EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 8.8.2017
COM(2017) 420 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvedljivosti vzpostavitve finančnega instrumenta, s katerim bi spodbujali varno in dobro premišljeno recikliranje ladij

I. UVOD

Vsako leto se na obalah Južne Azije, izpostavljenih plimi in oseki, proda na stotine velikih ladij za njihovo razstavljanje[1]. Negativni učinki te prakse na okolje in zdravje ljudi so obširno dokumentirani[2]. Zaradi težav pri izvrševanju Baselske konvencije[3] v zvezi z ladjami in evropske prepovedi izvoza nevarnih odpadkov iz držav članic OECD[4] je bila leta 2009 sprejeta Konvencija iz Hongkonga [5] oziroma leta 2013 evropska uredba o recikliranju ladij[6]. Na podlagi možnosti iz člena 1(2) Konvencije iz Hongkonga so v uredbi o recikliranju ladij opredeljene strožje zahteve kot v Baselski konvenciji, predvsem glede zdravja, varnosti in okolja.

V členu 29 („Finančne spodbude“) Uredbe (EU) št. 1257/2013 o recikliranju ladij[7] je izražen poziv Komisiji, naj predloži poročilo o „izvedljivosti vzpostavitve finančnega instrumenta, s katerim bi spodbujali varno in dobro premišljeno recikliranje ladij, in svojemu poročilu po potrebi priloži zakonodajni predlog“. To poročilo se predloži, da se izpolni omenjena obveznost poročanja. Na začetku je povzetek trenutnega zakonodajnega pristopa k vprašanjem, ki izhajajo iz recikliranja ladij (I). V nadaljevanju je predstavljeno stanje raziskav o izvedljivosti finančne spodbude za varno in dobro premišljeno recikliranje ladij (II) z uvedbo novega koncepta, *licence za recikliranje ladje* (III). Poročilo vsebuje tudi povzetek povratnih informacij zainteresiranih strani (IV) in se konča s sklepom (V).

Uredba o recikliranju ladij uvaja jasno zaporedje instrumentov. Glavni instrument, v zvezi s katerim so v besedilu Uredbe izrecno določeni časovni načrt priprave in sklop s tem povezanih obveznosti, je *evropski seznam obratov za recikliranje ladij*. Od datuma, najpozneje 31. december 2018, se bodo lahko ladje pod zastavo EU reciklirale samo v obratih s seznama. Prvi seznam 18 ustreznih obratov v EU je bil objavljen decembra 2016[8]. Od

---

[1] Nevladna organizacija za razgradnjo ladij (*Shipbreaking Platform*), *List of all ships scrapped worldwide in 2016* (Seznam vseh razgrajenih ladij na svetu v letu 2016), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Glej zlasti Science for Environment Policy, številka 55, junij 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Baselska konvencija o nadzoru prehoda nevarnih odpadkov prek meja in njihovega odstranjevanja je bila sprejeta 22. marca 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Uredba (ES) št. 1013/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. junija 2006 o pošiljkah odpadkov, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Mednarodna konvencija iz Hongkonga o varnem in okolju prijaznem recikliranju ladij. Konvencija iz Hongkonga začne veljati, ko jo ratificira 15 držav, ki predstavljajo najmanj 40 odstotkov tonaže svetovnega ladjevja in katerih skupni največji letni obseg recikliranja ladij predstavlja najmanj 3 odstotke tonaže ladjevja držav, ki ratificirajo Konvencijo. Februarja 2017 Konvencija iz Hongkonga še ni začela veljati, saj jo je ratificiralo pet držav, med njimi državi članici EU Francija in Belgija, vendar nobena država z večjim deležem recikliranja ladje 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 Uredbi je posebna pozornost namenjena vsem ladjam, ki plujejo v vodah EU, in ladjam, ki plujejo pod zastavami držav članic Unije. V Uredbi so izražene zahteve Konvencije iz Hongkonga, poleg teh pa so dodane še strožje okoljske in varnostne zahteve, skladno s členom 1(2) Konvencije iz Hongkonga.

[7] „Uredba o recikliranju ladij“ – Uredba (EU) št. 1257/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. novembra 2013 o recikliranju ladij; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1257

[8] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D2323&from=SL

leta 2017 bo seznam lahko dopolnjevan z morebitnimi dodatnimi obrati zunaj EU[9]. Evropski seznam ustvarja edinstveno dodano vrednost ugledu tega sektorja, saj temelji na ocenah in inšpekcijskih pregledih na terenu, ki niso odvisni od poslovnih interesov. Izvajalci recikliranja ladij lahko pridobijo izključni dostop do recikliranja ladij pod zastavo EU, če izpolnjujejo visoka merila učinkovitosti. Podobno velja za lastnike ladij, saj lahko utrdijo svoj sloves družbeno odgovornih podjetij in omejijo svojo odgovornost v zvezi z neustreznim recikliranjem, če njihove ladje razstavijo v obratih s seznama. Poleg tega bi evropski seznam kot edini tovrstni instrument lahko bil spodbuda za izboljšanje stanja v zvezi z ladjami, ki niso pod zastavo EU, kar bi lahko prispevalo k izravnavi mednarodnih konkurenčnih pogojev.

V členu 29 in uvodni izjavi 19 uredbe o recikliranju ladij je nakazana možnost drugega finančnega instrumenta kot ukrepa ob nepredvidljivih dogodkih za preprečitev morebitnih tveganj izogibanja evropskemu seznamu[10]. Izogibanje bi pomenilo, da bi ladje svojo zastavo zamenjale za zastavo držav, ki niso članice EU, kar bi olajšalo razstavljanje ladje na delovišču, ki ni na evropskem seznamu. Poglavitni namen tega tveganja je čim večji dobiček: trg za recikliranje ladij v glavnem obvladujejo podstandardna delovišča, ki lahko ponudijo boljše cene za izrabljena plovila zaradi nizkih stroškov dela, visokih zdravstvenih, varnostnih in okoljskih eksternalij, neustreznih naložb v stroje in z le majhnimi zmogljivostmi za upravljanje nevarnih odpadkov ali celo brez teh zmogljivosti. Kot kaže, se posledično „*načelo onesnaževalec plača običajno ne uporablja*“ na področju recikliranja ladij[11]. Namen finančne spodbude bi bil odpraviti prihodkovno vrzel med razstavljanjem ladij na neustreznih deloviščih in na deloviščih, ki so na evropskem seznamu.

V sporočilu iz leta 2008, ki vsebuje predlog o strategiji EU za razstavljanje ladij[12], in oceni učinka iz leta 2012[13] je bil predviden postopni pristop, ki se je odrazil v Uredbi.

II. STANJE RAZISKAV V ZVEZI Z MOREBITNIM FINANČNIM INSTRUMENTOM

O finančnem instrumentu se je razpravljalo že pred sprejetjem Konvencije iz Hongkonga. Študiji iz leta 2005[14] poziva k vzpostavitvi „*sklada za recikliranje ladij*“, katerega naloga bi

[9] Komisija trenutno pregleduje 22 vlog za vključitev na seznam, ki jih je prejela od obratov za recikliranje ladij, ki so na Kitajskem, v Indiji, Turčiji in ZDA.

[10] Člen 29 vsebuje obveznost poročanja, v uvodni izjavi 19 pa je podrobneje pojasnjeno, saj je poudarjen tak pristop potencialne spodbude, pri katerem se ne upošteva zastava, pod katero ladje plujejo, temveč je usmerjen na lastnika ladje.

[11] Glej tudi študijo 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* (Študija v zvezi z možnostmi novih pobud glede razgradnje ladij)”, str. 17, avgust 2009 http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Sporočilo COM(2008) 767 final z dne 19. novembra 2008, v katerem je predstavljena „Strategija EU za boljše razstavljanje ladij“, in ocena učinka v delovnem dokumentu služb Komisije SEC(2008) 2846: „*če […] odzivi udeležencev na trgu ne bodo zagotovili želenih rezultatov, je treba ponovno preučiti možnost sistema financiranja, ki upošteva načelo ‚onesnaževalec plača‘*“.

