KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 8.8.2017 r.
COM(2017) 420 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat wykonalności mechanizmu finansowego, który ułatwiłby bezpieczny i racjonalny ekologicznie recykling statków

I. WPROWADZENIE

Co roku setki dużych statków sprzedaje się w celu demontażu na równiach pływowych Azji Południowej[1]. Negatywny wpływ tej praktyki na środowisko i zdrowie człowieka zostały szeroko udokumentowane[2]. Trudności w egzekwowaniu postanowień konwencji bazylejskiej[3] w odniesieniu do statków, a także zakazu wywozu odpadów niebezpiecznych poza obszar OECD[4], doprowadziły do przyjęcia, odpowiednio, konwencji z Hongkongu[5] w 2009 r. oraz unijnego rozporządzenia w sprawie recyklingu statków[6] w 2013 r. Korzystając z możliwości przewidzianej w art. 1 ust. 2 konwencji z Hongkongu, rozporządzeniem w sprawie recyklingu statków wprowadzono wymogi bardziej rygorystyczne niż wynikające z tej konwencji, zwłaszcza w odniesieniu do zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony środowiska.

Art. 29 („Zachęta finansowa") rozporządzenia (UE) nr 1257/2013 w sprawie recyklingu statków[7] stanowi, iż Komisja przedstawi sprawozdanie na temat „wykonalności instrumentu finansowego, który ułatwiłby bezpieczny i racjonalny ekologicznie recykling statków, a w stosownym przypadku dołączy do sprawozdania wniosek ustawodawczy". Niniejsze sprawozdanie przedkłada się w celu wypełnienia wspomnianego obowiązku sprawozdawczego. Zawiera ono po pierwsze streszczenie obecnego podejścia regulacyjnego do kwestii wynikających z recyklingu statków (I). Następnie przedstawiono aktualny stan badań dotyczących wykonalności zachęty finansowej w zakresie bezpiecznego i racjonalnego recyklingu statków (II), wprowadzając nową koncepcję, tzw. pozwolenie na recykling statku (III). Sprawozdanie zawiera również streszczenie informacji zwrotnych otrzymanych od zainteresowanych stron (IV) i kończy się podsumowaniem (V).

---

[1] Organizacja pozarządowa Shipbreaking Platform, *List of all ships scrapped worldwide in 2016* („Wykaz wszystkich statków złomowanych na świecie w 2016 r."), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Zob. w szczególności *Science for Environment Policy*, nr 55, czerwiec 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Konwencja bazylejska o kontroli transgranicznego przemieszczania i usuwania odpadów niebezpiecznych została przyjęta w dniu 22 marca 1989 r.; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Międzynarodowa konwencja o bezpiecznym i ekologicznie racjonalnym recyklingu statków (konwencja z Hongkongu). Aby konwencja z Hongkongu mogła wejść w życie, musi ją ratyfikować 15 państw, które reprezentują nie mniej niż 40 % pojemności floty światowej i których łączna maksymalna roczna wielkość recyklingu statków wynosi nie mniej niż 3 % tonażu floty państw ratyfikujących. Według stanu z lutego 2017 r. konwencja z Hongkongu nie weszła jeszcze w życie, ponieważ została ratyfikowana jedynie przez pięć krajów, w tym państwa członkowskie UE: Francję i Belgię, lecz nie ratyfikowało jej żadne z głównych państw dokonujących recyklingu statków; http://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/the-hong-kong-international-convention-for-the-safe-and-environmentally-sound-recycling-of-ships.aspx

[6] Przedmiotowe rozporządzenie koncentruje się w szczególności na wszystkich statkach prowadzących działalność na wodach unijnych oraz statkach pływających pod banderami państw członkowskich UE. Rozporządzenie nie tylko odzwierciedla wymogi konwencji z Hongkongu, lecz wprowadza również bardziej rygorystyczne wymogi w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa, co umożliwia art. 1 ust. 2 konwencji.

[7] „Rozporządzenie w sprawie recyklingu statków" – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013 z dnia 20 listopada 2013 r. w sprawie recyklingu statków; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

Rozporządzenie w sprawie recyklingu statków wprowadza jasny zestaw instrumentów. Głównym instrumentem, w przypadku którego przewidziano harmonogram ustanowienia oraz zbiór powiązanych obowiązków określonych wyraźnie w tekście rozporządzenia, jest *europejski wykaz zakładów recyklingu statków*. Najpóźniej od dnia 31 grudnia 2018 r. statki pływające pod banderami UE mogą być poddawane recyklingowi jedynie w obiektach figurujących w wykazie. Pierwszy wykaz 18 spełniających wymogi zakładów znajdujących się w UE został opublikowany w grudniu 2016 r.[8]. Począwszy od roku 2017 do wykazu można dodawać dodatkowe obiekty znajdujące się poza UE[9]. Przedmiotowy europejski wykaz stwarza wyjątkową wartość dodaną dla reputacji sektora, ponieważ opiera się na ocenach i inspekcjach na miejscu, przeprowadzanych niezależnie od interesów gospodarczych. Podmioty zajmujące się recyklingiem statków mogą uzyskać – pod warunkiem osiągnięcia wysokich standardów jakości – dostęp na zasadzie wyłączności do recyklingu statków pływających pod banderami UE. Podobnie właściciele statków mogą wzmocnić swoją wiarygodność w zakresie społecznej odpowiedzialności biznesu oraz ograniczyć odpowiedzialność związaną z recyklingiem niespełniającym norm, jeżeli będą oddawać swoje statki do demontażu w zakładach figurujących w tym wykazie. Wspomniany europejski wykaz, będący jedynym instrumentem tego rodzaju, może stanowić zachętę do poprawy sytuacji wykraczającej poza statki pływające pod banderami UE, co może przyczynić się do wyrównania na wyższym poziomie międzynarodowych warunków działania.

W art. 29 oraz motywie 19 rozporządzenia w sprawie recyklingu statków wspomina się o ewentualnym drugim instrumencie o charakterze finansowym jako środku awaryjnym do walki z potencjalnym ryzykiem obchodzenia europejskiego wykazu[10]. Obejście to polegałoby na zmianie bandery statku na banderę spoza UE w celu ułatwienia demontażu w stoczni, która nie figuruje w europejskim wykazie. Kluczową kwestią związaną z tym zagrożeniem jest maksymalizacja zysku: rynek usług w zakresie recyklingu statków został w większości opanowany przez stocznie niespełniające norm, zdolne do zaoferowania lepszych cen dla statków wycofywanych z eksploatacji z powodu niskich kosztów pracy, znaczących efektów zewnętrznych w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska, niewystarczających inwestycji w maszyny oraz niewielkich bądź żadnych możliwości gospodarowania odpadami niebezpiecznymi. W rezultacie, jak zauważono, „zasada *zanieczyszczający płaci* nie jest zwykle stosowana" w przypadku recyklingu statków[11]. Zachęta finansowa zmierzałaby do wyeliminowania różnicy w zyskach wynikającej z demontażu statków w stoczniach niespełniających norm w porównaniu ze stoczniami wymienionymi w europejskim wykazie.

---

[8] http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/list_ship_recycling_facilities.pdf

[9] Komisja dokonuje obecnie przeglądu 22 wniosków o wpisanie do wykazu otrzymanych od zakładów recyklingu statków znajdujących się w Chinach, Indiach, Turcji i USA.

[10] Art. 29 zawiera obowiązek sprawozdawczy; motyw 19 jest bardziej szczegółowy i podkreśla niezależne od bandery i ukierunkowane na właścicieli statków podejście wynikające z tej potencjalnej zachęty.

[11] Zob. również badanie Milieu&COWI *Study in relation to options for new initiatives regarding dismantling of ships – Note on the ship dismantling fund, Pros and cons of the three options* („Studium wariantów nowych inicjatyw w zakresie demontażu statków – Nota dotycząca funduszu na rzecz demontażu statków. Zalety i wady każdego z trzech wariantów"), sierpień 2009, s. 17, http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

Etapowe podejście odzwierciedlone w rozporządzeniu zostało wcześniej przewidziane w komunikacie z 2008 r., w którym proponuje się strategię UE dotyczącą demontażu statków[12], oraz w ocenie skutków z 2012 r.[13].

