COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 8.8.2017
COM(2017) 420 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sulla possibilità di istituire uno strumento finanziario atto ad agevolare il riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente

I. INTRODUZIONE

Ogni anno, centinaia di grandi navi vengono vendute per essere smantellate sulle spiagge dell'Asia meridionale, soggette a escursioni di marea[1]. Gli effetti negativi di questa pratica sull'ambiente e sulla salute umana sono stati ampiamente documentati[2]. Le difficoltà emerse nel far rispettare la convenzione di Basilea[3] per quanto riguarda le navi, nonché il divieto europeo sulle esportazioni di rifiuti pericolosi al di fuori dell'OCSE[4], hanno portato, rispettivamente, all'adozione della convenzione di Hong Kong nel 2009[5] e del regolamento europeo sul riciclaggio delle navi nel 2013[6]. Sfruttando la possibilità offerta dall'articolo 1, paragrafo 2, della convenzione di Hong Kong, il regolamento sul riciclaggio delle navi stabilisce requisiti più rigorosi rispetto alla convenzione, in particolare per quanto riguarda la salute, la sicurezza e l'ambiente.

L'articolo 29 ("Incentivo finanziario") del regolamento (UE) n. 1257/2013 sul riciclaggio delle navi[7] chiede alla Commissione di presentare una relazione sulla "possibilità di istituire uno strumento finanziario atto ad agevolare il riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente, corredandola, se del caso, di una proposta legislativa". La presente relazione viene presentata per adempiere tale obbligo di comunicazione. Essa sintetizza in primo luogo l'attuale approccio normativo ai problemi derivanti dal riciclaggio delle navi (I). Successivamente, presenta lo stato della ricerca sulla possibilità di istituire uno strumento finanziario atto ad agevolare il riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente (II), introducendo un nuovo concetto, la *licenza di riciclaggio delle navi* (III). Contiene inoltre una sintesi della reazione delle parti interessate (IV) e termina con una conclusione (V).

Il regolamento sul riciclaggio delle navi introduce una chiara sequenza di strumenti. Lo strumento principale, con un calendario per la sua istituzione e una serie di obblighi correlati

---

[1] Piattaforma di ONG sulla demolizione navale, *List of all ships scrapped worldwide in 2016*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf.

[2] Cfr. in particolare *Science for Environment Policy*, Numero 55, giugno 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf.

[3] La convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento è stata adottata il 22 marzo 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx.

[4] Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101.

[5] Convenzione internazionale di Hong Kong per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente. Per entrare in vigore, la convenzione di Hong Kong esige la ratifica da parte di 15 Stati che rappresentino non meno del 40% del tonnellaggio della flotta mondiale e un volume massimo annuale di riciclaggio di navi non inferiore al 3% del tonnellaggio della flotta degli Stati ratificanti. A febbraio 2017 la convenzione di Hong Kong doveva ancora entrare in vigore; era stata infatti ratificata da cinque paesi, tra cui gli Stati membri dell'UE Francia e Belgio, ma da nessuno dei principali Stati coinvolti nel riciclaggio di navi 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] Il regolamento si concentra principalmente su tutte le navi che operano nelle acque dell'UE e sulle navi battenti bandiera degli Stati membri dell'Unione. Esso non solo riprende le disposizioni della convenzione di Hong Kong, ma aggiunge anche disposizioni più stringenti in materia di ambiente e sicurezza, secondo quanto autorizzato dall'articolo 1, paragrafo 2, della convenzione di Hong Kong.

[7] "Il regolamento sul riciclaggio delle navi" – Regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013 relativo al riciclaggio delle navi, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257.

stabiliti nel testo del regolamento, è l'*elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi*. Da una certa data in poi – al più tardi il 31 dicembre 2018 – le navi battenti bandiera UE potranno essere riciclate solo presso gli impianti conformi che figurano in tale elenco. Un primo elenco di 18 impianti con sede nell'UE è stato pubblicato nel dicembre 2016[8]. A partire dal 2017 possono essere aggiunti all'elenco ulteriori impianti con sede al di fuori dell'UE[9]. Poiché si basa su valutazioni e ispezioni dei siti che sono indipendenti da interessi commerciali, l'elenco europeo crea eccezionale valore aggiunto reputazionale per il settore. Le imprese che operano nel settore del riciclaggio di navi possono avere accesso esclusivo al riciclaggio di navi battenti bandiera UE se, come contropartita, raggiungono elevati standard di rendimento. Analogamente, facendo demolire le loro navi negli impianti che figurano nell'elenco, gli armatori possono rafforzare le proprie credenziali di responsabilità sociale e limitare le responsabilità legate a un riciclaggio non conforme alle regole. Inoltre, poiché attualmente l'elenco europeo è l'unico strumento di questo tipo, potrebbe fornire incentivi per apportare miglioramenti che non si limitano solo alle navi battenti bandiera UE, contribuendo possibilmente a creare condizioni di parità a livello internazionale.

