



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 – 2014

---

*Plenarsitzungsdokument*

---

**A7-0166/2014**

11.3.2014

**\*\*\***

## **EMPFEHLUNG**

zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens von Hongkong von 2009 über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen durch die Mitgliedstaaten bzw. den Beitritt der Mitgliedstaaten zu diesem Übereinkommen im Interesse der Europäischen Union  
(15902/2013 – C7-0485/2013 – 2012/0056(NLE))

Ausschuss für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und  
Lebensmittelsicherheit

Berichterstatter: Carl Schlyter

***Erklärung der benutzten Zeichen***

- \* Konsultationsverfahren
- \*\*\* Zustimmungsverfahren
- \*\*\*I Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (erste Lesung)
- \*\*\*II Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (zweite Lesung)
- \*\*\*III Ordentliches Gesetzgebungsverfahren (dritte Lesung)

(Die Angabe des Verfahrens beruht auf der im Rahmen des Entwurfs eines Rechtsakts vorgeschlagenen Rechtsgrundlage.)

## INHALT

	<b>Seite</b>
ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS .....	5
BEGRÜNDUNG.....	6
ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS .....	11



## ENTWURF EINER LEGISLATIVEN ENTSCHEIDUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

**zu dem Entwurf eines Beschlusses des Rates über die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens von Hongkong von 2009 über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen durch die Mitgliedstaaten bzw. den Beitritt der Mitgliedstaaten zu diesem Übereinkommen im Interesse der Europäischen Union (15902/2013 – C7-0485/2013 – 2012/0056(NLE))**

### **(Zustimmung)**

*Das Europäische Parlament,*

- in Kenntnis des Entwurfs eines Beschlusses des Rates (15902/2013),
  - in Kenntnis der Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. November 2013 über das Recycling von Schiffen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 und der Richtlinie 2009/16/EG<sup>1</sup>,
  - in Kenntnis des vom Rat gemäß Artikel 192 Absatz 1 und Artikel 218 Absatz 6 Unterabsatz 2 Buchstabe a Ziffer v und Absatz 8 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union unterbreiteten Ersuchens um Zustimmung (C7-0485/2013),
  - gestützt auf Artikel 81 und Artikel 90 Absatz 7 seiner Geschäftsordnung,
  - in Kenntnis der Empfehlung des Ausschusses für Umweltfragen, öffentliche Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (A7-0166/2014),
1. gibt seine Zustimmung zu dem Beschluss des Rates über die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens von Hongkong von 2009 über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen durch die Mitgliedstaaten bzw. den Beitritt der Mitgliedstaaten zu diesem Übereinkommen;
  2. beauftragt seinen Präsidenten, den Standpunkt des Parlaments dem Rat und der Kommission sowie den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten zu übermitteln.

---

<sup>1</sup> ABl. L 330 vom 10.12.2013, S. 1.

## **BEGRÜNDUNG**

### **1. Das Übereinkommen von Hongkong**

Das Internationale Übereinkommen von Hongkong über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen wurde am 15. Mai 2009 unter der Schirmherrschaft der Internationalen Seeschiffahrts-Organisation angenommen. Es muss von den großen Flaggen- und Recycling-Staaten ratifiziert werden, um in Kraft treten zu können und Wirkung zu zeigen. Am 9. Januar 2014 war das Übereinkommen von fünf Parteien unterzeichnet worden, und lediglich eine Partei war ihm bislang beigetreten (Norwegen)<sup>1</sup>. Es wird allgemein angenommen, dass das Übereinkommen nicht vor 2020 in Kraft treten wird.

### **2. Die EU-Verordnung über das Recycling von Schiffen**

Gemäß den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen ist die Ausfuhr von Schiffen aus der EU in Nicht-OECD-Länder zum Zweck des Recyclings illegal. Die Ausfuhr von gefährlichen Abfällen aus der EU in Nicht-OECD-Länder ist seit 1998 verboten, und aufgrund der Vielzahl an Gefahrstoffen an Bord eines Schiffes ist jedes zu verschrottende Schiff als gefährlicher Abfall einzustufen. Bedauerlicherweise erfasst das Ausfuhrverbot die Besonderheiten von Schiffen nicht, da schwer zu bestimmen ist, wann Schiffe zu Abfall werden. Daher hat sich die Durchsetzung des Ausfuhrverbots für abzuwrackende Schiffe als schwierig herausgestellt, und die Schifffahrtsbranche ignoriert es seit seiner Annahme nahezu systematisch.

Am 20. November 2013 nahmen das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 über das Recycling von Schiffen an. Mit dieser Verordnung soll das umweltverträgliche Recycling von Schiffen aus der EU sichergestellt werden. Zudem soll mit ihr die Ratifizierung des Internationalen Übereinkommens von Hongkong von 2009 über das sichere und umweltverträgliche Recycling von Schiffen (nachstehend „das Hongkong-Übereinkommen“) erleichtert werden.

Die neue Verordnung wird frühestens ab dem 31. Dezember 2015 und spätestens ab dem 31. Dezember 2018 angewendet. Gegebenenfalls werden Schiffe aus der EU dadurch vom Geltungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 über die Verbringung von Abfällen ausgenommen. Somit wird das Recycling von Schiffen aus der EU in Nicht-OECD-Ländern legalisiert, sofern es in Einrichtungen vorgenommen wird, die auf einer europäischen Liste aufgeführt sind. Um in die europäische Liste aufgenommen zu werden, müssen die Einrichtungen strengen Normen genügen.

### **3. Wie wird in Bezug auf Strandung vorgegangen?**

Es ist unbedingt darauf hinzuweisen, dass die EU-Rechtsetzungsinstanzen bei der Annahme der neuen Verordnung über das Recycling von Schiffen von ihrem in Artikel 1 Absatz 2 des Hongkong-Übereinkommens ausdrücklich genannten Recht Gebrauch gemacht haben,

---

<sup>1</sup> <http://www.imo.org/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/Status%20-%202014%20New%20Version.pdf>.

strengere Maßnahmen zu ergreifen, um ein wahrhaft sicheres und umweltverträgliches Recycling von Schiffen sicherzustellen.

Dies ist umso wichtiger, als die Kontroverse über die sogenannte „Strandung“ anhält, bei der es sich um die derzeit vorherrschende Methode handelt, Schiffe am Strand oder im Watt einer Gezeitenzone abzuwracken. Bei der Strandung werden die Arbeiter dem hohen Risiko ausgesetzt, akut oder chronisch zu erkranken, und die Umwelt wird in erheblichem Maße verschmutzt. Bedauerlicherweise wird Strandung im Hongkong-Übereinkommen nicht verboten.

Die EU-Rechtsetzungsinstanzen haben jedoch in der neuen Verordnung über das Recycling von Schiffen Bestimmungen angenommen, mit denen die Aufnahme von Einrichtungen, die Strandung betreiben, in die europäische Liste eindeutig ausgeschlossen wird.

Erstens wird in Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 1257/2013 eine Reihe von Auflagen für die Abwrackeinrichtungen festgelegt, die am Strand unmöglich eingehalten werden können:

- Buchstabe c: Ausübung ihrer Tätigkeit in baulichen Anlagen;
- Buchstabe f: Vermeidung nachteiliger Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt, sowie Nachweis, dass etwaige Leckagen, insbesondere in Gezeitenzonen, unter Kontrolle gebracht werden;
- Buchstabe g Ziffer i: Sicherung aller Gefahrstoffe während des gesamten Recyclingprozesses sowie Handhabung der Gefahrstoffe und der beim Vorgang des Recyclings anfallenden Abfälle ausschließlich auf undurchlässigen Böden mit einwandfrei funktionierenden Ableitungssystemen;
- Buchstabe h: Gewährleistung des raschen Zugangs der Notfallausrüstungen wie Brandlöschgeräte und Löschfahrzeuge, Rettungswagen und Kräne zum Schiff und zu allen Bereichen der Abwrackeinrichtung.

