



Meddelande om olje- och gasverksamhet till havs

Näringsdepartementet

2010-11-19

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 560

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet Utmaningen att uppnå en säker olje- och gasverksamhet till havs

Sammanfattning

Bakgrunden till meddelandet är olyckan på oljeplattformen ”Deepwater Horizon” i våras som orsakade flera människors död och stora ekologiska och ekonomiska skador. I meddelandet utvecklar kommissionen hur en liknande olycka i Europa kan förebyggas samt hur de tillgängliga vertygen för att hantera en olycka kan förbättras. Bland annat föreslår kommissionen revideringar i viss lagstiftning inom områdena miljö, hälsa och produktlagstiftning. Kommissionen vill stärka EU:s responskapacitet vid olyckor till havs, stärka det internationella samarbetet i dessa frågor samt bidra till bästa praxis när det gäller tillståndsgivning. Regeringen välkomnar kommissionens meddelande.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionens meddelande tar utgångspunkt i explosionen på oljeplattformen ”Deepwater Horizon” i den Mexikanska golfen den 20 april 2010 och den massiva läcka från oljekällan på havsbotten som blev följden och som orsakade stora ekologiska, ekonomiska och sociala skador.

Delar av vattnen utanför EU:s kuster utnyttjas intensivt för olje- och gasproduktion och ytterligare undersökningar pågår, och därför menar kommissionen att EU har ett starkt intresse av att förhindra den här typen av olyckor.

Kommissionen pekar vidare på den omvandling som den europeiska olje- och gasindustrin genomgått till följd av att de ”enkla” olje- och gasreservoarerna progressivt tömts, vilket inneburit att prospekteringen rör sig mot mer komplexa miljöer. Samtidigt menar kommissionen att produktionsutrustningen i äldre fält föråldrats och ofta tas över av specialiserade operatörer med mindre kapitalbas.

Samtidigt hävdar kommissionen att EU har ett intresse av att upprätthålla den inhemska olje- och gasproduktionen med tanke på försörjningstryggheten och för att behålla arbetstillfällen och affärsmöjligheter i den europeiska ekonomin.

Europaparlamentet är engagerat i frågan och antog den 7 oktober 2010 en resolution om EU-åtgärder när det gäller oljeborrning och oljeutvinning i Europa.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen menar att mycket talar för att en särskild ny rättsakt för havsbaserad olje- och gasverksamhet behövs, eventuellt med stöd av icke-bindande rättsliga åtgärder (riktlinjer). Meddelandet redogör för de första stegen mot detta mål och innehåller därför inga skarpa förslag i form av exempelvis rättsakter eller rekommendationer. Kommissionen kommer att hålla ytterligare samråd med nationella tillsynsmyndigheter och andra intressenter med målet att lägga fram förslag till konkreta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder före sommaren 2011.

Kommissionen aviserar dock insatser på följande huvudsakliga områden:

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.

Vad gäller det första åtgärdsområdet *om noggranna tillståndsförfaranden* menar kommissionen att de viktigaste kraven för tillstånd för undersökning och utvinning av kolväten bör fastställas på EU-nivå. Man kommer att lägga fram förslag om detta under 2011, med stöd av en konsekvensanalys.

Kommissionen uppmanar också 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 borrning 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.

Rörande det andra åtgärdsområdet om *förbättrade myndighetskontroller* avser kommissionen att stärka tillsynen. Man 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.

Det tredje åtgärdsområdet gäller *åtgärdande av luckor i tillämplig EU-lagstiftning* och berör en rad lagstiftningsområden.

Vad gäller *hälsa och säkerhet* vid dessa anläggningar ska kommissionen ska se närmare på huruvida det är ändamålsenligt att justera direktiv 92/91 EEG¹ om minimikrav för förbättring av arbetstagarnas säkerhet och hälsa inom den del av utvinningsindustrin som utnyttjar borrhning, för att i större grad belysa det möjliga sammanhanget mellan en isolerad arbetssituation och mänskliga fel.

