



**RAT DER  
EUROPÄISCHEN UNION**

**Brüssel, den 25. Mai 2012 (04.06)  
(OR. en)**

**10205/12**

---

**Interinstitutionelles Dossier:  
2011/0309 (COD)**

---

**ENER 182  
ENV 379  
MARE 3  
COMAR 4  
PROCIV 75  
CODEC 1387**

**VERMERK**

---

des Generalsekretariats des Rates  
für den AStV/Rat

---

Nr. Komm.dok.: 16175/11 ENER 344 ENV 832 MARE 1 COMAR 1 PROCIV 144 CODEC 1871

Betr.: Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Sicherheit von Offshore-Aktivitäten zur Prospektion, Exploration und Förderung von Erdöl und Erdgas  
– Sachstandsbericht

---

**I. EINLEITUNG**

1. Die Kommission hat den obengenannten Vorschlag, der sich auf Artikel 192 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union stützt, am 27. Oktober 2011 vorgelegt. Die allgemeinen Ziele des Vorschlags bestehen darin, erstens das Risiko eines schweren Unfalls in den Gewässern der Union zu verringern und zweitens die Folgen zu begrenzen, sollte sich ein solcher Unfall dennoch ereignen. Diese allgemeinen Ziele lassen sich in die folgenden spezifischen Ziele untergliedern:

- Gewährleistung der kohärenten Anwendung bester Praktiken zur Beherrschung der von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten ausgehenden ernststen Gefahren, die Gewässer oder Küsten in der EU betreffen könnten;
- Umsetzung der besten Regulierungspraxis für alle Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten, die der europäischen Rechtshoheit unterstehen;

- Stärkung der Vorsorge und der Einsatzkapazitäten der EU im Hinblick auf Notfälle, die die Menschen, die Wirtschaft oder die Umwelt in der EU betreffen könnten; und
  - Verbesserung und Klärung bestehender EU-Bestimmungen zur Haftung und zu Ausgleichsleistungen.
2. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss hat am 22. Februar 2012 Stellung genommen, wohingegen die Stellungnahme des Ausschusses der Regionen noch aussteht.
  3. Im Europäischen Parlament wird der Vorschlag vom Ausschuss für Industrie, Forschung und Energie (*Berichterstatter Ivo Belet*), vom Ausschuss für Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelfragen sowie vom Rechtsausschuss geprüft. Das Parlament wird voraussichtlich Anfang Oktober 2012 über einen Berichtsentwurf abstimmen.
  4. Der Ausschuss der Ständigen Vertreter/der Rat (TTE – Energie) werden gebeten, den vorliegenden, unter der Verantwortung des Vorsitzes erstellten Sachstandsbericht zur Kenntnis zu nehmen. Darin wird dargelegt, welche Fragen im Wesentlichen erörtert worden sind und welche Bedenken die Delegationen dabei geäußert haben.

## II. STAND DER BERATUNGEN

Die Gruppe "Energie" (im Folgenden "Gruppe") hat im November 2011 unter polnischem Vorsitz begonnen, den vorgenannten Verordnungsentwurf (und die Folgenabschätzung) zu prüfen. Im Januar 2012 wurde die Prüfung unter dänischem Vorsitz fortgesetzt, und nach einer allgemeinen Erörterung der Hauptgrundsätze und -bestimmungen und eingehenderen Beratungen über sämtliche Artikel und Anhänge hat der Vorsitz am 16. Januar 2012 eine erste überarbeitete Fassung des Verordnungsentwurfs (Dok. 5277/12) vorgelegt. Am 16. April 2012 folgte eine insgesamt überarbeitete zweite Fassung (Dok. 5277/1/12 REV 1).

Die Delegationen sind noch dabei, die Bestimmungen des Richtlinienentwurfs eingehender zu analysieren und haben einstweilen allgemeine Vorbehalte/Prüfungsvorbehalte eingelegt.

