EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.2.2025
COM(2025) 52 final

KOMISSION KERTOMUS NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

aluskierrätyksestä sekä asetuksen (EY) N:o 1013/2006 ja direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta 20 päivänä marraskuuta 2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 1257/2013 soveltamisesta

{SWD(2025) 40 final}

1. JOHDANTO

Alusten purkaminen edistää merkittävästi kiertotaloutta, koska sen avulla voidaan käyttää uudelleen, valmistella uudelleenkäyttöön ja kierrättää suuria määriä arvokkaita resursseja (erityisesti korkealaatuista terästä, jonka osuus aluksen painosta on tavallisesti 75–85 %, sekä muita metalleja ja laitteita). Aluksissa on kuitenkin myös suuria määriä vaarallisia aineita, kuten asbestia, polykloorattuja bifenyylejä (PCB-yhdisteitä), raskasmetalleja, öljyä, elohopeaa ja otsonikerrosta heikentäviä aineita. Jos näitä aineita ei käsitellä, poisteta ja hävitetä turvallisesti ja ympäristön kannalta asianmukaisesti, ne aiheuttavat merkittäviä riskejä sekä ihmisten terveydelle että ympäristölle.

Aluskierrätyksestä annetun EU:n asetuksen, jäljempänä ’aluskierrätysasetus’ tai ’asetus’[1], tavoitteena on ehkäistä, vähentää ja poistaa jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten kierrätyksestä ihmisten terveydelle ja ympäristölle aiheutuvia haitallisia vaikutuksia. Ennen aluskierrätysasetuksen hyväksymistä 95 prosenttia suurista EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivista ja EU-omisteisista aluksista purettiin OECD:n ulkopuolella[2], pääasiassa Etelä-Aasiassa (Intiassa, Bangladeshissa ja Pakistanissa) niin kutsutulla rantaromutusmenetelmällä.

Aluskierrätysasetus saavuttaa tarkoituksensa kolmen erityistavoitteen avulla: i) varmistamalla, että EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivat alukset puretaan turvallisissa ja ympäristön kannalta asianmukaisissa laitoksissa, ii) varmistamalla aluksilla olevien vaarallisten materiaalien asianmukainen käsittely ja iii) helpottamalla Kansainvälisen merenkulkujärjestön vuonna 2009 tekemän alusten turvallista ja ympäristön kannalta asianmukaista kierrätystä koskevan kansainvälisen Hongkongin yleissopimuksen, jäljempänä ’Hongkongin yleissopimus’, ratifiointia.[3] Aluskierrätysasetus sisältää Hongkongin yleissopimusta pidemmälle meneviä määräyksiä. Yksi niistä on vaatimus, jonka mukaan EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten omistajien on varmistettava, että niiden alukset kierrätetään ainoastaan laitoksissa, jotka sisältyvät komission laatimaan luetteloon. Luettelossa olevat laitokset täyttävät aluskierrätysasetuksessa säädetyt vaatimukset ympäristön ja ihmisten terveyden suojelusta. Aluskierrätysasetusta sovelletaan merialuksiin, joiden bruttovetoisuus on yli 500 tonnia.[4]

Aluskierrätysasetuksessa on uudelleentarkastelulauseke, jossa edellytetään, että viiden vuoden kuluessa asetuksen soveltamispäivästä[5] ”komissio antaa [...] Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen tämän asetuksen soveltamisesta ja liittää siihen tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia sen varmistamiseksi, että asetuksen tavoitteet saavutetaan ja sen vaikutus on turvattu ja perusteltu”. Komissio on tämän lausekkeen mukaisesti käynnistänyt aluskierrätysasetuksen arviointiprosessin.[6] Tämä kertomus ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja asetuksen arvioinnista ovat tämän prosessin tulos. Komissio voi tarvittaessa esittää asetuksen myöhempää tarkistamista koskevan ehdotuksen, jota tuetaan

[1] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=CELEX:32013R1257.

[2] Vaikutustenarviointi 2012. Aluksista purettiin Intiassa, Pakistanissa ja Bangladeshissa bruttovetoisuuden perusteella 74 prosenttia ja Kiinassa 22 prosenttia (tiedot vuodelta 2009).

