



Grönbok om bättre fartygsåtervinning

Miljödepartementet

2007-07-16

Dokumentbeteckning

KOM (2007) 269

Kommissionens grönbok om bättre nedmontering av fartyg

SEK (2007) 645

Sammanfattning

Kommissionen har presenterat en grönbok om bättre nedmontering av fartyg. Nedmontering och återvinning av världens fartyg är idag en verksamhet som sker till två tredjedelar på stränder och flodbankar i Asien, i huvudsak i Bangladesh. Förhållandena på dessa platser är direkt olämplig ur arbetsmiljösynpunkt och hanteringen av det farliga avfallet sker inte på ett lämpligt sätt vare sig från miljö- eller hälsosynpunkt. Minst en tredjedel av världens handelsflotta ägs av företag med hemort inom EU.

Kommissionen påbörjade arbetet med att utarbeta en europeisk strategi för nedmontering (återvinning) av fartyg i april 2006. Grönboken är ett viktigt steg på vägen i denna process och kommissionen ger nu medlemsstater, organisationer och andra intressenter en möjlighet att lämna synpunkter på grönboken i en öppen konsultationsprocess.

Kommissionen lämnar en rad förslag på hur europeisk hantering vid återvinning av fartyg kan förbättras samt ställer en rad frågor om hur gällande regler kan förbättras samt hur EU bör agera framöver, dels i förhandlingarna om en ny konventionen inom IMO om fartygsåtervinning och dels om lösningar på EU-nivå för att försäkra en bättre hantering vid nedmontering och återvinning av fartyg.

Regeringen är positiva till att kommissionen har tagit fram en grönbok och avser att lämna synpunkter i kommissionens konsultationsprocess.

1.1 Innehåll

Inledning

Grönboken presenterar de problem som är förknippade med det slutliga omhändertagandet av fartyg. Detta sker i dag ofta på stränder i Södra Asien under förhållanden farliga ur såväl ur säkerhets-, miljö- och hälsosynpunkt. Äldre fartyg innehåller många farliga material såsom asbest, PCB och mängder av oljerester.

Grönboken är främst ett konsultationsdokument och presenterar inga färdiga förslag utan ett urval av möjligheter, för att skapa ytterligare dialog mellan medlemsstaterna och andra intressenter, inför framtida agerande. Inriktningen är att försäkra att minimistandarder för miljö, hälsa och säkerhet uppnås över hela världen.

Den legala situationen

Inledningsvis presenterar kommissionen en översyn av lagstiftningen på området som är en av nyckelfrågorna. FN:s Baselkonvention är ett ramverk för kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall. Konventionen är implementerad i EU-lagstiftning genom förordning (1013/2006) om transport av avfall. Export av farligt avfall till icke-OECD-länder är förbjudet genom EU:s förordning. Detta är i linje med ett tillägg till Baselkonventionen från 1995, men det har ännu inte trätt i kraft globalt. Detta är något som EU:s medlemsstater förespråkar men frågan är politiskt besvärlig och det är mycket svårt att få tillräckligt med stater att ratificera tillägget så det kan träda i kraft. Samtidigt som ett fartyg kan klassas som avfall enligt Baselkonventionen kan det genom andra internationella regler klassas som ett fartyg. Enligt EU:s avfallsdefinition klassas ett fartyg som ägaren avser att göra sig av med som avfall och då det innehåller en mängd farliga ämnen klassas det som ett farligt avfall. Farligt avfall får enligt förordningen om transport av avfall inte exporteras från EU till icke-OECD-länder. Alternativet är att avlägsna alla farliga material så att fartyget inte längre är att betrakta som ett farligt avfall. I praktiken är det svårt att applicera gällande regler på fartyg som är avfall. Baselkonventionens krav på ett förhandsgodkännande innan farligt avfall exporteras efterlevs sällan. Det är även svårt att applicera EU:s exportförbud när fartyget har lämnat europeiskt vatten och ägaren ämnar skrota det i en annan del av världen.

Speciella regler för en säker och miljöriktigt hantering vid återvinning av fartyg håller på att tas fram inom FN:s sjöfartsorganisation, IMO (International Maritime Organisation), genom en ny konvention.

Fartygsåtervinningens ekonomi

Kommissionen skriver att gamla fartygs värde i stål gör dem attraktiva. På senare år har den starka efterfrågan på stål i Kina höjt

världsmarknadpriserna. För närvarande betingar gamla fartyg de högsta priserna i Bangladesh. Kommissionen gjorde en studie 2000 som visar att under nuvarande förhållanden skulle det vara mycket svårt att göra fartygsåtervinning ekonomiskt hållbart samtidigt som man försäkrar en miljöriktigt hållbar hantering. En betydande orsak är skillnaden i lönekostnader samt hälso- och miljökrav. Det är även svårt att långsiktigt beräkna hur många fartyg som skall skrotas samt att beräkna vad ett miljöriktigt omhändertagande av de farliga material som finns ombord kostar i relation till vad som återfås genom värdet av stål.

Kommissionen menar att kapaciteten för återvinning av fartyg inom EU har minskat till en marginell nivå. Det finns några mindre anläggningar i vissa EU-länder och en anläggning i Turkiet. Storbritannien arbetar med att bygga upp egen kapacitet. Men sammantaget finns endast kapacitet inom EU att ta hand om krigsfartyg och andra statligt ägda fartyg. Problemet med att det inte finns kapacitet att ta hand om fartyg på ett miljöriktigt sätt kommer att ökas genom utfasningen av enkelskrovsfartyg.

Miljö- och sociala aspekter

De flesta fartyg innehåller ett stor mängd farliga material, ex. asbest, olja, PCB och tungmetaller i färg och utrustning. Fartygen representerar därmed en av världens stora strömmar av farligt avfall. Återvinningen (eg. skrotningen) i Bangladesh, Indien och Pakistan sker ofta på sandstränder helt utan barriärer för att motverka vatten- och markföroreningar. Konsekvenserna av detta har dock inte studerats i detalj. Ur säkerhets- och hälsosynpunkt är förhållandena också kritiska. Det finns en stor olycksrisk och många arbetare dör i olyckor varje år, tusentals har dött de senaste decennierna. Många människor lider dessutom av sjukdomar pga. att de hanterat och inandats giftiga substanser. Förhållanden har, enligt kommissionen, kritiserats av miljö- och människorättsorganisationer och av media. Dock har ingen förbättring skett och fartygsåtervinningen är en ekonomiskt viktig aktivitet för de berörda länderna, anför kommissionen.

Internationellt arbete

Problemen förknippade med fartygsåtervinning har diskuterats inom olika internationella forum i många år, både inom EU och IMO, ILO (International Labour Organisation) och Baselkonventionen. Sedan 2005 har IMO arbetat med ett bindande legalt instrument för ("ren") fartygsåtervinning. EU-medlemsstaterna och kommissionen deltar i arbetet med att ta fram ett utkast till konvention som förhandlas inom MEPC (Marine Environment Protection Committee). En diplomatkonferens skall anta konventionen 2008/2009 och den träder i kraft några år senare. Enligt det nuvarande utkastet, anför kommissionen, kommer konventionen inte att gälla för fartyg mindre än 400 eller 500 enheter brutto, krigsfartyg eller andra statligt ägda fartyg i icke-kommersiell trafik. I förhållande till Baselkonventionen är den viktigaste frågan om den nya IMO-konventionen kommer att säkerställa samma nivå av kontroll som Baselkonventionen.

Alternativ för att förbättra europeisk fartygsåtervinning

Kommissionen har undersökt och identifierat några förslag till åtgärder som skulle kunna stänga eller åtminstone minska genomförandeglappet och förbättra hanteringen vid fartygsåtervinning. Åtgärderna kan, enligt kommissionen, stärka och komplettera varandra och redogörs kortfattat för nedan.

Bättre tillämpning av EU:s förordning om transport av avfall

Här menar kommissionen att det är viktigt med kontroller i europeiska hamnar, vägledning från kommissionen om definitionen av avfall i förhållande till fartyg, mer systematiskt samarbete mellan medlemsstaterna etc.

Lösningar på internationell nivå (IMO-konvention)

Kommissionen menar att det är nödvändigt att lösa problemet på global nivå och då är den kommande IMO-konventionen det rätta instrumentet att diskutera detta i. Den kan påverka hela gemenskapen, menar kommissionen och därför anför de att det är viktigt för gemenskapen att bli part till konventionen. Detta kräver att en särskild klausul infogas. Vidare är det viktigt, anser kommissionen, att frågan om hur farligt material ombord skall hanteras innan fartyget går för återvinning och relationen till EU:s förordning om transport av avfall. Kommissionen anför några, enligt kommissionen, förhandlingstekniskt viktiga frågor för EU, exempelvis mandat för kommissionen att agera i förhandlingarna, klausul om gemenskapstillträdet till konventionen samt koordinering medlemsstaterna emellan.

Förstärkning av kapacitet för återvinning av fartyg inom EU

Till dess att den nya IMO-konventionen har trätt i kraft borde ansträngningarna, enligt kommissionen, fokusera på statligt ägda fartyg. Medlemsstaterna borde här föregå med gott exempel och genom strikta upphandlingsregler följa gällande EU-lagstiftning på området och återvinna statligt ägda fartyg på ett miljöriktigt sätt. Detta skulle vidare kunna ge incitament för att skapa större kapacitet i medlemsstaterna.

Teknisk assistans och överföring av teknologi och ”best practices” till återvinningsstater

Trots de förhållanden som fartyg återvinns under är det ekonomiskt viktiga aktiviteter för de länder där det sker, menar kommissionen. För att uppmuntra förbättrade förhållanden bör teknisk assistans och bättre lagstiftning uppmuntras.

Uppmuntra frivilliga åtaganden

Seriösa fartygsägare borde inte tolerera nuvarande förhållanden som riskerar människors liv och hälsa, menar kommissionen. Frivilliga åtaganden mellan fartygsägare och deras kunder och kontakter borde vara det snabbaste sättet att genomföra förändringar. Efterlevnaden av sådana åtaganden måste kontrolleras och åtaganden som inte följs bör leda till ett obligatorium.

Upprätta en fond för fartygsåtervinning

I förlängningen, menar kommissionen, är det inte hållbart att återvinning av fartyg får bidrag från publika medel. Principen att ”förorenaren betalar” och producentansvarsprinciper kräver att fartygsägarna tar fullt ansvar för ett korrekt hantering. Ett sådant hållbart fondsystem skulle kunna organiseras på frivillig basis genom åtaganden från fartygsindustrin, men för att bli mer effektivt kan det göras på obligatorisk väg. Kommissionen menar att IMO skulle vara bäst lämpade att hantera en sådan fond.

Kommissionen anger att det även finns en rad andra åtgärder, som EU-lagstiftning om enkelskrovsfartyg, certifieringssystem för miljöriktig fartygsåtervinning, intensifiering av internationell forskning på området etc.

Avslutningsvis ställer kommissionen en rad frågor som de önskar få besvarade. Det handlar bland annat om hur gällande gemenskapslagstiftning kan förbättras för att säkra efterlevnaden, i vilken riktning förhandlingarna inom IMO skall styras, om EU:s miljö- och säkerhetsstandarder ska gälla globalt, samt hur EU ska försäkra sig om att EU-flaggade skepp går till en miljöriktig återvinning.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Baselkonventionen är implementerad i EU-lagstiftning genom förordningen (1013/2006) om transport av avfall. I svensk lagstiftning genom förordning (1995:701) om gränsöverskridande transporter.

Grönboken presenterar inga konkreta förslag på nya regler.

Grönboken i sig har inga budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar och är allmänt positiv till kommissionens grönbok, men konstaterar att vissa frågeställningar behöver klargöras. Det gäller bl.a. frågan om gemenskapen ska bli part till konventionen. En utvecklad svensk ståndpunkt kommer att tas fram efter remisstiden har gått ut den 7 september 2007.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Remissinstansernas ståndpunkter är ännu inte kända. Grönboken är remitterad tom den 7 september 2007.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Grönboken har i Sverige remitterats till 37 remissinstanser. Miljödepartementet kommer att skicka skriftliga synpunkter till kommissionen senast den 30 september baserat bland annat på remissinstansernas svar. I slutet av året kommer kommissionen presentera sin analys av konsultationen och, om lämpligt, sitt förslag och/eller initiativ till en EU-strategi om fartygsåtervinning.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Konsultationsprocessen kräver inte någon rättslig grund. Grönboken innehåller inte i sig några förslag till lagstiftning, varför en bedömning av förslagens subsidiaritet och proportionalitet inte är aktuell.

Baselkonventionen, FN:s ramverk för kontroll av gränsöverskridande transporter av farligt avfall.

ILO (International Labour Organisation), den internationella arbetsorganisationen, ett FN-organ.

IMO International Maritime Organisation (den internationella sjöfartsorganisationen), ett FN-organ.