



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 23.3.2012
SWD(2012) 45 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu

UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o recikliranju ladij

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

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE

POVZETEK OCENE UČINKA

Spremni dokument

k predlogu UREDBE EVROPSKEGA PARLAMENTA IN SVETA

o recikliranju ladij

1. OPREDELITEV PROBLEMA

1. Z uredbo o pošiljkah odpadkov¹ se na evropski ravni izvajajo zahteve iz Baselske konvencije o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov preko meja in njihovega odstranjevanja. Z navedeno uredbo se izvaja tudi določba spremembe Konvencije (tako imenovana sprememba o prepovedi), ki prepoveduje izvoz nevarnih odpadkov iz držav OECD. Zaradi nezadostnega števila ratifikacij ta sprememba na mednarodni ravni še ni začela veljati.
2. V skladu s to zakonodajo so ladje pod zastavo EU, namenjene za razstavljanje, nevarni odpadki (ker vsebujejo nevarne snovi), zato so lahko razstavljene le v državah OECD. Ta zakonodaja skoraj sistematično ni upoštevana. Leta 2009 je bilo več kot 90 % ladij pod zastavo EU dejansko razstavljenih zunaj držav OECD, večinoma v južni Aziji (Indija, Pakistan in Bangladeš), po tako imenovani plažni metodi ter z precejšnjimi vplivi na okolje in zdravje.
3. Tako razširjeno neupoštevanje zakonodaje je povezano predvsem s premajhno zmogljivostjo recikliranja v državah OECD, zlasti za največje ladje. Obstoječa zmogljivost na evropski ravni se uporablja za razstavljanje malih ladij in vladnih plovil, ki ne spadajo na področje uporabe Konvencije iz Hongkonga. Zaradi gospodarskih razlogov se je razstavljanje ladij podobno kot ladjedelništvo v zadnjih nekaj desetletjih iz evropskih držav preselilo v države, ki niso članice OECD. Zato možnost za razvoj dodatnih zmogljivosti v Evropi ni ekonomsko izvedljiva.
4. Poleg tega je za sedanje stanje na trgu recikliranja ladij značilna močna in nelojalna konkurenca med glavnimi državami, ki reciklirajo, in sicer med Bangladešem, Indijo in (v manjšem obsegu) Pakistanom. Drugi konkurenti z višjimi tehničnimi standardi lahko pokrivajo le tržne niše za posebne vrste ladij, kot so male ladje in vladna plovila, vključno z vojnimi ladjami (EU in Turčija), ali ladjevje zavezanih lastnikov ladij (Turčija in Kitajska).
5. Prav tako veljavna zakonodaja ni prilagojena posebnostim ladij. Ugotavljanje, kdaj postane ladja odpadek, je dejansko težavno. Za uporabo veljavne zakonodaje in zlasti

¹ Uredba (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov.

prepovedi izvoza izrabljenih ladij iz držav OECD bi bilo ob upoštevanju premajhne zmogljivosti recikliranja v OECD ter tudi pravne možnosti, v skladu s katero lahko katera koli ladja spremeni državo zastave, potrebno nesorazmerno in neučinkovito prizadevanje držav članic na področju izvrševanja.

6. Položaj se bo verjetno poslabšal, saj se pričakuje, da bo v naslednjih letih zaradi sedanje presežne zmogljivosti svetovnega ladjevja, ki bo po ocenah delovalo še najmanj 5 do 10 let, v razstavljanje poslanih veliko ladij. Poleg tega se pričakuje, da bodo v prihajajočem obdobju recikliranja znatno večjega števila ladij zaradi postopne izločitve tankerjev z enojnim trupom (2015) največje koristi imeli najbolj podstandardni obrati.
7. Za izboljšanje položaja je Mednarodna pomorska organizacija pripravila posebno konvencijo. Mednarodna konvencija iz Hongkonga o varnem in okolju prijaznem recikliranju ladij je bila sprejeta leta 2009, vendar jo bodo morale glavne države zastave in glavne države v smislu recikliranja ratificirati, da bo lahko začela veljati in učinkovati.
8. Če Konvencija iz Hongkonga ne bo začela veljati in če se evropska zakonodaja ne bo spremenila, se bodo trenutne tržne razmere nadaljevale. V obdobju recikliranja znatno večjega števila ladij bo zagotovo več nesreč s smrtnim izidom in poklicnih bolezni, saj bo novo osebje prihajalo iz sloja najrevnejših in običajno neizkušenih podeželskih delavcev.

2. CILJI POBUDE EU

9. Splošni cilj priprave uredbe o recikliranju ladij je s spodbujanjem začetka veljavnosti Konvencije iz Hongkonga do leta 2020 zlasti v južni Aziji bistveno in trajnostno zmanjšati negativne vplive recikliranja ladij pod zastavo EU na zdravje ljudi in okolje, ne da bi pri tem nastale nepotrebne gospodarske obremenitve. Specifični cilji so:

specifični cilj 1: zmanjšanje vplivov na zdravje ljudi in okolje z zagotavljanjem, da se ladje pod zastavo EU razstavljajo le v varnih in okolju prijaznih obratih po svetu;

specifični cilj 2: zagotovitev razpoložljivosti zadostne ter gospodarsko dostopne in varne zmogljivosti recikliranja za razstavljanje ladij pod zastavo EU;

specifični cilj 3: okrepitev spodbud za skladnost z evropsko zakonodajo.

3. MOŽNOSTI POLITIKE

10. Prva možnost („izhodiščna možnost“) zajema nespremenjeno veljavno zakonodajo (uredba o pošiljkah odpadkov). Države članice bi Konvencijo iz Hongkonga ratificirale in jo prenesle v domačo zakonodajo. Kljub temu še vedno ne bi smele izvažati velikih trgovskih ladij pod zastavo EU iz držav OECD z namenom recikliranja, čeprav bi se v praksi velik delež teh ladij še naprej recikliral v državah, ki niso članice OECD. Pričakuje se, da države članice ne bodo bistveno izboljšale izvrševanja zakonodaje, ker bi bila za izvajanje spremembe o prepovedi potrebna velika prizadevanja, samo izvajanje pa ne bi bilo učinkovito (zaradi premajhne

zmogljivosti recikliranja v državah OECD se lahko pričakuje obsežnejše spreminjanje zastav v zastave držav, ki niso članice EU).

11. Druga možnost (B) zajema vključevanje nekaterih zahtev iz Konvencije iz Hongkonga v uredbo o pošiljkah odpadkov. Te zahteve bi veljale za obrate za recikliranje v EU in državah OECD, ker bi bilo razstavljanje velikih trgovskih ladij pod zastavo EU zunaj držav OECD še vedno prepovedano. Države članice bi navedeno konvencijo ratificirale in jo prenesle v domačo zakonodajo.
12. Tretja možnost (C) zajema izključitev ladij, za katere se uporablja Konvencija iz Hongkonga (velika trgovska morska plovila), iz evropske zakonodaje. Namesto tega bi se te ladje obravnavale le v domači zakonodaji držav članic, predvidoma na podlagi ureditve iz Konvencije iz Hongkonga.
13. Četrta možnost (D) zajema vključitev ladij, za katere se uporablja Konvencija iz Hongkonga (velika trgovska morska plovila), v novo, začasno uredbo. Ta uredba bi zajemala celotno življenjsko dobo ladij pod zastavo EU, pri čemer bi se predčasno izvajale zahteve iz Konvencije iz Hongkonga in bi se vključila strožja okoljska merila za obrate za recikliranje ladij, kot to dovoljuje Konvencija. Države članice EU bi bile pravočasno pisno obveščene o nameri lastnika ladje, da pošlje ladjo v recikliranje. S to zahtevo in uvedbo sankcij, vsaj enakovrednih sankcijam, ki se uporabljajo v skladu z veljavno zakonodajo, bo zagotovljena skladnost z zakonodajo. Medtem ko skoraj ni mogoče pričakovati, da bodo lahko navedene zahteve izpolnjevali sedanji „plažni“ obrati, bodo lahko ta merila v prihodnosti verjetno izpolnjevali izboljšani obrati. Za ladje, zajete v novi zakonodaji, se ne bi več uporabljala uredba o pošiljkah odpadkov, da se preprečijo nejasnosti, prekrivanja in upravná obremenitev.
14. Zadnja možnost zajema tudi možnost D, dopolnjeno s posebnimi elementi:
 - (1) možnost E1 zajema obravnavanje vladnih plovil, vključno s plovili vojne mornarice, v novi uredbi, s katero se prenese Konvencija iz Hongkonga;
 - (2) v okviru možnosti E2 se morajo ladje pod zastavo EU obdelovati v obratih, ki zagotavljajo enako stopnjo varovanja zdravja in okolja, kot jo zagotavljajo obrati EU;
 - (3) nazadnje, možnost E3 zajema odobritev izvoza ladij pod zastavo EU le v obrate s seznama, ki so jih revidirale in potrdile tretje osebe.

4. OCENA UČINKOV

15. Kot je priporočeno v smernicah za oceno učinka, se ocena osredotoča le na dodatne učinke drugih možnosti v primerjavi z osnovnim scenarijem. Količinski podatki so navedeni v preglednici spodaj.

16. Z okoljskega vidika bodo različni scenariji imeli enake učinke v zvezi z nastajanjem nevarnih in nenevarnih odpadkov ter tudi emisijami CO₂, razen pri možnosti E1². Možnosti bi kljub temu imele različne učinke, kar zadeva delež nevarnih odpadkov, s katerimi bi se ravno na okolju prijazen način. Možnosti C in E1 imata negativen učinek, možnosti D in E2 pozitivnega, možnost B pa ima enak učinek kot osnovni scenarij.
17. Možnost B bi imela v primerjavi z osnovnim scenarijem podobne socialne učinke³. Možnost C bi imela srednjeročno in kratkoročno negativne učinke (višji socialni stroški). Možnost E1 bi imela kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno negativne učinke. Možnost D bi imela pozitivne učinke le kratkoročno, medtem ko bi možnost E2 imela kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno pomembne pozitivne učinke.
18. Z ekonomskega vidika bo izvajanje Konvencije iz Hongkonga povzročilo dodatne stroške za lastnike ladij (nižja cena, ki jo bodo za njihove ladje ponudili izboljšani obrati za recikliranje, in upravni stroški) in države članice (upravni stroški). V primerjavi z osnovnim scenarijem možnosti B, D in E2 predvidevajo uporabo Konvencije iz Hongkonga, kar bi kratkoročno in srednjeročno povzročilo dodatne stroške za lastnike in države članice EU. Vendar te možnosti ne bi imele dodatnih učinkov v primerjavi z osnovnim scenarijem od leta 2025 dalje. Poleg tega bi možnost B za države članice kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno povzročila dodatne upravne stroške za nadzor, inšpekcijo in izvrševanje. Možnost C bi imela v primerjavi z osnovnim scenarijem kratkoročno in srednjeročno pozitivne učinke za lastnike ladij in države članice. Možnost E1 bi imela kratkoročno, srednjeročno in dolgoročno pozitivne učinke.
19. Možnost B bi bila verjetno problematična v smislu skladnosti, ker težava v zvezi s premajhno zakonito dostopno zmogljivostjo recikliranja ne bi bila odpravljena, kar bi povzročilo nejasnosti zaradi združevanja dveh sklopov zahtev (iz Baselske konvencije in Konvencije iz Hongkonga). Težav glede skladnosti se ne pričakuje v okviru možnosti C (vsi obrati bodo zakonito dostopni) in možnosti E1. Možnost D bi imela pozitiven učinek, ker bi bila predlagana zakonodaja prilagojena posebnostim ladij, zadostna zmogljivost recikliranja pa bi bila zakonito dostopna po nekoliko nižji ceni. Poleg tega bodo uvedene posebne sankcije za obravnavo morebitnih preostalih primerov neskladnosti. Iz istih razlogov se pričakuje, da se bo v okviru možnosti E2 v primerjavi z osnovnim scenarijem dosegla višja raven skladnosti. Vendar se lahko v primerjavi z možnostjo D pričakuje večja neskladnost zaradi negativnih učinkov na prihodke lastnikov ladij in ker se lahko razpoložljiva zmogljivost recikliranja zmanjša zaradi strožjih zahtev za obrate. V okviru možnosti E3 bi se zagotovilo orodje za preverjanje, ali obrati, v katere se za recikliranje pošljejo plovila pod zastavo EU, izpolnjujejo veljavne standarde in pravila o okolju prijaznem recikliranju ladij. Kljub temu bi bila raven skladnosti nižja kot pri možnosti D zaradi morebitnega nasprotovanja tretjih držav glede suverenosti.

² V okviru možnosti E1 bi se lahko vladna plovila (vključno s plovili vojne mornarice), ki se zdaj reciklirajo v državah OECD, poslala v recikliranje v Azijo, kar bi povzročilo višje emisije CO₂ na njihovi zadnji plovbi.

³ Nesreče s smrtnim izidom in brez smrtnega izida pri odraslih delavcih in otrocih, ki delajo.

20. Več zainteresiranih strani je poudarilo, da bi bil soobstoj dveh sklopov pravnih zahtev (ki izhajajo iz Baselske konvencije in Konvencije iz Hongkonga) zavajajoč in upravno obremenjujoč. Možnost B bi tako imela negativne učinke na poenostavitev obstoječe zakonodaje. V okviru možnosti C velike ladje pod zastavo EU ne bi bile več zajete v evropski zakonodaji. To bi imelo pozitiven učinek na poenostavitev zakonodaje v kratkoročnem obdobju, dolgoročno pa bi bil ta učinek bolj omejen, če bi države članice EU za izvajanje Konvencije iz Hongkonga imele različno nacionalno zakonodajo. Možnosti D, E2 in E3 bi imele pozitiven učinek, ker bi bila veljavna zakonodaja nadomeščena z novim instrumentom, ki je bolje prilagojen posebnostim ladij.
21. Pričakuje se, da nobena od možnosti ne bo neprimerno vplivala na mala in srednje velika podjetja, ker so glavna zadevna podjetja (lastniki ladij EU) redko mala in srednje velika podjetja.
22. Stroški, povezani z izvajanjem Konvencije iz Hongkonga (upravni stroški v obratovalni dobi in nižje prodajne cene v času recikliranja), so v življenjski dobi ladij zanemarljivi, zato se ne pričakuje učinek na potrošnike v okviru osnovnega scenarija in drugih scenarijev.
23. Dejansko nobena od možnosti, predvidenih v poročilu o oceni učinka, nima neposrednega učinka na proračun EU.

V spodnji preglednici so povzeti količinsko opredeljeni dodatni učinki različnih scenarijev v primerjavi z osnovnim scenarijem.

Učinki		Okoljski	Socialni								Ekonomski		
		Nevarni odpadki, s katerimi se ravna na okolju prijazen način ⁴	Delovna obremenitev EU ⁵	Delovna obremenitev (zaščiteni delavci) ⁵	Delovna obremenitev (nezaščiteni delavci) ⁵	Delovna obremenitev (nezaščiteni otroci, ki delajo) ⁵	Nesreče s smrtnim izidom (odrasli) ⁶	Nesreče brez smrtnega izida (odrasli) ⁶	Nesreče s smrtnim izidom (otroci) ⁶	Nesreče brez smrtnega izida (otroci) ⁶	Socialni stroški ⁷	Prihodki lastnikov ladij ⁷	Upravi stroški (države članice) ⁷
Krajkoročni (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
Srednjeročni (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
Doigoročni (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 Odstotni delež odpadkov, ki nastanejo pri recikliranju ladij in s katerimi se ravna na okolju prijazen način, za vsako možnost v primerjavi z osnovno možnostjo.

⁵ Izražena v letih.

⁶ Število oseb.

⁷ Izraženi v EUR.

5. PRIMERJAVA MOŽNOSTI

24. Svežnji politike so bili ocenjeni glede na merila učinkovitosti, uspešnosti in skladnosti.
25. Z vidika učinkovitosti so najprimernejše možnosti D, E2 in E3. Dejansko omogočajo najvišjo potencialno raven doseganja vseh specifičnih ciljev, medtem ko bi možnosti B in E1 na splošno imele negativne učinke, možnost C pa bi imela pozitivne učinke le pri specifičnih ciljih 2 in 3.
26. Možnost B bi na splošno imela negativne učinke, ker bi se zmanjšali prihodki lastnikov ladij, povečali upravni stroški za države članice EU, trenutne težave glede skladnosti pa ne bi bile odpravljene. Možnost C bi prav tako imela negativne učinke: njene pozitivne učinke na prihodke lastnikov ladij in upravne stroške za države članice EU bi v kratkoročnem in srednjeročnem obdobju izničili veliki negativni okoljski in socialni stroški. Možnost E1 bi na splošno imela negativne učinke s pozitivnimi ekonomskimi učinki za države članice EU, vendar z negativnimi okoljskimi in socialnimi učinki. Možnosti D in E3 vključujeta učinkovite ukrepe z omejenim izvajanjem in upravnimi stroški, ki uspešno prispevajo k vsem specifičnim ciljem. Možnost D2 na splošno imela pozitivne učinke.
27. Možnosti D, E2 in E3 bi imele pozitivne učinke. Vendar bi bili stroški v okviru možnosti E2 za lastnike ladij zelo veliki in bi se le delno izravnali z okoljskimi koristmi in koristmi za zdravje.
28. Z vidika učinkovitosti se zdi možnost D najprimernejša. V primerjavi z možnostjo E3 možnost D dejansko omogoča najvišjo potencialno raven doseganja vseh specifičnih ciljev in visoko raven skladnosti.
29. Kljub temu da možnost D predstavlja nekatere kompromisne rešitve med pozitivnimi okoljskimi in socialnimi učinki ter negativnimi ekonomskimi učinki, so ti kompromisi v manjšem obsegu kot pri možnosti E2, kot prikazuje analiza skladnosti. Izguba prihodkov za lastnike ladij v okviru možnosti D (zaradi nižjih cen, ki jih ponujajo izboljšani obrati) bi se dejansko izravnila s koristmi v smislu varstva okolja in socialnih učinkov. Ta možnost obravnava vse trenutne težave in uvaja nove zahteve za zagotovitev skladnosti pred recikliranjem (obveznost pisnega obveščanja države zastave) in po njem (sankcije, če se ladje ne razstavijo v odobrenih obratih). Zato bo skladnost večja. Z vidika skladnosti je možnost D torej najboljša. Ob upoštevanju navedenega se priporoča možnost D.
30. V spodnji preglednici je povzeta primerjava možnosti glede na učinkovitost, uspešnost in skladnost.

Možnost	B	C	D	E1	E2	E3
Učinkovitost						

• Specifični cilj 1	negativna	negativna	kratkoročno pozitivna in dolgoročno nevtralna	negativna	pozitivna	pozitivna
• Specifični cilj 2	negativna	zelo pozitivna	zelo pozitivna	nevtralna	pozitivna	zelo pozitivna
• Specifični cilj 3	negativna	pozitivna	pozitivna	nekoliko negativna	pozitivna	pozitivna
Uspešnost	negativna	negativna	zelo pozitivna	negativna	pozitivna	zelo pozitivna
Skladnost	ne	ne	da, z omejenim kompromisom	ne	da, vendar s pomembnim kompromisom in tveganjem za neskladnost	da, z omejenim kompromisom, vendar s tveganji za neskladnost
Sklep			Priporočena možnost			

6. SPREMLJANJE IN VREDNOTENJE

31. Glede na obstoječe težave v zvezi s skladnostjo je treba spremljati napredek, da se preverita izvajanje in učinkovitost zakonodaje EU ter njen prispevek k ciljem. Predlaga se vsakoletna primerjava seznama ladij, ki so se štele kot potencialne za recikliranje v preteklem letu, in seznama ladij, recikliranih v revidiranih in potrjenih obratih EU.

32. Kazalniki napredka so lahko v tem okviru zlasti:

- število obratov za recikliranje ladij, ki izpolnjujejo merila iz Uredbe;
- število in odstotni delež ladij pod zastavo EU, razstavljenih v takih obratih, v primerjavi s svetovnim številom in odstotnim deležem;
- stanje ratifikacije Konvencije iz Hongkonga s strani glavnih držav zastave in glavnih držav v smislu recikliranja;
- podatki o vrsti zaposlitve v obratih za recikliranje (tipologija zaposlitve, nesreče, poklicne bolezni) ter podatki o onesnaževanju okolja, ki je povezano z recikliranjem ladij, če so na voljo.

33. Ob upoštevanju teh kazalnikov je treba politiko EU o recikliranju ladij redno pregledovati ter Evropskemu parlamentu in Svetu predložiti redna poročila o izvajanju/napredku.
34. Če se bodo težave s skladnostjo nadaljevale, bo treba na ravni EU sprejeti nadaljnje ukrepe, kot je vzpostavitev sklada EU za razstavljanje ladij.