COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 16.11.2020
COM(2020) 732 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO

recante valutazione dell'attuazione della direttiva 2013/30/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 giugno 2013, sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e che modifica la direttiva 2004/35/CE

{SWD(2020) 269 final}

Sintesi

1 INTRODUZIONE ... 3
2 CONTESTO DELL'INTERVENTO ... 3
3 METODO ... 3
4 ANALISI ... 4
4.1 Attuazione della direttiva da parte degli Stati membri ... 4
4.2 Partecipazione del pubblico alla pubblicazione di nuove zone autorizzate ... 4
4.3 Designazione dell'autorità competente ... 5
4.4 Verifica indipendente delle operazioni di sicurezza al di fuori dell'UE ... 5
4.5 Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla prevenzione degli incidenti gravi, in relazione alla protezione degli informatori e ai meccanismi di consultazione tripartita ... 5
4.6 Trasparenza nella segnalazione degli incidenti – Regolamento di esecuzione sulla segnalazione degli incidenti ... 5
4.7 Misure per la preparazione e la risposta alle emergenze ... 6
4.8 Disponibilità di sanzioni dissuasive per le violazioni degli obblighi ... 6
4.9 Responsabilità, domande di risarcimento e garanzie finanziarie dei produttori di idrocarburi in mare ... 7
4.9.1 Responsabilità ... 7
4.9.2 Trattamento delle domande di risarcimento ... 8
4.9.3 Attuazione da parte degli Stati membri ed efficacia della loro regolamentazione ... 9
4.10 Dismissione di impianti ... 10
4.10.1 Direttiva e dismissione ... 10
4.10.2 Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale (convenzione Oslo-Parigi, OSPAR) ... 10
4.10.3 Conclusioni e possibili sviluppi ... 11
4.11 Riconoscimento reciproco delle piattaforme di perforazione mobili (MODU) ... 12
5 CONCLUSIONI E SEGUITO ... 12

Sintesi

La direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare affronta il rischio di incidenti derivanti dalle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. Essa affronta inoltre i successivi meccanismi di risposta e di recupero in caso di fallimento delle misure preventive. La direttiva riguarda principalmente, ma non esclusivamente, i 16 Stati membri in cui si svolgono le operazioni autorizzate nel settore degli idrocarburi.

La presente valutazione delle modalità di attuazione della direttiva si basa su intense discussioni con i portatori di interessi, su seminari, su un'ampia consultazione pubblica e sulle conoscenze e competenze proprie della Commissione. La valutazione è imperniata sulle disposizioni della direttiva e sulle questioni sollevate dai portatori di interessi nella fase preliminare. L'analisi dimostra che la direttiva si ispira alle migliori pratiche internazionali esistenti in materia di controllo dei rischi e ha migliorato la risposta alle possibili emergenze nel settore.

Il termine per il recepimento della direttiva da parte degli Stati membri era fissato per il mese di luglio 2015, sebbene le disposizioni transitorie per il settore siano state applicabili fino al luglio 2018. Le comunicazioni degli Stati membri sulle rispettive regolamentazioni e legislazioni nazionali indicano che la maggior parte delle misure della direttiva è in vigore. Fondamentalmente, il settore si è assunto la responsabilità dei compiti di gestione del rischio e ogni impianto in mare è oggetto di una relazione dettagliata sui rischi. Ogni Stato membro ha nominato un'autorità competente esperta dotata di ampi poteri di controllo.

La Commissione ha pubblicato tre relazioni annuali sulla sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi a livello di Unione europea. Questi e altri dati consentono di sviluppare una base di riferimento per la sicurezza delle operazioni rispetto ai rischi, sebbene sia prematuro individuare le tendenze di questo aspetto nel settore offshore. Vi sono chiare indicazioni del fatto che gli obiettivi della direttiva si stiano rispettando attraverso il suo recepimento da parte degli Stati membri. Il settore e gli Stati membri seguono attentamente le prescrizioni, pur con alcune differenze di interpretazione. La maggior parte delle questioni aperte può essere trattata nell'ambito dei protocolli di comunicazione esistenti, ad esempio tramite il Gruppo di autorità dell'Unione europea per le attività in mare nel settore degli idrocarburi (EUOAG), mentre alcune altre giustificano un ulteriore esame, in particolare la responsabilità finanziaria e i meccanismi di risarcimento.

Gli Stati membri e l'industria hanno ampiamente accolto con favore l'introduzione della direttiva nel suo attuale ambito di applicazione, mentre si spinge oltre la valutazione delle organizzazioni ambientaliste non governative (ONG), che chiedono un ulteriore inasprimento di alcune misure. Tutti i portatori di interessi sottolineano la profondità e l'intensità dei cambiamenti introdotti dalla direttiva e affermano che, prima di prendere in considerazione la possibilità di modifiche legislative, occorrono più tempo e monitoraggio.

Nel complesso, sono stati individuati possibili aspetti su cui continuare a lavorare, nella fattispecie: la responsabilità e il risarcimento, il riconoscimento reciproco delle piattaforme di perforazione mobili nelle diverse giurisdizioni degli Stati membri e l'eliminazione delle piattaforme di produzione fisse.

