



COMISIA EUROPEANĂ

Bruxelles, 23.3.2012
SWD(2012) 45 final

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

**Propunere de
REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI**

privind reciclarea navelor

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

DOCUMENT DE LUCRU AL SERVICIILOR COMISIEI

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI

care însoțește documentul

Propunere de REGULAMENT AL PARLAMENTULUI EUROPEAN ȘI AL CONSILIULUI

privind reciclarea navelor

1. DEFINIREA PROBLEMEI

1. Regulamentul privind transferurile de deșeuri¹ pune în aplicare la nivel european cerințele Convenției de la Basel privind controlul transportului peste frontiere al deșeurilor periculoase și al eliminării acestora. Totodată, acesta pune în aplicare dispoziția privind o modificare la convenția de mai sus (așa-numitul „amendament de interdicere”) care interzice exportul de deșeuri periculoase în afara țărilor OCDE. Acest amendament nu a intrat încă în vigoare la nivel internațional, din cauza ratificării insuficiente.
2. În conformitate cu aceste dispoziții legislative, navele sub pavilionul UE care sunt trimise în vederea dezmembrării reprezintă deșeuri periculoase (deoarece conțin substanțe periculoase) și pot fi dezmembrate numai în cadrul OCDE. Aceste dispoziții legislative sunt aproape sistematic eludate. Într-adevăr, în 2009, peste 90% din navele sub pavilionul UE au fost dezmembrate în afara OCDE, mai ales în Asia de Sud (India, Pakistan și Bangladesh) prin așa-numita metodă a „eșuării” (*beaching*), cu efecte semnificative asupra mediului și sănătății.
3. Această nerespectare generalizată este cauzată în primul rând de lipsa capacității de reciclare în cadrul OCDE, în special pentru cele mai mari nave. Capacitatea existentă la nivel european este utilizată pentru dezmembrarea navelor mici și a navelor de stat care nu intră sub incidența Convenției de la Hong Kong. Asemenea sectorului construcțiilor navale, sectorul dezmembrării navelor s-a deplasat în ultimele decenii dinspre țările europene înspre țările care nu sunt membre ale OCDE, din motive economice. Prin urmare, opțiunea de a crea capacități de dezmembrare suplimentare în Europa nu s-a dovedit fiabilă din punct de vedere economic.
4. În al doilea rând, piața reciclării navelor se caracterizează în prezent printr-o concurență acerbă și neloială între principalele state care practică reciclarea, și anume Bangladesh, India și (într-o măsură mai mică) Pakistan. Ceilalți concurenți, cu standarde tehnice mai ridicate, sunt în măsură să ocupe doar nișele de piață pentru tipuri speciale de nave, cum ar fi navele mici și navele de stat, inclusiv navele de

¹ Regulamentul (CE) nr. 1013/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 iunie 2006 privind transferurile de deșeuri.

război (UE și Turcia) sau navele ale căror armatori sunt preocupați de problema protecției mediului (Turcia și China).

5. În fine, legislația actuală nu este adaptată la particularitățile navelor. Identificarea momentului în care navele se transformă în deșeuri este, într-adevăr, dificilă. Pentru a aplica legislația actuală și, în special, interdicția privind exportul navelor scoase din uz în afara OCDE, statele membre ar trebui să facă eforturi disproporționate și ineficiente în ceea ce privește aplicarea, dată fiind lipsa capacității de reciclare din cadrul OCDE, precum și posibilitatea legală pentru ca o navă să își schimbe statul de înmatriculare.
6. Situația riscă să se înrăutățească, având în vedere că se preconizează trimiterea în vederea dezmembrării a unui număr mare de nave în următorii ani ca urmare a actualei supracapacități a flotei mondiale, estimată să dureze cel puțin încă 5 până la 10 ani. Mai mult, se așteaptă ca perioada de vârf în materie de reciclare a navelor, ce va avea loc în preajma datei de retragere treptată din funcțiune a petrolierelor cu cocă simplă (2015), să aducă beneficii în special instalațiilor necorespunzătoare.
7. Pentru a îmbunătăți situația, Organizația Maritimă Internațională a redactat o convenție specifică. Convenția internațională de la Hong Kong privind reciclarea sigură și ecologică a navelor a fost adoptată în 2009, dar va trebui ratificată de statele de pavilion și de statele care practică reciclarea mari, pentru a intra astfel în vigoare și pentru a începe să producă efecte.
8. În cazul în care Convenția de la Hong Kong nu intră în vigoare și dacă legislația europeană nu este modificată, este foarte probabil ca actuala situație de pe piață să persiste. Intensificarea activităților de dezmembrare va duce cu siguranță la reapariția accidentelor mortale și a bolilor profesionale, dat fiind că noii membri ai personalului vor fi recrutați din rândul celor săraci și al lucrătorilor din mediul rural lipsiți de obicei de experiența necesară.

2. OBIECTIVELE INIȚIATIVEI UE

9. Obiectivul general al elaborării regulamentului privind reciclarea navelor este de a reduce semnificativ și în mod durabil, până în anul 2020, efectele negative ale reciclării navelor sub pavilionul UE, în special în Asia de Sud, asupra sănătății umane și asupra mediului, fără a genera sarcini economice inutile, prin facilitarea intrării în vigoare a Convenției de la Hong Kong. Obiectivele specifice sunt:

OS1: reducerea efectelor asupra sănătății umane și asupra mediului, prin asigurarea faptului că navele sub pavilionul UE sunt dezmembrate exclusiv în instalații sigure și ecologice de oriunde din lume,

OS2: asigurarea disponibilității unei capacități de reciclare suficiente, accesibile din punct de vedere economic, ecologice și sigure pentru dezmembrarea navelor sub pavilionul UE,

OS3: consolidarea stimulentei în vederea respectării dispozițiilor legislative europene.

3. OPȚIUNI DE POLITICĂ

10. Prima opțiune posibilă („opțiunea de referință”) ar consta în menținerea neschimbată a legislației actuale (Regulamentul privind transferurile de deșeuri). Statele membre ar urma să ratifice și să transpună în dreptul intern Convenția de la Hong Kong. Cu toate acestea, statelor membre ar trebui să se supună în continuare interdicției de a nu exporta în afara OCDE nave maritime comerciale mari aflate sub pavilionul UE în vederea reciclării, chiar dacă, în practică, majoritatea acestor nave ar continua să fie reciclate în țări care nu sunt membre ale OCDE. Nu se preconizează ca statele membre să își îmbunătățească semnificativ performanța în ceea ce privește aplicarea legislației, având în vedere că punerea în aplicare a „amendamentului de interzicere” ar necesita eforturi semnificative și ar fi inefficientă (se așteaptă un număr mare de treceri sub pavilionul UE ca urmare a lipsei de capacitate de reciclare în cadrul OCDE).
11. A doua opțiune (B) ar consta în includerea în Regulamentul privind transferurile de deșeuri a anumitor prevederi ale Convenției de la Hong Kong. Aceste cerințe s-ar aplica în cazul instalațiilor de reciclare situate în UE și în OCDE, dat fiind că dezmembrarea navelor comerciale mari aflate sub pavilionul UE în afara OCDE ar continua să fie interzisă. Statele membre ar urma să ratifice și să transpună această convenție în dreptul intern.
12. A treia opțiune (C) ar consta în excluderea navelor care fac obiectul Convenției de la Hong Kong (nave maritime comerciale mari) din domeniul de aplicare al legislației europene. În schimb, aceste nave ar face exclusiv obiectul legislației interne a statelor membre, probabil pe baza regimului instituit de Convenția de la Hong Kong.
13. A patra opțiune (D) ar consta în includerea navelor care fac obiectul Convenției de la Hong Kong (nave maritime comerciale mari) în domeniul de aplicare al unui nou regulament ad-hoc. Acest regulament ar urma să vizeze întregul ciclu de viață al navelor sub pavilionul UE, să pună în aplicare cât de curând posibil cerințele Convenției de la Hong Kong și, astfel cum prevede convenția, să includă cerințe de mediu mai stricte aplicabile instalațiilor de reciclare a navelor. Statele membre ale UE ar urma să fie informate în scris și în timp util cu privire la intenția armatorului de a trimite o navă la reciclare. Această cerință, precum și introducerea de sancțiuni care să fie cel puțin echivalente cu cele aplicabile în temeiul legislației actuale, va asigura conformitatea legislativă. Deși este dificil să se aștepte ca actualele instalații de „eșuare” să fie în măsură să îndeplinească aceste cerințe, instalațiile modernizate ar putea să îndeplinească aceste criterii în viitor. Pentru a se evita confuziile, suprapunerile și sarcina administrativă, navele vizate de noul act legislativ nu vor mai face obiectul Regulamentului privind transferurile de deșeuri.
14. O ultimă opțiune ar consta în completarea opțiunii D cu o serie de elemente specifice:
 - (1) opțiunea E1 ar consta în includerea, de asemenea, a navelor de stat, inclusiv a navelor marinei din fiecare țară, în domeniul de aplicare al noului regulament de transpunere a Convenției de la Hong Kong;

- (2) opțiunea E2 ar necesita ca navele sub pavilionul UE să fie tratate în unități care să ofere un nivel de protecție a sănătății și a mediului echivalent cu cel al instalațiilor din UE;
- (3) în fine, opțiunea E3 ar consta în a permite exportul de nave sub pavilionul UE numai către instalații care figurează pe o listă de instalații auditate și autorizate de părți terțe.

4. EVALUAREA EFECTELOR

- 15. Conform recomandărilor cuprinse în orientările privind evaluarea impactului, evaluarea s-a concentrat doar asupra efectelor celorlalte opțiuni în raport cu scenariul de referință. Datele cantitative figurează în tabelul de mai jos.
- 16. Din perspectivă ecologică, diferitele scenarii vor avea același efect în ceea ce privește generarea de deșeuri periculoase și nepericuloase, precum și în ceea ce privește emisiile de CO₂, cu excepția opțiunii E1². Cu toate acestea, opțiunile ar avea efecte diferite în ceea ce privește procentul de deșeuri periculoase care ar fi gestionate într-un mod ecologic. Opțiunile C și E1 au un efect negativ, opțiunile D și E2 unul pozitiv, iar opțiunea B ar avea un impact identic cu cel al scenariului de referință.
- 17. Opțiunea B ar avea efecte sociale similare³ cu cele ale scenariului de referință. Opțiunea C ar avea efecte negative (costuri sociale mai ridicate) pe termen mediu și scurt. Opțiunea E1 ar avea efecte negative pe termen scurt, mediu și lung. Opțiunea D ar avea efecte pozitive pe termen scurt, în timp ce opțiunea E2 ar avea importante efecte pozitive pe termen scurt, mediu și lung.
- 18. Din perspectivă economică, punerea în aplicare a Convenției de la Hong Kong va genera costuri suplimentare pentru armatori (preț redus oferit pentru navele lor de șantier moderne de reciclare și costuri administrative) și pentru statele membre (costuri administrative). Opțiunile B, D și E2 ar anticipa aplicarea Convenției de la Hong Kong în raport cu scenariul de referință și, prin urmare, ar presupune costuri suplimentare pentru armatorii din UE și din statele membre pe termen scurt și mediu. Cu toate acestea, începând cu 2025, aceste opțiuni nu ar mai avea niciun efect suplimentar în raport cu scenariul de referință. Mai mult, opțiunea B ar presupune costuri administrative suplimentare pentru statele membre în ceea ce privește activitățile de control, inspecție și aplicare pe termen scurt, mediu și lung. Opțiunea C ar avea efecte pozitive în raport cu scenariul de referință pentru armatori și pentru statele membre pe termen scurt și mediu. Opțiunea E1 ar avea efecte pozitive pe termen scurt, mediu și lung.
- 19. Se preconizează că opțiunea B va crea probleme de respectare a legislației, deoarece nu ar rezolva problema lipsei unei capacități de reciclare accesibile din punct de vedere juridic și ar crea confuzie prin amestecarea a două seturi de cerințe (cele ale Convenției de la Basel și cele ale Convenției de la Hong Kong). Nu se așteaptă ca

² În cadrul opțiunii E1, navele de stat (inclusiv navele marinei) reciclate în prezent în cadrul OCDE ar putea fi autorizate să fie trimise la reciclare în Asia, ducând astfel la creșterea emisiilor de CO₂ în timpul voiajului lor final.

³ Accidente, mortale sau nu, în cazul lucrătorilor adulți și copii.

opțiunea C să creeze probleme de respectare a legislației (toate instalațiile ar fi accesibile din punct de vedere juridic); la fel și în cazul opțiunii E1. Opțiunea D ar avea un efect pozitiv, deoarece legislația propusă ar fi adaptată la specificul navelor, iar capacitatea de reciclare ar fi suficientă și ușor accesibilă din punct de vedere juridic la un preț oarecum redus. Mai mult, vor fi introduse sancțiuni specifice cu scopul de a aborda posibilele cazuri restante de nerespectare a legislației. Din aceleași motive, se preconizează că opțiunea E2 va duce la creșterea nivelului de respectare a legislației în raport cu opțiunea de referință. Cu toate acestea, se așteaptă un grad mai mare de nerespectare a legislației în comparație cu opțiunea D, deoarece veniturile armatorilor ar fi afectate negativ, iar capacitatea de reciclare disponibilă ar putea fi redusă ca urmare a unor cerințe mai riguroase aplicabile instalațiilor. Opțiunea E3 ar reprezenta un instrument cu ajutorul căruia s-ar putea verifica dacă instalațiile în care sunt trimise la reciclare navele aflate sub pavilionul UE respectă standardele și normele aplicabile privind reciclarea sigură și ecologică a navelor. Cu toate acestea, această opțiune ar prezenta un nivel mai scăzut de respectare a legislației decât opțiunea D, ca urmare a eventualei reticențe a țărilor terțe generate de aspecte legate de suveranitate.

20. O serie de părți interesate au subliniat faptul că existența simultană a două seturi de cerințe legale (cele ale Convenției de la Basel și cele ale Convenției de la Hong Kong) ar da naștere la o situație extrem de derutantă și la o sarcină administrativă suplimentară. Prin urmare, opțiunea B ar avea efecte negative asupra simplificării legislației existente. Navele mari sub pavilionul UE nu ar mai fi reglementate de legislația europeană prezentată la opțiunea C. Aceasta ar avea, pe termen scurt, un efect pozitiv asupra simplificării legislației, care ar putea fi mai puțin marcant pe termen lung dacă legislațiile naționale de punere în aplicare a Convenției de la Hong Kong adoptate de statele membre ale UE vor fi divergente. Opțiunile D, E2 și E3 ar avea un efect pozitiv, deoarece ele ar înlocui legislația actuală prin crearea unui nou instrument mai bine adaptat la specificul navelor.
21. Se preconizează că niciuna dintre opțiuni nu va afecta în mod nejustificat întreprinderile mici și mijlocii, deoarece principalele întreprinderi în cauză (armatori din UE) sunt rareori întreprinderi mici și mijlocii.
22. Costurile legate de punerea în aplicare a Convenției de la Hong Kong (costuri administrative înregistrate pe întreaga durată de funcționare și prețuri de vânzare mici la momentul reciclării) sunt neglijabile și, în consecință, scenariul de referință și celelalte scenarii nu preconizează niciun impact asupra consumatorilor.
23. În principiu, niciuna dintre opțiunile avute în vedere în raportul de evaluare a impactului nu exercită un efect direct asupra bugetului UE.

Efectele suplimentare cuantificate ale diferitelor scenarii în raport cu scenariul de referință sunt sintetizate în tabelul de mai jos.

Efecte		Ecologice	Sociale								Economice		
		Deșeuri periculoase supuse unui tratament ecologic ⁴	Normă de lucru UE ⁵	Normă de lucru (lucrători care beneficiază de protecție) ⁵	Normă de lucru (lucrători care nu beneficiază de protecție) ⁵	Normă de lucru (lucrători minori care nu beneficiază de protecție) ⁵	Accidente mortale (adulți) ⁶	Accidente neletale (adulți) ⁶	Accidente mortale (copii) ⁶	Accidente neletale (copii) ⁶	Costuri sociale ⁷	Venituri ale armatorilor ⁷	Costuri administrative (statele membre) ⁷
Pe termen scurt (2015)	B	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1 952 011	378 604
	C	-6 %	-5	189	468	159	1	184	0	29	969 792	12 540 267	0
	D	23 %	0	1 423	-2 246	-764	-2	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 019 545	356 430
	E2	30 %	0	-938	-2 385	-811	-4	-1 105	-1	-148	-5 401 791	-66 349 943	356 430
	E3	23 %	0	1 423	-2 246	-764	-2	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 221 755	356 430
Pe termen mediu (2020)	B	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	640 117
	C	-20 %	-6	-2 497	3 244	1 103	1 103	3	633	1	5 993 494	31 192 613	-436 341
	D	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	617 943
	E2	16 %	0	-3 778	0	0	0	-2	-833	0	-2 820 429	-189 916 941	617 943
	E3	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 266 395	617 943
Pe termen lung (2025)	B	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	22 174
	C	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	159 369 991	-879 612
	D	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	0
	E2	16 %	0	-3 428	0	0	-2	-756	0	0	-3 114 124	63 072 738	0
	E3	0 %	0	0	0	0	0	0	0	0	0	148 854 325	0

⁴ Procent din deșeurile generate de reciclarea navelor supus unui tratament ecologic (TE) pentru fiecare opțiune în raport cu opțiunea de referință..

⁵ Exprimată în ani-om.

⁶ Număr de persoane.

⁷ Exprimat în EUR.

5. COMPARAREA OPȚIUNILOR

24. Pachetele de politici au fost evaluate pe baza criteriilor de eficacitate, eficiență și coerență.
25. Din punctul de vedere al eficacității, opțiunile D, E2 și E3 par a fi cele mai atractive. Într-adevăr, ele demonstrează cel mai ridicat potențial de atingere a tuturor obiectivelor specifice, în timp ce opțiunile B și E1 ar avea o eficacitate globală negativă, iar opțiunea C ar avea o eficacitate pozitivă doar în ceea ce privește obiectivele specifice 2 și 3.
26. Opțiunea B ar avea eficiență globală negativă, deoarece ar antrena o scădere a veniturilor armatorilor, o creștere a costurilor administrative pentru statele membre ale UE și nu ar rezolva problemele actuale legate de respectarea legislației. Opțiunea C ar avea, de asemenea, o eficiență negativă: efectele sale pozitive asupra veniturilor armatorilor și asupra costurilor administrative pentru statele membre ale UE vor fi neutralizate prin consecințele negative importante asupra aspectelor de mediu și sociale. Opțiunea E1 ar avea o eficacitate globală negativă, cu efecte economice pozitive asupra statelor membre ale UE, dar cu efecte negative asupra aspectelor de mediu și sociale. Opțiunile D și E3 conțin măsuri eficiente însoțite de costuri administrative și de punere în aplicare reduse, ceea ce contribuie în mod eficient la îndeplinirea tuturor obiectivelor specifice. Opțiunea D2 ar avea o eficiență globală pozitivă.
27. Opțiunile D, E2 și E3 ar avea o eficiență pozitivă. Cu toate acestea, opțiunea E2 ar presupune costuri foarte mari pentru armatori, care vor fi doar parțial compensate de beneficiile la adresa mediului și sănătății.
28. Din punctul de vedere al eficacității, opțiunea D pare a fi cea mai atractivă. Într-adevăr, aceasta oferă potențialul cel mai ridicat de atingere a tuturor obiectivelor specifice și un nivel mai ridicat de respectare a legislației decât opțiunea E3.
29. Mai mult, după cum rezultă din analiza coerenței, chiar dacă opțiunea D prezintă o serie de compromisuri între efectele sociale și cele de mediu pozitive și efectele economice negative, compromisurile sunt mai mici decât cele generate de opțiunea E2. Pierderile de venituri pentru armatorii conform opțiunii D (rezultate din prețurile mai mici oferite de instalațiile modernizate) ar fi, într-adevăr, compensate prin câștigurile în ceea ce privește protecția mediului și efectele sociale. Această opțiune se referă la toate problemele actuale și introduce noi cerințe pentru a garanta respectarea legislației atât înainte de reciclare (obligația de a informa statul de pavilion în scris), cât și după aceasta (sanțiuni în cazul în care navele nu sunt dezmembrate în instalații autorizate). În consecință, opțiunea D va crește gradul de respectare a legislației. Prin urmare, în ceea ce privește coerența, opțiunea D ocupă prima poziție. Având în vedere cele de mai sus, opțiunea D este opțiunea recomandată.
30. Tabelul de mai jos prezintă o sinteză a comparației dintre opțiuni din punctul de vedere al eficacității, eficienței și coerenței.

Opțiune	B	C	D	E1	E2	E3
Eficacitate						
•	negativă	negativă	pozitivă pe termen scurt și neutră pe termen lung	negativă	pozitivă	pozitivă
•	negativă	foarte pozitivă	foarte pozitivă	neutră	pozitivă	foarte pozitivă
•	negativă	pozitivă	pozitivă	ușor negativă	pozitivă	pozitivă
Eficiență	negativă	negativă	foarte pozitivă	negativă	pozitivă	foarte pozitivă
Coerență	nu	nu	da, dar cu compromisuri limitate	nu	da, dar cu compromisuri importante și risc de nerespectare a legislației	da, dar cu compromisuri limitate, însă cu riscuri de nerespectare a legislației
Concluzie			Opțiune recomandată			

6. MONITORIZARE ȘI EVALUARE

31. Având în vedere problemele existente în privința respectării legislației, este necesară o monitorizare a progreselor realizate pentru a verifica punerea în aplicare a legislației UE și eficacitatea acesteia, precum și contribuția sa la atingerea obiectivelor propuse. A fost lansată o propunere conform căreia ar trebui să se compare în fiecare an lista navelor care au fost considerate ca fiind susceptibile să fie trimise la reciclare și lista navelor reciclate în cadrul instalațiilor auditate și certificate de UE.
32. Printre indicatorii de progres în acest context s-ar putea număra, în special:
- numărul instalațiilor de reciclare a navelor care îndeplinesc criteriile prevăzute de regulament;

- numărul și procentul navelor sub pavilionul UE dezmembrate în astfel de instalații, comparativ cu numărul și procentul acestora la nivel mondial;
 - situația ratificării Convenției de la Hong Kong de către statele de pavilion și statele care practică reciclarea mari;
 - informațiile privind tipul de ocupare a forței de muncă oferit de instalațiile de reciclare a navelor (tipologia ocupării forței de muncă, accidente, boli profesionale), precum și informațiile privind poluarea mediului asociată cu reciclarea navelor, dacă aceste informații sunt disponibile.
33. Având în vedere acești indicatori, este necesar să se revizuiască în mod regulat politica UE privind reciclarea navelor și să se prezinte Parlamentului European și Consiliului rapoarte periodice de activitate/ punere în aplicare.
34. Dacă probleme de respectare a legislației persistă, se pot lua o serie de alte măsuri la nivelul UE, cum ar fi înființarea unui fond UE pentru dezmembrarea navelor.