EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.8.2017
COM(2017) 420 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Machbarkeit eines Finanzierungsinstruments zur Förderung eines sicheren und umweltschonenden Schiffsrecyclings

I. EINLEITUNG

Jedes Jahr werden Hunderte großer Schiffe zum Abwracken an den Stränden Südasiens verkauft[1]. Die schädlichen Folgen dieser Praxis für Mensch und Umwelt sind umfassend dokumentiert[2]. Da sich die Durchsetzung des Basler Übereinkommens[3] in Bezug auf Schiffe und das europäische Verbot der Ausfuhr gefährlicher Abfälle in Länder außerhalb der OECD[4] als schwierig erwiesen hat, wurde 2009 das Hongkonger Übereinkommen[5] geschlossen bzw. 2013 die Verordnung über das Recycling von EU-Schiffen[6] (die „Schiffsrecyclingverordnung") erlassen. Im Einklang mit Artikel 1 Absatz 2 des Hongkonger Übereinkommens geht die Schiffsrecyclingverordnung insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und Umwelt über die Anforderungen des Übereinkommens hinaus.

Nach Artikel 29 („Finanzieller Anreiz") der Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 über das Schiffsrecycling[7] muss die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat „einen Bericht über die Machbarkeit eines Finanzierungsinstruments, das ein sicheres und umweltschonendes Schiffsrecycling fördern würde," unterbreiten und den Bericht „gegebenenfalls durch einen Gesetzgebungsvorschlag" ergänzen. Mit dem vorliegenden Bericht soll diese Pflicht erfüllt werden. Er gibt zunächst einen Überblick über den derzeitigen Regelungsrahmen für das Schiffsrecycling (I). Danach wird der aktuelle Stand der Forschung zur Machbarkeit eines finanziellen Anreizes für ein sicheres und umweltschonendes Schiffsrecycling (II) beschrieben und das neue Konzept der *Schiffsrecyclinglizenz* (III) vorgestellt. Abschließend werden die Rückmeldungen der Interessenträger (IV) zusammengefasst und Schlussfolgerungen (V) gezogen.

---

[1] NGO Shipbreaking Platform, Liste aller 2016 weltweit abgewrackten Schiffe; http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Siehe insbesondere „Science for Environment Policy", Ausgabe 55, Juni 2016; http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22. März 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Internationales Übereinkommen von Hongkong über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen („Hongkonger Übereinkommen"). Das Hongkonger Übereinkommen kann erst in Kraft treten, wenn es von mindestens 15 Staaten ratifiziert wurde, auf die mindestens 40 % der Welthandelstonnage entfallen und deren kombiniertes Höchstvolumen des jährlichen Schiffsrecyclings mindestens drei Prozent der Raumzahl der Flotten dieser Staaten entspricht. Bis Februar 2017 war das Hongkonger Übereinkommen noch nicht in Kraft getreten, da es bis zu diesem Zeitpunkt erst von fünf Ländern, darunter die EU-Mitgliedstaaten Frankreich und Belgien, ratifiziert worden war, wobei keines dieser Länder die Anforderungen hinsichtlich des Recyclingvolumens erfüllt; 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] Im Mittelpunkt der Verordnung stehen alle in EU-Gewässern verkehrenden sowie die unter der Flagge von EU-Mitgliedstaaten fahrenden Schiffe. Die Verordnung gibt nicht nur die Anforderungen des Hongkonger Übereinkommens wieder, sondern ergänzt diese im Einklang mit Artikel 1 Absatz 2 des Übereinkommens durch strengere Umwelt- und Sicherheitsvorschriften.