[3] Hongkongin yleissopimus tulee voimaan kesäkuussa 2025.

[4] Soveltamisala vastaa Hongkongin yleissopimuksen soveltamisalaa. Siihen eivät kuulu sotalaivat, muut valtiollisiin, ei-kaupallisiin tarkoituksiin varatut alukset eivätkä alukset, jotka toimivat koko elinkaarensa aikana ainoastaan vesillä, jotka kuuluvat sen jäsenvaltion lainkäyttövaltaan, jonka lipun alla alus purjehtii.

[5] Aluskierrätysasetuksen yleinen soveltamispäivä on asetuksen 32 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan 31.12.2018, ja tämän perusteella kertomuksen määräaika on 31.12.2023.

[6] https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13377-Aluskierratysta-koskeva-EUn-asetus-arviointi_fi.

vaikutustenarvioinnilla komission paremman sääntelyn suuntaviivojen ja välineistön mukaisesti.[7]

2. MENETELMÄT

Kertomus ja siihen liittyvä arviointi perustuvat laajaan sidosryhmien kuulemiseen. Siihen sisältyi julkinen kuuleminen, (asiantuntijasidosryhmille ja jäsenvaltioille kohdennettuja) kyselytutkimuksia ja haastatteluja), sidosryhmien työpaja ja keskustelua alusten kierrätystä käsittelevässä komission asiantuntijaryhmässä. Kuulemiseen osallistui monia erilaisia sidosryhmiä, kuten jäsenvaltioiden viranomaisia, kansalaisjärjestöjä ja tutkimusorganisaatioita, alan sidosryhmiä ja niiden järjestöjä (esimerkiksi varustamoja ja alusten hallintoyrityksiä, aluskierrätyslaitoksia ja terästeollisuuden edustajia), luokituslaitoksia, konsulttiyrityksiä ja rahoituslaitoksia. Myös kirjallisuuskatsauksia, tietokantoja ja säädöstekstejä käytettiin laajasti lisäasiantuntemuksen ja -tietojen keräämiseen.

Tämä kertomus perustuu myös aluskierrätysasetuksen 21 artiklan 2 kohdassa edellytettyihin jäsenvaltioiden raportteihin, jotka kattavat ensimmäisen kolmivuotisen raportointikauden 2019–2022. Arvioinnin liitteessä IX esitetään vuosia 2019–2022 koskevan kertomuksen sisältö ja tiivistelmä 21 artiklan 2 kohdan toisen ja kolmannen alakohdan mukaisesti.

Arviointi toteutettiin Euroopan komission paremman sääntelyn periaatteiden ja menetelmien mukaisesti käyttäen viittä vakiintunutta paremman sääntelyn kriteeriä, jotka ovat vaikuttavuus, tehokkuus, merkityksellisyys, johdonmukaisuus ja EU:n tasolla saatava lisäarvo. Ulkopuoliset toimeksisaajat toteuttivat arviointiraporttia tukevan taustatutkimuksen.

Arvioinnin tulokset perustuvat pääasiassa laadulliseen lähestymistapaan, koska kattavia määrällisiä tietoja hyödyistä ja kustannuksista ei ole. Määrälliset tiedot aluskierrätysasetuksen vaikutuksista työntekijöiden terveyteen sekä rannikko- ja meriympäristön pilaantumiseen ovat rajallisia aluskierrätysalan puutteellisen avoimuuden vuoksi. Usein yksittäisistä telakoista ei myöskään ole saatavilla tarkkoja tietoja asetuksen soveltamista edeltävältä ajalta, eikä aluskierrätysasetuksen vaikutusta ole helppo erottaa useiden ulkoisten tekijöiden vaikutuksesta. Sen vuoksi tarvittaisiin tehokkaampia raportointivelvoitteita sekä yhdenmukaistettuja menetelmiä ja indikaattoreita, jotta aluskierrätysasetuksesta voidaan tehdä määrällisesti selkeämpi arviointi.

Arviointi kattoi tammikuun 2013 ja joulukuun 2023 välisen ajan. Koska useimpia aluskierrätysasetuksen vaatimuksia alettiin soveltaa 31. joulukuuta 2018, pääasiallisena vertailukohtana käytettiin joulukuuta 2018. Arviointi kattaa EU:n jäsenvaltiot ja Euroopan talousalueen maat sekä aluskierrätysasetuksen vaikutuksen aluskierrätyksen käytäntöihin EU:n ulkopuolisissa maissa.

