



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 22.5.2007
COM(2007) 269 végleges

ZÖLD KÖNYV

a hajóbontás gyakorlatának javításáról

(előterjesztő: a Bizottság)

{SEC(2007) 645}

ZÖLD KÖNYV

a hajóbontás gyakorlatának javításáról

1. BEVEZETÉS: EURÓPA HOZZÁJÁRULÁSA EGY VILÁGMÉRETŰ PROBLÉMA MEGOLDÁSÁHOZ

A globalizáció korában a hajóbontás aggodalomra ad okot. E tevékenység szigorúan gazdasági szempontból egyelőre fenntartható, azonban súlyosan károsítja az emberi egészséget és a környezetet. Ezért mielőbb radikális változtatásra van szükség.

- A 2 000 tonna bruttó hordképességet (dwt) meghaladó tengerjáró hajók kategóriájában évente 200–600 hajó kerül bontásra világszerte. Ez a szám várhatóan 2010-ben éri el a csúcspontot, amikor 800 egyhajátatú tartályhajót kell majd kivonni a forgalomból.
- Napjainkban e hajók kétharmadát vagy annál is többet az indiai szubkontinens tenger- vagy folyópartjain bontják szét; e téren Banglades piacrészesedése a legnagyobb.
- 2001 és 2003 között a leselejtezett hajók 14%-a az EU tagállamok, 18%-a pedig az EU-hoz 2004-ben csatlakozott államok lobogója alatt hajózott. 2006-ban a világ hajófuvarozási kapacitásának legalább 36%-a az EU-ban székhellyel rendelkező vállalatok birtokában volt.
- A következő 10 évben hozzávetőleg 100, EU-tagállami – főleg brit és francia – lobogó alatt közlekedő hadihajót vagy egyéb, állami tulajdonban lévő hajót kell majd leszerelni. Az 1960-as és az 1980-as évek eleje között épült haditengerészeti hajók viszonylag nagy mennyiségű azbesztet és egyéb veszélyes anyagot tartalmaznak.
- A 2006 és 2015 között leselejtezendő hajókból a becslések szerint 5,5 millió tonna, a környezetre potenciális veszélyt jelentő anyag (különösen olajiszap, olajok, festékek, PVC és azbeszt) fog a hajóbontókba kerülni.
- Az indiai szubkontinensen lévő hajóbontó telepek egyike sem rendelkezik a talaj- és a vízszennyeződést megakadályozó szigeteléssel, kevés telephelyen található a hulladékok befogadására alkalmas létesítmény, és a hulladékok kezelése még a legalapvetőbb környezetvédelmi előírásoknak is ritkán felel meg.
- A hajóbontás Dél-Ázsiában fontos nyersanyagforrásnak számít. Banglades acélszükségleteinek 80–90%-át kiszolgált hajókból fedezi. Bangladesben a hajóbontó társaságok jelenleg az üres leselejtezett hajókért tonnánként (1dt) jóval 400 USD felett fizetnek, ami más országokhoz képest jelentősen magasabb ár.

- A hajóbontás veszélyes tevékenység. Egy nemrég napvilágot látott indiai jelentés szerint Alangban, India legnagyobb hajóbontójában minden hatodik munkás azbesztózisban szenved. A halálos balesetek aránya hatszor magasabb, mint az indiai bányásziparban. Bangladesben 1998 és 2003 között mintegy 200 hajóbontó munkás halt meg balesetben. A nem kormányzati szervezetek a hajóbontással összefüggő halálesetek teljes számát több ezerre teszik, és ez jelentősen növekedni fog, ahogy a hajóbontó társaságok még több tapasztalatlan munkást toboroznak az egyhéjazatú tartályhajók bontására, amelyek száma következő években fogja elérni a csúcst.
- Jelenleg világszerte legfeljebb évi 2 millió ldt „zöld” – vagyis a környezetvédelmi és munkabiztonsági előírásoknak megfelelő – hajó-újrahasznosítási kapacitás áll rendelkezésre, ami átlagos években a becsült teljes hajóbontási kereslet nagyjából 30%-át teszi ki. E létesítmények többsége – különösen Kínában, de egyes EU-tagállamokban is – nehéz körülmények között működik, mivel dél-ázsiai versenytársaikkal ellentétben nem tudnak hasonlóan alacsony bontási árat kínálni, illetve jóval magasabbak a költségeik.

A kiszolgált hajók fejlett országokból a fejlődő országokba való átszállítását elvben a hulladékszállításra vonatkozó nemzetközi jog szabályozza, a veszélyes hulladékokat tartalmazó hajók Európai Közösségből történő kivitelét pedig az EK hulladékszállítási rendelete tiltja. Az utóbbi években azonban néhány nagy horderejű eset, amely során európai hajókat Dél-Ázsiába küldtek újrahasznosításra, rámutatott a jogszabályok végrehajtásának problémáira.

Ezek a nyilvánvaló hiányosságok, valamint a szociális és környezeti szempontból fenntartható hajóbontás bevezetésének sikertelensége felrázta a nemzetközi közösséget és élénk politikai aktivitást váltott ki. A Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) megkezdte a hajók biztonságos és környezetkímélő újrahasznosításáról szóló nemzetközi egyezmény kidolgozását. Egyes tengerparti országok, mint például az Egyesült Királyság, nemzeti stratégiák kialakításán dolgoznak a állami tulajdonban lévő hajókra és a lobogójuk alatt közlekedő hajók bontására vonatkozóan. Az Európai Parlament és egyes nem kormányzati szervezetek EU-szintű fellépést követelnek.

Az EU Tanácsa 2006. november 20-i következtetéseiben elismerte, hogy a hajóbontás környezetkímélőbb kezelése az Európai Unió prioritásai közé tartozik. A dokumentum megállapítja, hogy a közelmúlt eseményei és a közeljövőben bontásra váró hajótér sürgős és megfelelő fellépést sürget a nemzetközi közösség, többek között az EU részéről is. A Tanács üdvözölte a Bizottság azon szándékát, hogy a hajóbontásra vonatkozóan uniós szintű stratégiát dolgozzon ki. E stratégiának meg kell erősítenie a hatályos közösségi jog végrehajtását, szem előtt kell tartania a tengerészeti ágazat és az azon belüli fejlemények sajátosságait, különös tekintettel a nemzetközi tengerészeti jogszabályokra, valamint végső célként törekednie kell egy globálisan fenntartható megoldás elérésére. A Bizottság ebben az összefüggésben felkérést kap arra, hogy értékelje az Unión belüli megfelelő hajóbontási kapacitás kiépítésének szükségességét.

A Bizottság a tengerpolitikáról szóló, 2006. júniusi zöld könyvben¹ már kifejtette álláspontját. Javaslatok szerint az EU jövőbeni tengerpolitikájának támogatnia kell azokat a nemzetközi kezdeményezéseket, amelyek a hajók újrahasznosítására vonatkozó kötelező minimumelőírások bevezetésére irányulnak, illetve elő kell mozdítania a környezetbarát újrahasznosító létesítmények létrehozását. Az EU azonban regionális kezdeményezéseket is indíthat azzal a céllal, hogy kitöltse a jövőbeni nemzetközi jogrendszerben mutatkozó hézagokat, illetve annak hatálybalépéséig a „szabályozási űrt”.

E zöld könyv a hajóbontás vonatkozásában új elképzelések megfogalmazására tesz kísérletet annak érdekében, hogy az uniós szakpolitikák összefüggésében – a jövőbeni tengerpolitikát is ideértve – folytassa és elmélyítse a tagállamok és az érdekelt felek közötti párbeszédet, valamint hogy előkészítse a jövőbeni intézkedésekhez vezető utat. E folyamat fő célkitűzése a környezet és az emberi egészség védelme; a cél nem az, hogy a hajóbontási üzlet egy részét mesterségesen visszatelepítsük az EU-ba, ezáltal jelentős bevételtől megfosztva a dél-ázsiai országokat. Ellenkezőleg – elismerve ezen országok strukturális költségelőnyét az Unióhoz képest –, az EU végső célja az, hogy a legalapvetőbb környezetvédelmi, egészségügyi és munkabiztonsági előírásokat világszerte betartsák.

2. KULCSKÉRDÉSEK

2.1. Jogi helyzet: a veszélyes hulladékok kivitelére vonatkozó tilalom

Az 1980-as évek végén nemzetközi felháborodást váltottak ki azok az esetek, amelyek során az ipari országokból mérgező hulladékot küldtek a fejlődő országokba. A nigériai Koko Beach-en kidobott nyolcezer hordónyi vegyi hulladék esete, valamint a veszélyeshulladék-szállítmányát kirakodni próbáló, kikötőről kikötőre hajózó *Karin B* és a hozzá hasonló hajók az újságok címlapjára kerültek. Fokozódott a megerősített nemzetközi jogi keret iránti igény. 1989. március 22-én elfogadták az Egyesült Nemzetek bázeli egyezményét, amely a veszélyes hulladékok határokon átnyúló szállításának ellenőrzéséről szól. Az egyezményt a mai napig 168 ország írta alá, és 165 ország ratifikálta. Mind az Európai Közösség egésze, mind pedig valamennyi tagállama részes fele a bázeli egyezménynek.

A bázeli egyezmény módosításaként 1995-ben fogadták el a veszélyes hulladékok OECD-országokból a nem OECD-országokba irányuló kivitelének teljes tilalmát. A tilalmat azok miatt a politikai aggodalmak miatt vezették be, amelyeket a fejlett országokból a fejlődő országokba exportált, majd ellenőrizetlenül és kockázatos módon kezelt veszélyes hulladék megnövekedett mennyisége váltott ki a fejlett és a fejlődő országokban egyaránt.

¹ A hivatkozások a Melléklet végén találhatóak.

A „bázeli tilalom” 1997-ben vált az EU-jog részévé, és az valamennyi tagállamra nézve kötelező (a jelenlegi hulladékszállítási rendelet² 14. és 16. cikke). Az EU a legjelentősebb globális szereplő, amely belső jogi szabályozásában végrehajtotta a tiltó intézkedést. Az USA például még nem módosított formájában sem ratifikálta a bázeli egyezményt. A nagyobb országok közül, amelyek az egyezmény részes felei, Kína, Indonézia, Egyiptom és Nigéria elfogadták a tilalom módosítását, ezzel szemben Ausztrália, Brazília, Kanada, India, Japán, Korea és Oroszország nem fogadták el azt. Az EU és tagállamai nemzetközi partnereikkel együtt támogatják a „bázeli tilalom” ratifikálását, ami kulcsfontosságú a nemzetközi hulladékszállítás jogi keretének javításához.

A nemzetközi hulladékszállítási jog elismeri, hogy miközben valamely hajó minősülhet a bázeli egyezmény 2. cikke értelmében vett hulladéknak, más nemzetközi szabályok szerint hajónak számíthat³. A közösségi jogban a hulladék meghatározása – amelynek értelmében hulladék bármilyen olyan anyag vagy tárgy, amely a hulladékokról szóló keretirányelv⁴ I. mellékletében meghatározott kategóriákba sorolható, és amelyet leselejteztek vagy leselejtezni szándékoznak, vagy amelynek leselejtezése szükséges – a bontásra küldött hajókra is vonatkozik. Veszélyes hulladéknak kell tekinteni azt a hajót, amely jelentős mennyiségű veszélyes hulladékot tartalmaz, vagy amelyből a vonatkozó, GC 030-as hulladékkategóriára vonatkozó megfogalmazás szerint nem távolították el gondosan a veszélyes anyagokat. A bázeli egyezmény és a hulladékszállítási rendelet értelmében tilos az ilyen hajók EK-ból nem OECD-országokba történő kivitele, bontásukat pedig környezetkímélő feltételek mellett kell elvégezni valamely OECD-országban. A másik lehetőség a hajó dekontaminálása (előtisztítása) oly módon, hogy ne számítson veszélyes hulladéknak. A francia államtanács megerősítette ezt a jogi értelmezést az egykori *Clemenceau* repülőgép-hordozó esetével összefüggésben⁵.

Az EU tagállamainak a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) keretében megkötött egyezményekből eredő kötelezettségei nem érvénytelenítik e hulladékszállítási szabályokat, jóllehet egy adott hajót nem kellene feltartóztatni, illetve annak nem kellene „indokolatlan késedelmet” elszenvednie, ha érvényes IMO-tanúsítványokkal rendelkezik. A bázeli egyezmény és a veszélyes hulladékokra vonatkozó kiviteli tilalom – ahogyan azt a hulladékszállítási rendelet EU-szinten végrehajtja – kötelező erejű, és azt a tagállamokban végre kell hajtani. A két szabályozás összeegyeztethető, mivel mind a tengerjog, mint az IMO-egyezmények rendelkeznek a tengerparti államok azon jogairól (és kötelezettségeiről), amelyek a nemzetközi jog egyéb, a környezetvédelemmel kapcsolatos szabályainak végrehajtását érintik.

A gyakorlatban a bázeli egyezmény szerinti értesítési kötelezettséget – amely valamennyi félre nézve kötelező erejű – a kiszolgált hajók esetében ritkán tartják be. Az EK hulladékszállítási rendeletében előírt kiviteli tilalom nehezen alkalmazható, ha egy adott hajó elhagyta az európai vizeket, és tulajdonosa közben úgy dönt, hogy azt a világ más részeibe küldi bontásra. A IMO keretében jelenleg tárgyalat egyezménytervezet a hajók újrahaznosítására vonatkozóan olyan konkrét, jogilag kötelező nemzetközi szabályokra tesz javaslatot, amelyek pillanatnyilag nem léteznek.

2.2. A hajóbontás gazdaságtana

A hajóbontási piac jelenleg a következőképpen működik: Azok a hajótulajdonosok, akik valamely hajójuk leselejtezése mellett döntenek, készpénzzel fizető vevőt keresnek. Ez lényegében akkor történik, amikor a hajó fenntartási költségei kezdik meghaladni a lehetséges bevételt, illetve amikor a hajó már nem vonzó a használthajó-piac számára, azaz nem valószínű, hogy továbbadható. A készpénzes vevő egy hajóértékesítéssel foglalkozó ügynök vagy valamely hajóbontó üzemeltetője. Utolsó útján a hajó általában arra a területre szállít árut, ahol a hajóbontó is található. Az út végén a hajó behajózik a bontótelepre, ahol szétbontják.

A készpénzes vevő USD-ben fizeti meg a vételárat az üres hajó által kiszorított vízmennyiség tonnájáért (ldt), ami nagyjából a hajó acéltömegének felel meg. Az ár évekig 150 USD/ldt körül mozgott (a 100 USD/ldt minimális és a 200 USD/ldt maximális ár között ingadozott), azonban a Kínában a hulladékacél iránti nagy kereslet és a hajók alacsony száma az utóbbi időben az átlagos hajóknál rekordszintre, közel 500 USD/ldt-re emelte az árakat, a különösen értékes hajók esetében pedig ennél is magasabbra. A legmagasabb árat jelenleg Bangladesben fizetik.

Az igen nagy, hozzávetőleg 300 000 tonna szállítóképességű nyersolajszállító tartályhajók (*very large crude oil tanker*, VLCC) vízkiszorítása üres állapotban 45 000 ldt, így áruk a piaci feltételektől függően 5–10 millió USD körül alakul. E szám adatok pusztán hozzávetőleges tájékoztatást nyújtanak, mert az árat egyéb tényezők is befolyásolják, mint például az acél mennyisége és minősége, a rézhez és nikkellez hasonló fémek jelenléte, valamint a hajón lévő, még eladható berendezések. Az árra a jelek szerint nincs kihatással az, hogy a fedélzeten található-e problematikus anyagok.

A Bizottság egy 2000-ben készített tanulmányban megvizsgálta a hajóbontás gazdaságtanát⁶. A tanulmány arra a következtetésre jutott, hogy a hajóbontás a jelenlegi körülmények között különböző okokból kifolyólag rendkívül nehéz lenne gazdaságilag életképesé tenni úgy, hogy közben a környezetvédelmi előírásoknak is megfeleljen.

- A bontásra előkészített hajók száma az áru fuvarozási piac helyzetétől függ. Mindaddig, amíg a hajók gazdaságosan üzemelnek, a tulajdonosok nem küldik őket bontóba. Az utóbbi két évben a virágzó és jövedelmező áru fuvarozási piac miatt igen alacsony volt a leselejtezett hajók száma. A selejtezendő hajók túlnyomó többsége ezért nagy valószínűséggel a nyílt tengeri kereskedelmi flottából fog származni, és főleg tartályhajó vagy ömlesztettáru-szállító hajó lesz (ezek a térfogatuk miatt jelentős piaci szegmensek). A többi piaci szegmens (például hadihajók, belvízi hajók, tengeri létesítmények) volumene és hozzáférhetősége korlátozott, így aligha szolgáltatathat állandó nyersanyagot a nagyszabású újrahasznosításhoz. Egy korszerű újrahasznosító üzemeltetője tehát nehezen alakíthat ki olyan üzleti modellt, amely teljes mértékben fedezi az amortizációs költségeket. Ezért a még létező európai üzemeltetők csakis a kis piaci szegmensekre – például speciális tengeri építményekre, halászcsonakokra és belvízi hajókra – összpontosítva tudtak életben maradni⁷.