[7] Die „Schiffsrecyclingverordnung" – Verordnung (EG) Nr. 1257/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über das Recycling von Schiffen; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

In der Schiffsrecyclingverordnung ist eine klare Abfolge von Instrumenten festgelegt. Das wichtigste Instrument, für das die Verordnung ausdrücklich einen Einführungszeitplan sowie die entsprechenden Verpflichtungen vorsieht, ist die *europäische Liste der Abwrackeinrichtungen*: Schiffe, die die Flagge eines EU-Mitgliedstaates führen, dürfen spätestens ab dem 31. Dezember 2018 nur noch in den in der Liste aufgeführten Einrichtungen abgewrackt werden. Eine erste Liste mit 18 in der EU befindlichen Einrichtungen, die die Vorgaben erfüllen, wurde im Dezember 2016[8] veröffentlicht. Weitere, außerhalb der EU ansässige Einrichtungen können ab 2017 in die Liste aufgenommen werden[9]. Da sie durch Prüfungen und Vor-Ort-Inspektionen gestützt wird, die unabhängig von Geschäftsinteressen erfolgen, ist die europäische Liste mit einem einzigartigen, rufördernden Mehrwert für den Sektor verbunden. So können sich Schiffsrecyclingunternehmen durch die Erfüllung hoher Standards exklusiv für das Recycling der unter einer EU-Flagge fahrenden Schiffe qualifizieren. Schiffseigner wiederum können ihre Glaubwürdigkeit im Bereich der sozialen Verantwortung stärken und die mit einem nicht normgerechten Recycling verbundenen Haftungsrisiken minimieren, wenn sie ihre Schiffe in den auf der Liste geführten Einrichtungen abwracken lassen. Da die europäische Liste das einzige Instrument ihrer Art ist, könnte sie darüber hinaus zu Verbesserungen auch bei nicht unter EU-Flaggen fahrenden Schiffen anregen und somit international zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen beitragen.

In Artikel 29 und Erwägungsgrund 19 der Schiffsrecyclingverordnung wird auf ein mögliches zweites, finanzielles Instrument verwiesen, mit dem das Risiko einer Umgehung der europäischen Liste vermindert werden könnte[10]. So könnte die Verordnung durch Umflaggen auf eine Nicht-EU-Flagge umgangen werden, um Schiffe in einer Einrichtung abwracken zu lassen, die nicht in der europäischen Liste aufgeführt ist. Entscheidender Antrieb ist dabei die Gewinnmaximierung: So wird der Schiffsrecyclingmarkt überwiegend von Werften beherrscht, die keine Normen beachten, aber bessere Preise für ausgemusterte Schiffe anbieten können, da ihre Arbeitskosten niedriger sind und sie gleichzeitig externe Kosten in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und Umwelt verursachen, unzureichend in Maschinen investieren und über wenig bis gar keine Entsorgungskapazitäten für gefährliche Stoffe verfügen. Es wurde daher festgestellt, dass das Verursacherprinzip im Schiffsrecycling meist nicht angewandt wird[11]. Durch einen finanziellen Anreiz sollten die Mehrkosten, die mit dem Abwracken in den auf der Liste geführten Anlagen verbunden sind, ausgeglichen werden.

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

[9] Die Kommission prüft derzeit 22 Anträge von Schiffsrecyclingeinrichtungen in China, Indien, der Türkei und den USA im Hinblick auf die Aufnahme in die Liste.

[10] In Artikel 29 ist die Berichterstattungspflicht festgelegt; Erwägungsgrund 19 geht noch mehr ins Detail und betont die flaggenneutrale Natur des möglichen Anreizes, bei dem der Schiffseigner im Mittelpunkt steht.

[11] Siehe auch 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

In der Mitteilung über eine EU-Strategie zur Verbesserung des Abwrackens von Schiffen[12] aus dem Jahr 2008 und der Folgenabschätzung von 2012[13] war der in der Verordnung umgesetzte stufenweise Ansatz vorgesehen.

II. STAND DER FORSCHUNG ZU EINEM MÖGLICHEN FINANZIERUNGSINSTRUMENT

Ein Finanzierungsinstrument wurde bereits bei den Vorbereitungen für die Verabschiedung des Hongkonger Übereinkommens in Betracht gezogen. In einer Studie aus dem Jahr 2005[14] wurde ein „*Schiffsrecyclingfonds*" gefordert, der Gebühren einzieht und Mittel für ein umweltschonendes Abwracken auszahlt. Zudem wurde darin die Einführung einer „*obligatorischen Lebensversicherung*" zur Deckung der Kosten für ein umweltfreundliches Recycling in Betracht gezogen. Das Hongkonger Übereinkommen verfolgt dagegen einen anderen Ansatz und enthält in seinem Artikel zur technischen Zusammenarbeit eine Finanzierungsklausel, die freiwillige Beiträge vorsieht. In dieser Klausel wird nicht auf das Verursacherprinzip verwiesen. Außerhalb der EU hat China 2013 ein kombiniertes Finanzprogramm für den Bau und das Recycling von Schiffen unter chinesischer Flagge eingeführt und 2016 verlängert.

