



Brüssel, den 2. Juni 2016
(OR. en)

9840/16

ENER 239
ENV 392
MARE 2
COMAR 7
PROCIV 42

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

Absender:	Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	31. Mai 2016
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union
Nr. Komm.dok.:	COM(2016) 318 final
Betr.:	BERICHT DER KOMMISSION über die Angemessenheit der nationalen Expertenressourcen für die Erfüllung der Regulierungsfunktionen gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Richtlinie 2013/30/EU

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2016) 318 final.

Anl.: COM(2016) 318 final



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 31.5.2016
COM(2016) 318 final

BERICHT DER KOMMISSION

**über die Angemessenheit der nationalen Expertenressourcen für die Erfüllung der
Regulierungsfunktionen gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Richtlinie 2013/30/EU**

{SWD(2016) 182 final}

1. RECHTSGRUNDLAGE UND ZIEL DES BERICHTS

Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten spielen beim Ausbau der heimischen Energieerzeugung in der EU eine wichtige Rolle und tragen somit zur Versorgungssicherheit in der Union bei. Dies muss jedoch mit Hilfe bewährter Verfahren und unter höchsten Sicherheitsstandards erfolgen. Die Kommission hat die Deepwater-Horizon-Katastrophe im Golf von Mexiko daher zum Anlass genommen, neue Rechtsvorschriften vorzuschlagen. Am 12. Juni 2013 wurde die Richtlinie 2013/30/EU über die Sicherheit von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten¹ (im Folgenden „Richtlinie“) angenommen. Danach mussten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft setzen, um den Bestimmungen der Richtlinie bis zum 19. Juli 2015 nachzukommen.

Die Kommission hat ihre Prüfung, ob die nationalen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten vollständig mit der Richtlinie im Einklang stehen, noch nicht abgeschlossen. Außerdem haben noch nicht alle Mitgliedstaaten mitgeteilt, ob sie die Richtlinie vollständig umgesetzt haben. Nach den geltenden Verfahren wird die Kommission diese Fragen mit jedem Mitgliedstaat auf bilateraler Ebene weiter verfolgen, damit die Richtlinie so rasch wie möglich vollständig umgesetzt werden kann. Die Behörden können die Aufgaben, die ein hohes Maß an Sicherheit im Bereich der Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten gewährleisten sollen, nur dann voll und ganz wahrnehmen, wenn sie über angemessene personelle und administrative Ressourcen verfügen.

Um den Bestimmungen der Richtlinie ab Juli 2015 nachzukommen, musste jeder Mitgliedstaat u. a. eine Behörde (im Folgenden „zuständige Behörde“) für die Regulierungsfunktionen einrichten, die die Mitgliedstaaten nach der Richtlinie wahrnehmen müssen. In den Artikeln 8 und 9 sowie Anhang III der Richtlinie sind die für die Wahrnehmung aller vorgeschriebenen Funktionen erforderlichen Aufgaben, organisatorischen Vorkehrungen und Arbeitsverfahren der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten aufgeführt.

Nach Artikel 27 Absatz 4 der Richtlinie muss die Kommission den Mitgliedstaaten einen Bericht darüber vorlegen, ob die nationalen Expertenressourcen für die Ausübung der Regulierungsfunktionen nach dieser Richtlinie angemessen sind, und gegebenenfalls Vorschläge unterbreiten, wie eine angemessene (finanzielle, personelle und materielle) Ausstattung der zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten für ihre Aufgaben gewährleistet werden kann. 2013 und 2014 arbeitete die Kommission insbesondere im Rahmen der EU-Gruppe der für Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten zuständigen Behörden (EUOAG)² eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, um die verfügbaren Ressourcen und die Pläne der Mitgliedstaaten für den weiteren Kapazitätsaufbau ihrer zuständigen Behörden zu bewerten. Im Juni 2014 legte die Kommission ihre Ergebnisse den Vertretern der Mitgliedstaaten in der EUOAG vor und erörterte sie mit den EUOAG-

¹ ABl. L 178 vom 26. Juni 2013, S. 66.

² Die durch Beschluss der Kommission vom 19. Januar 2012 (AbI. C 18 vom 21. Januar 2012, S. 8) eingesetzte EU-Gruppe der für Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten zuständigen Behörden (EUOAG) ist ein Forum für den Austausch von Erfahrungen und Fachwissen im Regulierungs- und Technikbereich zwischen den nationalen Behörden und der Kommission über alle Aspekte der Verhütung schwerer Unfälle bei Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten. Weitere Informationen dazu sind der offiziellen Website der EUOAG zu entnehmen, die von der JRC verwaltet wird (<http://euoag.jrc.ec.europa.eu/>).

Delegierten in einem eigenen Workshop. Außerdem stellte sie die Ergebnisse auf einer Sitzung der Arbeitsgruppe „Energie“ des Rates vor, bei der die Mitgliedstaaten die Kommission um eine weitere Bewertung ihrer Situation und insbesondere ihrer Pläne für den Kapazitätsaufbau im Zusammenhang mit der Umsetzung der Richtlinie sowie um einen ausführlichen schriftlichen Bericht über die Bewertungsergebnisse ersuchten. Ein weiterer Austausch zwischen den Kommissionsdienststellen und den Mitgliedstaaten hat seitdem in mehreren bilateralen Treffen stattgefunden.