3. ARVIOINNIN TULOKSET

Arvioinnin tulokset osoittavat, että aluskierrätysasetuksella on suurelta osin saavutettu kaikki sen tavoitteet verrattuna siihen, mitä olisi voitu odottaa, jos EU ei olisi toteuttanut toimia tällä alalla. Asetuksen vaikuttavuutta on kuitenkin heikentänyt merkittävästi alusten omistajien käytäntö vaihtaa aluksen lippuvaltio jäsenvaltiosta kolmanneksi maaksi vähän ennen aluksen

[7] https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fi.

kierrätystä sekä vähäisemmässä määrin se, että vaarallisten materiaalien luetteloon liittyvien toimenpiteiden täytäntöönpanoa on valvottu heikosti. Tässä kertomuksessa esitetään arvioinnin tärkeimmät havainnot ja ehdotetaan parannuskohteita.

3.1. VAIKUTTAVUUS

Ensimmäinen tavoite: Varmistetaan, että EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivat alukset puretaan turvallisissa ja ympäristön kannalta asianmukaisissa laitoksissa

Aluskierrätysasetuksen tärkeimpänä toiminnallisena tavoitteena on, että jäsenvaltion lipun alla purjehtivat alukset puretaan niiden elinkaaren lopussa EU:n hyväksymissä laitoksissa, jotka sisältyvät aluskierrätyslaitosten eurooppalaiseen luetteloon. Jotta aluskierrätyslaitokset voidaan sisällyttää tähän luetteloon, niiden on täytettävä aluskierrätysasetuksen turvallisuus- ja ympäristövaatimukset. EU:ssa sijaitsevien laitosten osalta toimivaltaisten kansallisten viranomaisten on tarkastettava, että nämä vaatimukset täyttyvät, ja jos näin on, ilmoitettava komissiolle, että kyseinen laitos olisi sisällytettävä luetteloon. Kolmansissa maissa sijaitsevien aluskierrätyslaitosten on toimitettava komissiolle aluskierrätyslaitosten eurooppalaiseen luetteloon sisällyttämistä koskeva hakemus. Komissio arvioi muun muassa paikalla tehtävillä tarkastuksilla, miten nämä laitokset täyttävät aluskierrätysasetuksen vaatimukset, ennen kuin se päättää niiden sisällyttämisestä luetteloon. Ensimmäinen aluskierrätyslaitosten eurooppalainen luettelo hyväksyttiin joulukuussa 2016, ja se sisälsi 18 EU:ssa sijaitsevaa laitosta. Arviointijakson lopussa luettelon 12. versio[8] sisälsi 45 aluskierrätyslaitosta, joista 35 sijaitsi Euroopassa (EU:ssa, Norjassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa), 9 Turkissa ja 1 Yhdysvalloissa. Muiden, erityisesti Intiassa sijaitsevien laitosten hakemuksia arvioidaan parhaillaan.

Yleisesti ottaen näiden laitosten sisällyttäminen eurooppalaiseen luetteloon ja hakijoiden mahdollisuus liittyä siihen ovat yhdessä riippumattomien valvontamekanismien kanssa osaltaan tiukentaneet aluskierrätyksen käytäntöjen sosiaalisia ja ympäristönormeja. Yli 55:stä komission 25:ssä laitoksessa ympäri maailman tekemästä tarkastuksesta laaditut raportit[9] antavat tässä suhteessa arvokasta tietoa erityisesti alaan vaikuttavien ulkoisvaikutusten lieventämisestä. Eurooppalainen luettelo muodostaa myös vertailukohdan kestäville aluskierrätyksen käytännöille EU:ssa ja sen ulkopuolella.

Aluskierrätysasetuksen vaikuttavuutta on kuitenkin merkittävästi heikentänyt EU:n yritysten käytäntö vaihtaa alusten lippuvaltio vähän ennen kierrätystä. Nämä toisen valtion lipun alle siirretyt alukset eivät enää kuulu aluskierrätysasetuksen soveltamisalaan, ja ne voidaan kierrättää missä tahansa, kun niistä tulee jätettä EU:n ulkopuolella. Useimmiten ne puretaan Etelä-Aasiassa. Vuonna 2023 EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten osuus kaikista maailman aluksista oli noin 13 prosenttia, mutta kierrätyshetkellä EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivien elinkaarensa päähän tulleiden alusten osuus oli alle 7 prosenttia koko maailmassa kierrätettyjen alusten määrästä.

