



Säkerhet vid utvinning av olja och gas till havs

Näringsdepartementet

2011-11-30

Dokumentbeteckning

KOM(2011) 688

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

Sammanfattning

Bakgrunden till förslaget till förordning är olyckan på oljeplattformen Deepwater Horizon i mexikanska golfen i april 2010 som orsakade flera människors död och stora ekologiska och ekonomiska skador.

Syftet med förordningen är att reducera riskerna för utvinningsrelaterade olyckor till havs samt att begränsa följderna om en olycka trots allt skulle inträffa. Genom att upprätta minimivillkor och enhetliga regelverk för tillståndsgivning för prospektering och utvinning av olja och gas till havs samt användande av bästa praxis för offshoreverksamhet i unionen ska den marina miljön skyddas och responskapaciteten vid olyckor till havs förbättras samtidigt som sannolikheten för störningar i unionens inhemska energiproduktion minskas.

En ansvarig kontrollmyndighet ska utses i medlemsländer där olje- och gasutvinning till havs förekommer.

Förordningen är tillämpbar på både framtida och befintliga offshoreanläggningar och deras relaterade verksamhet.

Regeringen anser att det är av högsta vikt att olje- och gas utvinning till havs kringgärdas av höga säkerhets- och miljökrav och välkomnar kommissionens förslag till förordning.

2011/12:FPM41

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentet antog den 7 oktober 2010 en resolution om EU-åtgärder kring oljeborring och oljeutvinning i Europa. I resolutionen uppmanas kommissionen att lägga fram en heltäckande rättslig ram som garanterar att höga säkerhetskrav tillämpas i hela EU och i tredjeländer, bl.a. om förebyggande av olyckor, hantering av katastrofer och ansvarsskyldighet.

Kommissionen presenterade i oktober 2010 ett meddelande om ”utmaningen att uppnå en säker olje- och gasverksamhet till havs”, se faktapromemoria 2010/11:FPM:27. I meddelandet rekommenderar kommissionen ett särskilt EU-regelverk. Kommissionen bedömer att ett EU-regelverk är nödvändigt eftersom de miljöskador, de sociala skador och de ekonomiska skador som en eventuell olycka till havs kan orsaka inte känner några nationsgränser.

I december 2010 antog TTE-rådet (Energi) slutsatser på ovan nämnda meddelande och uppmanade kommissionen att framlägga konkreta initiativ och rättsliga förslag för att förbättra säkerhet och miljöskydd vid olje- och gasutvinning till havs.

Den 27 oktober 2011 presenterade kommissionen ett förslag till förordning för att förbättra säkerhet och miljöskydd vid olje- och gasutvinning till havs.

1.2 Förslagets innehåll

Förordningen syftar till att säkerställa att standarder för bästa praxis tillämpas på ett enhetligt sätt i hela EU och fastställer en serie minimikrav på såväl industri som nationella myndigheter. Detta gäller t.ex. tillståndsförfarandet, tillsyn och myndighetskontroll, responskapacitet vid utvinningsolyckor till havs samt information till allmänheten.

De medlemsländer där olje- och gasutvinning till havs förekommer ska utse en ansvarig kontrollmyndighet som ska svara för att regelverket tillämpas i enlighet med förordningen samt fortlöpande kontrollera pågående offshoreverksamhet. Medlemsstaten ska garantera att den ansvariga kontrollmyndigheten har resurser att möta de krav förordningen ställer på myndigheten. Kontrollmyndigheten ska vara skild och oberoende av den myndighet som ger tillstånd till offshoreverksamhet.

Flera olika underlag och rapporter ska tas fram av verksamhetsutövaren och godkännas av den ansvariga kontrollmyndigheten innan offshoreverksamhet kan påbörjas. Bl.a. ska en *Major Hazard Report* med interna krisberedskapsplaner och policys för olycksprevention tas fram och uppdateras regelbundet och i enlighet med kontrollmyndighetens anvisningar. En *Well Notification* ska vidare tas fram innan den direkta utvinningsverksamheten kan påbörjas. Innehållet i rapporterna ska bekräftas av en oberoende tredjehandskälla innan den skickas till kontrollmyndigheten för godkännande.

Kontrollmyndigheten kan stoppa verksamheten om inte verksamhetsutövaren uppfyller de krav som ställs i förordningen.

Medlemsstater där offshoreverksamhet äger rum ska årligen lämna rapporter till kommissionen samt vid förfrågan eller behov förse andra medlemsstater och kommissionen med information enligt ett av kommissionen standardiserat format. Det standardiserade formatet ska underlätta transparens och informationsutbyte. Även allmänheten ska kunna ta del av informationen.

Medlemsstater där offshoreverksamhet äger rum ska även ta fram en nationell krisberedskapsplan samt tillgängliggöra en uppdaterad sammanställning av sina resurser för katastrofhantering. Denna information ska delges kommissionen och andra medlemsstater liksom tredjeland som kan komma att påverkas av en utvinningsrelaterad olycka till havs.

Kommissionen kommer att etablera en *EU Offshore Authorities Group* med representanter från medlemsstaternas kontrollmyndigheter för att tillse att regelverket hålls uppdaterat och att bästa praxis följs.

Förordningen slår fast att tillståndsinnehavaren ensam är ansvarig att förebygga olyckor och avhjälpa skador orsakade av olje- och gasrelaterade aktiviteter till havs enligt principen om att förorenaren betalar.

Förordningen är tillämpbar inte bara på framtida offshoreanläggningar och deras verksamhet utan ska också gälla för befintliga anläggningar, vid behov genom övergångsregler.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa 2011/12:FPM41

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 att prospektera eller utvinna naturtillgångar till havs, såsom olja och gas, 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). Miljöbalken och lagen om Sveriges ekonomiska zon (1992:1140) kan också få betydelse.

Sverige har inte och har aldrig haft någon olje- eller gasutvinning till havs.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Statsbudgetära konsekvenser föreligger för de medlemsländer där olje- och gasutvinning till havs redan förekommer eller där sådan utvinning kan bli aktuell. Detta eftersom en ansvarig kontrollmyndighet ska utses och tilldelas tillräckliga resurser för att fullgöra sina kontrolluppgifter i enlighet med förordningen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser att intentionerna i kommissionens förslag till förordning är goda och välkomnar förslaget. Trots att det inte förekommer någon olje- eller gasutvinning i svenska vatten idag så kan Sverige påverkas av att andra länder bedriver utvinning till havs.

Regeringen anser att det är av högsta vikt att olje- och gasutvinning till havs kringgärdas av höga säkerhets- och miljökrav oavsett var utvinningen sker. De miljöskador och de sociala och ekonomiska skador en eventuell olycka kan orsaka känner inga nationsgränser.

Regeringen anser att det är eftersträvansvärt att samma regler gäller i hela EU avseende utvinning av olja och gas till havs och regeringen stödjer därför att den legala grunden för förslaget är i form av en förordning.

Regeringen anser att ett enhetligt EU-regelverk i förlängningen skulle kunna utgöra ett medel för påverkan i ett globalt perspektiv kring internationella standarder för offshoreverksamhet och säkerställandet av miljöskydd, exempelvis i den känsliga Arktisregionen.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända i sin helhet. I princip samtliga medlemsstater välkomnar initiativet men vissa anser att ett direktiv vore att föredra framför en förordning.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentet antog den 7 oktober 2007 en resolution om EU-åtgärder när det gäller oljeborring och oljeutvinning i Europa. I resolutionen efterfrågar Europaparlamentet en rad åtgärder som sammanfaller med innehållet i kommissionens förslag till förordning.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Förslaget till förordning baseras på artikel 192 (Miljö) med stöd av artikel 191, och artikel 194 (Energi) i Lissabonfördraget.

En förordning föreslås utgöra den rättsliga grunden för införandet av regelverket. En förordning innebär att regelverket blir direkt bindande och tillämpligt i hela unionen. Med anledning av ärendets gränsöverskridande natur och potentiella gränsöverskridande miljöpåverkan menar kommissionen att ett tydligt och konsekvent regelverk som är detsamma i alla unionens medlemsländer krävs.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen konstaterar att medlemsstaternas regelverk sinsemellan är disparata med stora skillnader i krav och utformning. Kommissionen konstaterar vidare att utvinningsbolagen relativt enkelt kan röra sig mellan olika länder och därmed olika lagstiftningskrav och praxis. De miljöskador och de sociala och ekonomiska skador en eventuell olycka kan orsaka känner dock inga nationsgränser. Kommissionen anser därför att ett enhetligt regelverk för alla medlemsstater i form av en förordning är lämpligt.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget till förordning kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för energi. Datum för beslut i TTE-rådet är ännu inte känt.

4.2 Fackuttryck/termer

Offshore – Olje- eller gasutvinning till havs.

Prospektering – sökandet efter naturråvaror.

TTE-rådet – Rådet för transport, telekommunikation och energi.