COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 16.11.2020
COM(2020) 732 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO Y AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO

evaluando la aplicación de la Directiva 2013/30/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro, y que modifica la Directiva 2004/35/CE

{SWD(2020) 269 final}

Resumen

1 INTRODUCCIÓN 4
2 CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN 4
3 MÉTODO 4
4 ANÁLISIS 5
4.1 Aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros 5
4.2 Participación pública en la comunicación de nuevas áreas de concesión 5
4.3 Designación de la autoridad competente 6
4.4 Verificación independiente de las operaciones de seguridad fuera de la UE 6
4.5 Disposiciones relativas a la participación de los trabajadores en la prevención de accidentes, a la protección de los denunciantes y a los mecanismos de consulta tripartitos 6
4.6 Transparencia en relación con la notificación de incidentes —el Reglamento de Ejecución sobre notificación de accidentes 7
4.7 Disposiciones relativas a la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia 7
4.8 Disponibilidad de sanciones disuasorias para las infracciones 8
4.9 Responsabilidad, reclamaciones de indemnización y garantía financiera de los productores de petróleo y gas mar adentro 8
4.9.1 Responsabilidad 8
4.9.2 Tratamiento de las reclamaciones de indemnización 10
4.9.3 Aplicación por los Estados miembros y eficacia de sus normas 10
4.10 Desmantelamiento de las instalaciones 11
4.10.1 La Directiva y el desmantelamiento 11
4.10.2 Convenio Oslo/París para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (OSPAR) 12
4.10.3 Conclusiones y opciones existentes 12
4.11 Reconocimiento mutuo de unidades móviles de perforación 13
5 CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO 14

Resumen

La Directiva sobre la seguridad mar adentro aborda el riesgo de accidentes en las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro. También detalla los mecanismos de respuesta y recuperación posteriores si fallan las medidas preventivas. La Directiva afecta principalmente, aunque no de manera exclusiva, a los dieciséis Estados miembros en los que tienen lugar las operaciones relativas al petróleo y al gas objeto de la concesión.

La evaluación de la manera en que se ha aplicado la Directiva se basa en intensos debates con las partes interesadas, talleres, una consulta pública exhaustiva y la información y los conocimientos especializados propios de la Comisión. El alcance de la evaluación refleja las disposiciones de la Directiva y las cuestiones planteadas por las partes interesadas en la fase de preparación. El análisis demuestra que la Directiva se basa en las mejores prácticas internacionales existentes en materia de control de riesgos y ha mejorado la respuesta a posibles emergencias en el sector.

El plazo para la aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros expiraba el mes de julio de 2015, aunque el régimen transitorio para la industria se aplicaba hasta el mes de julio de 2018. Las notificaciones de los Estados miembros relativas a sus respectivos ordenamientos jurídicos nacionales indican que se ha adoptado la mayor parte de las medidas previstas en la Directiva. Lo más importante es que la industria ha asumido las obligaciones relativas a la gestión de riesgos, y se redacta un informe detallado sobre los riesgos de cada instalación mar adentro. Cada Estado miembro ha designado a una autoridad competente experta con amplios poderes de supervisión.

La Comisión ha publicado tres informes anuales sobre la seguridad de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro en la UE. Estos y otros datos permiten establecer una base de referencia del rendimiento relacionado con los riesgos, si bien aún es demasiado pronto para detectar tendencias de rendimiento de seguridad en el sector de operaciones mar adentro. Todos ellos son claros indicios de que los objetivos de la Directiva se han cumplido mediante su transposición por parte de los Estados miembros. La industria y los Estados miembros están cumpliendo los requisitos de forma estricta, aunque con algunas diferencias por lo que respecta a la interpretación. La mayoría de las cuestiones pendientes pueden resolverse con los protocolos de comunicación existentes, por ejemplo, a través del Grupo de Autoridades de la Unión Europea para las actividades en alta mar del sector del petróleo y el gas (EUOAG). Algunas otras justifican un examen ulterior, en el que se ha de prestar especial atención a la responsabilidad financiera y los mecanismos de indemnización.

Los Estados miembros y la industria en su conjunto acogieron con satisfacción la adopción de la Directiva con su ámbito de aplicación actual, mientras que las organizaciones no gubernamentales (ONG) de carácter medioambiental presentan una evaluación con más matices y solicitan el endurecimiento de algunas medidas. Todas las partes interesadas señalan la gran profundidad e intensidad de los cambios introducidos por la Directiva y afirman que, antes de considerar cambios legislativos, se requiere más tiempo y mayor supervisión.

En general, las cuestiones de la responsabilidad y la indemnización, el reconocimiento mutuo de las unidades de móviles de perforación en las distintas jurisdicciones de los Estados miembros, y la retirada parcial de las plataformas de producción fijas podrían justificar un análisis más detallado.

1 INTRODUCCIÓN

La Directiva sobre la seguridad mar adentro establece los requisitos mínimos relativos a la seguridad, la protección medioambiental y la respuesta de emergencia en la UE y entró en vigor el 19 de julio de 2013. Los Estados miembros estaban obligados a transponer la Directiva a las normas y reglamentos nacionales a más tardar el 19 de julio de 2015, mientras que los periodos de transición para la industria se aplicaron hasta el 19 de julio de 2018.

