COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 16.11.2020
COM(2020) 732 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

que avalia a aplicação da Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações *offshore* de petróleo e gás e que altera a Diretiva 2004/35/CE

{SWD(2020) 269 final}

Resumo

1 INTRODUÇÃO 4
2 ANTECEDENTES DA INTERVENÇÃO 4
3 METODOLOGIA 4
4 ANÁLISE 5
4.1 Aplicação da diretiva pelos Estados-Membros 5
4.2 Participação do público na disponibilização de novas áreas de licenciamento 5
4.3 Atribuições da autoridade competente 6
4.4 Verificação independente das operações de segurança fora da UE 6
4.5 Disposições relativas à participação dos trabalhadores na prevenção de acidentes graves, no que respeita à proteção dos autores de denúncias e aos mecanismos de consulta tripartida 6
4.6 Transparência no que respeita à comunicação de incidentes — regulamento de execução em matéria de comunicação de acidentes 6
4.7 Medidas de preparação e resposta a situações de emergência 7
4.8 Disponibilização de sanções dissuasivas a aplicar em caso de violação do dever 7
4.9 Responsabilidade, pedidos de indemnização e garantia financeira dos produtores de petróleo e gás *offshore* 8
4.9.1 Responsabilidade 8
4.9.2 Tratamento dos pedidos de indemnização 10
4.9.3 Aplicação pelos Estados-Membros e eficácia das suas normas 10
4.10 Desativação de instalações 11
4.10.1 A diretiva e a fase de desativação 11
4.10.2 Convenção de Oslo e Paris para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (OSPAR) 12
4.10.3 Conclusões e opções a seguir 12
4.11 Reconhecimento mútuo das unidades móveis de sondagem *offshore* (MODU) 13
5 CONCLUSÕES E ACOMPANHAMENTO 14

Resumo

A Diretiva Segurança *Offshore* aborda o risco de acidentes decorrentes de operações *offshore* de petróleo e gás. Além disso, aborda os mecanismos de resposta e recuperação subsequentes, caso as medidas preventivas falhem. A diretiva diz respeito, principalmente, mas não exclusivamente, aos 16 Estados-Membros em que decorrem operações *offshore* de petróleo e de gás licenciadas.

Esta avaliação da forma como a diretiva foi aplicada baseia-se em debates aprofundados com as partes interessadas, seminários, uma consulta pública alargada e os próprios conhecimentos e competências da Comissão. O âmbito da avaliação reflete as disposições da diretiva e as questões levantadas pelas partes interessadas na fase de preparação. A análise demonstra que a diretiva se baseia nas melhores práticas internacionais existentes em matéria de controlo dos riscos e melhorou a resposta a eventuais emergências no setor.

O prazo de transposição da diretiva para os Estados-Membros foi fixado em julho de 2015, embora as disposições transitórias para a indústria fossem aplicáveis até julho de 2018. As notificações dos Estados-Membros sobre as respetivas normas e legislação nacionais indicam que a maior parte das medidas da diretiva estão em vigor. Fundamentalmente, a indústria tomou medidas obrigatórias para a gestão do risco, em que cada instalação é objeto de um relatório de risco pormenorizado. Cada Estado-Membro designou uma autoridade competente especializada com amplos poderes de supervisão.

A Comissão publicou três relatórios anuais sobre a segurança das operações *offshore* de petróleo e gás em toda a UE. Estes e outros dados permitem estabelecer um modelo de referência do desempenho em matéria de risco, embora seja ainda demasiado prematuro identificar tendências quanto ao desempenho do setor *offshore* em matéria de segurança. Há indicações claras de que os objetivos da diretiva estão a ser cumpridos através do processo de transposição pelos Estados-Membros. A indústria e os Estados-Membros estão a seguir estritamente os requisitos, embora se registem algumas diferenças de interpretação. A maioria das questões em aberto pode ser tratada no âmbito de protocolos de comunicação existentes, por exemplo, através do Grupo de Autoridades do Petróleo e do Gás *Offshore* da União Europeia (EUOAG). Outras justificam uma análise mais aprofundada, com especial atenção para os mecanismos de responsabilidade financeira e os mecanismos de indemnização.

Os Estados-Membros e a indústria congratularam-se amplamente com a introdução da diretiva no seu âmbito de aplicação atual, ao passo que as organizações não governamentais (ONG) no domínio do ambiente não são tão unânimes na sua avaliação, exigindo maior restrição de algumas medidas. Todas as partes interessadas apontam para a intensidade e profundidade das alterações impostas pela diretiva e afirmam que é necessário dispor de mais tempo e monitorização antes de considerar eventuais alterações legislativas.

Em geral, identificaram-se possibilidades de trabalho sobre os temas da responsabilidade e da indemnização, do reconhecimento mútuo das unidades móveis de sondagem nas

diferentes jurisdições dos Estados-Membros e da remoção de plataformas de exploração fixas.

