EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 8.8.2017
COM(2017) 420 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om genomförbarheten för ett finansiellt instrument som främjar säker och miljöriktig fartygsåtervinning

I. INLEDNING

Varje år säljs hundratals stora fartyg för nedmontering på södra Asiens tidvattenstränder[1]. De negativa effekter som det har på miljön och människors hälsa är väldokumenterade[2]. Problemen med genomförandet av Baselkonventionen[3] när det gäller fartyg, liksom det europeiska förbudet mot export av farligt avfall till länder utanför OECD[4], ledde till att Hongkongkonventionen antogs 2009[5] och den europeiska förordningen om återvinning av fartyg 2013[6]. Förordningen om återvinning av fartyg utnyttjar den möjlighet som erbjuds genom artikel 1.2 i Hongkongkonventionen och fastställer mer stringenta krav än denna, i synnerhet när det gäller hälsa, säkerhet och miljö.

Enligt artikel 29 (”Ekonomiska incitament”) i förordning (EU) nr 1257/2013 om återvinning av fartyg[7] ska kommissionen lägga fram en rapport om ”genomförbarheten i ett finansiellt instrument som skulle underlätta en säker och miljöriktig fartygsåtervinning, vilken i förekommande fall ska åtföljas av ett lagstiftningsförslag”. Kommissionen lägger fram denna rapport för att uppfylla detta rapporteringskrav. I rapporten sammanfattas först regleringsmetoden för frågor kopplade till återvinning av fartyg (I). Därefter redogörs för läget vad gäller genomförbarheten för ett ekonomiskt incitament för en säker och miljöriktig fartygsåtervinning (II), som omfattar införandet av ett nytt koncept, en *fartygsåtervinningslicens* (III). Rapporten innehåller också en sammanfattning av synpunkter från intressenter (IV) och mynnar ut i en slutsats (V).

Genom förordningen om fartygsåtervinning införs flera instrument i en tydlig ordningsföljd. Det primära instrumentet som uttryckligen fastställs i förordningen, med en tidsplan för inrättandet och ett antal därmed förbundna skyldigheter, är den *europeiska förteckningen över fartygsåtervinningsanläggningar*. Från och med ett datum som infaller senast den 31 december 2018 får EU-flaggade fartyg endast återvinnas vid förtecknade anläggningar. En första förteckning över 18 anläggningar i EU som uppfyller kraven offentliggjordes i

[1] NGO Shipbreaking Platform, förteckning över alla fartyg som skrotades i världen 2016, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Se i synnerhet *Science for Environment Policy*, Issue 55, juni 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf.

[3] Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall och deras bortskaffande antogs den 22 mars 1989, http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101.

[5] Internationella Hongkongkonventionen om säker och miljöriktig fartygsåtervinning. För att Hongongkonventionen ska träda i kraft måste den ratificeras av 15 stater som står för minst 40 % av världsflottans tonnage och en kombinerad maximal fartygsåtervinningsvolym som inte understiger 3 % av de ratificerande staternas tonnage. I februari 2017 hade Hongkongkonventionen fortfarande inte trätt i kraft. Den hade ratificerats av fem länder, inklusive EU-medlemsstaterna Frankrike och Belgien, men inte av någon större fartygsåtervinningsstat, 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] Förordningen fokuserar särskilt på alla fartyg som bedriver handel på EU-vatten och fartyg som seglar under EU-medlemsstaters flagg. Förordningen speglar inte bara kraven i Hongkongkonventionen utan inför också striktare miljö- och säkerhetskrav, såsom tillåts enligt artikel 1.2 i Hongkongkonventionen.

[7] ”Förordningen om fartygsåtervinning” – Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1257/2013 av den 20 november 2013 om återvinning av fartyg. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

december 2016[8]. Ytterligare anläggningar belägna utanför EU får läggas till i förteckningen från och med 2017[9]. I och med att den europeiska förteckningen baseras på bedömningar och inspektioner på plats vilka är oberoende av affärsintressen ger den ett unikt mervärde i form av högt anseende för sektorn. Fartygsåtervinnare kan få exklusiv tillgång till återvinning av EU-flaggade fartyg i utbyte mot att de uppfyller höga krav. Fartygsägare kan också stärka sin trovärdighet vad gäller företagens sociala ansvar och begränsa sin ansvarsskyldighet för undermålig återvinning genom att låta sina fartyg nedmonteras vid anläggningar i förteckningen. Den europeiska förteckningen är det enda instrumentet i sitt slag och kan därför stärka incitamenten för förbättringar även när det gäller fartyg som inte är EU-flaggade, vilket kan bidra till mer rättvisa konkurrensvillkor även internationellt.

I artikel 29 och skäl 19 i förordningen om fartygsåtervinning nämns ett tänkbart andra instrument av finansiell art för att minska risken för att den europeiska förteckningen kringgås[10]. Kringgående skulle innebära att fartyg ändrar flagg till länder utanför EU för att underlätta nedmontering vid en anläggning som inte finns med i den europeiska förteckningen. Det centrala för den risken är vinstmaximering: Marknaden för fartygsåtervinning domineras av undermåliga anläggningar som kan erbjuda bättre priser för uttjänta fartyg på grund av låga arbetskostnader och höga externa kostnader när det gäller hälsa, säkerhet och miljö, otillräckliga investeringar i maskiner och liten eller ingen kapacitet för hantering av farligt avfall. Det har fått till följd att *”principen att förorenaren betalar inte tillämpas”* vid fartygsåtervinning[11]. Ett finansiellt incitament skulle syfta till att få bort vinstskillnaden mellan nedmontering vid undermåliga anläggningar och vid anläggningar i den europeiska förteckningen.

Det tillvägagångssätt som avspeglas i förordningen är i linje med både meddelandet från 2008[12], där en EU-strategi för nedmontering av fartyg föreslogs, och konsekvensbedömningen från 2012[13].

II. FORSKNINGSLÄGET VAD GÄLLER ETT TÄNKBART FINANSIELLT INSTRUMENT

Ett finansiellt instrument övervägdes redan i samband med antagandet av Hongkongkonventionen. I en studie från 2005 [14] efterlystes en *fartygsåtervinningsfond* som

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

[9] Kommissionen granskar just nu 22 ansökningar om att komma med i förteckningen som inkommit från fartygsåtervinningsanläggningar i Kina, Indien, Turkiet och USA.

[10] Artikel 29 omfattar rapporteringsskyldigheten. I skäl 19 beskrivs det tänkbara initiativet mer ingående och understryks att det ska vara flaggneutralt och fokuserat på fartygsägare.

[11] Se även 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*, s. 17, augusti 2009, http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf.

[12] Meddelande KOM(2008) 767 slutlig av den 19 november 2008 om en EU-strategi för bättre nedmontering av fartyg och motsvarande konsekvensbedömning i ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar SEK(2008) 2846: "*Om det visar sig att […] marknadsaktörernas reaktioner inte ger det önskade resultatet, bör möjligheten med en fond i enlighet med principen om att förorenaren betalar återigen övervägas*".

[13] Konsekvensbedömning som åtföljer förslaget till förordning om återvinning av fartyg (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf, ”*Should compliance problems continue, further actions could be undertaken at EU level like the setting up of an EU ship dismantling fund*”.

skulle ta ut avgifter och förmedla medel för miljövänlig skrotning. Där övervägdes också inrättandet av en *obligatorisk livförsäkring* för att täcka kostnaderna för ren återvinning. Hongkongkonventionen har en annan inriktning och innehåller en finansieringsklausul i sin artikel om tekniskt samarbete, baserat på frivilliga bidrag. Klausulen hänvisar inte till principen att förorenaren ska betala. Utanför EU införde Kina 2013 ett kombinerat finansieringssystem för byggande och återvinning av fartyg under kinesisk flagg. Systemet förlängdes 2016.

I december 2014 beställde kommissionen en studie som underlag för denna rapport. Den skulle bygga på tidigare studier[15] och fylla forskningsluckor, t.ex. vad gäller de finansiella medel som ska genereras och förmedlas, konkurrenseffekter, administrativa bördor och rättsliga konsekvenser i förhållande till t.ex. Världshandelsorganisationen och EU-bestämmelser. Studien skulle också användas för utformningen av ett operativt instrument för att främja säker och miljövänlig återvinning av fartyg.

Studien offentliggjordes i juni 2016[16]. Där förkastades flera alternativ som analyserats i tidigare studier av följande skäl:

Kategori	Alternativ	Svagheter
(Icke-finansiella instrument)	*(Icke-finansiella åtgärder, t.ex. påföljder för den näst sista ägaren)*	*(Enkelt att kringgå eller stimulerar ytterligare kringgående handlingar och/eller brist på lämpliga verkställighetsmekanismer)*
Instrument som ålägger fartygsägare att samla det kapital som krävs genom en privatförvaltad mekanism som är kopplad till ett enskilt fartyg	Fartygsåtervinningsgaranti	Svårt att överföra vid ägarbyte Oproportionerligt för fartyg som sällan angör EU-hamnar.
	Fartygsåtervinningskonto	Svårt att överföra vid ägarbyte Oproportionerligt för fartyg som sällan angör EU-hamnar.
	Fartygsåtervinningsförsäkring	Brist på ”försäkringsobjekt” p.g.a. brist på oförutsedda händelser, annat än om fartyget förloras p.g.a. olycka. Ej genomförbart som separat instrument.
Instrument som ålägger fartygsägare att bidra till ett offentligt system (en fond) på basis av betalningar när EU-	Hamnavgift	Betungande administration för hamnarna. Kan strida mot Världshandelsorganisationens bestämmelser. Kan anses som en skatt som inte omfattas av EU:s behörighetsområde.

[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] Se i synnerhet Ecorys 2005 för Greenpeace, COWI/Milieu 2009 för kommissionens konsekvensbedömning, Profundo 2013 *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling*, Milieu 2013 för Europaparlamentet. Det bör noteras att alla de befintliga studierna – utom den som gjordes 2016 som underlag för denna rapport – gjordes innan förordningen om återvinning av fartyg antogs i sin slutliga form.

[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

Kategori	Alternativ	Svagheter
hamnar angörs.		

III. FARTYGSÅTERVINNINGSLICENS

Studien från 2016 omfattade ett nytt alternativ – en *fartygsåtervinningslicens*. Licensen är ett försök att kombinera det bästa hos de avvisade alternativen och samtidigt åtgärda deras brister. Huvudprinciperna är följande:

1. Fartyg som angör EU-hamnar ska i förväg ha fått en licens från ett centralt organ (t.ex. en befintlig EU-byrå). Licensen skulle vara ett instrument av offentlig, förvaltningsrättslig art.
2. Fartygsägarna skulle få betala för att ansöka om en licens. Betalningen skulle omfatta en liten avgift för administrativa kostnader (0,8 %) och en premie som är öronmärkt för det enskilda fartyget (99.2%).
3. Den premie som tas ut skulle bero på vilket kapitalbelopp som måste ackumuleras för att täcka den finansiella skillnaden mellan nedmontering vid en undermålig anläggning och vid en anläggning i den europeiska förteckningen när fartyget tjänat ut. Premien skulle också bero på tidsramen för ackumulering av kapitalet.
4. Det totala kapitalbeloppet skulle betalas till fartygets sista ägare på villkor att fartyget sänds till en fartygsåtervinningsanläggning på den europeiska förteckningen.
5. Fartygsägare som inte väljer återvinning vid en anläggning som är med i den europeiska förteckningen skulle förverka sina förvärvade rättigheter.
6. För att undvika ett system som fungerar oproportionerligt för fartyg som med väldigt hög eller väldigt låg frekvens angör hamnar skulle licensens giltighet vara tidsbaserad snarare än baserad på antalet besök i hamnar (t.ex. skulle en enmånadslicens vara billigare än en årslicens, men rätten till betalning när fartyget är uttjänt skulle vara mindre). Man skulle även kunna ha mer detaljerade kriterier, t.ex. för att gagna fartyg som utformats för att lättare kunna återvinnas.

Studien anger några av de potentiella effekterna[17] av införandet av en fartygsåtervinningslicens och beskriver problematiska frågor för genomförandet[18], såsom rollen för en europeisk byrå (ny eller befintlig), användningen av förverkade medel och ett enkelt system för fartyg under tredjeländers flagg.

IV. INTRESSENTERNAS SYNPUNKTER

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) och ett antal intressentsammanslutningar har inkommit med synpunkter på fartygsåtervinningslicensen.

