EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 8.8.2017
COM(2017) 420 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

mahdollisuuksista ottaa käyttöön rahoitusväline, joka edistäisi turvallista ja asianmukaista aluskierrätystä

I. JOHDANTO

Satoja suuria aluksia myydään joka vuosi purettaviksi Etelä-Aasian vuorovesirannikoilla[1]. Tämän toiminnan kielteiset vaikutukset ympäristöön ja ihmisten terveyteen on dokumentoitu laajasti[2]. Baselin yleissopimuksen[3] täytäntöönpanoa on ollut vaikea valvoa alusten osalta, samoin kuin EU:ssa voimassa olevaa vaarallisten jätteiden vientikieltoa OECD:n ulkopuolisiin maihin[4]. Näiden vaikeuksien johdosta hyväksyttiin Hongkongin yleissopimus[5] vuonna 2009 ja EU:n aluskierrätysasetus[6] vuonna 2013. Aluskierrätysasetuksessa käytetään Hongkongin yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdassa tarjottua mahdollisuutta asettaa yleissopimuksen vaatimuksia tiukemmat vaatimukset muun muassa terveyden, turvallisuuden ja ympäristön osalta.

Aluskierrätyksestä annetun asetuksen (EU) N:o 1257/2013[7] 29 artiklassa (’Taloudellinen kannustin’) komissiota pyydetään esittämään kertomus ”mahdollisuuksista ottaa käyttöön rahoitusväline, joka edistäisi turvallista ja asianmukaista aluskierrätystä”, ja liittämään siihen tarvittaessa lainsäädäntöehdotus. Tämä raportointivaatimus täytetään nyt annettavalla kertomuksella. Siinä esitetään aluksi yhteenveto aluskierrätykseen liittyvien kysymysten nykyisestä sääntelystä (I). Tämän jälkeen kuvataan turvallista ja asianmukaista aluskierrätystä edistävän taloudellisen kannustimen toteutettavuutta koskevan tutkimuksen nykytilannetta (II) ja esitellään uusi käsite, *aluskierrätyslisenssi* (III). Kertomukseen sisältyy myös yhteenveto sidosryhmien palautteesta (IV), ja sen lopuksi esitetään päätelmä (V).

Aluskierrätysasetuksella otetaan käyttöön välineiden selkeä hierarkia. Ensisijainen väline on *eurooppalaisten aluskierrätyslaitosten luettelo*. Asetuksessa vahvistetaan sen perustamisaikataulu ja joukko siihen liittyviä velvollisuuksia. Viimeistään 31. joulukuuta 2018 alkaen EU:n lipun alla purjehtivia aluksia saa kierrättää ainoastaan luetteloon sisältyvissä laitoksissa. Ensimmäinen luettelo EU:ssa sijaitsevista 18:sta vaatimukset

[1] Shipbreaking Platform -kansalaisjärjestö, luettelo kaikista maailmassa romutetuista aluksista vuonna 2016, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2017/02/Stats-Graphs_2016-List_FINAL1.pdf.

[2] Ks. erityisesti Science for Environment Policy, Issue 55, kesäkuu 2016, http://ec.europa.eu/environment/integration/research/newsalert/pdf/ship_recycling_reducing_human_and_environmental_impacts_55si_en.pdf.

[3] Vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva Baselin yleissopimus hyväksyttiin 22. maaliskuuta 1989; http://www.basel.int/theconvention/overview/tabid/1271/default.aspx.

[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1013/2006, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2006 , jätteiden siirrosta http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1454069470717&uri=CELEX:02006R1013-20160101.

