EURÓPSKA
KOMISIA

V Bruseli 8. 8. 2017
COM(2017) 420 final

SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE

o uskutočniteľnosti zavedenia finančného nástroja, ktorým by sa uľahčila bezpečná a vhodná recyklácia lodí

I. ÚVOD

Stovky veľkých lodí sa každý rok predá na účely demontáže na prílivových plážach v južnej Ázii[1]. Negatívny účinok týchto praktík na životné prostredie a zdravie ľudí je bohato zdokumentovaný[2]. Ťažkosti pri presadzovaní Bazilejského dohovoru[3], pokiaľ ide o lode, ako aj európskeho zákazu vývozu nebezpečného odpadu mimo OECD[4] viedli k prijatiu Hongkonského dohovoru v roku 2009[5] a európskeho nariadenia o recyklácii lodí v roku 2013[6]. Využívajúc možnosť, ktorú ponúka článok 1 ods. 2 Hongkonského dohovoru, sa v nariadení o recyklácii lodí stanovujú prísnejšie požiadavky ako v dohovore, najmä pokiaľ ide o ochranu zdravia, bezpečnosti a životného prostredia.

V článku 29 („finančná motivácia“) nariadenia (EÚ) č. 1257/2013 o recyklácii lodí[7] sa Komisia vyzýva, aby predložila správu o „uskutočniteľnosti zavedenia finančného nástroja, ktorým by sa uľahčila bezpečná a vhodná recyklácia lodí, prípadne sprevádzanú legislatívnym návrhom.“. Predložením tejto správy sa plní táto povinnosť. Najprv sa v nej sumarizuje súčasný regulačný prístup k otázkam spojeným s recykláciou lodí (I). Ďalej sa uvádza súčasný stav výskumu uskutočniteľnosti zavedenia finančnej motivácie pre bezpečnú a vhodnú recykláciu lodí (II) a zavedenie novej koncepcie, *povolenia na recykláciu lode* (III). Správa takisto obsahuje aj zhrnutie reakcií zainteresovaných strán (IV) a záver (V).

V nariadení o recyklácii lodí sa stanovuje jasná postupnosť nástrojov. Prvým nástrojom je *európsky zoznam zariadení na recykláciu lodí* spolu s harmonogramom jeho zriadenia a balíkom súvisiacich povinností výslovne stanovených v texte nariadenia. Najneskôr od 31. decembra 2018 môžu byť lode plaviace sa pod vlajkou EÚ recyklované iba v zariadeniach uvedených na zozname. Prvý zoznam 18 vyhovujúcich zariadení nachádzajúcich sa v EÚ bol uverejnený v decembri 2016[8]. Od roku 2017 sa do zoznamu môžu zaradiť aj ďalšie zariadenia

---

[1] MVO Platforma pre rozoberanie lodí (Zoznam všetkých lodí zošrotovaných na celom svete v roku 2016: http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf).

[2] Pozri najmä Science for Environment Policy, 55. vydanie z júna 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf.

[3] Bazilejský dohovor o riadení pohybu nebezpečných odpadov cez hranice štátov a ich zneškodňovaní bol prijatý 22. marca 1989. http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 zo 14. júna 2006 o preprave odpadu, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101.

[5] Hongkonský medzinárodný dohovor o bezpečnej a environmentálne vhodnej recyklácii lodí (HKD). Na nadobudnutie platnosti musí HKD ratifikovať 15 štátov, ktorých flotily predstavujú 40 % celosvetovej tonáže a ktorých maximálny ročný objem recyklácie lodí predstavuje najmenej 3 % tonáže flotíl ratifikujúcich štátov. K februáru 2017 ešte dohovor nenadobudol platnosť a ratifikovalo ho päť krajín vrátane členských štátov EÚ Francúzska a Belgicka, ale žiadny štát s významným podielom recyklácie lodí 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] V nariadení sa osobitná pozornosť zameriava na všetky lode plávajúce vo vodách EÚ a lode, ktoré sa plavia pod vlajkami členských štátov Únie, pričom nielen odzrkadľuje požiadavky HKD, ale dopĺňa aj prísnejšie environmentálne a bezpečnostné požiadavky v zmysle článku 1 ods. 2 HKD.

[7] Nariadenie o recyklácii lodí – Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1257/2013 z 20. novembra 2013 o recyklácii lodí. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

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

umiestnené mimo EÚ[9]. Tento európsky zoznam je podporený hodnoteniami a kontrolami na mieste nezávislými od záujmov odvetvia, čo pre jeho povesť predstavuje jedinečnú pridanú hodnotu. Recyklačné podniky môžu získať výlučný prístup k recyklácii lodí plaviacich sa pod vlajkou EÚ výmenou za dosahovanie vysokých kvalitatívnych štandardov. Podobne aj majitelia lodí môžu posilniť svoje renomé, pokiaľ ide o ich sociálnu zodpovednosť, a obmedziť svoju zodpovednosť vo vzťahu k nevyhovujúcej recyklácii tým, že svoje lode nechajú rozobrať v zariadeniach zo zoznamu. Keďže je európsky zoznam jediným nástrojom svojho druhu, mohol by navyše poskytnúť stimul na zlepšenie situácie aj nad rámec lodí plaviacich sa pod vlajkou EÚ, čím by prispel k vyrovnaniu podmienok v medzinárodnom meradle.

V článku 29 a v odôvodnení 19 nariadenia o recyklácii lodí sa uvádza potenciálny druhý nástroj finančnej povahy ako núdzové opatrenie proti možnému riziku obchádzania európskeho zoznamu[10]. Obchádzaním zoznamu by bola zmena vlajky na vlajky krajín mimo EÚ na uľahčenie demontáže v zariadeniach, ktoré nie sú zahrnuté do európskeho zoznamu. Ústrednú úlohu tu zohráva maximalizácia zisku. Trh recyklácie lodí je z veľkej časti ovládaný nevyhovujúcimi zariadeniami, ktoré sú schopné ponúknuť lepšie ceny pri plavidlách po dobe životnosti v dôsledku nízkych nákladov práce, vysokých externalít spojených s bezpečnosťou, ochranou zdravia a životného prostredia, nedostatočných investícií do strojov a malej až žiadnej kapacity na nakladanie s nebezpečnými odpadmi. Výsledkom toto, ako naznačujú skúsenosti, je situácia, že v odvetví recyklácie lodí[11] „*sa ‚zásada znečisťovateľ platí' zvyčajne neuplatňuje*“. Účelom finančnej motivácie by malo byť vyrovnanie rozdielu v zisku medzi demontážou v nevyhovujúcich recyklačných zariadeniach a demontážou v zariadeniach zaradených do európskeho zoznamu.

V oznámení o návrhu stratégie EÚ pre demontáž lodí z roku 2008[12] aj v posúdení vplyvu z roku 2012[13] sa počítalo s postupným prístupom použitým v nariadení.

II. AKTUÁLNY STAV VÝSKUMU POTENCIÁLNEHO FINANČNÉHO NÁSTROJA

Už pred prijatím Hongkonského dohovoru sa uvažovalo o finančnom nástroji. V štúdii z roku 2005[14] sa objavila výzva na zriadenie „*fondu pre recykláciu lodí*“, ktorého úlohou je vyberať

[9] Komisia v súčasnosti posudzuje 22 žiadostí o zaradenie do zoznamu, ktoré dostala od zariadení na recykláciu lodí umiestnených v Číne, Indii, Turecku a v USA.

[10] Článok 29 obsahuje povinnosť predložiť správu, zatiaľ čo odôvodnenie 19 zachádza do väčších podrobností a zdôrazňuje, že prípadná finančná motivácia by nemala byť závislá od vlajky, ale orientovaná na vlastníkov lodí.

[11] Pozri tiež štúdiu skúmajúcu možné nové iniciatívy týkajúce sa demontáže lodí, ktorú vypracovala spoločnosť Milieu&COWI – Správa o fonde na demontáž lodí, výhody a nevýhody troch možností, s. 17, august 2009, http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf.

[12] Oznámenie KOM(2008) 767 v konečnom znení z 19. novembra 2008, v ktorom sa predstavuje Stratégia EÚ pre lepšiu demontáž lodí, a jej posúdenie vplyvu v pracovnom dokumente útvarov Komisie SEK(2008) 2846: „*V prípade, že […] reakcie zo strany účastníkov trhu neprinesú želaný výsledok, malo by sa prehodnotiť vytvorenie systému financovania so zásadou „znečisťovateľ platí*“.

[13] Sprievodné posúdenie vplyvu k návrhu nariadenia o recyklácii lodí [SWD(2012) 47 final] http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf „*Ak by pretrvávali problémy v oblasti dodržiavania predpisov, mohli by sa na únijnej úrovni prijať ďalšie opatrenia, ako je napríklad zriadenie fondu EÚ na demontáž lodí*.“.

poplatky a vyplácať finančné prostriedky za environmentálne šetrné šrotovanie. Uvažovalo sa v nej aj so zriadením *povinného životného poistenia* na pokrytie nákladov na ekologickú recykláciu. V Hongkonskom dohovore sa vychádza z odlišnej koncepcie, pričom v jeho článku o technickej spolupráci sa spomína „financovanie“ na základe dobrovoľných príspevkov. Uvedené financovanie neodkazuje na zásadu „znečisťovateľ platí“. Mimo EÚ zaviedla Čína v roku 2013 systém kombinovaného financovania výstavby a recyklácie lodí plaviacich sa pod čínskou vlajkou. Platnosť systému obnovila v roku 2016.

V decembri 2014 Komisia zadala vypracovanie štúdie na účely tejto správy. Štúdia mala vychádzať z predchádzajúcich štúdií[15] a zaoberať sa medzerami vo výskume, a to vrátane finančných prostriedkov, ktoré treba vyberať a preplácať, účinkov na hospodársku súťaž, administratívneho zaťaženia a právnych dôsledkov vzhľadom na Svetovú obchodnú organizáciu a pravidlá EÚ. Cieľom štúdie bolo tiež prispieť k vytvoreniu operačného nástroja na uľahčenie bezpečnej a environmentálne vhodnej recyklácie lodí.

Štúdia bola uverejnená v júni 2016[16]. Odmietla viacero možností skúmaných v predchádzajúcich štúdiách z týchto dôvodov:

Kategória možností	Možnosť	Hlavný nedostatok
(Nefinančné nástroje)	*(Nefinančné opatrenia, napríklad uloženie sankcie predposlednému vlastníkovi)*	*(Dajú sa ľahko obísť alebo podnecujú k ďalšiemu obchádzaniu, a/alebo chýba vhodný mechanizmus presadzovania.)*
Nástroje vyžadujúce od vlastníkov lodí získanie potrebného kapitálu prostredníctvom súkromne spravovaného mechanizmu spojeného s konkrétnou loďou	Záruka pre recykláciu lodí	Pri zmene vlastníctva je ťažko prevoditeľná; neprimeraná v prípade lodí, ktoré nepristávajú často v prístavoch EÚ.
	Recyklačný účet	Pri zmene vlastníctva je ťažko prevoditeľný; neprimeraný v prípade lodí, ktoré nepristávajú často v prístavoch EÚ.
	Recyklačné poistenie	Chýba „predmet poistenia“ z dôvodu chýbajúcej nepredvídanej udalosti inej, ako je strata plavidla v dôsledku nehody. Nerealizovateľné ako osobitný nástroj.

[14] Fond pre recykláciu lodí – financovanie environmentálne šetrného šrotovania a recyklácie námorných lodí, Ecorys (2005), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf.

[15] Pozri najmä štúdiu Ecorys z roku 2005 pre Greenpeace, COWI/Milieu z roku 2009 na účely posúdenia vplyvu Komisie, štúdiu Profundo z roku 2013 „*Finančné mechanizmy na zabezpečenie zodpovednej recyklácie lodí*“, štúdiu Milieu z roku 2013 pre Európsky parlament. Treba poznamenať, že všetky existujúce štúdie s výnimkou štúdie z roku 2016 vypracovanej na účely tejto správy vznikli pred prijatím nariadenia o recyklácii lodí v konečnej podobe.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law (právnická fakulta), *Finančný nástroj na uľahčenie bezpečnej a vhodnej recyklácie lodí, jún 2016.* http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Kategória možností	Možnosť	Hlavný nedostatok
Nástroje vyžadujúce od vlastníkov lodí, aby prispievali do verejného systému (fond) na základe platieb pri plavbe do prístavov EÚ.	Prístavný poplatok	Vysoké administratívne zaťaženie pre prístavy; potenciálne v rozpore s pravidlami WTO; môže sa považovať za daň mimo oblasti právomoci EÚ.

III. POVOLENIE NA RECYKLÁCIU LODE

V štúdii z roku 2016 sa uvádza nová možnosť – *povolenie na recykláciu lode*. Povolenie je pokusom o spojenie výhod odmietnutých možností a prekonanie ich nedostatkov. Hlavné zásady povolenia sú tieto:

1. Lode pristávajúce v prístavoch EÚ by vopred dostali povolenie od centralizovanej agentúry (napr. od existujúcej európskej agentúry). Povolenie by bolo nástrojom verejného práva s povahou správneho práva;
2. Pri podávaní žiadosti o povolenie by vlastníci lodí platili príspevok. Tento príspevok by pokrýval malú administratívnu odplatu (0,8 %) a príplatok za konkrétnu loď (99,2 %);
3. Výška tohto príplatku by závisela od kapitálu, ktorý treba zhromaždiť na preklenutie finančného rozdielu medzi demontážou v nevyhovujúcom zariadení a demontážou v zariadení zaradenom na európskom zozname na konci životnosti plavidla. Výška príplatku by závisela aj od časového obdobia, v ktorom bude treba nahromadiť kapitál;
4. Plná suma kapitálu by sa vyplatila konečnému vlastníkovi lode pod podmienkou, že loď skončila v recyklačnom zariadení z európskeho zoznamu;
5. Sankciou za nevyužitie možnosti recyklácie v zariadení z európskeho zoznamu by bolo prepadnutie nadobudnutých práv;
6. S cieľom zabrániť vzniku systému, ktorý by fungoval neprimerane v prípade lodí buď s veľmi vysokou alebo veľmi nízkou frekvenciou zastavení v prístave, by platnosť povolenia vychádzala z časového obdobia a nie na základe počtu zastavení v prístave (t. j. mesačné povolenie by bolo lacnejšie ako ročné, poskytovalo by však menšie právo na platbu na konci životnosti). Zvážiť by sa mohla aj úprava kritérií, napríklad odmeňovať lode, ktoré sú postavené tak, že sa dajú ľahšie recyklovať.

V štúdii sa uvádzajú niektoré možné vplyvy[17] zriadenia povolenia na recykláciu lode a úvahy o jeho zavádzaní[18] vrátane úlohy európskej agentúry (novej alebo existujúcej), použitia prepadnutých finančných prostriedkov a jednoduchého systému pre lode plaviace sa pod vlajkou tretej krajiny.

[17] Pozri oddiel 4 štúdie Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, jún 2016 (súhrn vplyvov v závislosti od nákladov na povolenie možno nájsť na strane 83).
[18] Pozri oddiel 5.2, Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, jún 2016.

IV. SPÄTNÁ VÄZBA OD ZAINTERESOVANÝCH STRÁN

Európsky hospodársky a sociálny výbor (EHSV) a rôzne združenia zainteresovaných strán vyjadrili postoj k povoleniu na recykláciu lode.

EHSV prijal stanovisko k tejto veci 19. októbra 2016[19]. V tomto stanovisku označuje povolenie na recykláciu lode za „*progresívny a vykonateľný finančný mechanizmus*“ a vyzýva Európsku komisiu na jeho zriadenie. MVO Platforma pre rozoberanie lodí - zastrešujúca organizácie pre rôzne MVO zaoberajúce sa recykláciou lodí a spolok odborových zväzov IndustryAll a SEA EUROPE (Združenie lodeníc a výrobcov námorného vybavenia) vydali 20. októbra 2016 spoločné vyhlásenie na podporu záverov EHSV.

Združenie európskych prístavov ESPO stiahlo svoje námietky voči finančnej motivácii v roku 2015 a zastáva názor, že povolenie odstraňuje hlavný nedostatok predchádzajúcej koncepcie, podľa ktorého by prístavy vyberali príspevky.

Organizácie vlastníkov lodí ECSA (Združenie vlastníkov lodí Európskeho spoločenstva), ASA (Ázijské združenie vlastníkov lodí) a ICS (Medzinárodná komora lodnej dopravy) reagovali na uverejnenie štúdie v júli 2016. Zastávajú názor, že povolenie na recykláciu lodí by narušilo snahy o ratifikáciu Hongkonského dohovoru. V právnom stanovisku vypracovanom na objednávku organizácií vlastníkov lodí sa povolenie na recykláciu lodí bližšie označuje ako „*hlavné finančné opatrenie*“, naznačuje sa v ňom, že EÚ nebude mať právomoc spravovať systém recyklácie lodí v EÚ a zároveň sa v ňom poukazuje na nesúlad s Dohovorom Organizácie Spojených národov o morskom práve (UNCLOS), pravidlami Svetovej obchodnej organizácie a zásadou spoločnej, ale rozdielnej zodpovednosti. Treba poznamenať, že viaceré uvedené body sú predmetom štúdie z roku 2016, ktorej vypracovanie zadala Komisia[20].

Naopak MVO Platforma pre rozoberanie lodí uverejnila v októbri 2016 stanovisko[21] na podporu právnych tvrdení uvedených v štúdii z roku 2016. V tejto analýze sa zdôrazňuje, že povolenie na recykláciu lodí nespôsobí „prekážku obchodu“, čoho sa obávajú organizácie vlastníkov lodí v rámci svojho hlavného argumentu o nezlučiteľnosti s pravidlami Svetovej obchodnej organizácie, či už ide o obchod s tovarom, plavidlami alebo obchodu s oceľou na konci životnosti. V analýze sa takisto konštatuje, že nariadenie o recyklácii lodí predstavuje doplňujúce opatrenie k Hongkonskému dohovoru, čo je potvrdené priamo v HKD a celkovo

[19] Stanovisko EHSV: Rozoberanie lodí a recyklujúca spoločnosť, EESC-2016-00456. Prijatie: Za: 202, proti: 2, zdržali sa hlasovania: 3. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] V prílohe B („súlad s pravidlami WTO“) a prílohe C („exteritorialita a povolenie na recykláciu lodí“) k štúdii z roku 2016 sa zdôrazňuje, že a) existuje jasný právny prípad, aby sa povolenie na recykláciu lodí nestotožňovalo s „daňovým opatrením“, b) EÚ bude konať v rámci svojich právomocí, c) práve povolenie na recykláciu lodí zabraňuje diskriminácii lodí plaviacich sa pod vlajkou tretej krajiny a d) judikatúra poukazuje na veľkú pravdepodobnosť súladu s pravidlami WTO.

[21] MVO Platforma pre rozoberanie lodí: *„Nech platí znečisťovateľ! Prečo potrebujeme povolenie EÚ na recykláciu lodí*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf.

podporené v Dohovore Organizácie Spojených národov o morskom práve (UNCLOS), zatiaľ čo organizácie vlastníkov lodí to skôr považujú za nesúlad právnych režimov.

V. ZÁVER

Komisia uznáva význam prípadného povolenia na recykláciu lodí, ktoré predstavuje najsľubnejšiu z doteraz skúmaných možností. Napriek tomu si Komisia uvedomuje, že mnohé otázky si vyžadujú ďalšiu analýzu, a to aj pokiaľ ide o súlad takéhoto potenciálneho finančného nástroja s právom EÚ a medzinárodným právom.

V súlade s postupným prístupom, ktorý bol prvýkrát opísaný v oznámení Komisie z roku 2008 a v posúdení vplyvu z roku 2012, a zohľadnený v konečnom znení nariadenia o recyklácii lodí, potreba dodatočných opatrení pre finančnú motiváciu sa prehodnotí neskôr na základe analýzy využívania a vplyvu európskeho zoznamu zariadení na recykláciu lodí.