EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 8.8.2017
COM(2017) 420 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

betreffende de haalbaarheid van een financieel instrument ter facilitering van veilige en verantwoorde scheepsrecycling

I. INLEIDING

Elk jaar worden honderden grote schepen verkocht om te worden ontmanteld op de getijdenstranden van Zuid-Azië[1]. De negatieve gevolgen van deze praktijk voor het milieu en de menselijke gezondheid zijn uitvoerig gedocumenteerd[2]. Problemen met de handhaving van het Verdrag van Bazel[3] ten aanzien van schepen, alsmede van het Europees verbod op de uitvoer van gevaarlijke afvalstoffen buiten de OESO[4], hebben geleid tot respectievelijk de aanneming van het Verdrag van Hongkong in 2009[5] en de Europese verordening inzake scheepsrecycling in 2013[6]. De verordening inzake scheepsrecycling maakt gebruik van de mogelijkheid die wordt geboden in artikel 1, lid 2, van het Verdrag van Hongkong om strengere eisen op te leggen dan het verdrag, met name met betrekking tot gezondheid, veiligheid en het milieu.

In artikel 29 ("Financiële stimulans") van Verordening (EU) nr. 1257/2013 inzake scheepsrecycling[7], wordt de Commissie verzocht om verslag uit te brengen over de haalbaarheid van een financieel instrument dat veilige en verantwoorde scheepsrecycling faciliteert, en dit verslag, indien passend, vergezeld te doen gaan van een wetgevingsvoorstel. Dit verslag wordt ingediend om aan die verslagleggingsverplichting te voldoen. In het verslag wordt eerst een samenvatting gegeven van het huidige regelgevingskader voor de problemen die het gevolg zijn van scheepsrecycling (I). Vervolgens wordt de stand van zaken gegeven van het onderzoek naar de haalbaarheid van een financiële stimulans voor veilige en verantwoorde scheepsrecycling (II), waarbij een nieuw concept wordt geïntroduceerd, de *scheepsrecyclingvergunning* (III). Het verslag bevat tevens een samenvatting van de feedback van belanghebbenden (IV) en eindigt met een conclusie (V).

---

[1] Ngo Shipbreaking Platform, lijst van alle schepen die in 2016 wereldwijd zijn gesloopt, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Zie met name Science for Environment Policy, nummer 55, juni 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Het Verdrag van Bazel inzake de beheersing van de grensoverschrijdende overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen en de verwijdering ervan is op 22 maart 1989 aangenomen (http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx)

[4] Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Internationaal Verdrag van Hongkong voor het veilig en milieuverantwoord recyclen van schepen. Het Verdrag van Hongkong treedt pas in werking wanneer het geratificeerd is door 15 staten die samen ten minste 40 % van de tonnage van de mondiale koopvaardijvloot vertegenwoordigen en waarvan het gecombineerde maximale jaarlijkse scheepsrecyclingvolume ten minste 3 % van de tonnage van de koopvaardijvloot van de ratificerende staten vertegenwoordigt. In februari 2017 was het Verdrag van Hongkong nog niet in werking getreden en was het geratificeerd door vijf landen, waaronder de EU-lidstaten Frankrijk en België, maar geen land waar grootschalige scheepsrecycling plaatsvindt, 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] In de verordening wordt bijzondere aandacht geschonken aan alle schepen die in de EU-wateren varen en schepen die varen onder de vlag van een lidstaat van de Unie. In de verordening zijn niet alleen de voorschriften van het Verdrag van Hongkong opgenomen, maar worden ook strengere milieu- en veiligheidseisen toegevoegd, zoals toegestaan bij artikel 1, lid 2, van het Verdrag van Hongkong.

