EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 8.8.2017
COM(2017) 420 final

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

laevade ohutule ja usaldusväärsele ringlussevõtule kaasa aitava rahastamisvahendi teostatavuse kohta

I. SISSEJUHATUS

Igal aastal müüakse sajad suured laevad lammutamiseks Lõuna-Aasia mõõnarandadel[1]. Sellise tegevuse negatiivne mõju keskkonnale ja inimeste tervisele on põhjalikult dokumenteeritud[2]. Raskused, mis on seotud Baseli konventsiooni[3] ja ELis kehtiva ohtlike jäätmete OECDst väljapoole vedamise keelu[4] jõustamisega, tingisid Hongkongi konventsiooni[5] vastuvõtmise aastal 2009 ja ELi laevade ringlussevõtu määruse[6] vastuvõtmise aastal 2013. Laevade ringlussevõtu määruses kasutatakse Hongkongi konventsiooni artikli 1 lõikega 2 pakutud võimalust kehtestada konventsiooni nõuetest rangemad nõuded, eriti tervise, ohutuse ja keskkonna vallas.

Määruse (EL) nr 1257/2013 (laevade ringlussevõtu kohta)[7] artikliga 29 („Rahaline stiimul“) kutsutakse komisjoni üles esitama aruannet „sellise rahastamisvahendi teostatavuse kohta, mis aitaks kaasa laevade ohutule ja usaldusväärsele ringlussevõtule, ning koos sellega vajaduse korral seadusandliku ettepaneku“. Aruandekohustuse täitmiseks esitatakse käesolev aruanne. Kõigepealt esitatakse selles kokkuvõte laevade ringlussevõtuga seotud küsimuste praegusest reguleerimisest (I). Seejärel tutvustatakse laevade ohutule ja usaldusväärsele ringlussevõtule kaasa aitava rahalise stiimuli teostatavust käsitlevate teadusuuringute seisu (II) ja esitletakse uut mõistet „*laevade ringlussevõtu litsents*“ (III). Aruanne sisaldab ka ülevaadet sidusrühmade tagasisidest (IV) ja lõpeb kokkuvõttega (V).

Laevade ringlussevõtu määrusega kehtestatakse vahendite selge järjestus. Peamine vahend on *laevade ringlussevõtu kohtade Euroopa loetelu*, mille kehtestamise ajakava ja kõik seonduvad kohustused on selgesõnaliselt sätestatud määruses. Hiljemalt alates 31. detsembrist 2018 tohib ELi lipu all sõitvaid laevu ringlusse võtta üksnes loetletud kohtades. Esimene loetelu 18 ELis asuvast nõuetele vastavast kohast avaldati 2016. aasta detsembris[8]. Täiendavaid

---

[1] Valitsusväline organisatsioon Shipbreaking Platform, loetelu kõikidest maailmas lammutatud laevadest aastal 2016, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Vt eelkõige Science for Environment Policy, Issue 55, juuni 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Ohtlike jäätmete riikidevahelise veo ja nende kõrvaldamise kontrolli Baseli konventsioon võeti vastu 22. märtsil 1989, http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. juuni 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1013/2006 jäätmesaadetiste kohta, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] IMO Hongkongi konventsioon laevade ohutu ja keskkonnahoidliku ringlussevõtu kohta. Hongkongi konventsiooni jõustumiseks peavad selle ratifitseerima 15 riiki, kelle laevastik kokku moodustab vähemalt 40 % maailma kaubalaevastiku kogumahutavusest ja kelle maksimaalne aastane laevade ringlussevõtu maht moodustab vähemalt 3 % ratifitseerivate riikide laevastike kogumahutavusest. 2017. aasta veebruaris ei olnud Hongkongi konventsioon veel jõustunud, kuna selle olid ratifitseerinud vaid viis riiki, sealhulgas ELi liikmesriigid Prantsusmaa ja Belgia, kuid mitte ükski suurem laevade ringlussevõtuga tegelev riik, 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] Määruses keskendutakse konkreetselt kõikidele ELi vetes tegutsevatele laevadele ja liidu liikmesriikide lipu all sõitvatele laevadele. Määruses ei kajastata mitte üksnes Hongkongi konventsiooni nõudeid, vaid lisatakse ka rangemad keskkonna- ja ohutusnõuded, mis on lubatud kõnealuse konventsiooni artikli 1 lõikega 2.

[7] „Laevade ringlussevõtu määrus“ – Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. novembri 2013. aasta määrus (EÜ) nr 1257/2013 laevade ringlussevõtu kohta, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

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

ringlussevõtukohti võib loetelusse võib lisada alates 2017. aastast[9]. Kuna kõnealune Euroopa loetelu põhineb ärihuvidest sõltumatutel hindamistel ja kohapealsetel kontrollidel, annab see sektori mainele ainulaadset lisaväärtust. Laevade ringlusse võtjad võivad saada ainuõigusliku loa võtta ringlusse ELi lipu all sõitvaid laevu tingimusel, et nad täidavad ranged tulemuslikkuse nõuded. Samamoodi võivad laevaomanikud parandada oma sotsiaalset vastutust ettevõtjana ja piirata nõuetele mittevastava ringlussevõtuga seotud vastutust, suunates oma laevad lammutamiseks loetellu kantud kohtadesse. Lisaks sellele, kuna Euroopa loetelu on ainus sellelaadne vahend, võib see anda stiimuli olukorra parandamiseks ka muude kui ELi lipu all sõitvate laevade osas, mis võib omakorda aidata luua rahvusvahelisi võrdseid võimalusi.

Laevade ringlussevõtu määruse artiklis 29 ja põhjenduses 19 viidatakse võimalikule teisele, rahalise laadiga vahendile, mis on ette nähtud võimalikuks riskiks, et Euroopa loeteluga seotud nõuete täitmisest hoitakse kõrvale[10]. Kõrvalehoidmine tähendaks seda, et laevad viidaks ELi-väliste riikide lippude alla, et lihtsustada nende lammutamist Euroopa loetellu mittekuuluvas laevalammutustehases. Selle riski keskne tegur on kasumi maksimeerimine: laevade ringlussevõtu turg on suures osas selliste nõuetele mittevastavate laevalammutustehaste valduses, kes suudavad pakkuda kasutuselt kõrvaldatud laevade eest paremat hinda, kuna nende tööjõukulud on madalad ning tervise, ohutuse ja keskkonnaga seotud välismõjud on suured, nad ei investeeri piisavalt seadmetesse ning neil on vähe või ei ole üldse ohtlike jäätmete käitlemise suutlikkust. Tulemuseks on see, et „saastaja maksab“ põhimõtet laevade ringlussevõtul ei kohaldata[11]. Rahalise stiimuli eesmärk oleks kõrvaldada kasumierinevus nõuetele mittevastavates laevalammutustehastes lammutamise ja Euroopa loetellu kantud lammutustehastes lammutamise vahel.

Nii 2008. aastal teatises, millega tehakse ettepanek laevade lammutamist käsitleva ELi strateegia vastuvõtmiseks,[12] kui ka 2012. aasta mõjuhinnangus[13] prognoositi määruses kajastatud järkjärgulist lähenemisviisi.

II. VÕIMALIKKU RAHASTAMISVAHENDIT KÄSITLEVATE TEADUSUURINGUTE SEIS

[9] Komisjon vaatab praegu läbi 22 loetelusse lisamise taotlust, mille on esitanud Hiinas, Indias, Türgis ja USAs asuvad laevade ringlussevõtu kohad.

[10] Artikkel 29 sisaldab aruandekohustust; põhjendus 19 on üksikasjalikum ning selles rõhutatakse võimaliku stiimuli puhul lipust sõltumatut ja laevaomanikule keskenduvat lähenemisviisi.

[11] Vt ka 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“, lk 17, august 2009, http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Komisjoni 19. novembri 2008. aasta teatis KOM(2008) 767 (lõplik), „ELi strateegia laevade lammutamistavade parandamiseks“ ning selle mõjuhinnang komisjoni töödokumendis SEK(2008) 2846: „*kui selgub, et [...] turuosaliste vastukajad ei too endaga kaasa soovitud tulemust, tuleks kaaluda „saastaja maksab“ põhimõttel toimiva rahastamissüsteemi loomist*“.

[13] Mõjuhinnang, mis on lisatud ettepanekule võtta vastu määrus laevade ringlussevõtu kohta (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf „*Kui nõuetele vastavuse probleemid peaksid jätkuma, tuleks ELi tasandil võtta täiendavaid meetmeid, näiteks luua ELi laevalammutusfond*.“

Rahastamisvahendit kaaluti juba Hongkongi konventsiooni vastuvõtmist ette valmistades. 2005. aasta uuringuga[14] kutsuti üles looma *laevade ringlussevõtu fondi*, mille ülesanne oleks koguda makse ja jagada vahendeid keskkonnahoidliku lammutamise jaoks. Samuti kaaluti selles „*kohustusliku elukindlustuse*“ kehtestamist, et katta keskkonnaohutu ringlussevõtu kulusid. Hongkongi konventsioonis võeti omaks erinev lähenemisviis ja selle tehnilist koostööd käsitlev artikkel sisaldab rahastamisega seotud sätet, mis põhineb vabatahtlikel osamaksudel. Kõnealuses sättes ei viidata „saastaja maksab“ põhimõttele. EList väljaspool kehtestas Hiina 2013. aastal kombineeritud rahastamiskava Hiina lipu all sõitvate laevade ehitamiseks ja ringlussevõtuks; kava uuendati 2016. aastal.

2014. aasta detsembris tellis komisjon uuringu käesoleva aruande taustmaterjaliks. Uuring pidi põhinema varasematel uuringutel[15] ja käsitlema teadusuuringutes esinevaid lünkasid, sealhulgas saadavaid ja väljamakstavaid rahalisi vahendeid, mõju konkurentsile, halduskoormust ja õiguslikke tagajärgi näiteks Maailma Kaubandusorganisatsiooni ja ELi eeskirjade puhul. Samuti püüti uuringuga anda teavet ohutu ja keskkonnahoidliku laevade ringlussevõtu lihtsustamiseks mõeldud toimiva vahendi kavandamiseks.

Uuring avaldati juunis 2016[16]. Selles jäeti kõrvale mitu varasemates uuringutes kaalutud valikuvõimalust järgmistel põhjustel:

Valikuvõimaluse kategooria	**Valikuvõimalus**	**Peamised puudused**
(Muud kui rahastamisvahendid)	*(Muud kui rahastamisvahendid, nt eelviimasele omanikule määratud karistused)*	*(Lihtne kõrvale hoiduda või soodustada täiendavat kõrvalehoidumist ja/või sobiva täitmise tagamise mehhanismi puudumine.)*
Vahendid, mis kohustavad laevaomanikke koguma nõutavat kapitali eraõiguslikult hallatava mehhanismi abil, mis on seotud konkreetse laevaga.	Laeva ringlussevõtu tagatis	Keeruline üle kanda omanikuvahetuse korral; ebaproportsionaalne laevade jaoks, mis sisenevad ELi sadamatesse harva.
	Laeva ringlussevõtu konto	Keeruline üle kanda omanikuvahetuse korral; ebaproportsionaalne laevade jaoks, mis sisenevad ELi sadamatesse harva.
	Laeva ringlussevõtu kindlustus	„Kindlustatav ese“ puudub muu ettenägematu sündmuse tõttu kui laeva kaotus õnnetuse tagajärjel. Ei ole teostatav eraldi vahendina.

[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] Vt eelkõige Ecorysi poolt 2005. aastal Greenpeace'ile tehtud uuring, COWI/Milieu poolt 2009. aastal komisjoni mõjuhinnangu jaoks tehtud uuring, Profundo 2013. aasta uuring *„Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling“*, Milieu poolt 2013. aastal Euroopa Parlamendile tehtud uuring. Tuleks märkida, et olemasolevad uuringud, v.a käesoleva aruande jaoks 2016. aastal tehtud uuring, on kõik tehtud enne seda, kui laevade ringlussevõtu määrus lõplikult vastu võeti.

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

Valikuvõimaluse kategooria	Valikuvõimalus	Peamised puudused
Vahendid, mis kohustavad laevaomanikke osalema avalikus süsteemis (fond), mis põhineb ELi sadamatesse saabumisel tasutavatel maksudel.	Sadamamaks	Suur halduskoormus sadamate jaoks; ei pruugi olla WTO eeskirjadele vastav; võidakse lugeda maksuks, mis ei kuulu ELi pädevusse.

III. LAEVADE RINGLUSSEVÕTU LITSENTS

2016. aasta uuringus esitati uus valikuvõimalus – *laeva ringlussevõtu litsents*. Litsentsiga püütakse ühendada kõrvale jäetud valikute tugevused ja samas kõrvaldada nende puudused. Selle olulisemad põhimõtted on järgmised:

1. ELi sadamatesse sisenevad laevad saaksid eelnevalt keskasutuselt (nt olemasolevalt Euroopa ametilt) litsentsi. Litsents oleks olemuselt avalik- ja haldusõiguslik vahend.
2. Litsentsi taotlemisel võidakse laevaomanikelt võtta tasu. Tasu kataks väikese haldushüvitise (0,8 %) ja üksiku laevaga seotud maksu (99,2 %).
3. Sissenõutud maks sõltuks kapitali summast, mis on vaja koguda, et kõrvaldada rahastamislünk nõuetele mittevastavates laevalammutustehastes lammutamise ja sellises tehases lammutamise vahel, mis on kantud laeva kasutusea lõpus Euroopa loetellu. Maks sõltuks ka ajakavast, mille jooksul tuleb kapitali koguda.
4. Kogu kapital tuleks maksta laeva viimasele omanikule tingimusel, et laev saadetakse laevade ringlussevõtu kohta, mis on kantud Euroopa loetellu.
5. Karistus selle eest, et ringlussevõtuks ei valita Euroopa loetellu kantud kohta, oleks omandatud õiguste tühistamine.
6. Selleks et süsteem ei oleks ebaproportsionaalne nende laevade suhtes, mis sisenevad sadamasse väga tihti või väga harva, oleks litsentsi kehtivus pigem ajapõhine kui sadamasse sisenemiste arvul põhinev (st et ühekuuline litsents oleks odavam kui aastalitsents, kuid annaks väiksema õiguse laeva kasutusea lõpus makstava tasu suhtes). Kasutusele võib võtta ka täpsemad kriteeriumid näiteks selliste laevade osas, mille projekteerimisel on arvesse võetud lihtsamat ringlussevõttu.

Uuringuga tehakse kindlaks laeva ringlussevõtu litsentsi kehtestamise mõned võimalikud mõjud[17] ja kirjeldatakse rakendamisega seotud kaalutlusi,[18] sealhulgas (uue või olemasoleva) Euroopa ameti rolli, minetatud vahendite kasutamist ja lihtsat süsteemi kolmanda riigi lipu all sõitvatele laevadele.

[17] Vt Ecorysi uuringu punkt 4, DNV-GL, Erasmus School of Law, juuni 2016 (maatriks litsentsi mõjude kohta sõltuvalt selle hinnast on lk 83).
[18] Vt Ecorysi uuringu punkt 5.2, DNV-GL, Erasmus School of Law, juuni 2016.

IV. SIDUSRÜHMADE TAGASISIDE

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK) ja mitmed sidusrühmade ühendused on avaldanud laeva ringlussevõtu litsentsi kohta oma arvamuse.

EMSK võttis selles küsimuses vastu arvamuse 19. oktoobril 2016[19]. Arvamuses nimetatakse laeva ringlussevõtu litsentsi *„progressiivseks ja jõustatavaks finantsmehhanismiks“* ja kutsutakse Euroopa Komisjoni üles seda kehtestama. Laevade ringlussevõtuga tegelevate valitsusväliste organisatsioonide katusorganisatsioon Shipbreaking Platform, ametiühingute liit IndustriAll ja SEA EUROPE (Shipyards and Maritime Equipment Association) tegid 20. oktoobril 2016 ühisavalduse, toetades EMSK arvamust.

Euroopa sadamate ühendus (ESPO) võttis tagasi oma vastulause rahalise stiimuli kohta aastal 2015 ja leidis, et litsentsiga välditakse varasema kontseptsiooni peamist puudust ehk seda, et sadamad peaksid koguma tasusid.

Laevaomanike organisatsioonid ECSA (European Community of Shipowners Associations), ASA (Asian Shipowners Association) ja ICS (International Chamber of Shipping) reageerisid uuringu avaldamisele 2016. aasta juulis. Nende seisukoht on, et laeva ringlussevõtu litsents nurjaks Hongkongi konventsiooni ratifitseerimiseks tehtavad jõupingutused. Laevaomanike organisatsioonide tellitud õiguslikus arvamuses kirjeldatakse laeva ringlussevõtu litsentsi kui *„esmast maksualast meedet“* ja väidetakse, et ELil ei tarvitse olla pädevust ELi laevade ringlussevõtu kava haldamiseks. Samuti järeldatakse, et litsents on kokkusobimatu ÜRO mereõiguse konventsiooniga, Maailma Kaubandusorganisatsiooni eeskirjadega ja ühiste, kuid diferentseeritud kohustuste põhimõttega. Tuleks märkida, et mitut nendest punktidest käsitletakse komisjoni poolt tellitud 2016. aasta uuringus[20].

Valitsusväline organisatsioon Shipbreaking Platform avaldas vastukaaluks 2016. aasta oktoobris seisukoha[21], mis toetas 2016. aasta uuringu juriidilisi argumente. Analüüsis rõhutatakse, et laeva ringlussevõtu litsents ei tekitaks „takistusi kauplemisele“ – olgu selleks kaupade, laevade või pärast laeva kasutuea lõppu terasega kauplemine –, mida laevaomanike organisatsioonid pelgasid, esitades selle põhiargumendina selle kohta, et litsents on kokkusobimatu Maailma Kaubandusorganisatsiooni eeskirjadega. Analüüsis märgitakse ka seda, et laevade ringlussevõtu määrus on Hongkongi konventsiooni täiendav meede, mis on lubatud kõnealuses konventsioonis endas ja mida üldiselt toetatakse ÜRO mereõiguste

[19] EMSK arvamus: „Laevade lammutamine ja taaskasutusühiskond“, EESC-2016-00456. Vastuvõtmine: 202 poolt, 2 vastu, 3 erapooletut. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] 2016. aasta uuringu B lisas (WTO compliance) ja C lisas (Extraterritoriality and the SRL) rõhutatakse, et a) on olemas selge õiguslik alus sellele, et laeva ringlussevõtu litsentsi ei loeta „maksualaseks meetmeks“, b) EL tegutseks oma pädevuse piires, c) laeva ringlussevõtu litsentsiga välditakse kolmanda riigi lipu all sõitvate laevade diskrimineerimist ja d) kohtupraktika viitab suurele tõenäosusele, et litsents on WTO eeskirjadega kooskõlas.

[21] Valitsusväline organisatsioon 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

konventsiooniga (UNCLOS), kuid milles laevaomanike organisatsioonid kalduvad nägema õiguskordade konflikti.

V. KOKKUVÕTE

Komisjon tunnustab laeva ringlussevõtu litsentsi eeliseid, kuna kõnealune litsents on siiani kaalutud valikutest kõige paljutõotavam. Sellest hoolimata on komisjon teadlik, et paljud küsimused nõuavad täiendavat analüüsimist, sealhulgas seoses sellise võimaliku rahastamisvahendi kokkusobivusega ELi ja rahvusvahelise õigusega.

Komisjoni 2008. aasta teatises ja 2012. aasta mõjuhinnangus esmakordselt kirjeldatud ning laevade ringlussevõtu määruse lõpptekstis kajastatud järkjärgulise lähenemisviisi kohaselt hinnatakse rahaliste stiimulitega seotud lisameetmete vajadust uuesti hilisemas etapis, võttes aluseks laevade ringlussevõtu kohtade Euroopa loetelu kasutamise ja mõju analüüsi.