



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 23.3.2012 г.
SWD(2012) 45 final

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващо документа

**Предложение за
РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА**

относно рециклирането на кораби

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

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ НА СЛУЖБИТЕ НА КОМИСИЯТА

ОБОБЩЕНИЕ НА ОЦЕНКАТА НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

Придружаващо документа

Предложение за РЕГЛАМЕНТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА относно рециклирането на кораби

1. ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ПРОБЛЕМА

1. С Регламента за превози на отпадъци¹ се прилагат на европейско равнище изискванията по Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане. С него също така се прилагат и разпоредбите на изменението на Конвенцията (т. нар. „Изменение за забрана“), с което се забранява износът на опасни отпадъци извън ОИСР. Това изменение все още не е влязло в сила на международно равнище, поради недостатъчен брой ратификации.
2. Съгласно това законодателство, корабите, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, които следва да бъдат разглобени за скрап, представляват опасни отпадъци (тъй като съдържат опасни вещества) и могат да бъдат разглобявани за скрап само в рамките на ОИСР. Това законодателство почти систематично се заобикаля. През 2009 г. над 90 % от корабите, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, в действителност са били разглобявани за скрап извън ОИСР, най-вече в Южна Азия (Индия, Пакистан и Бангладеш) чрез т.нар. метод „на морския бряг“, с оказване на значително въздействие върху околната среда и здравето.
3. Това широкоразпространено неспазване на първо място е свързано с липсата на разполагаем капацитет за извършване на рециклиране в рамките на ОИСР, по-специално по отношение на най-големите кораби. Съществуващият капацитет на европейско равнище се използва за разглобяване за скрап на малки кораби и правителствени кораби, които не попадат в обхвата на Конвенцията от Хонконг. По подобие на корабостроенето, разглобяването на кораби за скрап се придвижи през последните няколко десетилетия по икономически причини от европейските страни към страни, които не са членки на ОИСР. Като резултат от това вариантът за разработване на допълнителен капацитет в Европа не е икономически осъществим.
4. На второ място текущото състояние на пазара за рециклиране на кораби се характеризира с ожесточена и нелоялна конкуренция между основните

¹ Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци.

държави, в които се извършва рециклиране — Бангладеш, Индия и (в по-малка степен) Пакистан. Други конкуренти с по-високи технически стандарти са в състояние да заемат единствено пазарни ниши за специални видове кораби, например като малки кораби и правителствени кораби, включително бойни кораби (ЕС и Турция) или кораби на особено мотивирани корабособственици (Турция и Китай).

5. И накрая, настоящото законодателство не е адаптирано към спецификата на корабите. Установяването кога корабът се превръща в отпадъци в действителност е трудно. С цел да се приложи настоящото законодателство, и по-специално забраната за износ извън ОИСР на кораби, които са в края на жизнения си цикъл, държавите-членки би трябвало да положат несъразмерни и неефекасни усилия за правоприлагане, като се има предвид липсата на капацитет за рециклиране в рамките на ОИСР, както и правната възможност на всеки кораб да смени знамето си.
6. Очаква се влошаване на положението, тъй като се предвижда голям брой кораби да бъдат изпратени за разглобяване за скрап през следващите години в резултат на свръхкапацитет на световния флот, за който се прогнозира, че ще се задържи за период не по-кратък от 5 до 10 години. Освен това, приближаващите пикови стойности при рециклирането на кораби, свързани със сроковете за постепенно извеждане от експлоатация на еднокорпусни танкери (2015 г.) се очаква да бъдат от полза преди всичко на съоръженията, които в най-голяма степен не отговарят на стандартите.
7. С цел да се подобри положението, от Международната морска организация беше изработена специална конвенция. Международната конвенция от Хонконг за безопасно и екологосъобразно рециклиране на кораби беше приета през 2009 г., но трябва да бъде ратифицирана от основните държави — както такива с удобен флаг, така и държави, в които се извършва рециклиране — за да влезе в сила и да произвежда правно действие.
8. Ако Конвенцията от Хонконг не влезе в сила и ако европейското законодателство не бъде изменено, много е вероятно настоящото положение на пазара да се задържи. Една пикова стойност на дейността по разглобяване за скрап отново ще доведе до покачване на броя на произшествията с летален изход и професионалните заболявания, тъй като новият персонал ще бъде избран сред най-бедните и обикновено неопитни селскостопански работници.

