



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 19.11.2008
KOM(2008) 767 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

En EU-strategi for forbedret ophugning af skibe

{SEC(2008) 2846}

{SEC(2008) 2847}

1. INDLEDNING

Den 22. maj 2007 vedtog Europa-Kommissionen en grøn bog om forbedret ophugning af skibe¹, der fastsætter en række mulige foranstaltninger, med hvilke EU kan bidrage til en mere sikker og miljøvenlig behandling af udtjente skibe verden over. En offentlig høringsproces fandt sted, hvor andre EU-institutioner, medlemsstaterne, interessepartier og offentligheden havde lejlighed til at fremsætte bemærkninger. Institutionerne og interessepartier inden for og uden for EU benyttede sig i bred udstrækning af denne mulighed. Den 21. maj 2008 vedtog Europa-Parlamentet så en beslutning, der opfordrer Kommissionen og medlemsstaterne til hurtigt at træffe diverse foranstaltninger med hensyn til ophugning af skibe².

Nærværende meddelelse er baseret på høringen, på den udvikling, der i mellemtiden har fundet sted i udarbejdelsen af et udkast til en international konvention om ophugning af skibe, samt på oplysninger fra nyere undersøgelser som Kommissionens undersøgelse om ophugning af skibe og forhåndsrensning³. Den ledsages af en konsekvensanalyse, der ser på de miljømæssige, sociale og økonomiske virkninger af de påtænkte foranstaltninger⁴. Meddelelsen ligger også på linje med Kommissionens forpligtelser, der er fastlagt i handlingsplanen for en integreret EU-havpolitik⁵.

Sammenlignet med den situation, der i 2006 fik Kommissionen til at starte arbejdet på en strategi om ophugning, kan det i dag konstateres, at der er sket nogle positive udviklinger. Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) har gjort betydelige fremskridt i udarbejdelsen af en global bindende ordning om ophugning af skibe. Der findes flere anlæg i Europa og Asien, der har et højt eller i det mindste forbedret niveau, når det gælder skibsophugning. Og ikke mindst er offentligheden blevet mere opmærksom på problemet og på nødvendigheden af at finde en løsning herpå. Men på trods af at der er blevet gjort fremskridt, er det stadig en kendsgerning, at størsteparten af søgående skibe ender på ophugningsanlæg, der ikke råder over tilstrækkelige infrastrukturer til at beskytte arbejdernes sundhed og undgå miljøforurening.

2. DE STØRSTE UDFORDRINGER PÅ VEJEN MOD SIKKER OG MILJØFORSVARLIG OPHUGNING AF SKIBE

2.1 De økonomiske faktorer bag lav kvalitet i ophugningen

Grøn bogen fra maj 2007 analyserede økonomien bag skibsophugningsindustrien og fandt frem til, at skibsophugning først og fremmest er styret af markedsbetingede faktorer som fragtpriser, prisen på stålskrot og omkostningerne ved at vedligeholde ældre skibe, og disse faktorer er afgørende for, hvornår et skib bliver sendt til ophugning. Hvor skibet sendes til ophugning påvirkes særligt af de priser på metal, som et ophugningsanlæg vil betale ejeren af

¹ KOM(2007) 269 endelig, med bilag og referencer i Kommissionens arbejdsdokument SEK(2007) 645.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-20080222+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>.

³ COWI/DHI, Den endelige rapport fra juni 2007 er offentliggjort på Kommissionens hjemmeside på <http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/index.htm>. Yderligere henvisninger kan findes på samme internetadresse.

⁴ Kommissionens arbejdsdokument [...].

⁵ SEK(2007) 1278 af 10 oktober 2007, aktion 4.6, s.16.

skibet eller mellemmanden. Prisen afhænger af efterspørgslen på genvundet stål i de pågældende områder og omkostningerne forbundet med at genvinde stålet.

Omkostningerne ved at ophugge et skib varierer betydeligt afhængig af prisen på arbejdskraft og omkostningerne ved at sikre arbejdernes sikkerhed og beskytte miljøet. Desuden kan der betales en højere pris, hvis stålskrottet kan genanvendes, uden at det er nødvendigt at omsmelte det i elektriske ovne, hvilket er energikrævende og dyrt.