[5] Turvallista ja ympäristön kannalta asianmukaista aluskierrätystä koskeva kansainvälinen Hongkongin yleissopimus. Tullakseen voimaan Hongkongin yleissopimus on ratifioitava 15 valtiossa, jotka edustavat vähintään 40 prosenttia maailman aluskannan bruttovetoisuudesta ja joiden yhdistetty vuosittainen kierrätettävien alusten enimmäismäärä on vähintään kolme prosenttia ratifioivien valtioiden aluskannan bruttovetoisuudesta. Hongkongin yleissopimus ei ollut vielä tullut voimaan helmikuussa 2017, sillä sen oli ratifioinut viisi valtiota, joiden joukossa olivat EU:n jäsenvaltiot Ranska ja Belgia, mutta ei yhtään merkittävää alusten kierrätysvaltiotahttp://www.imo.org/en/About/conventions/listofconventions/pages/the-hong-kong-international-convention-for-the-safe-and-environmentally-sound-recycling-of-ships.aspx.

[6] Asetuksessa keskitytään erityisesti EU:n aluevesillä liikkuviin aluksiin ja unionin jäsenvaltioiden lippujen alla purjehtiviin aluksiin. Asetuksessa ei ainoastaan toisteta Hongkongin yleissopimuksen vaatimuksia, vaan siinä säädetään tiukemmista ympäristö- ja turvallisuusvaatimukset, mikä on mahdollista Hongkongin yleissopimuksen 1 artiklan 2 kohdan nojalla.

[7] ’Aluskierrätysasetus’ – Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1257/2013, annettu 20 päivänä marraskuuta 2013, aluskierrätyksestä http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1257.

täyttävästä laitoksesta julkaistiin joulukuussa 2016[8]. Luetteloon voidaan lisätä EU:n ulkopuolella sijaitsevia laitoksia vuodesta 2017 alkaen[9]. Koska eurooppalainen luettelo perustuu kaupallisista eduista riippumattomiin arviointeihin ja laitosten tarkastuksiin, se luo ainutlaatuista lisäarvoa alan maineelle. Alusten kierrättäjille voidaan antaa yksinoikeus EU-maiden lippujen alla purjehtivien alusten kierrättämiseen vastineeksi siitä, että ne täyttävät korkeat suoritusvaatimukset. Samoin alusten omistajat voivat parantaa sosiaaliseen vastuuseen liittyvää yrityskuvaansa ja rajoittaa vaatimusten vastaiseen kierrätykseen liittyvää vastuutaan toimittamalla aluksensa purettaviksi luetteloon sisältyviin laitoksiin. Lisäksi koska eurooppalainen luettelo on ainoa väline laatuaan, se voi kannustaa tilanteen parantamiseen myös muiden kuin EU-maiden lippujen alla purjehtivien alusten osalta, mikä voisi osaltaan edistää kansainvälisten toimintaedellytysten tasapuolistumista.

Aluskierrätysasetuksen 29 artiklassa ja johdanto-osan 19 kappaleessa viitataan mahdolliseen toiseen, luonteeltaan taloudelliseen välineeseen, jolla varaudutaan mahdolliseen riskiin, että eurooppalaista luetteloa koskevia vaatimuksia kierretään[10]. Vaatimuksia kierrettäisiin siten, että alukset siirrettään EU:n ulkopuolisten maiden lippujen alle, jotta ne olisi helpompi romuttaa eurooppalaisen luetteloon sisältymättömässä laitoksessa. Tämän riskin keskeinen tekijä on voiton maksimointi: aluskierrätysmarkkinat ovat suurelta osin sellaisten vaatimuksia noudattamattomien laitosten hallussa, jotka voivat tarjota parempia hintoja käytöstä poistetuista aluksista, koska niiden työvoimakustannukset ovat alhaiset ja terveyteen, turvallisuuteen ja ympäristöön liittyvät ulkoisvaikutukset ovat suuret, ne investoivat riittämättömästi laitteisiin eikä niillä ole joko ollenkaan tai vain vähän kapasiteettia vaarallisten jätteiden käsittelyyn. Seurauksena on, *ettei "saastuttaja maksaa" -periaatetta yleensä sovelleta* aluskierrätyksessä[11]. Taloudellisella kannustimella pyrittäisiin poistamaan kustannusero vaatimuksia noudattamattomassa laitoksessa ja eurooppalaiseen luetteloon sisältyvässä laitoksessa tapahtuvan romuttamisen väliltä.

Vuonna 2008 annetussa tiedonannossa EU:n strategiasta laivanromutustoiminnassa[12] ja vuonna 2012 tehdyssä vaikutustenarvioinnissa[13] ennakoitiin asetuksessa omaksuttua vaiheittaista lähestymistapaa.

---

[8] http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/list_ship_recycling_facilities.pdf.

[9] Komissio tarkastelee parhaillaan 22:ta luetteloon sisällyttämistä koskevaa hakemusta, joita ovat esittäneet Kiinassa, Intiassa, Turkissa ja Yhdysvalloissa sijaitsevat aluskierrätyslaitokset.

[10] 29 artikla koskee komission raportointivelvollisuutta; johdanto-osan 19 kappale on yksityiskohtaisempi, ja siinä korostetaan lippuvaltiosta riippumatonta ja alusten omistajiin keskittyvää lähestymistapaa mahdolliseen kannustimeen.

[11] Ks. myös Milieu&COWI, Study in relation to options for new initiatives regarding dismantling of ships – Note on the ship dismantling fund, Pros and cons of the three options, s. 17, elokuu 2009 http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/fund_note.pdf.

[12] Tiedonanto COM(2008) 767 final, 19.11.2008, "EU:n strategia laivaromutustoiminnan parantamiseksi", sekä siihen liittyvä vaikutustenarviointi komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa SEC(2008) 2846: "*Jos ilmenee, että [...] markkinatoimijoiden reaktiot eivät tuota toivottua tulosta, olisi harkittava uudelleen vaihtoehtoa, jossa luodaan rahoitusjärjestelmä, joka perustuu tuottajan vastuuta koskevaan periaatteeseen.*".

[13] Aluskierrätysasetusta koskevaan ehdotukseen liittyvä vaikutustenarviointi (SWD(2012) 47 final) http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/Impact%20Assessment.pdf: "*Mikäli sääntöjen noudattamiseen liittyvät ongelmat jatkuvat, voitaisiin EU:n tasolla toteuttaa lisätoimia, esimerkiksi perustaa EU:n alusten purkamisrahasto*".

II. MAHDOLLISTA RAHOITUSVÄLINETTÄ KOSKEVAN TUTKIMUKSEN TILANNE

Rahoitusvälinettä harkittiin jo Hongkongin yleissopimuksen hyväksymistä valmisteltaessa. Vuonna 2005 julkaistussa tutkimuksessa[14] peräänkuulutettiin *alusten kierrätysrahastoa*, jonka tehtävänä olisi kerätä maksuja ja jakaa varoja ympäristön kannalta asianmukaista romuttamista varten. Siinä tarkasteltiin myös *pakollista henkivakuutusta*, jolla katettaisiin puhtaan kierrätyksen kustannukset. Hongkongin yleissopimuksessa omaksuttiin erilainen lähestymistapa, ja sen teknistä yhteistyötä käsittelevään artiklaan sisältyy rahoitusta koskeva lauseke, joka perustuu vapaaehtoisiin maksuosuuksiin. Lausekkeessa ei viitata ”saastuttaja maksaa” -periaatteeseen. EU:n ulkopuolella Kiina otti vuonna 2013 käyttöön yhdistetyn rahoitusjärjestelmän, joka koskee Kiinan lipun alla purjehtivien alusten rakentamista ja kierrätystä; järjestelmä uusittiin vuonna 2016.

Komissio tilasi joulukuussa 2014 tutkimuksen tämän kertomuksen taustamateriaaliksi. Tutkimuksen piti perustua aikaisempiin tutkimuksiin[15], ja siinä oli käsiteltävä tutkimuksen aukkoja, kuten kerättäviä ja jaettavia rahoitusvaroja, vaikutuksia kilpailuun, hallintotaakkaa ja oikeudellisia vaikutuksia muun muassa suhteessa Maailman kauppajärjestön ja EU:n sääntöihin. Tutkimuksella pyrittiin myös antamaan tietoa alusten turvallista ja ympäristön kannalta asianmukaista kierrätystä edistävän operatiivisen välineen suunnittelua varten.

