



COMISIÓN EUROPEA

Bruselas, 27.10.2011
SEC(2011) 1294 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL
CONSEJO**

**sobre la seguridad de las actividades de prospección, exploración y producción de
petróleo y de gas mar adentro**

{COM(2011) 688 final}
{SEC(2011) 1292 final}
{SEC(2011) 1293 final}

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Y NECESIDAD DE ACTUACIÓN

En las últimas tres décadas se han producido al menos once desastres graves en explotaciones petrolíferas de alta mar¹, así como varios incidentes de menor importancia² que podrían haber derivado en catástrofes. El desastre de la Deepwater Horizon en abril de 2010 ha reavivado el debate sobre la gestión de riesgos en las plataformas petrolíferas y de gas en alta mar.

Los riesgos siguen siendo significativos en la UE a pesar de haberse reducido en algunos Estados miembros gracias a las reformas instauradas tras los desastres de la Piper Alpha (1988) y la Alexander Kielland (1980). Un análisis de frecuencia y costes de los accidentes en la Europa actual sitúa el promedio normalizado estimado de las pérdidas económicas anuales y de los daños producidos por accidentes en alta mar en la UE en valores comprendidos entre los 205 y los 915 millones de euros³ (esta cifra constituye el escenario de referencia de la EI). La situación exige medidas destinadas a reducir los riesgos, garantizar una respuesta eficaz en caso de incidentes graves y asegurar la recuperación rápida de las regiones y las actividades empresariales afectadas. El riesgo de un suceso es el producto de la probabilidad y de las consecuencias de que se produzca.

La *probabilidad* de que ocurra un accidente grave no se puede infravalorar, en especial ante los datos⁴ de persistencia de las cifras de los principales indicadores de incidentes, que no disminuyen. La presencia constante de los precursores⁵ de posibles accidentes graves («conatos de accidente») nos recuerdan la necesidad de seguir mejorando las prácticas y de reducir los riesgos.

Las posibles *consecuencias* de un accidente grave en el sector son trágicas. Incluyen numerosas víctimas mortales, graves daños al medio ambiente y daños colaterales en los ecosistemas costeros y marinos⁶. Incluso los accidentes menos graves pueden reducir drásticamente la confianza pública y de los mercados, y las restricciones preventivas⁷ sobre la producción pueden afectar a la seguridad del abastecimiento energético y a la economía.

A pesar de presentar riesgos parecidos, la industria petrolera y del gas en alta mar está sujeta a normas medioambientales, de salud y de seguridad que son distintas en cada competencia jurisdiccional de la UE. Por su parte, la legislación comunitaria no cubre más que parcialmente los aspectos pertinentes de las actividades en alta mar⁸. Esto no crea un entorno regulador adecuado, sistemático y coherente en toda la UE que dé prioridad a la reducción continua de los riesgos de accidentes graves. Si bien está justificada la necesidad de mejoras en todas las regiones, la reglamentación de los peligros de las actividades relacionadas con el petróleo y el gas marinos está menos desarrollada fuera del Mar del Norte, y se basa más en la

¹ §. Apartado 2.1 del documento de evaluación de impacto.

² Por ejemplo Brent B 2003, Gullfaks C 2010, Ganneth F 2011

³ Suponiendo una recurrencia de 35 años para los incidentes graves y costes económicos medios comprendidos entre 5 millones de euros (solo descontaminación) y 30 millones de euros (coste económico completo), los costes ascienden a 140 - 850 millones de euros al año. A esta cifra hay que sumarle un coste estimado de 65 millones de euros anuales en pérdidas materiales derivadas de accidentes más frecuentes y menos graves. Estos cálculos se basan en los análisis de probabilidad y estadísticos de accidentes que figuran en el anexo I.

⁴ <http://www.ptil.no/news/rnnp-2010-major-challenges-in-important-areas-article7810-79.html>

⁵ Fugas de petróleo y gas, fallos de seguridad de los procesos de producción y control de pozos; fallos causados por cambios de diseño no válidos; tareas de mantenimiento pendientes.

⁶ Por ejemplo pesca, turismo, puertos (en ocasiones), agricultura.

