EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.11.2020
COM(2020) 732 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

om utvärdering av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/30/EU av den 12 juni 2013 om säkerhet för olje- och gasverksamhet till havs och om ändring av direktiv 2004/35/EG

{SWD(2020) 269 final}

Sammanfattning

1 INLEDNING ... 3
2 INSATSENS BAKGRUND ... 3
3 METOD ... 3
4 ANALYS ... 4
4.1 Medlemsstaternas genomförande av direktivet ... 4
4.2 Allmänhetens deltagande i offentliggörandet av nya licensområden ... 4
4.3 Tilldelning av behörig myndighet ... 4
4.4 Oberoende verifiering av säkerhetsverksamhet utanför EU ... 5
4.5 Arrangemang för de anställdas delaktighet i förebyggande av allvarliga olyckor, som avser skydd av anmälare och mekanismer för samråd på trepartsbasis ... 5
4.6 Insyn i rapporteringen av tillbud – genomförandeförordningen om rapportering av olyckor ... 5
4.7 Beredskap och åtgärder vid nödsituationer ... 6
4.8 Möjlighet till avskräckande sanktioner för pliktförsummelser ... 6
4.9 Ansvarsskyldighet, krav på ersättning och ekonomisk säkerhet för olje- och gasproducenter till havs ... 7
4.9.1 Ansvarsskyldighet ... 7
4.9.2 Handläggning av krav på ersättning ... 8
4.9.3 Medlemsstaternas genomförande och reglernas effektivitet ... 9
4.10 Avveckling av anläggningar ... 9
4.10.1 Direktivet och avveckling ... 9
4.10.2 Oslo-Pariskonventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Osparkonventionen) ... 10
4.10.3 Slutsatser och alternativ till åtgärder ... 10
4.11 Ömsesidigt erkännande av mobila borrplattformar ... 11
5 SLUTSATSER OCH UPPFÖLJNING ... 12

Sammanfattning

Direktivet om säkerhet till havs behandlar risken för att olyckor ska uppstå under olje- och gasverksamhet till havs. Det behandlar också de efterföljande beredskaps- och återhämtningsmekanismerna om förebyggande åtgärder misslyckas. Direktivet berör främst, men inte endast, de 16 medlemsstater där olje- och gasverksamhet med licens äger rum.

Denna utvärdering av hur direktivet har genomförts bygger på intensiva diskussioner med berörda parter, workshoppar, ett omfattande offentligt samråd och kommissionens egna insikter och expertis. Utvärderingens omfattning avspeglar bestämmelserna i direktivet och de frågor som de berörda parterna har tagit upp under förberedelsefasen. Analysen visar att direktivet bygger på bästa befintliga internationella praxis för riskkontroll och har förbättrat responsen på eventuella nödsituationer i sektorn.

Sista dagen för medlemsstaterna att genomföra direktivet var i juli 2015, men övergångsbestämmelser för branschen gällde fram till juli 2018. Medlemsstaternas underrättelser om deras nationella regler och lagar tyder på att majoriteten av direktivets åtgärder har vidtagits. Viktigast av allt är att branschen har vidtagit åtgärder för riskhantering, där varje anläggning till havs har varit föremål för en detaljerad riskrapport. Varje medlemsstat har utsett en sakkunnig behörig myndighet med omfattande tillsynsbefogenheter.

Kommissionen har offentliggjort tre årsrapporter om säkerheten för olje- och gasverksamhet till havs i hela EU. Dessa rapporter och andra uppgifter gör det möjligt att ta fram ett referensvärde för riskprestandan, även om det är för tidigt att identifiera trender inom säkerheten till havs. Det finns tydliga tecken på att direktivets mål uppnås genom medlemsstaternas införlivande. Branschen och medlemsstaterna följer noga kraven, men det finns några tolkningsskillnader. De flesta öppna frågor kan behandlas enligt befintliga kommunikationsprotokoll, t.ex. genom Europeiska unionens grupp av myndigheter för olje- och gasverksamhet till havs (EUOAG). Vissa andra kräver ytterligare granskning, där frågorna om ekonomiskt ansvar och ersättningsmekanismer kräver särskild uppmärksamhet.

Medlemsstaterna och branschen välkomnande i stort införandet av direktivet i dess nuvarande tillämpningsområde, medan icke-statliga miljöorganisationer är mer nyanserade i sin bedömning och vill att vissa åtgärder ska skärpas ytterligare. Alla berörda parter pekar på djupet och intensiteten i de förändringar som direktivet har medfört och menar att mer tid och övervakning behövs innan några lagändringar kan börja diskuteras.

Generellt har eventuella områden för ytterligare arbete konstaterats när det gäller frågorna om ansvar och ersättning, ömsesidigt erkännande av mobila borrplattformar i medlemsstaternas olika jurisdiktioner och avlägsnandet av fasta produktionsanläggningar.

