EURÓPAI
BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2017.8.8.
COM(2017) 420 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

egy, a hajók biztonságos és környezetkímélő újrafeldolgozását előmozdítani hivatott pénzügyi eszköz kivitelezhetőségéről

I. BEVEZETÉS

Évente több száz óriáshajót értékesítenek, hogy Dél-Ázsia árapályos partjain bontsák el őket[1]. E gyakorlat környezetre és emberi egészségre gyakorolt negatív hatásai igen jól dokumentáltak[2]. A Bázeli Egyezmény[3] hajók tekintetében történő végrehajtásának nehézségei, valamint a veszélyes hulladékok OECD-országokon kívülre való szállításának európai tilalma[4] vezetett a 2009. évi hongkongi egyezmény[5] és a 2013. évi európai hajó-újrafeldolgozási rendelet[6] elfogadásához. A hongkongi egyezmény 1. cikkének (2) bekezdésében foglalt lehetőséget kiaknázva a hajó-újrafeldolgozási rendelet az egyezménynél szigorúbb követelményeket állapít meg különösen az egészséggel, a biztonsággal és a környezetvédelemmel kapcsolatban.

A hajók újrafeldolgozásáról szóló 1257/2013/EU rendelet[7] 29. cikke („Pénzügyi ösztönzők") felszólítja a Bizottságot, hogy nyújtson be jelentést „az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak egy olyan pénzügyi eszköz megvalósíthatóságára vonatkozóan, amely elősegítené a hajók biztonságos és környezetkímélő újrafeldolgozását, adott esetben jogalkotási javaslat kíséretében". Ezt a jelentést az említett jelentéstételi kötelezettségnek való megfelelés érdekében nyújtották be. A jelentés először összefoglalja a hajók újrafeldolgozásából eredő problémák jelenlegi jogszabályi megközelítését (I). Ezután bemutatja a hajók biztonságos és környezetkímélő újrafeldolgozását elősegítő pénzügyi eszköz megvalósíthatóságával kapcsolatos kutatások jelenlegi állapotát (II), és egy új fogalmat vezet be, a *hajó-újrafeldolgozási engedélyt* (III). A jelentésben az érintett felek visszajelzéseinek összefoglalása (IV) is megtalálható, majd következtetésekkel zárul (V).

---

[1] NGO Shipbreaking Platform (Nem kormányzati szervezetek hajóbontási platformja): A világon 2016-ban leselejtezett hajók jegyzéke, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf.

[2] Lásd különösen a Science for Environment Policy (Tudomány a környezetpolitikáért) 2016. júniusi 55. számát, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf.

[3] A veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről szóló Bázeli Egyezményt 1989. március 22-én fogadták el; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx.

[4] Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14.) a hulladékszállításról, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101.

[5] A hajók biztonságos és környezetkímélő újrafeldolgozásáról szóló hongkongi nemzetközi egyezmény. A hongkongi egyezmény hatálybalépéséhez legalább 15 olyan állam ratifikálása szükséges, amely a világ kereskedelmi flottája bruttó űrtartalmának legalább 40 %-át képviseli, és amelynek évi maximális hajó-újrafeldolgozási volumene ugyanezen államok kereskedelmi flottái bruttó űrtartalmának legalább 3 %-át teszi ki. A hongkongi egyezmény 2017 februárjában még nem lépett hatályba, mivel azt még csak öt állam – köztük uniós tagállamok, mint Franciaország és Belgium – ratifikálta, ám nincs köztük fontosabb hajó-újrafeldolgozó állam, 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] A rendelet különösen az uniós vizeken kereskedő hajókra és az Unió tagállamainak lobogója alatt közlekedő hajókra összpontosít. A rendelet nemcsak a hongkongi egyezmény követelményeit foglalja magában, hanem szigorúbb környezetvédelmi és biztonsági előírásokat is megfogalmaz az egyezmény 1. cikkének (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján.

[7] „A hajók újrafeldolgozásáról szóló rendelet" – az Európai Parlament és a Tanács 1257/2013/EU rendelete (2013. november 20.) a hajók újrafeldolgozásáról; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257.

A hajók újrafeldolgozásáról szóló rendelet bemutatja az eszközök egyértelmű sorrendjét. Az elsődleges eszköz – a létrehozásra vonatkozó ütemtervvel és a rendelet szövegében egyértelműen meghatározott kapcsolódó követelményekkel – *a hajó-újrafeldolgozó létesítmények európai jegyzéke*. Legkésőbb 2018. december 31-től kezdődően az uniós tagállami lobogó alatt közlekedő hajókat kizárólag a jegyzékben szereplő létesítményekben lehet újrafeldolgozni. Az első 18, Unióban található és a követelményeknek megfelelő létesítmény jegyzékét 2016 decemberében tették közzé[8]. 2017-től az Unión kívül található további létesítmények is hozzáadhatók a jegyzékhez[9]. Az európai jegyzék – mivel az üzleti érdekektől független értékelések és helyszíni vizsgálatok támasztják alá – egyedi, jó hírnévhez kapcsolódó hozzáadott értéket biztosít az ágazat számára. A hajó-újrafeldolgozók kizárólagos jogot kaphatnak az uniós tagállami lobogó alatt közlekedő hajók újrafeldolgozására a magas szintű teljesítménynormák teljesítéséért cserébe. Hasonlóképpen, a hajótulajdonosok megerősíthetik a vállalati társadalmi felelősségvállalással kapcsolatos hitelüket, és az alacsony színvonalú újrafeldolgozással összefüggő felelősségüket korlátozhatják azzal, ha a hajójukat a jegyzékben szereplő létesítményben bontatják el. Ezenkívül az európai jegyzék – amely egyedülálló eszköz a maga nemében – ösztönözheti az uniós tagállami lobogó alatt közlekedő hajókon túli terjeszkedést, amely hozzájárulhat a nemzetközi versenyfeltételek kiegyenlítéséhez.

A hajók újrafeldolgozásáról szóló rendelet 29. cikkében és (19) preambulumbekezdésében egy második potenciális, pénzügyi jellegű eszközt említ meg, amely az európai jegyzék megkerülésének lehetséges kockázatai elleni válságintézkedésnek tekinthető[10]. A jegyzék megkerülése abból állna, hogy a hajók nem uniós lobogóra cserélnék a lobogójukat, hogy megkönnyítsék az európai jegyzékben nem szereplő telephelyen történő bontást. Ennek a kockázatnak a középpontjában a profitmaximalizálás áll: a hajó-újrafeldolgozás piacát elsősorban alacsony színvonalú telepek uralták, amelyek az alacsony munkaerőköltségek, a magas egészségügyi, biztonsági és környezetvédelmi externáliák, a gépesítésbe való nem megfelelő beruházás és az alacsony vagy nem létező veszélyeshulladék-gazdálkodási kapacitás miatt jobb árat tudtak ajánlani a hulladékká vált hajókra. A megállapítások szerint az eredmény az, hogy a „*szennyező fizet elvet általában nem alkalmazzák*” a hajó-újrafeldolgozásban[11]. A pénzügyi ösztönző az alacsony színvonalú telepeken, illetve az európai jegyzékben szereplő telepeken való bontás közötti nyereségrés megszüntetését célozná meg.

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

[9] A Bizottság jelenleg 22, jegyzékbe történő felvételre irányuló kérelmet vizsgál, amelyek Kínában, Indiában, Törökországban és az Egyesült Államokban található hajó-újrafeldolgozó létesítményektől érkeztek.

[10] A 29. cikk foglalja magában a jelentéstételi kötelezettséget; míg a (19) preambulumbekezdés részletesebben tárgyalja a kérdést, és a potenciális ösztönzőnek lobogótól független, a hajótulajdonosra összpontosító megközelítését hangsúlyozza.

[11] Lásd a Milieu&COWI a hajóbontáshoz kapcsolódó új ösztönzők opcióiról szóló tanulmányát – Feljegyzés a hajóbontási alapról, a három opció ellen és mellett szóló érvek, 17. oldal, 2009. augusztus, http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf.

A hajóbontásra vonatkozó uniós stratégiáról szóló 2008. évi közlemény[12] és a 2012. évi hatásvizsgálat[13] is előre jelezte az e rendeletben megjelenő szakaszos megközelítést.

II. A POTENCIÁLIS PÉNZÜGYI ESZKÖZZEL KAPCSOLATOS KUTATÁSOK JELENLEGI ÁLLAPOTA

Már a hongkongi egyezmény elfogadása előtti időszakban is felmerült a pénzügyi eszköz gondolata. Egy 2005. évi tanulmány[14] egy „*hajó-újrafeldolgozási alap*” létrehozására szólított fel, amelynek a díjak beszedése és a környezetvédelmi szempontból megfelelő hajóbontáshoz nyújtandó támogatás elosztása lett volna a feladata. Ezenkívül megfontolta egy „*kötelező életbiztosítás*” létrehozását is a tiszta újrafeldolgozás költségeinek fedezésére. A hongkongi egyezmény másfajta megközelítést alkalmaz, mivel a műszaki együttműködésről szóló cikkében egy önkéntes hozzájárulásokon alapuló „támogatási” záradék található. A záradék nem utal a „szennyező fizet” elvre. Az Unión kívül Kína 2013-ban egy kombinált finanszírozási rendszert vezetett be a kínai lobogó alatt közlekedő hajók építésére és újrafeldolgozására vonatkozóan; a rendszert 2016-ban újították meg.