1 INTRODUZIONE

La direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare stabilisce prescrizioni minime in materia di sicurezza, protezione dell'ambiente e risposta alle emergenze in tutta l'UE. Essa è entrata in vigore il 19 luglio 2013. Gli Stati membri erano tenuti a recepirla nella legislazione e regolamentazione nazionale entro il 19 luglio 2015, mentre periodi transitori per il settore sono stati applicabili fino al 19 luglio 2018.

Tutti gli Stati membri hanno dichiarato di avere recepito la direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare nella legislazione nazionale. La Commissione ha effettuato una verifica delle misure legislative nazionali degli Stati membri al fine di valutare la completezza del recepimento.

2 CONTESTO DELL'INTERVENTO

Conformemente all'articolo 40 della direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare, la Commissione, tenendo debitamente conto degli sforzi e delle esperienze delle autorità competenti, deve valutare l'esperienza dell'attuazione della direttiva. La Commissione deve valutare se la direttiva, così com'è recepita dagli Stati membri, ha raggiunto gli obiettivi di garantire operazioni sicure ed evitare incidenti gravi o incidenti in numero eccessivo. Essa è tenuta poi a presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione contenente i risultati di tale valutazione.

Prendendo come riferimento gli obiettivi della direttiva, in particolare la definizione di livelli adeguati di sicurezza per le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi e la protezione dell'ambiente, la Commissione ha verificato se:

- sono stati raggiunti gli obiettivi principali della direttiva e, in caso contrario, se sia opportuno modificarla o prendere altre iniziative giuridiche;
- vi sono eventuali lacune da colmare nella legislazione per migliorare il livello di sicurezza delle operazioni in mare nel settore degli idrocarburi;
- alcune disposizioni della direttiva impongono oneri eccessivi agli Stati membri o all'industria e se si debba prendere in considerazione la possibilità di eliminarle;
- la direttiva ha armonizzato in misura sufficiente l'assetto normativo e il livello di sicurezza delle operazioni in mare dell'UE, in proporzione ai livelli di attività degli Stati membri;
- la direttiva è efficace, efficiente, coerente, pertinente e apporta all'UE un valore aggiunto sufficiente.

3 METODO

La Commissione ha effettuato la sua analisi utilizzando un'ampia gamma di canali di informazione, chiedendo sia agli esperti sia al grande pubblico di contribuire alla base di conoscenze, al fine di raccogliere la molteplicità delle esperienze. Per quanto riguarda gli esperti, la Commissione si è avvalsa dell'EUOAG, istituito con una decisione della Commissione[1]. Le autorità competenti degli Stati membri rappresentate nell'EUOAG

[1] Decisione della Commissione, del 19 gennaio 2012, relativa all'istituzione del Gruppo di autorità dell'Unione europea per le attività offshore nel settore degli idrocarburi (GU C 18 del 21.1.2012, pag. 8).

svolgono il controllo regolamentare delle attività in mare nel settore degli idrocarburi e delle relative questioni strategiche.

Per completare la base di conoscenze la Commissione ha svolto un'ampia consultazione pubblica a partire da un questionario esaustivo, che copriva sia la direttiva sia il regolamento di esecuzione sulla segnalazione degli incidenti[2]. Tutti i portatori di interessi, ivi compresi le imprese e gli enti pubblici, sono stati invitati a presentare osservazioni e commenti. Gli Stati membri e le associazioni industriali hanno condiviso dati dettagliati con la Commissione e le ONG hanno contribuito attivamente alle discussioni.

La Commissione ha preso atto delle esperienze degli Stati membri nel recepimento della direttiva, nella fattispecie l'esperienza delle autorità competenti nel farne rispettare le disposizioni e quella dei proprietari e degli operatori di impianti in mare nello svolgere le loro attività all'interno dei quadri giuridici nazionali.

La presente relazione sintetizza le principali conclusioni tratte dalla Commissione e si concentra sui possibili aspetti cui dare seguito. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD) che guiderà il lettore in modo sistematico attraverso la valutazione degli articoli della direttiva. Alcune aree menzionate in appresso possono essere ulteriormente approfondite per verificare l'opportunità di apportare in futuro modifiche o nuove disposizioni alla legislazione.

4 ANALISI

4.1 Attuazione della direttiva da parte degli Stati membri

La valutazione della Commissione ha dimostrato che la qualità globale e il livello di completezza dell'attuazione della direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare nell'Unione europea sono soddisfacenti, nonostante l'integrità e la qualità dell'attuazione varino notevolmente da uno Stato membro all'altro. Gli Stati membri hanno adottato approcci diversi per l'attuazione della direttiva. La presente relazione si sofferma soprattutto sugli articoli della direttiva che hanno il maggiore impatto sulla sicurezza delle operazioni in mare. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione fornisce ulteriori dettagli sulla valutazione delle modalità di attuazione di ciascuno degli articoli della direttiva da parte degli Stati membri.

4.2 Partecipazione del pubblico alla pubblicazione di nuove zone autorizzate

La Commissione propone che gli Stati membri pubblichino degli orientamenti per facilitare e incoraggiare la partecipazione del pubblico alle consultazioni. Le disposizioni adottate dagli Stati membri dovrebbero garantire che i soggetti consultati possano essere sicuri che le loro opinioni siano opportunamente prese in considerazione nel processo decisionale. La Commissione conclude che le disposizioni della direttiva intese a incoraggiare la consultazione pubblica sono adeguate e sufficienti.