Als Reaktion auf das Ersuchen der Mitgliedstaaten und angesichts ihrer Verpflichtung nach Artikel 27 Absatz 4 der Richtlinie legt die Kommission diesen Bericht einschließlich einer begleitenden Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen über die die Frage vor, ob die nationalen Expertenressourcen in den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten für die Ausübung der Regulierungsfunktionen nach dieser Richtlinie angemessen sind.

Genauere Angaben zur Methodik und zur Informationsgrundlage dieses Berichts enthält die Arbeitsunterlage (Teil 1).

2. FUNKTIONEN UND KOMPETENZKATEGORIEN DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN ZUR EINHALTUNG DER BESTIMMUNGEN DIESER RICHTLINIE

Die zuständige Behörde eines Mitgliedstaates muss in der Lage sein, die geforderten Regulierungsfunktionen wahrzunehmen. Dazu bedarf es einer Organisation mit den entsprechenden Regelungen, Verfahren und Prozessen, verschiedenen Fach- und Regulierungskompetenzen (speziell für den Offshore-Bereich) sowie Regelungen mit den beteiligten Akteuren, um die Regulierungsfunktionen effektiv wahrnehmen zu können. Zu dem Zeitpunkt, als die Kommission Daten für diese Analyse einholte, hatten jedoch noch nicht alle Mitgliedstaaten voll funktionsfähige zuständige Behörden eingerichtet und somit den maßgeblichen Teil der Richtlinie noch nicht vollständig umgesetzt.

2.1. Typische Regulierungsfunktionen, -kompetenzen und -prozesse

Für die Analyse und die Ermittlung des Umfangs der Regulierungsfunktionen, der unterstützenden Regulierungssysteme und der damit verbundenen Kompetenzen des Personals wurde eine bereits bestehende, voll funktionsfähige zuständige Behörde zugrunde gelegt, die in einem ähnlichen regulatorischen Umfeld tätig ist, wie es die Richtlinie vorsieht. Die wichtigsten Funktionen:

- Bewertung von Berichten über ernste Gefahren und von Konstruktionsmitteilungen über neue Anlagen (sowohl Förder- als auch Nichtförderanlagen);
- Bewertung von Mitteilungen und Informationen über Bohrarbeiten;
- Bewertung von Informationen über wesentliche Veränderungen sowie alle fünf Jahre eine sorgfältige Überprüfung der zuvor abgenommenen Berichte über ernste Gefahren;
- Überwachung der Einhaltung der Richtlinie in bestehenden Anlagen (Inspektionen, Untersuchungen, Durchsetzungsmaßnahmen).

Diese Funktionen und die wichtigsten organisatorischen Regelungen (Systeme, Personal) werden in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen (Teil 2) genauer behandelt. Der Arbeitsunterlage sind auch weitere technische Einzelheiten zu diesem Bericht zu entnehmen.

2.2. Interaktion mit den beteiligten Akteuren

Nach der Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass Eigentümer und Betreiber und die zuständige Behörde den Wissens- und Erfahrungsaustausch mit den wichtigsten Akteuren ermöglichen. Dazu muss jede zuständige Behörde in enger Zusammenarbeit mit den maßgeblichen Akteuren Normen und Leitfäden für bewährte Verfahren erstellen und aktualisieren.

3. OFFSHORE-ERDÖL- UND -ERDGASANLAGEN UND -AKTIVITÄTEN DER EU-MITGLIEDSTAATEN

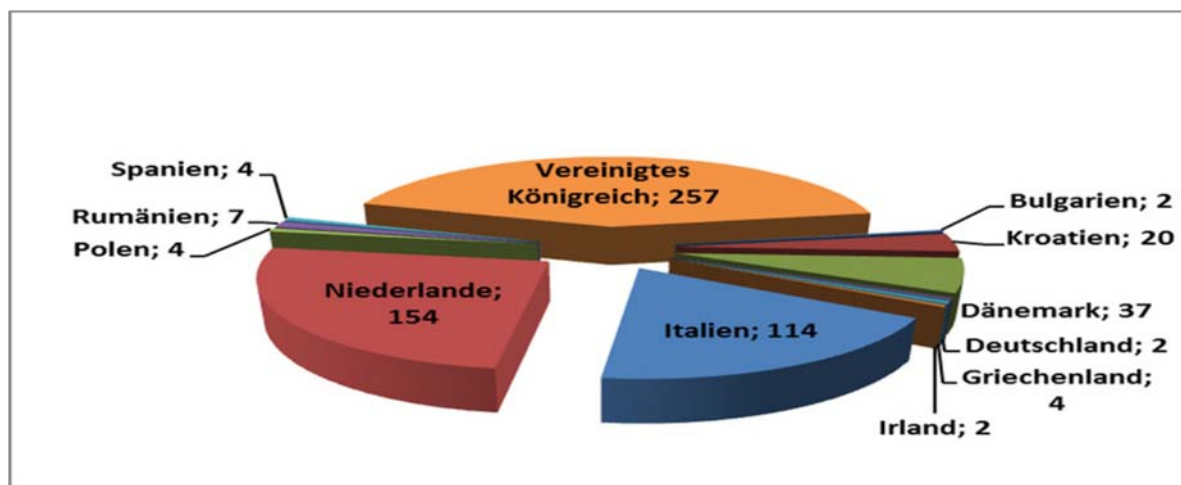
Der Ressourcenbedarf hängt vom Umfang der Offshore-Industrie und von der Zahl der Anlagen³ und den damit verbundenen Offshore-Tätigkeiten ab, darunter die Anzahl der Bewertungen von Berichten über ernste Gefahren, der Mitteilungen über Bohrarbeiten und der Inspektionen. Auch Mitgliedstaaten, die nur über eine kleine Offshore-Industrie oder vorerst nur über Pläne für die Entwicklung eines Offshore-Sektors verfügen, brauchen ein Minimum an Verwaltungsstruktur.

Die Ermittlung des Ressourcenbedarfs in Relation zur Größe der Industrie eines Mitgliedstaates stützt sich auf eine Erhebung⁴ über die bestehenden Anlagen im Jahr 2014 und eine Schätzung des im Jahr 2016 zu erwartenden Umfangs und der Struktur der Offshore-Industrie des jeweiligen Mitgliedstaates, die von der Gemeinsamen Forschungsstelle der Europäischen Kommission durchgeführt wurde (siehe Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, Teil I).

³ Der Begriff „Anlage“ wird im Sinne der Definition in Artikel 2 Nummer 19 der Richtlinie verwendet.

⁴ JRC (Gemeinsame Forschungsstelle): Bericht der Reihe ‚Science for Policy‘: ‚National expert resources for overseeing offshore safety in the EU‘.

Abbildung 1: Zahl der Offshore-Anlagen nach Mitgliedstaaten in der EU 2014



Nach dem Umfang der Offshore-Industrie, d. h. der Zahl der Offshore-Anlagen, lassen sich die Mitgliedstaaten in drei Gruppen einteilen. Gruppe 1 umfasst die Mitgliedstaaten mit einer großen Zahl von Erdöl- und Erdgasförderanlagen, Gruppe 2 die Mitgliedstaaten mit wenigen Anlagen und Gruppe 3 die Mitgliedstaaten, die keine Förderanlagen haben, in denen aber Explorationstätigkeiten geplant oder bereits absehbar sind.

- Gruppe 1: Kroatien, Dänemark, Italien, Niederlande, Italien, Vereinigtes Königreich;
- Gruppe 2: Bulgarien, Deutschland, Griechenland, Irland, Polen, Rumänien, Spanien;
- Gruppe 3: Zypern, Frankreich, Malta, Portugal.

Die meisten Anlagen der EU befinden sich in den fünf Mitgliedstaaten der Gruppe 1.

Neben der Zahl der Anlagen in den Mitgliedstaaten sind auch die Zahl der Explorationsbohrungen und die Zahl der Bohrarbeiten an vorhandenen Bohrstellen ein wichtiger Indikator für die Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten. Bei den erhobenen Daten handelt es sich um frühere Durchschnittswerte für niedergebrachte Explorationsbohrungen und andere Bohraktivitäten in den einzelnen Mitgliedstaaten. Solche Daten lassen sich nur schwer präzise ermitteln, da die Bohrarbeiten von vielen Faktoren abhängen und immer wieder Änderungen vorgenommen werden. Deshalb wurde jeweils ein Basisszenario sowie ein Szenario mit umfangreichen Offshore-Aktivitäten entwickelt, um den Bedarf der zuständigen Behörden an Ressourcen für ihre Regulierungsfunktionen im Bereich der Offshore-Bohr- und Explorationsaktivitäten einschätzen zu können. Diese Schätzungen wurden mit den vorhandenen und den geplanten Ressourcen der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten verglichen, um festzustellen, ob die nationalen Expertenressourcen angemessen sind.

Für die Analyse wurde darüber hinaus angenommen, dass Bohraktivitäten und Explorationsprogramme in größeren und stärker etablierten Erdöl- und -Erdgasindustrien in relativ gleichbleibender Anzahl durchgeführt werden, während die Zahl der Explorationsaktivitäten in den neuen und entstehenden Erdöl- und -Erdgasindustrien stärker schwanken könnte. Beim Basisszenario wird davon ausgegangen, dass der Offshore-Sektor stabil bleibt und sich am derzeitigen Stand der Offshore-Tätigkeit (Erhebung Juli 2014) nichts ändert, während das Szenario umfangreicher Offshore-Aktivitäten von der Annahme ausgeht, dass die Exploration in Mitgliedstaaten mit einer bereits etablierten Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie um 20 % und die Explorations- und Bohrtätigkeit in Mitgliedstaaten mit einer kleinen oder entstehenden Erdöl- und Erdgasindustrie um 50 % zunehmen wird.

4. FÜR DIE EINHALTUNG DER RICHTLINIE ERFORDERLICHER RESSOURCENBEDARF DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN IN DER EU

Um den Bedarf an Spezialisten zu ermitteln, die in den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten für die Regulierungsfunktionen im Offshore-Bereich benötigt werden, wurde eine Bottom-up-Schätzung der erforderlichen Ressourcen auf der Grundlage der Regulierungsfunktionen der zuständigen Behörden vorgenommen.

