EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 16.11.2020
COM(2020) 732 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ

Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad inzake de evaluatie van de uitvoering van Richtlijn 2013/30/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 betreffende de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG

{SWD(2020) 269 final}

Samenvatting

1 INLEIDING 3
2 ACHTERGROND VAN DE INTERVENTIE 3
3 WERKWIJZE 3
4 ONDERZOEK 4
4.1 Uitvoering van de richtlijn door de lidstaten 4
4.2 Inspraak bij het vrijgeven van nieuwe gebieden voor vergunningverlening 4
4.3 Aanwijzing van de bevoegde autoriteit 5
4.4 Onafhankelijke verificatie van veiligheidsmaatregelen buiten de EU 5
4.5 Regelingen voor de betrokkenheid van werknemers bij de voorkoming van zware ongevallen, met betrekking tot bescherming van klokkenluiders en mechanismen voor tripartiet overleg 5
4.6 Transparantie omtrent het melden van incidenten – de uitvoeringsverordening betreffende het melden van ongevallen 5
4.7 Maatregelen in het kader van crisisparaatheid en -bestrijding 6
4.8 Bestaan van afschrikkende sancties op plichtsverzuim 6
4.9 Aansprakelijkheid, compensatievorderingen en de financiële zekerheid van offshore olie- en gasproducenten 7
4.9.1 Aansprakelijkheid 7
4.9.2 Afhandeling van compensatievorderingen 9
4.9.3 Uitvoering door de lidstaten en de doeltreffendheid van hun voorschriften 9
4.10 Ontmanteling van installaties 10
4.10.1 De richtlijn en ontmanteling 10
4.10.2 Verdrag van Oslo en Parijs inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Ospar) 11
4.10.3 Conclusies en mogelijke vervolgstappen 11
4.11 Wederzijdse erkenning van mobiele boorinstallaties 12
5 CONCLUSIES EN FOLLOW-UP 13

Samenvatting

De richtlijn offshoreveiligheid gaat in op het risico op ongevallen die het gevolg zijn van offshore olie- en -gasactiviteiten. Daarnaast wordt ingegaan op daaropvolgende reactie- en herstelmechanismen in het geval preventieve matregelen tekortschieten. De richtlijn heeft hoofdzakelijk maar niet uitsluitend betrekking op de 16 lidstaten waar olie- en gasactiviteiten plaatsvinden waarvoor een vergunning nodig is.

Deze beoordeling van de wijze waarop de richtlijn is uitgevoerd, is gebaseerd op intensieve besprekingen met belanghebbenden, workshops, een uitgebreide openbare raadpleging en de eigen inzichten en expertise van de Commissie. De reikwijdte van de beoordeling weerspiegelt de bepalingen van de richtlijn en de kwesties die de belanghebbenden in de voorbereidingsfase aan de orde hebben gesteld. Uit het onderzoek blijkt dat de richtlijn uitgaat van bestaande internationale beste praktijken betreffende de beheersing van risico's en dat daardoor de respons op mogelijke noodgevallen in de sector is verbeterd.

Voor de lidstaten gold juli 2015 als einddatum voor de uitvoering van de richtlijn, maar voor de sector waren tot juli 2018 overgangsregelingen van toepassing. Uit de kennisgevingen van de lidstaten over hun nationale wet- en regelgeving blijkt dat de meeste maatregelen uit de richtlijn worden toegepast. Het belangrijkste is dat de sector taken op het gebied van risicobeheer heeft opgenomen en over alle offshore-installaties een uitvoerig risicoverslag opstelt. Alle lidstaten hebben een deskundige bevoegde autoriteit met ruime toezichthoudende bevoegdheden aangesteld.

De Commissie heeft drie jaarverslagen gepubliceerd over de veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten in de hele EU. Dankzij die verslagen en andere gegevens kunnen referentieprestaties met betrekking tot risico's worden ontwikkeld, hoewel het nog te vroeg is om in de offshoresector tendensen op het gebied van veiligheidsprestaties te kunnen vaststellen. Er bestaan duidelijke aanwijzingen dat de doelstellingen van de richtlijn worden behaald doordat de lidstaten deze omzetten. De sector en de lidstaten volgen de voorschriften nauwgezet, hoewel er enkele verschillen in interpretatie zijn. De meeste openstaande kwesties kunnen via bestaande communicatiekanalen worden aangepakt, bv. via de EU-groep van offshore-autoriteiten (EUOAG). Enkele andere kwesties behoeven nader onderzoek, waarbij aan financiële aansprakelijkheid en compensatiemechanismen bijzondere aandacht moet worden besteed.

De lidstaten en de sector waren overwegend ingenomen met de invoering van de richtlijn in haar huidige vorm, terwijl niet-gouvernementele milieuorganisaties een genuanceerder oordeel hadden en opriepen tot verdere aanscherping van bepaalde maatregelen. Alle belanghebbenden wijzen op de reikwijdte en kracht van de wijzigingen die uit de richtlijn voortvloeien en zeggen dat er meer tijd en toezicht nodig is alvorens wijzigingen in de wetgeving te overwegen.

In het algemeen zijn met betrekking tot de thema's aansprakelijkheid en compensatie, de wederzijdse erkenning van mobiele boorinstallaties in de verschillende rechtsgebieden van de lidstaten, en de verwijdering van werkeilanden, mogelijke aandachtspunten voor toekomstige werkzaamheden in kaart gebracht.

1 INLEIDING

Bij de richtlijn offshoreveiligheid zijn minimumvereisten op het vlak van veiligheid, milieubescherming en rampenbestrijding in de hele EU vastgesteld. De richtlijn is op 19 juli 2013 in werking getreden. De lidstaten moesten de richtlijn uiterlijk op 19 juli 2015 in nationale regelgeving omzetten, terwijl overgangsperioden voor de sector tot 19 juli 2018 golden.

Alle lidstaten hebben verklaard de richtlijn offshoreveiligheid in nationale wetgeving te hebben omgezet. Om de volledigheid van de omzetting van de richtlijn te beoordelen, heeft de Commissie de nationale wetgevingsmaatregelen van de lidstaten gecontroleerd.

2 ACHTERGROND VAN DE INTERVENTIE

Krachtens artikel 40 van de richtlijn offshoreveiligheid moet de Commissie, terdege rekening houdend met de inspanningen en de ervaringen van de bevoegde autoriteiten, de ervaring beoordelen die met de uitvoering van deze richtlijn is opgedaan. De Commissie moet beoordelen of met de richtlijn, zoals die door de lidstaten is uitgevoerd, de doelstellingen zijn gerealiseerd en is gezorgd voor veilige activiteiten en het voorkomen van zware ongevallen of een bovenmatig aantal incidenten. De Commissie moet vervolgens bij het Europees Parlement (EP) en de Raad een verslag indienen met de resultaten van die beoordeling.

Met de doelstellingen van de richtlijn als maatstaf, in het bijzonder wat betreft het bewerkstelligen van een toereikend veiligheidsniveau bij offshore olie- en gasactiviteiten en milieubescherming, is de Commissie nagegaan of:

- de voornaamste doelstellingen van de richtlijn zijn gerealiseerd, en zo niet, of een wijziging van de richtlijn of andere wetgevingsinitiatieven passend zijn;
- er lacunes in de wetgeving bestaan die moeten worden verholpen met het oog op een hoger veiligheidsniveau bij offshore olie- en gasactiviteiten;
- sommige bepalingen van de richtlijn buitensporige lasten met zich meebrengen voor de lidstaten of de sector en of het schrappen daarvan moet worden overwogen;
- de richtlijn heeft geleid tot voldoende harmonisering van de regelgevingsstructuur en het veiligheidsniveau van offshore-activiteiten in de EU, in verhouding tot de activiteitsniveaus van de lidstaten;
- de richtlijn doeltreffend, doelmatig, samenhangend en relevant is, en of zij de EU voldoende meerwaarde biedt.

3 WERKWIJZE

De Commissie heeft bij haar onderzoek een breed scala informatiekanalen benut. Om uiteenlopende ervaringen met de richtlijn te verzamelen, is zowel deskundigen als het brede publiek gevraagd een bijdrage aan de kennisbasis te leveren. Met betrekking tot de deskundigen heeft de Commissie gebruikgemaakt van de EUOAG die is opgericht bij een besluit van de Commissie[1]. De bevoegde autoriteiten van de lidstaten die in de

[1] Besluit van de Commissie van 19 januari 2012 tot oprichting van de EU-Groep van autoriteiten voor offshore-olie- en -gasactiviteiten (PB C 18 van 21.1.2012, blz. 8).

EUOAG vertegenwoordigd zijn, houden regelgevend toezicht op offshore olie- en gasactiviteiten en aanverwante beleidskwesties.

Om de kennisbasis compleet te maken, heeft de Commissie aan de hand van een uitgebreide enquête een brede openbare raadpleging georganiseerd, waarin zowel de richtlijn als de uitvoeringsverordening[2] betreffende de rapportage van ongevallen centraal stonden. Alle belangstellenden, waaronder bedrijven en overheidsinstanties, werd gevraagd hun opvattingen en opmerkingen kenbaar te maken. Zowel lidstaten als brancheorganisaties hebben uitvoerige gegevens met de Commissie gedeeld en niet-gouvernementele milieuorganisaties namen actief deel aan de besprekingen.

De Commissie heeft nota genomen van de ervaringen die lidstaten met de uitvoering van de richtlijn hebben opgedaan, van de ervaringen van de bevoegde autoriteiten met de handhaving van de bepalingen van de richtlijn, en van de ervaringen van de eigenaren en exploitanten van offshore-installaties die binnen de nationale rechtskaders actief zijn.

Dit verslag bevat een samenvatting van de belangrijkste conclusies van de Commissie en mogelijke gebieden waarop follow-up kan plaatsvinden. Het gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met een systematisch overzicht van de beoordeling betreffende de artikelen van de richtlijn. Voor sommige hieronder genoemde gebieden kan nader onderzoek nodig zijn met het oog op de ontwikkeling van mogelijke toekomstige wijzigingen of nieuwe wetgeving.

4 ONDERZOEK

4.1 Uitvoering van de richtlijn door de lidstaten

Uit de beoordeling van de Commissie is gebleken dat de algehele kwaliteit en mate van volledigheid van de uitvoering van de richtlijn offshoreveiligheid in de Europese Unie bevredigend is. Niettemin bestaan er grote verschillen wat betreft de volledigheid en de kwaliteit van de uitvoering door de lidstaten. De lidstaten hebben verschillende benaderingen gevolgd bij de uitvoering van de richtlijn. In dit verslag staan de artikelen van de richtlijn met het grootste effect op de offshoreveiligheid centraal. In het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij dit verslag is gevoegd, staan aanvullende gegevens over de beoordeling van de uitvoering door de lidstaten van alle artikelen van de richtlijn.

4.2 Inspraak bij het vrijgeven van nieuwe gebieden voor vergunningverlening

Om de publieke deelname aan raadplegingen te vergemakkelijken en te stimuleren, stelt de Commissie voor dat de lidstaten richtsnoeren uitbrengen. De door de lidstaten getroffen regelingen dienen ervoor te zorgen dat de geraadpleegden erop kunnen vertrouwen dat hun standpunten op naar behoren worden meegenomen in het besluitvormingsproces. De Commissie stelt vast dat de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op het bevorderen van openbare raadplegingen passend en afdoende zijn.

[2] Uitvoeringsverordening (EU) nr. 1112/2014 van de Commissie (PB L 302 van 22.10.2014, blz. 1).

4.3 Aanwijzing van de bevoegde autoriteit

De maatregelen van de richtlijn inzake de aanwijzing van een bevoegde autoriteit lijken aan het beoogde doel te beantwoorden. Er heerst echter onduidelijkheid over de vraag of voor deze autoriteiten in voldoende mate passende onafhankelijkheid hebben verworven ten opzichte van de economische belangen van andere overheidsdiensten van de lidstaten. Gezien het belang van veiligheid en milieubescherming bij het beheer van de mariene ruimte is het een zaak van openbaar belang dat de bevoegde offshore-autoriteiten onafhankelijk kunnen oordelen.

4.4 Onafhankelijke verificatie van veiligheidsmaatregelen buiten de EU

Er lijken geen veranderingen nodig te zijn wat betreft de uitvoering door de lidstaten van de bepalingen van de richtlijn met betrekking tot de onafhankelijke verificatie van installaties en boorputten. Met het oog op het optimaliseren van goede praktijken zou het nuttig zijn om de beschikbare richtsnoeren van de sector en de regelgevende instanties te bundelen en deze via de EUOAG te verspreiden.

De Commissie concludeert dat de voorschriften in de bepalingen met betrekking tot veiligheidsactiviteiten buiten de EU passend zijn. Het bij overzeese activiteiten waarborgen van een consistente toepassing van de veiligheidsvoorschriften door exploitanten die in de EU gevestigd zijn, blijft echter een punt voor samenwerking tussen de lidstaten. De lidstaten kunnen overwegen onderzoek te doen naar de mechanismen die zij hanteren voor het verifiëren van de effectiviteit van het veiligheidsbeheer van exploitanten bij hun mondiale activiteiten.

4.5 Regelingen voor de betrokkenheid van werknemers bij de voorkoming van zware ongevallen, met betrekking tot bescherming van klokkenluiders en mechanismen voor tripartiet overleg

De mechanismen om de vertrouwelijkheid van meldingen te waarborgen, werken naar behoren, doordat werknemers gemakkelijker rechtstreeks contact kunnen opnemen met de bevoegde autoriteit in hun regio. Er worden voor de regelingen geen wijzigingen voorgesteld, maar de bevoegde autoriteiten en de EUOAG moeten ontvankelijk blijven voor adviezen van vakbonden en andere werknemersorganisaties over het functioneren van regelingen in de EU.

De Commissie merkt tevens op dat er aanmerkelijke steun leeft voor de maatregelen inzake tripartiet overleg en dat er een tripartiete cultuur aan het ontstaan is. In dit opzicht ziet de Commissie geen noodzaak tot wijzigingen.

4.6 Transparantie omtrent het melden van incidenten – de uitvoeringsverordening betreffende het melden van ongevallen

Uitgaande van de richtlijn heeft de Commissie een gedelegeerde handeling vastgesteld, namelijk de uitvoeringsverordening betreffende het melden van ongevallen. Deze heeft zowel betrekking op meldingen van exploitanten en eigenaren aan de bevoegde

autoriteiten van de lidstaten als op meldingen van bevoegde autoriteiten aan de Commissie en het publiek. Dit systeem legt aan alle spelers, verantwoordelijken, lidstaten en de Commissie de strenge verplichting op om alle in aanmerking komende incidenten in EU-wateren te verzamelen (inclusief bijna-ongevallen).

Rekening houdend met de verslagen over de jaren 2016, 2017 en 2018 is de Commissie van mening dat dit EU-brede meldsysteem voor incidenten in wereldwijd opzicht een belangrijke bijdrage levert aan de transparantie in de sector. Net als in de voorgaande jaren werden er in 2018 geen dodelijke slachtoffers gemeld, maar er vielen 10 gewonden en 17 zwaargewonden. Volgens de verslagen van de bevoegde autoriteiten nam het aantal ongevallen in het Verenigd Koninkrijk sterk toe, hetgeen noopt tot een grondige analyse van de oorzaken en tot follow-upmaatregelen door de bevoegde autoriteiten. De Commissie zal streven naar samenwerking met het Verenigd Koninkrijk om de veiligheidsprestaties weer op het peil van de laatste jaren te brengen.

Alle spelers zijn gehouden tot verdere waarborging van de effectiviteit van het systeem, d.w.z. het doen van volledige, onmiddellijke en nauwkeurige meldingen. De gebruikte taxonomie lijkt momenteel geschikt. De EUOAG moet toezien op het systeem, optreden als aanspreekpunt voor het maatschappelijk middenveld en ervoor zorgen dat het systeem in de loop der tijd wordt aangepast aan nieuwe technologische ontwikkelingen. Wanneer belanghebbenden de noodzaak van dergelijke aanpassingen kunnen aantonen, moeten de EUOAG en de Commissie daarvan in kennis worden gesteld.

4.7 Maatregelen in het kader van crisisparaatheid en -bestrijding

De voorschriften omtrent de interne rampenplannen van exploitanten en eigenaren lijken naar behoren te functioneren. De Commissie stelt niet voor de bestaande regelingen te wijzigen. Naar verwachting zullen de regelgevende instanties en sociale partners, naast het testen van de regelingen die zij reeds getroffen hebben, omvangrijkere operaties aanbevelen (waaronder elementen van grensoverschrijdende aard). De aangewezen regelgevende instanties in de lidstaten dienen de doeltreffendheid van de installatiegebonden rampenplannen met grote aandacht te volgen.

De Commissie is begonnen met het evalueren van de mate waarin de rampenplannen van de lidstaten overeenstemmen met de richtlijn alsook met het ondersteunen van lidstaten bij het verbeteren en actualiseren van hun externe rampenplannen. De bedoeling is om grensoverschrijdende oefeningen door buurlanden met een kustlijn te bevorderen.

Voor de Commissie en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid (EMSA) zou het nuttig zijn als zij op representatieve regionale basis evaluaties konden uitvoeren van oefeningen in de lidstaten, zodat de doeltreffendheid van grensoverschrijdende samenwerking kan worden beoordeeld.

4.8 Bestaan van afschrikkende sancties op plichtsverzuim

De Commissie merkt op dat er de lidstaten tal van verschillende handhavingsbenaderingen hanteren voor de vervolging van strafbare feiten en plichtsverzuim. Er zijn geen aanbevelingen om wijzigingen in de richtlijn te overwegen met betrekking tot het beleid en de procedure op civielrechtelijk en strafrechtelijk gebied.

De lidstaten moeten echter wel beleidsmaatregelen in overweging nemen ter verhoging van de financiële sancties op plichtsverzuim. Zo wordt gewaarborgd dat de sancties passend zijn te aanzien van het openbaar belang en de mogelijke gevolgen van een zwaar ongeval in EU-wateren, ongeacht het escalatieniveau bij het ongeval in kwestie.

Krachtens de richtlijn zijn vergunningverlenende autoriteiten reeds verplicht rekening te houden met de prestaties van aanvragers op het gebied van preventie van zware ongevallen. Hoewel de Commissie erkent dat er zich recentelijk geen rampzalige ongevallen hebben voorgedaan, worden de bevoegde autoriteiten toch aangemoedigd om overeenkomstig de richtlijn bij alle vergunningsronden te zorgen voor advies van onafhankelijke deskundigen.

4.9 Aansprakelijkheid, compensatievorderingen en de financiële zekerheid van offshore olie- en gasproducenten

4.9.1 **Aansprakelijkheid**

In artikel 39 van de richtlijn wordt de Commissie verzocht om ten behoeve van het EP en de Raad verslagen op te stellen over aansprakelijkheid, schadeclaims na ongevallen, de financiële zekerheid van vergunninghouders die offshore-activiteiten ondernemen, en het nut van strafrechtstoepassing. De Commissie heeft deze verslagen in 2015 ingediend, vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met daarin een grondige analyse conform de voorschriften van de richtlijn.

Eind 2016 nam het EP, met inachtneming van het verslag van de Commissie, een resolutie[3] over deze onderwerpen aan. Door te verzoeken om een aanvullende grondige analyse als aanloop naar nieuwe wetgeving, nam het EP de aanzet gegeven voor onderzoek naar verschillende punten op het vlak van aansprakelijkheid, waarvan het meende dat die op EU-niveau op onsamenhangende wijze zijn gereguleerd.

Met betrekking tot de verslagleggingsvereisten van artikel 40 heeft het EP de Commissie verzocht om bij het opstellen van haar verslag over de uitvoering van de richtlijn de voorstellen en suggesties in zijn resolutie in overweging te nemen. De Commissie heeft daarmee ingestemd en presenteert de belangrijkste aspecten hieronder.

Op het punt van aansprakelijkheid verschilt de wet- en regelgeving aanzienlijk, wat een afspiegeling is van verschillen in de culturele en historische ontwikkelingen in de lidstaten. Na een ongeval kunnen aansprakelijkheidsregelingen grote gevolgen en potentiële kosten met zich meebrengen, en zij werken door in de wijze waarop ondernemingen in diverse rechtsgebieden actief zijn. Wat betreft de uitvoering van de richtlijn hebben de lidstaten over het algemeen geen specifieke bepalingen inzake aansprakelijkheid, financiële zekerheid en compensatievorderingen opgenomen. Het lijkt erop dat deze onderwerpen doorgaans worden aangepakt door meer algemeen toepasbare civielrechtelijke bepalingen.

[3] Aansprakelijkheid, compensatie en financiële zekerheid voor offshore olie- en gasactiviteiten.. Resolutie van het Europees Parlement van 1 december 2016 over aansprakelijkheid, compensatie en financiële zekerheid voor offshore olie- en gasactiviteiten (2015/2352(INI)). (PB C 224 van 27.6.2018, blz. 157).

Het is noodzakelijk onderscheid te maken tussen risicoaansprakelijkheidsregelingen en schuldaansprakelijkheidsregelingen (wegens een onrechtmatige daad). Risicoaansprakelijkheid houdt in dat de aansprakelijke partij wellicht schadeloosstelling moet betalen, ook indien zij alle voorschriften en veiligheidsmaatregelen heeft gevolgd. Schuldaansprakelijkheid kan echter alleen tot financiële compensatie leiden als er sprake is van een ongeval ten gevolge van grove nalatigheid of opzet.

De regels van de lidstaten ten aanzien van aansprakelijkheid en schadeloosstelling kunnen ertoe leiden dat exploitanten en eigenaren van offshore-installaties met zeer uiteenlopende kosten te maken krijgen. Deze zijn afhankelijk van verschillende mogelijke beginselen:

Algemeen kader:

- er kunnen offshore-, sectorspecifieke of algemene regels gelden;
- sommige lidstaten hebben geen duidelijke aansprakelijkheidswetgeving uitgevaardigd en in die gevallen valt het onderwerp aansprakelijkheid onder het oordeel van nationale rechtbanken.

Specifieke kenmerken:

- aansprakelijkheid van de vergunninghouder, zoals vereist op grond van de richtlijn. De meeste (zij het niet alle) lidstaten hebben deze cruciale bepaling ingevoerd;
- risicoaansprakelijkheid versus schuldaansprakelijkheid. Enkele lidstaten hebben schuldaansprakelijkheid ingevoerd, waarbij de bewijslast inzake de fout ofwel op de verweerder rust (bv. een eigenaar van een offshore olie- en gasinstallatie) ofwel op de eiser (bv. een overheid die eist dat het water wordt gezuiverd en de stranden worden schoongemaakt);
- In de meeste lidstaten moet een onderneming die verantwoordelijk is voor een ongeval, naast de vergoeding van lichamelijk letsel en materiële schade, een vergoeding betalen voor milieuvervuiling.
- In sommige lidstaten moet ook zuiver economisch verlies worden vergoed (bijvoorbeeld voor vissers);
- in bepaalde lidstaten komen alleen lichamelijk letsel en materiële schade voor financiële compensatie in aanmerking.

Per lidstaat kan de toepasselijke regeling kortom aanmerkelijk verschillen en elke lidstaat hanteert een combinatie van specifieke en unieke bepalingen. Bovendien zijn de delen van de richtlijn die betrekking hebben op aansprakelijkheid en de afhandeling van compensatievorderingen niet altijd volledig ten uitvoer gelegd. Om die reden heeft de Commissie met de betrokken lidstaten een dialoog voorafgaande aan een inbreukprocedure in gang gezet. De Commissie kan samen met de betrokken lidstaten nagaan of een uniforme regeling inzake bijvoorbeeld het beginsel van strikte aansprakelijkheid van exploitanten en eigenaars van installaties die verder gaat dan de minimumvereisten van de richtlijn, de veiligheid van offshore-activiteiten en de follow-up van ongevallen ten goede zou komen.

4.9.2 **Afhandeling van compensatievorderingen**

In artikel 4, lid 3, onder 4 en 5, is het volgende bepaald: "De lidstaten stellen ten minste procedures vast om te zorgen voor de snelle en adequate afhandeling van compensatievorderingen, onder meer met betrekking tot compensatiebetalingen voor grensoverschrijdende incidenten. De lidstaten verplichten de vergunninghouder toereikende middelen aan te houden om te voldoen aan zijn financiële verplichtingen die voortvloeien uit aansprakelijkheden voor offshore olie- en gasactiviteiten."

Blijkens de ontvangen kennisgevingen voorzien zeer weinig lidstaten in specifieke voorschriften voor compensatie van door offshore-ongevallen ontstane schade. In deze lidstaten zijn vergunninghouders wettelijk verplicht om een procedure op te stellen met het oog op een snelle en adequate afhandeling van compensatievorderingen. Die procedure moet worden goedgekeurd door de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, die adequate informatie moeten publiceren.

Veel lidstaten hebben horizontale wetgeving vastgesteld die snelle vergoeding van door derden veroorzaakte schade garandeert. Wanneer een ongeval tot nationale ramp wordt uitgeroepen, kunnen snellere procedures worden toegepast. Sommige lidstaten voorzien niet in specifieke regelgeving voor het vergoeden van schade ten gevolge van industriële ongevallen, maar hebben in het burgerlijk wetboek een algemene compensatieregeling opgenomen.

De meeste lidstaten zijn niet specifiek ingegaan op de bepalingen in artikel 4 en passen in plaats daarvan voorschriften toe die reeds vóór de vaststelling van de richtlijn waren ingesteld.

4.9.3 **Uitvoering door de lidstaten en de doeltreffendheid van hun voorschriften**

De lidstaten worstelden met de adequate uitvoering van artikel 4, dat bepalingen over veiligheids- en milieuoverwegingen bevat. Niettemin kunnen horizontale nationale wetgeving en jurisprudentie van rechtbanken ervoor zorgen dat de bepalingen van artikel 4 in de praktijk worden toegepast.

De lidstaten moeten ten minste procedures vaststellen om te zorgen voor de snelle en adequate afhandeling van compensatievorderingen, onder meer met betrekking tot compensatiebetalingen voor grensoverschrijdende incidenten. De Commissie kan momenteel vanwege het ontbreken van zware ongevallen met aanzienlijke schade geen volledige inschatting maken van de doeltreffendheid waarmee dit deel van artikel 4 is uitgevoerd.

Volgens de richtlijn moet bij het beoordelen van de technische bekwaamheid en financiële draagkracht van de aanvrager van een vergunning terdege rekening worden houden met de financiële capaciteiten van de aanvrager om de uit offshore-activiteiten voortvloeiende aansprakelijkheden te dragen. Ondanks het belang van deze bepaling hebben echter acht van de in totaal zestien lidstaten met exploratie- of productieactiviteiten lid 2 van dit artikel niet volledig of niet juist ten uitvoer gelegd.

Volgens artikel 4, lid 3, moeten de lidstaten erop toezien dat de vergunningverlenende autoriteit alleen een vergunning verleent indien zij van oordeel is dat de aanvrager het bewijs heeft geleverd dat er voldoende voorzorgsmaatregelen zijn of zullen zijn om alle

aansprakelijkheden te dragen. Zes lidstaten hebben dit deel van de richtlijn niet naar behoren omgezet.

Sinds het begin van de verplichting van de lidstaten om ongevallen aan de Commissie te melden (vanaf 2016), heeft zich geen zwaar ongeval voorgedaan dat ernstige verontreiniging of schade heeft veroorzaakt in verband met offshore-olie- en -gasinstallaties. Als gevolg daarvan kunnen we geen gebruik maken van praktische ervaring of voorbeelden van de financiële capaciteit van exploitanten/eigenaars om tegemoet te komen aan grootschalige en grote aantallen schadeclaims.

Er wordt op gewezen dat de lidstaten laat waren met de uitvoering van de richtlijn en dat er tot juli 2018 overgangsperioden golden voor de toepassing van nationale voorschriften op de sector. Aangezien het momenteel ontbreekt aan ervaring met de doeltreffendheid van de richtlijn in de praktijk lijken eventuele voorstellen voor wetgevingsinitiatieven, zoals genoemd in artikel 40, lid 2, van de richtlijn, voorbarig.

4.10 Ontmanteling van installaties

4.10.1 **De richtlijn en ontmanteling**

Een offshoreregeling heeft betrekking op de gehele levenscyclus van exploratie- en productieactiviteiten van het ontwerp tot de buitenbedrijfstelling en definitieve ontmanteling van platformen (overweging 24 van de richtlijn). Bijgevolg geldt de richtlijn ook voor de beginfase van de ontmanteling van een installatie[4].

Voor de goedkeuring van het rapport inzake grote gevaren dat moet worden ingediend door de houder van een vergunning voor de exploratie of productie van olie en gas offshore (de artikelen 12 en 13 van de richtlijn) is vereist dat in het risicobeheer aan alle relevante fasen van de levenscyclus van de installatie aandacht is besteed. Het gaat daarbij onder meer om het anticiperen van alle voorspelbare situaties, zoals hoe de ontmanteling van de installatie zal worden uitgevoerd (punt 3, onder v), van bijlage III bij de richtlijn). Alvorens een vergunning te verlenen voor het opstarten van de olie- en gasproductie, moet de bevoegde autoriteit daarom het ontmantelingsplan beoordelen.

Wanneer wordt besloten een vaste productie-installatie te ontmantelen, moet een gewijzigd rapport inzake grote gevaren worden opgesteld als er geen initiële beoordeling is uitgevoerd of de omstandigheden zijn gewijzigd. Het rapport inzake grote gevaren moet minstens een beschrijving omvatten van de grote risico's die zijn verbonden met de buitenbedrijfstelling van de installatie (punt 6, punt 4, onder b), van bijlage I bij de richtlijn).

Hieruit volgt dat de ontmanteling afhankelijk is van goedkeuring door de bevoegde autoriteiten, die met het oog op een veilige ontmanteling maatregelen en procedures kunnen verlangen. De richtlijn schrijft daarentegen niet voor of, in hoeverre en op welke wijze de exploitant/eigenaar het platform moet verwijderen. De richtlijn gaat alleen in op

[4] De in de richtlijn vastgestelde definitie van "offshore olie- en gasactiviteiten" bevestigt deze lezing: ""offshore olie- en gasactiviteiten": alle activiteiten met betrekking tot installaties of verbonden infrastructuur, onder meer het ontwerp, de planning, de bouw, de exploitatie en de buitengebruikstelling ervan, die verband houden met de exploratie en de productie van olie of gas, maar met uitzondering van de overbrenging van olie en gas van de ene kust naar de andere".

eventuele veiligheidsaspecten die te maken hebben met het einde van de levenscyclus, maar niet op andere milieukwesties na de ontmanteling.

4.10.2 **Verdrag van Oslo en Parijs inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Ospar)**

Bij ontstentenis van specifieke EU-wetgeving betreffende de ontmanteling van offshoreplatforms bieden de Ospar-voorschriften[5] inzake ontmanteling de partijen bij het verdrag een model voor de besluitvorming rond verzoeken van exploitanten/eigenaren tot ontmanteling. Deze voorschriften zijn van toepassing op alle lidstaten met offshore-activiteiten, namelijk Spanje, Nederland, Duitsland, Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Ierland[6]. De Ospar-voorschriften kunnen ook als voorbeeld dienen voor lidstaten die bezig zijn met het opstellen van vergunningsbesluiten. Voor Ospar geldt echter dat een verdragspartij kan verzoeken om een afwijking van de plicht tot ontmanteling van een installatie. De Ospar-voorschriften gelden niet voor EU-lidstaten met offshore-activiteiten in de Oostzee, de Middellandse Zee of de Zwarte Zee[7].

4.10.3 **Conclusies en mogelijke vervolgstappen**

Exploitanten van installaties zijn uit hoofde van de richtlijn verplicht bij de bevoegde autoriteit een gewijzigd rapport inzake grote gevaren in te dienen waarin alle aspecten van de ontmanteling aan bod komen (bv. boorputten, structuur, gevaarlijke stoffen). De exploitant mag de voorgenomen activiteiten niet doorzetten voordat de bevoegde autoriteit het gewijzigde rapport inzake grote gevaren heeft aanvaard. Voorafgaand aan een ontmanteling zijn tal van andere toestemmingen en vergunningen van de lidstaat nodig. Zodra de ontmanteling is afgerond en de structuren zijn verwijderd, is de richtlijn niet langer van toepassing aangezien er in de zin van de richtlijn geen sprake is van relevante activiteiten. Ten aanzien van de verantwoordelijkheden van de exploitanten zijn echter nog wel andere voorwaarden van toepassing, onder meer wat zeebodemonderzoek krachtens vergunningsregelingen en andere nationale wetgeving betreft.

De richtlijn laat zich niet uit over de vraag of een vaste structuur geheel of gedeeltelijk verwijderd moet worden en delegeert/wijst de verantwoordelijkheid voor de beoordeling en besluitvorming toe aan de lidstaten. Dit strookt met de doelstelling van de richtlijn om ongevallen te voorkomen, inclusief milieu-ongevallen. Zo kan bijvoorbeeld worden aangetoond dat met de huidige kennis en technische capaciteiten de risico's van een poging tot volledige verwijdering van een structuur onaanvaardbaar zijn of dat de risico's aanmerkelijk groter zijn dan bij een gedeeltelijke verwijdering.

---

5 Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties (1998).

6 Dit verdrag is ondertekend en geratificeerd door alle partijen bij de oorspronkelijke verdragen van Oslo en Parijs (België, Denemarken, de Europese Unie, Finland, Frankrijk, Duitsland, IJsland, Ierland, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk), samen met Luxemburg en Zwitserland.

7 Er bestaan andere internationale overeenkomsten en verdragen die betrekking hebben op offshore-installaties. Belangrijke documenten zijn het Verdrag van Genève inzake het continentaal plateau (1958), het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan (1989), het Verdrag van Helsinki ter bescherming van het mariene milieu in het Oostzeegebied (1992) en het Protocol inzake de bescherming van de Middellandse Zee tegen verontreiniging door de exploratie en de exploitatie van het continentaal plat, de zeebodem en de ondergrond daarvan (1994).

Het besluit over de omvang van de verwijderingsoperatie wordt daarom aan andere onderdelen van het wettelijk kader van de lidstaten overgelaten en wordt de richtlijn toegepast om ervoor te zorgen dat het risico op zware ongevallen bij de gekozen methode zo klein als redelijkerwijs mogelijk is.

Naar de permanente afsluiting van boorputten lijkt verder onderzoek noodzakelijk. Het is cruciaal dat de bevolking er volledig op kan vertrouwen dat de bevoegde autoriteit geheel autonoom is in de uitoefening van haar taak om risicobeoordelingen inzake de definitieve buitenbedrijfstelling van productie-installaties goed te keuren. Het lijkt bovendien dienstig dat de lidstaten transparantere verplichtingen uit de desbetreffende verdragen opnemen in hun wetgevingsbeleid.

In de huidige onderzoeksfase ziet de Commissie mogelijke meerwaarde in bestudering van de vraag of het nut heeft de richtlijn te herzien en aanvullende normen op te stellen voor de omvang van verwijderingsoperaties en voor de fase na de ontmanteling.

4.11 Wederzijdse erkenning van mobiele boorinstallaties

De sector en regelgevende instanties zijn verre van eensgezind over de wederzijdse erkenning van mobiele boortorens door de lidstaten, d.w.z. het door een lidstaat aanvaarden van een risicobeoordeling die door een andere lidstaat conform de richtlijn is goedgekeurd. De Commissie heeft echter geen enkele technische grond kunnen ontdekken waarom een lidstaat zou vasthouden aan een tweede diepgravende beoordeling binnen een periode van vijf jaar na goedkeuring van een mobiele boorinstallatie door een andere lidstaat.

Dit gebrek aan wederzijdse erkenning lijkt in strijd te zijn met de beginselen van de interne markt. De Commissie zal deze situatie in het oog houden. Het zou nuttig de betreffende lidstaten te vragen om de geldigheid van hun redenering aan te tonen met een technische en juridische casestudy. De sector zou ook informatie verstrekken betreffende gevallen waarin volgens hen onnodige administratieve lasten zijn opgelegd.

5 CONCLUSIES EN FOLLOW-UP

Het onderzoek van de Commissie heeft de sterke en zwakke punten van de uitvoering van de richtlijn door de lidstaten en van het gebruik van de richtlijn in de praktijk blootgelegd. De bevindingen waren grotendeels positief. De uitvoeringskosten en de kosten van de aanpassingen aan offshore-installaties worden veruit overtroffen door de potentiële voordelen wat betreft ongevallen die zijn voorkomen.

Het verslag over de ervaringen met de uitvoering van de richtlijn heeft betrekking op de periode vanaf de datum waarop de lidstaten de richtlijn ten uitvoer hebben gelegd tot het verstrijken van de overgangsregelingen voor de sector. Uit deze beoordeling blijkt dat de offshoreveiligheid in zowel de richtlijn als de uitvoeringswetgeving van de lidstaten op passende wijze wordt ondervangen. De richtlijn heeft de veiligheid van offshore-activiteiten in de Europese Unie en elders ter wereld dankzij het mondiale veiligheidsbeleid en de veiligheidscultuur van EU-ondernemingen duidelijk naar een hoger niveau getild.

De richtlijn heeft tegelijkertijd de regelgeving in de lidstaten geharmoniseerd en in de hele EU een gelijk speelveld geschapen. Blijkens het overleg met lidstaten en belanghebbenden worden in de richtlijn alle relevante veiligheidsaspecten ter voorkoming van ongevallen, alsmede de instrumenten voor het beheersen daarvan, op duidelijke en gestructureerde wijze behandeld. Op basis van de ten uitvoer gelegde richtlijn hebben alle lidstaten rechtstreekse communicatiekanalen geopend voor alle veiligheidsgerelateerde thema's. De lidstaten voeren verder regelmatig onderlinge evaluaties uit, bv. via de EUOAG, en wisselen goede praktijken uit. Zowel de lidstaten als de belanghebbenden waren ingenomen met de mate van doeltreffendheid van de richtlijn, die op 19 juli 2018 voor de gehele offshoresector onverkort van kracht is geworden.

Volgens de "Green Deal" moeten alle acties en beleidsmaatregelen van de EU gezamenlijk bijdragen aan de doelstelling om de EU te helpen een succesvolle en rechtvaardige transitie naar een duurzame toekomst tot stand te brengen. De initiatieven in dat kader moeten op de meest efficiënte manier en met zo min mogelijk administratieve rompslomp worden uitgevoerd en alle andere initiatieven van de EU moeten voldoen aan het groene principe van "niet schaden". De richtlijn offshoreveiligheid draagt bij tot de verwezenlijking van deze doelstellingen.

In de beoordeling is onderzocht hoe de lidstaten de richtlijn ten uitvoer hebben gelegd en zijn conclusies getrokken ten aanzien van de sterke punten, tekortkomingen, opties en uitdagingen van dit proces. Over het algemeen was de kwaliteit van de omzetting voldoende en zal de Commissie de resterende knelpunten bij de lidstaten afzonderlijk aankaarten[8].

Buiten de EU kan de richtlijn in de huidige vorm echter niet altijd een doeltreffende ongevallenpreventie waarborgen. Milieu-ngo's waren van mening dat, hoewel de

[8] Een voorbeeld: de hoogte van de financiële sancties van de lidstaten op plichtsverzuim lijkt niet te beantwoorden aan het openbaar belang, noch aan de mogelijke gevolgen van een zwaar ongeval in EU-wateren, ongeacht het escalatieniveau bij het ongeval in kwestie. Het is niet waarschijnlijk dat de huidige sancties veel indruk zullen maken op investeerders of de bevolking.

ervaring met de uitvoering positief was, een betere bescherming van het milieu en sterkere mechanismen voor financiële verantwoordelijkheid gerechtvaardigd zouden zijn. Regelgevende instanties en eerstverantwoordelijken zijn van mening dat er eerst een balans moet ontstaan tussen de nieuwe regelgeving en subjectieve sectorale regelingen voordat verdere wetgeving kan worden ontwikkeld. Op basis van latere incidenten- en informatieverslagen op EU-niveau zullen de uitgangswaarden voor de prestatie-indicatoren worden geconsolideerd en kritieke ontwikkelingen omtrent de risico's op grote ongevallen in kaart worden gebracht. Duidelijk is dat de veiligheidscultuur in de Europese industrie een opwaartse trend vertoont.

De Commissie is voornemens werk te maken van drie kwesties:

(i) aansprakelijkheid, financiële zekerheid en de afhandeling van schadevorderingen;
(ii) de ontmanteling van installaties, met van vragen omtrent het verwijderen of het laten staan daarvan, alsook de follow-up;
(iii) de wederzijdse erkenning van mobiele boorinstallaties in de EU.

Er lijken twee opties te bestaan voor de follow-up inzake aansprakelijkheid, financiële zekerheid en de afhandeling van compensatievorderingen:

a. de met de richtlijn opgedane ervaring nader analyseren om na te gaan of er behoefte is aan meer EU-regels en harmonisatie;

b. overgaan tot meer onderzoek naar en een effectbeoordeling betreffende geharmoniseerde regelgeving voor de sector met betrekking tot aansprakelijkheid, financiële zekerheid en, in een breder verband, de afhandeling van compensatievorderingen.[9]

De richtlijn bevat geen bepalingen die verder reiken dan de verplichting tot veilige ontmanteling[10]. De richtlijn bevat geen voorschriften of aanbevelingen voor bepaalde procedures noch richtsnoeren ten aanzien van de vraag wanneer en hoe een installatie ontmanteld moet worden of wanneer een installatie bij wijze van uitzondering op locatie mag worden achtergelaten. Bovendien houdt de rechtsgeldigheid van de richtlijn op bij de ontmanteling aangezien deze geen betrekking heeft op daaropvolgend toezicht.

Bij haar onderzoek heeft de Commissie aandacht besteed aan de informatie over de ontmanteling van de Brent-platforms in de Noordzee. Kennelijk was de Britse overheid

[9] Verscheidene lidstaten hebben de bepalingen van de richtlijn inzake aansprakelijkheid, afhandeling van schadevorderingen en financiële zekerheid van de vergunninghouder niet volledig ten uitvoer gelegd. De Commissie is voornemens om met de betrokken lidstaten afzonderlijk op deze kwestie terug te komen.

[10] Volgens de richtlijn is ontmanteling van een installatie een onlosmakelijk onderdeel van haar levenscyclus. De bevoegdheden hieromtrent zijn gedelegeerd aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten, die voorafgaand aan de vergunningverlening een rapport inzake grote gevaren verlangen en dat beoordelen. Dergelijke rapporten moeten voorzieningen bevatten voor het eind van de levenscyclus van een installatie. Zodra een ontmanteling is gepland, moeten de bevoegde autoriteiten een gewijzigd rapport inzake grote gevaren beoordelen.

bezig om goedkeuring te verlenen aan plannen van Shell om de stalen staketsels ("steel jackets") en betonnen sokkels aan de onderzijde van drie van zijn ontmantelde installaties in het olieveld Brent achter te laten. De Ospar-leden namen sterk uiteenlopende standpunten in over de beste oplossing om dit probleem aan te pakken.

Voor het ontmantelen van installaties en de vervolgstappen na de ontmanteling lijken de volgende opties te bestaan:

a. de bevoegdheden inzake besluiten over ontmanteling blijven bij de lidstaten berusten, tenzij wordt aangetoond dat deze kwestie niet naar behoren kan worden afgewikkeld met nationaal beleid waarin terdege rekening wordt gehouden met internationale wetgeving (zoals Ospar);

b. de Commissie voert nader onderzoek en een effectbeoordeling uit naar extra regelgeving op dit gebied, die ofwel in de richtlijn ofwel in toepasselijke milieuwetgeving moet worden opgenomen.

Wat betreft de wederzijdse erkenning van mobiele boorinstallaties door lidstaten stelt de Commissie de volgende stappen voor:

a. nagaan of de bestaande EU-voorschriften toereikend zijn en zorgen voor een juiste uitvoering en toepassing daarvan;

b. vaststellen of aanvullende wetgeving de wederzijdse erkenning van deze installaties kan vergemakkelijken en de kosten en baten specificeren, bijvoorbeeld aan de hand van een effectbeoordeling.

De Commissie ziet uit naar de standpunten en opmerkingen over haar verslag van het Europees Parlement, de Raad en het Europees Economisch en Sociaal Comité.