[13] Ocena učinka, ki je priložena predlogu uredbe o recikliranju ladij (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf „*Če se bodo težave s skladnostjo nadaljevale, bo treba na ravni EU sprejeti nadaljnje ukrepe, kot je vzpostavitev sklada EU za razstavljanje ladij.*“

bilo zbiranje pristojbin in izplačevanje sredstev za okolju prijazno razstavljanje. Poleg tega se je obravnavala uvedba „*obveznega življenjskega zavarovanja*“ za kritje stroškov čistega recikliranja. Pristop v Konvenciji iz Hongkonga je drugačen, saj v členu o tehničnem sodelovanju vsebuje klavzulo o „financiranju“, ki temelji na prostovoljnih prispevkih. Klavzula pa ne vsebuje sklicevanja na načelo „onesnaževalec plača“. Zunaj EU je Kitajska leta 2013 uvedla kombiniran finančni program za gradnjo in recikliranje ladij pod kitajsko zastavo; ta program je bil leta 2016 obnovljen.

Decembra 2014 je Komisija naročila študijo za pridobitev informacij za to poročilo. Študija naj bi se oprla na predhodne študije[15] in v njej naj bi se obravnavale vrzeli v raziskavi, tudi v zvezi s finančnimi sredstvi, ki naj bi se ustvarila in izplačala, učinki na konkurenco, upravnimi bremeni in pravnimi posledicami, na primer glede predpisov Svetovne trgovinske organizacije in EU. Cilj študije je bil tudi zagotoviti informacije o obliki operativnega instrumenta za lažje varno in okolju prijazno recikliranje ladij.

Študija je bila objavljena junija 2016[16]. Z njo je bilo zavrženih več možnosti, ki so bile predmet proučevanja v predhodnih študijah, in sicer iz naslednjih razlogov:

Vrsta možnosti	Možnost	Glavna pomanjkljivost
(Nefinančni instrumenti)	*(Nefinančni ukrepi, npr. kazni za predzadnjega lastnika)*	*(Zlahka dopušča izogibanje ali spodbuja še več izogibanja in/ali ni ustreznega mehanizma izvrševanja.)*
Instrumenti, ki lastnike ladij obvezujejo, da potrebni kapital zberejo prek zasebnega mehanizma, ki je povezan s konkretno ladjo.	Garancija za recikliranje ladje	Težko prenosljiva v primeru spremembe lastništva; v nesorazmerju z ladjami z manj pogostimi postanki v pristaniščih EU.
	Račun (*account*) za recikliranje ladje	Težko prenosljiv v primeru spremembe lastništva; nesorazmeren za ladje z manj pogostimi postanki v pristaniščih EU.
	Zavarovanje za recikliranje ladje	Ni „predmeta zavarovanja“ zaradi odsotnosti nepredvidenega dogodka, razen izgube plovila zaradi nesreče. Kot ločen instrument ni izvedljiv.

[14] *The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships* (Sklad za recikliranje ladij – Financiranje okoljsko ustrezne razgradnje in recikliranja pomorskih ladij), Ecorys (2005) http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf

[15] Glej zlasti študije Ecorys iz 2005 za Greenpeace, COWI/Milieu iz leta 2009 za oceno učinka, ki jo izvede Komisija, Profundo iz leta 2013 *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* (Finančni mehanizmi za zagotavljanje odgovornega recikliranja ladij) za Milieu in študijo iz leta 2013 za Evropski parlament. Upoštevati je treba, da so vse obstoječe študije – razen študije iz leta 2016, s katero so bile pridobljene informacije za sedanje poročilo – obstajale že pred sprejetjem uredbe o recikliranju ladij v njeni končni obliki.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling* (Finančni instrument za olajšanje varnega in dobro premišljenega recikliranja ladij), junija 2016. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Vrsta možnosti	Možnost	Glavna pomanjkljivost
Instrumenti, ki lastnike ladij obvezujejo, da ob vsakem postanku v pristaniščih EU vplačajo prispevek v javno shemo (sklad).	Pristaniška dajatev	Veliko upravno breme za pristanišča; možnost neskladnosti z STO; lahko bi pomenil davek, ki ni v pristojnosti EU.

III. LICENCA ZA RECIKLIRANJE LADJE

V študiji iz leta 2016 je predstavljena nova možnost: *licenca za recikliranje ladje*. Z licenco se poskušajo združevati prednosti zavrženih možnosti in hkrati odpraviti njihove pomanjkljivosti. Njena ključna načela so:

1. ladjam, ki se ustavijo v pristaniščih EU, bi centralizirana agencija (npr. obstoječa evropska agencija) predhodno izdala licenco. Ta licenca bi bila instrument javne, upravnopravne narave;
2. ko lastniki ladij zaprosijo za licenco, bi morali plačati prispevek. Ta prispevek bi kril manjše upravne stroške (0,8 %) in premijo, namenjeno za posamezno ladjo (99,2 %);
3. obračunana premija bi bila odvisna od zneska, ki ga je treba zbrati za premostitev finančne vrzeli med razstavljanjem ladje na neustreznem delovišču in na delovišču, ki je vključeno na evropski seznam, ob koncu življenjske dobe ladje. Premija bi bila odvisna tudi od časovnega okvira, v katerem je treba zbrati ta kapital;
4. ta znesek bi se v celoti izplačal zadnjemu lastniku ladje, če je ladjo poslal v obrat za recikliranje ladij z evropskega seznama;
5. če se ne bi odločil za recikliranje v obratu, ki je na evropskem seznamu, bi bil kaznovan z izgubo pridobljenih pravic;
6. da sistem ne bi deloval nesorazmerno glede ladij, ki se v pristaniščih ustavljajo ali zelo pogosto ali zelo poredko, veljavnost licence ne bi smela temeljiti na številu postankov, ampak bi morala biti časovno omejena (tj. mesečna licenca bi bila cenejša od letne, vendar bi bila tudi pravica do izplačila ob koncu življenjske dobe ladje manjša). Lahko bi predvideli izpopolnjena merila, npr. v korist ladij, katerih zasnova omogoča lažje recikliranje.

S študijo je bilo ugotovljenih nekaj možnih učinkov[17] uvedbe licence za recikliranje ladje in v njej so opisani razmisleki glede izvajanja,[18] vključno z vlogo evropske agencije (nove ali katere od obstoječih), uporabo zaseženih sredstev in preprostim programom za ladje pod zastavo tretjih držav.

[17] Glej poglavje 4 v Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, junija 2016 (matrica učinkov glede na stroške licence je na 83. strani).
[18] Glej poglavje 5.2 v Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, junija 2016.

IV. POVRATNE INFORMACIJE ZAINTERESIRANIH STRANI

Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) in številna združenja zainteresiranih strani so izrazili stališče o licenci za recikliranje ladje.

EESO je mnenje o tej zadevi sprejel 19. oktobra 2016[19]. Mnenje licenco za recikliranje ladje označuje kot „*postopen in izvršljiv finančni mehanizem*“ in Evropsko komisijo poziva k njeni uvedbi. Nevladna organizacija za razgradnjo ladij (*Shipbreaking Platform*) – krovna organizacija za razne nevladne organizacije, vključene v recikliranje ladij –, zveza sindikatov IndustriAll in SEA EUROPE (Evropsko združenje ladjarjev in proizvajalcev pomorske opreme) so 20. oktobra 2016 podali skupno izjavo v podporo sklepov iz mnenja EESO.

ESPO, organizacija evropskih morskih pristanišč, je leta 2015 umaknila svoje nasprotovanje finančni spodbudi, in sicer ob upoštevanju, da licenca ne vsebuje glavne pomanjkljivosti ene od predhodnih zamisli, po kateri bi pristanišča pobirala prispevke.

Organizacije lastnikov ladij: ECSA (Združenje ladjarjev Evropske skupnosti), ASA (Združenje azijskih ladjarjev) in ICS (Mednarodna zbornica za plovbo), so se na objavo študije odzvale julija 2016. Njihovo stališče je, da bi licenca za recikliranje ladje škodovala prizadevanjem za ratifikacijo Konvencije iz Hongkonga. V pravnem mnenju, ki so ga naročile organizacije lastnikov ladij, je licenca za recikliranje ladje dodatno opisana kot „*primarni fiskalni ukrep*“, navedeno je, da EU ne bi imela pristojnosti za upravljanje programa EU za recikliranje ladij, in nakazana je neskladnost s Konvencijo Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS), predpisi Svetovne trgovinske organizacije in načelom skupnih, vendar različnih odgovornosti. Upoštevati bi bilo treba, da je več teh točk obravnavanih v študiji iz leta 2016, ki jo je naročila Komisija[20].

Po drugi strani je nevladna organizacija za razgradnjo ladij oktobra 2016 objavila dokument o stališču[21] in podprla pravne argumente iz študije iz leta 2016. V analizi je poudarjeno, da licenca za recikliranje ladje ne bi povzročila „zaviranja trgovine“, kar organizacije lastnikov ladij navajajo kot ključni argument neskladnosti s pravili Svetovne trgovinske organizacije, ne glede na to, ali gre ob koncu življenjske dobe za trgovino z blagom, plovili ali jeklom. V analizi je navedeno še, da uredba o recikliranju ladij glede ukrepanja dopolnjuje Konvencijo iz Hongkonga, kar Konvencija iz Hongkonga omogoča in kar se na splošno spodbuja s

[19] Mnenje EESO: Razgradnja ladij in družba, ki reciklira, EESC-2016-00456. Glasovanje ob sprejetju: 202 za, 2 proti, 3 vzdržani. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] V prilogah B („WTO compliance“ (Skladnost s STO)) in C („Extraterritoriality and the SRL“ (Ekstrateritorialnost in licenca za recikliranje ladje)) študije iz leta 2016 je poudarjeno, da (a) obstaja jasen pravni razlog, da se licenca za recikliranje ladje ne enači s „fiskalnim ukrepom“, (b) bi EU delovala v okviru svojih pristojnosti, (c) licenca za recikliranje ladje preprečuje prav diskriminacijo ladij, ki plujejo pod zastavo tretjih držav, in (d) je iz sodne prakse razvidno, da obstaja velika verjetnost skladnosti s pravili STO.

[21] Nevladna organizacija za razgradnjo ladij, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence (Naj plača onesnaževalec! Zakaj potrebujemo licenco EU za razstavljanje ladij)*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf

Konvencijo Združenih narodov o pomorskem mednarodnem pravu (UNCLOS), to pa si organizacije lastnikov ladij razlagajo kot navzkrižje pravnih ureditev.

V. SKLEP

Komisija priznava prednosti potencialne licence za recikliranje ladje, ki pomeni najbolj obetavno doslej preučeno možnost. Vendar se kljub temu zaveda, da je treba številna vprašanja še dodatno proučiti, tudi v zvezi s skladnostjo takega potencialnega finančnega instrumenta s pravom EU in mednarodnim pravom.

V skladu s postopnim pristopom, ki je bil prvič opisan v sporočilu Komisije iz leta 2008 in oceni učinka iz leta 2012 ter se odraža v končnem besedilu uredbe o recikliranju ladij, bo potreba po dodatnih ukrepih na področju finančnih spodbud ponovno proučena pozneje na podlagi analize uporabe in učinkov evropskega seznama obratov za recikliranje ladij.