



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 27 marzo 2012 (28.03)  
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:  
2012/0055 (COD)**

**8151/12  
ADD 1**

**ENV 239  
MAR 29  
TRANS 99  
COMER 68  
CODEC 807**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine: Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 23 marzo 2012

Destinatario: Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea

---

n. doc. Comm.: SWD(2012) 45 final

---

Oggetto: Documento di lavoro dei servizi della Commissione  
Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna il documento  
proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo  
al riciclaggio delle navi

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SWD(2012) 45 final.

All.: SWD(2012) 45 final



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 23.3.2012  
SWD(2012) 45 final

**DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE**

**SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO**

*che accompagna il documento*

**Proposta di  
REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**relativo al riciclaggio delle navi**

{COM(2012) 118 final}  
{SWD(2012) 47 final}

## DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

### SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

*che accompagna il documento*

#### **Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

#### **relativo al riciclaggio delle navi**

#### **1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA**

1. Il regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti<sup>1</sup> dà attuazione a livello europeo ai requisiti della convenzione di Basilea sul controllo dei movimenti transfrontalieri di rifiuti pericolosi e del loro smaltimento, nonché al disposto di un emendamento alla convenzione (il cosiddetto “emendamento divieto”), che proibisce l’esportazione di rifiuti pericolosi al di fuori dei paesi OCSE. Questo emendamento non è ancora entrato in vigore a livello internazionale in quanto è stato ratificato da un numero finora insufficiente di paesi.
2. In base a detta normativa, le navi battenti bandiere dell’UE avviate alla demolizione costituiscono rifiuti pericolosi (perché contengono sostanze pericolose) e possono essere demolite soltanto all’interno dell’OCSE. Questa normativa è quasi sempre elusa: nel 2009 oltre il 90% delle navi battenti bandiera di uno Stato dell’UE è stato infatti demolito al di fuori dell’OCSE, in genere nell’Asia meridionale (India, Pakistan e Bangladesh), tramite il cosiddetto metodo dell’“arenamento”, con notevoli ripercussioni sull’ambiente e sulla salute.
3. Questa diffusa inadempienza è dovuta in primo luogo alla carente capacità di riciclaggio nei paesi OCSE, in particolare per le navi più grandi. La capacità esistente a livello europeo è utilizzata per la demolizione delle navi piccole e navi di Stato che esulano dall’ambito di applicazione della convenzione di Hong Kong. Analogamente a quanto avvenuto per la cantieristica, negli ultimi decenni considerazioni di ordine economico hanno determinato il trasferimento della demolizione navale dall’Europa a paesi extra OCSE; di conseguenza, lo sviluppo di ulteriori capacità in Europa non è risultato economicamente realizzabile.
4. Inoltre, il mercato del riciclaggio navale è attualmente caratterizzato dalla concorrenza feroce e sleale che contrappone i grandi Stati di riciclaggio, ossia Bangladesh, India e - in misura minore - Pakistan. I concorrenti che rispettano standard tecnici più elevati possono occupare soltanto mercati di nicchia per tipologie particolari di navi, come le navi piccole e le navi di Stato comprese le navi

---

<sup>1</sup> Regolamento (CE) n. 1013/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 giugno 2006, relativo alle spedizioni di rifiuti.

da guerra (UE e Turchia) o per la flotta di armatori impegnati a livello ambientale (Turchia e Cina).

