EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2017 08 08
COM(2017) 420 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl galimybių sukurti finansinę priemonę, kuria būtų padedama saugiai bei tinkamai perdirbti laivus

I. ĮŽANGA

Kiekvienais metais šimtai didelių laivų parduodami išmontuoti Pietų Azijos paplūdimiuose, kuriems būdingi potvyniai[1]. Šios praktikos neigiamas poveikis aplinkai ir žmonių sveikatai buvo išsamiai užregistruotas dokumentuose[2]. Sunkumai siekiant užtikrinti Bazelio konvencijos[3] taikymą laivams, taip pat Europos draudimas eksportuoti pavojingas atliekas už Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO)[4] šalių ribų nulėmė Honkongo konvencijos[5] ir Europos laivų perdirbimo reglamento[6] priėmimą atitinkamai 2009 m. ir 2013 m. Pasinaudojant Honkongo konvencijos 1 straipsnio 2 dalyje suteikta galimybe, Laivų perdirbimo reglamente nustatomi griežtesni nei Konvencijoje reikalavimai, visų pirma, dėl sveikatos, saugos ir aplinkos.

Reglamento (ES) Nr.1257/2013 dėl laivų perdirbimo[7] 29 straipsnyje („Finansinė paskata“) Komisija kviečiama pateikti ataskaitą „dėl galimybių sukurti finansinę priemonę, kuria būtų padedama saugiai bei tinkamai perdirbti laivus, ir prireikus kartu su ja pateikia pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto“. Ši ataskaita pateikiama siekiant laikytis to įpareigojimo teikti ataskaitas. Pirmiausia joje apžvelgiamas dabartinis reguliavimo metodas, taikomas sprendžiant su laivų perdirbimu susijusius klausimus (I). Tada apibūdinami finansinės paskatos, taikomos siekiant saugiai ir tausojančiai perdirbti laivus, įgyvendinamumo tyrimų padėtis (II), ir galiausiai pristatoma nauja *laivų perdirbimo licencijos* koncepcija (III). Ataskaitoje taip pat pateikiama suinteresuotųjų subjektų atsiliepimų apžvalga (IV), ir pabaigoje pateikiamos išvados (V).

Laivų perdirbimo reglamente nustatomas aiškus priemonių taikymo eiliškumas. Svarbiausia reglamento tekste aiškiai nurodyta priemonė su kartu pateikiamu taikymo tvarkaraščiu ir susijusiais įpareigojimais, yra *Europinis laivų perdirbimo komplekso sąrašas*. Nuo nustatytos datos, tačiau ne vėliau kaip nuo 2018 m. gruodžio 31 d., laivai, plaukiojantys su ES vėliava, gali būti perdirbami tik į sąrašą įtrauktuose perdirbimo kompleksuose. Pirmasis sąrašas, į kurį

[1] NVO „Shipbreaking Platform“, 2016 m. visame pasaulyje laužu paverstų laivų sąrašas.http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Visų pirma, žr. leidinio *Science for Environment Policy*, 55 numerį, 2016 m. birželis. http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Bazelio konvencija dėl pavojingų atliekų tarpvalstybinių pervežimų bei jų tvarkymo kontrolės buvo priimta 1989 m. kovo mėn. 22 d. http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] 2006 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1013/2006 dėl atliekų vežimo,.http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX%3A02006R1013-20160101

[5] Honkongo tarptautinė konvencija dėl saugaus ir aplinkai tinkamo laivų perdirbimo. Kad Honkongo tarptautinė konvencija (HTK) įsigaliotų, ją turi ratifikuoti 15 valstybių, kurioms priklausančių laivų bendras tonažas sudaro ne mažiau kaip 40 proc. pasaulio laivyno tonažo, o bendras didžiausias perdirbtų laivų metinis tūris sudaro ne mažiau kaip 3 proc. ratifikuojančių valstybių laivyno tonažo. 2017 m. vasario mėn. HTK dar nebuvo įsigaliojusi, nes ji buvo ratifikuota penkių šalių, įskaitant ES valstybes nares Prancūziją ir Belgiją, tačiau jos neratifikavo nė viena didelė laivų perdirbimo valstybė.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] Reglamente ypatingas dėmesys skiriamas visiems ES vandenyse prekybą vykdantiems laivams ir laivams, plaukiojantiems su Sąjungos valstybių narių vėliavomis. Reglamente ne tik atsispindi HTK reikalavimai, bet ir įtraukiami papildomi griežtesni aplinkos ir saugumo reikalavimai remiantis HTK 1 straipsnio 2 dalimi.

[7] Laivų perdirbimo reglamentas – 2013 m. lapkričio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1257/2013 dėl laivų perdirbimo http://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

įtraukta 18 ES esančių reikalavimus atitinkančių perdirbimo kompleksų, buvo paskelbtas 2016 m. gruodžio mėn.[8]. Papildomi perdirbimo kompleksai, esantys už ES ribų, gali būti įtraukiami į sąrašą nuo 2017 m.[9]. Kadangi europinis sąrašas yra pagrįstas nuo verslo interesų atsietais vertinimais ir perdirbimo kompleksų patikrinimais, jis padeda sukurti gerą vardą sektoriui užtikrinančią pridėtinę vertę. Mainais už aukštus veiklos standartus laivų perdirbėjai gali gauti išskirtinę galimybę perdirbti su ES vėliava plaukiojusius laivus. Taip pat laivų savininkai gali sustiprinti bendrą socialinę atsakomybę, o atiduodami savo laivus išmontuoti į sąraše nurodytus perdirbimo kompleksus sumažinti savo atsakomybę dėl standartų neatitinkančio perdirbimo. Be to, kadangi europinis sąrašas yra vienintelė tokia priemonė, jis galėtų paskatinti teikti geresnes paslaugas ne tik su ES vėliava plaukiojantiems laivams, o tai leistų sukurti vienodas sąlygas tarptautiniu lygiu.

Reglamento dėl laivų perdirbimo 29 straipsnyje ir 19 konstatuojamoje dalyje daroma užuomina į galimą antrąją finansinio pobūdžio priemonę – nenumatytais atvejais taikomą priemonę siekiant išvengti galimos europinio sąrašo tyčinio nenaudojimo rizikos[10]. Tyčiniu nenaudojimu galėtų būti laikoma laivų vėliavos pakeitimas į ne ES šalių vėliavą, kad laivus būtų galima lengviau išmontuoti į europinį sąrašą neįtrauktose laivų statyklose. Tos rizikos pagrindas – didesnio pelno siekimas: laivų perdirbimo rinką užėmė daugiausiai standartų neatitinkančios laivų statyklos, galinčios pasiūlyti geresnes kainas už nebeeksploatuojamus laivus dėl to, kad jų darbo sąnaudos yra nedidelės, jose nesilaikoma sveikatos, saugumo ir aplinkosaugos reikalavimų, neadekvačiai investuojama į įrangą, joms taip pat būdingas žemas pavojingų atliekų tvarkymo pajėgumas arba tokios atliekos visai netvarkomos. Pastebėta, kad perdirbant laivus[11] paprastai *visiškai nesilaikoma principo „teršėjas moka“*. Finansine paskata būtų siekiama panaikinti pelno skirtumą išmontuojat laivus standartų neatitinkančiose laivų statyklose ir laivų statyklose, įtrauktose į europinį sąrašą.

2008 m. Komunikate, kuriame siūloma ES laivų išmontavimo strategija[12], ir 2012 m. Poveikio vertinime[13] numatytas Reglamente atspindėtas etapų metodas.

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

[9] Komisija dabar nagrinėja 22 įtraukimo į sąrašą paraiškas, kurias pateikė laivų perdirbimo kompleksų, esančių Kinijoje, Indijoje, Turkijoje ir JAV, atstovai.

[10] 29 straipsnyje nuodyta pareiga teikti ataskaitas. 19 konstatuojamoje dalyje pateikiamas išsamesnis nagrinėjimas, pabrėžiant, kad potenciali iniciatyva yra pagrįsta metodu, kuris yra neutralus laivo vėliavos prasme, ir kuriuo daugiausiai dėmesio skiriama laivo savininkui.

[11] Žr. taip pat „Milieu“ ir „COWI“ tyrimą dėl galimų naujų iniciatyvų, susijusių su laivų išmontavimu – *Note on the ship dismantling fund, Pros and cons of the three options*, p. 17, 2009 m. rugpjūčio mėn. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] 2008 m. lapkričio 19 d. komunikatas COM (2008) 767 *final*, kuriame pristatoma „ES geresnio laivų išmontavimo strategija“, ir Komisijos tarnybų darbiniame dokumente SEC(2008) 2846 pateikiamas jo poveikio vertinimas: *„Jeigu paaiškėtų, kad [..] ir rinkos dalyvių reakcija neduoda pageidaujamo rezultato, principu „teršėjas moka“ grindžiamos finansavimo sistemos galimybė turėtų būti persvarstoma*“

[13] Poveikio vertinimas, pateikiamas kartu su pasiūlymu dėl ES laivų perdirbimo reglamento (SWD(2012) 47 *final*), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf „*Jei atitikties problemos tęstųsi, tolesnių veiksmų galėtų būti imamasi ES lygmeniu, pavyzdžiui, galėtų būti įkurtas ES laivų išmontavimo fondas*.“

II. TYRIMO DĖL GALIMOS FINANSINĖS PRIEMONĖS PADĖTIS

Finansinė priemonė jau buvo svarstoma priimant Honkongo tarptautinę konvenciją. 2005 m. tyrime[14] buvo kviečiama sukurti *Laivų perdirbimo fondą*, kurio užduotis būtų rinkti mokesčius ir paskirstyti lėšas aplinką tausojančiam laivų sunaikinimui. Jame taip pat svarstomas privalomo gyvybės draudimo nustatymas, siekiant padengti saugaus perdirbimo sąnaudas. Kitokiu požiūriu grindžiamos Honkongo konvencijos straipsnyje dėl techninio bendradarbiavimo yra punktas dėl finansavimo, pagrįsto savanoriškais įnašais. Tame punkte principas „teršėjas moka“ neminimas. Kalbant apie kitas nei ES šalis, Kinija 2013 m. įdiegė su Kinijos vėliava plaukiojantiems laivams statyti ir perdirbti skirtą bendrą finansinę schemą, kuri buvo atnaujinta 2016 m.

2014 m. gruodžio mėn. Komisija užsakė tyrimą, skirtą šiai ataskaitai parengti. Tyrime pasinaudota ankstesniais tyrimais[15], juo siekiama užpildyti tiriamojo darbo spragas tokiose srityse kaip finansinių priemonių sutelkimas ir paskirstymas, konkurencijos poveikis, administracinė našta ir teisinės pasekmės, susijusios su, pavyzdžiui, Pasaulio prekybos organizacija ir ES taisyklėmis. Tyrime taip pat siekiama suteikti informacijos, kuri būtų reikalinga rengiant veiklos priemonę, kuri padėtų palengvinti saugų ir aplinką tausojantį laivų perdirbimą.

Tyrimas paskelbtas 2016 m. birželio mėn.[16]. Tyrime atmestos kelios ankstesniuose tyrimuose nagrinėtos galimybės dėl šių priežasčių:

Galimybės kategorija	Galimybė	Pagrindinis trūkumas
(Nefinansinės priemonės)	*(Nefinansinės priemonės, pavyzdžiui, priešpaskutiniam savininkui skirtos baudos)*	*(Palanki tyčia nesilaikyti arba dar labiau skatina tokį elgesį ir (arba) neturi tinkamo vykdymo užtikrinimo mechanizmo.)*
Priemonės, įpareigojančios laivų savininkus surinkti reikalaujamą kapitalą per privačiai administruojamą ir konkrečiam laivui taikomą mechanizmą	Laivo perdirbimo garantija	Sudėtingas perdavimas, jei pasikeičia savininkas; neproporcinga retai į ES uostus įplaukiantiems laivams..
	Laivo perdirbimo sąskaita	Sudėtinga perduoti pasikeitus savininkui; neproporcinga retai į ES uostus įplaukiantiems laivams..
	Laivo perdirbimo	Nėra apdrausto objekto, nes nėra nenumatyto

[14] *The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships*, „Ecorys“, 2005 m. http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf

[15] Žr., visų pirma, „Ecorys“ 2005 m. organizacijos „Greenpeace“ užsakymu atliktą tyrimą („COWI“ / „Milieu“, 2009 m.), skirtą Komisijos poveikio vertinimui pagrįsti, „Profundo“ 2013 m. tyrimą *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling*, „Milieu“ 2013 m. atliktą tyrimą, skirtą Europos Parlamentui. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad esami tyrimai (išskyrus 2016 m. tyrimą, atliktą siekiant pagrįsti šią ataskaitą) buvo atlikti prieš priimat Laivų perdirbimo reglamento galutinę versiją.

[16] „Ecorys“, „DNV-GL“, „Erasmus School of Law“ *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling*, 2016 m. birželio mėn. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Galimybės kategorija	Galimybė	Pagrindinis trūkumas
	draudimas	įvykio – tik per nelaimingą įvykį prarasto laivo faktas. Negali būti taikomas kaip atskira priemonė.
Priemonės, įpareigojančios laivų savininkus prisidėti prie viešosios tvarkos (fondo) mokant įplaukimo į ES uostus mokesčius.	Uosto mokestis	Uostams uždedama didelė administracinė našta; priemonė gali neatitikti PPO reikalavimų; gali būti laikoma mokesčiu, nepatenkančiu į ES kompetencijos sritį.

III. LAIVO PERDIRBIMO LICENCIJA

2016 m. tyrime nustatyta nauja galimybė – *laivo perdirbimo licencija*. Licencija – tai bandymas sujungti atmestų galimybių privalumus pašalinant jų trūkumus. Pagrindiniai licencijos principai yra šie:

1. Į ES uostus įplaukiantys laivai iš centralizuotos agentūros (pavyzdžiui, iš egzistuojančios Europos agentūros) turės gauti išankstinę licenciją. Licencija bus viešosios, administracinės teisės priemonė;
2. Laivų savininkai, pageidaujantys gauti licenciją, turės susimokėti įnašą. Iš įnašo lėšų bus padengtas nedidelis administracinis atlygis (0,8 proc.) ir atskiram laivui nustatyta įmoka (99,2 proc.);
3. Renkama įmoka priklausys nuo kapitalo sumos, kurią reikia sukaupti siekiant panaikinti finansinį skirtumą tarp laivo, kurio eksploatavimo laikotarpis baigėsi, išmontavimo standartų neatitinkančiose laivų statyklose ir laivų statyklose, įtrauktose į europinį sąrašą. Įmoka taip pat priklausys nuo laikotarpio, per kurį reikia sukaupti kapitalą;
4. Visa kapitalo suma bus išmokėta galutiniam laivo savininkui, su sąlyga, kad laivas buvo išsiųstas į laivo perdirbimo kompleksą, įtrauktą į europinį sąrašą.
5. Tuo atveju, jei laivas nepristatomas perdirbti į kompleksą, kuris yra įtrauktas į europinį sąrašą, skiriama sankcija – atimamos įgytos teisės.
6. Siekiant išvengti neproporcingo sistemos veikimo laivų, kurie į uostus įplaukia labai dažnai arba labai retai, atžvilgiu, licencija galios tam tikrą laiką, o ne tam tikrą įplaukimo į uostą skaičių (t. y. vieno mėnesio licencija bus pigesnė nei metinė licencija, tačiau pasibaigus laivo eksploatavimo laikotarpiui, bus įgyjama teisė į mažesnės sumos išmoką). Gali būti, kad kriterijai bus peržiūrimi, pavyzdžiui, siekiant juos pritaikyti laivams, kurie buvo sukurti taip, kad juos būtų galima lengviau perdirbti.

Tyrime nustatytas tam tikras galimas laivo perdirbimo licencijos įdiegimo poveikis[17] ir pateikiami svarstymai dėl įgyvendinimo[18] – apibūdinamas Europos agentūros (naujos arba

[17] Žr. nepriklausomų konsultantų „Ecorys“, „DNV-GL“, „Erasmus School of Law“ 2016 m. birželio mėn. paskelbto leidinio 4 skyrių (poveikio, priklausančio nuo licencijos kainos, matrica pateikiama 83 p.).

[18] Žr. nepriklausomų konsultantų „Ecorys“, „DNV-GL“, „Erasmus School of Law“ 2016 m. birželio mėn. paskelbto leidinio 5.2 skyrių.

esamos) vaidmuo, negrąžintų lėšų panaudojimas, ir laivams, plaukiojantiems su trečiųjų šalių vėliava, taikoma nesudėtinga schema.

IV. SUINTERESUOTŲJŲ SUBJEKTŲ TOLESNI VEIKSMAI

Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas (EESRK) ir įvairios suinteresuotųjų subjektų asociacijos pateikė savo nuomonę dėl laivo perdirbimo licencijos.

EESRK priėmė nuomonę šiuo klausimu 2016 m. spalio 19 d[19]. Nuomonėje laivo perdirbimo licencija vadinama „*laipsniškai vykdytina finansine priemone*“ ir siūloma Europos Komisijai ją priimti. NVO „Shipbreaking Platform“, kuri yra įvairių su laivų perdirbimu susijusių NVO skėtinė organizacija, profesinių sąjungų konfederacija „IndustriAll“ ir laivų statyklų ir laivų įrangos asociacija „SEA EUROPE“ 2016 m. spalio 20 d. paskelbė bendrą pareiškimą, kuriame remia EESRK nuomonės išvadas.