1 INTRODUÇÃO

A Diretiva Segurança *Offshore* estabelece requisitos mínimos de segurança, proteção ambiental e resposta a situações de emergência em toda a UE e entrou em vigor em 19 de julho de 2013. Os Estados-Membros estavam obrigados a transpor a diretiva para as normas e regulamentos nacionais até 19 de julho de 2015, enquanto os períodos transitórios para a indústria eram aplicáveis até 19 de julho de 2018.

Todos os Estados-Membros notificaram a transposição da Diretiva Segurança *Offshore* para a legislação nacional. A Comissão procedeu a uma verificação das medidas legislativas nacionais dos Estados-Membros, a fim de avaliar a exaustividade da transposição da diretiva.

2 ANTECEDENTES DA INTERVENÇÃO

Nos termos do artigo 40.º da Diretiva Segurança *Offshore*, a Comissão deve, tendo em conta os esforços e as experiências das autoridades competentes, proceder à avaliação da experiência adquirida no âmbito da aplicação da diretiva em causa. A Comissão deve avaliar se a Diretiva Segurança *Offshore*, tal como aplicada pelos Estados-Membros, alcançou os objetivos de garantir a segurança das operações e evitar acidentes graves ou um número injustificado de incidentes. Em seguida, a Comissão está incumbida de apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório com os resultados dessa avaliação.

Tendo por referência os objetivos da diretiva, especificamente o estabelecimento de níveis de segurança adequados nas operações *offshore* de petróleo e gás e a proteção do ambiente, a Comissão verificou se:

— os principais objetivos da diretiva foram alcançados e, em caso negativo, se uma alteração da diretiva ou outras iniciativas legislativas são adequadas;
— existem eventuais lacunas na legislação que devam ser abordadas para melhorar o nível de segurança das operações *offshore* de petróleo e gás;
— determinadas disposições da diretiva impõem encargos desnecessários aos Estados-Membros ou à indústria e se deve ser considerada a sua eliminação;
— a diretiva harmonizou suficientemente a estrutura regulamentar e o nível de segurança nas operações *offshore* da UE, proporcionalmente aos níveis de atividade dos Estados-Membros;
— a diretiva é eficaz, eficiente, coerente, pertinente e se proporciona um valor acrescentado suficiente para a UE.

3 METODOLOGIA

A Comissão efetuou a sua análise através de um vasto leque de canais de informação. A fim de reunir uma série de experiências com a diretiva, tanto os peritos como o público em geral foram convidados a contribuir para a base de conhecimentos. Quanto aos peritos, a Comissão recorreu ao EUOAG, criado por uma decisão da Comissão[1]. As autoridades competentes dos Estados-Membros representados no EUOAG procedem à

[1] Decisão da Comissão, de 19 de janeiro de 2012, relativa à criação do Grupo de Autoridades do Petróleo e do Gás *Offshore* da União Europeia JO C 18 de 21.1.2012, p. 8.

supervisão regulamentar de atividades *offshore* de petróleo e gás e de questões políticas conexas.

A fim de completar a base de conhecimentos, a Comissão realizou uma consulta pública abrangente com base num questionário exaustivo, visando tanto a diretiva como o regulamento de execução[2] em matéria de comunicação de acidentes. Solicitou-se a todas as partes interessadas, incluindo empresas e entidades públicas, a apresentar pontos de vista e observações. Tanto os Estados-Membros como as associações industriais partilharam dados pormenorizados com a Comissão, tendo as ONG contribuído ativamente para os debates.

A Comissão tomou nota das experiências dos Estados-Membros na aplicação da diretiva, quer das experiências das autoridades competentes que fiscalizam as disposições da diretiva quer das experiências dos proprietários e dos operadores de instalações *offshore* que trabalham no âmbito dos quadros jurídicos nacionais.

O presente relatório resume as principais conclusões da Comissão e centra-se em possíveis domínios para acompanhamento. É acompanhado de um documento de trabalho dos serviços da Comissão que permite orientar sistematicamente o leitor na avaliação dos artigos da diretiva. Alguns dos domínios a seguir referidos podem ser objeto de uma análise mais aprofundada, tendo em vista eventuais futuras alterações ou nova legislação.

4 ANÁLISE

4.1 Aplicação da diretiva pelos Estados-Membros

A avaliação da Comissão demonstrou que a qualidade global e o nível de exaustividade da aplicação da Diretiva Segurança *Offshore* na União Europeia são satisfatórios. No entanto, a integridade e a qualidade da aplicação alcançada pelos Estados-Membros variam significativamente. Os Estados-Membros adotaram diferentes abordagens na aplicação da diretiva. O presente relatório incide nos artigos da diretiva com mais impacto em matéria de segurança *offshore*. O documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o presente relatório fornece mais pormenores sobre a avaliação da aplicação de cada um dos artigos da diretiva pelos Estados-Membros.

4.2 Participação do público na disponibilização de novas áreas de licenciamento

A Comissão sugere que os Estados-Membros publiquem orientações no sentido de facilitar e incentivar a participação do público nas consultas. As medidas tomadas pelos Estados-Membros devem assegurar que as partes consultadas podem ter a certeza de que os seus pontos de vista são adequadamente tidos em conta no processo de tomada de decisão. A Comissão conclui que as disposições da diretiva destinadas a estimular a consulta pública são adequadas e suficientes.