2. ЦЕЛИ НА ИНИЦИАТИВАТА НА ЕС

9. Общата цел на изготвянето на регламент относно рециклирането на кораби е да се намалят значително и по устойчив начин до 2020 г. отрицателните въздействия върху човешкото здраве и околната среда от рециклирането на плаващи под знаме на държава-членка на ЕС кораби, особено в Южна Азия, без да се създават ненужни икономически тежести, чрез улесняване на влизането в сила на Конвенцията от Хонконг. Специфичните цели са:

СЦ1: намаляване на въздействието върху човешкото здраве и околната среда, като се гарантира, че корабите, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС,

се разглобяват за скрап само в безопасни и екологосъобразни съоръжения по света,

СЦ2: осигуряване наличието на достатъчен и икономически достъпен, отговарящ на изискванията за надеждност и безопасност капацитет за рециклиране на кораби, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС,

СЦ3: увеличаване на стимулите за спазване на европейското законодателство.

3. ВАРИАНТИ НА ПОЛИТИКА

10. Първият възможен вариант („базов вариант“) се състои в запазване на съществуващото законодателство (Регламент за превози на отпадъци) непроменено. Държавите-членки ще ратифицират и ще прилагат Конвенцията от Хонконг в своето вътрешно законодателство. За тях обаче ще продължава да бъде забранено да изнасят големи търговски кораби, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, извън ОИСР за рециклиране, дори ако на практика голяма част от тези кораби ще продължат да бъдат рециклирани в държави извън ОИСР. Не се очаква държавите-членки да подобрят в значителна степен прилагането на законодателството, тъй като прилагането на Изменението за забрана би изисквало значителни усилия и би било неефективно (би могла да се очаква значителна дейност по смяна на знамето със знаме извън ЕС, в резултат от липсата на капацитет за рециклиране в рамките на ОИСР).
11. Вторият вариант (Б) представлява включване в Регламента за превози на отпадъци на някои изисквания по Конвенцията от Хонконг. Тези изисквания ще се прилагат за съоръжения за рециклиране, намиращи се в ЕС и ОИСР, тъй като разглобяването за скрап на големи търговски кораби, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС извън ОИСР ще продължи да бъде забранено. Държавите-членки ще ратифицират и ще прилагат тази Конвенция в своето вътрешно законодателство.
12. Третият вариант (вариант В) би представлявал изключване от европейското законодателство на корабите, които попадат в обхвата на Конвенцията от Хонконг (големи търговски съдове за морско корабоплаване). Вместо това тези кораби ще попадат само в обхвата на вътрешното законодателство на държавите-членки, по възможност основаващо се на режима по Конвенцията от Хонконг.
13. Четвърти вариант (Г) се състои от включване на корабите по Конвенцията от Хонконг (големи търговски съдове за корабоплаване) в обхвата на нов *ad hoc* регламент. Посоченият регламент трябва да обхваща целия жизнен цикъл на кораби, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, да осигурява ранно прилагане на изискванията на Конвенцията от Хонконг и, съгласно Конвенцията, да включва по-строги критерии за екологосъобразност по отношение на съоръженията за рециклиране на кораби. Държавите-членки на ЕС ще бъдат своевременно уведомявани в писмена форма за намерението на корабособственика да изпрати даден кораб за рециклиране. Това изискване, както и въвеждането на санкции, които ще бъдат най-малко еквивалентни на

прилаганите по действащото законодателство, ще гарантират спазването на законодателството. Макар и да е трудно да се очаква настоящите съоръжения „на морския бряг“ да бъдат в състояние да постигнат съответствие с тези изисквания, възможно е подобрени съоръжения да са в състояние да изпълнят тези критерии в бъдеще. С цел да се избегне объркване, припокриване и административни тежести корабите, обхванати от това ново законодателство, вече няма да попадат в обхвата на Регламента за превозите на отпадъци.

14. Последен вариант е вариант Г да бъде допълнен със специфични елементи:
- (1) Вариант Д1 се състои във включване и на правителствени плавателни съдове, включително кораби на военноморския флот, в новия регламент за транспониране на Конвенцията от Хонконг,
 - (2) Вариант Д2 ще изисква корабите, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, да бъдат третираны в съоръжения, осигуряващи равнища на защита на здравето и на околната среда, еквивалентни на действащите при съоръженията от ЕС,
 - (3) На последно място, вариант Д3 се състои в това да се позволи на износ на кораби, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, само към списък от съоръжения, одитирани и сертифицирани от трета страна.

