



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 23.3.2012
SWD(2012) 45 final

COMMISSION STAFF WORKING PAPER

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

Europaparlamentets och rådets förordning

om återvinning av fartyg

{COM(2012) 118 final}

{SWD(2012) 47 final}

KOMMISSIONENS ARBETSDOKUMENT

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN

Följedokument till

förslag till

Europaparlamentets och rådets förordning

om återvinning av fartyg

1. PROBLEMFORMULERING

1. Kraven enligt Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall genomförs på europeisk nivå genom förordningen om avfallstransporter¹. Genom förordningen om avfallstransporter genomförs också en ändring till konventionen (den så kallade *ändringen om förbud*) enligt vilken det är förbjudet att exportera farligt avfall till länder utanför OECD. Denna ändring har ännu inte trätt i kraft på internationell nivå på grund av otillräcklig ratificering.
2. Enligt denna lagstiftning räknas EU-flaggade fartyg på väg till demontering som farligt avfall (eftersom de innehåller farliga ämnen) och kan därför endast demonteras inom OECD. Denna lagstiftning kringgås så gott som systematiskt. Under 2009 demonterades således mer än 90 procent av uttjänta EU-flaggade fartyg utanför OECD, till största delen i Sydasien (Indien, Pakistan och Bangladesh) genom den så kallade strandningsmetoden (uppkörning på land) som medför betydande skador för hälsa och miljö.
3. Denna utbredda bristande efterlevnad är för det första kopplad till bristande återvinningskapacitet inom OECD, särskilt när det gäller de största fartygen. Den befintliga kapaciteten i Europa används för demontering av små fartyg och statliga fartyg som inte omfattas av Hongkongkonventionen. Under de senaste årtiondena har fartygsdemontering, i likhet med fartygsbyggnad, av ekonomiska skäl flyttats från de europeiska länderna till länder utanför OECD. Detta har lett till att möjligheten att utveckla ytterligare kapacitet i Europa inte har upplevts som ekonomiskt lönsam.
4. För det andra karakteriseras den aktuella situationen på marknaden för fartygsåtervinning av hård och illojal konkurrens mellan de största återvinningsstaterna Bangladesh, Indien och (i mindre utsträckning) Pakistan. Övriga konkurrerande aktörer med högre tekniska standarder får endast del av marknadsnischer för specialfartyg, såsom små fartyg och statliga fartyg inklusive

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall.

krigsfartyg (EU och Turkiet) och fartyg med miljömedvetna ägare (Turkiet och Kina).

5. Slutligen gäller att den gällande lagstiftningen inte är anpassad till fartygens särdrag. Det är svårt att slå fast när ett fartyg ska anses vara avfall. För att kunna tillämpa gällande lagstiftning och särskilt förbudet mot export av uttjänta fartyg till länder utanför OECD borde medlemsstaterna göra oproportionerliga och verkningslösa ansträngningar för att kontrollera efterlevnaden med beaktande av bristen på återvinningskapacitet inom OECD och den rättsliga möjligheten för fartyg att byta flagg.
6. Situationen kommer sannolikt att förvärras då ett stort antal fartyg under de närmaste åren förväntas bli skickade till nedmontering till följd av världsflottans aktuella överkapacitet, som uppskattas kvarstå under minst fem till tio år. Dessutom kommer den inväntade toppen för fartygsåtervinning, kring tidpunkten för utfasning av tankfartyg med enkelskrov (2015), sannolikt att gynna de sämsta anläggningarna.
7. I syfte att förbättra situationen har Internationella sjöfartsorganisationen tagit fram en specifik konvention. Hongkongkonventionen, den internationella konventionen om säker och miljöriktig fartygsåtervinning antogs 2009, men måste ratificeras av de största flagg- och återvinningsstaterna innan den kan träda i kraft och leda till resultat.
8. Om Hongkongkonventionen inte träder i kraft och om den europeiska lagstiftningen inte modifieras, är det mycket sannolikt att den aktuella marknadssituationen kvarstår. En topp i demonteringsverksamheten leder ohjälpligen till nya dödsolyckor och yrkesrelaterade sjukdomar, eftersom personalen kommer att rekryteras bland den fattigaste och i regel oerfarna landsbygdsbefolkningen.

2. SYFTET MED EU:S INITIATIV

9. Det allmänna syftet med en förordning om fartygsåtervinning är att fram till 2020, utan onödiga ekonomiska bördor, få till stånd en betydande och hållbar minskning av de skadliga följderna för människors hälsa och miljön vid återvinning av EU-flaggade fartyg, särskilt i Sydasiens, genom att bereda vägen för Hongkongkonventionens ikraftträdande. De särskilda målen (SM) är följande:

SM1: Minska följderna för människors hälsa och miljön genom att se till att EU-flaggade fartyg endast demonteras i säkra och miljöriktiga anläggningar över hela världen.

SM2: Se till att det finns tillräcklig tillgång till ekonomiskt konkurrenskraftig, miljöriktig och säker återvinningskapacitet för demontering av EU-flaggade fartyg.

SM3: Stärka incitamenten för att den europeiska lagstiftningen ska följas.

3. ALTERNATIV

10. Det första alternativet (grundscenariot) går ut på att behålla den aktuella lagstiftningen (förordningen om transport av avfall) i sin nuvarande form. Enligt

detta alternativ skulle medlemsstaterna ratificera Hongkongkonventionen och införliva den i sin nationella lagstiftning. Det skulle dock innebära att medlemsstaterna även i fortsättningen omfattas av ett förbud mot att exportera stora EU-flaggade handelsfartyg till länder utanför OECD för återvinning, men i praktiken skulle en stor andel av dessa fartyg likväl fortsätta att återvinnas i länder utanför OECD. Det är inte förväntat att medlemsstaterna i betydande grad förbättrar kontrollen av efterlevnaden av lagstiftningen eftersom genomförandet av ändringen om förbud kräver betydande ansträngningar och saknar genomslagskraft (omfattande utflaggning till tredjeland på grund av bristen på återvinningskapacitet inom OECD).

11. Det andra alternativet (B) innebär att vissa krav enligt Hongkongkonventionen inbegrips i förordningen om transport av avfall. Dessa krav gäller återvinningsanläggningar belägna i EU och i OECD, eftersom det fortfarande skulle vara förbjudet att demontera stora EU-flaggade handelsfartyg utanför OECD. Medlemsstaterna skulle ratificera och genomföra konventionen i sin nationella lagstiftning.
12. Det tredje alternativet (C) innebär att fartyg som omfattas av Hongkongkonventionen (stora havsgående handelsfartyg) utesluts från den europeiska lagstiftningen. Dessa fartyg skulle i stället endast omfattas av medlemsstaternas nationella lagstiftning, eventuellt inom ramen för Hongkongkonventionens.
13. Det fjärde alternativet (D) innebär att fartyg som omfattas av Hongkongkonventionen (stora havsgående handelsfartyg) skulle bli föremål för en ny ad hoc-förordning. Denna förordning skulle täcka hela livscykeln för EU-flaggade fartyg, medföra tidigt genomförande av kraven enligt Hongkongkonventionen och, enligt det som tillåts enligt konventionen, innehålla strängare miljökriterier för fartygsåtervinningsanläggningar. EU-medlemsstaterna skulle underrättas skriftligen och i god tid om fartygsägarens avsikter att skicka ett fartyg till återvinning. Detta krav tillsammans med införandet av påföljder som minst motsvarar de åtgärder som är tillämpliga enligt gällande lagstiftning skulle säkerställa efterlevnaden av lagstiftningen. Man kan svårt förvänta sig att de aktuella strandbaserade anläggningarna skulle uppfylla dessa krav, men det är tänkbart att uppgraderade anläggningar i framtiden kan uppfylla kriterierna. För att undvika missförstånd, överlappningar och administrativa bördor, bör fartyg som omfattas av denna nya lagstiftning inte längre omfattas av förordningen om avfallstransporter.
14. Det sista alternativet består av att alternativ D kompletteras med specifika delar:
 1. Alternativ E1 går ut på att även statliga fartyg, inklusive örlogsfartyg, omfattas av den nya förordningen för införlivande av Hongkongkonventionen.
 2. Enligt alternativ E2 måste EU-flaggade fartyg hanteras vid anläggningar som har samma nivå för skydd av hälsa och miljö som gäller vid EU-anläggningarna.
 3. Slutligen finns alternativ E3 enligt vilket export av EU-flaggade fartyg endast tillåts till förtecknade tredjepartsanläggningar som har kontrollerats och certifierats.

4. KONSEKVENSBEDÖMNING

15. Enligt det som rekommenderas i riktlinjerna om konsekvensbedömning har bedömningen endast varit inriktad på de ytterligare följder som alternativen kan få i jämförelse med grundscenariot. Kvantitativa uppgifter ges i tabellen nedan.
16. Ur ett miljöperspektiv har de olika scenarierna samma följder när det gäller generering av farligt och ofarligt avfall och CO₂-utsläpp, utom alternativ E1². Alternativen skulle dock ha olika följder rörande den andel farligt avfall som hanteras på ett miljöriktigt sätt. Alternativen C och E1 har negativa följder, alternativen D och E2 har positiva följder och alternativ B har samma följder som grundscenariot.
17. Alternativ B har liknande sociala följder³ som grundscenariot. Alternativ C har större negativa följder (högre sociala kostnader) på medellång och kort sikt. Alternativ E1 har negativa följder på kort, medellång och lång sikt. Alternativ D har positiva följder endast på kort sikt, medan alternativ E2 har betydande positiva följder på kort, medellång och lång sikt.
18. Ur ett ekonomiskt perspektiv medför genomförandet av Hongkongkonventionen tilläggs-kostnader för fartygsägarna (återvinningsanläggningarna erbjuder lägre pris för fartygen, administrativa kostnader) och för medlemsstaterna (administrativa kostnader). Alternativen B, D och E2 skulle jämfört med grundscenariot vara en förberedelse inför tillämpningen av Hongkongkonventionen och därmed medföra tilläggs-kostnader för EU-fartygsägarna och medlemsstaterna på kort och medellång sikt. De skulle dock från och med år 2025 inte ha några ytterligare följder jämfört med grundscenariot. Dessutom skulle alternativ B medföra nya administrativa kostnader för medlemsstaterna rörande kontroll, besiktning och genomförande på kort, medellång och lång sikt. Alternativ C skulle på kort och medellång sikt ha positiva följder för fartygsägarna och medlemsstaterna, jämfört med grundscenariot. Alternativ E1 skulle ha positiva följder på kort, medellång och lång sikt.
19. Alternativ B kan förväntas ge problem med efterlevnaden eftersom det inte löser problemet med brist på laglig återvinningskapacitet och det skulle uppstå förvirring i och med att två uppsättningar krav blandas ihop (enligt Baselkonventionen och enligt Hongkongkonventionen). Enligt alternativ C förväntas inga efterlevnadsproblem (alla anläggningar skulle bli lagliga), inte heller enligt alternativ E1. Alternativ D skulle ha positiva följder eftersom den föreslagna lagstiftningen skulle vara anpassad till särdragen hos fartyg och det skulle finnas tillräcklig laglig återvinningskapacitet till ett i viss mån reducerat pris. Dessutom skulle specifika påföljder införas för att kunna åtgärda eventuella kvarstående fall av bristande efterlevnad. Av samma skäl förväntas alternativ E2 leda till en högre grad av efterlevnad jämfört med grundscenariot. Jämfört med alternativ D kan man dock förvänta sig en högre grad av bristande efterlevnad eftersom fartygsägarnas intäkter skulle påverkas mera negativt och den tillgängliga återvinningskapaciteten kan minska till följd av de strängare kraven på anläggningarna. Alternativ E3 skulle ge ett verktyg för kontroll

² Enligt alternativ E1 skulle statliga fartyg (inklusive örlogsfartyg), som för närvarande återvinns inom OECD, få skickas till återvinning i Asien med resulterande högre CO₂-utsläpp under den sista resan.

³ Dödsolyckor och andra olyckor för vuxna arbetare och barnarbetare.

av att anläggningar till vilka EU-flaggade fartyg skickas för återvinning uppfyller de tillämpliga standarderna och reglerna om säker och miljöriktig återvinning av fartyg. Alternativet skulle dock ge en lägre grad av efterlevnad jämfört med alternativ D på grund av tredjeländers eventuella motsträvighet i samband med frågor om suveränitet.

20. Flera intressenter har påpekat att två parallella uppsättningar lagenliga krav (enligt Baselkonventionen och enligt Hongkongkonventionen) skulle vara mycket förvirrande och administrativt sett en börda. Alternativ B skulle därför ha negativa följder för förenklingen av gällande lagstiftning. Enligt alternativ C skulle stora EU-flaggade fartyg inte längre omfattas av europeisk lagstiftning. Detta skulle ha positiva följder för förenklingen av lagstiftningen på kort sikt men eventuellt mer begränsade positiva följder på lång sikt om EU-medlemsstaterna skulle ha en sinsemellan avvikande nationell lagstiftning för genomförande av Hongkongkonventionen. Alternativen D, E2 och E3 skulle ha positiva följder eftersom den aktuella lagstiftningen skulle ersättas med ett nytt instrument som är bättre anpassat till fartygens särdrag.
21. Inget av alternativen förväntas ha negativa följder för små och medelstora företag eftersom de företag som främst berörs (fartygsägare i EU) i regel inte är små och medelstora företag.
22. Kostnaderna förknippade med att genomföra Hongkongkonventionen (administrativa kostnader under fartygets drifttid och lägre försäljningspriser inför återvinning) under fartygens livstid är försumbara och därför förväntas inga följder för konsumenter förknippade med grundscenariot eller de övriga alternativen.
23. I princip har inget av alternativen i konsekvensbedömningsrapporten direkta följder för EU-budgeten.

De kvantifierade tilläggsföljderna enligt de olika alternativen jämfört med grundscenariot sammanfattas i tabellen nedan.

Följder		Miljö	Socialt								Ekonomiskt		
		Farligt avfall hanteras miljöriktigt ⁴	Arbetsbörda EU ⁵	Arbetsbörda (skyddade arbetare) ⁵	Arbetsbörda (icke-skyddade arbetare) ⁵	Arbetsbörda (icke-skyddade barnarbetare) ⁵	Dödliga olyckor (vuxna) ⁶	Icke-dödliga olyckor (vuxna) ⁶	Dödliga olyckor (barn) ⁶	Icke-dödliga olyckor (barn) ⁶	Sociala kostnader ⁷	Intäkter fartygsägare ⁷	Administrativa kostnader (medlemsstater) ⁷
Kort sikt (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
Medellång sikt (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
Lång sikt (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 Procentandelen avfall som uppstår genom fartygsåtervinning som hanteras på ett miljöriktigt sätt, för varje alternativ jämfört med grundscenariot.

⁵ Uttryckt i personår.

⁶ Antal personer.

⁷ Uttryckt i €.

5. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN

24. De politiska alternativen har bedömts mot kriterierna om verkningsfullhet, effektivitet och samstämmighet.
25. Med tanke på verkningsfullhet verkar alternativen D, E2 och E3 vara de mest intressanta. De erbjuder den högsta potentiella nivån för att uppnå alla särskilda mål, medan alternativen B och E1 globalt sett skulle ha negativ verkningsfullhet och alternativ C endast skulle ha positiv verkningsfullhet i fråga om de särskilda målen 2 och 3.
26. Alternativ B skulle globalt sett ha negativ effektivitet eftersom det skulle minska fartygsägarnas intäkter och öka medlemsstaternas administrativa kostnader men inte lösa det aktuella samstämmighetsproblemet. Alternativ C skulle också ha negativ effektivitet: de positiva följderna för fartygsägarnas intäkter och för EU-medlemsstaternas administrativa kostnader skulle uppvägas av betydande negativa miljörelaterade och sociala kostnader på kort och medellång sikt. Alternativ E1 skulle ha en globalt sett negativ verkningsfullhet, med positiva ekonomiska följder för EU-medlemsstaterna men negativa miljörelaterade och sociala följder. Alternativen D och E3 innehåller verkningsfulla åtgärder åtföljda av begränsade kostnader för genomförande och administration, och bidrar därmed effektivt till uppnåendet av alla särskilda mål. Alternativ D2 skulle ha en globalt sett positiv effektivitet.
27. Alternativen D, E2 och E3 skulle ha positiv effektivitet. Alternativ E2 skulle medföra mycket betydande kostnader för fartygsägarna som endast delvis skulle uppvägas av miljö- och hälsofördelar.
28. Med tanke på verkningsfullhet verkar alternativ D vara det mest intressanta alternativet. Det ger den högsta potentiella nivån för att nå alla särskilda mål och en bättre samstämmighet än alternativ E3.
29. Dessutom gäller att enligt analysen av samstämmighet och även om alternativ D medför vissa kompromisser mellan de positiva miljörelaterade och sociala följderna och de negativa följderna, är dessa kompromisser lättare än för alternativ E2. Förlusten av intäkter för fartygsägarna enligt alternativ D (till följd av att de förbättrade anläggningarna erbjuder lägre priser) skulle uppvägas av vinster när det gäller miljöskydd och sociala följder. Detta alternativ bemöter alla de aktuella problemen och innehåller nya krav för att säkerställa efterlevnad före återvinning (skyldighet att underrätta flaggstaten skriftligen) och efter återvinning (påföljder om fartyget inte demonteras vid en auktoriserad anläggning). Alternativet ger därför bättre samstämmighet. När det gäller samstämmighet anses därför alternativ D vara det bästa. Med hänvisning till det ovan anförda rekommenderas således alternativ D.
30. I tabellen nedan sammanfattas jämförelsen mellan alternativ när det gäller verkningsfullhet, effektivitet och samstämmighet.

Alternativ	B	C	D	E1	E2	E3
Verknings-						

fullhet						
•	negativ	negativ	positiv på kort sikt och neutral på lång sikt	negativ	positiv	positiv
•	negativ	mycket positiv	mycket positiv	neutral	positiv	mycket positiv
•	negativ	positiv	positiv	lätt negativ	positiv	positiv
Effektivitet	negativ	negativ	mycket positiv	negativ	positiv	mycket positiv
Samstämmighet	nej	nej	ja med begränsade kompromisser	nej	ja men med betydande kompromisser och risk för bristande efterlevnad	ja med begränsade kompromisser men risk för bristande efterlevnad
Slutsatser			Rekommenderat alternativ			

6. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

31. Med tanke på de existerande efterlevnadsproblemen bör framstegen övervakas i syfte att kontrollera EU-lagstiftningens genomförande och verkningsfullhet och dess bidrag till att nå målen. Det föreslås att man varje år jämför förteckningen över fartyg som året innan sannolikt skulle skickas till återvinning med förteckningen över fartyg som har återvunnits vid anläggningar som har granskats och certifierats av EU.
32. I detta sammanhang kunde man särskilt använda följande framstegsindikatorer:
 - Antalet fartygsåtervinningsanläggningar som uppfyller kriterierna enligt förordningen.
 - Antalet och procentandelen EU-flaggade fartyg som har demonterats vid sådana anläggningar jämfört med antalet och procentandel på världsnivå.

- Uppgifter om hur de största flagg- och återvinningsstaterna har ratificerat Hongkongkonventionen.
 - Uppgifter om arbetsförhållanden vid fartygsåtervinningsanläggningarna (typologi, olyckor, yrkesrelaterade sjukdomar) samt uppgifter om miljöförorening förknippad med fartygsåtervinning, enligt tillgänglighet.
33. Med beaktande av dessa indikatorer är det nödvändigt att regelbundet se över EU-politiken rörande fartygsåtervinning och att regelbundet lämna in rapporter om genomförande/framsteg till Europaparlamentet och rådet.
34. Om efterlevnadsproblemen fortsätter, bör ytterligare åtgärder vidtas på EU-nivå, t.ex. att inrätta en EU-fond för demontering av fartyg.