[2] Regolamento di esecuzione (UE) n. 1112/2014 della Commissione (GU L 302 del 22.10.2014, pag. 1).

4.3 Designazione dell'autorità competente

Le misure previste dalla direttiva sulla designazione di un'autorità competente sono apparentemente appropriate allo scopo perseguito. Tuttavia, non è chiaro se in tutti gli Stati membri tali autorità abbiano raggiunto in misura sufficiente e adeguata l'indipendenza dagli interessi economici di altri servizi delle amministrazioni pubbliche. Data l'importanza della sicurezza e della protezione dell'ambiente nella gestione dello spazio marino, l'indipendenza di giudizio delle autorità competenti per le operazioni in mare è una questione di interesse pubblico.

4.4 Verifica indipendente delle operazioni di sicurezza al di fuori dell'UE

Sembra che non sia necessaria alcuna modifica delle disposizioni della direttiva relative alla verifica indipendente degli impianti e dei pozzi attuate dagli Stati membri. Per mettere a punto le migliori pratiche sarebbe utile riunire tutti gli orientamenti disponibili dell'industria e delle autorità di regolamentazione e diffonderli tramite l'EUOAG.

La Commissione conclude che i requisiti stabiliti nelle disposizioni relative alle operazioni di sicurezza al di fuori dell'UE sono adeguati. Tuttavia, garantire l'applicazione coerente delle norme di sicurezza da parte degli operatori con sede nell'UE nelle loro attività all'estero rimane un argomento sul quale collaborare con gli Stati membri. Gli Stati membri possono valutare la possibilità di esaminare i meccanismi che utilizzano per verificare l'efficacia degli operatori nella gestione della sicurezza di tutte le loro operazioni a livello mondiale.

4.5 Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla prevenzione degli incidenti gravi, in relazione alla protezione degli informatori e ai meccanismi di consultazione tripartita

Il funzionamento dei meccanismi per garantire la riservatezza delle segnalazioni è appropriato, nella misura in cui questi consentono ai lavoratori di contattare direttamente l'autorità competente della loro zona con più facilità. Non si propongono modifiche delle disposizioni, sebbene sia auspicabile che le autorità competenti e l'EUOAG rimangano ricettivi ai consigli dei sindacati e di altri rappresentanti dei lavoratori sul funzionamento delle disposizioni in tutta l'UE.

La Commissione rileva altresì che vi è un notevole sostegno alle misure relative alla consultazione tripartita e che si sta sviluppando una cultura tripartita. La Commissione non ritiene necessario apportare modifiche al riguardo.

4.6 Trasparenza nella segnalazione degli incidenti – Regolamento di esecuzione sulla segnalazione degli incidenti

Sulla base della direttiva, la Commissione ha pubblicato un atto delegato, il regolamento di esecuzione sulla segnalazione degli incidenti, che riguarda sia la segnalazione a cura di operatori e proprietari alle autorità competenti degli Stati membri sia la segnalazione da parte delle autorità competenti alla Commissione e al pubblico. Questo sistema obbliga

rigorosamente tutti gli attori, i soggetti obbligati, gli Stati membri e la Commissione a raccogliere tutti i casi che possono essere considerati incidenti nelle acque dell'UE (compresi i quasi incidenti).

A seguito della pubblicazione delle relazioni per il 2016, 2017 e 2018, la Commissione ritiene che questo sistema unionale di segnalazione degli incidenti rappresenti un progresso significativo nella trasparenza del settore in una prospettiva mondiale. Come negli anni precedenti, anche nel 2018 non sono stati segnalati incidenti mortali; si sono tuttavia verificati 10 infortuni e 17 infortuni gravi. Secondo le relazioni delle autorità competenti, il numero di incidenti è aumentato significativamente nel Regno Unito, un dato che richiede un'analisi approfondita delle cause e l'adozione di misure di follow-up da parte dell'autorità competente. La Commissione cercherà di cooperare con il Regno Unito al fine di riportare il livello della sicurezza a quello degli ultimi anni.

Tutti i soggetti devono continuare a garantire l'efficacia del sistema, vale a dire una rendicontazione completa, tempestiva e accurata. La tassonomia utilizzata appare attualmente adeguata. L'EUOAG monitorerà il sistema, fungerà da interlocutore con la società civile e garantirà gli adeguamenti del sistema nel tempo in linea con i nuovi sviluppi tecnologici. Nel caso in cui i portatori di interessi possano giustificare la necessità di tali revisioni, l'EUOAG e la Commissione dovrebbero esserne informate.

4.7 Misure per la preparazione e la risposta alle emergenze

I requisiti dei piani interni di risposta alle emergenze degli operatori e dei proprietari sembrano funzionare come previsto. La Commissione non propone alcuna modifica delle attuali disposizioni. Si prevede che le autorità di regolamentazione e le parti sociali raccomanderanno delle esercitazioni più vaste, comprensive di aspetti transfrontalieri, oltre a collaudare le misure già adottate. Le autorità di regolamentazione competenti negli Stati membri esamineranno con attenzione l'efficacia dei piani di risposta alle emergenze di ciascun impianto.