Meddelandet lägger även fram förslag på *produktsäkerhetsområdet*. Europeiska unionens produktsäkerhetslagstiftning är tillämplig på anläggningar för utvinning av olja och gas till havs. Däremot kan den ej tillämpas på mobila anläggningar för utvinning av olja och gas till havs av den typ som ”Deepwater Horizon” var. Kommissionen föreslår att det utreds om omfattningen av EU:s regler för produktsäkerhet bör utvidgas till att omfatta även dessa anläggningar.

På *miljöområdet* föreslår kommissionen en rad ändringar och anser att ett regelverk som främjar drift med högsta säkerhetsnivå behöver tillskapas. Kommissionen kommer bl.a. 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.

Kommissionen framhåller att tydliga bestämmelser om ansvaret för sanering och det slutliga ansvaret för skador som orsakas verkar avskräckande på operatörerna och bidrar till att begränsa risken för miljöskador. Kommissionen kommer därför att föreslå ändringar av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador (miljöansvarsdirektivet) för att inkludera miljöskador på alla havsvatten enligt ramdirektivet om en marin strategi (2008/56/EG). Man kommer också 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

¹ Council Directive 92/91/EEC of 3 November 1992 concerning the minimum requirements for improving the safety and health protection of workers in the mineral- extracting industries through drilling

olyckor som involverar ansvariga parter med begränsade finansiella resurser. Vidare kommer en vägledning om tolkningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/98/EG av den 19 november 2008 om avfall och om upphävande av vissa direktiv (ramdirektivet för avfall) som håller på att utarbetas bl.a. att behandla detta direktivs tillämplighet på oljeutsläpp.

Vidare pekar kommissionen på *industrins eget ansvar* och uppmanar till självreglering.

Det fjärde åtgärdsområdet avser *stärkt katastrofhantering i EU*. Meddelandet förklarar att kommissionen under 2010 kommer presentera ett meddelande med syftet stärka EU:s responskapacitet. Vidare framgår i meddelandet att kommissionen kommer att söka vägar för att öka tillgängligheten av responskapacitet t.ex. genom att fordra att utrustning finns tillgänglig i alla relevanta regioner inom EU, genom ett samarbete mellan industri och medlemsstater med grunden i existerande instrument inom EU MIC (EU Monitoring and Information Centre) och den Europeiska sjösäkerhetsbyrån (EMSA).

Det femte och sista åtgärdsområdet behandlar *internationellt samarbete för att främja säkerhets- och insatskapaciteten i hela världen*. Kommissionen menar att EU bör ägna stor uppmärksamhet åt sådana havsområden som gränsar till EU:s territorium där borringen till havs ökar och där olyckor som medför oljeutsläpp skulle kunna skada miljön och ekonomin i flera kustmedlemsstater. Därför föreslår kommissionen en rad åtgärder för att stärka samarbetet med andra länder i dessa frågor. Kommissionen kommer bland annat att intensifiera dialogen med EU:s grannländer och använda befintliga bilaterala och regionala samarbetsinstrument med för frågor som rör säkerheten till havs.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Meddelandet pekar ut en rad åtgärdsområden som i ett senare skede kan innebära att kommissionen lägger fram förslag till ny eller reviderad EU-lagstiftning. Det aktuella meddelandet som sådant får dock inga effekter på svenska regler.

I det svenska regelverket är miljöbalken (1998:808) tillämplig på verksamhet som bedrivs inom territorialhavet medan tillämpningen utanför territorialhavet, i den ekonomiska zonen, varierar beroende på verksamhet. För tillstånd till, och utvinning av, olja gäller lagen om kontinentalsockeln (1966:314) och Kontinentalsockelförordningen (1966:315) samt FN:s havsrättskonvention UNCLOS (The United Nations Convention on the Law of the Sea). Tillstånd enligt lagen om kontinentalsockeln beviljas av regeringen och ärendena bereds vanligen av Sveriges geologiska undersökning (SGU). Miljöbalken och lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140) kan också få betydelse. Sverige har inte och har aldrig haft någon oljeproduktion till havs.

Förslaget bedöms inte ha några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Meddelandet är ett första steg mot målet att få till stånd gemensamma regler och minimikrav vid oljeborrning och oljeutvinning i Europa. Även om Sverige även i framtiden inte kommer att tillåta oljeborrning eller oljeutvinning till havs kan vi påverkas av att andra länder gör det. Därför anser regeringen att det är viktigt att Sverige engagerar sig i de frågor som kommissionens meddelande tar upp.

Regeringen anser vidare att katastrofen i den Mexikanska golfen understryker vikten av att den oljeutvinning som sker kringgärdas av höga säkerhets- och miljökrav. Haven och kustområdena erbjuder ett rikt utbud av ekosystemtjänster som människan behöver. Ett oljeutsläpp kan få allvarliga konsekvenser för dessa sårbara miljöer. Varje initiativ att förebygga en sådan situation måste därför noga övervägas. Möjligheter att beakta säkerhetsaspekter i ett tidigt skede genom insatser när det gäller fysisk planering av havsområden behöver utvecklas och integreras i kommissionens fortsatta arbete. Meddelandet saknar dock betydelsen av vad en samordnad havsplanering kan åstadkomma när det gäller att förbättra förutsättningarna för placering av ev. utvinningsanläggningar och för insatser vid olycksfall och skademinimering.

Rörande kommissionens vilja att söka vägar för att öka tillgängligheten av responskapacitet t.ex. genom att fordra att utrustning finns tillgänglig i alla relevanta regioner inom EU anser regeringen att EU:s responskapacitet ska frivilligt utvecklas med utgångspunkt i medlemsstaternas egna resurser och befintliga strukturer. Regeringen anser att medlemsstaterna fortsatt ska utveckla sina nationella resurser snarare än att EU-gemensamma resurser skapas.

Regeringen anser att intentionerna i meddelandet är goda och välkomnar kommissionens meddelande.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

De medlemsstater som har yttrat sig i frågan har välkomnat kommissionens meddelande. Några medlemsstater invänder mot delar i meddelandet, och vill framförallt framhålla att utvinning av energiresurser inom det egna territoriet är en fråga för medlemsstaterna. Detta mot bakgrund av kommissionens uppmaning till medlemsstaterna att se över all komplex verksamhet till havs. Några medlemsstater invänder också mot de krav som kommissionen ställer

på finansiella resurser hos de bolag som är inblandade i utvinningsverksamhet. En annan invändning som noterats hos några medlemsstater är att man vill avvakta en utredning av ”Deepwater Horizon”-olyckan innan vidare åtgärder vidtas. Samarbete mellan reglerings- och tillsynsmyndigheter välkomnas liksom kommissionens initiativ till utökat internationellt samarbete.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 7 oktober en resolution om EU-åtgärder när det gäller oljeborrning och oljeutvinning i Europa. Då resolutionen antogs innan det aktuella meddelandet relaterar den bara indirekt till meddelandet. I resolutionen efterfrågar Europaparlamentet en rad åtgärder som i stora delar sammanfaller med innehållet i kommissionens meddelande.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt, eftersom meddelandet inte utgör bindande lagstiftning.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt, eftersom meddelandet inte utgör bindande lagstiftning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Rådsslutsatser om meddelandet väntas antas vid TTE-rådet den 3 december 2010. I den mån meddelandet utmynnar i konkreta förslag från kommissionen kommer de att hanteras i behörig rådskonstellation.

4.2 Fackuttryck/termer

Ekosystemtjänster är de nyttor som människor får från ekosystemen. Det är bl.a. livsmedelsförsörjning, ren luft och rent vatten, nedbrytning av miljögifter, skogsprodukter, rekreation, upplevelser m.m.