EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 8.8.2017.
COM(2017) 420 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o provedivosti financijskog instrumenta kojim bi se olakšalo sigurno i prihvatljivo recikliranje brodova

I. UVOD

Svake se godine stotine velikih brodova proda radi rastavljanja na plažama južne Azije izloženima plimi[1]. Negativni učinci te prakse na okoliš i zdravlje ljudi opsežno su dokumentirani[2]. Zbog poteškoća u provedbi Baselske konvencije[3] u odnosu na brodove i europske zabrane izvoza opasnog otpada izvan OECD-a[4] 2009. donesena je Konvencija iz Hong Konga[5], a 2013. Europska uredba o recikliranju brodova[6]. Na temelju mogućnosti koja se pruža člankom 1. stavkom 2. Konvencije iz Hong Konga, u Uredbi o recikliranju brodova utvrđuju se stroži zahtjevi nego u Konvenciji, posebno u pogledu zdravlja, sigurnosti i okoliša.

Na temelju članka 29. („Financijski poticaj") Uredbe (EU) br. 1257/2013 o recikliranju brodova[7] Komisija podnosi izvješće „o provedivosti financijskog instrumenta koji bi olakšao sigurno i prihvatljivo recikliranje broda te mu, prema potrebi, prilaže zakonodavni prijedlog". To se izvješće podnosi kako bi se postupilo u skladu s tom obvezom izvješćivanja. U njemu se prvo donosi sažetak trenutačnog regulatornog pristupa pitanjima koja proizlaze iz recikliranja brodova (I.). Potom se predstavlja trenutačno stanje istraživanja provedivosti financijskog poticaja za sigurno i prihvatljivo recikliranje brodova (II.) i uvodi novi pojam, *licencija za recikliranje brodova* (III.). Izvješće sadržava i sažetak povratnih informacija dionika (IV.), a završava zaključkom (V.).

Uredbom o recikliranju brodova uvodi se jasan slijed instrumenata. Primarni instrument, s vremenskim rasporedom za uspostavu i skupom povezanih obveza izričito utvrđenih u tekstu Uredbe, jest *Europski popis postrojenja za recikliranje brodova*. Najkasnije od 31. prosinca 2018. svi brodovi koji plove pod zastavom EU-a moći će se reciklirati samo u postrojenjima navedenima u tom popisu. Prvi popis 18 sukladnih postrojenja koja se nalaze u EU-u objavljen je u prosincu 2016.[8] Dodatna postrojenja koja se nalaze izvan EU-a mogu se dodati

---

[1] NVO Shipbreaking Platform, Popis svih zbrinutih brodova u svijetu 2016., http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

[2] Vidjeti posebno Politiku znanost za okoliš, izdanje 55., lipanj 2016., http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

[3] Baselska konvenciju o nadzoru prekograničnog prometa opasnog otpada i njegovu odlaganju donesena je 22. ožujka 1989.; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx

[4] Uredba (EZ) br. 1013/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2006. o pošiljkama otpada, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101

[5] Međunarodna konvencija iz Hong Konga za sigurno i okolišno prihvatljivo recikliranje brodova Konvencija iz Hong Konga stupit će na snagu nakon što je ratificira 15 država koje čine najmanje 40 % tonaže svjetske flote i čiji najveći kombinirani godišnji obujam recikliranja brodova čini najmanje 3 % tonaže flote tih država. U veljači 2017. Konvencija iz Hong Konga još uvijek nije stupila na snagu jer ju je ratificiralo pet zemalja, uključujući države članice EU-a Francusku i Belgiju, no nijedna od glavnih država u području recikliranja brodova 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] Uredba je posebno usmjerena na sve brodove koji trguju u vodama EU-a i brodove koji plove pod zastavama država članica Unije. Uredba ne sadržava samo zahtjeve Konvencije iz Hong Konga, nego su u njoj dodani i stroži zahtjevi u pogledu okoliša i sigurnosti, što je dopušteno člankom 1. stavkom 2. Konvencije iz Hong Konga.

[7] „Uredba o recikliranju brodova" – Uredba (EU) br. 1257/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. o recikliranju brodova; http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257

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

na Popis od 2017.[9] Budući da se temelji na procjenama i inspekcijskim pregledima na licu mjesta koji su neovisni o poslovnim interesima, Europski popis predmetnom sektoru osigurava jedinstvenu dodanu vrijednost u pogledu ugleda. Subjekti koji se bave recikliranjem brodova mogu steći isključivi pristup recikliranju brodova koji plove pod zastavom EU-a ako ostvare visoke norme u pogledu učinkovitosti. Slično tome, vlasnici brodova mogu dodatno pokazati da posluju na društveno odgovoran način i ograničiti svoju odgovornost za recikliranje koje ne zadovoljava norme tako što će svoje brodove rastavljati u postrojenjima s Popisa. Nadalje, budući da je Europski popis jedini instrument te vrste, mogao bi služiti kao poticaj za poboljšanje i za brodove koji ne plove pod zastavom EU-a, čime bi se moglo pridonijeti stvaranju jednakih tržišnih uvjeta na međunarodnoj razini.