[2]Regulamento de Execução (UE) n.º 1112/2014 da Comissão. JO L 302 de 22.10.2014, p. 1.

4.3 Atribuições da autoridade competente

Afigura-se que as medidas previstas na diretiva relativas às atribuições das autoridades competentes são adequadas para o fim a que se destinam. No entanto, não é claro se, em todos os Estados-Membros, essas autoridades competentes conseguiram alcançar um grau de independência adequado e suficiente em relação aos interesses económicos de outros serviços da administração pública. Dada a importância da segurança e da proteção do ambiente na gestão do espaço marinho, a independência das apreciações das autoridades competentes *offshore* é uma questão de interesse público.

4.4 Verificação independente das operações de segurança fora da UE

Parece não ser necessário alterar as disposições da diretiva relativas à verificação independente das instalações e das sondagens, tal como aplicadas pelos Estados-Membros. Para efeitos de otimização das melhores práticas, seria útil reunir todas as orientações disponíveis da indústria e das entidades reguladoras e divulgar esta informação através do EUOAG.

A Comissão conclui que os requisitos estabelecidos nas disposições relativas às operações de segurança fora da UE são adequados. Contudo, a garantia da aplicação coerente das regras de segurança pelos operadores estabelecidos na UE nas suas atividades além-fronteiras continua a ser um tema que requer a colaboração dos Estados-Membros. Os Estados-Membros podem considerar a possibilidade de examinar os mecanismos que utilizam para verificar a eficácia dos operadores na gestão da segurança em todas as suas operações a nível global.

4.5 Disposições relativas à participação dos trabalhadores na prevenção de acidentes graves, no que respeita à proteção dos autores de denúncias e aos mecanismos de consulta tripartida

O funcionamento dos mecanismos destinados a garantir a confidencialidade dos relatórios é adequado, na medida em que facilita o contacto direto dos trabalhadores com a autoridade competente da sua área. Não são sugeridas alterações às disposições, mas as autoridades competentes e o EUOAG devem manter-se recetivos ao aconselhamento dos sindicatos e de outros representantes dos trabalhadores sobre o funcionamento dos regimes em toda a UE.

A Comissão observa igualmente que existe um apoio considerável às medidas relativas à consulta tripartida e que se está a desenvolver uma cultura tripartida. A Comissão considera que são necessárias alterações a este respeito.

4.6 Transparência no que respeita à comunicação de incidentes — regulamento de execução em matéria de comunicação de acidentes

Com base na diretiva, a Comissão emitiu um ato delegado, o regulamento de execução relativo à comunicação de acidentes, o qual abrangeu tanto a comunicação de informações pelos operadores e proprietários às autoridades competentes dos

Estados-Membros como a comunicação de informações das autoridades competentes à Comissão e ao público. Este sistema obriga estritamente todos os intervenientes, titulares de direitos, Estados-Membros e a Comissão a reunir informações sobre todos os incidentes assim qualificados nas águas da UE (incluindo casos de quase acidente).

Após a publicação dos relatórios relativos a 2016, 2017 e 2018, a Comissão considera que este sistema de comunicação de incidentes à escala da UE constitui um progresso significativo no que respeita à transparência do setor do ponto de vista global. Tal como nos anos anteriores, não foram comunicadas vítimas mortais em 2018, mas registaram-se 10 feridos e 17 feridos graves. De acordo com os relatórios das autoridades competentes, o número de acidentes aumentou significativamente no Reino Unido, o que exige uma análise aprofundada das causas e das medidas de acompanhamento por parte da autoridade competente. A Comissão procurará cooperar com o Reino Unido no sentido de restabelecer o nível de desempenho em matéria de segurança dos últimos anos.

Todos os intervenientes devem continuar a assegurar a eficácia do sistema, ou seja, comunicação de informações completa, célere e rigorosa. Atualmente, a taxonomia utilizada parece ser adequada. Cabe ao EUOAG monitorizar o sistema, funcionar como interlocutor com a sociedade civil e assegurar os ajustamentos do sistema ao longo do tempo, em conformidade com os novos desenvolvimentos tecnológicos. Sempre que as partes interessadas possam justificar tais ajustamentos, o EUOAG e a Comissão devem ser informados a esse respeito.

4.7 Medidas de preparação e resposta a situações de emergência

Os requisitos relativos aos planos internos de resposta a emergências elaborados pelos operadores e proprietários parecem estar a funcionar como previsto. A Comissão não sugere quaisquer alterações ao atual regime. Prevê-se que as entidades reguladoras e os parceiros sociais recomendem exercícios mais abrangentes, nomeadamente aspetos transfronteiras, para além do ensaio dos regimes já adotados. As autoridades reguladoras competentes dos Estados-Membros devem estar atentas à eficácia dos planos de resposta a emergências nas instalações.

A Comissão começou a avaliar a conformidade dos planos nacionais de resposta a emergências dos Estados-Membros em relação à diretiva, bem como a ajudar os Estados-Membros a melhorar e atualizar os seus planos externos de resposta a emergências. Está prevista a promoção de exercícios transfronteiras entre países vizinhos do litoral.