II. STAN PRAC BADAWCZYCH NA TEMAT POTENCJALNEGO INSTRUMENTU FINANSOWEGO

Instrument finansowy był już analizowany w czasie poprzedzającym przyjęcie konwencji z Hongkongu. W badaniu z 2005 r.[14] wezwano do utworzenia „funduszu na rzecz recyklingu statków", którego zadanie polegałoby na pobieraniu opłat i wypłacie środków na potrzeby racjonalnego ekologicznie złomowania. Rozważano w nim również ustanowienie „obowiązkowego ubezpieczenia na życie" w celu pokrycia kosztów ekologicznego recyklingu. Inne podejście przyjęto w konwencji z Hongkongu, która zawiera klauzulę o „finansowaniu" w artykule dotyczącym współpracy technicznej, w oparciu o dobrowolne składki. Klauzula ta nie odwołuje się do zasady „zanieczyszczający płaci". Poza terytorium UE w 2013 r. wprowadzono w Chinach program powiązanego finansowania budowy i recyklingu statków pływających pod banderą Chin, który odnowiono w roku 2016.

W grudniu 2014 r. Komisja zleciła przeprowadzenie badania w celu uzyskania informacji na potrzeby niniejszego sprawozdania. Celem badania było pogłębienie wcześniejszych prac[15] i wyeliminowanie luk w badaniach, w tym w zakresie środków finansowych, jakie należy pozyskiwać i wypłacać, wpływu na konkurencję, obciążenia administracyjnego i skutków prawnych w odniesieniu do np. reguł Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz UE. Badanie miało również na celu uzyskanie informacji na potrzeby opracowania instrumentu operacyjnego, ułatwiającego bezpieczny i racjonalny ekologicznie recykling statków.

---

[12] Komunikat przedstawiający strategię UE dotyczącą lepszych warunków demontażu statków (COM (2008) 767 wersja ostateczna z dnia 19 listopada 2008 r.) oraz ocena skutków w dokumencie roboczym służb Komisji SEC (2008) 2846: „Jeżeli okaże się, że [...] reakcje uczestników rynku nie przyniosą pożądanego efektu, należałoby ponownie rozważyć opcję zastosowania systemu finansowania typu «zanieczyszczający płaci»".

[13] Ocena wpływu towarzysząca wnioskowi dotyczącemu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie recyklingu statków (SWD(2012) 47 final); http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf; „W przypadku utrzymywania się problemów dotyczących zgodności można by podjąć dalsze działania na szczeblu UE, takie jak ustanowienie funduszu UE na rzecz demontażu statków".

[14] *The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships* („Fundusz recyklingu statków – finansowanie ekologicznego złomowania i recyklingu statków morskich"), sprawozdanie Ecorys z 2005 r.; http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf

[15] Zob. zwłaszcza badania: Ecorys z 2005 r. dla Greenpeace; COWI/Milieu z 2009 r. na potrzeby oceny skutków Komisji; Profundo z 2013 r. *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* („Mechanizmy finansowe w celu zapewnienia odpowiedzialnego recyklingu statków"); Milieu z 2013 r. dla Parlamentu Europejskiego. Należy zauważyć, że wszystkie dotychczasowe badania – z wyjątkiem badania przeprowadzonego w 2016 r. w celu uzyskania informacji na potrzeby niniejszego sprawozdania – pochodzą z okresu przed przyjęciem rozporządzenia w sprawie recyklingu statków w jego ostatecznej formie.

Badanie to zostało opublikowane w czerwcu 2016 r.[16]. Odrzucono w nim kilka wariantów analizowanych w poprzednich badaniach na następującej podstawie:

Kategoria wariantów	Wariant	Główna wada
(Instrumenty niefinansowe)	*(Środki o charakterze niefinansowym, np. kary nakładane na przedostatniego właściciela)*	*(Łatwe do obejścia lub pobudzające dodatkowe zachowania, które mają na celu obejście wymogów, oraz/lub brak odpowiedniego mechanizmu egzekwowania).*
Instrumenty zobowiązujące właścicieli statków do gromadzenia niezbędnego kapitału za pomocą prywatnie zarządzanego mechanizmu, powiązanego z określonym statkiem	Gwarancja recyklingu statku	Trudne do przeniesienia w przypadku zmiany własności; nieproporcjonalne w stosunku do statków o niskiej częstotliwości zawinięć do portów UE.
	Rachunek na potrzeby recyklingu statku	Trudne do przeniesienia w przypadku zmiany własności; nieproporcjonalne w stosunku do statków o niskiej częstotliwości zawinięć do portów UE.
	Ubezpieczenie z tytułu recyklingu statku	Brak „przedmiotu ubezpieczenia” z uwagi na brak nieprzewidzianego zdarzenia innego niż utrata statku w wyniku wypadku. Niewykonalne jako oddzielny instrument.
Instrumenty zobowiązujące właścicieli statków do płacenia składek do publicznego systemu (funduszu) opartego na płatnościach dokonywanych z tytułu dostępu do portów UE	Opłata portowa	Duże obciążenie administracyjne dla portów; potencjalnie niezgodne z regułami WTO; mogą zostać uznane za podatek wykraczający poza kompetencje UE.

III. POZWOLENIE NA RECYKLING STATKU

W badaniu z 2016 r. wskazano nowe rozwiązanie – *pozwolenie na recykling statku*. Przedmiotowe pozwolenie jest próbą połączenia zalet wynikających z odrzuconych wariantów, przy jednoczesnym przezwyciężeniu ich niedociągnięć. Jej kluczowe założenia są następujące:

1. statki zawijające do portów w UE uzyskiwałaby uprzednie pozwolenie od scentralizowanej agencji (np. jednej z już istniejących agencji europejskich). Stanowiłoby ono instrument prawa administracyjnego o charakterze publicznym;
2. właściciele statków występujący o pozwolenie wnosiliby określone wkłady. Wkład pokrywałby niewielkie koszty administracyjne (0,8 %) oraz koszt składki przypisanej do konkretnego statku (99,2 %);

[16] Badanie Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling* („Instrumenty finansowe ułatwiające bezpieczny i racjonalny ekologicznie recykling statków”), czerwiec 2016. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

3. wysokość składki zależałaby od kwoty kapitału, który należy zgromadzić, aby zniwelować lukę finansową wynikającą z różnicy między demontażem w stoczni niespełniającej norm a demontażem w stoczni figurującej w europejskim wykazie na koniec okresu eksploatacji statku. Składka zależałaby również od ram czasowych, w których gromadzony jest kapitał;
4. pełna kwota kapitału wypłacana byłaby ostatniemu właścicielowi statku pod warunkiem przekazania statku do zakładu recyklingu statków figurującego w europejskim wykazie;
5. karą za nieskorzystanie z możliwości recyklingu w zakładzie figurującym w europejskim wykazie byłaby utrata należnych praw;
6. w celu uniknięcia sytuacji, w której system działa w sposób nieproporcjonalnie niekorzystny wobec statków o bardzo dużej albo bardzo niskiej liczbie zawinięć do portów, ważność pozwolenia byłaby raczej ograniczona w czasie niż oparta na liczbie zawinięć (tj. pozwolenie miesięczne byłoby tańsze niż pozwolenie roczne, ale dawałoby mniejsze prawa do wypłaty na koniec okresu eksploatacji). Można by przewidzieć udoskonalone kryteria, które np. sprzyjałyby statkom zaprojektowanym z myślą o łatwiejszym recyklingu.

W ramach badania określono niektóre potencjalne skutki[17] ustanowienia pozwolenia na recykling statku oraz przedstawiono uwagi dotyczące wdrożenia[18], w tym roli europejskiej agencji (nowej lub istniejącej), wykorzystania przepadłych środków oraz wprowadzenia prostego systemu w odniesieniu do statków pływających pod banderą państw trzecich.

IV. INFORMACJE ZWROTNE OD ZAINTERESOWANYCH STRON

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) oraz różne stowarzyszenia zainteresowanych stron wyraziły stanowisko w sprawie wprowadzenia pozwolenia na recykling statku.

EKES przyjął opinię w tej sprawie w dniu 19 października 2016 r.[19]. W opinii tej nazwano pozwolenie na recykling statku „stopniowym, wykonalnym mechanizmem finansowym" oraz wezwano Komisję Europejską do jego ustanowienia. Organizacja pozarządowa Shipbreaking Platform (będąca organizacją patronacką dla różnych organizacji pozarządowych uczestniczących w procesie recyklingu statków), konfederacja związków zawodowych IndustriAll oraz stowarzyszenie SEA EUROPE (Stowarzyszenie Stoczni i Producentów Sprzętu Morskiego) wydały wspólne oświadczenie popierające wnioski zawarte w opinii EKES w dniu 20 października 2016 r.

