



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 22.5.2007
COM(2007) 269 konč.

ZELENA KNJIGA

o boljšem razstavljanju ladij

(predložila Komisija)

{SEC(2007) 645}

ZELENA KNJIGA

o boljšem razstavljanju ladij

1. UVOD: EVROPSKI PRISPEVEK PRI REŠEVANJU GLOBALNEGA PROBLEMA

Razstavljanje ladij v obdobju globalizacije vzbuja precejšnjo skrb. Z ožjega gospodarskega vidika je to še trajnostno, vendar je cena za zdravje ljudi in okolje visoka. Zato so čim prej potrebne korenite spremembe.

- Vsako leto je po svetu razstavljenih od 200 do 600 morskih ladij s preko 2 000 ton nosilnosti (dwt). Vrhunec se pričakuje leta 2010, ko bo treba postopno izločiti približno 800 tankerjev z enojnim trupom.
- Dandanes se dve tretjini ali več teh ladij razstavlja na obalah in rečnih bregovih indijske podceline, pri čemer ima Bangladeš danes največji tržni delež.
- Med leti 2001 in 2003 je 14 % ladij, ki je šlo v razrez, plulo pod zastavami držav članic EU in 18 % ladij pod zastavami držav, ki so pristopile k EU leta 2004. Najmanj 36 % svetovnega ladjevja je bilo leta 2006 v lasti podjetij s sedežem v EU.
- Pričakuje se, da bo približno 100 vojaških ladij in drugih državnih plovil, ki plujejo pod zastavami EU – večinoma francoskih in britanskih – razgrajenih v naslednjih 10 letih. Plovila vojne mornarice, ki so bila zgrajena med šestdesetimi in zgodnjimi osemdesetimi leti, vsebujejo razmeroma velike količine azbesta in drugih nevarnih materialov.
- Od ladij, ki bodo razstavljene med leti 2006 in 2015, bo predvidoma 5,5 milijonov ton materialov, ki bi lahko ogrozila okolje, končalo na odlagališčih za razstavljanje (zlata oljna gošča, olja, barve, PVC in azbest).
- Nobeno od delovišč na indijski podcelini, na katerih se razstavlja ladje, nima zadrževalnih sistemov za preprečevanje onesnaževanja tal in vode, le nekatera imajo obrate za sprejem odpadkov, obdelava odpadkov pa je le redko v skladu s celo najnižjimi okoljskimi standardi.
- Razstavljanje ladij je pomemben vir surovin v Južni Aziji. Bangladeš pridobiva 80–90 % jekla iz izrabljenih ladij. Podjetja za razdiranje ladij v Bangladešu danes zanje plačujejo že precej več kot 400 USD na tono lahkega izpodriva (LDT), kar je bistveno več kot v drugih državah.
- Razdiranje ladij je nevarna dejavnost. Po nedavnem indijskem poročilu eden od šestih delavcev v Alangu, največjem indijskem delovišču za razstavljanje, zboli zaradi azbesta. Odstotek nesreč s smrtnim izidom naj bi bil šestkrat višji kot v indijskem rudarstvu. V Bangladešu je v nesrečah med 1998 in 2003 umrlo približno 200 delavcev za razdiranje ladij. Nevladne organizacije ocenjujejo celoten smrtni davek zaradi razstavljanja ladij na več tisoč in to število se bo znatno povečalo zaradi zaposlovanja novih neizkušenih delavcev, ki bodo v prihodnjih letih morali obvladati naval tankerjev z enojnim trupom.

- Obseg „zelenega“ recikliranja ladij, torej takšnega, ki je v skladu z okoljskimi in varnostnimi standardi, po vsem svetu ne presega 2 milijonov tld na leto, kar je približno 30 % celotne predvidene potrebe po razrezu v običajnih letih. Večina teh obratov – zlasti na Kitajskem, pa tudi v nekaterih državah članicah EU – ima težave pri opravljanju dejavnosti, ker ne morejo ponujati enakih cen za odpadni material in imajo veliko višje stroške kot njihovi konkurenti v Južni Aziji.

Načelno je prevoz izrabljenih ladij od industrijskih držav do držav v razvoju urejen z mednarodno zakonodajo o pošiljkah odpadkov, izvoz plovil iz Evropske skupnosti, ki vsebujejo nevarne materiale, pa prepoveduje Uredba ES o pošiljkah odpadkov. Kljub temu so zadnja leta precejšnja pozornost vzbudili mnogi primeri pošiljanja evropskih ladij v recikliranje v Južno Azijo, kar je razkrilo probleme pri izvajanju te zakonodaje.

Očitne pomanjkljivosti ter nezmožnost zagotavljanja trajnostnega razstavljanja ladij za okolje in družbo so jasno opozorilo mednarodni javnosti in spodbuda za politično delovanje. Mednarodna pomorska organizacija (IMO) pripravlja mednarodno konvencijo za varno in okolju prijazno recikliranje ladij. Nekatere obmorske države, kot na primer Združeno kraljestvo, razvijajo nacionalne strategije za državna plovila in ladje, ki plujejo pod njihovo zastavo. Evropski parlament in nevladne organizacije so zahtevale ukrepanje na ravni EU.

Svet Evropske unije je v svojih sklepih z dne 20. novembra 2006 potrdil, da je okolju prijazno upravljanje z razstavljanjem ladij prednostna naloga Evropske unije. Navedel je, da je zaradi nedavnih dogodkov in pričakovanega števila ladij, ki bodo morale biti razstavljene v bližnji prihodnosti, potrebno hitro in primerno ukrepanje mednarodne skupnosti, vključno z EU. Svet je pozdravil namen Komisije, da si prizadeva za strategijo o razstavljanju ladij na ravni EU. Ta strategija bi morala ob upoštevanju posebnosti pomorstva in njegovega razvoja okrepiti izvrševanje obstoječih pravnih aktov Skupnosti, in sicer zlasti v mednarodni pomorski zakonodaji, s končnim ciljem uresničitve trajnostnih rešitev po vsem svetu. Komisija naj bi v tem smislu presodila o potrebi po vzpostavitvi zadostnih zmogljivosti za razstavljanje ladij v EU.

Komisija je svoje stališče izrazila že junija 2006 v Zeleni knjigi o pomorski politiki¹. Predlagala je, da naj prihodnja pomorska politika EU podpira pobude za doseganje zavezujočih minimalnih standardov o recikliranju ladij na mednarodni ravni in spodbuja gradnjo čistih obratov za recikliranje. Verjetno pa bo morala EU tudi slediti vrsti regionalnih pobud za zapolnjevanje praznin v prihodnji mednarodni ureditvi in premoščanju možnih zamud pred njeno polno uveljavitvijo.

Ta zelena knjiga želi ponuditi sveže zamisli o razstavljanju ladij, da bi se nadaljeval in poglobil dialog z državami članicami in zainteresiranimi stranmi ter pripraviti podlago za prihodnje ukrepanje v okviru politik EU, vključno s prihodnjo pomorsko politiko. Glavni namen tega ukrepanja je varstvo okolja in zdravja ljudi; cilj torej ni umetno pridobivanje nekdanjega tržnega deleža EU v industriji recikliranja ladij in tako prikrajšanje držav Južne Azije za pomemben vir prihodkov. Nasprotno, priznavajo se strukturne primerjalne stroškovne prednosti teh držav in glavni cilj EU je le zagotoviti spoštovanje minimalnih standardov varovanja okolja in zdravja po vsem svetu.

¹ Reference so zapisane na koncu Priloge.