Im Dezember 2014 gab die Kommission im Hinblick auf den vorliegenden Bericht eine Studie in Auftrag. Diese sollte auf früheren Studien[15] aufbauen und Forschungslücken schließen, unter anderem was die aufzubringenden und auszuzahlenden Finanzmittel, die Auswirkungen auf den Wettbewerb, den Verwaltungsaufwand sowie rechtliche Fragen, etwa hinsichtlich der WTO- und EU-Vorschriften, betrifft. Zudem sollten darin Erkenntnisse über die mögliche Gestaltung eines funktionsfähigen Instruments für ein sicheres und umweltschonendes Schiffsrecycling gewonnen werden.

Die Studie wurde im Juni 2016 veröffentlicht[16]. Einige, in früheren Studien betrachtete Optionen wurden darin aus folgenden Gründen verworfen:

---

[12] Mitteilung COM(2008) 767 final vom 19. November 2008 über eine „EU-Strategie für eine Verbesserung des Abwrackens von Schiffen" und zugehörige Folgenabschätzung in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen SEC(2008) 2846: „ *Stellt sich heraus, dass die [...] Reaktionen der Marktteilnehmer nicht zu dem gewünschten Ergebnis führen, sollte die Option eines Finanzierungssystems nach dem Verursacherprinzip in Erwägung gezogen werden.*"

[13] Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung über das Schiffsrecycling (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*." (Sollten weiterhin Einhaltungsprobleme auftreten, könnten auf EU-Ebene weitere Maßnahmen wie die Einführung eines EU-Fonds für das Abwracken von Schiffen ins Auge gefasst werden.)

[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] Siehe insbesondere Ecorys 2005 für Greenpeace, COWI/Milieu 2009 für die Folgenabschätzung der Kommission, Profundo 2013 *„Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling"*, Milieu 2013 für das Europäische Parlament. Zu beachten ist, dass alle vorhandenen Studien – mit Ausnahme der 2016 für den vorliegenden Bericht vorgenommenen Studie – vor der Verabschiedung der endgültigen Fassung der Schiffsrecyclingverordnung durchgeführt wurden.

[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

Kategorie von Optionen	Option	Hauptschwachpunkt
(Nichtfinanzielle Instrumente)	*(Nichtfinanzielle Maßnahmen, z. B. Strafen für den vorletzten Eigner)*	*(Leicht zu umgehen oder mit einem zusätzlichen Umgehungsrisiko verbunden und/oder keine geeigneten Durchsetzungsmechanismen)*
Instrumente, die die Schiffseigner verpflichten, das erforderliche Kapital über einen privat verwalteten Mechanismus zu akkumulieren, der an das einzelne Schiff gebunden ist	Schiffsrecyclinggarantie	bei Eigentümerwechsel schwierig zu übertragen; unverhältnismäßig bei Schiffen, die EU-Häfen nur selten anlaufen.
	Schiffsrecyclingkonto	bei Eigentümerwechsel schwierig zu übertragen; unverhältnismäßig bei Schiffen, die EU-Häfen nur selten anlaufen.
	Schiffsrecyclingversicherung	fehlender „Versicherungsfall“, da kein unvorhergesehenes Ereignis eintritt, außer bei einem Verlust des Schiffs nach einem Unfall. Als separates Instrument nicht umsetzbar.
Instrumente, die die Schiffseigner zu Beiträgen zu einem öffentlichen System (Fonds) verpflichten, wozu sie beim Anlaufen von EU-Häfen Gebühren zahlen müssten.	Hafengebühr	hoher Verwaltungsaufwand für die Häfen; möglicherweise nicht WTO-konform; möglicherweise als Steuer zu betrachten, für die die EU nicht zuständig ist.