⁷ Por ejemplo Moratoria en el Golfo de México de 2010, Italia en la actualidad y Reino Unido en 1988 (accidente del Ocean Odyssey)

⁸ Apartado 2.1 del documento de evaluación de impacto.

prescripción de requisitos detallados que en un control eficaz de los riesgos. En la Comunicación «Hacer frente al reto de la seguridad de las actividades relacionadas con el petróleo y el gas en alta mar» (COM (2010) 560 Final), se identifican las carencias y las áreas que exigen medidas en los marcos reglamentarios y las prácticas de la industria en la UE. En esta evaluación de impacto, se valoran opciones de políticas alternativas y sus posibles repercusiones.

Con respecto a la seguridad de las plataformas petrolíferas y de gas en alta mar, la UE se enfrenta a un problema triple:

- | |
|---|
| <p>1) El riesgo de un accidente grave relacionado con la actividad petrolífera o gasística en alta mar en aguas de la UE es importante. Sin embargo, la fragmentación que existe en la legislación y en las prácticas reglamentarias e industriales no asegura todas las reducciones de riesgos que son factibles en la UE.</p> <p>2) El marco reglamentario existente y los procedimientos operativos no contemplan la respuesta más eficaz en caso de accidentes dondequiera que se produzcan en aguas de la UE.</p> <p>3) Al amparo de los regímenes de responsabilidad existentes, la parte responsable (por ejemplo, la empresa que sufre una fuga de petróleo) no siempre se puede identificar con claridad y podría no ser capaz de sufragar todos los costes necesarios para corregir el daño que ha causado, o no estar obligada a ello.</p> |
|---|

En el cuadro siguiente se muestra un resumen de los **factores de riesgo** subyacentes identificados en nuestro análisis, en las consultas con las partes interesadas y en las investigaciones internacionales.

Categoría del factor	Factores subyacentes
<i>Factores de riesgo importante que no se mitiga lo suficiente en plataformas en alta mar de la UE</i>	
Evolución del sector	<i>Infraestructura degradada y entorno industrial cada vez más maduro</i>
	<i>Evolución estructural de la industria hacia una diversificación</i>
	<i>Cambio a explotaciones «fronterizas» y nuevas tecnologías</i>
Prácticas empresariales específicas de la empresa	<i>Utilización no coherente de las prácticas y tecnologías punta</i>
	<i>Incumplimientos de las reglas y las normas</i>
	<i>Cultura de seguridad inadecuada o desigual en las empresas</i>
Factores relacionados con el marco reglamentario	<i>Desigualdad de experiencia y conocimientos de las diferentes autoridades de regulación</i>
	<i>Niveles de transparencia e intercambio de información inferiores a los óptimos</i>
	<i>Marco reglamentario fragmentado</i>
<i>Factores de nivel inferior al óptimo de preparación para emergencias</i>	
Estado de la planificación basada en riesgos	<i>Incoherencias en la planificación de emergencias entre los Estados miembros</i>
	<i>Incompatibilidades transfronterizas de los activos de respuesta</i>
Integración de los planes y activos públicos e industriales	<i>Falta de información sobre los inventarios de actuación en caso de emergencia en el sector</i>
	<i>Incoherencias en la calidad de los planes de emergencia de las empresas</i>
<i>Factores de disposiciones inadecuadas en materia de responsabilidad</i>	
Claridad y exhaustividad de las disposiciones sobre responsabilidad	<i>Claridad y ámbito de la legislación de la UE sobre responsabilidad por daños al medio ambiente</i>
	<i>Falta de capacidad y garantías financieras</i>
	<i>Planes de indemnización inadecuados para los daños tradicionales</i>

Cuadro 1

2. JUSTIFICACIÓN DE LA ACTUACIÓN DE LA UE

La industria posee la responsabilidad primordial y los medios para controlar los riesgos de las actividades en alta mar. Para reducir el riesgo de que ocurran accidentes graves en alta mar, es imprescindible que la aplicación de prácticas punteras sea la norma en toda la UE. Cabría esperar que todos los operadores hubiesen revisado sus prácticas después del desastre de la Deepwater Horizon. Sin embargo, las reacciones son desiguales: solamente algunos han

anunciado o aplicado medidas específicas. Esto ha subrayado la necesidad de que los poderes públicos actúen con medidas complementarias.

