

NOTAT



Miljøministeriet
Departementet

J.nr. MST-719-00054
Ref. ANNSC/SORNM
Den 13. april 2012

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT til FOLKETINGET

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ophugning af skibe KOM(2012)118 og forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere eller tiltræde Hong Kong konventionen om sikker og miljømæssigt forsvarlig ophugning af skibe fra 2009 når EU's implementering af konventionen er tilendebragt (KOM (2012)220).

Resume

Forslaget udgør EU's implementering af Hong Kong konventionen om sikker og forsvarlig ophugning af skibe, vedtaget 15. maj 2009 af den Internationale Maritime Organisation (IMO). Forslaget har til formål at begrænse brug af farlige stoffer ved konstruktionen af skibe og at sikre en sikker og miljømæssig forsvarlig ophugning af skibe. Forslaget omfatter ikke-statsejede kommercielle skibe over 500 bruttotons, der sejler under en EU medlemsstats flag. Forslaget bygger på en livscyklus-tilgang, og regulerer alle faser af et skibs liv: design, konstruktion, drift og vedligeholdelse, forberedelse af skibe m.h.p. ophugning samt krav til ophugningsfaciliteter og efterfølgende behandling af affald opstået i forbindelse med ophugningen.

Der lægges med forslaget op til en konventions-nær implementering. Kun vedrørende to forhold foreslås en egentlig skarpere regulering: 1) vedrørende kravet om, at EU- flagede skibe kun må ophugges på anlæg, der optræder på den såkaldte "europæiske liste" og som opfylder en række specifikke miljø-, sikkerheds- og sundhedsmæssige kriterier, der går videre end de kriterier, der er etableret i konventionen og 2) vedrørende krav om, at overholdelse af de centrale krav i forordningen skal fremgå af en kontrakt mellem skibsejeren og skibsophugningsanlægget.

De økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser af forslaget forventes at beløbe sig til omkring 75 mio. kr. i alt for en 20-årig periode efter ikrafttrædelse. De statslige økonomiske og administrative konsekvenser forventes at medføre en omkostning på lidt over et årsværk pr. år.

Da det ikke forventes, at de danske ophugningsfaciliteter vil komme til, at ophugge skibe der er omfattet af forordningen, og at det forventes at faciliteterne lever op til forordningens krav, vil forslaget have en neutral påvirkning af det miljømæssige beskyttelsesniveau i Danmark. Globalt set vil forslaget bidrage til en forbedring af ikke kun miljøet men også arbejdsmiljøet i ophugningsnationer udenfor EU - p.t. primært Kina, Indien, Bangladesh, Pakistan og Tyrkiet.

Forslaget ledsages af et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere eller tiltræde Hong Kong konventionen om sikker og miljømæssigt forsvarlig ophugning af skibe fra 2009 når EU's implementering af konventionen er tilendebragt (KOM (2012)220).

1. Status

Kommissionen sendte den 23. marts 2012 ovennævnte forslag til Rådet. Forslaget har hjemmel i TEUF artikel 192, og skal derfor vedtages af Rådet med kvalificeret flertal efter proceduren om den almindelige beslutningsprocedure i TEUF artikel 294.

Det danske formandskab har tænkt sig at bringe forslaget op i Rådet på møder den 18. april, 3. maj, 15. maj samt 5. juni 2012. Formandskabet har ligeledes tænkt sig at behandle forslaget på to ekspertmøder i samme periode. Der er ikke endnu oplysninger om Europa Parlamentets behandling af forslaget.

2. Formål og indhold

Forslaget til forordning udgør EU's implementering af Hong Kong konventionen om sikker og forsvarlig ophugning af skibe, vedtaget 15. maj 2009 af den Internationale Maritime Organisation (IMO).

Eksport af skibe som affald til ophugning er i dag omfattet af såvel Basel konventionen om kontrol med grænseoverskridende transporter af affald og EU's tilsvarende regulering, forordning 1013/2006 om overførsler af affald. Da det har vist sig, at disse reguleringer kun meget vanskeligt kan håndhæves i forhold til skibe som affald, konkluderede parterne til Basel konvention og EU's miljøministre i h.h.v. 2004 og 2005, at en ny international sær-regulering, som tager højde for de særlige forhold, der gør sig gældende indenfor skibsfarten, skulle udarbejdes i regi af IMO.

Da EU ikke kan blive part i Hong Kong konventionen, da den er forbeholdt stater, der er medlem af IMO er forslaget ledsages af et forslag til Rådets afgørelse om bemyndigelse af medlemsstaterne til at ratificere eller tiltræde Hong Kong konventionen om sikker og miljømæssigt forsvarlig ophugning af skibe fra 2009 når EU's implementering af konventionen er tilendebragt (KOM (2012)220).

Forslaget har til formål at begrænse brug af farlige stoffer ved konstruktionen af skibe og at sikre en sikker og miljømæssig forsvarlig ophugning af skibe.

Udkastet omfatter ikke-statsejede kommercielle skibe over 500 bruttotons, der sejler under en EU medlemsstats flag.

Forslaget bygger på en livscyklus-tilgang, og regulerer således alle faser af et skibs liv: design, konstruktion, drift og vedligeholdelse, forberedelse af skibe m.h.p. ophugning samt krav til ophugningsfaciliteter og efterfølgende behandling af affald opstået i forbindelse med ophugningen.

De mest centrale elementer i forslaget er følgende:

1. At materialer, der indeholder farlige stoffer som f.eks. PCB, ozon og asbest forbydes på alle skibe
2. At alle skibe skal oprette en fortegnelse over de farlige materialer, der findes om bord, i hvilke mængder og hvor. Den skal løbende opdateres og den skal omfatte alle materialer om

bord – dvs. dem der findes i konstruktion og udstyr, dem der opstår ved drift og dem der findes i lasten. Fortegnelsen indgår i den plan, der skal udarbejdes forud for ophugningen af skibet.

3. At skibe, der sejler under en EU medlemsstats flag kun kan ophugges på anlæg, der opfylder en række specifikke miljø-, sikkerheds- og sundhedsmæssige kriterier og som er optaget på den såkaldte ”europæiske liste”. Listen offentliggøres 36 måneder efter forordningens ikrafttræden, der er 1 år efter offentliggørelse. Indtil listen er udarbejdet, skal medlemsstaterne konkret vurdere og påse, at ophugning kun foregår på anlæg, der overholder de opregnede kriterier.
4. Den ”europæiske liste” er udarbejdet på baggrund af miljø-, sikkerheds- og sundhedsmæssige kriterier opstillet i Hong Kong konventionen samt supplerende EU kriterier (krav om adgang for nødhjælpsudstyr, forhindring af udslip af farlige materialer til miljøet og kontrol med lækage - navnlig i tidevandsområder, krav om uigennemtrængelige gulve og effektive afløbssystemer samt krav om miljømæssig forsvarlig og sikker behandling af affald frembragt ved ophugningen).
5. At der forud for ophugning udarbejdes en ophugningsplan, der bl.a. skal redegøre for, hvorledes de farlige stoffer ombord, jf. optegnelsen, skal håndteres ved ophugning. Ophugningsplanen udarbejdes i et samarbejde mellem ophugningsfaciliteten og skibsejeren.
6. At ophugningsplanen skal godkendes af ophugningsstaten forud for ophugning.
7. Forud for ophugning, skal der udstedes et ophugningscertifikat, der skal bidrage til at sikre, at ophugningen kun sker på anlæg, som er optaget på den ”europæiske liste”.
8. At ophugningscertifikatet udstedes af flagstaten forud for ophugning.
9. At der gennemføres en række certificerede syn til verificering af dels at fortegnelse over farlige stoffer lever op til kravene i forordningen (overensstemmelsescertifikat) og dels af at fortegnelsen og ophugningsplanen lever op til kravene i forordningen og herunder, at det anlæg, hvor skibet skal ophugges er på den europæiske liste over anlæg, der er godkendt til ophugning (ophugningscertifikat).
10. At overholdelse af de centrale krav i forordningen skal fremgå en kontrakt mellem skibsejeren og skibsofhugningsanlægget.
11. At sanktioner overfor skibsrederen såfremt et skib er sendt til ophugning på et anlæg, der ikke er optaget på den ”europæiske liste”, skal svare til den pris som skibsrederen har modtaget for det pågældende skib.
12. At fysiske eller juridiske personer, der er berørt af eller har interesse i overtrædelser af forordningen eller rettighedskrænkelser, herunder miljø NGO’er har ret til at kræve, at de kompetente myndigheder træffer foranstaltninger efter forordningen.