Todos los Estados miembros han declarado que han transpuesto la Directiva sobre seguridad mar adentro al ordenamiento jurídico nacional. La Comisión ha llevado a cabo una comprobación de las medidas legislativas nacionales de los Estados miembros para evaluar si la transposición de la Directiva se ha llevado plenamente a cabo.

2 CONTEXTO DE LA INTERVENCIÓN

Conforme al artículo 40 de la Directiva sobre seguridad mar adentro, la Comisión, teniendo en cuenta debidamente los esfuerzos y experiencias de las autoridades competentes, debe evaluar la experiencia obtenida de la aplicación de esta Directiva. La Comisión debe evaluar si la Directiva, tal y como la aplican los Estados miembros, ha logrado los objetivos de garantizar operaciones seguras y evitar accidentes graves o un número excesivo de incidentes. A continuación, la Comisión tiene la obligación de presentar al Parlamento Europeo (PE) y al Consejo un informe sobre los resultados de la evaluación.

Tomando como referencia los objetivos de la Directiva, en particular el establecimiento de los niveles adecuados de seguridad para las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro y de protección medioambiental, la Comisión ha verificado si:

- se han logrado los objetivos principales de la Directiva y, en caso negativo, si procede una modificación de la Directiva o la adopción de otras iniciativas legales;
- existen lagunas en la legislación que deban resolverse para mejorar el nivel de seguridad en las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro;
- determinadas disposiciones de la Directiva suponen una carga excesiva para los Estados miembros o para la industria, y si procede considerar su eliminación;
- la Directiva ha armonizado en medida suficiente la estructura normativa y el nivel de seguridad de las operaciones de la UE realizadas mar adentro, de forma proporcionada con los niveles de actividad de los Estados miembros;
- la Directiva es eficaz, eficiente, coherente, pertinente y aporta suficiente valor añadido de la UE.

3 MÉTODO

La Comisión realizó su análisis utilizando una amplia gama de canales de información. Al objeto de reunir un abanico de experiencias con la Directiva, se pidió a los expertos y al público en general que contribuyeran a la base de conocimientos. En lo referente a los

expertos, la Comisión recurrió al EUOAG, instaurado por una Decisión de la Comisión[1]. Las autoridades competentes de los Estados miembros representadas en el EUOAG llevan a cabo la vigilancia normativa de las actividades relativas al petróleo y al gas en alta mar y de las cuestiones políticas conexas.

Con vistas a completar la base de conocimientos, la Comisión llevó a cabo una amplia consulta pública sobre la base de un cuestionario exhaustivo sobre la Directiva y sobre el Reglamento de Ejecución[2] sobre la notificación de accidentes. Se pidió a todas las partes interesadas, incluidas las empresas y las entidades públicas, que presentaran sus opiniones y comentarios. Tanto los Estados miembros como las asociaciones industriales han compartido datos detallados con la Comisión, y las ONG contribuyeron activamente al debate.

La Comisión tomó nota de las experiencias obtenidas por los Estados miembros de la aplicación de la Directiva, tanto las obtenidas por las autoridades competentes de la ejecución de las disposiciones de esta, como las obtenidas por los propietarios y los operadores de instalaciones mar adentro del trabajo al amparo de los marcos jurídicos nacionales.

Este informe resume las principales conclusiones que ha extraído la Comisión y aborda los ámbitos susceptibles de seguimiento. Se acompaña, asimismo, de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que sirve de orientación sistemática en la evaluación de los artículos de la Directiva. Quizá algunas de las áreas que se mencionan a continuación deban analizarse en mayor profundidad, a fin de desarrollar posibles modificaciones en el futuro o nueva legislación.

4 ANÁLISIS

4.1 Aplicación de la Directiva por parte de los Estados miembros

La evaluación de la Comisión ha puesto de relieve que, en general, la calidad y el nivel de exhaustividad de la aplicación de la Directiva sobre seguridad mar adentro en la Unión Europea son satisfactorios. No obstante, la integridad y la calidad de la aplicación logradas por los Estados miembros varían sensiblemente. Los Estados miembros han adoptado estrategias diferentes para la aplicación de la Directiva. Este informe se centra en aquellos artículos de la Directiva que tienen una mayor repercusión para la seguridad mar adentro. En el documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña a este informe se ofrecen detalles sobre la evaluación de la manera en que los Estados miembros han aplicado cada uno de los artículos de la Directiva.

4.2 Participación pública en la comunicación de nuevas áreas de concesión

[1] Decisión de la Comisión, de 19 de enero de 2012, por la que se crea el Grupo de Autoridades de la Unión Europea para las actividades en alta mar del sector del petróleo y el gas. DO C 18 de 21.1.2012, p. 8.

[2] Reglamento de Ejecución (UE) n.º 1112/2014 de la Comisión. DO L 302 de 22.10.2014, p. 1.

La Comisión propone que los Estados miembros publiquen orientaciones para facilitar y promover la participación pública en las consultas. Las medidas adoptadas por los Estados miembros deben garantizar a los consultados que sus opiniones se tienen en cuenta de forma apropiada en el proceso de toma de decisiones. La Comisión concluye que las disposiciones de la Directiva relativas a la promoción de la consulta pública son adecuadas y suficientes.

4.3 Designación de la autoridad competente

Parece que las medidas establecidas en la Directiva sobre la designación de una autoridad competente son apropiadas para el fin previsto. No obstante, no está claro si se ha logrado de manera adecuada y suficiente que las autoridades competentes sean independientes de los intereses económicos de otros servicios de las administraciones de todos los Estados miembros. Habida cuenta de la importancia de la seguridad y la protección medioambiental para la gestión del espacio marino, la independencia de juicio de las autoridades responsables de las operaciones mar adentro es un asunto de interés público.

4.4 Verificación independiente de las operaciones de seguridad fuera de la UE

No parece que se requieran cambios en las disposiciones de la Directiva relativas a la verificación independiente de las instalaciones y de los pozos aplicadas por los Estados miembros. Al objeto de optimizar las mejores prácticas, convendría reunir todas las orientaciones disponibles de la industria y de los reguladores, y divulgarlas a través del EUOAG.

La Comisión concluye que los requisitos indicados en las disposiciones relacionadas con las operaciones de seguridad fuera de la UE son apropiados. Sin embargo, sigue siendo necesaria la colaboración de los Estados miembros para garantizar la aplicación coherente de las normas de seguridad por parte de los operadores en sus actividades en ultramar. Los Estados miembros podrían considerar la posibilidad de examinar los mecanismos que utilizan para verificar la eficacia de los operadores en materia de gestión de la seguridad en sus operaciones mundiales.

4.5 Disposiciones relativas a la participación de los trabajadores en la prevención de accidentes, a la protección de los denunciantes y a los mecanismos de consulta tripartitos

El funcionamiento de los mecanismos para asegurar la confidencialidad de las notificaciones resulta apropiado, en la medida en que facilitan a los trabajadores ponerse en contacto con la autoridad competente de su área de manera directa. No se proponen cambios en las disposiciones, aunque las autoridades competentes y el EUOAG deben aceptar los consejos de los sindicatos y otros representantes de los trabajadores sobre el funcionamiento de dichas disposiciones en la UE.

La Comisión también señala que las medidas relativas a la consulta tripartita están recibiendo un apoyo considerable y que se está desarrollando una cultura tripartita. La Comisión no considera necesario introducir ningún cambio a este respecto.

4.6 Transparencia en relación con la notificación de incidentes —el Reglamento de Ejecución sobre notificación de accidentes

Sobre la base de la Directiva, la Comisión adoptó un acto delegado, el Reglamento de Ejecución sobre la notificación de accidentes, que amparaba tanto la notificación de los operadores y los propietarios a las autoridades competentes de los Estados miembros, como la notificación de las autoridades competentes a la Comisión y al público. Este sistema obliga de forma estricta a todos los actores, los responsables, los Estados miembros y la Comisión a reunir todos los incidentes ocurridos en aguas de la UE (incluidos los cuasi accidentes).

Tras la publicación de los informes correspondientes a 2016, 2017 y 2018, la Comisión considera que este sistema de notificación de incidentes de la UE representa un avance significativo en el ámbito de la transparencia del sector desde una perspectiva mundial. Como en los años anteriores, en 2018 no se notificó ninguna muerte, pero se produjeron diez lesiones y diecisiete lesiones graves. Según los informes de las autoridades competentes, en el Reino Unido se produjo un aumento considerable del número de accidentes, lo que exige un análisis en profundidad de las causas, así como medidas de seguimiento por parte de la autoridad competente. La Comisión buscará la cooperación con el Reino Unido para restaurar el nivel de seguridad al de los últimos años.

Todos los actores deben seguir garantizando la eficacia del sistema, es decir, una notificación plena, inmediata y precisa. La taxonomía empleada parece ser apta en este momento. El EUOAG supervisará el sistema, actuará como interlocutor con la sociedad civil y se encargará de ajustar el sistema a lo largo del tiempo en consonancia con los nuevos avances tecnológicos. En caso de que las partes interesadas puedan justificar estos ajustes, se informará al EUOAG y a la Comisión.

4.7 Disposiciones relativas a la preparación y respuesta ante situaciones de emergencia

Los requisitos relativos a los planes de respuesta de emergencia elaborados por los operadores y los propietarios parecen estar funcionando según lo previsto. La Comisión no sugiere ningún cambio de las disposiciones actuales. Se prevé que los reguladores y los interlocutores sociales recomendarán ejercicios más completos, que incluyen aspectos transfronterizos, después de haber puesto a prueba las disposiciones. Las autoridades reguladoras pertinentes de los Estados miembros vigilarán atentamente la eficacia de los planes de respuesta de emergencia de las instalaciones.

La Comisión ha empezado a evaluar el grado de cumplimiento de los planes nacionales de respuesta de emergencia de los Estados miembros en relación con la Directiva, además de ayudar a los Estados miembros a mejorar y actualizar sus planes externos de respuesta de emergencia. Está previsto promover ejercicios transfronterizos entre países costeros vecinos.

