COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 8.8.2017
COM(2017) 420 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE PARLAMENTUL EUROPEAN ȘI CONSILIU

privind fezabilitatea unui instrument financiar care ar facilita reciclarea sigură și ecologică a navelor

I. INTRODUCERE

În fiecare an, sute de nave mari sunt vândute pentru demontare pe plajele acoperite de maree din Asia de Sud[1]. Impactul negativ al acestei practici asupra mediului și a sănătății umane a fost documentat pe larg[2]. Dificultățile întâmpinate în aplicarea Convenției de la Basel[3] în cazul navelor, precum și interzicerea exportului de deșeuri periculoase din Europa către țări din afara OCDE[4] au condus la adoptarea în 2009 a Convenției de la Hong Kong[5] și, respectiv, la adoptarea în 2013 a Regulamentului privind reciclarea navelor[6]. Recurgând la posibilitatea oferită de articolul 1 alineatul (2) din Convenția de la Hong Kong, Regulamentul privind reciclarea navelor stabilește cerințe mai stricte decât Convenția, legate, în special, de sănătate, siguranță și mediu.

Articolul 29 („Stimulentul financiar") din Regulamentul (UE) nr. 1257/2013 privind reciclarea navelor[7] solicită Comisiei să prezinte un raport privind „fezabilitatea instrumentului financiar care ar facilita reciclarea navelor în mod sigur și viabil", însoțit, dacă este cazul, „de o propunere legislativă." Prezentul raport răspunde acestei obligații de raportare. În primul rând, raportul sintetizează actuala abordare normativă a aspectelor legate de reciclarea navelor (I). Acesta prezintă apoi stadiul actual al cercetării asupra fezabilității unui stimulent financiar pentru reciclarea sigură și ecologică a navelor (II), introducând un nou concept, și anume *Licența de reciclare a navelor* (III). Raportul conține, de asemenea, un rezumat al pozițiilor exprimate de părțile interesate (IV) și se încheie cu o concluzie (V).

Regulamentul privind reciclarea navelor introduce instrumente aflate într-o succesiune clară. Instrumentul principal, pentru care regulamentul prevede un calendar de instituire și un set de obligații aferente explicit definite, este *Lista europeană a instalațiilor de reciclare a navelor*. După 31 decembrie 2018 cel târziu, navele aflate sub pavilionul UE vor putea fi reciclate numai în instalațiile care figurează pe listă. În decembrie 2016 a fost publicată o primă listă de

---

[1] ONG Shipbreaking Platform, Lista navelor demontate în lume în 2016, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] A se vedea, în special, *Science for Environment Policy*, numărul 55, iunie 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Convenția de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora a fost adoptată la 22 martie 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Convenția Internațională de la Hong Kong privind reciclarea sigură și ecologică a navelor. Pentru a intra în vigoare, Convenția de la Hong Kong trebuie ratificată de 15 state, care dețin împreună cel puțin 40 % din tonajul flotei mondiale și al căror volum maxim anual combinat de nave reciclate este de cel puțin 3 % din tonajul flotei statelor care au ratificat convenția. În februarie 2017 Convenția nu intrase încă în vigoare, fiind ratificată de cinci țări, printre care se numără statele membre ale UE Franța și Belgia. Niciuna dintre aceste țări nu reciclează însă un volum mare de nave. http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/the-hong-kong-international-convention-for-the-safe-and-environmentally-sound-recycling-of-ships.aspx

[6] Regulamentul pune accentul în mod deosebit pe navele care operează în apele UE și pe cele care navighează sub pavilionul statelor membre ale Uniunii. Regulamentul nu numai că preia cerințele Convenției de la Hong Kong, dar adaugă și cerințe mai stricte în materie de mediu și siguranță, fapt autorizat de articolul 1 alineatul (2) din Convenție.

[7] „Regulamentul privind reciclarea navelor" – Regulamentul (UE) nr. 1257/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 noiembrie 2013 privind reciclarea navelor; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

18 instalații conforme[8], situate în UE. Începând din 2017, ar putea fi adăugate pe listă și alte instalații[9], situate în afara UE. Deoarece se bazează pe evaluări și pe inspecții la fața locului independente de interesele comerciale, Lista europeană conferă în sector o valoare adăugată extrem de semnificativă la nivel reputațional. Reciclatorii de nave pot obține acces exclusiv la reciclarea navelor aflate sub pavilion UE, dacă ating standarde de performanță ridicate. În mod similar, dacă navele lor sunt demontate în instalațiile incluse pe listă, proprietarii de nave își pot îmbunătăți nivelul atins în materie de responsabilitate socială și își pot limita răspunderea pentru o reciclare care nu îndeplinește standardele. În plus, fiind singurul instrument de acest tip, Lista europeană ar putea constitui un stimulent pentru îmbunătățire și în cazul navelor aflate sub alte pavilioane, fapt ce ar putea contribui la omogenizarea condițiilor la nivel internațional.