De conformidad con el principio de **subsidiariedad**, solamente se ha contemplado la actuación de la UE en aquellos casos en que pueda lograr los objetivos con más eficacia que los Estados miembros, o en que las actuaciones de estos últimos por sí solas podrían no dar lugar a mejoras óptimas. Si bien el Reino Unido, los Países Bajos, Dinamarca y Noruega han aplicado el enfoque reglamentario de establecimiento de objetivos, podrían mejorar sus sistemas tratando de conseguir un marco de referencia del Mar del Norte. Los beneficios podrían ser mayores en los mares Mediterráneo, Negro y Báltico, donde algunos países tienen menos experiencia en la gestión de la cantidad creciente de plataformas en alta mar.

La ausencia de actuaciones internacionales o comunitarias exacerbaría uno de los principales factores de riesgo: la fragmentación de regímenes y políticas nacionales en la UE.

Coordinar las prácticas nacionales es deseable para los aspectos de prevención, respuesta y responsabilidad en la UE, en los casos en que un accidente grave podría provocar un vertido de petróleo transfronterizo. Un proyecto de la UE podría ser el medio más adecuado para lograr la situación deseada en toda la Unión Europea. Además, podría resolver las dificultades para conseguir un modo significativo de comparar el rendimiento del sector, compartir información e intercambiar datos sobre incidentes.

La **proporcionalidad** se ha conseguido evaluando la eficacia, los costes y los beneficios de la actuación de la UE para lograr el resultado deseado.

En consecuencia, solamente se propone que la UE actúe en aquellos casos en que el objetivo se puede lograr de manera más rentable que por los Estados miembros. Se trata de lograr la rentabilidad cuando los costes administrativos están en juego (por ejemplo, en materia de transparencia). La autorregulación de la industria (por ejemplo en el ámbito de las tecnologías de respuesta) y de las opciones internacionales (por ejemplo en materia de responsabilidad civil) también se tienen en cuenta debidamente.

Dado que la mayoría de los factores de riesgo son mundiales, es deseable que existan **soluciones internacionales** en paralelo. No obstante, los debates mantenidos en organismos como OSPAR, NSOAF, IRF, el G-20 o la OMI sugieren que es improbable que se produzca un progreso rápido exclusivamente a través de estos foros, pues carecen de la autoridad global necesaria para impulsar el progreso o garantizar el cumplimiento de las normas.

3. PRINCIPALES OBJETIVOS POLÍTICOS

Teniendo en cuenta que el problema es triple, una iniciativa de la UE deberá lograr dos **objetivos generales**:

1. evitar que se produzca un incidente grave en las explotaciones petrolíferas y gasísticas de la UE en alta mar (en particular, por lo que se refiere a los riesgos de accidentes graves);
2. permitir a la UE gestionar con eficacia las emergencias graves, en caso de que fallen las medidas preventivas.

Estos se han desglosado en cuatro **objetivos específicos**, a fin de incidir en todos los aspectos del sector, desde la prevención hasta la respuesta y la corrección:

1. garantizar el empleo sistemático de las mejores prácticas para el control de riesgos graves en las plataformas en alta mar de la industria petrolífera y del gas susceptibles de afectar a las aguas o costas de la UE;
2. aplicar las mejores prácticas reglamentarias en todas las jurisdicciones europeas con actividades petrolíferas y gasísticas en alta mar;
3. reforzar la preparación y la capacidad de respuesta de la UE para la gestión de emergencias que podrían llegar a afectar a los ciudadanos, la economía o el medio ambiente de la UE;
4. mejorar y aclarar las disposiciones existentes en la UE sobre responsabilidad e indemnización.