1 INLEDNING

I direktivet om säkerhet till havs fastställs minimikrav för säkerhet, miljöskydd och räddningsresurser i hela EU. Det trädde i kraft den 19 juli 2013. Medlemsstaterna var skyldiga att införliva direktivet i den nationella lagstiftningen senast den 19 juli 2015, medan övergångsperioder för branschen gällde fram till den 19 juli 2018.

Alla medlemsstater har uppgett att de har införlivat direktivet om säkerhet till havs i den nationella lagstiftningen. Kommissionen har kontrollerat medlemsstaternas nationella lagstiftningsåtgärder för att bedöma i vilken grad direktivet har införlivats.

2 INSATSENS BAKGRUND

Enligt artikel 40 i direktivet om säkerhet till havs måste kommissionen, med beaktande av de behöriga myndigheternas insatser och erfarenheter, utvärdera erfarenheterna av genomförandet av detta direktiv. Kommissionen måste bedöma huruvida direktivet, såsom det har genomförts av medlemsstaterna, har uppnått målen om att säkerställa säker verksamhet och förhindra allvarliga olyckor eller omotiverat många tillbud. Kommissionen är därefter skyldig att lägga fram en rapport med utvärderingsresultaten för Europaparlamentet och rådet.

Med direktivets mål som riktmärke, i synnerhet målet att fastställa en tillräckligt hög säkerhetsnivå vid olje- och gasverksamhet till havs och ett tillräckligt miljöskydd, har kommissionen kontrollerat om

– de centrala målen i direktivet har uppnåtts, och om inte, om det är lämpligt att ändra direktivet eller andra lagstiftningsinitiativ,
– det finns några luckor i lagstiftningen som måste åtgärdas för att förbättra säkerhetsnivån vid olje- och gasverksamhet till havs,
– vissa bestämmelser i direktivet lägger orimligt stora bördor på medlemsstaterna eller branschen och huruvida de bör tas bort,
– direktivet på ett tillräckligt sätt har harmoniserat regelstrukturen och säkerhetsnivån för all EU-verksamhet till havs, i proportion till medlemsstaternas verksamhetsnivåer,
– direktivet är effektivt, ändamålsenligt, konsekvent, relevant och ger EU ett tillräckligt mervärde.

3 METOD

Kommissionen gjorde sin analys med hjälp av en stor mängd informationskanaler. För att samla in många olika erfarenheter med direktivet ombads både experter och allmänheten att bidra till kunskapsbasen. På expertsidan använde sig kommissionen av EUOAG, som inrättades genom ett beslut från kommissionen[1]. De av medlemsstaternas behöriga myndigheter som företräds i EUOAG övervakar olje- och gasverksamheten till havs och relaterade politiska frågor.

För att komplettera kunskapsbasen har kommissionen genomfört ett brett offentligt samråd på grundval av ett omfattande frågeformulär om både direktivet och

[1] Kommissionens beslut av den 19 januari 2012 om inrättandet av Europeiska unionens grupp av myndigheter för olje- och gasverksamhet till havs. EUT C 18, 21.1.2012, s. 8.

genomförandeförordningen[2] om rapportering av olyckor. Alla berörda parter, inbegripet företag och offentliga organ, ombads att lämna synpunkter och kommentarer. Både medlemsstater och branschorganisationer har delat med sig av detaljerade uppgifter med kommissionen, och icke-statliga organisationer bidrog aktivt under diskussionerna.

Kommissionen noterade medlemsstaternas erfarenheter av att genomföra direktivet, både de behöriga myndigheternas erfarenheter av att se till att direktivets bestämmelser efterlevs och erfarenheterna hos ägare och verksamhetsutövare av anläggningar till havs när det gäller att arbeta inom de nationella rättsliga ramarna.

I denna rapport sammanfattas kommissionens viktigaste slutsatser och fokus riktas på eventuella områden för uppföljning. Den medföljs av ett arbetsdokument från avdelningarna som systematiskt vägleder läsaren genom utvärderingen av direktivets artiklar. Vissa av de områden som nämns nedan kan förtjäna att analyseras ytterligare för att eventuella förslag på ändringar eller nya lagar ska kunna utvecklas i framtiden.

4 ANALYS

4.1 Medlemsstaternas genomförande av direktivet

Kommissionens utvärdering har visat att direktivet om säkerhet till havs i EU har genomförts med tillfredsställande kvalitet och i tillfredsställande utsträckning. Den integritet och kvalitet som medlemsstaterna har uppnått i genomförandet varierar dock kraftigt. Medlemsstaterna har genomfört direktivet på olika sätt. Denna rapport inriktas på de artiklar i direktivet som har störst effekter på säkerheten till havs. I arbetsdokumentet från avdelningarna som åtföljer denna rapport finns ytterligare detaljer om utvärderingen av hur medlemsstaterna har genomfört var och en av artiklarna i direktivet.