Nell'articolo 29 e al considerando 19, il regolamento sul riciclaggio delle navi allude a un potenziale secondo strumento di natura finanziaria come misura di emergenza contro eventuali rischi di elusione dell'elenco europeo[10]. L'elusione consisterebbe nel fatto che le navi possano ricorrere a bandiere di Stati al di fuori dell'UE per facilitare lo smantellamento in un cantiere non presente nell'elenco europeo. Il meccanismo alla base di questo rischio è la massimizzazione del profitto: il mercato per il riciclaggio delle navi è gestito principalmente da cantieri non conformi alle regole, in grado di offrire prezzi più vantaggiosi per navi in disuso – dovuti a un basso costo della manodopera, elevate esternalità in termini di salute, sicurezza e ambiente, inadeguati investimenti in macchinari e scarse, se non nulle, capacità di gestione dei rifiuti pericolosi. È stato quindi osservato che, nel riciclaggio delle navi, solitamente il principio "chi inquina paga" non viene applicato[11]. Un incentivo finanziario avrebbe lo scopo di annullare il divario in termini di profitto fra lo smantellamento in cantieri non conformi alle regole e quello in cantieri che figurano nell'elenco europeo.

La comunicazione del 2008 che proponeva una strategia dell'UE sulla demolizione delle navi[12] e la valutazione d'impatto del 2012[13] avevano entrambe previsto l'approccio graduale ripreso nel regolamento.

---

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

[9] La Commissione sta attualmente esaminando 22 domande di inclusione nell'elenco ricevute da impianti di riciclaggio di navi con sede in Cina, India, Turchia e Stati Uniti.

[10] L'articolo 29 prevede l'obbligo di comunicazione; il considerando 19 va più nel dettaglio e sottolinea l'approccio orientato agli armatori e indipendente dallo Stato di bandiera del potenziale incentivo.

[11] Cfr. anche 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*, pag. 17, agosto 2009. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf.

[12] Comunicazione COM (2008) 767 def., del 19 novembre 2008, che presenta una "Strategia dell'Unione europea per una migliore demolizione delle navi", e la sua valutazione d'impatto nel documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2008) 2846, dove si esplicita che qualora dovesse emergere che le reazioni degli operatori del mercato non portano ai risultati sperati, sarebbe necessario riconsiderare la possibilità di un sistema di finanziamento che applichi il principio "chi inquina paga".

II. STATO DELLA RICERCA SU UN POTENZIALE STRUMENTO DI FINANZIAMENTO

In previsione dell'adozione della convenzione di Hong Kong, era già stato preso in considerazione uno strumento finanziario. Uno studio del 2005[14] aveva chiesto l'istituzione di un "*fondo per il riciclaggio delle navi*" cui affidare il compito di riscuotere tasse ed erogare fondi per una demolizione delle navi compatibile con l'ambiente. Tale studio aveva altresì considerato l'istituzione di un'"*assicurazione sulla vita obbligatoria*" per coprire i costi di un riciclaggio pulito. Seguendo un approccio diverso, nel suo articolo sulla cooperazione tecnica la convenzione di Hong Kong contiene una clausola per "finanziamenti" basati su contributi volontari. La clausola non fa riferimento al principio "chi inquina paga". Al di fuori dell'UE, la Cina ha introdotto nel 2013 un regime finanziario combinato per la costruzione e il riciclaggio delle navi battenti bandiera cinese, che è stato rinnovato nel 2016.

Nel dicembre 2014, la Commissione ha ordinato uno studio per dotare di contenuti la presente relazione. Lo studio doveva attingere a studi precedenti[15] e colmare le lacune della ricerca anche sui mezzi finanziari da generare ed erogare, sugli effetti sulla concorrenza, sugli oneri amministrativi e sulle conseguenze giuridiche, ad esempio, in materia di norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e dell'UE. L'obiettivo dello studio era inoltre dare contenuto al progetto di uno strumento operativo volto a facilitare un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente.

Lo studio è stato pubblicato nel giugno 2016[16]. Ha scartato diverse opzioni valutate in studi precedenti per i seguenti motivi:

---

[13] Valutazione d'impatto che accompagna la proposta di un regolamento sul riciclaggio delle navi (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf: "*Should compliance problems continue, further actions could be undertaken at EU level like the setting up of an EU ship dismantling fund.*" [Qualora persistano problemi di conformità, si potrebbero adottare ulteriori azioni a livello dell'UE quali l'istituzione di un fondo dell'Unione europea per lo smantellamento delle navi.].

[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] Cfr. in particolare Ecorys 2005 per Greenpeace, COWI/Milieu 2009 per la valutazione d'impatto della Commissione, Profundo 2013 *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* [Meccanismi finanziari per garantire il riciclaggio responsabile delle navi], Milieu 2013 per il Parlamento europeo. Va rilevato che gli studi esistenti – fatta eccezione per lo studio del 2016 effettuato per dare contenuto alla presente relazione – sono tutti precedenti all'adozione del regolamento sul riciclaggio delle navi nella sua versione definitiva.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling, June 2016* [Strumento finanziario atto ad agevolare un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente] http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf.

Categoria di opzione	Opzione	Limite principale
(Strumenti non finanziari)	*(Misure non finanziarie, ad es. sanzioni da comminare al penultimo proprietario)*	*(Facili da eludere o incoraggiano ulteriori comportamenti di elusione e/o non dispongono di adeguati meccanismi di applicazione.)*
Strumenti che obbligano gli armatori a raccogliere il capitale richiesto attraverso un meccanismo a gestione privata legato a un'unica nave	Garanzia di riciclaggio delle navi	Difficile da trasferire in caso di passaggio di proprietà; sproporzionata per le navi che approdano con poca frequenza nei porti dell'UE.
	Conto di riciclaggio delle navi	Difficile da trasferire in caso di passaggio di proprietà; sproporzionato per le navi che approdano con poca frequenza nei porti dell'UE.
	Assicurazione per il riciclaggio delle navi	Manca l'"oggetto assicurato" perché manca l'evento imprevisto diverso dalla perdita della nave a causa di un incidente. Non è realizzabile come strumento separato.
Strumenti che obbligano gli armatori a contribuire a un regime pubblico (un fondo) basato su pagamenti da effettuare quando si accede ai porti dell'UE.	Tassa portuale	Elevato onere amministrativo per i porti; potenzialmente non conforme alle norme dell'OMC; probabilmente considerata come una tassa che si situa al di fuori delle competenze dell'UE.

III. LA LICENZA DI RICICLAGGIO DELLE NAVI

Lo studio del 2016 individua una nuova opzione – la *licenza di riciclaggio delle navi*. La licenza è un tentativo di combinare i punti di forza delle opzioni scartate superandone al tempo stesso gli svantaggi. I suoi principi chiave sono i seguenti:

1. le navi che approdano nei porti dell'UE otterrebbero preventivamente una licenza da un'agenzia centralizzata (ad es. un'Agenzia europea già esistente). La licenza sarebbe uno strumento pubblico di natura amministrativa;
2. nel presentare la domanda di licenza, gli armatori verserebbero un contributo. Il contributo andrebbe a coprire un onere amministrativo di piccola entità (0,8%) e un premio destinato alla singola nave (99,2%);
3. il premio riscosso dipenderebbe dall'importo del capitale necessario per colmare il divario finanziario tra lo smantellamento in un cantiere non conforme alle regole e lo smantellamento in un cantiere inserito nell'elenco europeo, alla fine del ciclo di vita della nave. Il premio dipenderebbe altresì dall'intervallo di tempo a disposizione per accumulare il capitale;
4. l'importo totale del capitale verrebbe pagato al proprietario finale della nave a condizione che la nave sia stata inviata a un impianto di riciclaggio incluso nell'elenco europeo;

5. la penalità per non aver optato per un impianto incluso nell'elenco europeo sarebbe la confisca del capitale maturato;
6. al fine di evitare un sistema sproporzionato nei confronti delle navi che approdano con una frequenza molto elevata o molto bassa nei porti dell'UE, la licenza sarebbe valida per un determinato periodo di tempo piuttosto che per un certo numero di approdi (di conseguenza, una licenza di un mese sarebbe più economica di una licenza annuale ma darebbe luogo a un diritto minore in quanto al pagamento a fine vita). Si potrebbero prevedere criteri più specifici, ad esempio a vantaggio delle navi progettate per essere riciclate più facilmente.

Lo studio individua alcuni dei potenziali impatti[17] derivanti dall'istituzione di una licenza di riciclaggio delle navi ed espone le considerazioni relative alla sua attuazione[18], compreso il ruolo di un'Agenzia europea (nuova o esistente), l'utilizzo dei capitali confiscati e un regime semplice per le navi battenti bandiera di paesi terzi.

IV. RISCONTRO DELLE PARTI INTERESSATE

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) e diverse associazioni di parti interessate hanno espresso la loro posizione sulla licenza di riciclaggio delle navi.

Il CESE ha adottato un parere in materia il 19 ottobre 2016[19]. Il parere definisce la licenza di riciclaggio delle navi come "*un meccanismo finanziario progressivo e applicabile*" e invita la Commissione europea a istituirlo. Il 20 ottobre 2016, la piattaforma di ONG sulla demolizione navale (*NGO Shipbraking Platform*, un'organizzazione che coordina varie organizzazioni non governative che operano nel settore del riciclaggio delle navi), la confederazione sindacale IndustriAll e SEA EUROPE (l'associazione europea delle costruzioni navali e dell'equipaggiamento marittimo), hanno rilasciato una dichiarazione congiunta a sostegno del parere del CESE.

L'ESPO, l'associazione dei porti europei, ha rinunciato nel 2015 a opporsi all'incentivo finanziario, ritenendo che la licenza eviti l'inconveniente principale di un'idea precedente in base alla quale i porti avrebbero riscosso i contributi.

Le organizzazioni di armatori ECSA (Comunità europea delle associazioni di armatori), ASA (Associazione degli armatori asiatici) e ICS (Camera internazionale della marina mercantile) hanno reagito alla pubblicazione dello studio nel luglio 2016 sostenendo che la licenza di riciclaggio delle navi farebbe fallire gli sforzi compiuti per ratificare la convenzione di Hong Kong. Un parere legale commissionato dalle organizzazioni degli armatori descrive ulteriormente la licenza di riciclaggio delle navi come una "*misura fiscale primaria*",

[17] Cfr. la sezione 4 di Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, giugno 2016 (a pag. 83 è disponibile una matrice degli impatti in base al costo della licenza).
[18] Cfr. la sezione 5.2 di Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, giugno 2016.
[19] Parere del CESE: La demolizione navale e la società del riciclaggio Adozione: 202 a favore, 2 contrari, 3 astensioni. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

suggerisce che l'UE non avrebbe alcuna competenza in materia di amministrazione di un regime di riciclaggio delle navi dell'Unione europea e ipotizza un'incompatibilità con la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio e con il principio delle responsabilità comuni ma differenziate. Va notato che molti di questi punti sono trattati nello studio del 2016 richiesto dalla Commissione[20].

Per contro, nell'ottobre 2016 la piattaforma di OGN sulla demolizione navale ha pubblicato un documento di sintesi[21] a sostegno delle argomentazioni giuridiche dello studio 2016. L'analisi sottolinea che la licenza di riciclaggio delle navi non sarebbe di "ostacolo agli scambi", ipotesi temuta dalle organizzazioni di armatori che l'hanno addotta come argomentazione principale per dimostrare l'incompatibilità con le norme dell'Organizzazione mondiale del commercio, sia che si tratti di scambi di merci, navi o acciaio a fine vita. L'analisi rileva inoltre che il regolamento sul riciclaggio delle navi costituisce un'integrazione alla convenzione di Hong Kong, autorizzata nella convenzione stessa e generalmente incoraggiata dalla convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS), mentre le organizzazioni di armatori tendono a ravvisare un conflitto di regimi giuridici.

V. CONCLUSIONI

La Commissione riconosce i meriti di una potenziale licenza di riciclaggio delle navi, che rappresenta l'opzione più promettente studiata finora. È tuttavia consapevole del fatto che una serie di questioni meriti un'ulteriore analisi, anche per quanto riguarda la compatibilità di tale potenziale strumento finanziario con la normativa UE e internazionale.

Coerentemente con l'approccio graduale descritto per la prima volta nella comunicazione della Commissione del 2008 e nella valutazione d'impatto del 2012, e ripreso poi nel testo definitivo del regolamento sul riciclaggio delle navi, la necessità di ulteriori misure in materia di incentivi finanziari sarà riesaminata in una fase successiva, in base a un'analisi dell'utilizzo e degli effetti dell'elenco europeo degli impianti di riciclaggio delle navi.

[20] Gli allegati B ("conformità alle norme dell'OMC") e C ("extraterritorialità e licenza di riciclaggio - SRL") dello studio del 2016 sottolineano che: a) dal punto di vista giuridico è evidente l'impossibilità di identificare la SRL con una "misura fiscale"; b) l'Unione europea agirebbe nell'ambito delle sue competenze; c) la SRL evita proprio la discriminazione nei confronti delle navi battenti bandiera di paesi terzi; d) la giurisprudenza indica la forte probabilità di compatibilità con le norme dell'OMC.

[21] Piattaforma di OGN sulla demolizione navale, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence* [Paghi chi inquina! Perché è necessaria la licenza UE di riciclaggio delle navi], http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf.