



Grönbok om bättre nedmontering av fartyg

Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta utlåtande Europeiska kommissionens grönbok om bättre nedmontering av fartyg, KOM(2007) 269. I grönboken inbjuds EU:s medlemsstater m.fl. berörda att lämna synpunkter på vilka åtgärder som krävs från EU:s sida för att åstadkomma en globalt miljö- och hälso-mässigt säker nedmontering av fartyg.

Två tredjedelar av världens fartyg nedmonteras och återvinns på stränder och flodbankar i Sydasiens, i huvudsak i Bangladesh. Överföringen av uttjänta fartyg för nedmontering utgör ett av de största flödena av farligt avfall från industriländerna till utvecklingsländerna. Verksamheten bedrivs under direkt olämpliga förhållanden för såväl människors hälsa som miljön.

Inom Internationella sjöfartsorganisationen, IMO, utarbetas för närvarande förslag till en konvention om fartygsåtervinning. Kommissionen har sedan tidigare uttalat att bindande minimistandarder för återvinning av fartyg bör upprättas på internationell nivå för att tillförsäkra att alla fartyg återvinns på ett miljövänligt och säkert sätt.

I grönboken betonas vikten av att öka gemenskapens deltagande i de pågående internationella förhandlingarna och presenteras möjliga åtgärder som kan vidtas på europeisk nivå. Bland annat framhålls behovet av att skapa bättre efterlevnad av befintlig europeisk lagstiftning på området och att stärka kapaciteten för nedmontering av fartyg inom EU. Vidare bör gemenskapens tekniska och ekonomiska bistånd till återvinningsländerna stärkas och fartygsägarna uppmuntras till frivilliga åtgärder.

Utskottet instämmer i kommissionens bedömning att hanteringen av uttjänta fartyg ger anledning till oro och att en radikal förändring behövs så snart som möjligt. Utskottet ser positivt på de åtgärder som kommissionen föreslår men avstår från att nu ge detaljerade synpunkter.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning	4
Grönbokens huvudsakliga innehåll	5
Beskrivning av rådande förhållanden	5
Den rättsliga situationen	6
Krav på åtgärder	6
Kommissionens förslag till åtgärder	7
Öppet samråd	8
Utskottets granskning	9
Faktapromemoria	9
Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna	9
Remissinstansernas synpunkter m.m.	9
Utskottets ställningstagande	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	11

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Europeiska kommissionens grönbok om bättre nedmontering av fartyg

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Utskottet föreslår att ärendet avgörs efter endast en bordläggning.

Stockholm den 19 september 2007

På miljö- och jordbruksutskottets vägnar

Anders Ygeman

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Anders Ygeman (s), Claes Västerteg (c), Jeppe Johnsson (m), Carina Ohlsson (s), Bengt-Anders Johansson (m), Bo Bernhardsson (s), Sofia Arkelsten (m), Jan-Olof Larsson (s), Lena Hallengren (s), Erik A Eriksson (c), Tina Ehn (mp), Rune Wikström (m), Aleksander Gabelic (s), Anna Bergkvist (m), Irene Oskarsson (kd), Jacob Johnson (v) och Lars Tysklind (fp).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Kammaren har den 18 juni 2007 hänvisat Europeiska kommissionens grönbok om bättre nedmontering av fartyg, KOM(2007) 269, till miljö- och jordbruksutskottet. Utskottet har mottagit Regeringskansliets faktapromemoria 2006/07:FPM102 Grönbok om bättre fartygsåtervinning.

Problemet med nedmontering av fartyg har diskuterats under många år, både i EU och i berörda internationella organisationer. Sedan 2005 har Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) arbetat för en bindande internationell ordning för ren nedmontering av fartyg. För närvarande pågår förhandlingar om en konvention om säker och miljövänlig återvinning av fartyg som ska antas vid en diplomatkonferens 2008/09 för att träda i kraft några år senare. Såväl EU:s medlemsstater som kommissionen deltar i arbetet.

I sina slutsatser av den 20 november 2006 slog Europeiska unionens råd fast att en miljövänlig hantering av fartygsupphuggning prioriteras av Europeiska unionen. Kommissionen har redan angett sin ståndpunkt i grönboken om en framtida havspolitik för EU, KOM(2006) 275. Där föreslog kommissionen att EU:s framtida havspolitik bör stödja initiativ på internationell nivå för att uppnå bindande minimistandarder för återvinning av fartyg och främja upprättandet av anläggningar för ren återvinning. Vidare angavs att EU också kan behöva vidta en rad regionala initiativ för att åtgärda luckor i den framtida internationella ordningen och för att täcka tiden fram till dess att den träder i kraft.

Kommissionen har nu i grönboken om bättre fartygsåtervinning klarlagt rättsläget, beskrivit problemen och presenterat förslag på åtgärder på europeisk nivå. Grönboken innehåller inte några förslag till lagstiftning. För att få en tydligare bild av vilka åtgärder som krävs uppmanar kommissionen medlemsstaterna, aktörerna och allmänheten att lämna synpunkter på en rad frågor. En öppen konsultationsperiod pågår till den 30 september 2007. Kommissionen avser att under slutet av 2007 presentera sin analys av konsultationen och, i förekommande fall, ett förslag eller initiativ till en EU-strategi för nedmontering av fartyg.

Regeringen avser att lämna synpunkter på grönboken till kommissionen. Grönboken har remitterats till 37 svenska remissinstanser.

Grönbokens huvudsakliga innehåll

Beskrivning av rådande förhållanden

Varje år nedmonteras mellan 200 och 600 havsgående fartyg på över 2 000 dödviktston (dwt) över hela världen. En kraftig ökning förväntas år 2010 när omkring 800 tankfartyg med enkelskrov måste avvecklas. De flesta fartyg innehåller stora mängder farligt material, såsom asbest, oljor och oljeslam, PCB, samt tungmetaller i färg och utrustning.

De nedmonteringsanläggningar i världen som uppfyller miljö- och säkerhetsstandarder har kapacitet att hantera omkring 30 % av alla fartyg som skrotas under normala år. Nedmonteringskapaciteten i EU och Turkiet är tillräcklig för de fartyg i EU som är statligt ägda. Däremot räcker kapaciteten endast till en mindre andel av de handelsfartyg som bär EU-flagg, vilket är ca 23 % av världens handelsflotta. I nuläget nedmonteras minst två tredjedelar av alla fartyg på stränder och flodbankar på indiska subkontinenten, där Bangladesh har den största andelen av marknaden. Fartygsupphuggarna i Bangladesh, som inte har några kostnader för miljö eller arbetsmiljö, betalar för närvarande 450–500 US-dollar per ton för ett fartyg. Kinesiska anläggningar med något bättre standarder erbjuder hälften av detta pris och aktörer i Förenta staterna en tiondel. De flesta av de ”rena” anläggningarna – särskilt i Kina, men också i en del av EU:s medlemsstater – har ekonomiska svårigheter. Enligt en undersökning från 2000 av kommissionen är det synnerligen svårt att under nuvarande förhållanden uppnå en ekonomiskt lönsam fartygsåtervinning samtidigt som man iakttar miljöstandarder.

Ingen av de platser som används för nedmontering i Sydasien har avgränsats för att förhindra förorening av mark och vatten. Få av dem har mottagningsanläggningar för avfall. Material som inte kan återvinnas dumpas vanligen på stället eller bränns i öppna bräsnor. Hur verksamheten påverkar miljön har sällan undersökts mer noggrant. Tillgängliga uppgifter tyder dock på att de fysikalisk-kemiska egenskaperna hos havsvattnet samt hos mark och sediment längs stränderna påverkas avsevärt. Även säkerhets- och hälsoförhållandena är bristfälliga. Risken för farliga olyckor är stor, särskilt som arbetarna inte har tillgång till tung maskinell utrustning (lyftkranar) eller säkerhetsutrustning. I Bangladesh krävs inte ”gasfritt-förheta-arbeten-certifikat”, vilket i praktiken är anledningen till de mycket låga kostnaderna men också den höga frekvensen explosioner med dödlig utgång. Enligt uppskattningar får tusentals arbetare obotliga sjukdomar av att hantera och andas in giftiga ämnen utan ens ett minimum av försiktighetsåtgärder eller skydd.

Den rättsliga situationen

Enligt Baselkonventionen ska fartyg som innehåller betydande mängder farliga ämnen eller som inte blivit noggrant tömda på farliga material betraktas som farligt avfall. Enligt en ändring i Baselkonventionen är det förbjudet att exportera sådana fartyg från ett OECD-land till ett land utanför OECD för skrotning. Varje nedmontering måste ske under miljövänliga förhållanden i ett OECD-land. Eftersom flera länder, såsom USA, Australien, Brasilien, Kanada, Indien, Japan, Sydkorea och Ryssland, inte godkännt ändringen har exportförbudet ännu inte trätt i kraft. Rättsligt bindande internationella regler om nedmontering och återvinning av fartyg saknas.

Det s.k. Baselförbudet är införlivat i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 av den 14 juni 2006 om transport av avfall, som ersatt rådets förordning (EEG) nr 259/93 av den 1 februari 1993 om övervakning och kontroll av avfallstransporter inom, till och från Europeiska gemenskapen. Förbudet är därmed bindande på EU-nivå och måste sättas i kraft av medlemsstaterna. På senare år har emellertid flera uppmärksammade fall där europeiska fartyg gått till Sydasiens för återvinning visat på problemen med att genomföra denna lagstiftning. Exportförbudet kan kringgå på så sätt att fartygsägaren låter fartyget ta last för en sista resa till en hamn utanför europeiskt vatten och därifrån sänder fartyget för nedmontering.

Krav på åtgärder

Förhållandena vid anläggningarna i Sydasiens har kritiserats av miljö- och människorättsorganisationer, medierna och högsta domstolen i Indien. Regeringarna i området förefaller emellertid motvilliga att genomföra några förändringar, eftersom de anser att nedmontering av fartyg är en viktig ekonomisk verksamhet som bör utsättas för så få störningar som möjligt. Verksamheten är angelägen eftersom den bidrar till en stor del av ländernas råmaterialförsörjning.

De uppenbara bristerna och misslyckandet med att åstadkomma en socialt och miljömässigt hållbar nedmontering av fartyg har väckt den internationella opinionen och skapat politisk debatt. Den allmänna meningen förefaller vara att det viktigaste är att se till att fartyg återvinns på ett miljövänligt och säkert sätt. Genom bindande internationella standarder kan lika konkurrensvillkor skapas i hela världen. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har påbörjat arbetet med en internationell konvention om säker och miljövänlig återvinning av fartyg. Europaparlamentet och icke-statliga organisationer har krävt att åtgärder ska vidtas på EU-nivå. En del sjöfartsnationer, t.ex. Storbritannien, håller på att utarbeta nationella strategier för statliga fartyg och fartyg som för deras flagg.

Kommissionens förslag till åtgärder

Med hänsyn till den oacceptabla påverkan på människors hälsa och miljön som verksamheten ger upphov till behövs enligt kommissionen en radikal förändring så snart som möjligt. Kommissionen har efter granskning av de vitt skilda problem som det handlar om kommit fram till ett antal åtgärder, avsedda att komplettera och stödja varandra.

EU:s lagstiftning på området bör genomföras bättre. Detta kan åstadkommas bl.a. genom att de berörda myndigheterna i respektive länder utför fler kontroller av äldre fartyg. Vidare bör vägledningen förbättras, t.ex. om hur farligt avfall ska definieras när det gäller fartyg och vilka anläggningar som uppfyller uppställda krav. Samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna, kommissionen och tredje land bör förbättras och systematiseras.

EU:s medlemsstater bör fastställa en gemensam standpunkt i förhandlingarna om IMO:s konvention om återvinning av fartyg och möjligen ge kommissionen mandat för de fortsatta förhandlingarna eftersom konventionen kan komma att påverka gemenskapslagstiftningen. Gemenskapen som helhet måste eftersträva att bli part i konventionen. Detta kan göras genom att i konventionen infoga en klausul om regional organisation för ekonomisk integration, liksom man gjort i alla de nyare multilaterala miljöavtalen.

EU:s kapacitet för nedmontering av fartyg bör stärkas. Initialt bör medlemsstaternas åtgärder främst inriktas på de statligt ägda fartygen. Medlemsstaternas regeringar har en särskild skyldighet att följa gemenskapslagstiftningen och agera på ett exemplariskt sätt vid nedmonteringen av örlogsfartyg och andra fartyg som är statlig egendom. Lönsamheten för nedmonteringsanläggningarna i Europa skulle kunna ökas redan genom större öppenhet vid avvecklingen av statligt ägda fartyg, en samordnad tidsplan och en harmonisering av de kvalitetsstandarder som regeringarna i EU använder i sina nedmonteringsavtal.

Möjligheten att ge direkt ekonomiskt stöd till ”rena” nedmonteringsanläggningar eller till fartygsägare som nyttjar sådana anläggningar bör undersökas. Med hänsyn till principerna om producentansvar och förorenarens betalningsansvar är gällande bestämmelser naturligt nog restriktiva. När det gäller handelsflottan bör målet på längre sikt vara att inrätta ett hållbart finansieringssystem där fartygsägare och andra som drar fördel av sjöfartsnäringen också bidrar ekonomiskt till att fartygen avvecklas på ett miljömässigt och säkert sätt. Ett sådant system skulle kunna organiseras på frivillig grund men kommissionen förordar att finansieringen regleras genom IMO.

Det tekniska och ekonomiska biståndet till återvinningsländerna bör ses över. EU bör försöka dela med sig av sina erfarenheter och främja överföring av lämplig teknik och bästa praxis. Ytterligare forskningsinsatser eller vetenskapligt samarbete mellan länderna kan behövas. Frivilliga åtaganden och insatser från fartygsägarnas sida bör uppmuntras och om möjligt stöd-

jas genom stimulansåtgärder från EU och medlemsstaterna, t.ex. genom inrättande av ett europeiskt certifieringssystem för ren nedmontering av fartyg och utdelning av miljö- eller arbetsmiljömärke.

Öppet samråd

För att kommissionen ska få en tydligare bild av vilka åtgärder som krävs av EU har kommissionen uppmanat medlemsstaterna, aktörerna och allmänheten att fundera över ett antal frågor. Frågorna tar i huvudsak sikte på EU:s ställningstaganden vid de pågående förhandlingarna om IMO:s konvention om återvinning av fartyg, EU:s möjligheter att påverka fartygsägare och verksamhetsutövare samt behovet av bättre genomförande av befintlig EU-lagstiftning och förstärkt kapacitet för nedmontering inom EU.

Utskottets granskning

Faktapromemoria

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 det att den svenska remisstiden gått ut.

Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Eftersom det i grönboken inte presenteras några konkreta förslag till ny lagstiftning är det inte aktuellt med en bedömning utifrån subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Remissinstansernas synpunkter m.m.

Utskottet har tagit del av Miljödepartementets remissammanställning, daterad den 13 september 2007, reviderad den 17 september. Vid utskottets sammanträde den 19 september 2007 har lämnats muntlig information av representanter för Miljödepartementet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet instämmer i kommissionens bedömning att hanteringen av uttjänta fartyg ger anledning till oro och att en radikal förändring behövs så snart som möjligt. Frågan om hur marknaden för nedmontering av fartyg kan regleras för att tillförsäkra att verksamheten bedrivs på ett socialt och miljömässigt hållbart sätt är dock mycket komplex och förutsätter en internationell överenskommelse. Utskottet välkomnar att kommissionen nu gjort en översyn av möjliga åtgärder från EU:s sida för att åstadkomma en förändring. EU har en viktig roll i de internationella förhandlingarna men det är även värdefullt att konkreta åtgärder vidtas på europeisk nivå för att påskynda utvecklingen.

Kommissionens primära uppgift bör, enligt utskottet, vara att verka för att nedmontering av fartyg sker på ett miljömässigt och socialt hållbart sätt oavsett var nedmonteringen äger rum. Det är väsentligt att medlemsstaterna i EU samordnar sina ståndpunkter inför förhandlingarna i IMO för att kunna påverka utformningen av konventionen. För att klara det ökade behovet av hållbar nedmontering kan det även vara nödvändigt med åtgärder på kort sikt för att stärka den inhemska marknaden, såsom incitament

till fartygsägare att välja de europeiska anläggningarna och åtgärder för att öka den europeiska kapaciteten. Kommissionen bör arbeta vidare med möjligheten att nyttja ekonomiska styrmedel för att på kort sikt komma till rätta med de akuta problemen men på lång sikt bör ett finansieringssystem som utgår från fartygsbranschen byggas upp. Utskottet instämmer i uppfattningen att det tekniska och ekonomiska biståndet till återvinningsländerna i bl.a. Sydasiens bör ses över och stärkas. Genom biståndet kan gällande standarder inom EU spridas till andra länder. EU bör ha ambitionen att standarder jämförbara med EU:s ska inrättas inom IMO-konventionen. Behovet av att snabbt kunna få en verkningsfull konvention på plats kan dock innebära att EU, vid de kommande förhandlingarna, måste anpassa ambitionsnivån.

Utskottet kommer att noga följa det arbete som inletts genom grönbocken och återkomma med mer definitiva ställningstaganden vartefter arbetet fortskrider och konkreta förslag presenteras.

Utskottet vill i sammanhanget uppmärksamma den påverkan på miljön som orsakas av skeppsvrak, oavsett om fartyget i fråga förlist eller dumpats. Det är enligt utskottets mening angeläget att åtgärder vidtas även på detta område. Utskottet har för avsikt att, i lämpligt sammanhang, återkomma till de viktiga synpunkter som lyfts fram av remissinstanserna i fråga om bl.a. saneringsåtgärder, certifiering, livscykelprocesser och upphandling, tillämpning och översyn av EU:s regler på området samt ekonomiska styrmedel.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Europeiska kommissionens grönbok om bättre nedmontering av fartyg
KOM(2007) 269