EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 8.8.2017
COM(2017) 420 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o vhodnosti finančního nástroje, který by podpořil bezpečnou a šetrnou recyklaci lodí

I. ÚVOD

Každým rokem se v jižní Asii prodávají stovky velkých lodí určených k demontáži na přílivových plážích[1]. Negativní dopady této praxe na životní prostředí a lidské zdraví byly obšírně doloženy[2]. Obtíže s prosazováním Basilejské úmluvy[3] v souvislosti s loděmi, jakož i evropský zákaz vývozu nebezpečných odpadů mimo OECD[4], vedly k přijetí Hongkongské úmluvy[5] v roce 2009 a v roce 2013 evropského nařízení o recyklaci lodí[6]. Nařízení o recyklaci lodí využívá možnost, kterou nabízí čl. 1 odst. 2 Hongkongské úmluvy, a stanoví přísnější požadavky než úmluva, zejména pokud jde o zdraví, bezpečnost a životní prostředí.

Článek 29 („Finanční pobídka“) nařízení (EU) č. 1257/2013 o recyklaci lodí[7] vyzývá Komisi, ať předloží zprávu o „možnosti zavedení finančního nástroje, který by napomáhal bezpečné a environmentálně šetrné recyklaci lodí, a případně ji doplní legislativním návrhem“. Tato zpráva se předkládá, aby bylo této povinnosti vyhověno. Nejprve shrnuje současný regulační přístup k otázkám, které vyplývají z recyklace lodí (I). Poté prezentuje aktuální stav výzkumu vhodnosti finanční pobídky pro bezpečnou a šetrnou recyklaci lodí (II) a představuje nový koncept *licence na recyklaci lodí* (III). Zpráva také obsahuje souhrn zpětné vazby zúčastněných stran (IV) a končí závěrem (V).

Nařízení o recyklaci lodí zavádí jasnou sadu nástrojů. Primárním nástrojem, s lhůtou na zavedení a souborem souvisejících povinností výslovně stanoveným v textu nařízení, je *evropský seznam zařízení na recyklaci lodí*. Ode dne, který připadne nejpozději na 31. prosince 2018, mohou být lodě plující pod vlajkou EU recyklovány pouze v zařízeních uvedených na seznamu. První seznam osmnácti vyhovujících zařízení umístěných v EU byl zveřejněn v prosinci 2016[8]. Další zařízení umístěná mimo EU mohou být na seznam přidávána od roku 2017[9]. Jelikož se opírá o posudky a inspekce na místě, které jsou nezávislé na obchodních zájmech, vytváří evropský seznam pro odvětví unikátní přidanou hodnotu.

[1] Nevládní organizace Shipbreaking Platform, celosvětový seznam všech lodí vrakovaných v roce 2016, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Viz především Science for Environment Policy, č. 55, červen 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Basilejská úmluva o kontrole pohybu nebezpečných odpadů přes hranice států a jejich zneškodňování byla přijata dne 22. března 1989, http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 ze dne 14. června 2006 o přepravě odpadů, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Hongkongská mezinárodní úmluva pro bezpečnou a environmentálně šetrnou recyklaci lodí. Aby mohla vstoupit v platnost, vyžaduje Hongkongská úmluva ratifikaci 15 státy, které představují alespoň 40 % prostornosti světové flotily a jejichž maximální kombinovaný roční objem recyklace činí alespoň 3 % prostornosti flotily ratifikujících států. V únoru 2017 Hongkongská úmluva ještě nevstoupila v platnost, jelikož ji ratifikovalo pět zemí včetně členských států EU Francie a Belgie a žádný hlavní stát recyklující lodě, 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] Nařízení se specificky zaměřuje na všechny lodě plující ve vodách EU a na lodě plující pod vlajkami členských států Unie. Nařízení odráží nejen požadavky Hongkongské úmluvy, ale také přidává přísnější environmentální a bezpečnostní požadavky, jak povoluje čl. 1 odst. 2 Hongkongské úmluvy.

[7] „Nařízení o recyklaci lodí“ – nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1257/2013 ze dne 20. listopadu 2013 o recyklaci lodí, 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

[9] Komise v současnosti přezkoumává 22 žádostí o zařazení na seznam, které dostala od zařízení na recyklaci umístěných v Číně, Indii, Turecku a USA.

Zařízení na recyklaci lodí mohou výměnou za dosažení vysokých výkonnostních standardů získat exkluzivní přístup k recyklaci lodí plujících pod vlajkou EU. Podobně mohou vlastníci plavidel zvýšit svůj kredit v oblasti sociální odpovědnosti podniků a omezit svou odpovědnost související s nevyhovující recyklací tak, že své lodě nechají demontovat v zařízeních ze seznamu. Kromě toho by evropský seznam jako jediný nástroj tohoto druhu mohl poskytnout pobídku ke zlepšení i u jiných lodí než těch plujících pod vlajkou EU, což by mohlo přispět k vytvoření rovných podmínek v mezinárodním měřítku.

Nařízení o recyklaci lodí se v článku 29 a v 19. bodě odůvodnění zmiňuje o potenciálním druhém nástroji finanční povahy jako o nouzovém opatření proti možným rizikům obcházení evropského seznamu[10]. Obcházení by spočívalo ve změně vlajek u lodí na vlajky států mimo EU, aby tak byla umožněna demontáž v loděnici, která není uvedená na evropském seznamu. Hlavním rizikem je maximalizace zisku: trh recyklace lodí téměř ovládly nevyhovující loděnice, které jsou u plavidel s ukončenou životností schopné nabídnout lepší ceny díky nízkým nákladům na práci, vysokým zdravotním, bezpečnostním a environmentálním externalitám, nedostatečným investicím do strojů a jen minimální nebo žádné kapacitě pro nakládání s nebezpečnými odpady. Výsledkem je, jak bylo zjištěno, že u recyklace lodí se *„zásada ‚znečišťovatel platí' většinou neuplatňuje"*[11]. Cílem finanční pobídky by bylo odstranit rozdíl v zisku mezi demontáží v nevyhovujících loděnicích a demontáží v loděnicích, které jsou uvedeny na evropském seznamu.

Sdělení z roku 2008, které navrhuje strategie EU pro demontáže lodí[12], i posouzení dopadu z roku 2012[13] předvídala odstupňovaný přístup, jenž se odráží v uvedeném nařízení.

II. AKTUÁLNÍ STAV VÝZKUMU POTENCIÁLNÍHO FINANČNÍHO NÁSTROJE

O finančním nástroji se uvažovalo už během přípravy přijetí Hongkongské úmluvy. Studie z roku 2005[14] navrhovala zřízení „*fondu na recyklaci lodí*", který by měl za úkol vybírat poplatky a vyplácet finanční prostředky na vrakování šetrné k životnímu prostředí. Zvažovala také zřízení „*povinného životního pojištění*" na pokrytí nákladů na ekologickou recyklaci.

[10] Článek 29 obsahuje povinnost podávat zprávy; 19. bod odůvodnění zachází do větších podrobností, u potenciální iniciativy zdůrazňuje přístup nezávislý na státu vlajky zaměřený na vlastníka plavidla.

[11] Viz také 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 (Studie týkající se možností nových iniciativ vzhledem k demontáži lodí – Poznámka k fondu pro demontáže lodí, Výhody a nevýhody uvedených tří možností), s. 17, srpen 2009, http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Sdělení KOM (2008) 767 v konečném znění ze dne 19. listopadu 2008, které představuje „strategii EU pro zlepšení postupů demontáže lodí" a posouzení jejích dopadů v pracovním dokumentu útvarů Komise SEK(2008) 2846. „*Pokud se ukáže, že (...) reakce účastníků trhu nepřinášejí očekávaný výsledek, měla by se znovu zvážit možnost systému financování na principu ‚znečišťovatel platí'.*"

[13] Posouzení dopadů, které je přiloženo k návrhu nařízení o recyklaci lodí (SWD (2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf. „*Pokud budou pokračovat problémy s dodržením předpisů, mohla by být na úrovni EU přijata další opatření, jako je zřízení fondu pro demontáž lodí v EU.*"

[14] The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships (Fond na recyklaci lodí – Financování vrakování šetrného k životnímu prostředí a recyklace námořních lodí), Ecorys (2005), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf

Hongkongská úmluva k věci přistupuje jinak. V článku o technické spolupráci obsahuje „ustanovení o financování“ na základě dobrovolných příspěvků. Ustanovení neodkazuje na zásadu „znečišťovatel platí“. Mimo EU zavedla v roce 2013 Čína kombinovaný finanční plán na stavbu a recyklaci lodí plujících pod čínskou vlajkou; v roce 2016 byl plán obnoven.

V prosinci 2014 objednala Komise studii, která se měla stát podkladem pro současnou zprávu. Studie měla vycházet z dřívějších studií[15] a řešit mezery ve výzkumu, včetně získávání finančních prostředků a jejich vyplácení, dopadů na hospodářskou soutěž, administrativní zátěže a právních důsledků např. vzhledem k Světové obchodní organizaci a pravidlům EU. Studie také měla za cíl vytvořit základ koncepce operativního nástroje, který by podpořil bezpečnou a environmentálně šetrnou recyklaci lodí.

