



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 17.12.2012
SWD(2012) 437 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**revisione della direttiva 96/98/CE del Consiglio del 20 dicembre 1996
sull'equipaggiamento marittimo**

{ COM(2012) 772 final }

{ SWD(2012) 438 final }

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

**revisione della direttiva 96/98/CE del Consiglio del 20 dicembre 1996
sull'equipaggiamento marittimo**

DG capofila: DG MOVE

Sintesi

1. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

L'esperienza maturata con la direttiva sull'equipaggiamento marittimo (nel prosieguo la "DEM") ha messo in luce determinate lacune di applicazione ed esecuzione, soprattutto per quanto concerne: la qualità e il controllo dell'operato degli organismi notificati (gli organismi che eseguono le procedure di valutazione della conformità per conto degli Stati membri); gli obblighi degli operatori economici; l'efficacia delle attività di vigilanza del mercato; i meccanismi di salvaguardia (che garantiscono che gli Stati membri adottino misure in relazione all'equipaggiamento non conforme e che tali misure siano soggette a controllo per accertarsi che non costituiscano ostacoli mascherati alla libera circolazione).

Poiché la tecnica legislativa utilizzata nella DEM per conseguire i suoi obiettivi strategici è ampiamente basata sui principi definiti nel *nuovo approccio*¹ per il settore della libera circolazione delle merci, gli aspetti di applicazione ed esecuzione sopra identificati sono condivisi con tutte le direttive nuovo approccio.

Al fine di correggere le lacune del sistema, il *nuovo approccio* è stato oggetto di una revisione nel 2008 che ha portato alla definizione del **nuovo quadro legislativo** (in appresso il "NQL") per la commercializzazione dei prodotti².

Pertanto, i problemi individuati nel caso della DEM possono essere affrontati allineando tale direttiva al nuovo quadro legislativo, come previsto dai co-legislatori. Tuttavia, alla luce delle specificità dell'equipaggiamento marittimo, è necessario verificare se in alcuni ambiti non sia necessario individuare soluzioni specifiche per la direttiva sull'equipaggiamento marittimo. La valutazione dell'impatto fornisce una mappatura dettagliata del NQL in rapporto alle specificità della DEM. Tra queste:

- l'equipaggiamento marittimo deve essere conforme ai requisiti di costruzione e prestazioni ed essere sottoposto a prova in conformità alle norme di prova stabilite dall'IMO;

¹ Per una descrizione del nuovo approccio e dei problemi correlati, si veda la valutazione di impatto della Commissione sulla proposta di regolamento che pone norme in materia di accreditamento e vigilanza del mercato per quanto riguarda la commercializzazione dei prodotti e la decisione relativa a un quadro comune per la commercializzazione dei prodotti, SEC 2007(173).

² L'allegato 7 della presente valutazione dell'impatto presenta una descrizione degli elementi del NQL.

- l'equipaggiamento marittimo deve essere approvato dallo Stato di bandiera;
- l'equipaggiamento marittimo non è necessariamente commercializzato nel territorio dell'Unione europea ma viene generalmente installato direttamente a bordo delle navi UE, ovunque siano costruite o riparate o facciano rifornimento;
- l'equipaggiamento marittimo comprende molti elementi che rientrano nell'ambito di applicazione di altre direttive sul mercato interno, per quanto i requisiti di quest'ultime siano differenti da quelli dell'IMO o incompatibili con gli stessi;
- inoltre, la procedura di recepimento delle norme dell'IMO nelle legislazioni nazionali determina incertezza giuridica e comporta oneri eccessivi per l'industria e le amministrazioni nazionali a causa di una tecnica legislativa lunga e complessa che rende estremamente difficile mantenere il passo con la produzione di requisiti tecnici dell'Organizzazione marittima internazionale.

Per questi motivi la DEM non garantisce l'applicazione e attuazione complete delle norme IMO e di altre norme da parte degli Stati membri, con conseguenti rischi per la sicurezza e un funzionamento inefficiente del mercato interno dell'equipaggiamento marittimo.

Tra i soggetti penalizzati da questa situazione figurano i fabbricanti di equipaggiamento marittimo, tra i quali un grande numero di PMI, i cantieri navali, i passeggeri e gli equipaggi delle navi, come pure le amministrazioni pubbliche e i governi.

2. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ E DELLA PROPORZIONALITÀ

L'applicazione diretta del quadro normativo dell'IMO da parte degli Stati membri in assenza di armonizzazione a livello unionale si tradurrebbe in ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti principalmente a) dalla grande discrezionalità lasciata dagli strumenti dell'IMO allo Stato di bandiera, b) dalla fissazione di ulteriori requisiti a livello nazionale e c) da divergenze nelle metodologie di certificazione. Allo stesso tempo, le conseguenti divergenze tra le regolamentazioni nazionali si tradurrebbero in livelli disomogenei di sicurezza e protezione dell'ambiente.

L'armonizzazione a livello UE permette di risolvere questi problemi grazie a una serie di requisiti e procedure uniformi di certificazione chiaramente definiti capaci di assicurare un elevato livello di sicurezza e protezione dell'ambiente. Inoltre, diversamente dal sistema internazionale, l'Unione europea offre il vantaggio di un sistema giudiziario che garantisce l'esecuzione di tali requisiti e procedure, senza il quale la loro efficacia sarebbe seriamente compromessa.

L'Unione europea non procede direttamente all'armonizzazione delle specifiche tecniche dettagliate applicabili, che sono decise in sede IMO con il pieno contributo degli Stati membri, ma si limita a individuare in modo chiaro quali specifiche e norme tecniche dell'IMO vadano applicate.

3. OBIETTIVI DELL'INIZIATIVA DELL'UE

3.1. Obiettivi generali

A norma degli articoli 90 e 91 del TFUE, la politica comune dei trasporti deve contribuire agli obiettivi generali dei trattati. Nell'ambito della politica comune dei trasporti, e tenendo conto delle specificità dell'equipaggiamento marittimo, l'iniziativa proposta presenta un obiettivo generale duplice:

- migliorare i meccanismi di applicazione ed esecuzione della direttiva sull'equipaggiamento marittimo, garantendo così il funzionamento adeguato del mercato interno dell'equipaggiamento marittimo e assicurando, al contempo, un livello elevato di sicurezza in mare e di prevenzione dell'inquinamento marino;
- semplificare il contesto normativo, garantendo al contempo che i requisiti dell'IMO siano applicati e attuati in modo armonizzato all'interno dell'UE e contribuendo così a garantire le condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione, come previsto dall'articolo 173 del TFUE.

3.2. Obiettivi specifici

Alla luce dei problemi illustrati al punto 2, e delle cause che ne sono alla base, il duplice obiettivo generale può essere declinato in più obiettivi specifici:

- individuare le modalità ottimali per allineare la direttiva sull'equipaggiamento marittimo al nuovo quadro legislativo (come previsto dall'articolo 2 della decisione 768/2008/CE), tenendo in debita considerazione le specificità dell'equipaggiamento marittimo nell'ambito della sorveglianza del mercato, della valutazione della conformità dei prodotti e degli obblighi imposti ai soggetti della catena di distribuzione;
- abbreviare, semplificare e chiarire le modalità di recepimento delle modifiche alle norme IMO nelle legislazioni europea e nazionali.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Oltre allo scenario di base la Commissione ha identificato quattro opzioni strategiche, tutte elaborate in funzione dei due obiettivi specifici indicati al punto 3. La Commissione ha realizzato una valutazione preliminare delle 4 possibili opzioni strategiche sulla base della loro capacità di affrontare le cause dei problemi attuali e della loro efficienza. Contestualmente è stata analizzata la coerenza delle opzioni strategiche prese in esame con i principi di sussidiarietà e proporzionalità. A seguito della valutazione preliminare sono state selezionate due opzioni strategiche (oltre allo scenario di base) da sottoporre a una valutazione più approfondita.

L'opzione strategica 2 prospetta il massimo allineamento della DEM al nuovo quadro legislativo, discostandosi da quest'ultimo solo per gli aspetti considerati in ogni caso indispensabili – nella fattispecie la marcatura specifica.

L'opzione politica 3 prevede un allineamento condizionato della DEM al nuovo quadro legislativo con l'introduzione di ulteriori soluzioni specifiche per la DEM al fine di

ottimizzare l'efficacia dello strumento, in particolare per quanto concerne i requisiti e le norme dell'IMO, gli obblighi degli operatori economici, l'uso dei moduli di valutazione della conformità, la tracciabilità dei prodotti e la clausola di salvaguardia. Si tratta di aspetti che corrispondono in gran parte a quelli per cui la DEM si discosta attualmente dal nuovo approccio.

Tabella 1: Descrizione delle opzioni strategiche prescelte

<i>Opzione strategica n. 2</i>		<i>Opzione strategica n. 3</i>
<i>massimo allineamento al NQL</i>		<i>allineamento condizionato al NQL</i>
<p>● Obiettivo specifico n. 1: individuare le modalità ottimali per allineare la direttiva sull'equipaggiamento marittimo al nuovo quadro legislativo, tenendo conto delle specificità dell'equipaggiamento marittimo</p>		
<i>Sorveglianza del mercato</i>		
<i>Quadro comune UE</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella DEM	● Come nell'opzione strategica n. 2.
<i>Un meccanismo più efficace di controllo dopo la commercializzazione</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella DEM	● Come nell'opzione strategica n. 2 + introduzione della possibilità di utilizzare piastrine elettroniche per dotare la vigilanza del mercato di strumenti più efficienti per individuare l'equipaggiamento non conforme.
<i>Procedura della clausola di salvaguardia</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella DEM	● Come nell'opzione strategica n. 2 + disposizioni supplementari per adeguare l'uso della clausola di salvaguardia, dando alla Commissione la possibilità di limitare la sua valutazione al rispetto della corretta procedura da parte dello Stato membro interessato.
<i>Valutazione della conformità dei prodotti</i>		
<i>Requisiti essenziali</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella DEM – senza mantenere gli attuali allegati della DEM; la conformità ai requisiti dell'IMO ³ trasformata in "requisito essenziale".	● Norme tecniche obbligatorie, compresi i requisiti obbligatori e non obbligatori dell'IMO come pure le norme europee e internazionali elaborate dagli organismi di normalizzazione europei e internazionali sulla base dei requisiti dell'IMO.
<i>Notifica degli organismi di valutazione della</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella	● Come nell'opzione strategica n.2.

³ Di conseguenza, i requisiti non obbligatori, le raccomandazioni e gli orientamenti non rientrerebbero in tale requisito essenziale.

<i>conformità</i>	DEM	
<i>Procedure di valutazione della conformità</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella DEM	<ul style="list-style-type: none"> • Uso selettivo dei moduli di valutazione della conformità con l'esclusione dei moduli A e C (corrispondenti alla possibilità che la valutazione della conformità dei prodotti sia effettuata da organismi notificati interni).
<i>Marchatura CE</i>	Nessun allineamento: la marcatura CE è sostituita da un marchio di conformità.	<ul style="list-style-type: none"> • Nessun allineamento: la marcatura CE è sostituita da un marchio di conformità.
<i>Serie di misure da utilizzare nella legislazione</i>		
<i>Obblighi degli operatori della catena di distribuzione</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella DEM	<ul style="list-style-type: none"> • Adeguamento degli obblighi degli operatori della catena di distribuzione, tenendo conto dell'inutilità di concentrare l'attenzione sulla quota molto ridotta di equipaggiamento marittimo effettivamente commercializzato nel territorio dell'UE. • Fabbricanti: come nell'opzione strategica n. 2 • Importatori e distributori: identificazione e registrazione; cooperazione con le autorità di vigilanza del mercato (informazione, documentazione, rimozione dei rischi, ecc.).
<i>Definizioni e procedure armonizzate</i>	Trasposizione letterale delle disposizioni del NQL nella DEM	<ul style="list-style-type: none"> • Come nell'opzione strategica n. 2.
<ul style="list-style-type: none"> • Obiettivo specifico n. 2: semplificare, chiarire e abbreviare le modalità di recepimento delle modifiche alle norme IMO nelle legislazioni europea e nazionali 		
<i>-/-</i>	Nessun recepimento nell'ordinamento giuridico UE; requisiti IMO direttamente applicabili negli Stati membri sotto forma di requisiti essenziali. Le norme internazionali ed europee sono facoltative e danno luogo a una presunzione di conformità.	<ul style="list-style-type: none"> • Recepimento dei requisiti dell'IMO mediante regolamenti delegati o di esecuzione che non richiedono il recepimento nelle legislazioni nazionali. Le norme di prova (siano esse elaborate dall'IMO o da organismi di normalizzazione) sono obbligatorie.

5. VALUTAZIONE DEGLI IMPATTI

La seguente tabella presenta una valutazione qualitativa aggregata degli impatti socioeconomici e ambientali attesi.

Tabella 2: Valutazione qualitativa degli impatti attesi per le opzioni strategiche 2 e 3

	<i>Opzione strategica n. 2</i>	<i>Opzione strategica n. 3</i>
<i>Impatti economici</i>		
<i>Mercato interno</i>		
Quadro comune UE	++	++
Un meccanismo più efficace di controllo dopo la commercializzazione	++	+++
Procedura della clausola di salvaguardia	++	+++
Valutazione della conformità dei prodotti	++	+++
Obblighi degli operatori della catena di distribuzione	-	++
Definizioni armonizzate	=	=
Interpretazione uniforme e attuazione dei requisiti dell'IMO	--	=
<i>Costi di esercizio e oneri amministrativi</i>		
Operatori economici	++	+++
Organismi notificati	=	=
<i>PMI</i>	+	++
<i>Competitività degli operatori economici</i>		
Sistema di esecuzione	++	+++
Tracciabilità dei prodotti	+	++
Obblighi degli operatori della catena di distribuzione	-	=
Valutazione della conformità	++	+++

<i>Autorità pubbliche</i>	=	++
<i>Utenti e passeggeri</i>	=	=
<i>Paesi terzi e organizzazioni internazionali</i>	=	=
<i>Impatto a livello sociale</i>		
<i>Sicurezza</i>	++	+++
<i>Inquinamento ambientale</i>		
<i>Inquinamento marino</i>	++	+++
<i>Semplificazione del contesto normativo</i>	+	+++

Legenda:

= scenario di base o equivalente allo scenario di base

da + a +++ miglioramento, da ridotto a elevato, rispetto allo scenario di base

da - a - - - peggioramento, da ridotto a elevato, rispetto allo scenario di base

Rispetto allo scenario di base, entrambe le opzioni strategiche hanno messo in luce impatti positivi nella maggior parte dei casi, in particolare per quanto concerne l'efficacia dei meccanismi di controllo ed esecuzione. Ne risulta che entrambe le opzioni garantirebbero nel complesso una maggiore sicurezza e una migliore protezione dell'ambiente marino. L'attuale sistema di recepimento dei requisiti dell'IMO negli ordinamenti giuridici nazionali beneficerebbe in entrambi i casi di meccanismi più rapidi ed efficienti, centralizzati nel caso dell'opzione 3 e interamente demandati agli Stati membri nel caso dell'opzione 2.

L'opzione strategica 2 presenta tuttavia due significativi inconvenienti. In primo luogo, il fatto di sostituire gli allegati dell'attuale direttiva con un requisito generico di conformità ai pertinenti requisiti tecnici e norme di prova internazionali avrebbe nel lungo termine ripercussioni negative sul regolare funzionamento del mercato interno, in quanto nel corso del tempo si verrebbero a creare inevitabilmente differenze tra gli Stati membri; ciò avrebbe inoltre ripercussioni sulla sicurezza, in quanto non tutti gli Stati membri applicherebbero tempestivamente i requisiti più recenti, e molti validi strumenti non obbligatori elaborati dall'IMO verrebbero completamente ignorati. In secondo luogo l'allineamento al nuovo quadro legislativo degli obblighi degli operatori economici si tradurrebbe in oneri aggiuntivi e sproporzionati, soprattutto a carico di importatori e distributori: questi soggetti, il cui operato è circoscritto alla quota ridotta di equipaggiamento marittimo importato nel territorio dell'UE, dovrebbero comunque dotarsi di una struttura amministrativa che oggi non esiste e i benefici della quale riguarderebbero solo una minima parte dei prodotti che rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva – prodotti che sono installati direttamente a bordo delle navi UE in cantieri navali o di riparazione situati nella maggior parte dei casi al di fuori del territorio UE.

L'opzione strategica n. 3, invece, grazie a soluzioni specifiche per la DEM e adeguate selettivamente alle caratteristiche particolari del settore dell'equipaggiamento marittimo, si dimostra più vantaggiosa in diversi ambiti:

- l'uso di regolamenti di esecuzione o delegati in sostituzione degli allegati della direttiva attuale garantiscono un meccanismo altrettanto rapido delle soluzioni previste dall'opzione n. 2 ma senza gli inconvenienti per il mercato interno sopracitati, in quanto i requisiti applicabili resterebbero sempre pienamente armonizzati; questo sistema fornisce in più una maggiore certezza del diritto per gli operatori ed è meno gravosa per pubbliche amministrazioni;
- la verifica della conformità sarà migliore grazie a una chiara individuazione delle norme di prova, mentre l'applicazione degli strumenti non vincolanti dell'IMO conferisce all'opzione n. 3 un chiaro vantaggio in termini di sicurezza;
- la possibilità di utilizzare le piastrine elettroniche migliora l'efficacia della vigilanza del mercato e aiuta a tutelare i diritti della proprietà intellettuale dei fabbricanti a costi trascurabili;
- un migliore adeguamento degli obblighi degli operatori economici permetterà di rimuovere oneri non necessari;
- un meccanismo della clausola di salvaguardia più semplice e rapido permetterà di eliminare oneri non necessari, in termini sia economici sia di reputazione, per i fabbricanti che rispettano la normativa.

6. CONFRONTO DELLE OPZIONI

In termini di efficacia le misure specifiche previste dall'opzione n. 3 consentono alla direttiva sull'equipaggiamento marittimo di conseguire più efficacemente l'obiettivo di garantire un funzionamento adeguato del mercato interno dell'equipaggiamento marittimo, garantendo al contempo un elevato livello di sicurezza in mare e di prevenzione dell'inquinamento grazie a un migliore adattamento alle specificità del settore. Nel concreto ciò verrà conseguito soprattutto grazie a meccanismi rafforzati di esecuzione e controllo (migliore vigilanza del mercato, clausola di salvaguardia semplificata) e a un sistema che garantisce che tutti i pertinenti requisiti dell'IMO (siano essi obbligatori o no) come anche le norme europee e internazionali siano applicate in modo armonizzato all'interno dell'UE. L'opzione 3, inoltre, elimina, contrariamente all'opzione 2, la necessità estremamente onerosa e fonte di confusione di recepire modifiche nei 27 ordinamenti giuridici degli Stati membri. Per questi motivi è preferibile optare per l'opzione 3.

In termini di efficienza, rispetto all'opzione 2, l'opzione 3 offre soluzioni meno costose e meno onerose sul piano amministrativo per le differenti parti interessate e garantisce inoltre maggiori benefici sul piano della competitività (in particolare per quanto concerne le PMI). L'opzione 3 si configura pertanto come l'intervento più efficace.

Per quanto riguarda la coerenza con gli obiettivi, le strategie e le priorità più generali dell'UE, se è vero che entrambe le opzioni strategiche consentirebbero di realizzare miglioramenti sotto il profilo della sicurezza marittima e della protezione dell'ambiente marino e di semplificare il quadro normativo, è altrettanto vero che l'opzione 3 promette risultati migliori, mentre l'opzione 2 potrebbe non assicurare l'adeguato funzionamento del mercato interno.

Tabella 3: Raffronto tra le opzioni strategiche

	<i>Efficacia</i>	<i>Efficienza</i>	<i>Coerenza</i>
<i>Linea di base</i>	<i>no</i>	<i>no</i>	<i>no</i>
<i>Opzione strategica n. 2</i>	<i>bassa</i>	<i>bassa</i>	<i>media</i>
<i>Opzione strategica n. 3</i>	<i>elevata</i>	<i>elevata</i>	<i>elevata</i>

Alla luce di quanto precede l'opzione 3 garantisce globalmente risultati migliori rispetto all'opzione 2 ed è quindi l'opzione prescelta.

7. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

Una volta allineata al nuovo quadro normativo per la commercializzazione dei prodotti, la DEM potrà beneficiare pienamente del suo meccanismo di monitoraggio e valutazione. Oltre all'allineamento sono previste ulteriori misure per verificare l'efficacia degli interventi e raccogliere le osservazioni delle parti interessate. Ad esempio:

- a seguito della riforma saranno disponibili maggiori dati conoscitivi grazie alle attività di vigilanza del mercato e ai controlli dello Stato di porto; l'EMSA continuerà a perfezionare la produzione di statistiche sull'attuazione della direttiva e a organizzare seminari tecnici e attività di formazione di concerto con gli Stati membri;
- i contatti con il settore industriale proseguiranno, anche con seminari sull'attuazione della DEM modificata;
- saranno intensificate le attività del gruppo MARED degli organismi notificati;
- Infine, entro [5 anni] dall'entrata in vigore del nuovo sistema sarà organizzata una valutazione ex-post.