Tärkein määräävä tekijä varustamojen valitessa aluskierrätyslaitosta on hinta, jonka laitos tarjoaa alusten purkamisesta. Etelä-Aasian laitosten tarjoamat hinnat ovat olleet jatkuvasti korkeampia kuin muualla maailmassa, koska i) aluskierrätyksen käytäntöjen ympäristöön liittyviä ja sosiaalisia kustannuksia (ulkoisvaikutuksia) ei näissä laitoksissa sisällytetä hintoihin ja ii) ne pystyvät tarjoamaan korkeita hintoja teräsromusta, koska teräsromun kysyntä rakennusalalla näissä maissa on voimakasta ja teräsromun jalostamiseen käytetään

[8] https://eur-lex.europa.eu/legal-contentFI/TXT/?uri=OJ:L_202302726.
[9] https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/ships/site-inspection-reports_en.

uudelleenvalssausta, joka on halvempaa kuin muualla yleisesti käytetyt teräksen muut kierrätysmuodot.

Vaikka tietoisuus sosiaalisesta ja ympäristövastuusta on lisääntynyt ja eurooppalainen luettelo tarjoaa riittävät valmiudet käsitellä elinkaarensa päähän tulleet EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivat alukset, monia EU:n varustamojen omistamia aluksia ei pureta eurooppalaiseen luetteloon sisältyvissä alusten kierrätyslaitoksissa. Koska aluksen lippuvaltio vaihdetaan juuri ennen kierrätystä, usein ei yksinkertaisesti ole mahdollista valvoa, että aluskierrätysasetuksen säännöksiä, joilla alusten omistajat velvoitetaan purkamaan alus eurooppalaiseen luetteloon sisältyvässä laitoksessa, noudatetaan.

Toinen tavoite: varmistetaan, että aluksilla olevat vaaralliset materiaalit käsitellään asianmukaisesti

Varustamojen on laadittava vaarallisten materiaalien luettelo kunkin aluksensa osalta. Luettelon laatu ja kattavuus ovat keskeisiä tekijöitä turvallisten ja kestävien purkamiskäytäntöjen varmistamiseksi. Vuosina 2021–2023 vapaaehtoisesti raportoidut tiedot aluskierrätysasetukseen liittyvistä satamavaltioiden suorittamista tarkastuksista, joissa tarkastettiin vaarallisten materiaalien luettelo, osoittavat kuitenkin, että 45 prosenttia tarkastetuista aluksista ei noudattanut aluskierrätysasetusta ja että useimmissa näistä tapauksista kolmannen maan lipun alla purjehtiville aluksille ei ollut olemassa inventaariotodistuskirjaa tai vastaavaa todistusta. Vaarallisten materiaalien luettelon sisältävä inventaariotodistuskirja on kuitenkin yleensä saatavilla kierrätysvaiheessa, jossa se annetaan aluskierrätyslaitokselle kyseisen aluksen purkamisen helpottamiseksi. Vaarallisten materiaalien luettelot ovat kuitenkin laadultaan ja kattavuudeltaan usein riittämättömiä. Sen vuoksi katsotaan yleisesti, että niistä on tehtävä luotettavampia.

Kolmas tavoite: edistetään Hongkongin yleissopimuksen ratifiointia

Arviointi osoittaa, että aluskierrätysasetus on vaikuttanut myönteisesti Hongkongin yleissopimuksen ratifiointiin. Yleissopimuksen voimaantulon ehtona oleva ratifiointien vähimmäismäärä saavutettiin vuonna 2023, ja jäsenvaltioiden osuus näistä ratifioinneista oli lähes 50 prosenttia. Sen lisäksi, mitä ratifiointilukujen analyysi osoittaa, on selvää, että aluskierrätysasetus on ollut useiden vuosien ajan ainoa kansainvälinen oikeudellinen väline, jossa asetetaan erityisiä aluskierrätystä koskevia vaatimuksia, ja että se on ollut monien sidosryhmien ja viranomaisten EU:n ulkopuolella käyttämä tärkeä vertailukohta.

