

*MILJØSTYRELSEN*  
Jord & Affald  
Ref. HHI  
DEP-200-00007  
20. september 2007

**Revideret GRUNDNOTAT**  
**Grønbog om bedre ophugning af skibe**  
**KOM(2007) 269 endelig**

**Resumé**

Rådssekretariatet fremsendte den 16. juni 2007 Kommissionens grøn bog om bedre ophugning af skibe. Grønbogen opridser situationen for skibsophugning såvel i EU som globalt.

Der redegøres for økonomien og de markeds kræfter, der spiller ind på markedet for ophugning af skibe og for de miljømæssige og sociale påvirkninger. Herudover gennemgås den nuværende regulering på området med udspring i Basel-Konventionen og affaldstransportforordningen samt det arbejde, der i øjeblikket foregår i IMO-regi om udarbejdelse af en konvention om ophugning af skibe. Kommissionen kommer med forskellige bud på kommende initiativer for, hvordan EU kan sikre bedre skibsophugning, bl.a. indtil der kommer bindende regler i form af en international konvention på området. Disse initiativer er bl.a. bedre håndhævelse og informationsudveksling, styrkelse af ophugningsfaciliteterne og EU, ophugningskapacitet, udveksling af know-how, teknologi overførsel, frivillige aftaler, listning af grønne ophugningsfaciliteter.

**1. Status**

Kommissionen udsendte den 22. maj 2007 ovennævnte grøn bog. Grønbogen blev den 16. juni 2007 oversendt til Rådet på dansk. Der er frit for afgivelse af kommentarer til Kommissionen den 30. september 2007.

Europa Parlamentet har endnu ikke udtalt sig om grøn bogen. Det portugisiske formandskab har ikke grøn bogen på sin dagsorden, og der er ikke planlagt arbejdsgruppemøder til behandling af grøn bogen.

**2. Formål og indhold**

Grønbogen skal ses som Kommissionens indspil til udviklingen af en EU-strategi, der kan forbedre mulighederne for miljø-, sundheds- og arbejdsmæssig forsvarlig skibsophugning i EU og i global sammenhæng.

Grønbogen opridser i brede vendinger situationen for skibsophugning såvel i EU som globalt. Situationen er i dag således, at mange skibe bl.a. fra Europa ender med at blive ophugget i Sydasiens under arbejdsmæssigt, sundhedsmæssigt og miljømæssigt uforsvarlige forhold.

Der redegøres for økonomien og de markeds kræfter, der spiller ind på markedet for ophugning af skibe og for de miljømæssige og sociale påvirkninger. Herudover gennemgås den nuværende regulering på området med udspring i Basel-Konventionen og affaldstransportforordningen, samt det arbejde der i øjeblikket foregår i IMO-regi om udarbejdelse af en konvention om ophugning af skibe.

Kommissionen kommer med forskellige bud på kommende initiativer for, hvordan EU kan sikre bedre skibsophugning, bl.a. indtil der kommer bindende regler i form af en international konvention på området. Af disse kan følgende fremhæves:

#### *Bedre håndhævelse, samarbejde og informationsudveksling*

Kommissionen foreslår et større fokus på og forbedring af håndhævelsen af EU's affaldstransportforordning i relation til skibe, der går til ophugning og derfor er affald, og herunder forbudet mod eksport af farligt affald fra OECD til ikke-OECD-lande (forbudet udspringer af Basel-Konventionen). Et mere systematisk samarbejde mellem EU-landene om bl.a. udveksling af information og udvikling af databaser over ”ophugningsklare” skibe m.v. Et øget samarbejde med 3. lande, ophugnings- og transitstater.

#### *EU's rolle i konventionsarbejdet under IMO*

Kommissionen ønsker, at EU får en mere markant rolle i forbindelse med forhandlingerne om en konvention om skibsophugning i IMO-regi og foreslår bl.a., at der indsættes en bestemmelse i konventionen, der gør det muligt for Fællesskabet at blive part til konventionen.

#### *Styrkelse af ophugningsfaciliteterne*

Kommissionen fastslår, at der i de involverede internationale organer lader til at være enighed om, at det er vigtigt at sikre, at skibe genanvendes på en miljøforsvarlig og sikker måde. Endvidere fastslår Kommissionen, at hvis der skal skabes lige betingelser herfor overalt i verden, er bindende internationale krav centrale. Der peges i den forbindelse bl.a. på sikker indeslutning af olie, sikker fjernelse af asbest, udluftningssystemer m.v.

#### *Styrkelse af EU's skibsophugningskapacitet*

Kommissionen berører mulighederne for at styrke EU's skibsophugningskapacitet bl.a. under henvisning til, at EU-medlemslandene i maj 2006 udtalte, at de ville gøre deres bedste for at øge skibsophugningskapaciteten i EU. Kommissionen opfordrer til, at der særligt fokuseres på

statsejede skibe bl.a. krigsskibe og færger og foreslår, at der f.eks. indarbejdes vilkår om ophugning i de salgskontrakter medlemslandene indgår i forbindelse med afhændelse af statsejede skibe. Kommissionen berører muligheden for at give statsstøtte til ophugningsfaciliteter, men konkluderer at dette vil gå imod EU-rettens ”forurenere-betaler-princip”.

#### *Udveksling af know-how, teknologiudvikling og teknisk assistance*

Det foreslås bl.a., at der fokuseres på udveksling af know-how, teknologiudvikling og teknisk assistance fra EU-landene til relevante ophugningsstater f.eks. i Sydasiens. Samtidig understreges det, at en højnelse af det tekniske niveau ikke er tilstrækkeligt til at ændre den strukturelle fattigdom som manglen på basale regler om arbejdssikkerhed, sundhed og miljømæssig beskyttelse i Sydasiens bl.a. er udtryk for. Dette kan alene imødegås ved en mere substantiel støtte i en bredere ramme.

#### *Frivillige aftaler*

Kommissionen foreslår, at der støttes op om - og opfordres til - at skibsejerne indgår frivillige aftaler, hvor branchen binder sig til at sørge for miljømæssig og sundhedsmæssig forsvarlig ophugning af skibe. Kommissionen ser frivillige aftaler som et ”første skridt” og den mest simple og hurtigste måde at få konkrete forandringer gennemført på. Som eksempel nævner Kommissionen en aftale, som P&O Nedlloyd - nu en del af MÆRSK – har indgået med kinesiske ophugningsfaciliteter.

Det understreges samtidigt, at frivillige aftaler kan være effektive, hvis de har de rette indhold og inkluderer klare mekanismer, som sikrer gennemførelse af de tilsagn, som afgives af private interesseparter, og hvis de omfatter overvågnings- og kontrolsystemer.

#### *Oprettelse af skibsophugningsfond*

Kommissionen nævner muligheden for etablering af en global eller regional fond baseret på indbetalinger fra skibsejerne. En sådan fond skal sikre penge til at opbygge grøn ophugningskapacitet og vil være i overensstemmelse med ”forurenere-betaler-princippet”. Ifølge Kommissionen vil det være mest hensigtsmæssigt med et obligatorisk system oprettet i IMO-regi. Det foreslås, at systemet sammenkobles med IMO’s skibsregistreringssystem. Alternativt foreslår Kommissionen, at der oprettes en fond i regionalt regi.

#### *Udvalgte øvrige forslag*

Det foreslås, at der bl.a. udarbejdes en liste over grønne ophugningssteder.

Kommissionen foreslår, at der laves EU-regulering om miljømæssig og sikker ophugning af enkeltskrogede olietankere, da en stor del af disse tankere skal skrottes indenfor en kort årrække.

Kommissionen overvejer mulighederne for at etablere et certificeringssystem for grøn skibsophugning, f.eks. svarende til EMAS. (EMAS er et frivilligt miljøledelsesinstrument, der sikrer løbende forbedringer af en virksomheds miljøindsats).