4. ОЦЕНКА НА ВЪЗДЕЙСТВИЯТА

15. Както се препоръчва от насоките за оценка на въздействието, оценката бе съсредоточена само върху допълнителните въздействия на другите варианти в сравнение с базовия сценарий. Количествени данни са предоставени в таблицата по-долу.
16. От екологична гледна точка различните варианти ще имат едно и също въздействие по отношение на производството на опасни и неопасни отпадъци, както и на емисиите на CO₂, с изключение на вариант Д1². Вариантите обаче ще имат различно въздействие по отношение на процента на опасни отпадъци, които ще се управляват по екологосъобразен начин. Варианти В и Д1 имат отрицателно въздействие, варианти Г и Д2 имат положително такова, а вариант Б има същото въздействие като базовия сценарий.
17. Вариант Б има подобно социално въздействие³ в сравнение с базовия сценарий. Вариант В има отрицателно въздействие (по-високи социални разходи) в средносрочен и краткосрочен план. Вариант Д1 има отрицателно въздействие в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Вариант Г има положително въздействие само в краткосрочен план, докато Вариант Д2 има значително положително въздействие в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.

² При вариант Д1 правителствени кораби (включително кораби от военноморски флот), които понастоящем са рециклирани в рамките на ОИСР, ще могат да бъдат изпращани за рециклиране в Азия от което ще последва увеличаване на емисиите на CO₂ по време на последното им плаване.

³ Произшествия с летален и нелетален изход по отношение на възрастни и малолетни работници.

18. От икономическа гледна точка прилагането на Конвенцията от Хонконг ще доведе до допълнителни разходи за корабособствениците (намаляване на цената, предлагана за техните кораби от подобрените съоръжения за рециклиране и административни разходи) и за държавите-членки (административни разходи). С вариантите Б, Г и Д2 Конвенцията от Хонконг ще бъде прилагана по-рано в сравнение с основния сценарий и поради това те би следвало да доведат до допълнителни разходи за корабособствениците от ЕС и за държавите-членки в краткосрочен и средносрочен план. Те обаче няма да имат допълнителни въздействия в сравнение с базовия сценарий от 2025 г. нататък. Освен това вариант Б би довел до допълнителни административни разходи за държавите-членки, свързани с контрола, инспекцията и правоприлагането в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план. Вариант В в сравнение с базовия сценарий би имал положително въздействие за корабособствениците и държавите-членки в краткосрочен и средносрочен план. Вариант Д1 би имал положително въздействие в краткосрочен, средносрочен и дългосрочен план.
19. Очаква се вариант Б да доведе до проблеми, свързани с неспазване, тъй като при него не се разрешава проблемът с липсата на законосъобразен достъп до капацитет за рециклиране и би се създадо обръкване от смесването на два набора от разпоредби (от Базелската конвенция и от Конвенцията от Хонконг). Не се очакват свързани с неспазването проблеми нито при вариант В (ще има законосъобразен достъп до всички съоръжения), нито при вариант Д1. Вариант Г ще окаже положително въздействие, тъй като предложеното законодателство ще бъде адаптирано към характерните особености на корабите и би имало законосъобразен достъп до достатъчен капацитет за рециклиране по леко понижени цени. Освен това ще бъдат въведени конкретни санкции с цел да се преодолеят възможните останали случаи на неспазване. По същите причини вариант Д2 се очаква да доведе до по-високо равнище на спазване в сравнение с базовия вариант. Въпреки това може да се очаква по-високо в сравнение с вариант Г равнище на неспазване, тъй като приходите на корабособствениците биха били по-отрицателно засегнати и понеже наличният капацитет за рециклиране би могъл да бъде намален като резултат от по-строги изисквания за съоръженията. Вариант Д3 предоставя възможност за проверка дали съоръженията, до които са изпратени за рециклиране плаващи под знаме на държава-членка на ЕС кораби, съответстват на приложимите правила и стандарти за безопасно и екологосъобразно рециклиране на кораби. Той обаче ще представи по-ниско равнище на спазване от вариант Г, което може да се дължи на потенциално нежелание на трети държави поради свързани със суверенитета въпроси.
20. Няколко заинтересовани страни изтъкнаха, че съвместното съществуване на два набора правни норми (от Базелската конвенция и от Конвенцията от Хонконг) би било твърде обръкващо и би довело до административни тежести. Следователно вариант Б би имал отрицателно въздействие върху опростяването на съществуващото законодателство. Големите кораби, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, вече не биха били обхванати от европейското законодателство при вариант В. Това би имало положително въздействие върху опростяването на законодателството в краткосрочен план, което би могло да бъде по-ограничено в дългосрочен план, ако държавите-

членки на ЕС имат различни национални законодателства за прилагане на Конвенцията от Хонконг. Варианти Г, Д2 и Д3 ще окажат положително въздействие, тъй като ще заместят настоящото законодателство с нов инструмент, който ще е по-добре приспособен към особеностите на корабите.

21. При никой от вариантите не се очаква да бъдат ненужно засегнати малките и средни предприятия, тъй като основните предприятия (корабособствениците от ЕС) рядко са малки и средни предприятия.
22. Разходите, свързани с прилагането на Конвенцията от Хонконг (административни разходи по време на експлоатационния срок и намаляване на продажните цени в момента на рециклиране) за целия жизнен цикъл на корабите са пренебрежими и следователно в базовия и в останалите сценарии не се очаква никакво въздействие върху потребителите.
23. По принцип нито един от вариантите, предвидени в доклада за оценка на въздействието, не оказва пряко въздействие върху бюджета на ЕС.

Количественото изражение на допълнителните въздействия на различните сценарии в сравнение с базовия сценарий е обобщено в таблицата по-долу.

Въздействия		Върху околната среда	Социални							Икономически			
			Опасни отпадъци, третираны по екологосъобразен начин ⁴	Обем на работа ЕС ⁵	Обем на работа (защитени работници) ⁵	Обем на работа (незащитени работници) ⁵	Обем на работа (незащитени малолетни работници)	Произшествия с летален изход ⁶	Произшествия с нелетален изход (възрастни) ⁶	Произшествия с летален изход (деца) ⁶	Произшествия с нелетален изход (деца) ⁶	Социални разходи ⁷	Приходи корабособственици ⁷
Краткосрочни (2015 г.)	Б	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-1 952 011	378 604
	В	-6%	-5	189	468	159	1	184	0	29	969 792	12 540 267	0
	Г	23%	0	1 423	-2 246	-764	-2	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 019 545	356 430
	Д2	30%	0	-938	-2 385	-811	-4	-1 105	-1	-148	-5 401 791	-66 349 943	356 430
	Д3	23%	0	1 423	-2 246	-764	-2	-473	-1	-133	-3 372 237	-22 221 755	356 430
Средносрочни (2020 г.)	Б	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	640 117
	В	-20%	-6	-2 497	3 244	1 103	1 103	3	633	1	5 993 494	31 192 613	-436 341
	Г	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 036 486	617 943

⁴ Процент на отпадъците, генерирани от рециклирането на кораби, третираны по екологосъобразен начин за всеки от вариантите в сравнение с базовия вариант. .

⁵ Изразен в човекогодина.

⁶ Брой на хората.

⁷ Изразени в EUR.

	Д2	16%	0	-3 778	0	0	0	-2	-833	0	-2 820 429	-189 916 941	617 943
	Д3	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	-112 266 395	617 943
Дългосрочни (2025 г.)	Б	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	22 174
	В	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	159 369 991	-879 612
	Г	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	149 062 972	0
	Д2	16%	0	-3 428	0	0	-2	-756	0	0	-3 114 124	63 072 738	0
	Д3	0%	0	0	0	0	0	0	0	0	0	148 854 325	0

5. СРАВНЕНИЕ НА ВАРИАНТИТЕ

24. Пакетите с политически мерки са оценявани от гледна точка на критериите за ефективност, ефикасност и съгласуваност.
25. От гледна точка на ефективността, варианти Г, Д2 и Д3 изглеждат най-привлекателни. В действителност те предлагат потенциално най-високо равнище на постигане на всички специфични цели, докато при варианти Б и Д1 биха имали общо отрицателна ефективност, а вариант В би имал положителна ефективност само по отношение на специфични цели 2 и 3.
26. Вариант Б има общо отрицателна ефикасност, тъй като води до намаляване приходите на корабособствениците и до увеличаване на административните разходи за държавите-членки на ЕС и при него не се решават настоящите проблеми със спазването. Вариант В също така има отрицателна ефикасност: положителното му въздействие върху приходите на корабособствениците и върху административните разходи за държавите-членки на ЕС се неутрализира със значителни отрицателни екологични и социални разходи в краткосрочен и средносрочен план. Вариант Д1 има общо отрицателна ефективност, с положително икономическо въздействие по отношение на държавите-членки на ЕС, но с отрицателно въздействие върху околната среда и отрицателно социално въздействие. Варианти Г и Д3 съдържат ефективни мерки, придружени с ограничени разходи за прилагане и административни разходи, което допринася по ефикасен начин за постигането на всички специфични цели. Вариант Д2 има общо положителна ефикасност.
27. Варианти Г, Д2 и Д3 имат положителна ефикасност. Вариант Д2 обаче ще доведе до твърде значителни разходи за корабособствениците, които само частично ще бъдат компенсирани от ползите за околната среда и здравето.
28. От гледна точка на ефективността вариант Г изглежда най-привлекателният. В действителност той дава потенциално най-високо равнище на постигане на всички конкретни цели, както и по-високо равнище на спазване от вариант Д3.
29. Освен това, както се вижда от анализа на съгласуваността, дори ако вариант Г предлага някои компромиси между положителните екологични и социални въздействия и отрицателните икономически въздействия, те са по-малки в сравнение с тези по вариант Д2. Загубите на приходи за корабособствениците в рамките на вариант Г (в резултат на по-ниските цени, предлагани от подобрените съоръжения) в действителност ще бъдат компенсирани с ползите по отношение на опазването на околната среда и на социалните въздействия. Този вариант обхваща всички настоящи проблеми и с него се въвеждат нови изисквания за осигуряване на спазването преди рециклирането (задължение за писмено уведомяване на държавата) и след него (санкции, ако плавателните съдове не са разглобени за скрап в разрешени съоръжения). Следователно при него ще се подобри спазването. По отношение на съгласуваността, тя е най-висока при вариант Г. С оглед на горното, препоръчаният вариант е вариант Г.
30. В таблицата по-долу е обобщено сравнението между вариантите от гледна точка на ефективността, ефикасността и съгласуваността.

Вариант	Б	В	Г	Д1	Д2	Д3
Ефективност						
• СЦ1	отрицателна	отрицателна	положителна в краткосрочен план и неутрална в дългосрочен план	отрицателна	положителна	положителна
• СЦ2	отрицателна	много положителна	много положителна	неутрална	положителна	много положителна
• СЦ3	отрицателна	положителна	положителна	леко отрицателна	положителна	положителна
Ефикасност	отрицателна	отрицателна	много положителна	отрицателна	положителна	много положителна
Съгласуваност	не	не	да, с ограничен компромис	не	да, но със значителен компромис и риск от неспазване	да, с ограничен компромис, но с риск от неспазване
Заключение			Препоръчан вариант			

6. НАБЛЮДЕНИЕ И ОЦЕНКА

31. С оглед на съществуващите проблеми по отношение на спазването следва напредъкът да бъде наблюдаван, за да се проверява прилагането и ефективността на законодателството на ЕС и неговият принос за изпълнение на целите. Предлага се всяка година да се сравнява списъкът на корабите, за които през предходната година се е считало за вероятно да бъдат рециклирани, със списъка на корабите, рециклирани в одитирани и сертифицирани от ЕС съоръжения.
32. Показатели на напредъка в този контекст могат да бъдат по-специално:

- броят на съоръженията за рециклиране на кораби, които отговарят на критериите по регламента;
 - броят и процентът на корабите, плаващи под знаме на държава-членка на ЕС, разглобени за скрап в такива съоръжения, в сравнение с броя и процента общо за целия свят;
 - състоянието на ратифицирането на Конвенцията от Хонконг от основните държави с удобен флаг и държави, в които се извършва рециклиране;
 - данни относно вида на заетостта в съоръженията за рециклиране на кораби (типология на заетостта, произшествия, професионални заболявания), както и данни за замърсяването на околната среда, свързано с рециклирането на кораби, според наличността.
33. Вземайки предвид тези показатели, необходимо е да се извършва редовен преглед на политиката на ЕС по отношение на рециклирането на кораби и да се представят редовни доклади за прилагането/напредъка на Европейския парламент и на Съвета.
34. Ако свързаните със спазването проблеми продължават, могат да бъдат предприети по-нататъшни действия на равнище ЕС, като например създаването на фонд на ЕС за разглобяване на кораби за скрап.