Convendría que la Comisión y la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM)

realizaran evaluaciones de los ejercicios en los Estados miembros para instaurar una base regional representativa con la que valorar la eficacia de la cooperación transfronteriza.

4.8 Disponibilidad de sanciones disuasorias para las infracciones

La Comisión señala que los Estados miembros aplican muchos métodos distintos en relación con la persecución de delitos e infracciones. No existen recomendaciones para considerar cambios en la Directiva por lo que respecta a los procedimientos y políticas de Derecho civil y penal.

Sin embargo, los Estados miembros deberían considerar la aprobación de políticas para endurecer las sanciones financieras para las infracciones. Con ello se garantizará que las sanciones sean adecuadas por lo que respecta al interés público y a las posibles consecuencias de un accidente grave en aguas de la UE, con independencia del nivel de escalada que se aplique al accidente en cuestión.

En virtud de la Directiva, ya se exige a las autoridades responsables de otorgar las concesiones que tengan en cuenta la actuación de los solicitantes en relación con la prevención de accidentes graves. Si bien la Comisión reconoce que no ha habido accidentes catastróficos en los últimos tiempos, insta a las autoridades competentes a proporcionar el asesoramiento de expertos en todas las rondas de concesión, conforme a la Directiva.

4.9 Responsabilidad, reclamaciones de indemnización y garantía financiera de los productores de petróleo y gas mar adentro

4.9.1 **Responsabilidad**

El artículo 39 de la Directiva exige a la Comisión presentar al PE y al Consejo informes sobre la eficacia de los regímenes de responsabilidad, el tratamiento de las reclamaciones de indemnización después de accidentes, la disponibilidad de instrumentos de garantía financiera de los concesionarios que operan mar adentro y la utilidad de aplicar el Derecho penal. En 2015, la Comisión presentó estos informes acompañados de un documento de trabajo de los servicios de la Comisión en el que se incluía un análisis detallado, tal y como se especifica en la Directiva.

A finales de 2016, habida cuenta de los informes de la Comisión, el PE adoptó una resolución[3] relacionada con estas cuestiones. Mediante la solicitud de un análisis detallado adicional antes de adoptar la posible nueva legislación, el PE comenzó un análisis de varios ámbitos en el contexto de la responsabilidad, que consideraba mal regulados a escala de la UE.

Con referencia a los requisitos previstos en el artículo 40 relativos a la presentación de informes, el PE pidió a la Comisión que considerara las propuestas y sugerencias de su

[3] Responsabilidad, indemnizaciones y garantía financiera en el ámbito de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro. Resolución del Parlamento Europeo, de 1 de diciembre de 2016, sobre responsabilidad, indemnizaciones y garantía financiera en el ámbito de las operaciones relativas al petróleo y al gas mar adentro [2015/2352(INI)]. DO C 224 de 27.6.2018, p. 157

resolución a la hora de redactar el informe sobre la aplicación de la Directiva. La Comisión estuvo de acuerdo y, a continuación, presenta los aspectos principales.

Las normas y la legislación sobre responsabilidad varían considerablemente, reflejando las diferencias de los avances culturales e históricos en los Estados miembros. Las disposiciones relativas a la responsabilidad pueden tener una gran repercusión y un coste cuantioso después de un accidente, lo que influye en la forma de operar de las empresas en distintas jurisdicciones. En general, a la hora de aplicar la Directiva, los Estados miembros no incluyeron disposiciones específicas relativas a la responsabilidad, la garantía financiera y las reclamaciones de indemnización. Al parecer, estas cuestiones se suelen abordar en el Derecho civil vigente de manera más amplia.

Es necesario distinguir entre los regímenes de responsabilidad objetiva y de responsabilidad subjetiva. Responsabilidad objetiva significa que la parte responsable identificada puede ser responsable del pago de indemnizaciones, aunque hubiera aplicado todas las normas y medidas de seguridad. Por el contrario, la responsabilidad subjetiva solo puede dar lugar a una indemnización económica en caso de haberse causado un accidente por negligencia grave o dolo.

Las normas de los Estados miembros relativas a la responsabilidad y el pago de indemnizaciones pueden generar gastos muy distintos para los operadores y los propietarios de instalaciones mar adentro. Dependen de distintos principios posibles:

Marco general:

- Pueden aplicarse normas específicas de las operaciones mar adentro, normas específicas del sector o normas generales.
- Algunos Estados miembros no legislaron de manera clara en materia de responsabilidad, la cual en ese caso está sujeta a la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales nacionales.

Características específicas:

- Responsabilidad del concesionario, según lo previsto en la Directiva. La mayor parte de los Estados miembros (aunque no todos) aplicaron esta disposición esencial.
- Responsabilidad objetiva frente a responsabilidad subjetiva. Algunos Estados miembros establecieron la responsabilidad subjetiva, dejando la labor probatoria a cargo del demandado (por ejemplo, el propietario de la instalación de petróleo o de gas mar adentro) o del demandante (por ejemplo, el Gobierno que exige la limpieza del agua y de las playas).
- En la mayor parte de los Estados miembros, las empresas responsables de los accidentes deben indemnizar por la contaminación medioambiental, además de por las lesiones corporales y los daños materiales.
- En algunos Estados miembros, también se pueden aplicar disposiciones de indemnización por pérdidas económicas puras (por ejemplo, para los pescadores).
- En ciertos Estados miembros, solo están sujetos a indemnización las lesiones corporales y los daños materiales.

En resumen, los regímenes aplicables varían sustancialmente entre los Estados miembros, y cada uno de ellos se aplica a una combinación de disposiciones específicas y

únicas. Asimismo, las partes de la Directiva que se tratan acerca de la responsabilidad y el tratamiento de las reclamaciones de indemnización no siempre se aplicaron íntegramente. Esto llevó a la Comisión a iniciar un diálogo previo a un procedimiento de infracción con los Estados miembros afectados. La Comisión puede analizar con ellos si un régimen común, por ejemplo, con respecto al principio de responsabilidad objetiva de los operadores y propietarios de instalaciones, que trascienda los requisitos mínimos de la Directiva reportaría beneficios en términos de seguridad de las operaciones mar adentro y de seguimiento de accidentes.

4.9.2 **Tratamiento de las reclamaciones de indemnización**

De acuerdo con el artículo 4, apartado 3, puntos cuarto y quinto, «los Estados miembros establecerán, como mínimo, procedimientos para garantizar un tratamiento rápido y adecuado de las reclamaciones de indemnización incluso respecto de los pagos de indemnizaciones por incidentes transfronterizos. Los Estados miembros exigirán al concesionario que mantenga capacidad suficiente para cumplir sus obligaciones financieras derivadas de responsabilidades por operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro».

Conforme a las notificaciones recibidas, muy pocos Estados miembros establecen normas específicas en materia de indemnización por daños y perjuicios derivados de accidentes mar adentro. En estos Estados miembros, la legislación exige a los concesionarios que establezcan un procedimiento que garantice un tratamiento rápido y adecuado de las reclamaciones de indemnización. Dicho procedimiento está sujeto a la aprobación por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros, que deben publicar información adecuada.

Muchos Estados miembros cuentan con legislación horizontal que garantiza un tratamiento rápido de las indemnizaciones por daños y perjuicios causados por terceros. Si un accidente se declara una catástrofe nacional, podrán aplicarse procedimientos más rápidos. Algunos Estados miembros no disponen de normas específicas en materia de indemnización por daños y perjuicios causados por accidentes industriales, pero sí recogen normas generales sobre indemnización en su Derecho civil.

La mayoría de los Estados miembros no abordan específicamente las disposiciones previstas en el artículo 4, sino que aplican reglas que ya estaban en vigor antes de la adopción de dicha Directiva.

4.9.3 **Aplicación por los Estados miembros y eficacia de sus normas**

Con respecto a la aplicación del artículo 4, que incluye disposiciones relativas a las consideraciones en materia de seguridad y de medio ambiente, los Estados miembros tuvieron dificultades para garantizar una aplicación suficiente. No obstante, la legislación nacional horizontal y la jurisprudencia dictada por los órganos jurisdiccionales pueden garantizar, efectivamente, la aplicación de las disposiciones del artículo 4.

Como mínimo, los Estados miembros deben establecer procedimientos para garantizar un tratamiento rápido y adecuado de las reclamaciones de indemnización, incluso respecto de los pagos de indemnizaciones por incidentes transfronterizos. Debido a la ausencia de accidentes graves que conlleven daños considerables, en este momento la Comisión no puede evaluar a fondo la eficacia de la aplicación de esta parte del artículo 4.

Conforme a la Directiva, durante la evaluación de la capacidad técnica y financiera del solicitante de una concesión, se tendrán en cuenta las capacidades financieras de este debidamente para asumir las responsabilidades derivadas de las operaciones mar adentro. Sin embargo, a pesar de la importancia de esta disposición, ocho de dieciséis Estados miembros con actividades de exploración o producción no aplicaron de forma íntegra o correcta el apartado 2 de este artículo.

Con arreglo al artículo 4, apartado 3, los Estados miembros deben velar por que la autoridad responsable de otorgar las concesiones no otorgue ninguna concesión a menos que le conste que el solicitante ha aportado pruebas de que se han tomado o se tomarán las medidas adecuadas para cubrir las responsabilidades. Seis Estados miembros no transpusieron esta parte de la Directiva lo suficientemente bien.

Desde que los Estados miembros están obligados a notificar los accidentes a la Comisión (desde 2016), no se han producido accidentes graves que hayan provocado contaminación o daños graves en instalaciones de petróleo y gas mar adentro. En consecuencia, no podemos apoyarnos en experiencias prácticas ni en ejemplos relacionados con la capacidad financiera de los operadores o propietarios para el tratamiento eficaz de reclamaciones de indemnización numerosas y a gran escala.

