



Brussel, 8.4.2024
COM(2024) 153 final

2024/0084 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Ospar-Verdrag) met betrekking tot een besluit tot wijziging van Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het namens de Unie in de commissie voor de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan in te nemen standpunt met betrekking tot de beoogde vaststelling van een besluit tot wijziging van Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties, in het kader van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Ospar-Verdrag

Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (“het verdrag”) heeft tot doel het maritieme gebied in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan te beschermen tegen de nadelige gevolgen van menselijke activiteiten om de menselijke gezondheid te beschermen, mariene ecosystemen in stand te houden en, waar mogelijk, de getroffen mariene gebieden te herstellen. Er zijn 16 verdragsluitende partijen bij dit verdrag: België, Denemarken, Duitsland, de EU¹, Finland, Frankrijk, Ierland, IJsland, Luxemburg, Nederland, Noorwegen, Portugal, Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland. Het verdrag stond open voor ondertekening tijdens de ministeriële bijeenkomst van de commissies van Oslo en Parijs op 22 september 1992 en trad in werking op 25 maart 1998.

2.2. De Ospar-commissie

De Ospar-commissie (opgericht bij artikel 10 van het verdrag) bestaat uit vertegenwoordigers van elk van de verdragsluitende partijen. De commissie komt met regelmatige tussenpozen bijeen, en telkens wanneer bijzondere omstandigheden daartoe aanleiding geven. Tot haar taken behoort het toezicht op de uitvoering van het verdrag en de controle van de toestand van het maritieme gebied, de doeltreffendheid van de vastgestelde maatregelen, de prioriteiten en de behoefte aan aanvullende of andere maatregelen.

Overeenkomstig artikel 20 van het verdrag heeft elke verdragsluitende partij één stem in de commissie. De EU heeft recht op een aantal stemmen dat gelijk is aan het aantal lidstaten dat partij is bij het verdrag. De EU oefent haar stemrecht niet uit wanneer de lidstaten hun stemrecht uitoefenen en omgekeerd.

2.3. De beoogde handeling van de Ospar-commissie

Op 24 juni 2024 zal de Ospar-commissie tijdens haar 27e zitting/vergadering een besluit vaststellen tot wijziging van Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties (“de beoogde handeling”).

Voorgesteld wordt de definitie van “betonnen installatie” in Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties te wijzigen om te verduidelijken dat celinhoud binnen de onderbouw geen deel uitmaakt van de installatie. Cellen in dergelijke installaties (zogenaamde “op zwaartekracht gebaseerde betonnen installaties”, “concrete gravity-based structures (CGBS)”) worden gebruikt voor de opslag van koolwaterstoffen en de residuen in deze cellen, waarvan de samenstelling grotendeels onbekend is, zijn

¹ Besluit 98/249/EG van de Raad van 7 oktober 1997 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (PB L 104 van 3.4.1998, blz. 1).

voornamelijk vloeibaar, met grote hoeveelheden olie. Dergelijke celinhoud is gevaarlijk afval dat, indien het na de ontmanteling van de installatie op zee achterblijft, grote risico's met zich meebrengt voor het milieu, de ecosystemen en mogelijk de menselijke gezondheid.

Ospar-besluit 98/3 vereist in beginsel de volledige opruiming van afgedankte installaties, maar staat afwijkingen toe.

De celinhoud van CGBS maakt geen deel uit van een offshore-installatie en mag daarom niet worden onderworpen aan een afwijking uit hoofde van Besluit 98/3; om duidelijkheid hierover te verschaffen, hebben de juristen-vertalers van Oskar aanbevolen de definitie van "betonnen installatie" in punt 1 van Oskar-besluit 98/3 te wijzigen in: "betonnen installatie: een niet meer gebruikte offshore-installatie die volledig of grotendeels van beton is; *celinhoud binnen de onderbouw maakt geen deel uit van de installatie en valt onder de bepalingen van bijlage III bij het Oskar-Verdrag*". Door celinhoud expliciet uit te sluiten van de definitie van "betonnen installatie" laat de toevoeging van het gecursiveerde deel niet langer toe om, door middel van een afwijking van de verplichting tot volledige opruiming uit hoofde van Besluit 98/3, dergelijke celinhoud na de ontmanteling op zee achter te laten.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

In de nasleep van het incident met betrekking tot Brent Spar in het midden van de jaren negentig (waarbij Shell, als gevolg van publieke verontwaardiging, zijn besluit om een niet meer gebruikte oliewinningsinstallatie in zee te storten, moest wijzigen) werd tijdens de Oskar-ministerconferentie in Sintra (Portugal) in 1998 Oskar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties vastgesteld; dit besluit verbiedt het storten en het volledig of gedeeltelijk achterlaten van niet meer gebruikte offshore-installaties in het maritieme gebied van Oskar.