Zweitens enthält die Verordnung die folgenden vier Sicherungsvorkehrungen, um die Einhaltung dieser Kriterien sicherzustellen:

- Es gibt eine regelmäßige Zertifizierung von Abwrackeinrichtungen, einschließlich Vor-Ort-Kontrollen durch unabhängige Prüfer (Artikel 15 Absatz 4).
- Die Kommission muss Anträge in Drittländern vor der Aufnahme in die Liste bewerten (Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b), die Aufnahme gilt für höchstens fünf Jahre (Artikel 16 Absatz 3), eine Verlängerung ist möglich, erfordert aber die Beibringung aktualisierter Belege (Artikel 15 Absatz 6), und die Kommission streicht Einrichtungen von der Liste, die gegen die Auflagen verstoßen oder nicht die für die Verlängerung erforderlichen aktualisierten Belege beibringen (Artikel 16 Absatz 4).
- Nichtstaatliche Organisationen können die Kommission im Fall von Verstößen gegen die Auflagen auffordern, tätig zu werden (Artikel 23).
- Die Kommission kann Ad-hoc-Kontrollen veranlassen (Artikel 15 Absatz 4).

Drittens ist in Erwägung 7 ausdrücklich die Absicht der Rechtsetzungsinstanzen festgehalten, Schiffe aus der EU zu Abwrackeinrichtungen zu leiten, die sichere und umweltverträgliche Abwrackmethoden anwenden, und nicht zu Standorten, die nicht den Normen genügen, wie es derzeit vorkommt. Dort ist auch festgelegt, dass in Abwrackeinrichtungen in Drittländern ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sichergestellt werden

sollte, das weitgehend mit dem in der Union übereinstimmt, und dass sie andernfalls nicht in die europäische Liste aufgenommen werden.

Die Verschrottung eines Schiffs am Strand würde einen eindeutigen Verstoß gegen die Bestimmungen der Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG darstellen. Daher kann Strandung beim besten Willen nicht als Methode gelten, mit der ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt erreicht wird, das „weitgehend mit dem in der Union übereinstimmt“. Als die Rechtsetzungsinstanzen das Recycling von Schiffen aus der EU in Nicht-OECD-Ländern legalisiert haben, um es wirksam regulieren zu können, haben sie deshalb unmissverständlich klargestellt, dass es nur in Einrichtungen vorgenommen werden darf, die den Normen gerecht werden.

#### **4. Der Vorschlag der Kommission zur Ratifizierung des Hongkong-Übereinkommens**

Die Kommission hatte in ihrem Vorschlag COM(2012)120 final empfohlen, dass alle Mitgliedstaaten verpflichtet werden sollten, das Hongkong-Übereinkommen bei Inkrafttreten der neuen Verordnung über das Recycling von Schiffen und in jedem Fall spätestens drei Jahre nach Inkrafttreten des Beschlusses des Rates zu ratifizieren.

#### **5. Der Beschluss des Rates über die Ratifizierung des Hongkong-Übereinkommens**

Der Rat hat den Vorschlag der Kommission dahingehend geändert, dass die Mitgliedstaaten gemäß dem überarbeiteten Entwurf eines Beschlusses des Rates nicht länger zur Ratifizierung verpflichtet sind, sondern lediglich dazu ermächtigt werden, und demnach keine Frist für die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten festgelegt ist.

