



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 27.10.2011
SEC(2011) 1294 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

que acompanha o documento

**PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO
CONSELHO**

relativo à segurança das actividades de prospecção e produção offshore de petróleo e gás

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

1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA E NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO

Nas últimas três décadas, ocorreram, pelo menos, 11 grandes catástrofes *offshore*¹ e vários incidentes de menor gravidade², que poderiam ter atingido proporções catastróficas. A catástrofe ocorrida com a plataforma Deepwater Horizon, em Abril de 2010, reacendeu os debates sobre a gestão dos riscos na exploração *offshore* de petróleo e gás.

Na União Europeia, os riscos também continuam a ser significativos, não obstante as reduções registadas em alguns Estados-Membros através das reformas levadas a cabo na sequência das catástrofes com as plataformas Piper Alpha (1988) e Alexander Kielland (1980). Uma análise da frequência e dos custos dos acidentes que actualmente ocorrem na Europa estima as perdas e danos económicos médios anuais causados pelos acidentes *offshore* na UE em 205 a 915 milhões de euros³ (intervalo de valores que constitui o cenário de base da avaliação de impacto). Esta situação exige que se tomem medidas para reduzir os riscos, assegurar uma resposta eficaz aos incidentes graves e permitir uma recuperação rápida das regiões e empresas afectadas. O risco de um evento resulta da probabilidade e das consequências da sua ocorrência.

A *probabilidade* de ocorrer um acidente grave não pode ser subestimada, sobretudo face à persistente ausência de uma redução dos principais indicadores de incidentes que tem sido documentada⁴. Os omnipresentes precursores⁵ de potenciais acidentes graves («quase-acidentes») recordam-nos a necessidade de continuarmos a melhorar as práticas e a reduzir os riscos.

As possíveis *consequências* de um acidente grave no sector são extremas. Entre elas figuram um grande número de vítimas mortais, elevados danos ambientais e prejuízos para as fontes de rendimento em meio costeiro e marinho⁶. Mesmo os acidentes de menor dimensão podem afectar seriamente a confiança do público e do mercado e as restrições à produção por motivos de precaução⁷ podem afectar a segurança do aprovisionamento energético e a economia.

Embora enfrente perigos semelhantes, o funcionamento da indústria *offshore* está sujeito a diferentes normas ambientais, de saúde e de segurança em cada jurisdição da UE, sendo que a legislação da União só parcialmente abrange os aspectos relevantes da exploração *offshore*⁸. Esta situação não cria um ambiente regulamentar adequado, global e coerente a nível da União Europeia, que dê prioridade à contínua redução dos riscos de acidente grave. Embora sejam necessárias melhorias em todas as regiões, a regulamentação dos riscos *offshore* está menos desenvolvida fora do Mar do Norte, baseando-se mais na prescrição de requisitos

¹ N.º 2.1 Documento AI.

² Por exemplo, com as plataformas Brent B, em 2003, Gullfaks C, em 2010, e Ganneth F, em 2011.

³ Pressupondo uma taxa de recorrência de 35 anos para um incidente grave e um intervalo de custos económicos médios de 5 000 milhões de euros (só com a limpeza) – 30 000 milhões de euros (custos económicos totais), isto eleva-se a custos de 140 a 850 milhões de euros por ano. Acrescenta-se a isto perdas patrimoniais anuais estimadas de 65 milhões de euros resultantes de acidentes documentados menos graves e mais comuns. Estas estimativas são baseadas nas análises pormenorizadas das probabilidades e estatísticas contidas no anexo I.

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

⁵ Fugas de petróleo e de gás, falhas de segurança no processo de produção e no controlo dos poços; falhas devidas a alterações inválidas da concepção; défices de conservação.

⁶ Por exemplo, pesca, turismo, às vezes portos e agricultura.

⁷ Por exemplo, moratória no Golfo do México em 2010, na Itália actualmente e no Reino Unido em 1988 (acidente da plataforma Ocean Odyssey)

⁸ N.º 2.1 Documento AI.

pormenorizados do que num controlo efectivo dos riscos. A Comunicação «Enfrentar o desafio da segurança da exploração *offshore* de petróleo e gás» (COM (2010) 560 Final) identificou as insuficiências e as áreas de intervenção a nível dos quadros regulamentares e das práticas industriais existentes na UE. A presente avaliação de impacto avalia as opções políticas alternativas e os seus possíveis impactos.

No que respeita à segurança da exploração *offshore* de petróleo e gás, a União Europeia está confrontada com um triplo problema:

- | |
|---|
| <p>1) O risco de ocorrência de um acidente grave na exploração <i>offshore</i> de petróleo ou gás nas águas da UE é significativo e a actual fragmentação da legislação e das práticas regulamentares e industriais não permite concretizar todas as reduções dos riscos susceptíveis de serem obtidas no território da União.</p> <p>2) O quadro regulamentar e as modalidades de funcionamento existentes não permitem responder da forma mais eficaz aos acidentes, independentemente do local onde ocorram nas águas da UE.</p> <p>3) Nos actuais regimes de responsabilidade, a parte responsável (por exemplo, a empresa em que ocorreram fugas de petróleo) nem sempre pode ser claramente identificada e/ou pode não ser capaz de pagar todos os custos de reparação dos danos que causou, ou pode não ser responsabilizada por esse pagamento.</p> |
|---|

O quadro seguinte apresenta uma síntese dos **factores de risco** subjacentes identificados na nossa análise, nas consultas às partes interessadas e nos inquéritos internacionais.

| Categoria do factor | Factores subjacentes |
|---|---|
| <i>Factores de risco significativos e insuficientemente atenuados na exploração offshore da UE</i> | |
| Evolução industrial | <i>Envelhecimento das infra-estruturas e maturação do ambiente industrial</i> |
| | <i>Mudança estrutural da indústria no sentido da diversificação</i> |
| | <i>Mudança para operações de «fronteira» e novas tecnologias</i> |
| Práticas empresariais específicas | <i>Utilização incoerente de práticas e tecnologias avançadas</i> |
| | <i>Incumprimentos das regras e normas</i> |
| | <i>Cultura de segurança inadequada/desigual nas empresas</i> |
| Factores relacionados com o quadro regulamentar | <i>Competências técnicas desiguais entre as entidades reguladoras</i> |
| | <i>Transparência e partilha de informação insuficientes</i> |
| | <i>Quadro regulamentar fragmentado</i> |
| <i>Factores relativos à insuficiente preparação para situações de emergência</i> | |
| Estado do planeamento baseado nos riscos | <i>Incoerências entre os planos de emergência dos diversos Estados-Membros</i> |
| | <i>Incompatibilidade transfronteiriça dos meios de resposta</i> |
| Integração dos planos e meios públicos e da indústria | <i>Falta de informação sobre os inventários de resposta a emergências da indústria</i> |
| | <i>Qualidade desigual dos planos de emergência das empresas</i> |
| <i>Factores relacionados com a inadequação das disposições em matéria de responsabilidade</i> | |
| Clareza e exaustividade das disposições em matéria de responsabilidade | <i>Clareza e âmbito de aplicação da legislação da UE em matéria de responsabilidade ambiental</i> |
| | <i>Falta de capacidade e de garantias financeiras</i> |
| | <i>Regimes de compensação inadequados para os danos tradicionais</i> |

Quadro 1

2. FUNDAMENTAÇÃO DA ACÇÃO DA UE

A **indústria** é a principal responsável pelo controlo dos riscos da exploração *offshore* e possui os principais meios para o fazer. Para reduzir o risco de ocorrência de um grande acidente *offshore* é necessário que as práticas mais avançadas se tornem a regra em toda a União Europeia. É de esperar que todos os operadores tenham revisto as suas práticas depois do acidente com a plataforma Deepwater Horizon, mas as reacções são desiguais: poucos foram os que anunciaram e/ou aplicaram medidas específicas. Este facto realçou a necessidade de as autoridades públicas adoptarem medidas complementares.

Em conformidade com o princípio da **subsidiariedade**, a acção da UE só foi considerada nos casos em que pode alcançar os objectivos mais eficazmente do que os Estados-Membros, ou em que as acções dos Estados-Membros não são, só por si, capazes de produzir as melhorias mais indicadas. Embora o Reino Unido, os Países Baixos, a Dinamarca e a Noruega tenham aplicado, todos eles, a abordagem regulamentar baseada na fixação de objectivos, podem melhorar os seus sistemas adoptando um parâmetro de referência compósito baseado nas práticas utilizadas no Mar do Norte. Os benefícios poderiam ser maiores nos mares Mediterrâneo, Negro e Báltico, onde alguns países têm menos experiência de gestão e uma exploração *offshore* crescente.

A ausência de medidas a nível internacional ou da UE agravaria um dos factores principais: a fragmentação dos regimes e das políticas nacionais na União Europeia.

É conveniente harmonizar as práticas nacionais em matéria de prevenção, resposta e responsabilidade na União Europeia, onde um acidente grave pode causar um derrame de hidrocarbonetos transfronteiriço. A adopção de um plano da UE afigura-se como a melhor forma de alcançar a situação desejada em todo o seu território. Um tal plano resolveria igualmente as actuais dificuldades de comparação do desempenho da indústria e de partilha de informações e dados sobre os incidentes.

A **proporcionalidade** foi assegurada através de uma avaliação da eficácia, dos custos e dos benefícios da acção da UE para a obtenção dos resultados pretendidos.

Em consequência, a acção da UE só é proposta nos casos em que permite atingir o objectivo de forma economicamente mais eficiente do que a acção dos Estados-Membros. É importante assegurar uma boa relação custo-eficácia quando há custos administrativos envolvidos (por exemplo, no caso da transparência). A auto-regulação da indústria (por exemplo, as tecnologias de resposta a emergências) e as opções internacionais (por exemplo, em matéria de responsabilidade civil) também são devidamente tidas em conta.

Uma vez que os factores são, na sua maioria, mundiais, também é desejável que as **soluções** sejam **internacionais**. Contudo, os debates mantidos no âmbito da OSPAR, da NSOAF, do IRF, do G-20 e da OMI, sugerem que dificilmente se poderão fazer rápidos progressos unicamente através dessas instâncias, que não têm autoridade suficiente para exercer uma liderança efectiva nem para assegurar o cumprimento das normas.

3. PRINCIPAIS OBJECTIVOS POLÍTICOS

No que respeita ao triplo problema atrás referido, uma iniciativa da UE deverá alcançar dois **objectivos gerais**:

1. Prevenir a ocorrência de incidentes graves na exploração *offshore* de petróleo e gás na União Europeia (sobretudo aqueles que implicam riscos de acidente grave).
2. Permitir que a UE enfrente eficazmente as situações de emergência grave, caso as medidas preventivas falhem.

Os dois objectivos gerais dividem-se em quatro **objectivos específicos**, a fim de abranger todo o sector e todas as etapas, desde a prevenção à resposta e à reparação:

1. Assegurar uma utilização coerente das melhores práticas de controlo dos riscos graves ligados à exploração *offshore* de petróleo e gás, que possam afectar as águas ou as zonas costeiras da UE;

2. Aplicar as melhores práticas regulamentares em todas as jurisdições europeias com exploração *offshore* de petróleo e gás;
3. Reforçar a preparação e a capacidade de resposta da UE para enfrentar as situações de emergência que possam afectar os cidadãos, a economia ou o ambiente da UE;
4. Melhorar e clarificar as disposições em matéria de responsabilidade e compensação em vigor na UE.

4. OPÇÕES POLÍTICAS

É possível prever várias opções políticas distintas, consoante o nível de alteração das práticas de exploração *offshore* ou a ambição política em causa. Cada opção política compreende um pacote de medidas que actuarão sobre os factores de risco identificados no capítulo 1. São formuladas quatro opções políticas para além da opção de manutenção do *status quo* adoptada como base (opção 0):

A **Opção 1** («Mar do Norte básico») é o nível inicial para uma intervenção significativa da UE. Introduce na legislação da UE o Relatório de Riscos Graves como um conceito baseado no documento de segurança e saúde exigido pela Directiva 92/91/CE, mas que vai mais longe, reflectindo as boas práticas reconhecidas utilizadas em várias jurisdições do Mar do Norte.

A **Opção 1+** («Mar do Norte +») vai além da Opção 1 introduzindo, complementarmente ao Relatório de Riscos Graves, várias medidas não vinculativas inspiradas nas boas práticas amplamente reconhecidas que estão disponíveis em algumas jurisdições do Mar do Norte, em relação, por exemplo, aos seguintes aspectos: análise rigorosa da capacidade técnica dos requerentes de licenças de exploração *offshore* de petróleo e gás; planos nacionais convergentes de resposta a emergências; desenvolvimento de meios de resposta nacionais e das empresas que sejam compatíveis e sua disponibilização a outros países que deles necessitem; e clarificação do âmbito de aplicação das disposições ambientais relevantes para a responsabilidade dos operadores (por exemplo, aplicabilidade da legislação relativa aos resíduos) no que respeita aos acidentes relacionados com a exploração *offshore* de petróleo e gás. A UE também proporia às empresas estabelecidas no seu território acordos voluntários sobre a utilização das normas da União fora das suas águas territoriais.

A **Opção 2** («Melhores práticas da UE») desenvolve um pacote de reformas mais vasto, baseado nas melhores práticas de controlo dos riscos graves reconhecidas a nível mundial. Essas práticas seriam tornadas obrigatórias a nível da UE e a avaliação dos riscos ambientais integrada no relatório de riscos graves. Esta opção também permitiria introduzir novas melhorias na região do Mar do Norte e criar as condições prévias necessárias para um diálogo regulamentar a nível da UE, entre as autoridades nacionais competentes.

A **Opção 3** («Agência da UE») vem reforçar o impacto da Opção 2 ao introduzir uma agência da UE para institucionalizar e consolidar, assim, as reformas realizadas pela opção 2. Esta agência levaria a cabo inspecções e inquéritos, monitorizaria e asseguraria a coerência no desempenho, desenvolveria a capacidade de intervenção e ajudaria a aumentar as capacidades em países terceiros adjacentes.

Cada opção é constituída por um conjunto de **medidas** específicas, algumas das quais comuns a mais de uma opção e outras exclusivas de determinadas opções. Por exemplo, como a Opção 1+ se baseia na Opção 1, inclui medidas desta última e complementa-as com outras. A Opção 2 contém, em parte, medidas adicionais e mantém em parte medidas incluídas nas

opções anteriores, mas aplica-as de forma diferente. Isto deve-se ao facto de uma medida poder ser aplicada de formas diferentes, muitas vezes como uma solução de compromisso entre a eficácia e a complexidade/exequibilidade.

As medidas foram formuladas através de consultas às partes interessadas e de investigação. O quadro seguinte apresenta uma lista completa dessas medidas, assinalando a sua presença ou ausência em cada uma das opções, e indica as formas de aplicação gerais para cada medida, dentro das diversas opções. Em consequência, cada uma das opções políticas é caracterizada, por um lado, pelo conjunto de medidas nela incluídas e, por outro lado, pelas formas de aplicação preferidas para cada uma dessas medidas.

| N.º | Medida | Opção 0 | Opção 1 | Opção 1+ | Opção 2 | Opção 3 |
|-----|---|--------------------|------------|-----------------|---------|---------------|
| 1 | Verificação pormenorizada da capacidade técnica do potencial operador | 0 (= não aplicada) | 0 | O (orientações) | L | Agência da UE |
| 2 | Estabelecimento de inspecções regulares e de um regime de sanções | 0 | Legislação | L | L | UE |
| 3 | Apresentação de avaliações de segurança formais para aceitação pela entidade reguladora | 0 | L | L | L | UE |
| 4 | Alargamento do relatório de riscos graves para criar um modelo global de avaliação dos riscos | 0 | 0 | 0 | L | L |
| 5 | Alargamento das práticas da UE à exploração fora das suas águas territoriais | 0 | 0 | O | G | UE |
| 6 | Estabelecimento de uma autoridade competente | 0 | 0 | 0 | L | UE |
| 7 | Estabelecimento de uma plataforma para o diálogo regulamentar | 0 | 0 | 0 | L | UE |
| 8 | Partilha global de informações e transparência | 0 | 0 | 0 | L | L |
| 9 | Preparação para uma resposta de emergência eficaz a acidentes <i>offshore</i> graves | 0 | 0 | O | L | UE |
| 10 | Garantia de disponibilidade e compatibilidade dos meios de intervenção a nível transfronteiriço | 0 | 0 | O | L | UE |
| 11 | Clarificação do âmbito de aplicação da responsabilidade ambiental | 0 | 0 | O | L | L |

Quadro 2 Comparação das opções políticas

Para além das medidas enumeradas no quadro 2, foram identificadas três outras medidas relativas (i) à segurança dos produtos, (ii) às garantias de capacidade financeira e (iii) aos regimes de compensação dos danos tradicionais. Estas medidas agiriam sobre os factores enumerados no quadro 1, mas não estão suficientemente amadurecidas para serem incluídas na presente avaliação de impacto, adiando-se a sua análise para uma avaliação separada.

5. AVALIAÇÃO DE IMPACTO DAS OPÇÕES

A avaliação de impacto avaliou cada uma das opções relativamente ao grau de atenuação dos riscos, ao seu impacto nos custos de conformidade dos Estados-Membros da UE, da indústria e da Comissão, e aos impactos não quantificáveis mais gerais (sociais, económicos e ambientais).

A **Opção 0** (ausência de acção da UE) não produz custos nem impactos adicionais no intervalo de custos de base de 205 a 915 milhões de euros⁷. Não afecta os factores de risco forma idêntica em todos os Estados-Membros. Embora se prevejam melhorias nas legislações nacionais e nas práticas dos Estados-Membros e da indústria, o efeito dessas melhorias pode

ser contrabalançado pelo aumento dos níveis de risco decorrentes da crescente complexidade das operações *offshore* (perfurações mais complexas e distantes, etc.).

A **Opção 1** implica um aumento de aproximadamente **36 milhões de euros/ano** nos custos de conformidade, o qual deverá ser principalmente suportado pela indústria. Esta opção assegura a realização de avaliações de riscos coerentes pela indústria e as entidades reguladoras, um regime de sanções modernizado e uma melhoria parcial da cultura de segurança da indústria. Estima-se a conseqüente redução dos riscos, comparativamente aos custos de base, em cerca de **7 a 30 milhões de euros/ano**, uma **diminuição** média de **3%** no risco de base.

A **Opção 1+** introduz custos de funcionamento adicionais para os Estados-Membros no valor de cerca de **3 milhões de euros**, acrescidos de outros 16 milhões de euros para a indústria, elevando os custos de conformidade cumulativos da indústria para cerca de **52 milhões de euros**. Esta opção assegura algumas melhorias na verificação da capacidade técnica, clarifica a responsabilidade dos operadores relativamente à poluição e formaliza o objectivo de tornar os meios e planos de emergência adequados para uma partilha transfronteiriça entre Estados-Membros. Além disso, começa a assegurar alguma influência da UE no aumento do rigor das normas globais. O benefício da Opção 1+ é de **25 a 109 milhões de euros/ano**, uma **redução de 12%**, em média, no risco de base.

A **Opção 2** representa custos adicionais anuais de conformidade/aplicação, para a indústria, no valor de 70 milhões de euros, elevando o total cumulativo para a indústria para cerca de **122 milhões de euros**; calcula-se que haja mais 9 a 15 milhões de euros de despesas administrativas, o que dá uma soma cumulativa de cerca de **12 a 18 milhões** de euros para os Estados-Membros, acrescidas de despesas administrativas não recorrentes de cerca de 18 a 44 milhões de euros. Esta opção aborda todos os factores de risco identificados. As medidas nela previstas, em conjunto, reduzem os custos dos riscos de base entre **103 e 455 milhões de euros/ano**: uma **redução de 50%** no risco de base.

A **Opção 3** consolida os benefícios da opção 2, promove a coerência regulamentar, oferece assistência técnica aos regimes nacionais novos ou em evolução e reforça a coordenação e a transparência. Contudo, os regimes baseados no risco receiam que ela possa reduzir os benefícios ao comprometer as prioridades regionais ou nacionais com os objectivos institucionais ou médios. Introduce despesas de funcionamento anuais para a Comissão de cerca de **34 milhões de euros/ano** e custos de arranque não recorrentes no valor de 18 a 44 milhões de euros, acrescidos de 10 milhões de euros para a aquisição de meios de resposta essenciais. Os custos de conformidade para a indústria e os Estados-Membros e os benefícios globais proporcionados por esta opção são comparáveis aos da Opção 2.

6. OPÇÕES POLÍTICAS PREFERIDAS E INSTRUMENTO JURÍDICO

A **opção política preferida é a Opção 2**, isto é, uma reforma global das actividades *offshore* que aumente, em toda a UE, através de nova legislação, o nível da gestão dos riscos e da preparação para as situações de emergência na indústria *offshore*, de acordo com as melhores práticas. Para além da coerência, esta opção aumenta a transparência do desempenho da indústria e das entidades reguladoras.

Esta opção é a que pode reduzir o risco de base de forma mais decisiva (50%), através de um reforço da prevenção e da atenuação dos danos, se, apesar dessas medidas, ocorrer um incidente. A redução dos riscos em termos monetários médios (cerca de 279 milhões de euros por ano) é positiva quando comparada com os custos cumulativos estimados da sua aplicação (12 a 18 milhões de euros por ano em custos administrativos para os Estados-Membros e 122 milhões de euros por ano em custos de conformidade para a indústria). A Opção 2 tem custos administrativos e económicos mais comportáveis, uma vez que as despesas de funcionamento

adicionais da Opção 3 (cerca de 34 milhões de euros por ano) não permitem obter uma diminuição correspondente dos riscos. A Opção 1+ é uma escolha com um impacto positivo modesto (12%) e possibilidades de execução moderadas, enquanto os benefícios da Opção 1 são insuficientes para justificar os custos – embora sejam baixos. Entre as partes interessadas, as ONG e as sociedades de classificação tendem a ser mais favoráveis às alterações do que as entidades reguladoras e, em especial, a indústria.

Propõe-se que a Opção 2 seja aplicada por um **regulamento**. Este tem vantagens em relação a uma directiva, devido à sua clareza, coerência e rapidez de execução através da aplicação directa⁹ e também porque o seu objectivo principal é assegurar a conformidade da aplicação da regulamentação, quando, actualmente, existe uma execução fragmentada entre os Estados-Membros. Ao actuar directamente sobre a indústria, o regulamento também asseguraria condições de concorrência mais equitativas. Além disso, enquadraria convenientemente o planeamento de intervenções de emergência para combater a poluição transfronteiriça.

7. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

Deve realizar-se uma avaliação dos efeitos do regulamento, o mais tardar no prazo de cinco anos a contar da entrada em vigor da legislação. Nesse contexto, devem ser utilizados os indicadores de desempenho em matéria de segurança e os dados relativos às actividades de verificação da conformidade (ver capítulo 8 da AI). Espera-se que as propostas destinadas a melhorar a transparência e a comunicação de informações facilitem a avaliação e a monitorização e permitam comparar os riscos da exploração *offshore* em toda a UE.

Acresce que a organização de reuniões regulares com as autoridades competentes permitirá que a Comissão monitorize o sector, além de contribuir para a partilha de conhecimentos entre as regiões tradicionais e as novas regiões de exploração *offshore* da UE.

⁹ Tem havido uma preferência pelas directivas nos actos jurídicos relativos a indústrias de alto risco /valor elevado (por exemplo, as Directivas IPPC e SEVESO II), enquanto os sectores de alto risco mais circunscritos (por exemplo, a aviação civil) recorrem frequentemente a regulamentos.