



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 12.10.2010  
KOM(2010) 560 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH  
RÅDET**

**Utmaningen att uppnå en säker olje- och gasverksamhet till havs**

{SEK(2010) 1193 slutlig}

# MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

## Utmaningen att uppnå en säker olje- och gasverksamhet till havs

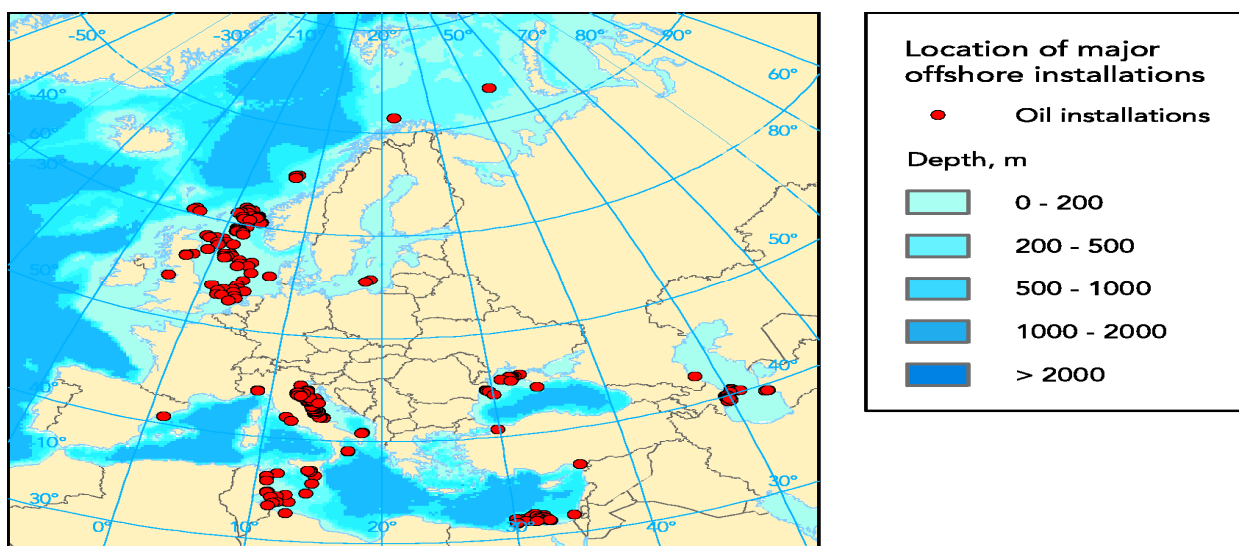
### 1. INLEDNING

Explosionen på oljeplattformen Deepwater Horizon i Mexikanska golfen den 20 april 2010 och den massiva läcka från oljekällan på havsbotten som blev följden orsakade stora ekologiska, ekonomiska och sociala skador<sup>1</sup>.

Delar av vattnen utanför EU:s kuster utnyttjas intensivt för olje- och gasproduktion<sup>2</sup> och ytterligare undersökningar pågår. Därför har EU ett starkt intresse av att förhindra den här typen av katastrofer. Utredningen om olyckan, dess totala påverkan på ekosystemen i och bortom Mexikanska golfen samt ansvaret för olika aspekter har fortfarande inte avslutats, men vi kan redan nu dra de första lärdomarna och agera därefter.

Bara i nordöstra Atlanten finns det mer än 1 000 havsbaserade anläggningar. Anläggningarna i Svarta havet och Östersjön kan fortfarande räknas i ensiffriga tal, men redan i dag finns det över 100 anläggningar i drift i EU-vatten i Medelhavet, och planer på att inleda nya undersökningar rapporteras från den maltesiska och cypriotiska sektorn. Undersökning eller utvinning avseende olja och gas pågår också nära EU:s gränser, utanför Algeriets, Kroatens, Egyptens, Israels, Libyens, Tunisien, Turkiets och Ukrainas kuster.

### Större anläggningar till havs i och omkring Europa



Källa: Europeiska miljöbyrån

<sup>1</sup> Elva personer dog i explosionen och den eldsvåda som följde. Man uppskattar att 4,9 miljoner fat olja släpptes ut i havet innan läckan stoppades efter 85 dagar, vilket påverkade 350–450 km av Förenta staternas kust.

<sup>2</sup> År 2009 uppgick produktionen av olja och naturgas i EU och Norge till 196 respektive 269 miljoner ton oljeekvivalenter. Omkring 90 % av EES-oljan och 60 % av gasen utvinns till havs.

Den europeiska olje- och gasindustrin till havs har inte varit immun mot allvarliga olyckor i det förflutna. Ett par exempel är Piper Alpha och Alexander Kielland i Nordsjön<sup>3</sup>. Därför har flera europeiska länder på senare år infört strikta säkerhetskrav och regelverk. Erfarenheterna från Deepwater Horizon visar att man även här i Europa måste allvarligt reflektera över om dagens regelverk och arbetsmetoder är tillfredsställande i fråga om säkerhets- och nödberedskap och insatsförmåga.

Det är också viktigt med tanke på den omvandling som den europeiska olje- och gasindustrin genomgått till följd av att de ”enkla” olje- och gasreservoarerna progressivt tömts. Prospekteringen rör sig mot mer komplexa miljöer som kännetecknas av reservoarer med högt tryck och hög temperatur, djupare vatten och/eller extrema klimatförhållanden som kan komplicera kontrollen av anläggningar under havet och incidenthantering. Samtidigt blir produktionsutrustningen i äldre fält föråldrad och tas ofta över av specialiserade operatörer med mindre kapitalbas.

EU har ett intresse av att upprätthålla den inhemska olje- och gasproduktionen med tanke på försörjningstryggheten och för att behålla arbetstillfällena och affärsmöjligheter i den europeiska ekonomin. I mänsklig verksamhet kan visserligen riskerna sällan undanröjas helt i människors verksamhet, vilket även gäller för kolväteindustrin till havs, men det är nödvändigt att garantera driftens säkerhet och integritet och ett maximalt skydd för EU:s befolkning och miljö.

Den stora omfattningen på och allvaret i Deepwater Horizon-olyckan föranledde kommissionen att redan i maj inleda en utredning av säkerheten i samband med undersökning och utvinning av olja och gas till havs i EU-vatten. Efter en översyn av tillämplig EU-lagstiftning och samråd med industrin och de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna<sup>4</sup> ringade kommissionen i juli in fem huvudområden där åtgärder krävs för att EU ska kunna bibehålla sin höga nivå på säkerhets- och miljöområdet<sup>5</sup>:

- Noggranna tillståndsförfaranden.
- Förbättrade myndighetskontroller.
- Åtgärdande av luckor i tillämplig lagstiftning.
- Stärkt katastrofhantering i EU.
- Internationellt samarbete för att främja säkerhets- och insatskapaciteten i hela världen.

Medlemsstaterna och industrin använder redan i dag många goda arbetsmetoder för säkerhet, beredskap och insatser. Med tanke på den enorma utmaning som risken för en storskalig olycka till havs utgör måste dock de modernaste metoderna bli norm i hela EU och i alla EU-

---

<sup>3</sup> När Piper Alpha-plattformen exploderade 1988 dödades 167 personer och 670 ton olja släpptes ut i havet. 123 personer dog när oljeplattformen Alexander Kielland kantrade 1980.

<sup>4</sup> Offentliga organ som hanterar licenser och tillsyn när det gäller havsbaserad verksamhet i medlemsstaterna.

<sup>5</sup> Uttalanden av kommissionärerna Oettinger och Damanaki vid Europaparlamentets plenarsammanträde den 7 juli.

vatten<sup>6</sup>. En sådan enhetlig hög säkerhetsnivå kommer att bygga upp förtroendet hos allmänheten och hjälpa EU:s arbete för att uppnå höga nivåer av säkerhet, beredskap och insatser även utanför EU:s gränser, både i vatten under annan jurisdiktion och i internationella vatten.

Allt detta kan endast uppnås genom beslutsamma åtgärder av myndigheter i Europa och ett starkt partnerskap mellan alla berörda aktörer – EU:s institutioner, medlemsstaterna, industrin, icke-statliga organisationer och andra aktörer – i enlighet med principerna för EU:s integrerade havspolitik. Europaparlamentet har utfärdat en resolution om EU-åtgärder när det gäller oljeborrning och oljeutvinning i Europa. Där uppmanas kommissionen att lägga fram en heltäckande rättslig ram som garanterar att höga säkerhetskrav tillämpas i hela EU och i tredjeländer. Detta ska innefatta förslag om bl.a. förebyggande av olyckor, hantering av katastrofer och ansvarsskyldighet<sup>7</sup>. Detta meddelande redogör för de första stegen mot detta mål

## 2. SÄKERSTÄLLANDE AV BÄSTA PRAXIS I HELA EUROPA

Vi kan inte enbart förlita oss på industrins egna initiativ och självreglering för att öka säkerheten för befolkningen och skydda miljön. Regelverket måste säkerställa att industrin följer tydliga, kraftfulla och ambitiösa bestämmelser som endast tillåter säker och hållbar drift. Systemet måste också säkra en omfattande öppenhet och insyn, så att industrin och myndigheter kan visa varje intresserad part att verksamhet som innebär risker för liv, miljö eller egendom styrs och kontrolleras på det sätt som krävs.

De internationella ordningarna för havsbaserad olje- och gasverksamhet är antingen inte färdigutvecklade eller saknar effektiva mekanismer för kontroll av efterlevnaden. Därför avgörs situationen i Europa huvudsakligen av bestämmelser i de enskilda medlemsstaternas nationella lagstiftning, eftersom EU-lagstiftningen antingen inte omfattar vissa relevanta aspekter av sektorn eller endast anger minimikrav. Dessutom är de bestämmelser som ska tillämpas på verksamhet till havs ofta utspridda på olika EU-rättsakter.

Resultatet är att systemen för tillstånd, driftssäkerhet och miljöskydd varierar mellan olika medlemsstater. Denna brist på enhetlighet komplicerar förståelsen och hanteringen av hälso-, säkerhets- och miljörisker i Europa och ökar kostnaderna för företagen. Den riskerar också att bromsa samordnade insatser vid olyckor som påverkar flera olika medlemsstater eftersom tekniska standarder, dataformat och insatsförfaranden varierar i EU och inom samma avrinningsområde.

Kommissionen vill verka för en omarbetad och mer sammanhängande rättslig ram för havsbaserad undersökning och utvinning i Europa. Den ska säkerställa att bästa praxis tillämpas i hela EU. Människor och miljö kommer att gagnas av en höjd skyddsnivå, men även industrin kommer att gagnas av förenkling och lika konkurrensvillkor för alla. Detta kan uppnås på olika sätt: genom ändring av enskilda existerande rättsakter, genom utarbetande av konsoliderad lagstiftning för havsbaserad verksamhet eller genom utveckling av icke-

<sup>6</sup> Vatten under EU-medlemsstaters suveränitet och jurisdiktion i Medelhavet, Östersjön, Svarta havet och nordöstra Atlanten, inklusive vattnen runt Azorerna, Madeira och Kanarieöarna. Hit hör kustvatten, territorialvatten och exklusiva ekonomiska zoner (EEZ).

<sup>7</sup> Resolution om EU-åtgärder när det gäller oljeborrning och oljeutvinning i Europa antagen den 7 oktober 2010.

bindande rättsliga instrument som kompletterar den befintliga lagstiftningen. Kommissionen anser att de risker som föreligger, behovet av rättssäkerhet och principerna om bättre lagstiftning talar för en särskild ny rättsakt för havsbaserad olje- och gasverksamhet, eventuellt med stöd av icke-bindande rättsliga åtgärder (riktlinjer).

## 2.1. Ansvarsfulla tillstånd avgörande

Tillstånd framstår som ett självklart första verktyg för att garantera säkerheten vid ny borrhning i komplexa miljöer. I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) fastställs en EU-energipolitik, inom ramen för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion och med hänsyn till kravet på att skydda och förbättra miljön<sup>8</sup>. Där erinras också om att en medlemsstat har rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av sina energikällor, sitt val mellan olika energikällor och energiförsörjningens allmänna struktur, utan att det påverkar tillämpningen av unionens miljöpolitik<sup>9</sup>. Den befintliga EU-lagstiftningen för tillstånd<sup>10</sup> omfattar endast konkurrensaspekter av tillståndsförfarandena och syftar till att företag i hela Europa ska ha lika tillgång till nationella anbudsförfaranden.

Därför utfärdar varje medlemsstat tillstånd och andra godkännanden som krävs för undersökning och utvinning av kolväteresurser inom det egna territoriet och i vatten inom deras jurisdiktion och fastställer egna krav för tillståndsgivning. De enskilda medlemsstaternas tillstånd för borrhning utan för deras kuster kan dock ha betydande påverkan på andra medlemsstater. De miljömässiga, ekonomiska och sociala skador som orsakas av stora oljeutsläpp påverkar havs- och kustområden oavsett nationella gränser.

Det är därför viktigt att tillståndsförfarandena överallt i Europa följer vissa grundläggande gemensamma kriterier. De nationella tillståndsförfarandena i alla medlemsstater bör ses över för att bättre spegla erkänd bästa praxis och inkludera EU-täckande skyldigheter när det gäller säkerhet, hälsa och miljö, riskhantering och oberoende kontroll.

Tillståndssystemet måste backas upp av en entydig ansvarsordning som ska omfatta instrument för ekonomisk säkerhet som kan täcka allvarliga incidenter. De ekonomiska taken för de befintliga instrumenten för ekonomisk säkerhet måste utvärderas och de kan på ett fruktbart sätt kompletteras av andra risktäckningsinstrument som t.ex. fonder, försäkringar och garantier.

- De viktigaste kraven för tillstånd för undersökning och utvinning av kolväten bör fastställas på EU-nivå. Kommissionen kommer att lägga fram förslag om detta under 2011, med stöd av en konsekvensanalys. De centrala krav som ska utvärderas bör innefatta följande:
  - (1) En heltäckande säkerhetsdokumentation och arbetsmiljödokumentation<sup>11</sup> för varje verksamhet. Denna dokumentation ska beskriva hur kritiska händelser ska hanteras inbegripet aktiviteter som skulle kunna orsaka allvarliga olyckor.

<sup>8</sup> Artikel 194 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 94/22/EG om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten.

<sup>11</sup> Artikel 3 i rådets direktiv 92/91/EEG av den 3 november 1992 om minimikrav för förbättring av arbetstagarnas säkerhet och hälsa inom den del av utvinningsindustrin som utnyttjar borrhning.

- |     |  |
|-----|--|
| (2) | Det ska visas att framtida operatörer har teknisk förmåga att vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga och hantera kritiska händelser, med beaktande av driftsvillkoren på varje given plats och karaktären på den verksamhet som omfattas av den aktuella ansökan om tillstånd. |
| (3) | Finansiell kapacitet att hantera konsekvenserna av oförutsedda händelser, inklusive eventuellt deltagande i lämpliga försäkringssystem eller risktäckningsinstrument.  |

## 2.2. Regelverk som främjar drift med högsta säkerhetsnivå

Fragmenteringen av den rättsliga ramen i EU avser inte bara tillståndsförfarandet utan även anläggningarnas drift. Skillnader uppstår när EU:s medlemsstater införlivar minimikrav från EU:s hälso- och säkerhetsdirektiv med nationell lagstiftning, eftersom medlemsstaterna har rätt att behålla eller införa skyddsåtgärder som är striktare än minimikraven. Resultatet är att olika oljeplattformar som drivs av samma företag i olika medlemsstaters vatten kan behöva uppfylla olika rättsliga krav. Det är uppenbart att den här komplexiteten kan leda till problem i fråga om säkerhetsåtgärdernas integritet, men den kan också skapa merkostnader för industrin och verka hämmande på den inre marknaden.

För att garantera maximal säkerhet och lika konkurrensvillkor för alla industriella operatörer måste de krav som tillämpas på industrin i form av fastställda mål eller, i förekommande fall, föreskrivande lagstiftning utformas utifrån enhetliga kriterier, med beaktande av bästa praxis inom sektorn. Kontrollen av efterlevnaden måste också vara rigorös. Vid sidan av finansiell och teknisk kapacitet måste kraven omfatta centrala funktioner för att garantera arbetstagarnas hälsa och säkerhet på anläggningar till havs, anläggningarnas integritet, en hög miljöskyddsnivå samt funktioner för att förebygga och hantera olyckor.

Högsta säkerhets- och skyddsnivå bör inte bara vara ett krav för framtida verksamheter och anläggningar utan även för befintliga sådana. Underhållet bör innefatta krav på en regelbunden uppgradering av anläggningar i takt med den tekniska utvecklingen.

