

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake scheepsrecycling

(COM(2012) 118 final — 2012/0055 (COD))

(2012/C 299/29)

Rapporteur: **de heer SIECKER**

De Raad en het Europees Parlement hebben resp. op 10 april 2012 en 19 april 2012 besloten om het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) te raadplegen over het:

Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake scheepsrecycling

COM(2012) 118 final — 2012/0055 (COD).

De afdeling Landbouw, Plattelandsontwikkeling en Milieu, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 juni 2012 goedgekeurd.

Het Comité heeft tijdens zijn op 11 en 12 juli 2012 gehouden 482^e zitting (vergadering van 12 juli) het volgende advies uitgebracht, dat met 122 stemmen vóór en 31 stemmen tegen, bij 6 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Conclusies & aanbevelingen

1.1 Het slopen van schepen gebeurt op onverantwoorde wijze. Het grootste deel wordt gesloopt via de stranding methode (beaching) waarbij schepen het strand op worden gevaren in India, Bangladesh en Pakistan. Daarna worden ze gesloopt door ongeschoold personeel, waaronder veel kinderen, zonder goed gereedschap en zonder enige bescherming tegen de grote hoeveelheden vrijkomende gevaarlijke stoffen.

1.2 Afgedankte schepen worden beschouwd als gevaarlijk afval en vallen onder het Verdrag van Bazel, waarin het transport van gevaarlijke afvalstoffen is gereguleerd. Omdat de regels uit dat verdrag al jarenlang systematisch en massaal ontboden worden, heeft de IMO in 2009 het Verdrag van Hongkong voor het veilig en verantwoord recyclen van schepen goedgekeurd. De EU en haar lidstaten zijn tot de slotsom gekomen dat beide verdragen een gelijkwaardig niveau van controle en handhaving blijken te bieden voor schepen die als afval beschouwd worden. Alle Afrikaanse staten en een aantal Latijnsamerikaanse staten onderschrijven deze conclusie niet. Het Verdrag van Hongkong treedt volgens verwachting rond 2020 in werking als het door voldoende landen is geratificeerd.

1.3 De verantwoordelijkheid van de Europese Unie in dit dossier is groot omdat het eigendom van de wereldvloot voor een groot deel in handen is van reders uit de Europese lidstaten. De Commissie maakt zich al jarenlang zorgen over de ontwikkelingen in deze sector. Daarom heeft ze een aantal jaren geleden besloten om daar iets aan te doen. In de afgelopen 5 jaar heeft de Commissie over deze materie een Groenboek geproduceerd, vervolgens een strategienota, en komt nu met een voorstel voor een verordening. De voorgestelde EU-verordening laat een aantal vereisten met het Verdrag van Hongkong vervroegd in werking treden.

1.4 Het voorstel voor de verordening inzake scheepsrecycling steekt nogal bleek af tegenover het eerder gepubliceerde groenboek en de strategienota over hetzelfde onderwerp. In die twee documenten werden de problemen met betrekking tot de scheepsrecycling in met name Bangladesh, India en Pakistan feilloos geanalyseerd en werd de overtuiging uitgesproken dat er stevige maatregelen moesten worden genomen om iets aan de wantoestanden in deze landen te doen. De maatregelen die in het vooruitzicht worden gesteld in het voorstel voor de verordening lossen de problemen echter niet op. Het EESC kan niet anders dan concluderen dat de politieke wil om de problemen op te lossen kennelijk ontbreekt.

1.5 Wat bijvoorbeeld in het voorstel ontbreekt, is een economisch instrument waarmee de Commissie de gewenste ontwikkeling zou kunnen sturen. In de vorige documenten was nog wel sprake van zo'n instrument. De Commissie heeft ook onderzoek laten doen naar de mogelijkheden van een fonds waarin elk schip dat aanmeert in een Europese haven een bedrag moet storten. De hoogte van dat bedrag kan worden bepaald door een combinatie van tonnage en toxiciteit. Bovendien past gebruik van zo'n fonds uitstekend binnen het principe van "de vervuiler betaalt". Dat geld kan deels worden gebruikt om de omstandigheden waaronder in Zuid-Oost-Azië wordt gewerkt te verbeteren. Door de werknemers te scholen in veilig en gezond werken, door lokaal bewustzijn te kweken over de gevaren van de onverantwoorde sloop van grote zeeschepen en door verbetering van de lokale openbare infrastructuur.

1.6 Het EESC verzoekt de Commissie om na te gaan of dit geld kan worden gebruikt om sloopcapaciteit en een recyclingketen in Europa te ontwikkelen. Er is in de EU voldoende dokcapaciteit die niet of nauwelijks meer wordt gebruikt voor het bouwen en repareren van schepen, maar die geschikt is voor

het ontmantelen en recyclen van schepen. Dat past weer heel goed binnen de ambitie van de Europese Unie zich te ontwikkelen tot een duurzame "recycling society", een samenleving waarin afval vooral tot grondstof wordt door een uitgekiend en fijnmazig systeem van recycling. Dat kan leiden tot hoge economische opbrengsten aan waardevolle materialen die voor een flink deel kunnen voorzien in de vraag naar grondstoffen en tot veel nieuwe banen. Gezien de alsmaar stijgende prijzen van grondstoffen en de hoge werkloosheid in een aantal Europese lidstaten kan dat voor Europa als geheel heel profijtelijk zijn. Bovendien kan een keten voor het ontmantelen van afgeschreven schepen kansen bieden voor de ontwikkeling van maritieme gebieden, de opleiding van jongeren voor nieuwe beroepen en werklozen.

1.7 Als Europa wil dat zijn schepen op een verantwoorde manier worden gesloopt is het niet onredelijk dat het ook meebetaalt aan het opbouwen van de capaciteit die nodig is om dat op een nette manier te laten doen. In een markteconomie is nou eenmaal niets gratis, voor alles moet een prijs worden betaald. Bij het verantwoord slopen van schepen wordt die prijs betaald in geld. Bij het onverantwoord slopen wordt een deel van die prijs betaald in andere waarden, zoals vernietiging van het lokale milieu en het verlies van mensenlevens. Aangezien wij die waarden binnen de EU niet als wettig betaalmiddel wensen te accepteren moeten we ook niet toestaan dat ze worden gebruikt in het betalingsverkeer met landen buiten Europa. De Commissie zou daar iets meer de nadruk op kunnen leggen. Het EESC vindt daarom dat de Commissie met een beter, creatiever, avontuurlijker en initiatiefrijker voorstel had moeten komen, in overeenstemming met het ambitieniveau van de vorige Commissie-documenten en de adviezen daarop van het Comité.

1.8 Met het oog op scheepsrecycling in inrichtingen die zich bevinden in niet-OESO-landen, maar die aan de vereisten voldoen en in een "Europese lijst" zijn opgenomen, beveelt het EESC aan dat in de Verordening met name dient te worden uitgegaan van de richtsnoeren van de relevante internationale organisaties ⁽¹⁾, van het Verdrag van Bazel zelf en van de technische richtsnoeren daarvan.

2. Inleiding

2.1 Eind jaren '80 van de vorige eeuw ontstond internationale verontwaardiging over het overbrengen van giftig afval van industrie- naar ontwikkelingslanden. Berichtgeving over 8 000 vaten chemisch afval die werden gedumpt op Koko Beach in Nigeria en schepen zoals de Karin B die van de ene naar de andere haven voeren om hun lading gevaarlijk afval kwijt te raken, haalden de voorpagina's van de kranten en er werd aangedrongen op strengere internationale regelgeving. In 1989 werd vervolgens het "Verdrag van Bazel" van de Verenigde Naties goedgekeurd als kader voor de regulering van internationale transportsporten van gevaarlijke afvalstoffen.

⁽¹⁾ Technical Guidelines for the Environmentally Sound Management of the Full and Partial Dismantling of ships, Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, UNEP; Guidelines on Safety and Health in Shipbreaking: Guidelines for Asian countries and Turkey, Internationale Arbeidsorganisatie (IAO); Guidelines on Ship Recycling, Internationale Maritieme Organisatie (IMO).

2.2 Het Verdrag van Bazel voorziet in een wereldwijd systeem van voorafgaande schriftelijke kennisgeving en toestemming voor de overbrenging van afvalstoffen tussen landen. In 1995 is een amendement aangenomen, dat de uitvoer van gevaarlijk afval uit EU- en OESO-lidstaten naar niet-OESO-lidstaten verbiedt. De EU heeft het Verdrag van Bazel en het amendement betreffende het uitvoerverbod omgezet in communautaire wetgeving ⁽²⁾.

2.3 Hoewel de wetgeving betreffende de overbrenging van afvalstoffen ook van toepassing is op schepen en er op grond van het Verdrag van Bazel reeds is geoordeeld dat schepen vanaf een bepaald moment als afval kunnen worden bedoeld, worden ze op grond van andere internationale regels nog steeds als schepen beschouwd. Aangezien bijna alle schepen grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen, zoals olie, oliehoudend slijk, asbest, glaswol, PCB's, TBT en zware metalen bevatten, onder meer in verf, moeten voor de sloop bestemde schepen als gevaarlijk afval worden beschouwd. Derhalve mogen dergelijke schepen die onder EU-vlag varen, wanneer zij worden "geëxporteerd" uit OESO-landen, conform het Verdrag van Bazel alleen worden ontmanteld in OESO-landen.