La Commissione ha iniziato a valutare la conformità dei piani nazionali di risposta alle emergenze con la direttiva, nonché ad aiutare gli Stati membri a migliorare e aggiornare i rispettivi piani esterni di risposta alle emergenze. Si prevede di incoraggiare esercitazioni transfrontaliere tra paesi confinanti che si affacciano sul mare.

Sarebbe utile che la Commissione e l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) valutassero le esercitazioni negli Stati membri al fine di fornire una base regionale rappresentativa per verificare l'efficacia della cooperazione transfrontaliera.

4.8 Disponibilità di sanzioni dissuasive per le violazioni degli obblighi

La Commissione rileva che gli Stati membri applicano molti approcci diversi al perseguimento dei reati e delle violazioni degli obblighi. Non vi sono raccomandazioni a considerare l'introduzione di modifiche alla direttiva per quanto riguarda la politica e la procedura civile e penale.

Gli Stati membri dovrebbero tuttavia valutare l'opportunità di sviluppare politiche finalizzate a innalzare il livello delle sanzioni pecuniarie in caso di violazione degli obblighi. Ciò al fine di garantire che le sanzioni siano adeguate in termini di interesse

pubblico e delle potenziali conseguenze di un incidente grave nelle acque dell'UE, indipendentemente dal livello di aggravamento dell'incidente.

A norma della direttiva, le autorità competenti per il rilascio di licenze hanno già l'obbligo di tenere conto delle prestazioni dei richiedenti per quanto riguarda la prevenzione di incidenti gravi. Sebbene la Commissione apprezzi il fatto che negli ultimi tempi non si siano verificati incidenti disastrosi, le autorità competenti sono invitate, conformemente alla direttiva, a fornire consulenza specialistica indipendente in tutti i cicli di concessione di licenze.

4.9 Responsabilità, domande di risarcimento e garanzie finanziarie dei produttori di idrocarburi in mare

4.9.1 **Responsabilità**

L'articolo 39 della direttiva impone alla Commissione di elaborare relazioni da presentare al Parlamento europeo e al Consiglio sulla responsabilità, sulle domande di risarcimento dopo gli incidenti, sulle garanzie finanziarie dei licenziatari che operano in mare e sull'utilità dell'applicazione del diritto penale. Nel 2015 la Commissione ha presentato tali relazioni accompagnate da un documento di lavoro dei suoi servizi contenente un'analisi approfondita, in applicazione della direttiva.

A fine 2016, tenuto conto delle relazioni della Commissione, il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione[3] relativa a questi temi. Chiedendo un'analisi approfondita supplementare in vista di una possibile nuova legislazione, il Parlamento europeo ha avviato l'esame di diversi aspetti della responsabilità, che riteneva disciplinata in modo contraddittorio a livello di UE.

Con riferimento agli obblighi di comunicazione di cui all'articolo 40, il Parlamento europeo ha chiesto che la Commissione, nell'elaborare la sua relazione sull'attuazione della direttiva, prenda in considerazione le proposte e i suggerimenti contenuti nella sua risoluzione. La Commissione ha espresso il suo accordo e presenta qui di seguito gli aspetti chiave.

La regolamentazione e la legislazione in materia di responsabilità variano notevolmente tra gli Stati membri, rispecchiandone le differenze negli sviluppi culturali e storici. Le disposizioni in materia di responsabilità possono avere effetti e costi potenziali notevoli a seguito di un incidente, influendo sul funzionamento delle imprese in diverse giurisdizioni. In generale, nel recepire la direttiva gli Stati membri non hanno incluso disposizioni specifiche in materia di responsabilità, garanzie finanziarie e domande di risarcimento. Sembra che tali materie siano di norma disciplinate da disposizioni di diritto civile di applicazione più ampia.

[3] Responsabilità, risarcimento e garanzie finanziarie per operazioni in mare nel settore degli idrocarburi. Risoluzione del Parlamento europeo dell'1 dicembre 2016 sulla responsabilità, il risarcimento e le garanzie finanziarie per le operazioni in mare nel settore degli idrocarburi (2015/2352 (INI)) (GU C 224 del 27.6.2018, pag. 157).

Occorre distinguere tra regimi di responsabilità oggettiva e regimi di responsabilità per colpa (o dolo). La responsabilità oggettiva implica che la parte responsabile identificata può essere tenuta al pagamento di risarcimenti pur avendo applicato tutte le norme e misure di sicurezza. La responsabilità per colpa, tuttavia, può comportare un risarcimento pecuniario soltanto nel caso in cui un incidente sia causato da grave negligenza o dolo.

Le norme degli Stati membri sulla responsabilità e sul pagamento dei risarcimenti scaturiscono da principi diversi e possono comportare oneri molto diversi per gli operatori e i proprietari di impianti in mare.

Quadro generale:

- possono essere di applicazione norme specifiche per gli impianti in mare, norme specifiche per il settore o norme generali;
- alcuni Stati membri non hanno emanato leggi chiare in materia di responsabilità, che in tal caso è soggetta alle sentenze dei tribunali nazionali.