Seria útil que a Comissão e a Agência Europeia da Segurança Marítima (EMSA) procedessem a avaliações dos exercícios nos Estados-Membros, de modo a constituir uma base representativa a nível regional para avaliar a eficácia da cooperação transfronteiriça.

4.8 Disponibilização de sanções dissuasivas a aplicar em caso de violação do dever

A Comissão observa que os Estados-Membros têm abordagens muito diferentes em matéria de repressão de infrações e de violações do dever. Não se fazem recomendações no sentido de considerar alterações à diretiva no que diz respeito à política e ao procedimento em matéria civil e penal.

No entanto, os Estados-Membros devem ponderar sobre políticas destinadas a aumentar o nível das sanções pecuniárias em caso de violação do dever. O objetivo dessas medidas é garantir que as sanções sejam adequadas tanto ao interesse público como às potenciais consequências de um acidente grave nas águas da UE, independentemente da dimensão do agravamento do acidente em causa.

Nos termos da diretiva, as autoridades licenciadoras já são obrigadas a ter em conta o desempenho dos requerentes em matéria de prevenção de acidentes graves. Embora a Comissão considere que, nos últimos tempos, não se verificaram acidentes catastróficos, as autoridades competentes são encorajadas, nos termos da diretiva, a prestar aconselhamento especializado independente em todas as séries de licenciamento.

4.9 Responsabilidade, pedidos de indemnização e garantia financeira dos produtores de petróleo e gás *offshore*

4.9.1 **Responsabilidade**

Nos termos do artigo 39.º da diretiva, compete à Comissão apresentar relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a responsabilidade, o tratamento dos pedidos de indemnização após acidentes, as garantias financeiras dos titulares de licenças que operam *offshore* e a utilidade da aplicação do direito penal. Em 2015, a Comissão apresentou estes relatórios acompanhados de um documento de trabalho dos próprios serviços que incluía uma análise aprofundada, tal como exigido pela diretiva.

No final de 2016, tendo em conta o relatório da Comissão, o Parlamento Europeu adotou uma resolução[3] sobre estes temas. Ao solicitar uma análise suplementar mais aprofundada prévia a uma possível nova legislação, o Parlamento Europeu deu início ao estudo de vários domínios no contexto da responsabilidade, que considerava ser regulamentada de forma incoerente a nível da UE.

No que se refere aos requisitos em matéria de apresentação de relatórios previstos no artigo 40.º, o PE solicitou à Comissão que, aquando da elaboração do seu relatório sobre a aplicação da diretiva, ponderasse as propostas e sugestões contidas na sua resolução. A Comissão concordou e apresenta em seguida os principais aspetos.

As regras e a legislação em matéria de responsabilidade diferem consideravelmente, refletindo as diferenças em termos de evolução cultural e histórica nos Estados-Membros. As disposições em matéria de responsabilidade podem ter um impacto considerável e um custo potencial na sequência de um acidente, o que influencia a forma como as empresas operam em diferentes jurisdições. Em geral, ao aplicarem a diretiva, os Estados-Membros não incluíram disposições específicas em matéria de responsabilidade, garantia financeira e pedidos de indemnização. Ao que parece, estas matérias são geralmente abordadas pelo direito civil de aplicação mais geral.

[3] Responsabilidade, indemnização e garantia financeira para as operações de petróleo e gás no mar. Resolução do Parlamento Europeu, de 1 de dezembro de 2016, sobre responsabilidade, indemnização e garantia financeira para as operações de petróleo e gás no mar [2015/2352(INI)]. JO C 224 de 27.6.2018, p. 157.

É necessário estabelecer uma distinção entre os regimes de responsabilidade objetiva e os regimes de responsabilidade subjetiva (responsabilidade extracontratual). A responsabilidade objetiva significa que a parte responsável identificada pode ser responsável por pagar indemnizações, mesmo que tenha aplicado todas as regras e medidas de segurança. Contudo, a responsabilidade subjetiva pode conduzir a uma indemnização financeira apenas em caso de acidente provocado por negligência grave ou intenção.

As regras dos Estados-Membros em matéria de responsabilidade e pagamento de indemnizações podem implicar a aplicação de taxas muito diferentes aos operadores e proprietários de instalações *offshore*. Dependem de diferentes princípios possíveis:

Enquadramento geral:

— Podem aplicar-se regras específicas ao setor *offshore*, regras setoriais específicas ou regras gerais.
— Alguns Estados-Membros não definiram uma legislação clara em matéria de responsabilidade, a qual, nesse caso, fica sujeita às decisões dos tribunais nacionais.