Alleen voor bepaalde categorieën en onder voorbehoud van een beoordeling overeenkomstig bijlage 2 bij Besluit 98/3 kan de bevoegde autoriteit van de desbetreffende verdragsluitende partij bij het Oskar-Verdrag een afwijkingsvergunning afgeven om installaties of delen daarvan achter te laten. Tot de categorieën van niet meer gebruikte offshore-installaties waarvoor afwijkingen kunnen worden overwogen, behoren bijvoorbeeld stalen installaties die in lucht meer dan 10 000 ton wegen of op zwaartekracht gebaseerde betonnen installaties (CGBS).

In de periode 2019-2020 vond een raadplegingsproces plaats in het kader van Oskar-besluit 98/3 in verband met het voornemen van het Verenigd Koninkrijk om een afwijkingsvergunning af te geven voor het achterlaten van de funderingen van de stalen jacket van Brent Alpha en de op zwaartekracht gebaseerde betonnen installaties van Brent Bravo, Brent Charlie en Brent Delta; een dergelijke vergunning zou ook betrekking hebben op de celinhoud van opslagcellen van de op zwaartekracht gebaseerde betonnen installaties.

De Commissie, die de EU vertegenwoordigt, heeft samen met andere verdragsluitende partijen bij het Oskar-Verdrag bezwaar gemaakt tegen het voornemen van het VK omdat dergelijke celinhoud gevaarlijk afval is dat niet op zee mag worden achtergelaten; bovendien moet er een adequaat monitoringprogramma voor het mariene milieu worden opgezet voor de delen van de niet meer gebruikte installatie die op zee zijn achtergelaten; voorts moet de ontwikkeling van technologische oplossingen voor volledige opruiming worden versneld om te voorkomen dat er na ontmanteling delen op zee worden achtergelaten, in overeenstemming met de geest van Besluit 98/3; het verlenen van afwijkingsvergunningen zonder afdoende rechtvaardiging bevordert die ontwikkeling niet.

Het raadplegingsproces is onder meer weerspiegeld in de nieuwe Ospar-strategie, die is aangenomen tijdens de Ospar-ministerconferentie van 2021 in Cascais (Portugal) en tot doel heeft “de categorieën van niet meer gebruikte offshore-installaties waarvoor afwijkingen in overweging kunnen worden genomen uit hoofde van Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van offshore-installaties, te herzien en zo nodig te wijzigen, met als doel het toepassingsgebied van mogelijke afwijkingen te beperken. De herziening zal onder meer gebaseerd zijn op de vooruitgang op het gebied van ontmantelingstechnologieën en op de beste beschikbare wetenschappelijke kennis.” De strategie bevat ook een doelstelling met betrekking tot de bevordering van de ontmantelingstechnologieën en binnen Ospar wordt ook gewerkt aan de ontwikkeling van een geharmoniseerde methode voor de beoordeling van ontmantelingsopties.

In dit verband is het doel van de voorgestelde wijziging een solide rechtsgrondslag te bieden om te voorkomen dat verontreinigde celinhoud na ontmanteling in situ achterblijft. Dit is niet alleen in overeenstemming met de bovengenoemde bezwaren van de Commissie en andere verdragsluitende partijen bij het Ospar-verdrag tegen afwijkingen voor celinhoud, maar ook met daarmee verband houdende beleidsmaatregelen van de EU, zoals het actieplan om de verontreiniging tot nul terug te dringen, met als doel tegen 2050 de waterverontreiniging te verminderen tot niveaus die niet langer als schadelijk voor de gezondheid en de natuurlijke ecosystemen worden beschouwd, de kaderrichtlijn mariene strategie, die het bereiken van een goede milieutoestand van de mariene wateren van de EU oplegt, de kaderrichtlijn afval, die het storten van afval verbiedt, en de richtlijn offshoreveiligheid, waarin ook rekening wordt gehouden met milieuaspecten van ontmanteling. Geen van deze beleidsmaatregelen kan naar behoren worden uitgevoerd als er in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan bronnen van mogelijk ernstige en blijvende grensoverschrijdende verontreiniging aanwezig zijn, zoals verontreinigde celinhoud van niet meer gebruikte olie-installaties.

