

HU

HU

HU



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 19.11.2008
COM(2008) 767 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI
PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK
ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

A hajóbontás gyakorlatának javítására irányuló uniós stratégia

{SEC(2008) 2846}

{SEC(2008) 2847}

1. BEVEZETÉS

Az Európai Bizottság 2007. május 22-én elfogadta a hajóbontás gyakorlatának javításáról szóló zöld könyvet¹, amely felvázolja azon lehetséges intézkedések körét, amelyek révén az EU hozzájárulhatna ahhoz, hogy a kiszolgált hajókat világszerte biztonságosabb és környezetkímélőbb módon kezeljék. Ezt követően nyilvános konzultációt tartottak, amelynek során a Bizottság felkérte a többi európai intézményt, a tagállamokat, az érdekelt feleket és a polgárokat, hogy tegyék meg észrevételeiket. Ezt a lehetőséget az intézmények és az érdekelt felek – mind a Közösségen belül, mind azon kívül - teljes mértékben ki is használták. A Európai Parlament a közelmúltban, 2008. május 21-én állásfoglalást² fogadott el, amelyben a Bizottságot és a tagállamokat felszólította, hogy több tekintetben is sürgősen intézkedjenek a hajóbontás kérdésében.

Ez a közlemény a konzultáció eredményein, a hajók újrahasznosításáról szóló nemzetközi egyezménytervezet időközbeni változásain, valamint a legújabb kutatási eredményeken, így a Bizottságnak a „Ship dismantling and pre-cleaning of ships” (Hajóbontás és a hajók előzetes tisztítása) című tanulmányán alapul.³ A közlemény mellékletét képezi egy a kilátásba helyezett intézkedések környezetvédelmi, társadalmi és gazdasági következményeit elemző hatásvizsgálat⁴. A közlemény összhangban van a Bizottságnak az Európai Unió integrált tengerpolitikájáról szóló cselekvési tervben⁵ meghatározott kötelezettségeivel is.

Ahhoz a helyzethez képest, amely 2006-ban arra készítette a Bizottságot, hogy megkezdje a hajóbontási stratégia kialakítását, napjainkban pozitív fejlemények figyelhetők meg. A Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (a továbbiakban: IMO) jelentős előrelépéseket tett a hajók újrahasznosítása nemzetközi szabályozásának kidolgozása terén. Európában és Ázsiában nőtt azon rendelkezésre álló hajóbontó létesítmények száma, amelyek jó, vagy legalább javuló színvonalon végzik a hajók bontását. Nem utolsósorban pedig fejlődött a polgárok tudatossága e problémával és megoldásának sürgető természetével kapcsolatban. Minden előrelépés ellenére azonban tény, hogy a tengerjáró hajók túlnyomó többsége továbbra is olyan roncsstelepeken végzi, amelyek nem rendelkeznek a munkásaik egészségének és a környezet tisztaságának megóvására alkalmas infrastruktúrával.

2. A BIZTONSÁGOS ÉS KÖRNYEZETBARÁT HAJÓBONTÁS FELÉ VEZETŐ ÚT FŐBB KIHÍVÁSAI

2.1 A rossz minőségű hajóbontást ösztönző gazdasági tényezők

Amint azt a 2007. májusi zöld könyv kifejtette, a hajóbontás főbb gazdasági mozgatórugói az olyan piaci tényezők, mint a fuvardíjak, az acélhulladék árának, illetve az elavuló flották fenntartási költségeinek alakulása – ezek határozzák meg, mikor érkezik el egy adott hajó leselejtezésének az ideje. A bontás helyszínének kiválasztásában különösen jelentős szerepet

¹ COM(2007) 269 végleges, melléklettel és hivatkozásokkal a bizottsági szolgálatok SEC(2007)645. munkadokumentumában.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0207+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

³ COWI/DHI, 2007. júniusi zárójelentés, közzétéve a Bizottság honlapján: <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships//index.htm>. További hivatkozások ugyanezen a weboldalon találhatóak.

⁴ [...] bizottsági szolgálati munkadokumentum.

⁵ SEC (2007) 1278, 2007. október 10., 4.6. pont, 16. o.

játszik az, hogy a létesítmény milyen fémfelvásárlási árat tud felajánlani a hajó tulajdonosának vagy a közbenjáró üzletkötőnek. Ez az ár pedig az újrahasznosított acél iránti helyi kereslettől és az újrahasznosítás folyamatának költségeitől függ.

A hajók újrahasznosításával járó kiadások nagyban különböznek, függően a munkaerőköltségektől, valamint a környezet- és a munkások biztonsága védelmére fenntartott infrastruktúra költségeitől. Emellett magasabb árat tudnak fizetni a fémért, ha lehetőség van a hulladékacél „hideg” újrahasznosítására, tehát elkerülhető az energiaigényes és ebből kifolyólag költséges újraolvasztás.

2004 óta a világ bármely részéből származó, űrtartalmuk alapján nagyobb méretű kiszolgált hajók több mint 80 %-át Indiában, Bangladesben és Pakisztánban bontották. Ezekben az országokban a „partra futtatás” módszerét alkalmazzák, ami annyit tesz, hogy az általában még saját erejéből közlekedő hajót rákormányozzák egy homokos partszakaszra és ott – nehéz gépi berendezések és a hajótesten kívüli bármilyen szigetelés használata nélkül - szétszedik. Más országok, mint például Kína, Törökország és több EU tagállam, amelyek rendelkeznek a hajóbontás szárazdokkokban, mólóknál és szilárd hajócsúszdákon való elvégzésére szolgáló kapacitással, a piac csupán elenyésző hányadát teszik ki.