3.2. TEHOKKUUS

Lausuntojen sekä kyselytutkimuksista ja haastatteluista saatujen tietojen perusteella aluskierrätysasetuksen vaatimusten täytäntöönpanokustannusten katsotaan olleen yleisesti ottaen pienet tai kohtalaiset arviointijakson aikana. Eurooppalaiseen luetteloon sisältyvissä laitoksissa tehtiin huomattavia parannuksia, jotta ne voivat toimia aluskierrätysasetuksen vaatimusten mukaisesti, joten voidaan kohtuudella olettaa, että aluskierrätysasetuksen vaikutus terveyteen ja ympäristöön oli myönteinen. Koska ei ole selkeää perustasoa, joka kuvaisi sitä, mitä olisi tapahtunut ilman aluskierrätysasetusta, ja koska määrällisiä tietoja on saatavilla vain rajallisesti, ei ole mahdollista tehdä täysin kvantifioitua kustannus-hyötyanalyysia ja rahamääräistä arviointia, ja tästä syystä tehokkuutta koskevat kokonaisuutena katsoen myönteiset päätelmät perustuvat suurelta osin laadullisiin tietoihin.

Jäsenvaltioiden aluskierrätyslaitoksille myöntämistä luvista ja alusten katsastuksista johtuvien kustannusten katsotaan olevan kohtuullisia. Aluskierrätysasetukseen liittyviin satamavaltioiden suorittamaan valvontaan liittyviä kustannuksia pidetään pieninä. Useat EU:n jäsenvaltiot totesivat kuitenkin, että tarvitaan lisää resursseja, erityistä ohjausta ja

tutkintavälineitä, jotta valvonta olisi tehokasta. Kustannukset vaihtelevat EU:n jäsenvaltiosta toiseen sen mukaan, mikä merkitys merenkululla ja aluskierrätyksellä on kyseisessä jäsenvaltiossa, mutta myös erilaisten täytäntöönpanokäytäntöjen ja -valtuuksien sekä aluskierrätysasetuksen täytäntöönpanon valvontaan osoitettujen resurssien mukaan. Kolmansissa maissa sijaitsevat kierrätyslaitokset raportoivat, että niiden infrastruktuurin ja käytäntöjen parantaminen aluskierrätysasetuksen mukaisiksi, jotta nämä kierrätyslaitokset voidaan sisällyttää eurooppalaiseen luetteloon, aiheuttaa suuria kustannuksia. Luetteloon kuuluminen tuo kuitenkin mainehyötyjä, jotka vaikuttavat myönteisesti tuloihin ja investointeihin. Alusten omistajien osalta vaarallisten materiaalien luetteloihin liittyvät kustannukset vaihtelevat aluksen ja tarjotun palvelun laadun mukaan, mutta ne ovat edelleen hyvin vähäisiä. Aluskierrätysasetuksesta alusten omistajille aiheutuvat negatiiviset taloudelliset vaikutukset, jotka liittyivät elinkaarensa päähän tulleiden alusten myynnistä eurooppalaiseen luetteloon merkityille laitoksille saatavien tulojen menetykseen, eivät toteutuneet siten kuin aluskierrätysasetuksen hyväksymisajankohtana odotettiin. Tähän oli syynä erityisesti asetuksen kiertäminen. Samasta syystä aluskierrätysasetus ei aiheuttanut muutoksia EU:n aluskierrätyslaitosten kilpailuhaittoihin, koska EU:n osuus kierrätysmarkkinoista pysyi vähäisenä.

Aluskierrätysasetus sisältää rajallisen määrän raportointivelvollisuuksia, jotka kaikki analysoitiin ja todettiin yleisesti oikeasuhteisiksi. Raportointikustannuksia pyritään vähentämään, jotta varmistetaan esimerkiksi raportoinnin synergiaedut Hongkongin yleissopimusta koskevan raportoinnin kanssa yhden kerran periaatteen mukaisesti. Hallinnollista taakkaa voitaisiin keventää esimerkiksi pidentämällä eurooppalaiseen luetteloon sisällyttämisen voimassaoloaikaa (se on tällä hetkellä viisi vuotta, jonka jälkeen se voidaan uusia).

3.3. JOHDONMUKAISUUS

Kaiken kaikkiaan aluskierrätysasetuksen katsotaan olevan sisäisesti yhtenäinen ja johdonmukainen. Asetuksen rikkomisten havaitseminen ja niihin puuttuminen on kuitenkin vaikeaa, koska merenkulku ja kierrätystoiminnot ovat luonteeltaan maailmanlaajuisia ja niiden avoimuus on heikkoa, koska niiden toimitusketju on monitahoinen ja siihen osallistuu useita sidosryhmiä ja välittäjiä ja koska aluksen lippuvaltio voidaan vaihtaa helposti. Tämä vaikeuttaa kierrätettäväksi tarkoitetun aluksen yksilöintiä, sen reitin jäljittämistä ja varsinaisten päättäjien saattamista vastuuseen toiminnastaan, mikä puolestaan vaikeuttaa valvontaviranomaisten toimintaa. Sen määrittäminen, mitä asetusta sovelletaan, voi myös olla ongelmallista, koska elinkaarensa päässä olevalla aluksella on kaksinkertainen oikeudellinen asema vaarallisena jätteenä ja aluksena. Tässä suhteessa myös aluskierrätysasetuksen ja jätteensiirtoasetuksen[10] välistä johdonmukaisuutta pidetään joskus epäselvänä, koska molempia asetuksia voidaan soveltaa elinkaarensa päähän tulleisiin aluksiin olosuhteista riippuen.

Vaikka aluskierrätysasetus on pitkälti Hongkongin yleissopimuksen mukainen, koska asetuksella saatetaan yleissopimus osaksi EU:n lainsäädäntöä, jotkin viranomaiset ja merenkulkuala ovat huolissaan täytäntöönpanovaikeuksista, joita syntyy, kun molemmat kehykset ovat voimassa. Alusten omistajat ja viranomaiset huomauttavat myös, että Hongkongin yleissopimuksen ja vaarallisten jätteiden maanrajan ylittävien siirtojen ja

[10] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1157.

käsittelyn valvontaa koskevan Baselin yleissopimuksen välillä on oikeudellisia epäjohdonmukaisuuksia, jotka on ratkaistava asianomaisilla kansainvälisillä foorumeilla.

3.4. EU:N TASOLLA SAATAVA LISÄARVO

Koska ei ole toiminnallista maailmanlaajuista välinettä, joka käsittelisi aluskierrätykseen liittyviä ongelmia kansainvälisellä tasolla, suurin osa kuulemisprosessiin osallistuneista katsoi, että aluskierrätysasetus on tarjonnut kipeästi kaivatun EU:n kehyksen Hongkongin yleissopimuksen täytäntöönpanoa varten EU:ssa.

Näkemykset siitä, minkä tason (EU:n vai kansainvälisen tason) lainsäädäntö soveltuu parhaiten aluskierrätystä koskevien asioiden käsittelyyn, vaihtelevat eri sidosryhmien välillä. Merenkulkualan sidosryhmät ja jotkin EU:n jäsenvaltiot katsovat, että tällaisia asioita olisi parempi käsitellä kansainvälisellä tasolla Hongkongin yleissopimuksen avulla, mikä korostaa tasapuolisten toimintaedellytysten tarvetta koko maailmassa. Asiaa koskevan työn jatkamista EU:n tasolla perustellaan toisaalta sillä, että aluskierrätysasetuksen tavoitetaso on Hongkongin yleissopimukseen verrattuna korkeampi ja sen valvonta tiukempaa. Tällaisia perusteluja esittävät erityisesti kansalaisjärjestöt, ammattiliitot ja aluskierrätysalan järjestöt.

Nämä sidosryhmät kannattavat yksimielisesti Hongkongin yleissopimuksen mahdollista tarkistamista sen tultua voimaan ja katsovat, että EU:n olisi tässä yhteydessä edistettävä tiukempia normejaan Kansainvälisen merenkulkujärjestön tasolla. Tähän sisältyy tiukempien terveys- ja ympäristövaatimusten asettaminen ja tehokkaampien seuranta- ja valvontamekanismien käyttöönotto. Tämä koskee muun muassa riippumatonta valvontaa siitä, noudatetaanko aluskierrätyslaitoksissa asianmukaisia ympäristöä ja työntekijöiden turvallisuutta koskevia vaatimuksia.

3.5. MERKITYKSELLISYYS

Aluskierrätysmarkkinoiden odotetaan kasvavan merkittävästi lähitulevaisuudessa. Tästä syystä on jatkossakin tärkeää varmistaa turvalliset ja kestävät purkamiskäytännöt sekä aluksilla olevien vaarallisten materiaalien asianmukainen käsittely ja yksilöinti.

Aluskierrätysasetuksen merkityksellisyyttä olisi arvioitava myös sen hyväksymisen jälkeen tapahtuneen EU:n toimintapolitiikkojen ja sääntely-ympäristön huomattavan kehityksen valossa. Aluskierrätysasetuksessa keskitytään vaarallisten materiaalien ja jätteiden käsittelyyn ja varastointiin ympäristön kannalta asianmukaisella tavalla, mikä puolestaan parantaa energia- ja resurssitehokkuutta materiaalien (erityisesti romuteräksen) kierrätyksen avulla, ja näin ollen asetus on johdonmukainen EU:n vihreän kehityksen ohjelman, kiertotaloutta koskevan toimintasuunnitelman, saasteettomuustoimintasuunnitelman, kestävää sinistä taloutta koskevan tiedonannon ja EU:n kestävyysluokitusjärjestelmän mukaisen vihreän siirtymän tavoitteiden kanssa.

Sidosryhmät katsovat kuitenkin yleisesti, että aluskierrätysasetuksella ei edistetä riittävästi EU:n teollisuusstrategiaa, muun muassa EU:n kilpailukykyisen terästeollisuuden varmistamista, ja että sillä voisi olla suurempi rooli merenkulkualan hiilestä irtautumisessa. Aluskierrätyksen lisääntyminen EU:ssa ja vastaava aluskierrätyksestä saatavan teräsromun laajempi käyttö voisivat muodostaa vakaan toimituslähteen korkealaatuiselle teräsromulle, jota EU:n terästeollisuus voisi käyttää raaka-aineena hiilestä irtautumista koskevien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Nämä näkökohdat ovat erityisen tärkeitä tulevan puhtaan

teollisuuden ohjelman, merenkulun teollisuusstrategian ja teräsalan toimintasuunnitelman yhteydessä. Eräät sidosryhmät katsovat myös, että aluskierrätysasetuksella ei sisällytetä elinkaariajattelua riittävästi aluskierrätykseen kehdosta kehtoon -suunnittelun ja jokaiselle alukselle annettavan kattavan materiaalipassin avulla.

4. SAADUT KOKEMUKSET

Koska alusten lippuvaltioiden vaihto heikentää merkittävästi aluskierrätysasetuksen vaikuttavuutta, olisi pohdittava, miten tämä ongelma voidaan ratkaista, jotta aluskierrätysasetuksen keskeiset säännökset voidaan panna tehokkaasti täytäntöön. Tämä on ratkaisevan tärkeää aluskierrätysasetuksen tämänhetkisen keskeisen tavoitteen saavuttamiseksi eli sen varmistamiseksi, että EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivat alukset puretaan turvallisissa ja ympäristön kannalta asianmukaisissa laitoksissa. Tässä yhteydessä on olennaisen tärkeää selventää, miten määritetään toisaalta se, että alus on tarkoitettu kierrätettäväksi tai että siitä on tullut jätettä, ja toisaalta se, kuka on vastuullinen omistaja, kun otetaan huomioon käteisostajien nykyinen rooli elinkaarensa päähän tulleiden alusten kaupassa. Tämän jälkeen olisi harkittava asianmukaisia mekanismeja, joilla estetään EU:n jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten omistajia kiertämästä velvoitteitaan kierrättää aluksensa eurooppalaiseen luetteloon sisällytetyissä laitoksissa. Tältä osin voitaisiin harkita erilaisia vaihtoehtoja. Yksi niistä voisi olla se, että jatketaan työtä aluskierrätysasetuksen 29 artiklassa tarkoitetun taloudellisen kannustimen kehittämiseksi. Kannustin voitaisiin toteuttaa kaikille EU:n satamissa käyville aluksille myönnettävällä aluskierrätyslisenssillä, jolla poistettaisiin ero toisaalta eurooppalaiseen luetteloon sisältyvissä laitoksissa ja toisaalta sellaisissa laitoksissa, joiden toiminta ei ole turvallista ja ympäristön kannalta asianmukaista, tapahtuvasta purkamisesta saatavien tulojen välillä. Toinen vaihtoehto voisi olla, että sovellettaisiin aluksen ”tosiasiallisen omistajan” käsitettä lippuvaltioon liittyvän rekisteröidyn omistajan sijasta. Molemmat ideat herättivät sidosryhmien keskuudessa voimakkaasti jakautuneita näkemyksiä. Tällaisten aluskierrätysasetuksen nojalla toteutettavien arkaluonteisten toimenpiteiden vaikutusta on syytä analysoida erikseen toisessa yhteydessä.

Varustamoyhdistykset ja jotkin EU:n jäsenvaltiot pitävät mahdollisuutta tiukentaa Hongkongin yleissopimuksen määräyksiä aluskierrätysasetuksen säännösten perusteella mahdollisena lupaavana askeleena kohti kunnianhimoisempia ja yhdenmukaistettuja maailmanlaajuisia aluskierrätysnormeja.

Samalla voitaisiin myös harkita aluskierrätysasetuksen vaatimusten selkeyttämistä tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi EU:ssa sijaitseville laitoksille. Tähän voisi sisältyä esimerkiksi täydentävien ja/tai tarkempien kriteerien laatiminen jätehuollon ja teräksen talteenottotoimintojen arvioimiseksi, tehokkaiden ympäristönsuojelutoimenpiteiden toteuttaminen sekä puhtaampien purkamis- ja kierrätystekniikoiden ja -menetelmien käyttö.

Arviointi osoittaa, että aluskierrätysasetuksella ja sen eurooppalaisella luettelolla on varmistettu tehokkaasti, että asetuksen soveltamisalaan kuuluvien alusten (myös purkamista edeltävänä vuonna lippuvaltiota vaihtaneiden alusten) purkamiseen on riittävästi kapasiteettia. Siinä todetaan kuitenkin myös, että kapasiteetin on lisäännyttävä edelleen, jotta voidaan vastata aluskierrätyksen kysyntään, jonka odotetaan kasvavan merkittävästi seuraavien kymmenen vuoden aikana.

Jotta vaarallisten materiaalien luettelot olisivat laadukkaampia ja luotettavampia, olisi pohdittava, miten voidaan vahvistaa koko vastuuketjua alkaen vaarallisten materiaalien luetteloita laativien asiantuntijoiden pätevyydestä sekä siitä, miten materiaaleja koskeva ilmoitus ja toimittajien vaatimustenmukaisuusvakuutus hankitaan, ja jatkuen aina menettelyohjeisiin ja tutkinnan välineisiin, joita tarvitaan aluskierrätysasetuksen mukaisten tehokkaiden tarkastusten suorittamiseen.

Jotta aluskierrätysasetus voidaan panna asianmukaisesti täytäntöön, kaikkien EU:n jäsenvaltioiden olisi annettava erityisiä säännöksiä sen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista ja varmistettava, että seuraamukset ovat riittävän ankaria, jotta ne estävät noudattamatta jättämistä. Lisäksi on selvennettävä aluskierrätysasetuksen ja muiden oikeudellisten välineiden vuorovaikutusta. Jotta vältetään tarpeeton hallinnollinen rasitus Hongkongin yleissopimuksen voimaantulon jälkeen, olisi pohdittava, miten aluskierrätysasetuksen ja Hongkongin yleissopimuksen rinnakkaisesta voimassaolosta johtuvia raportointi- tai sertifiointivaatimuksia voidaan yksinkertaistaa.

Aluskierrätysasetuksen mahdollisessa tulevassa tarkistuksessa voitaisiin lisäksi arvioida mahdollisuutta tehdä asetuksesta merkityksellisempi EU:n kilpailukykyä, selviytymiskykyä ja ilmastoneutraaliutta koskevien tavoitteiden kannalta muun muassa resurssien tehokkaan ja kiertotalouden periaatteiden mukaisen käytön avulla.