U članku 29. i uvodnoj izjavi 19. Uredbe o recikliranju brodova neizravno se upućuje na potencijalni drugi instrument financijske prirode kao mjeru pripravnosti na rizike od mogućeg izbjegavanja Europskog popisa[10]. Izbjegavanje bi se provodilo tako da brodovi promijene zastavu u zastave država koje nisu članice EU-a kako bi se omogućilo rastavljanje u gradilištu koje nije uvršteno na Europski popis. Ključni je aspekt tog rizika maksimalno povećanje dobiti: na tržištu recikliranja brodova uglavnom djeluju gradilišta koja ne zadovoljavaju norme i koja mogu ponuditi povoljnije cijene za otpadna plovila zbog niskih troškova rada, manje brige za zdravlje, sigurnost i okoliš, nedovoljnog ulaganja u strojeve i slabog ili nikakvog kapaciteta za gospodarenje opasnim otpadom. Primijećeno je da se zbog toga „načelo ‚onečišćivač plaća' obično ne primjenjuje" u recikliranju brodova[11]. Cilj financijskog poticaja bio bi poništiti razliku u dobiti između rastavljanja u gradilištima koja ne zadovoljavaju norme i rastavljanja u gradilištima koja su uvrštena na Europski popis.

U Komunikaciji o prijedlogu strategije EU-a za rastavljanje brodova iz 2008.[12] i Procjeni učinka iz 2012.[13] predviđen je postupni pristup koji je uzet u obzir u Uredbi.

II. TRENUTAČNO STANJE ISTRAŽIVANJA U POGLEDU POTENCIJALNOG FINANCIJSKOG INSTRUMENTA

Financijski instrument već se razmatrao neposredno prije donošenja Konvencije iz Hong Konga. U studiji iz 2005.[14] tražila se uspostava „fonda za recikliranje brodova" čija bi zadaća

[9] Komisija trenutačno preispituje 22 zahtjeva za uvrštavanje na Popis koja su podnijela postrojenja za recikliranje brodova iz Kine, Indije, Turske i SAD-a.

[10] Članak 29. sadržava obvezu izvješćivanja; u uvodnoj izjavi 19. iznosi se više pojedinosti i ističe pristup potencijalnog poticaja za koji neće biti bitna zastava pod kojom brod plovi i koji će biti usmjeren na brodovlasnika.

[11] Vidjeti i 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*, str. 17., kolovoz 2009. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

[12] Komunikacija COM (2008) 767 final od 19. studenoga 2008. o „Strategiji EU-a za bolje rastavljanje brodova" i njezina procjena učinka u Radnom dokumentu službi Komisije SEC(2008) 2846: „ako se ispostavi da […] reakcije sudionika na tržištu ne daju željeni rezultat, trebalo bi ponovno razmotriti opciju sustava financiranja kojim se provodi načelo ‚onečišćivač plaća'".

[13] Procjena učinka priložena prijedlogu Uredbe o recikliranju brodova (SWD(2012) 47 final), http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf „Ako se problemi u pogledu sukladnosti nastave, mogle bi se provesti dodatne mjere na razini EU-a kao što je uspostava fonda EU-a za rastavljanje brodova"

bila prikupljanje naknada i isplaćivanje financijskih sredstava za okolišno prihvatljivo zbrinjavanje. U njoj se razmatrala i uspostava „obveznog životnog osiguranja" za pokriće troškova čistog recikliranja. U Konvenciji iz Hong Konga prihvaćen je drukčiji pristup i ona u svojem članku o tehničkoj suradnji sadržava odredbu o „financiranju" koje se temelji na dobrovoljnim doprinosima. U toj se odredbi ne upućuje na načelo „onečišćivač plaća". Kad je riječ o zemljama izvan EU-a, Kina je 2013. uvela kombinirani financijski program za izgradnju i recikliranje brodova koji plove pod kineskom zastavom; taj je program obnovljen 2016.

Komisija je u prosincu 2014. naručila studiju za potrebe ovog izvješća. Ta se studija trebala temeljiti na prethodnim studijama[15] i obuhvatiti praznine u istraživanju, uključujući o financijskim sredstvima koja će se stvoriti i isplatiti, učincima na tržišno natjecanje, administrativnom opterećenju i pravnim posljedicama u odnosu na npr. Svjetsku trgovinsku organizaciju i pravila EU-a. Cilj studije bio je i pridonijeti osmišljanju operativnog instrumenta za olakšavanje sigurnog i okolišno prihvatljivog recikliranja brodova.

Ta je studija objavljena u lipnju 2016.[16] U njoj je nekoliko opcija koje su se istraživale u prošlim studijama odbačeno zbog sljedećih razloga:

Kategorija opcije	Opcija	Glavni nedostatak
(Nefinancijski instrumenti)	*(Nefinancijske mjere, npr. kazne za pretposljednjeg vlasnika)*	*(Lako se izbjegava ili se potiču dodatni postupci izbjegavanja, i/ili nedostatak prikladnog mehanizma izvršenja.)*
Instrumenti kojima se brodovlasnike obvezuje da prikupe potrebni kapital s pomoću mehanizma kojim se privatno upravlja i koji se odnosi na konkretni brod	Jamstvo za recikliranje brodova	Otežan prijenos u slučaju promjene vlasništva; nerazmjerno za brodove koji ne pristaju često u lukama EU-a.
	Račun za recikliranje brodova	Otežan prijenos u slučaju promjene vlasništva; nerazmjerno za brodove koji ne pristaju često u lukama EU-a.
	Osiguranje za recikliranje brodova	Nedostatak „predmeta osiguranja" zbog nepostojanja nepredviđenog događaja, osim gubitka plovila uslijed nezgode. Nije provedivo kao zaseban instrument.
Instrumenti kojima se brodovlasnike obvezuje na doprinos javnom režimu (fondu) koji se temelji na	Lučka pristojba	Veliko administrativno opterećenje za luke; potencijalno nije u skladu s WTO-om; može se razmotriti kao porez izvan nadležnosti EU-a.

[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] Vidjeti posebno Ecorys 2005. za Greenpeace, COWI/Milieu 2009. za Komisijinu Procjenu učinka, Profundo 2013. *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling*, Milieu 2013. za Europski parlament. Trebalo bi napomenuti da su sve postojeće studije, osim studije iz 2016. koja je provedena za potrebe ovog izvješća, iz razdoblja prije donošenja Uredbe o recikliranju brodova u njezinu konačnom obliku.

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

Kategorija opcije	Opcija	Glavni nedostatak
plaćanjima koja se izvršavaju tijekom pristajanja u lukama EU-a.		

III. LICENCIJA ZA RECIKLIRANJE BRODOVA

U studiji iz 2016. utvrđuje se nova opcija – *licencija za recikliranje brodova*. Licencija je pokušaj da se objedine prednosti odbačenih opcija uz istovremeno prevladavanje njihovih nedostataka. Njezina su ključna načela sljedeća:

1. brodovi koji pristaju u lukama EU-a trebali bi prethodno nabaviti licenciju od središnje agencije (npr. postojeća europska agencija). Ta bi licencija bila instrument javnog upravnog prava;
2. vlasnicima brodovima naplaćivao bi se doprinos prilikom podnošenja zahtjeva za licenciju. Doprinos bi obuhvaćao malu administrativnu naknadu (0,8 %) i premiju za pojedinačni brod (99,2 %);
3. naplaćena premija ovisila bi o iznosu kapitala koji treba prikupiti kako bi se premostila financijska razlika između rastavljanja brodova na kraju životnog vijeka u gradilištu koje ne zadovoljava norme i rastavljanja u gradilištu koje je uvršteno na Europski popis. Premija bi ovisila i o vremenskom okviru u kojem treba prikupiti kapital;
4. ukupni iznos kapitala platio bi se krajnjem vlasniku broda pod uvjetom da je brod poslan u postrojenje za recikliranje brodova s Europskog popisa;
5. kazna za odluku da se recikliranje ne obavi u postrojenju uvrštenom na Europski popis bila bi gubitak stečenih prava;
6. kako bi se izbjeglo nerazmjerno funkcioniranje sustava u odnosu na brodove koji vrlo često ili vrlo rijetko pristaju u lukama, valjanost licencije temeljila bi se na vremenu, a ne na broju pristajanja (tj. jednomjesečna licencija bila bi jeftinija od godišnje licencije, ali bi se njome dodijelila manja prava na plaćanje na kraju vijeka trajanja). Mogli bi se predvidjeti precizniji kriteriji, npr. kako bi se pogodovalo brodovima projektiranima za lakše recikliranje.

U studiji se utvrđuju neki od potencijalnih učinaka[17] uspostave licencije za recikliranje brodova te se sažimaju razmatranja za provedbu[18], uključujući ulogu europske agencije (nove ili postojeće), upotrebu zaplijenjenih financijskih sredstava i jednostavni sustav za brodove koji plove pod zastavom treće zemlje.

IV. POVRATNE INFORMACIJE DIONIKA

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO) i različita udruženja dionika izrazili su stav o licenciji za recikliranje brodova.