[7] "De verordening inzake scheepsrecycling" — Verordening (EU) nr. 1257/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2013 inzake scheepsrecycling (http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257)

In de verordening inzake scheepsrecycling wordt een duidelijke reeks instrumenten geïntroduceerd. Het belangrijkste instrument, met een tijdschema voor de vaststelling ervan en een reeks uitdrukkelijk in de tekst van de verordening gestelde aanverwante verplichtingen, is de *Europese lijst van scheepsrecyclinginrichtingen*. Schepen die onder de vlag van de EU varen, mogen uiterlijk vanaf 31 december 2018 enkel worden gerecycled in op de lijst opgenomen inrichtingen. In december 2016 is een eerste lijst van 18 in de EU gevestigde conforme inrichtingen gepubliceerd[8]. Vanaf 2017 kan de lijst worden aangevuld met extra inrichtingen die zich buiten de EU bevinden[9]. Omdat de Europese lijst gestoeld is op beoordelingen en inspecties ter plaatse die losstaan van commerciële belangen, wordt er een unieke meerwaarde voor de reputatie van de sector gecreëerd. Recyclers van schepen kunnen exclusieve toegang tot de recycling van onder de vlag van de EU varende schepen verkrijgen in ruil voor het halen van hoge prestatienormen. Zo kunnen scheepseigenaren hun reputatie op het gebied van maatschappelijke verantwoordelijkheid versterken en hun aansprakelijkheid met betrekking tot ondermaatse recycling beperken door hun schepen te laten ontmantelen in op de lijst opgenomen inrichtingen. Omdat de Europese lijst het enige instrument in zijn soort is, kan hij een stimulans vormen voor verbeteringen die verder gaan dan schepen die onder de vlag van de EU varen, wat zou kunnen bijdragen tot een gelijker internationaal speelveld.

In artikel 29 en overweging 19 van de verordening inzake scheepsrecycling wordt gezinspeeld op een mogelijk tweede instrument van financiële aard als noodmaatregel tegen het mogelijke risico dat de Europese lijst wordt omzeild[10]. Deze omzeiling zou erin bestaan dat schepen worden omgevlagd naar een niet-EU-vlag, zodat zij kunnen worden ontmanteld op een werf die niet in de Europese lijst is opgenomen. Aan de basis van dit risico staat winstmaximalisatie: de markt voor scheepsrecycling is grotendeels in handen van werven die niet aan de normen voldoen en betere prijzen voor afgedankte schepen kunnen bieden als gevolg van lage arbeidskosten, grote externe effecten op de gezondheid, de veiligheid en het milieu, ontoereikende investeringen in machines en weinig tot geen capaciteit om gevaarlijk afval te verwerken. Als gevolg daarvan wordt *het "de vervuiler betaalt"-principe gewoonlijk niet toegepast* bij de recycling van schepen[11]. Een financiële stimulans zou de winstkloof tussen ontmanteling op werven die niet aan de normen voldoen en ontmanteling op in de Europese lijst opgenomen werven moeten dichten.

In zowel de mededeling uit 2008 waarin een EU-strategie inzake de ontmanteling van schepen wordt voorgesteld[12], als in de effectbeoordeling uit 2012[13] werd vooruitgelopen op de in de verordening vermelde gefaseerde aanpak.

---

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

[9] De Commissie evalueert momenteel 22 aanvragen tot opneming op de lijst die zij heeft ontvangen van scheepsrecyclinginrichtingen uit China, India, Turkije en de Verenigde Staten.

[10] Artikel 29 bevat de verslagleggingsverplichting; overweging 19 bevat meer gedetailleerde informatie, waarbij de vlagneutrale, op scheepseigenaren gerichte benadering van de potentiële stimulans wordt onderstreept.

[11] Zie ook 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, blz. 17, augustus 2009 http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Mededeling (COM)2008 767 definitief van 19 november 2008 waarin een "EU-strategie voor een betere ontmanteling van schepen" wordt voorgesteld, en de effectbeoordeling daarvan in het werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2008) 2846: "*Indien de […] reacties van de marktspelers niet het verhoopte*

II. STAND VAN ZAKEN VAN HET ONDERZOEK NAAR EEN MOGELIJK FINANCIEEL INSTRUMENT

In de aanloop naar de aanneming van het Verdrag van Hongkong werd reeds een financieel instrument in aanmerking genomen. In een onderzoek uit 2005[14] werd opgeroepen tot een "*fonds voor scheepsrecycling*" waarbij vergoedingen moeten worden geïnd en middelen moeten worden uitgekeerd voor een milieuvriendelijke sloop. Ook werd de instelling van een "*verplichte levensverzekering*" om de kosten voor groene recycling te dekken in overweging genomen. In het Verdrag van Hongkong wordt een andere benadering gehanteerd door middel van een "financieringsclausule" op basis van vrijwillige bijdragen in het artikel over technische samenwerking. De clausule verwijst niet naar het "de vervuiler betaalt"-principe. Buiten de EU heeft China in 2013 een gecombineerde financiële regeling geïntroduceerd voor de bouw en recycling van schepen die onder de Chinese vlag varen. Deze regeling werd in 2016 hernieuwd.

De Commissie heeft in december 2014 opdracht gegeven tot een onderzoek dat als basis dient voor dit verslag. Het onderzoek moest voortbouwen op eerdere onderzoeken[15] en onderzoekshiaten opvullen, onder meer met betrekking tot de financiële middelen die moeten worden gegenereerd en uitgekeerd, de gevolgen voor de mededinging, de administratieve last en de juridische gevolgen in verband met bijvoorbeeld de Wereldhandelsorganisatie (WTO) en de EU-regels. Het onderzoek was er tevens op gericht vorm te geven aan het ontwerp van een operationeel instrument om veilige en milieuvriendelijke scheepsrecycling te faciliteren.

Het onderzoek is in juni 2016 gepubliceerd[16]. Hierin zijn verschillende in eerdere onderzoeken onderzochte opties verworpen om de volgende redenen:

Optiecategorie	Optie	Belangrijkste probleem
(Niet-financiële instrumenten)	*(Niet-financiële maatregelen, bv. boetes voor de voorlaatste*	*(Gemakkelijk te omzeilen of werkt extra omzeiling in de hand, en/of heeft geen geschikt handhavingsmechanisme)*

resultaat opleveren, moet de optie om een fonds volgens het "de vervuiler betaalt"-principe op te richten, opnieuw worden bekeken"

[13] Effectbeoordeling bij het voorstel voor een verordening inzake scheepsrecycling (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf "*Indien problemen met de naleving voortduren, kunnen er verdere maatregelen op EU-niveau worden genomen, zoals de oprichting van een EU-fonds voor scheepsontmanteling.*"

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

[15] Zie met name Ecorys 2005 for Greenpeace, COWI/Milieu 2009 voor de effectbeoordeling van de Commissie, Profundo 2013 *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling*, Milieu 2013 voor het Europees Parlement. Er moet worden opgemerkt dat de bestaande onderzoeken, met uitzondering van het onderzoek uit 2016 dat is uitgevoerd om inhoud te geven aan dit verslag, allemaal dateren van voor de vaststelling van de verordening inzake scheepsrecycling in haar definitieve vorm.

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

Optiecategorie	Optie	Belangrijkste probleem
	eigenaar)	
Instrumenten die scheepseigenaren ertoe verplichten het vereiste kapitaal te verzamelen door middel van een particulier beheerd mechanisme dat verbonden is aan een uniek schip	Garantie voor scheepsrecycling	Moeilijk over te dragen in geval van verandering van eigenaar; onevenredig voor schepen die eerder zelden EU-havens aandoen.
	Rekening voor scheepsrecycling	Moeilijk over te dragen in geval van verandering van eigenaar; onevenredig voor schepen die eerder zelden EU-havens aandoen.
	Verzekering voor scheepsrecycling	Het ontbreken van een "verzekerd object" wegens het ontbreken van een onvoorziene gebeurtenis, tenzij het verlies van het vaartuig als gevolg van een ongeval. Niet haalbaar als afzonderlijk instrument.
Instrumenten die scheepseigenaren ertoe verplichten bij te dragen aan een openbare regeling (een fonds), op basis van betalingen die moeten worden verricht bij het aandoen van havens in de EU.	Havenrechten	Hoge administratieve lasten voor havens; mogelijk niet in overeenstemming met de WTO; kan eventueel worden beschouwd als belasting buiten de bevoegdheid van de EU.

III. DE SCHEEPSRECYCLINGVERGUNNING

In het onderzoek uit 2016 wordt een nieuwe optie voorgesteld: de *scheepsrecyclingvergunning*. Met de vergunning wordt een poging gedaan om de sterke punten van de verworpen opties te combineren en de nadelen ervan te ondervangen. De belangrijkste beginselen hiervan zijn:

1. schepen die havens in de EU aandoen zouden van tevoren een vergunning van een centraal agentschap (bv. een bestaand Europees agentschap) moeten verkrijgen. De vergunning zou een instrument van openbare, bestuursrechtelijke aard zijn;
2. scheepseigenaren zouden bij het aanvragen van de vergunning een bijdrage moeten betalen. De bijdrage zou bestaan uit een kleine administratieve vergoeding (0,8 %) en een premie die bestemd is voor het individuele schip (99,2 %);
3. de geheven premie zou afhankelijk zijn van het kapitaal dat moet worden verworven om de financiële kloof te overbruggen tussen ontmanteling op een werf die niet aan de normen voldoet en ontmanteling op een op de Europese lijst opgenomen werf aan het einde van de levensduur van het schip. De premie zou ook afhankelijk zijn van de periode waarbinnen het kapitaal moet worden vergaard;
4. het volledige bedrag zou worden uitbetaald aan de uiteindelijke eigenaar van het schip, op voorwaarde dat het schip naar een scheepsrecyclinginrichting op de Europese lijst is gestuurd;
5. de boete voor de keuze voor recycling in een inrichting die niet in de Europese lijst is opgenomen zou bestaan uit het verlies van de opgebouwde rechten;

6. om te voorkomen dat een systeem onevenredig werkt voor schepen die een haven heel vaak of juist heel zelden aandoen, moet de geldigheid van de vergunning worden gebaseerd op tijd en niet zozeer op het aantal keren dat de haven wordt aangedaan (d.w.z. dat een vergunning voor een maand goedkoper zou zijn dan een vergunning voor een jaar, maar minder recht op betaling aan het einde van de levensduur zou geven). Er zouden verfijndere criteria kunnen worden overwogen, bv. om in het voordeel te werken van schepen die zijn ontworpen met het oog op een betere recycling.

In het onderzoek zijn enkele potentiële gevolgen[17] van het instellen van een scheepsrecyclingvergunning aangewezen en zijn overwegingen betreffende de tenuitvoerlegging[18] uiteengezet, met inbegrip van de rol van een Europees agentschap (nieuw of bestaand), het gebruik van vervallen middelen en een eenvoudige regeling voor onder de vlag van een derde land varende schepen.

IV. FEEDBACK VAN BELANGHEBBENDEN

Het Europees Economisch en Sociaal Comité (EESC) en een aantal belangenverenigingen hebben hun standpunt ten aanzien van de scheepsrecyclingvergunning kenbaar gemaakt.

Het EESC heeft hierover op 19 oktober 2016 een advies uitgebracht[19]. In het advies wordt de scheepsrecyclingvergunning aangemerkt als "*een geleidelijk, afdwingbaar financieel mechanisme*" en wordt de Europese Commissie verzocht de vergunning in te stellen. De ngo Shipbreaking Platform (een overkoepelende organisatie voor verscheidene ngo's die werkzaam zijn op het gebied van scheepsrecycling), de vereniging van vakbonden IndustriAll en SEA EUROPE (de Europese branchevereniging voor de scheepsbouw en de maritieme toeleveringsindustrie) hebben op 20 oktober 2016 een gezamenlijke verklaring afgelegd ter ondersteuning van de conclusies van het advies van het EESC.

ESPO, de organisatie van Europese havens, heeft haar bezwaar tegen de financiële stimulans in 2015 ingetrokkenomdat met de vergunning het grootste nadeel van een eerder concept wordt omzeild, waarbij havens de bijdragen hadden moeten innen.