III. SCHIFFSRECYCLINGLIZENZ

In der Studie aus dem Jahr 2016 wird eine neue Option – die *Schiffsrecyclinglizenz* – betrachtet. Sie soll die Stärken der verworfenen Optionen wahren und gleichzeitig ihre Schwächen beseitigen und basiert auf den folgenden Grundsätzen:

1. Schiffe, die EU-Häfen anlaufen, würden vorab eine Lizenz von einer zentralen Agentur (z. B. einer bereits bestehenden EU-Agentur) erhalten. Die Lizenz würde dem öffentlichen Verwaltungsrecht unterliegen.
2. Bei der Beantragung der Lizenz müssten die Schiffseigner einen Beitrag zahlen. Dieser Beitrag würde ein geringe Verwaltungsgebühr (0,8 %) und eine Prämie für das einzelne Schiff (99,2 %) umfassen.
3. Die erhobene Prämie würde von dem aufzubringenden Kapitalbetrag abhängen, mit dem am Ende der Schiffslebensdauer die Mehrkosten für das Abwracken in einer auf der europäischen Liste aufgeführten Einrichtung gegenüber dem Abwracken in nicht normgerechten Anlagen gedeckt werden könnten. Zudem würde sie von der Zeitdauer abhängen, in der das Kapital akkumuliert werden muss.

4. Der volle Kapitalbetrag würde an den letzten Schiffseigner unter der Bedingung ausgezahlt, dass das Schiff in eine Abwrackeinrichtung verbracht wird, die auf der europäischen Liste aufgeführt ist.
5. Entscheidet sich der Eigner gegen das Recycling in einer Einrichtung auf der europäischen Liste, würden die erworbenen Ansprüche verfallen.
6. Um zu vermeiden, dass das System unverhältnismäßige Nachteile für Schiffe mit einer sehr hohen oder sehr niedrigen Anlaufhäufigkeit mit sich bringt, würde die Gültigkeit der Lizenz nicht nach der Anlaufhäufigkeit bemessen, sondern zeitlich gestaffelt (eine Monatslizenz wäre somit billiger als eine Jahreslizenz, aber auch mit geringeren Auszahlungsansprüchen am Ende der Lebensdauer verbunden). Zudem könnten die Kriterien weiter präzisiert werden, etwa zugunsten von Schiffen, die mit Blick auf ein einfaches Recycling konstruiert wurden.

In der Studie wurden einige der möglichen Auswirkungen[17] der Einführung einer Schiffsrecyclinglizenz ermittelt und Überlegungen zu ihrer Umsetzung[18] angestellt, einschließlich der Rolle einer (neuen oder bestehenden) europäischen Agentur, der Nutzung verfallener Mittel und eines einfachen Systems für Schiffe, die unter der Flagge von Drittländern fahren.

IV. RÜCKMELDUNGEN DER INTERESSENGRUPPEN

Zu einer möglichen Schiffsrecyclinglizenz haben sich sowohl der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) als auch mehrere Interessenverbände geäußert.

Der EWSA gab am 19. Oktober 2016 eine Stellungnahme ab[19]. Er bezeichnete die Schiffsrecyclinglizenz als „*progressiven, durchsetzbaren Finanzierungsmechanismus*“ und forderte die Europäische Kommission zu ihrer Einführung auf. Die „NGO Shipbreaking Platform“ – ein Dachverband mehrerer im Bereich des Schiffsrecyclings tätiger nichtstaatlicher Organisationen –, der Gewerkschaftsbund IndustriAll und SEA EUROPE (der europäische Verband für Schiffsbau und maritime Technik) gaben am 20. Oktober 2016 eine gemeinsame Erklärung ab, in der sie die Schlussfolgerungen der Stellungnahme des EWSA unterstützten.

ESPO, der Verband europäischer Häfen, zog seine Einwände gegen einen finanziellen Anreiz 2015 zurück, da der Hauptnachteil eines früheren Konzepts, wonach die Häfen die Beiträge hätten einziehen müssen, bei Einführung einer Lizenz beseitigt würde.

[17] Siehe Abschnitt 4 von Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, Juni 2016 (auf Seite 83 findet sich eine Matrix der Auswirkungen in Abhängigkeit von den Kosten der Lizenz).
[18] Siehe Abschnitt 5.2 von Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, Juni 2016.
[19] Stellungnahme des EWSA: „Das Abwracken von Schiffen und die Recycling-Gesellschaft“, EESC-2016-00456. Annahme: 202 Ja-Stimmen, 2 Gegenstimmen, 3 Enthaltungen.
http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

Die Schiffseignerorganisationen ECSA (Verband der Reeder in der Europäischen Gemeinschaft), ASA (Verband asiatischer Reeder) und ICS (Internationale Schifffahrtskammer) nahmen im Juli 2016 zu der veröffentlichten Studie Stellung. Ihrer Ansicht nach würde eine Schiffsrecyclinglizenz den Bemühungen zur Ratifizierung des Hongkonger Übereinkommens zuwiderlaufen. Ein von den Eignerorganisationen in Auftrag gegebenes Rechtsgutachten kommt zudem zu dem Ergebnis, dass die Schiffsrecyclinglizenz im Wesentlichen eine steuerliche Maßnahme sei, die EU für die Verwaltung eines Schiffsrecyclingsystems keine Zuständigkeit habe und ein solches System mit dem UNO-Seerechtsübereinkommen (UNCLOS), den WTO-Bestimmungen und dem Grundsatz der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung nicht vereinbar sei. Mehrere dieser Punkte waren jedoch bereits in der von der Kommission 2016 in Auftrag gegebenen Studie behandelt worden[20].

Die NGO Shipbreaking Platform veröffentlichte dagegen im Oktober 2016 ein Positionspapier[21], in dem sie die juristischen Argumente der Studie aus dem Jahr 2016 unterstützte. Sie hob in ihrer Analyse hervor, dass die Schiffsrecyclinglizenz keine Handelshemmnisse verursachen würde, die die Eignerorganisationen als zentrales Argument dafür anführen, dass das System mit den WTO-Bestimmungen für den Handel mit Waren, Schiffen oder Stahl am Ende der Schiffslebensdauer unvereinbar sei. Zudem wird in der Analyse darauf hingewiesen, dass die Schiffsrecyclingverordnung die Maßnahmen im Rahmen des Hongkonger Übereinkommens ergänzt, was nach dem Hongkonger Übereinkommen gestattet ist und im Einklang mit dem UNO-Seerechtsübereinkommen (UNCLOS) allgemein gefördert wird, während nach Ansicht der Eignerorganisationen Normenkollisionen zwischen diesen Vorschriften bestehen.

V. SCHLUSSFOLGERUNG

Die Kommission hält eine mögliche Schiffsrecyclinglizenz angesichts der mit ihr verbundenen Vorteile für die vielversprechendste bisher untersuchte Option. Sie weist jedoch auch darauf hin, dass einige Fragen noch eingehender geprüft werden sollten, unter anderem was die Vereinbarkeit eines solchen potenziellen Finanzierungsinstruments mit EU-Recht und internationalem Recht angeht.

Im Einklang mit dem in der Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 2008 und der Folgenabschätzung von 2012 beschriebenen stufenweisen Ansatz, der sich in der Endfassung der Schiffsrecyclingverordnung widerspiegelt, wird daher – anhand einer Analyse der Nutzung und Auswirkungen der europäischen Liste von Abwrackeinrichtungen – zu einem

[20] In den Anhängen B („WTO-Konformität“) und C („Extraterritorialität und die SRL“) der Studie aus dem Jahr 2016 wird hervorgehoben, dass a) es klare rechtliche Anhaltspunkte dafür gibt, dass die SRL nicht als „steuerliche Maßnahme“ zu betrachten ist, b) die EU innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs handeln würde, c) durch die SRL eine Diskriminierung von unter der Flagge von Drittländern fahrenden Schiffen gerade vermieden würde und d) das System der bisherigen Rechtsprechung zufolge höchstwahrscheinlich mit WTO-Bestimmungen vereinbar wäre.

[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

späteren Zeitpunkt erneut geprüft, ob zusätzliche Maßnahmen in Form eines finanziellen Anreizes erforderlich sind.