Den befintliga **miljölagstiftningen** omfattar ett antal frågor som har betydelse för anläggningar till havs (t.ex. miljökonsekvensanalys) och vissa aspekter av verksamhet till havs (t.ex. utsläpp från plattformar). Dessa anläggningar omfattas dock inte av EU-lagstiftningen om utsläppskontroll och allvarliga olyckshändelser<sup>12</sup>, som i första hand utarbetades med tanke på landbaserade anläggningar och risker för allvarliga olyckor på land.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Kommissionen kommer att utreda hur miljölagstiftningen kan stärkas när det gäller utsläppskontroll, inspektion, förebyggande av olyckor och förvaltning av enskilda anläggningar. Lagstiftningsförslag kommer antingen att omfatta en utvidgning av befintlig lagstiftning för olje- och gasanläggningar till havs eller ett särskilt instrument för sådan verksamhet.</li></ul> |
|--|

---

<sup>12</sup> Rådets direktiv 96/82/EG om åtgärder för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga olyckshändelser där farliga ämnen ingår (Seveso II).

Minimikraven för skydd av arbetskraftens **hälsa och säkerhet** vid borring efter olja och gas fastställs i ramdirektivet 89/391/EEG, dess tillämpliga särdirektiv och det sektorsspecifika särdirektivet 92/91/EEG<sup>13</sup>.

- På grundval av den färdiga Deepwater Horizon-utredningen kommer kommissionen att göra en översyn av ramen för hälsa och säkerhet, även eventuella behov av ändring av direktiv 92/91/EEG om minimikrav för förbättring av arbetstagarnas säkerhet och hälsa inom den del av utvinningsindustrin som utnyttjar borring. Man kommer även att beakta de psykologiska effekter som isolerade arbetsförhållanden kan ha på den mänskliga faktorn.
- Medlemsstaternas tillståndsmyndigheter och operatörer bör se över och vid behov uppdatera säkerhetsdokumentationen och arbetsmiljödokumentationen. När denna översyn slutförts bör de utarbeta ett tydligt definierat program för uppgradering om några brister skulle uppdagas.

EU:s lagstiftning om **produktsäkerhet**<sup>14</sup> omfattar i allmänhet utrustning i olje- och gasanläggningar till havs, men inte mobila borrhingsplattformar (MODU)<sup>15</sup> eller utrustning på sådana. Sådana mobila borrhingsplattformar betraktas som havsgående fartyg och deras säkerhet omfattas av bestämmelserna i Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) *Code for the Construction and Equipment of Mobile Offshore Drilling Units (MODU-koden)*. Denna kod omfattar dock varken några driftskrav för industriell utrustning som används för borring eller förfaranden för kontroll av sådan utrustning. Den tillämpliga EU-lagstiftningen omfattar inte heller utrustning för kontroll av olje- och gaskällorna.

Det finns ett antal nationella, europeiska och internationella tekniska standarder för olje- och gasverksamhet till havs, men mycket få har utformats med tanke på förenlighet med EU-lagstiftningen. Nationella bestämmelser hänvisar ofta till tekniska standarder, men olika standarder används i olika medlemsstater.

- Kommissionen kommer att undersöka om det är möjligt att utvidga tillämpningsområdet för EU:s lagstiftning om produktsäkerhet, för att inkludera utrustning som installeras och används på mobila borrhingsplattformar till havs. I så fall måste förhållandet till MODU-koden klargöras, i samarbete med Internationella sjöfartsorganisationen.
- Kommissionen kommer i samarbete med nationella myndigheter att göra en kritisk utvärdering av nuvarande lagstiftning och praxis för utformning och kontroll av olje- och gaskällor, på grundval av lärdomarna från Deepwater Horizon-olyckan. Om dagens bestämmelser befinner sig vara otillräckliga eller tillämpas för olika kommer kommissionen att undersöka behovet av ytterligare harmonisering inom denna sektor, genom lämpliga rättsakter och/eller andra instrument.

<sup>13</sup> Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet

<sup>14</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/42/EG av den 17 maj 2006 om maskiner och om ändring av direktiv 95/16/EG, samt Europaparlamentets och rådets direktiv 97/23/EG av den 29 maj 1997 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om tryckbärande anordningar.

<sup>15</sup> Deepwater Horizon klassificerades som en sådan MODU.

- Kommissionen kommer att uppmuntra utvecklingen av de nödvändiga tekniska standarder i samarbete med nationella myndigheter och standardiseringsorganisationerna CEN, CENELEC, ISO och IEC.

### 2.3. Ansvarsskyldighet

Tydliga bestämmelser om ansvaret för sanering och det slutgiltiga ansvaret för varje skada som orsakas avskräcker operatörerna från att undervärdera riskerna eller tumma på säkerhetsåtgärderna. Denna avskräckande effekt bidrar till att begränsa risken för miljöskador.

På grundval av försiktighetsprincipen och principen att förorenaren ska betala som fastställs i EU-fördragen<sup>16</sup> omfattar EU:s miljö- och havslagstiftning ett system av bestämmelser för att åtgärda skador till följd av en olycka. EU-domstolen har redan, i samband med ärenden som rör fartygsolyckor, fastställt att oavsiktliga utsläpp av kolväten i havet utgör avfall i den mening som avses i EU-lagstiftningen om avfall. Detta innebär att operatören har motsvarande ansvar för skadorna, inklusive saneringskostnaderna.