Im Rahmen der Schätzung des Bedarfs an Spezialisten haben die Mitgliedstaaten eine qualitative Einstufung ihrer bestehenden Systeme und Verfahren sowie die entsprechenden Erwartungen für 2016 vorgelegt. Ein Teil der Ressourcen der zuständigen Behörden wurde der Entwicklung dieser Regulierungssysteme und -strukturen zugewiesen.

Die Schätzung der benötigten Ressourcen gilt für den künftigen Bedarf der Mitgliedstaaten, der natürlich von ihren künftigen Aktivitäten abhängt. Um die Abhängigkeit dieser Schätzungen von den Aktivitäten deutlich zu machen, wurden auch hier beide Szenarien für den künftigen Umfang der Offshore-Aktivität (siehe Kapitel 3) herangezogen. Der Ressourcenbedarf wurde dabei für jede der fünf wichtigsten Kategorien von Regulierungsaufgaben geschätzt:

- Bewertung von Berichten über ernste Gefahren;
- Anlageninspektionen;
- Untersuchung von Vorfällen, Entwicklung der Regulierungspraxis;
- Prozesse und Verfahren;
- Entwicklung von Leitfäden und Normen gemeinsam mit den Akteuren.

Dabei wurden die beiden Szenarien für Offshore-Aktivitäten zugrunde gelegt.

Ein Vergleich zwischen den Szenarien für 2014 und 2016 zeigt, dass der Ressourcenbedarf nach der Umsetzung der Richtlinie erheblich zunimmt. Grund dafür sind in erster Linie die Bewertungen von Berichten über ernste Gefahren, da den zuständigen Behörden zwischen Juli 2015 und Juli 2018 sämtliche Berichte über neue und bestehende Anlagen zugehen werden. Nach Ablauf dieser drei Jahre werden erheblich weniger Ressourcen für die Bewertung dieser Berichte benötigt. Legt man anstelle des Basisszenarios umfangreiche Offshore-Aktivitäten zugrunde, ist der Ressourcenbedarf sogar noch höher. In Anbetracht des derzeitigen wirtschaftlichen Klimas ist die Basisoption jedoch als geeigneter anzusehen.

Der hohe Ressourcenbedarf für die Entwicklung der Regulierungskonzepte (~15 % des gesamten Ressourcenbedarfs) und für die Aktualisierung von Leitfäden und Normen (~20 %) ist auch auf die zusätzliche Arbeit zurückzuführen, die notwendig ist, um solche Konzepte, Verfahren und Prozesse sowie Vorkehrungen für die Interaktion mit allen Akteuren, die an den Regulierungsfunktionen nach Maßgabe der Richtlinie beteiligt sind, zu entwickeln.

Informationen über den aktuellen Stand und über die geplante Entwicklung der Regulierungsverfahren und -prozesse und die Regelungen mit den beteiligten Akteuren, die im nächsten Abschnitt behandelt werden, zeigen, dass auch der Bedarf an Ressourcen für die Entwicklung dieser Regulierungsverfahren und Vorkehrungen nach den ersten Jahren der Umsetzung der Richtlinie voraussichtlich zurückgehen wird. Allerdings werden diese Bereiche in dem Maße weiter überprüft und verbessert werden müssen, wie sich die zuständigen Behörden weiterentwickeln.

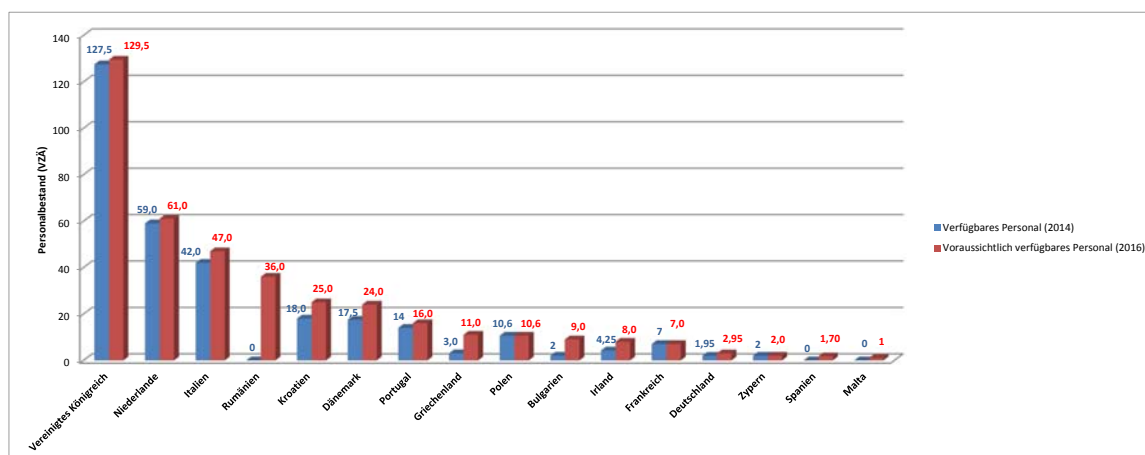
5. AKTUELLE UND GEPLANTE AUSSTATTUNG DER ZUSTÄNDIGEN BEHÖRDEN IN DEN EU-MITGLIEDSTAATEN

Die Kommission hat in Zusammenarbeit mit bereits bestehenden zuständigen Behörden bzw. mit Hilfe von Stellen, die diese Behörden einrichten, Informationen über Umfang und Zusammensetzung der derzeitigen und der geplanten (2014 und 2016) Expertenressourcen in den zuständigen Behörden zusammengetragen.