4. OPCIONES ESTRATÉGICAS

Se pueden contemplar varias opciones de políticas diferenciadas, en función del grado de evolución perseguido de las prácticas en alta mar o de las ambiciones políticas en la materia. Cada opción estratégica consta de un paquete de medidas que actuarán sobre los factores de riesgo identificados en el capítulo 1. Se desarrollan cuatro opciones de políticas además de la de referencia, que consistiría en no hacer nada (opción 0):

La **Opción 1** («Nivel de base en el Mar del Norte») es el nivel de partida para una intervención significativa de la UE. Introduce en la legislación de la UE el informe sobre riesgos graves (IRG), un concepto basado en el documento sobre salud y seguridad exigido por la Directiva 92/91/CE pero que va más allá, pues refleja las buenas prácticas reconocidas en varios Estados ribereños del Mar del Norte.

La **Opción 1+** («Mar del Norte +») supera la Opción 1 introduciendo, además del IRG, una serie de medidas inspiradas por las buenas prácticas reconocidas de forma generalizada que están disponibles en algunos países ribereños del Mar del Norte y que incluyen, en particular, las medidas siguientes: estudio estricto de la capacidad técnica de los solicitantes de licencias de explotación de petróleo y gas marinos; planes nacionales convergentes de respuesta en caso de emergencia; desarrollo de activos de respuesta compatibles nacionales e industriales y su puesta a la disposición de otros países en caso de necesidad; y aclaración del ámbito de las disposiciones medioambientales relativas a la responsabilidad de los operadores (por ejemplo, aplicabilidad de la legislación sobre residuos) en lo tocante a los accidentes relacionados con actividades petrolíferas y gasísticas en alta mar. La UE propondría también a las empresas con sede en su territorio la suscripción de acuerdos voluntarios sobre el uso de las normas europeas fuera de las aguas comunitarias.

La **Opción 2** ("Mejores prácticas de la UE") desarrolla un paquete más completo de reformas basadas en las mejores prácticas ampliamente reconocidas a escala mundial en materia de control de riesgos relativos a los peligros graves. Serían obligatorias en toda la UE y la evaluación de riesgos medioambientales se incorporaría al IRG. Esta opción daría lugar a mejoras también en la región del Mar del Norte y crearía las condiciones previas para un diálogo sobre la regulación a escala de la UE entre las autoridades nacionales competentes.

La **Opción 3** («Agencia de la UE») refuerza aún más la repercusión de la Opción 2 con la introducción de una agencia de la UE que institucionalice y, por consiguiente, consolide, las reformas conseguidas mediante la Opción 2. Se encargaría de realizar inspecciones e investigaciones, supervisar los resultados y garantizar su coherencia, desarrollar la capacidad

de intervención y contribuir a la constitución de desarrollo de capacidades en terceros países limítrofes de la UE.

Cada opción está compuesta de una serie de **medidas** específicas, algunas concretas de una opción determinada y otras comunes a varias de ellas. Por ejemplo, como la Opción 1+ está basada en la Opción 1, incluye las medidas de esta última y las complementa con otras. La Opción 2 contiene algunas medidas adicionales y conserva otras de las incluidas en las opciones anteriores, pero las aplica por medios diferentes. Esto se debe a que una medida se puede aplicar de distintas formas, con frecuencia para lograr el equilibrio entre eficacia y complejidad/practicidad.

Las medidas se han extraído de investigaciones y consultas a las partes interesadas. En el cuadro siguiente se facilita una lista completa de las medidas y se indica su presencia o ausencia en las opciones individuales; además, se señala el medio general de puesta en práctica previsto para cada medida en las diferentes opciones. En consecuencia, cada una de las opciones estratégicas se caracteriza, por un lado, por las medidas que contiene y, por otro, por el medio de aplicación preferente de cada medida de esa opción.