Direktivet om miljöansvar omfattar också ansvarsskyldigheten för sådana miljöskador som kan orsakas av en olycka eller andra kritiska händelser inom verksamhet till havs. Denna lagstiftning måste utan tvetydighet säkerställa att aktörer med havsbaserad verksamhet har ett strikt ansvar, inte bara för de skador som orsakas på skyddade arter, naturliga livsmiljöer och vatten som omfattas av ramdirektivet om vatten, utan även alla havsområden under medlemsstaternas jurisdiktion.

- Kommissionen kommer att föreslå ändringar av direktivet om miljöansvar för att inkludera miljöskador på alla havsvatten enligt ramdirektivet om en marin strategi<sup>17</sup>.
- Kommissionen kommer att ta ny ställning till om man ska införa ett krav på obligatorisk ekonomisk säkerhet och kommer i detta hänseende att undersöka om de nuvarande finansiella taken för etablerade instrument för ekonomisk säkerhet är tillräckliga med tanke på potentiellt allvarliga olyckor som involverar ansvariga parter med begränsade finansiella resurser.
- En vägledning om tolkningen av ramdirektivet om avfall som håller på att utarbetas kommer bland annat att behandla detta direktivs tillämplighet på oljeutsläpp.

### 2.4. Industrins ansvar

Industrin har huvudansvaret för driftens säkerhet. Verksamheten måste på ett synligt och otvetydigt sätt prioritera säkerhet och hållbarhet framför allt annat. Detta måste synas genom investeringar i kapacitet för förebyggande åtgärder, olyckshantering och oljesanering. Det ligger i företagets intresse att på ett övertygande sätt förbinda sig att upprätthålla högsta nivå av säkerhet och förebyggande av olyckor, eftersom detta avgör sektorns konkurrenskraft och räckvidden för nödvändiga regleringsåtgärder i framtiden.

De åtgärder som hittills har vidtagits inom sektorn varierar från företag till företag och måste kompletteras av gemensamma branschinitiativ. De första sådana åtgärderna har redan

<sup>16</sup> Artikel 191.2 i EUF-fördraget.

<sup>17</sup> Direktiv 2008/56/EG.



aviserats<sup>18</sup>. Industrin måste dock göra ytterligare kvantifierbara och långtgående åtaganden för att utveckla kapaciteten och införa en kompromisslös kultur som sätter säkerheten först, vilket kommer att förhindra framtida katastrofer i Europa och på annat håll.

Både industrin och myndigheterna har visat sin förmåga att mobilisera och på ett relativt effektivt sätt sätta in resurser för att bekämpa oljeutsläppet i Mexikanska golfen, men den tid som krävdes för att täta själva läckan och identifiera orsaken inger oro. Industrin bör därför, om lämpligt i partnerskap med offentliga organ, ta fram nya verktyg för hanteringen av olyckor som ska kunna sättas in och användas för utrustning och utvinningsplatser i alla havsmiljöer i Europa.

- Kommissionen uppmanar industrin, som har goda förutsättningar att bedöma de tekniska kraven för säker olje- och gasverksamhet till havs, att hjälpa till med att fastställa de nödvändiga standarderna och föreslå självregleringsåtgärder.
- Kommissionen uppmanar industrin att under 2010 färdigställa och lägga fram individuella åtgärdsplaner samt gemensamma färdplaner som beskriver de planerade åtgärdernas tidpunkt, art och innehåll samt de resurser som krävs för genomförandet. Dessa åtgärdsplaner och färdplaner bör lämnas till regleringsmyndigheterna för granskning, och, i den mån de inte innehåller affärsmässigt känslig information, ges bred spridning.
- Kommissionen uppmanar industrin att ta initiativ till ett konsortium som ska ha till uppgift att utveckla och inrätta mekanismer i Europa för de första snabba insatserna vid olyckor. Konsortiet bör åta sig att utveckla verktyg för kontroll av källor i nödsituationer.

## 2.5. Nya modeller för offentlig tillsyn

Myndigheterna har ett viktigt ansvar för att upprätta ett korrekt regelverk för havsbaserad verksamhet. I detta bör även principerna för fysisk planering i havsområden beaktas<sup>19</sup>. De måste också säkerställa att operatörerna uppfyller alla krav genom en effektiv tillsyn som består av kommunikation, rådgivning och kontroll av efterlevnaden.

Detta måste kombineras med aktiv interaktion med allmänheten och aktörer som företräder ekonomiska och sociala intressen som kan påverkas. Öppenhet och deltagande i beslutsfattandet och översynen bör främjas i enlighet med bästa praxis för styrelseformer för havet<sup>20</sup>.

Myndigheternas tillsyn bör bygga på de bästa administrativa metoder som i dag finns tillgänglig i Europa och kan stärkas genom åtgärder på EU-nivå. Exempelvis skulle det vara fruktbart att ta ställning till ett eventuellt införande av inspektionsuppgifter som liknar inspektionerna av sjöfarten inom ramen för Europeiska sjösäkerhetsbyråns verksamhet, inom ramen för EU-lagstiftning som tydligt definierar tillämpningsområde, standarder för

---

<sup>18</sup> En arbetsgrupp inrättades inom International Association of Oil and Gas Producers för att utvärdera de nuvarande metoderna och ta ställning till förbättringar. Ett industrikonsortium har inrättats för att utveckla nöd- och insatsverktyg för Mexikanska golfen.

<sup>19</sup> Fysisk planering i havsområden är ett viktigt verktyg för att hantera konkurrensen mellan olika typer av verksamhet om utrymme i intensivt utnyttjade havsområden, genom att säkerställa deras långsiktiga stabilitet och förutsebarhet.

<sup>20</sup> Kommissionens meddelande *Riktlinjer för en integrerad strategi för havspolitik: mot en bästa praxis för integrerade styrelseformer för havet och samråd med intressenter*, KOM(2008) 395.

utrustning och säkerhetskrav. Detta skulle kunna främja en effektiv tillsyn och kontroll av överensstämmelse i hela EU.

- Kommissionen kommer i samarbete med medlemsstaternas myndigheter att fastställa bästa praxis som ska tillämpas av reglerings- och tillsynsmyndigheter när det gäller tillstånd för havsbaserad verksamhet, inspektioner och övervakning av överensstämmelse. Dessa metoder kommer att utformas utifrån existerande bästa praxis hos medlemsstaternas behöriga myndigheter och man kommer att sträva efter att sprida dem till alla EU-jurisdiktioner. Man kommer då att utnyttja hela potentialen i de strukturerade dialogerna med intressenterna i Berlinforumet för fossila bränslen.
- Kommissionen kommer tillsammans med medlemsstaterna att verka för att inrätta en frivillig samråds- och rapporteringsmekanism för tillstånd för komplex verksamhet till havs, vilket kommer att möjliggöra en mer omfattande expertgranskning, t.ex. genom ömsesidig utvärdering av behöriga myndigheter i angränsande kustmedlemsstater.
- Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna, industrin och andra aktörer för att ge allmänheten enkel tillgång till kontinuerlig uppdaterad information om säkerhetsåtgärder, riskhantering, beredskapsplaner och företagsspecifik statistik om centrala säkerhetsindikatorer.
- Kommissionen kommer att i samarbete med medlemsstaterna ta fram en ram för oberoende utvärdering av nationella regleringsmyndigheters arbete, i synnerhet när det gäller deras tillsynsuppdrag.

### 3. FÖRSIKTIGHET I SAMBAND MED FÖRBÄTTRINGAR

I väntan på den färdiga utredningen av orsakerna till Deepwater Horizon-olyckan, på att industrins insatser för att förbättra driftens säkerhet ger synliga resultat och på att arbetet med att stärka regelverket i hela Europa slutförs, bör man agera med särskild återhållsamhet. Extra försiktighet bör tillämpas på både pågående undersöknings- eller utvinningsverksamhet och nya planerings- och tillståndsförfaranden.

Försiktigheten bör stå i proportion till riskerna och särskilt fokusera på komplex havsbaserad verksamhet där extremt klimat, reservoarer med högt tryck/hög temperatur, djupa vatten eller särskilt känslig naturlig miljö föranleder sådan extra omsorg. I sådan komplex verksamhet kan det vara lämpligt med ett tillfälligt stopp för framtida tillstånd. Alla försiktighetsåtgärder bör stå i proportion till riskerna och samordnas på EU-nivå.

- Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att göra en översyn av all komplex olje- eller gasundersökningsverksamhet och säkerställa att standarder för bästa praxis tillämpas på ett enhetligt sätt i hela EU. Det är medlemsstaterna som fattar alla beslut om att tillfälligt stoppa borrhning till havs, men kommissionen upprepar sin uppmaning till medlemsstaterna om att strikt tillämpa en försiktighetsprincip på utfärdandet av tillstånd för ny komplex olje- eller gasverksamhet till havs och att undersöka om utfärdandet av sådana tillstånd bör stoppas till dess att de europeiska systemen för säkerhet till havs har utvärderats i ljuset av Deepwater Horizon-olyckan.

#### 4. STÄRKT EU-INSATSKAPACITET FÖR OLYCKOR TILL HAVS

Vid allvarliga olyckor utanför en medlemsstats kuster måste dess insatsgrupper kunna utnyttja all tillgänglig kapacitet, inklusive industrins<sup>21</sup> och andra medlemsstaters. EU har instrument som kompletterar medlemsstaternas beredskaps- och civilskyddsmekanismer genom unionens civilskyddsmekanism som, på begäran, lämnar stöd och främjar samordningen och tillhandahållet av europeiskt bistånd. Den omfattar både civilskydd och havsskydd. Dess övervaknings- och informationscentrum (Monitoring and Information Centre, MIC), som drivs av Europeiska kommissionen, är tillgängligt dygnet runt sju dagar i veckan.

Vid behov kan MIC snabbt mobilisera Europeiska sjösäkerhetsbyråns oljesaneringskapacitet. Sjösäkerhetsbyrån är visserligen inriktad på utsläpp från fartyg och nödberedskap i samband med sådana utsläpp, men den skulle på ett nyttigt sätt kunna agera vid oljeutsläpp från oljeanläggningar till havs eftersom dess resurser, som saneringsfartyg och satellitbilder, kan användas vid oljeutsläpp oavsett typen av källa. Kommissionen kommer därför att ta initiativ till ändring av förordningen av om inrättandet av en europeisk sjösäkerhetsbyrå<sup>22</sup> för att göra det möjligt för den att stödja insatser vid förorening av havet oavsett källan till utsläppet, vilket inkluderar olje- och gasanläggningar till havs.

Arbete pågår också för att ytterligare stärka EU:s totala kapacitet för förebyggande av olyckor och insatser vid olyckor, inklusive bistånd som tillhandahålls via MIC. Dessa ansträngningar bör samverka med sådana åtgärder som vidtas av industrin för att utveckla kapaciteten för snabba insatser vid källor och oljeutsläpp.

Effektiviteten och hastigheten i nödinsatser till havs beror också på tillgången till omedelbar information om vattenpelarens och havsbottnens tillstånd under olyckan. Den här typen av uppgifter finns i dagsläget inte helt tillgängliga på EU-basis och kan inte snabbt samlas in från fragmenterade offentliga och privata källor så att man på ett tillfredsställande sätt kan följa hur en olycka utvecklas.

- Under 2010 kommer kommissionen att lägga fram ett meddelande i syfte att föra samman de omfattande expertkunskaper och resurser som finns på både lokal, nationell och europeisk nivå till ett stärkt EU-system för katastrofhantering. Det ska inriktas på katastrofhjälp i den första akuta fasen och på att stärka EU-instrumenten för civilskydd och humanitärt bistånd.
- Kommissionen kommer att undersöka hur man kan öka tillgången till insatskapacitet vid olyckor, t.ex. genom att kräva att utrustning för akuta insatser finns tillgänglig i varje berörd region i EU. Detta ska ske i samarbete med industrin och medlemsstaterna och bygga på befintliga instrument som EU:s civilskyddsmekanism och sjösäkerhetsbyrån.
- För att öka effektiviteten i insatserna uppmanar kommissionen medlemsstaterna att vidta de åtgärder som föreslås i kommissionens initiativ *Kunskap i havsfrågor 2020* för att skapa en sammanhängande och öppen arkitektur för utbyte av information om vattenpelarens och havsbottnens tillstånd.

<sup>21</sup> Oil Spill Response Ltd (del av Global Response Network).

<sup>22</sup> Förordning (EG) nr 1406/2002.

## 5. NYA PARTNERSKAP FÖR SÄKERHET TILL HAVS ÄVEN UTANFÖR EUROPEISKA VATTEN

### 5.1. Regionala grannskapsinitiativ som första omgången internationella åtgärder

EU bör ägna stor uppmärksamhet åt sådana havsområden som gränsar till EU:s territorium där borrningen till havs ökar och där olyckor som medför oljeutsläpp skulle kunna skada miljön och ekonomin i flera kustmedlemsstater.

Därför bör avgränsning av exklusiva ekonomiska zoner och av kontinentalsockeln i enlighet med Förenta nationernas havsrättskonvention (Unclos) uppmuntras.

I Medelhavet utgörs en stor del av havsrummet av det fria havet och samarbetet mellan strandstaternas myndigheter måste stärkas.

EU bör därför sträva efter att regelverken och tillsynen av industrin säkras lika höga säkerhets- och skyddsnivåer i jurisdiktioner som gränsar till europeiska vatten. Det regionala samarbetet mellan behöriga myndigheter i Nordsjön utgör ett gott exempel<sup>23</sup>.

Regionala konventioners potential bör undersökas. Man bör också, i nära samarbete med berörda medlemsstater, åter dra i gång processen för att få protokollet om bekämpande av förorening från offshoreverksamhet i Medelhavet att träda i kraft<sup>24</sup>. Detta skulle också göra det möjligt att få med det redan existerande centrumet Rempec (*Regional Marine Pollution Emergency Response Centre for the Mediterranean Sea*) i förebyggande åtgärder, beredskap och insatser till havs. Man kan också förbättra det bilaterala samarbetet, i synnerhet med stater i södra Medelhavsområdet som bedriver utvinning till havs, framför allt genom handlingsplaner och instrument inom den europeiska grannskapspolitiken.

Åtgärder i samma riktning<sup>25</sup> bör också vidtas genom andra regionala havskonventioner som Ospar, Helsingforskonventionen och Bukarestkonventionen<sup>26</sup>. Regionala samarbetsprogram på energiområdet, som Inogate, fokuserar redan i dag på en trygg och säker energiförsörjning och skulle kunna utvecklas till att främja samarbete om havsbaserad verksamhet. Fördraget om energigemenskapen bör också beaktas när det gäller säkerhetsåtgärder till havs i berörda medlemsstaters vatten.

Det arktiska området måste också uppmärksammas på grund av dess särskilt känsliga naturliga miljö, hårda klimat och betydande oexploaterade kolvätereserver. Bindande internationella bestämmelser eller riktmärken bör också införas, bland annat på grundval av riktlinjerna från Arktiska rådet<sup>27</sup>. I detta sammanhang är kontakterna med de arktiska länderna av avgörande betydelse.

- Kommissionen kommer att intensivt dialogera med EU:s grannländer om säkerheten till havs, syftande till nya gemensamma initiativ för att inrätta kanaler för information om

<sup>23</sup> North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF).

<sup>24</sup> Protocol for the Protection of the Mediterranean Sea against Pollution Resulting from Exploration and Exploitation of the Continental Shelf and the Seabed and its Subsoil.

<sup>25</sup> Se artikel 18 i slutsatserna från ministerkonferensen för Ospar den 23–24 september 2010.

<sup>26</sup> Konventionen om skydd av den marina miljön i nordöstra Atlanten (Ospar), konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö (Helsingforskonventionen) samt konventionen om skydd av Svarta havet mot föroreningar (Bukarestkonventionen).

<sup>27</sup> *Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines 2009*.

olyckor, utbyte av information om undersökning och produktion, främjande av en hög nivå på säkerhet och förebyggande åtgärder samt gemensamma åtgärder för kontroll av efterlevnaden, som inspektion av anläggningar.

- Kommissionen kommer att arbeta tillsammans med medlemsstaterna och berörda tredjeländer för att främja inrättandet av regionala forum/initiativ för behöriga nationella myndigheter kring Medelhavet, Svarta havet och Östersjön. De ska baseras på det goda exemplet och sakkunskaperna från North Sea Offshore Authorities Forum. Kommissionen kommer att överväga att använda befintliga bilaterala och regionala samarbetsinstrument med EU:s ansökarländer och grannländer för frågor som rör säkerheten till havs.
- Kommissionen kommer även att främja åtgärder inom ramen för befintliga konventioner och protokoll.