### **Hauptfragen:**

Der Vorsitz hat den Eindruck gewonnen, dass die Delegationen die im Kommissionsvorschlag genannten Ziele – Verbesserung der Offshore-Sicherheit und des Umweltschutzes in Europa – grundsätzlich sehr begrüßen. Allerdings haben sich bei den Beratungen in der Gruppe folgende Hauptfragen ergeben, die noch gründlicher geprüft werden müssen, wobei bestimmte Punkte für einzelne Delegationen von besonderem Interesse sind und auch andere Bestimmungen des Vorschlags noch nicht erschöpfend erörtert worden sind.

#### Rechtsinstrument – Verordnung oder Richtlinie?

Bei den Beratungen in der Gruppe haben die meisten Delegationen erklärt, sie hätten starke Bedenken gegen das gewählte Rechtsinstrument einer Verordnung und würden eine Richtlinie vorziehen. Da für den Erlass einer Verordnung die nationalen Rechtsvorschriften und die daraus resultierenden Verfahren ganz oder teilweise ersetzt werden müssten, würde eine Verordnung die bereits gut funktionierenden Offshore-Sicherheitsregelungen der Mitgliedstaaten untergraben und zunichte machen und sie in ihrer Flexibilität erheblich einschränken. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass mit der vorgeschlagenen Verordnung Mindestanforderungen festgelegt werden sollen, wobei es den Mitgliedstaaten freistünde, strengere nationale Schutzmaßnahmen zu beschließen bzw. einzuführen. Überdies haben die Delegationen vorgebracht, dass die Verordnung Doppelarbeit verursachen und damit zu Mehrkosten, unnötigem Verwaltungsaufwand und Verzögerungen führen würde. Im Gegensatz dazu würden mit einer gut konzipierten Richtlinie europaweit gemeinsame hohe Standards eingeführt, ohne dass der bestehende Regelungsrahmen weitgehend überarbeitet werden müsste.

Demgegenüber hat die Kommission die Auffassung vertreten, dass eine Verordnung die Ausübung von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten in verschiedenen Regionen Europas vereinfachen würde, da dieselben verbindlichen Vorschriften und Verfahren unmittelbar für alle Betreiber (Industrieunternehmen) – unabhängig von ihrem Standort in der EU – gelten würden. Auch bliebe – anders als bei einer Richtlinie – den Mitgliedstaaten, in deren ausschließlichen Wirtschaftszonen es gar keine Offshore-Industrie gibt, Verwaltungsaufwand erspart. Außerdem ließen sich durch den Erlass einer Verordnung EU-weit besser gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen, denn es würde eine kohärente rechtliche Regelung eingeführt, die direkt in den Mitgliedstaaten anwendbar wäre, wodurch lange Umsetzungsfristen vermieden würden. Darüber hinaus hat die Kommission hervorgehoben, dass mit der vorgeschlagenen Verordnung lediglich Mindestanforderungen festgelegt würden und dass sich die Auswirkungen der Verordnung auf schon bestehende nationale Rechtsvorschriften – wie in der Vergangenheit bereits geschehen – durch nationale Durchführungsbestimmungen begrenzen ließen.

### Zuständige Behörde:

In der derzeitigen Fassung des Verordnungsentwurfs (Dok. 5277/1/12 REV 1) sind die Bestimmungen über die zuständige Behörde in Kapitel II Artikel 8 (Ernennung der zuständigen Behörde) und Artikel 8a (Arbeitsweise der zuständigen Behörde) enthalten. Artikel 8 schreibt vor, dass Mitgliedstaaten mit Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten, die ihrer Rechtshoheit unterstehen, eine zuständige Behörde ernennen, die für die Pflichten, die ihr mit dieser Verordnung auferlegt werden, verantwortlich ist. Die Mitgliedstaaten haben dafür zu sorgen, dass die zuständige Behörde bei ihren Regulierungsaufgaben unabhängig ist von Interessenkonflikten mit Regelungsaufgaben, die die wirtschaftliche Entwicklung des betreffenden Mitgliedstaats, insbesondere die Vergabe von Lizenzen für Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten, und das Vorgehen in Bezug auf die damit verbundenen Steuern und Abgaben und ihre Erhebung betreffen. Ferner kann die zuständige Behörde aus einer oder mehreren Stellen bestehen, deren Regelungsaufgaben sich allerdings nicht überschneiden dürfen.

Nach Artikel 8a handelt die zuständige Behörde bei ihren Regelungsbeschlüssen unabhängig von Politiken, Regelungsbeschlüssen und sonstigen Erwägungen, die in keinem Zusammenhang zu ihren Aufgaben gemäß der Verordnung stehen, und vertritt keinerlei politischen Standpunkt gegenüber dem Erdöl- und Erdgassektor.

Im ursprünglichen Kommissionsvorschlag hatte es geheißen, dass die zuständige Behörde geeignete Vorkehrungen treffen muss, um ihre Unabhängigkeit von Interessenkonflikten zwischen der Regulierung der Sicherheit und des Umweltschutzes einerseits und den Aufgaben, die die wirtschaftliche Entwicklung des Mitgliedstaats betreffen, andererseits zu gewährleisten. Die zuständige Behörde sollte von jeglicher staatlichen Stelle für Industriesponsoring, Lizenzerteilung oder Steuer- und Abgabenerhebung gänzlich unabhängig sein.

Obwohl in der vorliegenden überarbeiteten Fassung des Verordnungsentwurfs die von der Kommission vorgeschlagenen Unabhängigkeitskriterien insofern geändert wurden, als der Schwerpunkt mehr auf die Unabhängigkeit der Aufgaben der zuständigen Behörde und nicht so sehr auf die Unabhängigkeit der Organisation selbst gelegt wird, haben einige Delegationen nach wie vor Bedenken in Bezug auf die Rolle und die Befugnisse der zuständigen Behörde. Aus ihrer Sicht könnten die Kriterien für die Trennung Mehrkosten und unnötigen Verwaltungsaufwand zur Folge haben. Stattdessen sollte es den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, geeignete Vorkehrungen zur Verhinderung von Interessenkonflikten zu treffen. Für den Fall, dass dies als nicht praktikabel erachtet wird, wurde unter anderem vorgeschlagen, einen präziseren Text auszuarbeiten, nach dem mit Hilfe von "chinesischen Mauern" eine Trennung innerhalb ein und derselben Organisation vorgenommen werden kann. Dabei sollte auch berücksichtigt werden, in welchem Umfang im jeweiligen Mitgliedstaat Offshore-Aktivitäten ausgeübt werden. Überdies sind einige Delegationen der Auffassung, dass Artikel 20 Absatz 5, nach dem die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, zu kontrollieren, ob die zuständige Behörde effizient arbeitet, und die notwendigen Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz zu ergreifen, die Unabhängigkeit der zuständigen Behörde in Frage stellt. Da die zuständige Behörde aus einer oder mehreren Stellen bestehen kann, müsse außerdem eine "leitende Stelle" bestimmt werden, mit der die anderen Stellen zusammenarbeiten und der sie Bericht erstatten müssten.

Nach Angaben der Kommission sind diese Artikel entscheidende Bestandteile des Verordnungsentwurfs. Angesichts der Erfahrungen nach dem Unfall der Deepwater Horizon im Golf von Mexiko im April 2010 sei es äußerst wichtig, dass im Wege einer Verordnung klare, harmonisierte Vorschriften eingeführt würden, die in allen europäischen Rechtssystemen gelten, um Interessenkonflikte zwischen Sicherheitsregulierung und Politikgestaltung zu vermeiden. Da die zuständige Behörde aus einer oder mehreren Stellen bestehen kann (Artikel 2 des Verordnungsentwurfs), wären die Mitgliedstaaten jedoch nicht verpflichtet, eigens für diesen Zweck eine einzige neue Behörde einzurichten. Dies gelte auch für die in Mitgliedstaaten mit umfangreicher Offshore-Aktivität vorhandenen größeren Stellen, bei denen die strukturelle Unabhängigkeit leicht zu herzustellen sei.