Studie byla zveřejněna v červnu 2016[16]. Z následujících důvodů zavrhla několik možností, které zkoumaly studie v minulosti:

Kategorie možnosti	Možnost	Hlavní nedostatek
(Nefinanční nástroje)	*(Nefinanční opatření, např. sankce uložené předposlednímu vlastníkovi)*	*(Lze snadno obejít nebo stimuluje další obcházení, a/nebo chybí vhodný mechanismus pro vymáhání.)*
Nástroje, které vlastníky plavidel zavazují shromáždit požadovaný kapitál prostřednictvím soukromě spravovaného mechanismu, navázaného na konkrétní loď.	Recyklační záruka lodi	Obtížný převod v případě změny vlastníka; nepřiměřené vůči lodím s nízkou frekvencí vplutí do přístavů EU.
	Recyklační účet lodi	Obtížný převod v případě změny vlastníka; nepřiměřené vůči lodím s nízkou frekvencí vplutí do přístavů EU.
	Recyklační pojištění lodi	Chybí „pojištěný objekt“, neboť neexistuje nepředvídatelná událost jiná než ztráta plavidla při nehodě. Neproveditelný jako samostatný nástroj.
Nástroje, které vlastníky plavidel zavazují k přispívání do veřejného režimu (fondu) na základě plateb, které se provádí při vplutí do přístavů EU.	Přístavní poplatek	Vysoká administrativní zátěž pro přístavy; potenciálně v nesouladu se Světovou obchodní organizací; může být považována za daň, která spadá mimo oblast působnosti EU.

III. LICENCE NA RECYKLACI LODÍ

[15] Viz zejména Ecorys 2005 pro Greenpeace, COWI/Milieu 2009 pro posouzení dopadu provedeném Evropskou komisí, Profundo 2013, *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling (Finanční mechanismy pro zajištění zodpovědné recyklace lodí)*, Milieu 2013 pro Evropský parlament. Je třeba zmínit, že existující studie – vyjma studie z roku 2016, která byla provedena jako podklad současné zprávy, – všechny předchází přijetí nařízení o recyklaci lodí v jeho konečném znění.

[16] Ecorys, DNV-GL, Právnická fakulta Erasmovy univerzity, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling (Finanční nástroj na podporu bezpečného a šetrné recyklace), červen 2016.* http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

Studie z roku 2016 uvádí novou možnost: *licenci na recyklaci lodí*. Licence představuje pokus zkombinovat silné stránky zavržených možností a zároveň překonat jejich nevýhody. Má tyto hlavní zásady:

1. Lodě, které vplouvají do přístavů EU, by od centralizované agentury (např. existující evropské agentury) obdržely předběžné povolení. Licence by byla nástrojem s povahou veřejného správního práva.
2. Při podávání žádosti o licenci by vlastníci plavidel zaplatili příspěvek. Příspěvek by pokrýval malý správní poplatek (0,8 %) a pojistné, účelově vázané na konkrétní loď (99,2 %).
3. Uložené pojistné by záviselo na částce, kterou je třeba shromáždit, aby byl pokryt finanční rozdíl mezi demontáží lodě na konci její životnosti v nevyhovující loděnici a demontáží v loděnici, která je uvedena na evropském seznamu. Pojistné by také záviselo na časovém rámci, který by byl ke shromáždění kapitálu potřebný.
4. Plná částka by byla vyplacena poslednímu vlastníkovi lodě pod podmínkou, že loď poslal do zařízení pro recyklaci lodí, které je uvedené na evropském seznamu.
5. Sankcí za recyklaci jinde než v zařízení uvedeném na evropském seznamu by bylo propadnutí nabytých práv.
6. Aby se zabránilo tomu, že by systém působil nepřiměřeně vůči lodím, které buď vplouvají do přístavů velmi často, nebo velmi málo, platnost licence by byla časově omezená, a nikoli založená na počtu vplutí (tzn., že měsíční licence by byla levnější než roční, ale poskytovala by menší právo na platbu na konci životnosti). Dalo by se uvažovat o podrobnějších kritériích, např. o zvýhodnění pro lodě navržené pro snadnější recyklaci.

Studie uvádí některé možné dopady[17] zavedení licence na recyklaci lodí a nastiňuje otázky vážící se k jejímu uplatňování[18] včetně role evropské agentury (nové, nebo existující), využití propadlých prostředků a jednoduchého systému pro lodě plující pod vlajkou třetích zemí.

IV. ZPĚTNÁ VAZBA ZÚČASTNĚNÝCH STRAN

Své stanovisko k licenci na recyklaci lodí vyjádřily Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) a různá sdružení zúčastněných stran.

EHSV přijal své stanovisko k této otázce dne 19. října 2016[19]. Stanovisko licenci na recyklaci lodí označuje za „*progresivní, vymahatelný finanční mechanismus*“ a vyzývá Evropskou komisi, aby ji zavedla. Nevládní organizace Shipbreaking Platform (organizace zastřešující různé nevládní organizace, které se zabývají recyklací lodí), konfederace odborových svazů

[17] Viz oddíl 4, Ecorys, DNG-GL, Právnická fakulta Erasmovy univerzity, červen 2016 (matrici dopadů v závislosti na ceně licence najdete na straně 83).
[18] Viz oddíl 5.2, Ecorys, DNV-GL, Právnická fakulta Erasmovy univerzity, červen 2016.
[19] Stanovisko EHSV: Vrakování lodí a recyklační společnost, ESHV-2016-00456. Výsledek hlasování: 202 pro, 2 proti, 3 se zdrželi hlasování. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

IndustriAll a SEA EUROPE (Sdružení loděnic a námořního zařízení) vydaly dne 20. října 2016 společné prohlášení, ve kterém závěry stanoviska EHSV podpořily.

ESPO, sdružení evropských přístavů, stáhlo svoje námitky vůči finanční pobídce v roce 2015 s ohledem na to, že se licence vyhne hlavní nevýhodě dřívějšího konceptu, podle kterého by příspěvky vybíraly přístavy.

Organizace vlastníků plavidel ECSA (Svaz provozovatelů námořních plavidel Evropského společenství), ASA (Asijský svaz vlastníků plavidel) a ICS (Mezinárodní námořní komora) na zveřejnění studie reagovaly v červenci 2016. Jejich stanovisko je, že licence na recyklaci lodí by narušila úsilí o ratifikaci Hongkongské úmluvy. Právní názor, který si nechaly vypracovat organizace vlastníků plavidel, dále licenci na recyklaci lodí popisuje jako „*primární fiskální opatření*“, naznačuje, že by EU neměla žádnou pravomoc plán EU na recyklaci lodí spravovat, a dovozuje nesoulad s Úmluvou Organizace spojených národů o mořském právu (UNCLOS), pravidly Světové obchodní organizace a zásadou společných, ale rozdílných odpovědností. Je třeba poznamenat, že několik z těchto bodů řeší studie z roku 2016, kterou si objednala Komise[20].

Oproti tomu nevládní organizace Shipbreaking Platform v říjnu 2016 zveřejnila písemné stanovisko[21], které podporuje právní argumenty studie z roku 2016. Analýza zdůrazňuje, že licence na recyklaci lodí by neznamenala „překážku obchodu“, které se obávají organizace vlastníků plavidel jako klíčového argumentu pro nesoulad s pravidly Světové obchodní organizace, ať už u obchodu se zbožím, obchodu s plavidly nebo obchodu s ocelí na konci životnosti. Analýza také uvádí, že nařízení o recyklaci lodí představuje doplňující opatření k Hongkongské úmluvě, jak povoluje samotná úmluva a jak k tomu všeobecně vyzývá Úmluva Organizace spojených národů o mořském právu (UNCLOS), zatímco organizace vlastníků plavidel zde mají tendenci vidět konflikt právních režimů.

V. ZÁVĚR

Komise uznává přednosti potenciální licence na recyklaci lodí, která představuje dosud nejslibnější možnost, která byla zatím prozkoumána. Komise si je nicméně vědoma toho, že řada otázek vyžaduje další analýzu, mimo jiné ohledně kompatibility takového potenciálního finančního nástroje s právem EU a mezinárodním právem.

V souladu s postupným přístupem, poprvé popsaným ve sdělení Komise v roce 2008 a v posouzení dopadu v roce 2012 a reflektovaným v konečném znění nařízení o recyklaci lodí,

[20] Přílohy B („WTO compliance; Soulad s WTO“) a C („Extraterritoriality and the SRL; Exteritorialita a licence na recyklaci lodí – SRL“) ze studie z roku 2016 zdůrazňují, že a) neexistuje žádný jasný právní důvod, proč by SRL nemělo být považováno za „fiskální opatření“, b) EU by jednala v rámci svých pravomocí, c) SRL se přesně vyhýbá diskriminaci lodí plujících pod vlajkou třetích zemí a d) judikatura poukazuje na velkou pravděpodobnost souladu s pravidly WTO.

[21] Nevládní organizace Shipbreaking Platform, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence (Ať znečišťovatel platí! Proč potřebujeme licenci EU na recyklaci lodí*), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf

bude potřeba dalších opatření týkajících se finančních pobídek znovu posouzena později na základě analýzy využití a dopadů evropského seznamu zařízení na recyklaci lodí.