Besondere Bedeutung hat ferner, dass im Beschluss des Rates ausdrücklich klargestellt wird, dass eine Angleichung an das Übereinkommen lediglich in bestimmten Artikeln der Verordnung über das Recycling von Schiffen vorgesehen ist: Artikel 5 Absatz 9 [sic!] über die Aktualisierung des Gefahrstoffinventars, Artikel 7 Absatz 2 über den Schiffsrecyclingplan, Artikel 10 Absätze 1 und 2 über Inventarbescheinigungen und Artikel 12 Absätze 1 und 3 über die Auflage, dass Schiffe, die die Flagge eines Drittstaats führen, ein Gefahrstoffinventar an Bord mitführen.

Im Beschluss des Rates wird zu Recht *kein* Bezug auf verschiedene andere Artikel genommen, in denen die neue Verordnung über die Bestimmungen des Hongkong-Übereinkommens hinausgeht, wie unter anderem die folgenden Artikel:

- Artikel 13, der Anforderungen an Abwrackeinrichtungen, die in die europäische Liste aufgenommen werden, enthält;
- Artikel 15, in dem die zu erbringenden spezifischen Nachweise für die Einhaltung von Artikel 13 festgelegt sind, darunter regelmäßige Vor-Ort-Kontrollen;
- Artikel 16 über die Aufstellung und Aktualisierung der europäischen Liste;
- Artikel 23, in dem natürliche oder juristische Personen bei einem Verstoß gegen Artikel 13 in Verbindung mit Artikel 15 und Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe b dieser Verordnung ermächtigt werden, ein Tätigwerden zu fordern.

#### **6. Sollten wir der Ratifizierung des Hongkong-Übereinkommens zustimmen, obwohl Strandung darin geduldet wird?**

Das Hongkong-Übereinkommen ist aus Sicht der EU nicht zufriedenstellend, weswegen die neue EU-Verordnung über das Recycling von Schiffen deutlich darüber hinausgeht, wie vorstehend erläutert wurde. Das Übereinkommen stellt jedoch auf globaler Ebene trotzdem eine wesentliche Verbesserung gegenüber der derzeitigen Lage dar. Weil das Recycling von Schiffen aus der EU in Nicht-OECD-Ländern laut den Bestimmungen der neuen Verordnung über das Recycling von Schiffen nur dann gestattet ist, wenn es wahrhaft sicher und umweltverträglich ist, und weil sich die Durchsetzung des Verbots der Ausfuhr von gefährlichen Abfällen aus OECD-Ländern in Nicht-OECD-Länder gemäß dem Basler Übereinkommen als schwierig erwiesen hat, besteht kein Grund dafür, die Ermächtigung der Mitgliedstaaten zur Ratifizierung des Hongkong-Übereinkommens als globale Maßnahme abzulehnen, mit der das Recycling von Schiffen, die nicht aus der EU stammen, sicherer und umweltverträglicher gestaltet werden kann.

### **7. Besteht die Gefahr eines rechtlichen Konflikts, falls das Hongkong-Übereinkommen in Kraft tritt, bevor die neue Verordnung über das Recycling von Schiffen angewendet wird?**

Wie bereits erwähnt, wird das Recycling von Schiffen aus der EU in Nicht-OECD-Ländern mit der neuen Verordnung über das Recycling von Schiffen legalisiert, sofern es in Einrichtungen vorgenommen wird, die auf einer europäischen Liste aufgeführt sind. Die neue Verordnung wird frühestens ab dem 31. Dezember 2015 und spätestens ab dem 31. Dezember 2018 angewendet.

Es ist theoretisch möglich, dass das Hongkong-Übereinkommen in Kraft tritt, bevor die neue Verordnung angewendet wird (falls die neue Verordnung erst am spätestmöglichen Termin, dem 31. Dezember 2018, Anwendung findet, und das Hongkong-Übereinkommen bis 31. Dezember 2016 von genügend Parteien ratifiziert wird). In einem derartigen Szenario würden die Mitgliedstaaten die Abwrackung von Schiffen aus der EU in Nicht-OECD-Ländern gestatten (und zudem unter Bedingungen, die in der EU nicht hinnehmbar wären), während deren Ausfuhr im Rahmen der Verordnung über die Verbringung von Abfällen weiterhin verboten wäre.

Angesichts der bislang sehr langsamen Ratifizierung (in beinahe fünf Jahren ist erst ein Land beigetreten) und der anspruchsvollen dreifachen Voraussetzung für die Ratifizierung (mindestens 15 Staaten, deren kombinierte Handelsflotte mindestens 40 Prozent der Bruttoreaumzahl der weltweiten Handelsflotte entspricht und deren kombiniertes Höchstvolumen des jährlichen Schiffsrecyclings in den vorangegangenen zehn Jahren mindestens drei Prozent der Bruttoreumzahl der kombinierten Handelsflotte dieser Staaten entspricht) erwartet jedoch niemand, dass das Übereinkommen vor 2020 in Kraft tritt.

Für den Fall, dass dies dennoch geschieht, enthält die neue Verordnung über das Recycling von Schiffen in Artikel 30 eine Überprüfungsklausel, die spätestens 18 Monate vor dem Inkrafttreten des Hongkong-Übereinkommens zur Anwendung kommt. In dem höchst unwahrscheinlichen Fall, dass das Hongkong-Übereinkommen vor dem Geltungsbeginn der Verordnung über das Recycling von Schiffen in Kraft tritt, könnten die Rechtsetzungsinstanzen den Geltungsbeginn der neuen Verordnung vorziehen, um einem

rechtlichen Konflikt vorzubeugen.

## **8. Fazit**

Folglich empfiehlt der Berichterstatter, dem Beschluss des Rates zuzustimmen und die Mitgliedstaaten zu ermächtigen, das Hongkong-Übereinkommen als globale Maßnahme zu ratifizieren oder ihm beizutreten, um das Recycling von Schiffen, die nicht aus der EU stammen, sicherer und umweltverträglicher zu gestalten; gleichzeitig macht er nachdrücklich darauf aufmerksam, dass ein wahrhaft sicheres und umweltverträgliches Recycling nur dann erreicht werden kann, wenn Bestimmungen wie die in der neuen EU-Verordnung über das Recycling von Schiffen angenommenen Vorschriften erlassen werden, die über diejenigen des Hongkong-Übereinkommens hinausgehen.

## ERGEBNIS DER SCHLUSSABSTIMMUNG IM AUSSCHUSS

<b>Datum der Annahme</b>	10.3.2014
<b>Ergebnis der Schlussabstimmung</b>	+ :                 45 - :                 4 0 :                 1
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Mitglieder</b>	Elena Oana Antonescu, Sergio Berlato, Franco Bonanini, Biljana Borzan, Martin Callanan, Chris Davies, Bas Eickhout, Edite Estrela, Jill Evans, Elisabetta Gardini, Gerben-Jan Gerbrandy, Françoise Grossetête, Satu Hassi, Jolanta Emilia Hibner, Christa Kläß, Eija-Riitta Korhola, Claus Larsen-Jensen, Jo Leinen, Peter Liese, Zofija Mazej Kukovič, Linda McAvan, Andrés Perelló Rodríguez, Mario Pirillo, Anna Rosbach, Oreste Rossi, Carl Schlyter, Horst Schnellhardt, Richard Seeber, Dubravka Šuica, Claudiu Ciprian Tănăsescu, Thomas Ulmer, Glenis Willmott, Sabine Wils, Marina Yannakoudakis
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellvertreter(innen)</b>	Margrete Auken, Inés Ayala Sender, Birgit Collin-Langen, Vicky Ford, Jutta Haug, Romana Jordan, Filip Kaczmarek, Judith A. Merkies, Marit Paulsen, Vittorio Prodi, Rebecca Taylor, Vladimir Urutchev
<b>Zum Zeitpunkt der Schlussabstimmung anwesende Stellv. (Art. 187 Abs. 2)</b>	John Stuart Agnew, Fabrizio Bertot, Bernd Lange, Erminia Mazzoni