Características específicas:

- Responsabilidade do titular da licença, tal como exigido pela diretiva. A maioria dos Estados-Membros (se bem que não todos) aplicou esta disposição essencial.
- Responsabilidade objetiva *versus* responsabilidade subjetiva. Alguns Estados-Membros estabeleceram a responsabilidade subjetiva, em que o ónus da prova da culpa recai sobre o requerido (por exemplo, o proprietário da instalação *offshore* de petróleo e gás) ou sobre o requerente (por exemplo, as autoridades que reivindicam a limpeza das águas e das praias).
- Na maioria dos Estados-Membros, uma empresa responsável por um acidente deve pagar uma indemnização por poluição ambiental, além da indemnização por ofensa à integridade física e por danos materiais.
- Nalguns Estados-Membros, pode também aplicar-se o direito a indemnização por perdas exclusivamente económicas (por exemplo, no caso de pescadores).
- Nalguns Estados-Membros, apenas as ofensas à integridade física e os danos materiais são objeto de indemnização financeira.

Em suma, os regimes aplicáveis diferem substancialmente entre os Estados-Membros, e cada um aplica um conjunto de disposições específicas e únicas. Além disso, as partes da diretiva relativas à responsabilidade e ao tratamento dos pedidos de indemnização nem sempre foram integralmente aplicadas, o que obrigou a Comissão a dar início a um diálogo com os Estados-Membros em causa na fase que antecede a abertura de um processo por infração. Em conjunto com esses Estados-Membros, a Comissão pode examinar se um regime uniforme sobre, por exemplo, o princípio da responsabilidade objetiva dos operadores e dos proprietários de instalações que ultrapasse os requisitos mínimos da diretiva beneficiaria a segurança das operações *offshore* e o seguimento dado aos acidentes.

4.9.2 **Tratamento dos pedidos de indemnização**

Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, quarto e quinto parágrafos, «Os Estados-Membros devem, no mínimo, estabelecer procedimentos para assegurar o tratamento rápido e adequado dos pedidos de indemnização, inclusive os pagamentos de indemnizações respeitantes a incidentes transfronteiriços. Os Estados-Membros devem exigir que o titular da licença mantenha capacidade suficiente para cumprir as suas obrigações financeiras resultantes da responsabilidade pelas operações *offshore* de petróleo e gás.».

De acordo com as notificações recebidas, são muito poucos os Estados-Membros que preveem regras específicas para indemnizações por danos devidos a acidentes *offshore*. Nestes Estados-Membros, a legislação exige que os titulares de licenças estabeleçam um procedimento que garanta o tratamento rápido e adequado dos pedidos de indemnização. Esse procedimento está sujeito à aprovação das autoridades competentes dos Estados-Membros, que devem publicar informações adequadas.

Muitos Estados-Membros dispõem de legislação horizontal em vigor que garante uma indemnização rápida dos danos causados por terceiros. Os procedimentos podem ser mais rápidos quando um acidente é declarado catástrofe nacional. Alguns Estados-Membros não preveem normas específicas para indemnizações por danos resultantes de acidentes industriais, mas integram disposições gerais no direito civil sobre essa matéria.

A maioria dos Estados-Membros não contemplou especificamente as disposições previstas no artigo 4.º, mas está a aplicar regras que estavam em vigor antes da adoção da diretiva.

4.9.3 **Aplicação pelos Estados-Membros e eficácia das suas normas**

No que se refere à aplicação do artigo 4.º, que inclui disposições sobre considerações de segurança e ambiente, os Estados-Membros tiveram dificuldades em assegurar uma aplicação suficiente. Não obstante, a legislação nacional horizontal e a jurisprudência dos tribunais podem garantir que as disposições do artigo 4.º são, de facto, aplicadas.

Os Estados-Membros devem, no mínimo, estabelecer procedimentos para assegurar o tratamento rápido e adequado dos pedidos de indemnização, inclusive os pagamentos de indemnizações respeitantes a incidentes transfronteiriços. Tendo em conta a inexistência de acidentes graves envolvendo danos consideráveis, a Comissão não pode, neste momento, avaliar plenamente a eficácia da aplicação desta parte do artigo 4.º.

De acordo com a diretiva, ao avaliar a capacidade técnica e financeira do requerente de uma licença, deve ser tida em devida conta a sua capacidade financeira para assumir a responsabilidade que possa decorrer das operações *offshore*. No entanto, apesar da importância desta disposição, dos 16 Estados-Membros que mantêm operações de pesquisa ou produção, oito não aplicaram integral ou corretamente o n.º 2 do referido artigo.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, os Estados-Membros devem assegurar que a autoridade licenciadora só conceda uma licença, caso considere que o requerente deu provas de ter tomado ou vir a tomar providências adequadas para assumir a responsabilidade. Seis Estados-Membros não transpuseram adequadamente esta parte da diretiva.

Desde que os Estados-Membros começaram a ter de comunicar os acidentes à Comissão (a partir de 2016), não ocorreu nenhum acidente grave em instalações *offshore* de petróleo e gás implicando níveis de poluição ou danos graves. Consequentemente, não é possível aproveitar a experiência prática nem exemplos de capacidade financeira dos operadores ou dos proprietários para fazer face numerosos pedidos de indemnização.

Recorde-se que os Estados-Membros demoraram a proceder à transposição da diretiva e que os períodos de transição para a aplicação das normas nacionais à indústria continuaram válidos até julho de 2018. Devido à atual falta de experiência sobre a eficácia da diretiva na prática, afiguram-se prematuras eventuais propostas de iniciativas jurídicas, tal como referidas no artigo 40.º, n.º 2, da diretiva.

4.10 Desativação de instalações

4.10.1 **A diretiva e a fase de desativação**

Um regime *offshore* abrange todo o ciclo de atividades de pesquisa e produção, desde a conceção até à desativação e ao abandono definitivo (considerando 24 da diretiva). Por conseguinte, a diretiva também se aplica à fase inicial de desativação de uma instalação[4].

A aprovação do relatório sobre riscos graves apresentado, o qual deve ser apresentado pelo titular de uma licença de pesquisa ou produção de petróleo e gás *offshore* (artigos 12.º e 13.º da diretiva), exige que a gestão de risco tenha em consideração todas as fases relevantes do ciclo de vida da instalação. Tal inclui a antecipação de todas as situações previsíveis, incluindo a forma como vai ser realizada a desativação da instalação (anexo III, ponto 2, n.º 3, alínea c), subalínea v), da diretiva). Por conseguinte, a autoridade competente deve avaliar o plano de desativação antes de conceder uma autorização para o início da produção de petróleo e de gás.

Quando é tomada a decisão de desafetação de uma instalação fixa de produção, se não tiver sido efetuada qualquer avaliação inicial ou se as condições tiverem mudado, é necessário elaborar um novo relatório sobre riscos graves. Esse relatório deve incluir, no mínimo, uma descrição dos riscos de acidente grave associados à desativação da instalação (anexo I, ponto 6, n.º 4, alínea b), da diretiva).

Daqui resulta que a desativação está sujeita à aprovação das autoridades competentes, que podem exigir medidas e procedimentos para garantir uma desativação segura. Em contrapartida, a diretiva não estipula se, em que medida, ou de que forma o operador ou proprietário deve remover a plataforma. A diretiva aborda apenas eventuais aspetos de segurança relevantes para a fase final do ciclo de vida, mas não prevê questões ambientais posteriores à realização da operação de desativação.

[4] A definição de «operações *offshore* de petróleo e gás» constante da diretiva reforça este entendimento: «"operações *offshore* de petróleo e gás", todas as atividades que estão associadas a uma instalação ou a uma infraestrutura conectada, incluindo a sua conceção, planeamento, construção, funcionamento e desativação, e que se relacionam com a pesquisa e a produção de petróleo e gás, com exclusão do transporte de petróleo e gás de costa a costa».

4.10.2 **Convenção de Oslo e Paris para a Proteção do Meio Marinho do Atlântico Nordeste (OSPAR)**

Na ausência de legislação específica da UE sobre o desmantelamento de plataformas *offshore*, as regras da OSPAR[5] em matéria de desativação proporcionam um modelo para as partes contratantes decidirem sobre os pedidos de desativação por parte dos operadores ou dos proprietários. Estas regras aplicam-se a todos os Estados-Membros com operações *offshore*, nomeadamente a Alemanha, a Dinamarca, a Espanha, a Irlanda, os Países Baixos e o Reino Unido[6]. As regras da OSPAR podem também servir de exemplo para os Estados-Membros elaborarem decisões de autorização. No entanto, na OSPAR, uma parte contratante pode solicitar uma derrogação do dever de desmantelar uma instalação. As regras da OSPAR não se aplicam aos Estados-Membros da UE com atividades *offshore* no mar Báltico, no mar Mediterrâneo nem no mar Negro[7].

4.10.3 **Conclusões e opções a seguir**

Nos termos da diretiva, os operadores de instalações são obrigados a apresentar um relatório sobre riscos graves atualizado à autoridade competente, abordando todos os aspetos da desativação (por exemplo, sondagens, estrutura, materiais perigosos). O operador não está autorizado a prosseguir com as operações previstas enquanto a autoridade competente não tiver aprovado o relatório sobre riscos graves atualizado. São necessários muitos outros consentimentos e autorizações do Estado-Membro antes da desativação. Quando a desativação estiver concluída e as estruturas tiverem sido removidas, a diretiva deixa de ser aplicável, uma vez que não existem atividades pertinentes no âmbito da diretiva. No entanto, continuam a aplicar-se outras condições no que diz respeito às responsabilidades dos operadores, nomeadamente em relação às prospeções de fundos marinhos, nos termos da regulamentação em matéria de licenciamento e outra legislação nacional.

A diretiva é omissa quanto à questão de saber se uma estrutura fixa deve ser parcial ou totalmente removida, atribuindo ou delegando nos Estados-Membros a responsabilidade pela avaliação e decisão. Tal é coerente com o objetivo da diretiva de prevenir a ocorrência de acidentes, incluindo para o ambiente. Por exemplo, pode demonstrar-se que os riscos resultantes da tentativa de remoção total de uma estrutura são inaceitáveis no atual estado dos conhecimentos e da capacidade técnica, ou que os riscos são significativamente mais elevados do que no caso de remoção parcial.

A decisão sobre a extensão da remoção é, assim, transferida para outras partes do quadro jurídico dos Estados-Membros, e a diretiva será aplicada de modo a garantir que os riscos de acidentes graves sejam tão baixos quanto razoavelmente possível para o método escolhido.

