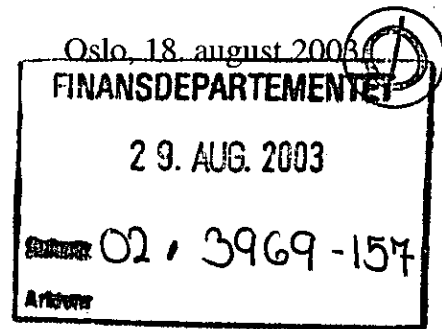




TCG
TCG00956

Det Kgl. Finansdepartement
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Att.: Avd.leder Knut Thonstad



Deres ref.
02/369 Ø KnT

Vår ref.
150./03/00433

SKISSE TIL NASJONAL HANDLINGSPLAN FOR BÆREKRAFTIG UTVIKLING - HØRINGSUTTALELSE FRA NORGES REDERIFORBUND

Innledning og avgrensning

Det vises til departementets brev av 20. juni i år der "Skisse til nasjonal handlingsplan for bærekraftig utvikling" ble sendt på åpen høring med svarfrist 18. august.

Innledningsvis vil vi berømme Regjeringen for den prosessen den har lagt opp til ved å trekke inn næringslivet og andre premissleverandører. Vi ser dette som avgjørende for å kunne utarbeide en realistisk handlingsplan som bidrar til å fremme målene uten å svekke næringslivet og lokal forvaltning.

Handlingsplanen gir innledningsvis en bred og god oversikt over de tre pilarene som bærekraftig utvikling må bygge på; det økonomiske, det sosiale og miljøet, og peker videre på at utfordringene primært må søkes løst innen internasjonale rammer og avtaler om man skal oppnå de ønskede resultater. Vi slutter oss til disse vurderingene og til de handlingsprinsipper politikken må forankres i.

Selv om norsk internasjonal skipsfart, som Norges Rederiforbund representerer, kan bidra til en positiv utvikling på alle tre områder, er det først og fremst på miljøsektoren de største utfordringene ligger i dag, og vi vil derfor i denne høringsuttalelsen begrense oss til dette. Andre temaer, knyttet til eksempelvis

sysselsetting av sjøfolk fra utviklingsland som ledd i deres sosiale og økonomiske utvikling, kan vi eventuelt komme tilbake til senere.

Generelt om skipsfartens miljøytelse

Generelt kan vi konstatere at sjøtransport stort sett er en meget miljøvennlig transportform sammenlignet med andre transportformer, målt i utslipp per transportarbeid. Dessuten vil enkelte utslipp til sjøs ha mindre negative effekter for mennesker og miljø enn utslipp på land i nærheten av befolkningssentra. Mange transportruter på land er dessuten overbelastet og skaper flaskehalsar med betydelige negative økonomiske og miljømessige konsekvenser, noe som gjør det ytterligere ønskelig å overføre mer til sjøverts transport.

Selv om skipsfarten gjennomgående har en høy miljøstandard, vil det alltid være potensiale for forbedringer i takt med den teknologiske og økonomiske utviklingen, og her foregår det et kontinuerlig arbeid. Denne utviklingen kan forsterkes og stimuleres gjennom forskning og utvikling samt gjennom bruk av ulike incentivordninger.

Transportløsninger har avgjørende betydning for lokalisering og organisering av nesten all økonomisk virksomhet. I mange sammenhenger vil sjøtransport være eneste aktuelle transportform for gods. Dette gjelder for eksempel hovedtyngden av interkontinental råvare- og ferdigvaretransport. Skipsfarten gir verdifulle bidrag til økt internasjonal arbeidsdeling, handel og velstand, og dermed samlet sett en bedre og mer miljøvennlig utnyttelse av verdens ressurser. Dette forutsetter velfungerende markeder, hvor det gjennom internasjonale systemer er korrigert for at prisene ikke alltid reflekterer reell ressursbruk og belastning av miljøet.

Når det gjelder utslipp til sjø og luft fra internasjonal skipsfart, er det viktig at dette reguleres gjennom internasjonale avtaler innen rammen av International Maritime Organization (IMO) for å fremme en internasjonal skipsfart med den ønskede miljøstandard. Nasjonale eller regionale løsninger vil ha mer begrenset effekt, samtidig som det vil føre til en konkurransevridning i favør av de flaggstater som har den laveste miljøstandard. Vi konstaterer at dette har vært og fortsatt vil være norsk politikk.

Hovedutfordringene på miljøsektoren for internasjonal skipsfart

På regelverksiden har IMO gjennom mange år utviklet miljøkrav på de aller fleste områder knyttet til utslipp til sjø og luft. Noen få er fortsatt ikke trådt i kraft som Annex VI til Marpol-konvensjon om luftutslipp og den nye konvensjonen som regulerer bruk av bunnstoff på skip. Men når disse kravene blir effektive, vil disse utslippene stort sett ligge innen det som anses som bærekraftig. Riktignok er ikke implementeringen like god i alle land, men det foregår nå en prosess i IMO for å gjøre noe med dette.

Imidlertid er det to betydelige miljøutfordringer for internasjonal skipsfart relatert til en bærekraftig utvikling som må løses innen rammen av IMO. Disse er:

- Begrensning av klimagassutslipp
- Redusere risiko for spredning av uønskede organismer gjennom skipenes ballastvann

Sikrere og mer miljøvennlig resirkulering av skip, der både skipets eier og opphuggingsverft har et ansvar, er nødvendig for å fremme en mer bærekraftig utvikling i de aktuelle opphuggingslandene.

Alle disse tre utfordringene er på IMOs agenda, der vi samarbeider med norske myndigheter for å fremme adekvate internasjonale løsninger som nærmere beskrevet i det følgende.

Begrensning av klimagassutslipp

Internasjonal skipsfart er ansvarlig for noe i underkant av 2 % av verdens klimagassutslipp, først og fremst som CO₂ fra forbrenning av bunkers for skipenes fremdrift og generering av strøm om bord.

Disse utslippene lar seg ikke regulere gjennom nasjonale kvoter, siden skip lett kan omregistreres til land som ikke har fått noen utslippsbegrensninger. Derfor er IMO gitt ansvaret for å utvikle mekanismer som skal begrense disse utslippene, uavhengig av skipenes flagg.

Norge har vært en meget aktiv pådriver for dette arbeidet, ikke minst gjennom et nært samarbeid mellom myndigheter, rederinæringen og forskningsmiljøer. Blant annet har Norges Rederiforbund bidratt til flere FoU-prosjekter for å fremskaffe underlag og innspill til denne prosessen.

En utredning bestilt av IMO og gjennomført i stor grad av norske FoU-miljøer peker på tre mulige virkemidler for å redusere klimagassutslippene:

- Mer energieffektiv teknologi. Denne utviklingen har allerede kommet langt drevet av behovet for kostnadseffektivitet, og det er i dag vanskelig å se noen store sprang i årene fremover. Dessuten vil dette primært være aktuelt for nybygg og dermed vil det ta lang tid før det gir effekt for verdensflåten.
- Endring av operasjonelle forhold, primært bedre utnyttelse av ballastreiser og lavere hastighet, noe som vil bidra til reduserte utslipp per transportarbeidsenhet. Dette kan gi betydelige effekter, men forutsetter mekanismer som gir tilstrekkelige incentiver som gjør endringer lønnsomme.
- Markedsmekanismer, spesielt utvikling av et marked for karbonkreditter, som innebærer økonomiske incentiver til å redusere klimagassutslipp, eksempelvis gjennom endrede operasjonelle forhold.

Uavhengig av hvilke tiltak som vil bli benyttet, vil det være behov for en klimagassindeksering av skip ut fra deres energieffektivitet, som reflekterer CO₂-utslippene per transportarbeidsenhet.

På siste møte i IMOs miljøkomite, MEPC 49, i juli år, ble det godkjent et forslag til assembly resolusjon om *"IMO policies and practises related to reduction of greenhouse gas emission from ships"* basert på arbeidet i en korrespondansegruppe ledet av Norge. Sentrale utfordringer vil være å utvikle klimagassindeksering, vurdering av virkemidler samt stimulere og følge opp frivillige ordninger på kort og mellomlang sikt. Denne strategien forventes vedtatt på IMOs assembly i november/desember i år.

Det er imidlertid relativt få land som bidrar konstruktivt til dette arbeidet, og vi må erkjenne at det fortsatt er langt frem før vi kan forvente konkrete resultater. Derfor er det viktig at Norge fortsatt prioriterer dette slik det fremgår av kap. 1.5.2 i handlingsplanen.

Vi vil i denne forbindelse vise til at rederinæringen har tatt initiativ til en ordning med handel med utslippskreditter hvor rederiene kan selge karbonkreditter ved å gjennomføre utslippsreducerende tiltak på skip, utover det som vil bli fastsatt som norm for det enkelte skip. I innstillingen til St.meld. nr. 54 (2000-2001) om Norsk klimapolitikk ber Energi- og miljøkomiteens flertall Regjeringen ha en dialog med rederinæringen for å vurdere en slik ordning, og vi forutsetter at dette kan følges opp i det videre arbeid i forhold til IMO-prosessen.

Redusere risiko for spredning av uønskede organismer gjennom skipenes ballastvann

Spredning av uønskede marine organismer fra ett område til et annet kan føre til en ukontrollert vekst av disse fremmede organismene, som kan true og fortrenge etablerte organismer og derved det biologiske mangfold, og føre til andre alvorlige problemer. Mange eksempler på dette finnes, og en rekke land har allerede innført krav om at skip som kommer fra andre kontinenter må skifte ballastvann på reisen når det er på dypt vann langt fra land som en forutsetning for at skipet tillates å komme til havn der dette ballastvannet kan slippes ut.

Stadig flere land har følt et behov for å beskytte seg mot slik overføring, og dette har ført til at IMO i flere år har arbeidet med utvikling av en ny internasjonal konvensjon som skal bidra til å redusere risiko for overføring av slike uønskede organismer. På siste møte i IMOs miljøkomite, MEPC 49, ble det vedtatt et utkast til konvensjon som vil bli fremlagt for en diplomatkonferanse i februar 2004 for endelig behandling og godkjenning.

Også her har Norge vært meget aktiv, men det er fortsatt nødvendig med et sterkt engasjement for å sikre realistiske krav som det er teknisk/økonomisk mulig å realisere innen rimelig tid.

Problemstillingen er nevnt i kapittel 2.7.5 i handlingsplanen, men vi foreslår at dette internasjonale arbeidet inntas som et strekpunkt i kapittel 1.5.3 under biologisk mangfold.

For øvrig vil vi peke på at det også vil være nødvendig å utvikle behandlingsutstyr for ballastvann som oppfyller konvensjonens langsiktige krav, og i Norge er det flere selskaper og miljøer som engasjerer seg i dette og som bør stimuleres, blant annet gjennom støtte til forskning og utvikling.

Selv om konvensjonen vedtas i februar neste år, vil det gå mange år før den blir effektiv og ytterligere år før det blir krav til nye skip å installere behandlingsutstyr. Vi har notert oss at miljømyndighetene planlegger å implementere deler av konvensjonen i norske forskrifter allerede i 2005, og ser frem til en nærmere dialog med myndighetene om hvorledes dette best kan gjøres.

Resirkulering av skip

Når det ikke lenger er teknisk/økonomisk forsvarlig å operere et skip vil det gå til opphugging, der både stålet og store deler av utstyret går til resirkulering og gjenbruk. En vesentlig del av verdensflåten hugges i dag opp i India, Bangladesh, Kina og Pakistan, der dette er viktige industrier, noe som skyldes både lave arbeidslønninger og nærliggende annenhåndsmarkeder for stål, skrapjern og utstyr.

I forhold til en målsetting om bærekraftig utvikling er dette positivt, men mange av opphuggingsverftene har en standard for arbeidernes helse, miljø og sikkerhet som er uakseptabel i forhold til vestlige normer, og i tillegg blir mye av det miljøskadelige avfallet uforsvarlig håndtert slik at det fører til lokale miljøødeleggelser. Siden disse forholdene har stor betydning for de berørte utviklingslandene både økonomisk, sosialt og miljømessig, er det relevant å betrakte disse som en prioritert oppgave innen bærekraftig utvikling for internasjonal skipsfart.

Da det ble satt søkelys på disse kritikkverdige forholdene på slutten av 90-tallet, noe som også førte til en debatt om rederienes plikter og ansvar i denne forbindelse, tok Norges Rederiforbund i samarbeid med norske myndigheter initiativ overfor IMO for å utvikle internasjonale regler og retningslinjer for rederienes plikter forut for salg av skip til opphugging. Samtidig tok Norges Rederiforbund initiativ til å få utarbeidet en Industry Code of Practice on Ship Recycling for å etablere en frivillig industristandard inntil IMO kunne komme med sine krav og retningslinjer.

Arbeidet i IMO har skjedd i nær dialog med ILO og Baselkonvensjonens sekretariat, og dette har resultert i en arbeidsdeling der hver organisasjon nå har utviklet retningslinjer eller utkast til slike som følger:

- IMO – Retningslinjer for hva rederiene må gjøre forut for salg av skip til opphugging for å bidra til å redusere helse- og miljørisiko ved opphuggingen. Et utkast ble godkjent på siste møte i IMOs miljøkomité, MEPC 49, i juli og forventes vedtatt som en Assembly resolusjon i november/desember i år.

- ILO – Retningslinjer for opphuggingsverftene for å bidra til forsvarlige arbeidsforhold med hensyn til arbeidernes helse og sikkerhet.
- Basel – Retningslinjer for opphuggingsverftene for å bidra til en miljømessig forsvarlig håndtering og deponering av miljøskadelig avfall.

Disse retningslinjene er imidlertid bare de første skritt for å bedre forholdene. Hva skip angår, mener vi at retningslinjer alene ikke er godt nok fordi mange eiere av eldre tonnasje ikke vil etterleve slike frivillige retningslinjer. Derfor må arbeidet i IMO fortsette med sikte på å fastsette obligatoriske minimumskrav for skip som skal gå til opphugging.

Enda viktigere er det at retningslinjene fra ILO og Basel følges opp med støttetiltak for å fremme deres implementering og på sikt også gjøre disse obligatoriske for å unngå konkurransevridning mellom ulike opphuggingsverft.

Norge har deltatt meget aktivt i utarbeidelsen av disse retningslinjene, og vi forutsetter at dette engasjementet vil bli videreført. I tillegg ville det være ønskelig at Norge også ville prioritere faglig og økonomisk bistand til enkelte opphuggingsland for å implementere retningslinjene fra ILO og Basel-konvensjonens sekretariat. Dette burde i tilfelle tas med under kapittel 1.5.1. – Internasjonalt samarbeid for en bærekraftig utvikling og bekjempelse av fattigdom.

Andre kommentarer

Utslippsstatistikk for norsk skipsfart

For å prioritere og målrette tiltak for reduksjon av utslipp fra skipsfarten er det viktig å ha en god utslippsstatistikk. Imidlertid har vi konstatert at den offentlige statistikk fra SSB ikke er god nok for dette formålet. Eksempelvis publiserte SSB en statistikk i 2002 over utslipp av CO₂ fra ulike sektorer, der utslippene fra utenriks sjøfart viste en reduksjon fra 1998 til 1999 på 12 %, hvilket åpenbart må være feil.

Vi har derfor satt i gang et FoU-prosjekt der vi har engasjert Det Norske Veritas til å bygge opp et regneverktøy som skal gjøre oss i stand til å beregne ulike typer utslipp mer nøyaktig fra definerte flåtesegmenter, herunder norsk utenriks sjøfart. Vi har invitert SSB med i dette arbeidet, men dels pga knappe ressurser har de hittil hatt begrensede muligheter til å engasjere seg i dette arbeidet. Vi forstår videre at pga internasjonale retningslinjer for visse typer statistikk, kan SSB ikke uten videre endre sine metoder, men det burde ikke være noe i veien for å supplere disse med mer nøyaktige metoder og tall der slike finnes.

Vi ser derfor frem til et videre samarbeid med SSB som bidrar til at den offentlige utslippsstatistikken for norsk internasjonal skipsfart blir mer korrekt.

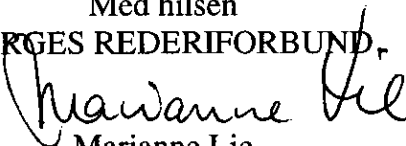
Indikatorer for bærekraftig utvikling

Vi noterer at det vil bli utviklet et sett av indikatorer på områder som er sentrale for bærekraftig utvikling. Vi ser det som interessant om slike indikatorer kan utvikles for internasjonal skipsfart, men vil anta at dette mest hensiktsmessig bør gjøres innen rammen av IMO, slik at vi kan måle norsk internasjonal skipsfart opp mot øvrig internasjonal skipsfart.

Vi mener at det regneverktøyet som vi utvikler for utslippsstatistikk for norsk skipsfart kan være et velegnet verktøy for slik bruk, og vi vil gjerne samarbeide med myndighetene om de finner å ville prioritere dette.

Videre oppfølging

I arbeidet med å fremme en bærekraftig utvikling vil det være nødvendig med en nær dialog mellom myndighetene og de ulike aktørene, både for å videreutvikle handlingsplanen og for å fremme implementering av handlingsplanens tiltak og ambisjoner. Vi ser det derfor som viktig at den dialogen statssekretærutvalget har initiert i forbindelse med utviklingen av denne første handlingsplanen kan videreføres i egnede fora, og vi vil gjerne delta på områder som gjelder internasjonal skipsfart der vi kan bidra med vår ekspertise og internasjonale nettverk.

Med hilsen
NORGES REDERIFORBUND

Marianne Lie
Adm. direktør