COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 8.8.2017
COM(2017) 420 final

INFORME DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO

sobre la viabilidad de un instrumento financiero que facilite un reciclado de buques seguro y racional

I. INTRODUCCIÓN

Cada año se venden cientos de buques de gran tamaño para ser desguazados en playas de marea del sur de Asia[1]. Los efectos negativos de esta práctica en el medio ambiente y la salud humana están ampliamente documentados[2]. Las dificultades experimentadas en la aplicación del Convenio de Basilea[3] para lo relativo a los buques, y la prohibición de exportaciones de residuos peligrosos fuera de la OCDE[4], condujeron a la adopción del Convenio de Hong Kong en 2009[5] y a la promulgación del Reglamento relativo al reciclado de buques de la UE de 2013[6]. Haciendo uso de la opción ofrecida por el artículo 1, apartado 2, del Convenio de Hong Kong, el Reglamento relativo al reciclado de buques establece requisitos más estrictos que los del Convenio, en particular para lo concerniente a la salud, la seguridad y el medio ambiente.

El artículo 29 («incentivo financiero») del Reglamento (UE) n.º 1257/2013, relativo al reciclado de buques[7], pide a la Comisión que presente «un informe sobre la viabilidad de un instrumento financiero que facilite un reciclado de buques seguro y racional y que irá acompañado, en su caso, de una propuesta legislativa». El presente informe se presenta para dar cumplimiento a esta obligación. En él se resumen, en primer lugar, las actuales orientaciones de la legislación ante los distintos aspectos derivados del reciclado de buques (I). A continuación se presenta la situación actual de la investigación sobre a la viabilidad de un incentivo financiero para un reciclado de buques seguro y racional (II), y se introduce un nuevo concepto, la *licencia de reciclado de buques* (III). El informe también recoge una relación resumida de las aportaciones dadas como respuesta por las partes interesadas (IV) y finaliza con una Conclusión (V).

El Reglamento relativo al reciclado de buques propone una secuencia bien determinada de instrumentos. El instrumento básico, con un calendario para su establecimiento y una serie de obligaciones expuestas de forma explícita en el texto del Reglamento, es la *lista europea de*

---

[1] ONG «Shipbreaking Platform»: lista de todos los buques desguazados en 2016 en todo el mundo; http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Véase, en particular, «Science for Environment Policy», n.º 55, junio de 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] El Convenio de Basilea, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, se adoptó el 22 de marzo de 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Convenio Internacional de Hong Kong para el reciclaje seguro y ambientalmente racional de los buques. Para entrar en vigor, este Convenio requiere la ratificación de quince Estados que representen no menos del 40 % del tonelaje de la flota mundial y un volumen máximo anual combinado de reciclado de buques no inferior al 3 % del tonelaje de la flota de los Estados que lo ratifiquen. A febrero de 2017 el Convenio de Hong Kong no había aún entrado en vigor tras haber sido ratificado por cinco países, incluidos los Estados miembros de la UE Francia y Bélgica; no lo ha ratificado ningún Estado reciclador importante; http://www.imo.org/es/about/conventions/listofconventions/paginas/the-hong-kong-international-convention-for-the-safe-and-environmentally-sound-recycling-of-ships.aspx

[6] El Reglamento se centra de forma particular en todos los buques que operan en las aguas de la Unión y en los que navegan con pabellón de los Estados miembros. El Reglamento no solo recoge los requisitos del Convenio de Hong Kong, sino que aporta requisitos medioambientales y de seguridad más estrictos, como permite el artículo 1, apartado 2, de este último.

[7] «Reglamento relativo al reciclado de buques»: Reglamento (UE) n.º 1257/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

instalaciones de reciclado de buques. A partir de una fecha que no podrá ser posterior al 31 de diciembre de 2018, los buques con pabellón de un Estado de la UE solo podrán reciclarse en instalaciones recogidas en la lista. En diciembre de 2016 se publicó una primera lista de 18 instalaciones de la UE que cumplían los requisitos[8]. A partir de 2017 podrían añadirse a la lista nuevas instalaciones situadas fuera de la UE[9]. Puesto que la lista europea se basa en evaluaciones e inspecciones *in situ* independientes de todo interés comercial, confiere un prestigio adicional único al sector. Las instalaciones de reciclado de buques podrán tener acceso exclusivo al reciclado de los buques con pabellón de la UE como contrapartida al alto nivel de sus prestaciones. Del mismo modo, al desguazar sus buques en las instalaciones de la lista los propietarios de los buques podrán hacer valer la acreditación obtenida por el compromiso social asumido por su empresa y limitar la responsabilidad derivada de un reciclado de bajo nivel. Por otra parte, como la lista europea es el único instrumento que existe en su género, podría constituir un incentivo de mejora para buques distintos de los de la UE, lo que contribuiría a uniformizar las condiciones a nivel internacional.