2. KLJUČNI PROBLEMI

2.1. Pravni položaj: prepoved izvoza nevarnih odpadkov

V poznih osemdesetih letih so primeri pošiljanja strupenih odpadkov iz industrijsko razvitih držav v države v razvoju vzbudile veliko mednarodno ogorčenje. Osem tisoč sodov kemičnih odpadkov, odloženih v Nigeriji (Koko Beach), in primeri ladij, kot je *Karin B*, ki so plule od pristanišča do pristanišča, da bi se znebile svojega tovora nevarnih odpadkov, so prišle na prve strani časopisov. Čedalje več je bilo zahtev po okrepitvi mednarodnega pravnega sistema. Dne 22. marca 1989 je bila sprejeta Baselska konvencija ZN, ki je vzpostavila sistem nadzora pošiljk nevarnih odpadkov prek meja. Do zdaj je Konvencijo podpisalo 168 držav in 165 ratificiralo. Pogodbenica Baselske konvencije je celotna Evropska skupnost in vse njene države članice.

Leta 1995 je bila kot dopolnilo Baselske konvencije sprejeta popolna prepoved izvoza nevarnih odpadkov iz držav OECD v države nečlanice OECD. Prepoved je bila sprejeta zaradi zaskrbljenosti držav v razvoju in tudi razvitih držav zaradi povečanih količin nevarnih odpadkov, ki so se izvažali iz razvitih držav v države v razvoju, kjer so se nato nenadzorovano in tvegano obdelovale.

Ta „Baselska prepoved“ je bila leta 1997 vključena v pravne akte EU in je zavezujoča za vse države članice (člena 14 in 16 veljavne Uredbe o pošiljkah odpadkov²). EU je najpomembnejši globalni akter, ki je vključil prepoved v svojo notranjo zakonodajo. Nasprotno pa ZDA niso ratificirale Baselske konvencije niti v njeni prvotni obliki. Med večjimi državami, ki so pogodbenice Konvencije, so dopolnilo prepovedi sprejele Kitajska, Indonezija, Egipt in Nigerija, medtem ko ga Avstralija, Brazilija, Kanada, Indija, Japonska, Koreja in Rusija niso. EU in njene države članice skupaj s svojimi mednarodnimi partnerji spodbujajo ratifikacijo Baselske prepovedi, ki je ključni element za izboljšanje pravnega sistema mednarodnih pošiljk odpadkov.

Po mednarodni zakonodaji o pošiljkah odpadkov velja, da lahko ladja postane odpadek, kot je opredeljeno v členu 2 Baselske konvencije in da je lahko po drugih mednarodnih predpisih³ hkrati opredeljena kot ladja. Opredelitev odpadka po zakonodaji Skupnosti, kjer odpadek pomeni vsako snov ali predmet v skupinah, navedenih v Prilogi I Okvirne direktive o odpadkih⁴, ki ga imetnik zavrže ali namerava ali mora zavreči, se uporablja tudi za ladje, predvidene za razstavljanje. Plovilo se šteje za nevarni odpadek, kadar vsebuje znatne količine nevarnih snovi ali, kot je navedeno v ustrezni klasifikacijski številki odpadkov GC 030, kadar iz njih niso bili „ustrezno odstranjeni“ nevarni materiali. Izvoz takšnih plovil iz ES v države nečlanice OECD za razrez je prepovedan po Baselski prepovedi in Uredbi o pošiljkah odpadkov in vsako razstavljanje v vsaki državi OECD je treba izvajati na okolju prijazen način. Druga možnost je, da se ladja dekontaminira (predočisti), tako da preneha biti nevarni odpadek. To pravno razlago je potrdil francoski *Conseil d'Etat* v zadevi o nekdanji letalonosilki *Clemenceau*⁵.

Obveznosti držav članic EU po konvencijah Mednarodne pomorske organizacije (IMO) ne razveljavljajo teh predpisov o pošiljkah odpadkov, čeprav se ladje z veljavnimi potrdili IMO ne bi smelo ustavljati ali „neupravičeno zadrževati“. Baselska konvencija in prepoved izvoza nevarnih odpadkov, kakor se izvajata na ravni EU z Uredbo o pošiljkah odpadkov, sta zavezujoči in ju je treba izvrševati v državah članicah. Oba sistema predpisov sta združljiva, ker tako pomorsko pravo kot tudi konvencije IMO obalnim državam zagotavljajo pravico (in obveznost), da izvršujejo tudi druge veljavne predpise mednarodnega prava o varstvu okolja.

V praksi pa se obveznosti priglasitve iz Baselske konvencije, ki so zavezujoče za vse njene pogodbenice, le redko upoštevajo pri izrabljenih ladjah. Prepoved izvoza po Uredbi ES o pošiljkah odpadkov je težko izvedljiva, če je ladja že zapustila evropske vode in se lastnik odloči, da jo pošlje v razstavljanje v druge dele sveta. V osnutku Konvencije, ki jo obravnava IMO, so predlagani posebni pravno zavezujoči mednarodni predpisi o recikliranju ladij, vendar zaenkrat še ne veljajo.

2.2. Gospodarnost razstavljanja ladij

Trg razstavljanja ladij danes deluje na naslednji način. Lastniki ladij, ki se odločijo zaključiti gospodarsko rabo plovila, poiščejo kupca, ki je za ladjo pripravljen plačati v gotovini. To se navadno zgodi takrat, ko stroški vzdrževanja plovila začnejo preseirati možne prihodke ali ko plovilo postane nezanimivo za trg rabljenega blaga, ko ga torej verjetno ne bi bilo več mogoče prodati. Kupec je bodisi posrednik bodisi sam upravljavec odlagališča kovinskih odpadkov. Ladja običajno na svoji zadnji plovbi prevaža tovor do območja, kjer je odlagališče kovinskih odpadkov. Po koncu te plovbe ladja z lastnim pogonom odpluje na odlagališče, kjer jo razstavijo.

Plačilo za ladjo je v USD na tono lahkega izpodriva (ldt), kar približno ustreza teži jekla ladje. Cena je več let znašala približno 150 USD/ldt (z razponom od 100 USD/ldt do največ 200 USD/ldt), vendar so se v zadnjem času zaradi močnega povpraševanja po odpadkih iz jekla na Kitajskem ter nizke dobave ladij izredno povišale ceno do približno 500 USD/ldt za običajna plovila in celo več za bolj dragocena. Najvišjo ceno za zdaj ponujajo v Bangladešu.

Zelo velik tanker za surovo nafto (VLCC) z nosilnostjo približno 300 000 ton ima približno 45 000 ldt in lahko doseže ceno od 5 do 10 milijonov USD (ali celo veliko več), odvisno od razmer na trgu. Te številke so le približni zneski, ker na ceno vplivajo tudi drugi dejavniki, kot so količina in kakovost jekla, prisotnost kovin, kot sta baker ali nikelj, ter oprema, ki jo je mogoče prodati. Kot kaže, pa na ceno ne vplivajo nevarne snovi, ki so morda na ladjih.

Komisija je v študiji, opravljeni leta 2000, preučila gospodarnost razreza ladij⁶. Po ugotovitvah študije bi bilo v sedanjih razmerah izjemno težko gospodarno in hkrati okolju prijazno reciklirati ladje.

- Število ladij, na voljo za razrez, je odvisno od razmer na trgu za prevoz tovora. Če je z ladjami še vedno mogoče zaslužiti dovolj denarja, jih lastniki ne bodo poslali na razrez. V zadnjih dveh letih so bile zaradi uspešnega in donosnega prevoznega trga količine razreza zelo nizke. Velika večina ladij za razrez bo predvidoma iz odprtomorskega trgovskega ladjevja, šlo naj bi pretežno za tankerje in ladje za razsuti tovor. Drugi tržni segmenti, kamor spadajo vojaške ladje, plovila, namenjena za plovbo po celinskih plovnih poteh in objekti na morju, so bolj omejeni, zato trg ne morejo zalagati s stalno količino materiala za obsežnejšo industrijo recikliranja. Upravljavec sodobnih obratov za recikliranje bo zato zelo težko napravil poslovni model, ki bi v celoti pokrival stroške amortizacije. Upravljavci preostalih obratov v Evropi so zato lahko preživeli le z usmeritvijo v tržne niše, zlasti objekte na morju, ribiške čolne in plovila, namenjena za plovbo po celinskih vodnih poteh⁷.

- Ladje se gradijo posebej po naročilu, imajo dolgo življenjsko obdobje, v 20–30 letih delovanja pa jih je treba pogosto popravljati in vzdrževati. O vsem tem je na voljo le malo ustrezne dokumentacije. V obratu za recikliranje zato ne vedo, kaj prevzamejo in kakšno delo bo potrebno pri recikliranju. To še zlasti velja za potniške ladje, ki vsebujejo veliko različnih materialov, vključno s sestavinami, ki jih je zelo težko ločiti in reciklirati. Ladje, ki so danes namenjene za odlagališča kovinskih odpadkov, so bile zgrajene v sedemdesetih letih z materiali, ki se danes ne uporabljajo več (npr. azbestom). Zato je potrebno veliko dela treba opraviti ročno, kar bo verjetno tudi v prihodnje ostal največji stroškovni dejavnik. Težke stroje je za te vrste plovil mogoče le omejeno uporabiti.
- Nekateri materiali na ladji se lahko reciklirajo in lahko prinašajo prihodek. Pri drugih je potrebna draga obdelava, pri tem nastajajo veliki stroški, ki pa jih je težko izračunati vnaprej.
- Glavni viri prihodkov odlagališč kovinskih odpadkov v Aziji so jeklo, ki se uporablja pri gradnji, ter ladijska oprema, namenjena trgu rabljenega blaga. Zaradi zakonskih predpisov ti viri prihodkov ne obstajajo v razvitih državah.

Drugi dejavnik je razlika med stroški delovne sile v Aziji in Evropi. Medtem ko delavci v obratih za recikliranje v Bangladešu in Indiji zaslužijo 1–2 USD/dan in so stroški delodajalca za varnost in zdravje zanemarljivi, se lahko stroški v Evropi ocenijo na približno 250 USD/dan za delavca na Nizozemskem in 13 USD/dan v Bolgariji⁸.

Zaradi takšnih razlik pri stroških dela glede okoljskih in zdravstvenih zahtevah ter pri prihodkih iz recikliranja in rabljenih materialov lahko upravljavci v Južni Aziji lastnikom ladij ponujajo boljše cene kot njihovi potencialni konkurenti v drugih državah. V Bangladešu upravljavci razrezov plovil nimajo nobenih stroškov zaradi okoljskih ali zdravstvenih in varnostnih zahtev, zato lahko ponudijo ceno 450–500 USD/t za ladjo, kitajski obrati z nekaj boljšimi standardi le polovico te cene, upravljavci v ZDA pa desetino. Pred zvišanjem cen jekla so odlagališča za recikliranje v industrijskih državah celo zaračunavala za razstavljanje plovil vojne mornarice.

Zmogljivost razstavljanja v EU se je zaradi tržnega razvoja v zadnjih 20 letih zmanjšala na zanemarljivo raven. Dandanes so obrati za razstavljanje večjih ladij v glavnem v Belgiji, Italiji in na Nizozemskem, njihova skupna zmogljivostjo je približno 230 000 ldt/leto, številni manjši obrati za ribiška plovila in druga majhna plovila pa so v večini drugih obmorskih držav članic. Celotna obstoječa zmogljivost v EU za razstavljanje ladij bi bilo mogoče oceniti na približno 500 000 ldt na leto⁹. Poleg tega v Združenem kraljestvu potekajo postopki izdaje dovoljenj za dopuščanje dejavnosti razstavljanja na območju dveh obstoječih ladjedelnic, kjer bi obstajala znatno večja zmogljivost (Able – Združeno kraljestvo – 600 000 ldt/leto). To pa ne upošteva veliko zastarelih suhih dokov v pristaniščih po vsej Evropi, ki bi bili tehnično primerni za razstavljanje, vendar je v obstoječih gospodarskih razmerah le malo verjetno, da bodo ponovno odprti.

V sosednji Turčiji obstajajo večje zmogljivosti kot v EU, ker pa je ta država tudi članica OECD, je vanjo načeloma dovoljen tudi izvoz nevarnih odpadkov. Na obali Aliage (blizu Izmirja) je približno 20 odlagališč za razstavljanje, ki se danes večinoma ne uporabljajo, njihova skupna zmogljivost pa je sicer približno 1 milijon ton na leto.

Obrati v EU na splošno izpolnjujejo standarde varstva pri delu in varstva okolja. Obrati v Turčiji so v zadnjih letih pri izpolnjevanju okoljskih in varnostnih zahtev znatno napredovali, vendar še vedno obstaja nekaj problemov za okolje. Tudi na Kitajskem je bilo v zadnjih letih posodobljenih veliko število obratov s pomoli za razdiranje ladij, ki tako ustrezajo vsaj sprejemljivim standardom kakovosti, vendar njihova zmogljivost ne presega bistveno 500 000 ltd na leto. Obrati za razstavljanje v Brownsvilleu v Teksasu ter drugi obrati v ZDA so približno enako kakovostni, vendar načelno niso odprti za tuja plovila.

Obstoječe zmogljivosti za čisto razstavljanje ladij v EU in Turčiji zato zadoščajo le za vojaške ladje in druga plovila v lasti države – približno 100 ladij z več kot 1 000 ltd in skupno tonažo do 500 000 ldt¹⁰ – ki bodo razgrajene v naslednjih 10 letih, vendar samo za manjši del trgovskega ladjevja pod zastavami EU. Po poročilih UNCTAD je bila med leti 2000 in 2005 količina ladjevja, prodanega za razdiranje, od 6 do 30 milijonov ton nosilnosti (dwt), medtem ko približno 23 % svetovnega trgovskega ladjevja pluje pod zastavami držav članic EU¹¹.

Ta problem nezadostne „čiste“ zmogljivosti se bo s prihodnjo izločitvijo vseh naftnih tankerjev z enojnim trupom še poslabšal. Nesreče tankerjev, kot sta Erika in Prestige, so v zadnjih desetletjih povzročile ogromne okoljske katastrofe. Kot odziv na to je bila sprejeta zakonodaja EU in mednarodni predpisi za postopno izločitev tankerjev z enojnim trupom, ki bodo v naslednjem desetletju najbolj vplivale na razmere na trgu. Do leta 2015 naj bi bilo razgrajenih in poslanih na razrez približno 1 300 tankerjev z enojnim trupom, približno tretjina od teh pluje pod zastavami držav članic EU¹². Povpraševanje po zmogljivostih za recikliranje ladij naj bi tako predvidoma doseglo vrh leta 2010, ki je najpomembnejši datum za izločitev teh tankerjev. Vendar se bodo zaradi splošne rasti v ladjedelski industriji v zadnjih letih povpraševanja tudi dolgoročno povečevala.

Trg razreza ladij je danes še vedno gospodarsko donosen, če se pri tem ne upošteva izjemna eksternalizacija stroškov. Lastniki imajo od prodaje razgrajenih ladij znaten prihodek (gradnja novega zelo velikega tankerja za surovo nafto – VLCC, ki je kot primer naveden zgoraj, bi danes stala približno 90 milijonov USD, po 25 letih uporabe pa bi tanker dosegel ceno 10 milijonov USD ali več). Odlagališča kovinskih odpadkov ustvarjajo dobiček iz recikliranja pridobljenih materialov. Vendar trg deluje ob zelo problematičnih pogojih, kar bo opisano v nadaljevanju. Javnost v razvitih državah, kjer ima svoj sedež večina lastnikov ladij in kamor dotekajo finančni prihodki od delovanja ladij, temu čedalje bolj nasprotuje, poleg tega to ni združljivo z načeli okoljske in socialne sprejemljivosti.

2.3. Posledice za okolje in družbo

Večina plovil vsebuje velike količine nevarnih materialov, kot so azbest (zlasti, če je bila ladja zgrajena prej kot v osemdesetih letih), olja, oljna gošča, PCB (poliklorirani bifenili) ter težke kovine v barvah in opremi. Te ladje so zato, ko so poslani na razstavljanje, del enega najpomembnejših tokov nevarnih odpadkov iz industrijsko razvitih držav v svet v razvoju. Po ocenah študije Komisije (DG TREN) iz leta 2004 bo samo količina oljne gošče iz izrabljenih ladij do leta 2015 znašala med 400 000 in 1,3 milijona ton na leto. Od nevarnih odpadkov v obratih za razstavljanje bo količina azbesta na leto znašala od 1 000–3 000 ton, TBT 170–540 ton in okolju škodljivih barv od 6 000–20 000 ton¹³.

Razrez ladij v Bangladešu, Indiji in Pakistanu se opravlja na peščenih plažah brez vsakega preprečevanja onesnaževanja vode in tal. Tam obstaja le malo naprav za prestrezanje odpadkov in materialov, ki jih ni mogoče reciklirati, zato se ponavadi odvržejo na kraju samem. PVC-izolacija za kable je pogosto sežgana kar na odprtem.

Posledice takšnega ravnanja za okolje niso bile pogosto podrobno preučevane. Razpoložljivi podatki kažejo, da razdiranje ladij znatno vpliva na fizikalne in kemične lastnosti morske vode, obalne prsti in usedlin¹⁴. Na letalskih fotografijah območij za razstavljanje ladij v Alangu (Indija) in Chittagongu (Bangladeš) se jasno vidi onesnaženost obale in morja z nafto, nevladne organizacije pa poročajo, da na teh območjih ni več rib ali vegetacije.

Razmere za varnost in zdravje na južnoazijskih odlagališčih kovinskih odpadkov so kritične. Obstaja visoko tveganje nevarnih nesreč, zlasti zaradi pomanjkanja težkih strojev (žerjavov) in varnostne opreme za delavce. Po indijskem vladnem poročilu iz leta 2004 se je v letih od 1996 do 2003 na odlagališčih v Alangu zgodilo 434 nesreč, pri čemer je življenje izgubilo 209 delavcev¹⁵. V Bangladešu je po poročilih medijev v zadnjih 20 letih življenje izgubilo več kot 400 delavcev, 6 000 pa je bilo hudo poškodovanih¹⁶. Ker Bangladeš za razliko od Indije sploh ne zahteva potrjevanja usposobljenosti za „delo pri visoki temperaturi brez uporabe plinov“, so stroški v praksi sicer posebno nizki, vendar je to tudi razlog zelo pogostih eksplozij na odlagališčih za razstavljanje ladij, ki se končajo smrtno.

Poleg tega si bo na tisoče oseb nakopalo trajno bolezen zaradi prihajanja v stik s strupenimi snovmi in njihovega vdihavanja brez najmanjših varnostnih ukrepov ali zaščite. Po medicinskem poročilu indijskemu vrhovnemu sodišču septembra 2006 je 16 % delovne sile, ki je delala z azbestom, zbolelo za azbestozo, zato jih ogroža mezoteliom¹⁷. Kakor je znano iz zdravstvenih raziskav, se ta oblika pljučnega raka pretežno razvije šele več desetletij po izpostavitvi.

Leta 2005 je bilo število delavcev na odlagališčih kovinskih odpadkov v Bangladešu približno 25 000. V Indiji je število zaposlenih v najuspešnejših letih znašalo približno 40 000, do konca leta 2006 pa se je število skrčilo na 6 000¹⁸. V obeh državah prihaja večina delavcev iz najrevnejših predelov, običajno so tudi nekvalificirani. Delajo brez pogodb ter zdravstvenega in nezgodnega zavarovanja ter ne smejo ustanavljati sindikatov. Ob nesrečah prejmejo le zelo majhno odškodnino ali pa celo nič. Za lažja dela se pogosto zaposlujejo tudi otroci.

Organizacije za varstvo okolja in človekove pravice ter mediji in indijsko vrhovno sodišče so ostro kritizirali razmere v obratih za razdiranje ladij. Vendar se zdi, da so vlade držav Južne Azije nenaklonjene spremembam v praksi, ker je razstavljanje ladij pomembna gospodarska dejavnost, zato skušajo čim manj ovirati njen razvoj.

2.4. Mednarodno stanje

O problemu razstavljanja ladij se je razpravljalo mnogo let, tako znotraj EU kot tudi vpletenih mednarodnih organizacij: Mednarodne pomorske organizacije (IMO), Mednarodne organizacije dela (ILO) in Baselske konvencije (ali bolj podrobno njenega matičnega organa, Programa Združenih narodov za okolje, UNEP). Vse tri organizacije so pripravile nezavezujoče tehnične smernice za recikliranje ladij¹⁹. Skupna delovna skupina ILO/IMO/Baselske konvencije je na dveh srečanjih leta 2005 razpravljala o usklajenem pristopu k vprašanju, da bi se izognili podvajanju dela in prekrivanju vlog, odgovornosti in pristojnosti med tremi omenjenimi organizacijami.

Od leta 2005 si je IMO prizadevala za zavezujočo mednarodno ureditev za čisto razstavljanje ladij. Pri tem delu sodelujejo države članice EU in Komisija. Pogajanja o osnutku konvencije za varno in okolju prijazno recikliranje ladij potekajo v Odboru za varstvo morskega okolja (MEPC) Mednarodne pomorske organizacije, sprejela naj bi jo diplomatska konferenca v letih 2008/2009 veljati pa naj bi začela nekaj let kasneje. Osnutek ima prilogo, ki vsebuje predpise o zahtevah za ladje (vključno z obliko, konstrukcijo, delovanjem in vzdrževanjem) ter obrate za recikliranje ladij in nekaj zahtev glede poročanja. Cilj je recikliranje ladij po pristopu „od zibke do groba“, ki bi onemogočil uporabo nevarnih materialov v novih ladjah in omogočil njihovo odstranjevanje iz obstoječih ladij že med njihovim obdobjem delovanja. Tehnične podrobnosti, ki zajemajo tudi okolju prijazno upravljanje obratov za recikliranje ladij, naj bi se določile v priporočenih smernicah, ki dopolnjujejo Konvencijo.

Po sedanjem osnutku se Konvencija – v skladu z drugimi instrumenti IMO – ne bo uporabljala za manjša plovila z manj kot 400 ali 500 bruto tonaže, niti za vojaške ladje, vojaška pomožna ali druga plovila, ki so v lasti ali upravljanju države in se uporabljajo samo za negospodarske javne storitve. Sporna vprašanja, o katerih bodo razpravljale delovne skupine IMO v letu 2007, vključujejo vprašanje, ali bi se bilo treba sklicevati na predpise in standarde tudi zunaj okvira IMO, referenčni standard glede varovanja okolja za obrate za recikliranje ladij, prihodnje zahteve za poročanje (zlasti ali naj bo obveščanje med posameznimi državami nujno kot po Baselski konvenciji) in mehanizem nadziranja izvajanja Konvencije.

Ključno vprašanje v razpravah glede Baselske konvencije je, ali bo predlagana Konvencija o recikliranju ladij zagotovila enakovredno stopnjo nadzora in izvrševanja kot po Baselski konvenciji. Udeleženci 8. konference pogodbenic z dne 1. decembra 2006 so ponovili to zahtevo in se med drugim zavzeli za to, da mora prihodnji pravni instrument vzpostaviti pogoje za razstavljanje ladij, ki ščitijo delavce in okolje pred škodljivimi vplivi nevarnih odpadkov in nevarnimi delovnimi praksami.

3. MOŽNOSTI ZA IZBOLJŠANJE EVROPSKEGA UPRAVLJANJA RAZSTAVLJANJA LADIJ

Komisija je preučila številna vprašanja, povezana s to temo, in pripravila nekaj možnosti za odpravo ali vsaj zmanjšanje pomanjkljivega uresničevanja teh pravil in izboljšanja upravljanja razstavljanja ladij. Te možnosti se ne štejejo kot medsebojno izključujoče, temveč se dopolnjujejo in podpirajo druga drugo.

3.1. Boljše izvrševanje zakonodaje EU o pošiljkah odpadkov

Države članice EU so obvezane, da uporabljajo in izvršujejo Uredbo ES o pošiljkah odpadkov, vključno z „baselsko prepovedjo“ izvoza nevarnih odpadkov.

Čeprav mobilnost ladij relativno olajšuje izogibanje prepovedi izvoza, se lahko izvrševanje izboljša vsaj v primeru plovil in ladijskih linij, ki redno delujejo v evropskih vodah. Zato bo potrebno:

- več nadzora s strani pristaniških oblasti in oblasti pri pošiljkah odpadkov v evropskih pristaniščih, in sicer predvsem ladij, ki presegajo določeno starost (25 let) ali kjer drugi namigi kažejo na verjetnost, da so namenjene za razstavljanje;

- možne dodatne smernice s strani, ki bi jih pripravile Komisija in države članice o opredelitvi odpadkov in nevarnih odpadkov zvezi z ladjami ter seznam obratov za recikliranje, ki izpolnjujejo standarde okolju prijaznega upravljanja in so varne za delavce;
- bolj sistematično sodelovanje in izmenjava informacij med državami članicami ter med njimi in Komisijo, vključno z uporabo podatkovnih baz in poročil za javnost za prepoznavanje potencialnih izrabljenih ladij in spremljanjem njihove poti do obratov za razstavljanje;
- več sodelovanja z določenimi tretjimi državami, zlasti z državami recikliranja in tranzitnimi državami (npr. Egipt v zvezi z izrabljenimi ladjami, ki prečkajo Sueški prekop);
- politično žarišče na vojaških ladjah in drugih ladjah v lasti države ter trgovskih plovilih, ki redno delujejo v vodah EU (npr. trajekti).

Ker se Uredba o pošiljkah odpadkov ne uporablja samo za ladje pod zastavami EU, temveč za vse izvoze odpadkov, torej tudi izrabljene ladje, ki zapuščajo pristanišča EU, se lastniki ladij ne morejo izogniti nadzorom, tako da preidejo na neevropske zastave. Nevarnost, da se dejavnost pošiljanja v Evropi zmanjša s strožjim izvrševanjem, ni zelo velika, dokler EU ostane gospodarsko privlačen in donosen trg. Bolj realna je nevarnost, da lahko neodgovorni neevropski lastniki ladij, na katere vpliva nadzor, opustijo svoja plovila v pristaniščih EU, tako da mora eventualno ustrezno odstranjevanje plačati davkoplačevalec. Ta vrsta problema se lahko obravnava samo z bolj učinkovitim izvrševanjem pomorskih predpisov na splošno.

3.2. Mednarodne rešitve

Med vpletenimi mednarodnimi organi obstaja splošni sporazum, da je najpomembnejše vprašanje zagotoviti, da se ladje reciklirajo na okolju prijazen in varen način. Za oblikovanje enakih konkurenčnih pogojev po vsem svetu so potrebni zavezujoči mednarodni standardi. Takšni standardi morajo vzpostaviti pravo spremembo v obstoječih praksah razstavljanja z ustavitvijo pogostega onesnaževanja zemlje in vode ter z zaščito delavcev pred nesrečami in kontaminacijo. Obvezno bi moralo na primer postati varno zadrževanje razlitja ostankov nafte, predhodno odstranjevanje azbesta z zaščitno opremo, previdnostni ukrepi izpuščanja plinov za preprečevanje eksplozij in stroji za varno nošenje težkih tovorov.

Razlika v ceni med evropskimi in azijskimi državami bo verjetno še vedno obstajala, tudi če slednje izpolnjujejo visoke okoljske in zdravstvene standarde, vendar je manj verjetno, da se izkaže za prepovedano v vseh primerih. V predvidljivi prihodnosti bodo države v razvoju lahko ponudile nižje stroške delovne sile in višje cene za jeklo in ponovno uporabno opremo. Še vedno pa bi bila večja možnost za razliko v ceni, ki se jo premesti s prostovoljnimi ukrepi, ki dopuščajo določeno količino razstavljanja ladij v Evropi, kjer obstajajo zelo visoki standardi „nič onesnaževanja“ in „nič škode za zdravje ljudi“.

Prihodnja mednarodna Konvencija bo ključna za globalno reševanje problema razstavljanja ladij. IMO je najpomembnejše združenje, ki se lahko na globalni ravni loti tega problema. Nova konvencija bo vplivala na Uredbo o pošiljkah odpadkov in drugo zakonodajo EU o varstvu okolja in varstva pri delu. Zato bi si morala Skupnost kot celota prizadevati, da postane pogodbenica te posebne konvencije IMO. To bi bilo mogoče izvesti z vključitvijo klavzule o regionalnih organizacijah za gospodarsko povezovanje (klavzula „REIO“) v Konvencijo, podobno kot v vseh nedavnih večstranskih sporazumih o varstvu okolja. Za čim hitrejšo doseganje varnih in okolju prijaznih mednarodnih standardov je treba okrepiti vlogo Skupnosti v IMO.

V interesu EU je prvič, da se delo IMO zaključi čim prej, in drugič, da je Konvencija zadostno široka v obsegu in vzpostavlja uravnovešene standarde za varovanje zdravja in ravnanje z okoljem kot tudi potrebne mehanizme za njihovo izvrševanje. Za to mora Konvencija določiti jasne obveznosti in posebne pravice držav ladijskih zastav, držav pristanišč in držav recikliranja ter pošteno ravnotežje med njimi. Sistem IMO mora biti učinkovit v smislu oblikovanja sistema, po katerem se lahko ladje razstavljajo samo na okolju prijazen in varen način.

Ni verjetno, da bo prihajajoči pravni instrument vključeval obveznost dekontaminacije ladje pred njeno zadnjo plovbo, ker sektor pomorskih prevozov vidi predčiščenje kot neizvedljivo s stališča varnosti ali kot gospodarsko neperspektivno. Po osnutku Konvencije ni mogoče zahtevati predhodnega odstranjevanja nevarnih materialov, če je izbrani obrat za recikliranje v celoti pooblaščen za upravljanje vrste ali količine nevarnih materialov, vsebovanih v ladji. Osnutek (z decembra 2006) želi uskladiti posamezne zahteve za ladjo ter zmogljivosti odlagališča za recikliranje z Načrtom o recikliranju in mednarodnim certifikatom „Pripravljeno za recikliranje“. Treba bi bilo tudi jasno določiti, da mora lastnik izrabljene ladje v primeru, ko končni obrat za recikliranje ne more obdelovati nekaterih nevarnih materialov, izbrati drugo odlagališče ali sam odstraniti materiale, da bi bilo zagotovljeno varno odlaganje ali predelava. Ker Uredba o pošiljkah odpadkov za plovila zahteva, da so iz njih „ustrezno odstranjeni“ nevarni materiali, da bi bila lahko opredeljena kot nenevarni odpadek, Komisija ravno pripravlja študijo, ki se nanaša na tveganja, stroške in prednosti predčiščenja. Rezultati bodo gotovi do pozne pomladi 2007.

Za zdaj ne obstaja možnost, da bi se s predlagano Konvencijo spremenila Uredba ES o pošiljkah odpadkov ali druga zadevna zakonodaja Skupnosti. Ta zakonodaja EU bi morala in bo ostala v veljavi in dokler mednarodni predpisi po IMO dosega enaki visoki standard, ne obstajajo načrti za spremembe. Zlasti ni razloga za spreminjanje sistema Baselske konvencije za nadzor prehoda pošiljk odpadkov preko meja ter za odobritev izvzetja za izrabljene ladje, razen in dokler ne bo nova mednarodna ureditev za njih zagotovila enakovredne stopnje nadzora.

Da bi se vključenost Skupnosti v pogajanja IMO o mednarodni Konvenciji o recikliranju ladij še okrepila, pa je treba:

- (a) določiti stališče Skupnosti in, zaradi pravnih aktov Skupnosti, na katere bi lahko to vplivalo, Komisiji, če je mogoče, podeliti mandat za nadaljnja pogajanja o Konvenciji IMO o recikliranju ladij;
- (b) vključiti „klavzulo REIO“, da Skupnost postane pogodbenica Konvencije o recikliranju ladij;

- (c) poglobiti usklajevanje stališč v pogajanjih med državami članicami EU in Komisijo; sodelovanje je že dobro, vendar je potrebna dodatna okrepitev.

Po sprejetju bo treba Konvencijo in njene smernice prenesti v pravo Skupnosti, da postanejo obvezne za ladje pod zastavami EU ali ladje, ki vstopajo v vode EU. Tako je bilo pri številnih konvencijah IMO, na primer pri Konvenciji o sistemu proti obraščanju (AFS), vključeno v zakonodajo Skupnosti z Uredbo (ES) št. 782/2003. Ta pristop za oblikovanje predpisov EU na podlagi mednarodnih pravnih instrumentov je danes podlaga za delovanje EU pri vprašanju pomorskega prometa, ki dopušča upoštevanje posebnosti mednarodnega ladijskega prometa.

Vendar je lahko Konvencija o recikliranju ladij prepozna za reševanje problema postopno izločenih tankerjev z enojnim trupom, saj konvencije IMO za vstop v veljavo potrebujejo povprečno šest let, vrh postopnega izločanja pa se pričakuje približno leta 2010. Medtem ko si je treba prizadevati za čim hitrejši začetek veljavnosti Konvencije, se morajo za vmesno obdobje najti rešitve.

3.3. Krepitev zmogljivosti razstavljanja ladij EU

Kot je opisano v točki 2.2., razpoložljive zmogljivosti za razstavljanje ladij v EU in drugih državah OECD (zlasti Turčiji) zadostujejo za vse vojaške ladje in druga plovila v lasti države, ki bodo razgrajena v naslednjih 10 letih, ne zadostuje pa za veliko večje število tankerjev za prevoz nafte in drugih velikih trgovske ladje, ki plujejo pod zastavami EU ali so v lasti podjetij s sedežem v EU. To stanje se ne bo pomembno spremenilo niti tedaj, ko bo v bližnji prihodnosti začelo delovati nekaj ladjedelnic v Združenem kraljestvu, ki so zaprosile za potrebne licence²⁰. Čeprav bi se za tiste ladje EU, ki postanejo odpadki zunaj evropskih voda, določila alternativna možnost razstavljanja v posodobljenih obratih za recikliranje na Kitajskem, v naslednjih letih ne bo dovolj varnih in okolju prijaznih zmogljivosti.

Vendar premajhna izraba obstoječih „zelenih“ ali posodobljenih obratov v EU, Turčiji in na Kitajskem kaže, da je problem razstavljanja ladij bolj na strani povpraševanja kot pa na strani ponudbe. Sedanji tržni pogoji onemogočajo upravljavcem EU konkuriranje z južnoazijskimi odlagališči, ki lahko ponujajo veliko nižje stroške in višje cene kovin. Dokler ne obstajajo enaki konkurenčni pogoji v obliki učinkovitih in uravnovešenih obveznih standardov za razstavljanje ladij po vsem svetu, bodo imeli evropski obrati težave pri konkuriranju na trgu, lastniki ladij pa bodo pošiljali svoja plovila na azijska območja spodnjih standardnih razredov.

Svet EU je dne 17. maja 2006 kot odziv na to stanje izdal mnenje, po katerem se morajo države članice po svojih najboljših močeh truditi za povečanje zmogljivosti razstavljanja ladij v EU. Poleg tega bodo države članice naredile vse potrebno, da se zagotovi znaten napredek pri mednarodnih pogajanjih za določitev obveznih zahtev o razstavljanju ladij na globalni ravni. Svet je v svojih sklepih, sprejetih dne 20. novembra 2006, pred 8. Konferenco pogodbenic Baselske konvencije, pozval Komisijo, da oceni potrebo po izgradnji zadostne zmogljivosti razstavljanja ladij v EU.

Razmisliti bi bilo treba o možnostih, da se okrepi položaj čistih obratov za razstavljanje na splošno in obratov EU, dokler nova mednarodna pravna ureditev ne bi vzpostavila enakih konkurenčnih pogojev po vsem svetu, ukrepi pa bi morali biti v vmesnem obdobju usmerjeni zlasti na plovila v lasti države. Vlade držav članic EU morajo po posebni obveznosti biti v skladu z zakonodajo Skupnosti in delovati na vzoren način v zvezi z razstavljanjem vojaških ladij in drugih plovil v lasti države. V zvezi z vojaškimi ladjami je dodatna odgovornost izpeljana iz relativno visokega deleža nevarnih materialov (zlasti azbesta) na krovu starejših plovil.

Vlade držav članic bi lahko sprožile ponudbo „zelenega“ razstavljanja in storitev predčiščenja za svoje izrabljene ladje z javnimi razpisi, v katerih sledijo strogim predpisom o javnih naročilih, ki dopuščajo razstavljanje samo v skladu z obstoječo zakonodajo o pošiljkah odpadkov in visokimi standardi okolju prijaznega upravljanja. Sposobnost preživetja obratov za razstavljanje v Evropi se lahko poveča že z večjo preglednostjo pri razgradnji ladij v lasti države, usklajenim časovnim razporedom ter uskladitvijo standardov kakovosti po celotni EU, ki jih je treba po zahtevah vlad posameznih državah upoštevati v pogodbah za razstavljanje.

Kjer države članice prodajajo svoja plovila za nadaljnjo uporabo drugim državam ali trgovskim kupcem, lahko z vključitvijo določb o razstavljanju, kot je klavzula o predhodnem soglasju države o odlaganju v prodajni pogodbi, še zmeraj ohranijo nekaj vpliva. Takšne določbe so del predlagane Strategije Združenega kraljestva o recikliranju ladij, objavljene marca 2006²¹.

Zgoraj opisani gospodarski premisleki so ob upoštevanju veliko večjega trgovskega ladjevja bistvenega pomena. Dokler mednarodna ureditev ne bo vzpostavljena v celoti, in verjetno tudi po tem, so potrebne močne spodbude za sprožitev sprememb v sedanjih praksah sektorja pomorskih prevozov. Dolgoročno bi moral biti cilj vzpostaviti trajnosti sistem financiranja, pri čemer lastniki ladij in drugi možni upravičenci ladijskega prometa prispevajo k varnemu in okolju prijaznemu razstavljanju ladij po vsem svetu. Možne podrobnosti takšnega sistema so opisane v nadaljevanju (3.6).

Prostovoljne obveze v duhu družbene odgovornosti gospodarskih družb lahko v vmesnem obdobju igrajo določeno vlogo in jih je treba spodbujati (glej spodaj 3.5). Zlasti nagrade in sistemi certificiranja lahko pomagajo pri tej usmeritvi.

Posebno pozornost si zasluži vprašanje, ali naj se neposredna finančna podpora podeljuje obratom za čisto razstavljanje ladij v EU ali lastnikom ladij, ki pošljejo svoja plovila na „zelena“ odlagališča, bodisi za popolno razstavljanje ladij bodisi za dekontaminacijo. Takšna podpora inovativnim obratom lahko neposredno zmanjša število ladij, razstavljenih pod nesprejemljivimi pogoji. Vendar je lahko videti nevarnost, da bi bile za dolgo časovno obdobje potrebne ogromne vsote denarja, brez oblikovanja trajnostne industrijske dejavnosti in tveganja navzkrižnega subvencioniranja drugih dejavnosti, zlasti v ladjedelniškem sektorju, kjer je konkurenca zelo močna. Poleg tega bi bilo subvencioniranje obratov za razstavljanje še bolj pa neposredno lastnikov ladij v nasprotju z načelom evropske zakonodaje, da „onesnaževalec plača“. Zato ne preseneča, da so pravila državne pomoči o tej vrsti državne pomoči precej omejena.

Sedanje smernice EU o okoljski državni pomoči²², ki so instrument za določanje obsega takšne pomoči, kot možni predmet vključujejo določene storitve ravnanja z odpadki, vendar ne razstavljanja ladij. Ali so subvencije za določene dejavnosti, kot so inovativne investicije, odstranjevanje azbesta ali sodelovanje podjetja v sistemu nadzora in izdajanja potrdil, državne pomoči v tem smislu in jih smernice dopuščajo, se mora oceniti sedaj na podlagi posameznih primerov. Tudi evropska kohezijska politika lahko zagotovi podporo ladjedelnice, vključno z obrati za recikliranje, vendar le pod pogojem, da je to v skladu s cilji, pravili in postopki politike.

3.4. Tehnična pomoč in prenos tehnologije ter najboljših praks v države, v katerih se izvaja recikliranje

Kljub slabim in nevarnim delovnim pogojem in degradaciji lokalnega okolja so odlagališča razdiranja ladij za države Južne Azije gospodarsko pomembna. Bangladeš na primer verjetno pridelava približno 90 % zaloge jekla iz razstavljanja ladij in industrija zagotavlja delovna mesta za več deset tisoč delavcev.

Za spodbujanje posodabljanja obratov bo treba tem državam zagotoviti tehnično pomoč in spodbuditi sprejemanje ostrejših predpisov pri njih. Mednarodne organizacije, nekatere države članice OECD in tudi Komisija so to že začele. To tehnično in finančno pomoč je treba v tesnem sodelovanju z zadevnimi državami in drugimi mednarodnimi donatorji ponovno preučiti in tako spodbuditi varno in okolju prijazno razgrajevanje ladij. EU bo kmalu sklenila nove ali posodobljene politične ali gospodarske sporazume z mnogimi državami, v katerih se izvaja recikliranje, pri tem pa preučila možnost, kako naj bodo vanje vključeni cilji izboljšane prakse in standardov za okolje.

V EU obstaja veliko izkušenj in tehnologija za okolju prijazno razgrajevanje ladij. EU bi si morala prizadevati za izmenjevanje teh izkušenj z državami, v katerih izvajajo recikliranje, in spodbujati prenos ustrezne tehnologije in najboljših praks. Hkrati lahko EU prenese svoje izkušnje in tehnologije v zvezi z obvladovanjem nevarnosti zaradi azbesta in tako pomaga povečati standarde varstva in varnostnih ukrepov v zadevnih državah.

Vendar je razen tehnične ravni treba potrditi, da je odsotnost ali neizvajanje osnovnih predpisov o varnosti pri delu in varstvu okolja močno povezana s strukturno revščino ter drugimi pravnimi in socialnimi problemi na nekaterih območjih Južne Azije, kot so pomanjkanje lastninskih pravic in pogostnost izjemno kratkih najemov za upravljavce na obalnem območju, slabost izvršnih organov in obstoj slabih praks upravljanja. Pomoč bo za doseganje trajnostne spremembe vgrajena v širši okvir.

3.5. Spodbujanje prostovoljnih ukrepov

Trgovske ladje v svoji razmeroma dolgi življenjski dobi obratovanja prinesejo precejšnje dobičke lastnikom. Ko ladja na koncu svojega obratovanja postane odpadek, je lastnik oseba, ki se je verjetno odločila poslati ladjo v razrez in je tako „proizvajalec“ odpadka, zato je tudi najprimernejša oseba za to, da zagotovi, da njeno odlaganje ali predelava poteka na varen in okolju prijazen način. Lastniki ladij, ki svoj poklic jemljejo dovolj resno, ne bi smeli dopuščati obstoječih praks razstavljanja, ki ogrožajo življenje in zdravje delavcev ter onesnažujejo okolje.

Prostovoljne obveze lastnikov ladij, njihova združenja in njihovi odjemalci so potencialno najenostavnejši in najhitrejši način za spreminjanje praks na položaju. Ladjarska družba P&O Nedlloyd (sedaj del Maersk Group) je na primer ustanovila partnerstvo s kitajskimi obrati, katerih okoljski in varnostni standardi so bili posodobljeni s tehnično pomočjo in usposabljanjem. Intertanko, organizacija neodvisnih lastnikov tankerjev, je septembra 2006 objavila „začasno strategijo“, po kateri lahko lastniki ladij uporabljajo samo obrate za recikliranje, ki so dokazano napredovali na področju varnosti in okolju prijaznega upravljanja, kakor je opredeljeno v poglavju C osnutka mednarodne Konvencije.

Konferenca pogodbenic Baselske konvencije je v odločbi z dne 1. decembra 2006 pozvala lastnike ladij in druge zainteresirane strani, da naredijo vse izvedljive korake za zagotavljanje, da se izrabljene ladje razstavljajo na okolju prijazen način.

Prostovoljni sporazumi so lahko učinkoviti, kadar so po svoji vsebini ustrezno oblikovani in vsebujejo jasne mehanizme zagotavljanja izvajanja zavez, ki so jih prevzele zainteresirane strani, ter sistem spremljanja in nadzora izvajanja. Takšna zaveza je prvi pomembni korak k spremembam. Zato si zasluži javno spodbudo in, kadar je mogoče, podporo Evropske unije in držav članic, čemur mora slediti spremljanje izvajanja. Če se pozneje izkaže, da se zaveze v praksi ne upoštevajo, je zakonodaja še vedno lahko potrebna.

3.6. Sklad za razstavljanje ladij

Zlasti dolgoročno ne bo sprejemljivo, da se investicije v obrate za čisto razstavljanje ladij v Evropi ali Aziji subvencionirajo iz javnih skladov. Načeli „onesnaževalec plača“ in odgovornost proizvajalca zahtevata, da lastniki prevzamejo popolno odgovornost za ustrezno odlaganje. Takšen trajnostni sistem financiranja se bi lahko organiziral na prostovoljni podlagi, z obvezami zlasti iz sektorja pomorskih prevozov, vendar ga je z ozirom na močno konkurenco na trgu bolj učinkovito oblikovati kot obvezni element nove mednarodne ureditve o razstavljanju ladij. IMO bi bila v najboljšem položaju, da upravlja ta sklad podobno kot obstoječe sklade za onesnaževanje z nafto po Konvenciji MARPOL. Za preprečevanje prehajanja na zastave držav, ki se ne pridružijo sistemu sklada, morajo biti prispevki povezani z registracijo v IMO ali delovanjem ladij preko njihove življenjske dobe, npr. s pristaniškimi pristojbinami ali obveznimi sistemi zavarovanja.

Ta povezava z obratovalno dobo ladje daje prav tako prednost depozitu v času, ko je ladja prvič zgrajena, saj ladjedelnica, ki ladjo zgradi, pogosto ne obstaja več, ko je plovilo končno razrezano. Če sklad, ki ga upravlja IMO, ni uresničljiv, bi bilo mogoče razmisliti o regionalnem sistemu.

3.7. Druge možnosti

Številni drugi ukrepi bi lahko bili koristni za pomoč pri postopku posodabljanja industrije razstavljanja ladij kratko- in srednjeročno:

- (a) *EU zakonodaja, zlasti o tankerjih z enojnim trupom.* Ker bodo ti tankerji v prihodnjih nekaj letih predstavljali večji delež izrabljenih ladij za razrez, bi bilo morda treba razmisliti o ukrepu za dopolnitev ustrezne zakonodaje o pomorski varnosti s pravili o čistem in varnem razstavljanju plovil.

Nekaj držav članic je navedlo, da bi podprle takšen predlog, če bi Komisija sprejela pobudo. Ker so tankerji z enojnim trupom v pristaniščih EU v veliki meri tako ali tako prepovedani, je slabost te zakonodaje, da bi obravnavala predvsem države z zastavami EU in bi zato sprožila val prehajanja na druge zastave, pri čemer ne bi oblikovala koristi za varnost in okolje.

Razen pri posebnem problemu tankerjev za prevoz nafte, bi bili za preprečevanje uporabe nevarnih snovi pri izdelavi novih ladij mogoči tudi bolj splošni ukrepi. Nedavno sprejete nove zakonodaje o kemikalijah REACH (Uredba (ES) št. 1907/2006) zagotavlja zakonski okvir glede uporabe nevarnih kemikalij. Za presojo o vprašanju, ali bi bili potrebni še posebni dodatni ukrepi glede uporabe drugih snovi pri izgradnji ladij, bi bila potrebna temeljitejša analiza in ocena učinka.

- (b) *Racionalizacija pomorskih pomoči v povezavi z zelenim razstavljanjem ladij.* Financiranje Skupnosti za sektor pomorskih prevozov in državne pomoči za pomorski prevoz bi bilo mogoče navezati pogoj, da upravičenec uporablja čiste in varne obrate za razstavljanje vseh ladij, ki so pod njegovim nadzorom.
- (c) *Vzpostavitev evropskega sistema certificiranja za čisto razstavljanje ladij in nagrad za vzorno zeleno recikliranje.* Obstoječi ali v prihodnje izboljšani sistemi certificiranja, kot je EMAS, bi se lahko uporabljali zaradi boljšega upravljanja obratov za razstavljanje ladij, ki bi bilo pregledno za stranke in javnost. Predvidena sprememba Uredbe EMAS bi lahko odprla sistem tudi za delovišča izven EU in tako omogočila zainteresiranim upravljavcem npr. v Turčiji, da pridobijo certifikat ravnanja z okoljem dobrega ugleda. Razen tega bi lahko zgodnje ukrepanje lastnikov ladij, obratov za recikliranje in drugih zainteresiranih strani za varne prakse v razstavljanju ladij, ki so varne in brez onesnaževanja, spodbujala zelena etiketa ali sistem nagrajevanja za zdravje ljudi in varnost. Že obstoječe „čisto pomorstvo“ ali „zeleno nagrade“ za ladijske družbe in pristanišča so lahko dodatna spodbuda. Register čistih obratov bi lahko nadalje lastnikom ladij nakazal pravo smer.
- (d) *Okrepitev mednarodnih raziskav o razstavljanju ladij.* Šesti okvirni raziskovalni in razvojni program Evropske komisije trenutno financira en raziskovalni projekt o tem vprašanju („SHIPDISMANTL“), ki išče tehnološke možnosti z vidika mednarodnega sodelovanja. V tem okviru raziskovalni inštituti ter odlagališča za razstavljanje ladij iz EU, Turčije in Indije razvijajo Sisteme za podporo odločanju (DSS), ki bodo industriji za razdiranje ladij po vsem svetu na voljo brezplačno. Pred kratkim objavljen razpis za oddajo predlogov Sedmega okvirnega programa izrecno določa, da je raziskovalno področje strategij izrabljenih plovil prednostna naloga.

Razen tega ter drugih raziskav, ki jih je in jih še vedno izvaja sama Komisija²³, bi bilo bolj sodelovanje v partnerstvih, ki bi vključevalo ekipe iz Azije in Evrope, koristno za analiziranje možnosti in njihovega vključevanja na celosten način, ki vključuje okoljske, socialne, gospodarske in institucionalne vidike. Potem bi bilo možno predlagati poteke delovanja na znanstveni osnovi, ki bi bili koristni za različne domače akterje in v mednarodnih pogajanjih. Vendar bi lahko trajalo več let, preden bodo rezultati te raziskave na voljo.

4. SKLEP

Ta zelena knjiga navaja osnovna dejstva o razstavljanju ladij in razlaga probleme. Več podrobnosti in podatkov se nahaja v Prilogi. Da bi dobili jasnejši pogled ukrepanja, ki se zahteva od EU, prosimo države članice, zainteresirane strani in javnost, da razmisli o naslednjih vprašanjih.

1. Kako se lahko izboljša izvrševanje obstoječe zakonodaje Skupnosti (Uredba o pošiljkah odpadkov), ki vpliva na izrabljene ladje? Kakšna je najboljša mešanica ukrepov za preusmerjanje plovil, ki plujejo pod zastavo EU ali so v lasti EU, na območja za razstavljanje ladij, ki imajo visoke okoljske in varnostne standarde?
2. Ali bi smernice za pravila in opredelitve o pošiljkah odpadkov iz izrabljenih ladij pomagale izboljšati izvajanje pravil in poslovnih praks in kakšno obliko naj imajo?
3. Kakšen je najboljši način usmerjanja sedanjih pogajanj o Konvenciji o recikliranju ladij IMO, da bi se izboljšale prakse razstavljanja ladij na globalni ravni?
4. Ali bi morala EU po Konvenciji IMO stremeti h globalnim okoljskim in varnostnim standardom, ki so primerljivi s standardi EU?
5. Kako lahko EU najbolje zagotovi, da se evropske ladje razstavlajo na varen in okolju prijazen način v vmesnem obdobju, preden začne veljati Konvencija IMO? Kaj pa je z ladjami, ki pripadajo javnemu sektorju? Bodo nacionalne strategije in prostovoljne obveze s strani lastnikov ladij zadostovale? Kateri dodatni ukrepi bi bili potrebni na ravni EU?
6. Ali bi morale biti EU in njene države članice bolj dejavne pri povečevanju lastnih zmogljivosti recikliranja ladij v EU in na kakšen način?
7. Katere ukrepe in ravnanja bi morala sprejeti EU, da bi spodbudila države Južne Azije, da sprejmejo in izvajajo višje okoljske in varnostne standarde za razstavljanje ladij?
8. Katere ukrepe in ravnanja bi morala sprejeti EU, da bi spodbudila lastnike ladij, da usmerijo izrabljene ladje na območja za razstavljanje ladij z višjimi okoljskimi in varnostnimi standardi?
9. Kako naj EU zagotovi trajnostno financiranje za čisto razstavljanje ladij v skladu z načelom „onesnaževalec plača“ in katere ukrepe ter ravnanja naj sprejme?

Prispevke v zvezi s tem posvetovalnim postopkom lahko pošljete Komisiji do **30. septembra 2007** po elektronski pošti na naslov „ship-dismantling@ec.europa.eu“ ali po pošti na naslov:

European Commission

Directorate-general Environment

Unit G.4 “Sustainable production and consumption”

B-1049 Brussels

Zelena knjiga in prejeti prispevki bodo objavljeni na spletni strani Komisije, razen če bo izrecno navedeno, naj se to ne stori. Komisija namerava ob koncu 2007 predstaviti svojo analizo prejetih odzivov, po potrebi skupaj s svojim predlogom in/ali pobudami za strategijo EU o razstavljanju ladij.