ НА БЕЗОПАСНОСТ НА НЕФТЕНИТЕ И ГАЗОВИТЕ ДЕЙНОСТИ В МОРСКИ РАЙОНИ, ВКЛЮЧИТЕЛНО И ИЗВЪН ЕВРОПЕЙСКИ ВОДИ**

### **5.1. Регионални инициативи в съседство с ЕС като първи кръг на международната дейност**

Необходимо е ЕС да обръща сериозно внимание на морските райони в съседство със своята територия, в които се увеличават сондажните дейности и евентуална авария с

---

<sup>22</sup> Регламент (ЕО) № 1406/2002.

разлив на нефт би могла да нанесе щети на околната среда и икономиките на редица крайбрежни държави-членки.

В този контекст, следва да се насърчава определянето на границите на изключителните икономически зони и също по континенталния шелф, в съответствие с Конвенцията по морско право на ООН (UNCLOS).

В Средиземно море голяма част от морското пространство е в открито море и трябва да се засили сътрудничеството между властите на крайбрежните държави.

Във връзка с това, ЕС следва да се стреми към постигането на еднакви равнища на безопасност и защита, осигурявани от действащите в съседство с европейските води юрисдикции. Добър пример това отношение представляват ползите от сътрудничеството между компетентните институции в района на Северно море<sup>23</sup>.

Следва да бъде проучен и потенциалът на регионалните конвенции. Това включва подновяване, в тясно сътрудничество със съответните държави-членки, на процедурата по въвеждане в действие на Протокола за борба със замърсяванията от дейности в Средиземно море<sup>24</sup>. Така би се създавала възможност вече съществуващият Регионален център за спешно реагиране при морски замърсявания в Средиземно море (Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea — REMPEC) да бъде включен в предпазването от аварии, осигуряване на готовност и реагирането. Също така, може да бъде засилено и двустранното сътрудничество, особено с южните средиземноморски държави, които провеждат дейности за добив на нефт и газ в морски райони — по-специално чрез планове за действие и инструменти в рамките на Европейската политика за добросъседство (European Neighbourhood Policy — ENP).

Действия с подобни цели<sup>25</sup> следва да бъдат предприети и чрез други регионални морски конвенции, като например OSPAR, Хелзинкската конвенция и Букурещката конвенция<sup>26</sup>. Някои регионални програми за сътрудничество, като например Inogate, вече се занимават с безопасността и сигурността на енергийните доставки и би могло да бъдат допълнително насочени и към развиване на сътрудничеството в областта на морските нефтени и газови дейности. Договорът за енергийната общност (Energy Community Treaty — ECT) също така би следвало да се разгледа като възможност за въздействие върху безопасността на тези дейности във водите на съответните държави.

Арктика също заслужава специално внимание поради нейната изключително уязвима природна среда, суров климат и значителни неизследвани запаси от въглеводороди. Следва да бъдат въведени задължителни правила или показатели, които да се основават

---

<sup>23</sup> В рамките на Форума на институциите по морските дейности в Северно море (North Sea Offshore Authorities Forum — NSOAF).

<sup>24</sup> Протокол за защита на Средиземно море от замърсяване в резултат на проучване и експлоатация на континенталния шелф и на морското дъно и неговия подпочвен слой (Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil).

<sup>25</sup> Вж. член 18 от заключенията на Конференцията на министрите от OSPAR, състояла се на 23/24 септември 2010 г.

<sup>26</sup> Конвенция за защита на морската околна среда в североизточния Атлантически океан (OSPAR), Конвенция за защита на морската околна среда в района на Балтийско море (Хелзинкската конвенция), Конвенция за защита на Черно море от замърсяване (Букурещка конвенция).

*inter alia* и на указанията на Арктическият съвет<sup>27</sup>. В това отношение от съществено значение са контактите с арктическите страни.

- Европейската комисия ще интензифицира диалога със съседни на ЕС държави по въпросите на безопасността на морските нефтени и газови дейности, насочен към нови общи инициативи за създаване на информационни канали за аварийни ситуации, споделяне на информацията по проучвателните и добивните дейности, насърчаване на високи нива на безопасност и предпазване от аварии, както и съвместни дейности за осигуряване на прилагането на изискванията, като например инспекции на инсталациите.
- Европейската комисия ще работи с държавите-членки и съответните трети държави за насърчаване на създаването на регионални форуми и инициативи на компетентни национални институции в районите на Средиземно море, Черно море и Балтийско море, въз основа на добрия пример и ноу-хау на Форума на институциите по нефтените и газови дейности в Северно море (North Sea Offshore Authorities Forum). Освен това, тя ще разгледа възможностите за подобряване на сигурността на морските нефтени и газови дейности чрез съществуващите инструменти в рамките на двустранното и регионалното сътрудничество с кандидатстващи в ЕС държави и съседни държави.
- Също така, Европейската комисия ще насърчава такъв вид дейности в рамките на съществуващите конвенции и протоколи.

## **5.2. Международни задължения на европейския отрасъл за добив на нефт и газ**

Европейските нефтодобивни и газодобивни компании в редица случаи имат нарастващи по обем дейности в морски райони извън европейските води. От съществено значение е отрасълът да се ангажира със спазване на съвременните практики за безопасност и защита на околната среда, независимо дали това се изисква от съответната юрисдикция, включително и в държави извън ЕС.

Един вариант в това отношение би било да се въведат задължения за компаниите с централи в ЕС да прилагат еднакви изисквания за безопасност на морските нефтени и газови дейности при всички свои дейности в целия свят. Неизпълнението на това задължение би могло да води до оттегляне на лицензите или на специфичните разрешения на операторите.

