

Vergaderjaar 2011–2012

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1281

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 december 2011

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

Fiche 1: Mededeling systeem voor het beheer van de luchtvaartveiligheid in Europa (Kamerstuk 22 112, nr. 1277)

Fiche 2: Mededeling «Slimme grenzen – opties en te volgen weg» (Kamerstuk 22 112, nr. 1278)

Fiche 3: Mededeling initiatief voor sociaal ondernemerschap (Kamerstuk 22 112, nr. 1279)

Fiche 4: Herziening transparantierichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 1280)

Fiche 5: Verordening betreffende veiligheid offshore olie en gas

Fiche 6: Mededeling sterker Europees antwoord op de drugsproblematiek (Kamerstuk 22 112, nr. 1282)

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

Fiche: Verordening betreffende veiligheid offshore olie en gas

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de veiligheid van offshore-olie- en -gasprospectie-, -exploratie- en -productieactiviteiten

Datum Commissiedocument: 27 oktober 2011

Nr. Commissiedocument: COM(2011) 688

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=200978

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: COM(2011) 1 293 dd 27.10.2011

Behandelingstraject Raad: Behandeling in Energieraad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen:

- a) Rechtsbasis
Artikel 192 (milieu)
- b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement
Gewone wetgevingsprocedure: gekwalificeerde meerderheid Raad en medebeslissingsrecht EP (art. 294 VWEU)
- c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
Het voorstel kent de Europese Commissie zowel de bevoegdheid toe om uitvoeringshandelingen rond informatieverstrekking vast te stellen (artikel 22, tweede lid, artikel 23, tweede lid), alsmede de bevoegdheid om gedelegeerde handelingen vast te stellen voor actualisatie en uitwerking van de bijlagen. Deze bijlagen geven nadere uitwerking aan vergunningsprocedures, inhoud van de diverse plannen, het toezicht en de uitwisseling van informatie.

2. Samenvatting BNC-fiche

De voorgestelde verordening bouwt voort op de mededeling «De veiligheid van offshore-olie en gasactiviteiten beter waarborgen¹» die de Commissie vorig jaar als reactie op de olieramp in de golf van Mexico uitbracht. In deze mededeling werden domeinen vastgesteld waarbinnen Europese actie nodig is. In de voorliggende verordening zijn verplichtingen opgenomen op het gebied van risicobeheer en voorbereiding op noodsituaties.

Nederland beoordeelt de subsidiariteit en proportionaliteit van het voorstel positief. De voorgestelde verordening stelt eisen aan lidstaten en bedrijven. De Commissie krijgt in het bijzonder een rol bij uitwisseling van informatie, initiatieven naar derde landen en nadere uitwerking op gebied van inhoud van plannen. De voorgestelde maatregelen zijn in het algemeen in overeenstemming met *best practice*, zoals toegepast door overheid en industrie in Nederland en overige landen rond de Noordzee. Nederland ziet het voorstel van de Commissie als een kans om de al gangbare praktijk in Nederland en andere landen rond de Noordzee in heel Europa toegepast te krijgen. De administratieve lasten voor overheid en bedrijven in Europa zullen toenemen door extra eisen aan de voorbe-

¹ COM (2010) 560

reiding van boren en winnen van olie en gas, uitgebreidere procedures en rapportageverplichtingen.

Nederland staat positief tegenover het initiatief van Commissie maar heeft aarzeling bij de vorm van het voorstel. Nederland geeft de voorkeur aan een richtlijn in plaats van een verordening. Verder staat Nederland kritisch ten aanzien van administratieve lasten en de (omvang van de) delegatiebevoegdheid aan de Commissie.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

De Commissie stelt in haar ontwerp-verordening vast 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. De voorgestelde verordening is bedoeld als aanvulling op bestaande EU-wetgeving. In de ontwerp-verordening worden eisen gesteld aan de toezichthouder; zo moeten lidstaten er bijvoorbeeld voor zorgen dat geen belangenverstremming plaatsvindt m.b.t. toezicht op de naleving van wetgeving enerzijds en het verlenen van vergunningen of het realiseren van staatsinkomsten anderzijds.

Aan het verlenen van opsporing- en winningvergunningen worden nadere eisen gesteld. Het ontwerp van een nieuw productieplatform en van de boring moeten vooraf aan de bevoegde autoriteit worden opgestuurd. Daarnaast moeten uitvoerders voorafgaand aan activiteiten beschikken over een aantal documenten:

- een rapport inzake grote gevaren, te beoordelen door een onafhankelijke expert
- een intern rampenplan, dat onderdeel wordt van het rapport inzake grote gevaren
- een overzicht van het beleid van de exploitant ter preventie van zware ongevallen

Daarnaast is er een regeling voor het anoniem melden van gebreken aan de bevoegde autoriteit en worden eisen gesteld aan het verstrekken van informatie en de openbaarheid ervan. Ook zijn er bepalingen over meer samenwerking binnen de Unie, met derde landen ter bevordering van de veiligheid en om samen te werken in geval van calamiteiten. Verder wordt de richtlijn milieuaansprakelijkheid (2004/35/EG) van toepassing verklaard op *offshore* activiteiten van vergunninghouders, *operators* en *contractors*.

Lidstaten zullen jaarlijks een rapportage over offshore installaties, uitgevoerde inspecties, ongelukken, wijzigingen in toezicht en milieu- en veiligheidsresultaten moeten opstellen, een offshore veiligheidsplan (*external emergency plan*) voor bestrijding van ongevallen moeten opstellen en sancties moeten invoeren voor het niet naleven van deze verordening. In geval van een ongeval moet informatie worden verstrekt en zijn er verplichtingen om maatregelen te nemen.

Ten slotte kondigt de Commissie aan bij apart besluit een EU-groep van toezichthouders op te zullen richten onder voorzitterschap van de Commissie om de samenwerking op werkniveau te bevorderen.

– Impact assessment Commissie

De Commissie heeft naast de bestaande praktijk vier opties onderzocht, die gebaseerd is op de beste praktijk in de landen met offshore activiteiten en die deze vastlegt in wetgeving. Deze optie heeft volgens de Commissie het meest nuttig effect gelet op kosten voor bedrijven, lidstaten en Commissie enerzijds en opbrengsten in de vorm van lagere uitgaven voor ongevallen anderzijds.

Een scenario met een grotere rol voor de EU bij toezicht en ongevalbestrijding zou leiden tot hogere kosten voor de EU zonder dat daar aanwijsbare voordelen tegenover zouden staan. Deze optie is daarom niet gevolgd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Commissie baseert haar voorstel op artikel 192 (milieu). Het kabinet kan zich vinden in deze rechtsgrondslag.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

De gevolgen van een ramp in de offshore wateren van de een lidstaat kunnen zich uitstrekken tot andere lidstaten. De voorstellen van de Commissie kunnen leiden tot een hoger veiligheidsniveau voor de gehele EU. Optreden van de EU is daarom in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

De keuze van instrumenten is wat Nederland betreft adequaat. Wel zou voor Nederland de vorm van een richtlijn de voorkeur hebben boven die van een verordening. Dat laat onverlet dat het algemene oordeel ten aanzien van de proportionaliteit van dit voorstel positief is.

De administratieve lasten die met het voorstel gepaard gaan, zijn een aandachtspunt.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Nederland stemt in met beperkte uitvoeringstaken voor de Commissie met toepassing van de onderzoeksprocedure van artikel 5 van de Verordening (EU) nr. 182/2011, indien het gaat om niet-essentiële zaken. Nederland stemt niet in met de bevoegdheid voor de Commissie om gedelegeerde handelingen vast te stellen ten aanzien van de toezichthouder zoals opgenomen in bijlage III (voorzieningen met betrekking tot het toezicht). Indien wijziging van deze bijlage gewenst is zal dit bij verordening moeten gebeuren.

Een regeling van de taken ten aanzien van toezicht ligt in beginsel bij de lidstaten; het is ongewenst dat hierin middels een gewone wetgevingsprocedure verandering in zou kunnen komen.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting. De commissie raamt de kosten in haar voorstel op circa € 2,5 mln. voor de periode 2013–2016.

b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/of decentrale overheden

Budgettaire gevolgen worden ingepast op de begroting van het/de beleidsverantwoordelijk(e) departement(en), conform de regels van de budgetdiscipline.

Kosten voor lidstaten gezamenlijk worden door Commissie geschat op een eenmalig bedrag van € 18–44 miljoen en € 12–18 miljoen per jaar. Het eenmalige bedrag is vooral nodig voor de landen die nog minder ervaring hebben met de voorgestelde werkwijze, zoals al wordt toegepast in de landen rond de Noordzee.

De kosten voor Nederland zullen afhangen van het uiteindelijke resultaat van de onderhandelingen over de voorstellen. Extra kosten kunnen

voortvloeiën uit omvangrijker procedures, extra beoordeling van plannen, extra toezicht, meer verstrekking van informatie en meer uitwisseling van kennis en ervaring. Veel van deze taken worden uitgevoerd door Staatstoezicht op de mijnen.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
De Commissie becijfert dat door de voorgestelde maatregelen minder ernstige ongelukken zullen plaatsvinden (dan wel in omvang worden beperkt). Het voordeel hiervan – in de vorm van lagere kosten – wordt becijferd op € 103–455 miljoen. Het gaat hierbij om kosten die ten laste van de bedrijven komen. Een inschatting van de Nederlandse baten valt moeilijk te geven. Deze zullen minder dan evenredig zijn, omdat de bestaande praktijk reeds voor een groot deel in overeenstemming is met de voorstellen.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
De Commissie schat de nalevingskosten voor de Europese bedrijven op € 122 miljoen per jaar. Dit is voor een groot deel gebaseerd op kosten die operators in andere landen dan die rond de Noordzee zullen moeten maken om hun wijze van werken aan te passen. Een ander belangrijke kostenpost is de invoering van *Major Hazard Reports*. Een verdeling naar landen valt moeilijk te maken. Uitgaande van een Nederlands aandeel van ca 20% van de offshore activiteiten in de EU zouden de kosten voor activiteiten voor de Nederlandse offshore op € 25 mln. komen. Waarschijnlijk zullen de nalevingskosten aanzienlijk lager liggen omdat de bestaande praktijk in de Nederlandse offshore al in grote mate in overeenstemming is met de maatregelen die worden voorgesteld. Onvoorziene stijgingen van de administratieve lasten dienen te worden gecompenseerd door het beleidsverantwoordelijke departement, waarbij compensaties zoveel mogelijk dienen te geschieden binnen het domein waarin de tegenvaller plaatsvindt.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Activiteiten van opsporing en winning van olie en gas zijn vastgelegd in nationale regelgeving, zoals Mijnbouwwet, Arbowet en Wabo. Indien de voorgestelde maatregelen de vorm van een verordening krijgen moeten de met de verordening doublerende bepalingen van met name het Mijnbouwbesluit, Mijnbouwregeling en Arbobesluit – voor zover die gelden op zee – worden geschrapt en zullen bij wet in ieder geval sanctiebepalingen moeten worden opgenomen. Vanwege de voorgestelde aanpassing van de definitie van milieuschade in de richtlijn milieuaansprakelijkheid is een aanpassing van de Wet milieubeheer noodzakelijk. De voorgestelde van toepassing verklaring van de richtlijn milieuaansprakelijkheid op offshore activiteiten geschiedt niet door aanpassing van bijlage III bij de richtlijn milieuaansprakelijkheid maar volgt volgens het impact assessment van de Commissie uit jurisprudentie van het EHvJ (olie die in het milieu geraakt is volgens het Hof een afvalstof in de zin van de richtlijn). Hiervoor is geen wetgeving nodig gezien de dynamische verwijzing in de Wet milieubeheer. Toepassing van de lex silencio positivo is onder de voorgestelde tekst waarschijnlijk niet mogelijk nu om expliciete beoordeling gevraagd wordt. Bij de behandeling van de voorstellen zal hieraan aandacht worden gegeven. In het geval de maatregelen in de vorm van een richtlijn worden gegoten zullen Mijnbouwwet, -besluit en -regeling en mogelijk het Arbobesluit op onderdelen moeten worden aangepast.

b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid

De termijn van inwerkingtreding is de dag na publicatie in het Publicatieblad. Voor bestaande installaties geldt een overgangsregiem; zij moeten binnen 2 jaar aan de verplichtingen voldoen, dan wel 1 jaar in geval van boorinstallaties onder contract, die nog niet geplaatst zijn en voor geplande winningsinstallaties en 3 maanden, voor boorprogramma's.

Gelet op het feit dat voor implementatie een wetswijziging noodzakelijk is, zijn de voorziene termijnen veel te kort

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling
Nvt.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Met betrekking tot vergunningverlening is het ministerie van EL&I belast. Het toezicht op offshore activiteiten gebeurt door Staatstoezicht op de mijnen. Het externe veiligheidsplan wordt waarschijnlijk onderdeel van plannen voor de Noordzee, zoals het Rampenplan voor de Noordzee (tegenwoordig «Incidenten Bestrijdingsplan Noordzee»). De verwachting is dat er geen praktische problemen zullen zijn om aan de in de verordening voorgestelde maatregelen te voldoen.

b) Handhaafbaarheid

Handhaafbaarheid is op zich geen probleem. Wel moeten er oplossingen komen voor werkdruk en na strafbaarstelling door middel van sancties (indien gekozen wordt voor een verordening).

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland steunt de voorstellen van de Commissie om te komen tot een kader van veiligheid voor offshore-activiteiten in de EU, maar meent wel dat de vorm van een richtlijn de voorkeur heeft boven die van een verordening.

Het voorstel bevat geen principiële onoverkomelijke punten. Bij verdere behandeling van het ontwerpvoorstel zal de regering letten op terughoudendheid met administratieve lasten voor overheid en bedrijven. De bepalingen over uitvoering en gedelegeerde bevoegdheden voor de Commissie dienen beperkt te worden.

De directe inwerkingtreding wordt vanuit een oogpunt van snelle invoering van maatregelen vanuit het oogpunt van veiligheid ondersteund, maar levert problemen op met de totstandkoming van wetgeving. In het licht van de verdere behandeling van de voorstellen in Brussel zal hiervoor een oplossing gevonden moeten worden