4.2 Allmänhetens deltagande i offentliggörandet av nya licensområden

Kommissionen föreslår att medlemsstaterna offentliggör vägledning för att underlätta och uppmuntra allmänhetens deltagande i samråd. De arrangemang som medlemsstaterna har inrättat bör se till att deltagare i samråd kan vara säkra på att deras synpunkter beaktas på ett korrekt sätt under beslutsprocessen. Kommissionen slår fast att direktivets bestämmelser om att stimulera offentligt samråd är lämpliga och tillräckliga.

4.3 Tilldelning av behörig myndighet

Det verkar som att åtgärderna i direktivet avseende tilldelningen av en behörig myndighet är lämpliga för det avsedda ändamålet. Det finns dock en brist på klarhet i fråga om huruvida dessa myndigheters oberoende från de ekonomiska intressena hos andra avdelningar i medlemsstaternas förvaltningar har uppnåtts på ett tillräckligt och lämpligt sätt i alla länder. Med tanke på säkerheten och miljöskyddet inom förvaltningen av havsrummet är behöriga offshoremyndigheters objektivitet en fråga av allmänt intresse.

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

4.4 Oberoende verifiering av säkerhetsverksamhet utanför EU

Inga förändringar verkar krävas med hänsyn till direktivets bestämmelser om oberoende verifiering av anläggningar och brunnar såsom de har genomförts av medlemsstaterna. För att optimera bästa praxis skulle det vara lämpligt att sammanställa alla tillgängliga riktlinjer från branschen och lagstiftarna och låta EUOAG sprida denna sammanställning.

Kommissionen slår fast att de krav som fastställs i bestämmelserna om säkerhetsverksamhet utanför EU är lämpliga. Att se till att EU-baserade verksamhetsutövare tillämpar säkerhetsreglerna på ett enhetligt sätt inom sin verksamhet utanför EU förblir dock en fråga om samarbete mellan medlemsstaterna. Medlemsstaterna får granska de mekanismer som de använder för att kontrollera verksamhetsutövares effektivitet vid säkerhetsstyrningen av deras globala verksamhet.

4.5 Arrangemang för de anställdas delaktighet i förebyggande av allvarliga olyckor, som avser skydd av anmälare och mekanismer för samråd på trepartsbasis

Mekanismerna för att säkerställa konfidentiell rapportering fungerar på ett tillfredsställande sätt, eftersom de gör det lättare för de anställda att direkt kontakta den behöriga myndigheten i deras område. Inga förändringar av arrangemangen föreslås, men de behöriga myndigheterna och EUOAG bör fortsätta att vara mottagliga för råd från fackföreningarna och andra arbetstagarföreträdare om hur arrangemangen fungerar i hela EU.

Kommissionen noterar även att det finns ett starkt stöd för åtgärderna rörande samråd på trepartsbasis och att en trepartskultur håller på att utvecklas. Kommissionen anser inte att några ändringar är nödvändiga i detta avseende.

4.6 Insyn i rapporteringen av tillbud – genomförandeförordningen om rapportering av olyckor

På grundval av direktivet utfärdade kommissionen en delegerad akt: genomförandeförordningen om rapportering av olyckor. Denna omfattade både verksamhetsutövares och ägares rapportering till medlemsstaternas behöriga myndigheter samt de behöriga myndigheternas rapportering till kommissionen och allmänheten. Systemet förpliktar strängt alla aktörer, ansvariga, medlemsstater och kommissionen att sammanställa alla kvalificerade tillbud i EU:s vatten (inbegripet händelser som skulle kunna ha lett till olyckor).

Efter att rapporterna för 2016, 2017 och 2018 offentliggjordes ansåg kommissionen att ett EU-omfattande system för rapportering av tillbud är ett stort framsteg för insynen i sektorn utifrån ett globalt perspektiv. Liksom för föregående år rapporterades inga dödsfall för 2018, däremot 10 personskador och 17 allvarliga personskador. Enligt de behöriga myndigheternas rapporter har antalet olyckor i Förenade kungariket ökat betydligt, vilket kräver både en djupgående analys av orsakerna och uppföljningsåtgärder från de behöriga myndigheternas sida. Kommissionen kommer att eftersträva samarbete med Förenade kungariket för att återställa säkerhetsprestandan till de senaste årens nivå.

Alla aktörer måste fortsätta att säkerställa att systemet är effektivt, dvs. att rapporteringen är fullständig, snabb och korrekt. Den taxonomi som används verkar för närvarande lämplig. EUOAG ska övervaka systemet, fungera som samtalspartner för det civila samhället och se till att systemet anpassas med tiden i samband med att ny teknik utvecklas. EUOAG och kommissionen bör underrättas när berörda parter kan motivera sådana ändringar.

4.7 Beredskap och åtgärder vid nödsituationer

De krav på de interna insatsplaner som verksamhetsutövare och ägare ska utarbeta verkar fungera som planerat. Kommissionen föreslår inga förändringar av de nuvarande arrangemangen. Det förväntas att lagstiftarna och arbetsmarknadens parter kommer att rekommendera mer omfattande övningar, bland annat med gränsöverskridande inslag, utöver provningen av de åtgärder som de redan vidtagit. De lämpliga tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna ska noga granska de anläggningsbaserade insatsplanernas effektivitet.