[17] Zob. sekcja 4 badania Ecorys, DNV-GL, Erasmus School z czerwca 2016 r. (model skutków w zależności od kosztu pozwolenia można znaleźć na stronie 83).
[18] Zob. sekcja 5.2 badania Ecorys, DNV-GL, Erasmus School z czerwca 2016 r.
[19] Opinia EKES: „Demontaż statków i społeczeństwo recyklingu", EESC-2016-00456. Przyjęcie: 202 głosy za, 2 przeciwne, 3 wstrzymujące się. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

ESPO (stowarzyszenie portów europejskich) wycofało w 2015 r. swój sprzeciw wobec zachęty finansowej, biorąc pod uwagę fakt, że pozwolenie eliminuje główną wadę wcześniejszej koncepcji, zgodnie z którą wkłady pobierane byłyby przez porty.

Organizacje właścicieli statków ECSA (Stowarzyszenie Właścicieli Statków Wspólnoty Europejskiej), ASA (Azjatyckie Stowarzyszenie Właścicieli Statków) oraz ICS (Międzynarodowa Izba Żeglugi) zareagowały na publikację badania w lipcu 2016 r. Zgodnie z ich stanowiskiem wprowadzenie pozwolenia na recykling statku zakłócałoby działania zmierzające do ratyfikowania konwencji z Hongkongu. W opinii prawnej, zleconej przez organizacje właścicieli statków, opisuje się ponadto pozwolenie na recykling statku jako „pierwotny środek fiskalny"; opinia zawiera także sugestię, że UE nie posiada kompetencji w zakresie zarządzania unijnym systemem recyklingu statków, oraz domniemanie niezgodności z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), z regułami Światowej Organizacji Handlu oraz z zasadą wspólnej, lecz zróżnicowanej odpowiedzialności. Należy zauważyć, że niektóre z tych kwestii zostały poruszone w zleconym przez Komisję badaniu z 2016 r.[20].

Organizacja pozarządowa Shipbreaking Platform opublikowała natomiast w październiku 2016 r. dokument przedstawiający jej stanowisko[21], który wspiera argumentację prawną zawartą w badaniu z 2016 r. W analizie podkreśla się, że pozwolenie na recykling statku nie powoduje „przeszkody w handlu", czego obawiają się organizacje właścicieli statków i co stanowi kluczowy argument na rzecz niezgodności z regułami Światowej Organizacji Handlu, niezależnie od tego, czy chodzi o handel towarami, handel statkami, czy też handel produktami ze stali na koniec okresu eksploatacji. W analizie wskazuje się również, iż rozporządzenie w sprawie recyklingu statków stanowi działanie uzupełniające w stosunku do konwencji z Hongkongu, co dopuszcza się w samej konwencji z Hongkongu i do czego zachęca się zasadniczo w Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS), podczas gdy organizacje właścicieli statków skłaniają się zwykle do postrzegania konfliktu systemów prawnych.

V. PODSUMOWANIE

Komisja dostrzega zalety wprowadzenia ewentualnego pozwolenia na recykling statku, które stanowi najbardziej obiecujący wariant z dotychczas analizowanych. Niemniej jednak Komisja jest świadoma, że liczne kwestie wymagają dalszej analizy, w tym pod kątem zgodności takiego potencjalnego instrumentu finansowego z prawem unijnym i międzynarodowym.

[20] W załącznikach B („Zgodność z regułami WTO") oraz C („Eksterytorialność i pozwolenie na recykling statku") do badania z 2016 r. podkreśla się, iż: a) istnieje wyraźny powód prawny, aby nie utożsamiać pozwolenia na recykling statku ze „środkiem fiskalnym"; b) UE działałaby w ramach swoich kompetencji; c) pozwolenie na recykling statku zapobiega właśnie dyskryminacji wobec statków pływających pod banderą państw trzecich oraz d) orzecznictwo wskazuje na duże prawdopodobieństwo zgodności z regułami WTO.

[21] Organizacja pozarządowa Shipbreaking Platform, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence* („Niech płaci zanieczyszczający! Dlaczego potrzebujemy unijnego pozwolenia na recykling statku"), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf

Zgodnie z podejściem stopniowym, opisanym po raz pierwszy w komunikacie Komisji z 2008 r. i w ocenie skutków z 2012 r., a także odzwierciedlonym w ostatecznej wersji rozporządzenia w sprawie recyklingu statków, zapotrzebowanie na dodatkowe środki w zakresie zachęt finansowych zostanie poddane ponownej ocenie na późniejszym etapie, w oparciu o analizę stosowania i skutków europejskiego wykazu zakładów recyklingu statków.