Asiantuntijalausunto

3.10.2023

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta, U 33/2023 vp

Hallintovaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa. Liikenne- ja viestintäministeriö viittaa kirjelmässä U 33/2023 vp esitettyyn ja toteaa asiassa lisäksi kunnioittavasti seuraavaa.

Yleistä direktiiviehdotuksesta

Euroopan komissio antoi 1.6.2023 ehdotuksen alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta (COM(2023) 273 final). Muutettavasta direktiivistä on käytetty Suomessa, muun muassa merenkulun ympäristönsuojelulaissa, lyhennettä alusjäterikosdirektiivi.

Alusjäterikosdirektiivin keskeinen tavoite on varmistaa Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMOssa alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn nk. MARPOL-yleissopimuksen tehokas täytäntöönpano unionin merialueilla.

Nyt käsillä oleva muutosehdotus on osa komission niin sanottua meriliikennepakettia, jossa ehdotetaan viiden säädöksen tarkistamista meriturvallisuutta ja aluksista aiheutuvien päästöjen ehkäisemistä koskevien EU:n sääntöjen nykyaikaistamiseksi ja sen varmistamiseksi, että EU:lla on tarvittavat välineet, joilla voidaan edistää puhdasta ja modernia merenkulkua. Muut paketin ehdotukset liittyvät meriturvallisuutta ja Euroopan meriturvallisuusvirastoa koskevaan sääntelyyn. Alusjäterikosdirektiiviä koskevalla ehdotuksella ja muilla meriliikennepaketin ehdotuksilla ei ole keskinäistä riippuvuussuhdetta, mutta etenkin satamavaltio- ja lippuvaltiosääntely täydentää alusjäterikosdirektiivin valvontajärjestelmää.

Direktiiviehdotuksen keskeinen sisältö

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on parantaa meriympäristön suojelua unionin alueella tehostamalla ja yhdenmukaistamalla MARPOL-yleissopimuksen täytäntöönpanoa ja varmistamalla ympäristöä pilaavien aineiden päästöistä vastuussa olevien tehokas sanktiointi.

Komissio ehdottaa neljää keskeistä muutosta nykyiseen direktiiviin: 1) direktiivin soveltamisalan laajennusta öljyistä ja haitallisista aineista kaikkiin MARPOL-

yleissopimuksen kieltämiin aluspäästöihin veteen; 2) pakokaasujen puhdistusjärjestelmien eli nk. rikkipesureiden jäämien päästökieltoa; 3) seuraamusjärjestelmän tehostamiseen pyrkiviä muutoksia eli velvoitetta säätää kansallisesti hallinnollisista seuraamuksista ja 4) toimeenpanon muuta tehostamista, kuten jäsenvaltioiden välisen viranomaisyhteistyön tiivistämistä ja tietojärjestelmiä koskevat muutokset.

Direktiivin soveltamisalan laajennus tarkoittaisi, että jäsenvaltioiden tulisi tehostaa IMO:n päästökieltojen valvontaa ja säätää seuraamuksista niiden rikkomisesta direktiivin mukaisesti. Itse päästökiellot on saatettu kaikissa EU:n jäsenvaltioissa kansallisesti voimaan.

Toiseksi komissio ehdottaa, että rikkipesureiden erottelemien jäämien päästäminen veteen kiellettäisiin EU:n alueella ja EU:n alueelle rekisteröidyiltä aluksilta. Ehdotus pohjautuu pitkälti IMOn suositukseen, jonka mukaan vain tietyt päästökriteerit täyttävät pesuvedet voi päästää veteen. Käytännössä muotoilu kieltää ns. suljetussa kierrossa eroteltujen jäämien päästämisen, mutta avoimen kierron vedet eli pesuvedet, joissa jäämät ovat hyvin suureen vesimassaan sekoittuneena, voisi edelleen päästää veteen. Suljetun kierron jäämät tulisi viedä satamaan jätteiden vastaanottolaitteeseen.

Seuraamusjärjestelmää koskeva muutos liittyy parhaillaan käynnissä oleviin ympäristörikosdirektiivin neuvotteluihin, joissa esitetään, että vakavat aluspäästöt tulisivat ympäristörikosdirektiivin nojalla rangaistaviksi. Siksi alusjäterikosdirektiivistä ehdotetaan nyt poistettavan velvoite säätää rikosoikeudellisista seuraamuksista. Tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alusjäterikosdirektiivissä edellytettäisiin jatkossa, että kansallisesti säädetään hallinnollisten seuraamusten järjestelmästä. Ehdotuksen mukaan seuraamusten tulee olla varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Nimenomaisesti edellytetään hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämistä, mutta maksujen suuruus jätettäisiin kansalliseen harkintaan. Komissio on viime vuosina esittänyt enenevissä määrin säädösehdotuksissaan, että jäsenvaltioiden tulisi säätää EU-lainsäädännön velvoitteiden rikkomisesta hallinnollisia seuraamuksia. Nyt käsillä oleva ehdotus on siten tämän trendin mukainen.

Neljänneksi direktiivin mukaisia muita viranomaistoimia, kuten valvontaa ja tietojenvaihtoa, esitetään tehostettavan. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen kaikkien MARPOL-yleissopimuksen liitteiden mukaisiin päästöihin veteen edellyttää valvontatoimenpiteiltä nykyistä korkeampia laatuvaatimuksia ja riittävää tehokkuutta hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseksi niiden rikkomisesta. Samalla aluspäästöjä koskevan tiedon ilmoittamista, todentamista, vaihtoa ja julkaisua mukaan lukien näiden toimien aikarajoja sekä tietojärjestelmiä koskevat velvoitteet laajenisivat ja viranomaisille tulisi velvoite tarkastaa vähintään 10 % aluspäästöjä koskevista ilmoituksista. Lisäksi komissio ehdottaa säännöksiä kielletyistä teoista ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

Direktiivin edellyttämät muutokset kansalliseen lainsäädäntöön tulisi ehdotuksen mukaan toteuttaa vuoden sisällä siitä, kun direktiivi on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä.

Komissio ehdottaa itselleen toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä kahden säännöksen tarkentamiseksi tai täydentämiseksi. Ensinnäkin komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä kriteereistä, jotka jäsenvaltioiden on otettava huomioon soveltaessaan seuraamuksia kunkin pilaavan aineen osalta. Toiseksi ehdotetaan, että komissio voisi vahvistaa täytäntöönpanosäädöksillä yksityiskohtaiset säännöt

menettelystä, jolla jäsenvaltiot ilmoittavat komission tietojärjestelmään päästöihin liittyvistä viranomaistoimista, tarkastuksista ja seuraamuksista.

Ehdotuksen hallinnolliset ja lainsäädännölliset vaikutukset

Alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä säädetään kansallisesti merenkulun ympäristönsuojelulaissa (1672/2009) ja sitä täydentävässä valtioneuvoston asetuksessa merenkulun ympäristönsuojelusta (76/2010). Mainittuun lakiin on sisällytetty MARPOL-yleissopimuksen mukaiset päästökiellot ja -rajoitukset ja muut olennaiset määräykset. Merenkulun ympäristönsuojelulailla on myös toteutettu monien Euroopan unionin säädösten edellyttämät kansalliset säännökset.

Merenkulun ympäristönsuojelulain mukaan Rajavartiolaitos on johtava valvontaviranomainen valvonnassa, joka koskee veteen menevien aluspäästöjen valvontaa Suomen aluevesillä ja talousvyöhykkeellä. Tätä täydentää Traficomin rooli mm. alustekniikasta vastaavana valvontaviranomaisena ja lippuvaltioviranomaisena.

Merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädetään myös merenkulun ympäristönsuojelurikkomuksesta. Rikkomussäännöksen mukaan se, joka toimii vastoin lain erikseen lueteltuja tai eräiden EU-asetusten velvoitteita, voidaan tuomita sakkoon. Vakavammista teoista voidaan tuomita rangaistukseen rikoslain 48 luvun 1–4 §:n nojalla.

Lisäksi merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädetään öljypäästömaksusta, joka on hallinnollinen seuraamusmaksu, joka määrätään lain mukaisen öljyn, öljypitoisen seoksen tai niiden kaltaisen haitallisen aineen päästökiellon rikkomisesta. Maksun suuruus määräytyy lain liitteenä olevan taulukon mukaan päästön määrän ja aluksen koon perusteella. Öljypäästömaksua ei voida määrätä sille, joka on lainvoimaisesti tuomittu rangaistukseen kyseisestä öljypäästöstä. Maksun määrää Rajavartiolaitos ja siihen on mahdollista hakea muutosta merioikeudesta.

