

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.10.2010
KOM(2010) 560 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

Håndtering af sikkerheden i forbindelse med olie- og gasaktiviteter offshore

{SEK(2010) 1193 endelig}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Håndtering af sikkerheden i forbindelse med olie- og gasaktiviteter offshore

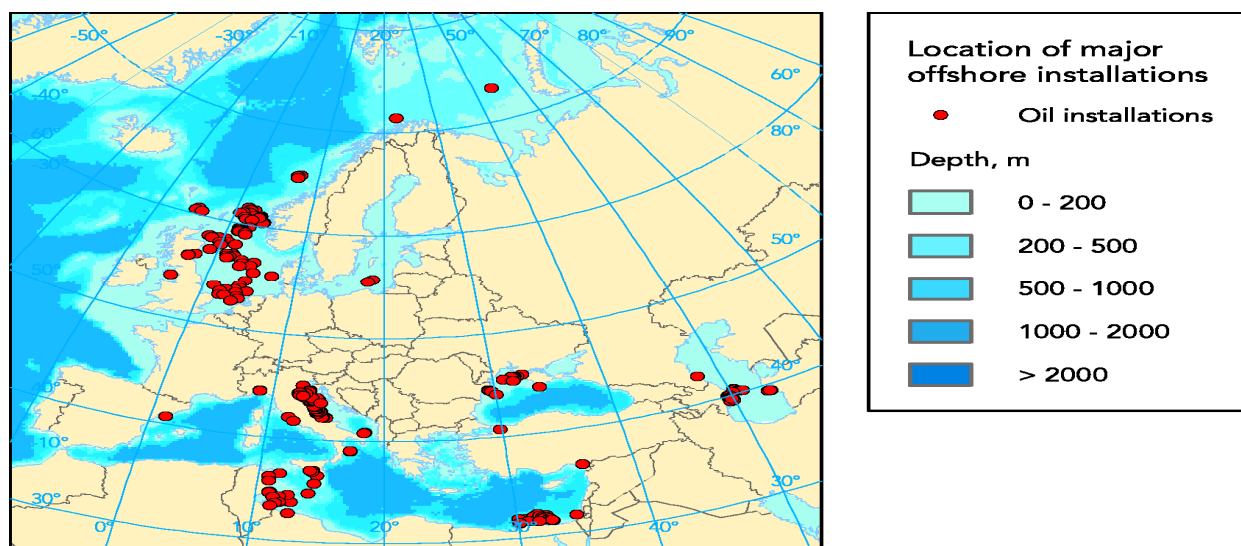
1. INDLEDNING

Ekspllosionen på Deepwater Horizon-boreplatformen i Den Mexicanske Golf den 20. april 2010 og det efterfølgende massive udslip fra oliebrønden på havbunden forårsagede betydelig miljømæssig, økonomisk og samfundsmæssig skade¹.

Da visse havområder ud for EU's kyster udnyttes intenst for at producere olie og gas², og der finder mere efterforskning sted, har EU en vital interesse i at undgå en lignende katastrofe. Selv om undersøgelserne af årsagerne til ulykken, dens fulde konsekvenser for økosystemerne og områderne uden for Den Mexicanske Golf og de forskellige former for ansvar, der står på spil, stadig er i gang, kan der dog allerede drages en første lære heraf og reageres herpå.

Der er over 1 000 offshoreanlæg alene i det nordøstlige Atlanterhav. Desuden er der, mens der kun er nogle ganske få anlæg i Sortehavet og Østersøen, i øjeblikket over 100 anlæg i EU's havområder i Middelhavet, og der er bebudet planer om at starte ny efterforskning i den maltesiske og den cypriske sektor. Der finder også olie- og gasefterforskning eller –produktion sted tæt på EU ud for Algeriets, Kroatiens, Egyptens, Israels, Libyens, Tunesiens, Tyrkiets og Ukraines kyster.

Vigtige offshoreanlæg i og uden for Europa



Kilde : Det Europæiske Miljøagentur

¹ Der omkom 11 personer under eksplosionen og den efterfølgende brand. Der slap ca. 4,9 mio. tønder olie ud i havet, før lækagen blev lukket efter 85 dage, med konsekvenser for 350-450 km af USA's kyst.

² I 2009 beløb produktionen af olie og naturgas i EU og Norge sig til henholdsvis 196 og 269 mio. ton olieækvivalent. Ca. 90 % af EØS-olien og 60 % af gasproduktionen stammer fra offshoreudvinding.

Den europæiske olie- og gasindustri offshore har ikke været skånet for alvorlige ulykker, således som Piper Alpha- og Alexander Kielland-ulykkerne i Nordsøen³ har vist det. Som følge deraf har en række europæiske lande i de seneste år indført strenge sikkerhedskrav og forskriftsmæssige ordninger. Erfaringerne fra Deepwater Horizon bør imidlertid føre til alvorlige overvejelser - også i Europa - om, hvorvidt de gældende forskriftsmæssige rammer og metoder er hensigtsmæssige, hvad angår sikkerhed, nødberedskab og indsatskapacitet.

Der er også grund til sådanne overvejelser i lyset af den europæiske olie- og gasindustri aktivitetsoverbygning som følge af den gradvise udtømmning af "let tilgængelige" olie- og gasreserver. Udnyttelsen af nye forekomster bevæger sig i retning af mere komplekse miljøer, der kendetegnes af højt pres/høje temperaturer, større vanddybde og/eller ekstreme klimatiske forhold, som kan komplicere kontrollen med undersøiske installationer og indsatsen i tilfælde af hændelser. Samtidig sker der det, at produktionsfaciliteterne i ældre felter gradvis ældes og ofte overtages af specialoperatører med mindre kapitalgrundlag.

EU har interesse i at opretholde sin egen olie- og gasproduktion af hensyn til energiforsyningsikkerheden og for at bevare beskæftigelsen og erhvervsmulighederne i den europæiske økonomi. Men eftersom det ikke er muligt fuldstændigt at eliminere risiciene i de fleste menneskelige aktiviteter, herunder kulbrinteindustrien offshore, må det sikres, at aktiviteterne er sikre og kohærente, og at de europæiske borgere og miljøet beskyttes mest muligt.

Deepwater Horizon-ulykkens omfang og alvor bevirkede, at Kommissionen allerede i maj lancerede en omgående vurdering af sikkerheden i forbindelse med olie- og gasefterforskning og dermed forbundne produktionsaktiviteter offshore i de europæiske havområder. På baggrund af en gennemgang af den gældende europæiske lovgivning og høringer af industrien og medlemsstaternes kompetente myndigheder⁴ identificerede Kommissionen i juli⁵ fem hovedområder, hvor der skal gøres en indsats for at opretholde sikkerheden og EU's miljømæssige anseelse:

- grundige licensprocedurer
- bedre kontrol fra de offentlige myndigheders side
- afhjælpning af mangler i gældende lovgivning
- styrkelse af EU's katastrofeindsats og
- internationalt samarbejde for at fremme sikkerheden og indsatsvevnen i forbindelse med offshoreaktiviteter i hele verden.

Der findes allerede en række eksempler på den bedste praksis i medlemsstaterne og industrien, for så vidt angår sikkerhed, beredskab og indsats. Imidlertid kræver den udfordring, der er knyttet til risikoen for en stor offshoreulykke, at de mest avancerede

³ Piper Alpha-plattformen eksploderede i 1988 og resulterede i 167 omkomne og et udslip på 670 ton olie i havet. 123 mennesker omkom, da Alexander Kielland-plattformen kæntrede i 1980.

⁴ Offentlige myndigheder, der udsteder licenser og fører tilsyn med offshoreaktiviteter i medlemsstaterne.

⁵ Kommissær Oettingers og kommissær Damanakis erklæringer på Europa-Parlamentets samling den 7. juli.

metoder bliver normen i hele EU og alle dets havområder⁶. Et sådant ensartet højt sikkerhedsniveau vil skabe fuld tillid hos offentligheden og kan fremme EU's bestræbelser for at sikre høje niveauer for sikkerheden, beredskabet og indsatsen også uden for Europa, både i andre jurisdiktioner og i internationale havområder.

Alt dette kan kun opnås ved, at de offentlige myndigheder i Europa gør en beslutsom indsats og der tilvejebringes et stærkt partnerskab mellem alle involverede aktører - EU-institutionerne, medlemsstaterne, industrien, ngo'er og andre interesseparter - i overensstemmelse med principperne for EU's integrerede havpolitik. Europa-Parlamentet har vedtaget en beslutning om EU-tiltag i forbindelse med offshoreolieaktiviteter, hvori det opfordrer Kommissionen til at fremlægge en omfattende lovgivningsmæssig ramme, der sikrer, at der gælder de samme høje sikkerhedsstandarder i hele EU og i tredjelande, og som omfatter forslag, der bl.a. dækker forebyggelse af ulykker, katastrofeindsats og ansvar⁷. I denne meddelelse gøres der rede for de første skridt hen imod dette mål.

2. DE MEST AVANCEREDE METODER SKAL ANVENDES I HELE EUROPA

Hvis borgernes sikkerhed og miljøbeskyttelsen skal forbedres, kan man ikke blot sætte lid til industriens eventuelle initiativer og selvregulering. Den forskriftsmæssige ordning må sikre, at industrien overholder klare, solide og ambitiøse regler, som kun tillader sikre og bæredygtige aktiviteter. Ordningen skal desuden indeholde bestemmelser om en høj grad af gennemsigtighed, således at industrien og de offentlige myndigheder over for en hvilken som helst interesseret part kan påvise, at aktiviteter, som indebærer risici for liv, miljø eller ejendom, forvaltes og kontrolleres hensigtsmæssigt.

Mens de internationale forskrifter for olie- og gasaktiviteter offshore enten ikke er fuldt udviklet eller mangler effektive håndhævelsesmekanismer, er situationen i Europa i vid udstrækning bestemt af de enkelte medlemsstaters nationale lovgivning, idet EU-lovgivningen enten ikke dækker de forskellige relevante aspekter i sektoren eller kun fastlægger minimumskrav. Desuden er bestemmelserne om offshoreaktiviteter ofte spredt på forskellige EU-forskrifter.

Det indebærer, at ordningerne for licenser, driftssikkerhed og miljøbeskyttelse varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Denne heterogene situation vanskeliggør forståelsen for og forvaltningen af sundheds-, sikkerheds- og miljørisici i Europa og øger selskabernes omkostninger. Og den risikerer navnlig at hæmme en koordineret indsats i tilfælde af ulykker, som berører adskillige medlemsstater, eftersom de tekniske standarder, dataformaterne og indsatsprocedurerne er forskellige i hele Europa og inden for det samme havbassin.

Kommissionen foreslår, at der gøres en indsats for at tilvejebringe en revideret og mere kohærent retlig ramme for offshoreefterforsknings- og produktionsaktiviteter i Europa, som sikrer, at man anvender de mest avancerede metoder i hele EU. De europæiske borgere og miljøet vil dermed få fordel af et stadig højere beskyttelsesniveau, mens industrien primært vil

⁶ Havområder, der hører under EU-medlemsstaternes overhøjhed eller jurisdiktion, omfatter havområder i Middelhavet, Østersøen, Sortehavet og det nordøstlige Atlanterhav, herunder havområderne omkring Azorerne, Madeira og De Kanariske Øer. Disse omfatter kystfarvande, søterritorier og eksklusive økonomiske zoner (EEZ).

⁷ Beslutning af 7. oktober 2010 om EU's foranstaltninger i forbindelse med olieudvinding og - efterforskning i Europa.

få gavn af en forenkling af reglerne og mere ensartede vilkår. Med henblik herpå findes der flere løsningsmodeller, herunder ændring af forskellige enkeltdele af den gældende lovgivning, udarbejdelse af konsolideret lovgivning for offshoreaktiviteter eller udvikling af "bløde" retlige instrumenter, der supplerer den gældende lovgivning. Kommissionen mener, at de risici, der står på spil, behovet for retssikkerhed og principperne om "bedre regulering" taler for, at der udarbejdes en enkelt ny specifik retsakt for olie- og gasaktiviteter offshore, som eventuelt ledsages af "bløde" foranstaltninger (retningslinjer).

2.1. Ansvarlig udstedelse af licenser er afgørende

Udstedelse af licenser fremstår som det første nøgleredskab til at sørge for, at nye borer i komplekse miljøer er sikre. Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fastlægger en EU-politik på energiområdet som led i det indre markeds oprettelse og funktion og under hensyntagen til kravet om at bevare og forbedre miljøet⁸. Den fastlægger også, at medlemsstaterne har ret til at fastsætte betingelserne for udnyttelsen af deres energiressourcer, deres valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af deres energiforsyning, dog således at Unionens miljøpolitik ikke berøres heraf⁹. Den gældende EU-lovgivning for udstedelse af licenser¹⁰ omhandler kun de konkurrencemæssige aspekter ved udstedelsen af licenser for at sikre, at alle virksomheder i hele EU har lige adgang til at deltage i nationale udbud.

Følgelig udsteder hver medlemsstat de licenser og andre godkendelser, der er nødvendige for efterforskning og produktion af kulbrinter inden for dens territorium og i de havområder, der henhører under dens jurisdiktion, idet den fastlægger sine egne krav for licenstildelinger. De enkelte medlemsstaters godkendelser af borer ud for deres kyster kan imidlertid have betydelige virkninger i andre medlemsstater. De miljømæssige, økonomiske og samfundsmæssige skader, et større olieudslip forårsager, berører hav- og kystområder uden hensyntagen til nationale grænser.

Det er derfor af afgørende betydning, at procedurerne for licensudstedelse i hele Europa er i overensstemmelse med visse grundlæggende fælles kriterier. Alle medlemsstaters nationale procedurer for licensudstedelse bør revideres, således at de afspejler de anerkendte bedste metoder og omfatter EU-forpligtelser med hensyn til sikkerhed, sundhed og miljøpræstationer, risikoforvaltning og uafhængig verifikation.

Det er nødvendigt, at licensordningen ledsages af en entydig ansvarsordning, som skal omfatte passende finansielle sikkerhedsinstrumenter til dækning af større hændelser. De eksisterende finansielle sikkerhedsinstrumenter skal vurderes med hensyn til finansielle lofter, og det kan være hensigtsmæssigt at supplere dem med andre risikodækningsinstrumenter såsom fonde, forsikring, garantier osv.

- De centrale krav i forbindelse med udstedelse af licenser til kulbrinteefterforskning og -produktion bør fastlægges på EU-niveau. Kommissionen vil fremsætte forslag herom i 2011, ledsaget af en konsekvensanalyse. De centrale krav, der skal vurderes, bør omfatte:

⁸ Artikel 194 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

⁹ Ibidem.

¹⁰ Direktiv 94/22/EF om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter.

- (1) Forelæggelse af en komplet risikoanalyse og dertil knyttet sundheds- og sikkerhedsdokumentation¹¹ for hver enkelt aktivitet med specifik angivelse af forholdsreglerne i tilfælde af kritiske hændelser, herunder enhver ledsagende aktivitet, som vil kunne forårsage alvorlige ulykker.
- (2) Påvisning af operatørernes tekniske kapacitet til at træffe enhver hensigtsmæssig foranstaltning for at forebygge og reagere på kritiske hændelser under hensyntagen til arbejdsforholdene på et givent sted og arten af de aktiviteter, for hvilke der ansøges om en konkret licens.
- (3) Finansiell kapacitet til at håndtere konsekvenserne af uforudsete hændelser, herunder eventuel deltagelse i passende forsikringsordninger eller risikodækningsinstrumenter.

2.2. En forskriftsmæssig ordning, som indebærer den højeste sikkerhed for aktiviteterne

Fragmenteringen af de lovgivningsmæssige rammer i EU vedrører ikke kun licensudstedelsen, men også anlæggenes drift. Der kan forekomme variationer, når EU-medlemsstaterne gennemfører minimumskravene i EU's sundheds- og sikkerhedsdirektiver i national ret, idet medlemsstaterne har lov til at opretholde eller indføre mere beskyttende foranstaltninger end dem, der er fastlagt i minimumskravene. Det kan føre til, at forskellige boreplatforme, som drives af det samme selskab i forskellige medlemsstaters havområder, hver især skal opfylde forskellige forskriftsmæssige krav. Denne kompleksitet medfører ikke alene åbenlyse udfordringer med hensyn til sikkerhedsforanstaltningernes kohærens, men kan også især påføre industrien ekstra omkostninger og hæmme det indre markeds funktion.

For at sikre det højest mulige sikkerhedsniveau og lige vilkår for operatørerne er det nødvendigt, at de krav, der gælder for industrien i form af målsætninger eller eventuelt bindende lovgivning, udformes efter ensartede kriterier, som bygger på de mest avancerede metoder i sektoren og håndhæves strengt. Disse krav skal foruden kravene til operatørens finansielle og tekniske kapacitet indeholde centrale bestemmelser med henblik på at beskytte sundheden og sikkerheden for arbejdstagerne på offshoreanlæg, garantere anlæggenes integritet, tilvejebringe en høj grad af miljøbeskyttelse og forebygge og reagere på ulykker.

Det er ikke kun fremtidige, men også eksisterende aktiviteter og anlæg, som konsekvent skal være i overensstemmelse med de højeste sikkerheds- og beskyttelsesniveauer. Vedligeholdelseskravene bør omfatte krav om en regelmæssig opgradering af anlæggenes, som følger den teknologiske udvikling.

Den gældende **miljølovgivning** omhandler en række spørgsmål, der er relevante for offshoreanlæg (f.eks. miljøkonsekvensvurderinger) og visse aspekter af offshoreaktiviteterne (f.eks. emissioner fra platforme). Anlæggene er imidlertid ikke omfattet af EU-lovgivningen om forureningskontrol og risikoen for større uheld¹², som hovedsagelig blev udarbejdet med sigte på landbaserede anlæg og risici for større uheld på landjorden.

- Kommissionen vil vurdere mulighederne for at styrke miljølovgivningen vedrørende forureningskontrol, inspektion, forebyggelse af ulykker og forvaltning af individuelle

¹¹ Direktiv 92/91/EØF om minimumsforskrifter for forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i den borerelaterede udvindingindustri, artikel 3.

¹² Direktiv 96/82/EF om kontrol med risikoen for større uheld med farlige stoffer (Seveso II).

anlæg. De lovgivningsmæssige forslag, der fremlægges, vil enten udvide den gældende lovgivning til også at omfatte olie- og gasanlæg offshore eller indeholde et selvstændigt instrument for sådanne aktiviteter.

Minimumskravene til beskyttelsen af arbejdskraftens **sundhed og sikkerhed** i olie- og gasudvindingsindustrien er fastlagt i rammedirektiv 89/391/EØF, dets relevante særdirektiver og det sektorspecifikke særdirektiv 92/91/EØF¹³.

- Kommissionen vil på grundlag af de fuldstændige resultater af Deepwater Horizonundersøgelsen revidere rammerne for sundhed og sikkerhed og herunder vurdere, om der er behov for at ændre direktiv 92/91/EØF om minimumsforskrifter for forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i den boringsrelaterede udvindingsindustri, idet det også vil blive overvejet, om de isolerede arbejdsvilkår har en eventuelle psykologisk indvirkning på forekomsten af menneskeskabte fejl.
- Medlemsstaternes licensudstedende myndigheder og operatørerne bør i fornødent omfang revidere og opdatere risikoanalyserne og sikkerheds- og sundhedsdokumentationen. Når dette arbejde er fuldført, bør de udarbejde et klart opgraderingsprogram, hvis der afsløres nogen mangler.

EU's **produksikkerhedslovgivning**¹⁴ gælder generelt for udstyr i olie- og gasfaciliteter offshore, men omfatter ikke MODU¹⁵ (Mobile Offshore Drilling Unit - mobile offshoreboreenheder) og udstyr herpå. MODU'er anses for at være søgående fartøjer, og sikkerheden herpå er omfattet af reglerne i Den Internationale Søfartsorganisations (IMO) kodeks for bygning og udstyring af mobile offshoreboreenheder (Code for the Construction and Equipment of Mobile Offshore Drilling Units, "MODU-kodeksen"). Denne kodeks indeholder imidlertid hverken krav for driften af industrielt udstyr, der benyttes til brøndboring, eller procedurer for kontrol hermed. Desuden er kontroludstyr også udelukket fra den relevante EU-lovgivnings anvendelsesområde.

Der findes en række nationale, europæiske og internationale tekniske standarder for olie- og gasaktiviteter offshore, men det er kun nogle få af disse, som henviser til nogen overensstemmelse med EU-retten. De nationale forskrifter henviser ofte til tekniske standarder, men de anvendte standarder varierer fra den ene medlemsstat til den anden.

- Kommissionen vil undersøge, om det er muligt at udvide anvendelsesområdet for EU-lovgivningen om produksikkerhed, således at den også kommer til at omfatte udstyr, der installeres og benyttes på mobile offshoreenheder. Det vil kræve en præcisering af samspillet med MODU-kodeksen, i samarbejde med IMO.
- Kommissionen vil i samarbejde med de nationale myndigheder kritisk vurdere de nuværende forskrifter og metoder for brønddesign og -kontrol i lyset af erfaringerne fra Deepwater Horizon-ulykken. Hvis de nuværende regler anses for at være utilstrækkelige, eller det skønnes, at anvendelsen af dem ikke er tilstrækkelig ensartet, vil Kommissionen

¹³ Rådets direktiv 89/391/EØF om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet.

¹⁴ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/42/EF om maskiner og om ændring af direktiv 95/16/EF samt Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/23/EF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om trykbærende udstyr.

¹⁵ Deepwater Horizon-boreriggen var klassificeret som en sådan MODU.

undersøge, om der er behov for en yderligere harmonisering i denne sektor og til dette formål gøre brug af passende lovgivningsmæssige og/eller ikke-lovgivningsmæssige instrumenter.

- Kommissionen vil i samarbejde med de nationale myndigheder og standardiseringsorganisationerne CEN, CENELEC, ISO og IEC ansøge udviklingen af de nødvendige tekniske standarder.

2.3. Ansvarsordninger

Klare bestemmelser om ansvaret for rengøring og det endelige ansvar for enhver skade, der forårsages, medvirker til, at operatørerne ikke undervurderer risici eller tilsidesætter sikkerhedsforanstaltninger. Denne afskrækkende effekt bidrager til at begrænse risiciene for miljøskader.

På grundlag af EU-traktaternes principper om forsigtighed og "forureneren betaler"¹⁶ indeholder EU's miljø- og søtransportlovgivning et regelsæt om afhjælpning af skader efter en ulykke. EU-Domstolen har allerede i forbindelse med sager vedrørende skibbrud fastslået, at kulbrinter, der som følge af en ulykke udledes i havet, udgør affald i den betydning, der er fastsat i EU-lovgivningen om affald, således at det dertil knyttede ansvar for skader, herunder rengøringsomkostninger, påhviler operatøren.

Miljøansvarsdirektivet omhandler ansvaret for miljøskader, som opstår som følge af en ulykke eller andre kritiske hændelser i forbindelse med offshoreaktiviteter. Denne lovgivning må utvetydigt sikre, at offshoreoperatører handler under strengt ansvar, ikke kun for skader, der påføres beskyttede arter, naturlige levesteder og vandområder, der er omfattet af vandrammedirektivet, men også for skader, der påføres alle havområder under medlemsstaternes jurisdiktion.

- Kommissionen vil foreslå, at miljøansvarsdirektivet ændres, således at det kommer til at omfatte miljøskader, der påføres alle havområder som defineret i havstrategirammedirektivet¹⁷.
- Kommissionen vil genoverveje muligheden for at indføre et krav om obligatorisk finansiel sikkerhed og vil i den forbindelse undersøge, om de aktuelle finansielle lofter for de fastlagte finansielle sikkerhedsinstrumenter er tilstrækkelige i forhold til potentielle større ulykker, der involverer ansvarlige parter med begrænset finansiel kapacitet.
- Anvendelsen af affaldsrammedirektivet på olieudslip vil være et af de spørgsmål, der skal behandles i et vejledende dokument, som er under udarbejdelse, om fortolkningen af nævnte direktiv.

2.4. Industriens ansvar

Industrien bærer det primære ansvar for, at dens aktiviteter er sikre. I disse aktiviteter skal sikkerhed og bæredygtighed prioriteres klart og utvetydigt i forhold til alle andre spørgsmål. Dette skal fremgå af investeringer i forebyggelses-, indsats- og olieoprensningskapacitet. Det er i selskabernes interesse, at de giver overbevisende tilsagn om at ville overholde de højeste

¹⁶ Artikel 191, stk. 2, i TEUF.

¹⁷ Direktiv 2008/56/EF.

niveauer for sikkerhed og ulykkesforebyggelse, da dette vil være afgørende for deres sektors konkurrenceevne og for omfanget af de nødvendige forskriftsmæssige tiltag, der vil blive udarbejdet.

De skridt, der hidtil er taget i industrien, varierer fra selskab til selskab og skal suppleres af fælles initiativer fra industriens side. Det første tiltag af denne type er allerede bebudet¹⁸. Industrien skal dog stadig afgive yderligere kvantificerbare og vidtrækkende tilsagn om at udvikle kapaciteten og indføre en kompromisløs "sikkerhed først"-kultur, som vil forebygge fremtidige katastrofer i Europa og andre steder.

Mens både industrien og myndighederne har bevist, at de er i stand til at mobilisere og forholdsvis effektivt anvende ressourcer til at bekæmpe olieudslippet i Den Mexicanske Golf, er der dog grund til bekymring over den tid, der var nødvendig til at lukke lækagen i selve brønden og fastslå årsagerne til, at den var opstået. Industrien bør derfor – i behørig tilfælde i partnerskab med de offentlige myndigheder – arbejde på at udvikle nye beredskabssystemer, som kan anvendes på udstyr og lokaliteter i alle havmiljøer i Europa.

- Kommissionen opfordrer industrien, som er velplaceret til at vurdere de tekniske krav til sikre olie- og gasaktiviteter offshore, til at bidrage til at fastlægge de nødvendige standarder og foreslå selvreguleringstiltag.
- Kommissionen opfordrer industrien til inden udgangen af 2010 at færdiggøre og fremlægge individuelle handlingsplaner og en samlet produktionsplanlægning med specifik angivelse af tidspunkterne for, arten af og indholdet i de planlagte foranstaltninger og de nødvendige ressourcer til gennemførelse heraf. Disse handlingsplaner og produktionsplanlægningen bør forelægges for de regulerende myndigheder til nærmere undersøgelse og, såfremt de ikke indeholder kommercielt følsomme oplysninger, gøres tilgængelige for den bredere offentlighed.
- Kommissionen opfordrer industrien til at gå i gang med at oprette et konsortium, som har til opgave at udvikle og tilvejebringe faciliteter i Europa med henblik på en første hurtig indsats i tilfælde af ulykker. Konsortiet bør udvikle redskaber til brøndsikring i nødsituationer.

2.5. En ny model for offentlig overvågning

De offentlige myndigheder har et afgørende ansvar for at fastlægge korrekte forskriftsmæssige rammer for offshoreaktiviteter, bl.a. under hensyntagen til principperne for fysisk planlægning af havområder¹⁹. De skal også sikre, at operatørerne fuldt ud overholder reglerne, gennem effektiv overvågning i form af kommunikation, rådgivning, kontrol og håndhævelse.

Dette skal ledsages af et aktivt engagement i forhold til den brede offentlighed og de interesseparter, som repræsenterer potentielt berørte økonomiske og samfundsmæssige

¹⁸ International Association of Oil and Gas Producers har nedsat en arbejdsgruppe til at vurdere de nuværende metoder og overveje forbedringer. Der er oprettet et industrikonsortium til at udvikle redskaber til nødinterventioner i brønde for Den Mexicanske Golf.

¹⁹ Fysisk planlægning af havområder er et nøgleredskab til at forvalte konkurrencen mellem forskellige aktiviteter om plads i intenst udnyttede havområder ved at sikre deres langsigtede stabilitet og forudsigelighed.

interesser. Gennemsigtigheden og medinddragelsen i beslutningstagningen og overvågningen bør fremmes i overensstemmelse med den bedste praksis inden for havforvaltning²⁰.

De offentlige myndigheders overvågning af industrien bør bygge på den bedste administrative praksis i Europa og kan styrkes gennem tiltag på EU-niveau. F.eks. kan det være nyttigt at vurdere, om man skal indføre inspektionsopgaver svarende til dem, der udføres inden for søtransport som led i aktiviteterne under Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA); forudsat at der i EU-lovgivningen fastsættes et klart anvendelsesområde, standarder for udstyr og sikkerhedskrav, vil dette kunne bidrage til at fremme en effektiv overvågning og kontrol med overholdelsen i hele EU.

- Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaternes myndigheder fastlægge de mest avancerede metoder, der skal anvendes af de regulerende og tilsynsførende myndigheder ved licensudstedelse, inspektioner og overholdelseskontrol i forbindelse med offshoreaktiviteter. Disse skal bygge på den eksisterende bedste praksis hos medlemsstaternes kompetente myndigheder, og det vil blive tilstræbt at udbrede dem til alle EU-jurisdiktioner, idet potentialet i den strukturerede dialog mellem interesseparter i "Berlin"-forummet om fossile brændstoffer udnyttes fuldt ud.
- Kommissionen vil arbejde sammen med medlemsstaterne for at tilvejebringe en frivillig hørings-/rapporteringsmekanisme vedrørende udstedelse af licenser til komplekse offshoreaktiviteter, som vil muliggøre en bredere ekspertundersøgelse, f.eks. gennem peerevaluering foretaget af de kompetente myndigheder i tilstødende kystmedlemsstater.
- Kommissionen vil arbejde sammen med medlemsstaterne, industrien og andre interesseparter for at give offentligheden let adgang til løbende opdateret information om sikkerhedsforanstaltninger, risikoforvaltning, beredskabsplaner og selskabsspecifikke statistikker for centrale sikkerhedsindikatorer.
- Kommissionen vil arbejde sammen med medlemsstaterne om at etablere rammerne for en uafhængig evaluering af de nationale regulerende myndigheders præstationer, bl.a. i forbindelse med deres overvågningsopgaver.

3. DER SKAL UDVISES FORSIGTIGHED UNDER GENNEMFØRELSEN AF FORBEDRINGERNE

Indtil de fuldstændige resultater af undersøgelsen af årsagerne til Deepwater Horizon-ulykken foreligger, industriens bestræbelser på at styrke sikkerheden fører til konkrete resultater, og kampagnen for på behørig vis at styrke de forskriftsmæssige rammer i hele Europa er fuldført, bør der udvises særlig tilbageholdenhed og yderligere forsigtighed både i de igangværende efterforsknings- og produktionsaktiviteter og i nye planlægnings- og godkendelsesprocedurer.

Forsigtigheden bør stå i forhold til risiciene og bør navnlig fokuseres på komplekse offshoreaktiviteter, hvor ekstreme klimaforhold, højt pres/høje temperaturer, stor vanddybde eller særlig følsomme naturforhold gør det berettiget at være ekstra forsigtig. I forbindelse med sådanne komplekse aktiviteter kan det være hensigtsmæssigt med en midlertidig

²⁰ Se meddelelsen "Retningslinjer for en integreret tilgang til havpolitikken: forbedret praksis for integreret havforvaltning og høring af berørte parter" – KOM(2008) 395.

suspension af fremtidige godkendelser. Alle former for forsigtighedsforanstaltninger bør stå i forhold til risiciene og koordineres på EU-niveau.

- Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at tage alle komplekse olie- eller gasefterforskningsaktiviteter op til fornyet gennemgang og sikre, at den bedste praksis bruges som standard og anvendes ensartet i hele EU. Det overlades til medlemsstaterne at afgøre, om offshoreboreaktiviteter skal suspenderes, men Kommissionen opfordrer endnu engang medlemsstaterne til at udvise stor forsigtighed ved udstedelsen af licenser til nye komplekse olie- eller gasefterforskningsaktiviteter og undersøge, om der er behov for en suspension af licenser, indtil de europæiske sikkerhedsordninger for offshoreaktiviteter er blevet vurderet i lyset af Deepwater Horizon-ulykken.

4. STYRKELSE AF EU'S INTERVENTIONSKAPACITET I TILFÆLDE AF OFFSHOREULYKKER

I tilfælde af en alvorlig ulykke ud for en af medlemsstaternes kyster må EU's interventionshold være i stand til at trække på al disponibel kapacitet, herunder kapaciteten i selve industrien²¹ og i andre medlemsstater. EU har instrumenter til at supplere medlemsstaternes beredskabs- og civilbeskyttelsesmekanismer via EU's civilbeskyttelsesordning, som efter anmodning yder støtte og letter koordinationen og tilvejebringelsen af europæisk bistand. Den omfatter både civilbeskyttelse og havforurening. Dens overvågnings- og informationscenter, som ledes af Europa-Kommissionen, er til rådighed 24 timer i døgnet alle ugens dage.

Overvågnings- og informationscentret kan, hvis det bliver nødvendigt, mobilisere olieoprensningens kapaciteten hos Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA). Selv om EMSA fokuserer på havforurening fra skibe og de dertil knyttede beredskabsaktiviteter, kan det på nyttig vis gribe ind i tilfælde af olieudslip fra offshoreoliefaciliteter, da dets ressourcer, f.eks. specialfartøjer til forureningsbekæmpelse og satellitbilleder, kan bruges til alle former for olieudslip, uanset hvad kilden er. Kommissionen er derfor begyndt at ændre på forordningen om oprettelsen af EMSA²² for at gøre det i stand til at støtte indsatser for at bekæmpe havforurening uanset kilden, herunder olie- og gasanlæg offshore.

Der arbejdes også på at styrke EU's generelle katastroforebyggelses- og indsatskapacitet, herunder bistand gennem overvågnings- og informationscentret. Det bør tilstræbes at opnå synergier med tiltag, der træffes af industrien med henblik på at udvikle kapaciteten til hurtigt at gribe ind i brønde og i tilfælde af olieudslip.

Effektiviteten og hastigheden i forbindelse med enhver indsats i nødsituationer offshore afhænger af, om der straks foreligger oplysninger om vandsøjlen og havbundens tilstand, når ulykken indtræffer. I øjeblikket er disse data ikke fuldt ud tilgængelige for hele EU og kan ikke hurtigt sammenstykkedes fra fragmenterede offentlige eller private kilder, således at man på hensigtsmæssig vis kan overvåge ulykkens udvikling.