## 5.2. Det europeiska näringslivets internationella skyldigheter

De europeiska olje- och gasföretagen bedriver i allt större utsträckning havsbaserad verksamhet utanför Europa. Det är mycket viktigt att det europeiska näringslivet förbinder sig att tillämpa de främsta säkerhets- och miljömetoderna oavsett den jurisdiktion under vilken verksamheten bedrivs. Detta gäller även utanför EU.

Ett alternativ är att ålägga företag med huvudsäte i EU att tillämpa en enhetlig säkerhets- och miljöpolicy på alla sina verksamheter till havs i hela världen. Om de inte gör det skulle regleringsmyndigheter kunna dra in operatörernas licenser eller specifika tillstånd.

- Kommissionen uppmanar industrin och medlemsstaterna att införa öppet redovisade och bindande skyldigheter för företag med huvudsäte i EU att följa europeiska standarder för säkerhet och förebyggande av olyckor i alla sina verksamheter överallt i världen.

## 5.3. Globalt ansvar

Fastän olyckor till havs får effekter som inte känner några gränser, är täckningen och kontrollen av efterlevnaden av den internationella rätt som styr förebyggande, beredskapsplanering och insatser ojämn och ofullständig<sup>28</sup>. Exempelvis fokuseras en konvention om beredskapsplanering<sup>29</sup> endast på oljeutsläpp från fartyg men inte på utsläpp från anläggningar till havs. Det ekonomiska ansvaret för olje- och gasutsläpp från havsbaserade anläggningar omfattas inte heller av någon internationell konvention.

EU har goda möjligheter att spela en central roll i de internationella insatserna för att stärka de befintliga bestämmelserna globalt. EU måste dock göra gemensam sak med sina partnerländer och då börja med Förenta staterna och andra viktiga producenter som Norge, Ryssland och

---

<sup>28</sup> Enligt Unclos är stater skyldiga att skydda havsmiljön från förorening, utarbeta beredskapsplaner och anta lagar och andra förordningar för att förebygga, minska och kontrollera föroreningar i områden inom och utanför nationell jurisdiktion. Det ingår dock inte några mekanismer för kontroll av förenlighet och efterlevnad och genomförandet bygger på den goda viljan hos stater och sådana organ som branschorganisationer och regionala havskonventioner. Detta innebär att dessa skyldigheter efterlevs i mycket olika grad, även i europeiska vatten.

<sup>29</sup> Den internationella konventionen om oljeutsläpp (OPRC).

Opec. EU:s initiativ bör bygga på *International Regulators Forum (IRF)* men uppnå ett bredare deltagande<sup>30</sup>.

Det yttersta målet bör vara ett globalt system med gemensamma mål eller riktmärken för säkerhet och hållbarhet när det gäller undersökning och utvinning till havs. Detta skulle uppfylla två mål: För det första skulle det främja antagandet och genomförandet av strikta regler för säkerhet och förebyggande av olyckor inom alla jurisdiktioner där det bedrivs havsbaserad olje- och gasverksamhet. För det andra skulle det samordna åtgärder och/eller utveckla gemensamma sådana inriktade på förvaltningar, regleringsmyndigheter, organisationer, industrin, certifieringsföretag och forskningsinstitutioner för att uppnå högsta möjliga globala uppfyllelse av Unclos inom områden utanför nationell jurisdiktion.

- Befintliga energipartnerskap och dialoger med EU:s internationella partner kommer att utnyttjas för att få till stånd ett EU-drivet globalt initiativ för säkerhet till havs och uppnå enighet om de allmänna villkoren för sådana globala åtgärder. Ministermötet EU-Opec har redan gett sitt stöd till ett initiativ till rundabordsmöte om säkerhet till havs under 2011. Kommissionen kommer att kalla till ett sådant möte under 2011 för att fastställa de viktigaste syftena och undersöka mål och riktmärken för bästa praxis och globala standarder. Kommissionen kommer dessutom att fortsätta att bidra till offshoreinitiativ inom ramen för G-20.

---

<sup>30</sup> Bland IRF:s medlemmar finner man Brasilien, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland, Norge, Förenade kungariket och Förenta staterna.

## 6. SLUTSATSER OCH NÄSTA STEG

Den översyn som gjordes efter Deepwater Horizon-olyckan visar att olje- och gasverksamheten till havs i EU delvis styrs av olika hälso- säkerhets- och miljösystem. En sådan fragmenterad ordning klarar inte de risker som utvecklingen av havsbaserad olje- och gasverksamhet medför. Den ger luckor med osäkert rättsläge i fråga om företagens skyldigheter och ansvar och innebär att man inte fullt ut kan utnyttja de möjligheter som erbjuds av EU:s byråer och instrument.

Några medlemsstaters regelverk omfattar olycksförebyggande på hög nivå genom strikta hälso-, säkerhets- och miljöskyddskrav, men ytterligare åtgärder krävs för att säkerställa att sådan bästa praxis sprids i hela EU genom en tydlig modern ram på EU-nivå som förtydligar EU-lagstiftningen och täpper till identifierade luckor. Det ligger i EU:s intresse att agera utan dröjsmål och se till att den havsbaserade verksamheten i europeiska vatten och globalt uppnår högsta nivå av säkerhet, olycksförebyggande och insatser, utan kompromisser och inkonsekvenser.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet och rådet att stödja de handlingslinjer som beskrivs i detta meddelande och inkomma med sina synpunkter på de specifika åtgärder som föreslås. Kommissionen kommer att hålla ytterligare samråd med nationella regleringsmyndigheter och andra intressenter om omfattningen på de föreslagna initiativen. Målet är att lägga fram förslag till konkreta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder före sommaren 2011. Alla relevanta lärdomar från utredningen av Deepwater Horizon-olyckan kommer att beaktas i processen.