- A hajók hosszú élettartamú egyedi építmények, amelyek 20–30 éves üzemidejük alatt számos javításon és karbantartáson esnek át. E műveletek közül igen keveset dokumentálnak megfelelően. Az újrahaznosító létesítmény üzemeltetője ezért nem tudja, milyen hajót vesz át, illetve hogy milyen fajta újrahaznosítási munkára lesz szükség. Ez különösen igaz az utasszállító hajókra, amelyek sokféle anyagot tartalmaznak, ideértve olyan kompozitanyagokat is, amelyek rendkívül nehezen választhatók szét, illetve hasznosíthatók újra. A jelenleg bontókba küldött hajók az 1970-es években épültek olyan anyagokból, amelyek ma már nem használatosak (pl. az azbeszt). Következésképpen a bontás számottevő mennyiségű kézi munkát igényel, ami valószínűleg jelentős költségtényező marad. Az ilyen típusú hajók bontásához csak korlátozott mértékben használnak nehéz gépi berendezéseket.
- A fedélzeten lévő egyes anyagok újrahaznosíthatók és bevételt jelentenek. Mások költséges kezelést igényelnek, a költségek azonban nehezen számíthatók ki előre.
- Az ázsiai bontótelepek fő bevételét az acél jelenti, amely az építőiparban, illetve a használt hajófelszerelések piacán kerül felhasználásra. A szabályozási követelmények miatt a bevételi források gyakorlatilag nem léteznek a fejlett országokban.

Másik tényező az munkaerő-költségek közötti különbség Ázsia és Európa között. Amíg a bangladesi és indiai bontótelepeken a munkások napi 1–2 USD-t keresnek, a munkáltatók munkabiztonsági és egészségügyi ráfordításai pedig elhanyagolhatók, Európában ezek a költségek a következőképpen alakulnak: Hollandiában egy munkás napidíja 250 USD, Bulgáriában pedig 13 USD⁸.

A munkaerő-költségekben, a környezetvédelmi és egészségügyi követelményekben, valamint az újrahaznosításból és a használt anyagok értékesítéséből származó jövedelemben mutatkozó különbségek magyarázatul szolgálnak arra, miért tudnak a dél-ázsiai üzemeltetők a más országokban működő versenytársaiknál jóval alacsonyabb árat kínálni. A bangladesi hajóbontók, amelyeknek nincsenek környezetvédelmi vagy egészségügyi és biztonsági költségeik, egy hajóért tonnánként 450–500 USD-t fizetnek, míg a valamivel jobb körülményeket biztosító kínai létesítmények ennek az árak a felét, az USA-beli üzemeltetők pedig a tizedét kínálják. Az acélárak robbanása előtt az ipari országok újrahaznosító telepei még a haditengerészeti hajók bontását is felszámították.

A piaci fejlemények következtében az EU hajóbontási kapacitása az utóbbi 20 évben szinte elhanyagolható szintre zsugorodott. Napjainkban főleg Belgiumban, Olaszországban és Hollandiában léteznek nagyobb hajók bontására alkalmas létesítmények, amelyek összesített kapacitása hozzávetőleg 230 000 ldt/év, a tengerparti tagállamok többségében ezenkívül rengeteg kisebb, halászhajók és egyéb kisméretű hajók bontására szolgáló létesítmény működik. Az EU összesített hajóbontási kapacitása jelenleg körülbelül évi 500 000 ldt-re becsülhető⁹. Ezenfelül az Egyesült Királyságban pillanatnyilag engedélyezési eljárások vannak folyamatban, amelyek lehetővé tennék, hogy két meglévő hajógyárban is végezzenek bontási tevékenységet, ami jelentős mértékben növelné a rendelkezésre álló kapacitást (csak az Able UK esetében évi 600 000 ldt). Ez a felsorolás nem tartalmazza az európai kikötőkben található számos használaton kívüli szárazdokkot, amelyek műszakilag ugyan alkalmasak lennének bontási tevékenység végzésére, azonban nem valószínű, hogy a pillanatnyi gazdasági körülmények között újra megnyitnák őket.

Az EU-nál nagyobb kapacitással a szomszédos Törökország rendelkezik, amely mint OECD-tagország elvileg még a veszélyeshulladék-export fogadására is jogosult. Az Izmirhez közeli Aliaga partjainál működő nagyjából 20 hajóbontó összesített kapacitása hozzávetőleg évi 1 millió tonna, amely jelenleg többnyire nincs kihasználva.

Az EU-ban lévő bontólétesítmények általában megfelelnek a szigorú munkahelyi biztonsági és környezetvédelmi követelményeknek. Törökországi megfelelőik az utóbbi években jelentős előrehaladást értek el a munkabiztonság és egészségvédelem kezelése terén, bár még mindig fennállnak bizonyos környezetvédelmi aggályok. Kínában létezik több, hajóbontásra alkalmas, mólókkal rendelkező létesítmény, amelyeket az utóbbi években elfogadható színvonalúra fejlesztettek, kapacitásuk azonban nem sokkal haladja meg az évi 500 000 ldt-t. A texasi Bronswille-ben és az USA egyéb helyszínein található bontólétesítmények hasonló minőségűek, de elvileg nem fogadhatnak külföldi hajót.

Az EU-ban, valamint a Törökországban meglévő környezetbarát hajóbontási kapacitás tehát elegendő a következő 10 évben leszerelendő hadihajók és egyéb, állami tulajdonban lévő hajók bontásához – a becslések szerint 100 darab 1 000 ldt feletti vízkiszorítású hajóról van szó, amelyek összesített űrtartalma legfeljebb 500 000 ldt¹⁰ –, viszont az EU-tagállamok lobogói alatt hajózó kereskedelmi flottának csak a töredékét fedné le. Az UNCTAD jelentései szerint 2000 és 2005 között évente 6–30 millió dwt-nek megfelelő hajót adtak el bontásra, miközben a világ kereskedelmi flottájának 23%-a EU tagállamok lobogója alatt hajózik¹¹.

Az elégtelen környezetbarát bontási kapacitást problémáját súlyosbítani fogja valamennyi egyhéjazatú olajszállító tartályhajó közeljövőben esedékes kivonása. Az *Erikához* és a *Prestige*-hez hasonló tartályhajók az utóbbi évtizedekben súlyos környezeti katasztrófákat idéztek elő. Válaszlépésként EU-szintű és nemzetközi szabályozást fogadtak el az egyhéjazatú tartályhajók fokozatos kivonására, ami a jövő évtizedben érezteti majd leginkább a hatását. A becslések szerint 2015-ig hozzávetőleg 1 300 egyhéjazatú tartályhajót vonnak ki a forgalomból és küldenek bontásra, amelyek harmada EU-tagállam lobogója alatt hajózik¹². A hajó-újrahasznosítási kapacitás iránti kereslet várhatóan 2010 körül fog tetőzni, mert a legtöbb tartályhajót ekkor vonják ki a forgalomból. A hajógyártás következő években várható felfutása miatt azonban a kereslet hosszabb távon is nőni fog.

A hajóbontási piac gazdasági szempontból jelenleg még mindig életképes, ha nem vesszük figyelembe a szélsőséges mértékű költségkihelyezést. A tulajdonosok jelentős bevételre tesznek szert a forgalomból kivont hajók eladásából (a fenti példában említett igen nagy olajszállító hajó (VLCC) megépítése mai áron számolva 90 millió USD-ba kerülne, és több mint 25 év használat után 10 millió USD-t érne). Az ócskavastelepek a begyűjtött anyagok újrahasznosításából termelnek hasznot. A piac azonban csak igen problémás körülmények között működik, amit az alábbiakban ismertetünk. Ez egyre kevésbé elfogadható a fejlett országok nyilvánossága számára, ahol a hajótulajdonosok többsége lakik, és ahová az adott hajó működtetéséből származó nyereség áramlik, továbbá nem egyeztethető össze a környezeti és szociális fenntarthatóság elvével.

2.3. Környezeti és szociális hatások

A hajók többsége nagy mennyiségű veszélyes anyagot tartalmaz, például azbesztet (különösen az 1980-as évek előtt épült hajóknál), olajokat és olajiszapot, PVC-ket (poliklórozott bifenileket), valamint a festékekben és a berendezésekben használt nehézfémeket. Így amikor bontásra küldik őket, e hajók teszik ki a fejlett országokból a fejlődő országokba irányuló veszélyes hulladékok legnagyobb részét. Egy 2004-es, a Bizottság (Energiaügyi és Közlekedési Főigazgatóság) részére készült tanulmány becslése szerint csak a kiszolgált hajókból származó olajiszap össz mennyisége 2015-ig évi 400 000 és 1,3 millió tonna között lesz. A bontótelepeken felhalmozódó veszélyes hulladékok közül az azbeszt várható éves mennyisége 1 000–3 000 tonnára, a tributilinné (TBT) 170–540 tonnára, a környezetre káros festékeké pedig 6 000–20 000 tonnára tehető¹³.

Bangladesben, Indiában és Pakisztánban a hajók bontása homokos partszakaszokon történik bármiféle szigetelés vagy záróréteg nélkül, amely megakadályozhatná a víz- és talajszennyezést. A veszélyes hulladékok fogadására kevés létesítmény áll rendelkezésre, így a nem újrahasznosítható anyagokat általában a helyszínen rakják le. A kábelek PVC-bevonatát gyakran nyílt tűzön égetik el.

E gyakorlatok környezetre kifejtett hatását eddig alig tanulmányozták részletesen. A rendelkezésre álló adatok azt mutatják, hogy a hajóbontási tevékenység erősen befolyásolja a tengervíz, a parti talaj és üledék fizikai-kémiai tulajdonságait¹⁴. A partszakaszok és a környező tenger olajszennyezése világosan kivehető az indiai Alangban és a bangladesi Chittagongban található hajóbontókról készült légi felvételeken, a nem kormányzati szervezetek pedig azt jelentették, hogy e területekről eltűnt a növényzet és a halállomány.

A dél-ázsiai bontótelepek munkahelyi biztonsági és az egészségügyi feltételei kritikusan alacsony szinten vannak. Igen nagy a kockázata a súlyos baleseteknek főképpen a munkások biztonságát szavatoló felszerelések és a nehéz gépi berendezések (daruk) hiánya miatt. Egy 2004-es indiai kormányjelentés szerint 1996 és 2003 között az alangi bontótelepeken 434 baleset történt, amelyekben 209 munkás vesztette életét¹⁵. Bangladesben a sajtótudósítások szerint az utóbbi 20 évben 400 munkás halt meg és 6 000-en szenvedtek súlyos sérülést¹⁶. Rendkívül alacsony árat tesz lehetővé az a tény, hogy Banglades Indiával ellentétben még gázmentességet tanúsító igazolást sem követel meg, holott a bontótelepeken bekövetkező halálos kimenetelű robbanások gyakorisága éppen ennek tudható be.

Ezenfelül a becslések szerint a mérgező anyagok minimális elővigyázatosság vagy védelem nélküli kezelése és belélegezése következtében ezek szenvednek gyógyíthatatlan betegségekben. Az indiai legfelsőbb bíróság számára 2006 szeptemberében készült orvosi jelentésben az áll, hogy az alangi bontókban azbeszttel érintkezésbe kerülő munkaerő 16%-a azbesztózisban szenved, ezért nagy a kockázata annak, hogy e munkásoknál savósburokdaganat alakul ki¹⁷. Mint az ismeretes az orvosi kutatásokból, a tüdőrák e formája csak több évtizeddel az expozíció után éri el a csúcspontját.

Bangladesben a bontótelepi munkások száma 2005-ben 25 000-re volt tehető. Indiában az ágazat felfutása idején a munkaerő létszáma 40 000 körül alakult, 2006 végére azonban 6 000-re zsugorodott¹⁸. Mindkét országról elmondható, hogy a munkások többsége a legszegényebb területekről származik, és általában képzetlen. A munkavállalók munkaszerződés, valamint egészség- vagy balesetbiztosítás nélkül dolgoznak, és nem hozhatnak létre szakszervezetet. A balesetekért alig vagy egyáltalán nem kapnak kártérítést. Gyakori jelenség a gyermekek bizonyos fokú foglalkoztatása könnyebb munkák elvégzésére.

A hajóbontó létesítményekben uralkodó állapotokat környezetvédelmi és emberi jogi szervezetek, a média és India legfelsőbb bírósága is bírálta. Úgy tűnik azonban, a dél-ázsiai országok kormányai vonakodnak változtatni a jelenlegi gyakorlaton, mivel a hajóbontást olyan, gazdaságilag fontos tevékenységnek tartják, amelyet a lehető legkisebb mértékben szabad csak hátráltatni.

2.4. Nemzetközi helyzet

A hajóbontás problémakörét évekig vitatták mind az EU, mind a következő érintett nemzetközi szervezetek keretében: Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO), Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO), bázeli egyezmény (pontosabban ennek anyaszervezete, az Egyesült Nemzetek Környezetvédelmi Programja, UNEP). Mindhárom szervezet nem kötelező műszaki iránymutatásokat dolgozott ki a hajóbontásra vonatkozóan¹⁹. Az ILO, az IMO és a bázeli egyezmény hajóbontási közös munkacsoportja 2005-ben megvitatta a probléma összehangolt megközelítését a párhuzamos munkavégzés és az átfedések elkerülése, illetve a három szervezet között a felelősségi és hatáskörök tisztázása érdekében.

Az IMO 2005 óta dolgozik a környezetkímélő hajóbontás kötelező nemzetközi rendszerének a bevezetésén. E munkában részt vesznek az EU tagállamai és a Bizottság. Az IMO Tengerkörnyezet-védelmi Bizottsága (MEPC) keretében tárgyalásokat folytatnak arról a hajók biztonságos és környezetkímélő újrahasznosításáról szóló egyezménytervezetről, amely egy 2008/2009-ben megrendezendő diplomáciai konferencián kerülhet elfogadásra, és pár évvel később léphet hatályba. A tervezet melléklete előírásokat tartalmaz a hajókra (többek között a tervezésükre, építésükre, üzemeltetésükre és karbantartásukra) és a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítményekre vonatkozóan, valamint bizonyos jelentéstételi követelményekről is rendelkezik. A tervezet a hajóbontás teljesen átfogó, „a bölcsőtől a koporsóig” típusú megközelítésére törekszik annak érdekében, hogy az új hajókba ne kerüljenek veszélyes anyagok, illetve hogy azokat eltávolítsák a hajókból üzemidejük során. A technikai részleteket, amelyek a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények környezetkímélő irányítására is kiterjednek, valószínűleg az egyezményt kiegészítő ajánlott iránymutatások fogják meghatározni.

A tervezet jelenlegi változata szerint az egyezmény – összhangban az IMO egyéb okmányaival – nem fog vonatkozni a 400 vagy 500 bruttó tonnánál kisebb hajókra, sem a hadihajókra, a haditengerészeti segédhajókra vagy olyan egyéb, állami tulajdonban lévő vagy államilag üzemeltetett hajókra, amelyeket nem kereskedelmi célú kormányzati szolgálatra használnak. Az IMO munkacsoportjai által 2007-ben megvitatandó ellentmondásos kérdések a következők: az IMO keretén kívüli szabályokra és előírásokra való hivatkozás szükségessége, a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények minimumelőírásai, jelentéstételi követelmények a jövőben (különös tekintettel a bázeli egyezmény rendszerében alkalmazottakhoz hasonló államközi értesítések szükségességére), valamint az egyezmény végrehajtását elősegítő, megfelelést ellenőrző mechanizmus típusa.

A bázeli egyezmény összefüggésében a legfőbb vitapont, hogy a hajók újrahasznosításáról szóló javasolt egyezmény a bázeli egyezménnyel azonos szinten tudja-e biztosítani az ellenőrzést és a szabályok betartását. A részes felek 2006. december 1-jén megrendezett 8. konferenciáján újra kihangsúlyozták ezt az igényt, és többek között elhangzott, hogy a jövőbeli jogi eszközök a hajóbontás terén olyan feltételeket kell teremtenie, amelyek a munkásokat megvédik a kockázatos munkaeljárásoktól, a környezetet pedig a veszélyes anyagok káros hatásaitól.

3. LEHETŐSÉGEK A HAJÓBONTÁS EURÓPAI IRÁNYÍTÁSÁNAK JAVÍTÁSÁRA

A Bizottság megvizsgálta az idevágó kérdések széles körét, és megjelölt néhány lehetőséget a végrehajtásban mutatkozó hiányosságok kiküszöbölésére vagy legalábbis csökkentésére, illetve a hajóbontási tevékenység irányításának javítására. E lehetőségeket nem egymást kizárónak, hanem egymást kiegészítőnek kell tekinteni.

3.1. Az EU hulladékszállítási rendeletének fokozottabb tiszteletben tartása

Az EU-tagállamok kötelesek alkalmazni az EK hulladékszállítási rendeletét és érvényt szerezni rendelkezéseinek, ideértve a veszélyes hulladékok kivitelére vonatkozó „bázeli tilalmat” is.

Noha a hajók mobilitása miatt a kiviteli tilalmat viszonylag könnyen ki lehet játszani, a szabályok betartása javítható, legalábbis az európai vizeken üzemelő hajók és vonalhajózási társaságok esetében. Ehhez az alábbiakra lesz szükség:

- több ellenőrzés a hulladékszállítási és kikötői hatóságok részéről az európai kikötőkben; az ellenőrzések az egy bizonyos kornál (25 év) idősebb hajókra, illetve olyan hajókra irányulnak, amelyeknél bizonyos jelek arra utalnak, hogy bontásra szánják őket;
- további esetleges iránymutatás a Bizottság és a tagállamok részéről a hajókkal összefüggésbe hozható hulladékok és a veszélyes hulladékok meghatározására, továbbá a környezetkímélő hulladékkezelési előírásoknak megfelelő, biztonságos munkahelyi körülményeket biztosító újrahasznosító létesítmények jegyzékének összeállítása;
- rendszeresebb együttműködés és információcsere a tagállamok között, illetve az egyes tagállamok és a Bizottság között, beleértve különféle adatbázisok és sajtójelentések használatát a lehetséges kiszolgált hajók azonosítására, illetve a bontólétesítményekbe tartó útvonal nyomon követésére
- fokozottabb együttműködés az egyes harmadik országokkal, különösen az újrahasznosítást végző országokkal és a tranzitállamokkal (pl. Egyiptommal a Szezei-csatornán áthaladó kiszolgált hajókkal kapcsolatban);
- a szakpolitikában a hadihajók és az európai vizeken üzemelő egyéb, állami tulajdonú és kereskedelmi hajók (pl. kompok) középpontba állítása.

Mivel a hulladékszállítási rendelet nemcsak az EU-tagállamok lobogója alatt közlekedő hajókra, hanem minden hulladékexportra vonatkozik, az európai kikötőket elhagyó kiszolgált hajók esetében a tulajdonosok a hajók nem európai lobogóval történő átlobogózásával nem kerülhetik el az ellenőrzést. Amíg az EU gazdaságilag vonzó és jövedelmező piac marad, nem túl nagy a kockázata annak, hogy az előírások betartásának szigorúbb ellenőrzése a szállítási tevékenység csökkenését idézné elő. Valószínűbb az, hogy az ellenőrzésekkel érintett, felelőtlen nem európai hajótulajdonosok az EU kikötőiben hagyják hajóikat, így azok megfelelő kezelését az adófizetőknek kell megfizetniük. Az ilyen jellegű problémák csakis az általában vett tengerészeti szabályok hatékonyabb végrehajtásával orvosolhatók.

3.2. Nemzetközi megoldások

Az érintett nemzetközi szervezetek között úgy tűnik, általános az egyetértés abban, hogy a legfontosabb kérdés a hajók környezetkímélő és biztonságos módon történő újrahasznosítása. Ahhoz, hogy e piacon világszerte azonos játékszabályok érvényesüljenek, kötelező érvényű nemzetközi előírásokra van szükség. Az ilyen nemzetközi előírások tényleges változást hozhatnának a hajóbontás gyakorlatában azáltal, hogy meggátolnák a talaj és a víz rendszeres szennyezését, valamint megvédenék a munkásokat a balesetektől és a mérgezésektől. Ide sorolható például a kiömlött maradékolaj terjedésének megfelelő megakadályozása, az azbeszt védőfelszereléssel történő előzetes eltávolítása, gázmentesítési óvintézkedések a robbanások kiküszöbölésére, valamint a nehéz terhek mozgatására szolgáló gépek kötelezővé tétele.

Az európai és az ázsiai országok között valószínűleg még akkor is lesz árkülönbség, ha az utóbbiak eleget tesznek a szigorú környezetvédelmi és egészségügyi előírásoknak, viszont kevésbé valószínű, hogy az árkülönbség mértéke minden esetben tetemes lenne. A belátható jövőben a fejlődő országok alacsonyabb munkaköltségeket, az acélért és az újrahasznosítható berendezésekért pedig magasabb árakat tudnak majd kínálni. Olyan önkéntes intézkedések, amelyek révén a hajók bizonyos százalékát rendkívül szigorú, a környezetszennyezést és az emberi egészség károsítását kizáró előírások betartása mellett Európában lehetne szétbontani, megnövelnék a mozgásteret az árkülönbség áthidalására.

A jövőbeli nemzetközi egyezmény kulcsfontosságú lesz a hajóbontás problémájának globális megoldásában. Így tehát az IMO a legmegfelelőbb fórum e kérdés globális kezeléséhez. Az új egyezmény hatással lesz a hulladékszállítási rendeletre és egyéb, környezetvédelemmel és munkahelyi biztonsággal kapcsolatos EU-jogszabályokra. A Közösség egészének törekednie kell arra, hogy az IMO ezen egyezményének a részes felévé váljon. Ez a regionális gazdasági integrációs szervezetekre vonatkozó záradék (a továbbiakban: REIO-záradék) egyezménybe történő beillesztésével valósítható meg, mint ahogyan az a közelmúltban megkötött többoldalú környezetvédelmi megállapodások esetében is történt. Az IMO-n belül meg kell erősíteni a Közösség szerepét a biztonságos és környezetkímélő nemzetközi előírások mielőbbi elfogadásához.

Az EU-nak érdekében áll egyrészt az, hogy az IMO keretében végzett munka mihamarabb befejeződjön, másrészt pedig az, hogy az egyezmény hatálya elég széleskörű legyen, ésszerű egészségvédelmi és környezetgazdálkodási előírásokat határozzon meg, valamint gondoskodjon a betartásukat biztosító mechanizmus kialakításáról. Az egyezménynek ennek érdekében világos kötelezettségeket és előjogokat kell megállapítania a lobogó, a kikötő és az újrahasznosítás helye szerinti államok vonatkozásában, valamint biztosítania kell az ezek közötti méltányos egyensúlyt. Az IMO rendszerét hatékonyvá kell tenni egy olyan rendszer

létrehozásával, amelyben a hajók kizárólag környezetkímélő és biztonságos módon bonthatók szét.

Nem valószínű, hogy a jövőbeni jogi eszköz írná elő a hajók utolsó útja előtti szennyeződésmegszüntetést, mivel a hajózási ágazat biztonsági szempontból célszerűtlennek, illetve gazdaságtalannak tartja az előtisztítást. Az egyezménytervezet szerint nem követelhető meg a veszélyes anyagok előzetes eltávolítása, ha a kiválasztott újrahasznosító létesítmény engedéllyel rendelkezik az adott hajóban található veszélyes anyagok típusának és mennyiségének kezelésére. A tervezet (2006 decemberi változata) egy újrahasznosítási terv és az újrahasznosításra való alkalmasságot igazoló nemzetközi tanúsítvány által megfelelteti egymásnak az egyes hajókra vonatkozó követelményeket és az újrahasznosító telepek adottságait. Ennek ellenére még mindig tisztázásra szorul, hogy abban az esetben, ha a végső újrahasznosító létesítmény nem tud bizonyos veszélyes anyagokat kezelni, a kiszolgált hajó tulajdonosának másik hajóbontót kell-e választania, vagy előzetesen kell-e gondoskodnia az ilyen anyagok biztonságos ártalmatlanításáról vagy visszanyeréséről. Mivel a hulladékszállítási rendelet előírja, hogy a hajók csak akkor minősülhetnek nem veszélyes hulladéknak, ha „gondosan eltávolították” róluk a veszélyes hulladékokat, a Bizottság jelenleg az előtisztítás kockázatairól, költségeiről és előnyeiről szóló tanulmányon dolgozik. Az eredmények 2007 késő tavaszán várhatók.

Az EK hulladékszállítási rendeletének vagy a javasolt egyezménnyel érintett egyéb közösségi jogszabályoknak a módosítása pillanatnyilag nem járható út. Az EU-jogszabályoknak hatályban kell, és hatályban is fognak maradni, módosításuk nem várható mindaddig, amíg a nemzetközi IMO-előírások nem biztosítanak hasonlóan színvonalas szabályozást. Különösen nincs ok a hulladékok határokon átvitelő szállításának ellenőrzését szabályozó bázeli egyezmény rendszerének módosítására és a kiszolgált hajókra vonatkozó mentességek odaítélésére, hacsak és amíg az új nemzetközi rendszer nem biztosít azonos szintű ellenőrzést.

Ahhoz azonban, hogy intenzívebbé váljék a Közösség részvétele a hajók újrahasznosításáról szóló nemzetközi egyezményről folyó tárgyalásokban, elengedhetetlenek a következők:

- (a) közösségi álláspont kidolgozása, valamint – lehetőség szerint – a Bizottság felhatalmazása az IMO hajóbontásról szóló egyezményének további tárgyalására az esetlegesen érintett közösségi jogszabályok miatt;
- (b) REIO-záradék beiktatása annak feltételeként, hogy a Közösség csatlakozzon a hajók újrahasznosításáról szóló egyezményhez;
- (c) az EU-tagállamok és a Bizottság álláspontjának fokozott összehangolása a tárgyalásokon; az együttműködés már most is jó, de szükséges annak további megerősítése.

Ahhoz, hogy az egyezmény és iránymutatásai kötelezővé váljanak az EU-tagállami lobogók alatt közlekedő hajók, illetve az uniós vizekre belépő hajók számára, elfogadásukat követően át kell ültetni őket a közösségi jogba. Ez számos más IMO-egyezmény, például a lerakódásgátló rendszerekről szóló (AFS) egyezmény esetében is így történt, amelyet a 782/2003/EK rendelet vezetett be a közösségi jogba. Az EU tengerszállítási kérdésekkel összefüggő intézkedései jelenleg azon a megközelítésen alapulnak, hogy a nemzetközi okmányok alapján EU-szabályokat kell kidolgozni, ami lehetővé teszi a nemzetközi hajózás sajátosságainak figyelembevételét.

Előfordulhat azonban, hogy a hajók újrahajósításáról szóló egyezményt túl későn hozzák tető alá a kivont egyhéjazatú tartályhajók problémájának megoldásához: az IMO-egyezmények hatálybalépéséhez átlagban hat évre van szükség, a legtöbb ilyen hajót pedig 2010 körül vonják majd ki a forgalomból. Miközben tehát törekedni kell az egyezmény mielőbbi hatályba léptetésére, találni kell valamilyen átmeneti megoldást.

3.3. Az EU hajóbontási kapacitásának bővítése

Ahogy azt a 2.2. pontban már ismertettük, az EU és a többi OECD-ország (különösen Törökország) hajóbontási kapacitása elegendő valamennyi olyan hadihajó és egyéb, állami tulajdonban lévő hajó bontására, amelyeket a következő 10 évben vonnak majd ki a forgalomból, nem elegendő azonban a sokkal nagyobb számú, EU-tagállami lobogó alatt hajózó vagy az EU-ban székhellyel rendelkező társaságok tulajdonában lévő olajszállító tartályhajók és egyéb kereskedelmi hajók szétbontására. A helyzet akkor sem fog számottevően változni, ha a közeljövőben azok az egyesült királyságbeli hajójavító műhelyek is megkezdik a bontási műveleteket, amelyek már megkérték az ehhez szükséges engedélyeket²⁰. Akkor is jelentős hiány fog mutatkozni a következő években a biztonságos és környezetkímélő hajóbontási kapacitás terén, ha reális lehetőséggé válik az európai vizeken kívül leselejtezett uniós hajók korszerűsített kínai újrahajósító létesítményekben való bontása.

A „zöld” vagy modernizált uniós, török és kínai létesítmények alacsony fokú kihasználtsága azonban azt mutatja, hogy a hajóbontással összefüggésben a probléma inkább a keresleti, semmint a kínálati oldalon keresendő. A jelenlegi piaci viszonyok között az uniós üzemeltetők képtelenek versenyezni az alacsonyabb költségeket és magasabb acélárakat kínáló dél-ázsiai hajóbontókkal. Amíg a hajóbontási ágazatban a hatékony és ésszerű előírások formájában nem érvényesülnek világszerte azonos játékszabályok, az európai létesítmények aligha lesznek versenyképesek a piacon, és a hajótulajdonosok továbbra is alacsony színvonalú ázsiai telepekre küldik hajóikat.

Válaszul erre a helyzetre az EU Tanácsa 2006. május 17-én közleményt adott ki, amely szerint a tagállamok a lehető legnagyobb mértékben törekedni fognak az uniós hajóbontási kapacitás növelésére. A tagállamok továbbá minden elkövetnek majd azért, hogy a hajóbontás vonatkozásában globális szintű, kötelező követelmények megállapítására irányuló nemzetközi tárgyalások jól haladjanak. A 2006. november 20-án, a bázeli egyezmény részes feleinek 8. konferenciája előtt elfogadott következtetéseiben a Tanács felkérte a Bizottságot, hogy értékelje az Unión belüli megfelelő hajóbontási kapacitás kiépítésének szükségességét.

Ha megvizsgáljuk, hogy a világszerte azonos játékszabályokat megállapító új nemzetközi rendszer életbe lépéséig tartó átmeneti időszakban hogyan lenne javítható a környezetbarát hajóbontó létesítmények és különösen az uniós létesítmények helyzete, világosság válik, hogy az intézkedések középpontjába az állami tulajdonban lévő hajókat kell állítani. Az EU tagállamai kötelesek eleget tenni a közösségi jogszabályoknak, és a hadihajók, illetve egyéb, állami tulajdonban lévő hajók bontását illetően példát kell mutatniuk. A hadihajók bontása több felelőséggel jár abból adódóan, hogy a régebbi hajók fedélzetén viszonylag nagy arányban találhatóak veszélyes anyagok (különösen az azbeszt).

A tagállamok kormányai a kiszolgált hajók „zöld” bontására és előtisztítására vonatkozó szolgáltatásokat közbeszerzések útján mozdíthatnák elő, betartva a szigorú közbeszerzési szabályokat, amelyek a hajóbontás feltételül szabnak a hatályos hulladékszállítási rendelet és a magas színvonalú környezetkímélő gazdálkodás tiszteletben tartását. Az európai hajóbontók gazdasági életképességét már az állami tulajdonban lévő hajók átláthatóbb leszerelésével, egy összehangolt ütemtervvel, valamint a kormányok által előírt, a hajóbontási szerződésekre vonatkozó minőségi követelmények uniós szintű harmonizációjával is elő lehetne mozdítani.

Amennyiben a tagállamok további hasznosításra eladják hajóikat más országoknak vagy kereskedelmi vásárlóknak, némi befolyással lehetnek a vásárló félre azáltal, hogy az adásvételi szerződésbe rendelkezéseket építenek be a hajók bontására vonatkozóan, például egy olyan záradékot, amely a hajó leselejtezésének módját a kormány előzetes jóváhagyásához köti. Ilyen rendelkezések már szerepelnek az Egyesült Királyságnak a hajók újrahasznosításáról szóló, 2006. márciusában közzétett stratégiájában²¹.

A jóval nagyobb kereskedelmi flotta vonatkozásában a fentiekben ismertetett gazdasági megfontolások elsődleges fontosságúak. Mindaddig, amíg nem alakul ki teljes mértékben a kötelező nemzetközi szabályrendszer – sőt, valószínűleg azt követően is – erőteljes ösztönző intézkedések szükségesek a hajózási iparágban meghonosodott gyakorlatok megváltoztatásához. Hosszabb távon egy olyan fenntarthatóbb finanszírozási rendszer kialakítását kell célul kitűzni, amelyben a hajótulajdonosok és esetlegesen a hajózási ágazat egyéb kedvezményezettjei hozzájárulnak ahhoz, hogy a hajók bontása világszerte környezetkímélő módon történjék. Egy ilyen rendszer lehetséges részleteit az alábbiakban fejtsük ki (3.6. pont).

Az átmeneti időszakban lehet némi szerepük a vállalati szociális felelősség szellemében tett önkéntes vállalásoknak, ezért azokat ösztönözni kell (lásd a lenti 3.5. pontot). A követendő út kijelölését különösen a díjak és a tanúsítási rendszerek segíthetik elő.

Külön figyelmet kell szentelni annak a kérdésnek, hogy a pillanatnyi helyzet gyors megoldása érdekében az EU-ban meglévő környezetkímélő hajóbontó létesítmények, illetve a hajóikat „zöld” telepekre küldő hajótulajdonosok számára kell-e közvetlen pénzügyi támogatást nyújtani a hajóbontási művelet egészére vagy a szennyeződésmentesítésre. Az innovatív létesítmények részére biztosított támogatás közvetett módon csökkentheti az elfogadhatatlan körülmények között szétbontott hajók számát. Könnyen belátható azonban annak a kockázata, hogy a ráfordítások hosszú ideig hatalmas pénzüsségeket emésztenének fel az iparág fenntarthatóságának megteremtése nélkül, továbbá fennáll az egyéb tevékenységek kereszttámogatásának a veszélye, különösen a hajógyártási ágazatban, ahol rendkívül éles a verseny. Ezenkívül a hajóbontó létesítmények, valamint még több hajótulajdonos közvetlen támogatása ellentétben állna az uniós jog „szennyező fizet” elvével. Éppen ezért nem meglepő, hogy az állami támogatásokra vonatkozó szabályok meglehetősen szűk mozgásteret biztosítanak az ilyen típusú támogatások terén.

A környezetvédelmi állami támogatásokra vonatkozó jelenlegi EU-iránymutatások²² – amelyek meghatározzák az ilyen támogatások alkalmazási körét – bizonyos hulladékgazdálkodási szolgáltatásokat is magukban foglalnak, a hajók bontását mint lehetséges tárgykört viszont meg sem említik. Az egyes tevékenységek számára biztosított támogatások – ilyen tevékenységek például az innovatív beruházások, az azbeszthulladék ártalmatlanítása vagy valamely vállalkozás tanúsítási és ellenőrzési programokban való részvétele – állami támogatásnak minősülnek, amelyek az iránymutatások értelmében jelenleg eseti alapon engedélyezhetők. Az európai kohéziós politika a hajógyárak számára is nyújthat támogatást – az újrahasznosító üzemeket is ideértve – azzal a feltétellel, hogy ez a szakpolitika célkitűzéseivel, szabályaival és eljárásaival összhangban történik.

3.4. Technikai segítségnyújtás, valamint a technológia és a legjobb gyakorlatok átadása az újrahasznosítást végző államoknak

A rossz és veszélyes munkakörülmények, valamint a helyi környezet állapotának romlása ellenére a hajóbontó telepek gazdaságilag fontosak a dél-ázsiai országok számára. Banglades például acélszükségletének a 90%-át hajók bontásából fedezi, és ez az iparág munkások tízezreinek ad munkát.

Az ezekben az országokban lévő létesítmények fejlesztése érdekében szükség lesz technikai segítség nyújtására és a jobb szabályozás ösztönzésére. A nemzetközi szervezetek, egyes OECD-országok és a Bizottság már végeznek ilyen tevékenységet, igaz egyelőre kis léptékben. A hajóbontás biztonságossá és környezetkímélővé tétele céljából e technikai és pénzügyi támogatást felül kell vizsgálni, szoros együttműködésben az érintett országokkal és egyéb nemzetközi adományozókkal. Az EU új vagy felülvizsgált megállapodások tárgyában hamarosan tárgyalásokat kezd több, újrahasznosítást végző országgal, és – adott esetben – megvizsgálja, e megállapodásokba hogyan építhetők be a továbbfejlesztett munkaügyi gyakorlatokra és környezetvédelmi előírásokra vonatkozó célok.

A környezetbarát hajóbontás terén az EU-ban tekintélyes mennyiségű tapasztalat és technológiai kapacitás áll rendelkezésre. Az EU-nak ezért arra kell törekednie, hogy e tapasztalatokat megossza az újrahasznosítást végző országokkal, valamint hogy előmozdítsa a releváns technológia és a legjobb gyakorlatok átadását. Hasonlóképpen az EU átadhatja az azbeszt által jelentett kockázatok kezelésével kapcsolatos tapasztalatokat és eljárásokat, ezáltal elősegítve a védelmi és elővigyázatossági előírások szigorítását az érintett országokban.

A pusztán technikai megfontolásokon túl azonban el kell ismerni azt, hogy az alapvető munkabiztonsági és környezetvédelmi szabályok hiánya vagy végrehajtásának elmulasztása szorosan összefügg a Dél-Ázsia egyes részein tapasztalható strukturális szegénységgel és egyéb szociális és jogi problémákkal, mint amilyen a tulajdonjogok hiánya, az a gyakori jelenség, hogy a partszakaszokon működő üzemeltetők részére rendkívül rövid bérleti időszakokat biztosítanak, a végrehajtó hatóságok gyengesége és a rossz kormányzati gyakorlatok megléte. A tartós változás érdekében a segítségnyújtást átfogóbb keretbe kell majd belefoglalni.

3.5. Az önkéntes fellépés ösztönzése

A kereskedelmi hajók viszonylag hosszú üzemidejük alatt nagy nyereséget termelnek tulajdonosaiknak. Amikor valamely kiszolgált hajó hulladékká válik, a tulajdonos – vagyis az a személy, aki általában meghozza a hajó bontására vonatkozó döntést, így tehát a hulladék „termelője” – tudja leginkább biztosítani, hogy a hulladék ártalmatlanítása és újrahasznosítása biztonságos és környezetkímélő módon történjék. Azok a hajótulajdonosok, akik komolyan veszik szakmájukat, nem tolerálhatják a jelenlegi, a munkások életét és egészségét veszélyeztető, valamint a környezetet szennyező hajóbontási gyakorlatot.

A hajótulajdonosok, szervezeteik és ügyfeleik által tett önkéntes vállalások képezik potenciálisan a legegyszerűbb és leggyorsabb módot az e téren meghonosodott eljárások megváltoztatására. A P&O Nedlloyd hajózási társaság (jelenleg a Maersk Group része) például olyan kínai létesítményekkel lépett partnerségre, amelyek környezeti és munkabiztonsági színvonalát technikai segítség nyújtása és képzések biztosítása révén fejlesztették. Az Intertanko, a független tartályhajó-tulajdonosok szervezete 2006 szeptemberében bejelentette egy „átmeneti stratégia” elfogadását, amelynek értelmében a hajótulajdonosoknak csak olyan újrahasznosító létesítményeket kellene igénybe venniük, amelyek a nemzetközi egyezménytervezet C. szakaszában előírt biztonsági és környezetgazdálkodási szabályok bevezetésében egyértelmű előrehaladást értek el.

A bázeli egyezmény részes feleinek konferenciája 2006. december 1-jei határozatában felszólította a hajótulajdonosokat és egyéb érdekelt feleket, hogy tegyenek gyakorlati lépéseket a kiszolgált hajók környezetkímélő módon történő bontása érdekében.

Az önkéntes megállapodások hatékony megoldást jelenthetnek, ha tartalmukat tekintve kellően kidolgozottak, ha egyértelmű biztosítékokat tartalmaznak arra vonatkozóan, hogy a magánszektor érdekelt felei végrehajtják vállalt kötelezettségeiket, valamint ha rendelkeznek a felügyeleti és ellenőrző rendszerekről. Nem vehető tehát magától értetődőnek, hogy valamely szervezet vagy tagjai betartják vállalásaikat. Mindazonáltal az ilyen vállalások a változás felé tett első hasznos lépésnek tekinthető. Ezért ezeket nyilvánosan bátorítani és – amennyiben lehetséges – támogatni kell európai uniós és tagállami ösztönzőkkel, az intézkedések végrehajtását pedig nyomon kell követni. Ha kiderül, hogy a vállalat a gyakorlatban nem teljesítették, szükség lehet jogi szabályozásra.

3.6. Hajóbontási alap

Különösen hosszabb távon elfogadhatatlan, hogy az európai vagy ázsiai környezetbarát hajóbontó létesítményekbe történő beruházásokat közpénzekből fedezzék. A „szennyező fizet” és a termelői felelősség elve megköveteli, hogy a tulajdonosok teljes felelősséget vállaljanak a hulladékok megfelelő ártalmatlanításáért. Egy ilyen fenntartható finanszírozási rendszer megszervezhető önkéntes alapon, különösen a hajózási iparág vállalásai alapján, ha azonban figyelembe vesszük a piacon tapasztalható éles versenyt, hatékonyabbnak tűnik az a megoldás, hogy e rendszert a hajóbontást szabályozó új nemzetközi rendszer kötelező elemeként hozzák létre. Az említett pénzalap kezelésére – a MARPOL-egyezmény keretében létező olajszennyezési alap mintájára – az IMO lenne a legalkalmasabb. A hajóknak az alap rendszeréhez nem csatlakozó államok lobogójával való átlobogózásának kiküszöbölésére a pénzügyi hozzájárulásokat a hajók IMO általi lajstromozásához, vagy a hajók „élethosszig tartó” üzemeltetéséhez kellene kötni, például kikötői díjak vagy kötelező biztosítási programok révén.

A letétnek a hajó üzemeltetési időszakához való kapcsolását előnyben kell részesíteni a hajó építésekor befizetendő egyösszegű letéthez képest, mert gyakran előfordul, hogy a hajót megépítő hajógyári telep már nem létezik mire a hajó bontására sor kerül. Ha az IMO által kezelt pénzügyi alap nem megvalósítható, egy regionális rendszer is fontolóra vehető.

3.7. Egyéb lehetőségek

A hajóbontási iparág rövid és középtávú fejlesztési folyamatának támogatására több más intézkedés is alkalmas lehet:

- (a) *EU-jogszabályok, különösen az egyhéjazatú olajszállító tartályhajók tekintetében.* Mivel a következő években ezek a tartályhajók fogják alkotni a bontásra váró kiszolgált hajók többségét, érdemes fontolóra venni az idevágó tengeri biztonsági jogszabályoknak a hajók környezetbarát, biztonságos bontására vonatkozó szabályokkal való kiegészítését.

Egyes tagállamok jelezték, hogy támogatnák a Bizottság ilyen irányú indítványát. E szabályozás hátránya, hogy – mivel az egyhéjazatú tartályhajók egyébként is ki vannak tiltva az EU kikötőiből – az előírások főleg a lobogó szerinti EU-tagállamokra vonatkoznának, ezért a hajók tömeges átlobogozását válthatnák ki anélkül, hogy bármilyen haszonnal járnának a munkahelyi biztonság vagy a környezet szempontjából.

Az olajszállító tartályhajók speciális kérdéséről függetlenül általánosabb intézkedések is elképzelhetők annak megakadályozására, hogy új hajók építéséhez veszélyes anyagokat használjanak. A vegyi anyagokra vonatkozó új jogszabály, a REACH (1907/2006/EK rendelet) nemrégiben történt elfogadása szabályozási keretet biztosít a veszélyes anyagok használatát illetően. Alapos elemzést és hatásvizsgálatot kell végezni annak eldöntéséhez, hogy a hajók építésénél használt egyéb anyagok használatával összefüggésben szükség van-e további intézkedésekre.

- (b) *A hajózási támogatások karcsúsítása és összekapcsolása a „zöld” hajóbontással.* A hajózási ágazatnak nyújtott közösségi támogatást és a tengeri szállításra biztosított állami támogatásokat ahhoz a feltételhez lehetne kapcsolni, hogy a kedvezményezett az irányítása alatt álló hajók bontásához környezetbarát és biztonságos bontólétesítményeket vesz-e igénybe.
- (c) *A környezetbarát hajóbontást igazoló európai tanúsítási rendszer létrehozása, valamint a példás „zöld” újrahasznosításért járó díjak megalapítása.* A meglévő és tökéletesíthető tanúsítási rendszerek – például az EMAS – elősegíthetik a hajóbontó létesítmények gazdálkodásának javulását egy, az ügyfelek és a nyilvánosság számára is átlátható folyamat keretében. Az EMAS-rendelet tervezett felülvizsgálata révén az EU-n kívüli telephelyek számára is elérhetővé válhat a rendszer, ily módon például a törökországi érdekelt felek is szerezhethének környezetbarát gyakorlatot igazoló környezetgazdálkodási tanúsítványt. Ezenkívül ökcímeké, illetve az egészségvédelem és a munkahelyi biztonság terén elért eredményekért járó díjak odaítélésével ösztönözni lehetne a hajótulajdonosokat, az újrahasznosító létesítményeket és az egyéb érdekelt feleket arra, hogy mihamarabb lépjenek fel a biztonságos és szennyezésmentes hajóbontási gyakorlat meghonosítása érdekében. E tekintetben inspirációként szolgálhat a vonalhajózási társaságok és kikötők vonatkozásában már létező „Clean Marine” vagy a „Green Awards” rendszer.

Ezenkívül a környezetbarát létesítmények bárki számára hozzáférhető nyilvántartása is iránymutatást adhat a hajótulajdonosoknak.

- (d) *A hajóbontás terén végzett nemzetközi kutatások intenzitásának fokozása.* Az Európai Bizottság a hatodik kutatási és fejlesztési program keretében jelenleg egy kutatási projektet finanszíroz („SHIPDISMANTL”), amely technológiai megoldásokat vizsgál a nemzetközi együttműködés szempontjából. A projekt keretében a kutatóintézetek az uniós, törökországi és indiai hajóbontó telepek közreműködésével döntéstámogató rendszereket (*Decision Support Systems, DSS*) fejlesztenek, amelyek világszerte díjmentesen hozzáférhetőek lesznek a hajóbontási iparág számára. A hetedik keretprogram nemrégiben közzétett első pályázati felhívása a kutatási területek között a kiszolgált hajókkal kapcsolatos stratégiákat prioritásként jelöli meg.

Mindezekon, valamint a Bizottság által korábban és jelenleg is folytatott egyéb kutatásokon²³ kívül az ázsiai és európai kutatócsoportok között hasznos lenne több tudományos partnerségi együttműködés a rendelkezésre álló lehetőségek és várható következményeik integrált módon történő, környezeti, szociális, gazdasági és intézményi szempontokra is kiterjedő elemzése érdekében. Ekképpen tudományos alapon lehetne intézkedéseket javasolni, ami hasznosnak bizonyulhat az uniós érdekelt felek számára, illetve a nemzetközi tárgyalások során. Több évbe is beletelhet azonban, mire e kutatás eredményei elérhetővé válnak.

4. KÖVETKEZTETÉS

E zöld könyv ismerteti a hajóbontásra vonatkozó alapvető tényeket, és feltárja a problémákat. A melléklet számos egyéb részletet és adatot tartalmaz. Annak érdekében, hogy pontosabb képet alkothassunk az EU-ban szükséges intézkedésekről, felkérjük a tagállamokat, az érdekelt feleket és a nyilvánosságot, hogy mérlegeljék az alábbi kérdéseket:

1. Hogyan javítható a kiszolgált hajókat érintő hatályos közösségi jogszabály (a hulladékszállítási rendelet) végrehajtása? Milyen intézkedéscsomag a legmegfelelőbb ahhoz, hogy az EU-tagállami lobogó alatt közlekedő vagy az Unióban honos személyek tulajdonában lévő hajókat a szigorú környezetvédelmi és biztonsági előírásoknak megfelelő bontótelepekre szállítsák?
2. Elősegítené-e a szabályok megfelelőbb végrehajtását és a jobb üzleti gyakorlatot egy, a hulladékszállítási szabályokra és a kiszolgált hajók meghatározására vonatkozó iránymutatás? Milyen formában kellene az iránymutatást megalkotni?
3. Mi a legjobb módja a hajók újrahasznosításáról szóló IMO-egyezmény tárgyában jelenleg folytatott tárgyalások olyan irányú befolyásolásának, hogy a hajóbontás terén alkalmazott gyakorlatok világszerte javuljanak?
4. Törekedjen-e az EU arra, hogy az IMO-egyezmény keretében az EU-előírásokkal összhangban álló, globális környezetvédelmi és biztonsági előírások kerüljenek elfogadásra?

5. Hogyan biztosíthatja az EU a leghatékonyabban azt, hogy az európai hajók bontása az IMO-egyezmény hatálybalépésig tartó átmeneti időszakban biztonságos és környezetkímélő módon történjen? Hogyan lenne ez kivitelezhető az állami tulajdonban lévő hajók esetében? Elegendőek-e ehhez nemzeti stratégiák és a hajótulajdonosok önkéntes vállalásai? Milyen további intézkedésekre lenne szükség EU-szinten?
6. Vállaljanak-e az EU és tagállamai aktív szerepet az EU saját hajóbontási kapacitásának növelésében, és hogyan?
7. Milyen lépéseket kellene tennie az EU-nak ahhoz, hogy a hajóbontás terén szigorúbb környezetvédelmi és biztonsági előírások bevezetésére és végrehajtására ösztönözze a dél-ázsiai államokat?
8. Milyen lépéseket kellene tennie az EU-nak ahhoz, hogy a hajótulajdonosok szigorúbb környezetvédelmi és biztonsági előírásoknak megfelelő hajóbontókba irányítsák kiszolgált hajóikat?
9. Hogyan kellene az EU-nak a „szennyező fizet” elvvel összhangban álló, fenntartható finanszírozást biztosítani a környezetbarát hajóbontáshoz?

A hozzászólásokat e konzultációs folyamathoz legkésőbb **2007. szeptember 30-ig** kell elküldeni a Bizottság részére e-mailben a „ship-dismantling@ec.europa.eu” címre, vagy postai úton az alábbi levelezési címre:

European Commission (Európai Bizottság)

Directorate-General Environment (Környezetvédelmi Főigazgatóság)

Unit G.4 “Sustainable production and consumption” (G.4. csoport „Fenntartható termelés és fogyasztás”)

B-1049 Brussels (Brüsszel)

E zöld könyvet és a beérkezett hozzászólásokat a Bizottság honlapján közzétesszük, kivéve ha a konzultáció valamely résztvevője kifejezetten kéri, hogy hozzászólása ne jelenjen meg. A Bizottság úgy tervezi, hogy a beérkezett válaszok elemzését 2007 végén terjeszti elő; az elemzést adott esetben ki fogja egészíteni az EU hajóbontási stratégiájáról szóló javaslattal és/vagy kezdeményezéssel.