### Haftungsregelung:

Nach Artikel 7 der vorliegenden Fassung des Verordnungsentwurfs haftet der Lizenzinhaber für die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, die durch Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten verursacht werden, die vom Lizenzinhaber oder von einem auf der Grundlage eines Vertrags mit dem Lizenznehmer ernannten Betreiber durchgeführt werden.

Aus Sicht einiger Delegationen geht aus dem gegenwärtigen Wortlaut nicht eindeutig hervor, wie die finanzielle Haftung (zivile Umwelthaftung) und die technische Haftung (Vermeidungs- und Sanierungsmaßnahmen) zwischen Lizenznehmer und Betreiber aufgeteilt werden und in welcher Beziehung beide zueinander stehen. Nach Auffassung dieser Delegationen müsste im Text klarer festgelegt werden, ob es Sache des Betreibers oder Sache des Lizenznehmers ist, Vermeidungsmaßnahmen zu ergreifen und erforderlichenfalls für die Umweltsanierung zu zahlen. Sollte der Betreiber die finanzielle Haftung direkt übernehmen, müsste in der vorgeschlagenen Verordnung vorgeschrieben werden, dass seine Finanzkraft zu prüfen ist.

Darüber hinaus finden es manche Delegationen bedenklich, dass die Haftung für andere Schäden, die nicht die Umwelt (sondern den Tourismus, die Fischerei usw.) betreffen, im Text nicht geregelt ist; es müsse festgelegt werden, ob der Lizenznehmer oder der Betreiber hierfür zu haften hat. Ein weiteres Problem, das in diesem Zusammenhang angesprochen wurde, ist die Tatsache, dass der Betreiber in einigen Mitgliedstaaten immer der Lizenznehmer ist und daher die Gesamthaftung übernehmen sollte.

Die Kommission vertritt demgegenüber den Standpunkt, dass die Haftung für die Sanierung von Umweltschäden stets beim Lizenznehmer verbleiben solle; sei dieser nicht mit dem Betreiber identisch, so stehe es in seiner Macht, jederzeit einen Betreiber zu ernennen oder auszutauschen. Somit scheint in diesem Punkt grundsätzlich Einvernehmen zu bestehen.

Die Verordnung regelt nicht die Ausgleichsleistungen und die Haftung für herkömmliche Schäden, da die diesbezügliche Analyse – wie in der dem Vorschlag beigefügten Folgenabschätzung erläutert – noch keine endgültigen Schlüsse zulässt. Die Kommission führt derzeit weitere Untersuchungen hierüber durch.

Der Kommission übertragene Befugnisse:

Nach der vorliegenden Fassung des Verordnungsentwurfs wird der Kommission die Befugnis übertragen, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um die Anforderungen an die neueste Entwicklung der relevanten Technologien und Verfahren in den Anhängen anzupassen.

Mehrere Delegationen sind nach wie vor dagegen, dass der Kommission die Befugnis übertragen werden soll, die Anhänge im Wege delegierter Rechtsakte zu ändern, da es sich aus ihrer Sicht bei den meisten Punkten in den Anhängen um für die Verordnung wesentliche Teile handelt. Daher müsse der Spielraum für die Verwendung delegierter Rechtsakte eingeschränkt und genau festgelegt werden. Überdies vertreten einige Delegationen die Auffassung, dass es die Mitgliedstaaten sind, die hinsichtlich der in den Anhängen beschriebenen technischen Verfahren über die nötigen Sachkenntnisse und Erfahrungen verfügen, und sie deshalb bei der Änderung der Anhänge angemessen einbezogen werden müssten. Auch sei es wichtig, die Verantwortung der zuständigen Behörde in diesem Zusammenhang zu klären und sicherzustellen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass in der Verordnung weiter die Verwendung delegierter Rechtsakte vorgesehen werden sollte, da es sich um technische Anhänge handle und es möglich sein müsse, die technischen Verfahren rasch an die laufenden Entwicklungen im Bereich der Offshore-Sicherheit anzupassen. Allerdings könnte der Spielraum für den Erlass delegierter Rechtsakte geprüft und genauer eingegrenzt werden.

---