På verdensplan har mere end 80 % af ophugningen af store udtjente skibe siden 2004 (i tonnage) fundet sted i Indien, Bangladesh og Pakistan. I disse lande anvendes "strandværftsmetoden", der består i, at skibene, sædvanligvis ved egen kraft, løbes op på sandstrande og ophugges uden tungt maskineri og uden anden indeslutning end selve skibsskroget. Andre lande som Kina, Tyrkiet og adskillige EU-medlemsstater, hvor der er kapacitet til ophugning af skibe i tørdokke, ved moler og på faste beddinger, har kun en lille del af markedet for skibsophugning.

I det sydlige Asien beskæftiger mange virksomheder ufaglærte arbejdere til ekstremt lave lønninger på omkring 1 dollar om dagen. Der er meget begrænsede investeringer i faste strukturer og maskineri på værfterne. Af de tre nævnte lande er det kun Indien, der i de sidste 2-3 år i en vis grad har opbygget central infrastruktur til behandling af farligt affald, uddannelse af arbejderne og sundhedspleje. I de første måneder af 2008 var den højeste pris for stålskrot fra skibe omkring 700 USD pr. ton for gennemsnitskvalitet og blev tilbudt af virksomheder i Bangladesh, hvor niveauet for arbejdssikkerhed og forebyggelse af forurening er lavest, og det meste af stålet blev forarbejdet uden at blive smeltet på valseværker. Skibsejerne har altså en stor økonomisk interesse i at vælge anlæg, hvor det sociale og miljømæssige niveau er særlig lavt.

2.2 Svag gennemførelse af eksisterende EU-lovgivning om overførsel af affald

Baselkonventionen fra 1989 om kontrol med den grænseoverskridende overførsel af farligt affald og bortskaffelse heraf fastsætter, at der bør oprettes et verdensomspændende system, hvor overførslen af affald mellem landene underlægges et krav om forudgående skriftlig anmeldelse og samtykke. En ændring, der blev vedtaget i 1995 og endnu ikke er trådt i kraft, forbyder eksport af farligt affald fra EU-landene og OECD-medlemslandene til lande uden for OECD. EU har indarbejdet Baselkonventionen og det såkaldte Baselforbud i sin lovgivning og har siden 1988 forbudt eksport af farligt affald fra Fællesskabet til lande uden for OECD. Forbuddet findes i artikel 34 og 36 i forordning (EF) nr. 1013/2006 om overførsel af affald⁶.

Skibe er ikke undtaget fra lovgivningen om overførsel af affald, og der er blevet truffet afgørelser under henvisning til Baselkonventionen, hvoraf det fremgår, at skibe kan være affald i henhold til definitionen heraf i artikel 2 i Baselkonventionen og på samme tid kan være skibe i henhold til andre internationale regler. Den handling at "skille sig af med noget" er afgørende for definitionen på affald i EU-lovgivningen og svarer hyppigt til den beslutning, skibsrederen tager, når et skib sendes til ophugning. Da næsten alle skibe indeholder betydelige mængder af farligt affald som olie, olieslam, asbest, glasuld, PCB, TBT, tungmetaller i malingen og andre stoffer, må de skibe, der bliver sendt til ophugning, nødvendigvis betragtes som affald.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1013/2006 af 14. juni 2006 om overførsel af affald, EUT L 190 af 12.7.2006, s. 1 ("affaldsoverførselsforordningen").

Nogle afgørelser fra domstolene i EU-medlemsstaterne, som det franske *Conseil d'Etat* i Clemenceau-sagen og det hollandske *Raad van State* i Sandrien- og Otapan-sagerne⁷, har stadfæstet denne fortolkning. Reglerne for affaldsoverførsel bliver dog sjældent anvendt på skibe, der sendes til ophugning. De fleste lande, der ophugger skibe, med Tyrkiet som undtagelse, ønsker ikke at anvende Baselkonventionens procedure om anmeldelse og samtykke for skibe, der importeres til ophugning. Det er vanskeligt at anvende EU's forordning om overførsel af affald og dens forbud mod eksport, hvis et skib bliver til affald, når det har forladt de europæiske farvande. Det fremgår også af nylige sager, at der hersker en vis usikkerhed hos nogle medlemsstaters myndigheder om, hvornår og hvordan reglerne om overførsel af affald skal anvendes, når der er mistanke om, at et skib er udtjent.

2.3 Et svingende marked og fremtidige risici

Antallet af skibe og tonnagen for de skibe, der blev sendt til ophugning i årene 2004-2007, var klart lavere end forventet. Mens tonnagen for ophuggede skibe var på 10 millioner bruttotons (GT) eller mere i årene mellem 1993 og 2003, har tallet ikke været højere end 5 millioner bruttotons om året efter 2005. Parallelt hermed er gennemsnitsalderen af skibe, der sendes til ophugning, steget fra mindre end 27 år i 1990 til over 32 år i 2006. Denne udvikling afspejler den uventede stigning i fragtpriiserne som følge af den kraftige økonomiske udvikling i Asien.

Stigningen i efterspørgslen har i de senere år også ført til en kraftig stigning i antallet af byggede skibe. Det er svært at forudsige de nøjagtige følger, men det er højst sandsynligt, at det stigende antal ældre skibe inden for de næste par år vil føre til en ny fremgang for skibsofpuhgningsindustrien.

Der er en særlig risiko i forbindelse med olietankskibe. På grund af international og europæisk lovgivning om afviklingen af enkeltskrogede tankskibe forventes det, at ophugningen af disse skibe vil toppe to gange mellem 2010 og 2015. Antallet af sådanne tankskibe vurderes for øjeblikket at være omkring 800. Det er dog usikkert, i hvilket omfang de vil blive sendt til ophugning, da mange af dem kan ombygges til dobbeltskrogede tankskibe, anvendes til transport af andet end olie eller bruges i lagringsøjemed.

3. DEN INTERNATIONALE SITUATION

Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) planlægger at lægge sidste hånd på en international konvention om sikker og miljøforsvarlig ophugning af skibe i oktober 2008. Kommissionen og EU-medlemsstaterne deltager aktivt i forhandlingerne om denne konvention, der forventes at blive vedtaget på en diplomatisk konference i maj 2009. Der er stadig en diskussion i gang om ratificeringsbestemmelserne angående denne konventions ikrafttræden. De supplerende retningslinjer vedrørende certificering af skibe og driften af ophugningsanlæg skal vedtages i IMO's udvalg for havmiljøbeskyttelse i juli 2009.

Udkastet til konventionen om skibsofpuhugning gælder i lighed med andre IMO-instrumenter ikke for små fartøjer på mindre end 500 bruttotons eller for krigsskibe, flådehjelpefartøjer eller andre fartøjer, som er statsejet eller -drevet, og som kun anvendes i ikke-kommerciel statslig tjeneste. Derudover vil skibe, der anvendes til indenlands transport og i hele deres levetid kun sejler i flagstatens farvande, ikke blive omfattet af konventionen. Konventionen fastsætter dog, at disse skibe skal handle i overensstemmelse med konventionen.

⁷ Conseil d'Etat, afgørelse af 15. februar 2006, http://www.conseil-etat.fr/ce/jurispd/index_ac_1d0607.shtml; Raad van State, afgørelse af 19. juni 2002 (Sandrien) og 21. februar 2007 (Otapan), offentliggjort på engelsk på: <http://www.basel.int/ships/relevcaselaw.html>.

Hensigten med konventionen er at oprette et omfattende håndhævelses- og kontrolsystem "fra vugge til grav", der bygger særligt på syn og certificering af skibene samt på godkendelse af skibsophugningsanlæggene. Der er fastsat begrænsninger for brugen af farligt materiale til skibsbygning, og de farligste materialer bør fjernes fra eksisterende skibe i deres driftsperiode.

Det nuværende udkast til konventionen opstiller visse krav til sikkerhed og miljøbeskyttelse på skibsophugningsanlæg, men forbyder ikke udtrykkeligt strandværftsmetoden. Gennemførelsen og mekanismerne til sikring af gennemførelsen af konventionen er stadig til diskussion, men alle IMO-parter har afvist, at det skal være obligatorisk med tredjepartsgodkendelse af ophugningsanlæg. Hvorvidt det er nødvendigt med forudgående informeret samtykke fra den kompetente myndighed, før ophugningen af et skib kan påbegyndes, bliver sandsynligvis en fakultativ klausul til konvention, som de lande, hvor der foregår ophugning, kan beslutte at overholde.

I forbindelse med Baselkonventionen er spørgsmålet, hvorvidt Den Internationale Søfartsorganisations fremtidige konvention om ophugning af skibe sikrer lige så god kontrol og håndhævelse, som det er tilfældet med Baselkonventionen. Kommissionen og medlemsstaterne arbejder i drøftelserne om en IMO-konvention på at sikre, at der fastlægges et kontrolniveau, der svarer til Baselkonventionens. Dette kunne blive en betingelse for at undtage skibe, der er omfattet af den nye internationale ordning, fra Baselkonventionen.

4. EU-AKTIONERNES MÅL

Det generelle mål for en EU-strategi om ophugning af skibe er sikring af, at skibe, der ved deres førte flag eller ejerskabsforhold er stærkt knyttet til EU, overalt i verden kun ophugges i sikre og miljømæssigt forsvarlige anlæg i overensstemmelse med udkastet til konventionen om skibsophugning.

Dette omfatter følgende specifikke målsætninger: i overensstemmelse med EU's forordning om farligt affald at forhindre eksport af farlige udtjente skibe fra EU til udviklingslande og navnlig i det sydlige Asien mindske skibsophugningens negative virkninger på sundhed og miljø kraftigt og på en bæredygtig måde, uden at det skaber unødige økonomiske byrder.

For at nå disse mål er følgende operationelle målsætninger relevante:

- Yde den nødvendige støtte og vejledning til gennemførelsen af EU's lovgivning om overførsel af affald, hvad angår udtjente skibe.
- Arbejde hen mod en effektiv og hurtig EU-gennemførelse af den kommende internationale skibsophugningskonvention.
- Vurdere behovet og mulighederne for at supplere skibsophugningskonventionen med de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe de negative følger af skibsophugning, der ikke er omfattet af konventionen, og fremme den praktiske brug af konventionen.

5. INDSATSOMRÅDER OG VÆRKTØJER

5.1. Tidlig gennemførelse af den kommende konvention om skibsophugning

Situationen før de sidste forhandlinger om konventionen om skibsophugning i maj 2009 er, at da mekanismerne for dens ikrafttræden stadig skal bestemmes, er det usikkert, om konventionen vil blive bindende i international ret. Erfaringen viser, at det kan tage år fra et sådant instrument vedtages, til det træder i kraft. Dette betyder, at den nye ordning om

skibsophugning vil træde i kraft i omkring år 2015. Da udkastet til konventionen indeholder forskellige tidsfrister for overholdelsen af kravene - for eksempel, at der senest fem år fra dens ikrafttræden eller når skibet sendes til ophugning, hvis dette sker først, skal være udarbejdet en fortegnelse over farligt stoffer i eksisterende skibe (i modsætning til nye skibe) - er det sandsynligt, at konvention først vil virke fuldt ud på et senere tidspunkt.

Hvorvidt EU handler eller ej, kan have stor betydning for ratificeringsprocessen og konventionens praktiske virkninger. Hvis EU ikke træffer foranstaltninger, vil der være en risiko for, at det internationale samfund opfatter, at det er et problem, der har lav prioritet, og det er sandsynligt, at medlemsstaterne og tredjelande vil ratificere konventionen med yderligere forsinkelse. Hvis EU derimod træffer foranstaltninger i overensstemmelse med bestemmelserne i konventionen om skibsophugning, vil dette veje tungt på internationalt niveau og vil kunne fremskynde konventionens ikrafttræden. Erfaringerne med IMO-konventionerne som MARPOL⁸ og AFS⁹ har vist, at tredjelande hyppigere ratificerer og gennemfører en international aftale, efter at EU har gjort dens regler bindende for alle skibe i de europæiske farvande.

For at forbedre den nuværende uacceptable situation hurtigst muligt, er det af afgørende betydning, at vigtige dele af konventionen om skibsophugning, f. eks. syn af skibe og certificeringer med henblik på en fortegnelse over farligt materiale på skibe og ophugningscertificering, de vigtigste krav til ophugningsanlæg samt reglerne om indberetning og meddelelse, tages op så hurtigt som muligt efter vedtagelse af konventionen. Kravene, der angår skibe, bør gælde for alle skibe, der sejler ind i EU-farvande, så de konkurrencemæssige ulemper for fartøjer, der sejler under en medlemsstats flag og udflagning undgås. For bestemmelserne om skibsophugningsanlæg bør der tages højde for de retningslinjer, som det relevante IMO-udvalg planlægger at vedtage i juli 2009.

Kommissionens forslag til foranstaltning:

- Forberede foranstaltninger vedrørende vigtige dele af konventionen om skibsophugning, så snart denne er vedtaget af IMO's diplomatiske konference, der er planlagt i maj 2009, navnlig for så vidt angår syn og certificering af skibe, de vigtigste krav til skibsophugningsanlæg og reglerne om indberetning og meddelelse.

5.2. Miljøforsvarlig ophugning af krigsskibe og andre statsejede fartøjer

Udkastet til konventionen om skibsophugning undtager tre kategorier af skibe: små skibe under 500 bruttotons, skibe, som kun anvendes i ikke-kommerciel statslig tjeneste, herunder krigsskibe, der har et relativt højt indhold af asbest og andet farligt materiale, og skibe, der i deres levetid kun sejler i statens farvande.

I modsætning til IMO, der traditionelt af hensyn til national suverænitæt undtager statsejede fartøjer, er EU ikke på forhånd afskåret fra at fastlægge miljømæssige og sikkerhedsmæssige regler for statsejede fartøjer. Især artikel 296 i EU-traktaten udelukker ikke EU-foranstaltninger, men fastsætter kun undtagelser i særlige og klart definerede tilfælde, hvis det er nødvendigt for at beskytte en medlemsstats vigtigste sikkerhedsinteresser, og hvis de vedrører fabrikation af eller handel med våben og krigsmateriel. Men da IMO-konventionen også omfatter skibskonstruktion og skibsdrift (f. eks. ved at kræve en fortegnelse over farligt

⁸ Den internationale konvention af 1973 om forebyggelse af forurening fra skibe, som ændret ved protokollen af 1978.

⁹ Den internationale konvention om kontrol af skadelige antibegroningsystemer på skibe.

materiale), vil det være nødvendigt at tage højde for de militære hemmeligheder.

At udvide konventionen til at gælde for små skibe og indenlands transport i EU er en mulighed, der kan overvejes, men den anses ikke for at være en umiddelbar prioritet i den nuværende situation, da disse skibe normalt ikke bliver sendt til ophugning på asiatiske anlæg, og ophugningen af disse skibe i EU skaber ikke betydelige miljømæssige og sundhedsmæssige risici.

For at udarbejde en ordning om ophugning af statsejede skibe på en mere effektiv måde er det en mulighed at stille krav til salg af skibe til tredjelande eller private foretagender, før de bliver til affald. Som det er fastlagt i Det Forenede Kongeriges strategi om skibsophugning, kan salgskontrakter indeholde klausuler, der kræver, at den nye ejer overholder IMO- og Baselkonventionens regler om miljøforsvarlig skibsophugning, og at den nye ejer ikke må skille sig af med skibet uden forudgående skriftlig samtykke fra medlemsstatens regering. Derudover kan salg begrænses til de lande eller de private ejere, der sejler under et af de landes flag, der har erklæret, at de foreløbig vil anvende Baselkonventionens bestemmelser om udtjente skibe.

Kommissionens forslag til foranstaltning:

- Yderligere vurdere muligheden for, at foranstaltningerne om ophugning af skibe bl.a. kan omfatte regler om miljøforsvarlig ophugning af krigsskibe og andre statsejede fartøjer.

5.3. Hvad industrien kan gøre i den mellemliggende periode

Det vil normalt tage flere år, før konventionen om skibsophugning er trådt i kraft og er gennemført. Der er derfor en risiko for, at når antallet af skibsophugninger topper næste gang, hvilket forventes at ske i 2010, der er udfasningstidspunktet for enkeltskrogede tankskibe i henhold til MARPOL-konventionen (bilag I), vil det føre til en ukontrolleret vækst i substandardanlæg i det sydlige Asien og dermed større negative virkninger for miljø og sundhed. Den enkleste og hurtigste måde, hvorpå praksis kan ændres i perioden, før konventionen om ophugning af skibe træder i kraft, og de medfølgende foranstaltninger bliver truffet, vil være, at de implicerede parter indgår frivillige forpligtelser. Hvis skibsophugningsanlæggene indvilliger i at mindske miljøpåvirkningen og forbedre sikkerheden i henhold til de kommende nye standarder, og hvis skibsejerne vil acceptere at betale for dette og derved tjene mindre, vil det være muligt at mindske forureningen og reducere antallet af ulykker med dødelig udgang og arbejdsrelaterede sygdomme kraftigt.

Skibsejernes økonomiske byrde ville ikke blive for stor. Ekstraomkostningerne ved at arbejde på miljøforsvarlige og sikre anlæg i forhold til strande med forurening og farlige arbejdsforhold vurderes til at være mellem 50 og 150 USD pr. ton stål (1dt). Dette skal sammenlignes med den pris på omkring 700 USD/1dt, som anlæggene i det sydlige Asien betaler skibsejerne eller mellemmændene.

I denne situation og med tanke på principperne om producentmedansvar og "forureneren betaler" kan offentlig støtte til miljøforsvarlig skibsophugning ikke retfærdiggøres. Derimod forventes de europæiske skibsejere at udvise et fælles socialt ansvar. Der er allerede i dag praktiske eksempler på dette. Maersk-koncernens shippingvirksomheder har et partnerskab med kinesiske anlæg, hvis miljø- og sikkerhedsstandarder er blevet opgraderet ved hjælp af teknisk bistand og uddannelse. Nogle af de største olieselskaber arbejder med lignende koncepter.

En offentlig kampagne i hele EU og systematiske forhandlinger på højt niveau med de vigtigste interesseparter vil kunne bidrage til, at de europæiske skibsejere, deres

branchesammenslutninger og deres kunder forpligter sig frivilligt på dette område. Hvis der oprettes en særlig pris for eksemplarisk skibsophugning, eller hvis skibsophugning bliver omfattet af en genindført "Clean Marine Award", vil offentligheden interessere sig mere for skibsophugning, og shippingvirksomhederne vil kunne profilere sig på det miljømæssige område. Derudover vil en vejledning til skibsejerne med en fortegnelse over verdens "grønne" skibsophugningsanlæg kunne give de nødvendige oplysninger og kriterier.

Offentlig støtte til tredjelande vil kunne spille en begrænset rolle inden for rammerne af programmerne til udviklingshjælp, hvor teknisk bistand især vil kunne fremme uddannelse i sikkerhed for arbejderne og støtte oprettelsen af grundlæggende infrastrukturer til miljømæssig og sundhedsmæssig beskyttelse i fattige stater som Bangladesh. En sådan finansiel støtte vil dog nødvendigvis afhænge af de berørte regeringers og industriens støtte og deres villighed til at forbedre skibsophugningen. Derudover kan det blive nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger, f. eks. politiske opfølgingsincitamenters såsom at yde fordele til anlæg med høje standarder, så det sikres, at den tekniske bistand og de frivillige tiltag bliver effektive.

Kommissionens forslag til foranstaltning:

- Støtte industriens frivillige initiativer gennem forskellige foranstaltninger såsom offentlige kampagner i hele EU, priser for eksemplariske aktiviteter og vejledning med en fortegnelse over miljøforsvarlige skibsophugningsanlæg.

5.4. Bedre håndhævelse af reglerne om overførsel af affald

Det nuværende arbejde for en international konvention om skibsophugning sigter bl.a. mod at undgå, at de lovgivningsmæssige tekster overlapper hinanden, og at udtjente skibe (i al fald kommercielle fartøjer) ikke undtages fra Baselkonventionens regler om grænseoverskridende overførsel af affald. Under forudsætning af, at konventionen om skibsophugning træder i kraft, og at Baselkonventionens parter er af den opfattelse, at den sikrer et tilsvarende kontrolniveau, vil større kommercielle fartøjer, der er på deres sidste rejse til ophugning, ikke længere være underkastet reglerne om overførsel af affald.

Det vil dog under alle omstændigheder tage adskillige år, inden Baselkonventionen ændres i denne retning og endnu længere, før denne ændring er indarbejdet i national lovgivning. På kort og mellemlang sigt er det EU's forordning om overførsel af affald, der vil være gældende, når det drejer sig om udtjente skibe. En EU-strategi for skibsophugning må derfor arbejde på foranstaltninger, der vil kunne forbedre gennemførelsen af reglerne om overførsel af affald for så vidt angår udtjente skibe og navnlig forhindre direkte eksport af sådanne skibe fra EU til udviklingslandene.

Medlemsstaterne vil kunne styrke EU's affaldsoverførselsforordning gennem en kombination af foranstaltninger såsom en vejledning fra Kommissionen om, hvordan forordningen om overførsel af affald gælder for udtjente skibe, målrettede projekter inden for rammerne af IMPEL-TFS¹⁰ og øget samarbejde mellem myndighederne inden for EU og transit- og bestemmelseslandene. Kommissionen kan også fremsætte forslag til specifikke minimumskrav for inspektioner.

Effektiviteten af EU's kontrolsystem angående overførsel af affald kan styrkes yderligere ved at oprette og løbende ajourføre en fortegnelse over skibe, der er klar til ophugning, og tager hensyn til de procedurer, der er indeholdt i den kommende konvention om skibsophugning.

¹⁰ IMPEL = Den Europæiske Unions netværk for gennemførelse og håndhævelse af miljølovgivning. TFS = Cluster om grænseoverskridende overførsel af affald.

Kommissionen vil undersøge, hvorvidt det er muligt at oprette en sådan fortegnelse, særlig hvad angår den lovgivningsmæssige klarhed og de relevante pligter og rettigheder, som myndighederne har med hensyn til udveksling af oplysninger om udtjente skibe. På baggrund af den uundgåelige administrative byrde, som en sådan foranstaltning medfører, kan gennemførelsen af den gøres afhængig af, i hvor høj grad skibsindustriens frivillige tiltag forbedrer situationen betydeligt inden for de næste 1-2 år. En bedre gennemførelse af de nuværende regler om overførsel af affald vil yderligere incitere skibsindustrien til at forbedre praksis allerede i den mellemliggende periode og derved bidrage til at begrænse de forventede negative virkninger af de kommende foranstaltninger om skibsofhugning.

Kommissionens forslag til foranstaltning:

- Fremme håndhævelsen af den nuværende lov om overførsel af affald med hensyn til udtjente skibe gennem retningslinjer fra Kommissionen, mere multilateralt samarbejde og undersøgelse af muligheden for at skabe regler om en fortegnelse over skibe, der er klar til ophugning.

5.5. Spørgsmålet om kontrol og certificering af ophugningsanlæg

Den kommende internationale konvention om skibsofhugning vil særligt bero på et system med syn og certificering af skibe samt godkendelse af skibsofhugningsanlæg, der udstedes af de kompetente myndigheder i de lande, hvor ophugningen finder sted. Denne tilgang afspejler den store betydning, som national suverænitet har i international ret. En potentiel svaghed ved dette kontrolsystem er, at de forvaltningsproblemer, som nogle udviklingslande har, og manglen på mekanismer for manglende overholdelse i udkastet til konventionen kan formindske dens praktiske effektivitet.

En undersøgelse, der er foretaget af Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed (EMSA), har taget fat på de mulige løsninger af dette problem og foreslået en ordning med certificering og kontrol af ophugningsanlæg som et middel til at skabe mere gennemsigtighed og via anvendelse af uafhængige anerkendte organisationer sikre, at der eksisterer mere lige vilkår på verdensplan¹¹. På baggrund af udviklingen på internationalt plan ville denne ordning kunne benytte sig af bestemmelserne i den kommende konvention om ophugning af skibe og af den planlagte specifikke ISO-standard 30001 for anlæg til ophugning af skibe og vil omfatte et kvalitetsniveausystem. En vigtig del heraf ville være offentliggørelsen af certificeringskategorierne i forbindelse med en fortegnelse over verdens skibsofhugningsanlæg.

På IMO-niveau bliver bestemmelserne vedrørende kontrol og certificering af ophugningsanlæg stadig diskuteret. Afhængig af udfaldet af disse diskussioner vil Kommissionen undersøge, hvordan det kan sikres, at skibe, der opererer i Europa, er under europæisk ejerskab eller sejler under en EU-medlemsstats flag, bliver sendt til ophugningsanlæg, der er certificerede og kontrollerede i henhold til denne ordning, samtidig med at de mulige negative følger for den europæiske maritime konkurrenceevne begrænses. Dette vil være nødvendigt, for at systemet hurtigt kan blive fuldt effektivt.

Kommissionens forslag til foranstaltning:

- Yderligere at vurdere muligheden for at udvikle en certificerings- og kontrolordning for verdens skibsofhugningsanlæg og ud fra de igangværende diskussioner om konventionen

¹¹ https://extranet.emsa.europa.eu/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=135&Itemid=3.

om ophugning af skibe vurdere, hvordan det kan sikres, at det størst mulige antal skibe, herunder dem, der sejler under en medlemsstats flag, bliver sendt til ophugning på anlæg, der er certificerede og kontrollerede i henhold til denne ordning.

5.6. Sikring af bæredygtig finansiering

Den kommende konvention om ophugning af skibe bygger på, at dens bestemmelser og markedskræfterne tilsammen vil være tilstrækkelige til at gøre ophugning af skibe til en miljøforsvarlig og sikker aktivitet de kommende år. Som svar på det forslag om en "fond til skibsophugning", som Kommissionen foreslog i sin grønbog, har shippingindustrien argumenteret med, at en sådan fond og bidragene dertil vil skabe unødvendige administrative byrder. Industrien forventer, at de restruktureringsprocesser, der med de nye regler og standarder vil ske på markedet, vil frigøre de nødvendige midler til at opgradere ophugningsanlæggene verden over til et niveau, der lever op til konventionens krav.

Der er ikke desto mindre en risiko for, at uklare bestemmelser om standarder for ophugning (f. eks. generelt formulerede krav om at forhindre olierester og sikre sikker og miljøforsvarlig fjernelse af farlige materialer, men uden at et forbud mod strandværfter nævnes som sådan), og at den sandsynlige mangel på mekanismer for manglende overholdelse af konventionen ikke vil stoppe den dårlige praksis og ikke vil anspre til at foretage investeringer.

Udviklingen bør følges nøje. Hvis det viser sig, at den kommende internationale lovgivning og markedsdeltagernes reaktioner ikke giver de ønskede resultater, bør et system med en fond, der gennemfører "foreneren betaler"-princippet, tages op til overvejelse. Selvom en løsning på IMO-niveau er at foretrække, bør et EU-system, der gælder for alle skibe, der sejler i EU-farvande, ikke udelukkes.

For at vurdere de forskellige instrumenter og deres virkninger mere præcist vil Kommissionen i anden halvdel af 2008 starte en undersøgelse om en fond til skibsophugning.

Kommissionens forslag til foranstaltning:

- Vurdere muligheden for at oprette en obligatorisk international fond til miljøforsvarlig skibsophugning ("fond til skibsophugning") på baggrund af den undersøgelse, som Kommissionen vil iværksætte.

6. KONKLUSION: EN INTEGRERET POLITIK FOR FORBEDRET OPHUGNING AF SKIBE

Hvis målet om at sikre sikker og miljøforsvarlig ophugning af europæiske skibe skal nås senest i 2015, er det nødvendigt med en integreret politisk tilgang. Det vil være nødvendigt at kombinere de vigtigste dele af den påtænkte konvention om skibsophugning og de eventuelt nødvendige dertil hørende supplerende foranstaltninger med foranstaltninger, der fremmer, at shippingindustrien handler frivilligt i den mellemliggende periode og forbedrer håndhævelsen af gældende ret om overførsel af affald, når det gælder skibe.

Kommissionen foreslår at begynde arbejdet på nye regler om ophugning af skibe, der både overtager de væsentligste krav i konventionen angående skibe (syn, certifikater, fortegnelse over farligt materiale) og anlæg til ophugning af skibe og samtidig indeholder krav til indberetning og meddelelse. Det skal vurderes, om disse regler også bør være gældende for krigsskibe og andre statsejede fartøjer, der ikke er omfattet af konventionen om ophugning af skibe. Afhængig af diskussionerne om bestemmelserne i konventionen om ophugning af skibe vedrørende kontrol og certificering af ophugningsanlæg vil Kommissionen undersøge, hvordan det kan sikres, at et maksimalt antal skibe, herunder skibe, der sejler under en medlemsstats flag, sendes til ophugning på anlæg, der er omfattet af denne ordning.

Shippingindustrien har midlerne til - og ud fra princippet om, at forureneren betaler - også ansvaret for, at ophugningen af skibe forbedres i den mellemliggende periode, indtil den nye internationale ordning træder i kraft. For at fremme hurtig aktion foreslår Kommissionen at fremme indgåelsen af frivillige forpligtelser gennem en række foranstaltninger, der omfatter offentlige kampagner, prisoverrækkelser og vejledning af skibsejerne. Den tekniske bistand til udviklingslandene til opgradering af den relevante infrastruktur kan også spille en rolle, men den er afhængig af, at de lande, hvor der foregår ophugning af skibe, samarbejder.

På den anden side kan en bedre håndhævelse af nugældende ret om ophugning af skibe og mere vejledning og multilateralt samarbejde bidrage til overgangsprocessen og begrænse de forventede negative virkninger. Kommissionen vil undersøge muligheden for at oprette fortegnelser over skibe, der er klar til ophugning.

Denne meddelelse til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget sigter mod at stimulere debatten og forberede et lovgivningsmæssigt forslag, der kan iværksættes, efter at konventionen om ophugning af skibe er vedtaget, hvilket forventes at ske på IMO's diplomatiske konference i maj 2009. Kommissionen opfordrer derfor de andre EU-institutioner til at fremkomme med deres synspunkter og bidrage til en effektiv EU-politik for bedre ophugning af skibe.