

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Grønbog om forbedret ophugning af skibe«

KOM(2007) 269 endelig

(2008/C 120/08)

Europa-Kommissionen besluttede den 22. maj 2007 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Grønbog om forbedret ophugning af skibe.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Landbrug, Udvikling af Landdistrikterne og Miljø, som udpegede Richard Adams til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 31. oktober 2007.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 440. plenarforsamling den 12.-13. december 2007, mødet den 13. december, enstemmigt følgende udtalelse.

1. Konklusioner og anbefalinger

1.1 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) tilslutter sig Kommissionens forslag om på såvel internationalt som regionalt plan at træffe foranstaltninger til så hurtigt som muligt at ændre den nuværende uacceptable praksis for ophugning af skibe.

1.2 Den internationale skibsophugningssektor spænder i dag lige fra sikre, velregulerede tørdokanlæg til strande, hvor skibe ophugges med de bare hænder med et minimum af sundheds-, sikkerheds- og miljøbeskyttelse. De fleste handelsskibe ender i dag på en af disse strande i Sydasiens. Internationalt er der en alvorlig mangel på ophugningsanlæg, hvor man arbejder på en socialt og miljømæssigt bæredygtig vis.

1.3 Udvalget er betænkelig ved, at denne situation vil blive forværret med stigningen i antallet af skibe, der i de næste par år tages ud af tjeneste som følge af den globale udfasning af enkeltskrogede olietankere — der skønnes at være et efterslæb på ca. 15 mio. *Light Displacement Tonnage* (LDT) ⁽¹⁾ — og den seneste kraftige vækst i skibsbygningssektoren. En del af det overskud af skibe, der skal bortskaffes i de kommende år, skyldes foranstaltninger truffet af Den internationale søfartsorganisation (IMO), men på foranledning af EU for at beskytte sig eget miljø, så EU har et klart ansvar for, at der gøres noget.

1.4 De fleste skibsejere tager ikke i deres driftsomkostninger højde for en sikker, miljøforsvarlig bortskaffelse af udtjente skibe. En stor gruppe ⁽²⁾ ser dog et behov for handling og arbejder på at indføre frivillige foranstaltninger

1.5 Selv om der findes lovbestemmelser i EU, som skulle forhindre, at skibe foretager deres sidste rejse for at blive ophugget på steder med mangelfulde faciliteter, kan dette dog nemt omgås. EØSU har gentagne gange påpeget, senest i marts

2007 i sin udtalelse om grønningen *En fremtidig havpolitik for EU* ⁽³⁾, at medlemsstaterne hurtigst muligt bør ratificere internationale konventioner om søfartssikkerhed og miljøbeskyttelse og sørge for, at de håndhæves effektivt.

1.6 Det erkendes, at ophugningen af udtjente skibe er et kompliceret spørgsmål, da det for de udviklingslande, der kan tilbyde billig ophugning, er en væsentlig kilde til beskæftigelse og råstoffer. Samtidig erkender udvalget, at den strukturelle arbejdsløshed og andre sociale og juridiske problemer i visse områder af Sydasiens hænger nøje sammen med, at selv minimumsnormer for sikkerhed på arbejdspladsen, for arbejdsvilkår og for miljøbeskyttelse ikke respekteres eller er ikke-eksisterende.

EØSU fremsætter derfor følgende anbefalinger:

1.7 Via IMO bør der indføres strenge internationale bestemmelser for at identificere, kontrollere og ophugge udtjente skibe. Kontrolniveauet i denne ordning bør være lige så højt som i Basel-konventionen: alle Den internationale arbejdsorganisations relevante normer skal indgå i reglerne, ingen undtagelser bør tolereres og det skal forhindres, at udtjente skibe med farligt affald sætter kurs mod lande, som ikke har underskrevet konventionen, og som ikke råder over forsvarlige faciliteter.

