



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.5.2007  
COM(2007) 269 definitief

**GROENBOEK**

**betreffende een betere ontmanteling van schepen**

(door de Commissie ingediend)

{SEC(2007) 645}

## GROENBOEK

### betreffende een betere ontmanteling van schepen

#### 1. INLEIDING: DE EUROPESE BIJDRAGE TOT DE AANPAK VAN EEN WERELDWIJD PROBLEEM

Binnen de context van de globalisering is er wat de ontmanteling van schepen betreft reden tot ongerustheid. Vanuit een eng economisch perspectief is het weliswaar een duurzame activiteit, maar ze brengt hoge kosten met zich voor de menselijke gezondheid en het milieu. Er is dringend behoefte aan een radicale koerswijziging.

- Wereldwijd worden jaarlijks tussen 200 en 600 zeeschepen met een draagvermogen van meer dan 2 000 ton ontmanteld. Men verwacht een piek in 2010, wanneer ongeveer 800 enkelwandige tankers moeten worden afgedankt.
- Tegenwoordig wordt meer dan tweederde van deze schepen ontmanteld op stranden en rivieroeveren op het Indiase subcontinent en bezit Bangladesh het grootste marktaandeel.
- Tussen 2001 en 2003 voer 14% van de te slopen schepen onder de vlag van een EU-lidstaat en 18% onder de vlag van één van de landen die in 2004 tot de EU zijn toegetreten. In 2006 was minstens 36% van de wereldscheepstonnage in handen van in de EU gevestigde ondernemingen.
- Naar schatting 100 oorlogs- en andere staatschepen die onder EU-vlag varen, voornamelijk Franse en Britse, zullen de volgende 10 jaar worden afgedankt. Marinevaartuigen die zijn gebouwd tussen de jaren '60 en begin jaren '80 bevatten relatief grote hoeveelheden asbest en andere gevaarlijke stoffen.
- De hoeveelheid potentieel milieuverontreinigende stoffen (met name oliehoudend slijk, olie, verf, PVC en asbest) die tussen 2006 en 2015 uit sloopschepen zal worden gehaald en op sloopwerven zal terechtkomen, wordt geraamd op 5,5 miljoen ton.
- Van de sloopwerven op het Indiase subcontinent waar schepen worden ontmanteld, heeft er geen enkele maatregelen genomen om bodem- en waterverontreiniging te voorkomen. De meeste beschikken niet over afvalinzamelingsfaciliteiten en leven bij de verwerking van het afval zelfs de meest elementaire milieunormen niet na.
- De sloop van schepen is een belangrijke bron van grondstoffen in Zuid-Azië. 80 tot 90% van het staal in Bangladesh is afkomstig van afgedankte schepen. In Bangladesh wordt door scheepssloperijen tegenwoordig een stuk meer dan 400 USD per ton leeg scheepsgewicht (light displacement ton, ldt) betaald, een aanzienlijk hogere prijs dan in andere landen.

- Scheepsontmanteling is een gevaarlijke activiteit. Volgens een recent Indiaas rapport lijdt één op zes arbeiders in Alang, India's grootste sloopwerf, aan asbestose. Het aantal dodelijke ongevallen ligt naar verluidt zes keer hoger dan in de Indiase mijnbouw. In Bangladesh zijn tussen 1998 en 2003 ongeveer 200 sloopearbeiders omgekomen bij ongevallen. Ngo's ramen de dodentol bij de sloop van schepen op ettelijke duizenden, een aantal dat nog aanzienlijk zal stijgen wanneer minder ervaren arbeiders worden aangeworven om de volgende jaren de piek op te vangen van de enkelwandige tankers.
- Op dit moment bedraagt de “groene” capaciteit voor scheepsrecycling, dwz. die voldoet aan de milieu- en veiligheidsnormen, maximum 2 miljoen ldt/jaar op wereldschaal. Dit stemt overeen met ongeveer 30% van de verwachte sloopvraag in een doorsnee jaar. De meeste groene werven, met name in China, maar ook in een aantal EU-lidstaten, hebben het moeilijk omdat ze niet dezelfde schrootprijzen kunnen bieden en veel hogere kosten hebben dan hun concurrenten in Zuid-Azië.

In principe valt de overbrenging van sloopschepen van industrie- naar ontwikkelingslanden onder de internationale wetgeving inzake het vervoer van afval en is de uitvoer van vaartuigen die gevaarlijke stoffen bevatten uit de Europese Gemeenschap verboden op grond van de afvaltransportverordening. Een aantal ophefmakende zaken van Europese schepen die voor recycling naar Zuid-Azië werden gebracht, hebben de jongste jaren echter de problemen bij de tenuitvoerlegging van deze wetgeving aan het licht gebracht.

De zichtbare problemen en de slechte sociale en ecologische omstandigheden waarin schepen worden ontmanteld, hebben de aandacht van het internationale publiek getrokken en deze kwestie op de politieke agenda geplaatst. De Internationale Maritieme Organisatie (IMO) werkt aan een internationaal verdrag inzake de veilige en milieuhygiënisch verantwoorde recycling van schepen. Een aantal maritieme landen, zoals het VK, werken aan een nationaal beleid voor staatschepen en schepen die onder hun vlag varen. Het Europees Parlement en niet-gouvernementele organisaties hebben aangedrongen op maatregelen op EU-niveau.

In zijn conclusies van 20 november 2006 heeft de Raad van de EU bevestigd dat het milieuvriendelijke beheer van de ontmanteling van schepen voor de Europese Unie een prioriteit is. De Raad verklaarde dat recente gebeurtenissen en prognoses van de in de nabije toekomst te slopen tonnages aantonen dat de internationale gemeenschap, waaronder de EU, dringend maatregelen moet nemen. De Raad verheugt zich dan ook over de intentie van de Commissie om werk te maken van een Europese strategie voor de ontmanteling van schepen. Deze strategie moet de handhaving van de bestaande communautaire wetgeving verbeteren, rekening houdend met de specifieke aard van de maritieme sector, de ontwikkelingen in deze sector, met name op het gebied van internationale maritieme wetgeving, zodat op wereldschaal een duurzame oplossing kan worden gevonden. In deze context roept de Raad de Commissie op te onderzoeken in hoeverre in de EU moet worden voorzien in een toereikende capaciteit voor de ontmanteling van schepen.

De Commissie heeft haar standpunt reeds geformuleerd in haar Groenboek inzake maritiem beleid van juni 2006<sup>1</sup>. Zij meent dat de EU in het kader van haar toekomstige maritiem beleid internationale initiatieven moet ondersteunen om bindende minimumnormen voor scheepsrecycling vast te stellen en de bouw van groene recyclinginstallaties dient aan te moedigen. De EU zal evenwel ook een aantal regionale initiatieven moeten ontwikkelen om in te spelen op de hiaten in de aangekondigde internationale regelgeving en de termijn tot deze in werking treedt.

In dit groenboek worden een aantal nieuwe ideeën met betrekking tot de ontmanteling van schepen naar voren geschoven om het overleg met de lidstaten en de belanghebbenden voort te zetten en te stimuleren en nieuwe maatregelen voor te bereiden in het kader van het EU-beleid, waaronder het toekomstige maritiem beleid. De belangrijkste doelstelling van deze oefening is de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. Het is niet de bedoeling scheepsrecyclingactiviteiten op kunstmatige wijze terug te halen naar de EU en de landen in Zuid-Azië op die manier een belangrijke bron van inkomsten te ontnemen. Integendeel, in het licht van het onmiskenbare structurele kostenvoordeel waarover deze landen beschikken, streeft de EU naar de wereldwijde naleving van minimumnormen op het gebied van milieu, gezondheid en veiligheid.

## **2. SLEUTELKWESTIES**

### **2.1. Juridische situatie: het verbod op de uitvoer van gevaarlijk afval**

Eind jaren '80 ontstond internationale verontwaardiging over de overbrenging van giftig afval van industrie- naar ontwikkelingslanden. Achtduizend 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. Er werd aangedrongen op strengere internationale regelgeving. Op 22 maart 1989 is het Verdrag van Bazel van de Verenigde Naties goedgekeurd als kader voor de regulering van internationale transporten van gevaarlijke afvalstoffen. Tot dusver hebben 168 landen het verdrag ondertekend en is het door 165 landen geratificeerd. Naast alle lidstaten is ook de Europese Gemeenschap partij bij het Verdrag van Bazel.

Krachtens een in 1995 aangenomen amendement bij het Verdrag van Bazel is het strikt verboden gevaarlijk afval over te brengen van OESO-landen naar niet bij de OESO aangesloten landen. Dit verbod is ingevoerd naar aanleiding van de politieke bezorgdheid van zowel industrie- als ontwikkelingslanden over de toenemende hoeveelheden gevaarlijk afval die door ontwikkelde landen werden uitgevoerd naar ontwikkelingslanden om daar op een ongecontroleerde en risicovolle manier te worden behandeld.

---

<sup>1</sup> De referenties bevinden zich aan het eind van de bijlage.

Het verbod van Bazel werd in 1997 opgenomen in de EU-regelgeving en is bindend voor alle lidstaten (artikelen 14 en 16 van de huidige afvaltransportverordening)<sup>2</sup>. De EU is op wereldschaal de belangrijkste partij die het verbod in haar eigen wetgeving heeft opgenomen. De VS bijvoorbeeld hebben het Verdrag van Bazel niet geratificeerd, zelfs niet de niet-geamendeerde versie. Van de grotere landen die partij zijn bij het verdrag hebben China, Indonesië, Egypte en Nigeria het amendement met het verbod aanvaard, in tegenstelling tot Australië, Brazilië, Canada, India, Japan, Korea en Rusland. De EU en haar lidstaten ijveren, samen met hun internationale partners, voor de ratificatie van het verbod van Bazel als een cruciale stap op weg naar een verbetering van het regelgevingskader inzake internationale afvaltransporten.

In de internationale wetgeving inzake de overbrenging van afvalstoffen wordt erkend dat een schip enerzijds als afval kan worden beschouwd in de zin van artikel 2 van het Verdrag van Bazel en tegelijk als schip kan worden gedefinieerd op grond van andere internationale regels<sup>3</sup>. De definitie van afval in de communautaire wetgeving, namelijk elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I van de afvalstoffenrichtlijn genoemde categorieën<sup>4</sup> waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen, is ook van toepassing op sloopschepen. Elk vaartuig dat aanzienlijke hoeveelheden gevaarlijke stoffen bevat of waaruit volgens de formulering van de afvalstoffencode GC 030 deze stoffen niet naar behoren zijn verwijderd, zal worden beschouwd als gevaarlijk afval. De overbrenging van een dergelijk vaartuig met het oog op ontmanteling vanuit de EU naar een land dat geen lid is van de OESO valt onder het 'Bazelverbod' en is in strijd met de afvaltransportverordening. Het schip moet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden gesloopt in een OESO-land. Een alternatief bestaat erin het schip te ontsmetten (reiniging vooraf) zodat het geen gevaarlijk afval meer is. Deze juridische interpretatie is bevestigd door de Franse *Conseil d'Etat* in de zaak betreffende het vliegdekschip *Clemenceau*<sup>5</sup>.

Deze voorschriften inzake het vervoer van afvalstoffen zijn niet strijdig met de verplichtingen van de EU-lidstaten op grond van de IMO-verdragen, hoewel een schip dat over geldige IMO-certificaten beschikt niet mag worden opgehouden of aan de ketting gelegd. Het Verdrag van Bazel en het op EU-niveau in het kader van de afvaltransportverordening ingestelde verbod op de uitvoer van gevaarlijk afval zijn bindend en moeten door de lidstaten worden gehandhaafd. De beide regelgevingskaders zijn verenigbaar, aangezien zowel in het zeerecht als de IMO-verdragen bepaald is dat kuststaten het recht (en de plicht) hebben andere toepasselijke internationale rechtsregels te handhaven met het oog op de bescherming van het milieu.

In de praktijk worden de voor alle partijen bindende meldingsvoorschriften waarin het Verdrag van Bazel voorziet met betrekking tot sloopschepen zelden nageleefd. Het uitvoerverbod op grond van de afvaltransportverordening van de EU is moeilijk toepasbaar wanneer een schip de Europese wateren heeft verlaten en de eigenaar besluit het voor ontmanteling naar een ander land over te brengen. In het kader van het ontwerpverdrag waarover op dit moment binnen de IMO wordt onderhandeld, worden bindende internationale bepalingen voorgesteld voor de recycling van schepen, maar op dit moment zijn die er nog niet.

## 2.2. Economische aspecten van de ontmanteling van schepen

Op dit moment functioneert de markt voor de ontmanteling van schepen als volgt. Eigenaars van schepen die beslist hebben een schip af te danken, gaan op zoek naar een koper. Dit is het geval wanneer de onderhoudskosten van het schip hoger worden dan de mogelijke opbrengsten, of wanneer het vaartuig niet meer aantrekkelijk is voor de tweedehandsmarkt, dit wil zeggen dat het waarschijnlijk niet meer verkocht raakt. De koper kan een gespecialiseerd makelaar zijn maar ook de schroothandelaar zelf. Vaak neemt het schip tijdens zijn laatste reis nog vracht meer naar het gebied waar de sloopwerf zich bevindt. Na afloop van deze reis vaart het schip op eigen kracht naar de sloopwerf waar het zal worden ontmanteld.

De koper betaalt een prijs uitgedrukt in USD per light displacement ton (ldt), welke grosso modo overeenstemt met het staalgewicht van het schip. De prijzen hebben jarenlang geschommeld rond 150 USD/ldt (met dalingen tot 100 USD/ldt en pieken tot 200 USD/ldt), maar door de sterke vraag naar staalschroot op de Chinese markt en de beperkte aanvoer van schepen zijn ze gestegen tot een recordniveau van 500 USD/ldt voor een gemiddeld schip en zelfs nog meer voor speciale vaartuigen. Op dit moment worden de hoogste prijzen betaald in Bangladesh.

Een mammoettanker (VLCC) met een vrachtcapaciteit van ongeveer 300 000 ton stemt overeen met ongeveer 45 000 ldt en brengt, afhankelijk van de marktomstandigheden, 5 tot 10 miljoen USD op (of zelfs meer). Deze cijfers zijn slechts ruwe indicaties aangezien de prijs ook door andere factoren wordt bepaald zoals de hoeveelheid en kwaliteit van het staal, de aanwezigheid van metalen zoals koper of nikkel en de uitrusting die nog kan worden doorverkocht. Of er zich al dan niet gevaarlijke stoffen aan boord bevinden, lijkt de prijs niet te beïnvloeden.

De Commissie heeft in 2000<sup>6</sup> een studie laten uitvoeren naar de economische aspecten van de ontmanteling van schepen. Uit de studie bleek dat het in de huidige omstandigheden om diverse redenen bijzonder moeilijk is scheepsrecycling rendabel te maken wanneer men de milieunormen naleeft.

- Het aantal beschikbare sloopschepen is afhankelijk van de omstandigheden op de vrachtmarkt. Wanneer een schip nog winstgevend is, zal de eigenaar niet besluiten het te laten slopen. De jongste twee jaar lag het sloopvolume erg laag door de boom en winsten op de vrachtvervoersmarkt. De grote meerderheid van sloopschepen zal afkomstig zijn uit de koopvaardijvloot voor de grote vaart en zal voornamelijk bestaan uit tankers en bulkschepen (de volumesegmenten). Andere marktsegmenten, zoals oorlogsschepen, binnenschepen en offshore-constructies hebben een beperkte omvang en volstaan niet om een constante materiaalstroom voor grootschalige recycling in stand te houden. Het wordt voor een exploitant van een modern recyclingbedrijf dan ook moeilijk om een ondernemingsplan op te stellen dat de afschrijvingskosten volledig dekt. Dat is de reden waarom de resterende exploitanten in Europa slechts hebben kunnen overleven door zich toe te leggen op nichemarkten, met name offshore-constructies, visserijsschepen en binnenschepen<sup>7</sup>.

- Schepen worden per stuk gebouwd en hebben een lange levenscyclus. In de 20 tot 30 jaar dat ze in exploitatie zijn, ondergaan ze talrijke reparatie- en onderhoudswerkzaamheden. Over deze werkzaamheden wordt erg weinig documentatie bijgehouden. Het recyclingbedrijf weet bijgevolg niet wat het binnenhaalt en welke recyclingwerkzaamheden zullen moeten worden uitgevoerd. Dit geldt met name voor passagiersschepen die een groot aantal verschillende materialen bevatten, waaronder composietmaterialen die bijzonder moeilijk te scheiden en te recyclen zijn. De schepen die nu naar sloopwerven worden gebracht, zijn gebouwd in de jaren '70 en bevatten materialen die tegenwoordig niet meer worden gebruikt (bv. asbest). Bij de ontmanteling komt heel wat handenarbeid kijken en dit zal wellicht een belangrijke kostenfactor blijven. Bij dit soort schepen zal slechts in beperkte mate een beroep worden gedaan op zware machines.
- Sommige materialen die zich aan boord bevinden, kunnen worden gerecycleerd en leveren inkomsten op. Andere materialen vergen een dure behandeling waarvan de kosten aanzienlijk kunnen oplopen en vooraf moeilijk kunnen worden ingeschat.
- Verkoop van staal aan de bouwsector en de tweedehandsmarkt voor scheepsuitrusting zijn de belangrijkste inkomensbronnen van Aziatische sloopwerven. In ontwikkelde landen bestaan deze inkomensbronnen niet vanwege bepaalde wettelijke voorschriften.

Een andere factor is het verschil in arbeidskosten tussen Azië en Europa. Terwijl arbeiders op sloopwerven in Bangladesh en India 1 tot 2 USD/dag verdienen en de kosten voor veiligheid en gezondheid verwaarloosbaar zijn, kost een arbeider in Nederland naar schatting 250 USD/dag en in Bulgarije<sup>8</sup> 13 USD/dag.

De veel lagere arbeidskosten, de minder strenge milieu- en gezondheidsvoorschriften en de inkomsten uit recycling en tweedehandsmaterialen verklaren waarom exploitanten in Zuid-Azië eigenaars voor hun schepen een veel hogere prijs kunnen bieden dan hun potentiële concurrenten in andere landen. In Bangladesh betalen slopers die geen milieu-, gezondheids- of veiligheidskosten hoeven te betalen tegenwoordig 450 tot 500 USD/t voor een schip, terwijl Chinese bedrijven die iets betere normen hanteren, de helft van die prijs bieden en bedrijven in de VS een tiende van dat bedrag. In de periode voor de forse stijging van de staalprijs vroegen recyclingbedrijven in geïndustrialiseerde landen zelfs een vergoeding voor de ontmanteling van marineschepen.

Als gevolg van de marktontwikkelingen is de ontmantelingscapaciteit in de EU de jongste 20 jaar enorm teruggeschoefd. Op dit moment bevinden de installaties voor grote schepen zich vooral in België, Italië en Nederland met een gezamenlijke capaciteit van ongeveer 230 000 ldt/jaar en zijn er talrijke kleinere bedrijven voor visserij- en andere kleine vaartuigen in de meeste andere maritieme lidstaten. De gezamenlijke capaciteit voor de ontmanteling van schepen in de EU kan worden geraamd op ongeveer 500 000 ldt/jaar<sup>9</sup>. Voorts loopt in het VK een vergunningsprocedure voor ontmantelingsactiviteiten in twee bestaande scheepswerven met een veel grotere potentiële capaciteit (600 000 ldt/jaar voor Able UK). In deze opsomming zijn de talrijke ongebruikte droogdokken in Europese havens niet inbegrepen. Deze dokken zijn technisch geschikt voor ontmanteling maar zullen in de huidige economische omstandigheden wellicht niet worden heropend.

De capaciteit in het naburige Turkije, dat als lidstaat van de OESO in principe zelfs in aanmerking komt als bestemming voor gevaarlijk afval, is een stuk groter dan de bestaande capaciteit in de EU. Ongeveer 20 sloopwerven op de kust van Aliaga (nabij Izmir) bieden een vandaag grotendeels onbenutte gezamenlijke capaciteit van ongeveer 1 miljoen ton per jaar.

De bedrijven in de EU voldoen in het algemeen aan strengere normen inzake arbeidsveiligheid en milieubescherming. Hun Turkse concurrenten hebben de jongste jaren aanzienlijke vooruitgang geboekt op het gebied van milieu- en veiligheidsbeheer, al zijn er nog steeds ernstige milieuproblemen. In een aantal Chinese bedrijven zijn de steigers voor het slopen van schepen de jongste jaren aangepast aan aanvaardbare kwaliteitsnormen maar de capaciteit blijft beperkt tot iets meer dan 500 000 ldt per jaar. De kwaliteit van de ontmantelingsinstallaties in Brownsville/Texas en andere plaatsen in de VS is vergelijkbaar, maar deze zijn in principe niet toegankelijk voor buitenlandse schepen.

De beschikbare capaciteit voor schone ontmanteling van schepen in de EU en Turkije volstaat om de oorlogs- en andere staatsschepen – naar schatting 100 van meer dan 1 000 ldt met een gezamenlijke tonnage tot 500 000 ldt<sup>10</sup> – die de volgende 10 jaar zullen worden afgedankt te verwerken, maar biedt weinig marge voor de koopvaardijvloot onder EU-vlag. Uit UNCTAD-rapporten blijkt dat tussen 2000 en 2005 een volume tussen 6 en 30 miljoen dwz verkocht is voor sloop, terwijl ongeveer 23% van de koopvaardijvloot op wereldschaal onder de vlag van een EU-lidstaat vaart<sup>11</sup>.

Het gebrek aan "schone" capaciteit zal nog toenemen door de verwachte afschrijving van alle enkelwandige olietankers. Ongevallen met tankers, zoals de *Erika* en de *Prestige*, hebben de jongste decennia tot grote milieurampen geleid. Als antwoord hierop is op EU- en internationaal niveau regelgeving aangenomen met het oog op de geleidelijke vervanging van enkelwandige tankers, een maatregel die in de loop van het volgende decennium op kruissnelheid komt. Tegen 2015 zullen naar schatting 1 300 enkelwandige tankers worden afgedankt en gesloopt. Eén derde daarvan vaart onder de vlag van een lidstaat<sup>12</sup>. De vraag naar recyclingcapaciteit zal wellicht een piek bereiken rond 2010, het belangrijkste afschrijvingsjaar voor enkelwandige tankers. Door de algemene boom in de scheepsbouw van de afgelopen jaren wordt echter ook een toename verwacht op langere termijn.

Wanneer geen rekening wordt gehouden met de extreme externalisering van de kosten, is de markt voor de ontmanteling van schepen op dit moment nog steeds rendabel. Eigenaars halen aanzienlijke inkomsten uit de verkoop van afgedankte schepen (een nieuwe mammoettanker of Very Large Crude Carrier – VLCC – zoals hierboven vermeld, zou vandaag 90 miljoen USD kosten en brengt na 25 jaar dienst 10 miljoen USD of meer op). Scheepswerven maken winst door de recyclage van teruggewonnen materialen. De markt functioneert echter uitsluitend onder bijzonder problematische omstandigheden welke hierna worden omschreven. Dit wordt steeds minder aanvaard door de publieke opinie in de ontwikkelde landen waar de meeste scheepseigenaars gevestigd zijn en waar de winsten uit de sloopstransacties terecht komen en is strijdig met de sociale en ecologische duurzaamheidsbeginselen.



### 2.3. Ecologische en sociale aspecten

De meeste schepen bevatten grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen zoals asbest (met name schepen die vóór de jaren '80 zijn gebouwd), olie en oliehoudend slik, PCB's (polychloorbifenylen) en zware metalen die zijn verwerkt in verf en uitrusting. Wanneer ze voor ontmanteling worden overgebracht, vormen deze schepen een van de grootste stromen gevaarlijk afval van de industrie- naar de ontwikkelingslanden. In 2004 werd de hoeveelheid oliehoudend slik uit afgeschreven schepen in een studie van de Commissie (DG TREN) alleen reeds geraamd op 400 000 tot 1,3 miljoen ton per jaar tot 2015. Het gevaarlijk afval dat jaarlijks op sloopwerven terechtkomt, bestaat uit 1 000 tot 3 000 ton asbest, 170 tot 540 ton TBT en 6 000 tot 20 000 ton voor het milieu schadelijke verven<sup>13</sup>.

De schepen worden gesloopt op zandstranden in Bangladesh, India en Pakistan zonder enige opvang- of afsluitingsmaatregelen om water- en bodemverontreiniging te voorkomen. Er zijn weinig inzamelingsplaatsen voor gevaarlijk afval en materiaal dat niet kan worden gerecycleerd, wordt meestal ter plaatse gedumpt. PVC-coatings van kabels worden vaak verbrand in de open lucht.

De impact van deze praktijken op het milieu is nog maar zelden grondig onderzocht. De beschikbare gegevens wijzen uit dat de ontmanteling van schepen ingrijpende gevolgen heeft voor de fysisch-chemische eigenschappen van zeewater, de strandbodem en sedimenten<sup>14</sup>. De olieverontreiniging van de naburige zee is duidelijk zichtbaar op luchtfoto's van de sloopwerven in Alang (India) en Chittagong (Bangladesh). Voorts melden ngo's dat in die gebieden geen vegetatie of vis meer aanwezig is.

De veiligheids- en gezondheidsomstandigheden op de Zuid-Aziatische sloopwerven zijn kritiek. Met name door het gebrek aan zware machines (kranen) en veiligheidsuitrusting voor de arbeiders is het risico op ernstige ongevallen groot. Volgens een rapport van de Indiase regering uit 2004 zijn tussen 1996 en 2003 op de werven in Alang 434 ongevallen gebeurd, waarbij 209 arbeiders zijn omgekomen<sup>15</sup>. In Bangladesh zijn volgens mediareporten de jongste 20 jaar meer dan 400 arbeiders omgekomen en 6 000 ernstig gewond geraakt<sup>16</sup>. Het feit dat Bangladesh, in tegenstelling tot India, zelfs geen "gasvrij werk bij hitte"-certificaat eist, zorgt ervoor dat de kosten in dat land erg laag liggen, maar ook voor de vaak voorkomende dodelijke explosies op sloopwerven.

Voorts wordt geschat dat duizenden arbeiders ongeneeslijke ziektes oplopen door contact met en inademen van giftige stoffen zonder minimale voorzorgs- of beschermingsmaatregelen. Uit een medisch rapport van het Indiaas Hooggerechtshof van september 2006 blijkt dat 16% van de arbeiders die in Alang in contact komen met asbest, aan asbestose lijdt en ernstige risico's loopt op mesotheliom<sup>17</sup>. Medisch onderzoek heeft aangetoond dat de piek van deze vorm van longkanker pas decennia na de blootstelling wordt bereikt.

In 2005 werd het aantal sloopearbeiders in Bangladesh geraamd op 25 000. In India bedroeg het aantal werknemers tijdens de bloeiperiode ongeveer 40 000, een aantal dat eind 2006<sup>18</sup> was gedaald tot 6 000. Het mag gezegd worden dat de meeste arbeiders afkomstig zijn uit de armste regio's van het land en ongeschoold zijn. Zij werken zonder contract, noch ziekte- of ongevallenverzekering en mogen zich niet verenigen in een vakbond. Er wordt nauwelijks tot geen compensatie geboden bij ongevallen. Bij het lichtere werk is ook kinderarbeid gebruikelijk.

De toestanden op de sloopwerven zijn aangeklaagd door milieu- en mensenrechtenorganisaties, de media en het Indiase Hooggerechtshof. De regeringen van de Zuid-Indiase staten lijken echter weigerachtig te staan om deze praktijken aan te pakken en beschouwen de ontmanteling van schepen als een belangrijke economische activiteit, die zo weinig mogelijk moet worden gehinderd.

#### **2.4. Internationale context**

Het debat over de ontmanteling van schepen wordt al vele jaren gevoerd, zowel binnen de EU als de betrokken internationale organisaties: de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) en het Verdrag van Bazel (om precies te zijn het Milieuprogramma van de Verenigde Naties, UNEP, waaronder het verdrag ressorteert). Deze drie organisaties hebben niet-bindende technische richtsnoeren opgesteld voor de recycling van schepen<sup>19</sup>. In 2005 hebben de ILO, de IMO en de werkgroep scheepsontmanteling in het kader van het Verdrag van Basel tweemaal vergaderd om tot een gecoördineerde aanpak van het probleem te komen en te vermijden dat de werkzaamheden, regels, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de drie organisaties elkaar overlappen.

Sinds 2005 werkt de IMO aan bindende internationale regels voor de schone ontmanteling van schepen. De EU-lidstaten en de Commissie nemen deel aan deze werkzaamheden. Binnen de Commissie voor de bescherming van het mariene milieu (MEPC) van de IMO wordt onderhandeld over een ontwerpverdrag betreffende de veilige en milieuhygiënisch verantwoorde recycling van schepen. Het verdrag zou moeten worden aangenomen op een diplomatieke conferentie in 2008/2009 zodat het enkele jaren daarna in werking kan treden. Het ontwerp omvat een bijlage met regels en voorschriften voor schepen (waaronder ontwerp, bouw, exploitatie en onderhoud) en recyclinginstallaties, alsmede een aantal rapportageverplichtingen. Er wordt gestreefd naar een scheepsrecyclingbeleid voor de volledige levenscyclus van het schip teneinde te voorkomen dat gevaarlijke stoffen worden gebruikt bij de bouw van een nieuw schip of uit een bestaand schip worden verwijderd in de loop van zijn exploitatieperiode. Technische details, waaronder het ecologisch verantwoord beheer van recyclingwerven, zullen worden opgenomen in de aanbevolen richtsnoeren die aan het verdrag worden toegevoegd.

Volgens het huidige ontwerp zal het verdrag, naar analogie met de IMO-instrumenten, niet van toepassing zijn op vaartuigen van minder dan 400 of 500 ton bruto, noch op oorlogsschepen, marinehulpschepen of andere schepen die eigendom zijn van de staat of uitsluitend worden gebruikt voor niet-commerciële overheidsdoeleinden. Over een aantal onderwerpen die in 2007 worden besproken binnen werkgroepen van de IMO, zoals de vraag of moet worden verwezen naar de regels en normen buiten het kader van de IMO, de basisnormen inzake milieubeheer voor scheepsrecyclingbedrijven, toekomstige rapportageverplichtingen (met name of kennisgeving tussen staten dient te gebeuren in het kader van het Verdrag van Bazel) en de handhavinginstrumenten voor de tenuitvoerlegging van het verdrag, is nog geen eensgezindheid bereikt.

In het kader van het Verdrag van Bazel is het belangrijkste discussiepunt de vraag of het voorgestelde verdrag inzake scheepsrecycling eenzelfde controle- en handavingsniveau waarborgt als het Verdrag van Bazel. Deze vraag werd herhaald op de 8<sup>e</sup> conferentie van de partijen op 1 december 2006, waar onder meer gesteld is dat het toekomstige wetgevingsinstrument ervoor moet zorgen dat arbeiders en het milieu bij de ontmanteling van schepen worden beschermd tegen de schadelijke effecten van gevaarlijk afval en onveilige arbeidsomstandigheden.

### **3. OPTIES VOOR EEN BETER EUROPEES BEHEER VAN DE ONTMANTELING VAN SCHEPEN**

De Commissie heeft een groot aantal aspecten onderzocht en een aantal opties naar voren geschoven om de kloof tussen beleid en uitvoering te dichten of te verkleinen en het beheer van de ontmanteling van schepen te verbeteren. Deze opties sluiten elkaar niet uit, maar zijn onderling aanvullend en ondersteunend.

#### **3.1. Betere handhaving van de EU-regelgeving inzake de overbrenging van afval**

De EU-lidstaten zijn verplicht de EU-verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen toe te passen en te handhaven, waaronder het verbod in het kader van het Verdrag van Bazel op de uitvoer van gevaarlijk afval.

Hoewel het uitvoerverbod door de mobiliteit van schepen vrij gemakkelijk kan worden omzeild, zijn er mogelijkheden om de handhaving te verbeteren, zeker voor vaartuigen op regelmatige scheepvaartverbindingen in de Europese wateren. Dit vergt:

- meer controles door afvaltransport- en havenautoriteiten in Europese havens, met name gericht op oudere schepen (25 jaar) of vaartuigen die andere indicaties vertonen dat ze vermoedelijk zullen worden ontmanteld;
- eventuele aanvullende richtsnoeren van de Commissie en de lidstaten inzake de definiëring van afval en gevaarlijk afval binnen de scheepvaartcontext en een lijst van recyclingbedrijven die voldoen aan normen inzake ecologisch verantwoord beheer en arbeidsveiligheid;
- systematischer samenwerking en uitwisseling van informatie tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie, waaronder het gebruik van databanken en persverslagen om mogelijk afgeschreven schepen op te sporen en te traceren tot op de sloopwerf;
- betere samenwerking met derde landen, met name landen waar recycling plaatsvindt en transitlanden (bv. Egypte als doorvoerland van afgeschreven schepen via het Suezkanaal);
- een specifiek beleid voor oorlogsschepen en schepen in staatseigendom alsmede commerciële vaartuigen die regelmatig in EU-wateren varen (bv. ferries).

Aangezien de afvaltransportverordening niet alleen van toepassing is op schepen onder EU-vlag, maar op alle uitvoer van afval, waaronder afgeschreven schepen die een haven in de EU verlaten, kunnen eigenaars van schepen niet ontsnappen door hun schepen onder een niet-EU vlag te brengen. Het risico dat een betere handhaving zou leiden tot een terugval van de scheepvaart in Europa is niet zo groot zolang de EU een economisch aantrekkelijke en rendabele markt blijft. Het gevaar is daarentegen reëel dat malafide niet-Europese scheepseigenaars die met een controle worden geconfronteerd, hun schip achterlaten in een Europese haven, zodat de belastingbetaler uiteindelijk opdraait voor de milieuvriendelijke verwerking. Dit probleem kan alleen worden aangepakt door een efficiëntere handhaving van maritieme regels in het algemeen.

### 3.2. Internationale oplossingen

De betrokken internationale organisaties lijken het erover eens dat de hoogste prioriteit erin bestaat te waarborgen dat schepen op een ecologisch verantwoorde en veilige manier worden gerecycleerd. Er is behoefte aan bindende internationale normen om wereldwijd gelijke concurrentievoorwaarden te creëren. Dergelijke normen moeten een echte trendbreuk teweegbrengen in het huidige ontmantelingsproces door een einde te maken aan de veelvuldige verontreiniging van het water en de bodem en werknemers te beschermen tegen ongevallen en besmetting. Maatregelen zoals een veilig opvangsysteem voor lekkende olieresiduen, de voorafgaande verwijdering van asbest met beschermende uitrusting, gasafzuiging om explosies te voorkomen en machines om zware lasten op een veilige manier te tillen zouden allemaal verplicht moeten zijn.

Zelfs indien de Aziatische landen voldoen aan strenge milieu- en gezondheidsnormen, zal er nog steeds een prijsverschil zijn tussen Europese en Aziatische landen, maar zal dit wellicht niet meer altijd doorslaggevend zijn. Binnen afzienbare tijd zullen ontwikkelingslanden lagere arbeidskosten en een hogere prijs kunnen bieden voor staal en herbruikbare uitrusting. Het prijsverschil zou nog beter kunnen worden overbrugd door vrijwillige maatregelen waarbij een aantal ontmantelingswerkzaamheden in Europa worden uitgevoerd, waar een strikt verontreinigingsverbod en uiterst strenge gezondheidsnormen worden gehanteerd.

Het toekomstige internationale verdrag zal van cruciaal belang zijn om het probleem van de scheepsontmanteling op wereldschaal aan te pakken. De IMO is het meest geschikte forum om tot een mondiale oplossing te komen. Het nieuwe verdrag zal gevolgen hebben voor de afvaltransportverordening en andere EU-regelgeving inzake milieubescherming en veiligheid op het werk. De Gemeenschap dient ernaar te streven als geheel partij te worden bij dit IMO-verdrag. Dit kan door, naar analogie met alle recente multilaterale milieuovereenkomsten, in het verdrag een REIO-clausule op te nemen betreffende de organisatie voor regionale economische integratie. Om zo snel mogelijk internationale veiligheids- en milieunormen te kunnen invoeren, moet de rol van de Gemeenschap binnen de IMO worden versterkt.

De EU heeft er ten eerste belang bij dat de werkzaamheden van de IMO zo snel mogelijk worden afgerond en ten tweede dat het verdrag een voldoende ruime werkingssfeer krijgt en voorziet in degelijke gezondheidsbeschermings- en milieubeheernormen, alsmede in instrumenten om die normen te handhaven. Hiertoe moeten in het verdrag duidelijke en evenwichtig gespreide rechten en plichten worden opgenomen voor vlaggenstaten, havenstaten en landen waar recycling plaatsvindt. De doelmatigheid van de IMO-regeling moet worden verzekerd door een systeem te ontwikkelen dat ervoor zorgt dat schepen uitsluitend op een veilige en ecologisch verantwoorde manier kunnen worden ontmanteld.

Het is weinig waarschijnlijk dat in de geplande wetgeving een verplichting wordt opgenomen om een schip voor zijn laatste reis te ontsmetten, aangezien de scheepvaartsector een voorafgaande reiniging zowel vanuit praktisch als economisch oogpunt niet haalbaar acht. In het ontwerpverdrag is bepaald dat gevaarlijke stoffen niet vooraf moeten worden verwijderd indien het gekozen recyclingbedrijf over alle nodige vergunningen beschikt om de hoeveelheid en de aard van de in het schip aanwezige gevaarlijke stoffen te verwerken. In het ontwerp (dd. december 2006) wordt getracht de eisen van elk individueel schip en de mogelijkheden van recyclingbedrijven op elkaar af te stemmen door middel van een recyclingplan en een international 'geschikt voor recycling'-certificaat. Het moet echter nog steeds worden verduidelijkt dat wanneer het eindrecyclingbedrijf niet in staat is bepaalde gevaarlijke stoffen te verwerken, de eigenaar van het afgeschreven schip een ander bedrijf

dient te zoeken dat deze materialen vooraf op veilige wijze kan verwijderen of recycleren. Gelet op de afvaltransportverordening waarin is bepaald dat uit een schip alle aanwezige gevaarlijke stoffen naar behoren moeten zijn verwijderd om het als niet-gevaarlijk afval te kunnen classificeren, werkt de Commissie aan een studie betreffende de risico's, kosten en baten van voorafgaande reiniging. De resultaten worden verwacht aan het eind van de lente van 2007.

Een aanpassing van de EG-verordening inzake de overbrenging van afvalstoffen of van andere communautaire wetgeving waarop het voorgestelde verdrag een impact heeft, is op dit moment niet aan de orde. Deze EU-regelgeving moet en zal blijven gelden en er zijn geen plannen om dat te wijzigen zolang de internationale IMO-voorschriften minder streng zijn. Er is met name geen reden om het systeem van het Verdrag van Bazel inzake de controle op de grensoverschrijdende overbrenging van afval te wijzigen en uitzonderingen te maken voor sloopschepen, tenzij een nieuwe internationale regeling voorziet in een gelijkwaardig controleniveau.

Om de betrokkenheid van de Gemeenschap bij de IMO-onderhandelingen over het international verdrag inzake scheepsrecycling te versterken, dient:

- (a) een communautair standpunt te worden bepaald en aan de Commissie, gezien de mogelijke effecten op de communautaire wetgeving, een mandaat te worden verleend voor de voortzetting van de onderhandelingen over het IMO-verdrag inzake scheepsrecycling;
- (b) een REIO-clausule te worden ingevoegd, zodat de Gemeenschap partij kan worden bij het verdrag inzake scheepsrecycling;
- (c) te worden gezorgd voor een intensievere afstemming van de onderhandelingsstandpunten tussen de EU-lidstaten en de Commissie; de samenwerking verloopt reeds goed, maar moet nog worden versterkt.

Nadat het verdrag is goedgekeurd, moeten het verdrag en de richtsnoeren daarbij worden omgezet in communautaire wetgeving zodat ze bindend worden voor schepen onder EU-vlag of schepen die de EU-wateren binnenvaren. Dit was in het verleden reeds het geval met een aantal IMO-verdragen, zoals het verdrag inzake aangroeiwerende systemen (AFS-conventie), dat bij Verordening (EG) nr. 782/2003 is opgenomen in de communautaire wetgeving. De benadering waarbij EU-regelgeving wordt gebaseerd op internationale rechtsinstrumenten vormt de basis van het huidige scheepvaartbeleid van de EU, waarbij rekening kan worden gehouden met de specifieke situatie van de internationale scheepvaart.

Aangezien het gemiddeld zes jaar duurt vooraleer een IMO-verdrag in werking treedt en in 2010 een piek van het aantal afgedankte schepen wordt verwacht, zal het verdrag inzake scheepsrecycling misschien te laat komen om het probleem van de afschrijving van de enkelwandige tankers op te lossen. Enerzijds moet worden gestreefd naar een zo snel mogelijke inwerkingtreding van het verdrag, anderzijds is er behoefte aan oplossingen op korte termijn.

### 3.3. Versterking van de ontmantelingscapaciteit in de EU

Zoals reeds beschreven onder 2.2 volstaat de beschikbare ontmantelingscapaciteit in de EU en andere OESO-landen (met name Turkije) voor alle oorlogs- en andere staatsschepen die de volgende 10 jaar zullen worden afgedankt, maar niet voor het veel grotere aantal olietankers en andere grote koopvaardijsschepen die onder EU-vlag varen of eigendom zijn van een in de EU gevestigde onderneming. Deze situatie zal niet wezenlijk veranderen, ook niet wanneer een aantal scheepswerven in het VK in de nabije toekomst<sup>20</sup> over de nodige vergunningen zal beschikken en operationeel worden. Zelfs indien de verbeterde Chinese recyclingbedrijven als optie worden meegerekend voor de EU-schepen die buiten de Europese wateren worden afgeschreven, zal er de volgende jaren een aanzienlijk tekort zijn aan veilige en milieuhygiënisch verantwoorde ontmantelingscapaciteit.

De onderbenutting van de bestaande 'groene' of aangepaste werven in de EU, Turkije en China toont aan dat het probleem van de ontmanteling van schepen zich meer aan de vraag- dan aan de aanbodzijde situeert. In de huidige marktomstandigheden kunnen exploitanten in de EU onmogelijk concurreren met Zuid-Aziatische bedrijven die veel lagere kosten en hogere staalprijzen kunnen bieden. Zolang er op wereldschaal geen gelijke concurrentievoorwaarden bestaan in termen van degelijke bindende normen voor de ontmanteling van schepen, zullen Europese bedrijven het moeilijk hebben op de markt en zullen scheepseigenaars geneigd zijn hun vaartuigen over te brengen naar Aziatische sloopwerven die niet aan de strengste normen voldoen.

Als antwoord op deze situatie heeft de Raad van de Europese Unie op 17 mei 2006 een verklaring aangenomen waarbij de lidstaten worden opgeroepen alles te doen wat in hun vermogen ligt om ervoor te zorgen dat meer schepen in de EU kunnen worden gesloopt. Tevens dienen de lidstaten hun uiterste best te doen om in de internationale onderhandelingen vaart te zetten achter de opstelling van bindende voorschriften op wereldschaal inzake het slopen van schepen. In de op 20 november 2006 aangenomen conclusies van de Raad, voor de 8<sup>e</sup> conferentie van de partijen bij het Verdrag van Bazel, heeft de Raad de Commissie verzocht te onderzoeken of er behoefte is aan een grotere capaciteit voor het slopen van schepen binnen de EU.

Om de positie van milieuvriendelijke sloopwerven in het algemeen en met name van bedrijven in de EU te versterken en in afwachting van een internationale regeling die gelijke concurrentievoorwaarden waarborgt op wereldschaal, moeten acties in eerste instantie gericht zijn op schepen die eigendom zijn van de overheid. Met name de regeringen van de EU-lidstaten zijn verplicht de communautaire regelgeving na te leven en dienen een voorbeeldfunctie te vervullen voor de ontmanteling van oorlogs- en andere schepen die eigendom zijn van de staat. Wat oorlogsschepen betreft, brengt het relatief hoge aandeel gevaarlijke stoffen (in het bijzonder asbest) aan boord van oudere schepen een extra verantwoordelijkheid met zich.

De regeringen van de lidstaten kunnen het aanbod van 'groene' sloop en voorreinigingsdiensten voor hun afgeschreven schepen stimuleren via openbare aanbestedingen en de strikte naleving van de regels inzake overheidsopdrachten op grond waarvan de sloop dient te gebeuren overeenkomstig de wetgeving inzake de overbrenging van afvalstoffen en strenge normen inzake milieuhygiënisch beheer. De levensvatbaarheid van ontmantelingsbedrijven in Europa kan reeds worden bevorderd door een grotere transparantie bij de sloop van schepen die eigendom zijn van de staat, een gecoördineerde planning en

harmonisering op EU-niveau van de door regeringen in sloopcontracten geëiste kwaliteitsnormen.

Lidstaten die een schip met het oog op verder gebruik verkopen aan een ander land of een commerciële koper, kunnen een hefboom in handen houden door in de verkoopovereenkomst een clause op te nemen over de ontmanteling, zoals de vereiste vóór de sloop toestemming te vragen aan de overheid. De in maart 2006<sup>21</sup> voorgestelde UK Ship Recycling Strategy voorziet in dergelijke bepalingen.

Voor de veel omvangrijker koopvaardijvloot zijn de hierboven omschreven economische overwegingen van primordiaal belang. In afwachting van de volledige invoering van een bindende internationale regeling, en wellicht zelfs wanneer die er zal zijn, is er behoefte aan sterke prikkels om veranderingen in de scheepvaartsector op gang te brengen. Op lange termijn moet worden gestreefd naar een duurzaam financieringssysteem waarbij eigenaars van schepen en andere betrokken begunstigen bijdragen tot een wereldwijd systeem voor de veilige en milieuhygiënisch verantwoorde ontmanteling van schepen. Hierna (zie 3.6) wordt gedetailleerd beschreven hoe een dergelijk systeem er zou kunnen uitzien.

In een eerste fase kunnen vrijwillige verbintenissen in de context van maatschappelijk verantwoord ondernemerschap een bijdrage leveren en worden aangemoedigd (zie 3.5 hierna). Met name onderscheidingen en een certificeringssysteem kunnen als stimulans worden aangewend.

Bovenden rijst de vraag of, met het oog op een snelle verbetering van de situatie, rechtstreekse financiële steun moeten worden verleend voor schone ontmanteling van schepen in de EU of aan eigenaars die hun schip overbrengen naar "groene" werven, hetzij voor volledige ontmanteling, hetzij voor ontsmetting. Dergelijke steun voor innoverende bedrijven kan er indirect toe leiden dat minder schepen in onaanvaardbare omstandigheden worden ontmanteld. De kans is echter reëel dat gedurende een lange periode grote bedragen nodig zijn zonder dat een duurzame economische activiteit tot stand komt en waarbij het risico bestaat dat er kruissubsidiëring ontstaat met andere activiteiten, met name de scheepsbouw waar een hevige concurrentie woedt. Voorts druist de subsidiëring van sloopbedrijven en zeker rechtstreekse steun aan scheepseigenaars in tegen het "de vervuiler betaalt"-beginsel van de Europese wetgeving. Het is derhalve logisch dat de regels inzake staatssteun op dit gebied vrij beperkt zijn.

Op grond van de huidige EU-richtsnoeren<sup>22</sup> inzake steun voor milieumaatregelen, het instrument om te bepalen waarvoor steun mag worden verleend, komen sommige afvalbeheerdiensten wel, maar komt de ontmanteling van schepen niet in aanmerking. Of subsidies voor bepaalde activiteiten, zoals investeringen in innovatie, het verwijderen van asbest of de deelname van een bedrijf aan certificerings- en monitoringprojecten, al dan niet als staatssteun moeten worden beschouwd en stroken met de richtsnoeren, moet op dit moment geval per geval worden onderzocht. Uit de middelen bestemd voor het Europese cohesiebeleid kan ook steun worden verleend voor scheepswerven, inclusief faciliteiten voor scheepsrecycling, op voorwaarde dat dit gebeurt in overeenstemming met de doelstellingen, regels en procedures van het beleid.

### **3.4. Technische ondersteuning en overdracht van technologie en beste praktijken aan landen waar recycling plaatsvindt**

Ondanks de slechte en gevaarlijke arbeidsomstandigheden en de schade aan het plaatselijke milieu, zijn de sloopwerven economisch belangrijk voor de Zuid-Aziatische landen. Bijvoorbeeld in Bangladesh is 90% van de staaltoevoer afkomstig van ontmantelde schepen en biedt de sector werk aan tienduizenden arbeiders.

Om een verbetering van de installaties in deze landen aan te moedigen, moet technische ondersteuning worden geboden en de invoering van betere regelgeving worden aangemoedigd. Dit gebeurt reeds op kleine schaal door internationale organisaties, een aantal OESO-landen en de Commissie. Deze technische en financiële steun moet in nauwe samenwerking met de betrokken landen en internationale donoren worden herzien teneinde de veilige en milieuhygiënisch verantwoorde ontmanteling van schepen aan te moedigen. De EU zal op korte termijn met een aantal landen waar recycling plaatsvindt, onderhandelen over nieuwe of politieke en economische overeenkomsten of de herziening van bestaande akkoorden en, desgevallend, onderzoeken hoe de doelstellingen op het gebied van betere arbeidspraktijken en strengere milieunormen kunnen worden bereikt.

Binnen de EU is een aanzienlijke ervaring en technologie beschikbaar op het gebied van milieuvriendelijke ontmanteling van schepen. De EU moet inspanningen leveren om deze ervaring te delen met landen waar recycling plaatsvindt en om de overdracht van technologie en beste praktijken aan te moedigen. Tegelijk kan de EU ervaring en praktijken inzake de omgang met door asbest veroorzaakte risico's aanreiken en er op die manier voor zorgen dat ook in deze landen strengere beschermings- en veiligheidsnormen worden ingevoerd.

Naast de technische aspecten, valt niet te ontkennen dat de niet-naleving van elementaire arbeidsveiligheids- en milieubeschermingsregels nauw samenhangt met structurele armoede en andere sociale en juridische problemen in een aantal Zuid-Aziatische regio's, zoals het ontbreken van eigendomsrechten en de vaak voorkomende pacht van korte duur voor het gebruik van kusten, de zwakheid van de handhavingsinstanties, alsmede slecht bestuur. Om een duurzame verandering op gang te brengen, zal de steun in een ruimer kader moeten worden geïntegreerd.

### **3.5. Aanmoedigen van vrijwillige maatregelen**

Koopvaardij schepen leveren hun eigenaars gedurende een vrij lange levensduur grote winsten op. Wanneer het schip afgeschreven is en afval wordt, is de eigenaar, de persoon die meestal de beslissing neemt om het schip te laten slopen en dus de "producent" is van het afval, het best geplaatst om ervoor te zorgen dat de verwijdering of recycling op veilige en milieuhygiënisch verantwoorde manier gebeurt. Eigenaars van schepen die hun beroep ernstig nemen, kunnen de huidige ontmantelingsmethoden, die het leven en de gezondheid van de arbeiders in gevaar brengen en het milieu verontreinigen, niet aanvaarden.



Vrijwillige verbintenissen van scheepseigenaars, hun verenigingen en klanten zijn misschien de eenvoudigste en snelste manier om de situatie op het terrein te veranderen. De rederij P&O Nedlloyd (nu een onderdeel van de Maersk-groep) bijvoorbeeld heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met Chinese bedrijven die hun milieu- en veiligheidsnormen hebben verbeterd dankzij technische ondersteuning en opleiding. Intertanko, de organisatie die de onafhankelijke eigenaars van tankers vertegenwoordigt, heeft in september 2006 een "tussentijdse strategie" bekendgemaakt en vraagt eigenaars van schepen enkel een beroep te doen op recyclingbedrijven die aantoonbare vooruitgang geboekt hebben op het gebied van veiligheids- en milieubeheer als bedoeld in hoofdstuk C van het ontwerp van internationaal verdrag.

De conferentie van de Partijen bij het Verdrag van Bazel heeft in haar besluit van 1 december 2006 de eigenaars van schepen en andere betrokkenen opgeroepen alle praktische stappen te nemen om ervoor te zorgen dat afgeschreven schepen op milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden gesloopt.

Vrijwillige overeenkomsten kunnen doeltreffend zijn indien ze inhoudelijk goed zijn opgesteld en voorzien in duidelijke mechanismen om de tenuitvoerlegging van de door de private partijen aangegane verbintenissen te verzekeren alsmede in toezichts- en controle-instrumenten. Een dergelijke verbintenis is een nuttige eerste stap op weg naar een algemene verandering. Dit moet derhalve publiekelijk worden aangemoedigd en zo mogelijk worden ondersteund door maatregelen van de Europese Unie en de lidstaten, gevolgd door een monitoring van de tenuitvoerlegging. Indien vervolgens blijkt dat de verbintenis niet wordt nageleefd, kan wetgeving nog steeds noodzakelijk zijn.

### **3.6. Fonds voor de ontmanteling van schepen**

Zeker op lange termijn zal niet worden aanvaard dat investeringen in milieuvriendelijke scheepsontmanteling in Europa of Azië worden gesubsidieerd uit publieke middelen. Volgens het "de vervuiler betaalt"-principe en overeenkomstig de verantwoordelijkheid van de producent, is de eigenaar verantwoordelijk voor de milieuvriendelijke verwijdering van het schip. Een dergelijk duurzaam financieringssysteem kan worden georganiseerd op basis van vrijwillige verbintenissen van de scheepvaartsector, maar gezien de sterke concurrentie op de markt lijkt het doeltreffender te voorzien in een bindende regeling in het kader van de nieuwe internationale regeling inzake de ontmanteling van schepen. De IMO is, naar analogie met het bestaande Fonds voor vergoeding van schade door verontreiniging door olie in het kader van het MARPOL-verdrag, het best geplaatst om dit fonds te beheren. Om te voorkomen dat schepen worden uitgevlagd naar landen die niet aansluiten bij het financieringssysteem, moet de bijdrage worden gekoppeld aan de IMO-registratie of de exploitatie van het schip tijdens zijn volledige levensduur, bv. via havengelden of verplichte verzekeringspremies.

De koppeling aan de exploitatie van het schip verdient de voorkeur boven een storting bij de bouw van het schip, aangezien de scheepswerf waar het schip wordt gebouwd, vaak niet meer bestaat op het moment waarop het schip wordt gesloopt. Indien een fonds in het kader van de IMO niet haalbaar blijkt, kan een regionaal systeem worden overwogen.

### 3.7. Andere beleidsopties

Diverse andere maatregelen kunnen nuttig zijn om het verbeteringsproces binnen bedrijven die schepen ontmantelen op korte en middellange termijn te ondersteunen:

- (a) *EU-regelgeving, met name inzake enkelwandige tankers.* Aangezien deze tankers de ruime meerderheid uitmaken van de schepen die de volgende jaren zullen worden gesloopt, kan worden overwogen de bestaande wetgeving inzake maritieme veiligheid aan te vullen met regels inzake de schone en veilige ontmanteling van schepen.

Een aantal lidstaten hebben reeds te kennen gegeven dat zij een eventueel voorstel van de Commissie zullen steunen. Het nadeel is dat deze wetgeving, gelet op het feit dat enkelwandige tankers reeds grotendeels gebannen worden uit havens in de EU, vooral gericht zou zijn tot EU-vlagstaten en tot een grootschalige uitvlagging zou kunnen leiden, zodat geen vooruitgang wordt geboekt op het gebied van veiligheid en milieu.

Naast het specifieke probleem van de olietankers, kunnen algemene maatregelen worden ontwikkeld om te voorkomen dat bij de bouw van nieuwe schepen gevaarlijke stoffen worden gebruikt. De onlangs goedgekeurde wetgeving inzake chemische stoffen (REACH; Verordening (EG) nr. 1907/2006) biedt een wetgevend kader voor het gebruik van gevaarlijke chemische stoffen. Om te kunnen beoordelen of er behoefte is aan extra maatregelen met betrekking tot het gebruik van andere stoffen bij de bouw van schepen dient grondig onderzoek en een effectbeoordeling te worden verricht.

- (b) *Koppeling van scheepvaartsteun aan groene ontmanteling van schepen:* communautaire steun voor de scheepvaartsector en staatssteun voor vervoer over zee kan worden gekoppeld aan de voorwaarde dat de begunstigde voor alle schepen in zijn bezit een beroep doet op schone en veilige ontmantelingsbedrijven.
- (c) *Invoering van een Europese certificering voor schone ontmanteling van schepen en onderscheidingen voor modelprojecten op het gebied van groene recycling:* via bestaande of in de toekomst verbeterde certificeringssystemen, zoals EMAS, kan het beheer van scheepsontmantelingsbedrijven worden verbeterd en kunnen deze verbeteringen zichtbaar worden gemaakt voor klanten en het publiek. In het kader van de geplande herziening van de EMAS-verordening kan het systeem worden opengesteld voor bedrijven van buiten de EU en kunnen geïnteresseerde exploitanten in bv. Turkije een certificaat van deugdelijk milieubeheer behalen. Voorts kunnen eigenaars van schepen, recyclingbedrijven en andere betrokkenen dankzij een groen label of een gezondheids- en veiligheidsonderscheiding op korte termijn worden aangemoedigd werk te maken van de veilige en milieuvriendelijke ontmanteling van schepen. De bestaande "Clean Marine" of "Green Awards" voor scheepvaartlijnen en havens kunnen als inspiratiebron fungeren. Voorts kunnen eigenaars van schepen worden geïnformeerd via een publiek register van schone bedrijven.

- (d) *Bevordering van internationaal onderzoek inzake de ontmanteling van schepen:* op dit moment wordt overeenkomstig het zesde Kaderprogramma voor onderzoek en ontwikkeling van de Europese Commissie één onderzoeksproject gefinancierd ("SHIPDISMANTL") waarbij vanuit de invalshoek internationale samenwerking wordt ingezoomd op een aantal technologische opties. In dit kader werken onderzoeksinstituten en sloopbedrijven in de EU, Turkije en India aan besluitvormingsondersteunende systemen (Decision Support systems–DDS) die wereldwijd gratis ter beschikking zullen worden gesteld aan scheepsontmantelingsbedrijven. In de onlangs gepubliceerde uitnodiging tot het indienen van voorstellen voor het zevende Kaderprogramma wordt de ontmanteling van schepen expliciet als onderzoeksprioriteit naar voren geschoven.

Naast dit en ander onderzoek dat door de Commissie zelf<sup>23</sup> wordt uitgevoerd of reeds is uitgevoerd, zou een meer wetenschappelijke samenwerking met onderzoeksteams uit Azië en Europa nuttig zijn om de opties en hun implicaties op geïntegreerde wijze te analyseren, rekening houdend met de ecologische, sociale, economische en institutionele aspecten. Op die manier kunnen wetenschappelijk onderbouwde maatregelen worden voorgesteld die nuttig zijn voor de diverse binnenlandse actoren en bij internationale onderhandelingen. Het kan echter verschillende jaren duren vooraleer de resultaten van dit onderzoek beschikbaar zijn.

#### 4. CONCLUSIE

In dit groenboek worden de belangrijkste feiten betreffende de ontmanteling van schepen toegelicht en wordt het probleem omschreven. In de bijlage worden meer details en gegevens meegedeeld. Om een duidelijker beeld te krijgen van de maatregelen die de EU zou moeten nemen, verzoeken wij de lidstaten, de betrokkenen en het publiek een antwoord te formuleren op de volgende vragen:

1. Hoe kan de handhaving van de huidige communautaire wetgeving (afvaltransportverordening) met betrekking tot sloopschepen worden verbeterd? Welke maatregelen kunnen er het best voor zorgen dat schepen onder EU-vlag of waarvan de eigenaar in de EU is gevestigd naar sloopwerven met strenge milieu- en veiligheidsnormen worden gebracht?
2. Zouden richtsnoeren inzake afvaltransportregels en het definiëren van sloopschepen helpen om de tenuitvoerlegging van de regelgeving en de gangbare praktijken te verbeteren en in welke vorm kan dit het best gebeuren?
3. Op welke manier kunnen de lopende onderhandelingen over het verdrag inzake scheepsrecycling van de IMO worden gestuurd om de scheepsontmantelingsmethodes wereldwijd te verbeteren?
4. Dient de EU in het kader van het IMO-verdrag te streven naar wereldwijde milieu- en veiligheidsnormen die vergelijkbaar zijn met de EU-normen?

5. Hoe kan de EU in afwachting van de inwerkingtreding van het IMO-verdrag het best waarborgen dat Europese schepen op veilige en milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden ontmanteld? Wat moet er gebeuren met schepen die eigendom zijn van de overheid? Zullen nationale plannen en vrijwillige verbintenissen door eigenaars van schepen volstaan? Welke aanvullende maatregelen moeten op Europees niveau worden genomen?
6. Moeten de EU en de lidstaten zich actief inzetten om de recyclingcapaciteit in de EU uit te breiden? Zo ja, op welke manier?
7. Welke maatregelen en acties dient de EU te ondernemen om Zuid-Aziatische landen aan te moedigen strengere milieu- en veiligheidsnormen in te voeren en toe te passen bij de ontmanteling van schepen?
8. Welke maatregelen en acties dient de EU te ondernemen om eigenaars van schepen aan te moedigen hun afgedankte schepen naar sloopwerven te brengen waar strenge milieu- en veiligheidsnormen worden gehanteerd?
9. Op welke manier kan de EU zorgen voor de duurzame financiering van schone scheepsontmanteling overeenkomstig het principe 'de vervuiler betaalt' en welke maatregelen en acties dient zij uit te voeren?

Reacties naar aanleiding van deze raadplegingsprocedure dienen **vóór 30 september 2007** te worden gestuurd naar de Commissie, per mail naar [ship-dismantling@ec.europa.eu](mailto:ship-dismantling@ec.europa.eu) of per post naar het volgende adres:

Europese Commissie

Directoraat-generaal Milieu

Eenheid G.4 "Duurzame productie en consumptie"

B-1049 Brussel

Dit groenboek en de ontvangen reacties zullen worden gepubliceerd op de website van de Commissie, behoudens uitdrukkelijk verzoek om vertrouwelijke behandeling. Eind 2007 zal de Commissie haar analyse van de ontvangen antwoorden samen met eventuele voorstellen en/of initiatieven voor een EU-strategie inzake de ontmanteling van schepen bekendmaken.