De organisaties van scheepseigenaren ECSA (Associatie van reders van de Europese Gemeenschap), ASA (Aziatische vereniging van scheepseigenaren) en ICS (Internationale Koopvaardijkamer) hebben in juli 2016 gereageerd op de publicatie van het onderzoek. Zij zijn van mening dat de scheepsrecyclingvergunning de inspanningen tot ratificatie van het Verdrag van Hongkong zou verstoren. In een juridisch advies in opdracht van de organisaties van scheepseigenaren wordt de scheepsrecyclingvergunning nader omschreven als een

[17] Zie punt 4 van Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, juni 2016 (op bladzijde 83 is een overzicht te vinden van de gevolgen afhankelijk van de kosten van de vergunning).
[18] Zie punt 5.2 van Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, juni 2016.
[19] Advies van het EESC: Scheepssloop en de recyclingmaatschappij, EESC-2016-00456. Aanneming: 202 voor, 2 tegen, 3 onthoudingen. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

"*primaire fiscale maatregel*", wordt gesteld dat de Europese Unie niet bevoegd zou zijn om een EU-regeling inzake scheepsrecycling te beheren en wordt geconcludeerd dat er sprake is van onverenigbaarheid met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS), de WTO-regels en het beginsel van gemeenschappelijke maar onderscheiden verantwoordelijkheden. Er moet worden opgemerkt dat een aantal van deze punten aan de orde wordt gesteld in het door de Commissie bestelde onderzoek uit 2016[20].

In tegenstelling hiertoe heeft de ngo Shipbreaking Platform in oktober 2016 een standpuntnota[21] gepubliceerd ter ondersteuning van de juridische argumenten van het onderzoek uit 2016. In de analyse wordt benadrukt dat de scheepsrecyclingvergunning geen belemmering voor het handelsverkeer zou vormen, zoals door de organisaties van scheepseigenaren wordt gevreesd als belangrijkste argument voor de onverenigbaarheid met de WTO-regels, ongeacht of dit de handel in goederen, de handel in schepen of de handel in staal aan het einde van de levensduur betreft. In de analyse wordt ook opgemerkt dat de verordening inzake scheepsrecycling een aanvulling vormt op het Verdrag van Hongkong, zoals toegestaan in het Verdrag van Hongkong zelf en zoals algemeen aangemoedigd in het kader van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (UNCLOS), terwijl de organisaties van scheepseigenaren de indruk hebben dat wettelijke regelingen met elkaar botsen.

V. CONCLUSIE

De Commissie erkent de voordelen van een eventuele scheepsrecyclingvergunning, de meest veelbelovende optie die tot dusver is onderzocht. Niettemin is de Commissie zich ervan bewust dat een aantal punten nader onderzoek verdienen, ook met betrekking tot de verenigbaarheid van dit potentiële financiële instrument met het EU-recht en het internationaal recht.

In overeenstemming met de geleidelijke aanpak die voor het eerst werd beschreven in de mededeling van de Commissie uit 2008 en in de effectbeoordeling uit 2012 en die werd overgenomen in de definitieve tekst van de verordening inzake scheepsrecycling, wordt de behoefte aan aanvullende maatregelen betreffende financiële stimulansen in een later stadium opnieuw beoordeeld op basis van een analyse van het gebruik en de gevolgen van de Europese lijst van scheepsrecyclinginrichtingen.

[20] In de bijlagen B ("WTO compliance") en C ("Extraterritoriality and the SRL") van het onderzoek uit 2016 wordt benadrukt dat: a) er duidelijke juridische gronden zijn om de scheepsrecyclingvergunning niet aan te merken als een "fiscale maatregel", b) de Europese Unie zou optreden binnen de grenzen van haar bevoegdheden, c) met de scheepsrecyclingvergunning juist discriminatie van onder de vlag van een derde land varende schepen wordt vermeden, en d) de jurisprudentie erop wijst dat het zeer waarschijnlijk is dat de vergunning overeenstemt met de WTO-regels.

[21] Ngo 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