Caratteristiche specifiche:

- responsabilità del licenziatario, come prescritto dalla direttiva. La maggior parte degli Stati membri (sebbene non tutti) ha recepito questa disposizione essenziale;
- responsabilità oggettiva vs responsabilità per colpa. Alcuni Stati membri hanno stabilito una responsabilità per colpa, con l'onere della prova in capo al convenuto (ad esempio, il proprietario dell'impianto in mare nel settore degli idrocarburi) o al ricorrente (ad esempio, il governo che esige la pulizia dell'acqua e delle spiagge);
- nella maggior parte degli Stati membri, l'impresa responsabile di un incidente è tenuta a pagare un risarcimento per l'inquinamento ambientale, oltre al risarcimento per lesioni corporali e danni materiali;
- in alcuni Stati membri può essere applicabile anche un risarcimento per le perdite puramente economiche (ad esempio, per i pescatori);
- in certi Stati membri il risarcimento finanziario è dovuto solo per le lesioni corporali e i danni materiali.

In sintesi, i regimi applicabili variano notevolmente da uno Stato membro all'altro e ciascuno di essi si contraddistingue per una combinazione di disposizioni specifiche e uniche. Inoltre, alcune parti della direttiva sulla responsabilità e sul trattamento delle domande di risarcimento non sono sempre state recepite integralmente. Per questo motivo la Commissione ha avviato un dialogo preinfrazione con gli Stati membri interessati, prevedendo la possibilità di valutare insieme ad essi se, ad esempio, un regime uniforme sul principio della responsabilità oggettiva degli operatori e dei proprietari degli impianti che vada oltre i requisiti minimi della direttiva andrebbe a vantaggio della sicurezza delle operazioni in mare e del seguito dato agli incidenti.

4.9.2 **Trattamento delle domande di risarcimento**

A norma dell'articolo 4, paragrafo 3, punti 4 e 5, "[g]li Stati membri stabiliscono come minimo procedure per assicurare la gestione rapida e adeguata delle domande di risarcimento anche rispetto agli indennizzi per incidenti transfrontalieri. Gli Stati membri dispongono che il licenziatario mantenga una capacità sufficiente di soddisfare i suoi

obblighi finanziari derivanti da responsabilità per operazioni in mare nel settore degli idrocarburi".

Secondo le notifiche ricevute, pochissimi Stati membri prevedono norme specifiche per il risarcimento dei danni dovuti a incidenti negli impianti in mare. In questi Stati membri, la legislazione impone ai licenziatari di istituire una procedura che garantisca la gestione tempestiva e adeguata delle domande di risarcimento. Tale procedura è soggetta all'approvazione delle autorità competenti degli Stati membri, cui spetta pubblicare informazioni adeguate.

In molti Stati membri vige una legislazione orizzontale che assicura un rapido risarcimento dei danni causati da terzi. Nei casi in cui un incidente è dichiarato "calamità nazionale", possono applicarsi procedure più veloci. Alcuni Stati membri non prevedono norme specifiche per il risarcimento dei danni derivanti da incidenti industriali, ma dispongono di norme generali in materia di risarcimento nel codice civile.

La maggior parte degli Stati membri non ha recepito specificamente le disposizioni di cui all'articolo 4, ma applica invece norme già in vigore prima dell'adozione della medesima.

4.9.3 **Attuazione da parte degli Stati membri ed efficacia della loro regolamentazione**

Per quanto riguarda l'articolo 4, che comprende disposizioni in materia di sicurezza e considerazioni ambientali, gli Stati membri hanno avuto difficoltà a garantirne il recepimento in misura adeguata. Tuttavia, la legislazione nazionale orizzontale e la giurisprudenza emanata dai tribunali possono, in linea di massima, garantire l'effettiva applicazione delle disposizioni dell'articolo 4.

Gli Stati membri devono stabilire come minimo procedure per assicurare la gestione rapida e adeguata delle domande di risarcimento anche rispetto agli indennizzi per incidenti transfrontalieri. Poiché non si sono verificati incidenti gravi che abbiano comportato danni notevoli, attualmente la Commissione non è in grado di valutare pienamente l'efficacia dell'attuazione di questa parte dell'articolo 4.

Secondo la direttiva, nel valutare la capacità tecnica e finanziaria del richiedente licenza si deve tenere debitamente conto delle sue capacità finanziarie di coprire le responsabilità derivanti dalle operazioni in mare. Tuttavia, nonostante l'importanza di questa disposizione, 8 Stati membri su 16 con attività di prospezione o produzione non hanno recepito pienamente o correttamente il paragrafo 2 di questo articolo.

A norma dell'articolo 4, paragrafo 3, gli Stati membri sono tenuti a garantire che l'autorità competente per il rilascio delle licenze conceda una licenza solo qualora il richiedente abbia dimostrato con delle prove di aver adottato o che adotterà misure adeguate per coprire le responsabilità. Sei Stati membri non hanno recepito adeguatamente questa parte della direttiva.

Da quando, a partire dal 2016, gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione eventuali incidenti, non si sono verificati incidenti di rilievo con conseguenti danni o inquinamento gravi in impianti in mare nel settore degli idrocarburi. Di conseguenza, non possiamo attingere né all'esperienza pratica né a esempi della

capacità finanziaria degli operatori/dei proprietari di gestire domande di risarcimento su larga scala e in grande mole.

Si ricorda che gli Stati membri hanno recepito in ritardo la direttiva e che i periodi transitori per l'applicazione delle norme nazionali all'industria erano validi fino al luglio 2018. Non potendo ancora misurare nella pratica l'efficacia della direttiva, è prematuro proporre eventuali iniziative giuridiche, come indicato all'articolo 40, paragrafo 2 della direttiva.

4.10 Dismissione di impianti

4.10.1 **Direttiva e dismissione**

Un regime di regolamentazione delle operazioni in mare copre l'intero ciclo di vita delle attività di esplorazione e produzione, dalla progettazione alla dismissione e all'abbandono definitivo (considerando 24 della direttiva). Di conseguenza, la direttiva si applica anche alla dismissione iniziale di un impianto.[4]

Per essere approvata, la relazione sui grandi rischi (RoMH), che dev'essere presentata da un licenziatario per l'esplorazione o la produzione di idrocarburi in mare (articoli 12 e 13 della direttiva), deve prendere in considerazione, nella gestione dei rischi, tutte le fasi pertinenti del ciclo di vita dell'impianto, tra cui l'anticipazione di tutte le situazioni prevedibili, compreso il modo in cui sarà effettuata la dismissione dell'impianto (allegato III, punto 3, lettera v), della direttiva). È opportuno quindi che l'autorità competente valuti il piano di dismissione prima di concedere l'autorizzazione per l'avvio della produzione di idrocarburi.

Quando si adotta una decisione di dismissione di un impianto di produzione fisso, si dovrebbe presentare una RoMH modificata se non è stata effettuata alcuna valutazione iniziale o se le condizioni sono cambiate. La RoMH dovrebbe contenere almeno una descrizione dei grandi rischi connessi alla dismissione dell'impianto (allegato I, punto 6, paragrafo 4, lettera b), della direttiva).

Ne consegue che la dismissione è subordinata all'approvazione delle autorità competenti, che possono esigere misure e procedure volte a garantire che sia effettuata in sicurezza. La direttiva non stabilisce invece se, in quale misura o come l'operatore/il proprietario debba eliminare la piattaforma; contempla solo i possibili aspetti di sicurezza relativi alla fine del ciclo di vita, ma non i problemi ambientali post dismissione.

4.10.2 **Convenzione per la protezione dell'ambiente marino dell'Atlantico nordorientale (convenzione Oslo-Parigi, OSPAR)**

In assenza di una normativa UE specifica per la dismissione delle piattaforme offshore, le norme OSPAR[5] forniscono un modello alle parti contraenti in sede di decisione in merito alle richieste di dismissione degli operatori/dei proprietari. Tali norme si applicano a tutti

[4] La definizione data dalla direttiva di "operazioni in mare nel settore degli idrocarburi" rafforza questa interpretazione: "operazioni in mare nel settore degli idrocarburi": tutte le attività connesse all'impianto o alle infrastrutture collegate, compresi il progetto, la pianificazione, la costruzione, l'esercizio e la dismissione, relative all'esplorazione e alla produzione di idrocarburi, ma a esclusione del trasporto di idrocarburi da una costa all'altra.

[5] Decisione OSPAR 98/3 sull'eliminazione degli impianti off-shore in disuso, 1998.

gli Stati membri con operazioni in mare, ossia Spagna, Paesi Bassi, Germania, Danimarca, Regno Unito e Irlanda[6]. Le norme OSPAR possono anche servire da esempio per gli Stati membri che preparano le decisioni di autorizzazione. Tuttavia, nella convenzione OSPAR una parte contraente può chiedere una deroga all'obbligo di dismissione di un impianto. Le norme OSPAR non si applicano agli Stati membri con attività offshore nel Mar Baltico, nel Mediterraneo e nel Mar Nero[7].

4.10.3 **Conclusioni e possibili sviluppi**

A norma della direttiva, gli operatori degli impianti sono tenuti a presentare all'autorità competente una RoMH che affronti tutti gli aspetti della dismissione (ad esempio, pozzi, struttura, materiali pericolosi). L'operatore non è autorizzato a procedere con le operazioni previste fino a che l'autorità competente non abbia accettato la RoMH modificata. Prima della dismissione gli Stati membri richiedono molti altri permessi e autorizzazioni. Una volta terminate la dismissione e l'eliminazione delle strutture, la direttiva cessa di essere applicabile in quanto non vi sono attività pertinenti ai sensi della stessa. Continuano, tuttavia, a essere applicabili altre condizioni per quanto riguarda le responsabilità degli operatori, anche per le indagini sui fondali, ai sensi delle norme in materia di concessione delle licenze e di altre normative nazionali.

La direttiva tace sulla questione se una struttura fissa debba essere completamente o parzialmente eliminata e attribuisce/delega la responsabilità della valutazione e della decisione agli Stati membri. Ciò è coerente con l'obiettivo della direttiva di prevenire gli incidenti, anche quelli ambientali. È possibile, ad esempio, dimostrare che i rischi insiti nel tentativo di una rimozione completa di una struttura sono inaccettabili alla luce delle conoscenze e delle capacità tecniche attuali, o che sono significativamente più elevati dei rischi di una rimozione parziale.

La decisione sulla portata della rimozione è quindi lasciata ad altre parti del quadro giuridico degli Stati membri e la direttiva sarà applicata per garantire che i rischi di incidenti gravi siano il più possibile bassi per la metodologia prescelta.

Risulta inoltre necessaria un'ulteriore analisi per quanto riguarda la sigillatura permanente dei pozzi. È essenziale che il pubblico possa avere piena fiducia nel fatto che l'autorità competente è totalmente esente da restrizioni nell'esercizio della sua funzione di accettare le valutazioni dei rischi per l'abbandono definitivo degli impianti di produzione. Sarebbe altresì opportuno che gli Stati membri integrassero nella loro politica legislativa obblighi più trasparenti derivanti dalle convenzioni pertinenti.

---

[6] La convenzione è stata firmata e ratificata da tutte le parti contraenti delle convenzioni originarie di Oslo o Parigi (Belgio, Danimarca, Unione europea, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Irlanda, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia e Regno Unito) insieme al Lussemburgo e alla Svizzera.

[7] Sono in vigore altri accordi e convenzioni internazionali applicabili agli impianti in mare. I principali sono: la convenzione di Ginevra sulla piattaforma continentale del 1958, la convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento del 1989, la convenzione di Helsinki sulla protezione dell'ambiente marino nella zona del Mar Baltico del 1992 e il protocollo relativo alla protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento derivante dall'esplorazione e dallo sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo del mare e del suo sottosuolo del 1994.

Allo stato attuale dell'analisi, la Commissione ravvisa un potenziale valore aggiunto nel valutare l'opportunità di modificare la direttiva al fine di elaborare norme supplementari per il grado di rimozione nonché per la fase successiva alla dismissione.

4.11 Riconoscimento reciproco delle piattaforme di perforazione mobili (MODU)

L'industria e le autorità di regolamentazione sono sostanzialmente divise sul riconoscimento reciproco delle piattaforme di perforazione mobili, vale a dire sull'accettazione delle valutazioni dei rischi degli impianti approvate da un altro Stato membro, conformemente a quanto disposto nella direttiva, e sulle eventuali modalità. Tuttavia, finora la Commissione non è riuscita a individuare alcuna giustificazione tecnica che consenta agli Stati membri di insistere sulla necessità di effettuare una seconda valutazione approfondita entro cinque anni dall'approvazione del MODU da parte di un altro Stato membro.

Tale mancanza di riconoscimento reciproco sembra essere in contrasto con i principi del mercato unico. La Commissione continuerà a monitorare la situazione. Sarebbe utile che gli Stati membri interessati fornissero uno studio tecnico e giuridico per dimostrare la validità dei rispettivi argomenti. Le imprese del settore dovrebbero anche fornire esempi chiari di casi in cui, a loro avviso, sono stati imposti oneri amministrativi superflui.

5 CONCLUSIONI E SEGUITO

L'analisi della Commissione ha dimostrato i punti forti e i punti deboli della direttiva come recepita dagli Stati membri e utilizzata nella pratica. I risultati sono stati in larga parte positivi. I benefici potenziali, in termini di incidenti evitati, superano ampiamente i costi di attuazione e gli adeguamenti necessari negli impianti in mare.

La relazione sulle esperienze di attuazione della direttiva copre il periodo compreso tra la data in cui gli Stati membri hanno recepito la direttiva e la fine delle disposizioni transitorie per il settore. Dalla valutazione risulta che sia la direttiva sia la legislazione di attuazione degli Stati membri disciplinano adeguatamente la sicurezza in mare. La direttiva ha chiaramente migliorato la sicurezza delle operazioni in mare, non soltanto nell'Unione europea ma anche in altre parti del mondo, attraverso la politica e la cultura globale in materia di sicurezza delle imprese dell'UE.

Al contempo, la direttiva ha armonizzato le norme negli Stati membri e ha creato condizioni di parità in tutta l'Unione. Secondo le consultazioni con gli Stati membri e i portatori di interessi, la direttiva affronta in modo chiaro e strutturato tutti i pertinenti aspetti della sicurezza per prevenire gli incidenti e i mezzi per mitigarli. Sulla base della direttiva recepita, gli Stati membri hanno aperto canali di comunicazione diretta su tutti gli aspetti attinenti alla sicurezza; essi effettuano anche riesami periodici tra pari, ad esempio tramite l'EUOAG, e condividono le migliori pratiche. Sia gli Stati membri sia i portatori di interessi hanno espresso soddisfazione per l'efficacia della direttiva, che è divenuta applicabile nella sua totalità all'intero settore offshore dal 19 luglio 2018.

Secondo il Green Deal europeo tutte le azioni e le politiche dell'Unione europea dovrebbero convergere in modo che l'Unione possa realizzare una transizione adeguata e giusta verso un futuro sostenibile. Le sue iniziative devono essere attuate nel modo più efficace e meno oneroso e tutte le altre iniziative dell'UE devono tenere fede al principio

verde del "non nuocere". La direttiva sulla sicurezza delle operazioni in mare contribuisce al raggiungimento di questi obiettivi.

La presente valutazione ha analizzato il modo in cui gli Stati membri hanno recepito la direttiva e ha tratto conclusioni sui punti forti e su quelli deboli, sui possibili sviluppi e sulle sfide di questo processo. Nel complesso la qualità del recepimento è adeguata, e la Commissione darà seguito alle questioni in sospeso con i singoli Stati membri[8].

Nella sua forma attuale, la direttiva non sempre può garantire una prevenzione efficace degli incidenti al di fuori dell'UE. Le ONG ambientaliste hanno espresso il parere che, sebbene l'esperienza dell'attuazione sia positiva, sarebbero necessari una maggiore protezione dell'ambiente e meccanismi di responsabilità finanziaria più rigorosi. Le autorità di regolamentazione e i principali soggetti obbligati ritengono che le nuove misure regolamentari e le disposizioni di carattere soggettivo del settore debbano stabilizzarsi prima di poter prendere in considerazione ulteriori sviluppi legislativi. Grazie ad altre relazioni, di carattere generale e sugli incidenti a livello di UE, sarà possibile consolidare la base di riferimento degli indicatori di prestazione e individuare le tendenze critiche dei rischi di incidenti gravi. È evidente che la strada verso una cultura della sicurezza industriale dell'UE conosce un'evoluzione positiva.

La Commissione intende dare seguito a tre ambiti:

(i) la responsabilità, le garanzie finanziarie e la gestione delle domande di risarcimento;
(ii) la dismissione degli impianti, comprese le questioni relative alla loro rimozione o permanenza in situ, e il seguito da darvi;
(iii) il riconoscimento reciproco degli impianti di perforazione mobili nell'UE.

Per quanto riguarda il seguito da dare alla responsabilità, alle garanzie finanziarie e alla gestione delle domande di risarcimento, si ravvisano due opzioni:

a. acquisire maggiore esperienza con la direttiva e analizzarla per valutare se sia necessario elaborare ulteriori norme o armonizzare maggiormente quelle esistenti a livello dell'UE;

b. effettuare ulteriori ricerche e una valutazione d'impatto sull'armonizzazione delle norme settoriali in materia di responsabilità, garanzie finanziarie e, in un contesto più ampio, gestione delle domande di risarcimento[9].

[8] Ad esempio, il livello delle sanzioni pecuniarie degli Stati membri in caso di violazione degli obblighi non sembra commisurato né alla necessità di soddisfare l'interesse pubblico né alle potenziali conseguenze di un incidente grave nelle acque dell'UE, indipendentemente dal livello di aggravamento dell'incidente in questione. È improbabile che le attuali sanzioni siano particolarmente dissuasive agli occhi degli investitori o del pubblico.

[9] Alcuni Stati membri non hanno attuato tutte le disposizioni della direttiva in materia di responsabilità, trattamento delle domande di risarcimento e garanzie finanziarie dei licenziatari. La Commissione intende dare seguito a questa questione con ciascuno Stato membro interessato.

La direttiva non contiene disposizioni che vanno al di là dell'obbligo di dismissione in sicurezza[10]. Essa non prescrive né raccomanda determinati processi o orientamenti su quando e come smantellare un impianto o, in via eccezionale, su quando lasciare un impianto nel luogo in cui si trova. Inoltre, la sua efficacia giuridica termina con la dismissione, in quanto la direttiva non si pronuncia sul monitoraggio successivo.

Ai fini della sua analisi, la Commissione ha tenuto conto delle informazioni sulla dismissione delle piattaforme Brent nel Mare del Nord. A quanto pare, il governo del Regno Unito si stava preparando ad approvare i piani della Shell per lasciare la sottostruttura in acciaio e i basamenti di calcestruzzo sotto tre dei suoi impianti di estrazione Brent dismessi. I membri dell'OSPAR avevano opinioni molto diverse su come gestire questo caso.

Per la dismissione degli impianti e il seguito dato alla dismissione, si ravvisano le opzioni seguenti:

a. la facoltà di prendere le decisioni in materia di dismissione spetta agli Stati membri, a meno che non si dimostri che le politiche nazionali, tenendo debito conto della legislazione internazionale (ad esempio, OSPAR), non sono in grado di affrontare adeguatamente la questione;

b. la Commissione effettua ulteriori ricerche e una valutazione d'impatto su norme aggiuntive in materia, da includere nella direttiva o nella legislazione ambientale applicabile.

Per quanto riguarda il riconoscimento reciproco, tra gli Stati membri, delle piattaforme di perforazione mobili, la Commissione propone di procedere come segue:

a. verificare se le norme vigenti dell'UE siano adeguate e garantirne la corretta attuazione e applicazione;

b. stabilire se disposizioni aggiuntive possano facilitare il riconoscimento reciproco di tali impianti e specificare costi e benefici, ad esempio mediante una valutazione d'impatto.

La Commissione attende con interesse di ricevere pareri e osservazioni sulla presente relazione dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dal Comitato economico e sociale europeo.

[10] Secondo la direttiva, la dismissione degli impianti è un elemento intrinseco del loro ciclo di vita. La facoltà di trattare questo aspetto è stata delegata alle autorità competenti degli Stati membri, che prima di concedere l'autorizzazione esigono e valutano una relazione sui grandi rischi, in cui devono figurare le disposizioni sulla fine del ciclo di vita dell'impianto. Non appena si prevede di dismettere un impianto, le autorità competenti dovrebbero valutare una relazione aggiornata sui grandi rischi.