

II

*(Comunicazioni)*COMUNICAZIONI PROVENIENTI DALLE ISTITUZIONI, DAGLI ORGANI E
DAGLI ORGANISMI DELL'UNIONE EUROPEA

COMMISSIONE EUROPEA

Comunicazione della Commissione

Orientamenti sull'applicazione degli obblighi di cui al regolamento dell'UE relativo al riciclaggio delle navi per quanto concerne l'inventario dei materiali pericolosi delle navi che operano in acque europee

(2020/C 349/01)

Introduzione

A partire dal 31 dicembre 2020, il regolamento dell'UE relativo al riciclaggio delle navi ⁽¹⁾ impone a tutte le navi esistenti battenti bandiera di uno Stato membro dell'UE e alle navi battenti bandiera di un paese terzo che fanno scalo in un porto o ancoraggio dell'UE di tenere a bordo un inventario dei materiali pericolosi unitamente a un certificato o a una dichiarazione di conformità, a seconda dei casi.

Alcuni portatori di interessi del settore hanno segnalato alla Commissione che le restrizioni legate alla Covid-19 hanno determinato notevoli difficoltà per quanto riguarda il controllo delle navi e la compilazione degli inventari certificati dei materiali pericolosi. Secondo quanto segnalato, le misure di confinamento e le diffuse restrizioni agli spostamenti introdotte per controllare la diffusione della Covid-19 non solo hanno impedito a molti armatori (o ai loro agenti) di compilare l'inventario dei materiali pericolosi, ma hanno anche ostacolato la verifica e la certificazione di tali inventari da parte dei funzionari dello Stato di bandiera e degli organismi riconosciuti.

Di conseguenza, i portatori di interesse del settore stimano che probabilmente diverse migliaia di navi non saranno in grado di rispettare gli obblighi concernenti gli inventari dei materiali pericolosi e potrebbero non disporre della certificazione necessaria entro il termine del 31 dicembre 2020.

Alla luce delle perturbazioni causate dalla Covid-19 è pertanto auspicabile definire alcuni orientamenti comuni al fine di garantire un approccio armonizzato all'applicazione delle norme da parte delle autorità degli Stati di approdo dell'UE durante le ispezioni delle navi effettuate a partire dal 1° gennaio 2021.

Principi guida generali

In linea di principio, la responsabilità primaria per quanto riguarda la conformità agli obblighi riguardanti gli inventari dei materiali pericolosi spetta all'armatore, e il controllo dell'osservanza di tali obblighi giuridici spetta alle autorità degli Stati di approdo dell'UE.

Può tuttavia essere necessario tenere conto delle circostanze eccezionali legate alla crisi Covid-19 nell'applicazione dei suddetti obblighi da parte degli Stati membri, qualora simili circostanze determinino situazioni in cui sia temporaneamente impossibile o eccessivamente difficoltoso garantire la conformità agli obblighi in questione.

Dati i suoi legami con il principio di proporzionalità ⁽²⁾, la nozione di forza maggiore può essere considerata un principio generale del diritto dell'Unione, che può essere invocato anche in assenza di disposizioni esplicite ⁽³⁾. Per quanto riguarda il contenuto della nozione di forza maggiore, la giurisprudenza della Corte di giustizia l'ha definita come segue:

⁽¹⁾ Regolamento (UE) n. 1257/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 novembre 2013, relativo al riciclaggio delle navi e che modifica il regolamento (CE) n. 1013/2006 e la direttiva 2009/16/CE (GU L 330 del 10.12.2013, pag. 1).

⁽²⁾ Cfr. già a tale proposito la comunicazione C(88) 1696 della Commissione, del 1988, relativa alla «Forza maggiore» del diritto agrario europeo (GU C 259 del 6.10.1988, pag. 10).

⁽³⁾ Cfr. causa 71/87, Inter-Kom, EU:C:1988:186, punti da 10 a 17, e causa C-12/92, Huygen e altri, EU:C:1993:914, punto 31, ripetutamente seguita dal Tribunale, in particolare nella causa T-220/04, Spagna/Commissione, EU:T:2007:97, punti da 165 a 172. Cfr. anche le conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa C-101/08, Audilux, EU:C:2009:410, punto 71.

«[D]a una giurisprudenza costante, pronunciata in vari settori del diritto dell'Unione, emerge che la nozione di forza maggiore va intesa nel senso di circostanze estranee a colui che l'invoca, anormali e imprevedibili, le cui conseguenze non avrebbero potuto essere evitate malgrado l'adozione di tutte le precauzioni del caso»⁽⁴⁾.

Nel caso particolare dell'applicazione degli obblighi sanciti dal regolamento dell'UE relativo al riciclaggio delle navi, non è tuttavia possibile ricorrere automaticamente alla nozione di forza maggiore.

In tale contesto, gli Stati membri sono invitati a valutare attentamente la situazione specifica di ciascun armatore e il grado di possibile applicazione della giurisprudenza citata.

Nella loro valutazione, gli Stati membri sono inoltre invitati a tenere debitamente conto della durata del periodo compreso tra l'entrata in vigore del regolamento relativo al riciclaggio delle navi e la data di applicabilità degli obblighi concernenti l'inventario dei materiali pericolosi e a valutare se, e in quale misura, tale periodo sia stato utilizzato dal singolo armatore per prepararsi a rispettare tali obblighi.

Occorre inoltre ricordare che nell'ottobre 2019 l'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) ha pubblicato orientamenti sulle ispezioni effettuate dagli Stati di approdo dell'UE a fini di applicazione delle disposizioni del regolamento relativo al riciclaggio delle navi⁽⁵⁾. Lo scopo degli orientamenti dell'EMSA è assistere gli Stati membri e i loro ispettori designati negli sforzi volti a ottemperare alle disposizioni del regolamento relativo al riciclaggio delle navi e della direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo⁽⁶⁾ per quanto riguarda le ispezioni connesse agli obblighi sanciti dai due strumenti. Gli orientamenti costituiscono un documento di riferimento non vincolante che fornisce informazioni tecniche e orientamenti procedurali, contribuendo così all'attuazione e all'applicazione armonizzate delle disposizioni del regolamento relativo al riciclaggio delle navi e della direttiva relativa al controllo da parte dello Stato di approdo. Durante le ispezioni effettuate dagli Stati di approdo dell'UE è pertanto generalmente consigliabile attenersi agli orientamenti dell'EMSA.

Nel contesto in esame, è opportuno fare riferimento in particolare alle considerazioni generali formulate negli orientamenti dell'EMSA (alla sezione 6.3.2) in relazione alle misure di esecuzione da adottare in caso di non conformità. Gli orientamenti affermano che, «qualora venissero riscontrate non conformità relative al riciclaggio delle navi, l'ispettore dovrebbe decidere quali siano le misure più adatte da intraprendere. L'ispettore dovrebbe accertarsi che qualsiasi non conformità relativa al riciclaggio delle navi, confermata o individuata attraverso l'ispezione, sia o sarà rettificata conformemente al regolamento relativo al riciclaggio delle navi». Gli orientamenti dell'EMSA sottolineano inoltre che «l'ispettore dovrebbe esercitare il proprio giudizio professionale per decidere quali siano le misure più adatte da intraprendere in relazione a qualsiasi non conformità individuata in relazione al riciclaggio delle navi». Tali principi orientativi generali dovrebbero essere applicati anche a qualsiasi non conformità individuata in relazione agli obblighi concernenti l'inventario dei materiali pericolosi e che possa essere connessa alla crisi Covid-19.

Scenari specifici connessi alla Covid-19

Per quanto riguarda l'applicazione del regolamento relativo al riciclaggio delle navi, è probabile che le autorità degli Stati di approdo dell'UE si confrontino con due scenari specifici connessi alla Covid-19 che potrebbero richiedere un approccio più armonizzato durante le ispezioni, sulla base dei principi guida generali di cui sopra. Si suggerisce di applicare tale approccio armonizzato in via temporanea per un periodo limitato di sei mesi dalla data di applicazione degli obblighi concernenti l'inventario dei materiali pericolosi alle navi esistenti battenti bandiera di uno Stato membro dell'UE e alle navi battenti bandiera di un paese terzo che fanno scalo nei porti dell'UE (vale a dire fino al 30 giugno 2021).

1) *Navi sprovviste di un inventario dei materiali pericolosi e/o di un certificato di accompagnamento validi*

Nel caso in esame è possibile che una nave arrivi in un porto dell'UE dopo il 31 dicembre 2020 senza avere a bordo un inventario dei materiali pericolosi e/o un certificato di accompagnamento validi (certificato di inventario o certificato di idoneità al riciclaggio per le navi battenti bandiera di uno Stato membro dell'UE, oppure dichiarazione di conformità per le navi battenti bandiera di un paese terzo) e che l'armatore/il comandante della nave dichiari che tale non conformità è dovuta alla crisi Covid-19.

In tutti i casi in cui non sono disponibili a bordo un inventario dei materiali pericolosi valido e/o il certificato necessario, l'onere della prova grava sull'armatore/sul comandante della nave, il quale deve fornire prove che dimostrino che sono state intraprese tutte le misure possibili per ottemperare agli obblighi e ottenere la certificazione richiesta. Le prove degli sforzi compiuti per ottemperare agli obblighi di conformità possono includere, ad esempio, un contratto di servizio per un controllo o un controllo a campione. Possono inoltre comprendere una giustificazione del motivo per cui non è stato possibile ottenere un inventario dei materiali pericolosi semicompilato e il relativo certificato conformemente alla sezione 2, corredata di prove che dimostrino l'impossibilità di conformarsi ad altri elementi della certificazione diversi dall'ispezione a bordo. Spetta quindi all'ispettore decidere, caso per caso, se le prove siano accettabili alla luce della situazione specifica della nave in questione e sulla base del suo giudizio professionale.

⁽⁴⁾ Causa C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, punto 53.

⁽⁵⁾ <http://www.emsa.europa.eu/news-a-press-centre/external-news/item/3721-guidance-on-inspections-of-ships-by-the-port-states-in-accordance-with-regulation-eu-1257-2013-on-ship-recycling.html>

⁽⁶⁾ Direttiva 2009/16/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009, relativa al controllo da parte dello Stato di approdo (GU L 131 del 28.5.2009, pag. 57).

Se l'ispettore decide di accettare le prove fornite dall'armatore/dal comandante della nave, dovrebbe specificare che, ai fini del rilascio del certificato di inventario o della dichiarazione di conformità, sarà necessario provvedere alla compilazione e all'approvazione dei documenti entro quattro mesi dall'ispezione. La nave dovrebbe inoltre ricevere un avvertimento, che andrebbe registrato, insieme all'esito dell'ispezione, nel modulo di THETIS-UE relativo al riciclaggio della nave.

Qualora dopo l'ispezione fosse necessario modificare ulteriormente tali piani a causa della persistenza di restrizioni agli spostamenti o all'accesso, l'armatore/il comandante della nave deve fornire sufficienti prove scritte redatte dagli ispettori dell'inventario dei materiali pericolosi che dimostrino che non è stato possibile rispettare i piani iniziali. Anche in questo caso spetta all'ispettore che effettua l'ispezione successiva decidere, caso per caso, se tali prove siano accettabili alla luce della situazione specifica della nave in questione e sulla base del suo giudizio professionale.

Per quanto riguarda il certificato di idoneità al riciclaggio, se, dopo aver valutato il singolo caso, l'ispettore accetta le prove, dovrebbe avvertire l'armatore/il comandante della nave che è tenuto a ottenere il certificato di idoneità al riciclaggio prima di accedere all'impianto di riciclaggio della nave. Poiché il certificato di idoneità al riciclaggio è valido solo per tre mesi, dovrebbe essere compilato e approvato nel più breve tempo possibile prima che la nave intraprenda l'ultimo viaggio. L'esito dell'ispezione e l'avvertimento dovrebbero essere registrati nel modulo di THETIS-UE relativo al riciclaggio della nave.

- 2) *Navi con un inventario dei materiali pericolosi semicompletato, corredato di un certificato di inventario o di idoneità al riciclaggio approvato (per le navi battenti bandiera di uno Stato membro dell'UE) o della dichiarazione di conformità (per le navi battenti bandiera di un paese terzo), che non contempla un controllo a campione (mirato o casuale) a bordo*

Nel caso in esame, è possibile che una nave faccia scalo in un porto o ancoraggio dell'UE dopo il 31 dicembre 2020 con a bordo un inventario dei materiali pericolosi e il relativo certificato, ma che l'inventario sia stato compilato a distanza, senza effettuare un controllo a campione a bordo. Tale situazione può verificarsi quando non sia stato possibile effettuare i controlli previsti a bordo per la compilazione dell'inventario dei materiali pericolosi a causa di restrizioni riguardanti le ispezioni delle navi durante la pandemia di Covid-19.

In tutti i casi in cui il certificato si basa su un inventario dei materiali pericolosi compilato senza effettuare un controllo a campione a bordo, in linea di principio l'inventario non dovrebbe essere accettabile in quanto incompleto ⁽⁷⁾. Tuttavia, considerando che da marzo 2020 gli ispettori hanno possibilità limitate o nulle di salire a bordo delle navi e di effettuare i suddetti controlli, un simile controllo (a campione) a distanza potrebbe essere accettato in via eccezionale se vi sono prove del fatto che lo Stato di bandiera abbia acconsentito a tale modalità ⁽⁸⁾. In tal caso dovrebbero inoltre essere tenuti a bordo della nave piani e disposizioni documentati che indichino quando sarà possibile ai controllori qualificati completare l'inventario dei materiali pericolosi alla luce delle limitazioni dovute alla pandemia di Covid-19. Spetta quindi all'ispettore decidere, caso per caso, se tali prove siano accettabili alla luce della situazione specifica della nave in questione e sulla base del suo giudizio professionale.

Se l'ispettore accetta le prove fornite dall'armatore/dal comandante della nave, dovrebbe specificare che, ai fini del rilascio del certificato di inventario o della dichiarazione di conformità, sarà necessario provvedere alla compilazione e all'approvazione dell'inventario dei materiali pericolosi entro quattro mesi dall'ispezione. La nave dovrebbe inoltre ricevere un avvertimento, che andrebbe registrato, insieme all'esito dell'ispezione, nel modulo di THETIS-UE relativo al riciclaggio della nave.

Qualora dopo l'ispezione fosse necessario modificare ulteriormente tali piani a causa della persistenza di restrizioni agli spostamenti o all'accesso, l'armatore/il comandante della nave deve fornire sufficienti prove scritte redatte dagli ispettori dell'inventario dei materiali pericolosi che dimostrino che non è stato possibile rispettare i piani iniziali. Anche in questo caso spetta all'ispettore che effettua l'ispezione successiva decidere, caso per caso, se tali prove siano accettabili alla luce della situazione specifica della nave in questione e sulla base del suo giudizio professionale.

Per quanto riguarda il certificato di idoneità al riciclaggio, se, dopo aver valutato il singolo caso, l'ispettore accetta le prove, dovrebbe avvertire l'armatore/il comandante della nave che è tenuto a completare l'inventario dei materiali pericolosi e ottenere un certificato aggiornato di idoneità al riciclaggio prima di accedere all'impianto di riciclaggio della nave. L'esito dell'ispezione e l'avvertimento dovrebbero essere registrati nel modulo di THETIS-UE relativo al riciclaggio della nave.

⁽⁷⁾ A norma dell'articolo 5, paragrafo 3, lettera c), del regolamento, l'inventario dei materiali pericolosi deve essere compilato tenendo conto delle pertinenti linee guida dell'IMO. Se il controllo a campione non è stato effettuato, l'inventario non è conforme a dette linee guida.

⁽⁸⁾ A quanto risulta, questa è la soluzione che anche l'Associazione internazionale delle società di classificazione (IACS) raccomanda ai propri membri, aggiungendo che il controllo a campione non effettuato dovrà essere svolto in un momento successivo.