



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 22.5.2007
KOM(2007) 269 wersja ostateczna

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie lepszych warunków demontażu statków

(przedstawiona przez Komisję)

{SEK(2007) 645}

ZIELONA KSIĘGA

w sprawie lepszych warunków demontażu statków

1. WSTĘP: EUROPEJSKI WKŁAD W ROZWIĄZANIE ŚWIATOWEGO PROBLEMU

W epoce globalizacji demontaż statków stanowi powód do obaw. Z wąsko pojętego ekonomicznego punktu widzenia demontaż statków ma charakter zrównoważony, natomiast wynikające z niego obciążenie dla zdrowia ludzkiego oraz środowiska naturalnego jest znaczne. W związku z tym należy jak najszybciej wprowadzić radykalne zmiany w tej dziedzinie.

- Co roku na świecie dokonuje się demontażu od 200 do 600 okrętów morskich o nośności ponad 2 000 ton (dwt). W roku 2010 oczekuje się kulminacji tego zjawiska, ponieważ upływa wtedy termin ostatecznego wycofania z eksploatacji około 800 zbiornikowców jednokadłubowych.
- Obecnie u wybrzeży morskich i na brzegach rzek subkontynentu indyjskiego prowadzi się demontaż co najmniej dwóch trzecich z tych statków, przy czym największy udział w rynku należy do Bangladeszu.
- W latach 2001-2003 14 % statków, które przeznaczono na złom, pływało pod banderami państw członkowskich UE, a 18 % pod banderami państw, które przystąpiły do UE w 2004 r. Co najmniej 36 % światowego tonażu statków w 2006 r. stanowiło własność przedsiębiorstw posiadających siedzibę w UE.
- Przewiduje się, że w ciągu najbliższej dekady około 100 okrętów wojennych i innych statków rządowych pływających pod banderami UE (są to w większości okręty francuskie i brytyjskie) zostanie wycofanych z eksploatacji. Okręty marynarki wojennej zbudowane w okresie od lat 60. do wczesnych lat 80. zawierają stosunkowo duże ilości azbestu i innych materiałów niebezpiecznych.
- Szacuje się, że w wyniku złomowania statków w latach 2006-2015 w stoczniach demontażowych pozostanie około 5,5 mln ton materiałów stanowiących potencjalne zagrożenie dla środowiska naturalnego (w szczególności pozostałości olejowe, oleje, farby, PCV i azbest).
- Żadna ze stacji demontażu statków na subkontynencie indyjskim nie dysponuje systemem zapobiegającym zanieczyszczeniu gleby i wody; niewiele z nich posiada obiekty do składowania odpadów, a uzdatnianie wody rzadko spełnia nawet minimalne normy w zakresie ochrony środowiska.
- Złomowanie statków stanowi istotne źródło surowców w Azji Południowej. Bangladesz czerpie 80-90 % swojej stali ze statków wycofanych z eksploatacji. Ceny płacone za te statki przez przedsiębiorstwa demontujące przekraczają obecnie w Bangladeszu 400 USD za tonę wyporności statku pustego, co zdecydowanie przewyższa ceny w innych krajach.

- Demontaż statków jest z wielu względów niebezpieczny. Zgodnie z raportem sporządzonym niedawno w Indiach, jeden na sześciu pracowników w Alang, największym zakładzie demontażu statków w Indiach, choruje na pylicę azbestową. Szacuje się, że liczba wypadków ze skutkiem śmiertelnym jest sześć razy większa niż w indyjskim przemyśle górniczym. W latach 1998-2003 około 200 pracowników zginęło w wypadkach przy demontażu statków w Bangladeszu. Organizacje pozarządowe szacują, że ogólna liczba zgonów spowodowanych pracą przy złomowaniu statków wynosi kilka tysięcy i w nadchodzących latach będzie znacząco wzrastać wraz z zatrudnianiem mniej doświadczonych pracowników w celu demontażu rosnącej liczby zbiornikowców jednokadłubowych.
- Istnieją obecnie „ekologiczne” możliwości przerobowe w zakresie recyklingu statków, tzn. spełniające normy w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska naturalnego, które umożliwiają przetworzenie najwyżej 2 mln ton wyporności statku pustego w skali światowej, co stanowi około 30 % ogólnego przewidywanego zapotrzebowania na złomowanie. Większość tych zakładów recyklingu statków - zwłaszcza w Chinach, ale także w niektórych państwach członkowskich UE - napotyka na trudności w swojej działalności, ponieważ nie może oferować takich samych cen złomowania, jak również ponosi o wiele większe koszty w porównaniu z konkurentami w Azji Południowej.

Transfer statków wycofanych z eksploatacji z krajów uprzemysłowionych do rozwijających się podlega prawu międzynarodowemu dotyczącemu przemieszczania odpadów, natomiast wywóz ze Wspólnoty Europejskiej statków zawierających materiały niebezpieczne jest zabroniony rozporządzeniem WE w sprawie przemieszczania odpadów. Jednak w ostatnich latach odnotowano kilka poważnych przypadków, w których europejskie statki poddano recyklingowi w Azji Południowej, co świadczy o tym, że istnieją problemy z wprowadzaniem tego prawodawstwa w życie.

Te oczywiste niedociągnięcia i niemożność zapewnienia takiego demontażu statków, który gwarantowałby równowagę gospodarczą i ekologiczną, zaalarmowały międzynarodową opinię publiczną i spowodowały, że podjęto intensywne działania na szczeblu politycznym. Międzynarodowa Organizacja Morska (IMO) rozpoczęła prace nad międzynarodową konwencją w sprawie bezpiecznego i ekologicznego recyklingu statków. Niektóre państwa nadmorskie, na przykład Wielka Brytania, opracowują obecnie krajowe strategie dotyczące okrętów rządowych i statków pływających pod ich banderą. Parlament Europejski i organizacje pozarządowe zaapelowały o podjęcie działań na szczeblu unijnym.

W konkluzjach z dnia 20 listopada 2006 r. Rada UE uznała, że ekologiczne zarządzanie demontażem statków stanowi jedno z priorytetowych zadań Unii Europejskiej. Rada stwierdziła, że niedawne wydarzenia oraz prognozy dotyczące tonażu statków, które mają ulec demontażowi w najbliższej przyszłości, wymagają od społeczności międzynarodowej, a w tym od UE, podjęcia pilnych i odpowiednich działań. Rada z zadowoleniem przyjęła planowane przez Komisję prace na rzecz unijnej strategii dotyczącej demontażu statków. Strategia powinna wzmocnić egzekwowanie obowiązującego prawa wspólnotowego, uwzględniając przy tym specyfikę sektora żeglugi morskiej, jego kierunki rozwoju (zwłaszcza w zakresie międzynarodowego prawodawstwa morskiego) oraz ostateczny cel, jakim jest opracowanie zrównoważonego w skali globalnej rozwiązania. W związku z tym zadaniem Komisji jest ocena konieczności stworzenia w UE odpowiednich możliwości przerobowych w zakresie demontażu statków.

Komisja określiła już swoje stanowisko w Zielonej księdze w sprawie polityki morskiej z czerwca 2006 r¹. Proponuje się, aby przyszła polityka morska UE wspierała podejmowane na szczeblu międzynarodowym inicjatywy na rzecz osiągnięcia wiążących standardów w zakresie recyklingu statków i na rzecz tworzenia ekologicznych zakładów recyklingu. Jednak UE może także realizować szereg inicjatyw regionalnych, aby zapełnić luki w powstającym systemie międzynarodowym i zrekomensować ewentualne opóźnienie w jego wprowadzeniu.

Niniejsza zielona księga ma na celu przedstawienie nowych rozwiązań dotyczących demontażu statków, tak aby kontynuować i wzmocnić dialog z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami oraz przygotować podstawy przyszłych działań w ramach polityki UE, w tym przyszłej polityki morskiej. Głównym celem niniejszej inicjatywy jest ochrona środowiska naturalnego oraz zdrowia ludzkiego, przy czym nie chodzi o sztucznie sterowany powrót przemysłu recyklingu statków do UE i pozbawienie w ten sposób południowoazjatyckich państw jednego z głównych źródeł dochodu. Wręcz przeciwnie, ostateczny cel UE polega na zapewnieniu przestrzegania na całym świecie minimalnych norm w zakresie ochrony środowiska naturalnego, zdrowia oraz bezpieczeństwa, przy jednoczesnym docenieniu porównawczej strukturalnej przewagi kosztowej tych państw.

2. GŁÓWNE ZAGADNIENIA

2.1. Sytuacja prawna: zakaz wywozu odpadów niebezpiecznych

Pod koniec lat 80. międzynarodową opinię publiczną zbulwersowały przypadki wysyłania toksycznych odpadów z krajów uprzemysłowionych do krajów rozwijających się. Na pierwsze strony gazet trafiła informacja o wyrzuceniu ośmiu tysięcy beczek odpadów chemicznych na plażę Koko w Nigerii, a także historia statków takich jak *Karin B*, które pływały od portu do portu próbując wyładować w nich odpady niebezpieczne. Zaaapelowano o wzmocnienie międzynarodowych ram prawnych w tej dziedzinie. Dnia 22 marca 1989 r. przyjęto konwencję bazylejską ONZ w celu ustanowienia ram dla kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów niebezpiecznych. Jak dotąd konwencję podpisało 168 państw, a 165 dokonało jej ratyfikacji. Cała Wspólnota Europejska jest stroną konwencji bazylejskiej, podobnie jak wszystkie jej państwa członkowskie.

W ramach poprawki do konwencji bazylejskiej w 1995 r. przyjęto całkowity zakaz wywozu odpadów niebezpiecznych z państw OECD do państw nienależących do OECD. Zakaz wprowadzono z powodu obaw, wyrażanych zarówno przez kraje rozwinięte i rozwijające się, dotyczących rosnących ilości odpadów niebezpiecznych wywożonych z krajów rozwiniętych do krajów rozwijających się, a następnie zagospodarowywanych w niekontrolowany i niebezpieczny sposób.

¹ Odesłania znajdują się na końcu załącznika.

Ten tzw. „zakaz bazylejski” włączono do prawodawstwa UE w 1997 r. i jest on wiążący dla wszystkich państw członkowskich (art. 14 i 16 obowiązującego rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów²). Unia Europejska jest najważniejszym podmiotem na arenie międzynarodowej, który wprowadził ten zakaz do swojego prawodawstwa, w przeciwieństwie na przykład do Stanów Zjednoczonych, które nie ratyfikowały konwencji bazylejskiej nawet w jej pierwotnej, niezmienionej formie. Spośród większych państw będących stronami konwencji, Chiny, Indonezja, Egipt i Nigeria zaakceptowały poprawkę wprowadzającą zakaz, natomiast nie zrobiły tego Australia, Brazylia, Kanada, Indie, Japonia, Korea i Rosja. UE i jej państwa członkowskie, wraz ze swoimi partnerami na arenie międzynarodowej, propagują ratyfikację „zakazu bazylejskiego”, który stanowi jeden z zasadniczych elementów służących ulepszeniu ram prawnych dotyczących międzynarodowego przemieszczania odpadów.

Zgodnie z międzynarodowym prawem dotyczącym przemieszczania odpadów dany statek może stanowić odpady zgodnie z art. 2 konwencji bazylejskiej, a jednocześnie może być określany jako statek na mocy innych przepisów międzynarodowych³. Definicja odpadów w prawie wspólnotowym, zgodnie z którą odpady są to substancje lub przedmioty, należące do kategorii określonych w załączniku I do dyrektywy ramowej w sprawie odpadów⁴, które są usuwane lub których usuwanie zamierza się przeprowadzić, albo których usuwanie jest wymagane, ma również zastosowanie do statków przeznaczonych do demontażu. Jeżeli dany statek zawiera znaczne ilości substancji niebezpiecznych, lub zgodnie z brzmieniem odpowiedniego kodu odpadów GC 030, nie został on „prawidłowo opróżniony” z materiałów niebezpiecznych, uznaje się go za odpady niebezpieczne. Wywóz takiego statku w celu złomowania z WE do państwa nienależącego do OECD jest zabroniony na mocy zakazu bazylejskiego oraz rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, a wszelki demontaż musi przebiegać w warunkach ekologicznych w jednym z państw OECD. Alternatywą może być odkażenie statku (wstępne czyszczenie) w taki sposób, aby statek nie stanowił już odpadów niebezpiecznych. Taką interpretację prawną potwierdziła francuska Rada Stanu (*Conseil d'Etat*) w sprawie byłego lotnikowca *Clemenceau*⁵.

Zobowiązania państw członkowskich UE na mocy konwencji Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) nie unieważniają powyższych przepisów w zakresie przemieszczania odpadów, aczkolwiek nie należy zatrzymywać ani powodować „zbędnego opóźnienia” danego statku, jeżeli posiada on ważne certyfikaty IMO. Konwencja bazylejska i zakaz wywozu odpadów niebezpiecznych, wdrożone na szczeblu UE w drodze rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów, są wiążące i państwa członkowskie powinny je egzekwować. Obydwa systemy przepisów uzupełniają się, ponieważ zarówno prawo morza jak i konwencje IMO również ustanawiają prawa (i obowiązki) państw przybrzeżnych w zakresie egzekwowania innych mających zastosowanie przepisów prawa międzynarodowego dotyczących ochrony środowiska naturalnego.

W rzeczywistości jednak wymogi konwencji bazylejskiej dotyczące powiadamiania, które są wiążące dla wszystkich jej stron, rzadko są przestrzegane w przypadku statków wycofanych z eksploatacji. Trudno stosować zakaz wywozu na mocy rozporządzenia WE w sprawie przemieszczania odpadów, jeżeli statek opuścił wody europejskie, a właściciel postanowił następnie przeznaczyć go do demontażu poza UE. W projekcie konwencji, który jest obecnie przedmiotem dyskusji w IMO, proponuje się szczegółowe i prawnie wiążące przepisy międzynarodowe w zakresie recyklingu statków, ale nie zostały one jeszcze przyjęte.

2.2. Aspekty ekonomiczne demontażu statków

Rynek demontażu statków działa obecnie według następujących zasad. Właściciele, którzy postanowili wycofać statek z eksploatacji, z reguły poszukują nabywcy płacącego gotówką. Ma to zazwyczaj miejsce, kiedy koszty eksploatacji statku przekraczają potencjalny dochód lub kiedy statek nie jest już atrakcyjnym nabytkiem w ramach rynku wtórnego, tzn. możliwość odsprzedaży jest mało prawdopodobna. Nabywca płacący gotówką to zazwyczaj wyspecjalizowany pośrednik albo sam operator stoczni złomowej. Podczas ostatniego rejsu statek najczęściej przewozi ładunek do miejsca, gdzie znajduje się stocznia złomowa. Po zakończeniu rejsu statek wpływa do stoczni złomowej, gdzie ulega złomowaniu.

Nabywca za gotówkę płaci cenę w USD za tonę wyporności statku pustego, która mniej więcej odpowiada masie stali statku. Przez wiele lat cena wynosiła około 150 USD za tonę wyporności statku pustego (wahając się między 100 USD a 200 USD za tonę wyporności statku pustego), lecz ostatnio, z powodu dużego popytu na stal złomową w Chinach i niską podaż statków, ceny wzrosły do rekordowego poziomu prawie 500 USD za tonę wyporności statku pustego w przypadku zwykłego statku; dla szczególnie wartościowych statków ceny te są jeszcze wyższe. Najwyższe ceny obowiązują obecnie w Bangladeszu.

Bardzo duży zbiornikowiec do przewożenia ropy surowej (VLCC) o ładowności ok. 300 000 ton posiada 45 000 ton wyporności statku pustego, więc może osiągnąć cenę od 5 do 10 mln USD (lub znacznie wyższą), w zależności od warunków panujących na rynku. Są to tylko liczby orientacyjne, ponieważ na cenę wpływają także inne czynniki, takie jak ilość i jakość stali, występowanie metali takich jak miedź czy nikiel oraz wyposażenie, które można odsprzedać. Występowanie problematycznych substancji na pokładzie ani też ich brak nie wpływają na cenę.

W ramach analizy przeprowadzonej w 2000 r. Komisja zbadała ekonomiczne aspekty złomowania statków⁶. Analiza wykazała, że w obecnych warunkach z wielu względów byłoby bardzo trudno osiągnąć opłacalność ekonomiczną recyklingu statków przy jednoczesnym przestrzeganiu norm ochrony środowiska.