Afslutningsvis runder Kommissionens af med en række spørgsmål med henblik på afklaring af, hvordan den videre proces bør tilrettelægges.

### **3. Europa Parlamentets udtalelser**

Europa Parlamentet har endnu ikke behandlet forslaget.

### **4. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om en grøn bog, er en vurdering af nærhedsprincippet ikke relevant. Såfremt grøn bogen eventuelt udmøntes i konkrete forslag, vil der i den forbindelse ske en vurdering af nærhedsprincippet.

### **5. Konsekvenser for Danmark**

Grøn bogen har ingen umiddelbare lovgivningsmæssige, økonomiske eller miljømæssige konsekvenser, da der er tale om et debatoplæg, som alene indbyder til at afgive et høringssvar til Kommissionen. Såfremt Kommissionen efterfølgende vælger at fremlægge forslag på en række af de i grøn bogen omtalte områder, vil der i forbindelse hermed blive gennemført en vurdering af forslagenes konsekvenser for Danmark.

### **6. Høring**

Forslaget er udsendt i almindelig høring den 15. juni 2007 med frist til den 16. juli 2007. Sagen har endnu ikke været forelagt for Miljøspecialudvalget. Folketinget vil i et revideret grundnotat snarest blive orienteret om resultatet af den almindelige høring samt af specialudvalgshøringen.

Der er modtaget høringssvar fra 9 høringsparter, heraf 6 med kommentarer.

**Arbejdstilsynet** støtter initiativerne for forbedring af arbejdsmiljø og miljømæssige forhold under demontering af skibe i 3. verdenslande, især vedrørende asbest.

**Danske Maritime** mener, at ophugning af skibe alene bør behandles i internationale fora, særligt IMO. Danske Maritime finder endvidere, at behovet for en finansieringsmekanisme ikke er åbenbar på nuværende tidspunkt, og at det er uklart, hvad Kommissionen har tænkt sig i den sammenhæng.

**Danmarks Rederiforening** mener, at hverken Basel-konventionen eller transportforordningen er særligt hensigtsmæssigt bygget op, når det drejer sig om regulering af ophugning af skibe på internationalt plan. Arbejdet med en ny IMO-konvention er initieret af ønsket om at få skabt internationale regler for ophugning af skibe, så det vil kunne foregå på en miljø- og sikkerhedsmæssig forsvarlig måde, uanset, hvor i verden, det foregår. En eventuel EU regulering bør alene adressere de skibe, der ikke bliver omfattet af den internationale konvention.

Rederiforeningen finder, at det er vigtigt at få vedtaget en konvention, der kan få opbakning fra alle lande, også de lande i Fjernøsten, hvor der foregår omfattende ophugning af skibe, samt at der bør laves overgangsordninger f.eks. i form af frivillige aftaler, der kan fungere og fremme skibsophugning på en miljø- og sikkerhedsmæssig forsvarlig måde i perioden frem til ikrafttrædelsen af den internationale konvention. Muligheden for indgåelse af frivillige aftaler bør være så lidt bureaukratisk som mulig.

For så vidt angår forhandlingerne i IMO er det foreningens opfattelse, at de 27 EU medlemslande, herunder flere af verdens betydeligste skibsfartsnationer, vil kunne tale med væsentlig større vægt end Kommissionen. Det er derfor vigtigt, at EU's medlemslande engagerer sig i drøftelserne i IMO og bidrager positivt med at finde løsninger. EU-medlemslandene bør bidrage med viden og vejledning med henblik på at forbedre ophugningsforholdene i hele verden.

Det er foreningens opfattelse, at de miljø- og sikkerhedsstandarder - der indgår i den nye IMO-konvention - bør være sammenlignelige med EU-standarder, dvs. målet bør være ensartede internationale standarder på et højt niveau, mens det indledende ambitionsniveau også bør tilsigte, at ratifikation og effektiv implementering af konventionen bliver realistisk for et stort antal lande.

Det er rederiforeningens opfattelse, at protektionisme, subsidier og statsstøtte kan føre til konkurrenceforvridning.

Teknologioverførsel fra Europa til ikke-OECD ophugningslande kan være en god hjælp i forbindelse med implementeringen af IMO-konventionens krav i de pågældende lande.

Etablering af en fond vil virke konkurrenceforvridende, og midlerne kunne med fordel i stedet gives til etablering af gode modtagefaciliteter og behandlingsanlæg til affald. Det må forventes, at skærpede miljø- og sikkerhedskrav vil øge omkostningerne ved ophugning af skibe, men det må undgås, at det bliver i et sådant omfang, at det medfører, at skibe skaffes af vejen på uforsvarlig vis.

**Esbjerg Kommune** ser gerne, at redere (og eventuelt shippingagenter) pålægges et ansvar for miljø- og arbejdsmiljømæssigt korrekt ophugning af skibe, f.eks. ved at bygning, certificering og befragtning af skibe bindes op på en obligatorisk finansieringsordning til sikring af miljømæssig ophugning i overensstemmelse med "forureneren betaler"-princippet. Endvidere fremhæves håndhævelsesaspektet som centralt, herunder redskaber hertil.

Eventuelle finansieringsordninger til styrkelse af EU's kapacitet for miljørigtig ophugning bør være en midlertidig løsning, som må bortfalde, når der er skabt et effektivt internationalt regelsæt på området.

**Fagligt Fælles Forbund 3F** fremhæver vigtigheden af, at arbejdstagernes sikkerhed ved skibsskrotning og ophugning - særligt hvad angår ophugningsfaciliteterne, tekniske hjælpemidler og sikkerhedsudstyret - bliver løftet op til et niveau i alle lande som minimum svarer til det, vi kender i EU i dag.

3F mener, at der bør arbejdes for, at gældende EU lovgivning fremover også kommer til at gælde ved ophugning i tredje verdens landene. Der bør udarbejdes retningslinier, der over en kort årrække medfører et løft af sikkerhedsniveauet samtidig med, at det selvfølgelig også skal være miljø- og økonomisk bæredygtigt.

**Søfartsstyrelsen** savner en større anerkendelse af FNs internationale søfartsorganisation IMO i Kommissionens papir. Styrelsen ser, at det er afgørende at sikre, at de store og væsentlige lande tilslutter sig den pågældende regulering. Derfor er der behov for et globalt kompromis, der forventes at kunne fremme en global højnelse af miljøstandarder, selv om en konvention måske ikke fra starten vil leve op til alle europæiske miljøstandarder. Styrelsen ser ikke nogen merværdi i en direkte deltagelse fra EU, hverken i forhandlingsforløbet eller ved implementeringen.

Styrelsen stiller sig tvivlende overfor hensigtsmæssigheden i at opstille krav til salgsklausuler, der fastlægger, at skibe skal skrottes forsvarligt, idet skibe kan skifte ejere adskillige gange i deres levetid. Den påpeger endvidere, at Kommissionen ikke redegør for, hvordan manglende efterlevelse i senere ejerled skal håndteres.

## **7. Forhandlingssituationen**

Grønbogen er p.t. i høring blandt medlemslandene. Grønbogen er ikke endnu blev præsenteret af Kommissionen på et Rådsmøde og der foreligger endnu ikke konsoliderede udmeldinger fra andre medlemslande om deres holdninger til grønningen.

## **8. Dansk holdning**

Regeringens holdning er generelt positiv til Kommissionens grønningen. Regeringen kan tilslutte

sig Kommissionens overordnede ønske om at lave en EU-strategi, der kan forbedre mulighederne for miljø-, sundheds- og arbejdsmæssig forsvarlig skibsophugning i EU og i global sammenhæng.

#### *Bedre håndhævelse, samarbejde og informationsudveksling*

Regeringen er enig i, at det er fornuftigt at fokusere på forbedring af håndhævelsen - i relation til skibe - af bl.a. EU's transportforordning samt generelt at udbedre samarbejdet landene imellem - såvel i EU-regi som globalt. En dansk styrkelse af håndhævelsen i relation til skibe vil indebære et øget samarbejde mellem bl.a. Miljøstyrelsen og Søfartsstyrelsen.

#### *EU's rolle i konventionsarbejdet under*

*IMO* Det er Regeringens holdning, at det bør overvejes grundigt, hvilken rolle EU skal spille i relation til den fremtidige konvention om ophugning af skibe. I den forbindelse må det påpeges, at et så vigtigt emne, som EU's rolle og beføjelser til at handle på vegne af medlemslandene, ikke hører hjemme i en grøn bog.

#### *Styrkelse af ophugningsfaciliteterne*

Det er Regeringens holdning, at ophugningsfaciliteterne bør styrkes, således at det sikres at ophugningen af skibe sker på bæredygtig vis, samtidig med, at det sikres, at der ikke eksporteres affald i strid med EU og international lovgivning.

#### *Styrkelse af EU's skibsophugningskapacitet*

Regeringen vurderer - som Kommissionen at udbygning af ophugningskapaciteten i EU vil gå imod markedskræfterne og vil forudsætte enten substantiel statsstøtte eller en regulering, der pålægger, at EU-ejede skibe ophugges i EU. Det er dog væsentligt, at der i EU er kapacitet til ophugning af statsejede skibe (f.eks. krigsskibe og færger) og andre skibe, som ikke forventes at blive omfattet af IMO-konventionen. EU har allerede i dag miljø- og sikkerhedsmæssig forsvarlig ophugningskapacitet. Der er i arbejdet med den kommende konvention om ophugning af skibe ikke lagt op til, at ophugning skal ske i EU. Konventionen er baseret på en global løsning, der sikrer en miljø-, sundheds- og sikkerhedsmæssig forsvarlig ophugning uanset, hvor ophugningen finder sted.

#### *Udveksling af know-how, teknologiudvikling og teknisk assistance*

Regeringen er enig i, at det er væsentligt at sikre en udveksling af viden, teknologi, know-how etc. Det vil være hensigtsmæssigt at fokusere på udbygning af infrastruktur i forbindelse med arbejdet med at sikre miljømæssig forsvarlig ophugning af skibe i bl.a. Sydøstasien.

#### *Frivillige aftaler*

Regeringen støtter Kommissionens opfordring til at indgå frivillige aftaler. Miljøstyrelsen arbejder i øjeblikket på at lave en frivillig aftale med Danmarks Rederiforening, der bygger på ”pre-cleaning” af skibe før eksport og ansvar for at sikre, at skibet ophugges under miljø- og sikkerhedsmæssigt forsvarlige forhold.

#### *Oprettelse af skibsophugningsfond*

Regeringen vil gerne undersøge ideen med en skibsophugningsfond nærmere, hvor skibsejerne skal indbetale i form af en forsikring eller afgift. Et sådant system vil være i overensstemmelse med ”forureneren betaler-princippet”. Det er imidlertid væsentligt, at systemet bliver gjort globalt, samt at det sikres, at det kommer til at omfatte alle skibsejere. Det kunne eventuelt kobles op på skibsregistreringssystemet i IMO-regi.

#### *Udvalgte øvrige forslag*

Det er Regeringens holdning, at det vil være hensigtsmæssigt, at der bliver lavet en oversigt over grønne ophugningsfaciliteter til vejledning af skibsejerne.

Det er Regeringens holdning, at det kan være hensigtsmæssigt at undersøge, om der er behov for EU- regulering, der sikre miljømæssig, sundhedsmæssig og sikker ophugning af enkeltskrogede skibe.

For så vidt angår etableringen af et certificeringssystem er det Regeringens holdning, at det kan være en god idé at udvikle et sådant system og herunder at udvide EMAS, men at det ikke kan stå alene, da det vil relatere sig til national lovgivning, som kan være mangelfuld og meget forskelligartet.

Ovennævnte danske holdning vil blive lagt til grund for Danmarks høringssvar til Kommissionen, der har frist den 30. september. 2007.