---

5 Decisão OSPAR 98/3, de 1998, relativa à eliminação de instalações *offshore* desafetadas.

6 A Convenção foi assinada e ratificada por todas as partes contratantes nas Convenções de Oslo ou de Paris iniciais (Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, Finlândia, França, Irlanda, Islândia, Noruega, Países Baixos, Portugal, Suécia, Reino Unido e União Europeia) juntamente com o Luxemburgo e a Suíça.

7 Estão em vigor outros acordos e convenções internacionais pertinentes para as instalações *offshore*. Os principais trabalhos são a Convenção de Genebra sobre a Plataforma Continental (1958), a Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação (1989), a Convenção de Helsínquia sobre a Proteção do Meio Marinho na Zona do Mar Báltico (1992) e o Protocolo relativo à Proteção do Mar Mediterrâneo contra a Poluição resultante da Prospeção e da Exploração da Plataforma Continental, do Fundo do Mar e do seu Subsolo (1994).

A selagem permanente das sondagens requer uma análise mais aprofundada. É crucial que o público tenha plena confiança de que a autoridade competente está totalmente livre de restrições no exercício da sua função de aceitar avaliações de risco relacionadas com o abandono definitivo de instalações de produção. Afigura-se igualmente útil que os Estados-Membros incluam na sua política legislativa obrigações mais transparentes das convenções pertinentes.

Na atual fase de análise, a Comissão considera que seria eventualmente vantajoso analisar a possibilidade de uma alteração da diretiva no sentido de criar normas adicionais para a extensão da remoção, bem como para a fase posterior à desativação.

4.11 Reconhecimento mútuo das unidades móveis de sondagem *offshore* (MODU)

A indústria e os reguladores estão, de um modo geral, divididos quanto ao reconhecimento mútuo das plataformas móveis, ou seja, se e de que forma um Estado-Membro deve aceitar as avaliações dos riscos de instalações aprovadas por outro Estado-Membro, em conformidade com a diretiva. No entanto, a Comissão não conseguiu identificar até agora nenhuma justificação técnica que levasse um Estado-Membro a insistir na realização de uma segunda avaliação exaustiva no período de cinco anos após a aprovação de uma unidade móvel de sondagem *offshore* por outro Estado-Membro.

Esta falta de reconhecimento mútuo parece constituir uma violação dos princípios do mercado único. A Comissão continuará a acompanhar esta situação. Seria útil que os Estados-Membros em causa apresentassem um estudo de caso, do ponto de vista técnico e jurídico, para demonstrar a validade da sua argumentação. A indústria deve também fornecer informações que demonstrem os casos em que, na sua opinião, foram impostos encargos administrativos desnecessários.

5 CONCLUSÕES E ACOMPANHAMENTO

A análise da Comissão demonstrou os pontos fortes e os pontos fracos da diretiva tal como aplicada pelos Estados-Membros e utilizada na prática. As conclusões foram, em grande medida, positivas. Os potenciais benefícios em termos de acidentes evitados excedem largamente os custos de execução e os ajustamentos necessários ao nível das instalações *offshore*.

O relatório sobre as experiências de aplicação da diretiva abrange o período compreendido entre a data em que os Estados-Membros procederam à transposição da diretiva e o fim das disposições transitórias para a indústria. Desta avaliação, decorre que tanto a diretiva como a legislação de transposição dos Estados-Membros abordam de forma adequada a questão da segurança *offshore*. A diretiva reforçou claramente a segurança das operações *offshore*, não só na União Europeia como noutras partes do mundo, através da política e da cultura de segurança, a nível global, das empresas da UE.

Ao mesmo tempo, a diretiva contribuiu para a harmonização das regras nos Estados-Membros e criou condições equitativas em toda a UE. De acordo com as consultas realizadas com os Estados-Membros e com as partes interessadas, a diretiva aborda de forma clara e estruturada todos os aspetos de segurança relevantes para prevenir acidentes e os meios para os mitigar. Com base na diretiva tal como aplicada, os Estados-Membros abriram canais de comunicação diretos sobre todos os assuntos pertinentes em matéria de segurança. Os Estados-Membros também realizam avaliações regulares pelos pares, por exemplo através do EUOAG, e partilham as melhores práticas. Tanto os Estados-Membros como as partes interessadas mostraram-se satisfeitos com a eficácia da diretiva, que se tornou plenamente aplicável a todo o setor *offshore* a partir de 19 de julho de 2018.

De acordo com o Pacto Ecológico Europeu da União Europeia, todas as ações e políticas da UE devem unir esforços para ajudar a União a conseguir uma transição bem-sucedida e justa no sentido de um futuro sustentável. As iniciativas do Pacto Ecológico Europeu devem ser aplicadas da forma mais eficaz e menos onerosa, ao passo que todas as outras iniciativas da UE devem ser compatíveis com um juramento ecológico de «não prejudicar». A Diretiva Segurança *Offshore* contribui para alcançar estes objetivos.