Met het oog op de vergadering van de Ospar-commissie van 24 tot en met 28 juni 2024 is een standpunt van de Unie noodzakelijk, aangezien het beoogde besluit dat zal worden vastgesteld een juridisch bindende tekst is. Aangezien het besluit de uitvoering van het beleid en de wetgeving van de EU zal vergemakkelijken en schade aan het mariene milieu zal voorkomen, wordt voorgesteld dat de Unie de vaststelling van het besluit steunt door ervoor te stemmen.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “*de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst*”.

Het begrip “*handelingen met rechtsgevolgen*” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “*beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt*”².

² Arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 7 oktober 2014, Bondsrepubliek Duitsland/Raad van de Europese Unie, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61 tot en met 64.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

De Oskar-commissie is een orgaan dat is opgericht krachtens een overeenkomst, namelijk het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan.

De door de Oskar-commissie vast te stellen handeling is een handeling met rechtsgevolgen. De beoogde handeling heeft rechtsgevolgen omdat alle Oskar-besluiten juridisch bindend zijn voor de verdragsluitende partijen, overeenkomstig artikel 13, lid 2, van het Oskar-Verdrag, waarin het volgende is bepaald: *“Een besluit is na het verstrijken van een termijn van tweehonderd dagen na aanneming ervan bindend voor de verdragsluitende partijen die hebben voorgesteld en die binnen die termijn de uitvoerend secretaris niet schriftelijk te kennen hebben gegeven dat zij niet in staat zijn het besluit te aanvaarden, met dien verstande dat na het verstrijken van die termijn drievierde van de verdragsluitende partijen hetzij vóór het besluit moeten hebben gestemd en hun aanvaarding niet mogen hebben ingetrokken, hetzij de uitvoerend secretaris schriftelijk te kennen moeten hebben gegeven dat zij in staat zijn het besluit te aanvaarden. Dit besluit is bindend voor iedere andere verdragsluitende partij die de uitvoerend secretaris schriftelijk te kennen heeft gegeven dat zij in staat is het besluit te aanvaarden, zulks vanaf het tijdstip van die kennisgeving dan wel na het verstrijken van de termijn van tweehonderd dagen na aanneming van het besluit, naar gelang van welk tijdstip het laatst valt.”*

De beoogde handeling strekt niet tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten waarvan één kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent terwijl de andere doelstelling of component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is gelet op de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent.

4.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

De doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling hebben in de eerste plaats betrekking op de bescherming van het milieu.

De materiële rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 192, lid 1, VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 192, lid 1, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt in het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Ospar-Verdrag) met betrekking tot een besluit tot wijziging van Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 192, lid 1, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan³ (“het verdrag”), waarbij de Unie partij is, is op 25 maart 1998 in werking getreden.
- (2) Overeenkomstig artikel 10, lid 3, van het verdrag kan de bij artikel 10, lid 1, van het verdrag ingestelde commissie (“de Ospar-commissie”) besluiten aannemen in overeenstemming met artikel 13 van het verdrag.
- (3) Op 24 juni 2024 zal de Ospar-commissie tijdens haar 27e zitting/vergadering een besluit vaststellen tot wijziging van Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties.
- (4) Het beoogde besluit wijzigt de definitie van “betonnen installatie” om te verduidelijken dat celinhoud binnen de onderbouw geen deel uitmaakt van de installatie.
- (5) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen in de Ospar-commissie, aangezien het besluit van die commissie bindend zal zijn voor de Unie.
- (6) Het standpunt van de Unie moet zijn dat voor het besluit tot wijziging van Ospar-besluit 98/3 wordt gestemd, omdat dit de uitvoering van het beleid en de wetgeving van de EU zal vergemakkelijken en schade aan het mariene milieu zal voorkomen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen op de 27e zitting/vergadering van de Ospar-commissie houdt in dat wordt gestemd ter ondersteuning van de vaststelling van het

³ PB L 104 van 3.4.1998, blz. 2.

besluit tot wijziging van Ospar-besluit 98/3 inzake de verwijdering van niet meer gebruikte offshore-installaties wat de definitie van “betonnen installatie” betreft.

Artikel 2

Indien de ontwikkelingen tijdens de 27e vergadering van de Ospar-commissie dit vereisen, kunnen de vertegenwoordigers van de Unie zonder nader besluit van de Raad instemmen met een verfijning van het in artikel 1 bedoelde standpunt, in overleg met de lidstaten tijdens coördinatievergaderingen ter plaatse.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de Commissie.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*