- Европейската комисия призовава отрасъла за добив на нефт и газ и държавите-членки да въведат прозрачни и обвързващи задължения за компаниите с централи в ЕС да спазват европейските стандарти за безопасност и предпазване от аварии при своите дейности в целия свят.

## **5.3. Глобална отговорност**

Въпреки че последиците от аварията при морски нефтени и газови дейности не признават никакви граници, третирането в международното право и съответното

---

<sup>27</sup> Указания за морски нефтени и газови дейности в Арктика, 2009 г. (Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines 2009).



прилагане на изискванията за предпазване от аварии, както и за планиране на действията и реагиране при извънредни ситуации, са разнородни и непълни<sup>28</sup>. Например една съществуваща конвенция за планиране на действията при извънредни ситуации<sup>29</sup> се отнася само за нефтените замърсявания от кораби, но не и за тези от инсталациите за морски добив на нефт и газ. Нещо повече, финансовата отговорност за нефтени и газови замърсявания от морски инсталации не се третира в нито една международна конвенция.

Европейският съюз се намира в благоприятна позиция да играе ключова роля в международните усилия за глобално укрепване на съществуващите правила. Необходимо е, обаче, той да действа съвместно със своите партньори, като се започне със САЩ и се стигне до други големи производители като Норвегия, Русия и ОПЕК. Европейските инициативи следва да се базират на Международния форум на регулаторните органи (IRF), но да са насочени към едно по-широко участие<sup>30</sup>.

Крайната цел следва да бъде създаването на глобална система, която да определя общи цели или показатели за безопасност и устойчиво развитие при морските проучвания и добив на нефт и газ, което ще послужи за постигането на две цели: Първо, то би довело до въвеждането и прилагането на строги правила за безопасност и предпазване от аварии при всички юрисдикции, в чиито рамки съществуват морски нефтени и газови дейности. Второ, то би координирало действията и/или би довело до съвместни действия по отношение на администрации, регулаторни органи, стандартизационни организации, компаниите в отрасъла, сертификационни фирми и научно-изследователски институции, с оглед на постигане на максимално възможно глобално спазване на Конвенцията по морска право на ООН (UNCLOS) в районите извън национална юрисдикция.

- Съществуващите енергийни партньорства и диалози с международни партньори на ЕС ще бъдат използвани за предлагане от ЕС на глобална инициатива за постигането на безопасност на морските нефтени и газови дейности и за приемането на общи условия за едно подобно глобално действие. На министерската среща ЕС-ОПЕК вече бе приета инициатива за провеждане през 2011 г. на кръгла маса по безопасността на морските нефтени и газови дейности. Европейската комисия ще отправи призив да бъде проведена следваща такава среща през 2011 г., на която да бъде постигнато съгласие по основните цели и да се проучат показателите и целите за постигане на най-добри практики и глобални стандарти. Също така, Европейската комисия ще продължи своя принос за инициативите относно морските нефтени и газови дейности в рамките на Г-20.

<sup>28</sup> В Конвенцията по морско право на ООН (UNCLOS) е предвидено задължение на държавите да защитават морската околна среда от замърсяване. Да съставят планове за действие при извънредни ситуации и да въвеждат закони и нормативи за предпазване от, намаляване и контрол на замърсяванията в районите във и извън своята национална юрисдикция. От друга страна, обаче, не са включени механизми за постигане на спазване и привеждане в действие, поради което за изпълнението се разчита на добрата воля на държавите и на институции от рода на отраслови организации и регионални морски конвенции. Това поражда значителни различия при спазването на тези задължения, включително и в европейски води.

<sup>29</sup> Международната конвенция относно нефтените замърсявания (International Convention on Oil Pollution — OPRC).

<sup>30</sup> В Международния форум на регулаторните органи (IRF) членуват Бразилия, Канада, Нидерландия, Нова Зеландия, Обединеното кралство и Съединените щати.

## 6. ЗАКЛЮЧЕНИЯ И СЛЕДВАЩИ СЪПКИ

Проведеният след аварията на „Deepwater Horizon“ преглед показва, че морските нефтени и газови дейности в ЕС са частично регулирани, и то от нееднороден нормативен режим по отношение на човешкото здраве, безопасността и околната среда. Един такъв фрагментарен режим не представлява адекватен отговор на рисковете, свързани с развитието и ръста на морските нефтени и газови дейности. Той оставя области на правна несигурност по отношение на задълженията и отговорностите на компаниите и не дава възможност за пълноценно използване на възможностите, предоставяни от европейските агенции и инструменти.

При все, че регулаторните режими в някои държави-членки водят до високи равнища на предпазване от аварии чрез строги изисквания по отношение на човешкото здраве, безопасността и защитата на околната среда, необходимо е допълнително действие за осигуряване на разпространението на такива най-добри практики в целия ЕС чрез една ясна и отговаряща на съвременните изисквания нормативна рамка на равнището на ЕС, която да изясни европейското законодателство и да запълни установените пропуски. ЕС е заинтересован от незабавно действие, с което да се осигури съответствие на морските нефтени и газови дейности в европейски води с най-строгите правила за безопасност, предпазване от аварии и реагиране, без никакви компромиси или непоследователности.

Европейската комисия призовава Европейския парламент и Съветът да подкрепят посочената в настоящото съобщение насока за действие и да изразят своите виждания по предложените конкретни действия. Европейската комисия ще проведе допълнителни консултации с националните регулаторни органи и с други заинтересовани страни по отношение на обхвата на предлаганите инициативи, с оглед на представяне до лятото на 2011 г. на предложения за конкретни законодателни и/или незаконодателни мерки. В рамките на този процес ще бъдат взети предвид и всякакви поуки, произтичащи от разследването на аварията на нефтодобивната платформа „Deepwater Horizon“.