2.4 Doordat schepen onder de wetgeving systematisch omzeilen missen zowel de internationale regels als de EU wetgeving hun doel. Om dat te verbeteren verzochten partijen bij het Verdrag van Bazel de IMO (Internationale Maritieme Organisatie) dwingende voorschriften vast te stellen inzake scheepsrecycling. De IMO kwam in 2006 met een ontwerpverdrag dat in 2009 als Verdrag van Hongkong voor het veilig en verantwoord recyclen van schepen is vastgesteld. Het moet door voldoende grote vlaggenstaten en recyclingstaten worden geratificeerd om in werking te kunnen treden en effect te sorteren.

2.5 De partijen bij het Verdrag van Bazel verwelkomden in 2006 het ontwerpverdrag van de IMO en begonnen met een beoordeling om na te gaan of de mate van controle en handhaving die in het Verdrag van Hongkong is vastgesteld gelijkwaardig is aan die in het Verdrag van Bazel. De EU en haar lidstaten voltooiden hun beoordeling in 2010 en concludeerden dat beide verdragen voor schepen die als afval zijn ingedeeld een mate van controle en handhaving lijken te bieden die gelijkwaardig zijn. In oktober 2011 riepen de partijen bij het Verdrag van Bazel op het Verdrag van Hongkong te ratificeren opdat het in werking kan treden. Naar verwachting gebeurt dit op zijn vroegst in 2020. Wanneer het verdrag van kracht is mogen landen die daarbij partij zijn hun grote commerciële schepen uitsluitend laten ontmantelen in landen die partij zijn bij dat verdrag.

2.6 De milieuonvriendelijke en onveilige praktijken voor het ontmantelen blijven de Europese Commissie ernstige zorgen baren, daarom volgt de Commissie de ontwikkelingen nauwgezet. In 2007 heeft de Commissie een Groenboek over een

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen

betere ontmanteling voor schepen gepubliceerd⁽³⁾ en in 2008 een Mededeling waarin een EU-strategie voor een betere ontmanteling van schepen is voorgesteld⁽⁴⁾. Het EESC heeft daarop gereageerd met eerdere adviezen⁽⁵⁾. Met dit advies reageert het EESC op het Commissievoorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake scheepsrecycling⁽⁶⁾.

3. Achtergrond

3.1 De ontmanteling van schepen wordt aangestuurd door marktfactoren. Kosten voor het in stand houden van een verouderde vloot, vervoerstarieven en schrootprijzen bepalen wanneer een schip wordt gesloopt. De keuze voor de slooplocatie wordt ingegeven door de prijs die een sloper biedt voor het te slopen schip. Die prijs wordt bepaald door de vraag naar gerecycleerd staal in de regio en de kosten van de infrastructuur voor de bescherming van de werknemers en van het milieu. Onder invloed van die factoren is het recyclen van grote zeeschepen in de loop der tijd verschoven naar Zuid-Oost-Azië.

3.2 Van alle afgedankte schepen die sinds 2004 wereldwijd zijn gesloopt is ruim 80 % gesloopt in India, Pakistan en Bangladesh volgens de strandingmethode. De schepen worden op het zandstrand gevaren en daarna gesloopt zonder gebruik van zware machines. Ook ontbreken in deze landen de faciliteiten om zwaar verontreinigd en giftig afval op een verantwoorde manier te verwerken. De regeringen van de Zuid-Oost-Aziatische deelstaten weigeren deze praktijken aan te pakken omdat zij scheepsrecycling een belangrijke economische activiteit vinden die zo weinig mogelijk gehinderd moet worden. Het levert ook veel banen op, maar de sociale en ecologische gevolgen zijn rampzalig.

3.3 Grote schepen die voor ontmanteling naar Azië worden gestuurd vormen een van de grootste stromen gevaarlijk afval van industrie- naar ontwikkelingslanden. Het gaat om stoffen als asbest, olie en oliehoudend slijk, polychloorbifenylen (PCB's) en zware metalen. In 2004 is de omvang in een studie van de Commissie (DG TREN) geraamd op 1 000 tot 3 000 ton asbest, 170 tot 540 ton PCB's, 6 000 tot 20 000 ton schadelijke verven en 400 000 tot 1,3 miljoen ton oliehoudend slijk per jaar tot 2015. Effect op het milieu is zelden grondig onderzocht maar beschikbare gegevens wijzen uit dat het ingrijpende gevolgen heeft voor zeewater, strandbodem en sedimenten. Vervuiling van de zee bij de sloopwerven in India en Bangladesh is duidelijk zichtbaar op luchtfoto's. Voorts melden NGO's dat in die gebieden geen vegetatie of vis meer aanwezig is.

