



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 22.5.2007  
KOM(2007) 269 slutlig

## **GRÖNBOK**

### **om bättre nedmontering av fartyg**

(framlagt av kommissionen)

{SEK(2007) 645}

# GRÖNBOK

## om bättre nedmontering av fartyg

### 1. INLEDNING: EUROPAS BIDRAG TILL BEKÄMPNINGEN AV ETT VÄRLDSOMFATTANDE PROBLEM

Nedmontering av fartyg i globaliseringens tidevarv är en fråga som ger anledning till oro. För närvarande är den hållbar ur snävt ekonomisk synvinkel, men kostnaderna för människors hälsa och för miljön är stora. En radikal förändring behövs så snart som möjligt.

- Varje år nedmonteras mellan 200 och 600 havsgående fartyg på över 2 000 dödviktston (dwt) över hela världen. En kraftig ökning förväntas år 2010 när omkring 800 tankfartyg med enkelskrov måste avvecklas.
- I nuläget nedmonteras minst två tredjedelar av dessa fartyg på stränder och flodbankar på Indiska subkontinenten, där Bangladesh för närvarande har den största andelen av marknaden.
- Av de fartyg som gick till skrotning mellan 2001 och 2003 förde 14 % en EU-medlemsstats flagg, och 18 % förde flagg som tillhörde någon av de stater som anslöt sig till EU år 2004. År 2006 ägdes minst 36 % av världens fartygstonnage av företag med säte i EU.
- Omkring 100 örlogsfartyg och andra statligt ägda fartyg som för EU-flagg – de flesta franska och brittiska – förväntas avvecklas under de närmaste 10 åren. De örlogsfartyg som byggdes från 1960-talet till början av 1980-talet innehåller relativt höga mängder asbest och andra skadliga material.
- De fartyg som skrotas mellan 2006 och 2015 kommer att ge upphov till omkring 5,5 miljoner ton potentiellt miljöskadligt material som kommer att lämnas på nedmonteringsplatserna (särskilt oljeslam, olja, färg, PVC och asbest).
- Ingen av de platser som används för nedmontering av fartyg på Indiska subkontinenten har avgränsats för att förhindra förorening av mark och vatten, få av dem har mottagningsanläggningar för avfall och avfallshanteringen uppfyller sällan ens de lägsta miljöstandarderna.
- Skrotning av fartyg är en viktig källa till råmaterial i Sydasien. Bangladesh får 80–90 % av sitt stål från uttjänta fartyg. I Bangladesh betalar upphuggningsföretagen numera långt över 400 US-dollar per ton lätt displacement (ldt), vilket är betydligt mer än i andra länder.

- Upphuggning av fartyg är en farlig verksamhet. Enligt en ny rapport från Indien lider en av sex arbetare vid Alang, Indiens största nedmonteringsanläggning, av asbestos. Olyckor med dödlig utgång uppges vara sex gånger vanligare än i den indiska gruvindustrin. I Bangladesh dog omkring 200 fartygsupphuggare i olyckor mellan 1998 och 2003. Icke-statliga organisationer uppskattar det totala antalet dödsoffer till följd av fartygsskrotning till flera tusen, och antalet kommer att öka avsevärt när mer oerfarna arbetare rekryteras för att ta hand om det stora antalet tankfartyg med enkelskrov som behöver skrotas under de kommande åren.
- För närvarande finns det ”grön” kapacitet för fartygsåtervinning, dvs. som uppfyller miljö- och säkerhetsstandarderna, för att hantera högst 2 miljoner ldt/år i hela världen, vilket är omkring 30 % av den förväntade totala efterfrågan på skrotning under normala år. De flesta av dessa anläggningar – särskilt i Kina, men också i en del EU-medlemsstater – har svårigheter med sin verksamhet, eftersom de inte kan erbjuda samma skrotpriser och har mycket högre kostnader än konkurrenterna i Sydasiens.

I princip omfattas överföringen av uttjänta fartyg från industriländerna till utvecklingsländerna av internationell rätt om transport av avfall, och export från Europeiska gemenskapen av fartyg som innehåller farliga material är förbjuden enligt EG-förordningen om avfallstransporter. Under de senaste åren har emellertid flera uppmärksammade fall där europeiska fartyg gått till Sydasiens för återvinning visat på problemen med att genomföra denna lagstiftning.

De uppenbara bristerna och misslyckandet med att åstadkomma en socialt och miljömässigt hållbar nedmontering av fartyg har väckt den internationella opinionen och skapat politisk debatt. Internationella sjöfartsorganisationen, IMO, har påbörjat arbetet med en internationell konvention om säker och miljövänlig återvinning av fartyg. En del sjöfartsnationer, t.ex. Förenade kungariket, håller på att utarbeta nationella strategier för statliga fartyg och fartyg som för deras flagg. Europaparlamentet och icke-statliga organisationer har krävt att åtgärder skall vidtas på EU-nivå.

I sina slutsatser av den 20 november 2006 slog Europeiska unionens råd fast att en miljövänlig hantering av fartygsupphuggning prioriteras av Europeiska unionen. Rådet angav att nyligen inträffade händelser samt beräkningen av vilket tonnage som inom en snar framtid skall huggas upp kräver snabba och ändamålsenliga åtgärder av EU och det internationella samfundet. Rådet välkomnade kommissionens avsikt att arbeta för en strategi för upphuggning av fartyg som omfattar hela EU. Strategin skall stärka genomförandet av den befintliga gemenskapslagstiftningen och erkänna sjöfartsbranschens särdrag, den utveckling som sker inom den, särskilt på området för internationell sjöfartslagstiftning, och det slutliga målet att uppnå en globalt hållbar lösning. I detta sammanhang uppmanas kommissionen att utvärdera nödvändigheten av att bygga upp tillräcklig kapacitet för upphuggning av fartyg i EU.

Kommissionen har redan angett sin ståndpunkt i grönboken om havspolitik från juni 2006<sup>1</sup>. Där föreslog kommissionen att EU:s framtida havspolitik bör stödja initiativ på internationell nivå för att uppnå bindande minimistandarder för återvinning av fartyg och främja upprättandet av anläggningar för ren återvinning. EU kan emellertid också behöva vidta en rad regionala initiativ för att åtgärda luckor i den framtida internationella ordningen och för att täcka tiden fram till dess att den träder i kraft.

Denna grönbok är ett försöka att lägga fram nya idéer kring nedmonteringen av fartyg, i syfte att uppnå en fortsatt men intensivare dialog med medlemsstaterna och berörda parter samt förbereda grunden för framtida åtgärder inom ramen för EU:s politik, inbegripet den framtida havspolitik. Det främsta syftet med detta är att skydda miljön och människors hälsa. Målet är inte att mot alla tendenser återföra delar av fartygsåtervinningsnäringen till EU och därmed beröva länderna i Sydasiens en viktig inkomstkälla. Tvärt om är EU mycket väl medveten om dessa länders strukturella kostnadsfördelar, och strävar endast efter att se till att miniminormer i fråga om miljö, hälsa och säkerhet efterlevs över hela världen.

## 2. NYCKELFRÅGOR

### 2.1. Den rättsliga situationen: förbudet mot export av farligt avfall

I slutet av 1980-talet avslöjades en del fall där giftigt avfall hade sänts från industriländer till utvecklingsländer, vilket ledde till internationell skandal. Tidningsrubrikerna handlade om de åttatusen tunnor kemiskt avfall som hade dumpats på stranden i Koko i Nigeria och om fartyg som i likhet med *Karin B* seglade från hamn till hamn och försökte bli av med sin last av farligt avfall. Den internationella rättsliga ramen behövde förstärkas. Förenta nationernas Baselkonvention antogs den 22 mars 1989 i syfte att inrätta en ram för kontroll av transporter av farligt avfall över internationella gränser. Hittills har 168 länder undertecknat konventionen och 165 har ratificerat den. Europeiska gemenskapen är part i Baselkonventionen, liksom alla medlemsstater.

År 1995 antogs en ändring av Baselkonvention som innebar ett absolut förbud mot export av farligt avfall från OECD-länder till länder utanför OECD. Förbudet infördes efter det att både utvecklingsländer och industriländer hade uttryckt oro på politisk nivå över den ökade mängden farligt avfall som exporterades från industriländerna till utvecklingsländerna, där det hanterades på ett okontrollerat och riskfyllt sätt.

Det s.k. Baselförbudet införlivades i EU:s lagstiftning 1997 och är bindande för alla medlemsstater (artiklarna 14 och 16 i förordningen om avfallstransporter<sup>2</sup>). EU är den viktigaste globala aktör som har genomfört förbudet i sin interna lagstiftning. Till exempel USA har inte ratificerat Baselkonventionen ens i dess lydelse före ändringen. Bland de större länder som är parter i konventionen har Kina, Indonesien, Egypten och Nigeria godkänt det införda förbudet, medan Australien, Brasilien, Kanada, Indien, Japan, Sydkorea och Ryssland inte har gjort det. EU och dess medlemsstater företräder, tillsammans med sina internationella partners, ratificeringen av "Baselförbudet", som är en viktig faktor för förbättringen av de rättsliga ramarna för internationella avfallstransporter.

---

<sup>1</sup> Hänvisningar finns i slutet av bilagan.

I internationell rätt om transport av avfall erkänns att ett fartyg kan bli avfall enligt definitionen i artikel 2 i Baselkonventionen samtidigt som det definieras som fartyg enligt andra internationella regler<sup>3</sup>. I gemenskapsrätten definieras avfall som varje föremål, ämne eller substans som ingår i de kategorier som anges i bilaga I till ramdirektivet om avfall<sup>4</sup> och som innehavaren gör sig av med eller avser eller är skyldig att göra sig av med, och denna definition är också tillämplig på fartyg som sänds till nedmontering. Fartyg som innehåller betydande mängder farliga ämnen eller, som det anges under avfallskod GC030, inte har blivit ”noggrant tömda” på farliga material betraktas som farligt avfall. Export av ett sådant fartyg från EG till ett land utanför OECD för skrotning är förbjuden enligt Baselförbudet och förordningen om avfallstransporter, och varje nedmontering måste ske under miljövänliga förhållanden i ett OECD-land. Alternativt kan fartyget saneras (förensöras) på ett sådant sätt att det inte längre utgör farligt avfall. Denna rättsliga tolkning har bekräftats av den franska högsta förvaltningsdomstolen (*Conseil d'Etat*) i ett mål som gällde det f.d. hangarfartyget *Clemenceau*<sup>5</sup>.

EU-medlemsstaternas förpliktelser enligt Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) konventioner innebär inte att de ovan nämnda reglerna om avfallstransporter blir ogiltiga, även om ett fartyg inte bör stoppas eller orsakas ”otillbörlig försening” om det har giltiga IMO-certifikat. Baselkonventionen och förbudet mot export av farligt avfall, som har genomförts på EU-nivå genom förordningen om avfallstransporter, är bindande och måste sättas i kraft i medlemsstaterna. De båda regelsystemen är förenliga med varandra, eftersom det både i havsrättskonventionen och i IMO-konventionerna föreskrivs att kuststater har rättighet (och skyldighet) att sätta i kraft andra tillämpliga regler om miljöskydd i internationell rätt.

Baselkonventionens krav på underrättelse, som är bindande för alla parter i konventionen, uppfylls i praktiken sällan när det gäller uttjänta fartyg. Det är svårt att tillämpa exportförbudet enligt EG-förordningen om avfallstransporter, om ett fartyg har lämnat europeiskt vatten och ägaren sedan beslutar att sända det till en annan del av världen för nedmontering. I det förslag till konvention som för närvarande diskuteras inom IMO föreslås särskilda rättsligt bindande internationella regler om återvinning av fartyg, men för närvarande finns det inga sådana regler.

## **2.2. Ekonomiska aspekter av nedmontering av fartyg**

För närvarande fungerar marknaden för nedmontering av fartyg på följande sätt. När en fartygsägare beslutar att avsluta ett fartygs ekonomiska livslängd, börjar han leta efter en köpare som kan betala kontant. Detta händer vanligen när underhållskostnaderna för fartyget börjar överstiga de möjliga intäkterna, eller när fartyget har blivit oattraktivt på andrahandsmarknaden, dvs. när det inte längre är troligt att det kan säljas vidare. De köpare som betalar kontant är antingen specialmäklare eller driver själva en skrotningsanläggning. I typfallet tar fartyget last för en sista resa till det område där skrotningsanläggning är belägen. Efter avslutad resa går fartyget för egen maskin till skrotningsanläggningen, där det nedmonteras.

Köparen betalar kontant ett pris i US-dollar per ton lätt displacement (ldt), vilket ungefärligen motsvarar fartygets stålvikt. I årtal har priset legat kring 150 US-dollar/ldt (med som lägst omkring 100 US-dollar/ldt och som högst omkring 200 US-dollar/ldt), men nyligen drev den stora efterfrågan på stålskrot i Kina och det begränsade utbudet av fartyg upp priserna till rekordnivåer på nästan 500 US-dollar/ldt för vanliga fartyg eller mer för särskilt värdefulla fartyg. De högsta priserna betalas för närvarande i Bangladesh.

Ett mycket stort råoljetankfartyg (Very Large Crude Carrier, VLCC) med en lastkapacitet på omkring 300 000 ton är på omkring 45 000 ldt, och kan således inbringa 5 till 10 miljoner US-dollar (eller till och med mycket mer), beroende på marknadsförhållandena. Dessa siffror är endast en grov uppskattning, eftersom priset också påverkas av andra faktorer, t.ex. mängden stål och dess kvalitet, förekomsten av metaller såsom koppar eller nickel, och den utrustning som går att sälja vidare. Huruvida det finns problemsubstanser ombord förefaller inte att påverka priset.

I en undersökning som utfördes år 2000 granskade kommissionen fartygsskrotningens ekonomiska aspekter<sup>6</sup>. Slutsatsen av undersökningen var att det av olika orsaker är synnerligen svårt att under nuvarande förhållanden uppnå en ekonomiskt lönsam fartygsåtervinning samtidigt som man iakttar miljöstandarder.

- Antalet fartyg som är tillgängliga för skrotning beror på förhållandena på fraktmarknaden. Om ett fartyg fortfarande kan ge en god vinst, sänder ägaren det inte för skrotning. Under de senaste två åren har skrotningsvolymerna varit mycket låga till följd av den blomstrande och lönsamma fraktmarknaden. Den stora andelen fartyg för skrotning måste komma från den högsjögående handelsflottan och utgörs huvudsakligen av tankfartyg och bulkfartyg (som utgör ”volymsegmenten”). Andra marknadssegment, såsom örlogsfartyg, fartyg i inlandssjöfart och offshoreanläggningar, har en begränsad storlek och begränsad tillgänglighet och kan därför knappast tillhandahålla ett stadigt flöde av material för storskalig återvinning. Den som driver en modern återvinningsanläggning har därför svårt att förverkliga en affärsmodell där avskrivningskostnaderna täcks fullständigt. Detta är anledningen till att de kvarvarande aktörerna i Europa har kunnat överleva endast genom att koncentrera sig på nischmarknader, särskilt offshoreanläggningar, fiskebåtar och fartyg i inlandssjöfart<sup>7</sup>.
- Varje fartyg byggs individuellt. De har en lång livscykel och genomgår många reparationer och underhållsarbeten under de 20–30 år de är i drift. Mycket litet av detta dokumenteras ordentligt. Återvinningsanläggningen vet därför inte vad man åtar sig och vilket arbete som kommer att krävas för återvinningen. Detta gäller särskilt passagerarfartyg, som innehåller en lång rad olika material, inbegripet kompositmaterial, som är väldigt svåra att separera och återvinna. De fartyg som för närvarande är på väg till skrotning byggdes under 1970-talet, då man använde material som inte längre används i dag (t.ex. asbest). Det krävs följaktligen en betydande mängd manuellt arbete, vilket troligen kommer att vara en stor kostnadsfaktor. Användningen av tung maskinell utrustning för dessa slag av fartyg kommer att vara begränsad.
- En del material på fartygen kan återvinnas och ger intäkter. För andra krävs en dyrbar behandling till stora kostnader som är svåra att beräkna i förväg.
- De stora intäktskällorna för skrotningsanläggningarna i Asien är stålet, som används i byggnader, och andrahandsmarknaden för fartygsutrustning. Dessa intäktskällor saknas i stort sett i industriländerna på grund av lagstiftningskraven.

En annan faktor är skillnaden i arbetskraftskostnaderna mellan Asien och Europa. Medan arbetarna vid nedmonteringsanläggningarna i Bangladesh och Indien tjänar 1–2 US-dollar per dag och arbetsgivarnas kostnader för arbetsmiljön är försumbara, kan kostnaderna i Europa uppskattas till omkring 250 US-dollar per dag för en arbetare i Nederländerna och 13 US-dollar per dag i Bulgarien<sup>8</sup>.

Dessa skillnader i arbetskraftskostnader, miljö- och hälsokrav samt intäkter från återvinning och andrahandsmaterial förklarar varför aktörer i Sydasiens kan erbjuda fartygsägarna långt bättre priser än potentiella konkurrenter i andra länder. Fartygsupphuggarna i Bangladesh, som inte har några kostnader för miljö eller arbetsmiljö, betalar för närvarande 450–500 USDollar per ton för ett fartyg, medan kinesiska anläggningar med något bättre standarder erbjuder hälften av detta pris och aktörer i Förenta staterna erbjuder en tiondel. Före den kraftiga ökningen av stålpriserna brukade återvinningsanläggningar i industriländerna till och med ta betalt för att demontera örlogsfartyg.

Som en följd av marknadsutvecklingen har nedmonteringskapaciteten i EU under de senaste 20 åren minskat till en marginell nivå. Numera finns anläggningar för större fartyg främst i Belgien, Italien och Nederländerna, med en sammanlagd kapacitet på omkring 230 000 ldt/år, samt en mängd mindre anläggningar för fiskebåtar och andra små fartyg i de flesta av de övriga kustmedlemsstaterna. Den befintliga sammanlagda kapaciteten i EU för nedmontering av fartyg kan uppskattas till omkring 500 000 ldt per år<sup>9</sup>. I Förenade kungariket pågår dessutom ett licensieringsförfarande för att tillåta nedmonteringsverksamhet i två befintliga skeppsvarv som kommer att ha avsevärt större kapacitet (600 000 ldt/år för Able UK). Dessutom finns det många torrdockor i hamnar över hela Europa som inte längre används och som tekniskt skulle vara lämpliga för nedmonteringsverksamhet, men som troligen inte kommer att öppnas igen under rådande ekonomiska förhållanden.

En mer ansenlig kapacitet än den befintliga kapaciteten i EU finns i det angränsande Turkiet, som i egenskap av medlemsland i OECD i princip kan användas som bestämmelse-land till och med för export av farligt avfall. På stranden i Aliaga (nära Izmir) finns omkring 20 nedmonteringsanläggningar med en sammanlagd kapacitet på omkring 1 miljon ton per år som i dag är till stor del outnyttjad.

Anläggningarna i EU uppfyller i allmänhet höga krav på miljö- och arbetsmiljöskydd. De turkiska anläggningarna har gjort avsevärda framsteg för att förbättra miljöskyddet och säkerheten under de senaste åren, även om det fortfarande finns en del miljöproblem. I Kina finns också ett antal anläggningar som kan användas för fartygsupphuggning och som under de senaste åren har uppgraderats till en acceptabel standard, men vilkas kapacitet inte är mycket större än 500 000 ldt per år. Nedmonteringsanläggningarna i Brownsville/Texas och på andra platser i Förenta staterna är av samma standard, men tar i princip inte emot utländska fartyg.

Den befintliga kapaciteten för ren nedmontering av fartyg i EU, men även i Turkiet, är således tillräcklig för de örlogsfartyg och andra statligt ägda fartyg – uppskattningsvis 100 på mer än 1 000 ldt, med ett sammanlagt tonnage på upp till 500 000 ldt<sup>10</sup> – som kommer att avvecklas över de närmaste tio åren, men kan endast ta hand om en mindre andel av de handelsfartyg som för EU-flagg. Enligt rapporter från UNCTAD seglar omkring 23 % av världens handelsflotta under en EU-medlemsstats flagg, och mellan åren 2000 och 2005 såldes ett tonnage på mellan 6 och 30 miljoner dwt per år för upphuggning<sup>11</sup>.

Problemet med den otillräckliga ”rena” kapaciteten kommer att förvärras i och med den kommande avvecklingen av alla oljetankfartyg med enkelskrov. Under de senaste årtiondena har olyckor där tankfartyg såsom *Erika* och *Prestige* varit inblandade orsakat stora miljökatastrofer. Som en följd av detta har EU-lagstiftning och internationella regler antagits om att stegvis avveckla tankfartyg med enkelskrov, och effekterna av detta kommer att vara tydligast under det kommande årtiondet. Det uppskattas att omkring 1 300 tankfartyg med enkelskrov kommer att avvecklas och gå till skrotning fram till 2015, varav omkring en tredjedel seglar under en EU-medlemsstats flagg<sup>12</sup>. Efterfrågan på kapacitet för fartygsåtervinning förväntas vara som störst omkring år 2010, som är det år då de flesta av dessa tankfartyg kommer att avvecklas. Emellertid kommer efterfrågan att öka också på längre sikt, till följd av den allmänna uppgången inom varvsindustrin under de senaste åren.

Just nu är marknaden för fartygsskrotning fortfarande ekonomiskt lönsam, om man bortser från den extrema externaliseringen av kostnader. Ågarna får betydande intäkter från att sälja avvecklade fartyg (ett VLCC-fartyg, som nämns som exempel ovan, kostar i dag omkring 90 miljoner US-dollar att bygga nytt, och ger 10 miljoner US-dollar eller mer efter 25 års användning). Skrotningsanläggningarna gör en vinst på att återvinna de material som kan tas till vara. Men marknaden fungerar under högst problematiska förhållanden, vilka beskrivs nedan. Detta blir allt mer oacceptabelt för den allmänna opinionen i industriländerna, där de flesta fartygsägarna har sin hemvist och där den ekonomiska vinsten från driften av fartygen samlas, och är inte förenligt med principerna om en hållbar miljö och ett hållbart samhälle.

### **2.3. Påverkan på miljön och samhället**

De flesta fartyg innehåller stora mängder farliga material, såsom asbest (särskilt de som byggdes före 1980-talet), oljor och oljeslam, PCB (polyklorerade bifenyl) samt tungmetaller i färg och utrustning. När dessa fartyg sänds för nedmontering utgör de alltså ett av de största flödena av farligt avfall från industriländerna till utvecklingsländerna. I en undersökning som kommissionen (GD Energi och transport) lät utföra år 2004 uppskattas att enbart oljeslammet från uttjänta fartyg kommer att uppgå till mellan 400 000 och 1,3 miljoner ton per år fram till 2015. Vid nedmonteringsanläggningarna kommer varje år att produceras farligt avfall som inkluderar 1 000–3 000 ton asbest, 170–540 ton TBT och 6 000–20 000 ton miljöfarlig färg<sup>13</sup>.

Skrotningen av fartyg i Bangladesh, Indien och Pakistan äger rum på sandstränder utan avgränsning eller barriärer som hindrar förorening av vatten och mark. Det finns få mottagningsanläggningar för farligt avfall, och material som inte kan återvinnas dumpas vanligen på stället. PVC-överdrag från kablar bränns ofta i öppna brasor.

Hur denna verksamhet påverkar miljön har sällan undersökts mer noggrant. Tillgängliga uppgifter tyder på att de fysikalisk-kemiska egenskaperna hos havsvattnet samt hos mark och sediment längs stränderna påverkas avsevärt av fartygsupphuggningen<sup>14</sup>. Oljeföroreningen av stränderna och det angränsande havet syns tydligt på flygfoton från nedmonteringsplatserna i Alang (Indien) och Chittagong (Bangladesh), och enligt rapporter från icke-statliga organisationer har vegetation och fisk försvunnit från dessa områden.



Säkerhets- och hälsoförhållandena på skrotningsanläggningarna i Sydasiens är riskfyllda. Risken för farliga olyckor är stor, särskilt som arbetarna inte har tillgång till tung maskinell utrustning (lyftkranar) och säkerhetsutrustning. Enligt en indisk regeringsrapport från 2004 inträffade 434 incidenter vid anläggningarna i Alang mellan 1996 och 2003 och 209 arbetare dog<sup>15</sup>. I Bangladesh har, enligt rapporter i medierna, mer än 400 arbetare dött och 6 000 har skadats allvarligt under de senaste 20 åren.<sup>16</sup> Det faktum att man i Bangladesh, till skillnad från i Indien, inte ens kräver ”gasfritt-för-heta-arbeten-certifikat” (”gas-free-for-hot-work”certification) är i praktiken anledningen till de mycket låga kostnaderna, men också den höga frekvensen explosioner med dödlig utgång vid nedmonteringsanläggningarna.

Enligt uppskattningar får dessutom tusentals arbetare obotliga sjukdomar av att hantera och andas in giftiga ämnen utan ens ett minimum av försiktighetsåtgärder eller skydd. Av de arbetare i Alang som hanterar asbest lider 16 % av asbestos och löper alltså stor risk att få mesoteliom, enligt en medicinsk rapport till den indiska högsta domstolen i september 2006<sup>17</sup>. Medicinsk forskning visar att antalet fall av denna form av lungcancer först når sin topp många årtionden efter exponeringen.

År 2005 arbetade uppskattningsvis 25 000 personer med upphuggning av fartyg i Bangladesh. I Indien har antalet arbetare som mest uppgått till omkring 40 000, men antalet hade i slutet av 2006 minskat till 6 000<sup>18</sup>. För båda länder kan sägas att de flesta arbetarna kommer från landets fattigaste områden och vanligen är oskolade. De saknar avtal samt hälso- och olycksfallsförsäkring och får inte bilda fackföreningar. Vid olyckor får de liten eller ingen ersättning. Det är vanligt att i viss mån använda barnarbete för enklare uppgifter.

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

#### **2.4. Det internationella läget**

Problemet med nedmontering av fartyg har diskuterats under många år, både i EU och i berörda internationella organisationer: Internationella sjöfartsorganisationen (IMO), Internationella arbetsorganisationen (ILO) och Baselkonventionen (eller för att vara mer exakt, organet bakom konventionen, Förenta nationernas miljöprogram, UNEP). Alla dessa tre organisationer har utvecklat icke-bindande tekniska vägledningar för fartygsåtervinning<sup>19</sup>. Vid två möten år 2005 i en gemensam arbetsgrupp om fartygsskrotning mellan ILO, IMO och Baselkonventionen diskuterades en samordnad strategi i frågan för att undvika dubbelt arbete och överlappning av roller, ansvar och befogenheter mellan de tre organisationerna.

Sedan 2005 har IMO arbetat för en bindande internationell ordning för ren nedmontering av fartyg. EU:s medlemsstater och kommissionen deltar i arbetet. I organisationens kommitté för skydd av den marina miljön (MEPC) pågår förhandlingar om ett förslag till en konvention om säker och miljövänlig återvinning av fartyg som skall antas vid en diplomatkonferens 2008/2009 för att träda i kraft några år senare. Förslaget innehåller en bilaga med föreskrifter om krav för fartyg (som gäller formgivning, konstruktion, drift och underhåll) och för anläggningar för fartygsåtervinning samt vissa krav på rapportering. Det syftar till en ”från-vaggan-till-graven-strategi” för fartygsåtervinning, som innebär att farliga material skall undvikas i nya fartyg och skall avlägsnas från befintliga fartyg medan de fortfarande är i drift.

Rekommenderade tekniska specifikationer, även för bra miljöledning vid anläggningar för fartygsåtervinning, kommer antagligen att fastställas i vägledningar som ett komplement till konventionen.

Enligt det nuvarande förslaget kommer konventionen – i linje med övriga IMO-instrument – inte att gälla fartyg på mindre än 400 eller 500 bruttoton, och inte heller örlogsfartyg, militära hjälpfartyg eller andra fartyg som ägs eller drivs av en stat och som endast används i statlig, icke-kommersiell tjänst. Kontroversiella frågor som kommer att diskuteras av IMO:s arbetsgrupper under 2007 är bland annat huruvida hänvisning bör göras till regler och standarder utanför IMO:s ram, en grundläggande miljöstandard för anläggningar för fartygsåtervinning, framtida rapporteringskrav (särskilt huruvida underrättelse mellan staterna skall vara nödvändigt på samma sätt som enligt Baselkonventionen) och vilket slag av mekanism som skall användas för att kontrollera genomförandet av konventionen.

En nyckelfråga som diskuteras är huruvida den föreslagna konventionen om fartygsåtervinning kommer att garantera likvärdig kontroll och likvärdigt genomförande som Baselkonventionen. Vid parternas 8:e konferens den 1 december 2006 framfördes än en gång denna begäran och sades bland annat att det framtida rättsliga instrumentet bör resultera i sådana förhållanden vid fartygsnedmontering att arbetarna och miljön skyddas mot skadlig påverkan från farligt avfall och osäkra arbetsmetoder.

### **3. ALTERNATIV FÖR ATT FÖRBÄTTRA EU:S STYRNING AV NEDMONTERINGEN AV FARTYG**

Kommissionen har granskat de vitt skilda problem som det handlar om och har kommit fram till ett antal alternativ för hur bristerna i genomförandet av lagstiftningen kan undanröjas eller åtminstone minskas och hur styrningen av fartygsnedmonteringen kan förbättras. Dessa alternativ skall inte ses som att de utesluter varandra, utan de är avsedda att komplettera och stödja varandra.

#### **3.1. Bättre genomförande av EU:s lagstiftning om transport av avfall**

EU:s medlemsstater är skyldiga att tillämpa och genomföra EG-förordningen om avfallstransporter samt ”Baselförbudet” mot export av farligt avfall.

Även om fartygens rörlighet gör det relativt enkelt att kringgå exportförbudet, kan genomförandet förbättras, åtminstone när det gäller fartyg och rederier som regelbundet trafikerar europeiska vatten. För detta krävs följande:

- Myndigheter med ansvar för avfallstransporter och hamnmyndigheterna i europeiska hamnar måste utföra fler kontroller av fartyg över en viss ålder (25 år) eller där det finns annat som indikerar att de troligen kommer att nedmonteras.
- Kommissionen och medlemsstaterna kan eventuellt ge ytterligare vägledning om hur avfall och farligt avfall skall definieras när det gäller fartyg, samt sammanställa en förteckning över återvinningsanläggningar som uppfyller miljöstandarderna och är säkra arbetsplatser.

- Samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna och med kommissionen måste bli mer systematiskt och man måste använda sig av databaser och rapporteringen i medierna för att identifiera potentiella uttjänta fartyg och följa deras rutt till nedmonteringsanläggningarna.
- Samarbetet med vissa tredje länder måste öka, särskilt med återvinningsstaterna och transitstaterna (t.ex. Egypten när det gäller uttjänta fartyg som går genom Suezkanalen).
- Politiskt fokus måste läggas på örlogsfartyg och andra statligt ägda fartyg samt handelsfartyg som regelbundet trafikerar EU:s vatten (t.ex. färjor).

Eftersom förordningen om avfallstransporter inte endast är tillämplig på EU-flaggade fartyg, utan också på all avfallsexport och således på uttjänta fartyg som lämnar EU:s hamnar, kan fartygsägarna inte undkomma kontroller genom att flagga om till icke-europeisk flagg. Risken att rederiverksamheten i Europa kan minska om genomförandet av reglerna skärps är inte särskilt stor så länge EU är en ekonomiskt attraktiv och lönsam marknad. Mer realistisk är risken att oansvariga, icke-europeiska fartygsägare som drabbats av kontroller överger sina fartyg i EU:s hamnar så att ett korrekt bortskaffande i sista hand måste betalas av skattebetalarna. Detta problem kan endast åtgärdas genom ett mer effektivt genomförande av sjörättsliga regler i allmänhet.

### **3.2. Internationella lösningar**

Bland de internationella organ som är involverade förefaller den allmänna meningen vara att det viktigaste är att se till att fartygen återvinns på ett miljövänligt och säkert sätt. För att skapa lika konkurrensvillkor i hela världen behövs bindande internationella standarder. Standarderna bör resultera i en verklig förändring av den nuvarande praxisen för nedmontering genom att sätta stopp för den ofta förekommande föroreningen av mark och vatten och skydda arbetarna från olyckor och föroreningar. Det bör till exempel bli obligatoriskt att ta hand om oljerester på ett säkert sätt, avlägsna asbest i förväg med användning av skyddsutrustning, avlägsna gas för att förhindra explosioner samt använda maskinell utrustning för att lyfta tunga delar på ett säkert sätt.

En prisskillnad mellan länderna i Europa och Asien kommer troligen att finnas kvar även efter det att de sist nämnda har uppfyllt höga miljö- och hälsostandarder, men det är inte lika sannolikt att den kommer att vara oöverkomlig i samtliga fall. I den förutsebara framtiden kommer utvecklingsländerna att kunna erbjuda lägre arbetskostnader och högre priser för stål och utrustning som går att återanvända. Möjligheterna att överbrygga prisgapet skulle dock vara större om frivilliga åtgärder vidtogs för att möjliggöra att en viss mängd fartyg nedmonteras i Europa, där man har väldigt höga standarder för ”noll förorening” och ”noll skada för människor”.

Den framtida internationella konventionen kommer att vara av avgörande betydelse för en global lösning på problemet med nedmontering av fartyg. IMO är därför det lämpligaste forumet för att behandla denna fråga på global nivå. Den nya konventionen kommer att få återverkningar på förordningen om avfallstransporter och annan EU-lagstiftning om miljöskydd och säkerhet i arbetet. Gemenskapen som helhet måste eftersträva att bli part i denna särskilda IMO-konvention. Detta kan göras genom att i konventionen infoga en klausul om regional organisation för ekonomisk integration, liksom man gjort i alla de nyare

multilaterala miljöavtalen. För att internationella säkerhets- och miljöstandarder ska kunna fastställas så snart som möjligt måste gemenskapens roll i IMO stärkas.

Det ligger i EU:s intresse, för det första, att IMO:s arbete slutförs så snabbt som möjligt och, för det andra, att konventionen får en tillräckligt bred räckvidd och resulterar i goda hälsoskydds- och miljöledningsstandarder samt nödvändiga mekanismer för att verkställa dem. I konventionen bör därför föreskrivas om tydliga skyldigheter och rättigheter för flaggstater, hamnstater och återvinningsstater och en rättvis balans mellan dem. IMO måste åstadkomma ett verkningsfullt system som endast tillåter nedmontering som genomförs på ett miljövänligt och säkert sätt.

Det är knappast troligt att detta framtida rättsliga instrument kommer att innehålla en skyldighet att sanera fartyg före deras sista resa, eftersom sjöfartsnäringsen anser att förrengöring är oekonomiskt eller omöjligt att genomföra ur säkerhetssynpunkt. Enligt förslaget till konvention krävs det inte att farliga material avlägsnas i förväg, om den återvinningsanläggning som väljs är fullständigt godkänd för att hantera det slag eller den mängd farliga material som finns i fartyget. Enligt förslaget (december 2006) skall kraven för det enskilda fartyget matchas mot återvinningsanläggningens kapacitet genom en återvinningsplan och ett internationellt intyg om att fartyget är klart för återvinning (International Ready for Recycling Certificate). Det behöver dock fortfarande klargöras att om den slutliga återvinningsanläggningen inte klarar av att hantera vissa farliga material, måste ägaren av det uttjänta fartyget välja en annan anläggning eller i förväg avlägsna materialen så att de kan bortskaffas på ett säkert sätt eller återvinnas. Eftersom det i förordningen om avfallstransporter krävs att fartyg skall ha blivit ”noggrant tömda” på farliga material för att klassificeras som icke-farligt avfall, utför kommissionen för närvarande en undersökning om riskerna, kostnaderna och fördelarna med förrengöring. Resultaten bör vara tillgängliga under senhösten 2007.

Att ändra EG-förordningen om avfallstransporter eller annan gemenskapslagstiftning som påverkas av förslaget till konvention är för närvarande inte ett alternativ. Denna EU-lagstiftning bör och kommer att fortsätta att gälla och det finns inga planer på att ändra den innan IMO har fastställt internationella regler som har samma höga standard. Framför allt finns det ingen anledning att ändra Baselkonventionens system för kontroll av gränsöverskridande avfallstransporter eller bevilja undantag för uttjänta fartyg innan det finns en ny internationell ordning som garanterar motsvarande kontrollnivå.

För att öka gemenskapens deltagande i IMO:s förhandlingar om en internationell konvention om återvinning av fartyg är det nödvändigt att

- (a) fastställa en ståndpunkt för gemenskapen och möjligen ge kommissionen mandat för de fortsatta förhandlingarna om IMO:s konvention om återvinning av fartyg, eftersom gemenskapslagstiftningen kan komma att påverkas;
- (b) infoga en klausul om regional organisation för ekonomisk integration, så att gemenskapen kan bli part i konventionen om återvinning av fartyg,
- (c) förbättra samordningen av ståndpunkter vid förhandlingarna mellan EU:s medlemsstater och kommissionen; samarbetet fungerar redan bra, men behöver förstärkas ytterligare.

När konventionen och riktlinjerna har antagits måste de införlivas i gemenskapsrätten för att göra dem bindande för EU-flaggade fartyg och fartyg som kommer in på EU:s vatten. Detta har gjorts med ett antal IMO-konventioner, t.ex. konventionen om kontroll av skadliga antifoulingssystem på fartyg (AFS-konventionen) som infördes i gemenskapsrätten genom förordning (EG) nr 782/2003. Metoden att fastställa EU-regler på grundval av internationella rättsliga instrument ligger i dag till grund för EU:s sjöfartspolitik och gör det möjligt att beakta den internationella sjöfartens särdrag.

Konventionen om återvinning av fartyg kan dock komma för sent för att lösa problemet med avvecklade tankfartyg med enkelskrov, eftersom det i genomsnitt tar sex år för IMO-konventioner att träda i kraft och avvecklingen förväntas vara som störst omkring 2010. Medan det alltså är nödvändigt att försöka få konventionen att träda i kraft så fort som möjligt måste man hitta lösningar för tiden fram till ikraftträdandet.

### **3.3. Stärka EU:s kapacitet för nedmontering av fartyg**

Som det anges ovan i avsnitt 2.2 är den tillgängliga kapaciteten för nedmontering av fartyg i EU och i övriga OECD-länder (särskilt Turkiet) tillräcklig för alla örlogsfartyg och andra statligt ägda fartyg som kommer att avvecklas under de närmaste tio åren, men inte för det mycket större antal oljetankfartyg och andra stora handelsfartyg som för EU-flagg eller ägs av företag med säte i EU. Denna situation kommer inte att ändras i någon högre grad ens efter det att flera skeppsvarv i Förenade kungariket som har ansökt om nödvändiga licenser inleder sin verksamhet inom en nära framtid<sup>20</sup>. Även om man räknar med de uppgraderade återvinningsanläggningarna i Kina som ett alternativ för de EU-fartyg som skrotas utanför europeiskt vatten, kommer det att finnas ett betydande underskott på säker och miljövänlig nedmonteringskapacitet under de närmaste åren.

Underutnyttjandet av befintliga ”gröna” eller uppgraderade anläggningar i EU, Turkiet och Kina visar att problemet med nedmonteringen av fartyg mer finns på efterfrågesidan än på utbudssidan. Under rådande marknadsförhållanden är det omöjligt för aktörerna i EU att konkurrera med anläggningarna i Sydasiens, som kan erbjuda mycket lägre kostnader och högre metallpriser. Så länge lika konkurrensvillkor inte har införts i form av effektiva och goda bindande standarder för nedmontering av fartyg i hela världen, kommer anläggningarna i Europa att ha svårigheter att konkurrera på marknaden och fartygsägarna kommer att föredra att sända sina fartyg till anläggningar i Asien med undermålig standard.

Som en reaktion på denna situation utfärdade rådet den 17 maj 2006 ett uttalande där det anges att medlemsstaterna skall göra sitt bästa för att öka kapaciteten för nedmontering av fartyg i EU. Medlemsstaterna skall dessutom göra sitt yttersta för att se till att goda framsteg görs i de internationella förhandlingarna för att fastställa bindande krav på global nivå för nedmontering av fartyg. I rådets slutsatser, som antogs den 20 november 2006, före den 8:e konferensen mellan parterna i Baselkonventionen, uppmanas kommissionen att utvärdera nödvändigheten av att bygga upp tillräcklig kapacitet för nedmontering av fartyg i EU.

När det gäller att förbättra ställningen för de anläggningar som har en ”ren” nedmontering av fartyg, och för anläggningarna i EU i synnerhet, fram till dess att en ny internationell ordning med lika konkurrensvillkor i hela världen har inrättats, bör åtgärderna inriktas på de statligt ägda fartygen. Regeringarna i EU:s medlemsstater har en särskild skyldighet att följa gemenskapslagstiftningen och agera på ett exemplariskt sätt vid nedmonteringen av örlogsfartyg och andra fartyg som är statlig egendom. När det gäller örlogsfartyg är denna

skyldighet desto större på grund av den relativt höga andelen farliga material (särskilt asbest) som finns i äldre fartyg.

Medlemsstaternas regeringar skulle kunna stimulera till ett ökat utbud av ”gröna” tjänster för nedmontering och förrengöring av statligt ägda uttjänta fartyg genom att vid offentlig upphandling följa strikta upphandlingsregler och endast godkända nedmontering som iakttar gällande lagstiftning om avfallstransporter och höga miljöledningsstandarder. Lönsamheten för nedmonteringsanläggningarna i Europa skulle kunna ökas redan genom större öppenhet vid avvecklingen av statligt ägda fartyg, en samordnad tidsplan och en harmonisering av de kvalitetsstandarder som regeringarna i EU använder i sina nedmonteringsavtal.

När en medlemsstat säljer ett fartyg till ett annat land eller till en kommersiell köpare för vidare användning, kan den se till att även i fortsättningen ha ett visst inflytande genom att i säljkontraktet inkludera bestämmelser om nedmontering, t.ex. en klausul om att det vid bortskaffandet krävs tillstånd av regeringen. Sådana bestämmelser finns med i Förenade kungarikets strategi för återvinning av fartyg som offentliggjordes i mars 2006<sup>21</sup>.

När det gäller handelsflottan, som ju är mycket större, är de ekonomiska hänsynstaganden som beskrivs ovan ytterst viktiga. Så länge en bindande internationell ordning inte har genomförts fullt ut, men troligen också efter det att en sådan har genomförts, behövs starka incitament för att åstadkomma förändringar av den nuvarande praxisen inom sjöfartsnäringen. På längre sikt bör målet vara att inrätta ett hållbart finansieringssystem, varigenom fartygsägare och eventuellt andra som drar fördel av sjöfartsnäringen kan bidra till en säker och miljövänlig nedmontering av fartyg i hela världen. Hur ett sådant system skulle kunna se ut diskuteras mer ingående nedan (avsnitt 3.6).

Under tiden kan frivilliga åtaganden, i samma anda som när det gäller företagens sociala ansvarstagande, spela en viss roll och bör uppmuntras (se nedan avsnitt 3.5). Prisutdelningar och särskilt certifieringssystem kan bidra till att framsteg görs.

Frågan om man borde ge direkt ekonomiskt stöd till ”rena” nedmonteringsanläggningar i EU eller till fartygsägare som sänder sina fartyg till ”gröna” anläggningar, antingen för fullständig nedmontering eller för sanering, bör undersökas särskilt noga. Sådant stöd som ges till innovativa anläggningar kan indirekt minska antalet fartyg som nedmonteras under oacceptabla förhållanden. Det är emellertid lätt att se risken för att det kommer att behövas enorma belopp under lång tid utan att man lyckas skapa en hållbar industriell verksamhet och med risk för korssubventionering med annan verksamhet, särskilt inom varvssektorn där konkurrensen är mycket stor. Bortsett från detta vore det emot den EU-rättsliga principen att ”förorenaren betalar” att subventionera nedmonteringsanläggningar eller till och med fartygsägarna direkt. Av denna anledning är bestämmelserna om detta slag av statligt stöd naturligt nog ganska restriktiva.

I de nuvarande EU-riktlinjerna för statligt stöd till skydd för miljön<sup>22</sup>, som är det instrument där detta stöds räckvidd definieras, anges vissa avfallshanteringstjänster som möjligt objekt, dock inte nedmontering av fartyg. Huruvida subventioner för viss verksamhet, såsom innovativa investeringar, bortskaffande av asbest eller ett företags deltagande i certifierings- och övervakningssystem, utgör statligt stöd i denna mening och är tillåtet enligt riktlinjerna måste för närvarande bedömas från fall till fall. Den europeiska sammanhållningspolitiken kan också bistå med stöd till skeppsvarv, även för anläggningar för fartygsåtervinning, under förutsättning att det är förenligt med politikens mål, regler och förfaranden.

### **3.4. Tekniskt bistånd och överföring av teknik och bästa praxis till återvinningsstater**

Trots dåliga och farliga arbetsförhållanden och försämringen av den lokala miljön är anläggningarna för fartygsupphuggning ekonomiskt viktiga för länderna i Sydasiens. Till exempel får Bangladesh uppskattningsvis omkring 90 % av sitt stål från nedmonteringen av fartyg samtidigt som verksamheten ger arbete åt tiotusentals arbetare.

För att uppmuntra en förbättring av anläggningarna i dessa länder kommer det att vara nödvändigt att ge dem tekniskt bistånd och uppmuntra bättre lagstiftning. Internationella organisationer, en del OECD-länder och även kommissionen gör redan detta i liten skala. Det tekniska och ekonomiska biståndet bör ses över i nära samarbete med de berörda länderna och med andra internationella givare, med som främsta mål att bidra till säker och miljövänlig nedmontering av fartyg. EU kommer snart att förhandla fram nya eller aktualiserade politiska och ekonomiska avtal med en rad olika fartygsåtervinningsstater, och kommer där så är lämpligt att undersöka hur målen att förbättra arbetsmetoderna och skärpa miljönormerna kan uppnås.

Inom EU finns stor sakkunskap och utmärkt teknik för miljövänlig nedmontering. EU bör därför försöka dela med sig av sina erfarenheter till fartygsåtervinningsstaterna och främja överföring av lämplig teknik och bästa praxis. På samma sätt kan EU överföra erfarenheter och bästa praxis i fråga om hanteringen av asbest, och därigenom bidra till att öka skydds- och förebyggandenivån i de berörda länderna.

Bortom den tekniska nivån är det emellertid nödvändigt att förstå att avsaknaden av eller underlåtenheten att följa grundläggande arbetsmiljö- och miljöskyddsbestämmelser har en nära koppling till den strukturella fattigdomen och andra sociala och rättsliga problem i en del områden i Sydasiens, såsom avsaknaden av äganderätt, de i många fall extremt korta arrendetiderna för kustmark, tillsynsmyndigheternas oförmåga och dåliga förvaltningsmetoder. För att åstadkomma en hållbar förändring måste stödet bäddas in i en bredare ram.

### **3.5. Uppmuntra till frivilliga insatser**

Handelsfartyg genererar stora vinster för ägarna under sin relativt långa livslängd. När ett fartyg i slutet av sin livslängd blir avfall, är ägaren, som vanligen också är den som fattar beslut om att sända fartyget till skrotning och således är den som ”producerar” avfallet, bäst lämpad att se till att bortskaffandet eller återvinningen av fartyget sker på ett säkert och miljövänligt sätt. Fartygsägare som tar sitt yrke på allvar bör inte acceptera nuvarande nedmonteringsförfaranden, som riskerar arbetarnas liv och hälsa och förorenar miljön.

Frivilliga åtaganden från fartygsägarna samt deras föreningar och kunder är eventuellt det enklaste och snabbaste sättet att ändra praxisen på plats. Rederiet P&O Nedlloyd (som numera ingår i Maersk-gruppen) har till exempel ingått partnerskap med kinesiska anläggningar vars miljö- och säkerhetsstandarder har förbättrats genom tekniskt bistånd och utbildning. Intertanko, som är en organisation för oberoende tankfartygsägare, meddelade i september 2006 att man antagit en ”interimsstrategi” enligt vilken fartygsägarna endast bör använda återvinningsanläggningar som bevisligen har gjort framsteg när det gäller den säkerhets- och miljöledning som avses i avsnitt C i förslaget till internationell konvention.

I ett beslut av den 1 december 2006 som antogs av konferensen mellan parterna i Baselkonventionen uppmanades fartygsägare och andra aktörer att vidta alla praktiskt genomförbara åtgärder för att garantera att uttjänta fartyg nedmonteras på ett miljövänligt sätt.

Frivilliga avtal kan vara effektiva om de är välformulerade till sitt innehåll och omfattar entydiga mekanismer för genomförandet av privata berörda parter åtaganden, samt system för övervakning och kontroll. Åtaganden av detta slag är användbara som ett första steg för att åstadkomma förändring. De bör därför generellt uppmuntras och om möjligt stödjas genom stimulansåtgärder från Europeiska unionen och medlemsstaterna, som även måste övervaka genomförandet. Om det visar sig att åtagandena inte följs upp i praktiken kan lagstiftning bli nödvändig.

### **3.6. En fond för nedmontering av fartyg**

Särskilt på längre sikt är det oacceptabelt att investeringar i ”rena” anläggningar för nedmontering av fartyg i Europa eller Asien subventioneras med offentliga medel. Principerna om att ”förorenaren betalar” och om producentens ansvar kräver att ägarna tar fullt ansvar för att fartygen bortskaffas på lämpligt sätt. Ett hållbart finansieringssystem skulle kunna organiseras på frivillig grund med åtaganden särskilt från sjöfartsnäringen, men med beaktande av den stora konkurrensen på marknaden förefaller det mer effektivt att inrätta ett sådant system som en obligatorisk del av den nya internationella ordningen för nedmontering av fartyg. IMO är bäst ägnat att förvalta en sådan fond, som skulle fungera på liknande sätt som de befintliga fonderna avseende oljeförorening inom ramen för MARPOL-konventionen. För att gardera sig mot omflaggning till stater som inte är med i finansieringssystemet, bör bidragen kopplas till registrering vid IMO eller fartygens drift under deras livslängd, t.ex. genom hamnavgifter eller obligatoriska försäkringssystem.

Denna koppling till fartygets drift är också att föredra framom en deposition som görs när fartyget byggs, eftersom det rederi som har byggt ett fartyg ofta inte längre existerar när fartyget slutligen skrotas. Om det inte är möjligt att uppnå en IMO-baserad fond skulle ett regionalt system kunna övervägas.

### **3.7. Andra alternativ**

Flera andra åtgärder kan bidra till att på kort eller medellång sikt förbättra praxisen inom branschen för nedmontering av fartyg:

- (a) *EU-lagstiftning, särskilt om oljetankfartyg med enkelskrov.* Eftersom dessa tankfartyg kommer att utgöra en väsentlig andel av de uttjänta fartyg som skall skrotas under de närmaste åren, kan det vara värt att överväga åtgärder för att komplettera den relevanta sjösäkerhetslagstiftningen med bestämmelser om ren och säker nedmontering av fartyg.

En del medlemsstater har uppgett att de skulle stödja ett sådant förslag om kommissionen tog initiativ till ett. Nackdelen med sådan lagstiftning är att eftersom tankfartyg med enkelskrov ändå i stor utsträckning är förbjudna i EU:s hamnar, skulle den rikta sig främst till flaggstaterna i EU och skulle således kunna starta en våg av omflaggningar utan att ge några fördelar för säkerheten eller miljön.



Utöver när det gäller just oljetankfartyg är det tänkbart med mer allmänna åtgärder för att förhindra att farliga material används vid konstruktion av nya fartyg. Den nya kemikalielagstiftning (Reach) som nyligen antogs (förordning (EG) nr 1907/2006) ger de rättsliga ramarna för användningen av farliga kemikalier. En ingående analys och konsekvensbedömning bör genomföras för att se om det behövs ytterligare särskilda insatser för användningen av andra ämnen vid fartygsbygget.

- (b) *Effektivisering av stöden till sjöfartsnäringen, med en koppling till grön nedmontering av fartyg.* Gemenskapsfinansieringen till sjöfartsnäringen och det statliga stödet till sjötransport kan kopplas till att mottagaren för alla sina fartyg använder anläggningar som erbjuder en ren och säker nedmontering.
- (c) *Inrättande av ett europeiskt certifieringssystem för ren nedmontering av fartyg och prisutdelningar för exemplarisk grön återvinning.* Befintliga eller i framtiden förbättrade certifieringssystem, t.ex. EMAS, skulle kunna användas för att förbättra ledningen vid anläggningarna för fartygsnedmontering och synliggöra denna förbättring för kunderna och allmänheten. Den planerade översynen av EMAS-förordningen kan öppna systemet också för anläggningar utanför EU och således ge berörda aktörer i t.ex. Turkiet möjlighet att skaffa sig ett certifikat som visar att man har ett bra miljöledningssystem. Utöver detta kan snabba åtgärder av fartygsägare, återvinningsanläggningar och andra aktörer för att inrätta metoder för fartygsnedmontering som är säkra och inte ger upphov till föroreningar uppmuntras genom ett program för tilldelning av ett miljömärke eller ett arbetsmiljömärke. De redan befintliga utmärkelserna "Clean Marine Award" och "Green Award" för rederier och hamnar kunde tjäna som inspiration. Dessutom skulle ett offentligt register över rena anläggningar kunna fungera som vägledning för fartygsägarna.
- (d) *Intensifiera den internationella forskningen om nedmontering av fartyg.* För närvarande finansierar sjätte ramprogrammet för forskning och utveckling, som genomförs av Europeiska kommissionen, ett forskningsprojekt på detta område ("SHIPDISMANTL") som undersöker tekniska alternativ inom ramen för internationellt samarbete. Inom denna ram utvecklar forskningsinstitut och nedmonteringsanläggningar i EU, Turkiet och Indien beslutsstödsystem som kommer att vara tillgängliga kostnadsfritt för fartygsupphuggare i hela världen. I den nyligen offentliggjorda första förslagsinfordran för sjunde ramprogrammet anges strategier för uttjänta fartyg uttryckligen som ett prioriterat forskningsområde.

Förutom det ovan nämnda samt annan forskning som kommissionen själv har genomfört och genomför<sup>23</sup> vore ett mer vetenskapligt samarbete i form av partnerskap mellan grupper från Asien och Europa användbart för att på ett integrerat sätt analysera alternativen och deras effekter med beaktande av miljömässiga, sociala, ekonomiska och institutionella aspekter. Det vore sedan möjligt att föreslå handlingsplaner på en vetenskaplig grund som kunde vara till hjälp för olika nationella aktörer och vid internationella förhandlingar. Det kan emellertid ta flera år innan resultaten av denna forskning blir tillgängliga.

#### 4. SAMMANFATTNING

Denna grönbok innehåller grundläggande fakta om nedmonteringen av fartyg och en beskrivning av problemen. Närmare detaljer och uppgifter finns i bilagan. För att vi skall få en tydligare bild av vilka åtgärder som krävs av EU, uppmanar vi medlemsstaterna, aktörerna och allmänheten att fundera över följande frågor:

1. Hur kan man förbättra genomförandet av den nuvarande gemenskapslagstiftningen som rör uttjänta fartyg (förordningen om avfallstransporter)? Vilken är den bästa blandningen av åtgärder för att få ägarna av EU-flaggade eller EU-ägda fartyg att välja nedmonteringsanläggningar med höga miljö- och säkerhetsstandarder?
2. Skulle vägledning om bestämmelserna om avfallstransporter och definitioner som gäller uttjänta fartyg kunna bidra till att förbättra genomförandet av bestämmelserna och praxisen inom branschen, och vilken form bör vägledningen ha?
3. Hur kan man bäst styra de pågående förhandlingarna om IMO:s konvention om återvinning av fartyg för att åstadkomma en global förbättring av praxisen vid nedmontering av fartyg?
4. Bör EU arbeta för att globala miljö- och säkerhetsstandarder som är jämförbara med EU:s standarder skall inrättas inom ramen för IMO-konventionen?
5. Hur kan EU bäst säkerställa att europeiska fartyg nedmonteras på ett säkert och miljövänligt sätt under tiden fram till dess att IMO-konventionen träder i kraft? Hur skall man göra med fartyg som ägs av den offentliga sektorn? Kommer nationella strategier och frivilliga åtaganden från fartygsägarnas sida att vara tillräckligt? Vilka ytterligare åtgärder behövs på EU-nivå?
6. Bör EU och dess medlemsstater agera aktivt för att öka EU:s egen kapacitet för fartygsåtervinning, och i så fall hur?
7. Vilka åtgärder bör EU vidta för att uppmuntra staterna i Sydasien att införa och genomföra högre miljö- och säkerhetsstandarder för nedmontering av fartyg?
8. Vilka åtgärder bör EU vidta för att uppmuntra fartygsägarna att sända uttjänta fartyg till nedmonteringsanläggningar med höga miljö- och säkerhetsstandarder?
9. Hur kan EU säkerställa en hållbar finansiering för ren nedmontering av fartyg i enlighet med principen att förorenaren betalar, och vilka åtgärder bör EU vidta?

Bidrag inom ramen för denna samrådsprocess bör sändas till kommissionen senast den **30 september 2007**, med e-post till adressen [ship-dismantling@ec.europa.eu](mailto:ship-dismantling@ec.europa.eu), eller med brev till följande adress:

Europeiska kommissionen

Generaldirektoratet för miljö

Enhet G.4 ”Hållbar produktion och konsumtion”

B-1049 Bryssel

Denna grönbok och de inkomna bidragen kommer att offentliggöras på kommissionens webbplats, om inte annat uttryckligen har begärts. I slutet av 2007 avser kommissionen att lägga fram en analys av de inkomna svaren samt, i förekommande fall, ett förslag eller initiativ till en EU-strategi för nedmontering av fartyg.