



Documento de sessão

A8-0308/2016

19.10.2016

RELATÓRIO

sobre responsabilidade, indemnização e garantia financeira para as operações
de petróleo e gás no mar
(2015/2352(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Relator: Kostas Chrysogonos

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS	11
PARECER DA COMISSÃO DO AMBIENTE, DA SAÚDE PÚBLICA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR	15
RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO.....	20

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre responsabilidade, indemnização e garantia financeira para as operações de petróleo e gás no mar (2015/2352(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre responsabilidade, indemnização e garantia financeira para as operações de petróleo e gás no mar, nos termos do artigo 39.º da Diretiva 2013/30/UE (COM(2015)0422),
- Tendo em conta o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre responsabilidade civil, indemnização e garantia financeira para acidentes no mar no Espaço Económico Europeu, que acompanha o relatório da Comissão sobre o assunto (SWD(2015)0167),
- Tendo em conta a Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações *offshore* de petróleo e gás e que altera a Diretiva 2004/35/CE (Diretiva Segurança Offshore – DSO)¹,
- Tendo em conta a avaliação de impacto que acompanha o documento «Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança das atividades de prospeção, pesquisa e produção offshore de petróleo e gás» (SEC(2011) 1293),
- Tendo em conta a Diretiva 2008/99/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa à proteção do ambiente através do direito penal²,
- Tendo em conta a Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (Diretiva Responsabilidade Ambiental – DRA)³,
- Tendo em conta o acervo internacional e regional em matéria de pedidos de indemnização por incidentes relacionados com operações offshore de petróleo e gás, nomeadamente a Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos (Convenção sobre a Responsabilidade Civil), de 27 de novembro de 1992, a Convenção Internacional para a Constituição de um Fundo Internacional para Compensação pelos Prejuízos devidos à Poluição por Hidrocarbonetos (Convenção FIPOL), de 27 de novembro de 1992, a Convenção Internacional sobre a Responsabilidade Civil pelos Danos Resultantes da Poluição Causada por Bancas («Bunkers») (Convenção Bancas), de 23 de março de 2011, a Convenção Nórdica sobre Proteção do Ambiente entre a Dinamarca, a Finlândia, a Noruega e a Suécia e o Protocolo Offshore à Convenção de Barcelona para a Proteção do Meio Marinho e da Região Costeira do Mar Mediterrâneo (Protocolo Offshore),

¹ JO L 178 de 28.6.2013, p. 66.

² JO L 328 de 19.11.2008, p. 28.

³ JO L 143 de 30.4.2004, p. 56.

- Tendo em conta a decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 13 de setembro de 2005¹,
 - Tendo em conta o artigo 83.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),
 - Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2012, relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (reformulação do Regulamento Bruxelas I)²,
 - Tendo em conta a Convenção relativa à Competência Judiciária, ao Reconhecimento e à Execução de Decisões em Matéria Civil e Comercial (Convenção de Lugano de 2007)³,
 - Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 864/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de julho de 2007, relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais (Regulamento Roma II)⁴,
 - Tendo em conta o relatório final elaborado para a Comissão pela BIO by Deloitte sobre responsabilidade civil, garantia financeira e pedidos de indemnização por atividades de exploração *offshore* de petróleo e gás no Espaço Económico Europeu⁵,
 - Tendo em conta a Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de setembro de 2011, intitulada «Enfrentar os desafios da segurança da exploração *offshore* de petróleo e gás»⁶,
 - Tendo em conta a catástrofe ocorrida em abril de 2010 com a plataforma Deepwater Horizon no Golfo do México,
 - Tendo em conta os incidentes relacionados com a plataforma «Castor» ocorridos no litoral das províncias espanholas Castelló e Tarragona, entre os quais 500 sismos que afetaram diretamente milhares de cidadãos europeus;
 - Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e o parecer da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar (A8-0308/2016),
- A. Considerando que o artigo 194.º do TFUE consagra explicitamente o direito dos Estados-Membros a determinarem as condições de exploração dos seus recursos energéticos, no respeito dos princípios de solidariedade e de proteção do ambiente;
- B. Considerando que as fontes autóctones de petróleo e de gás podem contribuir de forma significativa para cobrir as atuais necessidades energéticas da Europa e são

¹ Processo C-176/03, *Comissão* contra *Conselho*, ECLI:EU:C:2005:542.

² JO L 351 de 20.12.2012, p. 1.

³ JO L 339 de 21.12.2007, p. 3.

⁴ JO L 199 de 31.7.2007, p. 40.

⁵ BIO by Deloitte (2014), «Civil liability, financial security and compensation claims for offshore oil and gas activities in the European Economic Area», Relatório final preparado para a Comissão Europeia – DG Energia.

⁶ JO C 51E de 22.2.2013, p. 43.

particularmente importantes para a segurança e a diversidade energéticas;

- C. Considerando que as operações *offshore* de petróleo e de gás estão a realizar-se em condições cada vez mais extremas, com consequências potencialmente graves e devastadoras para o ambiente e a economia das zonas marítimas e costeiras;
- D. Considerando que, embora a produção de petróleo e de gás do Mar do Norte tenha vindo a diminuir nos últimos anos, é provável que o número de instalações *offshore* aumente na Europa, em especial no Mediterrâneo e no Mar Negro;
- E. Considerando que os acidentes causados por instalações *offshore* de petróleo e gás têm consequências transfronteiras nefastas, sendo por isso necessário e razoável que a UE tome medidas para prevenir, minorar e tentar combater as consequências de tais acidentes;
- F. Recorda a trágica morte de 167 trabalhadores do setor petrolífero no acidente de Piper Alfa, ao largo da costa de Aberdeen (Escócia), em 6 de julho de 1988;
- G. Recorda que vários estudos, incluindo um do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu e outro do Centro Comum de Investigação, estimam em vários milhares (mais exatamente, 9 700 entre 1990 e 2007) o número de acidentes no setor europeu do petróleo e do gás; assinala que o impacto cumulativo destes acidentes, mesmo que de pequena dimensão, tem repercussões sérias e duradouras no ambiente marinho e deve ser tido em conta nas diretivas pertinentes;
- H. Considerando que, em conformidade com o artigo 191.º do TFUE, todas as ações da UE neste domínio devem ter subjacente um elevado nível de proteção com base, designadamente, nos princípios da precaução, da ação preventiva e do poluidor-pagador;
- I. Observa que não há registo de um grande acidente no mar da UE desde 1988 e que 73 % da produção de petróleo e de gás na UE provém de Estados-Membros do mar do Norte, que já são considerados os países com os melhores sistemas de segurança *offshore* em todo o mundo; sublinha que a UE dispõe de cerca de 68 000 km de costa e que, provavelmente, o número de instalações *offshore* aumentará de forma significativa no futuro, especialmente no Mediterrâneo e no Mar Negro, pelo que é urgente aplicar e fazer cumprir na íntegra a Diretiva 2013/30/UE e garantir a adoção de um quadro jurídico adequado para regulamentar todas as atividades *offshore* antes que aconteça um acidente grave; salienta que, nos termos do artigo 191º do TFUE, a política europeia no domínio do ambiente deve basear-se nos princípios da precaução e da ação preventiva;
- J. Considerando que os regimes de responsabilidade constituem o principal meio de aplicação do princípio do poluidor-pagador, garantindo que as empresas sejam responsabilizadas por quaisquer danos causados no decurso das suas atividades e incentivando-as a adotar medidas de prevenção, desenvolver práticas e realizar ações que minimizem os riscos de ocorrência de tais danos;
- K. Considerando que, embora a DSO torne os titulares de licenças de exploração *offshore* estritamente responsáveis pela prevenção e reparação de quaisquer danos ambientais resultantes das suas operações (artigo 7.º conjugado com o artigo 38.º, que alarga o

âmbito de aplicação da DRA às plataformas continentais dos Estados-Membros), tal não se traduziu na aplicação de um quadro global da UE em matéria de responsabilidade;

- L. Considerando que é crucial dispor de mecanismos eficazes e adequados de compensação e de tratamento rápido e eficaz dos pedidos de indemnização por danos causados por operações *offshore* de petróleo e gás às vítimas, mas também aos animais e ao ambiente, e que, além disso, é crucial dispor de recursos suficientes para o restabelecimento de ecossistemas importantes;
 - M. Considerando que a DSO não prevê qualquer harmonização no que diz respeito aos danos civis resultantes de acidentes no mar e que o atual quadro jurídico internacional dificulta a apresentação de pedidos de indemnização cível por incidentes transfronteiriços;
 - N. Considerando que a DSO sujeita a concessão de licenças a condições prévias para garantir que os titulares de licenças nunca fiquem técnica ou financeiramente incapacitados de fazer face às consequências das suas operações *offshore*, determinando além disso que os Estados-Membros estabeleçam procedimentos para assegurar o tratamento rápido e adequado dos pedidos de indemnização, nomeadamente os relativos a incidentes transfronteiriços, e facilitem a disponibilização de instrumentos financeiros sustentáveis (artigo 4.º);
1. Saúda a adoção da Diretiva n.º 2013/30/UE, relativa à segurança das operações *offshore*, que complementa a Diretiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental (DRA) e a Diretiva 2011/92/UE relativa à avaliação do impacto ambiental (AIE), bem como a ratificação pelo Conselho do Protocolo Offshore à Convenção de Barcelona, que reputa como primeiros passos na via da proteção do ambiente e da segurança dos trabalhadores; exorta os Estados-Membros que ainda não transpuseram estas diretivas para o direito nacional a fazê-lo o mais rapidamente possível; insta igualmente os Estados-Membros a garantir a independência das autoridades competentes previstas no artigo 8.º da DSO, e solicita à Comissão que avalie a oportunidade de introduzir novas regras harmonizadas sobre responsabilidade, indemnização e garantia financeira, de modo a evitar novos acidentes com implicações transfronteiras;
 2. Deplora o facto de, nos termos das Diretivas 2013/30/UE e 2004/35/UE, os acidentes só serem considerados «graves» se causarem a morte ou ferimentos graves, sem nenhuma referência às consequências para o ambiente; sublinha que, mesmo que não cause a morte nem ferimentos graves, um acidente pode ter um impacto grave no ambiente em virtude da sua dimensão ou por atingir, por exemplo, zonas protegidas, espécies protegidas ou habitats particularmente sensíveis;
 3. Salaria que a aplicação efetiva do princípio do poluidor-pagador às operações *offshore* de petróleo e gás deve abranger não só os custos da prevenção e da reparação dos danos ambientais – como já acontece, em certa medida, através da DSO e da DRA –, mas também os custos da cobertura dos pedidos de indemnização tradicionais, em conformidade com o princípio da precaução e o princípio do desenvolvimento sustentável; exorta, por isso, a Comissão a ponderar a criação de um mecanismo legislativo de indemnização em caso de acidentes *offshore* nos moldes do instrumento previsto pela Lei sobre as Atividades Petrolíferas na Noruega, pelo menos para os setores que possam vir a ser gravemente afetados, como as pescas, o turismo em regiões

costeiras e outros setores da economia azul; recomenda, para o efeito, que os abusos ou incidentes ocorridos em consequência das atividades das empresas sejam avaliados em termos quantitativos e qualitativos, de modo a abranger todos os efeitos secundários decorrentes para as comunidades; chama igualmente a atenção, no que se refere à responsabilidade por danos ambientais, para as divergências e lacunas registadas na transposição e aplicação da DRA, tal como também foi referido pela Comissão Europeia no seu segundo relatório de execução; exorta a Comissão a garantir que a DRA seja aplicada de forma eficaz e que a responsabilidade por danos ambientais decorrentes de operações *offshore* seja devidamente aplicada em toda a União Europeia;

4. Lamenta, neste contexto, que a DSO não se debruce sobre a responsabilidade por danos civis causados a pessoas singulares ou coletivas, quer se trate de lesões corporais, de danos materiais ou de prejuízos económicos, diretos ou indiretos;
5. Lamenta também o facto de o tratamento da responsabilidade civil variar consideravelmente de Estado-Membro para Estado-Membro; salienta que, em muitos Estados-Membros com atividades de exploração *offshore* de petróleo e gás, não existe qualquer responsabilidade para a maior parte dos pedidos de indemnização de terceiros por danos tradicionais causados por acidente; que, na grande maioria dos Estados-Membros, não existe um regime de pagamento de indemnizações e que, em muitos Estados-Membros, não existem garantias de que os operadores ou pessoas responsáveis têm capacidade financeira para suportar os pedidos de indemnização; salienta, além disso, que muitas vezes não se sabe ao certo como reagiriam os sistemas jurídicos dos Estados-Membros à diversidade de ações cíveis que podem resultar dos incidentes relacionados com operações *offshore* de petróleo e gás; considera, por conseguinte, necessário um quadro europeu baseado na legislação dos Estados-Membros mais avançados, que abranja não só os danos corporais e materiais mas também os prejuízos puramente económicos e que garanta mecanismos de indemnização eficazes para as vítimas e setores suscetíveis de serem severamente afetados (por exemplo, a pesca e o turismo costeiro); insta, neste contexto, a Comissão a avaliar se um quadro horizontal europeu de tutela coletiva poderia ser uma solução viável e a dedicar uma atenção especial a este aspeto aquando da elaboração do relatório de execução da DSO;
6. Salienta, a este respeito, que os pedidos de indemnização e reparação por danos tradicionais também enfrentam os obstáculos decorrentes das normas de processo civil em matéria de limites temporais, custos financeiros, inexistência de litigância de interesse público e pedidos de indemnização por danos coletivos, assim como de disposições relativas à prova, as quais diferem significativamente de um Estado-Membro para outro;
7. Realça que os regimes compensatórios devem ser capazes de responder aos pedidos de indemnização transfronteiriços de forma eficaz, rápida, num prazo razoável e sem fazer discriminação entre os requerentes de diferentes países do EEE; recomenda que tais regimes abranjam os danos primários e secundários causados em todas as zonas afetadas, visto que tais incidentes afetam grandes superfícies e podem ter efeitos a longo prazo; frisa a necessidade de os Estados limítrofes que não são membros do EEE respeitarem o direito internacional;
8. Entende que devem ser adotadas regras rigorosas em matéria de responsabilidade civil

para os acidentes no mar, a fim de facilitar o acesso à justiça para as vítimas (sejam elas pessoas singulares ou coletivas) de acidentes no mar, pois podem ser um incentivo para o operador gerir os riscos das operações *offshore* como deve ser; entende que deve evitar-se fixar limites para a responsabilidade financeira;

9. Convida os Estados-Membros e a Comissão a tomarem em consideração a situação especial dos trabalhadores e empregados no setor da exploração *offshore* de petróleo e gás, nomeadamente das pequenas e médias empresas (PME); faz notar que os incidentes relacionados com operações *offshore* de petróleo e gás podem ter implicações particularmente graves para a indústria da pesca e do turismo, assim como para outros setores cuja atividade depende do bom estado do ambiente marinho partilhado, uma vez que estes setores, que incluem um grande número de PME, podem sofrer prejuízos económicos consideráveis em caso de grande acidente numa exploração *offshore*;
10. Salaria, por isso, a enorme importância de atualizar os regimes de responsabilidade existentes nos Estados-Membros para garantir que, em caso de acidente nas águas desses Estados, o futuro das operações *offshore* de petróleo e gás do Estado em causa e da União Europeia no seu conjunto não seja negativamente afetado se o acidente ocorrer numa zona muito dependente das receitas do turismo; insta, por conseguinte, a Comissão a reexaminar a necessidade de introduzir normas comuns a nível da UE para os regimes de indemnização e reparação;
11. Destaca a necessidade de incluir as vítimas de danos colaterais relacionados com a prospeção, pesquisa e funcionamento das instalações *offshore*, assim como das pessoas suscetíveis de serem elegíveis para as indemnizações previstas;
12. Observa que a Comissão tenciona proceder à recolha sistemática de dados através do Grupo de Autoridades para a Zona Offshore da UE (EUOAG), a fim de realizar uma análise mais completa da eficácia e do âmbito de aplicação das disposições nacionais em matéria de responsabilidade civil;
13. Salaria a necessidade de a Comissão proceder a controlos regulares da conformidade dos sistemas jurídicos nacionais com as disposições da DSO em matéria de responsabilidade e indemnização, incluindo a verificação das demonstrações financeiras das explorações *offshore*, e de tomar medidas em caso de não conformidade, a fim de evitar acidentes graves e limitar o seu impacto nas pessoas e no ambiente; recomenda a criação de um mecanismo comum a nível europeu para lidar com incidentes e situações abusivas;
14. Sublinha que é necessário encontrar um equilíbrio entre uma indemnização rápida e adequada das vítimas e evitar o pagamento de pedidos de indemnização ilegítimos (o chamado problema das «portas abertas»), aumentando a segurança quanto aos níveis de responsabilidade financeira de muitas empresas de exploração *offshore* e evitando processos judiciais prolongados e dispendiosos;
15. Lamenta que nenhum dos Estados-Membros estabeleça explicitamente uma vasta gama de instrumentos de segurança financeira para a indemnização de danos tradicionais resultantes de incidentes com operações *offshore* de petróleo e gás; sublinha, neste contexto, que uma dependência excessiva dos seguros poderá levar a um mercado de instrumentos de garantia financeira fechado, com a consequente possível falta de

concorrência e aumento dos custos;

16. Lamenta a falta de instrumentos de garantia financeira na UE para cobrir os prejuízos causados pelos acidentes *offshore* mais onerosos; observa que uma das causas poderá estar relacionada com o facto de, em certos Estados-Membros, o âmbito da responsabilidade por danos não tornar necessários estes instrumentos;
17. Exorta os Estados-Membros a apresentarem dados pormenorizados sobre a utilização dos instrumentos financeiros e a adequação da cobertura por acidentes *offshore*, incluindo os mais dispendiosos;
18. Considera que todos os casos de responsabilidade comprovada, bem como os pormenores das sanções aplicadas devem ser tornados públicos para que o verdadeiro custo dos danos ambientais seja visível para todos;
19. Exorta a Comissão a incentivar os Estados-Membros a desenvolverem instrumentos de garantia financeira para a indemnização dos pedidos de reparação tradicionais de danos resultantes de incidentes relacionados com operações gerais *offshore* de petróleo e gás ou transporte *offshore* de petróleo e gás, incluindo em casos de insolvência; considera que se poderia assim limitar a externalização da responsabilidade pela poluição accidental dos operadores para o erário público, o qual, de outro modo, será obrigado a suportar os custos de compensação se as regras permanecerem inalteradas; considera, neste contexto, que também se poderia ponderar a criação de um fundo especial com base nas taxas pagas pela indústria *offshore*;
20. Considera que é necessário analisar em que medida a introdução da responsabilidade penal a nível da UE poderá acrescentar uma componente de dissuasão para além das sanções cíveis, melhorando, assim, a proteção do ambiente e o cumprimento das medidas de segurança; congratula-se, por isso, com a adoção da Diretiva da UE relativa à proteção do ambiente através do direito penal, que introduz sanções penais harmonizadas para determinadas infrações à legislação ambiental da UE, mas lamenta que o âmbito da Diretiva relativa à proteção do ambiente através do direito penal não abranja todas as atividades referidas na Diretiva relativa à segurança das operações *offshore*; lamenta, igualmente, que as definições de infração penal e de sanção mínima aplicáveis às violações de segurança nas operações *offshore* não estejam harmonizadas na UE; insta a Comissão a acrescentar os grandes acidentes petrolíferos ao âmbito de aplicação da Diretiva DCA e a apresentar oportunamente ao Parlamento Europeu o seu primeiro relatório sobre a execução da DSO, o mais tardar até 19 de julho de 2019;
21. Solicita à Comissão que desenvolva os estudos necessários para avaliar em que medida os diferentes Estados-Membros e o seu litoral estão expostos a riscos económicos, tendo em conta a orientação económica e setorial de determinadas regiões, a intensidade das operações de petróleo e gás no mar nessas regiões, as condições em que as mesmas se desenrolam, os fatores climáticos, como as correntes marinhas e os ventos, bem como as normas ambientais aplicáveis; recomenda, por conseguinte, a introdução de mecanismos de proteção e perímetros de segurança em casos de suspensão das operações, e congratula-se com a criação pelo setor de quatro colunas de capeamento de poços, que permitem reduzir o derrame de petróleo no contexto de acidentes *offshore*;
22. Solicita uma avaliação de impacto ambiental específica para o Ártico para todas as

operações realizadas nesta região, em que os ecossistemas são especialmente frágeis e estão intimamente associados à biosfera global;

23. Solicita à Comissão e aos Estados-Membros que ponderem a possibilidade de adotar medidas adicionais que protejam eficazmente as operações *offshore* de petróleo e gás antes que aconteça um acidente grave;
24. Insta, para o efeito, a Comissão e os Estados-Membros a que continuem a analisar a possibilidade de se encontrar uma solução internacional, tendo em conta que muitas das empresas petrolíferas e de gás que operam na UE exercem a sua atividade em todo o mundo e que uma solução global asseguraria condições de concorrência equitativas a nível mundial, mediante o reforço do controlo das empresas de exploração além das fronteiras da União Europeia; insta os Estados-Membros a ratificarem rapidamente o Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, de dezembro de 2015;
25. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Contexto

As operações *offshore* de petróleo e gás são realizadas a cada vez maior distância de terra firme e, frequentemente, em águas muito mais profundas do que acontecia anteriormente. Algumas operações têm lugar em condições ambientais extremas, como as da região do Ártico, e em locais que dependem em grande medida das receitas do turismo, como o mar Mediterrâneo ou o mar Egeu. Mais de 90 % do petróleo e 60 % do gás produzidos na Europa (UE e Noruega/Islandia) provêm de operações *offshore*. Estas operações (de pesquisa e exploração) já estão em curso ou deverão ser iniciadas nas águas territoriais de 18 Estados-Membros.

Após a explosão e o derrame de hidrocarbonetos da plataforma Deepwater Horizon, em 20 de abril de 2010, a Diretiva Segurança Offshore foi adotada com o objetivo de estabelecer requisitos mínimos para a prevenção dos acidentes graves nas operações *offshore* de petróleo e gás na UE e para a limitação das consequências desses acidentes. Os Estados-Membros deviam atualizar até 19 de julho os respetivos quadros legislativos nacionais em relação às operações de petróleo e gás, a fim de os harmonizar com a Diretiva Segurança Offshore. Uma vez que esse prazo foi há muito ultrapassado, já deviam ter sido estabelecidos os elementos de base de um quadro global da UE para a prevenção dos acidentes graves e para a limitação das suas consequências.

O artigo 7.º da DSO, conjugado com o seu artigo 38.º, torna os titulares de licenças de exploração *offshore* estritamente responsáveis pela prevenção e a reparação de quaisquer danos ambientais resultantes das suas operações. As autoridades públicas dos Estados-Membros a quem tenha sido confiada a representação dos interesses da proteção do ambiente devem assegurar que o operador responsável é identificado, o nexo de causalidade demonstrado, o plano de reparação estabelecido e aprovado, as necessárias medidas preventivas ou corretivas tomadas, etc. O artigo 4.º da DSO sujeita o licenciamento a condições prévias destinadas a garantir que os titulares de licenças nunca fiquem técnica ou financeiramente impossibilitados de fazer face às consequências das suas operações *offshore*. Exige também aos Estados-Membros que estabeleçam procedimentos para assegurar o tratamento rápido e adequado dos pedidos de indemnização, incluindo os respeitantes a incidentes transfronteiriços, e que facilitem a utilização de instrumentos financeiros sustentáveis.

Responsabilidade civil e penal

Contudo, a Diretiva não se debruça sobre a responsabilidade por danos civis causados a pessoas singulares ou coletivas, quer se trate de lesões corporais, de danos materiais ou de prejuízos económicos – indiretos ou puros. Também não aborda a responsabilidade penal por acidentes *offshore*, as possíveis sanções penais e outras sanções não privativas da liberdade. Embora as violações da segurança *offshore* já sejam contempladas no código penal de muitos

Estados¹, nem a definição de infrações penais nem o tipo e o nível de sanções mínimas se encontram harmonizados a nível da União. A introdução da responsabilidade penal a nível da UE poderá acrescentar um outro nível de dissuasão para além das sanções de carácter civil, melhorando, assim, a proteção do ambiente e o cumprimento das medidas de segurança. Uma tal medida estará em sintonia com o direito da UE desde que sejam adotadas medidas de direito penal para garantir uma execução eficiente da política ambiental da União². Além disso, nos termos do artigo 83.º, n.º 2, do TFUE podem adotar-se regras mínimas relativas à definição das infrações penais e das sanções a nível da UE caso sejam indispensáveis para assegurar a execução eficaz de uma política da União. Isto implica, por seu turno, que, para serem consideradas infrações penais, as infrações à DSO terão de respeitar o critério da necessidade e da proporcionalidade.

A responsabilidade civil pode ser dividida em três categorias: danos corporais, danos materiais ou prejuízos económicos. Segundo o relatório final da Comissão Europeia sobre responsabilidade civil, garantias financeiras e pedidos de indemnização relativos às atividades *offshore* de petróleo e gás no Espaço Económico Europeu, elaborado pela Bio by Deloit, todos os Estados-alvo preveem a indemnização das lesões corporais e dos danos materiais resultantes de acidentes relacionados com operações *offshore*. No EEE, esta responsabilidade é quase sempre ilimitada em termos financeiros.³ No entanto, os Estados tratam a responsabilidade civil relativa a tais acidentes de forma muito diferenciada. Na maioria dos Estados-alvo, a responsabilidade civil relativa aos acidentes *offshore* é limitada pela prova legal de negligência, por requisitos relativos ao carácter direto dos prejuízos económicos sofridos e/ou pela exclusão total do pagamento de indemnizações por prejuízos económicos na ausência de lesões corporais ou danos materiais («as regras de exclusão»).

A pesca comercial e as pessoas envolvidas na aquicultura e na maricultura podem sofrer prejuízos puramente económicos devido a um derrame de hidrocarbonetos ou de produtos químicos, resultante de operações *offshore* de petróleo e gás ou da utilização indevida de agentes dispersantes, se não puderem continuar a exercer as suas atividades comerciais em consequência de proibições da pesca e da venda de marisco, de uma redução dos mercados ou da sua perda. As empresas do setor do turismo também podem sofrer prejuízos puramente económicos devido à perda de lucros resultante da redução ou da ausência de clientes, em resultado da poluição das praias com os hidrocarbonetos e produtos químicos derramados. Entre as empresas turísticas afetadas podem figurar desde hotéis, restaurantes e navios de cruzeiro até cafés e lojas de recordações. Por último, há outras indústrias costeiras que podem ser igualmente afetadas, como as centrais elétricas e as instalações de dessalinização que utilizam grandes quantidades de água do mar e estão sujeitas a avarias se nelas entrar água misturada com hidrocarbonetos.

O único Estado do EEE cuja legislação impõe uma responsabilidade específica de indemnização dos danos causados pela poluição resultante de um incidente relacionado com operações *offshore* de petróleo e gás é a Noruega, relativamente ao setor das pescas. A Dinamarca imputa uma responsabilidade objetiva por lesões corporais, danos materiais e prejuízos económicos causados pela pesquisa e a produção de hidrocarbonetos. A Grécia e

¹ Como é o caso da Dinamarca, do Reino Unido e da Noruega.

² Processo C-176/03, *Comissão contra Conselho*, acórdão de 13 de setembro de 2005.

³ A Alemanha pode impor um limite de responsabilidade numa ação a cujo fundamento seja aplicável a regra da responsabilidade objetiva.

Chipre parecem imputar responsabilidade pelos prejuízos puramente económicos aos titulares de licenças e locatários, ao abrigo do seu contrato-modelo de partilha da produção e do seu projeto de acordo modelo de locação, respetivamente, em complemento do seu direito penal geral. Contudo, devido à inclusão nos contratos das obrigações de indemnização das pessoas prejudicadas pelas operações *offshore* de petróleo e gás, só o Estado tem o direito de exigir que o titular da licença ou locatário cumpra essas obrigações contratuais. Por conseguinte, é necessário que os requerentes convençam o Estado a agir em seu nome.

Embora os Regulamentos Bruxelas I e Roma II contribuam para proteger os interesses dos requerentes, caso os acidentes tenham origem em jurisdições com regras de responsabilidade civil menos rigorosas do que as existentes na sua própria jurisdição, deve analisar-se mais profundamente em que medida esta situação é suficiente para garantir o acesso à justiça e criar condições de concorrência equitativas para as empresas. As diferenças entre os regimes de responsabilidade criam a possibilidade de transferência das ações judiciais para as jurisdições mais favoráveis, caso ocorra uma fuga de petróleo, gás ou outras substâncias perigosas causada por um acidente *offshore*.

O relator considera, por conseguinte, que é extremamente importante atualizar os regimes de responsabilidade existentes nos Estados-Membros, a fim de garantir que, se ocorrer algum incidente nas águas desses Estados, este não afetará negativamente o futuro das suas operações *offshore* de petróleo e gás nem as da UE em geral – caso o incidente tenha lugar numa zona muito dependente das receitas do turismo. Tendo em conta a recessão económica e a importância da promoção das operações *offshore* de petróleo e gás para corrigir os défices orçamentais dos Estados, a ausência de um regime eficaz de responsabilidade e garantia financeira para cobrir os pedidos de indemnização constitui um enorme risco para esses Estados.

Garantias financeiras

Nos termos do considerando 63 da DSO, a Comissão Europeia deverá apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre «as medidas adequadas para assegurar um regime de responsabilidade suficientemente forte para os danos relacionados com as operações *offshore* de petróleo e gás, bem como sobre os requisitos de capacidade financeira, incluindo a disponibilidade de instrumentos apropriados de garantia financeira ou de outros mecanismos. Tal pode incluir um exame da viabilidade de um regime de compensação mútua».

Atualmente, a maioria dos Estados só prescreve um mecanismo de compensação: os seguros. Esta situação contrasta vivamente com os mecanismos que os titulares de licenças de operações *offshore* de petróleo e gás podem escolher para cumprir as obrigações previstas numa licença ou num contrato, os quais geralmente incluem garantias bancárias, garantias de boa execução, seguros e, se for caso disso, garantias da sociedade-mãe. Finalmente, não é claro se as apólices de seguros aceites pelas autoridades competentes dos Estados incluem ou não a cobertura de prejuízos puramente económicos – poderá argumentar-se que faria pouco sentido que o titular de uma licença de operações *offshore* de petróleo e gás se munisse de uma garantia financeira para cobrir uma responsabilidade que não existe na jurisdição onde realiza as operações.

O relator considera, portanto, que é necessário promover uma solução equilibrada relativamente aos requisitos de garantia financeira obrigatória, para que as empresas petrolíferas não sejam forçadas a sair da indústria de exploração *offshore* de petróleo e gás. Essa solução deve ser encontrada de forma a não comprometer a eficácia do princípio do poluidor-pagador devido à fixação de montantes mínimos demasiado baixos para as garantias e à limitação das garantias obrigatórias apenas aos produtos de seguros.

Conclusão

A eficácia dos regimes de responsabilidade dos Estados-Membros em relação aos danos tradicionais causados pela poluição resultante de operações *offshore* de petróleo e gás, os regimes de tratamento dos pedidos de indemnização, a disponibilidade de instrumentos de garantia financeira e os requisitos relativos à garantia financeira estão estreitamente interligados. Pode argumentar-se que os pedidos de indemnização de danos tradicionais causados pela poluição resultante de um incidente relacionado com a exploração *offshore* de petróleo e gás se referem, na sua grande maioria, a prejuízos puramente económicos. Se o regime de responsabilidade de um Estado-Membro não reconhecer este tipo de prejuízos ou se tiver adotado uma posição conservadora face aos pedidos de indemnização por prejuízos puramente económicos, é irrelevante que exista um regime eficaz de tratamento dos pedidos de indemnização ou que tais pedidos estejam cobertos por instrumentos de garantia financeira.

Tendo em conta os regimes de responsabilidade disponíveis nos Estados-Membros, afigura-se crucial esclarecer se a maioria dos pedidos de indemnização por danos civis resultantes de acidentes que causem uma poluição generalizada estará coberta pelos atuais regimes legislativos ou não legislativos e *ad hoc* ou judiciais existentes nestes Estados. Excetuando a França, os Países Baixos e a Dinamarca, é pouco provável que, em muitos Estados-Membros, os requerentes obtenham qualquer reparação, muito em especial as empresas que sofrem prejuízos indiretos, como as de ferries, de transformação de pescado, etc. Tais pedidos de indemnização têm sido apresentados na UE, sobretudo no caso dos derrames de hidrocarbonetos dos navios, ao abrigo do regime internacional estabelecido nas Convenções «Responsabilidade Civil» e «FIPOL», que cobre a perda de rendimentos, se a perda for direta. No entanto, estas convenções não se destinam a compensar os danos causados por operações *offshore* de petróleo e gás, sendo muito provável que não abranjam tais acidentes, uma vez que as instalações *offshore* de exploração de petróleo e gás não serão quase certamente consideradas como «navios» para efeitos destas convenções.

O relator entende, por conseguinte, que a Comissão necessita de trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros e assegurar que os regimes de indemnização e de garantia financeira para as operações *offshore* de petróleo e gás na UE são modernizados e, mais especificamente, i) preveem a indemnização de terceiros por danos causados pelos acidentes relacionados com as operações *offshore* de petróleo e gás; ii) estabelecem um regime de indemnização eficaz para tratar dos pagamentos em causa; e iii) asseguram que os operadores e outras partes responsáveis dispõem de meios financeiros suficientes para satisfazer os pedidos de indemnização.

12.7.2016

PARECER DA COMISSÃO DO AMBIENTE, DA SAÚDE PÚBLICA E DA SEGURANÇA ALIMENTAR

dirigido à Comissão dos Assuntos Jurídicos

sobre responsabilidade, indemnização e garantia financeira para as operações de petróleo e gás no mar
(2015/2352(INI))

Relator de parecer: Nikos Androulakis

SUGESTÕES

A Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar insta a Comissão dos Assuntos Jurídicos, competente quanto à matéria de fundo, a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Recorda os prejuízos ambientais causados pelo acidente com a «Deepwater Horizon»; chama igualmente a atenção para os cerca de 500 sismos provocados pelo projeto «Castor» nas zonas costeiras de Tarragona e Castelló em 2013, que afetaram diretamente milhares de cidadãos europeus;
2. Recorda a trágica morte de 167 trabalhadores do setor petrolífero no acidente de Piper Alfa, na costa de Aberdeen, na Escócia, em 6 de julho de 1988;
3. Observa que não há registo de um grande acidente no mar da UE desde 1988, e que 73 % da produção de petróleo e de gás na UE provém de Estados-Membros do mar do Norte, já reconhecidos como tendo os sistemas de segurança no mar com melhor desempenho a nível mundial. Sublinha que a UE dispõe de cerca de 68 000 km de costa e que, provavelmente, o número de instalações *offshore* aumentará de forma significativa no futuro, especialmente no Mediterrâneo e no Mar Negro, pelo que é urgente aplicar e fazer cumprir na íntegra a Diretiva 2013/30/UE e garantir a adoção de um quadro jurídico adequado para regulamentar todas as atividades *offshore* antes que aconteça um acidente grave; salienta que, nos termos do artigo 191º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a política europeia no domínio do ambiente deverá basear-se nos princípios da precaução e da ação preventiva.
4. Deplora o facto de, nas Diretivas 2013/30/UE e 2004/35/UE, os acidentes só serem considerados «graves» se causarem a morte ou ferimentos graves, sem que haja uma referência clara às consequências para o ambiente; sublinha que, mesmo que não cause a

morte nem ferimentos graves, um acidente pode ter um fortíssimo impacto no ambiente, pela sua dimensão ou porque atinge, por exemplo, zonas protegidas, espécies protegidas ou habitats particularmente sensíveis;

5. Recorda que diversos estudos, incluindo um do Serviço de Estudos do Parlamento Europeu e outro do Centro Comum de Investigação, calculam que o número de acidentes no setor do petróleo e do gás se eleva a vários milhares, mais exatamente a 9 700 entre 1990 e 2007; assinala que o impacto cumulativo destes acidentes, mesmo que de pequena dimensão, tem repercussões sérias e duradouras no ambiente marinho e deve ser tido em conta nas diretivas pertinentes;
6. Saúda a adoção da Diretiva n.º 2013/30/UE, relativa à segurança das operações *offshore* (DSO), que complementa a Diretiva 2004/35/CE relativa à responsabilidade ambiental (DRA) e a Diretiva 2011/92/UE relativa à avaliação do impacto ambiental (AIE), bem como a ratificação pelo Conselho do Protocolo Offshore à Convenção de Barcelona, enquanto primeiro passo para a proteção do ambiente e da saúde e segurança dos trabalhadores; recorda que o prazo para transposição da diretiva expirou em 19 de julho de 2015; observa que a maioria dos Estados-Membros ainda não aplicou as disposições pertinentes da DSO; insta a Comissão a garantir um acompanhamento rigoroso da execução da DSO, a fim de avaliar a conveniência de introduzir novas regras harmonizadas sobre responsabilidade, indemnização e garantia financeira que reforcem o seu cumprimento, o mais rapidamente possível, para evitar eficazmente a ocorrência de acidentes no futuro;
7. Reitera a necessidade de realizar e publicar uma análise do risco e uma avaliação de impacto ambiental para cada operação *offshore*, compatíveis com outra legislação da UE e com políticas em domínios como a biodiversidade, as alterações climáticas, o uso sustentável do solo, a proteção do ambiente marinho e a vulnerabilidade e a resistência a acidentes e catástrofes naturais, e a necessidade de formação adequada do pessoal antes do licenciamento das operações; insta a Agência Europeia da Segurança Marítima a assistir a Comissão e os Estados-Membros na elaboração de planos de resposta a emergências; congratula-se com a criação pelo setor de quatro colunas de capeamento de poços, que podem reduzir o derrame de petróleo em caso de acidente;
8. Solicita uma avaliação de impacto ambiental específica para o Ártico, que incida em todas as operações realizadas nesta região, cujos ecossistemas são especialmente frágeis e estão associados à biosfera global;
9. Saliencia a necessidade de assegurar a adoção rápida e eficaz de medidas corretivas, incluindo a indemnização adequada de todas as vítimas da poluição e de danos ambientais causados por acidentes *offshore*, em conformidade com o princípio do «poluidor-pagador»;
10. Sublinha a necessidade de as operações *offshore* serem sujeitas a uma contínua supervisão regulamentar especializada por parte dos Estados-Membros, a fim de assegurar controlos eficazes para prevenir os acidentes graves e limitar os seus impactos sobre as pessoas e o ambiente.
11. Regista que, embora a Diretiva n.º 2013/30/UE contenha algumas disposições específicas sobre questões relacionadas com responsabilidade e indemnização, a mesma não

estabelece um quadro da UE abrangente em matéria de responsabilidade; salienta a necessidade de assegurar a igualdade de acesso à justiça e à indemnização por danos em caso de acidentes com consequências transfronteiriças, tendo em conta que, nos termos do artigo 41.º, n.ºs 3 e 5, da DSO, determinados Estados-Membros ficam, em parte, dispensados da obrigação de transpor a diretiva;

12. Lamenta o facto de as normas de responsabilidade penal relacionadas com violações de segurança no mar não estarem harmonizadas a nível da UE; insta a Comissão a apresentar uma proposta para alargar o âmbito da Diretiva n.º 2008/99/CE, relativa à proteção do ambiente através do direito penal, às infrações contempladas pela Diretiva n.º 2013/30/UE, uma vez que tal acrescentará uma camada distinta de dissuasão;
13. Observa que a Comissão tenciona proceder a uma recolha sistemática de dados através do Grupo de Autoridades para a Zona Offshore da UE (EUOAG), a fim de realizar uma análise mais abrangente da eficácia e do âmbito de aplicação das disposições nacionais em matéria de responsabilidade civil;
14. Lamenta que o âmbito da responsabilidade por danos e prejuízos económicos, que constituirá um instrumento essencial para garantir a segurança das operações *offshore*, varie entre os Estados-Membros; solicita à Comissão que avalie a necessidade de harmonizar a responsabilidade a nível da União assinalando, ao mesmo tempo, o carácter transfronteiriço destas operações;
15. Entende que devem ser determinadas regras rigorosas em matéria de responsabilidade civil no âmbito de acidentes no mar, a fim de facilitar o acesso à justiça pelas vítimas (sejam elas pessoas singulares ou coletivas) afetadas por acidentes *offshore*, uma vez que podem constituir um incentivo à gestão adequada dos riscos das operações pelo operador offshore; considera que a fixação de limites para a responsabilidade financeira deve ser evitada;
16. Considera que todos os casos de responsabilidade comprovada, bem como as informações pormenorizadas relativas às sanções aplicadas, deverão ser tornados públicos, para que o verdadeiro custo dos danos ambientais seja transparente para todos;
17. Exorta os Estados-Membros a apresentarem dados pormenorizados sobre a utilização de instrumentos financeiros e a adequação da cobertura por acidentes *offshore*, incluindo os mais dispendiosos;
18. Lamenta a falta de instrumentos de garantia financeira na UE que cubram os prejuízos causados pelos acidentes *offshore* mais dispendiosos; observa que uma das razões subjacentes poderá prender-se com o facto de, em certos Estados-Membros, o âmbito da responsabilidade por danos poder não tornar estes produtos necessários;
19. Regista a ausência de requisitos regulamentares no que diz respeito aos níveis específicos de cobertura em vários Estados-Membros; considera que não seria produtora fixar montantes específicos à escala da UE, mas apela à criação de um método da UE para calcular os montantes a exigir pelas autoridades nacionais que respeite as especificidades das atividades, as condições locais de funcionamento e a área em redor da instalação, a fim de prever uma cobertura adequada para futuros acidentes com impacto transfronteiriço;

20. Sublinha a necessidade de estabelecer regras mais harmonizadas sobre a verificação da adequação da forma e do montante da garantia financeira oferecida para cobrir eventuais prejuízos, bem como da capacidade das entidades de garantia financeira para satisfazerem a procura de cobertura, promovendo ao mesmo tempo o recurso proporcional aos instrumentos de garantia financeira, embora reconheça a necessidade de conferir suficiente flexibilidade no que se refere a esses instrumentos; considera particularmente importante que a Comissão apresente propostas neste sentido, dada a natureza transfronteiriça deste tipo de acidentes;
21. Observa que é possível utilizar uma grande variedade de produtos de garantia financeira para cobrir os riscos dos acidentes *offshore* mais onerosos e menos frequentes; insta os Estados-Membros a alargarem o âmbito de aplicação dos mecanismos de garantia financeira admitidos no licenciamento e nas operações *offshore*, assegurando, ao mesmo tempo, um nível equivalente de cobertura;
22. Exorta a Comissão e os Estados-Membros a ponderar a criação de mecanismos legislativos de indemnização em caso de acidentes *offshore*, nos moldes do instrumento previsto pela Lei sobre Atividades Petrolíferas na Noruega, pelo menos para os setores que possam vir a ser gravemente afetados, como as pescas, o turismo em regiões costeiras e outros setores da economia azul;
23. Solicita à Comissão Europeia que, caso inicie um processo por infração contra um Estado-Membro, compareça perante a Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar do Parlamento para justificar o processo e as medidas a tomar para corrigir as ações do Estado-Membro em causa.

**RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL NA COMISSÃO ENCARREGADA DE EMITIR
PARECER**

Data de aprovação	12.7.2016
Resultado da votação final	+: 58 -: 7 0. 0
Deputados presentes no momento da votação final	Marco Affronte, Margrete Auken, Pilar Ayuso, Zoltán Balczó, Catherine Bearder, Ivo Belet, Simona Bonafè, Biljana Borzan, Lynn Boylan, Cristian-Silviu Buşoi, Soledad Cabezón Ruiz, Nessa Childers, Alberto Cirio, Birgit Collin-Langen, Mireille D'Ornano, Miriam Dalli, Seb Dance, Jørn Dohrmann, Ian Duncan, Stefan Eck, Bas Eickhout, Eleonora Evi, José Inácio Faria, Karl-Heinz Florenz, Francesc Gambús, Elisabetta Gardini, Gerben-Jan Gerbrandy, Jens Gieseke, Julie Girling, Sylvie Goddyn, Françoise Grossetête, Andrzej Grzyb, György Hölvényi, Anneli Jäätteenmäki, Jean-François Jalkh, Karin Kadenbach, Kateřina Konečná, Giovanni La Via, Peter Liese, Norbert Lins, Valentinas Mazuronis, Susanne Melior, Miroslav Mikolášik, Massimo Paolucci, Gilles Pargneaux, Piernicola Pedicini, Pavel Poc, Frédérique Ries, Michèle Rivasi, Annie Schreijer-Pierik, Renate Sommer, Dubravka Šuica, Tibor Szanyi, Nils Torvalds, Jadwiga Wiśniewska, Damiano Zoffoli
Suplentes presentes no momento da votação final	Nikos Androulakis, Paul Brannen, Nicola Caputo, Martin Häusling, Merja Kyllönen, Christel Schaldemose, Keith Taylor
Suplentes (art. 200.º, n.º 2) presentes no momento da votação final	Jiří Maštálka, Maurice Ponga

**RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL
NA COMISSÃO COMPETENTE QUANTO À MATÉRIA DE FUNDO**

Data de aprovação	13.10.2016
Resultado da votação final	+: 18 -: 2 0. 0
Deputados presentes no momento da votação final	Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Jean-Marie Cavada, Kostas Chrysogonos, Therese Comodini Cachia, Mady Delvaux, Rosa Estaràs Ferragut, Enrico Gasbarra, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Julia Reda, Evelyn Regner, Pavel Svoboda, József Szájer, Tadeusz Zwiefka
Suplentes presentes no momento da votação final	Daniel Buda, Sergio Gaetano Cofferati, Pascal Durand, Evelyne Gebhardt, Constance Le Grip, Virginie Rozière