A Bizottság 2014 decemberében egy tanulmányt készíttetett e jelentés alátámasztása céljából. A korábbi tanulmányokra[15] épülő tanulmány a kutatási hiányosságokkal foglalkozik, úgymint a beszedendő és kifizetendő pénzügyi eszközökkel, a versenyre gyakorolt hatásokkal, az adminisztratív teherrel és például a Kereskedelmi Világszervezet és az Unió szabályaival kapcsolatos jogi következményekkel. A tanulmány emellett egy olyan operatív eszköz megtervezéséhez is adatokat kívánt szolgáltatni, amely megkönnyítené a hajók biztonságos és környezetkímélő újrahasznosítását.

A tanulmányt 2016 júniusában tették közzé[16]. Ez a múltban készített tanulmányok által megvizsgált számos opciót elvetett az alábbi indokokra hivatkozva:

---

[12] A hajóbontás gyakorlatának javítására irányuló uniós stratégiáról szóló, 2008. november 19-i közlemény (COM(2008) 767 végleges) és a hozzá tartozó hatásvizsgálat a SEC(2008) 2846 bizottsági szolgálati munkadokumentumban: „*amennyiben [...] a piac gazdasági szereplőinek reakciója nem hozza meg a várt eredményt, megfontolandó a »szennyező fizet« elven alapuló finanszírozási rendszer felállítása*”.

[13] A hajó-újrafeldolgozási rendeletre irányuló javaslatot kísérő hatásvizsgálat (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf, „*Amennyiben a megfeleléssel kapcsolatos problémák továbbra is fennállnak, további intézkedések hozhatók uniós szinten, mint például egy uniós hajóbontási alap létrehozása*.”.

[14] A hajó-újrafeldolgozási alap – A tengerjáró hajók környezetvédelmi szempontból megfelelő bontásának és újrafeldolgozásának finanszírozása, Ecorys (2005), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf.

[15] Lásd különösen az Ecorys Greenpeace-nek készített 2005. évi tanulmányát, a COWI/Milieu által a Bizottság hatásvizsgálatához készített 2009. évi tanulmányt, a Profundo „*A felelős hajó-újrafeldolgozást biztosító pénzügyi mechanizmusok*” című, 2013. évi tanulmányát, illetve a Milieu Európai Parlamentnek készített 2013. évi tanulmányát. Fontos megjegyezni, hogy a meglévő tanulmányok – az ehhez a jelentéshez adatokkal szolgáló, 2016-ban készített tanulmány kivételével – mind a végleges hajó-újrafeldolgozási rendelet elfogadását megelőzően készültek.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *A hajók biztonságos és környezetkímélő újrahasznosítását megkönnyítő pénzügyi eszköz, 2016. június*. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf.

Az opció kategóriája	Opció	Legfőbb hiányosság
(Nem pénzügyi eszközök)	*(Nem pénzügyi intézkedések, például az utolsó előtti tulajdonosra kivetett büntetés)*	*(Könnyen megkerülhető, vagy további megkerülési magatartásra ösztönöz, és/vagy nem tartalmaz megfelelő érvényesítési mechanizmust.)*
Olyan eszközök, amelyek arra kötelezik a hajótulajdonosokat, hogy az egyedi hajóhoz kapcsolódó magánirányítású mechanizmuson keresztül gyűjtsék össze az előírt tőkét	Hajó-újrafeldolgozási garancia	Nehéz az átruházás a tulajdonos személyében történő változás esetén; aránytalan az uniós kikötőkbe ritkán befutó hajókra nézve.
	Hajó-újrafeldolgozási számla	Nehéz az átruházás a tulajdonos személyében történő változás esetén; aránytalan az uniós kikötőkbe ritkán befutó hajókra nézve.
	Hajó-újrafeldolgozási biztosítás	A „biztosított tárgy” hiánya az előre nem látható esemény hiányából adódóan, kivéve a hajó baleset miatti elvesztését. Külön eszközként nem kivitelezhető.
Olyan eszközök, amelyek arra kötelezik a hajótulajdonosokat, hogy hozzájáruljanak az uniós kikötők megközelítésekor fizetendő díjakon alapuló, nyilvános rendszerhez (alaphoz).	Kikötői illeték	Magas adminisztratív teher a kikötők számára; valószínűleg nem felel meg a WTO szabályainak; valószínűleg az Unió joghatóságán kívül eső adónak tekintik.

