

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1091

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 november 2010

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij drie fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

- Fiche 1: Besluit toegang tot de Public Regulated Service (kamerstuk 22 112, nr. 1090)
- Fiche 2: Mededeling veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten
- Fiche 3: Mededeling Slimme Regelgeving in de Europese Unie (kamerstuk 22 112, nr. 1092)

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: Mededeling veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad:

De veiligheid van offshore olie- en gasactiviteiten beter waarborgen.

Datum Commissiedocument: 12 oktober 2010

Nr. Commissiedocument: COM(2010) 560

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=199743

Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: Niet opgesteld.

Behandelingstraject Raad: VTE-raad, 3 december 2010.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

2. Essentie voorstel

De Europese Commissie heeft naar aanleiding van de ramp met het boorplatform Deepwater Horizon in de Golf van Mexico een inventarisatie gemaakt van de geldende veiligheids- en milieuvoorschriften voor offshore olie- en gasactiviteiten. De Commissie constateert dat de praktijk en regelgeving van lidstaten onderling sterk verschillen en dat de bepalingen in EU-regelgeving die betrekking hebben op offshore-activiteiten, vaak verspreid liggen over verschillende EU-wetgevingsbesluiten. Zij stelt derhalve voor te werken aan een herzien en coherenter wetgevingskader waardoor een EU-brede toepassing van de best beschikbare praktijken mogelijk wordt. Op verschillende terreinen worden maatregelen aangekondigd. Hierbij gaat het om regelgeving met betrekking tot vergunningsprocedures, milieu, milieuaansprakelijkheid, veiligheid en toezicht door de overheid, alsmede een versterkte EU-respons op rampen en internationale samenwerking om offshore veiligheid en wereldwijde responscapaciteit te bevorderen. De Commissie zal hiertoe voor de zomer van 2011 voorstellen doen.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheidsvaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

De Commissie kondigt aan voor de zomer van 2011 te komen met concrete voorstellen voor wetgeving en andere maatregelen. Hierbij gaat het om vergunningen, hoge veiligheids- en milieueisen, meer toezicht en aansprakelijkheid. Zij spreekt hierbij de voorkeur uit voor één nieuw specifiek wetgevingsbesluit offshore olie- en gasactiviteiten met eventuele ondersteuning door zachte regelgevingsmaatregelen (richtsnoeren), maar houdt de optie open te komen met aanpassingen van bestaande richtlijnen. De Commissie zal verder onderzoek doen op de onderstaande terreinen.

1. *Vergunningsprocedures:* Hierbij gaat het om het omschrijven van centrale instrumenten voor vergunningen op het gebied van de exploratie en productie van koolwaterstoffen op EU-niveau. De

Commissie zal in dat verband in 2011 door een effectbeoordeling ondersteunde voorstellen indienen.

2. *Milieuwetgeving*: Hierbij gaat het om milieuwetgeving gericht op de beheersing van verontreiniging, inspecties, het voorkomen van ongevallen en het beheer van specifieke installaties. Eventuele wetgevingsvoorstellen zullen hetzij de bestaande wetgeving uitbreiden tot offshore olie- en gasinstallaties, hetzij de uitwerking van een nieuwe specifiek instrument voor de desbetreffende installaties inhouden.
3. *Veiligheid en gezondheid*: Voortbouwend op definitieve resultaten van het onderzoek betreffende de Deepwater Horizon-ramp, zal de Commissie het bestaande wetgevingskader evalueren, inclusief de behoefte aan wijziging van Richtlijn 92/91/EEG betreffende minimumvoorschriften ter verbetering van de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers in de winningsindustrieën die delfstoffen winnen met behulp van boringen. De vergunningverlenende instanties en de exploitanten in de lidstaten dienen voorts de veiligheidsdossiers en de veiligheids- en gezondheidsdocumenten aan een onderzoek te onderwerpen en zo nodig te actualiseren.
4. *Productveiligheid*: Op het terrein van productveiligheid zal de Commissie onderzoeken of het haalbaar is het toepassingsgebied van de EU-wetgeving inzake productveiligheid uit te breiden en daarin ook de apparatuur die wordt geïnstalleerd en gebruikt op mobiele offshore-platforms op te nemen. Verder zal de Commissie in samenwerking met de nationale bevoegde instanties een kritische evaluatie maken van de huidige regels en praktijken voor goed ontwerp en toezicht. Indien de huidige regels ontoereikend blijken te zijn of op ongelijke wijze worden toegepast, zal de Commissie nagaan of in deze sector een verdere harmonisatie met behulp van passende wetgevings- en/of andere instrumenten nodig is. Daarnaast zal de Commissie in samenwerking met de nationale bevoegde instanties en de normalisatieorganisaties CEN, CENELEC, ISO en IEC de uitwerking van de vereiste technische normen ondersteunen.
5. *Aansprakelijkheid*: De Commissie zal wijzigingen van de richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) voorstellen zodat daar in de toekomst ook de milieuschade onder valt in mariene wateren waarover een lidstaat jurisdictie uitoefent. Dit zal een uitbreiding van bijlage III bij de richtlijn milieuaansprakelijkheid (risicoaansprakelijkheid) inhouden. De Commissie zal zich opnieuw buigen over de optie om een eis in te voeren voor verplichte financiële zekerheid. In dat verband zal zij onderzoeken of de huidige financiële plafonds voor de bestaande instrumenten voor financiële zekerheid toereikend zijn als wordt gekeken naar zware ongevallen waarbij verantwoordelijke partijen met beperkte financiële capaciteit betrokken zijn. Voorts zal de toepasselijkheid van de kaderrichtlijn Afvalstoffen op olielekken één van de thema's zijn die worden behandeld in de richtsnoeren inzake de interpretatie van genoemde richtlijn waaraan momenteel wordt gewerkt.
6. *De verantwoordelijkheid van de bedrijfssector*: De Commissie stelt op dit gebied geen maatregelen voor, maar roept de bedrijfssector op bij te dragen aan de vaststelling van de vereiste normen, zelfreguleringsmaatregelen voor te stellen en specifieke actieplannen en gezamenlijke stappenplannen op te stellen (welke moeten worden voorgelegd aan regelgevingsinstanties en breed beschikbaar worden gesteld). De Commissie roept de sector verder op een consortium op te richten dat belast wordt met de voorbereiding en oprichting van faciliteiten in Europa voor de eerste snelle reactie in het geval van ongevallen.
7. *Toezicht door de overheid*: In samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten wil de Commissie best practices omschrijven die moeten worden gehanteerd door de regelgevings- en toezichtsinstanties op