A dél-ázsiai üzemeltetők számos képzetlen munkást foglalkoztatnak, kirívóan alacsony, napi kb. 1 dolláros bérezés mellett. A telepeken igen korlátozottak a gépparkra és az állandó építményekre irányuló beruházások. A három említett ország közül csak India fejlesztette ki a veszélyes hulladékok kezelésének, a munkások képzésének és egészségügyi ellátásának egyfajta központi infrastruktúráját, mindezt az utóbbi 2-3 évben. 2008 első hónapjaiban a hajókból származó hulladékacélért bangladesi üzemeltetők fizették a legmagasabb árat – átlagos minőség esetén tonnánként hozzávetőleg 700 USA-dollárt. A munkások biztonságának és a környezetszennyezés megelőzésének színvonala Bangladesben a legalacsonyabb, és az acélt legtöbbször olvasztás nélkül, hengerlő üzemekben dolgozzák fel. Ebből következően erős gazdasági tényezők ösztönzik a hajótulajdonosokat arra, hogy különösen alacsony szociális és környezetvédelmi színvonalú feldolgozó létesítmények mellett döntsenek.

2.2 A hulladékszállítás jelenlegi jogi szabályozásának elégtelen végrehajtása

A veszélyes hulladékok országhatárokat átlépő szállításának és ártalmatlanításának ellenőrzéséről szóló, 1989. évi bázeli egyezmény egy az egész világot átfogó, a veszélyes hulladékok országok közötti szállítására vonatkozó bejelentési és engedélyezési rendszert ír elő. Egy 1995-ben elfogadott módosítás, amely még nem lépett hatályba, megtiltja a veszélyes hulladék exportját az EU- és OECD-tagországo kból olyan országokba, amelyek nem OECD-tagok. Az EU átültette jogrendjébe a bázeli egyezményt, valamint az ún. bázeli tilalomban foglalt előírásokat, és ennek megfelelően 1998 óta tiltja a veszélyes hulladékok exportját a Közösségből olyan országokba, amelyek nem OECD-tagok. A tilalmat jelenleg a hulladékszállításról szóló 1013/2006/EK rendelet⁶ 34. és 36. cikke tartalmazza.

A hajók nem mentesülnek a hulladékszálítási jog hatálya alól, és a bázeli egyezmény alapján hozott határozatok megállapították, hogy miközben valamely hajó minősülhet a bázeli egyezmény 2. cikke értelmében vett hulladéknak, más nemzetközi jogszabályok értelmében azonban továbbra is tekinthető hajónak. A “leselejtezés” megtörténte, amely a hulladék az uniós jog szerinti definíciójának szükséges eleme, sok esetben azonos azzal, amikor egy

⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1013/2006/EK rendelete (2006. június 14) a hulladékszálításról, HL L 190., 2006.7.12., 1. o. („hulladékszálítási rendelet”)

hajótulajdonos elhatározza – például egy szerződés formájában –, hogy hajóját bontóba küldi. Lévéen, hogy az olyan veszélyes anyagok, mint az olaj és olajiszap, azbeszt, üvegyapot, PVC, tributilin, ill. a festékekbe vegyített nehézfémek szinte minden hajóban jelentős mennyiségben megtalálhatóak, a bontóba küldött hajókat veszélyes hulladéknak kell tekinteni.

Az uniós tagállamok bíróságainak egyes döntései a fenti jogi értelmezést támasztják alá – így a francia *Conseil d'État* a Clemenceau-ügyben, illetve a holland *Raad van State* a Sandrien- és az Otapan-ügyben⁷ hozott döntése. A hulladékszállítási jogszabályok előírásait azonban csak a legkritább esetben alkalmazzák a bontóba küldött hajókra. Az újrahasznosítást végző országok többsége – Törökország kivételével – vonakodik attól, hogy a bázeli egyezményben foglalt bejelentési és engedélyezési eljárást alkalmazza a bontás céljából behozott hajókra. Az EK hulladékszállítási rendeletének és az abban foglalt kiviteli tilalom alkalmazása szintén nehézségekbe ütközik, amikor egy hajó európai vizeken kívül válik hulladékká. Az utóbbi időben több eset is rámutatott egyes tagállamok hatóságainak bizonytalanságára azzal kapcsolatban, hogy a vélhetően kiszolgált hajók tekintetében a hulladékszállítási szabályokat mikor és hogyan kell végrehajtani.

2.3 Ingadozó piac és a jövőbeni kockázatok

A 2004 és 2007 között újrahasznosított hajók száma és összúrtartalma jóval elmaradt az előző évek során napvilágot látott előrejelzésektől. Amíg az újrahasznosított összúrtartalom 1993 és 2003 között meghaladta az évi 10 millió bruttó tonnát (BT), 2005 óta nem haladta meg az évi 5 millió BT-t. Ezzel párhuzamosan nőtt a bontásra szánt hajók átlagos kora, az 1990-es évek kevesebb mint 27 évéhez képest 2006-ban már több mint 32 évre. E fejlemény tükrözi a fuvardíjak váratlan, Ázsia gazdasági fellendülésének köszönhető emelkedését.

Az élénkülő kereslet az utóbbi években a hajóépítés terén is gyors bővülést eredményezett. Nehéz pontosan megjósolni a következményeket, de igen valószínű, hogy az idősebb hajók növekvő állománya néhány éven belül a bontási ágazat újbóli fellendüléséhez vezet.

Az olajszállító tartályhajók külön kockázatot jelentenek. A nemzetközi és európai szabályozás értelmében az egyhéjázatú tartályhajókat kivonják a forgalomból, ami az előrejelzések szerint 2010-ben és 2015-ben bontási csúcsokat fog eredményezni. E tartályhajók számát jelenleg világszerte 800 körülire becsülik. Azonban bizonytalan, hogy milyen mértékben lesz szükség azonnali bontásukra, hiszen közülük számosat át lehet alakítani kéthéjázatú tartályhajókká, illetve hasznosíthatóak egyéb (nem olaj) szállításra vagy tárolási feladatokra.

3. A NEMZETKÖZI HELYZET

A Nemzetközi Tengerészeti Szervezet (IMO) 2008 októberében tervezi véglegesíteni a hajók biztonságos és környezetkímélő újrahasznosításáról szóló nemzetközi egyezmény tervezetét. A Bizottság és az EU-tagállamok tevékenyen részt vesznek az említett egyezményről szóló tárgyalásokon. Az egyezményt a tervek szerint egy 2009 májusában megrendezendő diplomáciai konferencián fogadják el. Az egyezmény hatályba lépéséhez szükséges ratifikációs rendelkezések még egyeztetés alatt állnak. Az IMO Tengerikörnyezet-védelmi Bizottságának (MEPC) 2009 júliusáig kell a hajótanúsításról és a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények üzemeltetéséről szóló kiegészítő iránymutatásokat elfogadni.

⁷ *Conseil d'État* 2006. február 15-i ítélete, http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index_ac_ld0607.shtml; *Raad van State* 2002. június 19-i (Sandrien) és 2007. február 21-i (Otapan) ítélete, amelyek angol nyelven a következő weboldalon olvashatók: <http://www.basel.int/ships/relevcaselaw.html>.

A hajók újrahasznosításáról szóló egyezménytervezet - összhangban az IMO egyéb okmányaival – nem vonatkozik az 500 BT-nél kisebb űrtartalmú hajókra, ill. a hadihajókra, a haditengerészeti segédhajókra vagy olyan egyéb, állami tulajdonban lévő vagy államilag üzemeltetett hajókra, amelyeket nem kereskedelmi célú kormányzati szolgálatra használnak. Kivételt képeznek továbbá a belföldi fuvarozásra használt hajók, amelyek élethosszuk során a lobogó szerinti állam felségvizein belül működnek. Az egyezmény azonban előírja, hogy ezek a hajók is az egyezmény előírásainak megfelelően folytassanak tevékenységet.

Az egyezmény célja egy átfogó, „a bölcsőtől a sírig” terjedő ellenőrzési és végrehajtási rendszer biztosítása, amelynek legfőképpen a hajók szemléje és tanúsítása, valamint a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények engedélyezése képezi az alapját. A tervezet korlátozza a veszélyes anyagok felhasználását a hajóépítés során, és még a jelenleg üzemben lévő hajók tekintetében is előírja a legveszélyesebb anyagok eltávolítását.

A jelenlegi egyezménytervezet meghatároz bizonyos biztonsági és környezetvédelmi követelményeket a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények számára, de nem utasítja el kifejezetten a „partra futtatás” módszerét mint a hajóbontás módját. A végrehajtást, ill. megfelelést ellenőrző lehetséges mechanizmusokról még folynak az egyeztetések, de az IMO részes felei elvetették a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények kötelező külső ellenőrzését. Valószínű, hogy az egyezmény kívülmaradási záradéka révén az újrahasznosítást végző államok saját belátásuk szerint dönthetnek arról, hogy az egyes újrahasznosítási műveletek megkezdése előtt szükséges-e az illetékes hatóság előzetes tájékoztatáson alapuló jóváhagyása.

A bázeli egyezmény összefüggésében kérdéses, hogy a hajók újrahasznosításáról szóló leendő IMO-egyezmény a bázeli egyezménnyel azonos szinten tudja-e biztosítani az ellenőrzést és a szabályok betartását. A Bizottság és a tagállamok az IMO, illetve a bázeli egyezmény keretében az említett egyezmény ellenőrzési rendszerével azonos színvonalú rendszer kidolgozásán fáradoznak. Ez lehet a feltétele annak, hogy az új nemzetközi szabályzat hatálya alá tartozó hajók mentesüljenek a bázeli egyezmény hatálya alól.

4. AZ EU FELLÉPÉSÉNEK CÉLJA

Az EU hajóbontási stratégiájának általános célja annak biztosítása, hogy az EU-hoz – akár lobogójuk, akár tulajdonosuk útján - erősen kötődő hajók kizárólag biztonságos és környezetkímélő létesítményekben kerüljenek bontásra, összhangban a hajók újrahasznosításáról szóló egyezménytervezettel.

A stratégia a következő egyedi célkitűzéseket foglalja magába: az EK hulladékszállítási rendeletével összhangban megakadályozni a veszélyes, kiszolgált hajóknak az EU-ból fejlődő országokba irányuló kivitelét, és jelentős mértékben, fenntartható módon csökkenteni – különösen Dél-Ázsiában - a hajóbontás emberi egészségre és a környezetre gyakorolt negatív hatásait, a gazdaság szükségtelen terhelése nélkül.

A fenti célok elérése érdekében a következő operatív célkitűzések bírnak jelentőséggel:

- A közösségi hulladékszállítási szabályozásnak a kiszolgált hajók tekintetében történő végrehajtásához szükséges ösztönzés és útmutatás biztosítása.
- Törekvés a hajók újrahasznosításáról szóló leendő nemzetközi egyezményre való hatékony és korai átállásra az EU-n belül.

- A hajók újrahaznosításáról szóló egyezményt kiegészítő intézkedések szükségességének és lehetőségeinek felmérése a hajóbontás tekintetében az egyezmény hatályán kívül eső negatív hatások kezelése és az egyezmény gyakorlati hatékonyságának javítása érdekében.

5. CSELEKVÉSI TERÜLETEK ÉS ESZKÖZÖK

5.1. A hajók újrahaznosításáról szóló leendő egyezmény mielőbbi végrehajtása

Tekintettel arra, hogy a hajók újrahaznosításáról szóló leendő egyezmény hatálybalépésének mechanizmusa még tisztázandó, az okmányt véglegesítő 2009. májusi tárgyalások előtt még bizonytalan, hogy az egyezmény mikor válik kötelezővé nemzetközi jogi szempontból. A tapasztalat azt mutatja, hogy az ilyen jellegű okmányok elfogadása és hatálybalépése között évek telhetnek el. Ezt azt jelenti, hogy a hajók újrahaznosításának új szabályozási rendszere a 2015. év környékén lépne hatályba. Mivel az egyezménytervezet a különböző követelmények tekintetében eltérő teljesítési határidőket tartalmaz - az újonnan épített hajókkal ellentétben például a meglévő hajókon csak az egyezmény hatálybalépésétől számított öt éven belül, illetve közvetlenül a hajó újrahaznosítása előtt, amennyiben erre előbb kerül sor, össze kell állítani a veszélyes anyagokat tartalmazó jegyzéket -, az új nemzetközi szabályozási rendszer hatása csak később fog kiteljesedni.

Az EU tevékenysége vagy tértlensége jelentős befolyást gyakorolhat a ratifikációs folyamatra és az egyezmény gyakorlati hatékonyságára. Fennáll annak veszélye, hogy ha az EU tértlen marad, a nemzetközi közösség ezt az érdektelenség jeleként értelmezi, így további késedelmet szenved a tagállamok és más országok általi ratifikáció. Amennyiben azonban az EU intézkedik, összhangban a hajók újrahaznosításáról szóló egyezmény rendelkezéseivel, ennek jelentős súlya lenne a nemzetközi porondon, és felgyorsíthatja az egyezmény hatálybalépését. A korábbi tapasztalatok az IMO egyezmények - így például a MARPOL⁸ és az AFS⁹ - kapcsán azt mutatják, hogy harmadik országok gyakran csak azt követően ratifikálnak és hajtanak végre egy nemzetközi megállapodást, hogy az EU annak rendelkezéseit az európai vizeken közlekedő valamennyi hajóra nézve kötelezővé tette.

A jelenlegi elfogadhatatlan helyzet mihamarabbi orvoslása érdekében elengedhetetlen tehát, hogy a hajók újrahaznosításáról szóló tervezett egyezmény alapvető fontosságú rendelkezései – így a hajók fedélzetén található veszélyes anyagok jegyzékéhez és a hajók újrahaznosításra való előkészítéséhez szükséges szemlék és tanúsítványok, a hajók újrahaznosítására szolgáló létesítmények legfontosabb alapkövetelményei, valamint az információ bejelentésének és közlésének szabályai - az egyezmény elfogadását követően a lehető leghamarabb hatályba lépjenek. A hajózási követelményeket alkalmazni kell minden olyan hajóra, amely uniós vizeken tartózkodik, így elkerülvén a tagállamok lobogóját használó hajókat érintő versenyhátrányt és az átlobogózás ebből következő ösztönzését. A hajók újrahaznosítására szolgáló létesítmények szabályozásának megalkotásakor figyelembe kell venni azt a leendő iránymutatást, amelynek elfogadását az IMO illetékes bizottsága 2009 júniusára tervezi.

<i>A Bizottság által javasolt intézkedés:</i>

⁸ Az 1978. évi jegyzőkönyvével módosított, a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi nemzetközi egyezmény

⁹ A hajókon alkalmazott káros lerakódásgátló rendszerek tilalmáról, illetve korlátozásáról szóló nemzetközi egyezmény.

- Meg kell kezdeni az előkészületeket arra, hogy amint az IMO 2009. májusi diplomáciai konferenciája elfogadja a hajók újrahasznosításáról szóló tervezett egyezményt, megkezdődhessen az egyezmény alapvető rendelkezéseivel kapcsolódó intézkedések végrehajtása, különösen tekintettel a hajók szemléire és tanúsítványaira, az újrahasznosítást szolgáló létesítmények alapkövetelményeire, valamint a bejelentési és közzéadási szabályokra vonatkozó intézkedésekre.

5.2. Hadihajók és egyéb, állami tulajdonban lévő hajók környezetkímélő bontása

A hajók újrahasznosításáról szóló egyezménytervezet hatálya alól a hajók három kategóriája képez kivételt: az 500 BT-nél kisebb hajók; a nem kereskedelmi célú, kormányzati szolgálatot teljesítő hajók, beleértve a hadihajókat is, amelyek viszonylag nagy mennyiségű azbesztet és egyéb veszélyes anyagot tartalmaznak; valamint azon hajók, amelyek élettartamuk során kizárólag a lobogó szerinti állam felségvizein belül folytatnak tevékenységet.

Ellentétben az IMO-val, amely tekintettel a nemzeti szuverenitásra, hagyományosan engedélyezi a kormányzati mentességet, az EU számára nincs eleve kizárva, hogy környezetvédelmi és biztonsági szabályokat írjon elő az állami tulajdonban lévő hajókra. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 296. cikke nem zárja ki a uniós fellépést, a fenti mentesség alkalmazását azonban csak kivételes és egyértelműen meghatározott esetekben engedélyezi, amennyiben ezt az adott tagállam „fegyverek, lőszeres és hadianyagok előállításával vagy kereskedelmével kapcsolatos” alapvető biztonsági érdekei indokoltá teszik. Azonban figyelembe kell venni a katonai titokvédelem érdekeit is, amennyiben a jövőbeli IMO-egyezmény a hajók formatervezését, építését és működtetését is szabályozza – így például a veszélyes anyagokat tartalmazó jégjékek követelménye révén.

Lehetőségként felmerül az egyezmény rendelkezéseinek kiterjesztése az EU-ban működő kisebb, ill. belföldi fuvarozásra használt hajókra, de ez jelenleg nem tekinthető sürgősnek, mivel ezek a hajók általában nem ázsiai létesítményekben kerülnek bontásra, és a Közösségen belüli újrahasznosításuk nem jár jelentős környezetvédelmi és biztonsági kockázatokkal.

Az állami tulajdonban lévő hajók leselejtezését szabályzó rendszer hatékonyabbá tételének egyik lehetséges módja az, hogy a harmadik országok vagy magáncégek részére történő hajóeladásokat feltételekhez kötik mielőtt az adott hajó hulladékká válna. Alapul véve az Egyesült Királyság hajó-újrahasznosítási stratégiájában foglaltakat, az adásvételi szerződések kötelezhetnének az új tulajdonost arra, hogy betartsa az IMO és a bázeli egyezmény környezetbarát hajóbontásra vonatkozó rendelkezéseit, továbbá ne adhassa tovább a hajót az illetékes tagállam kormányának előzetes írásos beleegyezése nélkül. Ezen túlmenően az értékesítést korlátozni lehetne olyan országokra, illetve a szóban forgó országok lobogóját használó magántulajdonosokra, amelyek vállalták, hogy a kiszolgált hajók tekintetében alkalmazzák a bázeli egyezményt.

- *A Bizottság által javasolt intézkedés:*

- Pontosabban fel kell mérni annak lehetőségét, hogy a hajók újrahasznosításáról rendelkező intézkedések szabályozzák többek között a hadihajók és egyéb, állami tulajdonban lévő hajók környezetkímélő bontását.

5.3. Amit az ágazat az átmeneti időben tehet

A hajók újrahasznosításáról szóló egyezmény hatálybalépése és végrehajtása előreláthatólag évekbe fog telni. Ezért féltendő, hogy a hajók leselejtezésének következő, 2010-re várható tetőzése - köszönhetően az egyhéjazatú tartályhajók javának forgalomból való kivonására a

MARPOL egyezmény I. mellékletében megjelölt határidőnek – Dél-Ázsia kifogásolható színvonalú létesítményeinek ellenőrizhetetlen növekedéséhez fog vezetni, amely további negatív hatással lenne a környezetre és az emberi egészségre. Az érdekelt felek által tett önkéntes vállalás lenne a lehető legegyszerűbb és leggyorsabb módja annak, hogy az e téren meghonosodott eljárások már a hajók újrahasznosításáról szóló egyezmény és a kapcsolódó végrehajtási intézkedések hatálybalépése előtti átmeneti időszakban megváltozzanak. Ha a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények vállalnák, hogy a kialakuló új előírások mentén javítják környezetvédelmi és biztonsági teljesítményüket, a hajótulajdonosok pedig hajlandóak lennének ennek árát nyereségük mérséklése útján megfizetni, jelentősen csökkenthető volna a környezetszennyezés mértéke, illetve a halálos balesetek és foglalkozási megbetegedések száma

A hajótulajdonosokra rótt pénzügyi többletterher nem lenne aránytalan. Egy környezetszennyező, veszélyes munkakörülményekkel járó „partra futtatás” helyett egy környezetkímélő és biztonságos újrahasznosító létesítmény igénybevételenek többletköltségei hajóacél-tonnánként (az üres hajó vízkiszorítása tonnánként, a továbbiakban: ldt) 50 és 150 USD közötti összegre tehetők. Ez viszonyítandó a létesítmények által a hajótulajdonosnak vagy a közbenjáró üzletkötőnek fizetett jelenlegi, 700 USD/ldt-t kitevő árhoz.