Cabe recordar que los Estados miembros se retrasaron en la aplicación de la Directiva y que los períodos transitorios para la aplicación de las reglas nacionales a la industria expiraron en julio de 2018. Debido a la actual falta de experiencia en relación con la eficacia de la Directiva en la práctica, parece prematura cualquier propuesta de iniciativas legales, como las que se mencionan en el artículo 40, apartado 2, de la Directiva.

4.10 Desmantelamiento de las instalaciones

4.10.1 La Directiva y el desmantelamiento

Es necesario establecer un régimen específico aplicable a las operaciones realizadas mar adentro durante todo el ciclo de vida de las actividades de exploración y de producción, desde el diseño al desmantelamiento y el abandono definitivo (considerando 24 de la Directiva). En consecuencia, la Directiva también se aplica al desmantelamiento inicial de una instalación[4].

La aprobación del informe sobre los riesgos graves que debe presentar un concesionario de derechos para la exploración o la producción de petróleo y de gas mar adentro (artículos 12 y 13 de la Directiva) requiere tener en cuenta la gestión de riesgos en todas las fases pertinentes del ciclo de vida de la instalación. Esto conlleva la previsión de todas las situaciones previsibles, entre ellas cómo se va a llevar a cabo el desmantelamiento de la instalación [anexo III, punto 3, letra v), de la Directiva]. En consecuencia, la autoridad competente debe evaluar el plan de desmantelamiento antes de conceder una autorización para comenzar la producción de petróleo y gas.

[4] La definición de la Directiva de «operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro» refuerza esta premisa: «operaciones relacionadas con el petróleo y el gas mar adentro»: todas las actividades asociadas con una instalación o una infraestructura conectada, incluidos el diseño, la planificación, la construcción, la explotación y el desmantelamiento de la misma, relativas a la exploración y a la producción de petróleo o gas, pero estará excluido el transporte de petróleo y gas de costa a costa.

Cuando se decida que una instalación de producción fija quede fuera de uso, deberá redactarse un informe modificado sobre los riesgos graves si no se realizó una evaluación inicial o si han cambiado las condiciones. El informe sobre los riesgos graves debe incluir, como mínimo, una descripción de los riesgos graves asociados al desmantelamiento de la instalación (anexo I de la Directiva, punto 6.4.b).

De ello se desprende que el desmantelamiento está sujeto a la aprobación de las autoridades competentes, que pueden exigir medidas y procedimientos encaminados a garantizar que se haga de forma segura. Por el contrario, la Directiva no estipula si el operador o el propietario debe retirar la plataforma, ni en qué medida, ni cómo hacerlo. En la Directiva solo se tratan los posibles aspectos relativos a la seguridad pertinentes para el final del ciclo de vida, pero no se aborda ningún aspecto medioambiental posterior al desmantelamiento.

4.10.2 **Convenio Oslo/París para la Protección del Medio Ambiente Marino del Atlántico del Nordeste (OSPAR)**

En ausencia de legislación específica de la Unión Europea en materia de desmantelamiento de plataformas marinas, las normas del Convenio OSPAR[5] sobre el desmantelamiento proporcionan una plantilla para que sus partes contratantes decidan sobre las exigencias de desmantelamiento que se aplican a los operadores y los propietarios. Estas normas se aplican a los Estados miembros con operaciones mar adentro, a saber: Alemania, Dinamarca, España, Irlanda, Países Bajos y Reino Unido[6]. Las normas del Convenio OSPAR también pueden servir como ejemplo para que los Estados miembros preparen decisiones de autorización. Sin embargo, una parte contratante del Convenio OSPAR puede solicitar una exención de la obligación de desmantelar una instalación. Las normas del Convenio OSPAR no se aplican a los Estados miembros de la UE con actividades mar adentro en el mar Báltico, el mar Mediterráneo y el mar Negro[7].

4.10.3 **Conclusiones y opciones existentes**

En virtud de la Directiva, los operadores de las instalaciones deben presentar un informe modificado sobre los riesgos graves a la autoridad competente, en el que deben tratarse todos los aspectos del desmantelamiento (por ejemplo, pozos, estructura, materiales peligrosos). No se permite al operador acometer las operaciones previstas hasta que la autoridad competente no haya aceptado dicho informe modificado. El Estado miembro exige muchos otros permisos y autorizaciones antes del desmantelamiento. Una vez que ha finalizado el desmantelamiento y se han retirado las estructuras, la Directiva deja de aplicarse, puesto que esta ya no regula ninguna actividad posterior pertinente. Sin

---

5 Decisión OSPAR 98/3 relativa a la eliminación de instalaciones marítimas en desuso.

6 El Convenio ha sido firmado y ratificado por todas las partes contratantes de los Convenios de Oslo o París originales (Alemania, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia y la Unión Europea), junto con Luxemburgo y Suiza.

7 Existen otros acuerdos y convenios internacionales pertinentes para las instalaciones marítimas. Algunos acuerdos previos son la Convención sobre la plataforma continental de 1958, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1989, el Convenio sobre protección del medio marino de la zona del mar Báltico de 1992, y el Protocolo para la protección del Mediterráneo contra la contaminación resultante de la exploración y explotación de la plataforma continental, del fondo del mar y de su subsuelo de 1994.

embargo, se siguen aplicando otras condiciones en relación con las responsabilidades de los operadores, como los estudios del suelo marino realizados en virtud de la normativa sobre autorizaciones y otra legislación nacional.