A avaliação analisou a forma como os Estados-Membros aplicaram a diretiva e retirou conclusões sobre os pontos fortes, os pontos fracos, as opções e os desafios deste processo. Em termos gerais, a qualidade da transposição foi suficiente e a Comissão acompanhará as questões pendentes com os Estados-Membros individualmente[8].

Na sua forma atual, a diretiva pode não garantir, em todos os casos, uma prevenção de acidentes eficaz fora da UE. As ONG ambientais expressaram a opinião de que, embora a experiência de aplicação fosse positiva, justificar-se-ia uma maior proteção do ambiente e mecanismos de responsabilidade financeira mais sólidos. Os reguladores e os principais

[8] Por exemplo, o nível das sanções financeiras dos Estados-Membros em caso de violações do dever não parece adaptado às necessidades de satisfazer o interesse público ou às potenciais consequências de um acidente grave nas águas da UE, independentemente do nível de agravamento do acidente em causa. É pouco provável que as atuais sanções suscitem uma impressão significativa nos investidores ou no público.

titulares de direitos referem que as novas medidas regulamentares e as disposições subjetivas do setor têm de atingir um ponto de normalização antes de se ponderar a possibilidade de uma nova evolução do quadro legislativo. Outros relatórios de incidentes e de informação a nível da UE irão consolidar a base de referência dos indicadores de desempenho e identificar tendências críticas nos níveis de risco de acidentes graves. Verifica-se que existe uma trajetória ascendente na cultura de segurança da indústria da UE.

A Comissão pretende dar seguimento a três domínios:

(i) responsabilidade, garantia financeira e gestão dos pedidos de indemnização;
(ii) a desativação das instalações, incluindo questões sobre a sua remoção ou abandono *in situ*, bem como o seguimento subsequente;
(iii) o reconhecimento mútuo das instalações móveis de sondagem na UE.

No que se refere ao acompanhamento da responsabilidade, da segurança financeira e do tratamento dos pedidos de indemnização, podem considerar-se duas opções:

a. Analisar a experiência adquirida com a diretiva para avaliar se são necessárias normas mais rigorosas e uma maior harmonização por parte da UE;

b. Prosseguir com a investigação e realizar uma avaliação de impacto para promover a harmonização das regras da indústria em matéria de responsabilidade, segurança financeira e, num contexto mais amplo, para o tratamento dos pedidos de indemnização[9].

A diretiva não inclui disposições que vão além do requisito para a desativação em condições de segurança[10]. Não prescreve nem recomenda procedimentos ou orientações sobre o momento e a forma de desmantelar uma instalação nem sobre quando uma instalação deve ser excecionalmente deixada *in situ*. Além disso, a eficácia jurídica da diretiva termina com a desativação, já que é omissa quanto ao acompanhamento posterior.

Na sua análise, a Comissão teve em conta as informações relativas à desativação das plataformas de Brent no mar do Norte. Aparentemente, o Governo do Reino Unido estava a preparar-se para aprovar os planos da Shell para abandonar chapas de aço e estruturas de betão sob três das suas instalações petrolíferas desativadas de Brent. Os membros da OSPAR expressaram pontos de vista muito diferentes sobre a melhor opção para lidar com esta situação.

[9] Vários Estados-Membros não aplicaram integralmente as disposições da diretiva em matéria de responsabilidade, tratamento dos pedidos de indemnização e segurança financeira do titular da licença. A Comissão tenciona acompanhar esta questão individualmente com os Estados-Membros em causa.

[10] De acordo com a diretiva, a desativação de instalações é um elemento inerente ao ciclo de vida das instalações. Os poderes para tratar este aspeto foram delegados nas autoridades competentes dos Estados-Membros, as quais solicitam e avaliam um relatório sobre riscos graves, antes de concederem autorização. Os referidos relatórios devem incluir disposições relativas ao fim do ciclo de vida da instalação. Logo que a desativação esteja prevista, as autoridades competentes devem avaliar um relatório atualizado sobre riscos graves.

Em relação à desativação das instalações e ao acompanhamento subsequente, podem ser consideradas as seguintes opções:

a. Os poderes relativos às decisões em matéria de desativação continuam a ser da competência dos Estados-Membros, a não ser que se demonstre que as políticas nacionais, tendo em devida conta a legislação internacional (por exemplo, a OSPAR), não conseguem abordar esta questão de forma adequada;

b. A Comissão realiza uma investigação mais aprofundada e uma avaliação de impacto relativa a regras adicionais sobre esta matéria, a incluir na diretiva ou na legislação aplicável no domínio do ambiente.

No que se refere ao reconhecimento mútuo entre os Estados-Membros das unidades móveis de sondagem *offshore*, a Comissão propõe a seguinte estratégia:

a. Verificar se as regras da UE em vigor são adequadas e assegurar a sua correta execução;

b. Determinar se a adoção de medidas legislativas adicionais pode facilitar o reconhecimento mútuo das instalações em causa e especificar os custos e benefícios, por exemplo, através de uma avaliação de impacto.

A Comissão espera receber pontos de vista e comentários sobre o seu relatório do Parlamento Europeu, do Conselho e do Comité Económico e Social Europeu.