3.4 De veiligheids- en gezondheidsomstandigheden op de sloopwerven in Zuid-Oost-Azië zijn kritiek. Door gebrek aan zware machines en veiligheidsuitrusting voor arbeiders is het risico op ernstige ongevallen groot. Volgens een rapport van

de Indiase regering zijn tussen 1996 en 2003 op de werven in Alang 434 ongelukken gebeurd waarbij 209 arbeiders zijn omgekomen. Volgens rapporten uit Pakistan zijn in dat land tussen 1986 en 2006 meer dan 400 arbeiders omgekomen en 6 000 zwaar gewond geraakt. Voorts wordt geschat dat duizenden arbeiders ongeneeslijke ziekten oplopen door contact met en inademen van giftige stoffen zonder enige voorzorgs- of beschermingsmaatregelen. De meeste werknemers komen uit de armste regio's, zijn ongeschoold, werken zonder arbeidscontract en ziekte- of ongevallenverzekering en mogen zich niet verenigen in een vakbond. Uit onderzoek in India blijkt ook het aandeel kinderarbeid hoog. Een kwart van alle werknemers is jonger dan 18 jaar, 10 % is zelfs jonger dan 12.

4. Kern van de verordening

4.1 De verordening inzake scheepsrecycling heeft tot doel met name in Zuid-Oost-Azië de negatieve sociale en ecologische gevolgen van het recyclen van schepen onder EU-vlag aanzienlijk te beperken zonder onnodige economische lasten te creëren. De voorgestelde verordening laat een aantal vereisten van het Verdrag van Hongkong vervroegd in werking treden en bespoe-digt daarmee de mondiale inwerkingtreding ervan.

4.2 De volgende vereisten uit het Verdrag van Hongkong worden vervroegd ingevoerd:

4.2.1 Schepen onder EU-vlag moeten een inventaris hebben van gevaarlijke stoffen aan boord en deze gedurende hun hele levensloop bijwerken. Nieuwe schepen moeten deze inventarislijst direct opmaken, bestaande schepen krijgen hiervoor 5 jaar de tijd. De inventaris moet worden geactualiseerd vóór het schip voor ontmanteling wordt afgezonden zodat de erkende recyclinginrichting in staat is alle gevaarlijke materialen en afvalstoffen aan boord te beheren.

4.2.2 Op basis van het Verdrag van Hongkong is een lijst vereisten opgesteld waaraan recyclinginrichtingen moeten voldoen met extra vereisten om milieu en volksgezondheid beter te beschermen. Inrichtingen voor scheepsrecycling die aan die vereisten voldoen, kunnen in een Europese lijst van recyclinginrichtingen worden opgenomen. Schepen onder de vlag van een EU lidstaat mogen alleen worden gerecycled in inrichtingen die in deze lijst zijn opgenomen.

4.2.3 Schepen onder de vlag van een EU lidstaat moeten het volume gevaarlijke stoffen aan boord tot een minimum beperken voor levering aan een recyclinginrichting. Bij tankers moeten eigenaren ervoor zorgen dat de schepen in de recyclinginrichtingen aankomen in een toestand die certificering "Veilig te betreden" en "Veilig voor heet werk" toelaten teneinde ontploffingen en (dodelijke) arbeidsongevallen in recyclinginrichtingen te voorkomen.

⁽³⁾ COM(2007) 269 final

⁽⁴⁾ COM(2008) 767 final

⁽⁵⁾ CESE 1701/2007, PB C 120 van 16 mei 2008, blz. 33; CESE 877/2009, PB C 277, 17 november 2009, blz. 67.

⁽⁶⁾ COM(2012) 118 final

4.3 In tegenstelling tot de bestaande wetgeving is de voorgestelde verordening gebaseerd op het systeem van controle en handhaving van het Verdrag van Hongkong, dat specifiek is opgesteld voor schepen van de internationale scheepvaart. Naleving van de wetgeving van de Unie lijkt daarmee beter mogelijk. Groot probleem onder de bestaande wetgeving is dat het moeilijk is vast te stellen wanneer een schip afval wordt. Onder het nieuwe regime worden lidstaten tijdig geïnformeerd over de geplande aanvang van de recycling van een schip en over de voltooiing ervan. Door de lijst van schepen waarvoor een inventarisatiecertificaat is afgegeven te vergelijken met de lijst van schepen die zijn gerecycled in erkende inrichtingen kan gemakkelijker illegale recycling worden vastgesteld.

4.4 Naast de economische factoren is ook het capaciteitsprobleem in Europa een probleem voor verantwoorde recycling. Er is net aan voldoende capaciteit voor recycling van de oorlogsvloot van de Europese lidstaten en andere overheidschepen. Toestaan dat schepen worden gerecycled in inrichtingen buiten de OESO-landen die voldoen aan de vereisten en die zijn opgenomen in de Europese lijst, pakt ook het probleem aan van de te beperkte legale recyclingcapaciteit waar scheepseigenaren toegang toe hebben. Dat is temeer belangrijk omdat naar verwachting de komende 10 jaar een piek te zien zal geven in de scheepsrecycling.

5. Algemene opmerkingen

5.1 Het slopen van schepen gebeurt op onverantwoorde wijze. Het grootste deel wordt gesloopt via de stranding methode (beaching) waarbij schepen het strand op worden gevaren in India, Bangladesh en Pakistan. Daar worden ze gesloopt door ongeschoold personeel, waaronder veel kinderen, zonder goed gereedschap en zonder enige bescherming tegen de grote hoeveelheden vrijkomende gevaarlijke stoffen. Werknemers worden uitgebuit zonder dat zij zich daar tegen kunnen beschermen want vakbonden worden in die sectoren, m.n. in Bangladesh en Pakistan veelal niet geduld. Regeringen treden niet op tegen deze wantoestanden. Het zijn economisch belangrijke activiteiten voor die landen, die vooral worden gekenmerkt door zwak en corrupt bestuur en, met name in deze sector, sterke en gewetenloze ondernemingen.

5.2 Het economisch belang zit niet alleen in de werkgelegenheid maar ook en vooral in de grondstofvoorziening. Die landen voorzien voor het grootste deel in hun behoefte aan staal via de scheepsrecycling. Het werkgelegenheidsbelang is in die landen ook belangrijk maar vanuit sociaal perspectief omstreden. Het gaat vooral om ongeschoolde mensen uit de armste bevolkingsgroepen die wel werk hebben maar geen baan omdat ze per dag worden ingehuurd. Het Europese en mondiale concept van een baan (IAO: een mondiaal pact voor waardig werk 2009) houdt in dat je ervan kunt leven en een gezin van kunt onderhouden. Van het werk dat mensen in de scheepssloperijen op de Zuid Oost Aziatische stranden wordt geboden kunnen ze niet leven, ze zijn hooguit in staat een tijdje te overleven. In de praktijk gaat een groot aantal er van dood. Hetzij snel, aan een van de vele arbeidsongevallen, hetzij langzaam aan een van de kwaadaardige en ongeneeslijke ziekten die zij op kunnen lopen tijdens het werk.

5.3 De verantwoordelijkheid van de Europese Unie in dit dossier is groot omdat het eigendom van de wereldvloot voor een groot deel in handen is van reders uit de Europese lidstaten.

De Commissie maakt zich al jarenlang zorgen over de ontwikkelingen in deze sector, mede over de massale ontduiking van de regels van het Verdrag van Bazel. Daarom heeft ze een aantal jaren geleden besloten om daar iets aan te doen. In de afgelopen 5 jaar heeft de Commissie over deze materie achtereenvolgens een Groenboek geproduceerd, en vervolgens een strategienota, en komt nu met een voorstel voor een verordening.

5.4 Het voorstel voor de verordening inzake scheepsrecycling steekt nogal bleek af tegenover het eerder gepubliceerde groenboek en de strategienota over hetzelfde onderwerp. In die twee documenten werden de problemen met betrekking tot de scheepsrecycling in met name Bangladesh, India en Pakistan feilloos geanalyseerd en werd de overtuiging uitgesproken dat er stevige maatregelen moesten worden genomen om iets aan de misstanden daar te doen. De maatregelen die in het vooruitzicht worden gesteld in het voorstel voor de verordening lossen de problemen echter niet op. Het EESC kan niet anders dan concluderen dat de politieke wil om de problemen op te lossen kennelijk ontbreekt. Dat is niet alleen jammer, het is ook opvallend. Op parallelle terreinen heeft de Commissie die politieke wil wél getoond.

5.5 Van de plannen uit de eerdere documenten om bijvoorbeeld de scheepseigenaren, de scheepsbouwers en de stuwadoors bepaalde verplichtingen op te leggen teneinde tot een verantwoorde ontmanteling en recycling van schepen te komen die aan het einde van hun economische cyclus zijn is in dit voorstel weinig terug te vinden. Maatregelen die wel worden voorgesteld zijn zwak en zitten vol juridische lacunes.

5.6 Nadat de voorstellen van het Verdrag van Hongkong voltooid waren beoordeelden de staten die partij waren bij het Verdrag van Bazel of de mate van controle en handhaving van Bazel en Hongkong gelijkwaardig waren. Daarover werd tussen de Bazel partijen geen overeenstemming bereikt. Volgens de IMO en de EU-lidstaten was het oordeel daarover wel positief. Een van de oorzaken voor die afwijkende beoordeling zou kunnen zijn dat het verdrag van Hongkong alleen maar gaat over het slopen van de schepen. Het verdrag van Bazel houdt zich vooral bezig met verantwoorde verwerking van gevaarlijke stoffen en stelt ook voorwaarden aan de keten daarachter. Het verdrag van Hongkong zegt daar weinig over. Het EESC stelt vast dat het voorstel van de Commissie dat in algemene termen wel doet en beveelt aan dat, met het oog op scheepsrecycling in inrichtingen die zich bevinden in niet-OESO-landen, maar die aan de vereisten voldoen en in een "Europese lijst" zijn opgenomen, in de Verordening met name dient te worden uitgegaan van de richtsnoeren van de relevante internationale organisaties⁽⁷⁾, van de Conventie zelf en van de technische richtsnoeren daarvan.

5.7 De Commissie gaat met haar voorstel weliswaar verder dan de bepalingen in het Verdrag van Hongkong maar minder ver dan de bepalingen in het Verdrag van Bazel. De Commissie geeft aan dat het de lat niet te hoog wil leggen omdat anders

⁽⁷⁾ Zie voetnoot 1.

staten waar nu ontmanteling volgens mens-en-milieu-gevaarlijke-methoden plaatsvindt, wellicht niet toe zullen treden tot het Verdrag van Hongkong en de verordening zijn doel voorbij schiet. Een discutabele redenering: als bepaalde wet- en regelgeving (het verdrag van Bazel) veelvuldig wordt overtreden, lijkt vervanging van die wetgeving door een nieuw juridisch regime dat zwakker is in de handhaving (het Hongkong verdrag) niet de meest voor de hand liggende maatregel om iets aan dat probleem te doen. De Commissie had in haar voorstel meer aandacht kunnen besteden aan een beter niveau van handhaving.

5.8 Twee veel toegepaste methoden om aan de verplichtingen van de Conventie van Bazel te ontkomen zijn het omvlaggen van een schip van een Europese lidstaat naar een niet EU-lidstaat of het schip verkopen aan een opkoper. Als die verkoop gebeurt in Europese wateren mag de opkoper het schip niet exporteren naar een niet OESO-land voor recycling omdat het onder de regels van de Conventie van Bazel valt. De opkoper geeft dan een verklaring af waarin hij bevestigt dat hij het schip niet koopt voor de sloop maar voor economisch gebruik. Zodra zo'n schip de Europese wateren verlaten heeft, zet het vaak onmiddellijk koers naar een van de stranden in Zuid Oost Azië en blijkt de verklaring vals.

5.9 Het EESC stelt vast dat in het voorstel van de Commissie de belangrijkste elementen uit het Verdrag van Hongkong zijn overgenomen, waarin de verdeling van de verantwoordelijkheden zijn vastgelegd tussen vlaggenstaten, recyclingstaten en havenstaten enerzijds en scheepseigenaren, scheepsbouwers en recyclinginrichtingen anderzijds. Het Comité heeft echter twijfels over de evenwichtigheid van deze verdeling en had graag gezien dat ook de positie van de vorige eigenaren/beneficial owners in die verdeling was geregeld.

5.10 Wat bijvoorbeeld in het voorstel ontbreekt is een economisch instrument waarmee de Commissie de gewenste ontwikkeling zou kunnen sturen. In de vorige documenten was nog wel sprake van zo'n instrument. De Commissie heeft ook onderzoek laten doen naar de mogelijkheden van een fonds waarin elk schip dat aanmeert in een Europese haven een bedrag moet storten. De hoogte van dat bedrag kan worden bepaald door een combinatie van tonnage en toxiciteit. Bovendien past gebruik van zo'n fonds uitstekend binnen het principe van "de vervuiler betaalt." Dat geld kan deels worden gebruikt om de omstandigheden waaronder in Zuid Oost Azië wordt gewerkt te verbeteren. Door de werknemers te scholen in veilig en gezond werken, door lokaal bewustzijn te kweken over de gevaren van de onverantwoorde sloop van grote zeeschepen en door verbetering van de lokale openbare infrastructuur.

5.11 Het EESC verzoekt de Commissie om na te gaan of dit geld kan worden gebruikt om sloopcapaciteit en een recyclingketen in Europa te ontwikkelen. Er is in de EU voldoende dokcapaciteit die niet of nauwelijks meer wordt gebruikt voor het bouwen en repareren van schepen maar die heel geschikt is voor het ontmantelen en recyclen ervan. Dat past weer heel goed binnen de ambitie van de Europese Unie zich te ontwikkelen tot een duurzame "recycling society", een samenleving

waarin afval tot grondstof wordt door een uitgekiend en fijnmazig systeem van recycling. Dat kan leiden tot hoge economische opbrengsten aan waardevolle materialen die voor een flink deel kunnen voorzien in de vraag naar grondstoffen en tot veel nieuwe banen. Gezien de almaar stijgende prijzen van grondstoffen en de hoge werkloosheid in een aantal Europese lidstaten kan dat voor Europa als geheel heel profijtelijk zijn.

5.12 Als Europa wil dat zijn schepen op een verantwoorde manier worden gesloopt is het niet onredelijk dat het ook meebetaalt aan het opbouwen van de capaciteit die nodig is om dat op een nette manier te laten doen. In een markteconomie is nou eenmaal niets gratis, voor alles moet een prijs worden betaald. Bij het verantwoord slopen van schepen wordt die prijs betaald in geld. Bij het onverantwoord slopen wordt een deel van die prijs betaald in andere waarden, zoals vernietiging van het lokale milieu en het verlies van mensenlevens. Aangezien wij die waarden binnen de EU niet als wettig betaalmiddel wensen te accepteren moeten we ook niet toestaan dat ze worden gebruikt in het betalingsverkeer met landen buiten Europa. De Commissie zou daar iets meer de nadruk op kunnen leggen. Het EESC vindt dat de Commissie met een beter, creatiever, avontuurlijker en initiatiefrijker voorstel moet komen, in overeenstemming met het ambitieniveau van de vorige Commissiedocumenten en de adviezen daarop van het Comité.

6. Specifieke opmerkingen

6.1 Het EESC onderschrijft de doelstelling van het voorstel inzake scheepsrecycling en de algemene benadering die de Commissie heeft gekozen, maar heeft grote bedenkingen bij de doelmatigheid van de handhaving. Het Comité heeft met name kritiek op de volgende bepalingen.

6.2 In de verordening staat in Artikel 15 dat recyclinginrichtingen van buiten de EU op een Europese lijst kunnen komen als zij voldoen aan de eisen die de EU heeft gedefinieerd voor verantwoorde sloop. Maar de bewijzen dat zij voldoet aan de eisen moet de inrichting zelf leveren. Inspecties ter plaatse door de Commissie of personen die namens haar optreden worden in het voorstel voor een verordening slechts als optie genoemd. Het EESC verzoekt de Commissie om een duidelijk en effectief mechanisme uit te werken voor inspecties en toezicht door onafhankelijke derden om naleving van de in Artikel 12 vermelde eisen te waarborgen.

6.3 In Artikel 12 wordt een opsomming gegeven van de voorwaarden waaraan een recyclinginstelling moet voldoen om op de Europese lijst te komen. Op die voorwaarden is op zich niet veel aan te merken. Echter de overgangsbepaling in Artikel 28 stelt dat vóór de bekendmaking van de Europese lijst EU-lidstaten buiten de Unie gevestigde inrichtingen voor scheepsrecycling kunnen erkennen, op voorwaarde dat - op grond van door de scheepseigenaar of scheepsrecyclinginrichting verstrekte of anderszijds verkregen gegevens - is geconstateerd dat de scheepsrecyclinginrichting voldoet aan de vereisten van Artikel 12. Ook in dit verband verzoekt het EESC de Commissie om een duidelijk en effectief mechanisme uit te werken voor inspecties en toezicht door onafhankelijke derden om naleving van de in Artikel 12 vermelde eisen te waarborgen.

6.4 In Artikel 23 wordt voorgesteld om sancties vast te stellen voor inbreuken op de verordening, dat die sancties van civiel- of bestuursrechtelijke aard kunnen zijn, dat ze doeltreffend en evenredig moeten zijn en een afschrikkende werking moeten hebben. Daadwerkelijke sancties worden evenwel niet genoemd. In hetzelfde artikel wordt geregeld dat ook aan de voorlaatste eigenaar sancties kunnen worden opgelegd indien het schip wordt verkocht en binnen minder dan 6 maanden na de verkoop wordt afgezonden voor recycling in een inrichting die niet op de Europese lijst staat. Het Comité merkt echter op dat deze 6 maanden slechts een korte periode zijn ten opzicht van de gemiddelde levenscyclus van een schip. Daarbij merkt het Comité nog op dat aan de uitzondering op de bedoelde sancties, namelijk wanneer de scheepeigenaar kan aantonen dat hij zijn schip niet heeft verkocht met het voornemen het te laten recyclen, eenvoudig kan worden voldaan middels verklaringen, hetgeen meermaal is bewezen in de huidige handhavingproblematiek ten aanzien van het Verdrag van Bazel.