Nº	Medida	Opción 0	Opción 1	Opción 1+	Opción 2	Opción 3
1	Comprobación detallada de la capacidad técnica del operador potencial	0 (= medida no aplicada)	0	D (directrices)	L	UE (Agencia de la UE)
2	Establecimiento de inspecciones regulares y de un régimen de sanciones	0	L (Legislación)	L	L	UE
3	Presentación de evaluaciones de seguridad oficiales para la aceptación por el regulador	0	L	L	L	UE
4	Ampliación del IAG hasta convertirlo en un modelo completo de gestión de riesgo	0	0	0	L	L
5	Ampliación de las prácticas de la Unión a las operaciones fuera de la Unión	0	0	D	D	UE
6	Creación de una autoridad competente	0	0	0	L	UE
7	Creación de una plataforma para el diálogo sobre cuestiones reglamentarias	0	0	0	L	UE
8	Intercambio de información y transparencia que englobe todos los aspectos	0	0	0	L	L
9	Preparación para una respuesta de emergencia efectiva ante accidentes graves mar adentro	0	0	D	L	UE
10	Garantizar la disponibilidad y la compatibilidad transfronteriza de los medios de intervención	0	0	D	L	UE
11	Clarificar el ámbito de aplicación de la responsabilidad medioambiental	0	0	D	L	L

Cuadro 2 Comparación de las opciones estratégicas

Además de las medidas enumeradas en la tabla 2, se han identificado tres más, referidas a: (i) seguridad de los productos; (ii) garantías de capacidad financiera; y (iii) regímenes de indemnización de daños convencionales. Estas medidas afectarían a los factores enumerados en el cuadro 1, pero no están lo bastante maduras para incluirlas en esta evaluación de impacto. Por ello, se posponen para su evaluación por separado.

5. EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LAS OPCIONES

La evaluación de impacto ha valorado cada opción en relación con la medida en que mitiga los riesgos, con su impacto en los costes de cumplimiento de los Estados miembros de la UE, la industria y la Comisión, y con las repercusiones más generales no cuantificables (de índole social, económica y medioambiental).

La **Opción 0** (ausencia de actuación por parte de la UE) no presenta ningún coste adicional respecto al intervalo de referencia comprendido entre 205 y 915 millones de euros⁷. No afecta a los factores de riesgo de forma uniforme en todos los Estados miembros. Si bien cabe esperar algunas mejoras de las legislaciones nacionales y de las prácticas de los Estados miembros y de la industria, su efecto puede verse contrarrestado por un aumento de los niveles de riesgo causado por la creciente complejidad de las explotaciones en alta mar (perforaciones más complicadas y remotas, etc.).

La **Opción 1** da lugar a un aumento de los costes de cumplimiento de unos **36 millones de euros al año**, que deberá sufragar principalmente el sector. Esta opción garantiza evaluaciones de riesgos sistemáticas por parte de la industria y de los reguladores, un régimen actualizado de sanciones y penalizaciones, y una mejora parcial de la cultura de seguridad del sector. La reducción consiguiente del riesgo expresada respecto al coste de referencia se calcula en unos **7 – 30 millones de euros anuales**, lo que representa una **disminución media del 3%** respecto del riesgo de referencia.

La **Opción 1+** introduce costes de funcionamiento adicionales para los Estados miembros de unos **3 millones de euros**, así como un coste adicional de 16 millones de euros para la industria; por consiguiente, los costes de cumplimiento acumulados para la industria ascienden aproximadamente a **52 millones de euros**. Esta opción garantiza una mejora limitada de la verificación de la capacidad técnica; aclara la responsabilidad de los operadores en caso de contaminación; y formaliza el objetivo de que los planes y activos de referencia sean adecuados para compartirlos entre los Estados miembros en un marco transfronterizo. Garantiza a la Unión una cierta influencia para elevar las normas mundiales. Los beneficios de la Opción 1+ se sitúan entre **25 y 109 millones de euros anuales**, es decir, una **disminución media del 12%** respecto del riesgo de referencia.

La **Opción 2** representa costes anuales adicionales de cumplimiento y aplicación para la industria de 70 millones de euros, de tal forma que el total acumulado para la industria asciende a unos **122 millones de euros**; se calculan entre 9 y 15 millones de euros más en costes administrativos, lo que corresponde a un suplemento de **12 a 18 millones de euros** para los Estados miembros, a los que hay que sumar costes administrativos puntuales de unos 18 a 44 millones de euros. La opción 1 aborda todos los factores de riesgo identificados. Las medidas que se adoptan al amparo de esta opción combinadas reducen los costes respecto del riesgo de referencia entre **103 y 455 millones de euros al año**, lo que constituye una **disminución del 50%** respecto del riesgo de referencia.

La **Opción 3** consolida los beneficios de la Opción 2, promueve la coherencia reglamentaria, ofrece asistencia técnica a los regímenes nacionales nuevos o en fase de cambio, y refuerza la coordinación y la transparencia. Sin embargo, en los regímenes basados en riesgos se teme que esta opción pueda reducir los beneficios si las prioridades regionales o nacionales se ven comprometidas por los objetivos institucionales o generales. Introduce costes de funcionamiento anuales para la Comisión de unos **34 millones de euros anuales** y costes puntuales de puesta en marcha de 18 a 44 millones de euros, a los que hay que añadir 10 millones de euros para la adquisición de activos de respuesta esenciales. Los costes de

cumplimiento para la industria y los Estados miembros, así como los beneficios globales de esta opción, son comparables a los de la Opción 2.

6. OPCIONES ESTRATÉGICAS PREFERENTES E INSTRUMENTO JURÍDICO

La **opción estratégica preferida es la Opción 2**, a saber, una reforma global de las actividades en alta mar que, mediante una nueva legislación, eleve en toda la Unión Europea el nivel de gestión de riesgos y el grado de preparación ante emergencias de este sector conforme a las mejores prácticas. Aparte de la coherencia, esta opción aumenta la transparencia de la industria y mejora la eficacia de las autoridades de regulación.

Esta opción puede ser la manera más decisiva (50%) de reducir el riesgo de referencia mejorando las medidas de prevención y de atenuación en caso de que, pese a todo, se produzca un incidente. La reducción media del riesgo en términos monetarios (aprox. 279 millones de euros al año) resulta favorable respecto a los costes acumulativos estimados de su aplicación (12-18 millones de euros anuales en costes administrativos para los Estados miembros y 122 millones de euros al año en costes de cumplimiento para el sector). La Opción 2 es más asequible desde el punto de vista administrativo y económico, dado que los costes de funcionamiento adicionales de la Opción 3 (aprox. 34 millones de euros anuales) no aportan la correspondiente disminución de los riesgos. El impacto positivo (12 %) y las posibilidades de aplicación de la Opción 1 son modestos y los beneficios de esta opción son insuficientes para justificar los costes correspondientes, por bajos que sean. Entre las partes interesadas, las ONG y las empresas de clasificación tienden a ser más favorables a los cambios que las autoridades de regulación y, sobre todo, que el sector.

Se propone un **Reglamento** para aplicar la Opción 2. Presenta ventajas respecto a una Directiva por su claridad, coherencia y rapidez de puesta en práctica debido a su aplicación directa⁹ y porque su finalidad principal es garantizar una aplicación conforme de las normas, dado que actualmente la puesta en práctica está fragmentada entre los Estados miembros. Al actuar directamente en el sector, el Reglamento también proporcionaría condiciones de competencia más homogéneas. Asimismo, estaría bien adaptada a la preparación de planes de emergencia para combatir la contaminación transfronteriza.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

Debe llevarse a cabo una evaluación de los efectos del Reglamento en el plazo máximo de cinco años desde su entrada en vigor. En este contexto, convendría utilizar indicadores de rendimiento en materia de seguridad y datos sobre las actividades de verificación del cumplimiento (véase el capítulo 8 de la evaluación de impacto). Las propuestas para mejorar la transparencia y la comunicación de información deberían facilitar la evaluación y la supervisión, así como la comparación de los riesgos de las actividades en alta mar en toda la UE.

⁹ Se prefieren las Directivas para los instrumentos jurídicos que abarcan sectores de alto riesgo o valor elevado (por ejemplo la Directiva IPPC o la Directiva SEVESO II), mientras que en sectores más restringidos con riesgo elevado, como la aviación civil, se ha recurrido con frecuencia a reglamentos.

Asimismo, reuniones regulares con las autoridades competentes permitirán a la Comisión supervisar el sector. También ayudarán a intercambiar conocimientos entre las regiones tradicionales de explotación en alta mar y las que se inician en este tipo de actividad.