A jelenlegi körülmények között, tekintettel a gyártói felelősség és a „szennyező fizet” elvére, indokolatlan a környezetkímélő hajóbontást közpénzekből támogatni. Ehelyett elvárható, hogy az európai hajótulajdonosok a vállalati társadalmi felelősség szellemében tevékenykedjenek. Ennek már ma is léteznek gyakorlati példái: a Maersk Group hajózási vállalatcsoport például olyan kínai létesítményekkel tart fenn partnerkapcsolatot, amelyek környezetvédelmi és biztonsági színvonalát technikai segítségnyújtás és továbbképzések révén korszerűsítették. Egyes nagy olajvállalatok hasonló elveket követnek.

Az európai hajótulajdonosok, szervezeteik és ügyfeleik önkéntes szerepvállalását ösztönözni lehetne egy uniós szintű társadalmi kampány indításával és az üzletágban érdekelt felekkel magas szinten folytatott, rendszeres tárgyalások útján. A hajók példás újrahasznosítására vonatkozó új EU-kitüntetés létrehozása, vagy az esetleg újból bevezetésre kerülő „Clean Marine Award” hajóbontásra történő kiterjesztése nyilvános elismerést kínálhatna a tiszta környezetvédelmi profillal rendelkező hajózási és újrahasznosítási vállalatoknak. A hajók újrahasznosítását szolgáló, „zöld” létesítmények listája pedig viszonyítási alapul szolgálhatna és útmutatást nyújthatna a hajótulajdonosoknak tájékozottságukban tapasztalható hézagok kitöltéséhez.

A harmadik országoknak nyújtott finanszírozás is szerephez juthat fejlesztési segélyprogramok keretein belül; a szegényebb államoknak, így például Bangladesnek nyújtott technikai segítség különösen a munkavédelmi képzéseket és a környezet- és egészségvédelem alapvető infrastruktúrájának kialakítását támogatná. Az ilyen jellegű pénzügyi támogatások azonban nagyban függenek az érintett kormányok és gazdasági szereplők hajlandóságától és hathatós közreműködésétől a hajóbontás gyakorlati módszereinek javításában. További erőfeszítésekre lesz szükség a technikai segítségnyújtás és az önkéntes intézkedések – így a további politikai lépések ill. ösztönzések, például a magas színvonalú létesítményeknek kínált előnyök - hatékonyságának biztosításához.

A Bizottság által javasolt intézkedés:

- Különböző eszközökkel, mint például egy uniós szintű társadalmi kampánnyal, a hajók példás újrahasznosításáért járó kitüntetés bevezetésével, illetve a környezetbarát létesítményekre vonatkozó lista összeállításával, ösztönözni kell az ágazati szereplők önkéntes szerepvállalását.

5.4. Az hulladékszállítási jogszabályok fokozottabb érvényesítése

A hajók újrahasznosításáról szóló nemzetközi egyezményért tett jelenlegi erőfeszítések célja többek között az, hogy elkerüljék a párhuzamos szabályozást és mentesítsék a kiszolgált hajókat (legalábbis a kereskedelmi hajókat) a bázeli egyezménynek a hulladékok országhatárokat átlépő szállítására vonatkozó előírásai alól. Azok a nagyobb méretű kereskedelmi hajók, amelyek utolsó útjukon a bontótelepre tartanak, nem tartoznának a hulladékszállítási előírások hatálya alá, amennyiben a hajók újrahasznosításáról szóló egyezmény életbe lépne és az általa biztosított ellenőrzés szintjét a bázeli egyezmény részes felei az utóbbi egyezménnyel egyenrangúnak ismernék el.

Mindenesetre évekbe telne, mire a bázeli egyezményt ennek megfelelően módosítanák, e módosításoknak a nemzeti jogrendekbe történő átültetése pedig még több időt igényelne. Ezért a rövid- és közép-távon a kiszolgált hajókra továbbra is az EK hulladékszállítási rendelete lesz alkalmazandó. Az EU hajóbontási stratégiájának tehát olyan rendelkezéseket kell tartalmaznia, amelyek elősegítik a hulladékszállítási szabályok megfelelőbb alkalmazását a kiszolgált hajókra és legfőképpen megakadályozzák e hajóknak az EU-ból fejlődő országokba történő közvetlen exportját.

Az EK hulladékszállítási rendeletének tagállamok általi érvényesítését hatékonyabbá tehetné olyan intézkedések együttes alkalmazása, mint például a Bizottság által a hulladékszállítási rendelet kiszolgált hajókra való alkalmazásával összefüggésben adott iránymutatás, az IMPEL-TFS¹⁰ keretében megvalósuló célirányos projektek, valamint a hatóságok közötti fokozott együttműködés mind az EU-ban, mind a tranzit- és célországokban. A Bizottság ezenkívül a hajók ellenőrzésével kapcsolatban is előterjeszhet pontosan meghatározott minimumkövetelményeket.

Az EU hulladékszállítási ellenőrzési rendszerének hatékonyságát tovább javíthatná, ha létrehoznának és fenntartanának egy listát, amely tartalmazná a bontásra kész hajókat, figyelembe véve a hajók újrahasznosításáról szóló leendő egyezményben foglalt eljárásokat. A Bizottságnak alaposabban meg kell vizsgálnia, hogy kivitelezhető-e egy ilyen lista összeállítása, különösen annak érdekében, hogy jogilag tisztázzák a hatóságoknak a bontásra kész hajókkal kapcsolatos adatcserére vonatkozó jogait és kötelezettségeit. Tudatában annak, hogy ez az intézkedés elkerülhetetlenül adminisztratív terhekkel járna, bevezetését függővé lehetne tenni attól, hogy a következő 1-2 évben történik-e jelentős javulás a hajózási ágazat önkéntes szerepvállalása nyomán. A jelenlegi hulladékszállítási szabályok megfelelőbb alkalmazása további ösztönzést adna a hajózási ágazatnak arra, hogy már az átmeneti időszakban javítsák eljárási gyakorlatukat, ezzel is elősegítve a hajók újrahasznosítását szabályzó leendő intézkedésektől várt negatív hatások mérséklését.

A Bizottság által javasolt intézkedés:

- A kiszolgált hajók tekintetében hatékonyabbá kell tenni a jelenlegi hulladékszállítási jogszabályok érvényesítését a Bizottság útmutatása és a szorosabb többoldalú együttműködés révén, ezenfelül pedig fel kell mérni a bontásra kész hajókat tartalmazó lista megvalósíthatóságát.

¹⁰ IMPEL = A környezetvédelmi jog alkalmazásának és végrehajtásának európai uniós hálózata. TFS = A hulladékok tagállamok közötti szállításával foglalkozó csoport.

5.5. Érvék a hajóbontást szolgáló létesítmények ellenőrzése és tanúsítása mellett

A hajók újrahasznosításáról szóló leendő nemzetközi egyezmény nagymértékben a hajók szemléinek és tanúsítványainak rendszerére, valamint az újrahasznosítást végző államok illetékes hatóságai által a hajók újrahasznosítását szolgáló létesítményeknek kiadott engedélyekre fog támaszkodni. Ez a megközelítés kellően tükrözi a nemzeti szuverenitás kitüntetett szerepét a nemzetközi jogon belül. Az ellenőrzési rendszer potenciálisan sebezhető pontja azonban az, hogy az egyes fejlődő országokban fennálló kormányzati nehézségek és az egyezménytervezetben a szabálysértési mechanizmus hiánya gyengítheti a rendszer gyakorlati hatékonyságát.

Az Európai Tengerbiztonsági Ügynökség (EMSA) egyik tanulmánya¹¹ lehetséges megoldásokat keresett a fenti problémára, és javasolta a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények minősítési és ellenőrző rendszerének létrehozását, amelynek segítségével jobb átláthatóság biztosítható és – független, elismert szervezetek bevonásával – világszerte egyenlő piaci feltételek alakíthatók ki. Tekintettel a nemzetközi fejleményekre, a szóban forgó rendszer a hajók újrahasznosításáról szóló leendő egyezmény rendelkezéseire és az hajók újrahasznosítására szolgáló létesítmények tervezett ISO 30001 szabványára épülne, és a minőségi szintek skáláját is magában foglalná. A rendszer fontos elemét képeznék a világ hajóbontóinak listája kapcsán nyilvánosságra hozott tanúsítvány-kategóriák.

A hajóbontást szolgáló létesítmények ellenőrzését és tanúsítását szabályzó rendelkezések az IMO szintjén továbbra is megbeszélések tárgyát képezik. Az egyeztetések eredményeitől függően a Bizottság megvizsgálja hogyan biztosítható, hogy az Európában működő, európai tulajdonoshoz köthető vagy az EU tagállamainak lobogója alatt közlekedő hajók csakis a fentiek szerint minősített és ellenőrzött létesítményekben kerüljenek bontásra, ez azonban a lehető legcsekélyebb negatív hatást gyakorolja az európai hajózási ágazat versenyképességére. Erre azonban szükség lesz ahhoz, hogy a rendszer hamar elérje teljes hatékonyságát.

• A Bizottság által javasolt intézkedés:

- Alaposabban meg kell vizsgálni, hogy megvalósítható-e a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítményeket világszerte minősítő és ellenőrző rendszer bevezetése, valamint a hajók újrahasznosításáról szóló egyezményről folytatott jelenlegi tárgyalások alapján fel kell mérni, hogyan biztosítható, hogy a lehető legtöbb hajó – az EU-tagállami lobogó alatt közlekedő hajókat is beleértve – a fentiek szerint minősített és ellenőrzött létesítményekben kerüljön bontásra.

5.6. A fenntartható finanszírozás biztosítása

A hajók újrahasznosításáról szóló leendő egyezmény alapvető koncepciója az, hogy az egyezmény rendelkezései, a piaci erők hatásaival együtt, elegendőnek lesznek ahhoz, hogy a hajóbontást az elkövetkező években biztonságos és környezetkímélő tevékenységgé alakítsák. A Bizottság zöld könyvében javasolt hajóbontási alap lehetőségére a hajózási ágazat képviselői azt válaszolták, hogy egy ilyen alap és a táplálására szolgáló díjak szükségtelen adminisztratív terhet eredményeznének. Az ágazat előrejelzései alapján az új szabályozás hatására végbemenő piaci átrendeződés megfelelő mennyiségű tőkét fog szolgáltatni ahhoz,

¹¹ https://extranet.emsa.europa.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=3

hogy a hajók újrahasznosítására szolgáló létesítményeket világszerte az egyezménynek megfelelő szintre korszerűsítsék.

Továbbra is fennáll azonban annak a kockázata, hogy a nehezen értelmezhető újrahasznosítási előírások – így például a szivárgások elkerülésének és a veszélyes anyagok biztonságos és környezetkímélő eltávolításának általános követelménye, anélkül azonban, hogy magát a „partra futtatás” módszerét megtiltanák - és a szabálysértési mechanizmus valószínű hiánya az egyezményben lehetővé teszik a nem megfelelő gyakorlati módszerek folytatását és fékezik a beruházásokat.

A további fejleményeket szoros figyelemmel kell kísérni. Amennyiben a leendő nemzetközi szabályzat és a piac gazdasági szereplőinek reakciója nem hozza meg a várt eredményt, megfontolandó a „szennyező fizet” elven alapuló finanszírozási rendszer felállítása. Habár előnyösebb volna az IMO szintjén megoldást találni, nem zárható ki egy uniós szintű rendszer, amely kiterjedne az uniós vizeken tevékenykedő hajóra.

Annak érdekében, hogy pontosabban felmérje a lehetséges eszközöket és azok hatásait, a Bizottság 2008 második felében megkezdi a „hajóbontási alap” kérdésének alapos vizsgálatát.

A Bizottság által javasolt intézkedés:

- A Bizottság által készítendő tanulmány eredményei alapján fel kell mérni a környezetkímélő hajóbontás kötelező nemzetközi finanszírozási rendszerének (hajóbontási alap) kivitelezhetőségét.

6. KÖVETKEZTETÉS: INTEGRÁLT POLITIKA A HAJÓBONTÁS GYAKORLATÁNAK JAVÍTÁSÁRA

Integrált politikai megközelítésre van szükség ahhoz, hogy az európai hajók biztonságos és környezetkímélő bontására vonatkozó cél 2015-re megvalósulhasson. A hajók újrahasznosításáról szóló, előirányzott egyezmény kulcsfontosságú elemeinek végrehajtására vonatkozó szabályokat és – amennyiben szükségesnek bizonyul – ezek kiegészítésének lehetőségét össze kell kapcsolni olyan intézkedésekkel, amelyek önkéntes szerepvállalásra ösztönzik a hajózási ágazatot és a hajók tekintetében hatékonyabbá teszik a hatályos hulladék szállítási jogszabályok végrehajtását.

A Bizottság javaslata szerint meg kell kezdeni olyan hajó-újrahasznosítási szabályok kidolgozását, amelyek átültetik az egyezmény hajókkal (szemlék, tanúsítványok, veszélyes anyagok jegyzéke) és újrahasznosítást végző létesítményekkel szemben támasztott alapvető követelményeit, valamint az információ bejelentésének és közlésének követelményét. Fel kell mérni, hogy e szabályozás hatálya kiterjedjen-e a hadihajókra és egyéb, állami tulajdonban lévő hajókra is, amelyek nem tartoznak a hajók újrahasznosításáról szóló egyezmény hatálya alá. A Bizottság a hajóbontó létesítmények minősítéséről és ellenőrzéséről folyó egyeztetések eredményeitől függően megvizsgálja, hogyan biztosítható, hogy a lehető legtöbb hajó – az EU-tagállami lobogó alatt közlekedő hajókat is beleértve – a fentiek szerint minősített és ellenőrzött létesítményekben kerüljön bontásra.

A hajózási ágazat megfelelő anyagi eszközökkel rendelkezik és a „szennyező fizet” elv fényében az új nemzetközi szabályozás hatálybalépéséig tartó átmeneti időszakban felelősséggel tartozik a hajóbontási gyakorlat javításáért. A gyors cselekvés érdekében a Bizottság javasolja, hogy számos intézkedéssel, így társadalmi kampányok, kitüntetések és a hajótulajdonosoknak nyújtott útmutatás útján ösztönözni kell az önkéntes szerepvállalást. Szerepet játszhat még az infrastruktúra korszerűsítése tekintetében a fejlődő országok számára

történő technikai segítségnyújtás, ez azonban az újrahasznosítást végző államok együttműködésétől függ.

Másfelől azonban a hatályos hulladékszállítási jogszabályok hatékonyabb érvényesítése, alaposabb útmutatás és fokozott többoldalú együttműködés hozzájárulhat a zökkenőmentes átmenethez és mérsékelheti a várt negatív hatásokat. A Bizottság megvizsgálja a bontásra kész hajók listájának létrehozásához szükséges intézkedések kivitelezhetőségét.

Az Európai Parlamenthez, a Tanácshoz, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottsághoz és a Régiók Bizottságához címzett jelen közlemény célja a párbeszéd ösztönzése és a hajók újrahasznosításáról szóló egyezménynek a 2009. májusi IMO diplomáciai konferencián történő elfogadása után előterjesztendő jogalkotási javaslat útjának előkészítése. Következésképpen a Bizottság felkéri az európai uniós társintézményeket, hogy nyilvánítsanak véleményt és ezáltal járuljanak hozzá a hajóbontás gyakorlatának javítását szolgáló hatékony EU-szakpolitika megalkotásához.