



Förordning om återvinning av fartyg

Miljödepartementet, Näringsdepartementet

2012-05-03

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 118

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om återvinning av fartyg

Sammanfattning

Miljömässigt osunda och osäkra metoder för demontering av fartyg fortsätter att vara ett allvarligt bekymmer. Fartyg som utgör avfall och som transporteras över gränser till återvinning regleras genom Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och om slutligt omhändertagande av farligt avfall (Baselkonventionen) och förordningen från 2006 om transport av avfall. Genom förordningen genomförs Baselkonventionen och en ändring till konventionen som antogs 1995. Ändringen i konventionen har inte trätt i kraft på internationell nivå och enligt den är det förbjudet att exportera farligt avfall till länder som inte är medlemmar i OECD.

Förbudet mot att exportera fartyg för återvinning vid anläggningar i länder som inte är medlemmar i OECD kringgås dock praktiskt taget systematiskt i fråga om EU-flaggade fartyg, vilket gör att varken internationella regler eller unionens lagstiftning har tillräcklig effekt. Den internationella konventionen om säker och miljöriktig fartygsåtervinning (Hongkong-konventionen) antogs därav i maj 2009 av Internationella sjöfartsorganisationen.

Kommissionens förslag till förordning syftar till att förebygga och minska eller eliminera skadliga följder för människors hälsa och miljön till följd av återvinning, drift och underhåll av fartyg. Syftet med förslaget är även att genomföra Hongkong-konventionens krav men kommissionens förslag går längre än Hongkong-konventionen vad gäller miljökraven på fartygsåtervinningsanläggningarna, kravet på att fartyg under EU medlemsflagg endast får återvinnas på anläggningar upptagna på den

europiska förteckningen, kravet på att det ska finnas ett kontrakt mellan fartygsägaren och återvinningsanläggningen samt kraven rörande efterlevnad. De strängare kraven syftar till att hindra att europeiska fartyg återvinns utanför Europa på ett icke-miljömässigt riktigt sätt.

Sverige har ytterst få fartyg som berörs av förordningen och Hongkongkonventionens krav. I Sverige finns ingen fartygsåtervinningsanläggning som berörs av förslaget till förordning. Förslaget till förordning bedöms inte komma att påverka statsbudgeten.

Enligt regeringen torde det dock inte föreligga några hinder för Sverige att stödja förslaget till en EU förordning om fartygsåtervinning. Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa att fartyg från Sverige eller annan medlemsstat tas om hand på ett miljömässigt säkert sätt och stöder i stort de ytterligare krav som förordningen lägger fast utöver Hongkongkonventionens krav.

Förslaget från Kommissionen presenterades den 23 mars 2012.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Miljömässigt osunda och osäkra metoder för demontering av fartyg fortsätter att vara ett allvarligt bekymmer. De flesta stora uttjänta havsgående handelsfartyg demonteras vid anläggningar där metoderna har betydande följder för miljö och hälsa.

Situationen kommer sannolikt att försämrats, eftersom ett stort antal fartyg förväntas bli demonterade under de närmaste åren till följd av världsflottans aktuella överkapacitet som uppskattas kvarstå minst fem till tio år. Dessutom kommer den förväntade fartygsåtervinningstoppen som infaller kring tidpunkten för utfasning av tankfartyg med enkelskrov (2015) sannolikt att gynna de sämsta anläggningarna.

Fartyg som utgör avfall och som transporteras över gränser till återvinning regleras inom EU genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall (avfallstransportförordningen).. Fartyg som innehåller farliga material klassificeras i allmänhet som farligt avfall och får därför inte exporteras för återvinning vid anläggningar i länder som inte är medlemmar i OECD. Förbudet mot att exportera fartyg för återvinning vid anläggningar i länder som inte är medlemmar i OECD kringgås dock praktiskt taget systematiskt i fråga om EU-flaggade fartyg, vilket gör att varken internationella regler eller

unionens lagstiftning har tillräcklig effekt. Den aktuella lagstiftningen är inte anpassad till de särdrag som gäller för fartyg. Det är svårt att avgöra exakt när ett fartyg anses vara skrot. Fartygsägarna fattar sina beslut om att skicka fartyg till återvinning på grundval av en ekonomisk jämförelse mellan kostnaderna och fördelarna med att hålla fartyget i drift eller skicka det till demontering. Om beslutet fattas medan fartyget finns på internationellt vatten eller inom jurisdiktionen för den stat där återvinningen görs, är det mycket svårt eller omöjligt att tillämpa förordningen om avfallstransporter.

Hongkong-konventionen antogs därav i maj 2009 av Internationella sjöfartsorganisationen. När konventionen träder i kraft får parterna (inklusive EU-medlemsstaterna) endast låta demontera stora handelsfartyg (fartyg med ett bruttonage på över 500 GT som seglar internationellt) i länder som är parter till konventionen. Detta kan omfatta länder i Asien, vars anläggningar för fartygsdemontering då måste uppfylla internationella standarder (strängare än de nuvarande). Dessa anläggningar måste hantera fartyg från aktörer som inte är parter i konventionen på samma sätt som de hanterar fartyg vars flaggstat är part i konventionen (klausulen om upphörd gynnsam behandling).

Hongkong-konventionen antogs 2009 men den måste ratificeras av ett tillräckligt antal stater (både stora flaggstater och återvinningsstater) för att den ska träda i kraft och börja leda till resultat. Detta förväntas ske tidigast år 2020.

1.2 Förslagets innehåll

Syftet med förordningen är att förebygga och minska eller eliminera skadliga följder för människors hälsa och miljön till följd av återvinning, drift och underhåll av fartyg.

Förslaget innehåller först en avdelning om krav på fartyget; krav på att fartyget ska kontrollera och begränsa farliga ämnen exempelvis polyklorerade bifenyler, ozonnedbrytande ämnen och PFOS samt att fartyget ska inneha en förteckning av farliga ämnen (artikel 4-5). Vidare får fartyg endast återvinnas vid anläggningar som finns upptagna på en s.k. europeisk förteckning. Innan återvinning kan ske ska fartyget ha fått ett intyg om att det är klart för återvinning och att den anläggning där fartyget ska skrotas har utarbetat en återvinningsplan för fartyget. Fartygsägaren ska också upprätta ett kontrakt mellan sig och återvinningsanläggningen (artikel 9).

Fartyg får endast återvinnas vid anläggningar som är upptagna på den europeiska förteckningen (artikel 15-16) och uppfyller de krav som anges i artikel 12. Anläggningen ska bl.a. se till att det finns ett lednings- och övervakningssystem. Vidare måste anläggningarna säkerställa en bra

arbetsmiljö, att personalen får säkerhetsutbildning samt att anläggningarna ska vidta åtgärder för att bl.a. förebygga olyckor. Vidare ska farliga material inneslutas och tas om hand på ett miljösäkert sätt och det ska genomförs kontroller av läckage, särskilt i tidvattenzoner. All hantering av farliga material och avfall ska ske på ogenomsläppliga underlag med effektiva dräneringssystem. Det avfall som uppstår ska tas om hand på auktoriserande anläggningar utan risk för miljö och hälsa.

Kommissionen får befogenhet att anta delegerade akter för att vidare utveckla kraven på anläggningen och avtalet om skrotning. Kommissionen ska också upprätta den europeiska förteckningen över godkända återvinningsanläggningar utanför EU och utöva tillsyn över dessa.

För att kontrollera efterlevnaden ska fartygsägarna rapportera om planerade återvinningar och dess slutförande. Medlemsstaterna ska även rapportera till kommissionen om antalet fartyg och om återvinningen påbörjats och avslutats. Därutöver ska medlemsstaterna införa sanktioner och säkerställa tillgång till rättslig prövning. Sanktionsbestämmelserna innehåller detaljerade krav på vilka slags fall medlemsstaterna ska sanktionera. Det rör t.ex. de fall när ett fartyg inte innehar en förteckning över farliga material, när ett fartyg skickats till återvinning utan erforderligt intyg och när ett fartyg sålts och inom 6 månader skickas till återvinning på en anläggning som inte finns upptagen i den europeiska förteckningen.

Kommissionens förslag går längre än Hongkong-konventionen när det gäller miljökraven på fartygsåtervinningsanläggningar, att fartyg under EU-medlemsflagg endast får återvinnas på anläggningar upptagna på den europeiska förteckningen, att det ska finnas ett kontrakt mellan fartygsägaren och återvinningsanläggningen samt kraven rörande efterlevnad.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Hongkong-konventionen har ännu inte ratificerats av Sverige. Idag regleras införsel och utförsel av uttjänta fartyg i avfallsförordningen (2011:927) genom en hänvisning till avfallstransportförordningen. Den föreslagna förordningen om fartygsåtervinning avser att ersätta avfallstransportförordningen i den del som gäller fartyg som omfattas av Hongkong-konventionen. För att kunna uppfylla förordningens bestämmelser kan Sverige komma att behöva göra ändringar bl.a. i miljöbalken, och förordning (1980:789) om åtgärder mot föroreningar från fartyg.

Sverige har ytterst få fartyg som berörs av förordningen och Hongkongkonventionens krav, d.v.s. fartyg med bruttotonnage på över 500 GT som seglar internationellt. Förslaget till förordning bedöms således inte komma att påverka statsbudgeten. För de fartyg som berörs av förordningens bestämmelser bedöms förslaget medföra vissa ytterligare administrativa bördor genom att det finns krav på förteckningar av farligt material, återvinningsplaner och certifikat. Återvinningskostnaderna för redarna kan komma att öka då kraven på anläggningarna höjs, dock svårt att i dagsläget beräkna hur mycket dessa kostnader väntas öka.

I Sverige finns ingen fartygsåtervinning som berörs av förslaget till förordning. Ett genomförande av förordningen kommer även innebära att berörda myndigheter måste utöka sin verksamhet något.

Kommissionen har i sin konsekvensanalys jämfört olika alternativ utifrån miljö, sociala och ekonomiska aspekter. Det valda alternativet D, dvs specifika EU regler som genomför Hongkong-konventionen, leder till en positiv miljöpåverkan och positiva sociala effekter på kort tid. Ur ett ekonomiskt perspektiv bedöms förslaget innebära en viss ökad ekonomisk börda då det krävs att redarna skrotar på godkända anläggningar och uppfyller uppställda krav. Förslaget förväntas till en början leda till viss ökad arbetsbörda för medlemsstaterna, främst avseende auktorisering av fartyg och tillsyn av återvinningsanläggningar.

Inget av de alternativ som redovisats i konsekvensanalysen skulle innebära disproportionella kostnader för små och medelstora företag då fartygsägarna i EU sällan är företag av denna kategori. Kostnaderna för genomförande av Hongkong konventionen (administrativa kostnader under drift samt reducerat försäljningspris vid återvinning) fördelat över fartygets livslängd är negligerbara och någon påverkan på konsumenter förutses inte, varken i nollalternativet eller i de övriga alternativen. Inget av alternativen bedöms heller få någon direkt påverkan på EU:s budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Sverige har ännu inte beslutat om att ratificera Hongkong-konventionen. En utredning pågår som analyserar förutsättningarna för att Sverige ska kunna ratificera konventionen.

Enligt regeringen torde det dock inte föreligga några hinder för Sverige att stödja förslaget till en EU-förordning om fartygsåtervinning. Sverige har ytterst få fartyg som berörs av förordningen och Hongkong-konventionens

krav, d.v.s. fartyg med bruttotonnage på över 500 GT som seglar internationellt. Det finns inte heller någon fartygs-återvinningsanläggning i landet som berörs av förslaget till förordning.

2011/12:FPM139

Regeringen anser att det är viktigt att säkerställa att fartyg från Sverige eller annan medlemsstat tas om hand på ett miljömässigt säkert sätt och stöder i stort de ytterligare krav som förordningen lägger fast utöver Hongkongkonventionens krav. Regeringen har inget att invända avseende de krav som finns för fartygsåtervinningsanläggningar i förordningen och att det upprättas en förteckning över vilka anläggningar som uppfyller ställda krav för att hindra att europeiska fartyg återvinns utanför Europa på ett icke-miljömässigt riktigt sätt.

Regeringen stöder förslagen om att fartygen ska besiktigas för att säkerställa en miljömässigt riktig återvinning. Regeringen bedömer att dessa besiktningar inte går utöver vad som är ett normalt förfarande i samband med besiktningar.

Regeringen bedömer att våra regler om arbetsmiljö huvudsakligen överensstämmer med kraven i förslaget. Regeringen välkomnar att förslaget leder till att arbetsmiljön vid återvinningsanläggningar utanför Europa förbättras väsentligt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Ingen medlemsstat ifrågasätter behovet av en reglering men vissa medlemsländer har problem med att EU går längre än Hongkongkonventionen och menar att hårdare EU-regler leder till ”utflaggning” av europeiska fartyg. Några medlemsstater har även framfört synpunkter på de detaljerade kraven på vilka slags fall medlemsstaterna ska införa sanktioner för överträdelser av förordningen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är i dagsläget inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är ute på remiss till den 31 augusti 2012.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 192.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. . Beslut fattas av rådet med kvalificerad majoritet efter ordinarie lagstiftningsförfarande med Europaparlamentet enligt artikel 294 EUF-fördraget.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Fartygsåtervinning omfattas redan av europeisk lagstiftning, närmare sagt förordningen om avfallstransporter. Införlivandet av Hongkong-konventionen i europeisk lagstiftning främjar harmoniserat beslutsfattande och gör ratificeringsprocessen bland medlemsstaterna snabbare. Dessutom har tidiga åtgärder från EU:s sida mycket större inverkan på tredje länder än åtgärder som vidtas av enskilda medlemsstater, och leder sannolikt till att Hongkong-konventionen snabbare kan träda i kraft.

Regeringen delar kommissionens bedömning om att förslaget överensstämmer med proportionalitetsprincipen. Tilläggsbelastningarna för ekonomiska aktörer och nationella myndigheter begränsas till det som är nödvändigt för att säkerställa att fartygsåtervinning genomförs på ett säkert och miljöriktigt sätt. Förslaget medför tilläggskostnader för fartygsägarna (upprättandet av en förteckning över farliga material, besiktningar) men dessa kostnader förväntas uppvägas av de betydande sociala och miljömässiga fördelarna.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att presenteras för rådet den 18 april och förhandling kommer att ske i miljöarbetsgruppen. Parlamentet har ännu inte utsett någon rapportör.

4.2 Fackuttryck/termer

Uttryck och termer	Förklaring	Läs mer
GT	Gross tonnage, definierat av en IMO-konvention och betecknar skeppets inbyggda volym.	

IMO	FN:s sjöfartsorganisation	
ODS	ozonnedbrytande ämnen, Ozone DepletingSubstances, köldmedier m.m.	(EG) 1005/2009
PFOS	perfluorooktansulfonsyra med derivat, används bl.a. i brandsläckningsskum	(EG) 850/2004 (757/2010)

2011/12:FPM139