Tutkimus julkaistiin kesäkuussa 2016[16]. Siinä hylättiin useita aiemmissa tutkimuksissa tarkasteltuja vaihtoehtoja seuraavin perustein:

Vaihtoehtoluokka	Vaihtoehto	Keskeinen puute
(Muut kuin rahoitusvälineet)	*(Muut kuin taloudelliset toimenpiteet, kuten viimeistä edellisen omistajan sakot)*	*(Helppo kiertää tai synnyttävät uutta kiertävää käyttäytymistä ja/tai sopiva valvontamekanismi puuttuu.)*
Välineet, jotka velvoittavat alusten omistajat keräämään tarvittavan pääoman yksityisesti hallinnoidulla mekanismilla, joka liittyy yksittäiseen alukseen.	Aluksen kierrätystakuu	Vaikea siirtää, jos omistaja vaihtuu; suhteeton aluksille, jotka käyvät harvoin EU:n satamissa.
	Aluksen kierrätystili	Vaikea siirtää, jos omistaja vaihtuu; suhteeton aluksille, jotka käyvät harvoin EU:n satamissa.
	Aluksen kierrätysvakuutus	”Vakuutettava omaisuus” puuttuu, koska ei ole määritelty muita ennakoimattomia tapahtumia kuin aluksen menetys onnettomuuden johdosta. Ei toteuttamiskelpoinen erillisenä välineenä.

[14] The Ship Recycling Fund – Financing environmentally sound scrapping and recycling of sea-going ships, Ecorys (2005) http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2011/11/ECORYS-survey-on-a-ship-recycling-fund.pdf.

[15] Ks. erityisesti Ecorysin vuonna 2005 Greenpeacelle tekemä tutkimus, COWI/Milieun vuonna 2009 komission vaikutustenarviointia varten tekemä tutkimus, Profundon vuonna 2013 tekemä tutkimus *Financial mechanisms to ensure responsible ship recycling* ja Milieun vuonna 2013 Euroopan parlamentille tekemä tutkimus. On syytä huomata, että olemassa olevat tutkimukset – lukuun ottamatta tämän kertomuksen tueksi vuonna 2016 tehtyä tutkimusta – on kaikki tehty ennen lopullisen aluskierrätysasetuksen hyväksymistä.

[16] Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, *Financial instrument to facilitate safe and sound ship recycling, June 2016*. http://ec.europa.eu/environment/waste/ships/pdf/financial_instrument_ship_recycling.pdf.

Vaihtoehtoluokka	Vaihtoehto	Keskeinen puute
Välineet, jotka velvoittavat alusten omistajat osallistumaan julkiseen järjestelmään (rahastoon), joka perustuu EU:n satamissa suoritettaviin maksuihin.	Satamamaksu	Suuri hallintotaakka satamille; mahdollisesti WTO:n sääntöjen vastainen; voidaan katsoa veroksi, joka ei kuulu EU:n toimivaltaan.

III. ALUSKIERRÄTYSLISENSSI

Vuoden 2016 tutkimuksessa esitetään uusi vaihtoehto, *aluskierrätyslisenssi*. Lisenssissä pyritään yhdistämään hylättyjen vaihtoehtojen vahvuudet ja korjaamaan samalla niiden puutteet. Sen keskeiset periaatteet ovat seuraavat:

1. EU:n satamissa käyvät alukset saisivat etukäteen lisenssin keskusvirastolta (esim. joltain olemassa olevalta EU-virastolta). Lisenssi olisi luonteeltaan julkis- ja hallinto-oikeudellinen väline.
2. Alusten omistajilta perittäisiin maksu, kun he hakevat lisenssiä. Maksu kattaisi pienen hallinnollisen korvauksen (0,8 %) sekä yksittäiseen alukseen sidotun maksun (99,2 %).
3. Peritty maksu riippuisi siitä, miten paljon pääomaa on kerättävä kustannuseron poistamiseksi vaatimuksia noudattamattomassa laitoksessa ja eurooppalaiseen luetteloon sisältyvässä laitoksessa tapahtuvan purkamisen väliltä aluksen käyttöiän lopussa. Maksu riippuisi myös siitä, kuinka pitkältä ajalta pääomaa kerätään.
4. Koko pääoma maksettaisiin aluksen viimeiselle omistajalle sillä edellytyksellä, että alus toimitetaan eurooppalaiseen luetteloon sisältyvään aluskierrätyslaitokseen.
5. Rangaistus siitä, ettei kierrätystä hoideta eurooppalaiseen luetteloon sisältyvässä laitoksessa, olisi kertyneiden oikeuksien menettäminen.
6. Jotta järjestelmä ei olisi suhteeton sellaisia aluksia kohtaan, jotka käyvät satamissa joko hyvin usein tai hyvin harvoin, lisenssin voimassaolo olisi aikaperusteinen eikä käyntien lukumäärän perustuva (eli kuukauden lisenssi olisi halvempi kuin vuoden lisenssi, mutta synnyttäisi pienemmän oikeuden käyttöiän lopussa suoritettavaan maksuun). Käyttöön voitaisiin ottaa myös tarkempia kriteerejä esimerkiksi sellaisten alusten hyödyksi, jotka on suunniteltu helpompaa kierrätystä silmällä pitäen.

Tutkimuksessa yksilöidään aluekierrätyslisenssin käyttöönoton joitain mahdollisia vaikutuksia[17] ja hahmotellaan sen täytäntöönpanoa[18], muun muassa EU:n viraston (uuden tai olemassa olevan) roolia, menetettyjen varojen käyttöä ja yksinkertaista järjestelmää kolmansien maiden lippujen alla purjehtiville aluksille.

[17] Ks. luku 4, Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, kesäkuu 2016 (matriisi lisenssin vaikutuksista suhteessa sen hintaan on sivulla 83).
[18] Ks. kohta 5.2, Ecorys, DNV-GL, Erasmus School of Law, kesäkuu 2016.

IV. SIDOSRYHMIEN PALAUTE

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) ja eri sidosryhmien yhteenliittymät ovat ilmaisseet kantansa aluskierrätyslisenssistä.

ETSK antoi asiasta lausunnon 19. lokakuuta 2016[19]. Lausunnossa aluskierrätyslisenssiä pidetään ”*asteittaisena, tehokkaana taloudellisena mekanismina*”, ja Euroopan komissiota pyydetään ottamaan se käyttöön. Aluskierrätystä käsittelevien kansalaisjärjestöjen kattojärjestö Shipbreaking Platform, työntekijäliitto IndustriAll ja Sea Europe (laivateollisuus- ja laivavarustealan järjestö) antoivat 20. lokakuuta 2016 yhteisen lausunnon, jossa tuettiin ETSK:n päätelmiä.

Euroopan satamia edustava järjestö ESPO veti pois vastustuksensa taloudelliselta kannustimelta vuonna 2015 ja katsoi, että lisenssillä vältetään aiempien vaihtoehtojen suurin puute eli se, että satamien olisi kerättävä maksut.

Alusten omistajien järjestöt ECSA (European Community of Shipowners Associations), ASA (Asian Shipowners Association) ja ICS (International Chamber of Shipping) reagoivat tutkimuksen julkaisemiseen heinäkuussa 2016. Niiden näkemyksen mukaan aluskierrätyslisenssi haittaisi Hongkongin yleissopimuksen ratifiointia. Alusten omistajien järjestöjen tilaamassa oikeudellisessa lausunnossa aluskierrätyslisenssiä kuvataan ”*ensisijaiseksi verotustoimenpiteeksi*” ja argumentoidaan, ettei EU:lla olisi toimivaltaa hallinnoida EU:n aluskierrätysjärjestelmää. Lausunnon mukaan lisenssi ei myöskään olisi yhteensopiva YK:n merioikeusyleissopimuksen (UNCLOS), Maailman kauppajärjestön sääntöjen eikä yhteisen mutta eriytyneen vastuun periaatteen kanssa. On syytä huomata, että useita näistä näkökohdista käsitellään komission vuonna 2016 tilaamassa tutkimuksessa[20].

Shipbreaking Platform -kansalaisjärjestö sitä vastoin julkaisi lokakuussa 2016 kannanoton[21], jossa tuetaan vuoden 2016 tutkimuksen oikeudellisia argumentteja. Analyysissa korostetaan, ettei aluskierrätyslisenssi muodostaisi ”kaupan estettä”, kuten alusten omistajien järjestöt pelkäsivät, oli kyse sitten tavarakaupasta, aluskaupasta tai teräskaupasta alusten käyttöiän lopussa. Tämä oli alusten omistajien järjestöjen tärkein argumentti sille, ettei lisenssi olisi yhteensopiva Maailman kauppajärjestön sääntöjen kanssa. Analyysissa todetaan myös, että aluskierrätysasetus on Hongkongin yleissopimusta täydentävä toimi, joka on sallittu yleissopimuksessa itsessään ja jollaisia kannustetaan yleisesti YK:n

[19] ETSK:n lausunto: Merialusten romuttaminen ja kierrätysyhteiskunta, EESC-2016-00456. Hyväksyminen: 202 puolesta, 2 vastaan, 3 pidättyi äänestämästä; http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.ccmi-opinions.38327.

[20] Vuoden 2016 tutkimuksen liitteissä B (”WTO compliance”) ja C ("Extraterritoriality and the SRL") korostetaan, että a) on olemassa selkeät oikeudelliset perusteet sille, ettei aluskierrätyslisenssiä pidetä ”verotustoimenpiteenä”, b) EU toimisi toimivaltansa rajoissa, c) aluskierrätyslisenssillä nimenomaan vältetään kolmansien maiden lippujen alla purjehtivien alusten syrjintä ja d) oikeuskäytännön perusteella on erittäin todennäköistä, että lisenssi olisi yhteensopiva WTO:n sääntöjen kanssa.

[21] NGO Shipbreaking Platform, *Make the Polluter pay! Why we need the EU Ship Recycling Licence*, http://www.shipbreakingplatform.org/shipbrea_wp2011/wp-content/uploads/2016/10/Position-Paper-FINANCIAL-INCENTIVE-Final-Version.pdf.

merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS), kun taas alusten omistajien järjestöillä on taipumus nähdä oikeudelliset järjestelmät keskenään ristiriitaisina.

V. PÄÄTELMÄ

Komissio tunnustaa mahdollisen aluskierrätyslisenssin edut. Aluskierrätyslisenssi on tähän mennessä harkituista vaihtoehdoista lupaavin. Komissio on kuitenkin tietoinen siitä, että useita kysymyksiä on vielä analysoitava tarkemmin. Tämä koskee muun muassa mahdollisen rahoitusvälineen yhteensopivuutta EU:n ja kansainvälisen oikeuden kanssa.

Vuonna 2008 annetussa komission tiedonannossa ja vuonna 2012 tehdyssä vaikutustenarvioinnissa ensin kuvatun ja aluskierrätysasetuksen lopullisessa tekstissä huomioon otetun asteittaisen lähestymistavan mukaisesti taloudellisia kannustimia koskevien lisätoimenpiteiden tarvetta arvioidaan uudelleen myöhemmässä vaiheessa eurooppalaisten aluskierrätyslaitosten luettelon käytöstä ja vaikutuksista tehtävän analyysin perusteella.