Europos jūrų uostų organizacija (ESPO) 2015 m. atsiėmė savo prieštaravimą dėl finansinės paskatos, laikydama, kad licencijoje išvengiama pagrindinių ankstesnės koncepcijos, pagal kurią – uostai turėtų rinkti įnašus, trūkumų.

Laivų savininkų organizacijos, konkrečiai, Laivų savininkų asociacijų Europos bendrija (ECSA), Azijos laivų savininkų asociacija (ASA) ir Tarptautiniai laivybos rūmai (ICS), 2016 m. liepos mėn. pateikė savo nuomonę dėl paskelbto tyrimo. Šios organizacijos laikosi nuomonės, kad Laivo perdirbimo licencija trukdys Honkongo konvencijos ratifikavimo pastangoms. Laivų savininkų organizacijų užsakytoje teisinėje nuomonėje laivo perdirbimo licencija taip pat apibūdinama kaip „*pirminė fiskalinė priemonė*“ – tai leidžia manyti, kad ES laivų perdirbimo schemos administravimas nebus ES kompetencija, ir dėl to ji bus nesuderinama su Jungtinių Tautų jūrų teisės konvencija (UNCLOS), Pasaulio prekybos organizacijos taisyklėmis ir bendros, bet diferencijuotos atsakomybės principu. Reikėtų atkreipti dėmesį į tai, kad kai kurie šie aspektai yra aptariami Komisijos užsakytame 2016 m. tyrime[20].

Kita vertus, 2016 m. spalio mėn.[21] NVO „Shipbreaking Platform“ paskelbė pozicijos dokumentą, kuriame ji pritarė 2016 m. tyrimo teisiniams argumentams. Tyrime pabrėžiama, kad laivo perdirbimo licencija „netrukdys“ prekybai, kaip to bijo laivų savininkų organizacijos pateikdamos tai kaip svarbiausią nesuderinamumo su Pasaulio prekybos

[19] EESRK nuomonė: „Laivų ardymas ir atliekas perdirbanti visuomenė“, EESC-2016-00456. Priėmimo procedūra: 202 pritarė, 2 – nepritarė, 3 – nuomonės nepateikė. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] 2016 m. tyrimo B priede („Atitiktis PPO reikalavimams“) ir C priede („Eksteritorialumas ir laivo perdirbimo licencija“) pabrėžiama, kad a) yra aiškus teisinis pagrindas netapatinti laivo perdirbimo licencijos su fiskaline priemone, b) ES veiks savo kompetencijos srityje, c) laivo perdirbimo licencija kaip tik vengiama diskriminuoti laivus, plaukiojančius su trečiosios šalies vėliava ir d) remiantis teismo praktika, labai tikėtina, jog licencija bus suderinama su PPO taisyklėmis.

[21] NVO „Shipbreaking Platform“, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf

organizacijos taisyklėmis argumentą, nei vykdant prekybą prekėmis, nei laivais ar metalo laužu. Tyrime taip pat pažymima, kad Laivų perdirbimo reglamentas ne sąlygoja teisinių sistemų prieštarą, kaip teigia laivų savininkų organizacijos, o papildo veiksmus, numatytus Honkongo konvencijoje, kaip leidžia pati HTK ir kaip skatinama pagal Jungtinių Tautų jūrų teisės konvenciją (UNCLOS).

V. IŠVADA

Komisija pripažįsta galimos laivo perdirbimo licencijos, kuri iš visų iki šiol nagrinėtų galimybių yra perspektyviausia, privalumus. Nepaisant to, Komisija supranta, kad keletą klausimų reikėtų išnagrinėti išsamiau, įskaitant klausimą dėl tokios galimos finansinės priemonės suderinamumo su ES ir tarptautine teise.

Laikantis pirmą kartą 2008 m. Komisijos komunikate ir 2012 m. poveikio vertinime apibūdinto laipsniško metodo, į kurį buvo atsižvelgta Laivų perdirbimo reglamento galutiniame tekste, finansinių paskatų papildomų priemonių poreikis bus iš naujo įvertintas vėlesniame etape, remiantis Laivų perdirbimo kompleksų europinio sąrašo naudojimo ir poveikio analize.