[17] Se avsnitt 4 i Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, juni 2016 (på sidan 83 finns en tabell med konsekvenserna beroende på kostnaden för licensen).
[18] Se avsnitt 5.2 i Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, juni 2016.

EESK antog ett yttrande den 19 oktober 2016[19]. Där betecknas licensen som *”en progressiv och genomförbar finansiell mekanism”* och Europeiska kommissionen uppmanas att inrätta en sådan. NGO Shipbreaking Platform – som är en paraplyorganisation för olika icke-statliga organisationer engagerade i fartygsåtervinning, fackföreningskonfederationen IndustriAll och Sea Europe (sammanslutningen för varv och marin utrustning) utfärdade den 20 oktober 2016 ett gemensamt uttalande som stödde slutsatserna i EESK:s yttrande.

Espo, sammanslutningen av europeiska hamnar, drog 2015 tillbaka sitt motstånd mot det finansiella incitamentet, eftersom man ansåg att licensen löser det viktigaste problemet hos en tidigare lösning där hamnarna skulle ta upp betalningarna.

Fartygsägarnas organisationer ECSA (*European Community of Shipowners Associations*), ASA (*Asian Shipowners Association*) och ICS (*International Chamber of Shipping*) reagerade på offentliggörandet av studien i juli 2016. De anser att en fartygsåtervinningslicens skulle störa ansträngningarna för att få Hongkongkonventionen ratificerad. I ett rättsligt yttrande som tagits fram på deras uppdrag beskriver de också licensen som en *”huvudsakligen skattemässig åtgärd”* och menar att EU inte skulle ha behörighet att administrera ett EU-system för fartygsåtervinning och att åtgärden skulle vara oförenlig med FN:s havsrättskonvention (Unclos), Världshandelsorganisationens bestämmelser och principen om gemensamt men differentierat ansvar. Det bör noteras att flera av dessa frågor tas upp i den studie som kommissionen beställde 2016[20].

NGO Shipbreaking Platform lade däremot fram ett ståndpunktsdokument i oktober 2016[21] som stödde den rättsliga argumentationen i studien från 2016. I analysen understryks att licensen inte skulle utgöra något ”hinder för handeln”, vilket var fartygsägarnas organisationers huvudargument för oförenlighet med Världshandelsorganisationens bestämmelser, oavsett om det handlar om handel med varor, handel med fartyg eller handel med uttjänt stål. I analysen konstateras också att förordningen om återvinning av fartyg kompletterar Hongkongkonventionen, såsom tillåts enligt denna konvention och generellt uppmuntras enligt Unclos, tvärtemot fartygsägarorganisationernas syn att de rättsliga ordningarna står i strid med varandra.

V. SLUTSATS

[19] EESK:s yttrande: Fartygsskrotning och återvinningssamhället, EESC-2016-00456. Antagande: 202 för, 2 emot, 3 avstod. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327.

[20] Bilagorna B (”WTO compliance”) och C (”Extraterritoriality and the SRL”) i studien understryker att a) det finns tydliga rättsliga grunder för att inte beteckna licensen som en ”skatteåtgärd” , b) EU skulle agera inom sitt behörighetsområde, c) licensen motverkar i själva verket diskriminering av fartyg under tredjeländers flagg, och d) utifrån rättspraxis är det väldigt troligt att licensen är förenlig med Världshandelsorganisationens bestämmelser.

[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.

Kommissionen ser fördelarna med en potentiell fartygsåtervinningslicens, som är det mest lovande alternativ som utretts hittills. Kommissionen är dock medveten om ett antal problem som måste analyseras vidare, bl.a. när det gäller ett sådant finansiellt instruments förenlighet med EU-lagstiftningen och internationell rätt.

I linje med det stegvisa tillvägagångssätt som först beskrevs i kommissionens meddelande från 2008 och konsekvensanalys från 2012 och som avspeglas i den slutliga texten till förordningen om återvinning av fartyg, kommer behovet av ytterligare åtgärder avseende finansiella incitament att vara föremål för en ny bedömning i ett senare skede, baserat på en analys av användningen och effekterna av den europeiska förteckningen över fartygsåtervinningsanläggningar.