Kommissionen har börjat utvärdera hur väl medlemsstaternas nationella insatsplaner överensstämmer med direktivet samt hjälpa medlemsstaterna att uppgradera och uppdatera deras externa insatsplaner. Avsikten är att uppmuntra gränsöverskridande övningar mellan grannländerna och kusterna.

Det skulle vara nyttigt för kommissionen och Europeiska sjösäkerhetsbyrån (Emsa) att utvärdera medlemsstaternas övningar på representativ och regional basis för att utvärdera hur effektivt det gränsöverskridande samarbetet är.

4.8 Möjlighet till avskräckande sanktioner för pliktförsummelser

Kommissionen noterar att medlemsstaterna lagför brott och pliktförsummelser på många olika sätt. Det finns inga rekommendationer om att ändra direktivet i fråga om civil- och straffrättsliga riktlinjer och förfaranden.

Medlemsstaterna bör dock överväga politik för att öka ekonomiska sanktioner för pliktförsummelser. Detta är för att säkerställa att sanktionerna lämpar sig både för allmänhetens intresse och för de potentiella konsekvenserna av en allvarlig olycka i EU:s vatten, oavsett hur mycket olyckan i fråga eskalerar.

Enligt direktivet måste licensmyndigheterna redan ta hänsyn till de sökandes prestationsnivå i fråga om förebyggande av allvarliga olyckor. Kommissionen uppskattar visserligen att inga katastrofala olyckor har skett den senaste tiden, men de behöriga myndigheterna uppmuntras enligt direktivet att tillhandahålla oberoende expertråd under alla licensrundor.

4.9 Ansvarsskyldighet, krav på ersättning och ekonomisk säkerhet för olje- och gasproducenter till havs

4.9.1 **Ansvarsskyldighet**

Enligt artikel 39 i direktivet ska kommissionen utarbeta rapporter till Europaparlamentet och rådet om ansvarsskyldighet, ersättning av fordringar efter olyckor, ekonomisk säkerhet för licensinnehavare som är verksamma till havs samt värdet av att tillämpa straffrättsliga bestämmelser. År 2015 lämnade kommissionen in dessa rapporter tillsammans med ett arbetsdokument från avdelningarna, som innehöll en ingående analys i enlighet med direktivet.

I slutet av 2016 antog Europaparlamentet, med hänsyn till kommissionens rapporter, en förordning[3] som behandlade dessa frågor. Genom att begära ytterligare en ingående analys före eventuell ny lagstiftning tog Europaparlamentet initiativ till att undersöka flera områden inom ramen för ansvarsskyldighet, vilket parlamentet ansåg reglerades inkonsekvent på EU-nivå.

Med hänvisning till rapporteringskraven i artikel 40 bad Europarlamentet kommissionen att överväga förslagen i parlamentets förordning när kommissionen utarbetar sin rapport om genomförandet av direktivet. Kommissionen höll med och presenterar de viktigaste aspekterna nedan.

Reglerna och lagarna om ansvarsskyldighet varierar kraftigt och speglar den kulturella och historiska utvecklingen i medlemsstaterna. Bestämmelser om ansvar kan ha stora effekter och eventuella kostnader efter en olycka, vilket påverkar hur företag bedriver sin verksamhet i olika jurisdiktioner. När medlemsstaterna genomförde direktivet inkluderade de i allmänhet inte särskilda bestämmelser om ansvarsskyldighet, ekonomisk säkerhet och krav på ersättning. Det verkar som att dessa frågor vanligtvis regleras genom civilrättsliga lagar med bredare tillämpning.

Åtskillnad måste göras mellan begreppen strikt ansvar och culpaansvar (skadeståndsgrundande ansvar). Strikt ansvar innebär att den identifierade ansvariga parten kan behöva betala ut ersättning även om han eller hon tillämpade alla regler och säkerhetsåtgärder. Culpaansvar kan däremot endast leda till ekonomisk ersättning vid grov vårdslöshet eller avsikt som ledde till en olycka.

Medlemsstaternas bestämmelser om ansvarsskyldighet och utbetalning av ersättning kan leda till mycket olika avgifter för verksamhetsutövare och ägare av anläggningar till havs. De beror på olika möjliga principer:

Allmän ram:

– Specifika bestämmelser till havs, sektorsspecifika bestämmelser eller allmänna bestämmelser kan gälla.

[3] Ansvarsskyldighet, krav på ersättning och ekonomisk säkerhet vid olje- och gasverksamhet till havs Europaparlamentets förordning av den 1 december 2016 om ansvarsskyldighet, krav på ersättning och ekonomisk säkerhet vid olje- och gasverksamhet till havs (2015/2352(INI)). EUT C 224, 27.6.2018, s. 157.

– Vissa medlemsstater antog ingen tydlig lagstiftning om ansvarsskyldighet, vilket då är föremål för avgöranden från nationella domstolar.

Särskilda egenskaper:

- Licensinnehavarens ansvarsskyldighet, i enlighet med direktivet. De flesta medlemsstater (men inte alla) genomförde denna grundläggande bestämmelse.
- Strikt ansvar kontra culpaansvar. Vissa medlemsstater fastställde culpaansvar, där bevisbördan för skadan ligger hos antingen svaranden (dvs. ägaren av olje- och gasanläggningen till havs) eller sökanden (t.ex. den regering som ansöker om rensning av vatten och stränder).
- I de flesta medlemsstater ska ett företag som ansvarar för en olycka även kompensera miljöföroreningar, utöver ersättningen för fysiska och materiella skador.
- I vissa medlemsstater kan dessutom ersättning för ren ekonomisk förlust (t.ex. för fiskare) vara tillämplig.
- I en del medlemsstater omfattas bara fysiska och materiella skador av ekonomisk ersättning.

Sammanfattningsvis varierar de tillämpliga systemen avsevärt mellan medlemsstaterna, och varje medlemsstat tillämpar en blandning av särskilda och unika bestämmelser. De delar av direktivet som handlar om ansvarsskyldighet och handläggning av krav på ersättning genomfördes inte alltid heller fullständigt. Detta ledde till att kommissionen inledde en dialog med de berörda medlemsstaterna innan ett överträdelseförfarande inleds. Tillsammans med dem kan kommissionen utforska huruvida ett enhetligt system för till exempel principen om strikt ansvar för verksamhetsutövare och ägare av installationer som går utöver direktivets minimikrav skulle gynna säkerheten för verksamhet till havs och uppföljningen av olyckor.

4.9.2 **Handläggning av krav på ersättning**

Enligt artikel 4.3 led 4 och 5 ska medlemsstaterna ”som minimikrav fastställa förfaranden för snabb och adekvat handläggning av krav på ersättning, även vad gäller ersättning som ska betalas ut för gränsöverskridande tillbud. Medlemsstaterna ska kräva att licensinnehavaren upprätthåller tillräcklig förmåga att fullgöra sina ekonomiska skyldigheter till följd av skadeståndsansvar för olje- och gasverksamhet till havs.”

Enligt de underrättelser som inkommit föreskriver mycket få medlemsstater särskilda regler om ersättning för skador på grund av olyckor till havs. I dessa medlemsstater måste licensinnehavarna enligt lagstiftningen fastställa förfaranden för snabb och adekvat handläggning av krav på ersättning. Detta förfarande måste godkännas av medlemsstaternas behöriga myndigheter, som måste offentliggöra relevant information.

Många medlemsstater har övergripande lagstiftning som säkerställer snabb ersättning för skador som orsakats av en tredje part. Om en olycka förklaras som en nationell katastrof kan snabbare förfaranden tillämpas. Vissa medlemsstater föreskriver inga särskilda regler om ersättning för skador till följd av industriolyckor, men har regler om allmän ersättning i civillagen.

De flesta medlemsstater tog inte uttryckligen upp bestämmelserna i artikel 4, men tillämpar i stället regler som gällde innan direktivet antogs.

4.9.3 **Medlemsstaternas genomförande och reglernas effektivitet**

När det gäller genomförandet av artikel 4, som innehåller bestämmelser om säkerhets- och miljöaspekter, var det svårt för medlemsstaterna att säkerställa ett tillräckligt genomförande. Däremot kan övergripande nationell lagstiftning och rättspraxis från domstolarna säkerställa att bestämmelserna i artikel 4 tillämpas i praktiken.

Medlemsstaterna ska som minimikrav fastställa förfaranden för snabb och adekvat handläggning av krav på ersättning, även vad gäller ersättning som ska betalas ut för gränsöverskridande tillbud. Kommissionen kan för närvarande inte till fullo utvärdera hur effektivt denna del av artikel 4 har genomförts på grund av frånvaron av allvarliga olyckor med betydande skador.

När en licenssökandes tekniska och ekonomiska förmåga ska bedömas ska enligt direktivet vederbörlig hänsyn tas till sökandens ekonomiska förmåga att täcka skadeståndsansvar till följd av allvarliga olyckor. Men trots vikten av denna bestämmelse genomförde 8 av totalt 16 medlemsstater med prospektering eller produktion inte till fullo eller inte korrekt punkt 2 i denna artikel.

Enligt artikel 4.3 måste medlemsstaterna se till att licensmyndigheten inte beviljar någon licens om den inte anser att den sökande har styrkt att lämpliga åtgärder har vidtagits eller kommer att vidtas för att täcka skadeståndsansvar. Sex medlemsstater införlivade inte denna del av direktivet på ett korrekt sätt.

Sedan medlemsstaterna har varit tvungna att rapportera olyckor till kommissionen (sedan 2016) har inga allvarliga olyckor på olje- och gasanläggningar till havs skett som gett upphov till allvarliga föroreningar eller skador. Till följd av detta finns det varken praktiska erfarenheter eller exempel på lämpligheten av verksamhetsutövares/ägares ekonomiska medel för att hantera stora och många krav på ersättning.

Det erinras om att medlemsstaterna genomförde direktivet sent, och att övergångsperioderna för att tillämpa de nationella reglerna på branschen förblev giltiga fram till juli 2018. På grund av de bristande erfarenheterna av direktivets effektivitet i praktiken i detta skede är det därför för tidigt med förslag till lagstiftningsinitiativ, som nämns i artikel 40.2 i direktivet.

4.10 Avveckling av anläggningar

4.10.1 **Direktivet och avveckling**

En ordning för verksamheter till havs omfattar hela livscykeln för prospekterings- och produktionsverksamheter, från utformning till avveckling och slutlig nedläggning (skäl 24 i direktivet). I enlighet med detta gäller direktivet också för den inledande avvecklingen av en anläggning[4].

För att godkänna den rapport om allvarliga faror som måste lämnas in av licensinnehavaren för prospektering eller produktion av olja och gas till havs (artiklarna

[4] Direktivets definition av olje- och gasverksamhet till havs förstärker denna tolkning: ”all verksamhet som har koppling till en anläggning eller ansluten infrastruktur, inbegripet utformning, planering, konstruktion, drift och avveckling, med koppling till prospektering och produktion av olja eller gas men inte inbegripet transport av olja och gas från en kust till en annan.”

12 och 13 i direktivet) måste man vid riskhanteringen ta hänsyn till alla relevanta stadier i anläggningens livscykel. Detta inbegriper alla förutsebara situationer, även hur avvecklingen av anläggningen kommer att genomföras (punkt 3 v i bilaga III till direktivet). Den behöriga myndigheten bör därför utvärdera rapporten om avveckling innan den beviljar ett tillstånd för inledande av olje- och gasproduktion.

När ett beslut fattas om att ta en fast produktionsanläggning ur bruk bör en reviderad rapport om allvarliga faror utarbetas om ingen inledande utvärdering har genomförts eller om förhållandena har förändrats. Rapporten om allvarliga faror ska åtminstone innehålla en beskrivning av riskerna för allvarlig fara i samband med avvecklingen av anläggningen (punkt 6.4 b i bilaga I till direktivet).

Detta innebär att avvecklingen behöver godkännas av behöriga myndigheter, som kan kräva åtgärder och förfaranden för att säkerställa en säker avveckling. Däremot föreskriver direktivet inte om, i vilken utsträckning och hur verksamhetsutövaren/ägaren ska avlägsna plattformen. Direktivet tar endast upp möjliga säkerhetsaspekter som är relevanta i slutet av livscykeln, men inga miljöaspekter efter avvecklingen.

4.10.2 **Oslo-Pariskonventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (Osparkonventionen)**

Eftersom det inte finns någon särskild EU-lagstiftning om nedmonteringar av offshoreplattformar tillhandahåller Osparreglerna om avveckling[5] en mall för dess avtalsslutande parter när det gäller beslut om verksamhetsutövares/ägares ansökningar om avveckling. Dessa regler gäller för alla medlemsstater med verksamhet till havs, nämligen Spanien, Nederländerna, Tyskland, Danmark, Förenade kungariket och Irland[6]. Osparreglerna kan också fungera som ett exempel för medlemsstater som utarbetar beslut om godkännande. Enligt Ospar får dock en avtalsslutande part begära undantag från skyldigheten att nedmontera en anläggning. Osparreglerna gäller inte för medlemsstater med verksamhet till havs i Östersjön, Medelhavet eller Svarta havet[7].

4.10.3 **Slutsatser och alternativ till åtgärder**

Enligt direktivet måste anläggningars verksamhetsutövare lämna in en reviderad rapport om allvarliga faror till den behöriga myndigheten som tar upp alla aspekter av avvecklingen (t.ex. brunnar, struktur, farliga material). Verksamhetsutövaren får inte gå vidare med den avsedda verksamheten förrän den behöriga myndigheten har godkänt rapporten om allvarliga faror. Många andra godkännanden och tillstånd behövs från medlemsstaten före avvecklingen. När avvecklingen har slutförts och strukturerna avlägsnats upphör direktivet att gälla, eftersom det inte finns någon relevant verksamhet enligt direktivet. Andra villkor fortsätter dock att gälla i fråga om verksamhetsutövares

---

5 1998 års Ospar-beslut 98/3 om bortskaffande av övertaliga offshoreanläggningar.

6 Konventionen har undertecknats och ratificerats av alla avtalsslutande parter till den ursprungliga Oslo- eller Pariskonventionen (Belgien, Danmark, Europeiska unionen, Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Irland, Island, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Sverige och Tyskland) samt Luxemburg och Schweiz.

7 Det finns andra befintliga internationella avtal och konventioner som är relevanta för anläggningar till havs. Viktiga sådana är Genèvekonventionen om kontinentalsockeln från 1958, Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av riskavfall från 1989, Helsingforskonventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö från 1992 och protokollet om skydd av Medelhavet mot förorening orsakad av prospektering och utvinning på kontinentalsockeln och i områden på eller under havsbotten från 1994.

ansvar, däribland för undersökningar på havsbotten enligt bestämmelser om licenser och annan nationell lagstiftning.

Direktivet innehåller ingenting om huruvida en fast struktur bör avlägsnas helt eller delvis, och fördelar/delegerar ansvaret för utvärderingen och beslutet till medlemsstaterna. Detta överensstämmer med direktivets mål att förhindra olyckor, bland annat för miljön. Det kan till exempel visas att riskerna med att helt försöka avlägsna en struktur är oacceptabla med dagens kunskap och tekniska kapacitet eller att riskerna är avsevärt högre än vid delvist avlägsnande.

Beslutet om avlägsnandets omfattning överlämnas därför till andra delar av medlemsstaternas rättsliga ram, och direktivet kommer att tillämpas för att se till att riskerna för allvarliga olyckor är så låga som det rimligen är möjligt för den valda metoden.

Permanent försegling av brunnar behöver granskas ytterligare. Det är mycket viktigt att allmänheten kan ha fullt förtroende för att den behöriga myndigheten är helt fri från begräsningar när den utför sin uppgift att godta riskbedömningar om slutlig nedläggning av produktionsanläggningar. Det förefaller också vara lämpligt för medlemsstaterna att införliva mer överskådliga skyldigheter i sin lagstiftningspolitik från de relevanta konventionerna.

I detta skede av analysen ser kommissionen ett potentiellt mervärde i att utforska huruvida det skulle vara lämpligt att ändra direktivet för att skapa ytterligare standarder för graden av avlägsnande och tiden efter avvecklingen.

4.11 Ömsesidigt erkännande av mobila borrplattformar

Branschen och lagstiftarna är allmänt splittrade i frågan om ömsesidigt erkännande av mobila plattformar, dvs. om och hur en medlemsstat ska godta riskbedömningar av anläggningar som godkänts av en annan medlemsstat i enlighet med direktivet. Kommissionen har dock hittills inte kunnat identifiera någon teknisk motivering för medlemsstaterna att insistera på att genomföra en andra fördjupad bedömning inom fem år efter att en annan medlemsstat har godkänt den mobila borrplattformen.

Denna brist på ömsesidigt erkännande verkar stå i strid med principerna för den inre marknaden. Kommissionen kommer att hålla denna situation under uppsyn. Det skulle vara till hjälp för de berörda medlemsstaterna att tillhandahålla en teknisk och rättslig fallstudie för att styrka giltigheten i sina argument. Branschen bör också lämna information som visar på fall där onödiga administrativa bördor enligt deras mening har lagts på dem.

5 SLUTSATSER OCH UPPFÖLJNING

Av kommissionens analys framgår styrkorna och svagheterna i direktivet såsom det genomförts och tillämpats i praktiken av medlemsstaterna. Slutsatserna är på det stora hela positiva. De potentiella fördelarna i form av olyckor som undviks är klart större än kostnaderna för genomförandet och de anpassningar som behövs på anläggningarna till havs.

Rapporten om erfarenheterna av genomförandet av direktivet omfattar tiden från den dag då medlemsstaterna genomförde direktivet till slutet av övergångsordningarna för branschen. Det framgår av denna utvärdering att både direktivet och medlemsstaternas genomförandelagar på lämpligt sätt behandlar säkerhet till havs. Direktivet ökade obestridligen säkerheten för verksamhet till havs, inte bara i Europeiska unionen utan även i andra delar av världen, genom EU-företagens globala säkerhetspolitik och -kultur.

Samtidigt innebar direktivet att regler i medlemsstaterna harmoniserades och att lika villkor skapades i hela EU. Enligt samråden med medlemsstaterna och berörda parter berör direktivet på ett tydligt och strukturerat sätt alla relevanta säkerhetsaspekter för att förhindra och begränsa olyckor. Med utgångspunkt i det genomförda direktivet öppnade medlemsstaterna direkta kommunikationskanaler om alla frågor som rör säkerhet. Medlemsstaterna genomför också regelbundna översyner, t.ex. via EUOAG, och utbyter bästa praxis. Både medlemsstaterna och de berörda parterna var nöjda med effektiviteten av direktivet, som blev fullt tillämpligt på hela offshoreindustrin från och med den 19 juli 2018.

Enligt den gröna given bör alla EU:s åtgärder och strategier stå i samklang med målet att hjälpa EU att uppnå en framgångsrik och rättvis övergång till en hållbar framtid. Dess initiativ ska genomföras på det mest effektiva och minst betungande sättet, och alla andra EU-initiativ måste leva upp till den gröna eden om att inte orsaka skada. Direktivet om säkerhet till havs bidrar till att uppnå dessa mål.

I utvärderingen analyserades hur medlemsstaterna har genomfört direktivet och slutsatser drogs om styrkorna, svagheterna, alternativen och utmaningarna med denna process. Generellt höll införlivandet tillräckligt hög kvalitet, men kommissionen kommer att följa upp vissa återstående frågor med medlemsstaterna enskilt[8].

