EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 8.8.2017
COM(2017) 420 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om gennemførligheden af et finansielt instrument, der kan lette sikker og forsvarlig skibsophugning

I. INDLEDNING

Hvert år sælges hundredvis af store skibe til ophugning på tidevandskysterne i Sydasien[1]. De negative virkninger af denne praksis på miljøet og menneskers sundhed er udførligt dokumenteret[2]. Vanskeligheder i forbindelse med håndhævelsen af Baselkonventionen[3] med hensyn til skibe samt det europæiske forbud mod eksport af farligt affald uden for OECD[4] førte til vedtagelsen af henholdsvis Hongkongkonventionen i 2009[5] og den europæiske forordning om ophugning af skibe i 2013[6]. Ved anvendelse af muligheden, der er omhandlet i artikel 1, stk. 2, i Hongkongkonventionen, indeholder forordningen om ophugning af skibe strengere krav end konventionen, især med hensyn til sundhed, sikkerhed og miljø.

Artikel 29 ("Finansielt incitament") i forordning (EU) nr. 1257/2013 om ophugning af skibe[7] opfordrer Kommissionen til at forelægge en rapport om "hvorvidt der er muligt at skabe et finansielt instrument, der kan lette en sikker og forsvarlig skibsophugning og lader den, hvis det er hensigtsmæssigt, ledsage af et lovgivningsmæssigt forslag". Denne rapport er indsendt for at overholde denne rapporteringsforpligtelse. Den opsummerer først den nuværende lovgivningsmæssige tilgang til de problemer, der er opstået i forbindelse med ophugning af skibe (I). Derefter præsenteres status for undersøgelser af gennemførligheden af et finansielt incitament til sikker og forsvarlig ophugning af skibe (II), hvor den nye skibsophugningslicens indføres (III). Rapporten indeholder ligeledes et resumé af interessenters feedback (IV) og afsluttes med en konklusion (V).

Forordningen om ophugning af skibe indfører instrumenter i en tydelig rækkefølge. Det primære instrument, med en tidsplan for oprettelse og et sæt relaterede forpligtelser, der er udtrykkeligt angivet i forordningen, er den europæiske liste over ophugningsanlæg. Fra en dato, der falder senest den 31. december 2018, må alle skibe under EU-medlemsstaternes flag kun ophugges på de anlæg, der er anført på listen. Den første liste over 18 kompatible anlæg i EU blev offentliggjort i december 2016[8]. Yderligere anlæg uden for EU kan tilføjes listen fra

---

[1] NGO Shipbreaking Platform, liste over alle skibe, der blev ophugget i hele verden i 2016, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Jf. Science for Environment Policy, udgave 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 kontrol med grænseoverskridende transport af farligt affald og bortskaffelse heraf blev vedtaget den 22. marts 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Hongkongkonventionen om sikker og miljømæssigt forsvarlig ophugning af skibe. For at træde i kraft skal HKC ratificeres af 15 stater, der repræsenterer ikke mindre end 40 % af verdensflådens tonnage og en kombineret maksimal årlig skibsophugning på mindst 3 % af flådens tonnage i de ratificerende stater. Pr. februar 2017 var HKC endnu ikke trådt i kraft, idet den blev ratificeret af fem lande, herunder EU-medlemsstaterne Frankrig og Belgien og ingen stat med en høj volumen af stor skibsophugning 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] Forordningen har et særligt fokus på alle handelsskibe i EU-farvande og skibe, der sejler under EU-medlemsstaternes flag. Forordningen afspejler ikke kun kravene i HKC, men tilføjer også strengere miljø- og sikkerhedskrav, som godkendt i artikel 1, stk. 2, i HKC.

[7] "Forordningen om ophugning af skibe" – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1257/2013 af 20. november 2013 om ophugning af skibe; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

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

2017[9]. Eftersom listen understøttes af vurderinger og inspektioner af anlæggene, der er uafhængige af erhvervslivets interesser, bidrager den med en unik anerkendt merværdi til sektoren. Skibsophugningsvirksomheder kan få eksklusiv adgang til ophugning af skibe, der sejler under EU-medlemsstaternes flag til gengæld for høje performancestandarder. På samme måde kan skibsredere styrke troværdigheden af deres mandat for socialt ansvar og begrænse deres ansvar i forbindelse med ophugning, som ikke overholder internationale standarder, ved at ophugge deres skibe i anlæg, der står opført på listen. Desuden kan den europæiske liste som det eneste instrument af sin art være et incitament til forbedringer også for skibe, der ikke sejler under EU-medlemsstaternes flag, hvilket kunne fremme lige konkurrencevilkår på internationalt plan.