1.8 Der vil dog gå flere år, før en sådan IMO-aftale vil kunne gennemføres. EØSU gør sig derfor til talsmand for:

— man bør tilskynde og støtte, at skibsejere tilslutter sig effektive, frivillige programmer for at mindske ophugningsproblemerne,

— EU bør formelt håndhæve den gældende lovgivning med iværksættelsen af affaldstransportforordningen. Der bør umiddelbart tages skridt til at sikre, at havnestater får beføjelse til at erklære skibe for »udtjente«, og man bør arbejde for en uformel vejledning, hvori man præciserer begreberne »med ophugning for øje« og »udførselsland«. EØSU anmoder også Kommissionen om snarest at formulere og vedtage

⁽¹⁾ Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Miljø: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of ships*, endelig rapport, juni 2007.

⁽²⁾ Medlemmer af ICS, BIMCO, ESCA, INTERTANKO, INTERCARGO som sammen udgør en stor del af verdensflåden.

⁽³⁾ EUT C 168 af 20.7.2007, s. 50.

yderligere foranstaltninger for at forebygge omgørelser ved f.eks. at kræve finansielle garantier for skibe, der er mere end 25 år gamle, eller som anses for at udgøre en høj risiko, samt at gøre udbetalingen af yderligere subsidier til skibsbygningsindustrien betinget at, at der anvendes »grønne« ophugningsmetoder og/eller for-rensningsfaciliteter, og

- EU bør udvikle en certificerings- og høringsordning ved en tredjepart for at sikre, at ophugningsfaciliteterne er sikre og miljøforsvarlige. Denne foranstaltning, som skibsejerne har gjort sig til talsmand for, vil bidrage til at skabe transparente og lige vilkår for alle.

1.9 EØSU er kraftigt fortalende for, at man fremmer bedste praksis ved genanvendelsen af skibe og den forudgående rensning af skibe for gasformige og giftige affaldsstoffer inden for EU. Som et første afgørende skridt bør medlemsstaterne forpligte sig til at behandle alle statsejede skibe på denne måde, og der bør indføres bindende klausuler for udtjente skibe, når sådanne sælges til tredjepart. Ved at rense skibe, inden de udføres, vil man kunne sikre sydasiatiske destinationer rent, brugt stål, som der er så stort behov for. Til dette formål bør der udarbejdes en vejledning for for-rensningen af skibe.

1.10 Ved at yde finansiell og teknisk bistand til sydasiatiske lande til forbedring af deres installationer — således at skibe i det mindste ikke længere ophugges på stranden, men i aflukkede installationer på kajer eller i tørdokke, sikkerheden forbedres og faciliteter til efterfølgende behandling af affald tilvejebringes — kunne man løse nogle af de værste problemer.

1.11 EØSU erkender, at effektive foranstaltninger vil koste yderligere penge. Det støtter de af Kommissionen skitserede forslag til sikring af, at sådanne udgifter bliver en del af et skibs normale driftsudgifter. Især IMO og skibsejerne gør sig til talsmand for, at der for hvert skib bliver oprettet en genvindingsfond, der enten opbygges i skibets driftstid eller oprettes, når skibet sættes i drift. Forskellige finansinstitutioner vil kunne udforme og gennemføre sådanne foranstaltninger. Lykkes det ikke at indføre en sådan fond, burde EU overveje regionale mekanismer som f.eks. statsafgifter på havne eller lignende.

1.12 Hvis man ved udformningen af skibe tager hensyn til genanvendelsesmulighederne, fastlægger de eksisterende risici og erstatter så meget giftigt materiale som muligt, vil man på lang sigt kunne opnå positive resultater. EØSU støtter sådanne

bestræbelser fra såvel EU's, IMO's og skibsejernes og skibsbyggernes side.

2. Indledning

2.1 Baggrunden for udtalelsen er international skibsfart og den internationale transport af affald. Årligt ophugges 200-600 skibe for at kunne genbruge stålet og andre råstoffer fra disse. Meget af dette foregår på tidevandsstrande i sydasiatiske lande under ringe hensyntagen til arbejdstagernes sikkerhed og de miljømæssige konsekvenser. Mængden af farligt affald, især olieholdigt slam, olie, maling, pvc og asbest, som ophugningen af skibe i disse anlæg vil producere i de kommende næste år, fastsættes skønsmæssigt til 5,5 mio. ton.