En su artículo 29 y en el considerando 19, el Reglamento relativo al reciclado de buques alude a un posible segundo instrumento de carácter financiero que podría ser una medida auxiliar para evitar posibles riesgos de elusión de la lista europea[10]. Esta elusión podría consistir en un cambio de pabellón a un país no perteneciente a la UE para facilitar el desguace en un astillero no recogido en la lista. Este riesgo tiene su raíz en el deseo de maximizar beneficios: el mercado del reciclado de buques ha sido acaparado por astilleros de bajo nivel que pueden ofrecer buenos precios para el desguace de buques gracias a unos bajos costes laborales, externalidades excesivas desde el punto de vista sanitario, medioambiental y de la seguridad, inversión en maquinaria insuficiente y capacidad inexistente, o exigua, de gestión de residuos peligrosos. El resultado, como se ha observado, es que «el principio de *quien contamina paga* no se suele aplicar» en el sector del reciclado de buques[11]. El incentivo financiero tendría el objetivo de neutralizar la diferencia económica entre el desguace de bajo nivel y el desguace en astilleros incluidos en la lista europea.

Tanto la Comunicación de 2008, que proponía una estrategia de la UE para el desguace de buques[12], como la evaluación de impacto de 2012[13] fueron un anticipo del planteamiento gradual recogido en el Reglamento.

---

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

[9] La Comisión está analizando en la actualidad veintidós solicitudes de inclusión en la lista recibidas de instalaciones de reciclado de buques situadas en China, la India, Turquía y los Estados Unidos.

[10] El artículo 29 impone las obligaciones en materia de presentación de informes; el considerando 19, más detallado, destaca la neutralidad frente al pabellón de la eventual disposición incentivadora y su enfoque centrado en el propietario del buque.

[11] Vease también el documento de 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, agosto de 2009; http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Comunicación COM(2008) 767 final, de 19 de noviembre de 2008, en la que se presenta una «estrategia de la UE para mejorar el desguace de buques», y su evaluación de impacto, que figura en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, SEC(2008) 2846: «Si resulta que [...] las reacciones de los agentes del mercado no se ajustan a lo esperado, habrá que reconsiderar la opción de un sistema de financiación basado en el principio de *quien contamina paga*».

II. SITUACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN ACERCA DE UN POSIBLE INSTRUMENTO FINANCIERO

Ya en la fase que llevó a la adopción del Convenio de Hong Kong se estuvo debatiendo el establecimiento de un instrumento financiero. Un estudio de 2005[14] abogaba por la constitución de un «fondo para el reciclado de buques» (*Ship Recycling Fund*) encargado de la recaudación de tasas y el desembolso de fondos destinados al fomento de un desguace ambientalmente racional. También se consideraba el establecimiento de un «seguro de vida obligatorio» (*Obligatory life insurance*) que cubra los costes de un reciclado limpio. El Convenio de Hong Kong, cuyo enfoque es diferente, contiene una cláusula de financiación en su artículo sobre cooperación técnica, con contribuciones voluntarias. La cláusula no hace referencia al principio de «quien contamina paga». Fuera de la UE, China introdujo en 2013 un régimen de financiación combinada para la construcción y reciclado de buques bajo pabellón chino; el régimen fue renovado en 2016.

En diciembre de 2014, la Comisión encargó un estudio que sirviera de fuente al presente informe. El estudio se basaría en estudios anteriores[15] y abordaría las lagunas de investigación existentes, entre ellos los medios financieros que debería recaudarse y desembolsarse, los efectos sobre la competencia, la carga administrativa y las repercusiones jurídicas en lo que respecta, por ejemplo, a la Organización Mundial del Comercio y la legislación de la UE. El estudio se proponía también ayudar al diseño de un instrumento operativo que facilitara un reciclado seguro y ambientalmente racional de los buques.

El estudio fue publicado en junio de 2016[16]. En él se descartaban varias opciones investigadas en otros estudios, por las siguientes razones:

Tipo de opción	Opción	Principal inconveniente
(Instrumentos no financieros)	*(Medidas no financieras, p. ej., sanciones al penúltimo*	*(Son fáciles de eludir o incitan a nuevos actos de elusión, o bien no disponen de mecanismos de ejecución adecuados)*

[13] Evaluación de impacto que acompaña a la propuesta de Reglamento relativo al reciclado de buques (SWD(2012) 47 final); http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf:«*En caso de que persistan problemas de incumplimiento, podrán llevarse a cabo nuevas acciones a nivel de la UE, como la constitución de un fondo de desguace de buques en la UE*».

[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] Véase, en particular, Ecorys 2005, de Greenpeace; COWI/Milieu 2009, elaborado para la evaluación de impacto de la Comisión; Profundo 2013, *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* (Mecanismos financieros para garantizar un reciclado responsable de buques), Milieu 2013, elaborado para el Parlamento Europeo. Hay que señalar que los estudios anteriores (excepto el de 2016, destinado a informar el presente informe), preceden todos a la adopción del Reglamento relativo al reciclado de buques en su forma final.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling, June 2016* (Instrumento financiero para facilitar un reciclado de buques seguro y racional); http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Tipo de opción	Opción	Principal inconveniente
	propietario)	
Instrumentos que obligan al propietario del buque a recaudar el capital necesario a través de un mecanismo de gestión privada ligado a un único buque	Garantía de reciclado de buques	Dificultades de traspaso en caso de cambio de propietario; desproporcionada para buques con baja frecuencia de escalas en puertos de la UE
	Cuenta de reciclado de buques	Dificultades de traspaso en caso de cambio de propietario; desproporcionada para buques con baja frecuencia de escalas en puertos de la UE
	Seguro de reciclado de buques	Falta de un «bien asegurado» debido a la ausencia de un acontecimiento imprevisto, aparte de la pérdida del buque por accidente; no viable como instrumento independiente
Instrumentos que obligan al propietario del buque a contribuir en un régimen público (un fondo) merced a pagos realizados al acceder a los puertos de la UE	Tasa portuaria	Elevada carga administrativa para los puertos; potencialmente no conforme con la OMC; posiblemente considerada impuesto y fuera de las competencias de la UE

III. LICENCIA DE RECICLADO DE BUQUES

El estudio de 2016 identificaba una nueva opción: la licencia de reciclado de buques. La licencia es un intento de combinar los puntos positivos de las opciones descartadas y de subsanar sus inconvenientes. Sus principios fundamentales son los siguientes:

1. Los buques que hagan escala en puertos de la UE obtendrían una licencia previa de un organismo centralizado (por ejemplo, una agencia europea ya existente). La licencia constituiría un instrumento público de carácter administrativo.
2. En el momento de solicitar la licencia, los propietarios de buques tendrían que pagar una contribución. Esta contribución cubriría una pequeña retribución administrativa (0,8 %) y una prima que se asignaría específicamente a cada buque (99,2 %).
3. La cuantía de la prima cobrada dependería del capital que hubiera de reunirse para colmar el déficit financiero existente entre el desguace en un astillero de bajo nivel y el desguace en uno incluido en la lista europea. La cuantía de la prima dependería también del plazo de que se dispusiera para reunir el capital.
4. El importe total del capital se abonaría al último propietario del buque a condición de que lo enviara a una instalación de reciclado comprendido en la lista europea.
5. La sanción por no optar por el reciclado en una instalación incluida en la lista europea sería la renuncia a los derechos adquiridos.
6. Para evitar que el sistema perjudique de forma desproporcionada a los buques con una frecuencia muy alta o muy baja de escalas en puertos, la validez de la licencia se basaría más bien en unidades de tiempo y no en el número de escalas (es decir, una licencia de un mes sería más barata que una anual, pero daría menos derechos de pago al final de la vida útil del buque). Podrían contemplarse criterios más pormenorizados, por ejemplo en beneficio de buques diseñados para facilitar su reciclado.

El estudio determina algunas de las posibles repercusiones[17] que se derivarían de la implantación de la licencia de reciclado de buques e incluye algunas consideraciones respecto a su ejecución[18], por ejemplo la función de la agencia europea (nueva o existente), la utilización de los fondos a los que se hubiera renunciado y la instauración de un sistema sencillo para los buques con pabellón de un tercer país.

IV. OBSERVACIONES DE LAS PARTES INTERESADAS

El Comité Económico y Social Europeo (CESE) y una serie de asociaciones de partes interesadas han expresado su parecer acerca de la licencia de reciclado de buques.

El CESE aprobó un dictamen sobre este asunto el 19 de octubre de 2016[19]. El dictamen califica la licencia de reciclado de buques como «un mecanismo financiero progresivo y exigible», y pide a la Comisión Europea que proceda a su establecimiento. La ONG Shipbreaking Platform (organización que engloba a diferentes ONG activas en el sector del reciclado de buques), la confederación sindical (IndustriAll y SEA EUROPE (la asociación de astilleros y equipamiento marítimo), hicieron pública una declaración conjunta el 20 de octubre de 2016 en la que respaldaban las conclusiones del dictamen del CESE.

ESPO, la asociación de los puertos europeos, retiró su oposición al incentivo financiero en 2015, teniendo en cuenta que con la licencia se evita el principal inconveniente de una propuesta anterior que descargaba sobre los puertos la recaudación de las contribuciones.

Las organizaciones de armadores ECSA (European Community of Shipowners Associations), ASA (Asian Shipowners Association) e ICS (International Chamber of Shipping) reaccionaron a la publicación del estudio en julio de 2016. Su posición es que la licencia de reciclado de buques podría entorpecer los esfuerzos para ratificar el Convenio de Hong Kong. Un dictamen jurídico encargado por las organizaciones de armadores califican la licencia de reciclado de buques de «medida ante todo fiscal», sostiene que la UE no tiene competencias para gestionar el sistema de reciclado de buques de la UE y deduce que existe incompatibilidad con el Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), con las normas de la Organización Mundial del Comercio y con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Hay que señalar que varios de estos puntos se abordan en el estudio de 2016 encargado por la Comisión[20].

---

[17] Véase la sección 4 of Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, junio de 2016 (en la página 83 puede verse una matriz del impacto, medido en función del coste de la licencia).

[18] Véase la sección 5.2 de Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, junio de 2016.

[19] Dictamen del CESE: El desguace naval y la sociedad del reciclado, CESE-2016-00456. Adopción por 202 votos a favor, 2 en contra y 3 abstenciones; http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] Los anexos B (conformidad con la OMC) y C (extraterritorialidad y licencia de reciclado de buques) del estudio de 2016 sostienen que: a) existen razones jurídicas que refutan la identificación de la licencia con una medida fiscal; b) la UE está actuando en el ámbito de sus competencias; c) la licencia evita precisamente la discriminación contra los buques que enarbolan pabellón de terceros países; y d) la jurisprudencia apunta hacia una gran probabilidad de compatibilidad con las normas de la OMC.

En cambio, la ONG Shipbreaking Platform publicó en octubre de 2016[21] un documento en el que respaldaba los argumentos jurídicos del estudio de 2016. El análisis hace hincapié en que la licencia de reciclado de buques no provocaría los «obstáculos al comercio» tan temidos por los propietarios de buques, y principal alegación de incompatibilidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio, tanto en el caso del comercio de mercancías, como del comercio de buques o del comercio de acero al final de la vida útil de los buques. El análisis señala también que el Reglamento relativo al reciclado de buques complementa la acción del Convenio de Hong Kong, algo autorizado por este último y recomendado, en general, por la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM), allí donde las organizaciones de armadores tienden a ver un conflicto de regímenes jurídicos.

V. CONCLUSIÓN

La Comisión reconoce los méritos de la posible futura licencia de reciclado de buques, que representa la posibilidad más prometedora de las investigadas hasta ahora. No obstante, la Comisión es consciente de que existe una serie de aspectos que merecen un análisis más profundo, en particular en lo relativo a la compatibilidad del eventual instrumento financiero con el Derecho internacional y de la UE.

Como se señalaba en el planteamiento gradual expuesto por primera vez en la Comunicación de la Comisión de 2008 y en la evaluación de impacto de 2012, y como quedó reflejado en el texto final del Reglamento relativo al reciclado de buques, la necesidad de medidas adicionales en el terreno de los incentivos financieros es algo que deberá reexaminarse en una fase posterior, sobre la base de un análisis de la utilización y los efectos de la lista europea de instalaciones de reciclado de buques.

[21] ONG Shipbreaking Platform, *Make the Polluter pay!* (¡Que pague quien contamina!). *Why we need the EU Ship Recycling Licence* (Por qué es necesaria la licencia de reciclado de la UE); http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf