COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 8.8.2017
COM(2017) 420 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur la faisabilité d'un instrument financier qui faciliterait le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires

I. INTRODUCTION

Chaque année, des centaines de grands navires sont vendus pour être démantelés sur les rivages d'Asie du Sud[1]. Les effets néfastes de cette pratique sur l'environnement et la santé humaine ont été largement documentés[2]. Les difficultés liées à l'application de la convention de Bâle[3] en ce qui concerne les navires et l'interdiction européenne des exportations de déchets dangereux en dehors de l'OCDE[4] ont entraîné l'adoption de la convention de Hong Kong en 2009[5] et du règlement européen en matière de recyclage des navires en 2013[6]. Faisant usage de la possibilité offerte par l'article 1er, paragraphe 2, de la convention de Hong Kong, le règlement relatif au recyclage des navires établit des exigences plus strictes que celles de la convention, notamment en ce qui concerne la santé, la sécurité et l'environnement.

L'article 29 («Incitation financière») du règlement (UE) nº 1257/2013 relatif au recyclage des navires[7] fait obligation à la Commission de présenter un «rapport sur la faisabilité d'un instrument financier qui faciliterait le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires, accompagné, le cas échéant, d'une proposition législative». Le présent rapport a pour objectif de satisfaire à cette obligation. Il résume tout d'abord l'approche réglementaire actuelle sur les questions liées au recyclage des navires (I). Il présente ensuite l'état d'avancement de la recherche portant sur la faisabilité d'une incitation financière au recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires (II) et introduit un nouveau concept, la *licence de recyclage des navires* (III). Le rapport contient également un résumé des réactions des parties intéressées (IV) et se termine par une conclusion (V).

---

[1] ONG Shipbreaking Platform, liste de tous les navires démantelés dans le monde en 2016; http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.

[2] Voir notamment Science for Environment Policy, numéro 55, juin 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.

[3] La convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination a été adoptée le 22 mars 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Règlement (CE) nº 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Convention internationale de Hong Kong pour le recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires. Pour entrer en vigueur, la convention de Hong Kong doit être ratifiée par 15 États représentant au moins 40 % du tonnage brut de la flotte mondiale et un volume annuel combiné maximal de recyclage de navires d'au moins 3 % du tonnage de la flotte de ces États. En février 2017, la convention de Hong Kong n'était pas encore entrée en vigueur, n'ayant été ratifiée que par cinq pays, dont des États membres de l'Union (la France et la Belgique), et par aucun des principaux États recycleurs de navires http://www.imo.org/fr/About/conventions/listofconventions/pages/the-hong-kong-international-convention-for-the-safe-and-environmentally-sound-recycling-of-ships.

[6] Le règlement se concentre en particulier sur tous les navires qui opèrent dans les eaux de l'UE et sur les navires battant pavillon des États membres de l'Union. Le règlement ne se contente pas de refléter les exigences de la convention de Hong Kong, il ajoute également des exigences plus strictes en matière de protection de l'environnement et de sécurité, comme l'article 1er, paragraphe 2, de ladite convention l'y autorise.

[7] Le «règlement relatif au recyclage des navires» - Règlement (UE) nº 1257/2013 du Parlement européen et du Conseil du 20 novembre 2013 relatif au recyclage des navires. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex%3A32013R1257

Le règlement relatif au recyclage des navires introduit une séquence d'instruments claire. L'instrument principal, comprenant un calendrier de mise en œuvre et un ensemble d'obligations s'y rapportant explicitement prévues dans le texte du règlement, est la *liste européenne des installations de recyclage des navires*. Au plus tard le 31 décembre 2018, les navires battant pavillon de l'Union ne pourront être recyclés que dans les installations figurant sur la liste. Une première liste de 18 chantiers conformes situés dans l'Union a été publiée en décembre 2016[8]. Des installations supplémentaires situées en dehors de l'Union peuvent être ajoutées à la liste à partir de 2017[9]. La liste européenne apporte au secteur une valeur ajoutée unique en termes de réputation du fait qu'elle se fonde sur des évaluations et des inspections sur place indépendantes des intérêts des entreprises. Les recycleurs de navires qui respectent des normes élevées peuvent bénéficier en retour d'un accès exclusif au recyclage des navires battant pavillon de l'Union. De même, en faisant démanteler leurs navires dans des installations figurant sur la liste, les propriétaires de navires peuvent renforcer leur image en matière de responsabilité sociale et limiter leur responsabilité découlant d'un recyclage non conforme aux normes. En outre, la liste européenne étant le seul instrument du genre, elle peut encourager des améliorations pour les navires ne battant pas pavillon de l'Union, et contribuer ainsi à créer des conditions équitables au niveau international.

Dans son article 29 et son considérant 19, le règlement relatif au recyclage des navires évoque un second instrument potentiel, de nature financière, qui permettrait de se prémunir contre les risques de contournement de la liste européenne[10]. Le contournement consisterait pour un navire à changer de pavillon au profit d'un pavillon non européen afin de faciliter le démantèlement dans une installation ne figurant pas sur la liste européenne. La maximisation des profits est un élément central de ce risque: le marché du recyclage des navires est dominé par des installations ne respectant pas les normes et pouvant proposer de meilleurs prix pour les navires en fin de vie, du fait de faibles coûts de main d'œuvre, d'externalités élevées en matière de santé, de sécurité et d'environnement, d'investissements insuffisants en machines et d'une capacité de traitement des déchets dangereux faible voire inexistante. En conséquence, il a été observé que «*le principe du pollueur-payeur n'est de manière générale pas appliqué*» dans le domaine du recyclage des navires[11]. Une incitation financière viserait à annuler l'écart de profit entre le démantèlement dans des installations non conformes et le démantèlement dans des installations figurant sur la liste européenne.

La communication de 2008 proposant une stratégie de l'Union européenne pour le démantèlement des navires[12] et l'analyse d'impact de 2012[13] avaient toutes deux prévu l'approche progressive qui se reflète dans le règlement.

---

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

[9] La Commission examine actuellement 22 demandes d'inscription sur la liste provenant d'installations de recyclage situées en Chine, en Inde, en Turquie et aux États-Unis.

[10] L'article 29 contient l'obligation en matière de rapports; le considérant 19 est plus précis et met l'accent sur l'approche neutre au regard du pavillon et orientée vers le propriétaire du navire de cette incitation potentielle.

[11] Voir également 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, août 2009; http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.

[12] Communication COM (2008) 767 final du 19 novembre 2008 présentant une «stratégie de l'Union européenne pour l'amélioration des pratiques de démantèlement des navires» et son analyse d'impact dans le document de

II. ÉTAT D'AVANCEMENT DE LA RECHERCHE PORTANT SUR UN INSTRUMENT FINANCIER POTENTIEL

Un instrument financier avait déjà été envisagé avant l'adoption de la convention de Hong Kong. Une étude de 2005[14] plaidait pour la création d'un «*fonds de recyclage des navires*» qui serait chargé de collecter les droits et de verser des fonds en faveur d'un démantèlement écologiquement rationnel. Elle envisageait également l'établissement d'une «*assurance-vie obligatoire*» afin de couvrir les coûts liés au recyclage propre. La convention de Hong Kong a retenu une autre approche et contient une clause de «financement» dans son article sur la coopération technique, sur la base de contributions volontaires. La clause ne fait pas référence au principe du pollueur-payeur. En dehors de l'Union, la Chine a introduit en 2013 un régime financier combiné pour la construction et le recyclage des navires battant pavillon chinois; ce régime a été renouvelé en 2016.

En décembre 2014, la Commission a commandé une étude afin d'établir le présent rapport. L'étude devait se fonder sur des études antérieures[15] et combler des lacunes dans le domaine de la recherche, y compris en ce qui concerne les moyens financiers à trouver et à engager, les effets sur la concurrence, la charge administrative et les implications juridiques, notamment à l'égard des règles de l'Organisation mondiale du commerce et des règles de l'Union. L'étude devait également servir à concevoir un instrument opérationnel destiné à faciliter un recyclage sûr et écologiquement rationnel des navires.

L'étude a été publiée en juin 2016[16]. Elle a rejeté plusieurs options examinées dans les études antérieures pour les raisons suivantes:

Catégorie d'option	Option	Inconvénient principal
(Instruments non financiers)	*(Mesures non financières, par exemple sanctions pour l'avant-*	*(Facile à contourner ou favorisant des comportements de contournement supplémentaires et/ou absence d'un mécanisme de mise en œuvre approprié)*

travail des services de la Commission SEC (2008) 2846: «*S'il apparaît que […] les mesures prises par les acteurs du marché ne permettent pas d'atteindre le résultat souhaité, il conviendra de réexaminer la possibilité d'un système de financement reposant sur le principe du pollueur-payeur*».

[13] Analyse d'impact accompagnant la proposition de règlement relatif au recyclage des navires [SWD (2012) 47 final], http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf «*Si les problèmes de respect de la législation perdurent, l'UE pourrait prendre de nouvelles mesures consistant par exemple à créer un Fonds de l'UE pour le démantèlement des navires*».

[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.

[15] Voir, par exemple, Ecorys 2005 pour Greenpeace, COWI/Milieu 2009 pour l'analyse d'impact de la Commission, Profundo 2013 *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* , Milieu 2013 pour le Parlement européen. Il convient de noter que les études existantes, à l'exception de l'étude de 2016 réalisée afin d'établir le présent rapport, sont toutes antérieures à l'adoption du règlement relatif au recyclage des navires dans sa forme finale.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling*, juin 2016. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Catégorie d'option	Option	Inconvénient principal
	dernier propriétaire)	
Instruments obligeant les propriétaires de navires à collecter les capitaux requis au moyen d'un mécanisme privé rattaché à un navire unique	Garantie de recyclage des navires	Difficile à transférer en cas de changement de propriétaire; disproportionné pour les navires ne faisant pas souvent escale dans les ports de l'Union.
	Compte de recyclage des navires	Difficile à transférer en cas de changement de propriétaire; disproportionné pour les navires ne faisant pas souvent escale dans les ports de l'Union.
	Assurance de recyclage des navires	Absence d'un «objet assuré» en raison de l'absence d'un événement imprévu, autre que la perte du navire suite à un accident. Non faisable en tant qu'instrument distinct.
Instruments obligeant les propriétaires de navires à contribuer à un régime public (fonds) sur la base de paiements à effectuer lors de l'accès aux ports de l'Union.	Taxe portuaire	Charge administrative élevée pour les ports; potentiellement non conforme aux règles de l'OMC; peut être considéré comme un impôt ne relevant pas de la compétence de l'Union.

III. LA LICENCE DE RECYCLAGE DES NAVIRES

L'étude de 2016 dégage une nouvelle option: la *licence de recyclage des navires*. La licence tente de retenir les atouts des options rejetées tout en éliminant leurs inconvénients. Ses principes clés sont les suivants:

1. les navires faisant escale dans les ports de l'Union obtiendraient une licence préalable, délivrée par une agence centralisée (par exemple, une agence européenne existante). La licence relèverait du droit administratif public;
2. au moment où ils introduiraient leur demande de licence, les propriétaires de navires devraient verser une contribution. La contribution couvrirait une rétribution administrative modérée (0,8 %) et une prime rattachée au navire individuel (99,2 %);
3. la prime collectée dépendrait du montant du capital à mobiliser pour combler l'écart financier entre le démantèlement dans des installations non conformes et le démantèlement dans des installations figurant sur la liste européenne à la fin du cycle de vie du navire. La prime dépendrait également de la période au cours de laquelle le capital doit être mobilisé;
4. le montant total mobilisé serait versé au dernier propriétaire du navire, à condition que le navire soit envoyé dans une installation de recyclage des navires figurant sur la liste européenne;
5. Si le propriétaire choisissait de ne pas faire recycler son navire dans une installation figurant sur la liste européenne, il perdrait ses droits acquis;
6. afin d'éviter que le système fonctionne de manière disproportionnée pour les navires ayant une fréquence d'escale très faible ou très élevée, la validité de la licence serait

temporelle et non pas fondée sur le nombre d'escales (par exemple, une licence d'un mois serait moins chère qu'une licence annuelle, mais donnerait droit à un paiement plus faible en fin de vie). Des critères affinés pourraient être envisagés, par exemple pour récompenser les navires conçus pour faciliter le recyclage.

L'étude mentionne certaines des incidences potentielles[17] de l'instauration d'une licence de recyclage des navires et précise les éléments à prendre en considération pour sa mise en œuvre[18], notamment le rôle d'une agence européenne (nouvelle ou existante), l'utilisation des fonds perdus et un régime simple pour les navires battant pavillon de pays tiers.

IV. COMMENTAIRES DES PARTIES INTERESSEES

Le Comité économique et social européen (CESE) et diverses associations de parties intéressées ont exprimé leur avis concernant la licence de recyclage des navires.

Le CESE a adopté un avis sur la question le 19 octobre 2016[19]. Cet avis qualifie la licence de recyclage des navires de «*mécanisme financier progressif et applicable*» et demande à la Commission européenne de la mettre en œuvre. Le 20 octobre 2016, l'ONG Shipbreaking Platform, une organisation qui chapeaute plusieurs ONG actives dans le domaine du recyclage des navires, la confédération syndicale IndustriAll et SEA EUROPE (l'association des chantiers navals et de l'équipement maritime) ont publié une déclaration conjointe soutenant les conclusions de l'avis du CESE.

L'ESPO, l'association des ports européens, a retiré son opposition à l'incitation financière en 2015, considérant que la licence évite l'inconvénient principal d'un concept antérieur selon lequel les ports auraient été chargés de la collecte des contributions.

Les organisations d'armateurs ECSA (associations des armateurs de la Communauté européenne), ASA (association des armateurs asiatiques) et ICS (chambre internationale de la marine marchande) ont réagi à la publication de l'étude en juillet 2016. Elles sont d'avis que la licence de recyclage des navires perturberait les efforts de ratification de la convention de Hong Kong. Un avis juridique commandé par les organisations d'armateurs décrit en outre la licence de recyclage des navires comme une «*mesure principalement fiscale*», avance que l'Union ne dispose pas de la compétence lui permettant de gérer un régime européen de recyclage des navires et en déduit une incompatibilité avec la convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce et avec le principe de responsabilités communes, mais différenciées. Il convient de noter que

[17] Voir section 4 d'Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law de juin 2016 (une matrice des incidences en fonction du coût de la licence est disponible à la page 83).
[18] Voir section 5.2 d'Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, juin 2016.
[19] Avis du CESE: La démolition navale et la société du recyclage, CESE-2016-00456. Adoption: 202 pour, 2 contre, 3 abstentions. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

plusieurs des points abordés sont traités dans l'étude de 2016 commandée par la Commission[20].

En revanche, l'ONG Shipbreaking Platform a publié en octobre 2016[21] un document de prise de position soutenant les arguments juridiques avancés dans l'étude de 2016. L'analyse souligne que la licence de recyclage des navires n'entraînerait pas l'«entrave aux échanges commerciaux» redoutée par les organisations de propriétaires de navires et invoquée comme argument principal en faveur de l'incompatibilité avec les règles de l'OMC, qu'il s'agisse du commerce des marchandises, du commerce des navires ou du commerce de l'acier en fin de vie. L'analyse note également que le règlement relatif au recyclage des navires complète l'action de la convention de Hong Kong, comme la convention elle-même le permet et comme l'encourage la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (UNCLOS), là où les organisations d'armateurs ont tendance à voir un conflit entre les différents régimes juridiques.

V. CONCLUSION

La Commission reconnaît les mérites d'une éventuelle licence de recyclage des navires, qui représente l'option la plus prometteuse évaluée jusqu'à présent. La Commission a néanmoins conscience du fait qu'un certain nombre de questions doivent faire l'objet d'une analyse plus poussée, notamment en ce qui concerne la compatibilité d'un tel instrument financier potentiel avec le droit européen et international.

Conformément à l'approche progressive décrite pour la première fois dans la communication de la Commission de 2008 et l'analyse d'impact de 2012 et se reflétant dans le texte final du règlement relatif au recyclage des navires, la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires concernant les incitations financières fera l'objet d'une réévaluation ultérieure, sur la base d'une analyse de l'utilisation et des effets de la liste européenne des installations de recyclage des navires.

[20] L'annexe B («Conformité à l'OMC») et l'annexe C («Extraterritorialité et la licence de recyclage des navires») de l'étude de 2016 soulignent a) qu'il existe des arguments juridiques clairs qui justifient de ne pas qualifier la licence de «mesure fiscale», b) que l'Union agirait dans le cadre de ses compétences, c) que la licence évite justement d'opérer une discrimination à l'encontre des navires battant pavillon de pays tiers; et d) que la jurisprudence démontre la forte probabilité de conformité aux règles de l'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