Vedtægelse af forslaget betyder at skibe, der er omfattet af forordningen undtages fra anvendelsesområdet for forordning 1013/2006 om overførsel af affald og at skibe, der ikke er omfattet af forslaget, fortsat er omfattet af anvendelsesområdet for forordning 1013/2006 om overførsel af affald.

Kommissionen tillægges en række delegationsbeføjelser. Bl.a. vedrørende yderligere opdatering vedrørende krav til fortegnelsen og ophugningsanlægget, der er udlagt til delegerede retsakter og vedrørende etablering og opdatering af den ”europæiske liste”, der er udlagt til udvalgsprocedure.

Der er samlet set tale om et forslag, der lægger op til en konventions-nær implementering. Kun vedrørende to forhold foreslås en egentlig skrapere regulering: 1) vedrørende kravet om, at EU- flagede skibe kun må ophugges på anlæg, der optræder på den såkaldte ”europæiske liste” og som opfylder en række specifikke miljø-, sikkerheds- og sundhedsmæssige kriterier, der går videre end de kriterier, der er etableret i konventionen og 2) vedrørende krav om, at overholdelse af de centrale krav i forordningen skal fremgå af en kontrakt mellem skibsejeren og skibsofhugningsanlægget.

3. Europa Parlamentets udtalelser

Europa Parlamentet har ikke påbegyndt sin behandling af forslaget.

4. Nærhedsprincippet

Kommissionens nærhedsvurdering

Kommissionen anfører, at nærhedsprincippet finder anvendelse og henviser til:

- at skibsofhugning allerede er omfattet af europæisk lovgivning, nemlig forordning 1013/2006 om overførsel af affald
- at individuel indsats fra medlemsstaternes side er ikke tilstrækkelig, da ikke alle medlemsstater betragter ratificeringen af Hongkongkonventionen som en prioritet
- at der er en klar risiko for uensartet gennemførelse i medlemsstaterne, der vil medføre udflugning og ulige konkurrence
- at fælles liste vil hindre dobbeltarbejde mellem medlemsstaterne og lette deres håndhævelse
- at fælles gennemførelse af Hong Kong konventionen vil fremme ratifikationen af konventionen
- at en tidlig implementering fra EU's side vil påvirke tredjelandes implementering og ratifikation langt mere end en indsats fra enkelte medlemsstaters side.

Regeringens nærhedsvurdering

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens vurderinger og finder, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. konsekvenser for Danmark

Gældende dansk ret og forslagets lovgivningsmæssige konsekvenser:

Forordninger er umiddelbart bindende og skal derfor ikke omsættes til dansk ret. For så vidt angår de mere proceduremæssige og administrative aspekter af den foreslåede forordning, vil disse formentlig kræve mindre justeringer af de supplerende administrative bestemmelser i den eksisterende bekendtgørelse om import og eksport af affald samt i affaldsbekendtgørelsen. For så vidt angår kravene til ophugningsfaciliteterne vil der formentlig også kræves mindre ændringer af miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelsen om listevirksomheder. For så vidt angår reguleringen

vedrørende syn af skibe og udstedelse af certifikater herfor – både ved nybygning og drift – vil der skulle udarbejdes en bekendtgørelse, der giver Erhvervs- og Vækstsministeriet kompetence til at delegere den opgave til de af EU anerkendte organisationer (klassifikationselskaberne).

Forslagets økonomiske og erhvervsadministrative konsekvenser:

Til grundlag for vurderingen af den økonomiske og erhvervsadministrative konsekvens og den økonomiske og administrative konsekvens for staten, er der anvendt en rapport, som Miljøstyrelsen fik udarbejdet ved forhandlingerne af Hong Kong konventionen fra 2009.

Rapporten gør op, at der vil være lidt over 400 skibe på over 500 brutto tonnage (BT) som sejler under dansk flag og som dermed vil være omfattet af forordningen. Det bliver samtidig gjort op, at der i Danmark er 3 potentielle ophugningsfaciliteter. Det er dog begrænset, hvor mange skibe på over 500 BT, som vil blive hugget op på de danske værfter.

1) Omkostninger for danske skibsredere:

Drift af skibe:

a) Fortegnelse over farlige materialer i konstruktion og udstyr (del I)

Det er vurderet, at fortegnelsen over farlige materialer vil koste omkring 13.500 kr. for et nybygget skib under dansk flag. Det er oplysninger, som i større eller mindre grad allerede indgår i det såkaldte ”Green Passport”, som nogle købere frivilligt får udarbejdet i dag. De oplysninger, der skal indgå i fortegnelsen over farlige materialer, er let-tilgængelige oplysninger fra f.eks. sikkerhedsdatablade på de anvendte materialer.

For eksisterende skibe vurderes indhentningen af oplysningerne til fortegnelse at ville tage mellem 10 og 25 arbejdsdage og at det dertil vil koste omkring 50.000 kr. i analyse-omkostninger. Springet i antallet af dage til kortlægning af skibet afgøres af, om det er tale om et såkaldt ”hoved-skib” (dvs. et skib, der bygges første gang) eller et ”søster-skib”.

b) Syn og certificering af skibe – overensstemmelsescertifikat

Det vurderes, at det for nye skibe koster ca. 40.000 kr. at få synet og certificeret et ”hoved-skib” og ca. 4.000 kr. for et ”søster-skib”. For eksisterende skibe vurderes det at koste ca. 25.000 kr. for ”hoved-skibet” og 18.750 kr. for et ”søster-skib”. Skibe vil skulle re-certificeres efter 5 år og det vurderes at vil koste ca. 12.500 kr. per skib.

Den samlede konklusion for så vidt angår driften af skibene er, at forslaget vurderes at koste de danske skibsredere ca. 41,9 mio. kr. i alt for en 20-årig periode efter ikrafttrædelse.

Forberedelse af skibe til ophugning:

a) Fortegnelse over farlige materialer om bord på skibet, herunder affald samt lasten (del II og del III)

Det vurderes, at opdateringen af fortegnelsen over farlige materialer i konstruktion og udstyr (del I), der skal tilvejebringes forud for skibets ophugning koster 1 arbejdsdag per skib. Udarbejdelse af fortegnelse over farlige stoffer om bord på skibet og i lasten (del II og del III) vurderes at ville koste omkring 45 arbejdsdage per skib og hertil ca. 100.000 kr. til analyser. Det forventes, at der vil være meget få skibe under dansk flag, som går ud af drift og til ophugning indenfor den 20-årige periode analysen vedrører.

b) Syn og certificering af skibe i forbindelse med ophugning - ophugningscertifikat

Det vurderes, at det koster 25.000 kr. at få synet og certificeret et skib.

Orientering om ophugning:

Det vurderes, at skibsrederens orientering til myndighederne om, at et skib skal ophugges og er blevet ophugget opgøres til ca. 0,5 timer per skib

Den samlede konklusion for så vidt angår forberedelse af skibe til ophugning er, at forslaget vurderes at koste de danske skibsredere ca. 32,8 mio kr. i alt for en 20-årig periode efter ikrafttrædelse.

2) Omkostninger for ophugningsfaciliteter:

Krav til faciliteterne:

Det vurderes, at udarbejdelse af den dokumentation som forslaget lægger op til for så vidt angår krav til ophugningsfaciliteter beløber sig til 3 arbejdsdage per facilitet.

Ophugningsplan:

Det vurderes, at udarbejdelse af ophugningsplanen tager 15 arbejdsdage for første plan per skib og 0,5 manddage per modifikation, der er foretaget på skibet efter konstruktionen.

Orientering om ophugning:

Det vurderes, at ophugningsfacilitetens orientering til skibsrederen om den overståede ophugning løber op i ca. 2 timer for det første skib og dernæst 0,5 timer per skib.

Den samlede konklusion for så vidt angår ophugningsfaciliteterne er, at forslaget vurderes at koste de danske ophugningsfaciliteter ca. 750.000 kr. i alt for en 20-årig periode efter ikrafttrædelse.

Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser for staten:

Det vurderes at, den danske stats vil skulle bruge 0,5 mandår per år på havnestatskontrol af skibe under fremmede flag. Kontrollen vil være et led i den kontrol, som Søfartsstyrelsen allerede i dag udfører. Ved kontrollen af danske passagerskibe og auditering af klassifikationselskaber vurderes det, at den danske stat skal bruge 0,5 mandår per år. Kontrollen af ophugningsplanerne vurderes til at være 0,5 timer per plan.

Samlet set vurderes det, at forslaget vil koste den danske stat lidt over et årsværk pr år.

Indtil den europæiske liste over godkendte ophugningsfaciliteter er udarbejdet, skal medlemsstaterne konkret vurdere og påse, at ophugning kun foregår på anlæg, der overholder de opregnede kriterier. Omkostningerne forbundet med denne opgave er ikke vurderet.

Forslagets økonomiske og administrative konsekvenser for kommunerne og regionerne:

Forslaget vil ikke umiddelbart medføre omkostninger for kommunerne eller regionerne.

Miljømæssige beskyttelsesniveau

Det er den umiddelbare vurdering, at forslaget vil have en neutral påvirkning af det miljømæssige beskyttelsesniveau i Danmark. Dette skyldes dels, at det forventes, at de danske ophugningsfaciliteter allerede i dag i høj grad lever op til kravene i forslaget. Dette er dog ikke blevet endeligt verificeret. Samtidig forventes det ikke, at de danske ophugningsfaciliteter vil skulle ophugge skibe af den størrelse, omfattes af forslaget.

Globalt set vil forslaget bidrage til en forbedring af miljøet i form af sparet udledning af farlige materialer som ophugningen udenfor EU - p.t. primært Kina, Indien, Bangladesh, Pakistan og Tyrkiet – i dag sjældent tager hånd om. Også arbejdsmiljøet i ophugningsnationerne vil blive positivt påvirket.

6. Høring

Forslaget er udsendt i almindelig høring tirsdag den 27. marts 2012 med frist til tirsdag den 24. april 2012. 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.

Grønland og Færøerne

Forslaget er sendt i høring hos Grønlandske Selvstyre og Færøernes Hjemmestyre med frist tirsdag den 24. april.

7. Forhandlingssituationen

Forhandlinger i Rådet er ikke indledt endnu.

8. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen hilser Kommissionens forslag velkomment. Regeringen er enig i behovet for særlig regulering af ophugning af skibe og herunder i, at implementering af Hong Kong konventionen om ophugning af skibe foretages på EU niveau.

Regeringen vil efter høring af de af forslaget berørte parter, fremlægge sine mere konsoliderede vurderinger af forslaget i et revideret grundnotat til Folketinget.

9. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt FEU