

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säkerhet för prospekterings-, undersöknings- och produktionsverksamhet för olja och gas till havs"

KOM(2011) 688 slutlig – 2011/0309 (COD)

(2012/C 143/20)

Föredragande: **George T. LYON**

Europaparlamentet och rådet beslutade den 17 respektive den 29 november 2011 att i enlighet med artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

"Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om säkerhet för prospekterings-, undersöknings- och produktionsverksamhet för olja och gas till havs"

KOM(2011) 688 slutlig – 2011/0309 (COD).

Facksektionen för jordbruk, landsbygdsutveckling och miljö, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 20 januari 2012.

Vid sin 478:e plenarsession den 22–23 februari 2012 (sammanträdet den 22 februari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 111 röster för, 2 röster emot och 9 nedlagda röster.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Större olyckor ute till havs är visserligen sällsynta, men de får ofta katastrofala konsekvenser genom att de orsakar faror för människors liv, miljön, ekonomin och klimatet.

1.2 Det råder allmän enighet om att det finns behov av en konsekvent EU-strategi för olje- och gasverksamhet till havs.

1.3 Detta uppnås bäst genom att man sprider och tillämpar de höga standarder som redan införts inom en stor del av denna sektor.

1.4 EESK ställer sig bakom den rekommendation som kommissionen ger i "alternativ 2", och anser att man med hjälp av dessa åtgärder har störst möjlighet att uppnå målen i förslaget.

1.5 Syftet med förordningen bör vara att i högre grad överföra regleringen av reformåtgärderna till behöriga nationella myndigheter och aktörer. Den grupp med offshore-myndigheter inom EU som föreslås bör dock ges en väldefinierad men begränsad roll.

1.6 EESK uppmanar kommissionen att i ett tidigt skede ta ställning till övervägandena om produktsäkerhet, finansiell kapacitet och – viktigast av allt – företagets ansvar.

1.7 De EU-aktörer som bedriver utvinnings- och produktionsverksamhet utanför EU bör uppmuntras att i dessa områden introducera de bästa EU-standarderna.

2. Inledning

2.1 Den 27 oktober 2011 lade kommissionen fram ett förslag till förordning om säkerhet för prospekterings-, undersöknings- och produktionsverksamhet för olja och gas till havs.

2.2 Mot bakgrund av Deepwater Horizon-katastrofen i Mexikanska golfen i april 2010 och, såsom kommissionen konstaterar, den betydande risken för en större olje- eller gasolycka till havs inom den europeiska offshoresektorn råder det ingen tve-

kan om att det är mycket angeläget att behandla de frågor som kommissionen tar upp i samband med konsekvensanalysen (som bifogas förslaget) och att vidta lämpliga åtgärder. De frågor det gäller är följande:

— Att förutse – och i den grad det är rimligen möjligt – eliminera omfattande olyckor.

— Att begränsa och dämpa konsekvenserna av en allvarlig katastrof.

— Att bättre skydda den marina miljön och kustekonomierna mot förorenings effekter.

— Att medlemsstaterna emellan förbättra räckvidden och effektiviteten i fråga om insatsåtgärder.

— Att, förr eller senare, utforma tydliga riktlinjer för offshore-entreprenörernas ansvar för direkta eller indirekta skador som drabbar tredje part.

— Att ta fram och harmonisera ett antal ramvillkor som ska ligga till grund för en säker användning av offshore-utrustning och offshore-anläggningar.

— Att återupprätta allmänhetens förtroende för en säker, välhanterad och välreglerad olje- och gasutvinning till havs.

2.3 Kommissionen anser att man löser dessa frågor bäst genom att

— förbättra förfarandena för prospektering, licensiering, reglering och övervakning av entreprenörer och aktörer inom sektorn,

— främja en företagskultur där man är välvilligt inställd till förbättrade säkerhetsrutiner,

— undanröja skillnader mellan medlemsstaterna när det gäller praxis,

- bättre hantera och samordna resurser och kapacitet i fråga om insatsåtgärder,
- bättre kontrollera utrustning som har avgörande betydelse för säkerheten (inklusive oberoende kontroll av en utomstående),
- utvärdera politiken när det gäller åtgärder som rör produkt-säkerhet, garantier för finansiell kapacitet och reglerna för offshore-aktörernas skadestånds- och ersättningsansvar.

2.4 Mer specifikt hoppas kommissionen uppnå dessa mål genom att främja en "EU-modell för bästa praxis" i form av ett reformpaket som i stor utsträckning baseras på den väletablerade och väl ansedda praxis som tillämpas inom offshore-sektorn på Nordsjön. Detta skulle leda till ökat samarbete i samband med riskbedömning, beredskapsplanering, katastrofin-satser och gemensamt utnyttjande av information, expertis och resurser. Inom ramen för denna modell ("alternativ 2" i konsekvensanalysen) övervägs inrättandet av en "behörig myndig-het" i varje medlemsstat som ska ha det övergripande ansvaret för frågor som rör denna sektor, samt en mellanstatlig grupp med offshore-myndigheter inom EU som ska utarbeta nya sä-kerhetsstandarder, främja genomförandet av europeiska regle-ringsprogram och se till att standardrapporteringen över na-tionsgränserna fungerar väl.

3. Allmänna kommentarer

3.1 Europas olje- och gassektor till havs omfattar nästan 1 000 anläggningar. Den geografiska spridningen för dessa an-läggningar är som följer: Storbritannien 486, Nederländerna 181, Italien 123, Danmark 61, Rumänien 7, Spanien 4, Polen 3, Tyskland 2, Grekland 2, Irland 2 och Bulgarien 1.

3.2 EESK anser att säkerheten när det gäller varje aspekt av olje- och gasutvinning till havs samt alla produkter som uppstår genom denna industri är av yttersta vikt, och kommittén väl-komnar detta initiativ från kommissionen.

3.3 Även om förordningen till stor del fokuserar på att fö-rebygga och begränsa miljöeffekterna av offshore-incidenter och offshore-olyckor ser EESK positivt på det faktum att man i konsekvensanalysen inte har bortsett från arbetstagarnas hälsa, säkerhet och välmående inom olje- och gasindustrin till havs.

3.4 EESK inser att en balans måste skapas mellan de krav som framställs i förslaget och EU:s behov av energi och en tryggad energiförsörjning.

3.5 Det finns visserligen inte någon särskild lag i EU som uttryckligen reglerar säkerheten i samband med olje- eller gas-utvinning till havs, men det finns ett antal direktiv som rör frågor med nära koppling till de frågor som tas upp i kom-missionens förslag, nämligen direktivet om miljöansvar (2004/35/EG), ramdirektivet om avfall (2008/98/EG), direktivet om miljökonsekvensbedömning (85/337/EEG, i ändrad lydelse), de åtgärder som införts genom ramdirektivet om arbetstaga-res säkerhet och hälsa (89/391/EEG) om minimikrav för förbättring

av arbetstagarnas säkerhet och hälsa inom den del av utvin-ningsindustrin som utnyttjar borrhning, samt ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG). Eftersom dessa rättsakter inte exakt överensstämmer med de mål som sätts upp i förslaget kan de endast tillämpas fragmentariskt, om de överhuvudtaget är tillämpbara utan att först ha anpassats. Direktivet om miljö-ansvar rör t.ex. visserligen offshore-föroreningar, men räckvid-den omfattar inte vattenskador i den exklusiva ekonomiska zo-nen eller kontinentalsockeln, som måste skyddas i enlighet med direktivet om en marin strategi.

3.6 En återkommande kritik (från dem som lämnat kom-mentarer) är att befintliga standarder för säkerhet, sanering, ansvar och skadestånd (som gäller genom direktiv, självreglering samt internationella konventioner och protokoll) ofta tillämpas på ett "lösryckt" och ineffektivt sätt, på grund av skillnader i fråga om fokus och tolkning, ointresse för detaljerna eller det övergripande syftet när det gäller mekanismerna för genom-förande och efterlevnad samt brister i företagskulturen. Detta undergräver förtroendet för lagstiftningsprocessen och är därför otillfredsställande. Kommittén ser positivt på den nystart som beskrivs i förslaget.

3.7 Den praxis och de förfaranden som tillämpas inom denna sektor på Nordsjön, såväl frivilligt som enligt lag, beskri-ver kommissionen som "bästa verksamhetspraxis", "bästa unionspraxis", "bästa tillgängliga praxis enligt definitioner i of-ficiella standarder och riktlinjer", "nuvarande bästa standard" eller "vedertagen global bästa praxis vid riskbegränsning för stora risker", med ett tillsynssystem av "världsklass" med upp-satta mål för offshoresektorn. EESK är ändå oroad över de relativt stora risker som kvarstår, och anser att förslaget till förordning kommer att förbättra företagets säkerhetskultur.

3.8 Denna praxis har utvecklats och finslipats genom försök, teknikutveckling och driftserfarenheter (ibland tragiska sådana, t.ex. i samband med katastroferna på oljeplattformarna Alex-ander Kielland och Piper Alpha 1980 respektive 1988). EESK inser att detta är en pågående process som kräver ständig ut-värdering och anser inte att aktörerna inom denna sektor är vare sig likgiltiga eller långsamma när det gäller att vidta nya åtgärder, anta nya riktlinjer eller anpassa befintliga standarder eller förfaranden, där så krävs eller är önskvärt. Förordningen innebär en enhetlig ram inom vilken detta kan ske.

3.9 För att uppnå en god styrning av denna sektor där nya prospekterings- och produktionsområden utvecklas krävs det nu en uppsättning principer, förfaranden och kontroller inom EU som tillämpas på ett enhetligt, heltäckande och universellt sätt, såsom anges i förordningen. EESK anser att kommissionens rekommendation i "alternativ 2" är det mest acceptabla alterna-tivet.

4. Särskilda kommentarer

4.1 I ett antal hänvisningar beskriver kommissionen risken för att en större olje- eller gasolycka ska ske på EU:s vatten som "betydande överallt i unionen", "mer reell än den kan verka" respektive "oacceptabelt hög". EESK skulle vilja ha belägg för dessa påståenden.

4.2 Om man väljer att anse att en förordning utgör det bästa rättsliga instrumentet befarar EESK att kommissionens förslag kan innebära

- att den "bästa praxis" som tillämpas av de aktörer och medlemsstater som anammat "Nordsjömodellen" nedmonteras och avskaffas i takt med att nya komplexa lagstiftningsförfaranden införs, tillsammans med nya icke-bindande regler och ändringar i enlighet med de befogenheter som kommissionen tilldelats,
- att det uppstår ytterligare och, eventuellt, onödiga kostnader, avbrott, förseningar, överlappningar och förvirring inom och även utanför denna sektor, och eventuellt att säkerheten äventyras (under övergångsfasen). Kommittén hoppas att en noggrant formulerad förordning kommer att dämpa dessa farhågor.

4.3 Även om somliga anser att det befintliga systemet för bästa praxis (Nordsjömodellen) tillsammans med den roll som innehas av sådana organisationer som *North Sea Offshore Authorities Forum*, *Oil Spill Prevention and Response Advisory Group*, *Offshore Oil Pollution Liability Association Ltd*, *International Regulators Forum* och *The Operators Co-operative Emergency Services* är ett tillräckligt bevis på att subsidiaritetsprincipen, genom medlemsstaternas åtgärder, tillämpas i praktiken samt att den "nivåhöjning" som kommissionen förespråkar kan uppnås genom ett

direktiv, är kommittén fullt övertygad om de viktigaste förtjänsterna med en förordning och stöder kommissionens ståndpunkt att en förordning är det bästa rättsliga instrumentet. EESK förväntar sig att man genom förordningen rättar till bristande överensstämmelse mellan medlemsstaterna och att de bästa delarna, principerna och standarderna i Nordsjömodellen införlivas och avspeglas i förordningen.

4.4 EESK uppmanar kommissionen att meddela om och i vilken utsträckning man beaktat bestämmelserna i artikel 194.2 i EUF-fördraget när bestämmelserna i förslaget utarbetades.

4.5 EU:s säkerhetskultur bör, då detta är möjligt, tillämpas enhetligt av EU-aktörer både på och utanför EU:s vatten. EESK föreslår därför att ett system där kontrollen utförs av tredje part, i syfte att uppnå detta mål.

4.6 Deepwater Horizon-katastrofen bekräftade behovet av att skärpa de finansiella krav som ställs på operatörerna för att säkerställa att de till fullo kan ersätta skador och kostnader som uppstår till följd av en olycka. EESK rekommenderar därför att man fortsätter att undersöka möjligheten att införa en obligatorisk ansvarsförsäkring till skydd för tredje part (eller ett motsvarande lämpligt ansvarsskydd), och föreslår att en översynsklausul införs i förordningen för att åtgärda denna angelägna fråga i en nära framtid.

Bryssel den 22 februari 2012

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Staffan NILSSON