2.2 Ingen af de anlæg, der anvendes til ophugning af skibe på det indiske subkontinent, har truffet foranstaltninger til at forebygge jord- og vandforurening, og affaldsbehandlingen opfylder sjældent selv de mest elementære miljønormer. På grund af de ringe sikkerhedsforanstaltninger sker der mange ulykker, og arbejdstagerne udsættes for sundhedsrisici på lang sigt, da de uden tilstrækkelig beskyttelse er i berøring med giftige materialer (*).

2.3 Overførslen af udtjente skibe fra industri- til udviklingslande falder ind under international lovgivning om overførsel af affald, og eksporten fra EU af skibe med farligt materiale er forbudt i henhold til EU's lovgivning om overførsel af affald. Overførsel til skibsmæglere og ændring af flagpolitikken slører dog spørgsmålet om ejerskab og ansvarlighed og gør det vanskeligt at gennemføre den eksisterende lovgivning og giver ansvarsløse ejere mulighed for at unddrage sig deres forpligtelser.

2.4 En del af løsningen består i at øge EU's kapacitet. Selv om dette ville være et positivt skridt, som kunne gælde for marinfartøjer og statsejede skibe, vil man sandsynligvis kun kunne behandle en lille procentdel af de forventede 105 mio. LDT, som skal ophugges inden 2020 (**).

2.5 I grønbogen søger man derfor også hurtigt at finde nye tilgange, som vil forbedre normerne på en rentabel og vidtrækkende måde i overensstemmelse med den ovenfor nævnte europæiske og internationale lovgivning.

3. Resumé af grønbogen

3.1 I sine konklusioner af 20. november 2006 slog Ministerrådet fast, at en miljøansvarlig forvaltning af skibsophugning var en prioritet for Den Europæiske Union. Kommissionen havde allerede beskrevet sin holdning i grønbogen om en havpolitik fra juni 2006 (***) gående ud på, at en fremtidig EU-havpolitik skulle støtte internationale initiativer, der sigter mod bindende mindstekrav til skibsophugning og fremme af etableringen af miljøforsvarlige ophugningsanlæg.

(*) Rapport fra organisationen Young Power in Social Action (YPSA) fra 2005 om arbejdstagere i skibsophugningsindustrien.

(**) Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for Miljø: *Ship Dismantling and Pre-cleaning of ships*, endelig rapport, juni 2007.

(***) KOM(2006) 275 endelig, Bruxelles, den 7. juni 2006.

3.2 Grønbogen præsenterer friske ideer for at fortsætte og intensivere dialogen med medlemsstaterne og interesseparterne og opfordrer til at formulere svar på en række centrale spørgsmål, som belyser hovedproblemerne.

3.3 Det vigtigste mål med denne indsats er miljø- og sundhedsbeskyttelse og ikke kunstigt at tilbageføre skibsophugningsaktiviteter til EU og dermed fratage de sydasiatiske lande en væsentlig indtægtskilde og nødvendige materialer. Det endelige mål er at sikre bæredygtige globale løsninger.

3.4 I øjeblikket er der en ophugningskapacitet i overensstemmelse med miljø- og sikkerhedskravene, der gør det muligt at behandle højst 2 mio. ton pr. år på verdensplan, hvilket svarer til ca. 30 % af den forventede ophugningsefterspørgsel i normale år. De fleste af disse anlæg — navnlig i Kina, men også i nogle EU-medlemsstater — kan ikke tilbyde de samme skrotpriser og har meget højere omkostninger end deres konkurrenter i Sydasien. Disse (og alle andre) anlæg vil snart blive sat under pres, da ca. 1.300 enkeltskrogede tankskibe skal tages ud af tjeneste frem til 2015 ifølge de foranstaltninger, der er blevet truffet efter katastroferne med *Erika* og *Présige* (?). Det mest foruroligende er, at sikkerheds- og miljønormerne bliver sænket yderligere, hvis der ansættes mindre kvalificerede arbejdstagere til at bearbejde den stærkt voksende volumen. Da behovet vil toppe i 2010, hvor det skønnes, at 800 enkeltskrogsskibe vil blive skrottet, er handling påtrængende nødvendig.

3.5 Retssituationen

Basel-konventionen fra 1989 opstiller rammer for kontrol af overførsel af farligt affald på tværs af landegrænser. I 1997 blev et totalt forbud (»Basel-forbuddet«) mod eksport af farligt affald fra OECD-lande til ikke-OECD-lande^(?) indarbejdet i EU-lovgivningen og er bindende i alle medlemsstater. Når et skib har forladt europæisk farvand, er det dog meget vanskeligt at håndhæve eksportforbuddet. I det konventionsudkast, som i øjeblikket drøftes i IMO, foreslås der yderligere retligt bindende regler for ophugning af skibe, men det er en udbredt opfattelse, at ophugningsperioden for længst vil have toppet, når konventionen træder i kraft.

3.6 Økonomien i ophugning af skibe

De fleste skibe ophugges i dag i Sydasien på grund af fordele, som skyldes flere økonomiske faktorer, hvoraf af de vigtigste er:

(?) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 417/2002 af 18. februar 2002 om fremskyndet indfasning af krav om dobbeltskrogs- eller tilsvarende design for olietankskibe med enkeltskrog og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2978/94.

(?) Rådets forordning (EØF) nr. 259/93 af 1. februar 1993 om overvågning af og kontrol med overførsel af affald inden for, til og fra Det Europæiske Fællesskab (EFT L 30 af 6.2.1993, s. 1) (fra 12.7.2007 erstattet af forordning (EF) nr. 1013/2006).

— Mindre strenge lovkrav med hensyn til affald, sundhed og sikkerhed eller manglende håndhævelse af disse bestemmelser.

— Betydeligt lavere lønomkostninger. Ved ophugning på stranden kan der ikke anvendes tungt maskineri, og derfor er manuelt arbejde fortsat en væsentlig omkostningsfaktor.

— Forsyningen af skibe er uregelmæssig og varierende. Skibe tages almindeligvis ud af tjeneste, når fragtraterne er lave, og fartøjerne er meget forskellige i udformning og sammensætning.

— På grund af lovkrav er markedet for skrot og genvundet skibsudstyr næsten ikke-eksisterende i OECD-landene.

I det hele taget fastslår Kommissionen, at markedet i Sydasien fungerer på grund af den ekstreme eksternalisering af omkostningerne, hvilket skaber yderst problematiske sociale og miljømæssige vilkår.

3.7 Miljømæssige og sociale påvirkninger

Ophugningen af skibe sker hyppigst på åbne strande uden faciliteter til indeslutning, bearbejdning og bortskaftelse af affald. En lang række miljøskadelige stoffer siver ind i jorden, sandet og havet og afbrænding af maling og plastikbelægninger skaber atmosfærisk forurening. Eksplosioner med dødelig udgang er almindelige, ulykkesantallet er meget stort, og sikkerhedsforanstaltningerne er helt utilstrækkelige. Arbejderne risikerer irreversible kroniske sygdomme — ca. 60 % af arbejdsstyrken, som håndterer asbest på det indiske værft Alang, lider af asbestose. I Bangladesh har der været mere end 400 dødsopofre og over 6 000 alvorligt tilskadede i de sidste 20 år (?).

3.8 Den internationale situation

Siden 2005 har IMO sammen med ILO og UNEP (FN's miljøprogram) arbejdet på en bindende international ordning for miljøforsvarlig ophugning af skibe. Et udkast til en konvention drøftes med henblik på vedtagelse i 2009, men den vil først træde i kraft nogle år senere. Det nuværende udkast gælder ikke for krigsskibe og statsejede fartøjer. Der er endnu ikke nået enighed om normer uden for IMO's rammer, mindstekrav til genbrugsfaciliteter, indberetningskrav — herunder meddelelsespligt landene imellem — og håndhævelsesmekanismer. Ifølge Kommissionen er det usandsynligt, at udkastet til konvention vil sikre lige så god kontrol, håndhævelse og beskyttelse som Basel-konventionen.

(?) Rapport fra organisationen Young Power in Social Action (YPSA) fra 2005 om arbejdstagere i skibsophugningsindustrien.

3.9 Internationale løsninger

Den bedste tilgang på mellemlang og lang sigt er ifølge grønbogen at støtte den fremtidige IMO-konvention. Man frygter dog, at konventionen ikke er vidtrækkende nok, og at den kommer for sent til at løse problemet med udfasingen af enkeltskrogede tankskibe, hvilket man må finde en midlertidig løsning på. Kommissionen fremlægger derfor en række alternativer til forbedring af den europæiske forvaltning af skibsofhugning. Målet er, at disse alternativer og bestræbelserne på internationalt plan skal støtte hinanden. Det drejer sig her om et påtrængende spørgsmål, da et kritisk antal udtjente skibe skal sendes til ophugning de næste par år.

3.10 Bedre håndhævelse af EU-lovgivningen om overførsel af affald

Ud over bedre samarbejde mellem medlemsstaterne og klarere retningslinjer med hensyn til definitionerne på affald og acceptable genbrugsfaciliteter, vil dette kræve bedre kontrol med affaldsoverførsel og havnemyndigheder i europæiske havne med særlig fokus på skibe over en vis alder (f.eks. 25 år), eller hvor der er mistanke om, at de skal ophugges. Endvidere skal opsporingen af udtjente skibe forbedres og samarbejdet med tredjelande (som f.eks. Egypten på grund af Suez-kanalen) forbedres. Kommissionen foreslår også mere politisk fokus på ophugning af krigsskibe og andre statsejede fartøjer.

3.11 Større ophugningskapacitet i EU

Da skibsofhugningskapaciteten i Europa og andre OECD-lande (navnlig Tyrkiet) knap nok er tilstrækkelig til alle krigsskibe og andre statsejede fartøjer, som tages ud af tjeneste i det kommende 10 år, vil der være en betydelig mangel på acceptabel ophugningskapacitet i den nærmeste fremtid. De eksisterende »grønne« anlæg kan dog ikke konkurrere med de sydasiatiske skibsophuggere. Indtil der træffes effektive internationale foranstaltninger, som kan skabe ensartede vilkår, foreslår Kommissionen, at man fokuserer indsatsen på statsejede skibe. EU-medlemsstaterne bør sætte et godt eksempel og sørge for, at ophugningen af krigsskibe sker på »grønne« værfter. Ved at indføje en ophugningsklausul i kontrakterne om salg af krigsskibe til ikke-EU-lande kan man videregive dette ansvar på egnet vis.

3.11.1 Når det gælder den meget større handelsflåde skal der tages initiativer for at få shippingsektoren til at ændre den nuværende praksis. F.eks. kunne der som nævnt nedenfor indføres en finansieringsordning, hvor skibsejere og andre bidrager til sikker og miljøforsvarlig ophugning af skibe i hele verden.

3.12 Teknisk bistand og overførsel af teknologi og bedste praksis til ophugningslande

Til trods for de alvorlige sociale og miljømæssige problemer skibsofhugning indebærer, yder det et afgørende bidrag til visse sydasiatiske landes økonomiske udvikling. Man bør derfor overveje at tilskynde til en opgradering af anlæggene i disse lande ved at yde teknisk bistand og tilskynde til bedre lovgivning. Det må dog erkendes, at manglen på eller ikke-gennemførelsen af grundlæggende regler om sikkerhed på arbejdspladsen og miljøbeskyttelse hænger nøje sammen med en strukturbetinget fattigdom og andre sociale og retlige problemer. For at opnå bæredygtige forandringer skal bistanden indgå i en bredere sammenhæng.

3.13 Fremme af frivillige tiltag

Skibsejeren er den, der bedst kan garantere en sikker bortskaffelse, og der er eksempler på positive frivillige aftaler, hvor europæiske skibsejere yder støtte til ophugningsanlæg for at opgradere deres installationer. Under dække af virksomhedernes sociale ansvar kunne man på kort sigt opnå visse fordele ved at fremme frivillige kodekser og aftaler ved tildeling af priser og certificering⁽¹⁰⁾. Socialt ansvarlig praksis og frivillige aftaler kunne være effektive, hvis de er udformet korrekt og er den hurtigste måde at forbedre forholdene på. Hvis det viser sig, at tilsagnet ikke overholdes i praksis, kan det blive nødvendigt at lovgive.

