



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 27.10.2011
SEC(2011) 1294 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO**

**relativo alla sicurezza delle attività di prospezione e di produzione offshore nel settore
degli idrocarburi**

{COM(2011) 688 definitivo}

{SEC(2011) 1292 definitivo}

{SEC(2011) 1293 definitivo}

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA E NECESSITÀ DELL' INTERVENTO

Negli ultimi trent'anni si sono verificati almeno undici gravi catastrofi offshore¹ e diversi incidenti meno gravi² che avrebbero potuto avere conseguenze ben più serie. La catastrofe della piattaforma Deepwater Horizon, avvenuta nell'aprile 2010, ha riaperto le discussioni sulla gestione delle attività offshore nel settore degli idrocarburi.

I rischi restano importanti anche nell'UE, nonostante le riforme attuate in alcuni Stati membri per ridurli successivamente ai disastri delle piattaforme Piper Alpha, nel 1988, e Alexander Kielland, nel 1980. Un'analisi della frequenza e dei costi di tali incidenti nell'Europa di oggi stima la media annua livellata delle perdite e dei danni economici da incidenti offshore nell'UE pari a un valore compreso fra 205 e 915 milioni di euro³: questo dato rappresenta lo scenario di riferimento della valutazione d'impatto. La situazione esige un intervento per ridurre i rischi, garantire una risposta efficace in caso di incidenti gravi e consentire una ripresa rapida delle regioni e delle attività colpite. Il rischio di un evento è il prodotto della probabilità e delle conseguenze del suo avverarsi.

Non si può sottovalutare la *probabilità* di un evento grave, in particolare nel caso di una dichiarata⁴ e persistente mancanza di riduzione degli indicatori di incidenti gravi. I segni premonitori sempre presenti⁵ di potenziali incidenti gravi ("semincidenti") ci rammentano l'esigenza di continuare a migliorare le pratiche e ridurre i rischi.

Le eventuali *conseguenze* di un incidente grave in questo settore sono estreme. Tra esse citiamo un numero elevato di vittime, gravi danni per l'ambiente nonché i danni collaterali per le coste e l'ambiente marino⁶. Anche gli incidenti minori possono seriamente intaccare la fiducia del pubblico e del mercato, mentre le limitazioni precauzionali⁷ della produzione possono incidere sulla sicurezza dell'approvvigionamento energetico e sull'economia.

Nonostante tali pericoli, il settore offshore è disciplinato da norme in materia di ambiente, salute e sicurezza diverse a seconda delle giurisdizioni dell'UE, mentre la legislazione unionale disciplina solo in parte gli aspetti pertinenti alle attività offshore⁸. Questa situazione non costituisce un quadro normativo adeguato, globale e coerente a livello unionale, in grado di attribuire la priorità alla costante riduzione dei rischi di incidenti gravi. Se i miglioramenti si giustificano in tutte le regioni, la regolamentazione dei rischi delle attività offshore nel Mare del Nord è meno sviluppata e si affida maggiormente alla prescrizione di requisiti dettagliati piuttosto che a un efficace controllo dei rischi. La comunicazione "Affrontare la sfida della sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi" (COM(2010) 560 definitivo) ha identificato le lacune e le aree d'intervento nei quadri di riferimento unionali e

¹ Cfr. sezione 2.1 della valutazione d'impatto.

² Per es. cfr. Brent, B. 2003, Gullfaks, C. 2010, Ganneth, F. 2011.

³ Nell'ipotesi di un tasso di ripetizione di 35 anni per un incidente grave dal costo economico medio compreso fra 5 (solo pulizia) e 30 miliardi di euro (costo economico integrale), l'importo è pari a 140-850 milioni di euro annui, cui si aggiungono 65 milioni di euro l'anno per i danni alla proprietà causati da incidenti documentati più comuni ma meno gravi. Queste stime si basano sulle analisi dettagliate di probabilità e statistiche di incidenti riportate nell'allegato I.

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

⁵ Fuoriuscite di petrolio e gas, lacune nella sicurezza del processo di produzione e nel controllo dei pozzi, guasti dovuti a modifiche di progettazione non adeguate, ritardi nella manutenzione.

⁶ Per esempio la pesca e il turismo, talvolta le attività portuali e l'agricoltura.

⁷ Per esempio, le moratorie nel Golfo del Messico nel 2010, oggi in Italia e nel 1988 nel Regno Unito (incidente della Ocean Odyssey).

⁸ Cfr. sezione 2.1 della valutazione d'impatto.

nelle pratiche del settore. La presente valutazione d'impatto esamina alcune opzioni strategiche e la relativa incidenza teorica.

Per quanto attiene alla sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi, l'UE si trova a fronteggiare un triplice problema:

- | |
|--|
| <p>1) Il rischio di un grave incidente offshore relativo all'estrazione di petrolio o gas nelle acque unionali è significativo e la frammentaria legislazione e le pratiche previste dalla regolamentazione e dal settore non disciplinano tutte le possibilità di riduzione dei rischi nell'UE.</p> <p>2) Il quadro regolamentare vigente e le modalità operative non sono in grado di fornire la risposta più efficace in caso di incidente, ovunque esso avvenga nelle acque unionali.</p> <p>3) Nei regimi vigenti di attribuzione della responsabilità, la parte responsabile (ossia l'impresa petrolifera che perde greggio) può non essere sempre chiaramente identificabile e/o non essere in grado o non essere tenuta a pagare tutte le spese necessarie al risanamento dei danni.</p> |
|--|

La tabella in appresso presenta una vista d'insieme dei **fattori di rischio** identificati nella nostra analisi, durante le consultazioni con le parti e nelle inchieste internazionali.

Categoria di fattori	Fattori di base
<i>Fattori di rischio significativi e non adeguatamente mitigati nelle attività offshore UE</i>	
Evoluzione del settore	<i>Infrastrutture obsolescenti e ambiente industriale arrivato a maturità</i>
	<i>Transizione strutturale del settore verso la diversificazione</i>
	<i>Transizione verso le operazioni di "frontiera" e le nuove tecnologie</i>
Pratiche aziendali specifiche	<i>Uso incoerente di pratiche e tecnologie di punta</i>
	<i>Mancata osservanza di regole e norme</i>
	<i>Cultura della sicurezza inadeguata/disomogenea fra aziende</i>
Fattori relativi al quadro regolamentare	<i>Conoscenze tecniche disomogenee fra le autorità di regolamentazione</i>
	<i>Trasparenza e scambio di informazioni non ottimali</i>
	<i>Quadro regolamentare frammentario</i>
<i>Preparazione all'emergenza di livello non ottimale</i>	
Stato della pianificazione basata sul rischio	<i>Incoerenze fra i piani di emergenza degli Stati membri</i>
	<i>Incompatibilità transfrontaliera delle capacità di reazione</i>
Integrazione dei piani e dei mezzi del settore pubblico e dell'industria	<i>Mancanza d'informazione relativa agli inventari dei mezzi di risposta del settore</i>
	<i>Incoerenza qualitativa dei piani d'emergenza delle imprese</i>
<i>Disposizioni inadeguate in materia di responsabilità</i>	
Chiarezza e completezza delle disposizioni in materia di responsabilità	<i>Chiarezza e portata della legislazione UE sulla responsabilità ambientale</i>
	<i>Mancanza di capacità e garanzie finanziarie</i>
	<i>Regimi di indennizzo inadeguati per i danni tradizionali</i>

Tabella 1

2. MOTIVAZIONI DELL'INTERVENTO UNIONALE

La responsabilità primaria e i mezzi per controllare i rischi offshore appartengono al **settore**. Per la riduzione del rischio di gravi incidenti offshore le pratiche più avanzate devono costituire la norma a livello unionale. In seguito all'incidente avvenuto alla piattaforma Deepwater Horizon, tutti gli operatori dovrebbero aver riesaminato le proprie pratiche, tuttavia le risposte sono disperate: solo pochi hanno annunciato e/o attuato misure specifiche, e questo fatto sottolinea l'esigenza di un intervento integrativo da parte delle autorità pubbliche.

In linea con il principio di **sussidiarietà**, l'intervento unionale è ipotizzato solo se è in grado di conseguire gli obiettivi in modo più efficace rispetto agli Stati membri o se le azioni dei soli Stati membri non riescono a migliorare la situazione in modo ottimale. Il Regno Unito, i Paesi Bassi, la Danimarca e la Norvegia applicano l'approccio regolamentare della fissazione

degli obiettivi, potrebbero altresì migliorare i propri sistemi passando all'applicazione di un parametro composito per il Mare del Nord. I vantaggi potrebbero essere più importanti nel Mediterraneo, nel Mar Nero e nel Baltico, dove alcuni paesi hanno minore esperienza nella gestione delle crescenti attività offshore.

L'assenza di un intervento internazionale o unionale aggraverebbe uno dei principali elementi problematici, ossia la frammentazione degli regimi e delle politiche nazionali dell'UE.

L'allineamento delle pratiche nazionali è auspicabile sul versante della prevenzione, della reazione e della responsabilità nell'UE, nel caso in cui un grave incidente si traduca in una fuoriuscita transfrontaliera di idrocarburi. Un programma dell'UE sembra essere lo strumento migliore per raggiungere la situazione auspicata a livello unionale, che potrebbe inoltre risolvere le difficoltà di comparare con cognizione di causa le prestazioni del settore, e di scambiare informazioni e dati sugli incidenti.

Il principio di **proporzionalità** è garantito dalla valutazione dell'efficacia, dei costi e dei vantaggi dell'intervento unionale per conseguire il risultato auspicato.

Di conseguenza, l'intervento dell'UE è proposto solo nel caso in cui l'obiettivo possa essere conseguito in modo più efficiente in termini di costi rispetto all'azione dei singoli Stati membri. L'efficacia in termini di costi assume importanza per quanto attiene agli oneri amministrativi (per es. la trasparenza). Sono tenute in debito conto anche l'autoregolamentazione del settore (per es. le tecnologie di reazione) e le opzioni internazionali (per es. la responsabilità civile).

Poiché la maggior parte dei fattori di rischio ha portata mondiale, in parallelo sono auspicabili **soluzioni internazionali**. Tuttavia, i dibattiti in sedi quali l'OSPAR, l'NSOAF, l'IRF, il G-20 e l'IMO suggeriscono che attraverso queste sole sedi un progresso rapido è inverosimile, poiché queste non posseggono l'autorità di imprimere un impulso a tali progressi o a garantire il rispetto delle norme.

3. PRINCIPALI OBIETTIVI STRATEGICI

Considerato il triplice problema, un'iniziativa unionale dovrebbe conseguire due **obiettivi generali**:

1. impedire che avvengano incidenti gravi nei campi di idrocarburi offshore dell'UE (in particolare i rischi di incidenti rilevanti);
2. consentire all'UE di agire in maniera efficace in caso di un incidente grave, nell'ipotesi di fallimento delle misure preventive.

Questi sono ripartiti in quattro **obiettivi specifici** per coprire l'intero settore, dalla prevenzione alla risposta e ai rimedi:

1. garantire un uso coerente delle migliori pratiche nel settore del controllo dei rischi di incidenti rilevanti da parte dell'industria degli idrocarburi nelle attività offshore suscettibili di danneggiare le acque o le coste unionali;
2. adottare le migliori pratiche normative in tutte le giurisdizioni europee nelle quali si svolgono tali attività;
3. rafforzare la preparazione e la capacità di risposta in caso di emergenze suscettibili di colpire i cittadini, l'economia o l'ambiente nell'UE;

4. migliorare e chiarire le responsabilità e le disposizioni in materia di indennizzo vigenti nell'UE.

4. OPZIONI STRATEGICHE

In funzione del grado di cambiamento auspicato nelle pratiche offshore o del grado di ambizione delle politiche, è possibile prendere in considerazione diverse opzioni. Ciascuna possibilità consiste in un pacchetto di misure mirate a incidere sui fattori di rischio identificati alla sezione 1. Oltre allo scenario di *status quo* (opzione 0), si è proceduto allo sviluppo di quattro opzioni strategiche.

L'opzione 1 ("Mare del Nord base") costituisce il primo livello di un intervento unionale significativo. L'opzione introduce nella legislazione dell'UE la comunicazione degli incidenti rilevanti in quanto concetto che trova le sue basi nel documento richiesto a norma della direttiva 92/91/CE, spingendosi però oltre, al fine di rispecchiare le buone pratiche riconosciute da diverse giurisdizioni del Mare del Nord.

L'opzione 1+ ("Mare del Nord +"), oltre alla comunicazione degli incidenti gravi, introduce un ulteriore elemento rispetto alla precedente, ossia un certo numero di misure non vincolanti ispirate dalle buone pratiche ampiamente riconosciute, vigenti nelle giurisdizioni del Mare del Nord, riguardanti fra l'altro: un accurato esame della capacità tecnica di quanti presentino domanda di licenza offshore per eseguire prospezioni nel settore degli idrocarburi, la convergenza dei piani di intervento in caso di emergenza, lo sviluppo di capacità di risposta compatibili da parte dei settori pubblico e privato, oltre alla messa a disposizione degli stessi ad altri paesi, se del caso, e il chiarimento della portata delle disposizioni ambientali pertinenti alla responsabilità degli operatori (per es. l'applicabilità della legislazione sui rifiuti) per quanto riguarda gli incidenti in impianti offshore per l'estrazione di petrolio e gas. L'UE proporrebbe inoltre alle imprese aventi sede legale sul territorio dell'Unione di concludere accordi su base volontaria, affinché esse si impegnino a rispettare le norme unionali anche al di fuori delle acque unionali.

L'opzione 2 ("Migliori pratiche UE") sviluppa un pacchetto di riforme più esauriente basandosi sulle migliori pratiche mondiali riconosciute in materia di controllo dei rischi di incidenti rilevanti. Queste pratiche sarebbero obbligatorie a livello unionale e la valutazione del rischio sarebbe inglobata nella comunicazione dei rischi di incidenti. Quest'opzione si tradurrebbe in ulteriori miglioramenti anche nella regione del Mare del Nord e getterebbe le basi di un dialogo in materia di regolamentazione a livello unionale fra le autorità nazionali competenti.

L'opzione 3 ("Agenzia UE") rafforzerebbe ulteriormente l'impatto dell'opzione 2 attraverso l'istituzione di un'agenzia col compito di consolidare e, di conseguenza, rafforzare le riforme effettuate con l'opzione 2. L'agenzia effettuerebbe ispezioni e inchieste e controllerebbe e rafforzerebbe la coerenza delle prestazioni, svilupperebbe la capacità d'intervento e contribuirebbe alla creazione di capacità nei paesi terzi limitrofi.

Ciascun'opzione è costituita da un insieme di **misure** specifiche, alcune comuni a più di uno scenario, altre di esclusiva pertinenza di una sola ipotesi. A titolo di esempio, poiché l'opzione 1+ discende dall'opzione 1, comprende le misure contemplate da quest'ultima e le integra con ulteriori disposizioni. L'opzione 2 contiene in parte misure supplementari, in parte conserva le misure disposte dalle precedenti opzioni ma le attua con mezzi diversi. Questo rispecchia il

fatto che una misura può essere attuata con mezzi diversi, che spesso rappresentano un compromesso tra efficacia e complessità/praticabilità.

Le misure sono state elaborate grazie alla consultazione delle parti interessate e alla ricerca. La tabella in appresso fornisce un elenco esauriente delle misure e della loro presenza o assenza in ciascuna opzione, indicando inoltre i mezzi di attuazione generali di ciascuna misura nell'ambito delle diverse opzioni. Ogni opzione è di conseguenza caratterizzata da un lato dall'insieme di misure inserite nell'opzione e dall'altro dai mezzi di attuazione preferiti per ciascuna misura di tale opzione.

N.	Misura	Opzione 0	Opzione 1	Opzione 1+	Opzione 2	Opzione 3
1	Verifica particolareggiata della capacità tecnica del potenziale operatore	0 (= non previsto)	0	O (orientamenti)	L	Agenzia UE
2	Istituzione di ispezioni regolari e regime di sanzioni	0	L (legislazione)	L	L	UE
3	Comunicazione all'autorità di regolamentazione delle valutazioni di sicurezza formali per accettazione	0	L	L	L	UE
4	Inclusione della comunicazione degli incidenti rilevanti in un modello globale di gestione del rischio	0	0	0	L	L
5	Ampliamento delle pratiche UE alle operazioni extra-UE	0	0	O	O	UE
6	Istituzione di un'autorità competente	0	0	0	L	UE
7	Istituzione di una piattaforma per il dialogo sulla regolamentazione	0	0	0	L	UE
8	Esauriente scambio di informazioni e trasparenza	0	0	0	L	L
9	Preparazione a una reazione di emergenza efficace in caso di incidenti rilevanti in mare	0	0	O	L	UE
10	Garantire la disponibilità e la compatibilità transfrontaliera dei mezzi d'intervento	0	0	O	L	EU
11	Chiarire la portata della responsabilità ambientale	0	0	O	L	L

Tabella 2 Confronto tra le opzioni strategiche

Oltre alle misure elencate nella tabella 2, sono state identificate altre tre misure che interessano i) la sicurezza del prodotto, ii) le garanzie di capacità finanziaria e iii) i regimi di indennizzo dei danni tradizionali. Tali misure agirebbero sui fattori elencati nella tabella 1 ma non hanno ancora raggiunto il grado di maturità che consentirebbe loro di essere incluse nella valutazione d'impatto e saranno quindi esaminate nell'ambito di una valutazione distinta.

5. VALUTAZIONE D'IMPATTO DELLE OPZIONI

La valutazione d'impatto ha analizzato tutte le opzioni per quanto riguarda il grado di mitigazione dei rischi, la loro incidenza sui costi di messa in conformità degli Stati membri, del settore e della Commissione nonché gli impatti più ampi non quantificabili di tipo sociale, economico e ambientale.

L'**opzione 0** (nessun intervento dell'UE) non comporta costi aggiuntivi né incide sui costi di base compresi fra 205 e 915 milioni di euro, né affronta i fattori di rischio in maniera coerente nei diversi Stati membri. Anche se si prevedono alcuni miglioramenti delle legislazioni nazionali e delle pratiche dello Stato membro e dell'industria, il loro effetto può essere controbilanciato dall'aumento dei livelli di rischio dovuti a una maggiore complessità delle operazioni offshore (perforazioni più complesse e profonde, ecc.).

L'**opzione 1** genera un aumento dei costi di messa in conformità pari a circa **36 milioni di euro annui**, facenti capo principalmente al settore. Quest'opzione garantisce una valutazione del rischio coerente da parte del settore e delle autorità di regolamentazione, un regime aggiornato di indennizzo e di sanzioni nonché un parziale miglioramento della cultura della sicurezza nel settore. La riduzione del rischio che ne deriva rispetto allo scenario di base è stimata a circa **7-30 milioni di euro annui**, corrispondenti a un **decremento** del rischio di base del **3%**.

L'**opzione 1+** introduce spese di funzionamento supplementari per gli Stati pari a circa **3 milioni di euro** e ulteriori 16 milioni di euro per l'industria, portando i costi cumulativi di conformità a un importo di **52 milioni di euro**. Quest'ipotesi garantisce un miglioramento di modesta entità nella verifica delle capacità tecniche, chiarisce la responsabilità degli operatori per quanto attiene all'inquinamento e formalizza l'obiettivo di rendere condivisibili le capacità e i piani fra Stati membri. L'opzione offre all'UE la possibilità di iniziare a esercitare una certa influenza per innalzare le norme globali. I vantaggi dell'opzione 1+ ammontano a **25-109 milioni di euro annui**, corrispondenti a una **riduzione** media del rischio di base pari al **12%**.

L'**opzione 2** rappresenta costi annuali supplementari di conformità per il settore pari a 70 milioni di euro, portando il totale cumulativo del settore a circa **122 milioni di euro**; un ulteriore importo di 9-15 milioni di euro di spese di gestione porta a una somma cumulativa di circa **12-18 milioni di euro** per gli Stati membri, cui si aggiungono spese amministrative *una tantum* pari a circa 18-44 milioni di euro. Questo scenario tratta tutti i fattori di rischio identificati. L'insieme delle misure comprese in quest'opzione riduce i costi rispetto allo scenario di base di circa **103-455 milioni di euro l'anno**, ossia una **riduzione del 50%** rispetto allo *status quo*.

L'**opzione 3** consolida i vantaggi dell'opzione 2, promuove la coerenza nella regolamentazione, fornisce assistenza tecnica ai regimi nazionali nuovi o in fase di evoluzione e rafforza il coordinamento e la trasparenza. Tuttavia i regimi basati sul rischio temono di veder ridotti i benefici compromettendo le priorità regionali o nazionali a beneficio di obiettivi istituzionali o medi. In questo caso le spese di funzionamento annue per la Commissione aumentano di **34 milioni di euro**, oltre alle spese di avviamento *una tantum* comprese fra 18 e 44 milioni di euro, cui si aggiungono 10 milioni di euro per l'acquisto di mezzi per le attività di risposta. Nel complesso i costi di adeguamento per il settore e gli Stati membri nonché i vantaggi di questo scenario sono analoghi a quelli dell'opzione 2.

6. OPZIONI STRATEGICHE PREFERITE E STRUMENTI GIURIDICI

L'**opzione strategica favorita è l'opzione 2**, ossia una riforma globale delle attività offshore in tutta l'UE che, grazie a una nuova legislazione, rafforzi il livello di gestione del rischio e di preparazione all'emergenza del settore offshore alle migliori pratiche. Oltre alla coerenza, tale opzione incrementa notevolmente la trasparenza del settore e le prestazioni dell'autorità di regolamentazione.

Quest'opzione può ridurre in modo veramente sostanziale (50%) il rischio di partenza grazie a una prevenzione e alla mitigazione rafforzate, in caso di incidente. La riduzione del rischio in termini monetari medi (circa 279 milioni di euro annui) è positiva rispetto ai costi cumulativi della sua attuazione (12-18 milioni di euro annui di spese amministrative per gli Stati membri e 122 milioni di euro annui di costi di conformità per l'industria). L'opzione 2 è più sostenibile dal punto vista amministrativo ed economico, poiché le spese di funzionamento supplementari dell'opzione 3 (circa 34 milioni di euro annui) non sono in grado di generare un corrispondente calo del rischio. L'opzione 1+ rappresenta un'eventualità avente un modesto

impatto positivo (12%) e possibilità di applicazione ridotte, mentre i vantaggi dell'opzione 1 sono insufficienti per giustificare i costi, pur se contenuti. Fra le parti interessate, le ONG e le società di classificazione hanno tendenza a favorire il cambiamento più di quanto facciano le autorità di regolamentazione e, in particolare, l'industria.

Al fine di attuare l'opzione 2 si propone un **regolamento**. Quest'ultimo presenta vantaggi rispetto a una direttiva, in particolare per quanto attiene alla chiarezza, alla coerenza e alla rapidità di attuazione mediante l'applicazione diretta⁹, poiché la sua finalità primaria è garantire la conformità dell'applicazione delle norme, mentre adesso l'attuazione fra gli Stati membri appare disomogenea. Agendo direttamente sull'industria il regolamento creerebbe altresì condizioni di mercato più eque e si inserirebbe bene nella pianificazione di emergenza per lottare contro l'inquinamento transfrontaliero.

7. CONTROLLO E VALUTAZIONE

La valutazione degli effetti del regolamento dovrebbe essere eseguita entro cinque anni dall'entrata in vigore della legislazione. In questo contesto è opportuno avvalersi di indicatori di prestazioni in materia di sicurezza e di dati relativi alle attività di verifica della conformità (cfr. IA capitolo 8 della valutazione d'impatto). Si prevede che le proposte volte a migliorare la trasparenza e la comunicazione agevoleranno la valutazione e il controllo nonché il raffronto dei rischi delle attività offshore in tutta l'UE.

Inoltre le riunioni con le autorità competenti, che si terranno regolarmente, consentiranno alla Commissione di monitorare il settore, agevolando altresì lo scambio di conoscenze fra le regioni offshore storiche e quelle nuove.

⁹ Fra gli strumenti giuridici si registra una preferenza per le direttive nei casi in cui si disciplinano settori ad alto rischio o valore (per es. le direttive IPPC o Seveso II), mentre per i settori a rischio più contenuto (per es. l'aviazione civile) si ricorre spesso ai regolamenti.