

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança das atividades de prospeção e produção *offshore* de petróleo e gás

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD)

(2012/C 143/20)

Relator: **George Traill LYON**

Em 17 de novembro de 2011 e em 29 de novembro de 2011, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, em conformidade com o artigo 192.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança das atividades de prospeção e produção offshore de petróleo e gás

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD).

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, que emitiu parecer em 20 de janeiro de 2012.

Na 478.ª reunião de 22 e 23 de fevereiro de 2012 (sessão de 22 de fevereiro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 111 votos a favor, 2 votos contra e 9 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1 Embora os incidentes *offshore* graves sejam raros, as consequências que têm para a vida humana, o ambiente, a economia e o clima são frequentemente catastróficas.

1.2 A necessidade de uma estratégia coerente da UE no tocante à segurança das atividades *offshore* ligadas ao petróleo e ao gás é amplamente reconhecida.

1.3 A melhor forma de realizar este objetivo será mediante a divulgação e a aplicação das normas mais rigorosas que já são aplicadas numa grande parte do setor.

1.4 O CESE apoia a recomendação da Comissão, considerando a «Opção 2» como o pacote de medidas mais adequado para concretizar os objetivos da proposta.

1.5 O regulamento devia procurar reforçar a transferência para as autoridades nacionais competentes e as partes interessadas da regulamentação das medidas de reforma, reservando ao Grupo de Autoridades para a Zona *Offshore* da UE proposto um papel restrito, mas bem definido.

1.6 O CESE insta a Comissão a concluir rapidamente as suas discussões sobre a segurança dos produtos, a capacidade financeira e, o mais importante, a responsabilidade das empresas.

1.7 Os operadores da UE que levam a cabo atividades de prospeção e produção fora do território da União devem ser encorajados a exportarem as melhores normas da UE.

2. Introdução

2.1 Em 27 de outubro de 2011, a Comissão apresentou a sua proposta de regulamento relativo à segurança das atividades de prospeção e produção *offshore* de petróleo e gás.

2.2 No contexto do desastre da plataforma Deepwater Horizon ocorrido no Golfo do México, em abril de 2010, e, tal como expresso pela Comissão, do risco significativo de ocorrência de um acidente grave na exploração *offshore* nas águas da

UE, não há dúvidas quanto à urgência de enfrentar as questões referidas pela Comissão na avaliação de impacto (que acompanha a proposta) e de adotar as medidas apropriadas. As questões são:

- a antecipação e, na medida do razoavelmente possível, a eliminação dos incidentes de alto risco;
- a limitação e a contenção das consequências de um acidente grave;
- o reforço da proteção do ambiente marinho e das economias costeiras contra os efeitos da poluição;
- a necessidade de melhorar a área de atuação e a eficácia, entre os Estados-Membros, dos mecanismos de resposta;
- a necessidade de definir, mais tarde ou mais cedo, orientações claras sobre a responsabilidade dos contratantes das explorações *offshore* nas perdas diretas ou indiretas de terceiros;
- a necessidade de criar e harmonizar um conjunto-quadro de condições essenciais para o funcionamento seguro das instalações e infraestruturas *offshore*; e
- o restabelecimento da confiança pública numa indústria de exploração *offshore* de petróleo e gás segura, bem gerida e bem regulamentada.

2.3 A Comissão considera que a melhor forma de resolver estas questões implica:

- melhorar os procedimentos de investigação, concessão de licenças, regulamentação e controlo dos contratantes e operadores do setor;
- encorajar uma cultura empresarial que permita adotar voluntariamente boas práticas de segurança;
- eliminar as incoerências entre as práticas seguidas pelos Estados-Membros;

- melhorar a gestão e a coordenação dos recursos e das capacidades de resposta;
- melhorar a verificação do equipamento crítico de segurança (incluindo a verificação por terceiros independentes); e
- realizar uma avaliação das medidas relativas à segurança dos produtos, garantias de capacidade financeira e responsabilidade civil e programas de compensação dos operadores *offshore*.

2.4 Mais concretamente, a Comissão espera cumprir estes objetivos mediante a promoção de um «modelo de boas práticas da UE» e a aplicação de um pacote de reformas baseadas, em grande medida, nas práticas há muito estabelecidas pelo setor no mar do Norte, que gozam de grande consideração. Isto conduziria a uma maior colaboração na avaliação dos riscos, nos planos de contingência, nas respostas a emergências e na partilha de informações, conhecimentos especializados e recursos. Este modelo (identificado como «Opção 2» na avaliação de impacto) prevê o estabelecimento de uma «autoridade competente» em cada Estado-Membro, com uma responsabilidade geral pelas questões relacionadas com o setor e, entre os Estados-Membros, de um Grupo de Autoridades para a Zona *Offshore* da UE para definir novas normas de segurança, secundar os programas regulamentares da UE e garantir um formato comum transfronteiriço de comunicação de dados.

3. Observações na generalidade

3.1 No setor europeu de petróleo e gás existem quase 1 000 instalações *offshore*. A distribuição geográfica destas instalações é a seguinte: 486 no Reino Unido, 181 nos Países Baixos, 123 em Itália, 61 na Dinamarca, 7 na Roménia, 4 em Espanha, 3 na Polónia, 2 na Alemanha, 2 na Grécia, 2 na Irlanda e 1 na Bulgária.

3.2 O CESE considera especialmente importante a segurança de todos os aspetos das atividades de exploração *offshore* de petróleo e gás e de todos os produtos derivados desta indústria, e acolhe favoravelmente esta iniciativa da Comissão.

3.3 Embora o regulamento se centre principalmente na prevenção ou limitação do impacto ambiental de incidentes ou acidentes *offshore*, o CESE nota com satisfação que, na avaliação de impacto, os aspetos da saúde, segurança e bem-estar dos trabalhadores da indústria de exploração *offshore* de petróleo e gás não foram descurados.

3.4 O CESE reconhece a necessidade de encontrar um equilíbrio entre os imperativos da proposta e as necessidades da UE em matéria de energia e segurança do abastecimento energético.

3.5 Embora não haja um corpo legislativo na UE expressamente dedicado à segurança das atividades de exploração *offshore* de petróleo e gás, uma série de diretivas em vigor aborda assuntos estreitamente relacionados com os da proposta, como por exemplo, a Diretiva Responsabilidade Ambiental (2004/35/CE), a Diretiva-Quadro Resíduos (2008/98/CE), a Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental (85/337/CEE, na sua versão alterada), as medidas introduzidas ao abrigo da Diretiva-Quadro Segurança e Saúde dos Trabalhadores no Trabalho (89/391/CEE), no tocante às prescrições mínimas destinadas a

melhorar a proteção em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores das indústrias extrativas por perfuração, e a Diretiva-Quadro Estratégia Marinha (2008/56/CE). Dado que estas diretivas não correspondem exatamente aos objetivos da proposta, só podem ser aplicadas parcialmente, se de todo, sem uma adaptação. A Diretiva Responsabilidade Ambiental, por exemplo, embora trate da poluição *offshore*, não abrange os danos que afetam as águas da zona económica exclusiva ou da plataforma continental, que têm de ser protegidas ao abrigo da Diretiva Estratégia Marinha.

3.6 Uma crítica recorrente da parte dos analistas é que as normas vigentes de segurança, reparação, responsabilidade e compensação (estabelecidas por diretiva, autorregulação, convenções e protocolos internacionais) muitas vezes não estão interligadas e não são observadas na prática devido a diferenças nas prioridades e interpretação, a uma indiferença em relação ao espírito, senão mesmo à letra, dos mecanismos de aplicação e cumprimento e a uma cultura empresarial deficiente. Isto compromete a credibilidade do processo legislativo e é insatisfatório. Por isso, é de acolher com satisfação o novo ponto de partida apresentado na proposta.

3.7 A Comissão descreveu as práticas e procedimentos, tanto voluntários como obrigatórios, da indústria no setor do mar do Norte como «melhores práticas de funcionamento», «melhores práticas na União», «melhores práticas disponíveis definidas nas normas e orientações obrigatórias», «melhores práticas atualmente em vigor», «práticas avançadas» e «melhores práticas mundiais reconhecidas de controlo dos riscos graves», com abordagens regulamentares de fixação de objetivos consideradas «excelentes a nível mundial». Contudo, o CESE manifesta preocupação quanto à persistência de um risco relativamente elevado e considera que o regulamento proposto reforçará a cultura de segurança das empresas.

3.8 Estas práticas têm evoluído e amadurecido graças à exploração, engenharia e experiência operacional (por vezes amarga, quando recordamos os desastres das plataformas Alexander Kielland (1980) e Piper Alpha (1988)). O CESE reconhece que se trata de um processo contínuo que exige uma avaliação constante, e considera que os operadores da indústria não são complacentes nem lentos na introdução de novas medidas e orientações ou adaptação das normas e procedimentos existentes sempre que necessário ou conveniente. O regulamento proporcionará um quadro uniforme para a realização deste processo.

3.9 Um conjunto de princípios, procedimentos e controlos na UE que seja coerente, completo e universal na sua aplicação, como o apresentado no regulamento, é oportuno e essencial para a boa governação do setor à medida que desenvolve novos campos de exploração e produção. O CESE entende que a recomendação da Comissão de escolher a «Opção 2» é a abordagem mais adequada.

4. Observações na especialidade

4.1 A Comissão, em várias referências, sublinha que os riscos de ocorrência de um acidente grave na exploração de petróleo ou gás nas águas da UE são «significativos» em todo o território da União, mais reais do que parecem e inaceitavelmente elevados. O CESE está interessado em saber em que é que se baseiam estas afirmações.

4.2 O CESE encara com alguma apreensão que, pelo facto de se optar por um regulamento como instrumento, a proposta da Comissão possa ter como resultado:

- o desmantelamento ou a desconstrução das «melhores práticas» dos operadores e dos Estados-Membros que seguem o «modelo básico do mar do Norte», na medida em que são introduzidos novos procedimentos legislativos complexos, acompanhados por orientações e alterações não vinculativas ao abrigo dos poderes delegados na Comissão; e
- um custo adicional e, eventualmente, desnecessário, perturbações, atrasos, sobreposições e confusão na indústria e fora dela e, possivelmente durante a fase de transição, o risco de comprometer a segurança, e espera que uma redação cuidadosa do regulamento possa dissipar estas preocupações.

4.3 Embora se considere que o atual sistema de boas práticas (o modelo do mar do Norte), juntamente com o papel de organizações como o Fórum das autoridades para a zona *offshore* do mar do Norte (*North Sea Offshore Authorities Forum*), o Grupo assessor de prevenção e resposta a derrames de petróleo (*Oil Spill Prevention and Response Advisory Group*), a Associação de empresas de responsabilidade limitada em caso de ocorrência de contaminação de petróleo no *offshore* marítimo (*Offshore Oil Pollution Liability Association Limited*), o Fórum das Entidades Reguladoras Internacionais (*International Regulators Forum*) e a Cooperativa de operadores para serviços de emergência (*The Operators Co-operative Emergency Services*), ilustram muito bem a aplicação da subsidiariedade, através das ações dos Estados-Membros, e se entenda que a abordagem ascendente defendida

pela Comissão poderia ser concretizada por via de uma diretiva, o CESE reconhece que os principais méritos de um regulamento são o seu imediatismo e certeza e que o regulamento é o instrumento jurídico preferido da Comissão. O CESE espera que o regulamento corrija as incoerências atualmente existentes entre os Estados-Membros e integre e reflita os melhores elementos, princípios e normas do modelo do mar do Norte.

4.4 O CESE insta a Comissão a esclarecer se e, se for caso disso, em que medida as disposições do artigo 194.º, n.º 2, do TFUE foram tidas em conta na elaboração das disposições da proposta.

4.5 A cultura de segurança da UE deverá, sempre que possível, ser aplicada uniformemente pelos operadores da UE tanto dentro como fora das águas da União. Consequentemente, o CESE sugere que se explore a possibilidade de criação de um sistema de verificação por terceiros especificamente para esse fim.

4.6 O desastre da plataforma Deepwater Horizon veio confirmar a necessidade de reforçar os requisitos financeiros impostos aos operadores para garantir a sua capacidade de cobrir plenamente os custos de reparação e indemnização de danos causados por acidentes. Por conseguinte, o CESE recomenda que se continue a explorar a possibilidade de criar seguros obrigatórios de responsabilidade civil (ou outros regimes de proteção equivalentes e adequados) e sugere a inserção no regulamento de uma cláusula de revisão para dar resposta a esta questão premente num futuro próximo.

Bruxelas, 22 de fevereiro de 2012

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Staffan NILSSON