[17] Vidjeti odjeljak 4. Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, lipanj 2016. (matrica učinaka ovisno o trošku licencije nalazi se na stranici 83.)
[18] Vidjeti odjeljak 5.2. Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, lipanj 2016.

EGSO je usvojio mišljenje o tom pitanju 19. listopada 2016.[19] U tom se mišljenju licencija za recikliranje brodova opisuje kao „postupan i izvršiv financijski mehanizam" te se Europsku komisiju poziva na njezinu uspostavu. NVO Shipbreaking Platform, krovna organizacija za različite NVO-ove uključene u recikliranje brodova, konfederacija sindikata IndustriAll i SEA EUROPE (Europsko udruženje brodogradilišta i pomorske opreme) izdali su 20. listopada 2016. zajedničku izjavu kojom podupiru zaključke iz mišljenja EGSO-a.

ESPO, udruženje europskih luka, povuklo je svoje protivljenje financijskom poticaju 2015., s obzirom na to da se licencijom izbjegava glavni nedostatak prethodnog koncepta prema kojem bi luke naplaćivale doprinose.

Organizacije brodovlasnika ECSA (Udruženje brodovlasnika Europske zajednice), ASA (Azijsko udruženje brodovlasnika) i ICS (Međunarodna komora pomorskog prometa) reagirale su na objavu studije u srpnju 2016. Njihov je stav da bi se licencijom za recikliranje brodova narušili napori u pogledu ratifikacije Konvencije iz Hong Konga. U pravnom mišljenju koje su naručile organizacije brodovlasnika licencija za recikliranje brodova dodatno se opisuje kao „primarna fiskalna mjera", navodi se da EU ne bi bio nadležan za upravljanje sustavom EU-a za recikliranje brodova te se zaključuje da postoji nesukladnost s Konvencijom UN-a o pravu mora (UNCLOS), pravilima Svjetske trgovinske organizacije i načelom zajedničkih, ali diferenciranih odgovornosti. Trebalo bi napomenuti da su neka od tih pitanja obuhvaćena studijom iz 2016. koju je naručila Komisija[20].

Za razliku od toga, u listopadu 2016. NVO Shipbreaking Platform objavio je dokument o stajalištu[21] u kojem podupire pravne argumente iz studije iz 2016. U toj se analizi naglašava da licencija za recikliranje brodova ne bi prouzročila „prepreku trgovini" koje se pribojavaju organizacije brodovlasnika i koja im je ključni argument u pozivanju na nesukladnost s pravilima Svjetske trgovinske organizacije, neovisno o tome je li riječ o trgovini robom odnosno plovilima na kraju životnog vijeka ili trgovini otpadnim čelikom. U analizi se napominje i da Uredba o recikliranju brodova čini dodatnu mjeru uz Konvenciju iz Hong Konga, što je dopušteno u samoj Konvenciji iz Hong Konga i što se općenito potiče na temelju Konvencije UN-a o pravu mora (UNCLOS) u slučajevima u kojima organizacije brodovlasnika smatraju da postoji sukob pravnih režima.

V. ZAKLJUČAK

[19] Mišljenje EGSO-a: Rezanje brodova i društvo koje reciklira, EESC-2016-00456 Usvajanje: 202 za, 2 protiv, 3 suzdržana. http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327

[20] U prilozima B („Sukladnost s WTO-om") i C („Izvanteritorijalna pitanja i licencija za recikliranje brodova") studiji iz 2016. ističe se (a) da postoji jasan pravni argument da se licencija za recikliranje brodova ne bi smjela smatrati „fiskalnom mjerom", (b) da bi EU djelovao u okviru svoje nadležnosti, (c) da se licencijom za recikliranje brodova ciljano izbjegava diskriminacija brodova koji plove pod zastavom treće zemlje i (d) da sudska praksa upućuje na veliku vjerojatnost sukladnosti s pravilima WTO-a.

[21] NVO 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

Komisija priznaje prednosti potencijalne licencije za recikliranje brodova, opcije koja od svih do sada istraživanih opcija najviše obećava. Međutim, Komisija je svjesna da niz pitanja zahtijeva dodatnu analizu, među ostalim i u pogledu sukladnosti takvog potencijalnog financijskog instrumenta s pravom EU-a i međunarodnim pravom.

U skladu s postupnim pristupom koji je prvi put opisan u Komunikaciji Komisije iz 2008. i Procjeni učinka iz 2012. te uzet u obzir u konačnom tekstu Uredbe o recikliranju brodova, potreba za dodatnim mjerama u pogledu financijskih poticaja ponovno će se ocijeniti u kasnijoj fazi na temelju analize upotrebe i učinaka Europskog popisa postrojenja za recikliranje brodova.