ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 8.8.2017 г.
COM(2017) 420 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно практическата осъществимост на финансов инструмент, който би улеснил безопасното и нормално рециклиране на кораби

I. ВЪВЕДЕНИЕ

Всяка година стотици големи кораби се продават за разглобяване по бреговете на Южна Азия в зони, които при прилив попадат под вода[1]. Отрицателното въздействие на тази практика върху околната среда и здравето на човека е подробно документирано[2]. Трудностите около прилагането на Базелската конвенция[3] по отношение на корабите, както и европейската забрана за износ на опасни отпадъци извън страните от ОИСР[4] доведоха до приемането през 2009 г. на Конвенцията от Хонконг[5] и съответно през 2013 г. на европейския регламент относно рециклирането на кораби[6]. Като е използвана възможността по член 1, параграф 2 от Конвенцията от Хонконг, в Регламента относно рециклирането на кораби са определени по-строги изисквания от тези в Конвенцията, по-специално по отношение на здравеопазването, безопасността и околната среда.

В член 29 („Финансов стимул“) от Регламент (ЕС) № 1257/2013 относно рециклирането на кораби[7] има изискване към Европейската комисия да докладва относно „осъществимостта на финансов инструмент, който би улеснил безопасното и правилно рециклиране на кораби, и при целесъобразност [докладът] се придружава от законодателно предложение“. Настоящият доклад е представен в изпълнение на това задължение за докладване. Най-напред в него е направено обобщение на настоящия регулаторен подход спрямо въпросите, произтичащи от рециклирането на кораби (в раздел I). След това е представено сегашното състояние на проучванията относно осъществимостта на финансов стимул за безопасното и правилно рециклиране на кораби (в раздел II), като е въведена нова концепция — за *лицензи във връзка с*

[1] NGO Shipbreaking Platform (Платформа по въпросите на демонтирането на кораби), Списък на всички кораби, разглобени за скрап през 2016 г., http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf.

[2] Вж. по-специално Science for Environment Policy (Наука за целите на политиката за околната среда), брой 55, юни 2016 г., http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf.

[3] Базелската конвенция за контрол на трансграничното движение на опасни отпадъци и тяхното обезвреждане е приета на 22 март 1989 г.; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx.

[4] Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 14 юни 2006 г. относно превози на отпадъци, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101.

[5] Международна конвенция от Хонконг за безопасно и екологосъобразно рециклиране на кораби. За да влезе в сила, Конвенцията от Хонконг се нуждае от ратификацията на 15 държави, чиито плавателни съдове съставляват не по-малко от 40 % от общия тонаж на световния флот и чийто общ максимален годишен обем на рециклирани кораби е не по-малко от 3 % от тонажа на флота на ратифициралите я държави. Към февруари 2017 г. Конвенцията от Хонконг все още не е влязла в сила, тъй като е ратифицирана от пет държави, включително държавите — членки на ЕС, Франция и Белгия, но не и от държава, извършваща рециклиране на кораби в сериозни мащаби 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] Регламентът е специално насочен към всички кораби, търгуващи във водите на ЕС, и кораби, плаващи под знамена на държавите — членки на Съюза. В него не само са отразени изискванията на Конвенцията от Хонконг, но се съдържат и допълнителни по-строги екологични изисквания и изисквания за безопасност, разрешени с член 1, параграф 2 от Конвенцията от Хонконг.

[7] „Регламентът относно рециклирането на кораби“ — Регламент (ЕС) № 1257/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 20 ноември 2013 г. относно рециклирането на кораби; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257.

рециклирането на кораби (раздел III). Докладът съдържа и обобщение на отзивите от заинтересовани страни (раздел IV) и завършва със заключение (раздел V).

С Регламента относно рециклирането на кораби е въведена ясна градация на инструментите. Основният инструмент, заедно със срокове за въвеждане и набор от свързани задължения, посочени изрично в текста на регламента, е *Европейският списък на съоръженията за рециклиране на кораби*. От дата, която може да бъде най-късно 31 декември 2018 г., корабите, плаващи под знаме на държава от ЕС, ще могат да бъдат рециклирани само в посочените в този списък съоръжения. През декември 2016 г. е публикуван първи списък с 18 отговарящи на изискванията съоръжения, разположени в ЕС[8]. От 2017 г. в списъка може да бъдат добавяни допълнителни съоръжения, намиращи се извън ЕС[9]. Понеже Европейският списък е подкрепен с оценки и независими от стопански интереси инспекции на обектите, той създава за сектора уникална репутационна добавена стойност. Операторите, които рециклират кораби, могат да получат изключителен достъп до рециклирането на кораби, плаващи под знамена на държави от ЕС, в замяна на постигането на високи стандарти за качество. По същия начин корабособствениците могат да затвърдят своя авторитет в сферата на корпоративната социална отговорност и да ограничат своята отговорност при рециклиране, неотговарящо на стандартите, като предават корабите си за разглобяване в съоръжения от списъка. Освен това, тъй като Европейският списък е единствен по рода си, той може да окаже стимул за подобрения, като бъде използван и за кораби, плаващи под чужди знамена, а това може да спомогне за уеднаквяване на условията в международен план.

В член 29 и съображение 19 от Регламента относно рециклирането на кораби се споменава за евентуален втори инструмент от финансово естество като извънредна мярка срещу възможни рискове от заобикаляне на Европейския списък[10]. Заобикалянето може да се състои в това корабите да сменят знамената си с такива на държави извън ЕС, за да се улесни разглобяването в невключено в Европейския списък режище. Главна причина за този риск е стремежът към максимална печалба: пазарът за рециклиране на кораби е завладян в по-голямата си част от неотговарящи на стандартите режища, които са в състояние да предложат по-добри цени за излезли от експлоатация съдове в резултат на ниски разходи за труд, високи вторични ефекти за здравето, безопасността и околната среда, недостатъчни инвестиции в машинно оборудване и слаб или нулев капацитет за управление на опасни отпадъци. Съгласно наблюденията резултатът от това е, че при рециклирането на кораби *принципът „замърсителят плаща“ обикновено не се прилага*[11]. Финансовият стимул би бил

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

[9] В момента Европейската комисия разглежда 22 заявления за включване в списъка, получени от съоръжения за рециклиране на кораби, намиращи се в Китай, Индия, Турция и САЩ.

[10] В член 29 се съдържа задължението за докладване; в съображение 19 са посочени повече подробности, като е изтъкнато, че подходът за стимулиране следва да е неутрален по отношение на знамето и да е насочен към корабособственика.

[11] Вж. също 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 (Проучване на вариантите за нови

насочен към стопяване на разликата между печалбата от разглобяване в режища, неотговарящи на стандартите, и тази от разглобяване в режища, включени в европейския списък.

Съобщението от 2008 г., с което се предлага стратегия на ЕС за разглобяването на кораби[12], и оценката на въздействието от 2012 г.[13] са предвестници на поетапния подход, отразен в регламента.

II. СЕГАШНО СЪСТОЯНИЕ НА ПРОУЧВАНИЯТА ОТНОСНО ЕВЕНТУАЛЕН ФИНАНСОВ ИНСТРУМЕНТ

Възможността за създаване на финансов инструмент беше на дневен ред още преди да бъде приета Конвенцията от Хонконг. В проучване от 2005 г.[14] же предложено да се създаде *Фонд за рециклиране на кораби*, чиято задача да бъде събирането на такси и отпускането на средства за екологосъобразно разглобяване за скрап. Пак в това проучване се обмисляше и създаването на *задължително застраховане на живота на кораба*, което да покрива разходите за чисто рециклиране. В Конвенцията от Хонконг е възприет друг подход: в члена относно техническото сътрудничество тя съдържа клауза за „финансиране“ въз основа на доброволни вноски. В клаузата липсва позоваване на принципа „замърсителят плаща“. Извън ЕС, през 2013 г. Китай въведе комбинирана финансова схема за построяване и рециклиране на плаващи под неговото знаме кораби. Схемата беше подновена през 2016 г.

През декември 2014 г. Европейската комисия поръча проучване, за да се съберат данни за настоящия доклад. Проучването трябваше да се опре на констатациите на предшестващи го проучвания[15] и да запълни пропуски в тях, включително относно финансовите средства, които ще се набират и отпускат, влиянието върху

инициативи във връзка с разглобяването на кораби — Бележка относно фонда за разглобяване на кораби. Предимства и недостатъци на трите варианта), август 2009 г., стр. 17 http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf.

[12] Съобщение COM(2008) 767 окончателен от 19 ноември 2008 г., в което се представя „Стратегия на Европейския съюз за подобряване на разглобяването на кораби за скрап“, и оценка на въздействието на тази стратегия в работния документ на службите на Комисията SEC (2008) 2846: *Ако се окаже, че […] реакциите на участниците на пазара не водят до желания резултат, възможността за въвеждане на система за финансиране, прилагаща принципа „замърсителят плаща“, следва да бъде преразгледана*.

[13] Оценка на въздействието, придружаваща предложението за регламент относно рециклирането на кораби (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf: *Ако проблемите със съответствието продължат, на равнището на ЕС може да бъдат предприети допълнителни действия, като създаването на фонд на ЕС за разглобяването на кораби*.

[14] Ecorys. The Ship Recycling Fund — Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships (Фондът за рециклиране на кораби — Финансиране на екологосъобразно разглобяване за скрап и рециклиране на морски кораби), 2005 г. http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf.

[15] Вж. по-специално проучването на Ecorys, поръчано от Greenpeace, 2005 г., COWI/Milieu, 2009 г., за направената от Европейската комисия оценка на въздействието, Profundo, 2013 г., *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* (Финансови механизми за осигуряване на отговорно рециклиране на кораби), Milieu, 2013 г., за Европейския парламент. Следва да се отбележи, че всички съществуващи проучвания, с изключение на проучването от 2016 г., проведено с цел събиране на данни за настоящия доклад, предшестват приемането на Регламента относно рециклирането на кораби в окончателния му вид.

конкуренцията, административната тежест и правните последици с оглед, например, на правилата на Световната търговска организация и на ЕС. Целта на проучването бе също да се съберат данни за създаването на оперативен инструмент за улесняване на безопасното и екологосъобразно рециклиране на кораби.

Проучването бе публикувано през юни 2016 г.[16]. В него се отхвърлят редица варианти, проучвани в миналото, по следните съображения:

Категория вариант	Вариант	Основен недостатък
(Нефинансови инструменти)	*(Нефинансови мерки, напр. санкции срещу предпоследния собственик)*	*(Лесни за заобикаляне или стимулиращи допълнително поведение на заобикаляне и/или липса на подходящ механизъм за прилагането им)*
Инструменти, задължаващи корабособствениците да събират необходимия капитал посредством частно управляван механизъм за всеки отделен кораб	Гаранция за рециклиране на кораб	Трудна за прехвърляне при промяна на собствеността; прекомерна по отношение на корабите, рядко посещаващи пристанища в ЕС
	Сметка за рециклиране на кораб	Трудна за прехвърляне при промяна на собствеността; прекомерна по отношение на корабите, рядко посещаващи пристанища в ЕС
	Застраховка за рециклиране на кораб	Липса на „застрахован обект“ поради липса на непредвидено събитие, освен загубата на съда поради произшествие; неосъществима като отделен инструмент
Инструменти, задължаващи корабособствениците да правят вноски в публична схема (фонд), основаващи се на плащания при ползване на пристанища в ЕС	Пристанищна такса	Висока административна тежест за пристанищата; потенциална несъвместимост с правилата на СТО; може да бъде възприета като налог извън компетентността на ЕС

III. ЛИЦЕНЗИТЕ ВЪВ ВРЪЗКА С РЕЦИКЛИРАНЕТО НА КОРАБИ

В проучването от 2016 г. е идентифициран нов вариант — *за лицензи във връзка с рециклирането на кораби*. Той е опит за комбиниране на силните страни на отхвърлените варианти, като същевременно преодолява техните недостатъци. Основните принципи на лицензите са следните:

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law. *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling* (Финансов инструмент за улесняване на безопасното и правилно рециклиране на кораби), юни 2016 г. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

1. Корабите, посещаващи пристанища в ЕС, ще получават предварителен лиценз от централизирана агенция (напр. съществуваща европейска агенция). Той ще бъде инструмент с публичен, административноправен характер.
2. Когато кандидатстват за лиценз, на корабособствениците ще бъде определяна вноска. Тя ще включва дребно административно възнаграждение (0,8 %) и премия, свързана с конкретния кораб (99,2 %).
3. Събраната премия ще зависи от размера на капитала, който трябва да се набере, за да бъде компенсирана финансовата разлика, получаваща се между разглобяването в режище, неотговарящо на стандартите, и разглобяването в режище, включено в европейския списък, в края на експлоатационния срок на кораба. Премията ще зависи още и от срока, в който се набира капиталът.
4. Пълният размер на капитала ще бъде изплатен на последния собственик на кораба, при условие че съдът бъде изпратен в съоръжение за рециклиране на кораби от Европейския списък.
5. Ако собственикът реши да не рециклира в съоръжение, включено в Европейския списък, санкцията ще бъде загубата на натрупаните права.
6. За да се избегне система, функционираща непропорционално в ущърб на кораби, които посещават или много често, или много рядко пристанищата в ЕС, валидността на лиценза ще бъде срочна, а няма да се основава на броя на посещенията (т.е. едномесечният лиценз ще бъде по-евтин от годишния, но ще осигурява по-ограничено право на плащане при излизането на корабите от експлоатация). Може да се предвидят и по-специфични критерии, напр. в полза на корабите, проектирани за по-лесно рециклиране.

В проучването са установени някои от възможните въздействия[17] от създаването на лицензи във връзка с рециклирането на кораби, и са изложени съображения, които трябва да бъдат взети под внимание при въвеждането на лицензите[18], в това число ролята на европейска агенция (нова или съществуваща), как ще се използват невърнатите финансови средства и проста схема за кораби, плаващи под знамената на трети държави.

