

II

(Comunicaciones)

COMUNICACIONES PROCEDENTES DE LAS INSTITUCIONES, ÓRGANOS Y ORGANISMOS DE LA UNIÓN EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Directrices sobre el control del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el Reglamento de la Unión Europea sobre el reciclado de buques en relación con el inventario de materiales peligrosos de los buques que operan en aguas europeas

(2020/C 349/01)

Introducción

El Reglamento de la Unión Europea (UE) sobre el reciclado de buques ⁽¹⁾ exige que, a partir del 31 de diciembre de 2020, todos los buques existentes que enarbolan el pabellón de un Estado miembro de la UE y los buques con pabellón de un tercer país que arriben a puertos o fondeaderos de un Estado miembro lleven a bordo un inventario de materiales peligrosos (IMP) con un certificado o declaración de conformidad, según proceda.

La Comisión ha recibido informes de partes interesadas del sector que indican que las restricciones relacionadas con la COVID-19 han provocado grandes dificultades para la realización de reconocimientos de buques y la obtención de IMP certificados. Las medidas de confinamiento y las restricciones de viaje introducidas de forma generalizada para controlar la COVID-19 parece ser que no solo han impedido en primer lugar a muchos armadores (o sus agentes) obtener el IMP, sino también a los inspectores del Estado de abanderamiento y a las organizaciones reconocidas verificar y certificar los IMP.

Como consecuencia de ello, las partes interesadas del sector consideran probable que varios miles de buques no puedan cumplir las obligaciones en materia de IMP y que no dispongan de la certificación requerida para la fecha límite del 31 de diciembre de 2020.

Por consiguiente, teniendo en cuenta las perturbaciones causadas por la COVID-19, es conveniente establecer algunas directrices comunes con objeto de garantizar la aplicación, a partir del 1 de enero de 2021, de un enfoque armonizado para el control del cumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades de los Estados rectores de puertos de la UE durante las inspecciones de buques.

Principios generales

Como principio básico, la responsabilidad principal del cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el IMP recae en el armador, y el control del cumplimiento de esas obligaciones legales, en las autoridades de los Estados rectores de puertos de la UE.

No obstante, puede ser necesario tener en cuenta las circunstancias excepcionales asociadas a la crisis de la COVID-19 a la hora de controlar el cumplimiento de esas obligaciones por parte de los Estados miembros, cuando dichas circunstancias creen situaciones en las que el cumplimiento de esas obligaciones no sea temporalmente posible o resulte excesivamente difícil.

Debido a sus vínculos con el principio de proporcionalidad ⁽²⁾, la fuerza mayor puede considerarse un principio general del Derecho de la UE, que puede invocarse incluso a falta de disposiciones explícitas ⁽³⁾. Por lo que se refiere al contenido del concepto de fuerza mayor, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia definió ese concepto de la siguiente manera:

⁽¹⁾ Reglamento (UE) n.º 1257/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativo al reciclado de buques y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1013/2006 y la Directiva 2009/16/CE (DO L 330 de 10.12.2013, p. 1).

⁽²⁾ Véase, en este sentido, la Comunicación C(88) 1696 de la Comisión, de 1988, relativa a la fuerza mayor en el derecho agrario europeo (DO C 259 de 6.10.1988, p. 10).

⁽³⁾ Véanse el asunto 71/87, Inter-Kom, EU:C:1988:186, apartados 10 a 17, y el asunto C-12/92, Huygen y otros, EU:C:1993:914, apartado 31, seguidos reiteradamente por el Tribunal General, en particular en el asunto T-220/04, España/Comisión, EU:T:2007:97,

Pues bien, de una jurisprudencia reiterada, referente a diversos ámbitos del Derecho de la Unión, resulta que el concepto de fuerza mayor no se limita al de imposibilidad absoluta, sino que debe entenderse en el sentido de circunstancias ajenas a quien lo invoca, anormales e imprevisibles, cuyas consecuencias no habrían podido evitarse a pesar de toda la diligencia empleada ⁽⁴⁾.

En el caso particular del control del cumplimiento de las obligaciones derivadas del Reglamento de la UE sobre el reciclado de buques, sin embargo, no puede recurrirse automáticamente al concepto de fuerza mayor.

En este contexto, se invita a los Estados miembros a que evalúen detenidamente las circunstancias específicas de cada armador y en qué grado podría aplicarse esta jurisprudencia.

Se insta también a los Estados miembros a que, en esa evaluación, tengan debidamente en cuenta la duración del período comprendido entre la entrada en vigor del Reglamento sobre el reciclado de buques y la fecha de aplicabilidad del IMP, y a que consideren si el armador de que se trate ha utilizado ese tiempo, y en qué medida, para prepararse de cara al cumplimiento de esas obligaciones.

Cabe recordar asimismo que, en octubre de 2019, la Agencia Europea de Seguridad Marítima (AESM) publicó una serie de orientaciones sobre las inspecciones realizadas por los Estados rectores de puertos de la UE para controlar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento sobre el reciclado de buques ⁽⁵⁾. El objetivo de esas orientaciones de la AESM es ayudar a los Estados miembros y a sus inspectores designados en sus esfuerzos por cumplir los requisitos del Reglamento sobre el reciclado de buques y la Directiva sobre el control por el Estado rector del puerto ⁽⁶⁾ en relación con las inspecciones que cubren los respectivos requisitos de ambos instrumentos. Se trata de un documento de referencia no vinculante que proporciona tanto información técnica como orientaciones de procedimiento y contribuye, así, a una aplicación y un control del cumplimiento armonizados de las disposiciones del Reglamento sobre el reciclado de buques y de la Directiva sobre el control por el Estado rector del puerto. Por lo tanto, durante las inspecciones de los Estados rectores de puertos de la UE, se recomienda en general seguir las orientaciones de la AESM.

En este contexto, se hace referencia específicamente a las consideraciones generales de las orientaciones de la AESM (expuestas en su sección 6.3.2) en relación con las medidas que deben adoptarse en caso de no conformidad. Las orientaciones establecen que, si se detectan incumplimientos relacionados con el reciclado de buques, el inspector debe decidir las medidas que deben adoptarse y cerciorarse de que los incumplimientos confirmados o detectados en la inspección se rectifiquen de conformidad con el Reglamento sobre el reciclado de buques. Las orientaciones también insisten en que el inspector debe aplicar su criterio profesional para decidir sobre la medida o medidas adecuadas que deban adoptarse con respecto a cualquier incumplimiento observado relacionado con el reciclado de buques. Estos principios generales también deberían seguirse cuando se detecte cualquier incumplimiento de las obligaciones en materia de IMP que pueda ser consecuencia de la crisis de la COVID-19.

Escenarios específicos consecuencia de la COVID-19

En relación con el control del cumplimiento del Reglamento sobre el reciclado de buques, es probable que las autoridades de los Estados rectores de puertos de la UE se enfrenten a dos escenarios específicos como consecuencia de la COVID-19 que puedan requerir un enfoque más armonizado durante las inspecciones, sobre la base de los principios generales antes mencionados. Se propone aplicar ese enfoque armonizado temporalmente durante un período limitado de seis meses a partir de la entrada en vigor de las obligaciones relacionadas con el IMP respecto a los buques con pabellón de Estados miembros de la UE y los buques que enarbolan pabellón de terceros países que arriben a puertos de la UE (es decir, hasta el 30 de junio de 2021).

1) Buques sin un IMP y/o certificado de acompañamiento válidos

En este caso, el buque puede llegar a un puerto de la UE después del 31 de diciembre de 2020 sin llevar a bordo un IMP o un certificado de acompañamiento válidos (certificado de inventario o certificado de buque listo para el reciclado en el caso de los buques con pabellón de Estados miembros de la UE o declaración de conformidad en el de los buques con pabellón de terceros países) si el armador/capitán declara que ese incumplimiento se debe a la situación creada por la COVID-19.

En todos los casos de este tipo en los que se incumpla la obligación de llevar un IMP válido o el certificado necesario, la carga de la prueba recae sobre el armador/capitán, que debe demostrar que se han tomado todas las medidas posibles para llevar a cabo el trabajo y obtener la certificación requerida. Ejemplos de pruebas de los esfuerzos de cumplimiento pueden ser un contrato de servicios para el muestreo o un reconocimiento. Esas pruebas también pueden consistir en una justificación de los motivos por los que no fue posible obtener un IMP semicompletado y el certificado asociado como se indica en la sección 2, que demuestre la imposibilidad de cumplir otros elementos de la certificación distintos de la inspección a bordo. Corresponde entonces al inspector decidir caso por caso si esa prueba es aceptable, en función de las circunstancias específicas del buque de que se trate y aplicando su criterio profesional.

apartados 165 a 172. Véanse también las conclusiones de la abogada General Trstenjak en el asunto C-101/08, Audilux, EU: C:2009:410, apartado 71.

⁽⁴⁾ Asunto C-640/15, Vilkas, EU:C:2017:39, apartado 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⁾ Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (DO L 131 de 28.5.2009, p. 57).

Si decide aceptar las pruebas facilitadas por el armador/capitán, en el certificado de inventario o la declaración de conformidad el inspector debe especificar que los documentos deben completarse y aprobarse en un plazo de cuatro meses tras la inspección. Además, se debe advertir al buque y registrar el resultado de la inspección y la advertencia en el módulo de reciclado de buques del sistema THETIS de la UE.

Si estos planes tienen que volver a modificarse después de la inspección porque se mantienen las restricciones de viaje o de acceso, el armador/capitán debe presentar suficientes pruebas por escrito de los inspectores del IMP que demuestren que no ha sido posible cumplir los planes iniciales. Aquí también corresponde al inspector que realice la siguiente inspección decidir caso por caso si esas pruebas son aceptables, en función de las circunstancias específicas del buque de que se trate y aplicando su criterio profesional.

En el caso del certificado de buque listo para el reciclado, si el inspector acepta las pruebas tras la evaluación caso por caso, debe advertirse al armador/capitán del buque de que está obligado a obtener dicho certificado antes de entrar en la instalación de reciclado de buques. El certificado de buque listo para el reciclado solo es válido durante tres meses, por lo que debe completarse y aprobarse lo antes posible antes de que el buque emprenda su último viaje. El resultado de la inspección y la advertencia deben registrarse en el módulo de reciclado de buques del sistema THETIS de la UE.

- 2) *Buques con un IMP semicompletado con un certificado de inventario aprobado asociado o un certificado de buque listo para el reciclado (en el caso de los buques con pabellón de Estados miembros de la UE) o la declaración de conformidad (en el caso de los buques con pabellón de terceros países), sin toma de muestras (ni selectiva ni aleatoria) a bordo.*

En este caso, el buque puede arribar a un puerto o fondeadero de la UE después del 31 de diciembre de 2020 con un IMP y el certificado asociado a bordo; no obstante, el IMP se preparó a distancia sin toma de muestras a bordo. Esta situación puede plantearse porque los reconocimientos a bordo que deberían haberse llevado a cabo en apoyo del IMP no pudieron realizarse debido a las restricciones a la inspección de un buque durante la pandemia de COVID-19.

En todos los casos en que un certificado se base en un IMP sin el elemento de muestreo a bordo, el IMP no debe, en principio, ser admisible porque no está completo ⁽⁷⁾. No obstante, teniendo en cuenta que, desde marzo de 2020, los inspectores han tenido pocas oportunidades —o ninguna— de embarcar a bordo de buques y llevar a cabo esos reconocimientos, podría aceptarse excepcionalmente un reconocimiento o toma de muestras a distancia, si existen pruebas de que el Estado de abanderamiento lo ha autorizado ⁽⁸⁾. Además, en este caso, también tendría que haber a bordo del buque planes y disposiciones documentados en los que se indique cuándo podrán completarse el IMP las personas cualificadas para tomar las muestras para subsanar las limitaciones causadas por la pandemia de COVID-19. Corresponde entonces al inspector decidir caso por caso si esta prueba es aceptable, en función de las circunstancias específicas del buque de que se trate y aplicando su criterio profesional.

Si acepta las pruebas facilitadas por el armador/capitán, en el certificado de inventario o la declaración de conformidad el inspector debe especificar que el IMP debe completarse y aprobarse en un plazo de cuatro meses tras la inspección. Además, se debe advertir al buque y registrar el resultado de la inspección y la advertencia en el módulo de reciclado de buques del sistema THETIS de la UE.

Si estos planes tienen que volver a modificarse después de la inspección porque se mantienen las restricciones de viaje o de acceso, el armador/capitán debe presentar suficientes pruebas por escrito de los inspectores del IMP que demuestren que no ha sido posible cumplir los planes iniciales. Aquí también corresponde al inspector que realice la siguiente inspección decidir caso por caso si esas pruebas son aceptables, en función de las circunstancias específicas del buque de que se trate y aplicando su criterio profesional.

En el caso del certificado de buque listo para el reciclado, si el inspector acepta esta prueba tras la evaluación caso por caso, debe advertirse al armador/capitán del buque de que está obligado a completar el IMP y a obtener un certificado actualizado antes de entrar en la instalación de reciclado de buques. El resultado de la inspección y la advertencia deben registrarse en el módulo de reciclado de buques del sistema THETIS de la UE.

⁽⁷⁾ De conformidad con el artículo 5, apartado 3, letra c), del Reglamento, el IMP debe elaborarse teniendo en cuenta las directrices pertinentes de la OMI. Si no se ha completado el elemento correspondiente al muestreo, el IMP no se ajusta a dichas directrices.

⁽⁸⁾ Se entiende que esta es también la solución que la Asociación Internacional de Sociedades de Clasificación (IACS) recomienda a sus miembros, añadiendo que el resto del muestreo se realiza en una fecha posterior.