6.5 In Artikel 30 zegt de Commissie toe de Verordening te toetsen twee jaar nadat het Verdrag van Hongkong in werking is getreden. Aangezien deze wordt verwacht in 2020, zou de toetsing van de verordening dus in 2022 plaatsvinden. De Commissie overweegt daarbij inrichtingen die door de partijen bij

het Verdrag van Hongkong zijn erkend op te nemen in de Europese lijst van scheepsrecycling inrichtingen, teneinde dubbel werk en administratieve lasten te voorkomen. Tegelijkertijd is het heel goed mogelijk dat de instellingen die zijn erkend door de partijen bij het Verdrag van Hongkong, met name voor de keten achter de sloop, die zich bezig houdt met de verantwoorde verwerking van gevaarlijke stoffen, niet voldoen aan de voorwaarden van de Europese lijst. Ook dit leidt tot een verzwakking van de huidige praktijk.

6.6 Het EESC merkt op dat scheepsrecycling op plekken waar dat gebeurt volgens de beaching methode, de veiligheid op het werk volstrekt onder de maat is, werknemers worden uitgebuit en de gevolgen voor het milieu rampzalig zijn. De schepen worden op het strand handmatig gesloopt, alle gevaarlijke materialen die er in zitten (olie, olieslib, PCB's, enzovoorts) lopen ongehinderd de zee in of sijpelen weg in het zand. Onderzoek ter plekke heeft aangetoond dat de flora en fauna in de wijde omgeving van die sloopstranden volledig verdwenen zijn. Gezien de duurzaamheidsagenda van de EU, zou je verwachten dat de Commissie recyclinginrichtingen waar deze methoden worden toegepast zou uitsluiten van de Europese lijst. Die duidelijkheid ontbreekt nu.

Brussel, 12 juli 2012

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Staffan NILSSON

BIJLAGE

bij het Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité

De volgende wijzigingsvoorstellen, waarvoor minstens een kwart van de stemmen werd uitgebracht, werden tijdens de beraadslaging verworpen:

Paragraaf 5.5

Als volgt wijzigen:

Van de plannen uit de eerdere documenten om bijvoorbeeld de scheepseigenaren, de scheepsbouwers en de stuwadoors bepaalde verplichtingen op te leggen teneinde tot een verantwoorde ontmanteling en recycling van schepen te komen die aan het einde van hun economische cyclus zijn is in dit voorstel weinig terug te vinden. Maatregelen die wel worden voorgesteld zijn ~~zwak~~ hadden krachtiger en ~~zitten vol~~ zonder juridische lacunes onzekerheden kunnen worden geformuleerd.

Stemuitslag

Vóór	70
Tegen	72
Onthoudingen	0

Paragraaf 5.7

Als volgt wijzigen:

De Commissie gaat met haar voorstel weliswaar verder dan de bepalingen in het Verdrag van Hongkong maar minder ver dan de bepalingen in het Verdrag van Bazel. De Commissie geeft aan dat het de lat niet te hoog wil leggen omdat anders staten waar nu ontmanteling volgens mens-en-milieu-gevaarlijke-methoden plaatsvindt, wellicht niet toe zullen treden tot het Verdrag van Hongkong en de verordening zijn doel voorbij schiet. ~~Een discutabele redenering: als bepaalde wet- en regelgeving (het verdrag van Bazel) veehoudig wordt overtreden, lijkt vervanging van die wetgeving door een nieuw juridisch regime dat zwakker is in de handhaving (het Hongkong verdrag) niet de meest voor de hand liggende maatregel om iets aan dat probleem te doen. De Commissie had in haar voorstel meer aandacht kunnen besteden aan een beter niveau van handhaving.~~

Stemuitslag

Vóór	65
Tegen	86
Onthoudingen	0

Paragraaf 5.10 en paragraaf 1.5 (tegelijk behandeld)

Paragraaf schrappen:

"Wat bijvoorbeeld in het voorstel ontbreekt, is een economisch instrument waarmee de Commissie de gewenste ontwikkeling zou kunnen sturen. In de vorige documenten was nog wel sprake van zo'n instrument. De Commissie heeft ook onderzoek laten doen naar de mogelijkheden van een fonds waarin elk schip dat aanmeert in een Europese haven een bedrag moet storten. De hoogte van dat bedrag kan worden bepaald door een combinatie van tonnage en toxiciteit. Bovendien past gebruik van zo'n fonds uitstekend binnen het principe van "de vervuiler betaalt". Dat geld kan deels worden gebruikt om de omstandigheden waaronder in Zuid-Oost-Azië wordt gewerkt te verbeteren. Door de werknemers te scholen in veilig en gezond werken, door lokaal bewustzijn te kweken over de gevaren van de onverantwoorde sloop van grote zeeschepen en door verbetering van de lokale openbare infrastructuur."

Stemuitslag

Vóór	69
Tegen	80
Onthoudingen	2