

U 34/2009 rd

Statsrådets skrivelse till Riksdagen om ett förslag till konvention om säker och miljövänlig nedmontering av fartyg som avses bli antagen vid Internationella sjöfartsorganisationens (IMO) diplomatkonferens (*konventionen om nedmontering av fartyg*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen ring av fartyg (konventionen om nedmontering av fartyg) och en promemoria om förslaget.
översänds till riksdagen ett förslag till konvention om säker och miljövänlig nedmontering av fartyg (konventionen om nedmontering av fartyg) och en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 29 april 2009

Miljöminister *Paula Lehtomäki*

Lagstiftningsråd Oili Rahnasto

MILJÖMINISTERIET

PROMEMORIA

23.4.2009

Äldre regeringssekreterare
Tuomas Aarnio

FÖRSLAG TILL KONVENTION OM SÄKER OCH MILJÖVÄNLIG ÅTERVINNING AV FARTYG (KONVENTIONEN OM NEDMONTERING AV FARTYG)

1 Bakgrund

Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har utarbetat en konvention om nedmontering av uttjänta fartyg. Förhandlingarna är på slutrakan och avsikten är att anta konventionen vid en diplomatkonferens i Hongkong den 11 – 15 maj 2009. Konventionsutkastet har finslipats men överenskommelse om vissa viktiga frågor, såsom bestämmelserna om konventionens ikraftträdande, måste fortfarande uppnås.

Enligt uppskattning nedmonteras globalt 200 – 600 större fartyg per år. Utfasningen av tankfartyg med enkelskrov kommer under de närmaste åren att dramatiskt öka antalet fartyg som nedmonteras. Även nedgången i fraktpriserna kan komma att påskynda nedmonteringen. De viktigaste länderna som ägnar sig åt nedmontering av fartyg är, beräknat enligt antal nedmonterade fartyg, Bangladesh, Indien, Turkiet, Pakistan, Danmark och Kina. I Danmark är det emellertid främst små fartyg som nedmonteras. Ett stort antal fartyg sänds för skrotning från de stora sjöfartsländerna, men för nedmontering skickas också ett stort antal fartyg från länder som fungerar som flaggstater endast en kort tid innan fartyget nedmonteras. I dag sker nedmonteringen ofta på bekostnad av arbetarnas säkerhet och hälsa och så att utsläpp av skadliga ämnen sker. Detta har gjort det möjligt att betala ett bättre pris till de uttjänta fartygens försäljare och därigenom också till rederierna och gett nedmonteringsanläggningarnas ägare större vinster. De nedmonteringsföretag som har försökt leva upp till en högre arbetar- och miljöskyddsnivå har lidit av denna konkurrenssituation.

Konventionen faller, bland annat på grund av EU:s förordning om avfallstransporter, under området med delad befogenhet. I hu-

vudsak ingår konventionen i medlemsstaternas behörighet.

2 Konventionens huvudpunkter

Syftet med konventionsutkastet om säker och miljövänlig nedmontering av fartyg (Draft International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships) är att säkerställa att uttjänta fartyg nedmonteras på ett välordnat sätt och utan att vålla skador på folkhälsa och miljö samt att återvinna de material som fartyget innehåller. Säkerheten ska gälla särskilt dem som arbetar i nedmonteringsanläggningarna.

Konventionen avses gälla fartyg med en bruttodräktighet om 500 eller däröver, dock inte krigsfartyg eller andra fartyg som ägs eller förvaltas av staten och som används för icke-kommersiella syften. Konventionen ska inte heller gälla fartyg som enbart har gått i inrikes trafik. Därutöver ska den gälla företag som nedmonterar fartyg som avses i konventionen. Konventionen ska dock gälla bara sådana fartyg som seglar under en fördragslutande parts flagg och nedmonteringsföretag som är belägna på en fördragslutande parts område.

Konventionen omfattar ett fartygs hela livscykel från byggnadsskede till nedmontering. Även de åtgärder som ska vidtas inför nedmonteringen avses ha i syfte att säkerställa att fartyget nedmonteras på ett säkert och ekologiskt hållbart sätt. Bestämmelserna i konventionen föreslås i viss mån på ett generellt plan sträcka sig utöver nedmonteringsanläggningens område och gälla sådant som återvinning av de utvunna materialen och slutbehandling av avfallet.

Konventionen och dess bilagor fastslår vilka farliga material som får användas i fartyget samt att det ska uppgöras och föras en

förteckning över farliga material samt material som inte får användas i fartygets konstruktion. Flaggstaten bör göra en första besiktning, periodiska besiktningar och avslutande besiktning av fartyget för att säkerställa att det uppfyller konventionens krav. På basis av besiktningarna utfärdar flaggstaten fartygen ett certifikat om en förteckning över farliga material, och de fartyg som ska nedmonteras ett ”färdigt för nedmontering”-certifikat.

Huvudparten av konventionens bestämmelser gäller förberedande av fartyget för nedmontering i slutskedet av dess livscykel och själva nedmonteringen. Avsikten är att tillåta nedmontering endast i en anläggning som fått tillstånd till det och som är belägen på en fördragsslutande parts område. Nedmonteringsföretaget ska göra upp en plan för nedmontering av fartyget i samråd med fartygets ägare. Syftet med förberedelsefasen är att säkerställa att nedmonteringen äger rum i den tilltänkta nedmonteringsanläggningen och att anläggningen är kapabel att utföra arbetet. Det säkerställs även att det finns en nedmonteringsplan för fartyget och att förteckningen över farliga material är uppdaterad. Detaljerade krav ställs på nedmonteringsanläggningarna i fråga om arbetarskydd, utsläpp och hantering av farliga material och avfallshantering. Beredskap inför olyckor bör också finnas. När fartyget är helt eller delvis nedmonterat ska nedmonteringsföretaget utfärda ett intyg som sänds till den behöriga myndigheten i den stat där nedmonteringen äger rum och till flaggstatens administration.

Konventionsutkastet innehåller därtill sedvanliga bestämmelser om utbyte av information mellan de fördragsslutande parterna, om hamnstatskontroll, utredning av förseelser, biläggande av tvister och teknisk hjälp.

En framgångsrik verkställighet av konventionen förutsätter att inte bara ett tillräckligt antal flaggstater utan också centrala länder som ägnar sig åt nedmontering av fartyg ansluter sig till fördraget.

3 Europeiska gemenskapen

Gemenskapens synpunkter på nedmontering av fartyg beskrivs i grönboken om bättre nedmontering av fartyg (KOM (2007) 269

slutlig version) och EU:s strategi om bättre skrotning av fartyg (KOM (2008) 767 slutlig version) (Statsrådets utredningar EU/2007/1074 och EU/2008/1614). Kommissionen anser att IMO-konventionen bör sättas i kraft så fort som möjligt. EU-länderna har i viss mån egen nedmonteringskapacitet.

Till sin gemenskapsrättsliga karaktär är konventionen ett avtal med delad behörighet. Konventionen faller huvudsakligen under medlemsstaternas behörighet. Bestämmelserna om upprättande och förande av en förteckning över farliga material i fartyg och användningen av vissa farliga material ingår i medlemsstaternas behörighet, med undantag av hamnstatskontrollerna och användningen av TBT-föreningar (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 782/2003 om förbud mot tennorganiska föreningar på fartyg). De i konventionen upptagna arbetarskyddsfrågorna i samband med nedmonteringen av fartyg faller enbart under medlemsstaternas behörighet.

Miljöskyddsfrågorna är frågor som omfattas av delad behörighet. Gemenskapen har också regelverk om avfallsfrågor, luftskydd och vattenskydd. Uttjänta fartyg räknas som avfall även då de fortfarande anses vara fartyg. Av denna anledning övervakas förflyttningen av fartyg från ett land till ett annat för nedmontering genom EG:s förordning om avfallstransporter (EG nr 1013/2006) och Baselkonventionen (konventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall, FördrS 44-45/1992). EG:s förordning om avfallstransporter förbjuder även transport av farligt avfall till länder utanför OECD och således är det i princip inte möjligt att förflytta icke-sanerade fartyg från Europeiska unionen till de stater som mest ägnar sig åt nedmontering. Det är dock lätt att kringgå regelverken om avfallstransport och kontrollen har därför inte varit särskilt effektiv. Nedmonteringskonventionens ikraftträdande innebär med stor sannolikhet att Baselkonventionens s.k. exportförbud delvis slopas och att export av farligt avfall i fartyg tillåts från EU-länderna till länder utanför EU och OECD. EU-länderna har inte motsatt sig denna utveckling huvudsakligen av den an-

ledningen att den miljöskyddsnivå som föreslås i konventionsutkastet förefaller vara tillräcklig för att förebygga miljöskyddsproblem. Gemenskapen har inte tagit ställning till vad som ska göras med förordningen om avfallstransporter när konventionen om återvinning av fartyg träder i kraft. Det är möjligt att Baselkonventionen och förordningen om avfallstransporter får kvarstå vid sidan om konventionen om nedmontering av fartyg så att de i viss mån överlappar varandra i den mån konventionen om nedmontering inte omfattar alla fartyg eller hela avfallshanteringskedjan.

Endast stater kan ansluta sig till konventionen och medlemsstaterna måste således använda sig av gemenskapens behörighet i dess intresse utan ett till undertecknande bemyndigande beslut av rådet. Så har också tidigare skett i fråga om konventioner som förhandlats fram inom IMO även om ett dylikt beslut i vissa fall har fattats (exempelvis rådets beslut 2002/762/EG om bemyndigande för medlemsstaterna att i gemenskapens intresse underteckna, ratificera eller ansluta sig till 2001 års internationella konvention om ansvarighet för skada orsakad av förorening genom bunkerolja). Även om konventionen skulle komma att omfatta frågor som faller under gemenskapens behörighet på ovan anförda sätt, är konventionen inte ett sådant förslag till gemenskapsåtgärd som innehåller ett förslag till rättsgrund. Det kan dock konstateras att konventionen omfattar åtminstone frågor som berörs i förordningen om avfallstransporter, så som ovan anförts. Nämnda förordning har EG artikel 175 om miljöskydd som rättsgrund.

4 Bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen

Enligt en preliminär uppskattning uppfyller Finlands lagstiftning redan nu rätt väl konventionsutkastets krav, speciellt i fråga om nedmontering av fartyg. I nuläget förekommer inte nedmontering av fartyg som avses i konventionen i Finland men denna möjlighet kan inte helt uteslutas. Däremot saknar lagstiftningen bestämmelser med anknytning till

fartygens konstruktion och drift, dvs. om förteckningen över farliga material, certifikaten som utfärdas för fartygen under den tid de är i drift och certifikaten för nedmontering av fartygen, besiktningarna, övervakningen och anmälningsförfarandet. Avsikten är att Sjöfartsverket ska utfärda sådana certifikat i Finland.

Enligt social- och hälsovårdsministeriets uppskattning lever Finlands arbetarskyddslagstiftning upp till den nivå som förutsätts i konventionsutkastet.

5 Landskapet Åland

Miljöskyddet, inklusive avfallshanteringen, ingår i landskapets behörighet. Föreskrifterna om sjöfarten är i regel rikets behörighet.

Eftersom landskapets miljöskyddslagstiftning fyller gemenskapskraven är det inte sannolikt att landskapets lagstiftning behöver ändras på grund av konventionen. Enligt 59 § i självstyrelselagen för Åland ska lagtinget dock ge sitt bifall till en författning som sätter i kraft ett sådant statsfördrag som innehåller en bestämmelse som ingår i landskapets behörighet.

6 Konsekvenser för Finlands del

Konventionen har inga direkta konsekvenser för Finlands del. Fartyg som seglar under finsk flagg säljs i allmänhet till utlandet innan de blir uttjänta. Det finns inte heller sådana nedmonteringsanläggningar i Finland som avses i konventionen.

De fartygsrelaterade bestämmelserna bedöms inte orsaka fartygsägarna nämnvärda tilläggskostnader i fråga om byggnad och drift av fartyg. Sjöfartsförvaltningens utökade uppgifter medför en viss kostnadsökning, som kan täckas genom befintliga resurser och avgifter för utfärdade certifikat.

7 Statsrådets ståndpunkt

Finland förordar att konventionen ingås i syfte att höja nivån på nedmonteringen av fartyg och därigenom förbättra arbetarskyddet och förebygga miljöförorening.