3.14 Fond til skibsofhugning

Det drøftes, om man skal overveje enten direkte finansiel støtte til »grønne« skibsofhugningsanlæg i EU eller til skibsejere, som sender deres skibe til »grønne« værfter, enten med henblik på komplet ophugning eller dekontaminering. I den forbindelse må man især se på de høje omkostninger ved en sådan støtte og dens mulige uoverensstemmelse med forurenere betaler-princippet. Det foreslås derfor i grønbogen, at det gøres til gældende praksis, at princippet om omkostningerne ved en bæredygtig ophugning af skibe indgår i et skibs driftsomkostninger.

3.14.1 Oprettelsen af en fond for bæredygtig ophugning af skibe som en obligatorisk del af den nye internationale ordning for skibsofhugning via IMO kunne også være et positivt skridt. Den bestående olieforureningsfond under MARPOL-konventionen kan danne præcedens herfor.

3.15 Andre muligheder

Der er flere andre foranstaltninger, som på kort og mellemlangt sigt kunne bidrage til opgraderingsprocessen i skibsofhugningsbranchen. Det drejer sig om:

(a) EU-lovgivning, navnlig for enkeltskrogede olietankskibe.

⁽¹⁰⁾ Som f.eks. udviklet af Marisec (www.marisec.org/recycling) og Den europæiske sammenslutning af skibsejere.

- (b) *Strømlining af støtten til skibsfarten og sammenkobling med miljøforsvarlig skibsophugning.*
- (c) *Indførelse af en europæisk certificeringsordning for miljøforsvarlig skibsophugning og priser for eksemplarisk miljøforsvarlig nyttiggørelse.*
- (d) *Mere international forskning i ophugning af skibe.*

4. Generelle bemærkninger

4.1 En stor del af nyttiggørelsen af skibe foregår på en måde, som strider imod internationalt vedtagne normer for arbejdsta-gernes sundhed og sikkerhed samt miljøbeskyttelse.

4.2 Det er afgørende, at EU sikrer, at de sikkerhedsbestem-melser, det har indført på søfartsområdet, bl.a. for enkeltskro-gede tankskibe, ikke resulterer i en simpel overflytning af problemet til udviklingslandene, men at det løses ved fuldt ud at implementere forordningen om overførsel af farligt affald, som er baseret på Basel-konventionen, og »Basel-forbuddet« og dets principper.

4.3 Ud over den tekniske og finansielle bistand til at forbedre vilkårene på skibsophugningsværfter i udviklingslande vil der være behov for finansielle midler til at rense forurenede jord og vand og afhjælpe andre skader forårsaget af ukontrollerede

ophugningsaktiviteter. Det skal i denne forbindelse også under-streges, at teknologiske fremskridt ikke alene vil kunne løse den form for problemer, der hænger sammen med situationen i udviklingslandene.

4.4 EØSU deler Kommissionens betænkeligheder med hensyn til dette spørgsmål og støtter også dens tilgang, som består i en kombination af mange forskellige foranstaltninger. I betragtning af, at der er et påtrængende behov for at forbedre anlæggene og vilkårene, især i Bangladesh, bør man hurtigt fast-lægge de mest egnede former for bistand, regulering og incita-menter, således at man kan offentliggøre en hvidbog med forslag og iværksætte en relevant konsekvensvurdering. Skibsfartsindu-strien erkender også behovet for at forbedre sundheds- og sikkerhedsnormerne på værfter for genanvendelse af skibe rundt omkring i verden ⁽¹⁾ og er positiv over for den rolle, EU kan spille i denne forbindelse og den indflydelse, EU kan udøve inden for IMO.

5. Særlige bemærkninger

5.1 For at gøre udtalelsen kort og klar har udvalget omsat sine særlige bemærkninger i konkrete handlingsforslag, som fremlægges i afsnittet »Konklusioner og anbefalinger« (pkt. 1.1 til 1.12) i begyndelsen af denne udtalelse.

Bruxelles, den 13. december 2007.

Dimitris DIMITRIADIS

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽¹⁾ Ship Recycling — The Way Forward, BIMCO, ECSA, INTERTANKO, INTERCARGO.