



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.11.2000
COM(2000) 730 definitivo

TERZA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
SULLA SITUAZIONE DELL'INDUSTRIA CANTIERISTICA MONDIALE

.

.

TERZA RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO
SULLA SITUAZIONE DELL'INDUSTRIA CANTIERISTICA MONDIALE

INDICE

1.	Introduzione	5
2.	Analisi generale del mercato	6
2.1.	Quote di mercato	6
2.2.	Andamento dei prezzi.....	8
2.3.	Il segmento delle navi portacontainer.....	11
3.	Monitoraggio e analisi particolareggiata del mercato.....	14
3.1.	Aggiornamento delle analisi precedenti	14
3.2.	Nuove indagini	16
3.3.	Impatto sui cantieri UE.....	17
4.	Seguito delle conclusioni del Consiglio del 9 novembre 1999.....	19
	e 18 maggio 2000	
5.	Provvedimenti presenti e futuri a sostegno dei cantieri dell'UE.....	21
5.1.	Evoluzione degli aiuti al funzionamento	21
5.2.	Importo degli aiuti concessi dagli Stati membri.....	23
6.	Conclusioni e raccomandazioni.....	26
7.	Elenco delle tavole e dei grafici	28
8.	Riferimenti.....	29

SOMMARIO ESECUTIVO

Ai sensi del regolamento 1540/98 del Consiglio relativo agli aiuti alla costruzione navale, la Commissione riferisce sulla situazione del mercato cantieristico mondiale. La prima relazione (COM(1999) 474 def.) è stata presentata al Consiglio il 9 novembre 1999. La seconda (COM(2000) 263 def.) è stata presentata al Consiglio il 18 maggio 2000. In tali occasioni, il Consiglio ha invitato la Commissione a seguire alcune linee d'azione suggerite dalla situazione. Questa è la terza di tali relazioni. Vengono analizzati gli sviluppi più recenti dei mercati cantieristici mondiali, e viene valutato il risultato delle azioni intraprese in risposta alle richieste del Consiglio.

Il mercato cantieristico mondiale continua ad incontrare serie difficoltà. L'offerta continua a superare la domanda, e vi sono poche indicazioni che questa situazione possa cambiare. Nonostante un aumento delle ordinazioni nei primi otto mesi dell'anno, dovuto a condizioni favorevoli di mercato per quanto riguarda i trasporti liquidi alla rinfusa (petrolio grezzo e derivati) e allo sviluppo di nuovi concetti cantieristici (navi portacontainer di grandi dimensioni) i prezzi non si sono ripresi dal massiccio calo del 1997, benché vi sia qualche segno di miglioramento rispetto ai bassi livelli della fine del 1999. Nel corso degli ultimi 12 mesi i prezzi per le categorie diverse dalle petroliere (con alcune limitate eccezioni) hanno continuato a scendere, mentre le petroliere hanno visto lievi aumenti del 5-10%. L'attuale depressione dei prezzi è causata dai bassi livelli praticati dai cantieri coreani.

La Corea del Sud è attualmente il maggior costruttore di navi del mondo. I cantieri di quel paese hanno ricevuto oltre il 40% delle nuove ordinazioni nei primi otto mesi dell'anno 2000 (Giappone 25%, UE + Norvegia 16%, resto del mondo 19%) in termini di SLC (stazza lorda compensata). Nell'importante segmento dei portacontainer, i cantieri coreani hanno ricevuto il 60% di tutte le nuove ordinazioni (Giappone 4%, UE + Norvegia 8%, resto del mondo 25%). Per le portacontainer più grandi ("Post-Panamax"), che stanno cominciando a dominare l'industria dei trasporti navali, i cantieri coreani hanno assorbito l'82% del mercato (Giappone 4%, UE + Norvegia 0%, resto del mondo 14%). D'altro canto, i cantieri dell'UE hanno continuato a dominare il mercato delle navi da crociera di lusso.

Le precedenti indagini particolareggiate sui prezzi delle ordinazioni sono state aggiornate allo scopo di tenere conto delle previsioni inflazionistiche e delle nuove informazioni ricevute dalla Corea sulla situazione finanziaria dei cantieri. Alla luce di tali elementi, le perdite calcolate dei cantieri coreani oscillano dal 4 al 39% dei costi effettivi di costruzione (la minore di queste cifre si riferisce al cantiere che ha operato una massiccia riduzione del debito mediante write-off). La perdita media per tutte le ordinazioni esaminate viene stimata intorno al 20%. Successivamente all'ultima relazione, sono state investigate altre sette ordinazioni, concernenti in gran parte naviglio tipico del portafoglio dei cantieri UE. I risultati indicano che i cantieri coreani (con alcune eccezioni) continuano ad accettare ordinazioni a prezzi che non coprono integralmente i costi. Quasi tutti i segmenti del mercato sono interessati dalle attività dei cantieri coreani, che essenzialmente lasciano ai cantieri dell'UE le ordinazioni minori per il mercato nazionale e quelle a carattere altamente specializzato. Pertanto, la presente relazione della Commissione europea sulla situazione della cantieristica mondiale conferma i risultati della prima e della seconda relazione.

Tutte le linee d'azione per affrontare il problema (come richiesto dal Consiglio dei ministri nelle riunioni del 9 novembre 1999 e 18 maggio 2000) vengono attualmente perseguite (vedi capitolo 4). In particolare, strenui sforzi sono stati effettuati dalla Commissione per ottenere impegni vincolanti da parte della Corea in materia di non intervento nel finanziamento delle attività

cantieristiche. Dopo numerosi scambi, la Commissione europea e il governo della Corea hanno raggiunto un accordo nella forma di un "Verbale concordato relativo al mercato cantieristico mondiale" che è stato firmato il 22 giugno 2000. Successivamente vi sono stati ulteriori colloqui per applicare praticamente i principi fissati. Peraltro non è stato possibile pervenire ad un approccio comune ai problemi incontrati, per cui i colloqui bilaterali con la Corea si sono conclusi senza risultati.

Gli elementi raccolti nel quadro del monitoraggio del mercato effettuato dalla Commissione europea hanno permesso all'industria dell'UE di raccogliere sufficienti elementi per un reclamo ai sensi del Regolamento (CE) N° 3286/94 del Consiglio (Regolamento sugli ostacoli agli scambi - ROS). Tale ricorso è stato presentato alla Commissione il 24 ottobre 2000. La Commissione prosegue intanto il monitoraggio del mercato.

Poiché la Commissione ritiene che il Fondo monetario internazionale possa svolgere un certo ruolo nella ristrutturazione industriale in Corea, sono stati stabiliti contatti con tale istanza per richiamare l'attenzione sugli effetti che potrebbero derivare dal comportamento non di mercato dei cantieri coreani. L'FMI ha esaminato il problema, dichiarando peraltro di non avere alcun mandato in materia di problemi a carattere settoriale. La Commissione continua a comunicare all'FMI gli sviluppi del caso allo scopo di evitare che le perdite accumulate dai cantieri coreani vengano coperte direttamente o indirettamente dal governo della Corea, e che i principi dell'economia di mercato vengano pienamente rispettati.

La Commissione ha inoltre esaminato l'attuale situazione degli aiuti concessi ai cantieri dell'UE in base al Regolamento 1540/98 del Consiglio, concludendo che gli aiuti al funzionamento non hanno costituito una soluzione al problema coreano.

Alla luce di quanto precede, si propone di effettuare le azioni seguenti:

- la Commissione continua il monitoraggio della situazione del mercato;
- la Commissione esamina al più presto possibile il ricorso presentato dall'industria ai sensi del regolamento ROS, e in caso di esito positivo persegue rigorosamente la questione in vista di un possibile intervento dell'OMC;
- parallelamente, la Commissione rimane aperta a eventuali proposte della Corea tali da soddisfare le preoccupazioni dell'UE;
- la Commissione e gli Stati membri proseguono gli sforzi per stabilire condizioni di pari opportunità internazionale per l'industria cantieristica in seno all'OCSE;
- la Commissione e gli Stati membri continuano ad incoraggiare l'FMI ad assicurare che la ristrutturazione dei cantieri coreani sia oggetto di attento monitoraggio e valutazione;
- la Commissione continua a lavorare in stretta collaborazione con l'industria sui problemi della competitività;
- indipendentemente dalle azioni di cui sopra, la Commissione esamina al più presto la possibilità di ulteriori provvedimenti per affrontare il problema, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento (CE) del Consiglio N° 1540/98.

1. INTRODUZIONE

La presente relazione della Commissione sulla situazione del mercato cantieristico mondiale è la terza, e prosegue, con alcuni approfondimenti, la prima e seconda relazione presentate al Consiglio dei ministri il 9 novembre 1999 - COM(1999) 474 def. e il 18 maggio 2000 - COM(2000) 263 def. Nel testo della relazione s'intende per industria cantieristica soltanto la costruzione di vascelli mercantili; sono escluse le navi da guerra, le installazioni off-shore ed il naviglio di piccole dimensioni.

La terza relazione riprende l'impostazione e i risultati delle prime due. Pertanto, alcuni elementi delle relazioni precedenti non vengono ripetuti. Tali elementi comprendono l'analisi a lungo termine della domanda e dell'offerta, le osservazioni generali sulla natura dei contratti di costruzione navale e relativi studi, l'analisi del settore finanziario della Corea del Sud, i dettagli relativi ad alcuni dei cantieri esaminati e la descrizione della metodologia applicata. Tuttavia, le informazioni riportate nelle prime due relazioni sono state opportunamente aggiornate, e gli elementi essenziali, ove necessario, sono stati ripetuti. Ciò vale in particolare per l'analisi dei costi delle commesse navali piazzate presso i cantieri asiatici, dal momento che il relativo modello di categorizzazione dei costi viene riutilizzato ogni volta che sono disponibili informazioni nuove o più precise.

La presente relazione della Commissione aggiorna le informazioni sulle quote di mercato e sull'andamento dei prezzi. Inoltre, dopo la relazione precedente sono state effettuate nuove indagini sui costi delle ordinazioni effettuate presso cantieri della Corea del Sud, i cui risultati vengono presentati in questa sede. La relazione procede anche alla valutazione dei risultati delle varie azioni richieste dal Consiglio.

2. ANALISI GENERALE DEL MERCATO

Per quanto riguarda l'analisi dell'attuale divario fra la domanda e l'offerta a livello di capacità di produzione, si registrano pochi progressi rispetto alle prime due relazioni. Le tre principali associazioni di costruzioni navali, ossia AWES (Associazione dei costruttori navali dell'Europa occidentale) e SAJ (Associazione dei costruttori navali del Giappone) da una parte, e KSA (Associazione dei costruttori navali coreani) dall'altra, hanno opinioni divergenti riguardo alle dimensioni di tale divario, e lo stesso vale per le previsioni sul futuro della domanda e dell'offerta. Tuttavia, entrambe le parti concordano sul fatto che lo squilibrio tra la domanda e l'offerta è destinato ad aumentare nei prossimi anni a causa dell'aumento della produttività dei cantieri, della conversione di alcuni cantieri di riparazione in cantieri di produzione e dell'ingresso sul mercato di nuovi concorrenti, come ad esempio la Repubblica popolare cinese.

Gli effetti esercitati nel tempo sulla domanda dalle prossime innovazioni legislative dell'UE e dalle norme IMO sulle petroliere restano da vedere, come pure gli eventuali benefici per i cantieri dell'UE del relativo aumento della domanda.

La capacità complessiva di nuove costruzioni a livello mondiale ammonta attualmente a circa 21 milioni di TSLC (tonnellate di stazza lorda compensata, un'unità di misura basata sulle dimensioni della nave e sulle sue particolari caratteristiche progettuali; fonte: OCSE e AWES) e si prevede che cresca fino a circa 24 milioni TSLC nel 2005. Le nuove costruzioni ammontavano complessivamente a 17,5 milioni di TSLC nel 1999 dopo 18,0 milioni di TSLC nel 1998 e 17,1 milioni di TSLC nel 1997 (fonte: Lloyd's Register of Shipping) il che indica che la domanda è notevolmente più bassa dell'offerta e che, almeno a breve termine, non è possibile attendersi un aumento significativo dei prezzi delle nuove costruzioni in seguito ad un aumento della domanda.

2.1. Quote di mercato

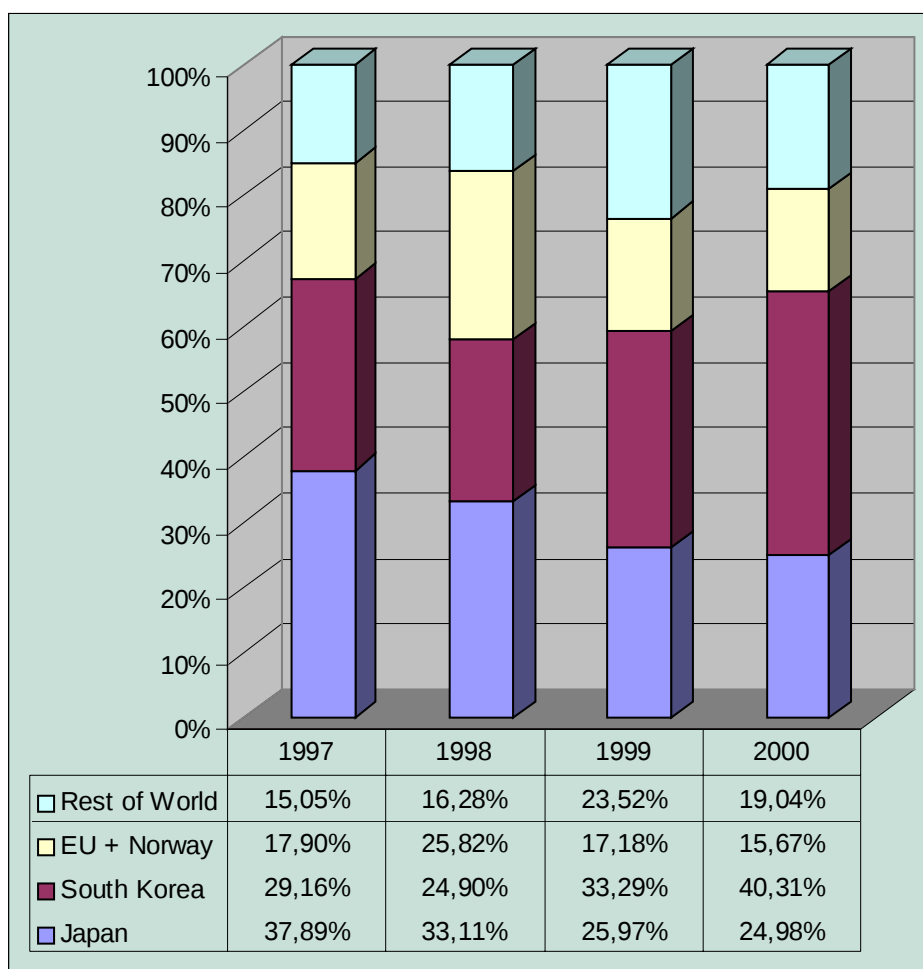
Per effettuare un'analisi completa della situazione corrente del mercato, le cifre più indicate sono quelle relative alle nuove ordinazioni. Quelle relative ai libri delle commesse e ai lavori completati sono utili per analizzare gli sviluppi a lungo termine dell'industria, ma tali cifre si basano su ordinazioni effettuate in passato. Occorre ricordare che la cantieristica è un'attività a tempi lunghi, fino a tre anni. In particolare, le cifre sulle costruzioni in corso di completamento possono trarre in inganno in quanto le relative consegne riflettono ordinazioni effettuate nel 1998, quando i cantieri coreani erano in difficoltà a causa della mancanza di finanziamenti navali da parte degli istituti di credito nazionali. Gli ordinativi e le consegne negli anni 1997-1999 sono stati analizzati nella seconda relazione della Commissione, e dato che le cifre complete per l'anno 2000 non sono ancora disponibili, tale analisi particolare non viene aggiornata in questa sede.

Le statistiche delle costruzioni navali spesso fanno riferimento al tonnellaggio lordo o al valore di produzione. Ambedue questi elementi comportano una certa distorsione, benché di segno diverso. Mentre il tonnellaggio lordo descrive la cantieristica in termini di volume materiale, e pertanto attribuisce una quota maggiore alle regioni specializzate nella produzione di petroliere e vettori alla rinfusa, il valore della produzione sposta l'accento sulle regioni che producono naviglio sofisticato come navi da crociera, traghetti e altro tonnellaggio specializzato. Al fine di evitare ambedue le

distorsioni, la presente relazione utilizza il concetto di stazza lorda compensata come unità di misura che riflette più adeguatamente l'effettivo contenuto cantieristico.

Il grafico seguente sintetizza l'andamento delle nuove ordinazioni dal 1997, in termini di stazza lorda compensata, per le principali zone di costruzione. Il grafico è seguito da una breve analisi.

Fig. 1 - Quote di mercato in nuove ordinazioni in percentuale e stazza lorda compensata, 1997-2000 ()*



Fonte: Lloyd's Register of Shipping

(*) Le cifre per l'anno 2000 coprono i primi 8 mesi.

Il grafico illustra la rapida espansione della quota di mercato della Corea in termini di nuove ordinazioni successivamente alla crisi economica asiatica del 1997. Il 1998 è un anno eccezionale in quanto i cantieri coreani hanno avuto difficoltà a concorrere alle ordinazioni in seguito alla mancanza di possibilità di finanziamento da parte degli istituti di credito nazionali. A livello mondiale, vi è stato un forte incremento delle ordinazioni nei primi 6 mesi dell'anno 2000, con un aumento mensile medio quasi doppio rispetto al 1999, per un totale di 10.895.762 TSLC. In termini di stazza lorda compensata, il 74% di tali ordinazioni "addizionali" è stato piazzato in Corea. Per conseguenza, in Corea i libri delle commesse sono al completo (in alcuni casi fino al 2004), il che permette ai cantieri di puntare a livelli di prezzo più elevati (ai quali le

ordinazioni speculative cessano). Inoltre, la domanda sembra ora parzialmente soddisfatta. La Corea ha raggiunto una quota del mercato globale pari al 40% circa nei primi otto mesi del 2000, rispetto al 33% circa del 1999. Il Giappone si trova al 24% e l'UE al 16%. Questo aumento della quota di mercato si è verificato in gran parte a spese del Giappone, benché anche l'UE abbia perso una certa quota. I cantieri dell'UE hanno quasi completamente abbandonato la costruzione di petroliere standard e vettori alla rinfusa a basso valore, ed hanno perso una notevole percentuale della quota nel settore dei container. Tali cantieri dipendono sempre di più dal naviglio passeggeri e dal tonnellaggio specializzato.

Il rapido aumento della produzione di navi da crociera, con valori SLC relativamente elevati, ha contribuito a stabilizzare la situazione generale dell'industria cantieristica europea. Va però ricordato che attualmente i cantieri europei attivi in questo settore sono soltanto 10, e che il numero dei cantieri che si prestano facilmente ad essere convertiti alla costruzione di navi da crociera è limitato da fattori tecnici e commerciali. È noto inoltre che i cantieri navali coreani e giapponesi si impegnano attivamente per aggiudicarsi commesse in questo settore (e i giapponesi hanno già ricevuto due ordinazioni per grandi navi da crociera). Le recenti ordinazioni in Corea di navi traghetto per passeggeri indicano che i cantieri di quel paese stanno già costituendo il know-how necessario per la costruzione di grandi navi passeggeri, e a medio termine dovrebbe essere possibile il passaggio dai traghetti sofisticati alle navi da crociera. Per quanto questa analisi sembri indicare che i cantieri europei si trovano ad operare in un ambiente relativamente stabile con registri delle commesse abbastanza nutriti, la situazione può essere assai diversa nei singoli Stati membri e nei singoli cantieri, a seconda della gamma di prodotti offerti. I più esposti sono i cantieri di piccole e medie dimensioni le cui attività si limitano alla produzione di navi da carico come portacontainer, navi cisterna e gasiere. Nonostante la loro competitività generale, dovuta alla buona produttività, solitamente questi cantieri non possono compensare la perdita di quota di mercato convertendosi alla costruzione di grandi navi da crociera o agli appalti per la marina militare. I recenti sviluppi indicano che anche i cantieri di dimensioni maggiori cominciano a riscontrare problemi analoghi, soprattutto quando non riescono ad ottenere determinate commesse di importanza strategica e quando altri segmenti del mercato risultano inaccessibili a causa della concorrenza coreana.

2.2. Andamento dei prezzi

Nell'industria cantieristica, un monitoraggio completo dei prezzi di tutte le nuove costruzioni viene effettuato di rado. Ciò si deve alla natura dei lavori, che vanno concepiti come grandi progetti una tantum nell'ambito dei quali molti sono i parametri che determinano i costi ed il prezzo. Tali parametri comprendono le specifiche della nave, i tempi di consegna, l'eventuale lunghezza della serie, i termini di finanziamento ecc. Per questo motivo, spesso i prezzi vengono indicati in riferimento a classi di naviglio di tipo standard, come nella tavola che segue. Le informazioni si basano essenzialmente su intermediari che non sono necessariamente al corrente dell'andamento dell'intero mercato, e che possono anche avere interesse a trasmettere segnali a carattere positivo o negativo. Pertanto, queste informazioni devono essere utilizzate con attenzione. Il governo della Corea, nei negoziati con la Commissione per il "verbale concordato", ha basato la propria valutazione della situazione mondiale su queste cifre, ma si tratta di risultati che forniscono un'immagine incompleta, come spiegato più avanti.

Tavola 1 - Andamento dei prezzi delle navi di nuova costruzione (prezzi fine anno in milioni di dollari US)

	1997	1998	1999	08/2000
Nave portacontainer Panamax	53,0	42,0	38,0	41,0
Nave portacontainer da 1.100 TEU	20,0	18,0	17,5	18,0
Superpetroliera (VLCC)	83,0	72,5	69,0	75,5
Petroliera Suezmax	52,0	44,0	42,5	51,0
Portarinfuse Capesize	40,5	33,0	35,0	39,0
Portarinfuse Panamax	27,0	20,0	22,0	23,0
Metaniera	230,0	190,0	165,0	175,0
Tweendecker 15.000 tpl	16,5	14,0	13,0	13,8

Fonte: Clarkson World Shipyard Monitor

Tavola 2 - Andamento dei prezzi delle navi di nuova costruzione (variazioni annue in percentuale)

	1997/1998	1998/1999	1999/2000	1997/2000
Nave portacontainer Panamax	-20,75%	-9,52%	7,89%	-22,64%
Nave portacontainer da 1.100 TEU	-10,00%	-2,78%	2,86%	-10,00%
Superpetroliera (VLCC)	-12,65%	-4,83%	9,42%	-9,04%
Petroliera Suezmax	-15,38%	-3,41%	20,00%	-1,92%
Portarinfuse Capesize	-18,52%	6,06%	11,43%	-3,70%
Portarinfuse Panamax	-25,93%	10,00%	4,55%	-14,81%
Metaniera	-17,39%	-13,16%	6,06%	-23,91%
Tweendecker 15.000 tpl	-15,15%	-7,14%	6,15%	-16,36%

Esaminando i prezzi 1997-2000 di queste importanti categorie, è chiaro che l'aumento della domanda registrato dal 1998 al 1999 ed il numero relativamente elevato di ordinazioni nei primi mesi del 2000 hanno avuto solo un limitato impatto positivo. Dal 1997 i prezzi sono scesi in media (in termini numerici) del 13% circa, e attualmente stanno risalendo soltanto verso i livelli del 1998. Le petroliere e alcune categorie di portarinfuse hanno visto un forte rialzo dei prezzi. Le ragioni di questo movimento vanno ricercate nella forte domanda di capacità di trasporto, che consente di praticare tariffe di trasporto superiori e stimola così le commesse per nuove costruzioni. Vista la limitata disponibilità di nuove consegne in tempi brevi da parte dei cantieri coreani, e visto che quelli dell'UE non possono competere con livelli di prezzo ancora così bassi, rispetto al 1998 e 1999 gli armatori sono costretti a pagare un premio. Inoltre, il mercato ha cominciato ad anticipare l'impatto della prevista nuova legislazione UE e delle norme IMO sulle petroliere, che limiteranno l'utilizzazione del vecchio tonnellaggio. L'attuale buon livello del mercato per le petroliere di minori dimensioni e la paura che, con l'entrata in vigore della nuova legislazione, i prezzi possano essere molto più elevati, hanno stimolato la domanda col risultato che i cantieri hanno potuto

chiedere prezzi più alti per queste categorie. Mentre i cantieri coreani stanno ancora cercando di conquistare quote di mercato e la concorrenza è molto vivace fra loro, ad esempio nei segmenti delle grandi portacontainer e delle gasiere, secondo il Clarkson World Shipyard Monitor i prezzi indicano solo una limitata tendenza al rialzo, e sono ancora oltre il 20% più bassi di prima della crisi economica in Asia. Si noti che il prezzo delle metaniere riportato dal Clarkson (175 milioni di dollari US alla fine di agosto 2000) non è confermato dalle indagini della Commissione: e recenti ordinazioni per questo tipo di nave effettuate in Corea risultano pari rispettivamente a 152 e 165 milioni di dollari US. Dato che ogni anno viene prodotto soltanto un numero limitato di metaniere, e talvolta nessuna, gli attuali livelli di prezzo devono essere ravvicinati alle cifre indicate dal Clarkson per il 1999.

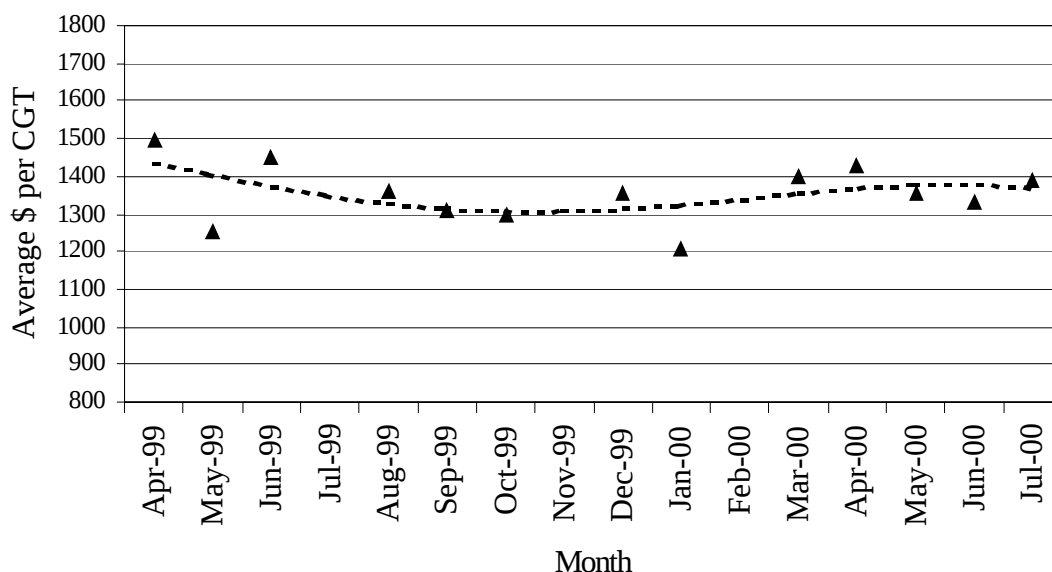
La Commissione dubita della validità del metodo di cui sopra, suggerito dal governo della Corea. Tre ragioni fondamentali rendono queste informazioni inadatte ad una corretta valutazione dell'andamento dei prezzi.

- Molto spesso i prezzi delle singole commesse, anche se per lo stesso tipo di nave, non sono direttamente comparabili. La costruzione in serie, le diverse specifiche tecniche o gli accordi finanziari influiscono notevolmente sui prezzi, per cui le indicazioni dei prezzi per categoria non forniscono un'immagine completa dei livelli effettivi dei prezzi.
- La tipologia utilizzata dal Clarkson è troppo limitata e non comprende informazioni su alcune categorie importanti come le portacontainer Post-Panamax.
- I prezzi riportati per le categorie selezionate forniscono soltanto un'immagine "istantanea". Questo metodo non permette di analizzare l'andamento dei prezzi a lungo termine, e neppure di valutare la prassi dei singoli cantieri.

Per risolvere questi problemi, la Commissione sta effettuando un'analisi separata dell'andamento dei prezzi che esamina i livelli dei prezzi coreani per tipo di nave e per cantiere. La metodologia utilizzata consiste nello stabilire un "prezzo base" costituito dal livello medio dei prezzi per i contratti stipulati nel periodo aprile 1999-aprile 2000, che viene quindi comparato alla media dei prezzi stipulati dopo l'aprile 2000 (data in cui è stato siglato il "verbale concordato" con la Corea). La serie di dati alla base dei calcoli contiene attualmente i prezzi di circa 250 ordinazioni effettuate presso cantieri coreani. I prezzi sono misurati in dollari US/SLC. Questa analisi dovrebbe indicare in che misura i singoli cantieri coreani abbiano aumentato i prezzi nonché, in caso affermativo, per quali tipi di naviglio.

La tendenza complessiva dei prezzi per tutti i cantieri coreani è riportata in appresso.

Fig. 2 - Tendenza dei prezzi combinata per tutti i cantieri della Corea del Sud



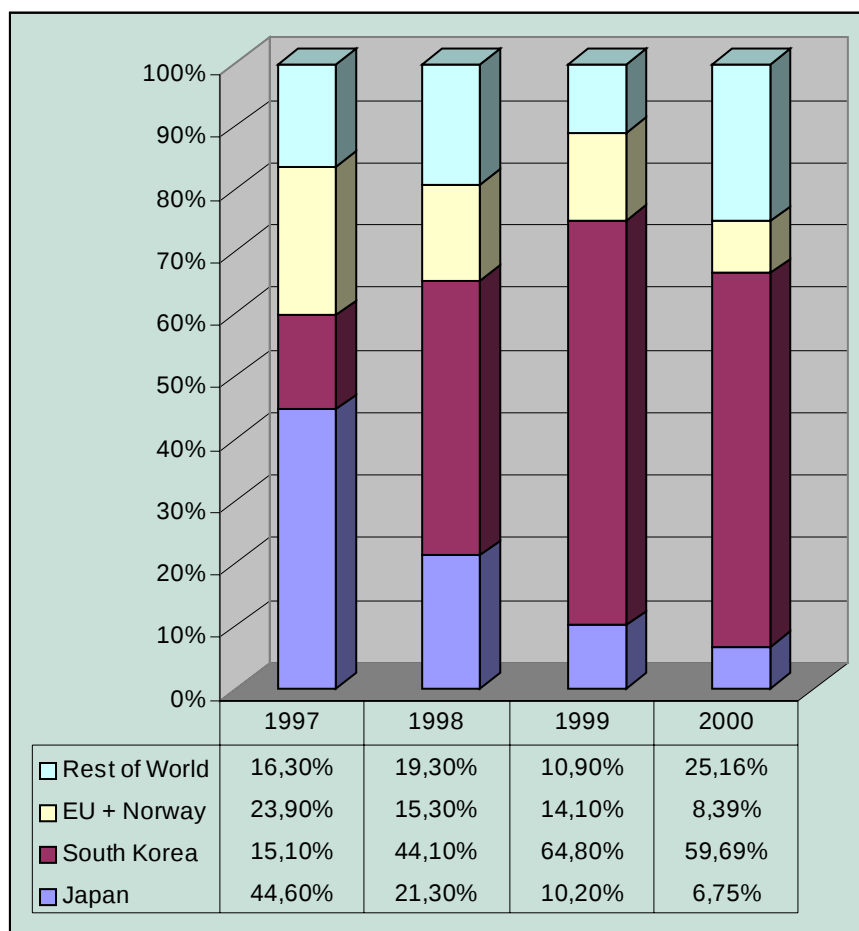
Come si vede, i prezzi si stanno riprendendo dai minimi della fine del 1999 con aumenti medi del 6% circa, ma i progressi sono molto lenti, e i prezzi attuali non raggiungono il livello della primavera 1999.

Esaminando i prezzi per categoria, si trova conferma delle osservazioni effettuate in precedenza: petroliere e portarinfuse approfittano del vigore del mercato dei trasporti, con conseguente aumento dei prezzi dovuto alla domanda di nuove navi (benché questo effetto sia più pronunciato nel caso delle petroliere). I prezzi delle navi portacontainer, d'altro canto, sono aumentati nel primo semestre 2000, ma successivamente presentano una leggera flessione, dovuta in parte al mancato rimbalzo delle tariffe dei trasporti, che non hanno seguito l'esempio dei carichi liquidi, perché l'aumento delle dimensioni delle navi permette nuove economie di scala che consentono agli armatori di praticare tariffe di trasporto relativamente basse. Tutti i principali cantieri coreani stanno rivolgendosi a questo segmento del mercato che risulta più redditizio della costruzione di petroliere e vettori alla rinfusa. Tale concorrenza fra i cantieri coreani ha bloccato qualsiasi tendenza a un rialzo sostenuto dei prezzi delle navi portacontainer. In generale, il comportamento dei principali cantieri coreani in fatto di prezzi è piuttosto eterogeneo, in quanto si trovano in situazioni finanziarie diverse. La necessità di ottenere nuove commesse può essere più impellente per alcuni di essi, il che comporta prezzi più bassi per specifiche ordinazioni.

2.3. Il segmento delle navi portacontainer

Come accennato nelle prime due relazioni, nel settore cantieristico commerciale le navi portacontainer rappresentano il principale segmento del mercato in termini di SLC, e in passato questo tipo di nave ha costituito uno dei principali prodotti dei cantieri giapponesi e dell'UE. La prima relazione rilevava inoltre che, a partire dal 1997, i cantieri coreani hanno conquistato significative quote di questo mercato. Attualmente, il segmento presenta la situazione seguente:

Fig. 3 - Quote di mercato, nuove ordinazioni di navi portacontainer, in percentuale e in stazza lorda compensata, 1997-2000 (*)



Fonte: Lloyd's Register of Shipping

(*) Le cifre relative all'anno 2000 si riferiscono ai primi otto mesi.

La Corea del Sud ha consolidato la propria posizione dominante nella costruzione di navi portacontainer. Gli altri paesi, rappresentati principalmente da Cina, Taiwan e Polonia, hanno recuperato in parte le posizioni, principalmente grazie alla costruzione di portacontainer più piccole destinate ad alimentare quelle più grandi. La posizione dell'UE sembra indebolirsi con andamento costante, nonostante il significativo deprezzamento dell'euro nei confronti del dollaro dopo il gennaio 1999. Dato che nell'anno trascorso vi è stato un notevole apprezzamento dello Yen, questo fatto ha aggravato i problemi incontrati dalla cantieristica giapponese.

La Corea domina il segmento delle portacontainer di grandi dimensioni (Post-Panamax) che stanno rapidamente diventando il naviglio standard per le spedizioni intercontinentali. Le portacontainer Post-Panamax rappresentavano il 65,5% (in SLC) di tutte le commesse effettuate nei primi 8 mesi del 2000. Questo tipo di nave è stato introdotto in Europa nel 1988, ma i complessi problemi logistici globali relativi all'introduzione di servizi di trasporto basati su queste navi a grande tonnellaggio (ingrandimento degli impianti portuali, delle vie d'acqua e degli altri collegamenti con l'hinterland) hanno permesso soltanto ora l'entrata in funzione di un buon numero di queste navi. Per conseguenza, le nuove ordinazioni hanno presentato un andamento

estremamente dinamico nel 2000, con 85 commesse, 70 delle quali, equivalenti all'82% del totale, sono andate ai cantieri coreani. Il Giappone ha assorbito il 4% delle ordinazioni mentre i cantieri dell'UE non ne hanno ricevuta nessuna, benché alcuni di essi sostengano di essere specializzati in questo tipo di nave. L'aliquota del resto del mondo è stata del 14%.

L'impiego delle grandi portacontainer con capacità fino a 8.000 TEU (unità equivalenti a venti piedi, ossia i container standard) richiede servizi di alimentazione basati su naviglio più piccolo con capacità dalle 200 alle 2.500 TEU per collegarsi ai porti minori. Dato che i cantieri coreani non sono né specializzati in questo naviglio più piccolo né dispongono attualmente di capacità di produzione a breve o medio termine, le ordinazioni per queste navi di recente sono andate ad alcuni cantieri dell'UE e della Polonia. Benché ciò costituisca uno sviluppo positivo per i cantieri interessati, occorre ricordare che queste ordinazioni costituiscono un "indotto" dalla costruzione del naviglio di grandi dimensioni, e che non raggiungono il volume o il valore delle commesse Post-Panamax.

3. MONITORAGGIO E ANALISI PARTICOLAREGGIATA DEL MERCATO

Per la raccolta dei relativi dati, la Commissione si è rivolta ad esperti esterni i quali, attraverso uno studio tuttora in corso, hanno definito un modello di categorizzazione dei costi comprendente tutte le voci pertinenti, sia per la produzione delle navi che per i cantieri in generale. Il modello si basa sulle componenti dei costi diretti (materiali, manodopera, attrezzature, ecc.) e indiretti (finanziamento delle navi e delle attrezzature di produzione, spese generali, assicurazioni, ecc.). Il calcolo dei prezzi di costruzione comprende anche un margine di profitto del 5%. Per maggiori particolari sul modello di categorizzazione si rimanda all'allegato I della prima relazione.

Man mano che procede lo studio, le nuove informazioni raccolte vengono utilizzate per verificare le analisi precedenti. Il valore delle 18 commesse coreane coperte nelle prime due relazioni è stato quindi ricalcolato, ed i risultati aggiornati sono riportati in appresso. Come già indicato nella prima relazione, è necessario impiegare parametri prudenziali per garantire che i costi minimi calcolati per i singoli progetti non possano essere oggetto di contestazione. Il modello di analisi comprende ora anche una valutazione dei fattori inflazionistici. Visto che passano due o tre anni tra l'effettuazione e l'esecuzione di una commessa, la valutazione dei costi futuri nel periodo fino alla consegna definitiva costituisce una normale prassi commerciale.

3.1. Aggiornamento delle analisi precedenti

Nell'ambito della prima relazione [COM(1999) 474 def.] sono state analizzate nove commesse piazzate presso cantieri della Corea del Sud. Per la seconda relazione [COM(2000) 263 def.] sono state analizzate altre tredici ordinazioni. Nove di esse sono state piazzate presso sei diversi cantieri coreani, e le altre quattro in altrettanti cantieri della Repubblica popolare cinese. Nella selezione delle commesse esaminate, la Commissione ha salvaguardato il principio dell'equilibrio, tenendo conto dell'obiettivo generale della relazione, della relativa urgenza dell'argomento, e della disponibilità di dati significativi a fini di comparazione. Non tutti i progetti selezionati sono stati confermati a livello di ordinazioni, e in alcuni casi è possibile che non siano disponibili i necessari finanziamenti. Ciò potrebbe determinare, a seconda dei casi, un aumento o una diminuzione delle quotazioni. La Commissione è comunque convinta che le informazioni su cui si basa l'analisi siano le migliori attualmente disponibili.

La tavola che segue riassume i risultati aggiornati relativi alle 18 commesse coreane di cui sopra:

Tavola 3 - Confronto fra i prezzi all'ordinazione e i prezzi calcolati alla costruzione per nuove navi (aggiornamento)

Cantiere	Tipo di nave	Armatore	Prezzo contrattuale (Mio. USD)	Costi correnti		Costi con inflazione	
				Prezzo normale (Mio. USD)	Profitti/perdite in % del prezzo normale	Prezzo normale (Mio. USD)	Profitti/perdite in % del prezzo normale
Daedong	35.000 tpl petroliera	Seaarland	21,5	24,6	-13%	25,8	-17%
Daedong	Portarinfuse Panamax	Sanama	18,5	24,9	-26%	26,1	-29%
Daedong	46.000 tpl chimichiera	Cogema	24,5	28,9	-15%	30,1	-19%
*Daewoo	Superpetrolie-ra (VLCC)	Anangel	68,5	71,5	-4%	73,6	-7%
*Daewoo	Traghetto	Moby	80,0	85,8	-7%	89,9	-11%
*Daewoo	Portarinfuse Panamax	Chandris	22,5	22,1	+2%	23,5	-4%
*Halla	Portarinfuse Panamax	Diana	18,9	29,6	-36%	31,0	-39%
*Halla	3.500 TEU	Detjen	38,0	50,4	-25%	52,8	-28%
*Halla	Portarinfuse Capesize	Cargocean	32,0	44,7	-28%	45,8	-30%
*HHI	6.800 TEU	P & O Nedlloyd	73,5	80,2	-8%	81,0	-9%
*HHI	5.600 TEU	K Line	54,3	57,2	-5%	59,3	-8%
*HHI	Metaniera	Bonny Gas	165,0	171,4	-4%	182,5	-10%
*HHI	5.500 TEU	Yang Ming	56,0	62,4	-10%	64,6	-13%
Mipo	Posacavi	Ozone	37,3	45,3	-18%	46,8	-20%
Il Heung	3.700 tpl chimichiera	Naviera Quimica	10,5	12,3	-15%	13,0	-19%
Samsung	5.500 TEU	Nordcapital	55,0	69,2	-21%	71,5	-23%
Samsung	3.400 TEU	CP Offen	36,0	56,2	-36%	59,2	-39%
Samsung	Traghetto	Minoan	69,5	90,7	-23%	94,9	-27%

(*) Queste ordinazioni sono state ricalcolate anche in base alle nuove informazioni pervenute sulla situazione creditizia delle imprese interessate.

Merita rilevare che in nessun caso il modello ha permesso di concludere che i contratti esaminati siano stati prezzati a un livello economico, ossia tale da coprire i costi diretti, una quota appropriata per spese generali e servizio del debito (rimborso di capitale e interessi), e infine un elemento di utili.

In diversi casi, i prezzi non raggiungono neppure il pareggio (ossia prezzo normale ad esclusione di utili). In media, le perdite sostenute dai cantieri coreani per questi ordini sono circa il 20% dei costi di costruzione effettivi, tenendo conto dell'inflazione. Alcune commesse possono avvicinarsi al pareggio, ma si tratta di cantieri che sono riusciti a ridurre la loro esposizione finanziaria con l'emissione di nuove azioni (HHI) o con la ristrutturazione del debito (pagamenti dilazionati, moratoria sugli interessi, write-off, scambi debito-titoli) come nel caso di Daewoo e Halla/Samho. L'aggiornamento delle indagini non significa che la Commissione accetti la nuova situazione debitoria in quanto tale, in termini della compatibilità di

tale situazione con le norme OMC, perchè i creditori dei cantieri coreani sono in gran parte istituti finanziari controllati dallo stato, ed il settore pubblico nella Corea del Sud ha svolto (e continua a svolgere) un ruolo significativo nei programmi di soccorso per i cantieri in difficoltà. Tuttavia, conformemente alla metodologia del modello di analisi, la modifica della situazione debitoria dei cantieri è riconosciuta nei calcoli, che non comprendono ad esempio i casi di write-off.

3.2. Nuove indagini

Successivamente all'ultima relazione, sono state effettuate analisi più particolareggiate delle ordinazioni piazzate nei cantieri coreani, allo scopo di assicurare una copertura più completa dell'industria cantieristica di quel paese, esaminando un numero maggiore di imprese nonché specifiche commesse suscettibili di interessare i cantieri dell'UE. Sono state esaminate le ordinazioni seguenti:

- portacontainer da 6.250 TEU (serie di 4), 45.500 tslc, commissionata alla Hanjin Heavy Industries & Construction Co. Ltd. (HHIC);
- portacontainer da 5.608 TEU (serie di 2), 43.225 tslc, commissionata alla Hanjin Heavy Industries & Construction Co. Ltd. (HHIC);
- portacontainer da 1.200 TEU (serie di 8), 11.250 tslc, commissionata alla Hanjin Heavy Industries & Construction Co. Ltd. (HHIC);
- portacontainer da 7.200 TEU (serie di 7), circa 55.000 tslc, commissionata alla Hyundai Heavy Industries;
- metaniera , 71.250 tslc, commissionata alla Daewoo Heavy Industries;
- petroliera Suezmax (serie di 2), 36.000 tslc, commissionata alla Hyundai Heavy Industries;
- nave cisterna (serie di 2), 20.800 tslc, commissionata alla Shina Shipbuilding.

La tavola che segue riassume i risultati di queste ordinazioni.

Tavola 4 - Comparazione del prezzo all'ordinazione e del prezzo calcolato alla costruzione per nuove navi (nuove indagini)

Cantiere	Tipo di nave	Armatore	Prezzo contrattuale (Mio. USD)	Prezzo normale (Mio. USD)	Profitti/perdite in % del prezzo normale
HHIC	6.250 TEU	Conti	62,0	62,7	-1%
HHIC	5.608 TEU	Conti	58,0	59,1	-2%
HHIC	1.200 TEU	Rickmers	19,5	20,4	-4%
HHI	7.200 TEU	Hapag-Lloyd	75,0	81,0	-7%
HHI	Petroliera Suezmax	Athenian Sea Carriers	43,0	50,8	-7%
Daewoo	Metaniera	Bergesen	151,1	148,3	+2%
Shina	Nave cisterna	Fratelli D'Amato	21,7	24,1	-10%

Le analisi relative alle commesse della HHIC sono le prime che interessano tale società. Si tratta di un'impresa quotata alla borsa valori coreana dal 1956. La società fa parte integrante del gruppo Hanjin ed opera nei settori della cantieristica, riparazioni navali, costruzioni, impianti meccanici e logistici. In generale, la HHIC ha la reputazione di essere un operatore ragionevole che non ha seguito la strategia di espansione massiccia senza tenere conto della situazione del mercato praticata da altri cantieri. Pertanto, non è una sorpresa che questo cantiere pratichi prezzi che sembrano essere conformi agli effettivi costi di costruzione (anche tenendo conto dell'inflazione). In base al modello dei costi, le ordinazioni accettate dalla HHIC non permetterebbero di ricavare utili, ma dovrebbero raggiungere il pareggio.

La commessa Hapag-Lloyd della Hyundai e quella per la metaniera della Daewoo sono state scelte per un esame approfondito dei costi in quanto il naviglio di questo tipo dovrebbe essere alla portata dei cantieri dell'UE, e sussistevano alcuni elementi che potevano indicare una situazione pregiudizievole per i cantieri UE. Ambedue le ordinazioni hanno dovuto essere ricalcolate in seguito a nuove informazioni sulla situazione debitoria delle imprese. La massiccia riduzione dei debiti ha modificato la situazione: prima della ristrutturazione finanziaria, il prezzo normale per la portacontainer della HHI si calcolava in 92,4 Mio. USD e quello della metaniera ordinata alla Daewoo in 171,0 Mio. USD. Queste cifre avrebbero significato una perdita calcolata pari rispettivamente al 19 e al 12%. Come già osservato, l'aggiornamento delle analisi non significa che la Commissione accetti la correttezza della nuova situazione debitoria.

L'indagine effettuata sulla nave cisterna ordinata alla Shina è la prima che interessa tale cantiere. La Shina è uno dei cantieri coreani più piccoli, con un personale di 350 unità. Tuttavia, questo cantiere è diventato particolarmente attivo nella produzione di navi cisterna di dimensioni maneggevoli per una clientela europea, mentre in passato il 75% delle consegne andava a clienti coreani. La Shina non ha raggiunto il livello debitorio di altri cantieri coreani, per cui i costi finanziari inerenti a questo progetto sono più bassi. Tuttavia, il prezzo di offerta non copre integralmente i costi alla luce di ragionevoli previsioni in materia d'inflazione, per cui si è calcolato che la commessa si chiuderà in perdita.

3.3. Impatto sui cantieri UE

Come già affermato nelle due prime relazioni, quando il prezzo delle commesse non copre i costi di produzione, e risulta talmente basso da spiazzare i cantieri dell'UE altrimenti competitivi, ne risulta un impatto negativo, soprattutto se gli armatori in questione erano soliti rivolgersi ai cantieri europei. Tuttavia, anche nei settori in cui i concorrenti asiatici hanno sempre detenuto significative quote di mercato, questa politica dei prezzi ha un effetto depressivo sul mercato in generale e può pertanto essere considerata pregiudizievole.

Quattro delle commesse coreane esaminate per la prima volta presentano un impatto sui cantieri dell'UE. Le tre commesse della HHIC sembra siano state prezzate ad un livello economico, per cui non è lecito dare per scontato che vi sia stato pregiudizio. Gli elementi principali dei quattro casi che invece potrebbero essere stati tali sono i seguenti:

- L'ordinazione alla Hyundai Heavy Industries della portacontainer da 7.200 TEU è stata effettuata da un importante armatore europeo che intende

gestire direttamente la nave. Si tratta di una delle portacontainer Post-Panamax attivamente ricercate dai cantieri coreani, poiché considerate più redditizie di cisterne o portarinfuse. Come dimostra questa particolare indagine, è difficile credere che l'ordinazione sia redditizia.