III. A HAJÓ-ÚJRAFELDOLGOZÁSI ENGEDÉLY

A 2016. évi tanulmány egy új opciót vezetett be; a *hajó-újrafeldolgozási engedélyt*. Az engedély egy kísérlet arra, hogy egyesítsék az elvetett opciók erősségeit, miközben leküzdik az ezen opciókból fakadó hátrányokat. Az engedély főbb alapelvei a következők:

1. az uniós kikötőket felkereső hajók előzetes engedélyt kapnának egy központosított ügynökségtől (például egy meglévő európai ügynökségtől). Az engedély közigazgatási jogi jellegű eszköz lenne;
2. az engedély kérelmezéséért a hajótulajdonosoknak hozzájárulást kellene fizetniük. A hozzájárulás egy kisebb mértékű közigazgatási illetékből (0,8 %) és az adott hajóhoz igazított díjból (99,2 %) állna;
3. a kirótt díj mértéke az élettartamuk végéhez érkezett hajók alacsony színvonalú telepen történő bontása és az európai jegyzékben szereplő telepen történő bontása közötti pénzbeli eltérés áthidalása céljából felhalmozott tőkeösszegtől függne. Ezenkívül az is beleszámítana a díj mértékébe, hogy milyen hosszú idő alatt kell a szóban forgó tőkeösszeget felhalmozni;
4. a teljes tőkeösszeget a hajó utolsó tulajdonosa kapná, amennyiben a hajót az európai jegyzékben szereplő hajó-újrafeldolgozó létesítménybe küldi;
5. a nem az európai jegyzékben szereplő hajó-újrafeldolgozó létesítményekben történő bontás esetén a büntetés a megszerzett jogok elvesztése lenne;

6. egy olyan rendszer elkerülése érdekében, amely aránytalanul hátrányos lenne a nagyon gyakori vagy nagyon ritka kikötőben való kikötést végrehajtó hajók számára, az engedély érvényessége időalapú lenne, és nem a kikötések számától függne (azaz az egy hónapos engedély olcsóbb lenne az éves engedélynél, ám alacsonyabb jogosultságot is biztosít az élettartam végén kifizetendő összeghez). A feltételeket a későbbiekben például az egyszerűbb újrafeldolgozásra tervezett hajók előnyben részesítése céljából finomhangolhatják.

A tanulmány azonosítja a hajó-újrafeldolgozási engedély létrehozásának potenciális hatásait[17], és körvonalazza a bevezetéssel kapcsolatos megfontolásokat[18], például az (új vagy meglévő) európai ügynökség szerepét, a visszatartott alapok felhasználását és a harmadik országok lobogója alatt közlekedő hajók számára létrehozott egyszerű rendszert.

IV. AZ ÉRDEKELT FELEK VISSZAJELZÉSEI

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (EGSZB) és az érdekeltek számos társulása véleményt nyilvánított a hajó-újrafeldolgozási engedélyről.

Az EGSZB 2016. október 19-én fogadta el véleményét e témában[19]. A vélemény szerint a hajó-újrafeldolgozási engedély egy „*progresszív, végrehajtható pénzügyi mechanizmus*”, és felkéri az Európai Bizottságot annak létrehozására. Az NGO Shipbreaking Platform, a nem kormányzati szervezetek hajóbontási platformja (a továbbiakban: NGO Shipbreaking Platform), amely a hajó-újrafeldolgozásban érdekelt nem kormányzati szervezetek ernyőszervezete, az IndustriAll szakszervezeti szövetség és a SEA EUROPE Hajógyári és Tengeri Felszerelési Szervezet (Shipyards and Maritime Equipment Association) 2016. október 20-án közös állásfoglalást tett közzé az EGSZB véleményének alátámasztására.

Az Európai Tengeri Kikötők Szervezete (European Sea Ports Organisation, ESPO) 2015-ben visszavonta a pénzügyi ösztönzővel kapcsolatos ellentétes álláspontját, mivel úgy vélte, hogy az engedély elkerüli az egyik korábbi elképzelés legfőbb hátrányát, hogy a kikötők szedjék be a hozzájárulást.

Az Európai Közösség Hajótulajdonosainak Szövetsége (ECSA), az Ázsiai Hajótulajdonosok Szövetsége (ASA) és a Nemzetközi Hajózási Kamara (ICS) válaszolt a 2016 júliusában közzétett tanulmányra. Álláspontjuk szerint a hajó-újrafeldolgozási engedély megzavarná a hongkongi egyezmény ratifikálására irányuló erőfeszítéseket. A hajótulajdonosok szervezeteinek megbízásából készült jogi vélemény továbbá úgy jellemzi a hajó-újrafeldolgozási engedélyt, mint egy „*elsődleges adójellegű intézkedést*”, úgy véli, hogy az Uniónak nem lenne hatásköre egy uniós hajó-újrafeldolgozási rendszer igazgatására, továbbá

[17] Lásd az Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law 2016. júniusi tanulmányának 4. szakaszát (az engedély költségétől függő hatások mátrixa a 83. oldalon található).
[18] Lásd az Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law 2016. júniusi tanulmányának 5.2. szakaszát.
[19] Az EGSZB véleménye: Hajóbontás és az újrahasznosító társadalom, EESC-2016-00456. Elfogadás: 202 mellette, 2 ellene 3 tartózkodott. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327.

azt a következtetést vonja le, hogy az engedély összeegyeztethetetlen lenne az ENSZ Tengerjogi Egyezményével, a Kereskedelmi Világszervezet szabályaival és a közös, de differenciált felelősség elvével. Fontos megjegyezni, hogy a Bizottság által készíttetett 2016. évi tanulmány ezek közül számos ponttal foglalkozik[20].

Ezzel szemben az NGO Shipbreaking Platform egy állásfoglalást tett közzé 2016 októberében[21], amelyben támogatta a 2016. évi tanulmány jogi érvelését. Az elemzés hangsúlyozza, hogy a hajó-újrafeldolgozási engedély nem okozna „fennakadást a kereskedelemben" (legyen az áru-, hajó- vagy – az életciklus végén – acélkereskedelem), amelytől a hajótulajdonosok szervezetei tartottak, és amelyet a legfőbb érvként hoztak fel a Kereskedelmi Világszervezet szabályainak való nem megfelelés mellett. Az elemzés azt is megjegyzi, hogy bár a hajótulajdonosok szervezetei a jogi rendszerek kollízióját látják ebben, a hajó-újrafeldolgozási rendelet éppen a hongkongi egyezmény kiegészítő intézkedésének minősül, amire maga az egyezmény is felhatalmazást ad, illetve ahogy azt az ENSZ Tengerjogi Egyezménye is általánosságban támogatja.

V. KÖVETKEZTETÉS

A Bizottság elismeri az eddigi vizsgálódások alapján a legígéretesebb opciónak tűnő hajó-újrafeldolgozási engedély esetleges bevezetésének érdemeit. A Bizottság ennek ellenére tudatában van annak, hogy számos kérdésben – köztük e potenciális pénzügyi eszköznek az uniós és a nemzetközi joggal való összeegyeztethetőségét illetően – további vizsgálatokra van szükség.

Az először a 2008. évi bizottsági közleményben, majd a 2012. évi hatásvizsgálatban ismertetett, illetve a hajó-újrafeldolgozási rendelet végleges szövegében megjelenő szakaszos megközelítéssel összhangban egy későbbi szakaszban újra fogjuk értékelni a pénzügyi ösztönzőkkel kapcsolatos kiegészítő intézkedések szükségességét a hajó-újrafeldolgozó létesítmények európai jegyzéke alkalmazásának és hatásainak elemzése alapján.

[20] A 2016. évi tanulmány B. („A WTO-nak való megfelelés") és C. („Területen kívüliség és a hajó-újrafeldolgozási engedély") melléklete hangsúlyozzák, hogy a) egy egyértelmű jogi eset támasztja alá azt, hogy a hajó-újrafeldolgozási engedélyt nem szabad „adójellegű intézkedésnek" tekinteni; b) az Unió a saját hatáskörén belül fog intézkedni; c) a hajó-újrafeldolgozási engedély kifejezetten kerüli a harmadik országok lobogója alatt közlekedő hajók megkülönböztetését; és d) az ítélkezési joggyakorlat szerint erősen valószínűsíthető a WTO-szabályoknak való megfelelés.

[21] NGO Shipbreaking Platform, *A szennyező fizessen! Miért van szükségünk az uniós hajó-újrafeldolgozási engedélyre?*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf.