



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 12.10.2010
COM(2010) 560 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Affrontare la sfida della sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi

{SEC(2010) 1193 definitivo}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Affrontare la sfida della sicurezza delle attività offshore nel settore degli idrocarburi

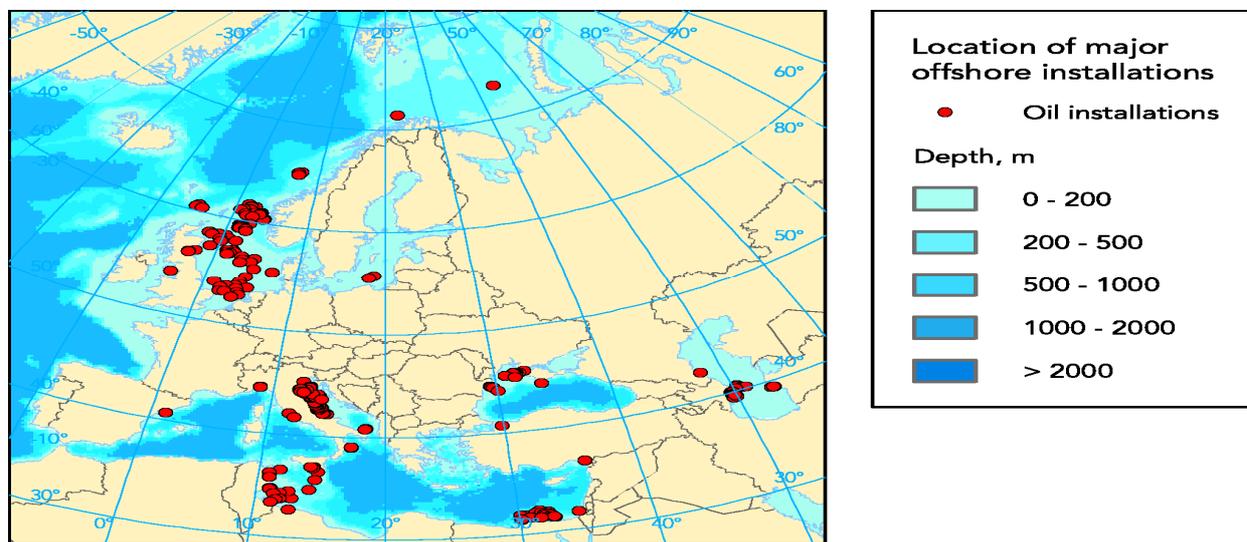
1. INTRODUZIONE

L'esplosione della piattaforma di trivellazione "Deepwater Horizon" nel Golfo del Messico il 20 aprile 2010 e la successiva massiccia fuoriuscita di petrolio dal pozzo sul fondo del mare ha provocato gravi danni ambientali, economici e sociali¹.

Dato che le acque al largo delle coste dell'UE in alcune parti sono oggetto di sfruttamento intensivo per la produzione di idrocarburi² e sono in corso ulteriori attività di esplorazione, è di vitale importanza per l'UE evitare che possa ripetersi un disastro analogo. Anche se sono ancora in corso le indagini relative alle cause dell'incidente, al suo impatto complessivo sugli ecosistemi all'interno e oltre il Golfo del Messico e in merito alle varie responsabilità, è già possibile trarre degli insegnamenti e intervenire di conseguenza.

Solo nell'Atlantico nord orientale sono presenti più di 1 000 installazioni offshore. Inoltre, mentre le installazioni in funzione nel Mar Nero e nel Mar Baltico non superano il numero di dieci, attualmente vi sono più di 100 installazioni operative nelle acque UE del Mediterraneo e vi sono piani per avviare nuove esplorazioni nei settori maltese e cipriota. Attività di esplorazione o di produzione di idrocarburi vengono effettuate nelle zone limitrofe dell'UE, al largo delle coste di Algeria, Croazia, Egitto, Israele, Libia, Tunisia, Turchia e Ucraina.

Le più importanti installazioni offshore all'interno e intorno all'Europa



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente

¹ Undici persone sono decedute a causa dell'esplosione e del successivo incendio. Si stima che nell'oceano sia fuoriuscito l'equivalente di 4,9 milioni di barili di petrolio prima che la falla potesse essere chiusa dopo 85 giorni, danneggiando 350—450 km di costa degli USA.

² Nel 2009, la produzione di petrolio e gas naturale nell'UE e in Norvegia era pari, rispettivamente, a 196 e 269 milioni di tonnellate equivalenti petrolio. Circa il 90% del petrolio del SEE e il 60% della produzione di gas proviene da attività offshore.

Anche l'industria offshore europea degli idrocarburi non è stata immune in passato da gravi incidenti, come hanno dimostrato i casi Piper Alpha ed Alexander Kielland nel Mare del Nord³. Di conseguenza, negli ultimi anni diversi paesi europei hanno adottato obblighi e sistemi di regolamentazione molto severi in materia di sicurezza. L'esperienza della Deepwater Horizon però deve indurre a riflettere in modo oggettivo anche in Europa in merito all'adeguatezza degli attuali sistemi e pratiche di regolamentazione sotto il profilo della sicurezza e della capacità di reagire immediatamente alle emergenze.

Tale riflessione è inoltre giustificata dalla trasformazione dell'industria europea degli idrocarburi conseguente al graduale svuotamento dei giacimenti "facili". L'attività esplorativa si sta spostando verso giacimenti più complessi caratterizzati da elevate pressioni o temperature, acque più profonde e/o condizioni climatiche estreme che possono rendere più difficile il controllo delle installazioni sottomarine e la reazione in caso di incidenti. Contemporaneamente, gli impianti produttivi in giacimenti maturi diventano obsoleti e spesso vengono ripresi da operatori specializzati con basi finanziarie più limitate.

L'UE ha interesse a conservare una produzione di idrocarburi "locale" per ragioni di sicurezza delle forniture energetiche nonché per mantenere posti di lavoro e opportunità economiche in Europa. Benché sia impossibile escludere totalmente i rischi nella maggior parte delle attività umane, tra cui anche l'industria offshore degli idrocarburi, è necessario garantire la sicurezza e l'integrità delle operazioni nonché assicurare la massima protezione dei cittadini e dell'ambiente europei.

L'ampiezza e la gravità dell'incidente che ha coinvolto la piattaforma Deepwater Horizon ha spinto la Commissione ad avviare, già nel mese di maggio, un esame urgente dei livelli di sicurezza nelle attività offshore di ricerca e produzione di idrocarburi nelle acque europee. Attraverso un'analisi della legislazione europea in vigore e consultazioni con l'industria e le autorità competenti degli Stati membri⁴, la Commissione ha individuato, nel mese di luglio⁵, cinque aree principali dove è necessario intervenire per garantire i livelli di sicurezza e tutela dell'ambiente che sono propri dell'UE:

- approfondimento delle procedure di autorizzazione,
- miglioramento dei controlli da parte delle autorità pubbliche,
- correzione delle lacune esistenti nella legislazione in vigore,
- rafforzamento della capacità di reazione dell'UE ai disastri, e
- maggiore cooperazione internazionale per promuovere la sicurezza offshore e le capacità di reazione a livello mondiale.

³ La piattaforma Piper Alpha è esplosa nel 1988 uccidendo 167 persone e rilasciando in mare 670 tonnellate di petrolio. 123 persone sono morte nel ribaltamento della piattaforma Alexander Kielland nel 1980.

⁴ Gli organi della pubblica amministrazione responsabili del rilascio delle autorizzazioni e della vigilanza sulle attività offshore negli Stati membri.

⁵ Dichiarazioni dei commissari Oettinger e Damanaki alla sessione plenaria del PE del 7 luglio.

Negli Stati membri e nell'industria esiste già una serie di migliori pratiche specifiche relative alla sicurezza, alla preparazione e alla capacità di reagire. Tuttavia la sfida posta dal rischio che si verifichi un grave incidente offshore impone che le attuali pratiche allo stato dell'arte divengano la norma in tutta l'UE e nelle sue acque⁶. Un tale elevato livello uniforme di sicurezza sarà in grado di acquisire la piena fiducia del pubblico e sostenere gli sforzi dell'UE per garantire elevati livelli di sicurezza, preparazione e capacità di reazione anche oltre i confini europei, sia nelle altre giurisdizioni che nelle acque internazionali.

Tutto questo può essere ottenuto solo attraverso un deciso intervento delle autorità pubbliche in Europa e un forte partenariato tra tutti gli attori coinvolti, istituzioni dell'UE, Stati membri, industria, ONG e altre parti interessate, coerentemente con i principi della Politica marittima integrata dell'UE. Il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione per un'iniziativa dell'UE sulle attività offshore nel settore petrolifero invitando la Commissione a presentare un quadro normativo approfondito che garantisca l'applicazione uniforme di elevati standard di sicurezza in tutta l'UE e nei paesi terzi e comprenda proposte in merito tra l'altro alla prevenzione degli incidenti, alla capacità di reazione ai disastri e alle responsabilità⁷. La presente comunicazione illustra primi passi verso tale obiettivo.

2. GARANTIRE PRATICHE ALLO “STATO DELL'ARTE” IN TUTTA EUROPA

I miglioramenti ai fini della sicurezza delle persone e della protezione dell'ambiente non possono basarsi solo su iniziative discrezionali dell'industria e su codici di autodisciplina. Il regime di regolamentazione deve garantire che l'industria ottemperi a norme chiare, solide e ambiziose che consentano solo operazioni sicure e sostenibili. Inoltre, il regime deve offrire un elevato livello di trasparenza che consenta all'industria e alle autorità pubbliche di dimostrare a tutte le parti interessate che le attività che comportano un rischio per la vita, l'ambiente o la proprietà sono gestite e controllate in modo adeguato.

Mentre i sistemi di regolamentazione internazionali per le attività offshore nel settore degli idrocarburi o non sono pienamente sviluppati o mancano di efficaci meccanismi coercitivi, la situazione in Europa è influenzata in larga misura dalle disposizioni delle legislazioni nazionali dei singoli Stati membri, in quanto la legislazione dell'UE o non copre vari aspetti rilevanti del settore o si limita a pochi principi minimi. Le disposizioni riguardanti le attività offshore sono spesso sparse in diverse misure legislative dell'UE.

Questo porta a sistemi di autorizzazione, sicurezza operativa e protezione dell'ambiente che variano da uno Stato membro all'altro. Una tale eterogeneità complica la comprensione e la gestione dei rischi per la salute, la sicurezza e l'ambiente in Europa e fa aumentare i costi per le imprese. Ciò che è più importante, rischia di rallentare la risposta coordinata agli incidenti che colpiscono più Stati membri, in quanto le norme tecniche, i formati relativi ai dati e le procedure di reazione sono diverse all'interno dell'Europa e di uno stesso spazio marino.

⁶ Le acque marine soggette alla sovranità e alla giurisdizione degli Stati membri dell'Unione europea includono le acque del Mediterraneo, del Mar Baltico, del Mar Nero e dell'Oceano Atlantico nordorientale, comprese le acque intorno alle Azzorre, a Madera e alle Isole Canarie. Tali acque comprendono le acque costiere, le acque territoriali e le zone economiche esclusive (ZEE).

⁷ Risoluzione su un'iniziativa dell'UE in materia di attività di esplorazione ed estrazione petrolifera in Europa adottata il 7 ottobre 2010.

La Commissione propone di lavorare per arrivare ad un quadro giuridico riveduto e più coerente relativo alle attività di esplorazione e produzione offshore in Europa in grado di garantire un'applicazione in tutta l'UE delle pratiche allo stato dell'arte. Mentre i cittadini europei e l'ambiente potranno beneficiare di livelli di protezione sempre più elevati, l'industria non può che trarre vantaggio dalla semplificazione e dalla parificazione delle possibilità operative. A questo fine, esistono varie opzioni come le singole modifiche apportate agli strumenti normativi esistenti, il progetto di una legislazione consolidata per le attività offshore o lo sviluppo di strumenti giuridici in grado di completare la legislazione esistente. I rischi in gioco, la necessità della certezza del diritto e i principi di una "migliore regolamentazione", a parere della Commissione, sono tutti elementi a favore di un nuovo strumento legislativo specifico per le attività offshore nel settore degli idrocarburi, eventualmente sostenuto da misure giuridiche leggere (orientamenti).

2.1. Il ruolo cruciale del rilascio responsabile delle autorizzazioni

La procedura di autorizzazione costituisce il primo strumento essenziale per garantire la sicurezza di nuove attività di trivellazione in ambienti complessi. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) istituisce, nel contesto della creazione e del funzionamento del mercato interno e tenendo presente la necessità di conservare e migliorare l'ambiente, una politica dell'Unione nel settore dell'energia⁸. Esso ricorda inoltre che gli Stati membri hanno il diritto di determinare le condizioni per lo sfruttamento delle loro risorse energetiche, le loro scelte tra diverse fonti di energia e la struttura generale delle loro forniture energetiche, fatta salva la politica in materia di ambiente dell'Unione⁹. L'attuale legislazione dell'UE in materia di autorizzazioni¹⁰ si occupa solo degli aspetti relativi alla concorrenza delle procedure di autorizzazione per garantire la parità di accesso alle procedure di aggiudicazione nazionali per i soggetti di tutta l'UE.

Di conseguenza, ogni Stato membro rilascia licenze e altre approvazioni necessarie per la ricerca e la coltivazione di idrocarburi all'interno del suo territorio e nelle acque che rientrano nella sua giurisdizione, stabilendo le proprie prescrizioni per il rilascio delle autorizzazioni. Nondimeno, le approvazioni da parte dei singoli Stati membri di attività di trivellazione al largo delle loro coste può avere un impatto importante su altri Stati membri. I danni ambientali, economici e sociali provocati da una grave perdita di petrolio danneggiano le aree marine e costiere indipendentemente dai confini nazionali.

È quindi di fondamentale importanza che le procedure di autorizzazione in tutta Europa siano conformi a determinati criteri comuni fondamentali. Le procedure di autorizzazione nazionali in tutti gli Stati membri dovrebbero essere riesaminate per riflettere le migliori pratiche riconosciute e includere obblighi a livello dell'UE in materia di sicurezza, salute e ambiente, gestione del rischio e controlli indipendenti.

Il sistema di autorizzazione deve essere sostenuto da un chiaro insieme di norme in materia di responsabilità che deve prevedere strumenti di sicurezza finanziaria adeguati per coprire gli incidenti più gravi. Gli strumenti di sicurezza finanziaria esistenti devono essere valutati alla luce di massimali finanziari e possono essere utilmente completati da altri strumenti di copertura dei rischi, come fondi, assicurazioni, garanzie, ecc.

⁸ Articolo 194 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁹ ibidem

¹⁰ Direttiva 94/22/CE del Consiglio, del 30 maggio 1994, relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi.

- Le prescrizioni essenziali per l'autorizzazione di attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi devono essere definite a livello UE. La Commissione presenterà delle proposte a questo proposito nel 2011 corredate da una valutazione di impatto. Le prescrizioni essenziali da valutare devono includere:
 - (1) La presentazione di un "caso di sicurezza" completo con allegata documentazione in materia di sicurezza e sanità¹¹ per ogni operazione, specificando le disposizioni per affrontare gli eventi critici incluse eventuali attività concomitanti che potrebbero causare gravi incidenti.
 - (2) La dimostrazione della capacità tecnica degli operatori candidati ad adottare tutte le misure appropriate per impedire e reagire agli eventi critici, tenendo conto delle condizioni operative di un determinato sito e del carattere delle attività per le quali viene chiesta un'autorizzazione specifica.
 - (3) La capacità finanziaria di gestire le conseguenze di eventi imprevisti, inclusa l'eventuale partecipazione a opportuni regimi di assicurazione o strumenti di copertura del rischio.

2.2. Un sistema di regolamentazione finalizzato ad una maggiore sicurezza delle operazioni

La frammentazione dei quadri normativi nell'UE riguarda oltre alla fase di autorizzazione, anche il funzionamento delle installazioni. Intervengono delle modifiche quando gli Stati membri dell'UE recepiscono le prescrizioni minime delle direttive UE in materia di salute e sicurezza nella legislazione nazionale in quanto gli Stati membri possono mantenere o introdurre misure più protettive di quelle fissate nelle prescrizioni minime. Di conseguenza, diverse piattaforme di trivellazione gestite dalla stessa società nelle acque di Stati membri diversi possono dover soddisfare norme diverse. Oltre alle ovvie sfide che ciò comporta per l'integrità delle misure di sicurezza, tale complessità può condurre in particolare a un supplemento di costi per l'industria e può ostacolare il funzionamento del mercato interno.

Per garantire il massimo di sicurezza e pari condizioni per gli operatori industriali, le prescrizioni applicabili all'industria attraverso la fissazione di obiettivi o, se opportuno, norme prescrittive devono essere concepite secondo criteri uniformi, ispirati dallo stato dell'arte nel settore e devono essere rigorosamente applicate. Tali prescrizioni devono includere, oltre alla capacità finanziaria e tecnica, delle caratteristiche essenziali per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori nelle installazioni offshore, garantire l'integrità delle installazioni, offrire un elevato livello di protezione dell'ambiente, nonché impedire e reagire agli incidenti.

Non solo le operazioni e installazioni future ma anche quelle già esistenti devono essere conformi in modo coerente ai più elevati livelli di sicurezza e protezione. Le norme sulla manutenzione devono comprendere prescrizioni relative all'ammodernamento periodico delle installazioni secondo gli sviluppi della tecnologia.

¹¹ Direttiva 92/91/CEE del Consiglio, relativa a prescrizioni minime intese al miglioramento della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori nelle industrie estrattive per trivellazione, articolo 3.

La **legislazione ambientale** esistente affronta una serie di aspetti attinenti alle installazioni offshore (ad esempio la valutazione di impatto ambientale) e taluni aspetti delle operazioni offshore (ad esempio le emissioni dalle piattaforme). Tali installazioni però non rientrano nella legislazione dell'UE in materia di controllo dell'inquinamento e dei rischi di incidenti gravi¹² che è stata concepita principalmente per le installazioni e i rischi di incidenti gravi a terra.

- La Commissione valuterà le possibilità di rafforzare la legislazione ambientale in relazione al controllo dell'inquinamento, l'ispezione, la prevenzione degli incidenti e la gestione delle singole installazioni. Le proposte legislative estenderanno la legislazione esistente alle installazioni offshore nel settore degli idrocarburi o svilupperanno uno strumento autonomo per tale tipo di operazioni.

Le prescrizioni minime per la protezione **della salute e della sicurezza** della forza lavoro nell'industria di trivellazione del settore degli idrocarburi sono definite nella direttiva quadro 89/391/CEE, nelle sue pertinenti direttive individuali e nella direttiva 92/91/CEE settoriale specifica¹³.

- Avvalendosi dei risultati dell'indagine completa sulla Deepwater Horizon, la Commissione riesaminerà il quadro normativo in materia di salute e sicurezza, tenendo conto della necessità di modificare la direttiva 92/91/CEE sulla protezione minima dei lavoratori nelle industrie estrattive attraverso trivellazione, riflettendo inoltre sui possibili effetti psicologici che hanno le condizioni di lavoro in isolamento per quanto riguarda il verificarsi di errori dovuti all'uomo.
- Le autorità dello Stato membro che rilasciano le licenze e gli operatori dovrebbero riesaminare e aggiornare nella misura necessaria i "casi di sicurezza" e i documenti in materia di salute e sicurezza. Una volta completato tale riesame, si dovrebbe stabilire un programma di ammodernamento chiaramente definito qualora dovessero emergere delle lacune.

La legislazione UE sulla **sicurezza dei prodotti**¹⁴ si applica in genere alle installazioni nelle strutture offshore del settore degli idrocarburi, ma esclude dal suo campo di applicazione le unità mobili di trivellazione offshore e le relative attrezzature¹⁵. Le piattaforme mobili sono considerate imbarcazioni e la loro sicurezza è soggetta alle norme del Codice dell'Organizzazione marittima internazionale per la costruzione e l'equipaggiamento delle piattaforme di trivellazione mobili offshore (Codice "MODU"). Tale codice però non comprende prescrizioni per il funzionamento delle attrezzature industriali utilizzate per la trivellazione dei pozzi né procedure per il loro controllo. Inoltre, la legislazione UE pertinente esclude dal suo campo di applicazione anche le installazioni per il controllo dei pozzi.

¹² Direttiva 96/82/CE sul controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose (Seveso II).

¹³ Direttiva 89/391/CEE del Consiglio concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro.

¹⁴ Direttiva 2006/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle macchine e che modifica la direttiva 95/16/CE e direttiva 97/23/CE del Parlamento e europeo del Consiglio per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di attrezzature a pressione.

¹⁵ La piattaforma Deepwater Horizon era classificata come MODU.

Esiste una serie di norme tecniche nazionali, europee e internazionali per le attività offshore del settore degli idrocarburi, ma solo alcune di esse offrono una presunzione di conformità alla normativa dell'UE. Le normative nazionali spesso fanno riferimento alle norme tecniche, ma gli standard utilizzati variano da uno Stato membro all'altro.

- La Commissione esaminerà la fattibilità di estendere il campo di applicazione della legislazione per la sicurezza dei prodotti per includere le installazioni installate e utilizzate sulle piattaforme mobili offshore. Questo richiede un chiarimento dell'interfaccia con il codice MODU, in cooperazione con l'IMO.
- La Commissione, in cooperazione con le autorità nazionali, valuta criticamente le regolamentazioni e le pratiche correnti per la progettazione e il controllo dei pozzi, alla luce delle esperienze acquisite con l'incidente della Deepwater Horizon. Se le norme correnti dovessero essere considerate insufficienti o venissero applicate in maniera troppo diseguale, la Commissione esaminerà la necessità di un'ulteriore armonizzazione in questo settore, utilizzando strumenti legislativi e/o non legislativi appropriati.
- La Commissione intende promuovere, in cooperazione con le autorità nazionali e le organizzazioni di standardizzazione CEN, CENELEC, ISO e IEC, lo sviluppo delle necessarie norme tecniche.

2.3. Sistemi di responsabilità

Delle disposizioni chiare sulla responsabilità per la ripulitura e la responsabilità finale per gli eventuali danni provocati scoraggiano gli operatori dal sottovalutare i rischi o adottare compromessi sulle misure di sicurezza. Questo deterrente contribuisce a limitare i rischi di danno ambientale.

Sulla base del principio di precauzione e di chi inquina paga stabiliti nei trattati dell'UE¹⁶, la legislazione UE in materia ambientale e marittima contiene una serie di disposizioni dirette a offrire una riparazione ai danni provocati da un incidente. La Corte di giustizia europea ha già stabilito, nel contesto di casi relativi a naufragi, che gli idrocarburi sparsi accidentalmente in mare costituiscono dei rifiuti ai sensi della legislazione UE sui rifiuti, con le corrispondenti responsabilità dell'operatore per i danni, inclusi i costi di pulitura.

La direttiva sulla responsabilità ambientale riguarda la responsabilità per danni ambientali che può derivare anche da un incidente o da altri eventi critici nelle attività offshore. Tale legislazione deve stabilire senza ambiguità che gli operatori offshore sono direttamente responsabili non solo dei danni provocati alle specie protette, agli habitat naturali e alle acque coperte dalla direttiva quadro sulle acque, ma anche a tutte le aree marine sotto la giurisdizione degli Stati membri.

- La Commissione intende proporre delle modifiche alla direttiva sulla responsabilità ambientale per coprire i danni ambientali arrecati alle acque marine definite nella direttiva quadro sulla strategia marina¹⁷.

¹⁶ Articolo 191, paragrafo 2, del TFUE.

¹⁷ Direttiva 2008/56/CE.

- La Commissione intende riprendere in considerazione l'opzione di introdurre una prescrizione relativa alla sicurezza finanziaria obbligatoria e a questo riguardo esaminerà l'idoneità dei massimali finanziari attuali per gli strumenti di sicurezza finanziaria stabiliti per quanto riguarda gli incidenti gravi che coinvolgono parti responsabili con capacità finanziaria limitata.
- L'applicabilità della direttiva quadro sui rifiuti alle perdite di petrolio sarà uno degli aspetti da affrontare in un documento di orientamento, attualmente in preparazione, sull'interpretazione della suddetta direttiva.

2.4. La responsabilità dell'industria

L'industria porta la responsabilità primaria per la sicurezza delle proprie operazioni. La prima preoccupazione deve essere in modo visibile e inequivoco la sicurezza e la sostenibilità delle operazioni rispetto a qualsiasi altra considerazione. Questo deve essere evidenziato attraverso investimenti nella prevenzione, nella reazione agli incidenti e nelle capacità di recupero del petrolio. È nell'interesse delle società impegnarsi in modo convincente ai più elevati livelli di sicurezza e prevenzione degli incidenti, in quanto questo influisce sulla competitività del loro settore nonché sul campo di applicazione delle future iniziative di regolamentazione necessarie.

Le iniziative prese finora nell'industria variano da una società all'altra e devono essere integrate da iniziative congiunte dell'industria. Le prime iniziative di questo tipo sono già state annunciate¹⁸. Tuttavia, l'industria deve assumere ulteriori impegni quantificabili e di ampia portata per lo sviluppo delle capacità e adottare una cultura senza compromessi basata sulla "sicurezza anzitutto" in grado di impedire futuri disastri in Europa e altrove.

Mentre sia l'industria che le autorità hanno dimostrato la loro capacità di mobilitare e impiegare in modo piuttosto efficace le risorse per arginare la fuoriuscita di petrolio nel Golfo del Messico, il tempo che è stato necessario per bloccare l'uscita di petrolio dal pozzo nonché per individuare le cause del disastro costituisce una fonte di preoccupazione. L'industria deve quindi lavorare, se opportuno collaborando con le autorità pubbliche, su nuovi strumenti per reagire all'emergenza che possano essere utilizzati su installazioni e siti in tutti gli ambienti marini in Europa.

- La Commissione invita l'industria, che è ben posizionata per esaminare i requisiti tecnici per operazioni offshore sicure nel settore degli idrocarburi, a contribuire a fissare gli standard necessari e a proporre iniziative di autoregolamentazione.
- La Commissione invita l'industria a completare e presentare già nel 2010 dei piani di azione individuali nonché delle roadmap industriali congiunte che specifichino i tempi, la natura, il contenuto e le risorse necessarie per attuare le iniziative volute. Tali piani e roadmap dovrebbero essere sottoposti per un esame ai regolatori e, nella misura in cui non contengano informazioni commerciali sensibili, essere facilmente accessibili al pubblico.

¹⁸ È stato istituito un gruppo di lavoro all'interno della *International Association of Oil and Gas Producers* per esaminare le pratiche attuali e prendere in considerazione dei miglioramenti. È stato costituito un consorzio industriale per sviluppare strumenti di interventi di emergenza nei pozzi per il Golfo del Messico.

- La Commissione invita l'industria ad avviare la creazione di un consorzio incaricato dello sviluppo e dell'istituzione in Europa di strutture in grado di reagire rapidamente in caso di incidenti. Il consorzio dovrebbe iniziare lo sviluppo di strumenti per il controllo di emergenza dei pozzi.

2.5. Un nuovo modello per la vigilanza pubblica

Le autorità pubbliche sono le principali responsabili per l'istituzione di un quadro regolamentare corretto per le attività offshore, tenendo conto anche dei principi della Pianificazione dello spazio marittimo¹⁹. Esse devono inoltre garantire la piena conformità degli operatori attraverso una sorveglianza effettiva consistente in comunicazione, consulenza, controllo e applicazione.

Questo deve essere accompagnato dall'impegno attivo con il pubblico e i principali interessati che rappresentano gli interessi economici e sociali potenzialmente colpiti. È opportuno promuovere la trasparenza e la partecipazione al processo decisionale e alla sorveglianza coerentemente con la migliore pratica nella governance marittima²⁰.

La vigilanza esercitata dalle autorità pubbliche sull'industria deve basarsi sulle migliori pratiche già disponibili in Europa e può essere rafforzata da iniziative a livello dell'UE. Ad esempio, potrebbe essere utile valutare l'inclusione di compiti di ispezione simili a quelli esercitati nel trasporto marittimo nelle attività della Agenzia europea per la sicurezza marittima (AESM); fatte salve le disposizioni della legislazione UE in materia di chiarezza del campo d'applicazione, standard relativi alle attrezzature e prescrizioni di sicurezza, questo potrebbe promuovere una vigilanza effettiva e la verifica della conformità in tutta l'UE.

- La Commissione, in cooperazione con le autorità degli Stati membri, intende definire le pratiche allo stato dell'arte che le autorità di regolamentazione e di vigilanza devono applicare nel rilascio delle autorizzazioni, nelle ispezioni e nel controllo di conformità delle attività offshore. Verranno prese a modello le migliori pratiche esistenti presso le autorità competenti degli Stati membri e ne verrà perseguita la diffusione in tutte le giurisdizioni dell'UE, avvalendosi pienamente inoltre del potenziale di dialogo strutturato tra parti interessate al Forum di Berlino sui combustibili fossili.
- La Commissione intende lavorare con gli Stati membri per stabilire un meccanismo volontario di consultazione/comunicazione sull'autorizzazione di complesse operazioni offshore che consentirà di effettuare un esame più ampio da parte di esperti ad esempio un peer review da parte delle autorità competenti degli Stati membri costieri limitrofi.
- La Commissione intende lavorare con gli Stati membri, l'industria e le altre parti interessate per offrire al pubblico un facile accesso a informazioni costantemente aggiornate sulle misure di sicurezza, la gestione del rischio, i piani di emergenza e le statistiche specifiche per società sugli indicatori di sicurezza.

¹⁹ La Pianificazione dello spazio marittimo è uno strumento essenziale per gestire la concorrenza tra diverse attività in cerca di spazio in aree marittime intensamente utilizzate garantendone la stabilità e la prevedibilità a lungo termine.

²⁰ Cfr. comunicazione "Orientamenti per un approccio integrato della politica marittima: verso migliori pratiche di governance marittima integrata e di consultazione delle parti interessate" COM(2008) 395.

- La Commissione intende lavorare con gli Stati membri per offrire un quadro per una valutazione indipendente delle prestazioni dei regolatori nazionali, in particolare per quanto riguarda i loro compiti di vigilanza.

3. APPLICARE IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE MENTRE SI PROCEDE CON I MIGLIORAMENTI

Fino a quando i risultati completi dell'indagine sulle cause dell'incidente della Deepwater Horizon non saranno disponibili, gli sforzi dell'industria per migliorare la sicurezza delle operazioni non avranno portato risultati concreti e la campagna per rafforzare il quadro regolamentare in tutta Europa non avrà fatto il suo corso, è opportuno adottare una particolare riservatezza e precauzioni supplementari alle operazioni in corso di ricerca e coltivazione e alle nuove procedure di programmazione e autorizzazione.

Le precauzioni devono essere proporzionate ai rischi e concentrarsi in particolare sulle operazioni complesse offshore dove condizioni climatiche estreme, giacimenti caratterizzati da alta pressione/elevate temperature, acque profonde o ambienti naturali particolarmente sensibili giustificano tale attenzione straordinaria. In tali operazioni complesse, potrebbe essere opportuna una sospensione temporanea di future autorizzazioni. Eventuali misure precauzionali devono essere proporzionate ai rischi e coordinate a livello UE.

- La Commissione invita gli Stati membri a rivedere tutte le operazioni complesse di ricerca di idrocarburi e a garantire che gli standard delle migliori pratiche siano applicati uniformemente in tutta l'UE. Mentre l'eventuale decisione di sospendere le operazioni di trivellazione offshore viene lasciata alla discrezione degli Stati membri, la Commissione ribadisce il proprio invito agli Stati membri ad applicare rigorosamente un'impostazione precauzionale nel rilascio delle autorizzazioni di nuove operazioni complesse di ricerca di idrocarburi e a esaminare se si renda necessaria una sospensione delle autorizzazioni fino a quando i sistemi di sicurezza offshore europei non siano stati valutati alla luce dell'incidente della Deepwater Horizon.

4. RAFFORZARE LA CAPACITÀ DI INTERVENTO DELL'UE IN CASO DI INCIDENTI OFFSHORE

In caso di grave incidente al largo delle coste di uno qualsiasi degli Stati membri, le sue squadre di reazione devono essere in grado di attivare tutte le capacità disponibili, incluse quelle dell'industria²¹ e degli altri Stati membri. L'UE dispone degli strumenti per integrare la risposta all'emergenza e i meccanismi della protezione civile degli Stati membri attraverso il meccanismo comunitario della protezione civile che, su richiesta, offre un sostegno e facilita il coordinamento e l'offerta di assistenza europea. Esso comprende sia la protezione civile che l'inquinamento marino. Il suo Centro di monitoraggio e informazione, gestito dalla Commissione europea, è disponibile su base 24/7 (24 ore su 24 per 7 giorni alla settimana).

Se necessario, il centro può mobilitare rapidamente la capacità di recupero del petrolio dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima. Sebbene l'AESM si concentri sull'inquinamento marino delle navi e le connesse attività di preparazione all'emergenza, essa

²¹ Oil Spill Response Ltd (fa parte part della Global Response Network).

potrebbe intervenire in caso di fuoriuscite di petrolio dalle installazioni petrolifere offshore in quanto le sue capacità, come le navi antinquinamento e le riprese satellitari, possono affrontare una fuga di petrolio indipendentemente dalla sua origine. La Commissione sta quindi introducendo delle modifiche al regolamento istitutivo²² dell'AESM per consentirle di sostenere la reazione all'inquinamento marino proveniente da qualsiasi fonte, incluse le installazioni offshore del settore degli idrocarburi.

Sono inoltre in corso i lavori per rafforzare ulteriormente la capacità complessiva dell'UE per la prevenzione e la reazione alle calamità, inclusa l'assistenza offerta attraverso il centro. Tali sforzi devono cercare sinergie con iniziative prese dall'industria e dirette a sviluppare le capacità per un intervento nei pozzi e una reazione alla fuga di petrolio rapidi.

L'efficienza e la rapidità di una reazione di emergenza offshore dipende inoltre dalla disponibilità di informazioni immediate sullo stato della colonna d'acqua e del fondo marino durante l'incidente. Questi dati non sono completamente disponibili attualmente su base UE e non possono essere raccolti rapidamente da fonti pubbliche e private frammentate per monitorare adeguatamente il progredire di un incidente.

- Nel 2010 la Commissione presenterà una comunicazione con l'obiettivo di riunire il patrimonio di esperienza e risorse, disponibile a livello locale, nazionale e dell'UE, in un sistema UE rafforzato di risposta ai disastri. Esso si concentra sulla prestazione di assistenza alle vittime nella prima fase di emergenza e sul rafforzamento degli strumenti UE per la protezione civile e l'assistenza umanitaria.
- La Commissione cercherà le possibilità di migliorare la disponibilità di capacità di risposta all'emergenza, ad esempio stabilendo che le attrezzature di risposta all'emergenza devono essere disponibili in ogni regione pertinente dell'UE, lavorando in cooperazione con l'industria e gli Stati membri e basandosi sugli strumenti esistenti del meccanismo di protezione civile dell'UE e l'AESM.
- Al fine di migliorare l'efficienza delle risposte all'emergenza la Commissione invita gli Stati membri a prendere le iniziative da essa proposte nella comunicazione "Conoscenze oceanografiche 2020" al fine di creare un'architettura coerente e aperta per condividere le informazioni sullo stato della colonna d'acqua e del fondo marino.

5. NUOVI PARTENARIATI PER LA SICUREZZA OFFSHORE ANCHE FUORI DELLE ACQUE EUROPEE

5.1. Le iniziative regionali di vicinato come primo cerchio di azione internazionale

L'UE deve prestare attenzione alle aree offshore adiacenti al suo territorio dove le attività di trivellazione offshore sono in crescita e dove un incidente con conseguente perdita di petrolio potrebbe danneggiare l'ambiente e le economie di diversi Stati membri costieri.

In questo contesto, andrebbe incoraggiata la delimitazione di zone economiche esclusive e della piattaforma continentale di concerto con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS).

²² Regolamento (CE) n. 1406/2002

Nel Mediterraneo, una gran parte dello spazio marino è costituito da acque internazionali ed è necessario rafforzare la cooperazione tra le autorità degli Stati rivieraschi.

L'UE deve quindi adoperarsi affinché i quadri normativi e la vigilanza sull'industria nelle giurisdizioni limitrofe alle acque europee offrano lo stesso elevato livello di sicurezza e protezione. Vi è un buon esempio dei benefici ottenuti dalla cooperazione regionale tra autorità competenti nel Mare del Nord²³.

È opportuno verificare le possibilità che possono offrire le convenzioni regionali. Questo comprende anche il rilancio, in stretta cooperazione con gli Stati membri interessati, della procedura per far entrare in vigore il protocollo per combattere l'inquinamento provocato dalle attività offshore nel Mediterraneo²⁴. Ciò consentirebbe di coinvolgere il Centro regionale di coordinamento e controllo per la prevenzione e la lotta all'inquinamento nel Mediterraneo (REMPEC) nella prevenzione, preparazione e risposta alle emergenze offshore. Può essere incrementata anche la cooperazione bilaterale, in particolare con gli Stati meridionali del Mediterraneo che partecipano ad attività di estrazione offshore, in particolare attraverso piani di azione e strumenti nell'ambito della politica di vicinato europeo.

Dovrebbero essere intraprese iniziative con obiettivi analoghi²⁵ attraverso altre convenzioni marittime regionali, come l'OSPAR, la convenzione di Helsinki o la convenzione di Bucarest²⁶. Alcuni programmi di cooperazione energetica regionale, come Inogate, si concentrano già sulla sicurezza delle forniture di energia e potrebbero essere sviluppati per migliorare la cooperazione nelle attività offshore. Anche il Trattato della comunità dell'energia dovrebbe essere preso in considerazione per avviare iniziative in materia di sicurezza offshore nelle acque degli Stati interessati.

Anche l'Artico merita un'attenzione specifica per il suo ambiente naturale particolarmente sensibile, il clima rigido e importanti riserve di idrocarburi ancora inesplorate. È necessario introdurre parametri o norme internazionali vincolanti, basandosi tra l'altro sugli orientamenti del Consiglio dell'Artico²⁷. I contatti con i paesi artici a questo riguardo sono essenziali.

- La Commissione intende intensificare il dialogo con gli Stati vicini dell'UE sulla sicurezza offshore, mirando a nuove iniziative comuni e stabilendo canali di informazione di emergenza, la condivisione delle informazioni in materia di ricerca e coltivazione, la promozione di elevati livelli di sicurezza e prevenzione e misure esecutive congiunte come le ispezioni delle installazioni.
- La Commissione intende lavorare con gli Stati membri e i paesi terzi interessati al fine di promuovere la creazione di sedi regionali e iniziative di autorità nazionali competenti nel Mediterraneo, nel Mar nero e nel Mar Baltico, sulla base del buon esempio e del know-how del *North Sea Offshore Authorities Forum*. Essa intende inoltre affrontare la questione della sicurezza offshore attraverso gli strumenti di cooperazione bilaterale e regionale esistenti con i candidati all'UE e i suoi vicini.

²³ North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF).

²⁴ Protocollo per la protezione del Mediterraneo dall'inquinamento derivante dalla ricerca e sfruttamento della piattaforma continentale, del fondo marino e del suo sottosuolo.

²⁵ Cfr. articolo 18 delle conclusioni della conferenza ministeriale OSPAR del 23/24 settembre 2010

²⁶ Convenzione per la protezione dell'ambiente marino nell'Atlantico nord orientale (OSPAR), Convenzione per la protezione dell'ambiente marino del Mar Baltico (Convenzione di Helsinki), Convenzione sulla protezione del Mar Nero dall'inquinamento (Convenzione di Bucarest).

²⁷ Arctic Offshore Oil and Gas Guidelines 2009.

- La Commissione promuoverà inoltre iniziative nel contesto delle convenzioni e dei protocolli esistenti.

5.2. Gli obblighi a livello internazionale dell'industria europea

Le società europee del settore degli idrocarburi operano sempre più spesso fuori dell'Europa. È importante che la sua industria si impegni a mantenere le pratiche ambientali e la sicurezza allo stato dell'arte indipendentemente dalla giurisdizione nella quale opera, anche al di fuori dell'UE.

Una opzione consiste nell'introdurre l'obbligo per le società aventi la propria sede centrale nell'UE ad applicare politiche ambientali e di sicurezza offshore uniformi nelle loro operazioni in tutte le parti del mondo. L'eventuale inottemperanza potrebbe comportare il ritiro delle licenze e dei permessi specifici degli operatori in questione.

- La Commissione invita l'industria e gli Stati membri ad imporre alle società aventi la loro sede centrale in Europa l'obbligo vincolante e trasparente di seguire gli standard europei in materia di sicurezza e prevenzione degli incidenti in tutte le loro operazioni nel mondo.

5.3. La responsabilità globale

Sebbene l'impatto degli incidenti offshore non conosca frontiere, la copertura e l'applicazione delle norme internazionali che disciplinano la prevenzione, la programmazione e la reazione alle emergenze sono diseguali e incomplete²⁸. Ad esempio, una convenzione sui piani di emergenza si concentra solo sull'inquinamento da petrolio fuoriuscito dalle navi ma non prende in considerazione le installazioni offshore²⁹. Inoltre, la responsabilità finanziaria per l'inquinamento da idrocarburi delle installazioni offshore non è coperta da nessuna convenzione internazionale.

L'UE è ben posizionata per svolgere un ruolo essenziale negli sforzi internazionali per rafforzare le norme esistenti a livello mondiale. Essa deve, tuttavia, unire le sue forze con quelle dei suoi partner, a cominciare dagli USA e altri importanti produttori tra cui la Norvegia, la Russia e l'OPEC. Le iniziative dell'UE dovrebbero basarsi sull'International Regulators Forum (IRF) ma mirare ad una partecipazione più ampia³⁰.

L'obiettivo finale dovrebbe essere un sistema globale in grado di stabilire parametri o obiettivi comuni di sicurezza e sostenibilità nelle attività di ricerca e coltivazione offshore che dovrebbe servire due obiettivi: anzitutto, promuovere l'adozione e l'attuazione di norme severe in materia di sicurezza e prevenzione degli incidenti in tutte le giurisdizioni dove si svolgono attività offshore nel settore degli idrocarburi. In secondo luogo, coordinare iniziative e/o sviluppare iniziative congiunte dirette alle amministrazioni, ai regolatori, alle organizzazioni di standardizzazione, all'industria, alle società di certificazione e agli istituti di

²⁸ L'UNCLOS prevede l'obbligo degli Stati di tutelare l'ambiente marino dall'inquinamento, stabilire dei piani di emergenza e adottare leggi e regolamenti diretti ad impedire, ridurre e controllare l'inquinamento nelle aree all'interno e fuori della giurisdizione nazionale. Tuttavia, non sono previsti meccanismi di esecuzione e conformità e l'applicazione si basa sulla buona volontà degli Stati e di organismi come le organizzazioni settoriali e le convenzioni marittime regionali. Questo spiega le notevoli differenze esistenti nel rispetto di questi obblighi, comprese le acque europee.

²⁹ Convenzione internazionale sull'inquinamento petrolifero (OPRC).

³⁰ I membri dell'IRF includono il Brasile, il Canada, i Paesi Bassi, la Nuova Zelanda, la Norvegia, il Regno Unito e gli Stati Uniti.

ricerca al fine di raggiungere il massimo grado di ottemperanza possibile a livello mondiale alle norme dell'UNCLOS nelle aree che esulano dalle giurisdizioni nazionali.

- Verranno incentivati i partenariati esistenti in materia di energia e il dialogo con i partner internazionali dell'UE per avviare un'iniziativa globale su impulso dell'UE per la sicurezza offshore e per decidere in merito ad un mandato generale per una tale iniziativa a livello mondiale. L'incontro ministeriale UE-OPEC ha già appoggiato un'iniziativa per una tavola rotonda sulla sicurezza offshore da tenere nel 2011. La Commissione inviterà a organizzare tale riunione nel 2011 per decidere gli obiettivi principali ed esplorare i traguardi e i parametri per le migliori pratiche e gli standard a livello mondiale. Inoltre, la Commissione continuerà a contribuire alle iniziative offshore nel quadro del G-20.

6. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

L'esame condotto all'indomani dell'incidente della piattaforma Deepwater Horizon ha dimostrato che le attività offshore nel settore degli idrocarburi nella UE sono in parte disciplinate da un sistema eterogeneo di norme in materia di sanità, sicurezza e ambiente. Un regime così frammentato non può offrire una risposta adeguata ai rischi posti dallo sviluppo delle attività industriali offshore nel settore degli idrocarburi. Esso lascia aperte aree di incertezza giuridica per quanto riguarda gli obblighi e le responsabilità delle società e non permette di utilizzare pienamente le opportunità offerte dalle agenzie e dagli strumenti dell'UE.

Mentre i sistemi di regolamentazione di alcuni Stati membri prevedono alti livelli di prevenzione degli incidenti attraverso prescrizioni severe in materia di sanità, sicurezza e ambiente, sono necessarie ulteriori iniziative per garantire la diffusione di tali migliori pratiche in tutta l'UE attraverso un quadro chiaro dello stato dell'arte a livello dell'UE, chiarendo la legislazione UE e colmando le lacune che vengono individuate. L'UE ha tutto l'interesse ad agire immediatamente e garantire che le operazioni offshore nelle acque europee e del resto del mondo siano conformi ai livelli più severi di sicurezza, prevenzione degli incidenti e risposta, senza compromessi o incoerenze.

La Commissione invita il Parlamento europeo e il Consiglio ad appoggiare la linea di azione delineata nella presente comunicazione e ad esprimere il proprio parere sulle azioni specifiche proposte. La Commissione terrà ulteriori consultazioni con i regolatori nazionali e le altre parti interessate sul campo di applicazione delle iniziative proposte al fine di presentare proposte legislative e/o misure non legislative concrete prima dell'estate 2011. In tale processo verranno tenuti nel debito conto gli insegnamenti che potranno derivare dalle indagini sull'incidente della piattaforma Deepwater Horizon.