- Liczba statków, które można złomować, zależy od warunków panujących na rynku transportu morskiego. Jeżeli eksploatacja statków nadal jest opłacalna, właściciele nie zdecydują się na ich złomowanie. W ostatnich dwóch latach poziom złomowania był bardzo niski z powodu prosperującego i opłacalnego rynku transportu morskiego. Większość statków przeznaczonych na złom będzie pochodziła z dalekomorskiej floty handlowej i będą to głównie zbiornikowce i masowce (stanowiące najbardziej znaczące pod względem wielkości segmenty floty). Inne segmenty rynku, takie jak statki wojenne, statki żeglugi śródlądowej i instalacje morskie, mają ograniczone rozmiary i są trudno dostępne, a więc raczej nie mogą zapewnić stałego dopływu materiałów dla recyklingu na dużą skalę. Operatorowi nowoczesnego zakładu recyklingu będzie zatem trudno stworzyć taki model prowadzenia działalności, który całkowicie pokryje koszty amortyzacji. Z tego względu ostatni działający w Europie operatorzy mogli przetrwać tylko dzięki ukierunkowaniu na rynki niszowe, zwłaszcza instalacje morskie, kutry rybackie i statki żeglugi śródlądowej⁷.

- Statki stanowią pojedyncze konstrukcje o długim okresie eksploatacji i w ciągu 20-30 lat użytkowania przechodzą wiele napraw i procesów konserwacji, z których bardzo niewielka część jest odpowiednio udokumentowana. Z tego względu zakład recyklingu nie wie, co dokładnie przyjmuje do recyklingu i czego będzie on wymagać. Ma to szczególne znaczenie w przypadku statków pasażerskich, które zawierają szeroką gamę materiałów, w tym składniki trudne do oddzielenia i przetworzenia. Statki, które obecnie są kierowane do stoczni złomowych, zbudowano w latach 70. z niestosowanych już dzisiaj materiałów (np. azbestu). W związku z tym wymagany jest znaczny nakład pracy ręcznej, który prawdopodobnie pozostanie głównym składnikiem kosztów. Możliwości wykorzystania sprzętu ciężkiego do demontażu tego typu statków są ograniczone.
- Niektóre materiały znajdujące się na statku mogą zostać przetworzone i w ten sposób zapewnią przychód. Inne wymagają drogiej obróbki, której koszty są znaczne, ale trudno je z góry obliczyć.
- Głównym źródłem przychodu stoczni złomowych w Azji jest stal stosowana w budownictwie oraz rynek wtórny wyposażenia statków. Z powodu regulacji prawnych w krajach rozwiniętych właściwie nie istnieją takie źródła przychodu.

Kolejnym czynnikiem jest różnica w kosztach pracy między Azją i Europą. Pracownicy zakładów demontażu w Bangladeszu i Indiach zarabiają 1-2 USD dziennie, przy czym koszty pracodawcy związane z bezpieczeństwem i zdrowiem pracowników są minimalne, natomiast analogiczne koszty w Europie szacuje się na około 250 USD w przeliczeniu na pracownika dziennie w Holandii i 13 USD dziennie w Bułgarii⁸.

Te różnice w kosztach pracy, wymogach dotyczących ochrony środowiska i zdrowia oraz w przychodach z recyklingu i handlu materiałami używanymi tłumaczą, dlaczego operatorzy w Azji Południowej mogą oferować właścicielom statków znacznie lepsze ceny w porównaniu z ewentualnymi konkurentami z innych państw. W Bangladeszu zakłady demontażu, które nie ponoszą żadnych kosztów związanych z ochroną środowiska i zdrowia oraz z bezpieczeństwem, płacą obecnie za statki 450-500 USD za tonę, natomiast chińskie zakłady o nieco lepszych normach oferują połowę tej ceny, a operatorzy z USA - jedną dziesiątą. W okresie przed gwałtownym wzrostem cen stali stocznie złomujące statki w krajach uprzemysłowionych pobierały nawet opłaty za demontaż okrętów marynarki wojennej.

W wyniku zmian na rynku możliwości przerobowe w zakresie demontażu statków w UE spadły w ostatnich 20 latach do marginalnego poziomu. Obecnie zakłady demontażu większych statków istnieją głównie w Belgii, we Włoszech i w Holandii, a ich całkowite możliwości przerobowe wynoszą około 230 000 ton wyporności statku pustego rocznie. W większości innych nadmorskich państw członkowskich działa wiele mniejszych zakładów demontujących statki rybackie i inne małe jednostki pływające. W sumie istniejące w UE możliwości przerobowe w zakresie złomowania statków można oszacować na około 500 000 ton wyporności statku pustego rocznie⁹. Ponadto w Wielkiej Brytanii prowadzone są procedury licencyjne zmierzające do zezwolenia na prowadzenie demontażu w dwóch istniejących stoczniach, które miałyby znacznie większe możliwości przerobowe (600 000 ton wyporności statku pustego rocznie w przypadku Able UK). Powyższe wyliczenie nie obejmuje wielu nieużywanych suchych doków w portach na terenie całej Europy, które miałyby możliwości techniczne w zakresie demontażu, ale prawdopodobnie nie zostaną ponownie otwarte z uwagi na aktualne warunki gospodarcze.

Większe możliwości przerobowe w zakresie demontażu statków w porównaniu z UE posiada Turcja, która jako członek OECD zasadniczo kwalifikuje się jako miejsce przeznaczenia nawet w przypadku wywozu odpadów niebezpiecznych. Około 20 stoczni prowadzących demontaż na wybrzeżu Alpaga (niedaleko Izmiru) posiada łączne możliwości przerobowe wynoszące około 1 mln ton rocznie, których w znacznym stopniu obecnie się nie wykorzystuje.

Zakłady w UE przeważnie spełniają wysokie normy w zakresie bezpieczeństwa pracy i ochrony środowiska naturalnego. W ostatnich latach ich tureckie odpowiedniki poczyniły znaczące postępy w tej dziedzinie, aczkolwiek nadal występują tam pewne problemy związane z ochroną środowiska. Również w Chinach znajduje się szereg zakładów z nabrzeżami do demontażu statków, które w ostatnich latach zmodernizowano w celu spełnienia norm jakości, ale których możliwości przerobowe w zakresie demontażu są niewiele wyższe niż 500 000 ton wyporności statku pustego rocznie. Zakłady demontażu w Brownsville w Teksasie i w innych miejscach w USA cechują się podobną jakością, ale w zasadzie nie przyjmują statków z zagranicy.

Istniejące w UE, a także w Turcji, możliwości ekologicznego demontażu statków są zatem wystarczające dla okrętów wojennych i innych statków państwowych (szacunkowo 100 statków o ponad 1 000 ton wyporności statku pustego, przy łącznym tonażu do 500 000 ton wyporności statku pustego¹⁰), które w ciągu najbliższej dekady zostaną wycofane z eksploatacji, ale nie są odpowiednie dla floty handlowej pływającej pod banderami UE. Zgodnie z raportami UNCTAD w latach 2000-2005 sprzedano na złom tonaż wynoszący 6-30 mln ton rocznie, przy czym około 23 % światowej floty handlowej pływa pod banderami państw członkowskich UE¹¹.

Problem niedostatecznych „ekologicznych” możliwości przerobowych w zakresie demontażu wzrośnie w związku ze zbliżającym się ostatecznym terminem wycofania wszystkich zbiornikowców jednokadłubowych. W ostatnich dziesięcioleciach miały miejsce wypadki z udziałem zbiornikowców takich jak *Erika* i *Prestige*, które spowodowały poważne katastrofy ekologiczne. W związku z tym przyjęto prawodawstwo unijne oraz przepisy międzynarodowe zmierzające do stopniowego wycofania zbiornikowców jednokadłubowych. Te regulacje prawne odniosą największy skutek w najbliższej dekadzie. Szacuje się, że do roku 2015 około 1 300 zbiornikowców jednokadłubowych zostanie wycofanych z eksploatacji i przeznaczonych na złom, z czego około jedna trzecia pływa pod banderami państw członkowskich¹². Przewiduje się, że zapotrzebowanie na możliwości recyklingu statków osiągnie punkt kulminacyjny około 2010 r., kiedy upłynie najważniejszy termin wycofania tych zbiornikowców z eksploatacji. Jednak wzrostu zapotrzebowania można oczekiwać również w perspektywie długoterminowej, z uwagi na powszechny rozkwit budownictwa stoczniowego w ostatnich latach.

Rynek złomowania statków jest obecnie nadal opłacalny ekonomicznie, jeżeli nie brać pod uwagę wysokiej eksternalizacji kosztów. Właściciele uzyskują znaczny dochód ze sprzedaży statków wycofanych z eksploatacji (budowa nowego bardzo dużego zbiornikowca do przewożenia ropy surowej - VLCC - podanego wyżej jako przykład, kosztowałaby dzisiaj około 90 mln USD, a po 25 latach użytkowania uzyskano by z jego sprzedaży co najmniej 10 mln USD). Z kolei stocznie złomowe zarabiają na recyklingu odzyskiwanych materiałów. Jednak rynek ten funkcjonuje w bardzo kontrowersyjnych warunkach, które opisano poniżej. Spotyka się to z coraz większą krytyką ze strony opinii publicznej w krajach rozwiniętych, gdzie ma siedzibę większość właścicieli statków i gdzie wpływają zyski finansowe z

działalności statków. Wspomniane warunki są ponadto niezgodne z zasadami ekologicznego i społecznego zrównoważenia.

2.3. Oddziaływanie na środowisko naturalne i skutki społeczne

Większość statków zawiera duże ilości materiałów niebezpiecznych, takich jak azbest (zwłaszcza jeśli zbudowano je przed rokiem 1980), oleje i pozostałości olejowe, PCB (polichlorowane bifenylole) oraz metale ciężkie w farbach i wyposażeniu. Statki te stanowią więc, po przeznaczeniu ich do demontażu, jedno z głównych źródeł odpadów niebezpiecznych przemieszczanych z państw uprzemysłowionych do krajów rozwijających się. W 2004 r. analiza Komisji (DG ds. Transportu i Energii) wykazała, że pozostałości olejowe ze statków wycofanych z eksploatacji wyniosą szacunkowo od 400 000 do 1,3 mln ton rocznie do 2015 r. Co roku wśród odpadów niebezpiecznych w zakładach demontażu azbest będzie stanowił 1 000 - 3 000 ton, TBT 170-540 ton, a szkodliwe dla środowiska farby 6 000-20 000 ton¹³.

Złomowanie statków w Bangladeszu, Indiach i Pakistanie prowadzi się na piaszczystych plażach, gdzie nie stosuje się żadnej izolacji ani barier ochronnych zapobiegających zanieczyszczeniu wody i gleby. Istnieje tam niewiele obiektów do składowania odpadów, a materiały, których nie można przetworzyć, zazwyczaj wyrzuca się w miejscu demontażu. Izolacje kabli z PCV często są palone na wolnym powietrzu.

Oddziaływanie takich praktyk na środowisko naturalne rzadko było przedmiotem szczegółowych badań. Dostępne dane wskazują, że demontaż statków ma znaczny niekorzystny wpływ na fizykochemiczne właściwości wody morskiej, glebę na plaży i osady¹⁴. Zanieczyszczenie plaży i morza olejami jest wyraźnie widoczne na zdjęciach lotniczych zakładów demontażu w Alang (Indie) i Chittagong (Bangladesz), a organizacje pozarządowe twierdzą, że na tych obszarach zaniknęła wegetacja oraz zasoby rybne.

Warunki w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia panujące w stocznich złomowych Azji Południowej są krytyczne. Istnieje tam wysokie ryzyko niebezpiecznych wypadków, zwłaszcza z powodu braku sprzętu ciężkiego (dźwigów) oraz wyposażenia ochronnego dla pracowników. Według indyjskiego raportu rządowego z 2004 r. w stocznich w Alang w latach 1996-2003 miały miejsce 434 wypadki, w wyniku których zginęło 209 pracowników¹⁵. Media donoszą, że w ciągu ostatnich 20 lat w Bangladeszu zginęło ponad 400 pracowników, a 6 000 zostało ciężko rannych¹⁶. Fakt, że Bangladesz, w przeciwieństwie do Indii, nie wymaga nawet certyfikatu „odgazowany - przygotowany do robót z użyciem wysokiej temperatury” („gas-free-for-hot-work” certification), tłumaczy szczególnie niskie koszty, ale jest również przyczyną częstych wybuchów ze skutkiem śmiertelnym w stocznich prowadzących demontaż statków.

Ponadto szacuje się, że w wyniku braku podstawowych zabezpieczeń i ochrony tysiące pracowników zapada na nieuleczalne choroby z powodu wdychania toksycznych substancji i bezpośredniego kontaktu z nimi. Według raportu medycznego sporządzonego dla indyjskiego Sądu Najwyższego we wrześniu 2006 r., u 16 % siły roboczej mającej bezpośredni kontakt z azbestem w Alang stwierdzono pylicę azbestową i związane z nią poważne ryzyko zachorowania na mezoteliomę¹⁷. Jak wynika z badań naukowych, występowanie tej formy raka płuc osiąga apogeum dopiero kilkadziesiąt lat po narażeniu na substancje szkodliwe.

W 2005 r. w Bangladeszu było około 25 000 pracowników stoczni złomowych. W Indiach siła robocza w okresach największego rozwoju wynosiła około 40 000 pracowników, ale liczba ta zmalała do 6 000 do końca 2006 r.¹⁸. W przypadku obydwu tych państw można stwierdzić, że większość pracowników pochodzi z najuboższych regionów kraju i z reguły jest niewykwalifikowana. Pracują oni bez umów o pracę i nie są objęci ani ubezpieczeniem zdrowotnymi, ani wypadkowym, a także nie mogą tworzyć związków zawodowych. Za wypadki przy pracy nie wypłaca się odszkodowań lub są one niewielkie. W przypadku cięższych prac dość powszechna jest praca nieletnich.

Warunki panujące w zakładach demontażu statków były i są przedmiotem krytyki ze strony organizacji ekologicznych i organizacji obrony praw człowieka oraz ze strony mediów, a także indyjskiego Sądu Najwyższego. Mimo to rządy państw południowoazjatyckich nie wykazują inicjatywy w zakresie egzekwowania zmian, ponieważ uważają demontaż statków za istotną dla gospodarki działalność, w którą nie należy ingerować.

2.4. Sytuacja międzynarodowa

Debata nad problemem demontażu statków trwa od wielu lat, zarówno w UE, jak i w ramach zainteresowanych organizacji międzynarodowych: Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) oraz konwencji bazylejskiej (a dokładnie jej organu macierzystego - Programu Narodów Zjednoczonych ds. Ochrony Środowiska - UNEP). Wszystkie te organizacje opracowały niewiążące wytyczne techniczne dotyczące recyklingu statków¹⁹. Na dwóch posiedzeniach w 2005 r. wspólna grupa robocza ILO, IMO i konwencji bazylejskiej ds. złomowania statków rozważała skoordynowane podejście do tego problemu w celu uniknięcia dublowania pracy oraz nakładania się zadań, odpowiedzialności i kompetencji tych trzech organizacji.

Od 2005 r. IMO prowadzi prace na rzecz wiążącego międzynarodowego systemu dotyczącego ekologicznego demontażu statków. W pracach tych uczestniczą państwa członkowskie UE oraz Komisja Europejska. W ramach Komitetu ds. Ochrony Środowiska Morskiego (MEPC) tej organizacji prowadzone są obecnie negocjacje dotyczące projektu konwencji w sprawie bezpiecznego i ekologicznego recyklingu statków, która ma zostać przyjęta w okresie 2008/2009 przez konferencję dyplomatyczną i wejść w życie kilka lat później. Projekt obejmuje załącznik zawierający wymogi dla statków (w tym projekt, budowa, eksploatacja i konserwacja) oraz dla zakładów recyklingu statków, jak również pewne wymogi w zakresie sprawozdawczości. Ma to na celu stworzenie takiego podejścia do recyklingu statków, które obejmie cały okres ich użytkowania, tak aby nie stosowano w nowych statkach materiałów niebezpiecznych, a także aby usuwano takie materiały z istniejących już statków. Szczegóły techniczne, obejmujące również ekologiczne zarządzanie zakładami recyklingu statków, zostaną określone w wytycznych dołączonych do konwencji.

Według obecnego projektu konwencja - zgodnie z innymi instrumentami IMO - nie będzie miała zastosowania do mniejszych statków poniżej 400 lub 500 ton brutto, okrętów wojennych, pomocniczych statków marynarki wojennej i innych statków państwowych lub użytkowanych przez państwo i wykorzystywanych wyłącznie w niekomercyjnej służbie państwowej. Kwestie sporne, które zostaną omówione przez grupy robocze IMO w 2007 r., obejmują odniesienie do przepisów i norm obowiązujących poza IMO, podstawową normę ekologiczną dla zakładów recyklingu statków, przyszłe wymogi w zakresie sprawozdawczości (zwłaszcza konieczność powiadamiania między państwami, analogicznie

do konwencji bazylejskiej) oraz rodzaj mechanizmu zapewniającego przestrzeganie przepisów, który ułatwiłby wprowadzenie konwencji w życie.

W związku z konwencją bazylejską najistotniejszą dyskutowaną kwestią jest pytanie, czy proponowana konwencja w sprawie recyklingu statków zapewni równoważny poziom kontroli i egzekwowania przepisów jak konwencja bazylejska. Na 8. konferencji stron w dniu 1 grudnia 2006 r. ponownie podkreślono tę kwestię i stwierdzono, między innymi, że nowy instrument prawny powinien stworzyć takie warunki demontażu statków, które chroniłyby pracowników i środowisko naturalne przed szkodliwym wpływem materiałów niebezpiecznych i niebezpiecznymi warunkami pracy.

3. ROZWIĄZANIA NA RZECZ LEPSZEGO ZARZĄDZANIA DEMONTAŻEM STATKÓW W EUROPIE

Komisja przeanalizowała szereg kwestii i określiła pewne rozwiązania wypełniające lub przynajmniej zmniejszające lukę we wdrażaniu przepisów oraz ulepszające zarządzanie demontażem statków. Należy podkreślić, że te rozwiązania nie wykluczają się nawzajem, lecz uzupełniają się.

3.1. Lepsze egzekwowanie przepisów UE w zakresie przemieszczania odpadów

Państwa członkowskie UE są zobowiązane do stosowania i egzekwowania rozporządzenia WE w sprawie przemieszczania odpadów, w tym zakazu bazylejskiego dotyczącego wywozu odpadów niebezpiecznych.

Pomimo że duży ruch statków ułatwia obchodzenie zakazu wywozu, egzekwowanie przepisów można polepszyć, przynajmniej w przypadku statków i linii żeglugowych, które regularnie pływają po wodach europejskich. Będzie to wymagało:

- częstszych kontroli prowadzonych w portach europejskich przez organy ds. przemieszczania odpadów i organy portowe, ukierunkowanych na statki powyżej określonego wieku (25 lat) lub statki, w związku z którymi istnieją inne przesłanki świadczące o planowanym demontażu;
- ewentualnych dodatkowych wytycznych ze strony Komisji i państw członkowskich dotyczących definicji odpadów i odpadów niebezpiecznych w kontekście statków, a także wykazu zakładów recyklingu spełniających normy ekologicznego zarządzania i bezpieczeństwa pracowników;
- regularnej współpracy i wymiany informacji między państwami członkowskimi oraz między tymi państwami a Komisją, w tym wykorzystywania baz danych i doniesień prasowych w celu identyfikacji ewentualnych statków wycofanych z eksploatacji i śledzenia ich trasy do zakładów demontażu;
- ściślejszej współpracy z niektórymi krajami trzecimi, zwłaszcza z państwami, w których prowadzi się recykling oraz państwami tranzytowymi (np. Egiptem w związku ze statkami wycofanymi z eksploatacji, które przepływają przez Kanał Sueski);
- koncentracji działań politycznych na okrętach wojennych i innych statkach państwowych oraz statkach komercyjnych regularnie pływających po wodach UE (np. promach).

Jako że rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów ma zastosowanie nie tylko do statków pływających pod banderami UE, ale do całego wywozu odpadów, a więc również do statków wycofanych z eksploatacji, które opuszczają porty UE, właściciele statków nie mogą uniknąć kontroli poprzez przejście pod banderę nieeuropejską. Ryzyko ograniczenia żeglugi w Europie poprzez bardziej rygorystyczne egzekwowanie przepisów nie jest bardzo wysokie tak długo, jak UE pozostaje gospodarczo atrakcyjnym i dochodowym rynkiem. Bardziej prawdopodobne jest ryzyko porzucania objętych kontrolą statków w portach UE przez nieodpowiedzialnych właścicieli statków spoza UE, wskutek czego odpowiedni demontaż musiałby zostać ostatecznie sfinansowany przez podatników. Tego rodzaju problem można rozwiązać wyłącznie poprzez skuteczniejsze egzekwowanie powszechnie obowiązujących przepisów morskich.

3.2. Rozwiązania na szczeblu międzynarodowym

Wśród zainteresowanych organów międzynarodowych panuje powszechna zgoda, że najważniejszą kwestię stanowi zapewnienie ekologicznego i bezpiecznego recyklingu statków. W celu stworzenia równych warunków działalności w skali globalnej konieczne jest wprowadzenie wiążących norm międzynarodowych. Takie normy powinny spowodować faktyczną zmianę obecnych metod demontażu dzięki powstrzymaniu częstych przypadków zanieczyszczenia gleby i wody oraz ochronie pracowników przed wypadkami i narażeniem na działanie niebezpiecznych substancji. Należy wprowadzić szereg obowiązkowych wymogów, na przykład bezpieczne izolowanie pozostałości olejowych, wcześniejsze usuwanie azbestu przy użyciu wyposażenia ochronnego, środki zapobiegające wybuchom dzięki usuwaniu gazów, a także sprzęt służący bezpiecznemu przemieszczaniu ciężkich ładunków.

Różnica w cenach między krajami europejskimi i azjatyckimi prawdopodobnie się utrzyma, nawet jeśli te ostatnie będą spełniać wysokie normy ekologiczne i zdrowotne, ale zmniejszy się prawdopodobieństwo, że ceny europejskie okażą się we wszystkich przypadkach zaporowe. W najbliższej przyszłości kraje rozwijające się nadal będą mogły oferować niższe koszty pracy i wyższe ceny za stal i wyposażenie nadające się do ponownego użytku. Mimo to istniałaby możliwość zmniejszania różnicy cenowej poprzez dobrowolne środki, co pozwoliłoby na demontaż pewnej liczby statków w Europie, gdzie obowiązują szczególnie wysokie normy w zakresie „zerowego zanieczyszczenia” i „zerowego uszczerbku dla zdrowia ludzkiego”.

Dla rozwiązania problemu demontażu statków w skali światowej niezbędne będzie przyjęcie w przyszłości międzynarodowej konwencji. Z tego względu IMO stanowi najbardziej właściwe forum dla rozwiązania tej kwestii na szczeblu globalnym. Przyjęcie nowej konwencji będzie miało konsekwencje dla rozporządzenia w sprawie przemieszczania odpadów oraz innych przepisów prawnych UE dotyczących ochrony środowiska i bezpieczeństwa pracy. Cała Wspólnota musi dążyć do zostania jedną ze stron tej konkretnej konwencji IMO. Można to osiągnąć poprzez zawarcie w konwencji klauzuli o regionalnych organizacjach integracji gospodarczej („klauzula REIO”), tak jak w przypadku wszystkich zawartych ostatnio wielostronnych umów dotyczących ochrony środowiska. Aby jak najszybciej wprowadzić normy międzynarodowe w zakresie ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa, należy wzmocnić pozycję Wspólnoty w IMO.

W interesie UE leży, po pierwsze, aby prace IMO zakończono jak najszybciej, a po drugie, aby konwencja miała wystarczająco szeroki zakres i zapewniała odpowiednie normy w zakresie ochrony zdrowia i ochrony środowiska naturalnego, a także mechanizmy niezbędne dla ich egzekwowania. W tym celu konwencja powinna jednoznacznie ustanowić obowiązki i uprawnienia państw bandery, państw portu i państw, w których odbywa się recykling, a także sprawiedliwą równowagę między nimi. System IMO musi być skuteczny, przez co rozumie się stworzenie takiego systemu, w którym statki można demontować tylko w sposób ekologiczny i bezpieczny.

Jest mało prawdopodobne, że opracowywany instrument prawny będzie zawierał obowiązek odkażenia statku przed jego ostatnim rejsem, ponieważ sektor żeglugi morskiej uważa, że wstępne czyszczenie jest niepraktyczne z punktu widzenia bezpieczeństwa lub że jest nieopłacalne. Projekt konwencji nie wymaga wcześniejszego usunięcia materiałów niebezpiecznych, jeżeli wybrany zakład recyklingu ma pełne zezwolenie na zagospodarowywanie rodzaju bądź ilości materiałów niebezpiecznych znajdujących się w konstrukcji statku. Projekt (w wersji z grudnia 2006 r.) zmierza do dostosowania wymogów dla poszczególnych statków do możliwości przerobowych stoczni, w której prowadzi się recykling, za pomocą planu na rzecz recyklingu i międzynarodowego świadectwa kwalifikującego do recyklingu. Nadal istnieje jednak konieczność wyraźnego zarządzenia, że w przypadku, gdy docelowy zakład recyklingu nie jest w stanie zagospodarować pewnych materiałów niebezpiecznych, właściciel statku wycofanego z eksploatacji musi wybrać inną stocznnię lub wcześniej usunąć takie materiały w celu ich bezpiecznego usunięcia lub odzysku. Na razie Komisja prowadzi prace nad analizą dotyczącą rodzajów ryzyka, kosztów i korzyści wstępnego czyszczenia, ponieważ rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów nakłada wymóg „prawidłowego opróżnienia” statków z materiałów niebezpiecznych w celu zakwalifikowania ich jako materiały inne niż niebezpieczne. Wyniki analizy prawdopodobnie będą dostępne późną wiosną 2007 r.

Obecnie nie ma możliwości zmiany rozporządzenia WE w sprawie przemieszczania odpadów ani innego prawa wspólnotowego, na które ma wpływ proponowana konwencja. Prawodawstwo UE powinno nadal obowiązywać i nie planuje się żadnych zmian do czasu zapewnienia takich samych wysokich norm przez międzynarodowe przepisy w ramach IMO. W szczególności nie ma powodu do zmiany systemu konwencji bazylejskiej dotyczącego kontroli transgranicznego przemieszczania odpadów ani do przyznawania odstępstw dla statków wycofanych z eksploatacji, jeżeli nowy system międzynarodowy nie gwarantuje na razie równoważnego poziomu ich kontroli.

W celu zwiększenia udziału Wspólnoty w negocjacjach w IMO dotyczących międzynarodowej konwencji w sprawie recyklingu statków należy jednak:

- (a) ustalić stanowisko Wspólnoty i ewentualnie udzielić Komisji mandatu w zakresie dalszych negocjacji dotyczących konwencji IMO w sprawie recyklingu statków, ponieważ może mieć ona wpływ na prawodawstwo wspólnotowe;
- (b) zawrzeć w konwencji „klauzulę REIO”, tak aby Wspólnota stała się jedną ze stron konwencji w sprawie recyklingu statków;
- (c) wzmocnić koordynację stanowisk negocjacyjnych między państwami członkowskimi UE a Komisją; współpraca w tej dziedzinie jest obecnie dobra, ale należy ją zacieśnić.

Po przyjęciu konwencji i związanych z nią wytycznych będą one musiały zostać przetransponowane do prawa wspólnotowego, tak aby stały się obowiązujące dla statków pływających pod banderami UE i statków wpływających na wody terytorialne UE. Podobnie było w przypadku szeregu konwencji IMO, na przykład konwencji o kontroli szkodliwych systemów przeciwporostowych stosowanych na statkach (konwencji AFS), wprowadzonej do prawa wspólnotowego rozporządzeniem (WE) nr 782/2003. Takie podejście, polegające na ustanawianiu przepisów UE na podstawie międzynarodowych instrumentów prawnych, stanowi podstawę działań UE w zakresie transportu morskiego, która umożliwia uwzględnianie specyficznych cech międzynarodowej żeglugi morskiej.

Konwencja w sprawie recyklingu statków może jednak zostać przyjęta za późno, aby rozwiązać problem zbiornikowców jednokadłubowych wycofywanych z eksploatacji, ponieważ konwencje IMO zazwyczaj wchodzi w życie po sześciu latach, a szczytowy okres wycofywania tych zbiornikowców z eksploatacji przewiduje się około 2010 r. Zatem oprócz dążenia do jak najszybszego wejścia konwencji w życie, należy znaleźć rozwiązania, które można stosować w okresie przejściowym.

3.3. Zwiększenie możliwości przerobowych w zakresie demontażu statków w UE

Jak opisano w pkt. 2.2., istniejąca w UE i innych państwach OECD (zwłaszcza w Turcji) możliwość demontażu statków jest wystarczająca dla okrętów wojennych i innych statków państwowych, które w ciągu najbliższej dekady zostaną wycofane z eksploatacji, ale nie wystarczy dla o wiele większej liczby zbiornikowców i innych dużych statków handlowych pływających pod banderami UE lub będących własnością przedsiębiorstw posiadających siedzibę w UE. Ta sytuacja nie ulegnie znacznym zmianom, nawet jeśli kilka brytyjskich stoczní, które wystąpiły o niezbędne licencje, rozpocznie niedługo działalność²⁰. Nawet jeżeli jednym z rozwiązań dla tych statków UE, które stały się odpadami poza wodami europejskimi, będą zmodernizowane zakłady recyklingu w Chinach, w najbliższych latach wystąpi znaczny deficyt możliwości przerobowych w zakresie bezpiecznego i ekologicznego demontażu.

Jednak niewystarczające wykorzystanie istniejących „ekologicznych” lub zmodernizowanych zakładów w UE, Turcji i Chinach świadczy o tym, że problem demontażu statków leży raczej po stronie popytu niż podaży. Warunki panujące obecnie na rynku uniemożliwiają operatorom z UE konkurowanie z południowoazjatyckimi stoczniami, które mogą oferować o wiele niższe koszty oraz wyższe ceny za metale. Utrzymujący się brak sprawiedliwych warunków prowadzenia działalności w formie skutecznych i obowiązkowych norm demontażu statków obowiązujących na całym świecie będzie przyczyną trudności dla europejskich zakładów w zakresie konkurencji na rynku oraz przyczyną wysyłania przez właścicieli swoich statków do tych zakładów azjatyckich, które nie spełniają podstawowych norm.

Odpowiadając na tę sytuację Rada UE w dniu 17 maja 2006 r. wydała oświadczenie, w którym stwierdzono, że państwa członkowskie podejmą starania na rzecz zwiększenia możliwości przerobowych w zakresie demontażu statków w UE. Ponadto państwa członkowskie zrobią wszystko, aby zapewnić korzystny postęp w międzynarodowych negocjacjach zmierzających do wprowadzenia na szczeblu światowym obowiązkowych wymogów w zakresie demontażu statków. W konkluzjach Rady przyjętych dnia 20 listopada 2006 r., przed 8. konferencją stron konwencji bazylejskiej, zwrócono się do Komisji o ocenę konieczności stworzenia odpowiednich możliwości przerobowych w zakresie demontażu statków w UE.

Przy poszukiwaniu rozwiązań umacniających pozycję ekologicznych zakładów demontażu statków w ogólności, a zakładów w UE w szczególności, w okresie przejściowym (tj. do czasu, gdy nowy międzynarodowy system stworzy sprawiedliwe warunki prowadzenia działalności w skali globalnej) należy skoncentrować działania na statkach państwowych. Na rządach państw członkowskich UE spoczywa szczególny obowiązek przestrzegania prawodawstwa wspólnotowego i dawania przykładu w odniesieniu do demontażu okrętów wojennych i innych statków należących do państwa. W przypadku okrętów wojennych występuje dodatkowa odpowiedzialność związana ze stosunkowo wysoką zawartością materiałów niebezpiecznych (zwłaszcza azbestu) w starszych statkach.

Rządy państw członkowskich mogłyby stymulować podaż usług w zakresie „ekologicznego” demontażu i wstępnego czyszczenia swoich statków wycofanych z eksploatacji poprzez publiczne przetargi. Przy tych przetargach stosowano by rygorystyczne przepisy dotyczące zamówień publicznych, które zezwalają na demontaż wyłącznie zgodnie z obowiązującym prawem w zakresie przemieszczania odpadów i wysokimi normami zarządzania ekologicznego. Opłacalność zakładów demontażu w Europie można wesprzeć choćby poprzez wprowadzenie większej przejrzystości przy wycofywaniu statków państwowych z eksploatacji, skoordynowany harmonogram oraz unijną harmonizację norm jakości wymaganych przez rządy państw w kontraktach dotyczących demontażu.

Jeżeli państwa członkowskie sprzedają swoje statki innym państwom lub innym nabywcom w celu dalszego ich użytkowania, mogą nadal częściowo zachować pewien wpływ poprzez zawarcie w umowach sprzedaży postanowień dotyczących demontażu, np. klauzuli o uprzedniej zgodzie rządu na złomowanie. Takie postanowienia stanowią część proponowanej brytyjskiej strategii dotyczącej recyklingu statków opublikowanej w marcu 2006 r.²¹.

W odniesieniu do o wiele większej floty handlowej zasadnicze znaczenie mają opisane powyżej względy ekonomiczne. Dopóki nie powstanie kompletny i wiążący system międzynarodowy, a prawdopodobnie nawet po jego wprowadzeniu, konieczne są poważne zachęty do wprowadzania zmian w aktualnych praktykach sektora żeglugi morskiej. W perspektywie długoterminowej należy ustanowić zrównoważony system finansowania, za pośrednictwem którego właściciele statków i ewentualnie inni beneficjenci żeglugi morskiej wnosiliby wkład na rzecz bezpiecznego i ekologicznego demontażu statków na całym świecie. Ewentualna struktura takiego systemu została omówiona poniżej (pkt. 3.6).

W okresie przejściowym pewną rolę mogą odegrać dobrowolne zobowiązania podejmowane zgodnie z odpowiedzialnością społeczną przedsiębiorstw, do czego należy zachęcać (zob. pkt. 3.5). Kierunki rozwoju mogą tu wskazać systemy przyznawania nagród i certyfikatów.

Szczególną uwagę należy poświęcić kwestii, czy bezpośrednie wsparcie finansowe należy przeznaczyć dla ekologicznych zakładów demontażu statków w UE czy dla właścicieli, którzy wysyłają swoje statki do „ekologicznych” stoczni w celu ich całkowitego demontażu bądź w celu ich odkażenia. Tego rodzaju wsparcie na rzecz zakładów innowacyjnych może pośrednio zmniejszyć liczbę statków demontowanych w niedopuszczalnych warunkach. Nie jest jednak trudno przewidzieć ryzyko polegające na konieczności wypłacania ogromnych kwot przez długie okresy, które nie tworzyłyby zrównoważonej działalności przemysłowej i powodowały ryzyko subsydiowania krzyżowego z innymi działaniami, zwłaszcza w sektorze stoczniowym, w którym istnieje silna konkurencja. Ponadto dotowanie zakładów demontażu statków, a tym bardziej bezpośrednio właścicieli statków, kłóciłoby się z zasadą prawa unijnego „zanieczyszczający płaci”. Z tego powodu jest oczywiste, że przepisy dotyczące tego rodzaju pomocy państwa mają dość ograniczony zakres.

Obowiązujące wytyczne UE w sprawie pomocy państwa odnośnie do ochrony środowiska²², które stanowią instrument określający zakres takiej pomocy, uwzględniają jako potencjalny przedmiot pomocy pewne usługi zagospodarowywania odpadów, ale nie demontaż statków. Na podstawie indywidualnych przypadków należy oceniać, czy dotacje na rzecz określonych działań, takich jak innowacyjne inwestycje, usuwanie azbestu lub udział przedsiębiorstwa w programach certyfikacji i monitorowania, stanowią taką pomoc państwa i czy podlegają zakresowi wytycznych. Europejska polityka spójności również może zapewnić wsparcie dla stoczni, w tym dla zakładów recyklingu, pod warunkiem że jest to zgodne z celami, zasadami i procedurami tej polityki.

3.4. Pomoc techniczna oraz transfer technologii i sprawdzonych rozwiązań do państw, w których prowadzi się recykling

Pomimo złych i niebezpiecznych warunków pracy oraz niszczenia środowiska naturalnego, stocznie złomowe mają duże znaczenie gospodarcze dla państw Azji Południowej. Na przykład Bangladesz czerpie około 90 % swojej stali ze zdemontowanych statków, a sektor demontażu zapewnia dziesiątki tysięcy miejsc pracy.

Modernizacja zakładów demontażu statków w tych państwach będzie wymagała pomocy technicznej i lepszych uregulowań prawnych. Takiej pomocy udzielają już na małą skalę organizacje międzynarodowe, niektóre kraje OECD, a także Komisja Europejska. Tę techniczną i finansową pomoc należy zweryfikować w ścisłej współpracy z objętymi nią państwami i innymi donatorami międzynarodowymi w celu propagowania bezpiecznego i ekologicznego demontażu statków. UE wkrótce będzie negocjować nowe lub zaktualizowane umowy polityczne lub gospodarcze z szeregiem państw, w których prowadzi się recykling, a w odpowiednich przypadkach zbada możliwości ujęcia w nich kwestii dotyczących lepszych norm zatrudnienia i ochrony środowiska.

W Unii Europejskiej dostępne są znaczne doświadczenie i technologia służące ekologicznemu demontażowi statków. UE powinna starać się dzielić tym doświadczeniem z państwami, w których prowadzi się recykling statków, oraz wspierać właściwy transfer technologii i sprawdzonych rozwiązań. Analogicznie UE może przekazywać doświadczenie i rozwiązania dotyczące zagrożeń związanych z azbestem i w ten sposób podnieść normy ochrony i zabezpieczeń w odnośnych państwach.

Pomijając kwestie techniczne należy jednak podkreślić, że brak lub niewprowadzenie podstawowych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony środowiska wiąże się ściśle z ubóstwem strukturalnym i innymi problemami społecznymi i prawnymi w niektórych rejonach Azji Południowej. Do takich problemów należy brak praw własności i częste przypadki zawierania przez operatorów bardzo krótkich umów o dzierżawę gruntów na wybrzeżu, nieskuteczna działalność organów egzekwowania przepisów oraz złe metody zarządzania. Aby wprowadzić zmiany w zrównoważony sposób, pomoc będzie musiała wpisywać się w szersze ramy.

3.5. Wspieranie dobrowolnych działań

W ciągu stosunkowo długiego okresu eksploatacji statki handlowe przynoszą właścicielom duże zyski. Kiedy z końcem eksploatacji statek staje się odpadem, jego właściciel - jako osoba, która zazwyczaj podejmuje decyzję o przeznaczeniu statku na złom i będąca przez to „producentem” odpadów - jest najwłaściwszym podmiotem odpowiedzialnym za zapewnienie bezpiecznego i ekologicznego usunięcia lub odzysku. Właściciele statków, którzy poważnie traktują swój zawód, nie powinni tolerować aktualnych warunków demontażu, które zagrażają życiu i zdrowiu pracowników oraz zanieczyszczają środowisko naturalne.

Dobrowolne zobowiązania podejmowane przez właścicieli statków, ich stowarzyszenia i ich klientów to prawdopodobnie najprostszy i najszybszy sposób zmiany wspomnianych warunków. Na przykład spółka żegluga P&O Nedlloyd (obecnie część Maersk Group) zawarła partnerstwo z zakładami chińskimi, których normy w zakresie ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa podwyższono dzięki pomocy technicznej i szkoleniom. We wrześniu 2006 r. Intertanko, organizacja niezależnych właścicieli zbiornikowców, ogłosiła przyjęcie „strategii przejściowej”, zgodnie z którą właściciele statków powinni korzystać tylko z takich zakładów recyklingu, które poczyniły wyraźne postępy w zakresie bezpieczeństwa i ochrony środowiska zgodnie z sekcją C projektu międzynarodowej konwencji.

W decyzji z dnia 1 grudnia 2006 r. konferencja stron konwencji bazylejskiej wezwała właścicieli statków i inne zainteresowane podmioty do podjęcia wszelkich praktycznych działań na rzecz ekologicznych metod demontażu statków wycofanych z eksploatacji.

Dobrowolne porozumienia mogą być skuteczne jeżeli ich treść zostanie odpowiednio opracowana i jeżeli będą one zawierać przejrzyste mechanizmy zapewniające realizację zobowiązań podjętych przez prywatne podmioty, a także systemy monitorowania i kontroli. Z tego względu nie można z góry zakładać, że dana organizacja i jej członkowie będą przestrzegać przepisy. Tego rodzaju zobowiązania stanowią ważny pierwszy krok na rzecz wprowadzenia zmian. Należy więc wzywać do zawierania porozumień i w miarę możliwości wspierać je poprzez zachęty ze strony Unii Europejskiej i państw członkowskich, po czym należy monitorować wdrażanie takich porozumień. Jeżeli okaże się, że zobowiązanie nie jest realizowane, konieczne może być wprowadzenie rozwiązań legislacyjnych.

3.6. Fundusz na rzecz demontażu statków

W perspektywie długoterminowej inwestycji w ekologiczne zakłady, demontażu statków w Europie lub Azji nie będzie można dotować ze środków państwowych. Zasada „zanieczyszczający płaci” oraz zasady odpowiedzialności producentów wymagają, aby właściciele ponosili całkowitą odpowiedzialność za prawidłowe usunięcie odpadów. Taki zrównoważony system finansowania można zorganizować na zasadzie dobrowolności, przy czym zobowiązania podejmowałby przede wszystkim sektor żegluga morskiej. Jednak z uwagi na silną konkurencję panującą na rynku bardziej skuteczne byłoby raczej wprowadzenie takiego systemu jako obowiązkowego elementu nowego międzynarodowego systemu dotyczącego demontażu statków. Największe kompetencje do prowadzenia funduszu miałyby IMO, analogicznie do istniejących funduszy związanych z zanieczyszczeniami olejowymi w ramach konwencji MARPOL. Aby zapobiec przechodzeniu statków pod bandery państw, które nie uczestniczą w systemie finansowania, składki należałoby powiązać

z rejestracją w IMO lub z działalnością statku w całym okresie eksploatacji, np. poprzez opłaty portowe lub obowiązkowe systemy ubezpieczeń.

Takie powiązanie z eksploatacją statku jest korzystniejsze niż składanie depozytu w związku ze zbudowaniem statku, ponieważ często stocznia, w której zbudowano statek, nie istnieje już w momencie złomowania statku. Jeżeli nie uda się stworzyć takiego funduszu w ramach IMO, można rozważyć utworzenie systemu regionalnego.

3.7. Inne rozwiązania

Proces modernizacji sektora demontażu statków może wspomóc kilka innych środków wprowadzonych w perspektywie krótko- i średnioterminowej:

- (a) *Prawodawstwo UE, zwłaszcza dotyczące zbiornikowców jednokadłubowych.* Jako że takie zbiornikowce będą stanowiły większą część statków wycofanych z eksploatacji, które zostaną zezłomowane w najbliższych latach, być może warto rozważyć uzupełnienie prawodawstwa w zakresie bezpieczeństwa na morzu przepisami dotyczącymi ekologicznego i bezpiecznego demontażu statków.

Niektóre państwa członkowskie zaznaczyły, że poparłyby taki wniosek, jeżeli Komisja podejmie inicjatywę w tej kwestii. Wadą takiego rozwiązania jest fakt, że skoro zbiornikowce jednokadłubowe i tak są przeważnie objęte zakazem wpływania do portów UE, byłoby ono skierowane głównie do państw bandery UE i w ten sposób mogłoby spowodować masowe przechodzenie statków pod inne bandery, co nie przyniosłoby żadnych korzyści w zakresie bezpieczeństwa ani ochrony środowiska naturalnego.

Poza szczególnym przypadkiem zbiornikowców, można opracować bardziej ogólne środki zapobiegające stosowaniu materiałów niebezpiecznych w konstrukcjach nowych statków. Niedawno przyjęte prawodawstwo dotyczące chemikaliów – REACH (rozporządzenie (WE) nr 1907/2006) stanowi ramy regulacyjne w odniesieniu do niebezpiecznych chemikaliów. Konieczność wprowadzenia dodatkowych środków, dotyczących stosowania innych substancji w konstrukcjach statków, wymagałaby dokładnej analizy i oceny wpływu.

- (b) *Usprawnienie pomocy dla żeglugi morskiej połączone z ekologicznym demontażem statków.* Finansowanie wspólnotowe dla sektora żeglugi morskiej oraz pomoc państwa dla transportu morskiego można powiązać z korzystaniem przez beneficjenta z ekologicznych i bezpiecznych zakładów demontażu statków w odniesieniu do wszystkich kontrolowanych przez niego statków.
- (c) *Ustanowienie europejskiego systemu certyfikacji dla ekologicznego demontażu statków oraz nagród za wzorcowy recykling ekologiczny.* Istniejące lub ulepszone w przyszłości systemy certyfikacji, takie jak EMAS, mogą być wykorzystywane w celu lepszego zarządzania zakładami demontażu statków i przejrzystej prezentacji takich ulepszeń klientom i opinii publicznej. Planowana weryfikacja rozporządzenia w sprawie EMAS może udostępnić ten system także dla zakładów spoza UE i w ten sposób umożliwić zainteresowanym operatorom, np. w Turcji, zdobycie certyfikatu ekologicznego zarządzania. Ponadto program przyznawania oznakowania ekologicznego albo nagrody za troskę o zdrowie i bezpieczeństwo mógłby zachęcić właścicieli statków, zakłady recyklingu i inne zainteresowane podmioty do

podejmowania wczesnych działań na rzecz bezpiecznych i ekologicznych metod demontażu statków. Istniejące już nagrody „Clean Marine” czy „Green Awards” dla linii żeglugowych i portów mogą stanowić tu źródło inspiracji. Publiczny rejestr ekologicznych zakładów demontażu mógłby ponadto stanowić dobrą wskazówkę dla właścicieli statków.

- (d) *Rozwój międzynarodowych badań naukowych nad demontażem statków.* Szósty ramowy program Komisji Europejskiej na rzecz badań i rozwoju finansuje obecnie jeden projekt badawczy w tej dziedzinie („SHIPDISMANTL”), w którym analizuje się rozwiązania techniczne pod kątem współpracy międzynarodowej. W związku z tym instytuty naukowo-badawcze oraz stocznie prowadzące demontaż statków z UE, Turcji i Indii opracowują systemy wspomagające podejmowanie decyzji (DSS), które zostaną za darmo udostępnione sektorowi złomowania statków na całym świecie. Opublikowane ostatnio pierwsze zaproszenie do składania wniosków w ramach siódmego programu ramowego wyraźnie określa obszar badawczy dotyczący strategii wycofywania statków z eksploatacji jako jeden z priorytetów.

Poza tymi i innymi badaniami prowadzonymi przez samą Komisję²³, przydatna byłaby ściślejsza partnerska współpraca naukowa obejmująca zespoły z Azji i Europy, co pozwoliłoby na analizę różnych rozwiązań i ich potencjalnych skutków. Analiza ta uwzględniłaby kwestie ekologiczne, społeczne, gospodarcze i instytucjonalne. Następnie można zaproponować kierunki działania oparte na podstawach naukowych, co stanowiłoby wsparcie dla różnych podmiotów na rynku wewnętrznym oraz w negocjacjach międzynarodowych. Jednak wyniki tych badań mogą być dostępne dopiero za kilka lat.

4. WNIOSEK

Niniejsza zielona księga przedstawia podstawowe fakty dotyczące demontażu statków i wyjaśnia związane z nim problemy. W załączniku zamieszczono więcej szczegółowych danych i informacji. Aby uzyskać szersze spojrzenie na działania, jakich oczekuje się od UE, zwracamy się do państw członkowskich, zainteresowanych podmiotów i społeczeństwa o rozważenie następujących kwestii.

1. W jaki sposób można poprawić egzekwowanie obowiązującego prawa wspólnotowego (rozporządzenie w sprawie przemieszczania odpadów) dotyczącego statków wycofanych z eksploatacji? Jakie połączenie środków skłoniłoby właścicieli z UE, aby kierowali swoje statki do zakładów demontażu o wysokich standardach w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa?
2. Czy wytyczne dotyczące przepisów w zakresie przemieszczania odpadów i definicje statków wycofanych z eksploatacji pomogłyby ulepszyć wdrażanie przepisów i modele prowadzenia działalności gospodarczej? Jaka formę powinny przyjąć takie wytyczne?
3. Jak najlepiej kierować prowadzonymi obecnie negocjacjami dotyczącymi konwencji IMO w sprawie recyklingu statków, tak aby ulepszyć warunki demontażu statków w skali globalnej?

4. Czy UE powinna dążyć do wprowadzenia w ramach konwencji IMO światowych norm w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa, które byłyby porównywalne z normami UE?
5. Jak UE może w najszerszym możliwym zakresie zapewnić ekologiczny i bezpieczny demontaż europejskich statków w okresie przejściowym przed wejściem w życie konwencji IMO? Jak postępować w przypadku statków należących do sektora publicznego? Czy wystarczą strategie krajowe i dobrowolne zobowiązania podejmowane przez właścicieli statków? Jakie dodatkowe środki należy wprowadzić na szczeblu UE?
6. Czy UE i jej państwa członkowskie powinny brać czynny udział w zwiększaniu unijnych możliwości przerobowych w zakresie recyklingu statków? W jaki sposób należy to zrobić?
7. Jakie środki i działania powinna podjąć UE, aby zachęcić państwa Azji Południowej do wprowadzenia wyższych norm w zakresie ochrony środowiska i bezpieczeństwa w związku z demontażem statków?
8. Jakie środki i działania powinna podjąć UE, aby zachęcić właścicieli do kierowania statków do zakładów demontażu o wysokich normach w zakresie ochrony środowiska naturalnego i bezpieczeństwa?
9. W jaki sposób UE powinna zagwarantować zrównoważone finansowanie ekologicznego demontażu statków zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci”, a także jakie środki i działania powinna podjąć w tej dziedzinie?

Uwagi dotyczące procesu konsultacji należy przesłać do Komisji do **dnia 30 września 2007 r.**, drogą elektroniczną na adres: ship-dismantling@ec.europa.eu lub pocztą na następujący adres Dyrekcji Generalnej ds. Środowiska:

European Commission

Directorate-general Environment

Unit G.4 „Sustainable production and consumption”

B-1049 Brussels

Zielona księga oraz otrzymane uwagi zostaną opublikowane na stronie internetowej Komisji, chyba że wyraźnie zostanie zgłoszony sprzeciw w tej sprawie. Pod koniec 2007 r. Komisja planuje przedstawić analizę otrzymanych odpowiedzi oraz, w razie konieczności, własne propozycje i/lub inicjatywy w związku z unijną strategią dotyczącą demontażu statków.