het gebied van vergunningverlening, inspecties en toezicht op de naleving in de offshoresector. Daarbij zal worden uitgegaan van de beste praktijken van de bevoegde instanties van de lidstaten en zal verspreiding daarvan over alle EU-jurisdicties worden nagestreefd. Met het oog op het verlenen van vergunningen voor complexe offshore-activiteiten wil de Commissie voorts in samenwerking met de lidstaten een raadplegings-/rapporteringsmechanisme opzetten op basis van vrijwilligheid. Dit mechanisme moet een bredere evaluatie door deskundigen mogelijk maken.

Daarnaast streeft de Commissie naar het, in samenwerking met de lidstaten, de sector en de andere belanghebbenden toegankelijk maken van actuele informatie over veiligheidsmaatregelen, risicobeheer, rampenplannen en ondernemings specifieke statistieken inzake veiligheidsindicatoren. Tot slot wil de Commissie in samenwerking met de lidstaten een kader opzetten voor een onafhankelijke evaluatie van de prestaties van nationale regelgevers, met name wat hun toezichtstaken betreft.

8. *Interventiecapaciteit*: De Commissie heeft op 26 oktober 2010 de mededeling Rampenrespons gepubliceerd, die tot doel heeft de op lokaal, nationaal en EU-niveau beschikbare deskundigheid en middelen samen te brengen in een versterkt EU-systeem voor reactie op rampen en de beschikbaarheid van de capaciteit voor noodsituaties te verbeteren. Om de efficiëntie van de rampenplannen te verbeteren, verzoekt de Commissie de lidstaten verder om de maatregelen te treffen die zij heeft voorgesteld in haar initiatief «Mariene kennis 2020» om zo een samenhangende en open architectuur te creëren voor de uitwisseling van informatie over de toestand van de waterkolom en de zeebodem.
9. *Nieuwe samenwerkingsverbanden voor de offshore-veiligheid*: De Commissie geeft aan de dialoog met de buurlanden van de EU over de veiligheid van offshore-activiteiten te zullen intensiveren. Ook roept de Commissie de bedrijfssector en lidstaten op om in de EU gevestigde bedrijven te verplichten bij een activiteiten wereldwijd de Europese veiligheids- en preventienormen te hanteren. Tot slot wil de Commissie bestaande energiepartnerschappen en -dialogen met internationale partners gebruiken om een mondiaal initiatief op te starten met het oog op offshore-veiligheid en het bereiken van overeenstemming over het kader voor dit initiatief.

In haar mededeling roept de Commissie lidstaten tenslotte op om complexe opsporingsactiviteiten te evalueren.

Bevoegdheid, subsidiariteit en proportionaliteit

Dit onderwerp ziet op meerdere beleidsterreinen waarvoor de EU een bevoegdheid heeft, zoals milieu, energie, bescherming van werknemers en productveiligheid. Er is sprake van gedeelde bevoegdheden tussen de lidstaten en de EU.

Ten aanzien van de subsidiariteit wordt benadrukt dat Nederland internationaal hoge veiligheidsstandaarden voorstaat. Tegelijkertijd dienen Europese voorschriften rekening te houden met de verschillen waaronder olie- en gasactiviteiten op zee plaatsvinden. Regionale afspraken en initiatieven zijn in dit kader van groot belang. Voorstellen voor uniforme veiligheidsvoorschriften zullen dan ook kritisch worden getoetst aan de eisen van subsidiariteit en proportionaliteit. Vooral op het terrein van vergunningsprocedures, veiligheidseisen en toezicht zal het subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel sterk afhangen van de nadere invulling van de voorstellen.

Over de wens van de Commissie zich onder andere te beraden op middelen om de beschikbaarheid van de capaciteit voor noodsituaties te verbeteren, merkt het kabinet op dat financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. Eventuele nationale budgettaire gevolgen dienen te worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijke departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland acht solide veiligheids- en milieunormen voor offshore olie- en gasactiviteiten van belang. Nederland is daarom geïnteresseerd in de uitkomsten van de onderzoeken naar de ramp in de Golf van Mexico en acht het van belang dat de geleerde lessen meegenomen worden bij het opstellen van nadere voorstellen.

Tegelijkertijd staat Nederland kritisch ten opzichte van het nut en de noodzaak van additionele Europese regelgeving en versterking van bevoegdheden van de Europese Unie en andere Europese organisaties. De omstandigheden waaronder gas en olie op zee worden gewonnen verschillen, wat zijn weerslag dient te krijgen in de concrete uitwerking van toepasselijke veiligheidsregimes. Bij de oliewinning in de Nederlandse wateren bijvoorbeeld is een olie lekkage met de dimensies van de huidige olieramp in de Golf van Mexico onwaarschijnlijk. De boring van BP vond plaats in een olieveld onder hoge druk waaruit de olie vanzelf, zonder hulpmiddelen, omhoog komt. In negen van de tien olieproducerende velden in Nederlandse wateren komt de olie niet op eigen kracht uit de ondergrond. Er moeten pompen en andere hulpmiddelen worden ingezet om de olie uit de grond te krijgen. Dat betekent, dat, ook al zou alle controle op de putten wegvallen, de olieproductie vanzelf tot stilstand komt. In één veld zijn enkele olieputten die zonder hulpmiddelen olie kunnen produceren. Het gaat hier echter om uiterst vluchtige olie die zich, bij ongecontroleerde ontsnapping, als een dunne film over de golven verspreidt en snel vervliegt. Ook de diepte in de Golf van Mexico verschilt wezenlijk van die op het Nederlandse continentale plat, hetgeen ook leidt tot een andere manier van werken. Bij de Deepwater Horizon ging het om een diepte van 1 500 meter, terwijl in het Nederlandse deel van de Noordzee de waterdiepte slechts 30 tot 50 meter bedraagt. De Nederlandse wetgeving is voor de Nederlandse offshore situatie afdoende. Additionele eisen worden dan ook niet noodzakelijk geacht en kunnen een ongewenste verzwaring van de administratieve lasten met zich meebrengen. De situatie in Noordwest-Europa van landen rond de Noordzee wordt door de Commissie als voorbeeld gesteld voor de rest van Europa.

Naar aanleiding van de ramp in de Golf van Mexico hebben de in Nederland werkzame mijnbouwmaatschappijen op initiatief van de Inspecteur-Generaal der Mijnen (IGM) een evaluatie van hun activiteiten uitgevoerd. De IGM heeft zijn bevindingen in een brief van 30 september aan de betrokken ministers vastgelegd.

Nederland ziet met belangstelling de voorstellen van de Commissie over aansprakelijkheid voor milieuschade veroorzaakt door offshore-olieactiviteiten tegemoet. De milieu- en maritieme wetgeving van de EU bevat overigens al diverse bepalingen voor het verhalen van verschillende soorten schade, voortbouwend op het voorzorgsbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt, zoals vastgelegd in artikel 191 lid 2 VWEU.

Mede in het licht van het bovenstaande acht Nederland tenslotte goede afstemming van voorgenomen maatregelen met alle belanghebbenden (overheden, waaronder toezichthouders, internationale organisaties en industrie en milieubeweging) essentieel. Bij te formuleren wetgevingsvoorstellen is het verder essentieel om bestaande praktijken in lidstaten

en initiatieven van maatschappijen mee te nemen. Tevens zou gebruik gemaakt moeten worden van regionale samenwerkingsinitiatieven zoals het North Sea Offshore Authorities Forum.