I artikel 29 og betragtning 19 henviser forordningen om ophugning af skibe til et muligt nyt finansielt instrument som en beredskabsforanstaltning mod mulige risici for omgåelse af den europæiske liste[10]. Omgåelse ville bestå i skibe, der skifter til flag uden for EU for at lette ophugning i et værft, der ikke står på den europæiske liste. Profitmaksimering er et centralt element i denne risiko: Markedet for ophugning af skibe er hovedsagelig præget af værfter, der ligger under internationale standarder, der kan tilbyde bedre priser for udtjente skibe som følge af lave arbejdsomkostninger, eksterne sundheds- sikkerheds- og miljøfaktorer, utilstrækkelige investeringer i maskineri og lille eller ingen kapacitet til håndtering af farligt affald. Resultatet, som det nævnes, er at "princippet om, at forureneren betaler, normalt ikke følges" inden for ophugning af skibe[11]. Et finansielt incitament ville sigte mod at udligne forskelle i overskud mellem ophugning i værfter, som ikke overholder internationale standarder og ophugning i værfter, der står opført på den europæiske liste.

Meddelelsen fra 2008 om en EU-strategi for ophugning af skibe[12] og konsekvensanalysen for 2012[13] havde begge foregrebet den trinvise tilgang, der afspejles i forordningen.

II. STATUS FOR UNDERSØGELSER AF ET MULIGT FINANSIELT INSTRUMENT

Der blev allerede overvejet et finansielt instrument forud for vedtagelsen af Hongkongkonventionen. En undersøgelse fra 2005[14] opfordrede til en "fond til

[9] Kommissionen er i færd med at gennemgå 22 ansøgninger om optagelse på listen modtaget fra skibsophugningsanlæg i Kina, Indien, Tyrkiet og USA.
[10] Artikel 29 indeholder rapporteringsforpligtelsen; Betragtning 19 indeholder yderligere detaljer, idet den understreger det mulige incitaments flagneutrale tilgang, der har fokus på skibsredere.
[11] Jf. også 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, august 2009 http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf
[12] Meddelelse KOM(2008) 767 endelig af 19. november 2008 "En EU-strategi for forbedret ophugning af skibe" og arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene med et resumé af konsekvensanalysen for en EU-strategi for forbedret ophugning af skibe SEC(2008) 2846: "Hvis det viser sig, at [...] markedsdeltagernes reaktioner ikke giver de ønskede resultater, bør et system med en fond, der gennemfører "forureneren betaler"-princippet, tages op til overvejelse."
[13] Konsekvensanalyse, der ledsager forslaget til forordning om ophugning af skibe (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf "Hvis der fortsat er problemer med overholdelse, kan der gennemføres yderligere aktioner på EU-plan, såsom oprettelsen af en EU-fond til skibsophugning."

skibsophugning", der havde til opgave at opkræve gebyrer og udbetale midler til miljøvenlig ophugning. Oprettelsen af en "obligatorisk livsforsikring" blev ligeledes overvejet for at dække omkostningerne ved ren ophugning. Hongkongkonventionen har en anden tilgang. Den indeholder en "finansieringsklausul" i sin artikel om teknisk samarbejde på grundlag af frivillige bidrag. Klausulen henviser ikke til princippet om, at forureneren betaler. Udenfor EU indførte Kina en kombineret finansiel ordning for bygning og ophugning af skibe, der sejler under kinesisk flag i 2013; Ordningen blev fornyet i 2016.

I december 2014 bestilte Kommissionen en undersøgelse, der skulle ligge til grund for den foreliggende rapport. Undersøgelsen skulle bygge på tidligere undersøgelser[15] og tage fat om mangler i forskningen, herunder de finansielle midler, der skal genereres og udbetales, virkninger på konkurrencen, administrative byrder og juridiske følger f.eks. i forhold til Verdenshandelsorganisationen og EU-lovgivning. Undersøgelsen havde også til formål at bidrage til udformningen af et operationelt instrument, der skal fremme sikker og miljøvenlig ophugning af skibe.

Undersøgelsen blev offentliggjort i juni 2016[16]. Den kasserede flere muligheder, der var blevet undersøgt i tidligere undersøgelser med følgende begrundelser:

Løsningskategori	Løsningsmulighed	Væsentlig mangel
(Ikke-finansielle instrumenter)	*(Ikke-finansielle foranstaltninger, f.eks. sanktioner over for næstsidste ejer)*	*(Let at omgå eller stimulere yderligere omgåelsesadfærd og/eller mangel på passende håndhævelsesmekanisme.)*
Instrumenter, der forpligter skibsejerne til at rejse den nødvendige kapital gennem en privatforvaltet mekanisme, der er tilknyttet et unikt skib	Skibsophugningsgaranti	Svær at overføre i tilfælde af ejerskifte; står ikke i rimeligt forhold til skibe, der sjældent anløber EU-havne.
	Skibsophugningskonto	Svær at overføre i tilfælde af ejerskifte; står ikke i rimeligt forhold til skibe, der sjældent anløber EU-havne.
	Skibsophugningsforsikring	Manglende "forsikret genstand" på grund af manglende uforudsete hændelser, bortset fra tab af skib på grund af en ulykke. Ikke gennemførlig som separat instrument.
Instrumenter, der forpligter skibsredere til at bidrage til en offentlig	Havneafgift	Høj administrativ byrde for havne; muligvis ikke i overensstemmelse med WTO; skal eventuelt betragtes som skat uden for EU's

[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] Jf. især Ecorys 2005 for Greenpeace, COWI/Milieu 2009 for Kommissionens konsekvensanalyse, Profundo 2013 Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling, Milieu 2013 for Europa-parlamentet. Det skal bemærkes, at eksisterende undersøgelser, bortset fra undersøgelsen i 2016, der blev gennemført som udgangspunkt for den foreliggende rapport, alle er dateret forud for vedtagelsen af forordningen om ophugning af skibe i dens endelige udgave.

[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

Løsningskategori	Løsningsmulighed	Væsentlig mangel
ordning (en fond), der er baseret på betalinger, der skal erlægges, når de anløber EU-havne.		kompetence.

III. SKIBSOPHUGNINGSLICENS

Undersøgelsen fra 2016 identificerer en ny mulighed - skibsophugningslicens. Licensen er et forsøg på at kombinere fordelene ved de kasserede løsningsmuligheder og samtidig overvinde ulemperne herved. Dens vigtigste principper er som følger:

1. Skibe, der anløber EU-havne, ville på forhånd modtage en licens fra et centralt agentur (f.eks. et eksisterende EU-agentur). Licensen ville være et instrument inden for stats- og forvaltningsret
2. Skibsrederne bliver opkrævet et bidrag, når de ansøger om licensen. Bidraget skal dække et mindre administrationsgebyr (0,8 %) og en præmie, der er øremærket til det enkelte skib (99,2 %);
3. Den præmie, der opkræves, vil afhænge af den kapital, der skal akkumuleres for at lukke finansieringshullet mellem ophugning i et værft, som ikke overholder internationale standarder, og ophugning i et værft, der står opført på den europæiske liste i slutningen af skibets levetid. Præmien vil også afhænge af den tid, der skal bruges til at akkumulere kapitalen;
4. Det fulde finansieringsbeløb vil blive udbetalt til skibets endelige ejer på betingelse af, at skibet er blevet sendt til et ophugningsanlæg, der står opført på den europæiske liste;
5. Sanktionen for ikke at vælge ophugning i et anlæg, der står opført på den europæiske liste, ville være bortfald af de erhvervede rettigheder;
6. For at undgå et system, der ikke er rimelig i forhold til skibe med enten høj eller lav anløbsfrekvens, ville gyldigheden af licensen være tidsbaseret frem for baseret på antallet af anløb (dvs. månedslicenser ville være billigere end årlige licenser, men det ville medføre en mindre ret til betaling ved udtjente skibe). Der kunne udtænkes mere forfinede kriterier, der f.eks. ville komme skibe til gode, der er designet til lettere ophugning.

Undersøgelsen identificerer nogle af de mulige virkninger[17] ved oprettelse af en skibsophugningslicens og beskriver overvejelserne for gennemførelse heraf[18], herunder et EU-agenturs rolle (nyt eller eksisterende), anvendelsen af bortfaldne midler og en simpel ordning for skibe, der sejler under tredjelandes flag.