La Directiva no se pronuncia sobre si una estructura fija debe ser total o parcialmente retirada y delega en los Estados miembros la responsabilidad de la evaluación y la decisión. Esto concuerda con el objetivo de la Directiva de prevenir accidentes, también para el medio ambiente. Por ejemplo, se puede demostrar que los riesgos que conlleva retirar por completo una estructura son inaceptables atendiendo a los conocimientos y la capacidad técnica actuales, o que los riesgos son significativamente mayores que en el caso de la retirada parcial.

La decisión sobre el alcance de la retirada, por tanto, incumbe a otras partes del marco jurídico de los Estados miembros, y la Directiva se aplicará para garantizar que los riesgos graves de accidente sean tan pequeños como sea razonablemente posible para el método elegido.

Parece necesario un análisis más detallado del sellado permanente de los pozos. Es esencial que el público pueda tener plena confianza en que la autoridad competente está plenamente exenta de restricciones a la hora de ejercer su función de aceptar evaluaciones de riesgos para el abandono definitivo de las instalaciones de producción. Asimismo, parece que resultaría útil que los Estados miembros incorporasen en su política legislativa obligaciones más claras derivadas de los convenios pertinentes.

En la etapa de análisis actual, la Comisión considera que podría aportar valor añadido analizar si sería útil modificar la Directiva para crear normas adicionales relativas al grado de retirada y para después del desmantelamiento.

4.11 Reconocimiento mutuo de unidades móviles de perforación

La opinión de la industria y de los reguladores se encuentra muy dividida sobre el reconocimiento mutuo de plataformas móviles, es decir, si los Estados miembros deberían aceptar evaluaciones de riesgos de las instalaciones aprobadas por otro Estado miembro y de qué manera, en virtud de la Directiva. Sin embargo, hoy por hoy la Comisión no ha podido encontrar ningún motivo técnico que justifique que un Estado miembro insista en llevar a cabo una segunda evaluación detallada en el plazo de cinco años tras la aprobación de la unidad móvil de perforación por parte de otro Estado miembro.

Esta falta de reconocimiento mutuo parece contravenir los principios del mercado único. La Comisión hará un seguimiento de esta situación. Resultaría útil que los Estados miembros afectados proporcionaran un estudio de caso técnico y jurídico que demostrara la validez de su argumento. La industria también debería presentar información que demuestre los casos en los que, en su opinión, se hayan impuesto trabas administrativas innecesarias.

5 CONCLUSIONES Y SEGUIMIENTO

El análisis de la Comisión ha puesto de manifiesto los puntos fuertes y débiles de la Directiva tal y como los Estados miembros la han aplicado y usado en la práctica. Las conclusiones son positivas en gran medida. Los beneficios potenciales, en términos de accidentes evitados, superan con creces el coste de aplicación y de los ajustes necesarios en las instalaciones mar adentro.

El informe sobre las experiencias de la aplicación de la Directiva aborda el período transcurrido entre la fecha en que los Estados miembros aplicaron la Directiva y el final de los regímenes transitorios para la industria. De esta evaluación se desprende que tanto la Directiva como la legislación de aplicación de los Estados miembros abordan adecuadamente la seguridad mar adentro. La Directiva claramente acrecentó la seguridad de las operaciones mar adentro, no solo en la Unión Europea, sino también en otras partes del mundo a través de la política y la cultura de seguridad mundiales de las empresas de la UE.

Al mismo tiempo, la Directiva armonizó las normas vigentes en los Estados miembros y creó un marco de igualdad en la UE. Conforme a las consultas con los Estados miembros y las partes interesadas, la Directiva aborda de una forma clara y estructurada todos los aspectos de seguridad pertinentes para prevenir accidentes, así como los medios para mitigarlos. Sobre la base de la Directiva aplicada, los Estados miembros abrieron canales de comunicación directos sobre todos los asuntos pertinentes para la seguridad. Los Estados miembros también llevan a cabo revisiones periódicas entre homólogos, por ejemplo, a través del EUOAG, y comparten mejores prácticas. Tanto los Estados miembros como las partes interesadas se mostraron satisfechos con la eficacia de la Directiva, que es plenamente aplicable a toda la industria de actividades mar adentro desde el 19 de julio de 2018.

Conforme al Pacto Verde de la UE, todas las acciones y políticas de la UE deben converger para contribuir al éxito de la UE en su transición justa hacia un futuro sostenible. Sus iniciativas se deben aplicar de la manera más eficaz y menos onerosa, y todas las demás iniciativas de la UE deben cumplir el mandamiento «no ocasionarás daños». La Directiva sobre la seguridad mar adentro contribuye a lograr estos objetivos.

La evaluación analizó la forma en que los Estados miembros aplicaron la Directiva y expuso las conclusiones sobre los puntos fuertes, los puntos débiles, las opciones y los desafíos del proceso. En general, la calidad de la transposición fue apropiada, y la Comisión someterá a seguimiento las cuestiones pendientes con los Estados miembros de manera individual[8].

En su estado actual, la Directiva no siempre puede garantizar una prevención eficaz de los accidentes fuera de la UE. Las ONG medioambientales manifestaron que, si bien la experiencia de la aplicación resultó positiva, se debería incrementar la protección del

[8] Por ejemplo, el nivel de sanciones económicas por infracciones de los Estados miembros no parece estar adaptado ni a la necesidad de responder al interés público ni a las posibles consecuencias de un accidente grave en aguas de la UE, con independencia del nivel de escalada que se aplique al accidente en cuestión. Es improbable que las sanciones actuales impresionen a los inversores o al público en general.

medio ambiente y reforzar los mecanismos de responsabilidad financiera. Los reguladores y los responsables principales consideran que las nuevas medidas reglamentarias y los acuerdos subjetivos de la industria deben estabilizarse antes de poder plantear otros cambios legislativos. Otros informes sobre incidentes y de otra índole a escala de la UE consolidarán la línea de base de los indicadores de rendimiento de la UE y contribuirán a detectar tendencias críticas en el riesgo de accidentes graves. Es evidente que existe una trayectoria ascendente en la cultura de la seguridad industrial de la UE.

La Comisión prevé someter a seguimiento los siguientes tres ámbitos:

i) la responsabilidad, la garantía financiera y el tratamiento de las reclamaciones de indemnización;
ii) el desmantelamiento de las instalaciones, incluidas las cuestiones de la retirada o el abandono *in situ*, así como el seguimiento posterior;
iii) el reconocimiento mutuo de unidades móviles de perforación en la UE.

Por lo que se refiere al seguimiento de la responsabilidad, la garantía financiera y el tratamiento de las reclamaciones de indemnización, se perfilan dos opciones:

a. Analizar más experiencias de aplicación de la Directiva para evaluar si se requiere más normativa de la UE y una mayor armonización.

b. Realizar más investigaciones y una evaluación de impacto de las normas de la industria armonizadas relativas a la responsabilidad, la garantía financiera y, en un contexto más amplio, el tratamiento de las reclamaciones de indemnización[9].

La Directiva no recoge disposiciones más allá de exigir un desmantelamiento seguro[10], como tampoco prescribe ni recomienda procesos u orientaciones sobre cuándo o cómo desmantelar una instalación, o sobre cuándo abandonar la instalación excepcionalmente *in situ*. Asimismo, la eficacia jurídica de la Directiva termina con el desmantelamiento, pues no se pronuncia sobre la supervisión posterior.

Para llevar a cabo su análisis, la Comisión tuvo en cuenta la información relacionada con el desmantelamiento de las plataformas de Brent, en el mar del Norte. Al parecer, el Gobierno británico se estaba preparando para aprobar los planes de Shell para abandonar cubiertas de acero y cimientos de hormigón debajo de tres de sus instalaciones petroleras

[9] Varios Estados miembros no aplicaron plenamente las disposiciones de la Directiva en materia de responsabilidad, tratamiento de las reclamaciones de indemnización y garantía financiera del concesionario. La Comisión tiene previsto someter este asunto a seguimiento de manera individual con los Estados miembros afectados.

[10] Con arreglo a la Directiva, el desmantelamiento de las instalaciones es un elemento inherente del ciclo de vida de estas. Las facultades para tratar este aspecto se han delegado a las autoridades competentes de los Estados miembros, que solicitan y evalúan un informe sobre los riesgos graves antes de conceder la autorización. Estos informes deben incluir disposiciones para el final de la vida útil de las instalaciones. Tan pronto como se prevé el desmantelamiento, las autoridades competentes deben evaluar un informe actualizado sobre los riesgos graves.

de Brent desmanteladas. Los miembros del Convenio OSPAR adoptaron posiciones muy distintas sobre cuál era la mejor opción para abordar este caso.

Las opciones disponibles para el desmantelamiento de las instalaciones y el seguimiento posterior al mismo son las siguientes:

a. Las facultades relacionadas con el desmantelamiento corresponden a los Estados miembros, salvo que se demuestre que las políticas nacionales, tomando buena nota de la legislación internacional (por ejemplo, el Convenio OSPAR), no pueden abordar adecuadamente este asunto.

b. La Comisión lleva a cabo más investigaciones y una evaluación de impacto en relación con las normas complementarias sobre esta materia, para incluirlas bien en la Directiva o bien en la legislación medioambiental aplicable.

Con respecto al reconocimiento mutuo de unidades móviles de perforación entre los Estados miembros, la Comisión propone las siguientes opciones:

a. Verificar si las normas de la UE existentes son adecuadas y garantizan su aplicación y ejecución adecuadas.

b. Determinar si la legislación complementaria puede facilitar el reconocimiento mutuo de estas instalaciones y especificar costes y beneficios, por ejemplo, por medio de una evaluación de impacto.

La Comisión espera con interés la opiniones y comentarios del Parlamento Europeo, el Consejo y el Comité Económico y Social Europeo sobre su informe.