- Le metaniere sono navi estremamente specializzate e costose. La costruzione dei macchinari e delle cisterne di carico richiede conoscenze considerevoli, e in passato i cantieri dell'UE hanno svolto un ruolo fondamentale in questo segmento. Nel periodo 1990-1998, il 63% delle ordinazioni è stato piazzato in Giappone, il 27% nell'UE ed il 10% in Corea. Nel 1999, i libri delle commesse per questa categoria registrano il 43% in Giappone e il 57% in Corea. Nessuna commessa è stata piazzata nell'UE. Questo fatto è un ulteriore esempio della penetrazione coreana in un segmento del mercato ad alto valore che in precedenza era controllato dal Giappone e dall'UE, e benché l'ordinazione potrebbe consentire un utile marginale alla luce della ristrutturazione dei debiti della Daewoo, il risultato netto è costituito dall'erosione di un'altra nicchia del mercato UE.
- La petroliera Suezmax della HHI presenta un prezzo d'offerta inferiore a quello che dovrebbe essere considerato il prezzo economico. Benché i cantieri dell'UE abbiano sostanzialmente cessato di concorrere alle commesse per petroliere, questa ordinazione contribuisce ulteriormente all'erosione dei prezzi, e dimostra che gli aumenti di prezzo segnalati per questa categoria non sono consolidati.
- La commessa alla Shina di due navi cisterna può essere considerata pregiudizievole per i cantieri dell'UE per tre ragioni: (a) l'armatore in passato aveva effettuato ordinazioni presso tali cantieri, mentre ora ha completamente trasferito le proprie commesse in Cina e in Corea; (b) il basso livello del prezzo offerto contribuisce alla generale erosione dei prezzi; (c) la domanda potenziale di questo tipo di nave è aumentata notevolmente in seguito alla prevista legislazione dell'UE sulla sicurezza marittima. Tale domanda addizionale non ha per ora beneficiato i cantieri dell'UE, in quanto le ordinazioni vengono collocate quasi tutte presso i cantieri asiatici.

4. SEGUITO DELLE CONCLUSIONI DEL CONSIGLIO DEL 9 NOVEMBRE 1999 E 18 MAGGIO 2000

Il Consiglio dell'industria ha preso nota delle relazioni della Commissione durante le riunioni del 9 novembre 1999 e 18 maggio 2000. Il Consiglio ha invitato la Commissione, gli Stati membri e l'industria a perseguire un certo numero di linee d'azione i cui risultati attuali sono riportati in appresso.

- Dopo l'entrata in vigore del "verbale concordato" con la Corea il 22 giugno 2000, una prima serie di consultazioni si è svolta in Corea il 18 e 19 luglio 2000. Il governo coreano era preparato a rispondere alle domande della Commissione e ha manifestato un atteggiamento costruttivo. I documenti presentati (contabilità di cantieri e istituzioni finanziarie, decisioni legali relative al settore) sono attualmente allo studio da parte della Commissione. Un elemento fondamentale sembra costituito dal fatto che i cantieri coreani hanno potuto dismettere o ristrutturare il debito, il che alleggerisce i loro attuali oneri finanziari e consente il mantenimento di prezzi molto bassi. Il governo ha svolto un ruolo importante, ma è difficile appurare i particolari. Inoltre, conformemente agli impegni in materia di trasparenza di cui al "verbale concordato", il governo coreano ha potuto convincere due cantieri (Hyundai e Daewoo) a consentire la visita di esperti antidumping della Commissione allo scopo di esaminare più da vicino due nuove commesse selezionate dalla Commissione e dall'industria. La visita si è svolta alla fine di settembre, con risultati interlocutori. Mentre la Hyundai non ha offerto piena collaborazione, allegando considerazioni di riservatezza commerciale, la Daewoo ha dato prova di un atteggiamento costruttivo. La Commissione ha manifestato al governo coreano la propria insoddisfazione per la mancanza di trasparenza.
- Una seconda serie di consultazioni nell'ambito del "verbale concordato" si è svolta a Bruxelles il 28 e 29 settembre, interessando fra l'altro il problema dei prezzi. I nostri interlocutori coreani hanno dichiarato che le autorità di quel paese intendono stabilire un meccanismo di monitoraggio dei prezzi. Qualora questi risultassero troppo bassi, non verrebbero concessi finanziamenti per le commesse navali in questione. Il governo coreano ha spiegato che gli istituti di credito del settore pubblico verrebbero invitati a confrontare i prezzi delle offerte con quelli "internazionali" per valutare l'efficienza economica dei progetti. La Commissione ha dichiarato esplicitamente che tale metodo sarebbe assurdo, in quanto in sostanza consisterebbe nel raffronto fra livelli di prezzo ambedue coreani, in quanto la Corea è leader internazionale in materia di prezzi. Tale metodo non è accettabile per l'UE. Le comparazioni andrebbero effettuate fra prezzi di offerta e valori normali ai sensi della definizione elaborata dall'OMC e accettata dalla Corea nel "verbale concordato". Soltanto questo metodo permetterebbe un recupero dei livelli di prezzo ed il ristabilimento di condizioni di concorrenza leale. Inoltre, i promessi miglioramenti in materia di prezzi dovrebbero intervenire rapidamente. Il governo coreano ha dichiarato che una siffatta analisi "dal basso" dei costi dei singoli progetti è impossibile, anche a causa della mancanza delle necessarie risorse umane presso la KEXIM Bank. Poiché la Commissione non ha visto ulteriore spazio di manovra, i colloqui sono terminati senza risultati. Successivamente ad un incontro del Commissario per il commercio col

Ministro del commercio della Corea, il 19 e 20 ottobre 2000 la Commissione ha inviato un'altra delegazione in Corea allo scopo di esaminare una nuova proposta coreana, ma né il governo coreano né i rappresentanti dei principali cantieri di quel paese hanno formulato proposte opportune. Il 27 ottobre, il governo coreano ha informato la Commissione che gli sforzi effettuati per convincere i cantieri ad accettare il metodo dell'UE erano falliti. Non è stata proposta alcuna soluzione per risolvere il contenzioso bilaterale.

- In seguito a questo fallimento, l'industria dell'UE ha formalmente presentato ricorso ai sensi del Regolamento sugli ostacoli agli scambi (ROS). Tali ricorsi richiedono fino a 45 giorni per l'esame preliminare e da 5 a 7 mesi per le indagini previste, mentre occorrono altri 18-24 mesi per arrivare ad una decisione da parte dell'OMT (se tale organizzazione accoglie il reclamo). Il Giappone e i cantieri US hanno indicato che potrebbero appoggiare un ricorso all'OMT. Nel caso di un risultato ottimale, ossia di una decisione dell'OMT che permetta di prendere contromisure, sarebbero necessarie ulteriori discussioni per chiarire il problema dei prodotti oggetto delle eventuali contromisure, in quanto le navi non sono soggette ad alcuna tariffa doganale. Tutto questo significa tempi molto lunghi.
- Per quanto riguarda i contatti con il Fondo monetario internazionale, in una lettera alla Commissione del 27 luglio 2000 l'FMI ha valutato positivamente la situazione in Corea, conformemente alle valutazioni fornite dal governo coreano. L'FMI ripete di non essere competente in materia di problemi settoriali. Si ammette che, nel caso del cantiere Halla, "non vi era altra alternativa che quella di accettare ordinazioni ai prezzi più bassi in grado di coprire i costi operativi e del personale. Ciò è stato ritenuto necessario per assicurare l'operatività dell'impresa, perché altrimenti i clienti sarebbero stati riluttanti ad onorare i contratti con un'azienda in stato d'amministrazione controllata". L'FMI non esprime alcun parere su tale comportamento non di mercato. La Commissione ha risposto alla lettera ribadendo le proprie preoccupazioni e ricordando che la cantieristica è una delle principali esportazioni della Corea, e che il protrarsi dell'assunzione di commesse in perdita minaccia la ripresa di tutta l'economia coreana. La Commissione insiste sul fatto che le perdite accumulate dai cantieri coreani non devono essere assorbite, direttamente o indirettamente, dal governo di quel paese, e che i principi dell'economia di mercato devono essere applicati integralmente.
- L'accordo dell'OCSE sulle normali condizioni della concorrenza nell'industria cantieristica mondiale non ha alcuna probabilità di entrare in vigore nella forma attuale, in quanto gli USA non vedono la possibilità di ratificarlo. Due proposte sono state formulate rispettivamente dal Giappone e dalla Corea: il primo propone l'entrata in vigore dell'accordo tenendo conto delle riserve degli USA; la seconda, che si era sempre opposta ad una decisione del genere, sembra ora disposta ad accettare l'entrata in vigore dell'accordo anche senza gli USA. Sono state riprese le discussioni in seno al Gruppo di lavoro N° 6 dell'OCSE, che ha attribuito al problema un'elevata priorità, e tali discussioni saranno proseguite nella prossima sessione di lavoro del 18-20 dicembre 2000. Mentre la Commissione sarebbe favorevole ad una soluzione degli attuali problemi a livello dell'OCSE, vi è ragione di dubitare che, nella sua forma attuale, l'accordo sia in grado di sortire un tale risultato.

5. PROVVEDIMENTI PRESENTI E FUTURI A SOSTEGNO DEI CANTIERI DELL'UE

5.1. Evoluzione degli aiuti al funzionamento

La concessione all'industria cantieristica di aiuti al funzionamento è stata autorizzata dalla Comunità dall'inizio degli anni '70. Per parecchi anni gli aiuti sono stati eccezionalmente elevati. Con la sesta direttiva sull'industria cantieristica del 1987 è stata introdotta una politica più restrittiva, allo scopo di assicurare una maggiore efficienza e competitività del settore, di stimolare a tal fine maggiori sforzi di ristrutturazione e di assicurare l'equità della concorrenza all'interno dell'UE. L'obiettivo era la graduale eliminazione degli aiuti al funzionamento, di norma non consentiti nell'UE per ben note ragioni di inefficienza economica.

Il massimale consentito per questi aiuti era del 28% nel 1987-1988, ridotto al 26% nel 1989 ed al 20% nel 1990. Tale politica è stata mantenuta nella settima direttiva sull'industria cantieristica, in vigore nel 1991-1993. Il massimale per gli aiuti al funzionamento è stato fissato al 13% nel 1991 e ridotto al 9% dal 1992. Le norme della settima direttiva sugli aiuti al funzionamento sono state prorogate sei volte.

Tavola 5 - Massimali degli aiuti al funzionamento per l'industria cantieristica

Anno	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00
Massimal e degli aiuti (%)	28	28	26	20	13	9	9	9	9	9	9	9	9	9

Inizialmente, grazie alla progressiva riduzione dei massimali, gli aiuti al funzionamento hanno incoraggiato un'evoluzione verso una maggiore competitività ed una trasformazione strutturale dell'industria. Tuttavia, negli anni più recenti il ritmo necessario non è stato mantenuto, in quanto il livello degli aiuti è rimasto invariato. Complessivamente, gli aiuti hanno permesso di mettere i cantieri parzialmente al riparo dai rigori del mercato. Essi hanno inoltre comportato notevoli costi di bilancio per diversi Stati membri. La cantieristica è l'unico settore dell'industria manifatturiera che riceve sistematicamente aiuti al funzionamento. È molto discutibile che le relative spese rappresentino un impiego economicamente efficiente di risorse pubbliche limitate. Inoltre, nella misura in cui la concorrenza si verifica fra i cantieri dell'UE, questi aiuti hanno avuto la tendenza a causare distorsioni della concorrenza stessa in seno al mercato comune, particolarmente in vista della forte variazione del livello degli aiuti nei vari Stati membri. Ad esempio, nel 1998 la Germania ha concesso alle navi di grandi dimensioni aiuti del 6,4%, i Paesi Bassi del 4,4% e la Finlandia del 3,1%, mentre Francia e Italia hanno concesso il massimo consentito, pari al 9% (vedi tavola 8 infra).

Nel 1997, la Commissione ha proposto di modificare il regime degli aiuti di stato al fine di promuovere e sostenere gli sforzi tendenti a sollecitare la competitività dell'industria, in quanto era chiaro che molti cantieri continuavano a non essere competitivi, soprattutto nei confronti dei concorrenti dell'Estremo oriente. Ciò significava passare dagli aiuti al funzionamento ad altre forme di sostegno, più idonee ad aiutare l'industria a realizzare le necessarie trasformazioni e a sormontare le carenze esistenti.

Il regolamento 1540/98/CE del Consiglio prevede pertanto un'ultima proroga biennale degli aiuti al funzionamento con scadenza al 1° gennaio 2001. È stata poi introdotta una serie di altri provvedimenti che continueranno ad essere a disposizione dell'industria cantieristica fino alla fine del 2003. Gran parte delle forme di aiuto previste per il futuro hanno in comune il fatto di costituire un incentivo a migliorare il rendimento. Tali aiuti possono essere sintetizzati come segue:

- Aiuti alla ristrutturazione, necessari per l'adeguamento strutturale ed il miglioramento della competitività, che possono essere autorizzati purché rispettino gli orientamenti comunitari attualmente in vigore sugli aiuti di stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà.
- Aiuti alla chiusura, che comprendono i provvedimenti per mitigare le conseguenze sociali della ristrutturazione e gli aiuti per coprire altri costi normali causati da chiusure parziali o totali, che possono essere autorizzati purché rispettino l'articolo 4 del regolamento sugli aiuti alla costruzione navale. Quando si tratta di chiusure parziali, gli aiuti alla chiusura facilitano l'adattamento strutturale e pertanto possono incrementare la competitività delle imprese interessate.
- Aiuti regionali agli investimenti per l'adeguamento o l'ammodernamento di cantieri esistenti allo scopo di aumentare la produttività degli impianti, che possono essere autorizzati purché i cantieri siano situati nelle regioni ammesse a godere di tali aiuti e gli aiuti stessi riguardino esclusivamente spese ammissibili in base agli orientamenti comunitari in vigore sugli aiuti regionali.
- Aiuti alla ricerca e allo sviluppo, che possono essere autorizzati in conformità alla disciplina comunitaria per gli aiuti di stato alla ricerca e allo sviluppo in quanto tali attività sono importanti per assicurare la competitività a medio-lungo termine dell'industria.
- Aiuti agli investimenti innovativi, che costituiscono una nuova categoria introdotta dal regolamento sugli aiuti alla costruzione navale generalmente non disponibile in altri settori, per cui possono essere concessi aiuti fino al 10% dei costi relativi alla parte innovativa di un progetto.
- Aiuti destinati a coprire le spese sostenute dai cantieri navali per la tutela dell'ambiente, che possono essere autorizzati purché siano conformi alle norme previste dalla disciplina comunitaria degli aiuti di stato per la tutela dell'ambiente.

Esistono infine anche le seguenti categorie di aiuti:

- Aiuti concessi nella forma di assistenza allo sviluppo a paesi in via di sviluppo, che sono disponibili in quanto questo tipo di aiuto è consentito in base alle norme dell'OCSE.
- Aiuti sotto forma di agevolazioni di credito concesse dallo Stato ad armatori nazionali e non nazionali per la costruzione di navi, che possono essere concessi purché siano conformi ai termini dell'intesa dell'OCSE sui crediti all'esportazione di navi.

Per ultimo, occorre rilevare che ai sensi del regolamento 1540/98/CE possono essere concessi aiuti al funzionamento per contratti firmati fino alla fine di quest'anno per navi da consegnarsi entro la fine del 2003. Ciò significa che i cantieri possono continuare a beneficiare di tali sovvenzioni per le commesse firmate fino al 31 dicembre 2000.

5.2. Importo degli aiuti concessi dagli Stati membri

Dall'inizio degli anni '90, l'importo medio annuo (su tre anni) degli aiuti di stato concessi al settore cantieristico oscilla fra 1.445 e 1.720 milioni di euro (vedi Commissione europea, quinta, sesta e ottava indagine sugli aiuti di stato nell'UE). La parte maggiore di tali aiuti è stata erogata nella forma di aiuti al funzionamento e alla ristrutturazione. L'importo degli aiuti al funzionamento concessi dal 1990 oscilla fra 198 e 1.102 milioni di euro l'anno.

Gli aiuti al funzionamento sono collegati al valore dei contratti. Per conseguenza, negli anni recenti la maggior parte di tali aiuti ha beneficiato le navi da crociera, settore nel quale i cantieri dell'UE godono di una posizione dominante a livello mondiale. Dal 1990 al 1998, l'ammontare degli aiuti al funzionamento per navi da crociera è stato di 1.374 milioni di euro, ossia il 24% del totale. Per il 1998, l'aliquota delle navi da crociera ha raggiunto il 57%, e si prevede che rimanga a livelli consimili anche nel 1999 e 2000.

Tavola 6 - Aiuti al funzionamento concessi annualmente all'industria cantieristica (milioni di euro [valori nominali])

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aiuti al funzionamento (milioni di euro)	1.102	722	198	877	466	855	500	347	548
- di cui per navi da crociera (in milioni di euro)	198	43	42	314	84	173	71	135	314
- aiuti al funzionamento per navi da crociera (% del totale degli aiuti al funzionamento)	18%	6%	21%	36%	18%	20%	14%	39%	57%

Fonte: Commissione

Se gli aiuti al settore cantieristico sono riferiti al valore aggiunto del settore stesso, risulta chiaramente l'elevato livello del sostegno prestato. Per la cantieristica, negli anni 1990-1998 gli aiuti hanno rappresentato dal 20 al 26% del valore aggiunto al costo dei fattori. Per l'ultimo periodo in cui sono disponibili dati, il 1996-1998, gli aiuti rappresentano il 22% del valore aggiunto. In contrasto, nel 1996-1998 gli aiuti al settore manifatturiero ammontavano in media al 2,3% del valore aggiunto di tale settore (vedi Commissione europea, Ottava indagine sugli aiuti di stato nell'UE, tavola 3. Può darsi che non sussista una diretta comparabilità fra le cifre relative alla cantieristica e agli altri settori manifatturieri, ma l'entità del divario costituisce una corretta indicazione dei diversi ordini di grandezza).

Un altro modo di mettere in prospettiva gli aiuti è di riferirli ai posti di lavoro. Per l'industria cantieristica, nel 1998 gli aiuti hanno raggiunto la cifra di 28.000 euro per

posto di lavoro. Tale importo può essere paragonato ad un totale degli aiuti nazionali per posto di lavoro nel settore manifatturiero pari a 1.113 euro nel 1996-1998. Il tasso elevato degli aiuti in rapporto al valore aggiunto e ai posti di lavoro solleva l'interrogativo se le risorse pubbliche limitate vengano spese in maniera ottimale, e se il capitale non potrebbe essere utilizzato in maniera più efficiente.

Tavola 7 - Aiuti all'industria cantieristica rispetto ad altri settori

	Settore cantieristico	Media settore manifatturiero
Aiuti in percentuale del valore aggiunto (*) (1996-1998)	22,0%	2,3%
Aiuti annui per posto di lavoro (**) nel 1998 (in euro)	28.000	1.113

(*) Compresi gli aiuti alla ristrutturazione

(**) Per la cantieristica, aiuti annui medi nel periodo 1996-1998 di 1.549 milioni di euro, divisi per un'occupazione totale 1999 nella costruzione di nuove navi (55.463) in base alla relazione annuale AWES 1999-2000.

Fonti: Commissione europea, Ottava indagine sugli aiuti di stato nell'UE, Tavola 3; Relazione annuale AWES 1999-2000

Gli aiuti collegati ad incentivi, come gli aiuti alla ricerca e sviluppo, innovazione e investimenti regionali, sembrano essere stati utilizzati soltanto in misura trascurabile. Le ragioni per lo scarso interesse a queste forme di aiuto non sono conosciute. Può darsi che la normativa non sia funzionale alle particolarità dell'industria cantieristica. Può anche darsi che, finché sono disponibili aiuti al funzionamento in base al valore dei contratti, molti cantieri non abbiano ritenuto necessario esplorare la possibilità di altre forme di aiuto, nonostante che tali aiuti siano disponibili da diversi anni. Varrebbe la pena di indagare ulteriormente sul motivo della scarsa utilizzazione di tali finanziamenti.

Tavola 8 - Aiuti alla cantieristica nel 1996-1998 in percentuale del valore contrattuale delle navi

	1996			1997			1998		
	Piccole dimen- sioni	Grandi dimen- sioni	Totale	Piccole dimen- sioni	Grandi dimen- sioni	Totale	Piccole dimen- sioni	Grandi dimen- sioni	Totale
Austria									
Belgio									
Danimarca	4,5	9,0	8,9	4,5	9,0	8,9	4,5	9,0	8,1
Germania	4,5	6,7	6,6	4,5	6,4	6,3	4,5	6,4	6,4
Francia	0,0	9,0	9,0	0,0	9,0	9,0	0,0	9,0	8,6
Finlandia				0,0	5,3	5,3	0,0	3,1	3,1
Spagna	4,3	8,0	7,4	2,9	7,6	7,4	0,5	4,3	3,9
Grecia	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Irlanda									
Italia	4,5	9,0	8,7	4,5	9,0	8,9	4,5	9,0	8,9
Lussemburgo									
Paesi Bassi	3,1	4,8	3,2	3,2	3,8	3,6	2,6	4,4	4,1
Portogallo									
Svezia									
Regno Unito	4,3	6,0	6,0	0,0	8,7	8,7	-	-	-

6. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

La Commissione ha proseguito il monitoraggio del mercato e le indagini particolareggiate sulle commesse dei cantieri coreani. I risultati confermano sostanzialmente quelli delle relazioni precedenti, ossia che il mercato cantieristico mondiale continua ad incontrare serie difficoltà.

L'offerta continua ad essere superiore alla domanda, e nonostante l'aumento delle ordinazioni nei primi otto mesi dell'anno in seguito a favorevoli condizioni del mercato, i prezzi non si sono ancora del tutto ripresi dalla caduta successiva al 1997. Tuttavia, sembra che vi sia qualche segno di miglioramento rispetto ai minimi toccati alla fine del 1999.

I prezzi continuano ad essere depressi a causa dei bassi livelli praticati dai cantieri coreani. Le indagini particolareggiate sui costi continuano ad indicare che tali cantieri continuano ancora ad accettare ordinazioni a prezzi insufficienti per coprire i costi.

La Repubblica di Corea è attualmente il più grande costruttore di navi del mondo, e ha continuato ad incrementare la propria quota del mercato a spese dei cantieri UE e giapponesi. Quasi tutti i segmenti del mercato sono interessati dalla concorrenza coreana, lasciando ai cantieri dell'UE essenzialmente le minori ordinazioni per i mercati nazionali e il tonnellaggio altamente specializzato. Solo nel settore delle navi crociera i cantieri dell'UE continuano a svolgere un ruolo dominante.

Oltre alle attività di monitoraggio, la Commissione ha proseguito le diverse azioni di competenza previste dalle conclusioni del Consiglio dell'industria del 18 maggio.

Per quanto riguarda le azioni in materia di politica commerciale, la Commissione ha intavolato un negoziato con la Corea in base alle norme dell'accordo bilaterale. Tuttavia, la Corea non ha rispettato tutti gli impegni assunti, e non è stata in grado di approvare concreti provvedimenti di implementazione.

In queste circostanze, se la Corea non è disposta ad accettare la costituzione di un efficace meccanismo per il monitoraggio dei prezzi, la Commissione ritiene che un'azione commerciale sia necessaria e auspicabile. La Commissione procederà ad esaminare il ricorso presentato dall'industria europea in base al regolamento sugli ostacoli agli scambi (ROS), e in caso positivo, aprirà un'indagine.

Per conseguenza, la Commissione ritiene che:

- le indagini ROC debbano essere proseguite vigorosamente allo scopo di lanciare un'azione a livello OMC per rimediare al danno causato all'industria della Comunità;
- un accordo immediato con la Corea sarebbe l'unico modo di evitare il rischio di un conflitto bilaterale;
- la creazione di condizioni di pari opportunità rimane uno degli obiettivi dell'Unione. Tuttavia, la rapida applicazione dell'accordo OCSE non risolverebbe i problemi a breve termine dell'industria europea;

- dovrebbe essere esplorata la possibilità di applicazione a breve termine dell'accordo del 1994 sui crediti all'esportazione per navi, anche se ciò non risolverebbe direttamente i problemi del settore e delle pratiche coreane sleali .

Per quanto riguarda il contatti con l'FMI, fino a questo momento essi non hanno portato a risultati concreti per quanto riguarda la cessazione delle pratiche di concorrenza sleale dei cantieri coreani. Tuttavia, il Fondo è ora pienamente consapevole delle preoccupazioni dell'UE a tale proposito. Pertanto, benché a livello settoriale il ruolo dell'FMI sia limitato, la prosecuzione degli sforzi si giustifica come segnale politico di mantenimento della pressione su questo problema.

La Commissione ha inoltre riesaminato l'approccio nei confronti degli aiuti di stato, concludendo che gli aiuti al funzionamento non hanno costituito una soluzione al problema coreano.

Alla luce di quanto precede, si propone di effettuare le azioni seguenti:

- la Commissione continua il monitoraggio della situazione del mercato;
- la Commissione esamina al più presto possibile il ricorso presentato dall'industria ai sensi del regolamento ROS, e in caso di esito positivo di tale esame persegue rigorosamente la questione in vista di un possibile intervento dell'OMC;
- parallelamente, la Commissione rimane aperta ad eventuali proposte della Corea tali da soddisfare le preoccupazioni dell'UE;
- la Commissione e gli Stati membri proseguono gli sforzi per stabilire condizioni di pari opportunità internazionale per l'industria cantieristica in seno all'OCSE;
- la Commissione e gli Stati membri continuano ad incoraggiare l'FMI ad assicurare che la ristrutturazione dei cantieri coreani sia oggetto di attento monitoraggio e valutazione;
- la Commissione continua a lavorare in stretta collaborazione con l'industria sui problemi della competitività;
- indipendentemente dalle azioni di cui sopra, la Commissione esamina al più presto la possibilità di ulteriori provvedimenti per affrontare il problema, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento (CE) del Consiglio N° 1540/98.

7. ELENCO DELLE TAVOLE E DEI GRAFICI

Fig. 1 - Quote di mercato in nuove ordinazioni in percentuale e stazza lorda.....7 compensata, 1997-2000	7
Tavola 1 - Andamento dei prezzi delle navi di nuova costruzione9 (prezzi fine anno in milioni di dollari US)	9
Tavola 2 - Andamento dei prezzi delle navi di nuova costruzione9 (variazioni annue in percentuale)	9
Fig. 2 - Tendenza dei prezzi per tutti i cantieri della Corea del Sud..... 11	11
Fig. 3 - Quote di mercato, nuove ordinazioni di navi portacontainer, 12 in percentuale e stazza lorda compensata, 1997-2000	12
Tavola 3 - Confronto fra i prezzi all'ordinazione e i prezzi calcolati alla 15 costruzione per nuove navi (aggiornamento)	15
Tavola 4 - Comparazione del prezzo all'ordinazione e del prezzo calcolato..... 16 alla costruzione per nuove navi (nuove indagini)	16
Tavola 5 - Massimali degli aiuti al funzionamento per l'industria cantieristica21	21
Tavola 6 - Aiuti al funzionamento concessi annualmente all'industria.....23 cantieristica(milioni di euro [valori nominali])	23
Tavola 7 - Aiuti all'industria cantieristica rispetto ad altri settori.....24	24
Tavola 8 - Aiuti alla cantieristica nel 1996-1998 in percentuale25 del valore contrattuale delle navi	25

8. RIFERIMENTI

Relazione della Commissione al Consiglio sulla situazione della cantieristica mondiale, COM(1999) 474 def.

Seconda relazione della Commissione al Consiglio sulla situazione della cantieristica mondiale, COM(2000) 263 def.

Regolamento (CE) n. 1540/98 del Consiglio del 29 giugno 1998 relativo agli aiuti alla costruzione navale, Gazzetta ufficiale L 202, 18.7.1998, p. 0001-0010

Regolamento (CE) n. 3286/94 del Consiglio del 22 dicembre 1994 che stabilisce le procedure comunitarie nel settore della politica commerciale comune al fine di garantire l'esercizio dei diritti della Comunità nell'ambito delle norme commerciali internazionali, in particolare di quelle istituite sotto gli auspici dell'Organizzazione mondiale del commercio, Gazzetta ufficiale L 349, 31.12.1994, p. 0071-0078

Quinto censimento degli aiuti di Stato nell'Unione europea nel settore manifatturiero ed in taluni altri settori, COM(1997) 170 def.

Sesto censimento degli aiuti di stato nell'Unione europea nel settore manifatturiero ed in taluni altri settori, COM(1998) 417 def.

Ottavo censimento degli aiuti di stato nell'Unione europea, COM(2000) 205 def.

OCSE, "Accordo sul rispetto delle normali condizioni della concorrenza nell'industria commerciale delle costruzioni e riparazioni navali", Atto finale firmato nel dicembre 1994 dalla Commissione delle Comunità Europee e dai governi della Finlandia, Giappone, Repubblica di Corea, Norvegia, Svezia e Stati Uniti

OCSE, "Intesa sui crediti alle esportazioni di navi", 1994