[17] Jf. afsnit 4 i Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, juni 2016 (en oversigt over virkninger efter licenspris findes på side 83).
[18] Jf. afsnit 5.2 i Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, juni 2016.

IV. FEEDBACK FRA INTERESSENTER

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) og en række interessentorganisationer har udtalt sig om skibsophugningslicensen.

EØSU vedtog en udtalelse om sagen den 19. oktober 2016[19]. I udtalelsen benævnes skibsophugningslicensen "en gradvis, finansiel mekanisme, der kan håndhæves" og opfordrer Europa-Kommissionen til at oprette den. NGO Shipbreaking Platform – en paraplyorganisation for forskellige ngo'er, der er involveret i ophugning af skibe – fagforbundet IndustriAll og SEA EUROPE (Shipyards' and Maritime Equipment Association) udstedte en fælles erklæring, der støtter konklusionerne i EØSU's udtalelse den 20. oktober 2016.

Sammenslutningen af europæiske havne, ESPO, tilbagekaldte sin indsigelse mod det finansielle incitament i 2015, idet licensen undgår den største mangel ved et tidligere koncept, hvor det var havne, der skulle opkræve bidragene.

Rederiorganisationer under ECSA (European Community of Shipowner Associations), den asiatiske rederisammenslutning ASA og Det Internationale Skibsfartkammer, ICS, reagerede på offentliggørelsen af undersøgelsen i juli 2016. Deres holdning er, at skibsophugningslicensen vil forstyrre bestræbelserne på at ratificere Hongkongkonventionen. En juridisk udtalelse fra rederiernes organisationer beskriver yderligere skibsophugningslicensen som en "primær finanspolitisk foranstaltning" og vurderer, at EU ikke har kompetence til at administrere en ophugningsordning for skibe inden for EU og konkluderer, at den er i modstrid med De Forenede Nationers havretskonvention (UNCLOS), Verdenshandelsorganisationens regler og princippet om fælles men differentieret ansvar. Det skal bemærkes, at flere af disse punkter er behandlet i undersøgelsen fra 2016, der er bestilt af Kommissionen[20].

Derimod offentliggjorde NGO Shipbreaking Platform et holdningsdokument i oktober 2016[21], der støtter de juridiske argumenter i undersøgelsen fra 2016. Analysen understreger, at skibsophugningslicencen ikke ville udgøre en "handelshindring" som frygtet af rederiernes organisationer, hvilket var det vigtigste argument for uforenelighed med Verdenshandelsorganisationens regler, både hvad angår varehandel, handel med skibe eller handel med stål fra udtjente skibe. I analysen hedder det ligeledes, at forordningen om ophugning af skibe udgør et supplement til aktionen i Hongkongkonventionen som godkendt i

[19] EØSU's udtalelse: Ophugning af skibe og genanvendelsessamfundet, EESC-2016-00456. Vedtagelse: 202 for, 2 imod, 3 hverken for eller imod. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] Bilag B ("WTO compliance") og C ("Extraterritoriality and SRL") i undersøgelsen fra 2016 understreger, at a) der er indlysende juridiske grunde til ikke at identificere skibsophugningslicensen som en "finanspolitisk foranstaltning", b) EU ville handle inden for sit kompetenceområde, c) skibsophugningslicensen netop forhindrer forskelsbehandling af skibe, der sejler under tredjelandes flag og d) retspraksis peger på, at der er stor sandsynlighed for forenelighed med WTO-reglerne.

[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

HKC, og som generelt fremmet under De Forenede Nationers havretskonvention (UNCLOS), hvor rederiernes organisationer har tendens til at se en konflikt mellem retsforskrifter.

V. KONKLUSION

Kommissionen anerkender fordelene ved en eventuel skibsophugningslicens, som er den mest lovende mulighed, der er blevet undersøgt hidtil. Ikke desto mindre er Kommissionen opmærksom på, at en række spørgsmål bør analyseres yderligere, herunder med hensyn til foreneligheden af et sådant muligt finansielt instrument med EU-retten og folkeretten.

I overensstemmelse med den gradvise tilgang, der første gang blev beskrevet i Kommissionens meddelelse fra 2008 og konsekvensanalysen fra 2008, og som går igen i den endelige udgave af forordningen om ophugning af skibe, vil behovet for yderligere foranstaltninger vedrørende finansielle incitamenter blive vurderet senere på grundlag af en analyse af anvendelsen og virkningerne af den europæiske liste over ophugningsanlæg.