EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.11.2020
COM(2020) 732 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG

om vurdering af gennemførelsen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 12. juni 2013 om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter og om ændring af direktiv 2004/35/EF

{SWD(2020) 269 final}

Sammenfatning

1 INDLEDNING ... 3
2 BAGGRUND FOR INTERVENTIONEN ... 3
3 METODE ... 3
4 ANALYSE ... 4
4.1 Medlemsstaternes gennemførelsen af direktivet ... 4
4.2 Offentlig deltagelse i frigivelsen af nye koncessionsområder ... 4
4.3 Udpegelse af den kompetente myndighed ... 4
4.4 Uafhængig verifikation af sikkerhedsaktiviteter uden for EU ... 5
4.5 Ordninger for inddragelse af medarbejderne i forebyggelse af større uheld vedrørende beskyttelse af whistleblowere og mekanismer for trepartshøringer ... 5
4.6 Gennemsigtighed i indberetningen af hændelser — gennemførelsesforordningen om indberetning af uheld ... 5
4.7 Beredskabs- og indsatsforanstaltninger ... 6
4.8 Adgang til afskrækkende sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelser ... 6
4.9 Ansvar, erstatningskrav og finansiel sikkerhedsstillelse for offshore olie- og gasproducenter ... 7
4.9.1 Ansvar ... 7
4.9.2 Behandling af erstatningskrav ... 8
4.9.3 Medlemsstaternes gennemførelse og effektiviteten af deres regler ... 9
4.10 Demontering af anlæg ... 9
4.10.1 Direktivet og demontering ... 9
4.10.2 Oslo- og Paris-konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR) ... 10
4.10.3 Konklusioner og muligheder for det videre forløb ... 11
4.11 Gensidig anerkendelse af mobile boreenheder (MODU) ... 11
5 KONKLUSIONER OG OPFØLGNING ... 12

Sammenfatning

Offshoresikkerhedsdirektivet omhandler risikoen for uheld i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter. Det omhandler også efterfølgende beredskabs- og genopretningsmekanismer, hvis de forebyggende foranstaltninger mislykkes. Direktivet vedrører hovedsageligt, men ikke udelukkende, de 16 medlemsstater, hvor olie- og gasaktiviteter omfattet af en koncession finder sted.

Denne vurdering af gennemførelsen af direktivet er baseret på intensive drøftelser med interessenter, workshopper og en omfattende offentlig høring og Kommissionens egen viden og ekspertise. Vurderingens omfang afspejler direktivets bestemmelser og de spørgsmål, der er rejst af interessenter i forberedelsesfasen. Analysen viser, at direktivet bygger på den eksisterende internationale bedste praksis for risikokontrol og har forbedret beredskabsindsatsen i nødsituationer i sektoren.

Fristen for gennemførelse af direktivet for medlemsstaterne var juli 2015, men overgangsordningerne for industrien fandt anvendelse frem til juli 2018. Ifølge medlemsstaternes meddelelser om deres nationale regler og lovgivning er de fleste af direktivets foranstaltninger på plads. Som det mest grundlæggende er industrien blevet pålagt risikostyringsopgaver med krav om udarbejdelse af en detaljeret risikorapport for de enkelte offshoreanlæg. Hver medlemsstat har udpeget en kompetent myndighed med vide beføjelser til at føre tilsyn.

Kommissionen har offentliggjort tre årsrapporter om sikkerheden i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter i hele EU. Disse rapporter og andre oplysninger gør det muligt at udvikle et referencescenarie for risici, selv om det er for tidligt at identificere tendenserne med hensyn til sikkerhedsniveauet i offshoresektoren. Der er tydelige tegn på, at direktivets mål opfyldes gennem medlemsstaternes gennemførelse heraf. Industrien og medlemsstaterne opfylder kravene nøje, men der er visse fortolkningsforskelle. De fleste udestående problemstillinger kan håndteres inden for rammerne af de eksisterende kommunikationsprotokoller, f.eks. Den Europæiske Unions Myndighedsgruppe for Offshore Olie- og Gasaktiviteter (EUOAG). Nogle få problemstillinger bør undersøges nærmere, herunder spørgsmålet om økonomisk ansvar og erstatningsordninger, som fortjener særlig opmærksomhed.

Medlemsstaterne og industrien hilste i vid udstrækning indførelsen af direktivet med dets nuværende anvendelsesområde velkommen, hvorimod ikkestatslige organisationer (NGO'er) på miljøområdet er mere nuancerede i deres vurdering og opfordrer til en yderligere stramning af visse foranstaltninger. Alle interessenter påpeger dybden og intensiteten af de ændringer, der blev indført ved direktivet, og mener, at der er behov for mere tid og overvågning, inden det overvejes at indføre lovændringer.

Med hensyn til det videre arbejde er der generelt blevet peget på mulige overvejelser omkring spørgsmålet om ansvar og erstatning, gensidig anerkendelse af mobile boreenheder i medlemsstaternes forskellige jurisdiktioner og fjernelsen af faste produktionsplatforme.

1 INDLEDNING

I offshoresikkerhedsdirektivet fastsættes minimumskrav for sikkerhed, miljøbeskyttelse og beredskab i hele EU. Det trådte i kraft den 19. juli 2013. Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet i nationale regler og forskrifter senest den 19. juli 2015, men overgangsordningerne for industrien fandt anvendelse frem til den 19. juli 2018.

Alle medlemsstater har meddelt, at de har gennemført offshoresikkerhedsdirektivet i national ret. Kommissionen har foretaget en kontrol af medlemsstaternes nationale lovgivningsforanstaltninger for at vurdere, om gennemførelsen af direktivet er fuldstændig.

2 BAGGRUND FOR INTERVENTIONEN

I henhold til offshoresikkerhedsdirektivets artikel 40 skal Kommissionen, under behørig hensyntagen til de kompetente myndigheders bestræbelser og erfaringer, vurdere erfaringen med gennemførelsen af dette direktiv. Kommissionen skal vurdere, om direktivet som gennemført af medlemsstaterne har opfyldt målene om at sørge for sikker drift og undgå større uheld eller et uforholdsmæssigt stort antal hændelser. Kommissionen skal herefter forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport med resultaterne af vurderingen.

Med direktivets mål som benchmark, navnlig vedrørende fastsættelsen af tilstrækkelige sikkerhedsniveauer for offshore olie- og gasaktiviteter og miljøbeskyttelse, har Kommissionen undersøgt:

- om direktivets hovedmål er nået, og hvis ikke, om det er hensigtsmæssigt at ændre direktivet eller iværksætte andre retlige initiativer
- om der er huller i lovgivningen, som skal lukkes for at forbedre sikkerhedsniveauet i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter
- om visse bestemmelser i direktivet pålægger medlemsstaterne eller industrien urimelige byrder, og om det bør overvejes at fjerne dem
- om direktivet i tilstrækkelig grad har harmoniseret reguleringsstrukturen og sikkerhedsniveauet i forbindelse med offshoreaktiviteter i hele EU i forhold til medlemsstaternes aktivitetsniveauer
- om direktivet er effektivt, sammenhængende, relevant og tilfører EU tilstrækkelig merværdi.

3 METODE

Kommissionen foretog sin analyse på grundlag af en bred vifte af informationskanaler. For at tage højde for en række erfaringer med direktivet blev både eksperter og den brede offentlighed anmodet om at bidrage til videngrundlaget. På ekspertsiden anvendte Kommissionen EUOAG, der blev nedsat ved en kommissionsafgørelse[1]. De kompetente myndigheder i de medlemsstater, der er repræsenteret i EUOAG, udfører det reguleringsmæssige tilsyn med offshore olie- og gasaktiviteter og dertilhørende politikspørgsmål.

[1] Kommissionens afgørelse af 19. januar 2012 om etablering af Den Europæiske Unions Myndighedsgruppe for Offshore Olie- og Gasaktiviteter (EUT C 18 af 21.1.2012, s. 8).

For at fuldstændiggøre videngrundlaget gennemførte Kommissionen en bred offentlig høring på grundlag af et omfattende spørgeskema vedrørende både direktivet og gennemførelsesforordningen[2] om indberetning af uheld. Alle interessenter, herunder virksomheder og offentlige enheder, blev anmodet om at fremsætte bemærkninger og kommentarer. Både medlemsstaterne og industrisammenslutninger har udvekslet detaljerede oplysninger med Kommissionen, og en række NGO'er har deltaget aktivt til drøftelserne.

Kommissionen noterede sig medlemsstaternes erfaringer med gennemførelsen af direktivet, de kompetente myndigheders erfaringer med håndhævelsen af direktivets bestemmelser og erfaringerne indhøstet af ejere og operatører af offshoreanlæg, der arbejder inden for de nationale retlige rammer.

I denne rapport sammenfattes de vigtigste konklusioner, som Kommissionen har draget, med fokus på mulige opfølgningsområder. Den ledsages af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SWD), der på systematisk vis vejleder læseren gennem vurderingen af direktivets artikler. Nogle af de områder, der er nævnt nedenfor, bør eventuelt analyseres yderligere med henblik på eventuelle fremtidige ændringer eller ny lovgivning.

4 ANALYSE

4.1 Medlemsstaternes gennemførelsen af direktivet

Kommissionens vurdering har vist, at den overordnede kvalitet og fuldstændighed af offshoresikkerhedsdirektivets gennemførelse i EU er tilfredsstillende. Ikke desto mindre varierer integriteten og kvaliteten af medlemsstaternes gennemførelse betydeligt. Medlemsstaterne har anvendt forskellige tilgange til gennemførelsen af direktivet. I denne rapport er der fokus på de artikler i direktivet, som har størst indvirkning på offshoresikkerheden. Det arbejdsdokument, der ledsager denne rapport, indeholder yderligere oplysninger om vurderingen af medlemsstaternes gennemførelse af de enkelte artikler i direktivet.

4.2 Offentlig deltagelse i frigivelsen af nye koncessionsområder

Kommissionen foreslår, at medlemsstaterne offentliggør retningslinjer for at lette og fremme offentlighedens deltagelse i høringer. Medlemsstaternes ordninger bør sikre, at deltagerne i høringen kan have tillid til, at der tages behørigt hensyn til deres synspunkter i beslutningsprocessen. Kommissionen konkluderer, at direktivets bestemmelser om offentlig høring er hensigtsmæssige og tilstrækkelige.

4.3 Udpegelse af den kompetente myndighed

Foranstaltningerne i direktivet om udpegelse af en kompetent myndighed forekommer at være egnede til formålet. Der mangler dog klarhed om, hvorvidt disse myndigheders uafhængighed af andre forvaltningsmyndighedernes økonomiske interesser i

[2] Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) nr. 1112/2014 (EUT L 302 af 22.10.2014, s. 1).

medlemsstaterne i tilstrækkelig grad er blevet sikret i alle medlemsstaterne. I betragtning af betydningen af sikkerhed og miljøbeskyttelse i forvaltningen af havområder er de kompetente myndigheders uafhængighed på offshoreområdet af offentlig interesse.

4.4 Uafhængig verifikation af sikkerhedsaktiviteter uden for EU

Der er tilsyneladende ikke behov for ændringer af direktivets bestemmelser om uafhængig verifikation af anlæg og boringer som gennemført af medlemsstaterne. For at optimere bedste praksis vil det være nyttigt at samle alle industriens og reguleringsmyndighedernes retningslinjer og formidle disse via EUOAG.

Kommissionen konkluderer, at kravene fastsat i bestemmelserne om sikkerhedsaktiviteter uden for EU er hensigtsmæssige. Medlemsstaternes bør dog fortsat samarbejde om de EU-baserede operatørers ensartede anvendelse af sikkerhedsregler i deres oversøiske aktiviteter. Medlemsstaterne kunne overveje at undersøge de mekanismer, de anvender til at kontrollere operatørernes effektivitet inden for sikkerhedsstyring i alle deres globale aktiviteter.

4.5 Ordninger for inddragelse af medarbejderne i forebyggelse af større uheld vedrørende beskyttelse af whistleblowere og mekanismer for trepartshøringer

Mekanismerne for fortrolig indberetning er hensigtsmæssige, i det omfang de gør det lettere for medarbejderne at rette direkte henvendelse til den kompetente myndighed på deres område. Der foreslås ingen ændringer af ordningerne, men de kompetente myndigheder og EUOAG bør fortsat være lydhøre over for rådgivning fra fagforeninger og andre arbejdstagerrepræsentanter om, hvordan ordningerne fungerer i hele EU.

Kommissionen bemærker ligeledes, at der er betydelig støtte til foranstaltningerne vedrørende trepartshøringer, og at trepartskulturen udvikler sig. Kommissionen mener ikke, at der er behov for ændringer på dette område.

4.6 Gennemsigtighed i indberetningen af hændelser — gennemførelsesforordningen om indberetning af uheld

På grundlag af direktivet udstedte Kommissionen en delegeret retsakt, nemlig gennemførelsesforordningen om indberetning af uheld. Forordningen vedrører både indberetninger fra operatører og ejere til medlemsstaternes kompetente myndigheder og de kompetente myndigheders indberetning til Kommissionen og offentliggørelse af oplysninger. Dette system stiller strenge krav til alle aktører, ansvarshavende, medlemsstaterne og Kommissionen om at indsamle alle oplysninger om relevante hændelser i EU's farvande (herunder næsten-uheld).

Efter offentliggørelsen af rapporterne for 2016, 2017 og 2018 konkluderer Kommissionen, at dette EU-dækkende system til indberetning af hændelser udgør et betydeligt fremskridt med hensyn til gennemsigtighed i sektoren set ud fra et globalt perspektiv. Som i de foregående år blev der heller ikke i 2018 indberettet dødsfald, men der var 10 tilfælde med kvæstelser og 17 med alvorlige kvæstelser. Ifølge rapporterne fra de kompetente myndigheder steg antallet af uheld i Det Forenede Kongerige betydeligt,

og det kræver både en tilbundsgående analyse af årsagerne og opfølgende foranstaltninger fra den kompetente myndigheds side. Kommissionen vil samarbejde med Det Forenede Kongerige for at bringe sikkerhedsniveauet tilbage på de seneste års niveau.

Alle aktører skal fortsat sikre, at systemet er effektivt, dvs. en fuldstændig, hurtig og præcis indberetning. Den anvendte taksonomi synes at være hensigtsmæssig på nuværende tidspunkt. EUOAG har til opgave at overvåge systemet, være samtalepartner for civilsamfundet og sikre tilpasninger af systemet over tid i overensstemmelse med udviklingen af ny teknologi. Hvis interessenterne kan begrunde sådanne tilpasninger, bør EUOAG og Kommissionen underrettes.

4.7 Beredskabs- og indsatsforanstaltninger

Kravene til operatører og ejere om udarbejdelse af interne beredskabsplaner synes at fungere efter hensigten. Kommissionen har ingen forslag om ændring af de nuværende ordninger. Reguleringsmyndighederne og arbejdsmarkedets parter vil formodentlig anbefale mere omfattende øvelser, herunder grænseoverskridende aspekter, ud over test af de ordninger, de allerede har indført. De relevante reguleringsmyndigheder i medlemsstaterne skal være særlig opmærksom på effektiviteten af anlægsbaserede beredskabsplaner.

Kommissionen gået i gang med at evaluere, om medlemsstaternes nationale beredskabsplaner er i overensstemmelse med direktivet, og bistår medlemsstaterne med at opgradere og ajourføre deres eksterne beredskabsplaner. Der vil blive tilskyndet til grænseoverskridende samarbejde mellem nabolande med kyster.

Det ville være nyttigt, hvis Kommissionen og Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA) foretog en vurdering af medlemsstaternes øvelser for at få et repræsentativt regionalt grundlag for vurderingen af det grænseoverskridende samarbejdes effektivitet.

4.8 Adgang til afskrækkende sanktioner i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelser

Kommissionen bemærker, at medlemsstaterne anvender mange forskellige tilgange til retsforfølgning af lovovertrædelser og manglende opfyldelse af forpligtelser. Der ingen henstillinger om at overveje ændringer af direktivet hensyn til politikken og retsplejen på det civil- og strafferetlige område.

Medlemsstaterne bør dog overveje politikker, der øger de økonomiske sanktioner for manglende opfyldelse af forpligtelser, for at sikre, at sanktionerne er i offentlighedens interesse og afbøder de potentielle konsekvenser af et større uheld i EU's farvande, uanset graden af eskalering af det pågældende uheld.

I medfør af direktivet er de koncessionsgivende myndigheder allerede forpligtet til at tage hensyn til ansøgernes indsats for at forebygge større uheld. Selv om Kommissionen anerkender, at der i den senere tid ikke har været nogen katastrofale uheld, tilskyndes de kompetente myndigheder i medfør af direktivet til at yde uafhængig ekspertrådgivning i forbindelse med alle koncessionsrunder.

4.9 Ansvar, erstatningskrav og finansiel sikkerhedsstillelse for offshore olie- og gasproducenter

4.9.1 **Ansvar**

Ifølge direktivets artikel 39 skal Kommissionen udarbejde rapporter til Europa-Parlamentet og Rådet om ansvar, erstatningskrav efter uheld, offshorekoncessionshavernes finansielle sikkerhedsstillelse og hensigtsmæssigheden af at anvende strafferetten. I 2015 forelagde Kommissionen disse rapporter ledsaget af et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med en tilbundsgående analyse som krævet i direktivet.

I slutningen af 2016 vedtog Europa-Parlamentet under hensyntagen til Kommissionens rapporter en beslutning[3] om disse emner. Ved at opfordre til gennemførelsen af en yderligere tilbundsgående analyse inden overvejelser om ny lovgivning tog Europa-Parlamentet initiativ til undersøgelsen af en række områder i tilknyt til ansvar, som efter Parlamentets opfattelse var uensartet reguleret på EU-plan.

Med henvisning til rapporteringskravene i direktivets artikel 40 opfordrede Europa-Parlamentet Kommissionen til at overveje forslagene i Parlamentets beslutning i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten om gennemførelsen af direktivet. Kommissionen var enig og præsenterer de centrale aspekter nedenfor.

Reglerne og lovgivningen om ansvar er meget forskellige og afspejler den forskellige kulturelle og historiske udvikling i medlemsstaterne. Bestemmelser om erstatningsansvar kan have en stor indvirkning og potentielle omkostninger i tilfælde af et uheld og således påvirke den måde, hvorpå virksomhederne opererer i forskellige jurisdiktioner. Medlemsstaterne vedtog generelt ikke specifikke bestemmelser om ansvar, finansiel sikkerhedsstillelse og erstatningskrav i forbindelse med gennemførelsen af direktivet. Disse emner behandles tilsyneladende normalt i almindeligt gældende love på det civilretlige område.

Det er nødvendigt at skelne mellem ansvarsordninger baseret på objektivt ansvar og ordninger baseret på culpaansvar (deliktsansvar). Objektivt ansvar betyder, at den identificerede ansvarlige part kan ifalde erstatningsansvar, selv om vedkommende har overholdt alle regler og sikkerhedsforanstaltninger. I modsætning hertil kan culpaansvar kun give anledning til økonomisk erstatning i tilfælde af grov uagtsomhed eller forsæt, der fører til en ulykke.

Medlemsstaternes bestemmelser om erstatningsansvar og skadeserstatning kan pålægge operatører og ejere af offshoreanlæg meget forskellige omkostninger. De er baseret på forskellige principper:

Generel ramme:

[3] Ansvar, erstatning og finansiel sikkerhed for offshore olie- og gasaktiviteter — Europa-Parlamentets beslutning af 1. december 2016 om ansvar, erstatning og finansiel sikkerhed for offshore olie- og gasaktiviteter (2015/2352 (INI)) (EUT C 224 af 27.6.2018, s. 157).

- Offshorespecifikke, sektorspecifikke eller generelle regler kan finde anvendelse.
- Nogle medlemsstater har ikke indført klare bestemmelser om erstatningsansvar, og i så fald træffer de nationale domstole afgørelse herom.

Særlige karakteristika:

- Koncessionshaverens ansvar som krævet i direktivet. De fleste medlemsstater (men ikke alle) har gennemført denne vigtige bestemmelse.
- Objektivt ansvar versus culpaansvar. Nogle medlemsstater har indført bestemmelser om culpaansvar, hvor bevisbyrden enten ligger hos sagsøgte (f.eks. ejeren af offshore olie- og gasanlægget) eller hos sagsøger (f.eks. den offentlige myndighed, der stiller krav om rensning af vand og strande).
- I de fleste medlemsstater skal en virksomhed, der er ansvarlig for en ulykke, betale erstatning for miljøforurening ud over betaling af erstatning for person- og tingsskade.
- I nogle medlemsstater kan der stilles krav om erstatning for rent økonomiske tab (f.eks. for fiskere).
- I visse medlemsstater kan der kun stilles krav om økonomisk erstatning for person- og tingsskade.

Kort sagt varierer de gældende ordninger betydeligt mellem medlemsstaterne, og de enkelte medlemsstater anvender en blanding af specifikke og særlige bestemmelser. Desuden var dele af direktivet om erstatningsansvar og behandling af erstatningskrav ikke altid gennemført fuldt ud. Kommissionen indledte derfor en førtraktatbrudsdialog med de berørte medlemsstater. Kommissionen vil i samarbejde med medlemsstaterne muligvis undersøge, om en ensartet ordning, f.eks. baseret på princippet om operatører af anlægs og ejeres objektive ansvar, der går videre end direktivets minimumskrav, vil øge sikkerheden i forbindelse med offshoreaktiviteter og opfølgningen på uheld.

4.9.2 **Behandling af erstatningskrav**

Følgende bestemmes i artikel 4, stk. 3, afsnit 4 og 5: "Medlemsstaterne indfører som et minimum procedurer til at sikre omgående og passende behandling af erstatningskrav, herunder med hensyn til skadeserstatning for grænseoverskridende hændelser. Medlemsstaterne kræver, at koncessionshaveren opretholder en tilstrækkelig stor kapacitet til at opfylde deres finansielle forpligtelser, der følger af erstatningsansvar for offshore olie- og gasaktiviteter."

Ifølge de modtagne meddelelser har meget få medlemsstater indført særlige regler for skadeserstatning som følge af offshoreuheld. I disse medlemsstater kræver lovgivningen, at koncessionshaverne indfører en procedure til at sikre omgående og passende behandling af erstatningskrav. Denne procedure skal godkendes af medlemsstaternes kompetente myndigheder, som skal offentliggøre tilstrækkelige oplysninger.

Mange medlemsstater har indført horisontal lovgivning, der sikrer hurtig erstatning for skade forårsaget af tredjemand. Hvis et uheld erklæres for en "national katastrofe", kan der anvendes hurtigere procedurer. Nogle medlemsstater har ikke særlige regler for erstatning for skader som følge af industriulykker, men har generelle regler om erstatning i civilloven.

De fleste medlemsstater har ikke taget specifikt hensyn til bestemmelserne i artikel 4, men anvender i stedet regler, der var gældende forud for vedtagelsen af direktivet.

4.9.3 **Medlemsstaternes gennemførelse og effektiviteten af deres regler**

Med hensyn til gennemførelsen af artikel 4, som indeholder bestemmelser om sikkerheds- og miljømæssige hensyn, havde medlemsstaterne problemer med at sikre en tilstrækkelig gennemførelse. Ikke desto mindre kan horisontal national lovgivning og domstolenes retspraksis sikre, at bestemmelserne i artikel 4 rent faktisk anvendes.

Medlemsstaterne skal som et minimum indføre procedurer til at sikre omgående og passende behandling af erstatningskrav, herunder med hensyn til skadeserstatning for grænseoverskridende hændelser. På nuværende tidspunkt kan Kommissionen ikke fuldt ud vurdere effektiviteten af gennemførelsen af denne del af artikel 4, fordi der ikke er sket større uheld med betydelige skader.

I henhold til direktivet skal der, når der foretages en vurdering af ansøgerens tekniske og finansielle kapacitet, tages behørigt hensyn til ansøgerens finansielle kapacitet til at dække det erstatnings- ansvar, som kan opstå i forbindelse med offshore olie- og gasaktiviteter. På trods af betydningen af denne bestemmelse har otte af de 16 medlemsstater, der udfører efterforsknings- eller produktionsaktiviteter, imidlertid ikke gennemført denne artikels stk. 2 fuldt ud eller korrekt.

I henhold til artikel 4, stk. 3, skal medlemsstaterne sikre, at den koncessionsgivende myndighed ikke udsteder en koncession, medmindre den er tilfreds med ansøgerens godtgørelse om, at ansøgeren har truffet eller vil træffe passende foranstaltninger til dækning af erstatningsansvar. Seks medlemsstater har ikke gennemført denne del af direktivet tilstrækkeligt.

Siden medlemsstaterne blev forpligtet til at indberette uheld til Kommissionen (fra 2016), er der ikke sket større uheld på offshore olie- og gasanlæg, som har medført alvorlig forurening eller skade. Som følge heraf er der hverken praktiske erfaringer med eller eksempler på operatørers/ejeres finansielle kapacitet til at behandle et stort antal store erstatningskrav.

Det skal erindres, at medlemsstaterne gennemførte direktivet sent, og at overgangsperioderne for anvendelse af de nationale regler for industrien løb frem til juli 2018. På grund af den manglende erfaring med direktivets effektivitet i praksis på nuværende tidspunkt synes det at være for tidligt at fremsætte forslag til lovgivningsinitiativer, jf. direktivets artikel 40, stk. 2.

4.10 Demontering af anlæg

4.10.1 **Direktivet og demontering**

En regulering af offshoreaktiviteter gælder for hele efterforsknings- og produktionslivscyklussen, fra projektering til demontering og permanent nedlæggelse

(betragtning 24 i direktivet). Direktivet finder derfor også anvendelse på den indledende demontering af et anlæg[4].

Ved godkendelsen af rapporten om større farer, der skal forelægges af en koncessionshaver, der efterforsker eller producerer olie og gas offshore (direktivets artikel 12 og 13), skal risikostyringen tage højde for alle relevante trin i anlæggets livscyklus, herunder forudse alle situationer, som kan forudses, herunder hvordan demonteringen af anlægget skal foregå (punkt 3, litra v), i bilag III til direktivet). Den kompetente myndighed bør derfor vurdere demonteringsplanen, inden den giver tilladelse til påbegyndelse af olie- og gasproduktion.

Når der træffes beslutning om at tage et fast produktionsanlæg ud af brug, skal der udarbejdes en ændret rapport om større farer, hvis der ikke blev foretaget en indledende vurdering, eller hvis betingelserne har ændret sig. Rapporten om større farer skal som minimum indeholde en beskrivelse af de risici for større fare, der er forbundet med demonteringen af anlægget (punkt 6, nr. 4), litra b), i bilag I til direktivet).

Det følger heraf, at demonteringen skal godkendes af de kompetente myndigheder, som kan kræve foranstaltninger og procedurer, der sikrer en sikker demontering. Det fastsættes derimod ikke i direktivet, om, i hvilket omfang eller hvordan operatøren/ejeren skal fjerne platformen. Direktivet omhandler kun mulige sikkerhedsaspekter, der er relevante for afslutningen af livscyklussen, men ikke miljøproblemer efter demonteringen.

4.10.2 **Oslo- og Paris-konventionen om beskyttelse af havmiljøet i det nordøstlige Atlanterhav (OSPAR)**

I mangel af specifik EU-lovgivning om demontering af offshoreplatforme tilvejebringer OSPAR-reglerne[5] om demontering en skabelon, som de kontraherende parter kan anvende, når de træffer beslutninger om operatørers/ejeres anmodninger om demontering. Disse regler gælder for alle medlemsstater med offshoreaktiviteter, nemlig Spanien, Nederlandene, Tyskland, Danmark, Det Forenede Kongerige og Irland[6]. OSPAR-reglerne kan også anvendes af medlemsstaterne, når de træffer beslutninger om tilladelser. I OSPAR kan en kontraherende part dog anmode om en undtagelse fra pligten til at demontere et anlæg. OSPAR-reglerne finder ikke anvendelse på EU-medlemsstater med offshoreaktiviteter i Østersøen, Middelhavet eller Sortehavet[7].

---

[4] Direktivets definition af "offshore olie- og gasaktiviteter" styrker denne forståelse: "Offshore olie- og gasaktiviteter": alle aktiviteter i forbindelse med et anlæg eller tilknyttet infrastruktur, herunder udformning, planlægning, opførelse, drift og demontering deraf, i forbindelse med efterforskning og produktion af olie eller gas men med undtagelse af transport af olie og gas fra en kyst til en anden."

[5] OSPAR-beslutning 98/3 om bortskaffelse af nedlagte havanlæg fra 1998.

[6] Konventionen er blevet undertegnet og ratificeret af alle kontraherende parter i de oprindelige Oslo- eller Pariskonventioner (Belgien, Danmark, Den Europæiske Union, Finland, Frankrig, Tyskland, Island, Irland, Nederlandene, Norge, Portugal, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige) og af Luxembourg og Schweiz.

[7] Der er andre internationale aftaler og konventioner, som er relevante for offshoreanlæg. De vigtigste konventioner er Genèvekonventionen fra 1958 om den kontinentale sokkel, Baselkonventionen fra 1989 om kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf, Helsingforskonventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet fra 1992 og protokollen om beskyttelse af Middelhavet mod forurening som følge af udforskning og udnyttelse af kontinentalsoklen, havbunden og undergrunden fra 1994.

4.10.3 **Konklusioner og muligheder for det videre forløb**

I henhold til direktivet skal operatører af anlæg forelægge en ændret rapport om større farer for den kompetente myndighed, der behandler alle aspekter af demonteringen (f.eks. boringer, struktur, farlige materialer). Operatøren må ikke påbegynde de planlagte aktiviteter, før den kompetente myndighed har accepteret den ændrede rapport om større farer. Der skal indhentes mange andre tilladelser og samtykker fra medlemsstaten inden demonteringen. Når demonteringen er afsluttet, og strukturerne fjernet, ophører direktivet med at finde anvendelse, da der ikke er nogen relevante aktiviteter i henhold til direktivet. Andre betingelser vedrørende operatørernes ansvar gælder dog fortsat, herunder for havbundsundersøgelser i medfør af koncessionsregler og anden national ret.

Direktivet indeholder ingen bestemmelser om, hvorvidt en fast struktur helt eller delvis skal fjernes, og giver eller delegerer ansvaret for vurderingen og beslutningen til medlemsstaterne. Dette er i overensstemmelse med direktivets mål om at forebygge uheld, herunder i miljøet. Der kan f.eks. være situationer, hvor det kan påvises, at risiciene forbundet med at forsøge at fjerne en struktur helt er alt for høje med den nuværende viden og tekniske kapacitet, eller at risiciene er betydeligt højere end ved en delvis fjernelse.

Beslutningen om omfanget af fjernelsen henhører derfor under andre dele af medlemsstaternes lovgivning, og direktivet anvendes til at sikre, at risikoen for større uheld er så lav som muligt for den valgte metode.

Der synes at være behov for yderligere analyse af den permanente forsegling af boringer. Det er af afgørende betydning, at offentligheden kan have fuld tillid til, at den kompetente myndighed varetager sin opgave med at godkende risikovurderinger vedrørende permanent nedlæggelse af produktionsanlæg i fuld uafhængighed. Det forekommer desuden nyttigt, at medlemsstaterne indfører mere gennemsigtige forpligtelser i deres lovgivningspolitik på grundlag af de relevante konventioner.

I den nuværende analysefase ser Kommissionen en potentiel merværdi i at undersøge, om det ville være nyttigt at ændre direktivet for at indføre yderligere standarder for graden af fjernelse og for forholdene efter demonteringen.

4.11 Gensidig anerkendelse af mobile boreenheder (MODU)

Industrien og reguleringsmyndighederne har generelt forskellige holdninger til gensidig anerkendelse af mobile platforme, dvs. til spørgsmålet om, hvorvidt og hvordan medlemsstaterne bør acceptere risikovurderinger for anlæg, der er godkendt af en anden medlemsstat, i medfør af direktivet. Kommissionen har imidlertid indtil videre ikke været i stand til at identificere en teknisk begrundelse for medlemsstatens krav om en ny omfattende tilbundsgående vurdering inden for fem år efter en anden medlemsstats godkendelse af MODU'en.

Denne manglende gensidige anerkendelse synes at være i strid med principperne for det indre marked. Kommissionen vil hold øje med denne situation. Det ville være nyttigt, hvis de berørte medlemsstater fremlagde et teknisk og juridisk casestudie for at påvise gyldigheden af deres argumentation. Industrien bør også fremføre eksempler, hvor der efter industriens mening er blevet pålagt unødvendige administrative byrder.

5 KONKLUSIONER OG OPFØLGNING

Kommissionens analyse har vist direktivets stærke og svage sider som gennemført af medlemsstaterne og anvendt i praksis. Resultaterne har i vid udstrækning været positive. De potentielle fordele i form af undgåede uheld overstiger langt omkostningerne ved gennemførelsen og de nødvendige tilpasninger i offshoreanlæg.

Rapporten om erfaringerne med gennemførelsen af direktivet dækker perioden fra datoen for medlemsstaternes gennemførelse af direktivet til udløbet af overgangsordningerne for industrien. Denne vurdering viser, at offshoresikkerhed håndteres på passende vis i både direktivet og medlemsstaternes gennemførelseslovgivning. Direktivet har klart øget sikkerheden i forbindelse med offshoreaktiviteter, ikke kun i EU, men også i andre dele af verden som følge af EU-virksomhedernes globale sikkerhedspolitik og -kultur.

Direktivet har samtidig harmoniseret reglerne i medlemsstaterne og skabt lige vilkår i hele EU. Det fremgår af høringerne af medlemsstaterne og interessenterne, at direktivet på en klar og struktureret måde behandler alle relevante sikkerhedsaspekter med henblik på at forebygge uheld og midlerne til at afbøde dem. Medlemsstaterne har som led i gennemførelsen af direktivet åbnet direkte kommunikationskanaler vedrørende alle sikkerhedsrelevante emner. Medlemsstaterne foretager også regelmæssige peer reviews, f.eks. via EUOAG, og udveksler bedste praksis. Både medlemsstaterne og interessenterne var tilfredse med effektiviteten af direktivet, som trådte fuldt ud i kraft for hele offshoreindustrien den 19. juli 2018.

Det fastslås i EU's grønne pagt, at alle EU's tiltag og politikker skal tages i brug for at hjælpe EU med at virkeliggøre en vellykket og retfærdig omstilling hen imod en mere bæredygtig fremtid. EU's initiativer skal gennemføres på den mest effektive og mindst byrdefulde måde, og alle andre EU-initiativer skal leve op til det grønne løfte om "ikke at gøre skade". Offshoresikkerhedsdirektivet bidrager til at nå disse mål.

I vurderingen blev det analyseret, hvordan medlemsstaterne gennemførte direktivet, og der blev draget konklusioner om styrkerne, svaghederne, mulighederne og udfordringerne forbundet med denne proces. Overordnet set var kvaliteten af gennemførelsen tilstrækkelig, og Kommissionen vil tage visse udestående spørgsmål op med de enkelte medlemsstater[8].

Direktivet kan i dets nuværende affattelse ikke altid sikre en effektiv forebyggelse af uheld uden for EU. Flere miljø-NGO'er argumenterede for en bedre beskyttelse af miljøet og stærkere mekanismer for økonomisk ansvar, selv om erfaringerne med gennemførelsen var positive. Reguleringsmyndighederne og de primært ansvarlige mener, at de nye lovgivningsmæssige foranstaltninger og særlige ordninger for industrien skal stabilisere sig, inden der kan tages stilling til yderligere lovgivning. Yderligere hændelses- og informationsrapporter på EU-plan vil konsolidere referencescenariet for

[8] F.eks. synes niveauerne for de økonomiske sanktioner i medlemsstaterne for manglende opfyldelse af forpligtelser hverken at stå mål med varetagelsen af offentlighedens interesse eller afbøde de potentielle virkninger af et større uheld i EU's farvande, uanset graden af eskalering af det pågældende uheld. Det er ikke sandsynligt, at de nuværende sanktioner vil få en betydelig indvirkning på hverken investorerne eller offentligheden.

resultatindikatorer og kortlægge kritiske tendenser med hensyn til risikoen for større uheld. Den industrielle sikkerhedskultur i EU er klart stigende.

Kommissionen agter at følge op på tre områder:

(i) ansvar, finansiel sikkerhedsstillelse og behandling af erstatningskrav
(ii) demontering af anlæg, herunder spørgsmål om fjernelse eller efterladelse på stedet og efterfølgende opfølgning
(iii) gensidig anerkendelse af mobile boreanlæg i EU.

For så vidt angår opfølgningen af ansvar, finansiel sikkerhedsstillelse og behandling af erstatningskrav synes der at være to muligheder:

a. Analyse af yderligere erfaringer med direktivet for at vurdere, om der er behov for mere omfattende EU-regler og harmonisering.

b. Gennemførelse af yderligere undersøgelser og en konsekvensanalyse med henblik på harmoniserede regler i industrien vedrørende ansvar, finansiel sikkerhedsstillelse og i en bredere sammenhæng behandling af erstatningskrav[9].

Direktivet indeholder ikke bestemmelser, der går videre end kravet om sikker demontering[10]. Det hverken foreskriver eller anbefaler bestemte processer eller retningslinjer for, hvornår og hvordan et anlæg skal demonteres, eller hvornår et anlæg undtagelsesvis skal efterlades på stedet. Endvidere finder direktivets bestemmelser ikke anvendelse efter demonteringen, da der ikke er nogen bestemmelser om efterfølgende overvågning.

I forbindelse med sin analyse tog Kommissionen hensyn til oplysningerne om demonteringen af Brent-platformene i Nordsøen. Den britiske regering var tilsyneladende ved at forberede sig på at godkende Shells planer om at efterlade armeringer og betonbelægninger under tre af deres demonterede anlæg i Brent-oliefeltet. OSPAR-medlemmerne havde meget forskellige holdninger til, hvordan denne sag bedst skulle håndteres.

Med hensyn til demonteringen af anlæg og opfølgningen på demonteringen synes der at være følgende muligheder:

a. Beføjelser vedrørende afgørelser om demontering forbliver hos medlemsstaterne, medmindre det kan påvises, at nationale politikker under behørig hensyntagen til

[9] En række medlemsstaterne har ikke fuldt ud gennemført direktivets bestemmelser om ansvar, behandling af erstatningskrav og koncessionshaverens finansielle sikkerhedsstillelse. Kommissionen agter at tage dette spørgsmål op med de enkelte berørte medlemsstater.

[10] I henhold til direktivet er demontering af anlæg et iboende element i anlæggenes livscyklus. Beføjelser til at behandle dette aspekt er delegeret til medlemsstaternes kompetente myndigheder, som anmoder om og vurderer rapporterne om større farer, inden de godkendes. Disse rapporter bør indeholde oplysninger om foranstaltninger ved udgangen af anlæggets livscyklus. Så snart demonteringen er planlagt, bør de kompetente myndigheder vurdere den ajourførte rapport om større farer.

international lovgivning (f.eks. OSPAR) ikke i tilstrækkelig grad kan håndtere dette aspekt.

b. Kommissionen foretager yderligere undersøgelser og en konsekvensanalyse vedrørende yderligere regler på området, som skal indgå i direktivet eller i gældende miljølovgivning.

Med hensyn til medlemsstaternes gensidige anerkendelse af mobile boreenheder foreslår Kommissionen følgende:

a. Det kontrolleres, om de eksisterende EU-regler er tilstrækkelige, og sikres, at de gennemføres og anvendes korrekt.

b. Det vurderes, om yderligere lovgivning kan lette den gensidige anerkendelse af disse anlæg, og omkostninger og fordele kortlægges, f.eks. i en konsekvensanalyse.

Kommissionen ser frem til at modtage synspunkter og bemærkninger til sin rapport fra Europa-Parlamentet, Rådet og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg.