



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.5.2007
KOM(2007) 269 endelig

GRØNBOG

om forbedret ophugning af skibe

(forelagt af Kommissionen)

{SEK(2007) 645}

GRØNBOG

om forbedret ophugning af skibe

1. INDLEDNING: EUROPAS BIDRAG TIL LØSNING AF ET GLOBALT PROBLEM

Ophugning af skibe er et af globaliseringstidens problem børn. I øjeblikket er det bæredygtigt set ud fra en snævert økonomisk synspunkt, men omkostningerne i form af nedbrydning af menneskers helbred og miljøet er høje. Der er brug for radikale ændringer hurtigst muligt.

- På verdensplan ophugges hvert år mellem 200 og 600 søgående skibe med en dødvægt på mere end 2 000 tons (dwt). Dette tal forventes at toppe i 2010, hvor ca. 800 tankskibe med enkeltskrog udfases.
- Nu til dags ophugges mere end to tredjedele af skibene på det indiske subkontinents strande og flodbredder, og Bangladesh har i øjeblikket den største andel af markedet.
- Mellem 2001 og 2003 førte 14 % af de skibe, der blev sendt til ophugning, en EU-medlemsstats flag, og 18 % førte flag fra lande, som tiltrådte EU i 2004. Mindst 36 % af verdens samlede shippingtonnage i 2006 tilhørte virksomheder med hjemsted i EU.
- Over de næste 10 år forventes ca. 100 krigsskibe og andre statsejede fartøjer, som fører EU-flag (de fleste franske og britiske), at blive taget ud af tjeneste. De flådefartøjer, som blev bygget mellem 1960'erne og begyndelsen af 1980'erne indeholder forholdsvis store mængder asbest og andre farlige materialer.
- For de skibe, der tages ud af tjeneste mellem 2006 og 2015, anslås det, at ca. 5,5 mio. tons potentielt miljøfarlige materialer vil ende på ophugningsstederne (det gælder navnlig oliereslam, olie, maling, PVC og asbest).
- Ingen af ophugningsstederne på det indiske subkontinent har faciliteter til at forebygge forurening af jord og vand; kun få af dem har faciliteter til affaldsbehandling, og affaldsbehandlingen opfylder sjældent mindstekravene til miljøbeskyttelse.
- Ophugning af skibe er en vigtig kilde til råmaterialer i det sydlige Asien. Bangladesh udvinder 80-90 % af sit stål fra udtjente skibe. De priser, som ophugningsvirksomhederne betaler for skibene, ligger nu på mere end 400 USD pr. ton egenvægt (ldt) i Bangladesh, og det er betydeligt højere end i andre lande.
- Ophugning af skibe er farligt arbejde. Ifølge en nylig indisk rapport har hver sjette arbejder i Alang, der er Indiens største ophugningsanlæg, asbestose. Antallet af ulykker med dødelig udgang siges at være seks gange højere end i den indiske mineindustri. I Bangladesh døde ca. 200 ophugningsarbejdere i ulykker mellem 1998 og 2003. Ikke-statslige organisationer anslår, at det samlede dødstal i forbindelse med skibsophugning er på flere tusinde personer, og at dette tal vil stige væsentligt, når der hyres mindre erfarne arbejdskræfter til at arbejde på det store antal enkeltskrogede tankskibe i de kommende år.

- I øjeblikket er den "grønne" ophugningskapacitet, dvs. skibet ophugges i overensstemmelse med miljø- og sikkerhedskrav, højst 2 mio. ldt årligt på verdensplan, hvilket er ca. 30 % af ophugningsefterspørgslen i et normalt år. De fleste af denne type anlæg – navnlig i Kina, men også i nogle EU-medlemsstater – har svært ved at få det til at løbe rundt, da de ikke kan tilbyde samme skrotpriser og har meget højere omkostninger end deres konkurrenter i Sydasiens.

I princippet er overførslen af udtjente skibe fra industrialiserede lande til udviklingslande underlagt international lovgivning om overførsel af affald, og det er i henhold til forordningen om overførsel af affald forbudt at eksportere fartøjer fra EU, som indeholder farlige materialer. I de senere år har en række højprofilerede sager om europæiske skibe, som er blevet sendt til ophugning i Sydasiens, dog vist, at der er problemer med gennemførelse af lovgivningen.

De åbenbare mangler og det fejlslagne forsøg på at sørge for en social og miljømæssig acceptabel skibsophugning har skabt international opmærksomhed og mobiliseret politisk støtte. Den Internationale Søfartsorganisation (IMO) er ved at udarbejde en international konvention om sikker og miljøansvarlig ophugning af skibe. Visse søfartslande som f.eks. Det Forenede Kongerige er i færd med at udvikle nationale strategier for statsejede fartøjer og skibe, som fører landets flag. Europa-Parlamentet og ikke-statslige organisationer har opfordret til at iværksætte foranstaltninger på EU-niveau.

I sine konklusioner af 20. november 2006 slog ministerrådet fast, at en miljøansvarlig forvaltning af skibsophugning er en prioritet for Den Europæiske Union. Rådet erklærede, at den seneste tids begivenheder og de forventede tonnager til ophugning i den nærmeste fremtid nødvendiggør hurtig og hensigtsmæssig handlen fra det internationale fællesskabs side, herunder også EU. Rådet hilste Kommissionens intentioner om at arbejde hen imod en EU-dækkende strategi for skibsophugning velkommen. Strategien bør styrke håndhævelsen af den gældende fællesskabslovgivning og samtidig tage hensyn til de særlige forhold, der hersker inden for søfarten, den aktuelle udvikling, navnlig inden for international havret, og det endelige mål, som er at nå frem til en bæredygtig løsning på verdensplan. I denne forbindelse opfordres Kommissionen til at vurdere behovet for at opbygge en tilstrækkelig skibsophugningskapacitet i EU.

Kommissionen har allerede beskrevet sin holdning i grønbogen om havpolitik i juni 2006¹. I grønbogen blev det foreslået, at en fremtidig EU-havpolitik burde støtte internationale initiativer, der sigter mod bindende mindstekrav til skibsophugning, og fremme etableringen af miljøforsvarlige ophugningsanlæg. EU kan dog også være nødt til at iværksætte en række regionale initiativer for at udfylde eventuelle huller i en kommende international ordning og overvinde mulige forsinkelser, indtil den træder i kraft.

Grønbogen søger at præsentere friske ideer om skibsophugning for at fortsætte og intensivere dialogen med medlemsstater og interessepartier og forberede kommende foranstaltninger i forbindelse med EU-politikker, herunder den kommende havpolitik. Det vigtigste mål for denne indsats er miljø- og sundhedsbeskyttelse, ikke at gå imod strømmen og finde en måde at tilbageføre skibsophugningsaktiviteter til EU og derved fratage de sydasiatiske lande en

¹ Referencer er opført sidst i bilaget.

stor indtægtskilde. Det er ikke nogen hemmelighed i EU, at disse lande har strukturbetingede omkostningsfordele; det endelige mål er at sikre, at mindstekrav til miljø- og helbredsbeskyttelse overholdes overalt i verden.

2. CENTRALE SPØRGSMÅL

2.1. Retssituationen: Forbuddet mod eksport af farligt affald

I slutningen af 1980'erne udløste giftigt affald fra industrilande, som blev sendt til udviklingslande, et internationalt ramaskrig. På avisforsiderne kunne man læse om de otte tusind tønder kemisk affald, som blev læsset af på Koko Beach i Nigeria, og om skibe som *Karin B*, der sejlede fra havn til havn i et forsøg på at komme af med lasten af farligt affald. Der var brug for styrkede internationale retlige rammer. FN's Basel-konvention blev vedtaget den 22. marts 1989 for at opstille rammer for kontrol af overførsel af farligt affald på tværs af landegrænser. Indtil nu har 168 lande underskrevet konventionen, og 165 lande har ratificeret den. Både Fællesskabet som helhed og alle medlemsstater er parter i Basel-konventionen.

Et totalt forbud mod eksport af farligt affald fra OECD-lande til ikke-OECD-lande blev vedtaget i 1995 som en ændring til Basel-konventionen. Forbuddet blev indført efter politisk pres fra både industri- og udviklingslande på grund af de stigende mængder farligt affald, som blev eksporteret fra industrilande til udviklingslande og derefter håndteret på ukontrolleret og farlig vis.

Dette "Basel-forbud" blev indarbejdet i EU-lovgivningen i 1997 og er bindende i alle medlemsstater (artikel 14 og 16 i den gældende forordning om overførsel af affald²). EU er den vigtigste globale aktør, der har gennemført forbuddet i sin interne lovgivning. USA har f.eks. ikke engang ratificeret Basel-konventionen i dens oprindelige udgave. Blandt de større lande, som er parter i konventionen, har Kina, Indonesien, Egypten og Nigeria accepteret den ændrede udgave med forbuddet, medens Australien, Brasilien, Canada, Indien, Japan, Korea og Rusland ikke har accepteret den. EU og dets medlemsstater søger sammen med internationale partnere at fremme ratificeringen af "Basel-forbuddet", der er et væsentligt element, når det gælder om at forbedre lovrammerne for internationale overførsler af affald.

I den internationale ret om affaldsoverførsler erkendes det, at et skib kan blive til affald jf. definitionen i Basel-konventionens artikel 2, og at det samtidig kan være et skib i henhold til andre internationale regler³. Definitionen af affald i fællesskabslovgivningen, som siger, at affald er ethvert stof eller enhver genstand, som henhører under en af kategorierne i bilag I i rammedirektivet om affald⁴, og som indehaveren skiller sig af med eller agter eller er forpligtet til at skille sig af med, gælder også for skibe, som sendes til ophugning. Hvis et fartøj indeholder væsentlige mængder farligt materiale - eller sagt med ordene under det relevante affaldsnøglenummer GC 030 - ikke er "behørigt tømt" for farligt affald, vil det blive betragtet som farligt affald. Eksport af et sådant fartøj fra en EU-medlemsstat med henblik på ophugning i et ikke-OECD-land er forbudt i henhold til Basel-konventionen og forordningen om overførsel af affald, og al demontering skal ske under miljøforsvarlige forhold i et OECD-land. Alternativet er, at skibet dekontamineres (for-renses) på en sådan måde, at skibet ikke længere er farligt affald. Denne retlige fortolkning blev bekræftet af det franske statsråd (*Conseil d'Etat*) i sagen om det tidligere hangarskib *Clemenceau*⁵.

EU-medlemsstaternes forpligtelser under IMO's konventioner betyder ikke, at reglerne for overførsel af affald ikke skal anvendes, selv om et skib ikke bør standses eller "forsinkes

unødigt", hvis det har gyldige IMO-certifikater. Basel-konventionen og forbuddet mod overførsel af farligt affald, som på EU-niveau er gennemført ved forordningen om overførsel af affald, er bindende og skal håndhæves i medlemsstaterne. Regelsystemerne er indbyrdes forenelige, da både havretten og IMO-konventioner også indeholder bestemmelser om kyststaters ret (og pligt) til at håndhæve andre gældende regler i international lovgivning for at beskytte miljøet.

I praksis overholder Basel-konventionens parter sjældent konventionens bindende bestemmelser om anmeldelse i forbindelse med udtjente skibe. Det er vanskeligt at anvende forbuddet i EU-forordningen om overførsel af affald, hvis et skib har forladt europæisk farvand, og ejeren så beslutter sig for at ophugge det et andet sted i verden. I det konventionsudkast, som i øjeblikket drøftes i IMO, foreslås særlige, retligt bindende internationale regler for ophugning af skibe, men der findes ikke nogen regler herfor på nuværende tidspunkt.

2.2. Økonomien i ophugning af skibe

I øjeblikket fungerer markedet for skibsofhugning således: En skibsejer, som har besluttet, at et fartøjs økonomiske liv er slut, ser sig om efter en kontantkøber. Det sker normalt, når et skibs vedligeholdelsesomkostninger begynder at overstige eventuelle indtægter, eller hvis fartøjet er blevet uattraktivt for genbrugsmarkedet, dvs. det er usandsynligt, at det kan sælges videre. Kontantkøberen vil enten være en professionel mægler eller skrothandleren selv. Typisk vil skibet som sin sidste rejse fragte en last til det område, hvor ophugningen skal ske. Efter denne rejse sejles skibet for egen kraft til skrottingsstedet, hvor det ophugges.

Kontantkøberen betaler en pris i USD pr. ton egenvægt (ldt), som ca. svarer til vægten af skibets stål. I årevis lå prisen på omkring 150 USD/ldt (sometider så lavt som 100 USD/ldt og så højt som 200 USD/ldt), men på det seneste har den store efterspørgsel efter stålskrot i Kina og det ringe udbud af skibe drevet prisen op på rekordniveauer på næsten 500 USD/ldt for gennemsnitlige fartøjer, og mere for særlig værdifulde fartøjer. De højeste priser betales i øjeblikket i Bangladesh.

Et meget stort tankskib til råolie (VLCC) med en lastekapacitet på ca. 300 000 tons er på ca. 45 000 ldt og kan således indbringe 5-10 mio. USD (eller endda meget mere), afhængigt af markedsforholdene. Disse tal er kun groft anslået, idet prisen også påvirkes af andre faktorer som mængden og kvaliteten af stålet, hvorvidt der er metaller som kobber eller nikkel, og om eventuelt udstyr stadig kan sælges. Hvorvidt der er problematiske stoffer ombord, lader ikke til at have nogen indflydelse på prisen.

Kommissionen undersøgte økonomien inden for skibsofhugning i en undersøgelse, der blev gennemført i 2000⁶. Undersøgelsen konkluderede, at det under de nuværende forhold af forskellige årsager ville være meget svært at få genvinding af skibe til at løbe rundt økonomisk, hvis man samtidig skal overholde forsvarlige miljøkrav.

- Antallet af skibe, der er til rådighed til ophugning, afhænger af forholdene på fragtmarkedet. Hvis skibene stadig kan give en god indtjening, vil ejeren ikke sende dem til ophugning. I de seneste to år er meget få skibe ophugget på grund af en kraftig fremgang og god indtjening på fragtmarkedet. Størstedelen af skibene til ophugning skal komme fra højsøhandelsflåden og vil hovedsageligt være tankskibe og bulkskibe ("volumen"-segmenterne). Andre markedssegmenter som krigsskibe, fartøjer til indre vandveje og offshoreanlæg har begrænset størrelse og udbud, så de kan næppe danne

grundlag for en stadig strøm af materiale til storstilet genvinding. Operatøren af et moderne ophugningsanlæg vil derfor ofte have svært ved at udvikle en forretningsmodel, som fuldt ud dækker amortiseringsomkostningerne. Det er grunden til, at de tilbageværende operatører i Europa kun har kunnet overleve ved at koncentrere deres indsats på nichemarkeder, herunder navnlig offshoreanlæg, fiskefartøjer og fartøjer til indre vandveje⁷.

- Skibe er individuelle konstruktioner med en lang levetid, og de vil være blevet repareret og vedligeholdt mange gange i deres 20-30 års driftstid. Meget få af disse aktiviteter vil være veldokumenteret. Genvindingsanlægget ved derfor ikke, hvad det kaster sig ud i, og hvilke genvindingsaktiviteter der kræves. Det gælder navnlig for passagerfartøjer, som indeholder en lang række materialer, herunder kompositmaterialer, som er vanskelige at adskille i enkeltmaterialer til genvinding. De skibe, som i øjeblikket ophugges, er bygget i 1970'erne med materialer, som ikke længere bruges i dag (f.eks. asbest). Som følge heraf kræves der en betydelig mængde manuelt arbejde, der sikkert fortsat vil udgøre en stor omkostning. For disse typer fartøjer vil der kun kunne gøres begrænset brug af tungt maskineri.
- Nogle af de ombordværende materialer kan genanvendes og giver dermed en indtægt. Andre materialer kræver en dyr behandling, som er forbundet med betydelige omkostninger, der kan være vanskelige at beregne på forhånd.
- De vigtigste indtægtskilder for ophugningsanlæg i Asien er stål, som bruges i bygningskonstruktion, og genbrugsmarkedet for skibsudstyr. Disse indtægtskilder findes på grund af lovkrav ikke i industrilande.

En anden faktor er forskellen på arbejdskraftens pris i Asien og Europa. Arbejderne på ophugningsanlæg i Bangladesh og Indien tjener 1-2 USD/dag, og arbejdsgivernes udgifter til sikkerheds- og sundhedsforanstaltninger er ubetydelige, medens omkostningerne i Europa kan sættes til ca. 250 USD/dag for en arbejdstager i Nederlandene og 13 USD/dag i Bulgarien⁸.

Forskellene i arbejdsomkostninger, miljø- og sundhedskrav og indtægterne fra genvinding og genbrugsmaterialer forklarer, hvorfor operatørerne i Sydasiens kan tilbyde rederne meget bedre priser end deres potentielle konkurrenter i andre lande. I Bangladesh betaler ophuggere, som ikke har nogen miljø-, sikkerheds- og sundhedsudgifter 450-500 USD/t for et skib, medens kinesiske anlæg med en smule bedre forhold betaler halvt så meget, og ophuggere i USA en tiendedel af denne pris. Inden den kraftige stigning i stålpriserne var det endda sådan, at genvindingsanlæg i industrilande skulle have betaling for at ophugge flådefartøjer.

Som følge af markedsudviklingen er ophugningskapaciteten i EU i de seneste 20 år reduceret til næsten ingenting. Nu findes der kun anlæg, der kan klare store skibe i Belgien, Italien og Nederlandene. De har en samlet kapacitet på ca. 230 000 ldt/år. Herudover er der en lang række små anlæg til fiskerfartøjer og andre små fartøjer i de fleste EU-kyststater. Samlet set kan den nuværende ophugningskapacitet i EU anslås til at være ca. 500 000 ldt årligt⁹. Herudover er der en tilladelsesprocedure i gang i Det Forenede Kongerige, som skal give to bestående skibsværfter mulighed for at ophugge skibe, og det vil give en væsentlig større kapacitet (herunder 600 000 ldt/år for Able UK). Denne opremsning omfatter ikke de mange lukkede tørdokker i hele Europa, som teknisk set kunne anvendes til ophugningsaktiviteter, men som ikke kan forventes åbnet i den nuværende økonomiske situation.

Tyrkiet har en større kapacitet end EU og er desuden et OECD-land, hvilket i princippet gør det til et modtagerland for selv farligt eksporteret affald. Der ligger ca. 20 ophugningsanlæg

på Aliaga-kysten (nær Izmir) med en samlet kapacitet på ca. 1 mio. tons pr. år, som i dag stort set ikke udnyttes.

EU-anlæggene opfylder generelt de strenge krav til sikkerhed på arbejdspladsen og miljøbeskyttelse. Deres tyrkiske modparter har gjort store fremskridt inden for miljø- og sikkerhedsforvaltning i de senere år, selv om der dog stadig er nogen miljøproblemer. Der er også en række anlæg med moler til ophugning i Kina, som i de senere år er opgraderet til acceptable kvalitetsnormer, men deres kapacitet er kun på ca. 500 000 ldt årligt. Ophugningsanlægget i Brownsville/Texas og andre anlæg i USA har en lignende kvalitet, men tager i princippet ikke imod udenlandske fartøjer.

Den nuværende kapacitet til miljøforsvarlig skibsophugning i EU og Tyrkiet er således tilstrækkelig til krigsskibene og andre statsligt ejede fartøjer (anslået til 100 fartøjer på mere end 1 000 ldt, med en samlet tonnage på op til 500 000 ldt¹⁰), som tages ud af tjeneste over de næste 10 år, men kan kun klare en mindre del af handelsflåden under EU-flag. Ifølge UNCTAD-rapporter er der solgt en tonnage på mellem 6 og 30 mio. dwt til ophugning pr. år i årene 2000 til 2005, og ca. 23 % af verdens handelsflåde fører en EU-medlemsstats flag¹¹.

Problemet med utilstrækkelig "miljøforsvarlig" kapacitet vil blive forværret af den kommende udfasning af enkeltskrogede tankskibe. Ulykker med tankskibe som *Erika* og *Prestige* har ført til store miljøkatastrofer i de senere årtier. Som reaktion herpå blev der vedtaget EU-lovgivning og internationale regler om gradvis udfasning af enkeltskrogede tankskibe, og det får størst virkning i det kommende årti. Det anslås, at ca. 1 300 enkeltskrogede tankskibe tages ud af tjeneste og sendes til ophugning frem til 2015. Ca. en tredjedel af disse skibe fører en EU-medlemsstats flag¹². Efterspørgslen efter skibsgenvindingskapacitet forventes at toppe omkring 2010, som er hovedudfasningstidspunktet for disse tankskibe. Der vil dog også være en stigende efterspørgsel på langt sigt på grund af den generelt kraftige fremgang inden for skibsbygningssektoren i de senere år.

I øjeblikket er markedet for skibsophugning stadig økonomisk levedygtigt, når man ser bort fra den ekstreme eksternalisering af omkostningerne. Rederne har en betydelig indtægt fra salg af udtjente skibe (store tankskibe til transport af råolie – VLCC – nævnt som eksempel i det foregående, ville i dag koste ca. 90 mio. USD at bygge og ville kunne sælges for 10 mio. USD eller mere efter 25 års brug). Ophugningsanlæggene tjener penge på genbrug af genvundne materialer. Markedet fungerer dog kun under de højst problematiske forhold, der beskrives i det følgende. Det bliver stadig sværere at acceptere for offentligheden i industrilandene, hvor de fleste redere bor, og hvor den økonomiske gevinst fra skibsdriften lander, foruden at det ikke er foreneligt med principperne for miljømæssig og social bæredygtighed.

2.3. Miljømæssige og sociale påvirkninger

De fleste fartøjer indeholder store mængder farlige materialer som asbest (navnlige, hvis de er bygget før 1980'erne), olie og olieslam, PCB'er (polychlorbiphenyler) og tungmetaller i maling og udstyr. Dermed bliver disse skibe til en af de største kilder til farligt affald fra den industrialiserede verden til udviklingslandene, når de sendes til ophugning. I en undersøgelse fra 2004 for Kommissionen (GD TREN) blev det anslået, at bare olieslam fra udtjente skibe samlet set vil ligge på mellem 400 000 tons og 1,3 mio. tons årligt frem til 2015. Af det farlige materiale i ophugningsanlæggene vil asbest udgøre 1 000-3 000 tons årligt, TBT 170-540 tons og miljøfarlig maling 6 000-20 000 tons¹³.

Ophugningen af skibe i Bangladesh, Indien og Pakistan sker på sandstrande uden nogen form for indeslutning eller barrierer til at forhindre vand- og jordforurening. Der er få anlæg til modtagelse af farligt affald, og materialer, som ikke kan genbruges, smides sædvanligvis på stedet. PVC-overtræk til kabler brændes ofte af i bål i fri luft.

Hvilken virkning denne praksis har på miljøet, er sjældent blevet undersøgt grundigt. De foreliggende oplysninger tyder på, at de fysisk-kemiske egenskaber hos havvand, strandjord og sedimenter påvirkes kraftigt af skibsofhugning¹⁴. Olieforurening af strandene og det omgivende hav ses tydeligt på luftfotos af ophugningsanlæggene ved Alang (Indien) og Chittagong (Bangladesh), og ikke-statslige organisationer beretter, at plantelivet og fiskene er forsvundet fra de pågældende områder.

Sikkerheds- og sundhedsforholdene i de sydasiatiske ophugningsanlæg er kritiske. Der er stor risiko for farlige ulykker, navnlig fordi der mangler tungt maskineri (kraner) og sikkerhedsudstyr til arbejderne. I henhold til en indisk regeringsrapport fra 2004 var der mellem 1996 og 2003 434 ulykker i Alang-anlæggene med 209 dødsopfre¹⁵. I Bangladesh har der ifølge medierne i de seneste 20 år været 400 dødsopfre og mere end 6 000 alvorligt tilskadekomne¹⁶. Det forhold, at Bangladesh – til forskel fra Indien – ikke engang kræver, at skibe certificeres "gas-free-for-hot-work" (fri for eksplosionsfare) i praksis, er grunden til de utroligt lave omkostninger der, men også for det store antal eksplosioner med dødsopfre i ophugningsanlæggene.

Herudover skønnes, at tusinder får irreversible sygdomme af at håndtere og inhalere giftige stoffer uden nogen form for forebyggelse eller beskyttelse. I henhold til en medicinsk rapport til den indiske højesteret i september 2006 lider 16 % af arbejdsstyrken, som håndterer asbest i Alang, af asbestose og har dermed en alvorlig risiko for at udvikle lungekræft¹⁷. Som det fremgår af forskningen, når denne form for lungekræft først sit højdepunkt adskillige årtier efter eksponering.

I 2005 skønnedes antallet af arbejdere i ophugningsanlæggene i Bangladesh at være 25 000. I Indien var denne arbejdsstyrke i de gode tider på ca. 40 000 personer, som var faldet til 6 000 personer i slutningen af 2006¹⁸. I begge lande kommer de fleste arbejdere fra landenes fattigste regioner, og det er oftest ufaglært arbejdskraft. De har ingen kontrakt eller helbreds- og ulykkesforsikring og har ikke ret til at oprette fagforeninger. Der er ringe eller slet ingen kompensation i tilfælde af ulykker. Det er almindeligt med nogen grad af børnearbejde i forbindelse med lettere arbejdsopgaver.

Forholdene i ophugningsanlæggene er blevet kritiseret af miljø- og menneskerettighedsorganisationer og medierne og af Indiens højesteret. Regeringerne i de sydasiatiske lande synes dog at tøve med at gennemtvinge en ændring af den nuværende praksis, da de anser skibsofhugning for at være en økonomisk vigtig aktivitet, som bør hindres mindst muligt.

2.4. Den internationale situation

Problemerne omkring ophugning af skibe er blevet drøftet i mange år, både i EU og de berørte internationale organisationer: Den Internationale Søfartsorganisation (IMO), Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) og Basel-konventionen (eller rettere dens ophavsorganisation FN's miljøprogram, UNEP). Alle tre organisationer har udviklet ikke-bindende tekniske retningslinjer for ophugning af skibe¹⁹. Ved to møder i 2005 drøftede en fælles arbejdsgruppe vedrørende ophugning af skibe (ILO/IMO/Basel-konvention) en fælles

tilgang til spørgsmålet for at undgå dobbeltarbejde og overlappning af roller, arbejdsopgaver og kompetencer mellem de tre organisationer.

Siden 2005 har IMO arbejdet på en bindende international ordning for miljøforsvarlig ophugning af skibe. EU-medlemsstaterne og Kommissionen deltager i dette arbejde. Et udkast til en konvention om sikker og miljøforsvarlig nyttiggørelse af skibe drøftes i organisationens udvalg for havmiljøbeskyttelse (MEPC) med henblik på vedtagelse på en diplomatisk konference i 2008/2009 og ikrafttrædelse nogle år senere. Til udkastet hører et bilag, som indeholder regler for krav til skibe (herunder udformning, konstruktion, drift og vedligehold), ophugningsanlæg og nogle indberetningskrav. Det sigter mod en "vugge-til-grav"-tilgang til genanvendelse af skibe, så farlige materialer ikke anvendes i nye skibe, og de fjernes i eksisterende skibe i løbet af disses driftsperiode. De tekniske detaljer, som også omfatter miljøforsvarlig forvaltning af ophugningsanlæg, indgår så i de anbefalede retningslinjer, der supplerer konventionen.

I henhold til det nuværende udkast vil konventionen – i lighed med andre IMO-instrumenter – ikke gælde for små fartøjer på mindre end 400 eller 500 bruttotons, ej heller for krigsskibe, flådehjælpfartøjer eller andre fartøjer, som er statsejet eller -drevet, og som kun anvendes i ikke-kommerciel statslig tjeneste. Kontroversielle spørgsmål, som vil blive drøftet af IMO-arbejdsgrupper i 2007, omfatter bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt der bør refereres til regler og normer uden for IMO's rammer, miljømindstekrav til ophugningsanlæg, fremtidige indberetningskrav (navnlig hvorvidt det er nødvendigt med meddelelser fra land til land som under Basel-konventionen) og hvilken type mekanisme til sikring af overholdelsen der er brug for til at fremme konventionens gennemførelse.

I forbindelse med Basel-konventionen er hovedspørgsmålet, hvorvidt den foreslåede konvention om genanvendelse af skibe sikrer lige så god kontrol og håndhævelse, som det er tilfældet under Basel-konventionen. På parternes ottende konference den 1. december 2006 blev kravet herom genfremsat, og det blev bl.a. også fremhævet, at et fremtidigt retligt instrument burde føre frem til ophugningsforhold, som beskytter arbejdstagerne og miljøet mod negative påvirkninger fra farligt affald og risikable arbejdsmetoder.

3. MULIGHEDER FOR AT FORBEDRE EU'S HÅNDTERING AF SKIBSOPHUGNING

Kommissionen har undersøgt en lang række problemstillinger og peget på muligheder for at lukke eller mindske implementeringshullet og forbedre håndteringen af skibsophugning. De forskellige muligheder udelukker ikke hinanden; de er tænkt som supplement og støtte for hinanden.

3.1. Bedre håndhævelse af EU-lovgivningen om overførsel af affald

EU-medlemsstaterne har pligt til at anvende og håndhæve EU-forordningen om overførsel af affald, herunder "Basel-forbuddet" mod eksport af farligt materiale.

Selv om skibes mobilitet gør det forholdsvis nemt at omgå eksportforbuddet, kunne håndhævelsen forbedres, i det mindste for fartøjer og rederier, som jævnlige opererer i europæiske farvande. Dette forudsætter:

- mere kontrol fra myndighedernes side (affaldsoverførsel og havne) i de europæiske havne, med særlig fokus på skibe med en vis alder (over 25 år) eller tilfælde, hvor andre indikatorer gør det sandsynligt, at de snart skal ophugges
- eventuelt yderligere retningslinjer fra Kommissionen og medlemsstaterne om definitionen af affald og farligt affald i forbindelse med skibe og en liste over ophugningsanlæg, som opfylder kravene til miljøforsvarlig forvaltning, og hvor sikkerhedsforholdene for arbejdstagerne er i orden
- mere systematisk samarbejde og informationsudveksling mellem medlemsstaterne og mellem disse og Kommissionen, herunder anvendelse af databaser og presserapporter til at udpege potentielt udtjente skibe og følge deres vej til ophugningsanlæggene
- mere samarbejde med tredjelande, navnlig ophugningslande og transitlande (f.eks. i forbindelse med udtjente skibe, som passerer gennem Suez-kanalen)
- politisk fokus på krigsskibe og andre statsejede fartøjer og kommercielle fartøjer, som jævnligt opererer i EU-farvande (f.eks. færger).

Forordningen om overførsel af affald gælder ikke kun for skibe under EU-medlemsstaters flag, men for al overførsel af affald, og når udtjente skibe forlader EU-havne, kan skibsejerne ikke undgå kontroller ved at udflage skibet til et land uden for EU. Risikoen for, at skibsfarten i Europa mindskes ved en strengere håndhævelse er ikke ret stor, så længe EU forbliver et økonomisk attraktivt og profitabelt marked. Det er mere realistisk at gå ud fra, at der er en risiko for, at skibsejere fra tredjelande, som omfattes af kontroller, vælger at efterlade deres fartøjer i EU-havne, således at en korrekt bortskaffelse i sidste ende skal betales af skatteborgerne. Denne type problemer kan kun løses ved hjælp af en mere effektiv håndhævelse af havretten generelt.

3.2. Internationale løsninger

I de involverede internationale organer lader der til at være generel enighed om, at det vigtigste er at sikre, at skibe genanvendes på en miljøforsvarlig og sikker måde. Der er brug for bindende internationale krav, hvis der skal skabes lige betingelser overalt i verden. Kravene bør medføre en reel ændring i den nuværende ophugningspraksis ved at standse den hyppige forurening af jord og vand og ved at beskytte arbejdstagerne mod ulykker og smitte. For eksempel bør sikker indeslutning af olierester, forudgående fjernelse af asbest med beskyttelsesudstyr, udluftningssystemer til at forhindre eksplosioner og maskiner til løft af tunge laster alt sammen være obligatorisk.

Der vil sikkert stadig være en prisforskel mellem europæiske og asiatiske lande, også selv om sidstnævnte skal opfylde strenge miljø- og sikkerhedskrav, men prisen vil formodentlig ikke være prohibitiv i alle tilfælde. Inden for en overskuelig fremtid vil udviklingslandene kunne tilbyde lavere arbejdsomkostninger og høje priser for stål og udstyr, der kan genbruges. Alligevel vil der være større spillerum til at overvinde priskløften ved hjælp af frivillige tiltag, som giver mulighed for, at en vis del af skibsophugningen finder sted i Europa, hvor der er ekstra strenge krav om "nul forurening" og "nul påvirkning af menneskers helbred".

Den kommende internationale konvention vil være absolut nødvendig for at løse problemerne med skibsophugning globalt. IMO er derfor det bedste forum til at behandle dette spørgsmål på verdensplan. Konventionen vil have konsekvenser for forordningen om overførsel af affald

og anden EU-lovgivning om miljøbeskyttelse og sikkerhed på arbejdspladsen, så Fællesskabet som helhed må tilstræbe at blive part i denne særlige IMO-konvention. Det kan gøres ved at indlemme en bestemmelse om regionale organisationer for økonomisk integration i konventionen, som det er tilfældet i alle nyere multilaterale miljøaftaler. Der er behov for at styrke Fællesskabets rolle i IMO, så der hurtigst muligt kan foreligge miljøforsvarlige internationale krav.

Det er i EU's interesse, for det første, at IMO's arbejde afsluttes hurtigst muligt, og for det andet, at konventionen får et tilstrækkeligt bredt anvendelsesområde og fører til rimelige krav til sikkerhed og miljøforsvarlig forvaltning foruden de mekanismer, der er nødvendige for at håndhæve dem. Med dette mål for øje bør konventionen fastlægge klare pligter og rettigheder for flagstater, havnestater og ophugningsstater og sørge for en rimelig fordeling mellem dem. IMO-systemet skal gøres effektivt, forstået således, at der skabes et system, hvor skibe kun kan ophugges på en miljøforsvarlig og sikker måde.

Det er usandsynligt, at det kommende retlige instrument kommer til at omfatte en forpligtelse til at dekontaminere et skib, inden dets sidste rejse, da shippingsektoren anser forudgående rensning for upraktisk fra et sikkerhedssynspunkt eller uøkonomisk. I henhold til konventionsudkastet er det måske ikke nødvendigt at kræve en forudgående fjernelse af farlige materialer, hvis det valgte ophugningsanlæg er fuldt ud godkendt til at håndtere den type og mængde farlige materialer, som skibet indeholder. Udkastet (som det foreligger i december 2006) søger at afpasse det enkelte skibs behov med ophugningsanlæggets kapacitet ved hjælp af en ophugningsplan (Recycling Plan) og et internationalt ophugningscertifikat (International Ready for Recycling Certificate). Der er dog stadig behov for at afklare, at ejeren af et udtjent skib skal vælge et andet anlæg eller på forhånd fjerne materialer til sikker bortskaffelse eller genvinding, i tilfælde, hvor det endelige ophugningsanlæg ikke kan håndtere visse farlige materialer. Eftersom forordningen om overførsel af affald kræver, at fartøjer skal være "behørigt tømt" for farlige materialer for at kunne klassificeres som ikke-farligt affald, arbejder Kommissionen i øjeblikket på en undersøgelse om risici, omkostninger og fordele ved forudgående rensning. Undersøgelsen forventes færdig i slutningen af foråret 2007.

Der er i øjeblikket ikke mulighed for at ændre EU's forordning om overførsel af affald eller anden fællesskabslovgivning, som påvirkes af konventionsudkastet. Denne EU-lovgivning bør og vil forblive i kraft, og der er ingen planer om ændringer, før de internationale IMO-regler når samme høje standard. Der er navnlig ingen grund til at ændre Basel-konventionens system for kontrol med grænseoverskridende affaldstransporter og tillade undtagelser for udtjente skibe, medmindre der er en ny international ordning, som sikrer en tilsvarende kontrol med dem.

Med sigte på at forbedre Fællesskabets deltagelse i IMO-forhandlingerne om en international konvention om skibsophugning, er det nødvendigt:

- (a) at fastlægge en fællesskabsholdning og eventuelt give Kommissionen mandat til yderligere forhandlinger om IMO-konventionen om skibsophugning på grund af dens virkninger for Fællesskabets lovgivning
- (b) at få indsat en bestemmelse om regionale organisationer for økonomisk integration, således at Fællesskabet kan blive part i konventionen om skibsophugning

- (c) at intensivere samordningen af holdninger i forhandlingerne mellem EU-medlemsstaterne og Kommissionen; samarbejdet fungerer allerede godt, men bør styrkes yderligere.

Efter vedtagelsen skal konventionen og de tilhørende retningslinjer overtages i fællesskabsretten, så de bliver obligatoriske for skibe, som fører EU-medlemsstats flag, og skibe, som sejler ind i EU-farvande. Det har været tilfældet med en række IMO-konventioner, herunder bl.a. konventionen om begrænsning af skadelige antifouling-systemer på skibe, som blev indlemmet i fællesskabsretten ved forordning (EF) nr. 782/2003. Denne metode, hvor EU-reglerne fastlægges ud fra internationale retsinstrumenter, er på nuværende tidspunkt grundlaget for EU's havpolitik, som giver mulighed for at tage hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende inden for international shipping.

Konventionen om ophugning af skibe kommer dog måske for sent til at løse problemet med udfasning af enkeltskrogede tankskibe, idet der gennemsnitligt går seks år, før IMO-konventioner træder i kraft, og spidsbelastningen i forbindelse med udfasningen forventes at ligge omkring 2010. Det er stadig nødvendigt at presse på for at konventionen træder i kraft hurtigst muligt, men det er også nødvendigt at finde løsninger for perioden indtil da.

3.3. Større ophugningskapacitet i EU

Som beskrevet i punkt 2.2, er den til rådighed værende skibsophugningskapacitet i Europa og andre OECD-lande (navnlig Tyrkiet) tilstrækkelig til alle krigsskibe og andre statsejede fartøjer, som tages ud af tjeneste i de kommende 10 år, men ikke til det meget større antal olietankskibe og andre store handelsskibe, som fører en EU-medlemsstats flag eller ejes af virksomheder med hjemsted i EU. Denne situation vil ikke ændre sig væsentligt, selv efter at en række skibsværfter i Det Forenede Kongerige, som har ansøgt om de nødvendige tilladelser, påbegynder deres aktiviteter i den nærmeste fremtid²⁰. Selv hvis opgraderede ophugningsanlæg i Kina medregnes som en mulighed for de EU-skibe, der bliver til affald uden for EU-farvande, vil der være en betydelig mangel på sikker og miljøforsvarlig ophugningskapacitet i de kommende år.

Underudnyttelsen af eksisterende "grønne" eller opgraderede anlæg i EU, Tyrkiet og Kina viser, at problemerne inden for skibsophugning ligger mere på efterspørgselssiden end på udbudssiden. De nuværende markedsforhold gør det umuligt for EU-virksomheder at konkurrere med sydasiatiske anlæg, som har meget lavere omkostninger og tilbyder højere metalpriser. Så længe der ikke er ensartede forhold i form af effektive og fornuftige obligatoriske krav til skibsophugning overalt i verden, vil de europæiske anlæg have svært ved at konkurrere på markedet, og skibsejerne vil sende deres fartøjer til substandardanlæg i Asien.

Som svar på denne situation udsendte Rådet for Den Europæiske Union den 17. maj 2006 en erklæring, hvor medlemsstaterne tilsiger at gøre deres bedste for at øge skibsophugningskapaciteten i EU. Herudover vil medlemsstaterne gøre deres bedste for at sikre, at der gøres gode fremskridt i de internationale forhandlinger om at fastlægge obligatoriske krav for skibsophugning for hele verden. I Rådets konklusioner af 20. november 2006 inden Basel-konventionens ottende partskonference blev Kommissionen opfordret til at vurdere behovet for at opbygge tilstrækkelig skibsophugningskapacitet i EU.

Ser man på, hvordan rene skibsophugningsanlæg kan styrkes generelt og særligt EU-anlæggene i perioden frem til det tidspunkt, hvor en ny international ordning giver ensartede

betingelser i hele verden, så bør indsatsen fokuseres på statsejede skibe. Myndighederne i EU-medlemsstaterne har en særlig forpligtelse til at overholde fællesskabslovgivningen og agere eksemplarisk, når det gælder ophugning af krigsskibe og andre statsejede fartøjer. Hvad krigsskibe angår, er der en ekstra forpligtelse i forbindelse med de forholdsvis store mængder af farligt materiale (asbest), som findes ombord på ældre fartøjer.

Myndighederne i medlemsstaterne kunne stimulere udbuddet af "grønne" ophugnings- og forrensningstjenester i forbindelse med deres udtjente skibe via offentlige udbud med strenge regler om offentlige indkøb, som kun tillader ophugning, der overholder den nuværende lovgivning om overførsel af affald og strenge krav til miljøforsvarlig forvaltning. Europæiske ophugningsanlægs levedygtighed kan allerede fremmes ved hjælp af mere gennemskuelighed i forbindelse med skrotning af statsejede skibe, en samordnet tidsplan og EU-dækkende harmonisering af de kvalitetskrav, som myndighederne stiller i ophugningskontrakter.

I tilfælde, hvor medlemsstaterne sælger deres fartøjer til yderligere brug i andre lande eller til kommercielle købere, kan de stadig bevare en vis indflydelse ved at indlemme bestemmelser om ophugningen i salgskontrakten, f.eks. en bestemmelse om forudgående myndighedsgodkendelse af bortskaffelsen. Sådanne bestemmelser indgår i udkastet til Det Forenede Kongeriges strategi for skibsofhugning, som blev offentliggjort i marts 2006²¹.

Når det gælder den meget større handelsflåde, er det, som beskrevet i det foregående, de økonomiske overvejelser, der vejer tungest. Så længe der ikke findes en bindende international ordning, og sandsynligvis også efter dens indførelse, kræves der stærke incitamenter for at få shippingsektoren til at ændre den nuværende praksis. Langsigtet bør målet være at indføre en bæredygtig finansieringsordning, hvor skibsejere og eventuelt andre, der drager fordel af shipping, bidrager til sikker og miljøforsvarlig ophugning af skibe i hele verden. Hvordan sådan en ordning kunne se ud, beskrives i punkt 3.6.

I den mellemliggende periode kan frivillige tilsagn i tråd med virksomhedernes sociale ansvar spille en vis rolle og bør fremmes (se punkt 3.5). Navnlig pris- og certificeringsordninger kan hjælpe med at vise vejen frem.

Herudover bør der ses nærmere på, om der bør gives direkte finansiel støtte til miljøforsvarlige skibsofhugningsanlæg i EU eller til skibsejere, der sender deres skibe til "grønne" anlæg til ophugning eller dekontaminering. En sådan støtte til innovative anlæg kunne indirekte nedbringe antallet af skibe, som ophugges under uacceptable forhold. Det er dog indlysende, at der er en risiko for, at der vil være brug for store summer over en lang periode, uden at der skabes en bæredygtig aktivitet i sektoren, og en risiko for krydssubsidiering af andre aktiviteter, navnlig inden for skibsbygningssektoren, hvor konkurrencen er meget skarp. Bortset herfra ville støtte til ophugningsanlæg og specielt direkte til skibsejerne være i modstrid med EU-lovgivningens princip at "forureneren betaler". Det er, ikke overraskende, grunden til, at statsstøttere reglerne for denne type støtte er ret begrænsede.

De nuværende EU-retningslinjer for miljøstøtte²², som er instrumentet til definition af en sådan støttes omfang, nævner visse affaldshåndteringstjenester som mulige projekter, men ikke skibsofhugning. Hvorvidt støtte til visse aktiviteter som innovative investeringer, bortskaffelse af asbest eller en virksomheds deltagelse i certificerings- og kontrolordninger udgør statsstøtte i denne forbindelse og er tilladt efter retningslinjerne, må i øjeblikket vurderes fra sag til sag. Den europæiske samhørighedspolitik kan også yde støtte til værfter,

herunder til ophugningsanlæg, hvis det sker i overensstemmelse med politikken mål, regler og procedurer.

3.4. Teknisk bistand og overførsel af teknologi og bedste praksis til ophugningslande

Til trods for de ringe og farlige arbejdsforhold og nedbrydningen af lokalmiljøet er ophugningsanlæggene vigtige i sydasiatiske landes økonomi. Bangladesh får f.eks. 90 % af sit stål fra skibsofhugning, og der er titusindvis af arbejdspladser i sektoren.

Det vil være nødvendigt at give teknisk bistand og opmuntre til bedre lovgivning, hvis en opgradering af anlæggene i disse lande skal fremmes. I lille målestok gives der allerede bistand fra internationale organisationer, nogle OECD-lande og også Kommissionen. Den tekniske og finansielle støtte bør fastlægges i nært samarbejde med de berørte lande og andre internationale donorer med sigte på at fremme sikker og miljøforsvarlig ophugning af skibe. EU vil snart forhandle nye eller ajourførte politiske og økonomiske aftaler med en række ophugningslande og i givet fald undersøge, hvordan forbedret arbejdspraksis og miljønormer kan afspejles i aftalerne.

I EU findes en betydelig erfaring og teknologi til miljøforsvarlig skibsofhugning. EU bør tilstræbe at dele denne erfaring med ophugningslandene og at fremme overførsel af relevant teknologi og bedste praksis. EU kan ligeledes overføre erfaring og praksis vedrørende håndtering af risiciene i forbindelse med asbest og derved hjælpe med at forbedre beskyttelse og forebyggelse i de berørte lande.

Ud over det tekniske, er det dog nødvendigt at indse, at mangel på eller ikke-gennemførelse af grundlæggende regler for sikkerhed på arbejdspladsen og miljøbeskyttelse hænger nøje sammen med den strukturbetingede fattigdom og andre sociale og retlige problemer i nogle sydasiatiske områder, f.eks. manglen på ejendomsrettigheder og hyppigheden af ekstra korte lejemål for kyststrækninger, håndhævelsesmyndighedernes svage stilling og dårlig forvaltningssskik. Bæredygtige forandringer forudsætter, at bistanden indgår i en bredere sammenhæng.

3.5. Fremme af frivillige tiltag

Handelsskibe giver ejerne en stor indtjening i hele skibets driftsperiode. Når et skib bliver til affald i slutningen af sin driftsperiode, kan ejeren, som også typisk træffer beslutningen om at sende skibet til ophugning og dermed er "ophavsmand" til affaldet, bedst sikre, at bortskaffelsen eller nyttiggørelsen sker på en sikker og miljøforsvarlig måde. Seriøse skibsejere burde ikke acceptere de nuværende metoder til skibsofhugning, som bringer arbejdernes liv og helbred i fare og forurener.

Frivillige tilsagn fra skibsejere, deres branchesammenslutninger og deres kunder vil sandsynligvis være den nemmeste og hurtigste måde at ændre praksis på stedet. Shippingvirksomheden P&O Nedlloyd f.eks. (nu en del af Maersk Group) har indgået et partnerskab med kinesiske anlæg, hvis miljø- og sikkerhedsstandard blev opgraderet ved hjælp af teknisk bistand og uddannelse. Intertanko, organisation af uafhængige tankskibsejere, bekendtgjorde i september 2006 vedtagelsen af en "Interim Strategy", hvorefter skibsejere kun bør bruge ophugningsanlæg, som har gjort mærkbare fremskridt for så vidt angår sikkerheds- og miljøforvaltning jf. afdeling C i udkastet til den internationale konvention.

Konferencen af parter i Basel-konventionen opfordrede i en beslutning af 1. december 2006 skibsejere og andre interesseparter til at træffe alle fornødne forholdsregler for at sikre, at udtjente skibe ophugges på en miljøforsvarlig måde.

Frivillige aftaler kan være effektive, hvis de har det rette indhold og inkluderer klare mekanismer, som sikrer gennemførelsen af de tilsagn, som afgives af private interesseparter, og hvis de omfatter overvågnings- og kontrolsystemer. Et tilsagn af denne art er et nyttigt første skridt for at indlede forandringer. Det bør derfor fremmes offentligt og om muligt støttes med incitamenter fra EU og medlemsstaterne, hvorefter gennemførelsen må overvåges. Hvis det så viser sig, at tilsagnet ikke overholdes i praksis, kan det være nødvendigt at lovgive.

3.6. Fond til skibsophugning

Navnlig på langt sigt vil det ikke være acceptabelt at finansiere investeringer i ophugningsanlæg i Europa eller Asien med offentlige midler. Principperne om "forureneren betaler" og producentmedansvar kræver, at ejerne tager det fulde ansvar for korrekt bortskaffelse. En bæredygtig finansieringsordning kunne bygge på frivillighed med tilsagn fra navnlig shippingbranchen, men med den stærke konkurrence på markedet vil det formodentligt være mere effektivt at etablere den som en obligatorisk del af den nye internationale ordning for skibsophugning. IMO er bedst placeret til at forvalte denne fond i lighed med den bestående olieforureningsfond under MARPOL-konventionen. For at beskytte mod udflugning til lande, som ikke deltager i fondsordningen, bør bidragene sammenkobles med registreringen hos IMO eller driften af skibet over dets levetid, f.eks. via havneafgifter eller obligatoriske forsikringsordninger.

Denne sammenknytning med skibets operationelle fase bør også foretrækkes frem for en hensættelse på skibets konstruktionstidspunkt, fordi værftet, som byggede skibet, ofte ikke eksisterer mere, når fartøjet i sidste ende tages ud af tjeneste. Hvis det ikke er muligt at indrette en IMO-baseret fond, bør man overveje et regionalt system.

3.7. Andre muligheder

Der er en række andre foranstaltninger, som på kort og mellemlangt sigt kunne være nyttige og bidrage til opgraderingsprocessen i skibsophugningsbranchen:

- (a) *EU-lovgivning, navnlig for enkeltskrogede olietankskibe.* Disse tankskibe vil udgøre en stor andel af de udtjente skibe, som skal tages ud af tjeneste i de kommende år, så det er måske værd at overveje en foranstaltning, som supplerer den gældende lovgivning om sikkerhed til søs med regler for miljøforsvarlig og sikker ophugning af fartøjerne.

Nogle medlemsstater har antydnet, at de ville støtte et sådant forslag, hvis Kommissionen tager initiativ hertil. Ulempen ved en sådan lovgivning er, at eftersom enkeltskrogede tankskibe stort set ikke må anløbe EU-havne alligevel, så vil den primært være rettet mod EU-flagstater og kunne udløse en bølge af udflugning, som hverken gavner sikkerheden eller miljøet.

Bortset fra de særlige problemer med olietankskibe kunne man forestille sig mere almene foranstaltninger, som skal hindre brugen af farlige materialer, når der bygges nye skibe. Vedtagelsen for nylig af den nye lovgivning om kemikalier (REACH

forordning (EF) nr. 1907/2006) tilvejebringer lovgivningsrammerne for så vidt angår brugen af farlige kemikalier. Der er brug for en grundig analyse og en konsekvensanalyse for at afgøre, om der er brug for yderligere foranstaltninger i forbindelse med andre stoffer, som anvendes ved skibsbygning.

- (b) *Strømlining af shippingstøtte og sammenkobling med miljøforsvarlig skibsophugning.* Fællesskabsstøtte til shippingbranchen og statsstøtte til søtransport kunne gøres afhængig af støttemodtagerens brug af miljøforsvarlige og sikre ophugningsanlæg til alle skibe under dennes kontrol.
- (c) *Indførelse af en europæisk certificeringsordning for miljøforsvarlig skibsophugning og priser for eksemplarisk miljøforsvarlig nyttiggørelse.* Bestående eller fremtidige forbedrede certificeringsordninger, som f.eks. EMAS, kunne anvendes til at forbedre forvaltningen af anlæg til skibsophugning og gøre forbedringerne gennemskuelige for kunderne og offentligheden. Ved den planlagte revision af EMAS-forordningen kunne ordningen også åbnes for anlæg uden for EU og give interesserede operatører, f.eks. i Tyrkiet, mulighed for at få certificeret god miljøforvaltning. Herudover kunne en tidlig indsats af skibsejere, ophugningsanlæg og andre interesseparter med sigte på en sikker og forureningsfri praksis for skibsophugning fremmes ved hjælp af et miljømærke eller priser for sundhed og sikkerhed. I denne forbindelse kunne de bestående "Clean Marine"- og "Green Awards"-priser til rederier og havne udgøre en inspirationskilde. Skibsejere kunne desuden få vejledning via et offentligt register over miljøforsvarlige anlæg.
- (d) *Mere international forskning i ophugning af skibe.* I øjeblikket finansierer EU's sjette rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling ét forskningsprojekt om dette emne ("SHIPDISMANTL"), som undersøger teknologiske muligheder i forbindelse med internationalt samarbejde. Inden for disse rammer udvikler forskningsinstitutter og ophugningsanlæg i EU, Tyrkiet og Indien beslutningsstøttesystemer (DSS), som vil blive stillet gratis til rådighed for ophugningsindustrien i hele verden. I den nyligt offentliggjorte første indkaldelse af forslag under det syvende rammeprogram er strategier for udtjente skibe udtrykkeligt defineret som et prioriteret forskningsområde.

Ud over denne og anden forskning, som er gennemført og gennemføres af Kommissionen selv²³, ville yderligere videnskabeligt samarbejde mellem hold fra Asien og Europa være nyttigt med henblik på at analysere muligheder og konsekvenser på en integreret måde, som omfatter miljømæssige, sociale, økonomiske og institutionelle aspekter. Det vil så være muligt at foreslå en fremgangsmåde ud fra et videnskabeligt grundlag, som kunne være nyttigt for de forskellige nationale aktører og i internationale forhandlinger. Det kan dog vare flere år, før resultaterne af denne forskning foreligger.

4. KONKLUSION

Denne grønbog indeholder de grundlæggende kendsgerninger om skibsophugning og forklarer problemstillingerne. Yderligere oplysninger og tal findes i bilaget. For at få et bedre overblik over, hvilke EU-foranstaltninger der er påkrævet, opfordres medlemsstater, interesseparter og offentligheden til at overveje følgende spørgsmål.

1. Hvordan kan håndhævelsen af de nuværende fællesskabsregler (forordningen om overførsel af affald), som vedrører udtjente skibe, forbedres? Hvad er det bedste mix af foranstaltninger til at få fartøjer under EU-medlemsstaters flag eller EU-ejede fartøjer omdirigeret til ophugningssteder, som opfylder strenge miljø- og sikkerhedskrav?
2. Ville vejledning om reglerne for overførsel af affald og definitionen af udtjente skibe bidrage til en forbedret gennemførelse af regler og forretningspraksis? Hvilken form skulle denne vejledning i givet fald have?
3. Hvad er den bedste måde til at styre de nuværende forhandlinger om IMO's konvention om skibsofhugning, så praksis inden for skibsofhugning forbedres hurtigst muligt på verdensplan?
4. Bør EU sigte mod globale miljø- og sikkerhedskrav under IMO-konventionen, som er sammenlignelige med EU-kravene?
5. Hvordan kan EU bedst sikre, at europæiske skibe ophugges på en sikker og miljøforsvarlig måde i perioden frem til IMO-konventionens ikrafttræden? Hvad med statsejede skibe? Er nationale strategier og frivillige tilsagn fra skibsejernes side tilstrækkelige? Hvilke yderligere foranstaltninger er der brug for på EU-niveau?
6. Bør EU og medlemsstaterne gå aktivt ind for at øge EU's egen skibsofhugningskapacitet og i givet fald hvordan?
7. Hvilke foranstaltninger og initiativer bør EU iværksætte for at opmuntre sydasiatiske lande til at indføre og implementere strengere miljø- og sikkerhedskrav for skibsofhugning?
8. Hvilke foranstaltninger og initiativer bør EU iværksætte for at opmuntre skibsejere til at sende udtjente skibe til ophugningsanlæg med strenge miljø- og sikkerhedskrav?
9. Hvordan bør EU sikre bæredygtig finansiering af miljøforsvarlig skibsofhugning i overensstemmelse med forureneren betaler-princippet, og hvilke foranstaltninger og initiativer bør iværksættes i denne forbindelse?

Bidrag i forbindelse med denne høringsproces skal sendes pr. e-mail til Kommissionen inden den 30. september 2007 til adressen ship-dismantling@ec.europa.eu eller pr. brev til følgende adresse:

Europa-Kommissionen

Generaldirektoratet for Miljø

Kontor G.4 "Bæredygtig produktion og forbrug"

B-1049 Bruxelles

Denne grønbog og de modtagne bidrag vil blive offentliggjort på Kommissionens netsted, medmindre bidragsyderne udtrykkeligt har frabedt sig en sådan offentliggørelse. I slutningen af 2007 agter Kommissionen at fremlægge sin analyse af de modtagne svar sammen med eventuelle forslag og/eller initiativer til en EU-strategi for ophugning af skibe.