- Kommissionen vil i 2010 forelægge en meddelelse med sigte på at samle alle de mange former for ekspertise og ressourcer, som er til rådighed på lokalt eller nationalt niveau eller EU-niveau, i et styrket EU's katastrofeindsatssystem. Dette system skal fokusere på

²¹ Oil Spill Response Ltd (del af Global Response Network).

²² Forordning (EF) nr. 1406/2002.

tilvejebringelse af akut bistand i den første nødsituation og styrkelse af EU-instrumenterne for civilbeskyttelse og humanitær bistand.

- Kommissionen vil undersøge mulighederne for at øge disponibiliteten af nødhjælpskapacitet, f.eks. ved at kræve, at der skal være nødhjælpsudstyr til rådighed i hver enkelt relevant region i EU, idet den med henblik herop vil samarbejde med industrien og medlemsstaterne og bygge på de eksisterende instrumenter under EU's civilbeskyttelsesordning og EMSA.
- For at styrke nødhjælpseffektiviteten opfordrer Kommissionen medlemsstater til at træffe de foranstaltninger, Kommissionen har foreslået i initiativet "Viden om havene 2020", med henblik på at skabe en sammenhængende og åben struktur for udveksling af oplysninger om vandsøjlets og havbundens tilstand.

5. NYE PARTNERSKABER FOR OFFSHORESikkerhed, OGSÅ UDEN FOR EUROPÆISKE HAVOMRÅDER

5.1. Regionale naboskabsinitiativer som det første skridt i internationale tiltag

Det er nødvendigt, at EU nøje følger situationen i offshoreområder, der støder op til dets territorium, hvor offshoreboringerne vokser, og hvor en ulykke med deraf følgende olieudslip vil kunne skade miljøet og økonomierne i adskillige kystmedlemsstater.

I den sammenhæng bør afgrænsningen af eksklusive økonomiske zoner og kontinentalsokkelen i overensstemmelse med FN's havretskonvention (UNCLOS) ansøres.

I Middelhavet består en stor del af havarealerne af åbent hav, og det er nødvendigt at styrke samarbejdet mellem kyststaternes myndigheder.

EU bør derfor søge at opnå, at de forskriftsmæssige rammer og overvågningen af industrien i de jurisdiktioner, der støder op til europæiske havområder, har lige så høje sikkerheds- og beskyttelsesniveauer. Et godt eksempel på de fordele, der kan opnås ved regionalt samarbejde mellem kompetente myndigheder, er Nordsøen²³.

Det bør undersøges, om der er muligheder for regionale konventioner. Det indebærer, at man i tæt samarbejde med de pågældende medlemsstater skal genlancere processen for at sætte protokollen om bekæmpelse af forurening fra offshoreaktiviteter i Middelhavet²⁴ i kraft. Dette vil gøre det muligt at involvere det allerede eksisterende regionale beredskabscenter for Middelhavet (Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea (REMPEC)) i forebyggelse, beredskab og indsats i forbindelse med nødsituationer offshore. Det bilaterale samarbejde, navnlig med de sydlige Middelhavslande, der er involveret i offshoreudvindingsaktiviteter, kan også udbygges, især gennem handlingsplaner og instrumenter under den europæiske naboskabspolitik (ENP).

Der bør også iværksættes tiltag med lignende formål²⁵ gennem andre regionale havkonventioner som f.eks. Ospar, Helsingforskonventionen eller Bukarestkonventionen²⁶.

²³ North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF).

²⁴ Protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening som følge af udforskning og udnyttelse af kontinentalsoklen, havbunden og undergrunden

²⁵ Se artikel 18 i konklusionerne fra Ospar-ministerkonferencen den 23. og 24. september 2010.

Regionale samarbejdsprogrammer såsom Inogate fokuserer allerede på sikkerhed i forbindelse med energiforsyninger og vil kunne udbygges for at fremme samarbejde om offshoreaktiviteter. Traktaten om oprettelse af Energifællesskabet bør også overvejes som en mulighed, hvorunder der kan udvikles sikkerhedstiltag for offshoreaktiviteter i de relevante staters havområder.

Der skal udvises særlig opmærksomhed om de arktiske områder på grund af deres særligt følsomme naturmiljø, barske klima og betydelige endnu ikke udforskede kulbrintereserver. Der bør indføres bindende internationale regler eller benchmarks, som bl.a. baseres på retningslinjerne fra Det Arktiske Råd²⁷. I den forbindelse er det væsentligt, at der opretholdes kontakter med de arktiske lande.

- Kommissionen vil intensivere dialogerne med EU's naboer om offshoresikkerheden med henblik på at tilvejebringe nye fælles initiativer, hvorunder der etableres oplysningskanaler for nødsituationer, udveksling af oplysninger om efterforskning og produktion, fremme af høje sikkerheds- og forebyggelsesniveauer og fælles håndhævelsesforanstaltninger som f.eks. inspektioner af anlæg.
- Kommissionen vil arbejde sammen med medlemsstaternes og relevante tredjelande for at ansøre oprettelsen af regional fora/initiativer fra de kompetente nationale myndigheders side i Middelhavet, Sortehavet og Østersøen på grundlag af det gode eksempel og knowhow'en i North Sea Offshore Authorities Forum. Kommissionen vil også overveje, hvordan spørgsmålet om offshoresikkerhed kan behandles via de eksisterende instrumenter for bilateralt og regionalt samarbejde med EU-ansøgerlande og nabolande.
- Derudover vil Kommissionen fremme tiltag inden for rammerne af de gældende konventioner og protokoller.

5.2. Den europæiske industris internationale forpligtelse

De europæiske olie- og gasselskaber har ofte flere og flere offshoreaktiviteter uden for Europa. Det er afgørende, at industrien selv forpligter sig til at opretholde de mest avancerede sikkerheds- og miljømetoder, uanset hvilken jurisdiktion den arbejder i, også uden for EU.