5. Infine, la normativa attuale non è adeguata alle specificità delle navi. È infatti difficile individuare quando le navi si trasformino in rifiuti. In considerazione della carente capacità di riciclaggio nell'OCSE e della possibilità prevista dalla legge che qualsiasi nave possa cambiare bandiera, gli Stati membri dovrebbero attuare sforzi che risulterebbero eccessivi ed inefficaci per applicare la legislazione in vigore, in particolare il divieto di esportare al di fuori dei paesi dell'OCSE le navi a fine vita.
6. La situazione rischia di peggiorare in quanto nei prossimi anni un notevole numero di navi sarà probabilmente avviato alla demolizione a causa dell'eccesso di capacità della flotta mondiale che, secondo le previsioni, dovrebbe perdurare almeno uno o due lustri. Inoltre, il prossimo picco di riciclaggio navale, in prossimità della data di eliminazione graduale delle petroliere monoscafo nel 2015, dovrebbe interessare essenzialmente gli impianti meno conformi agli standard.
7. Al fine di migliorare la situazione l'Organizzazione marittima internazionale ha elaborato una convenzione specifica: la convenzione internazionale di Hong Kong per un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente è stata adottata nel 2009, ma, per entrare in vigore e iniziare a produrre effetti, dovrà essere ratificata dai grandi Stati di bandiera e di riciclaggio.
8. È estremamente probabile che, se la convenzione di Hong Kong non entrerà in vigore e se la normativa europea non sarà modificata, la situazione regnante attualmente sul mercato persista. Il picco nell'attività di demolizione si tradurrà inevitabilmente in una recrudescenza degli infortuni mortali e delle malattie professionali, perché i nuovi lavoratori saranno assunti tra la popolazione rurale più povera e, in genere, inesperta.

## **2. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE**

9. L'obiettivo generale perseguito con l'elaborazione di un regolamento relativo al riciclaggio delle navi è ridurre in modo significativo e sostenibile entro il 2020, favorendo l'entrata in vigore della convenzione di Hong Kong, gli effetti negativi del riciclaggio delle navi battenti bandiere dell'UE sulla salute umana e sull'ambiente, in particolare nei paesi dell'Asia meridionale, senza che siano imposti inutili oneri economici. Gli obiettivi specifici sono i seguenti:

*OS1: ridurre gli effetti sulla salute umana e sull'ambiente provvedendo a che, in tutto il mondo, le navi battenti bandiere dell'UE siano demolite solo in impianti sicuri e compatibili con l'ambiente;*

*OS2: far sì che sia disponibile una capacità di riciclaggio sicura e compatibile con l'ambiente, sufficiente ed accessibile sotto il profilo economico, che permetta la demolizione delle navi battenti bandiere dell'UE;*

*OS3: potenziare gli incentivi a conformarsi alla normativa europea.*

### 3. OPZIONI STRATEGICHE

10. La prima opzione possibile (scenario di base) consisterebbe nel mantenere immutata la legislazione vigente, ossia il regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti. Gli Stati membri ratificherebbero la convenzione di Hong Kong e le darebbero attuazione nella normativa interna. Resterebbe tuttavia in vigore il divieto di esportare al di fuori dell'OCSE, a fini di riciclaggio, le grandi navi mercantili battenti bandiere dell'UE, anche se, in pratica, una percentuale ingente di esse continuerebbe ad essere riciclata in paesi extra OCSE. In quest'opzione non si prevedono negli Stati membri grandi miglioramenti nell'osservanza della normativa, perché l'attuazione dell'"emendamento divieto" comporterebbe sforzi considerevoli che si rivelerebbero di scarsa efficacia (la carente capacità di riciclaggio all'interno dell'OCSE lascia presagire massicci cambiamenti di bandiera verso registri extra UE).
11. La seconda opzione (B) consisterebbe nell'inserire nel regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti alcuni requisiti della convenzione di Hong Kong, i quali si applicherebbero agli impianti di riciclaggio ubicati nell'UE e nell'OCSE, perché rimarrebbe in vigore il divieto di demolire al di fuori dell'OCSE le grandi navi mercantili battenti bandiere dell'UE. Gli Stati membri ratificherebbero la convenzione e le darebbero attuazione nella normativa interna.
12. La terza opzione (C) consisterebbe nell'escludere dalla normativa europea le navi contemplate dalla convenzione di Hong Kong - ossia le grandi navi mercantili per la navigazione marittima - le quali sarebbero invece disciplinate soltanto dalla normativa interna degli Stati membri eventualmente basata sul regime instaurato da detta convenzione.
13. La quarta opzione (D) consisterebbe nel disciplinare le navi che rientrano nella convenzione di Hong Kong (grandi navi mercantili per la navigazione marittima) in un nuovo regolamento ad hoc che coprisse l'intero ciclo di vita delle navi battenti bandiere dell'UE, anticipasse l'esecuzione dei requisiti stabiliti dalla convenzione di Hong Kong e, come consentito dalla convenzione, prevedesse criteri ambientali più rigorosi per gli impianti di riciclaggio delle navi. Gli Stati membri dell'UE sarebbero informati per iscritto e in tempo utile dell'intenzione dell'armatore di avviare una nave al riciclaggio. L'osservanza della normativa sarebbe garantita da tale requisito e dall'introduzione di sanzioni almeno equivalenti a quelle applicabili in base alla legislazione in vigore. Anche se non ci si può attendere che gli attuali impianti di "arenamento" possano soddisfare tali requisiti, è possibile che impianti più moderni possano in futuro conformarsi a detti criteri. Per evitare confusioni, duplicazioni e inutili oneri amministrativi, le navi soggette a questa nuova normativa non dovrebbero più essere contemplate dal regolamento relativo alle spedizioni di rifiuti.
14. Un'ultima opzione consisterebbe nell'integrare l'opzione D con elementi specifici:
  - (1) opzione E1: contemplare nel nuovo regolamento attuativo della convenzione di Hong Kong anche le navi di Stato, comprese quelle della marina militare;
  - (2) opzione E2: trattare le navi battenti bandiere dell'UE in impianti che assicurano una tutela della salute e dell'ambiente di livello equivalente a quella offerta dagli impianti dell'UE;

- (3) opzione E3: consentire l'esportazione di navi battenti bandiere dell'UE soltanto verso un elenco di impianti certificati e controllati da terzi.

#### 4. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

15. Come raccomandato dagli orientamenti alle valutazioni d'impatto, la valutazione si è incentrata solo sugli impatti aggiuntivi delle altre opzioni rispetto allo scenario di base. La tabella riportata qui di seguito presenta i dati quantitativi.
16. Sotto il profilo ambientale i vari scenari produrranno gli stessi impatti in termini sia di produzione di rifiuti pericolosi e non pericolosi sia di emissioni di CO<sub>2</sub>, ad eccezione dell'opzione E1<sup>2</sup>. Diversi sarebbero invece gli impatti delle varie opzioni in termini di percentuale di rifiuti pericolosi gestiti in modo compatibile con l'ambiente: le opzioni C ed E1 hanno impatto negativo, le opzioni D ed E2 positivo, l'opzione B un impatto identico a quello dello scenario di base.
17. Gli impatti sociali<sup>3</sup> dell'opzione B sarebbero analoghi a quelli dello scenario di base. L'opzione C avrebbe impatti negativi (vale a dire costi sociali più elevati) a breve e medio termine. L'opzione E1 avrebbe impatti negativi a breve, medio e lungo termine. Gli effetti dell'opzione D sarebbero positivi soltanto a breve termine, mentre l'opzione E2 produrrebbe considerevoli effetti positivi a breve, medio e lungo termine.
18. Sotto il profilo economico l'attuazione della convenzione di Hong Kong imporrebbe costi aggiuntivi sia agli armatori (sotto forma di spese amministrative e di prezzi inferiori pagati per le loro navi dagli impianti di riciclaggio ammodernati) sia agli Stati membri (spese amministrative). Anticipando l'attuazione della convenzione di Hong Kong rispetto allo scenario di base, le opzioni B, D ed E2 determinerebbero, a breve e medio termine, costi aggiuntivi sia per gli armatori dell'UE sia per gli Stati membri, ma i loro effetti si allineerebbero a quelli dello scenario di base a partire dal 2025. L'opzione B comporterebbe altresì per gli Stati membri un supplemento di spese amministrative a breve, medio e lungo termine per le attività di controllo, ispezione e applicazione. Rispetto allo scenario di base l'opzione C si tradurrebbe in impatti positivi a breve e medio termine sia per gli armatori sia per gli Stati membri. L'opzione E1 avrebbe effetti positivi a breve, medio e lungo termine.
19. L'opzione B porrebbe prevedibilmente difficoltà per il rispetto delle regole, perché non risolve il problema della carente capacità di riciclaggio accessibile legalmente, e creerebbe confusione combinando due regimi diversi (le disposizioni della convenzione di Basilea e quelle della convenzione di Hong Kong). Nessuna difficoltà di questo tipo è invece prevista per l'opzione C (nella quale tutti gli impianti sarebbe accessibili legalmente) né per l'opzione E1. L'impatto dell'opzione D sarebbe positivo, perché la normativa proposta verrebbe adattata alle specificità delle navi e una capacità di riciclaggio sufficiente risulterebbe accessibile legalmente a prezzi lievemente inferiori. Sarebbero inoltre introdotte sanzioni specifiche per i

---

<sup>2</sup> L'opzione E1 permetterebbe di avviare al riciclaggio in Asia le navi di Stato, comprese quelle della marina militare, che attualmente sono riciclate all'interno dell'OCSE, con conseguente aumento delle emissioni di CO<sub>2</sub> durante il viaggio finale.

<sup>3</sup> Infortuni mortali e no dei lavoratori adulti e bambini.

casi di inosservanza delle regole che ancora si verificassero. Per questi stessi motivi si prevede che l'opzione E2 si traduca in un'osservanza delle regole maggiore rispetto allo scenario di base. Per converso, è prevedibile un'inadempienza maggiore rispetto all'opzione D a causa delle più pesanti ripercussioni negative sul reddito degli armatori e della possibile diminuzione della capacità di riciclaggio in conseguenza ai requisiti più rigorosi applicabili agli impianti. L'opzione E3 offrirebbe uno strumento atto a controllare se gli impianti verso cui le navi battenti bandiere dell'UE sono avviate al riciclaggio rispettino le norme e gli standard applicabili a un riciclaggio delle navi sicuro e compatibile con l'ambiente. I livelli di osservanza inerenti a quest'opzione sarebbero tuttavia inferiori a quelli dell'opzione D, data la possibilità che i paesi terzi si mostrino riluttanti per motivi di sovranità.

20. Varie parti interessate hanno rilevato che la coesistenza di due regimi giuridici - le disposizioni della convenzione di Basilea e quelle della convenzione di Hong Kong - creerebbe notevole confusione e oneri amministrativi. L'opzione B inciderebbe quindi negativamente sulla semplificazione della normativa vigente. Nell'opzione C le grandi navi battenti bandiere dell'UE non sarebbero più disciplinate dalla normativa europea, con conseguenti effetti positivi sulla semplificazione della normativa a breve termine che rischierebbero però di risultare attenuati a lungo termine qualora gli Stati membri dell'UE adottassero norme nazionali divergenti in attuazione alla convenzione di Hong Kong. Le opzioni D, E2 ed E3 produrrebbero un impatto positivo in quanto sostituirebbero la normativa vigente con uno strumento nuovo maggiormente consono alle specificità delle navi.
21. Per nessuna opzione è previsto un effetto pregiudizievole sulle piccole e medie imprese, dato che raramente i principali soggetti interessati – gli armatori dell'UE – appartengono a tali categorie imprenditoriali.
22. Poiché i costi indotti dall'attuazione della convenzione di Hong Kong (ossia le spese amministrative durante la vita utile della nave e il prezzo inferiore di vendita al momento del riciclaggio) nell'intero ciclo di vita della nave sono trascurabili, non si prevede alcun impatto sui consumatori né nello scenario di base né negli altri.
23. In linea di massima nessuna delle opzioni prospettate nella relazione sulla valutazione d'impatto ha ripercussioni dirette sul bilancio dell'UE.

La tabella seguente riepiloga la quantificazione degli impatti aggiuntivi dei vari scenari rispetto allo scenario di base.

Impatto	Ambientale		Sociale							Economico			
	Rifiuti pericolosi trattati in modo compatibile con l'ambiente <sup>4</sup>	Carico di lavoro UE <sup>5</sup>	Carico di lavoro (operatori tutelati) <sup>5</sup>	Carico di lavoro (operatori non tutelati) <sup>5</sup>	Carico di lavoro (operatori bambini non tutelati) <sup>5</sup>	Infortunati (adulti) <sup>6</sup>	Infortunati non mortali (adulti) <sup>6</sup>	Infortunati mortali (bambini) <sup>6</sup>	Infortunati non mortali (bambini) <sup>6</sup>	Costi sociali <sup>7</sup>	Reddito degli armatori <sup>7</sup>	Spese amministrative (Stati membri) <sup>7</sup>	
Breve termine (2015)	B	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	-1 952 011	378 604	
	C	-6%	-5	189	468	159	184	0	29	969 792	12 540 267	0	
	D	23%	0	1 423	-2 246	-764	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 019 545	356 430	
	E2	30%	0	-938	-2 385	-811	-1 105	-1	-148	-5 401 791	-66 349 943	356 430	
	E3	23%	0	1 423	-2 246	-764	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 221 755	356 430	
Medio termine (2020)	B	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	640 117	
	C	-20%	-6	-2 497	3 244	1 103	3	633	1	5 993 494	31 192 613	-436 341	
	D	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	617 943	
	E2	16%	0	-3 778	0	0	-2	-833	0	-2 820 429	-189 916 941	617 943	
	E3	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 266 395	617 943	
Lungo termine (2025)	B	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	22 174	
	C	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	159 369 991	-879 612	
	D	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	0	
	E2	16%	0	-3 428	0	0	-756	0	0	-3 114 124	63 072 738	0	
	E3	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	148 854 325	0	

<sup>4</sup> Percentuale dei rifiuti prodotti dal riciclaggio navale trattati in modo compatibile con l'ambiente per ciascuna opzione rispetto allo scenario di base.

<sup>5</sup> In persona/anno.

<sup>6</sup> Numero di persone.

<sup>7</sup> In EUR.



## 5. CONFRONTO DELLE OPZIONI

24. I pacchetti strategici sono stati valutati a fronte dei criteri di efficacia, efficienza e coerenza.
25. Dal punto di vista dell'efficacia, le opzioni D, E2 ed E3 sembrano le più interessanti perché presentano le maggiori potenzialità di conseguimento di tutti gli obiettivi specifici, laddove l'impatto delle opzioni B ed E1 sarebbe nel complesso negativo e quello dell'opzione C positivo limitatamente agli obiettivi specifici 2 e 3.
26. L'opzione B darebbe un risultato complessivamente negativo in termini di efficienza, perché diminuirebbe il reddito degli armatori, aumenterebbe le spese amministrative degli Stati membri dell'UE e non ovvierebbe alle attuali difficoltà riguardo al rispetto delle regole. Anche l'opzione C darebbe un risultato negativo in termini di efficienza, perché gli impatti positivi sul reddito degli armatori e sulle spese amministrative degli Stati membri dell'UE sarebbero annullati dagli effetti negativi costituiti dagli ingenti costi ambientali e sociali a breve e medio termine. L'opzione E1 risulterebbe complessivamente negativa ai fini dell'efficacia, con effetti economici positivi per gli Stati membri dell'UE ma impatti ambientali e sociali negativi. Le opzioni D ed E3 prevedono misure efficaci associate a costi contenuti per l'attuazione e l'amministrazione, con conseguente valido contributo al conseguimento di tutti gli obiettivi specifici. L'opzione E2 darebbe risultati complessivamente positivi in termini di efficienza.
27. Le opzioni D, E2 ed E3 darebbero risultati positivi in termini di efficienza, anche se l'opzione E2 comporterebbe per gli armatori costi molto ingenti compensati solo parzialmente dai benefici in termini di ambiente e di salute.
28. Dal punto di vista dell'efficacia, l'opzione D sembra la più interessante, in quanto presenta sia le maggiori potenzialità di conseguimento di tutti gli obiettivi specifici sia un livello superiore di osservanza delle regole rispetto all'opzione E3.
29. Inoltre, dall'analisi della coerenza emerge che l'opzione D, seppur non esente da compromessi fra gli effetti positivi sull'ambiente e la società, da un lato, e gli impatti economici negativi, dall'altro, presenta al riguardo un bilancio più favorevole rispetto all'opzione E2. La perdita di reddito che l'opzione D infligge agli armatori (a causa dei prezzi inferiori offerti dagli impianti ammodernati) verrebbe infatti compensata dai guadagni in termini di tutela dell'ambiente e di effetti sulla società. Si tratta di un'opzione che affronta tutti i problemi attuali ed introduce requisiti nuovi atti a garantire il rispetto delle regole sia prima del riciclaggio (tramite l'obbligo d'informare lo Stato di bandiera per iscritto) sia dopo (sanzioni qualora le navi non siano demolite in impianti autorizzati). Si tradurrà quindi in un rispetto delle regole maggiore. In termini di coerenza l'opzione D è quindi la migliore. Dato quanto precede, l'opzione D è l'opzione raccomandata.
30. La tabella seguente riepiloga il confronto tra l'impatto delle opzioni in termini di efficacia, efficienza e coerenza.

Opzione	B	C	D	E1	E2	E3
Efficacia						
• OS1	negativo	negativo	positivo a breve termine, neutro a lungo termine	negativo	positivo	positivo
• OS2	negativo	molto positivo	molto positivo	neutro	positivo	molto positivo
• OS3	negativo	positivo	positivo	lievemente negativo	positivo	positivo
Efficienza	negativo	negativo	molto positivo	negativo	positivo	molto positivo
Coerenza	no	no	sì, con pochi compromessi	no	sì, ma con compromessi pesanti e rischio di inadempienza	sì, con compromessi di lieve entità ma con rischi di inadempienza
Conclusione			opzione raccomandata			

## 6. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

31. Dati gli attuali problemi di inadempienza, occorre monitorare i progressi verificando l'attuazione e l'efficacia della normativa dell'UE e il relativo contributo al conseguimento degli obiettivi. Si propone di raffrontare ogni anno l'elenco delle navi di cui l'anno precedente si supponeva l'avvio al riciclaggio con l'elenco delle navi riciclate in impianti certificati e controllati in ambito UE.
32. Gli indicatori dei progressi potrebbero essere nella fattispecie:
- numero di impianti di riciclaggio delle navi che soddisfano i criteri del regolamento;
  - numero e percentuale delle navi battenti bandiere dell'UE demolite in tali impianti a fronte del numero e percentuale sul piano mondiale;
  - stato della ratifica della convenzione di Hong Kong da parte dei grandi Stati di bandiera e di riciclaggio;

- dati sulla tipologia occupazionale negli impianti di riciclaggio delle navi (tipo di lavoro, infortuni, malattie professionali) e, se disponibili, dati sull'inquinamento ambientale associato al riciclaggio navale.
33. Tenuto conto di detti indicatori, occorre riesaminare periodicamente la politica dell'UE in materia di riciclaggio navale e presentare periodicamente al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni sull'attuazione/sui progressi compiuti.
  34. Qualora persistessero problemi in termini di rispetto delle regole, si potrebbe intervenire ulteriormente a livello di UE, ad esempio istituendo un fondo UE per la demolizione navale.