La articolul 29 și în considerentul (19), Regulamentul privind reciclarea navelor evocă un eventual al doilea instrument de natură financiară, ca măsură suplimentară împotriva riscului potențial de eludare a Listei europene[10]. Eludarea ar consta în schimbarea pavilionului cu un pavilion din afara UE, pentru a facilita demontarea navei într-un șantier care nu este inclus pe Lista europeană. Maximizarea profitului joacă un rol esențial în cazul acestui risc: piața de reciclare a navelor a fost acaparată în mare parte de șantiere care nu îndeplinesc standardele, dar pot oferi prețuri mai bune pentru navele scoase din uz, ca urmare a costurilor scăzute cu forța de muncă, a externalităților semnificative în materie de sănătate, siguranță și mediu, a investițiilor inadecvate în echipamente și a capacității reduse sau inexistente de gestionare a deșeurilor periculoase. Rezultatul observat este că „de obicei, principiul «poluatorul plătește» nu se aplică” în cazul reciclării navelor[11]. Scopul unui stimulent financiar ar fi compensarea diferenței de profit înregistrate la demontarea în șantiere care nu îndeplinesc standardele, față de demontarea în șantierele incluse pe Lista europeană.

Atât Comunicarea din 2008, care propune o strategie a UE pentru demontarea navelor[12], cât și Evaluarea impactului efectuată în 2012[13] au anticipat abordarea etapizată reflectată în regulament.

---

[8] http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/list_ship_recycling_facilities.pdf

[9] Comisia analizează în prezent 22 de cereri de includere pe listă, primite de la instalații de reciclare a navelor situate în China, India, Turcia și SUA.

[10] Articolul 29 prevede obligația de raportare. Considerentul (19) oferă mai multe detalii, subliniind abordarea propusă de potențialul stimulent, care este orientată către proprietarul navei și neutră din punctul de vedere al pavilionului.

[11] A se vedea și Milieu & COWI, „*Study in relation to options for new initiatives regarding dismantling of ships – Note on the ship dismantling fund, Pros and cons of the three options”*, p. 17, august 2009 http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Comunicarea COM(2008) 767 final din 19 noiembrie 2008, intitulată „O strategie a UE pentru ameliorarea practicilor de dezmembrare a navelor”, și evaluarea aferentă a impactului, cuprinsă în Documentul de lucru al serviciilor Comisiei SEC(2008) 2846: „*În cazul în care [...] reacțiile participanților de pe piață nu duc la rezultatul dorit, ar trebui luată în considerare din nou opțiunea unui sistem de finanțare care să implementeze principiul «poluatorul plătește»*”.

[13] Evaluarea impactului care însoțește propunerea de Regulament privind reciclarea navelor [SWD(2012) 47 final], http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf „*Dacă problemele de conformitate continuă, ar putea fi întreprinse și alte acțiuni la nivelul UE, cum ar fi înființarea unui fond al UE pentru demontarea navelor*.”

II. STADIUL ACTUAL AL CERCETĂRII PRIVIND UN POTENȚIAL INSTRUMENT FINANCIAR

Înainte de adoptarea Convenției de la Hong Kong era deja luat în considerare un eventual instrument financiar. Un studiu din 2005[14] recomanda înființarea unui „*Fond pentru reciclarea navelor*”, care urma să colecteze taxe și să efectueze plăți pentru demontarea ecologică a navelor. Acesta avea în vedere, de asemenea, introducerea unei „*asigurări de viață obligatorii*” pentru a acoperi costurile de reciclare ecologică. Convenția de la Hong Kong, care urmează o abordare diferită, prevede la articolul său privind cooperarea tehnică o clauză de „finanțare” pe bază de contribuții voluntare. Clauza nu face referire la principiul „poluatorul plătește”. În afara UE, China a introdus în 2013 un mecanism financiar combinat pentru construcția și reciclarea navelor sub pavilion chinez, care a fost reînnoit în 2016.

În decembrie 2014, Comisia a comandat un studiu pentru pregătirea prezentului raport. Studiul urma să pornească de la rezultatele studiilor anterioare[15] și să abordeze lacunele cercetării, inclusiv în ceea ce privește mijloacele financiare care trebuie generate și utilizate pentru plăți, efectele asupra concurenței, sarcina administrativă și implicațiile juridice legate, de exemplu, de normele Organizației Mondiale a Comerțului și ale UE. Acesta avea, de asemenea, scopul de a contribui la elaborarea unui instrument operațional pentru facilitarea reciclării sigure și ecologice a navelor.

Studiul a fost publicat în iunie 2016[16]. Acesta a respins unele opțiuni analizate în studiile anterioare, din următoarele motive:

Categoria opțiunii	Opțiune	Principala deficiență
(Instrumente nefinanciare)	*(Măsuri nefinanciare, de exemplu sancțiuni pentru penultimul proprietar)*	*(Ușor de eludat sau încurajează noi acțiuni de eludare și/sau lipsește un mecanism adecvat de asigurare a aplicării)*
Instrumente care îi obligă pe proprietarii navelor să colecteze capitalul necesar prin intermediul unui mecanism cu administrare privată, atașat unei singure nave	Garanție pentru reciclarea navelor	Dificultăți de transfer în cazul schimbării proprietarului; disproporționată în cazul navelor care fac rar escală în porturile UE.
	Cont pentru reciclarea navelor	Dificultăți de transfer în cazul schimbării proprietarului; disproporționat în cazul navelor care fac rar escală în porturile UE.
	Asigurare pentru	Lipsa „obiectului asigurat”, ca urmare a lipsei

[14] *The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships*, Ecorys (2005) http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf

[15] A se vedea, în special, Ecorys 2005 pentru Greenpeace, COWI/Milieu 2009 pentru Evaluarea impactului efectuată de Comisie, Profundo 2013, *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling*, Milieu 2013 pentru Parlamentul European. Ar trebui remarcat faptul că toate studiile, cu excepția celui efectuat în 2016 pentru pregătirea prezentului raport, au fost elaborate înainte de adoptarea Regulamentului privind reciclarea navelor, în forma sa finală.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling* (Instrument financiar pentru facilitarea reciclării sigure și ecologice a navelor), iunie 2016. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Categoria opțiunii	Opțiune	Principala deficiență
	reciclarea navelor	evenimentului neprevăzut, altul decât pierderea navei în urma unui accident. Nu este fezabilă ca instrument separat.
Instrumente care îi obligă pe proprietarii navelor să contribuie la un regim public (un fond), prin intermediul plăților efectuate la intrarea în porturile UE.	Taxă portuară	Sarcină administrativă considerabilă pentru porturi; potențial neconformă cu normele OMC; poate fi considerată impozit care nu intră în sfera de competență a UE.

III. LICENȚA DE RECICLARE A NAVELOR

Studiul din 2016 identifică o nouă opțiune – *Licența de reciclare a navelor*. Licența este o încercare de a combina punctele forte ale opțiunilor nereținute, depășind, în același timp, inconvenientele acestora. Principiile sale esențiale sunt următoarele:

1. navele care fac escală în porturile UE obțin o licență prealabilă, acordată de o agenție centralizată (de exemplu, o agenție europeană existentă). Licența este un instrument de drept public administrativ;
2. la depunerea cererii de licență, proprietarii de nave plătesc o contribuție. Contribuția acoperă o mică retribuție administrativă (0,8 %) și o primă specifică aferentă fiecărei nave (99,2 %);
3. prima percepută depinde de valoarea capitalului care trebuie acumulat pentru a acoperi decalajul financiar dintre demontarea într-un șantier care nu îndeplinește standardele și demontarea într-un șantier inclus pe Lista europeană, la scoaterea din uz a navei. Prima depinde, de asemenea, de timpul în care trebuie acumulat capitalul;
4. întregul capital este vărsat ultimului proprietar al navei, cu condiția ca nava să fie trimisă la o instalație de reciclare aflată pe Lista europeană;
5. sancțiunea pentru decizia de a nu recicla nava într-o instalație inclusă pe Lista europeană constă în renunțarea la drepturile dobândite;
6. cu scopul de a evita un sistem disproporționat pentru navele care fac escală în porturi foarte des sau foarte rar, valabilitatea licenței ar fi mai degrabă legată de timp, decât de numărul de escale (de exemplu, o licență pentru o lună ar fi mai ieftină decât o licență anuală, dar ar conferi un drept mai redus la plată la scoaterea din uz a navei). Ar putea fi avute în vedere criterii specifice, care să avantajeze, de exemplu, navele proiectate pentru o reciclare mai ușoară.

Studiul identifică unele dintre efectele potențiale[17] produse de instituirea Licenței de reciclare a navelor și include câteva considerații privind punerea în aplicare[18], legate de rolul agenției europene (nouă sau existentă), de utilizarea fondurilor la care se renunță și de un regim simplu pentru navele aflate sub pavilionul unei țări terțe.

[17] A se vedea secțiunea 4 din Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, iunie 2016 (matricea efectelor care depind de costul licenței poate fi găsită la pagina 83).
[18] A se vedea secțiunea 5.2 din Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, iunie 2016.

IV. OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR INTERESATE

Comitetul Economic și Social European (CESE) și mai multe asociații ale părților interesate și-au exprimat opiniile cu privire la Licența de reciclare a navelor.

CESE a adoptat un aviz referitor la această chestiune la 19 octombrie 2016[19]. Documentul invită Comisia Europeană să instituie Licența de reciclare a navelor, precizând că aceasta este un „mecanism financiar, care poate fi pus în aplicare progresiv". ONG Shipbreaking Platform, o organizație-umbrelă pentru mai multe ONG-uri implicate în reciclarea navelor, Confederația sindicală IndustriAll și SEA EUROPE (*the Shipyards and Maritime Equipment Association* – Asociația pentru Șantiere Navale și Echipamente Navale) au emis o declarație comună, în care sprijină concluziile avizului CESE din 20 octombrie 2016.

Organizația Europeană a Porturilor Maritime (ESPO) și-a retras în 2015 opoziția față de stimulentul financiar, considerând că licența evită principalul inconvenient al unui concept anterior, conform căruia porturile urmau să colecteze contribuțiile.

Organizațiile proprietarilor de nave, și anume ECSA (Asociația Armatorilor din Comunitatea Europeană), ASA (Asociația armatorilor din Asia) și ICS (Camera Internațională a Marinei Comerciale) au reacționat la publicarea studiului în iulie 2016. În opinia lor, Licența de reciclare a navelor ar perturba eforturile de ratificare a Convenției de la Hong Kong. O opinie juridică emisă la solicitarea organizațiilor proprietarilor de nave, care califică Licența de reciclare a navelor ca fiind „*o măsură, în principal, fiscală*", sugerează că UE nu ar avea competența de a administra un sistem UE de reciclare a navelor și deduce, în consecință, existența unei incompatibilități cu Convenția ONU asupra dreptului mării (UNCLOS), cu normele Organizației Mondiale a Comerțului și cu Principiul responsabilităților comune, dar diferențiate. Ar trebui remarcat faptul că unele dintre aceste puncte sunt abordate în studiul din 2016 comandat de Comisie[20].

ONG Shipbreaking Platform a publicat în schimb, în octombrie 2016, un document de poziție[21] în care sprijină argumentele juridice ale studiului din 2016. Analiza subliniază faptul că Licența de reciclare a navelor nu ar conduce la „obstacolele în calea comerțului" care provoacă îngrijorarea organizațiilor de proprietari de nave și constituie argumentul-cheie al acestora în favoarea incompatibilității cu normele Organizației Mondiale a Comerțului, indiferent dacă este vorba de comerțul cu mărfuri, comerțul cu nave sau comerțul cu oțel după

[19] Avizul CESE: Dezmembrarea navelor și „societatea reciclării", EESC-2016-00456. Adoptare: 202 pentru, 2 împotrivă, 3 abțineri. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] Anexele B („Conformitatea cu OMC") și C („Extrateritorialitatea și Licența de reciclare a navelor") la studiul din 2016 subliniază că: (a) există argumente juridice clare împotriva identificării LRN cu o „măsură fiscală", (b) UE ar urma să acționeze în limitele competențelor sale, (c) LRN evită tocmai discriminarea navelor aflate sub pavilionul unor țări terțe și (d) jurisprudența evidențiază o probabilitate ridicată de compatibilitate cu normele OMC.

[21] ONG Shipbreaking Platform, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf

scoaterea din uz a navelor. Analiza arată, de asemenea, că Regulamentul privind reciclarea navelor completează acțiunea Convenției de la Hong Kong, fapt autorizat chiar de Convenție și încurajat, în general, de Convenția ONU asupra dreptului mării (UNCLOS), acolo unde organizațiile proprietarilor de nave tind să identifice un conflict între regimurile juridice.

V. CONCLUZIE

Comisia recunoaște meritele unei potențiale Licențe de reciclare a navelor, care reprezintă cea mai promițătoare opțiune investigată până în prezent. Cu toate acestea, Comisia este conștientă de faptul că o serie de aspecte necesită o analiză mai aprofundată, inclusiv în ceea ce privește compatibilitatea unui astfel de instrument financiar potențial cu dreptul UE și dreptul internațional.

Potrivit abordării graduale descrise pentru prima dată în Comunicarea Comisiei din 2008 și în Evaluarea impactului din 2012 și reflectată în textul final al Regulamentului privind reciclarea navelor, necesitatea unor măsuri suplimentare privind stimulente financiare va fi reevaluată într-o etapă ulterioară, pe baza unei analize a utilizării și a efectelor Listei europene a instalațiilor de reciclare a navelor.