En mulighed er at indføre forpligtelser for de olie- og gasselskaber, der har hovedsæde i EU, til at anvende ensartede sikkerheds- og miljøpolitikker for alle deres offshoreaktiviteter i hele verden. Hvis de ikke gør dette, vil de regulerende myndigheder eventuelt kunne tilbagetrække operatørernes licenser eller særlige tilladelser.

- Kommissionen opfordrer industrien og medlemsstaterne til at indføre gennemsigtige og bindende forpligtelser for selskaber med hovedsæde i EU til at opfylde de europæiske standarder for sikkerhed og forebyggelse af ulykker i forbindelse med alle deres aktiviteter i hele verden.

5.3. Globalt ansvar

²⁶ Konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (Ospar), konventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (Helsingforskonventionen), konventionen om beskyttelse af Sortehavet mod forurening (Bukarestkonventionen).

²⁷ Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines 2009.

Selv om der ikke kan sættes grænser for konsekvenserne af offshoreulykker, er anvendelsesområdet for og håndhævelsen af den internationale ret om forebyggelse, beredskab og indsatser i forbindelse med ulykker uensartet og ufuldstændig²⁸. F.eks. fokuserer en konvention om nødberedskab²⁹ kun på olieforurening fra skibe, og ikke på offshoreanlæg. Desuden er det finansielle ansvar for olie- og gasforurening fra offshoreanlæg ikke omfattet af nogen international konvention.

EU er velplaceret til at spille en nøglerolle i de internationale bestræbelser for at styrke de gældende regler på globalt plan. Det er dog nødvendigt, at EU forener sine kræfter med sine partnere, først og fremmest USA og andre vigtige producenter, herunder Norge, Rusland og OPEC. EU-initiativerne bør bygge på International Regulators Forum (IRF), men bør tage sigte på en bredere deltagelse³⁰.

Det endelige mål bør være et globalt system med fælles mål og benchmarks for sikkerhed og bæredygtighed i forbindelse med offshoreeftersforskning og -produktion, som tjener to mål: For det første bør det fremme vedtagelsen og gennemførelsen af strenge regler for sikkerhed og forebyggelse af ulykker i alle jurisdiktioner med olie- og gasaktiviteter offshore. For det andet bør det koordinere tiltag og/eller udarbejde fælles tiltag, som tager sigte på forvaltninger, regulerende myndigheder, standardiseringsorganisationer, industrien, certificeringsselskaber og forskningsinstitutioner for på verdensplan at opnå den størst mulige overholdelse af UNCLOS-bestemmelserne på områder, der går ud over de nationale jurisdiktioner.

- De eksisterende energipartnerskaber og –dialoger med EU's internationale partnere skal danne grundlag for, at der iværksættes et EU-ledet globalt initiativ for offshoresikkerhed og opnås enighed om de generelle opgaver, der skal udføres i forbindelse med et sådant globalt tiltag. EU-OPEC-ministermødet har allerede godkendt et initiativ til rundbordsdrøftelser om offshoresikkerhed i 2011. Kommissionen vil indkalde til et sådant møde i 2011 med henblik på at opnå enighed om de overordnede mål og undersøge mål og benchmarks for den bedste praksis og globale standarder. Derudover vil Kommissionen fortsat bidrage til offshoreinitiativer i G20-regi.

²⁸ UNCLOS forpligter staterne til at beskytte havmiljøet mod forurening, etablere beredskabsplaner og vedtage love og forskrifter for at forebygge, mindske og kontrollere forureningen i områder inden og uden for deres nationale jurisdiktion. Ikke desto mindre er der ikke forudset nogen overholdelses- og håndhævelsesmekanismer, og gennemførelsen afhænger af velviljen hos staterne og hos organer som f.eks. sektorspecifikke organisationer og regionale havretskonventioner. Det indebærer, at der er stor forskel på overholdelsen af disse forpligtelser, også i europæiske havområder.

²⁹ Den internationale konvention om olieforurening.

³⁰ IRF-medlemmerne er Brasilien, Canada, Nederlandene, New Zealand, Norge, UK og USA.

6. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Undersøgelsen efter Deepwater Horizon-ulykken har vist, at olie- og gasaktiviteter offshore i EU til dels er omfattet af en heterogen sundheds-, sikkerheds- og miljøordning. En sådan fragmenteret ordning vil kunne vise sig ikke at være hensigtsmæssig til at sætte ind over for de risici, som udviklingen af olie- og gasindustriaktiviteter offshore indebærer. Den efterlader områder, hvor der ikke er retssikkerhed med hensyn til selskabernes forpligtelser og ansvar, og gør det ikke muligt i fuldt omfang at udnytte de muligheder, EU's organer og instrumenter stiller til rådighed.

Mens nogle medlemsstaters forskriftsmæssige ordninger indeholder høje niveauer for ulykkesforebyggelse i kraft af strenge sundheds-, sikkerheds- og miljøbeskyttelseskrav, er det nødvendigt, at der gøres en yderligere indsats for at sikre, at en sådan bedste praksis anvendes i hele EU, gennem klare EU-rammer baseret på de mest avancerede metoder, hvorunder EU-lovgivningen præciseres og de identificerede mangler afhjælpes. EU har stor interesse i straks at handle og sikre, at offshoeraktiviteter i de europæiske havområder og verden over finder sted i overensstemmelse med de strengeste niveauer for sikkerhed, forebyggelse og indsats, uden kompromisløsninger eller inkonsekvens.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at støtte det handlingsforløb, der er beskrevet i denne meddelelse, og give udtryk for deres synspunkter på de specifikke tiltag, der foreslås. Kommissionen vil afholde yderligere høringer af de nationale regulerende myndigheder og andre interesseparter om omfanget af de foreslåede initiativer med henblik på at fremlægge forslag til konkrete lovgivningsmæssige og/eller ikke-lovgivningsmæssige foranstaltninger før sommeren 2011. Der vil i hele denne proces blive taget hensyn til enhver relevant lære, der kan drages af undersøgelserne af Deepwater Horizon-ulykken.