



Briselē, 8.8.2017.
COM(2017) 420 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

**par iespēju izveidot finanšu instrumentu, kas sekmētu kuģu drošu un racionālu
pārstrādi**

I. IEVADS

Ik gadu simtiem lielu kuģu tiek pārdoti demontāžai Dienvidāzijas paisuma un bēguma pludmalēs¹. Šīs prakses radītā negatīvā ietekme uz vidi un cilvēku veselību ir plaši dokumentēta². Sakarā ar grūtībām Bāzeles Konvencijas³ izpildē attiecībā uz kuģiem, kā arī Eiropas aizliegumu eksportēt bīstamos atkritumus ārpus ESAO⁴ 2009. gadā tika pieņemta Honkongas Konvencija⁵ un attiecīgi 2013. gadā — Eiropas Regula par kuģu pārstrādi⁶. Izmantojot Honkongas Konvencijas 1. panta 2. punkta radīto iespēju, Regulā par kuģu pārstrādi ir noteiktas stingrākas prasības nekā konvencijā, jo īpaši attiecībā uz veselību, drošību un vidi.

Regulas (ES) Nr. 1257/2013 par kuģu pārstrādi⁷ 29. pantā (“Finansiāls stimulants”) Komisijai ir uzdots iesniegt ziņojumu par “iespēju izveidot finanšu instrumentu, kas sekmētu drošu un racionālu kuģu pārstrādi, un vajadzības gadījumā tam pievieno leģislatīvu priekšlikumu”. Šis ziņojums ir iesniegts, izpildot minēto ziņošanas pienākumu. Vispirms tajā apkopota pašreizējā regulatīvā pieeja problēmām, kas saistītas ar kuģu pārstrādi (I). Pēc tam tajā izklāstīta pašreizējā situācija izpētē par to, kā radīt finanšu stimulu drošai un racionālai kuģu pārstrādei (II), un ievieš jaunu jēdzienu — *kuģu pārstrādes licence* (III). Ziņojumā ietverts arī ieinteresēto personu atsauksmju kopsavilkums (IV), un tā beigās doti secinājumi (V).

Kuģu pārstrādes regulā instrumenti ir norādīti skaidri saprotamā secībā. Primārais instruments, kurā ir ietverts laika grafiks saistītu pienākumu kopuma sagatavošanai un izstrādei, kā skaidri noteikts regulas tekstā, ir *Eiropas Kuģu pārstrādes rūpnīcu saraksts*. Vēlākais no 2018. gada 31. decembra kuģus, kas kuģojuši ar ES valstu karogiem, var pārstrādāt tikai norādītajās rūpnīcās. 2016. gada decembrī tika publicēts saraksts ar 18 atbilstīgām rūpnīcām, kas atrodas ES⁸. No 2017. gada sarakstu drīkstēja papildināt ar rūpnīcām, kas atrodas ārpus ES⁹. Tā kā Eiropas saraksta pamatā ir ar uzņēmējdarbības

¹ NVO Kuģu demontāžas platforma, Visu 2016. gadā pasaulē utilizēto kuģu saraksts,

http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf

² Skatīt jo īpaši *Science for Environment Policy* (Zinātne vides politikai), 55. izdevums, 2016. gada jūnijs,

http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf

³ Bāzeles Konvencija par kontroli pār kaitīgo atkritumu robežšķērsojošo transportēšanu un to aizvākšanu tika pieņemta 1989. gada 22. martā. <http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx>

⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes 2006. gada 14. jūnija Regula (EK) Nr. 1013/2006 par atkritumu sūtījumiem, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101>

⁵ Honkongas Starptautiskā konvencija par kuģu drošu un videi nekaitīgu pārstrādi. Lai HKK varētu stāties spēkā, tā ir jāratificē 15 valstīs, kas kopā pārstāv ne mazāk kā 40 % no pasaules flotes tilpības un veido kopējo ikgadējo maksimālo kuģu pārstrādes apjomu ne mazāku kā 3 % no ratificējušo valstu flotes tilpības. 2017. gada februārī HKK vēl nebija stājusies spēkā, jo to bija ratificējušas piecas valstis, tostarp ES dalībvalstis Francija un Beļģija, bet neviena liela kuģu pārstrādes valsts <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 Regulā ir pievērsta īpaša uzmanība visiem kuģiem, kas darbojas ES ūdeņos, un kuģiem, kas kuģo ar ES dalībvalstu karogiem. Regulā ir ne tikai atspoguļotas HKK prasības, tajā ir pievienotas arī stingrākas vides un drošības prasības, kā tas ir atļauts HKK 1. panta 2. punktā.

⁷ Kuģu pārstrādes regula — Eiropas Parlamenta un Padomes 2013. gada 20. novembra Regula (ES) Nr. 1257/2013 par kuģu pārstrādi; <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 Komisija pašreiz izskata 22 pieteikumus par iekļaušanu sarakstā, kas saņemti no kuģu pārstrādes rūpnīcām, kuras atrodas Ķīnā, Indijā, Turcijā un ASV.

interesēm nesaistīti vērtējumi un vietas apskates, tas nozarei rada unikālu pievienoto vērtību reputācijas ziņā. Ja kuģu pārstrādes uzņēmumi nodrošina atbilstību augstiem veiktspējas standartiem, tie var iegūt ekskluzīvu pieeju ar ES valstu karogiem kuģojušu kuģu pārstrādei. Tāpat arī kuģu īpašnieki var paaugstināt savus kopējos sociālās atbildības rādītājus un ierobežot savu atbildību par standartam neatbilstošu pārstrādi, nododot savus kuģus demontāžai sarakstā iekļautajās rūpnīcās. Turklāt, tā kā Eiropas saraksts ir vienīgais šāda veida instruments, tas varētu radīt stimulu veikt uzlabojumus arī attiecībā uz tādiem kuģiem, kuri nekuģo ar ES valstu karogiem, kas varētu veicināt starptautiskās konkurences apstākļu uzlabošanu.

Kuģu pārstrādes regulas 29. pantā un 19. apsvērumā ir minēts otrs iespējamais finansiāla rakstura instruments kā ārkārtas pasākums pret iespējamo Eiropas saraksta apiešanas risku¹⁰. Saraksta apiešana varētu izpausties tā, ka kuģi varētu nomainīt karogu uz ārpussavienības valsts karogu, lai atvieglotu demontāžu tādā kuģu pārstrādes rūpnīcā, kas nav iekļauta Eiropas sarakstā. Galvenais šajā riskā ir peļņas maksimāla palielināšana — kuģu pārstrādes tirgu pārsvarā ir pārņēmušas standartiem neatbilstošas pārstrādes rūpnīcas, kas spēj piedāvāt labākas cenas par nolietotajiem kuģiem, pateicoties zemākām darbaspēka izmaksām, augstiem riska faktoriem veselībai, drošībai un videi, nepietiekamiem ieguldījumiem mehānismos un mazai vai neesošai bīstamo atkritumu pārvaldības jaudai. Rezultāts, kā novērots, ir tāds, ka kuģu pārstrādē *“principis ‘piesārņotājs maksā’ parasti netiek piemērots”*¹¹. Finanšu stimula nolūks būtu samazināt peļņas atšķirību par demontāžu standartiem neatbilstošās kuģu pārstrādes rūpnīcās un demontāžu Eiropas sarakstā iekļautajās kuģu pārstrādes rūpnīcās.

Gan 2008. gada paziņojumā, ar ko piedāvā ES stratēģiju par kuģu demontāžu¹², gan 2012. gada ietekmes novērtējumā¹³ jau bija paredzēta regulā atspoguļotā vairāku etapu pieeja.

II. PAŠREIZĒJĀ SITUĀCIJA IZPĒTĒ PAR IESPĒJAMO FINANŠU INSTRUMENTU

Finanšu instruments tika jau apsvērts, gatavojoties Honkongas Konvencijas pieņemšanai. 2005. gada pētījumā¹⁴ aicināja izveidot *“kuģu pārstrādes fondu”*, kura uzdevums būtu savākt nodevas un izlietot līdzekļus videi draudzīgai kuģu utilizācijai. Tajā apsvērtā arī *“obligātās dzīvības apdrošināšanas”* ieviešana, lai segtu *“tīras”* pārstrādes izmaksas. Izmantojot citu pieeju, Honkongas

¹⁰ 29. pantā ietverts ziņošanas pienākums; 19. apsvērumā ir sniegta sīkāka informācija, uzsverot uz kuģu īpašniekiem vērstu iespējamo stimulu neatkarīgi no tā, ar kādu karogu tie kuģo.

¹¹ Skatīt arī *Milieu&COWI* pētījumu par jaunu iniciatīvu izmantošanas iespējām saistībā ar kuģu demontāžu *Note on the ship dismantling fund, Pros and cons of the three options* (Piezīmes par kuģu demontāžas fondu: trīs iespēju plusi un mīnusi), 17. lpp., 2009. gada augusts

http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf

¹² 2008. gada 19. novembra paziņojums COM(2008) 767 galīgā redakcija — ES stratēģija par kuģu labāku demontāžu un tam pievienotais ietekmes novērtējums Komisijas dienestu darba dokumentā SEC(2008) 2846: *“ja izrādīsies, ka [...] tirgus dalībnieku reakcija nesniedz vēlamo rezultātu, tad vēlreiz būs jāapsver iespēja par finansēšanas sistēmu, ar ko īsteno principu ‘piesārņotājs maksā’”*

¹³ Ietekmes novērtējums, kas pievienots dokumentam Priekšlikums Regulai par kuģu pārstrādi (SWD(2012) 47 final), <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf> *“Ja atbilstības problēmas turpināsies, varētu veikt papildu pasākumus ES līmenī, piemēram, izveidot ES kuģu demontāžas fondu.”*

¹⁴ *The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships* (Kuģu pārstrādes fonds — Videi draudzīgas jūras kuģu utilizācijas un pārstrādes finansēšana) Ecorys (2005. g.) http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf

Konvencijas pantā par tehniska rakstura sadarbību ir iekļauta “finansēšanas” klauzula, kas balstīta uz brīvprātīgām iemaksām. Šajā klauzulā nav minēts princips “piesārņotājs maksā”. Ārpus ES Ķīna 2013. gadā ieviesa kombinētu finanšu sistēmu ar Ķīnas karogu kuģojošu kuģu būvēšanai un pārstrādei; šo sistēmu atjaunoja 2016. gadā.

Komisija 2014. gada decembrī pasūtīja pētījumu, lai iegūtu informāciju šim ziņojumam. Šis pētījums tika balstīts uz agrākiem pētījumiem¹⁵, un tajā novērtēti izpētes trūkumi, tostarp attiecībā uz iegūstamajiem un izmaksājamajiem finanšu līdzekļiem, ietekmi uz konkurenci, administratīvo slogu un tiesiskajām sekām attiecībā uz, piemēram, Pasaules Tirdzniecības organizāciju un ES noteikumiem. Pētījuma mērķis bija arī informēt par darbības instrumenta izstrādi, lai veicinātu drošu un videi draudzīgu kuģu pārstrādi.

Pētījumu publicēja 2016. gada jūnijā¹⁶. Tajā par nepiemērotiem tika norādīti vairāki iepriekšējos pētījumos izpētīti risinājumi šādu iemeslu dēļ:

Risinājuma kategorija	Risinājums	Galvenais trūkums
(Nefinanšu instrumenti)	(Nefinanšu pasākumi, piemēram, sodi priekšpēdējam īpašniekam)	(Viegli apejams vai veicina papildu apiešanas darbību veikšanu un/vai nav piemērota izpildes mehānisma.)
Instrumenti, kas uzliek par pienākumu kuģu īpašniekiem savākt vajadzīgos līdzekļus, izmantojot privāti pārvaldītu mehānismu; šie līdzekļi ir piesaistīti konkrētam kuģim	Kuģu pārstrādes garantija	Grūti nodot īpašumtiesību maiņas gadījumā; neproporcionāla attiecībā uz kuģiem, kas reti ienāk ES ostās.
	Kuģu pārstrādes konts	Grūti nodot īpašumtiesību maiņas gadījumā; neproporcionāls attiecībā uz kuģiem, kas reti ienāk ES ostās.
	Kuģu pārstrādes apdrošināšana	“Apdrošinātā objekta” neesamība neparedzētu gadījumu, izņemot kuģa zaudējumu nelaimes gadījumu, neesamības dēļ. Nav izmantojams kā atsevišķs instruments.
Instrumenti, kas uzliek par pienākumu kuģu īpašniekiem veikt iemaksu valsts sistēmā (fondā), kura balstīta uz maksājumiem, kas jāveic, ienākot ES ostās.	Ostas nodeva	Augsts administratīvais slogs ostām; potenciāli neatbilst PTO prasībām; iespējams, ka to var uzskatīt par nodokli, kas ir ārpus ES kompetences.

¹⁵ Skatīt jo īpaši Ecorys 2005. gada pētījumu organizācijai Greenpeace, COWI/Milieu 2009. gada pētījumu Komisijas ietekmes novērtējuma vajadzībām, Profundo 2013. gada pētījumu *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* (Finanšu mehānismi atbildīgas kuģu pārstrādes nodrošināšanai), Milieu 2013. gada pētījumu Eiropas Parlamentam. Būtu jāpiebilst, ka visi esošie pētījumi, izņemot 2016. gada pētījumu, kas tika veikts, lai iegūtu informāciju šim ziņojumam, ir veikti pirms Regulas par kuģu pārstrādi pieņemšanas tās galīgajā redakcijā.

¹⁶ Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling* (Finanšu instruments, lai veicinātu drošu un videi draudzīgu kuģu pārstrādi), 2016. gada jūnijs. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf

III. KUĢU PĀRSTRĀDES LICENCE

2016. gada pētījumā ir minēts jauns risinājums — *kuģu pārstrādes licence*. Licence ir mēģinājums apvienot noraidīto risinājumu stiprās puses, tajā pašā laikā izvairoties no to trūkumiem. Tās pamatprincipi ir norādīti turpmāk.

1. Kuģiem, kas vēlas ienākt ES ostās, iepriekš būtu jāsaņem licence no centralizētas aģentūras (piemēram, kādas jau pastāvošas Eiropas aģentūras). Licence būtu instruments, kam ir publisks administratīvo tiesību raksturs.
2. Piesakoties licences saņemšanai, kuģu īpašniekiem būtu jānomaksā nodeva. Nodevā tiktu iekļauta neliela samaksa administratīvo izdevumu segšanai (0,8) un konkrētajam kuģim iezīmēta apdrošināšanas prēmija (99,2).
3. Iekasētā prēmija būtu atkarīga no kapitāla summas, kas ir jāuzkrāj, lai, kuģa ekspluatācijas laikam beidzoties, novērstu finanšu atšķirības starp kuģa demontāžu standartiem neatbilstošā kuģu pārstrādes rūpnīcā un kuģa demontāžu Eiropas sarakstā iekļautā kuģu pārstrādes rūpnīcā. Prēmija būtu atkarīga arī no laikposma, kādā kapitāls uzkrājams.
4. Pilna kapitāla summa būtu izmaksājama kuģa pēdējam īpašniekam ar nosacījumu, ka kuģis tiktu nosūtīts uz Eiropas sarakstā iekļautu kuģu pārstrādes rūpnīcu.
5. Sods par neizvēlēšanos kuģi nodot pārstrādei Eiropas sarakstā iekļautā kuģu pārstrādes rūpnīcā būtu iegūto tiesību zaudēšana.
6. Lai izvairītos no tā, ka sistēma darbotos neproporcionāli attiecībā pret kuģiem, kas ostā ienāk vai nu ļoti bieži, vai ļoti reti, licence būtu spēkā noteiktu laiku, nevis balstīta uz ienākšanas reižu skaitu (t. i., licence uz vienu mēnesi būtu lētāka nekā uz gadu, bet nodrošinātu mazāk tiesību uz maksājumu kuģa ekspluatācijas beigās). Varētu sagatavot arī sīkāk izstrādātus kritērijus, piemēram, paredzēt labvēlīgākus nosacījumus tādiem kuģiem, kas ir vieglāk pārstrādājami.

Pētījumā norādītas dažas iespējamās sekas¹⁷, ko izraisītu kuģu pārstrādes licences izveidošana, un īsumā izklāstīti apsvērumi attiecībā uz tās ieviešanu¹⁸, tostarp Eiropas aģentūras (jaunas vai esošas) lomu tajā, samaksāto līdzekļu izlietojumu un vienkāršu sistēmu, kas būtu piemērojama kuģiem, kuri kuģo ar trešo valstu karogiem.

IV. IEINTERESĒTO PERSONU ATSAUKSMES

Eiropas ekonomikas un sociālo lietu komiteja (EESK) un daudzas ieinteresētās personas ir paudušas viedokli par kuģu pārstrādes licenci.

¹⁷ Skatīt 4. punktu *Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law* 2016. gada jūnija publikācijā (tabula ar informāciju par to, kāda būtu licences maksas ietekme, atrodamā 83. lpp.).

¹⁸ Skatīt 5.2. punktu *Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law* 2016. gada jūnija publikācijā.

EESK 2016. gada 19. oktobrī par šo tematu pieņēma atzinumu¹⁹. Atzinumā kuģu pārstrādes licence ir nosaukta par “*progresīvu, īstenojamu finanšu mehānismu*” un aicina Eiropas Komisiju to ieviest. NVO Kuģu demontāžas platforma (jumtorganizācija dažādām NVO, kas iesaistītas kuģu pārstrādē), arodbiedrību konfederācija *IndustriAll* un *SEA EUROPE* (Kuģu pārstrādes rūpnīcu un jūras iekārtu ražotāju asociācija) izplatīja kopīgu paziņojumu, kurā atbalstīja EESK 2016. gada 20. oktobra atzinumā ietvertos secinājumus.

Eiropas ostu asociācija (*ESPO*) 2015. gadā atsauc savus iebildumus pret finanšu stimulu, uzskatot, ka šajā licencē ir novērsti galvenie trūkumi, kādi bija iepriekšējā koncepcijā, saskaņā ar kuru ostām būtu bijis jāiekasē nodevas.

Kuģu īpašnieku organizācijas EKKĪA (Eiropas Kopienas Kuģu īpašnieku asociācija), ĀKĪA (Āzijas Kuģu īpašnieku asociācija) un SKP (Starptautiskā Kuģniecības palāta) atbildēja uz pētījuma publikāciju 2016. gada jūlijā. To nostāja ir tāda, ka kuģu pārstrādes licence varētu izjaukt centienus ratificēt Honkongas Konvenciju. Kuģu īpašnieku organizāciju pasūtītajā juridiskajā atzinumā kuģu pārstrādes licence turklāt aprakstīta kā “*galvenais fiskālais pasākums*”, tajā apgalvots, ka ES kuģu pārstrādes sistēmas pārvaldība nav ES kompetencē, un secināts, ka tā ir nesavienojama ar ANO Jūras tiesību konvenciju (*UNCLOS*), Pasaules Tirdzniecības organizācijas noteikumiem un kopējas, bet diferencētas atbildības principu. Būtu jāatzīmē, ka vairāki no šiem punktiem ir aplūkoti Komisijas pasūtītajā 2016. gada pētījumā²⁰.

Savukārt NVO Kuģu demontāžas platformā 2016. gada oktobrī publicēja memorandu²¹, kurā ir atbalstīti 2016. gada pētījuma juridiskie argumenti. Analīzē uzsvērts, ka kuģu pārstrādes licence neradīs “šķēršļus tirdzniecībai” (neraugoties uz to, vai tā būtu preču tirdzniecība, kuģu tirdzniecība vai tērauda tirdzniecība pēc kuģu ekspluatācijas beigām), par ko baidās kuģu īpašnieku organizācijas, minot to kā galveno argumentu neatbilstībai Pasaules Tirdzniecības organizācijas noteikumiem. Analīzē ir minēts arī, ka Regula par kuģu pārstrādi ir Honkongas Konvencijā paredzēto pasākumu papildinājums, kā tas ir atļauts pašā HKK un kā tas ir vispārīgi atbalstīts ANO Jūras tiesību konvencijā (*UNCLOS*), saistībā ar kuru kuģu īpašnieku organizācijām ir tendence saskatīt tiesisko regulējumu neatbilstību.

V. SECINĀJUMI

Komisija atzīst iespējamās kuģu pārstrādes licences labās īpašības, tas ir visdaudzsološākais risinājums, kas līdz šim apsvērts. Neraugoties uz to, Komisija apzinās, ka attiecībā uz daudziem

¹⁹ EESK atzinums Kuģu demontāža un pārstrādājoša sabiedrība, EESC-2016-00456. Balsojuma rezultāts:

202 par, 2 pret, 3 atturas. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327>

²⁰ 2016. gada pētījuma B pielikumā (“Atbilstība PTO noteikumiem”) un C pielikumā (“KPL eksteritoriāla piemērojamība”) ir pausts, ka a) tiesību aktos ir skaidri norādīts, ka KPL nav uzskatāms par “fiskālu pasākumu”, b) ES rīkotos savas kompetences ietvaros, c) ar KPL tieši tiktu novērsta diskriminācija pret kuģiem, kas kuģo ar trešo valstu karogu, kā arī d) judikatūra norāda uz lielu iespējamību, ka KPL atbilst PTO noteikumiem.

²¹ NVO Kuģu demontāžas platforma, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence* (Lai maksā piesārņotājs! Kāpēc mums vajadzīga ES kuģu pārstrādes licence), http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf

jautājumiem, tostarp par šāda iespējama finanšu instrumenta atbilstību ES un starptautiskajiem tiesību aktiem, ir jāveic papildu analīze.

Saskaņā ar vairāku etapu pieeju, kas pirmoreiz aprakstīta Komisijas 2008. gada paziņojumā un 2012. gada ietekmes novērtējumā un atspoguļota Regulas par kuģu pārstrādi galīgajā tekstā, nepieciešamība ieviest papildu pasākumus finanšu stimuliem tiks vēlreiz izvērtēta vēlākā posmā, pamatojoties uz Eiropas Kuģu pārstrādes rūpnīcu saraksta izmantošanas un ietekmes analīzi.