I sin nuvarande form säkerställer direktivet dock inte alltid att olyckor förhindras på ett effektivt sätt utanför EU. Icke-statliga miljöorganisationer uttryckte att även om erfarenheten av genomförandet var positiv skulle ett större miljöskydd och starkare mekanismer för ekonomiskt ansvar behövas. Lagstiftare och personer med det primära ansvaret anser att de nya lagstiftningsåtgärderna och motsvarande branschavtal måste stabiliseras innan eventuell ytterligare lagstiftning kan utvecklas. Ytterligare tillbuds- och informationsrapporter på EU-nivå kommer att befästa referensvärdet för resultatindikatorer och identifiera kritiska trender i risken för allvarliga olyckor. Det är uppenbart att säkerhetskulturen inom branschen i EU har förbättrats.

[8] Medlemsstaternas ekonomiska sanktioner för pliktförsummelser verkar till exempel inte ha anpassats till vare sig behovet av att tillfredsställa allmänhetens intresse eller till de potentiella konsekvenserna av en allvarlig olycka i EU:s vatten, oavsett hur mycket olyckan i fråga eskalerar. Det är osannolikt att de nuvarande sanktionerna kommer att påverka investerare eller allmänheten i någon högre grad.

Kommissionen planerar att följa upp tre områden:

(i) Ansvarsskyldighet, ekonomisk säkerhet och handläggning av krav på ersättning.
(ii) Avveckling av anläggningar, inbegripet frågor om avlägsnande eller kvarlämnande på plats, samt efterföljande uppföljning.
(iii) Ömsesidigt erkännande av mobila borrplattformar i EU.

För uppföljningen av ansvar, ekonomisk säkerhet och handläggning av krav på ersättning finns två alternativ:

a. Analysera ytterligare erfarenheter av direktivet för att bedöma om det finns ett behov för bättre EU-regler och harmonisering.

b. Bedriva ännu mer forskning och göra en konsekvensbedömning av harmoniserade branschregler om ansvarsskyldighet, ekonomisk säkerhet och, i ett vidare sammanhang, handläggning av krav på ersättning[9].

Direktivet innehåller inte några bestämmelser som går utöver kravet på säker avveckling[10]. Det varken förskrivs eller rekommenderas vissa processer eller riktlinjer för frågan om när och hur en anläggning ska nedmonteras eller när en anläggning undantagsvis ska lämnas på plats. Dessutom slutar direktivets rättsliga verkan med avvecklingen och det innehåller inga bestämmelser om efterföljande övervakning.

För sin analys tog kommissionen hänsyn till informationen om avvecklingen av plattformarna Brent i Nordsjön. Tydligen planerade Förenade kungarikets regering att godkänna Shells planer på att lämna kvar stålmantlar och betongfundament under tre av sina avvecklade oljefält Brent. Ospar-ledamöterna hade mycket olika synsätt i frågan om hur man bäst skulle hantera detta.

För avveckling av anläggningar och uppföljning efter avvecklingen finns följande alternativ tillgängliga:

a. Befogenheterna att fatta beslut om avveckling stannar kvar hos medlemsstaterna såvida det inte kan visas att nationell politik, som tar vederbörlig hänsyn till internationell rätt (t.ex. Ospar), inte på lämpligt sätt kan hantera denna fråga.

[9] Flera medlemsstater genomförde inte till fullo bestämmelserna i direktivet om licensinnehavarens ansvarsskyldighet, handläggning av krav på ersättning och ekonomiska säkerhet. Kommissionen planerar att följa upp denna fråga enskilt med de berörda medlemsstaterna.

[10] Enligt direktivet är avveckling av anläggningar ett konstitutivt inslag i anläggningarnas livscykel. Befogenheter att hantera denna aspekt har delegerats till medlemsstaternas behöriga myndigheter, som begär och utvärderar en rapport om allvarliga faror före godkännandet. Dessa rapporter bör innehålla bestämmelser för slutet av anläggningens livscykel. Så snart avveckling planeras bör de behöriga myndigheterna utvärdera en uppdaterad rapport om allvarliga faror.

b. Kommissionen fortsätter att undersöka och gör en konsekvensbedömning av ytterligare regler om denna fråga, som antingen kan inkluderas i direktivet eller i tillämplig miljölagstiftning.

Med hänsyn till det ömsesidiga erkännandet mellan medlemsstaterna av mobila borrplattformar föreslår kommissionen följande väg framåt:

a. Kontrollera om de befintliga EU-reglerna är lämpliga och se till att de genomförs och tillämpas korrekt.

b. Bedöm huruvida ytterligare lagstiftning kan underlätta det ömsesidiga erkännandet av dessa anläggningar och ange kostnaderna och fördelarna, t.ex. genom en konsekvensbedömning.

Kommissionen ser fram emot att få in synpunkter och kommentarer på sin rapport från Europaparlamentet, rådet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.