IV. ОБРАТНА ИНФОРМАЦИЯ ОТ ЗАИНТЕРЕСОВАНИ СТРАНИ

Позиция относно лицензите във връзка с рециклирането на кораби изразиха Европейският икономически и социален комитет (EESC) и различни асоциации на заинтересовани страни.

[17] Вж. раздел 4 на Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, юни 2016 г. (на стр. 83 е дадена матрица на въздействията според цената на лиценза).
[18] Вж. раздел 5.2 на Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, юни 2016 г.

На 19 октомври 2016 г. EESC прие становище по този въпрос[19]. В него лицензите във връзка с рециклирането на кораби са наречени *прогресивен, приложим финансов механизъм* и към Европейската комисия е отправен призив за тяхното въвеждане. На 20 октомври 2016 г. неправителствената организация Shipbreaking Platform, обединяваща под шапката си различни НПО с активна роля в рециклирането на кораби, синдикалната конфедерация IndustriAll и SEA EUROPE (Асоциацията на корабостроителниците и морските съоръжения) публикуваха съвместно изявление, в което подкрепиха заключенията от становището на EESC.

ESPO, асоциацията на европейските пристанища, оттегли през 2015 г. възражението си срещу финансово стимулиране на екологосъобразното рециклиране, като отчете, че с лицензите се избягва основният недостатък на една по-ранна концепция, съгласно която вноските трябва да се събират от пристанищата.

Организациите на корабособственици ECSA (Асоциациите на корабособствениците от Европейската общност), ASA (Асоциацията на азиатските корабособственици) и ICS (Международната камара по корабоплаването) реагираха при публикуването на проучването през юли 2016 г. Тяхната позиция е, че лицензите във връзка с рециклирането на кораби ще попречат на усилията за ратифициране на Конвенцията от Хонконг. В правно становище, изготвено по поръчка на организациите на корабособственици, лицензите във връзка с рециклирането на кораби са характеризирани като *първична фискална мярка*, твърди се, че ЕС няма компетентност да управлява схема на ЕС за рециклирането на кораби и се твърди, че има несъвместимост с Конвенцията на ООН по морско право (UNCLOS), с правилата на Световната търговска организация и с принципа за общи, но диференцирани отговорности. Следва да се отбележи, че много от тези въпроси са разгледани в поръчаното от Европейската комисия проучване от 2016 г.[20].

От своя страна, неправителствената организация Shipbreaking Platform публикува през октомври 2016 г. документ, в който изложи позицията си[21] в подкрепа на правните аргументи от проучването от 2016 г. В анализа е изтъкнато, че лицензите във връзка с рециклирането на кораби няма да причинят „спънки пред търговията“, за които организациите на корабособственици се опасяват, че са ключов довод за

[19] Становище на EESC: Разглобяването на кораби за скрап и рециклиращото общество, EESC-2016-00456. Прието с 202 гласа „за“, 2 „против“, 3 „въздържали се“. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] В приложения B („Съвместимост с правилата на СТО“) и C („Екстериториалност и лицензи във връзка с рециклирането на кораби“) към проучването от 2016 г. е подчертано, че а) налице са очевидни правни основания да не се отъждествяват лицензите с фискална мярка, б) ЕС ще действа в рамките на своята компетентност, в) точно с лицензите във връзка с рециклирането на кораби се избягва дискриминацията спрямо кораби, плаващи под знамето на трети държави, и г) съдебната практика указва, че вероятността за съвместимост с правилата на СТО е голяма.

[21] NGO Shipbreaking Platform, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence* (Накарайте замърсителят да плаща! Защо ни е нужен лицензът на ЕС във връзка с рециклирането на кораби), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf.

несъвместимост с правилата на Световната търговска организация, независимо дали става дума за търговия със стоки, със съдове или със стомана при излизането на корабите от експлоатация. В анализа е отбелязано също, че Регламентът относно рециклирането на кораби има допълващо Конвенцията от Хонконг действие, каквото самата тя разрешава и каквото се насърчава като цяло съгласно Конвенцията на ООН по морско право (UNCLOS), докато организациите на корабособственици са склонни да виждат конфликт между правните режими.

V. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Европейската комисия признава преимуществата на евентуалните лицензи във връзка с рециклирането на кораби, които са най-обещаващият проучван до момента вариант. При все това Европейската комисия е наясно, че редица въпроси заслужават по-задълбочен анализ, включително по отношение на съвместимостта на този потенциален финансов инструмент с правото на ЕС и с международното право.

В съответствие с постепенния подход, описан най-напред в съобщението на Комисията от 2008 г. и оценката на въздействието от 2012 г., и отразен в окончателния текст на Регламента относно рециклирането на кораби, необходимостта от допълнителни мерки по отношение на финансовите стимули ще бъде повторно подложена на оценка на по-късен етап въз основа на анализ на използването на Европейския списък на съоръженията за рециклиране на кораби и на ефектите от този списък.