Es wurden Daten zum derzeitigen und zum geplanten Stand der Regulierungskonzepte, -prozesse und -verfahren erhoben und mit den in den Artikeln 8 und 9 sowie in Anhang III der Richtlinie gestellten Anforderungen verglichen.

Die Analyse der Daten stützt sich auf Annahmen zum ungefähren Ressourcenbedarf der Mitgliedstaaten entsprechend den Anforderungen der Richtlinie.

Abbildung 2: Verfügbares und geplantes Personal nach Mitgliedstaaten (Vollzeitäquivalente (VZÄ) 2014 und 2016)



Aus der Erhebung geht hervor, dass die Mitgliedstaaten eine Aufstockung des Personalbestands ihrer zuständigen Behörden bis 2016 planen. Zum Aufbau aller für die Wahrnehmung der Regulierungsfunktionen nach der Richtlinie notwendigen

Kompetenzen planen sie Schulungs-/Weiterbildungsmaßnahmen für das vorhandene Personal, Outsourcing-Vereinbarungen/die Inanspruchnahme technischer Berater für Offshore-Projekte, zwischenstaatliche Abteilungstransfers oder gemeinsame Ressourcennutzung und externe Personalbeschaffung.

5.1. Derzeitiger und geplanter Stand von Regulierungskonzepten, -verfahren und -prozessen

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 1 haben Regulierungskonzepte, -verfahren und -prozesse entwickelt, erfüllen jedoch nicht zwangsläufig alle Anforderungen der Richtlinie. Die Behörden beabsichtigen, die notwendigen Maßnahmen bis 2016 zu treffen. Der Entwicklungsbedarf der Mitgliedstaaten aus dieser Gruppe ist unterschiedlich.

An folgenden wichtigen Konzepten, Verfahren und Prozessen muss in den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 1 noch gearbeitet werden:

- Bewertung von Berichten über ernste Gefahren;
- Verfahren für die Bewertung von Mitteilungen über Bohrarbeiten;
- interne Technik- und Regulierungsleitfäden für Offshore-Aktivitäten;
- Schulungs- und Kompetenzsicherungssystem für das für Regulierungsaufgaben eingesetzte Personal im Offshore-Bereich.

Die zuständigen Behörden in Gruppe 2 verfügen derzeit noch über weniger weit entwickelte Regulierungskonzepte, -verfahren und -prozesse als die Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 1, da die meisten Mitgliedstaaten in Gruppe 2 zum ersten Mal ein Sicherheitssystem für ernste Gefahren im Offshore-Bereich einrichten müssen. Sie entwickeln die erforderlichen Systeme jedoch, um die Anforderungen der Richtlinie zu erfüllen, so dass die Kompetenzressourcen ihrer zuständigen Behörden zusätzlich beansprucht werden.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 3 haben die am wenigsten weit entwickelten Regulierungssysteme für den Offshore-Bereich. Sie müssen zwar auch einige Regulierungskonzepte, -verfahren und -prozesse entwickeln, in Anbetracht ihrer Offshore-Aktivitäten jedoch nicht im gleichen Umfang wie die Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 1. Die Mitgliedstaaten in Gruppe 3 sind im Allgemeinen der Ansicht, dass es ihnen gelingen wird, ihre Regulierungssysteme bis 2016 zu zuverlässigen und robusten Systemen auszubauen. Dadurch werden die Ressourcen ihrer zuständigen Behörden in erheblichem Maße zusätzlich in Anspruch genommen.

5.2. Derzeitige und geplante organisatorische Vorkehrungen für die Interaktion mit den beteiligten Akteuren

Zum Zeitpunkt der Erhebung verfügten die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 1 über gut etablierte organisatorische Vorkehrungen für die Interaktion mit den beteiligten Akteuren. Hinsichtlich der Interaktion mit Normenausschüssen und anderen zuständigen Behörden besteht jedoch noch erheblicher Verbesserungsbedarf. Drei Mitgliedstaaten scheinen die meisten geprüften Kriterien zu erfüllen; in den beiden anderen Mitgliedstaaten besteht noch Entwicklungsbedarf.

Die organisatorischen Vorkehrungen der zuständigen Behörden für die Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren und die Entwicklung der Normen sind in den Mitgliedstaaten in Gruppe 2 einfacher, da ihre Offshore-Industrie kleiner ist. Wenngleich die Vorkehrungen in ihrem Fall sehr viel bescheidener ausfallen können, wird auch in ihren zuständigen Behörden in diesem Zusammenhang ein erheblicher Teil der Ressourcen beansprucht. In einigen dieser Mitgliedstaaten ist die Interaktion mit Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretern sowie mit internationalen und nationalen Normenausschüssen unzureichend.

In den Mitgliedstaaten der Gruppe 3 sind die organisatorischen Vorkehrungen für die Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren und die Entwicklung von Normen am einfachsten gestaltet. Diese Mitgliedstaaten haben aber auch die kleinste Offshore-Industrie und sind daher mit weniger Lizenzinhabern, Eigentümern und Betreibern konfrontiert. Vor allem in der Interaktion mit Gewerkschaften und Arbeitnehmervertretungen sowie mit internationalen und nationalen Normenausschüssen bestehen erhebliche Defizite. Die Mitgliedstaaten in Gruppe 3 gehen davon aus, dass bis 2016 angemessene organisatorische Vorkehrungen vorhanden sein werden. In Anbetracht der Größe ihrer zuständigen Behörden wird die Entwicklung dieser Vorkehrungen vermutlich einen erheblichen Teil ihrer verfügbaren Ressourcen in Anspruch nehmen.

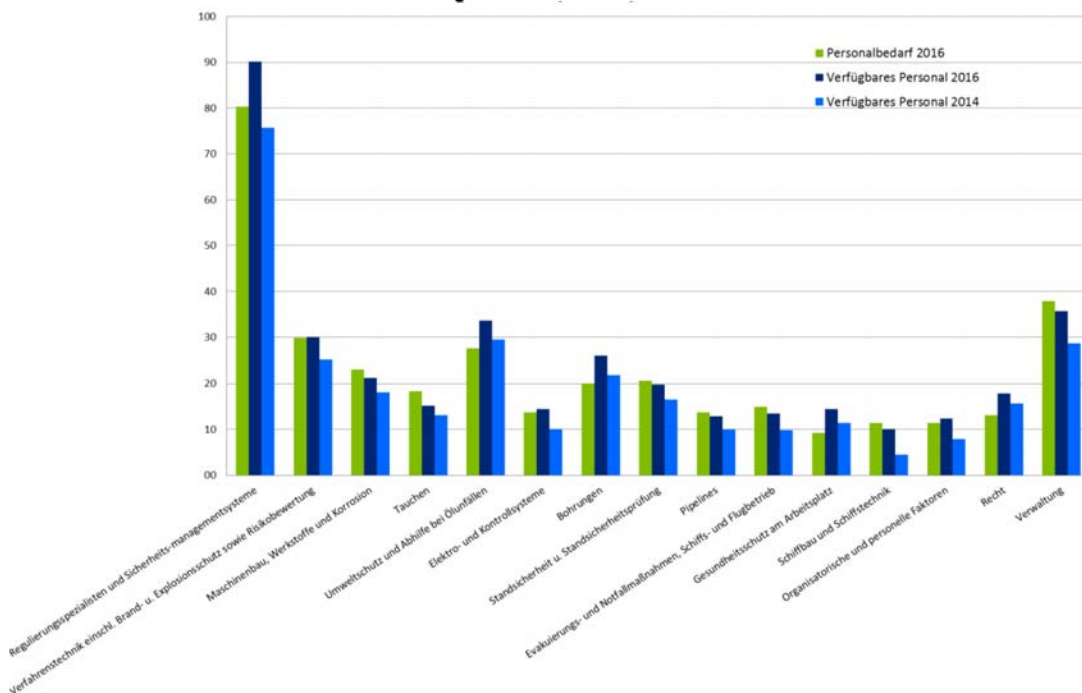
6. ANALYSE DER POTENZIELLEN LÜCKEN ZWISCHEN VORHANDENEN/GEPLANTEN RESSOURCEN UND GESCHÄTZTEM RESSOURCENBEDARF

Für jede der drei Gruppen von Mitgliedstaaten sowie für die EU insgesamt wurden die Lücken zwischen dem in Kapitel 4 dargestellten Ressourcenbedarf und den tatsächlich vorhandenen Ressourcen (2014) und den Plänen der Mitgliedstaaten für 2016 (Kapitel 5) anhand des Basisszenarios und des Alternativszenarios einer hohen Offshore-Aktivität analysiert.

Dabei wurde für jedes der beiden Szenarien der Kompetenzbedarf für die drei wichtigsten Regulierungsfunktionen ermittelt (siehe dazu Teil 1 der Arbeitsunterlage). Um festzustellen, ob die Expertenressourcen für die zuständige Behörde eines Mitgliedstaates angemessen sind, wurde der geschätzte Ressourcenbedarf von den derzeit vorhandenen (oder geplanten) Ressourcen abgezogen.

Der Ölpreis, der zum Zeitpunkt der von der JRC durchgeführten, oben genannten Erhebung bei 115 USD pro Barrel lag, ist inzwischen auf 40 USD pro Barrel gefallen, weshalb die Offshore-Exploration erheblich zurückgehen wird. Angesichts der derzeitigen wirtschaftlichen Bedingungen dürfte das Basisszenario für den Vergleich des Ressourcenbedarfs mit den 2016 voraussichtlich verfügbaren Ressourcen daher am besten geeignet sein.

Abbildung 3: Geschätzter Kompetenzbedarf und derzeitiger und geplanter Stand der Offshore-Kompetenz (VZÄ) 2016 – Basisszenario



Quelle: Bio by Deloitte

Gruppe 1:

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 1 werden im Jahr 2016 einen geschätzten Gesamtbedarf an Fach- und Regulierungsressourcen für den Offshore-Bereich von etwa 288 VZÄ (Vollzeitäquivalenten) haben, und die 2016 voraussichtlich vorhandene Fachkompetenz wird etwa gleich hoch sein. Der erforderliche Personalbestand wird sich zwischen 2014 und 2016 durchschnittlich um 10 bis 20 % erhöhen. Eindeutige Defizite bestehen jedoch in den technischen Bereichen Tauchen (-17,5 %), Pipelines (-12,8 %), Maschinenbau (-10 %), Elektrotechnik (-9 %), Bautechnik (-25 %) und Schiffbau (-60 %).

In der EUOAG haben alle Mitgliedstaaten in Gruppe 1 darauf hingewiesen, wie schwierig es ist, qualifiziertes Fachpersonal für den Offshore-Bereich zu finden, was u. a. auf das Erfordernis zurückzuführen ist, wettbewerbsfähige Vergütungen zu zahlen und Personen mit den benötigten Qualifikationen zu finden.

Gruppe 2:

Der geschätzte Gesamtbedarf an Fach- und Regulierungsressourcen für den Offshore-Bereich in den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 2 liegt etwa bei 50 VZÄ. Die Gesamtzahl der Technik- und Regulierungsexperten im Offshore-Bereich ist mit >50 VZÄ deutlich höher, da ein Mitgliedstaat dieser Gruppe in sämtlichen Bereichen über erhebliche Ressourcen verfügt.

Einige Länder rangieren in einem Kompetenzbereich relativ weit oben. Bis auf eine Ausnahme verfügt jedoch kein Mitgliedstaat über sämtliche technische Kompetenzen im Offshore-Bereich, was dadurch zu erklären ist, dass es eine große Bandbreite von

Offshore-Kompetenzen gibt. In den meisten Fällen beträgt das Defizit weniger als ein VZÄ. In einigen Fällen behelfen sich die Mitgliedstaaten bei einem solchen Defizit mit Kurzzeitverträgen für externe Berater. Die meisten Mitgliedstaaten haben angegeben, dass sie Vereinbarungen mit anderen zuständigen Behörden zur gemeinsamen Nutzung von Kompetenzen in Betracht ziehen würden. Die größten Defizite bestehen im Bereich „Regulierungsspezialisten und Sicherheitsmanagementsysteme“. In diesem Fall könnten Schulungs- und Weiterbildungsmaßnahmen helfen. Vier Mitgliedstaaten in Gruppe 2 haben auf Finanzierungsprobleme hingewiesen.

Gruppe 3:

Die Mitgliedstaaten in dieser Gruppe haben keine Förderanlagen. Ihre Offshore-Aktivitäten werden sich daher in erster Linie auf Bohrprogramme beschränken. In dieser Gruppe liegt der geschätzte Gesamtbedarf der zuständigen Behörden an Fach- und Regulierungsressourcen für den Offshore-Bereich bei etwa 16 VZÄ. Die kleineren zuständigen Behörden weisen generell ein Defizit bei ihren Offshore-Kompetenzen auf; dies gilt insbesondere für Verfahrenstechnik, Umweltschutzexperten, Tauchen und andere technische Bereiche. Die zuständigen Behörden der meisten Mitgliedstaaten aus dieser Gruppe haben angegeben, dass zum Ausgleich solcher kleinerer Defizite Vereinbarungen mit anderen zuständigen Behörden zur gemeinsamen Nutzung von Kompetenzen akzeptabel wären. Bei der Schätzung des Bedarfs an Regulierungsressourcen wurde die Bewertung von Berichten über mögliche schwere Unfälle auf mobilen Offshore-Bohreinheiten (MODU)/Bohranlagen, die sich nicht dauerhaft im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaates befinden, nicht berücksichtigt. Hier besteht ein weiterer erheblicher Ressourcenbedarf, wenn Offshore-Bohrprogramme durchgeführt werden.

Bei der Ermittlung des oben angeführten Ressourcenbedarfs wurden lediglich Regulierungsfunktionen und -verfahren berücksichtigt. Es besteht jedoch auf jeden Fall weiterer Bedarf für den Aufbau und die weitere Erhaltung von Organisationen, die als zuständige Behörde fungieren können. Die zuständigen Behörden der EU-Mitgliedstaaten sind ganz unterschiedlich ausgereift. Eine Schätzung der für den Aufbau der Organisationsstruktur einer zuständigen Behörde erforderlichen Ressourcen wurde im Rahmen dieser Untersuchung nicht vorgenommen. Deshalb ist davon auszugehen, dass insbesondere für neue oder sich verändernde Organisationen weitere Ressourcen benötigt werden, damit sie die Aufgaben einer zuständigen Behörde wahrnehmen können. Die finanzielle Ausstattung ist insbesondere in zwei Mitgliedstaaten der Gruppe 3 sehr begrenzt.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Den Informationen zufolge, die aus den Mitgliedstaaten und der Industrie – in erster Linie im Rahmen der EUOAG – eingingen, werden die Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten in bestimmten Gebieten der EU wie der Nordsee wegen der deutlich fallenden Erdölpreise voraussichtlich zurückgehen. Sinkt die Zahl der Offshore-Aktivitäten, so kann dies dazu führen, dass die prognostizierte Arbeitsbelastung der zuständigen Behörden und ihr Ressourcenbedarf geringer ausfallen, obschon auch die Stilllegung von Anlagen spezifisches Fachwissen erfordert. Dies bedeutet, dass die auf der Grundlage der früheren Erhebung ermittelten Lücken möglicherweise weniger ausgeprägt sein werden als vorher erwartet.

Der Vergleich zwischen dem geschätzten Bedarf und den erhobenen Daten zur tatsächlichen Situation ergibt für die EU 2014 ein Defizit von ca. 10 %. Der Vergleich der tatsächlichen Verwaltungskapazität im Jahr 2014 mit dem Ressourcenbedarf der zuständigen Behörden 2016 (d. h. ein Jahr nach Ablauf der Frist für die Umsetzung im Juli 2015) zeigt, dass die Defizite in bestimmten Bereichen zunehmen könnten, wenn die Mitgliedstaaten nicht angemessen gegensteuern. Die voraussichtlichen Lücken sind je nach Mitgliedstaat unterschiedlich. Da den Mitgliedstaaten bewusst ist, dass ihre Ressourcen aufgestockt werden müssen, wollen sie weiteres Personal einstellen und Mitarbeiterschulungen durchführen.

Wenn planmäßig eingestellt wird, dürften die meisten Bereiche gut ausgestattet sein. Deutliche Defizite könnten lediglich in den Bereichen Tauchen (-21 %), Maschinenbau (-8 %), Notfallmaßnahmen (-14 %) und Schiffbau (-14 %) entstehen. Die mangelnde Verfügbarkeit von geeignetem Personal und die schwierige Gewinnung von Offshore-Kompetenz für die Regulierungsfunktionen der zuständigen Behörden könnten der erfolgreichen Umsetzung der Richtlinie allerdings noch im Wege stehen.

Adäquate finanzielle Mittel werden benötigt, um insbesondere in einigen technischen Bereichen qualifiziertes Personal einzustellen und neue Mitarbeiter in Bereichen zu schulen, in denen kein qualifiziertes Personal zur Verfügung steht. Um Spezialisten für die Bereiche zu finden, in denen noch ein Defizit besteht, muss ein angemessenes Vergütungsniveau gewährleistet sein.

Wenn die Zahlen nach Gruppen von Mitgliedstaaten aufgeschlüsselt werden, zeigen sich die Defizite in einigen Kategorien noch deutlicher, z. B. in den Bereichen Tauchen, Maschinenbau, Elektrotechnik und Bautechnik, Notfallmaßnahmen und Schiffbau (siehe Abschnitt 6). Zwischen den Gruppen bestehen jedoch erhebliche Unterschiede (siehe dazu Teil 3 der Arbeitsunterlage).

Über die Festsetzung von Zielen für die Ressourcen hinaus kann eine in Etappen und Maßnahmen gegliederte operative Strategie für die Zielerreichung dazu beitragen, vorhandene Defizite bis 2016 auszugleichen. Hierfür bieten sich viele Möglichkeiten an, z. B. die Anwerbung von Spezialisten, gemeinschaftliche Schulungen, bilateraler/multilateraler Expertenaustausch, Wissensaustausch und externe Expertennetzwerke (siehe dazu Teil 4 der Arbeitsunterlage).

Die Mitgliedstaaten sollten beim Aufbau ihrer zuständigen Behörden sicherstellen, dass die Kosten durch Beiträge von Lizenzinhabern, Eigentümern und Betreibern von Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten gedeckt werden.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 1 sollten jedes Kompetenzdefizit vermeiden, indem sie eine ausreichende Zahl von Technik- und Regulierungsexperten für den Offshore-Bereich einstellen und Mitarbeiter für die relevanten Regulierungsfunktionen schulen. Über die Komponente Humanressourcen hinaus müssen sie Regulierungsprozesse und damit verbundene Systeme optimieren.

Die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten in Gruppe 2 (wenige Anlagen) und in Gruppe 3 (keine Förderanlagen, aber Entwicklungspläne) werden 2016 vermutlich in einer ganzen Reihe von Offshore-Bereichen Defizite aufweisen, die aber weniger als ein VZÄ betragen dürften. Für die zuständige Behörde eines Mitgliedstaates, der nur eine kleine oder eine entstehende Offshore-Erdöl- und -Erdgasindustrie hat, kann es schwierig

sein, alle Offshore-Kompetenzbereiche abzudecken. Hier könnten die Mitgliedstaaten Ressourcen in einem Netzwerk bündeln und gemeinsam nutzen. Bevor entsprechende Ideen realisiert werden können, müssen sich die Mitgliedstaaten jedoch mit praktischen Fragen wie Haftung und Logistik in ihrem öffentlichen Dienstleistungssystem befassen.

Kleine und entstehende zuständige Behörden sollten die verfügbaren Optionen auf ihren jeweiligen Bedarf abstimmen. So könnte beispielsweise das externe Expertennetzwerk in einem gemeinsamen Unterstützungsprogramm Einrichtungen umfassen, die von mehreren Mitgliedstaaten genutzt werden, wobei für weniger sensible Funktionen auch auf Experten aus der Industrie zurückgegriffen werden könnte. Die verschiedenen Optionen werden in Teil 4 der Arbeitsunterlage behandelt. In Betracht käme beispielsweise ein virtuelles Zentrum für Offshore-Sicherheitskompetenz, das den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten hilft, ihren Kompetenzbedarf zu decken.

Schließlich könnte sich die EU-Gruppe der für Offshore-Erdöl- und -Erdgasaktivitäten zuständigen Behörden an der erforderlichen Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zur Entwicklung von Instrumenten beteiligen, die es ermöglichen, einen Personalpool zu bilden und gemeinsam zu nutzen, der insbesondere den kleineren, im Aufbau befindlichen zuständigen Behörden zugutekäme.