Ehdotetut viranomaistehtävät koskevat seuraamusten määräämistä sekä aluspäästöjä koskevien tietojen raportointia ja tarkastuksia. Raportointia koskevat muutokset lisäisivät Liikenne- ja viestintäviraston ja Rajavartiolaitoksen tehtäviä vähäisesti. Tietojenvaihtoa koskevat ehdotukset edellyttäisivät nykyistä tehokkaampaa viranomaisvalvontaa ja käytännössä lisäkaluston hankintaa kansallisille valvontaviranomaisille. Vaikutukset riippuvat direktiivin lopullisesta sisällöstä, mutta niiden arvioidaan olevan Liikenne- ja viestintäviraston osalta enintään 0,5 henkilötyövuotta ja Rajavartiolaitoksen osalta vähintään yhden henkilötyövuoden. Lisäksi ensimmäisinä vuosina tarvitaan lisäpanostuksia virastojen henkilöstön koulutukseen. Lisätehtävät ja kalustohankinnat edellyttävät virastojen arvion mukaan lisämäärärahoja.

Komission ehdottama seuraamusjärjestelmiä koskeva muutos edellyttäisi hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämistä kaikkien kiellettyjen veteen menevien päästöjen aiheuttamisesta, minkä arvioidaan vaativan laajaa ja perusteellista kansallista valmistelua. Lisäksi jatkossa tulisi tarkastella rikosseuraamusten tarkoituksenmukaisuutta seuraamusjärjestelmäkokonaisuuden johdonmukaisuuden näkökulmasta, koska kansallisesti on pyritty välttämään rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusjärjestelmien päällekkäisyyttä.

Lisäksi maksujen määräämistehtävä osoittaa jollekin kansalliselle viranomaiselle ja varata tälle tehtävän edellyttämät resurssit. Käytännössä voisi olla perustelluinta

osoittaa tehtävä jollekin viranomaiselle, jolle kuuluu jo alusten tarkastuksiin tai aluspäästöjen selvittämiseen liittyviä tehtäviä. Direktiivin ehdotettuun soveltamisalaan kuuluvien päästöjen määrästä ei ole toistaiseksi tietoa. Seuraamusmaksun määräämisen toimivaltaiselle viranomaiselle aiheuttamasta työmäärästä ei tällä hetkellä ole arviota.

Asian käsittely neuvostossa

Direktiiviehdotusta tullaan käsittelemään neuvoston merenkulkutyöryhmässä. Neuvoston puheenjohtajamaa Espanja on ilmoittanut, että käsittely alkaa loppusyksystä 2023 muiden meriliikennepaketin ehdotusten käsittelyn jälkeen.

Valtioneuvoston kanta

U-kirjelmään kirjattu valtioneuvoston kanta kuuluu:

Valtioneuvosto pitää kannatettavana komission tavoitetta, että meriliikennepaketilla tarkistetaan meriturvallisuutta ja kestävyyttä koskevia EU:n sääntöjä niiden nykyaikaistamiseksi ja sen varmistamiseksi, että EU:lla on tarvittavat välineet, joilla voidaan edistää puhdasta ja modernia merenkulkua.

Valtioneuvosto suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti muutoksiin, joilla parannetaan meriympäristön suojelun tasoa. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan on perusteltua, että aluspäästöjä koskeva EU-sääntely ja sen edellyttämä seuraamusjärjestelmä koskisivat kaikkia MARPOL-yleissopimuksen mukaisia päästöjä veteen. Valtioneuvosto myös kannattaa soveltamisalan laajentamista pakokaasujen puhdistusjärjestelmien jäämiin.

Valtioneuvosto pitää hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia ehdotuksia tavoitteiltaan kannatettavina. Sääntelyn vastaisesta menettelystä määrättävän seuraamusmaksun voidaan arvioida ehkäisevän kyseistä säännöstenvastaista menettelyä todennäköisesti tehokkaammin kuin rikosoikeudellisten seuraamusten. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että seuraamusten määräämisessä huomioitavista kriteereistä ei tulisi säätää täytäntöönpanosäädöksellä, vaan ensisijaisesti direktiivillä. Kyse on valtioneuvoston näkemyksen mukaan direktiivin keskeisistä vaatimuksista, joista tulisi ensisijaisesti säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että ympäristörikosdirektiivi ja alusjäterikosdirektiivi muodostavat kokonaisuuden, jossa päästöihin puuttumiseksi on käytettävissä rikosoikeudellisia ja hallinnollisia seuraamuksia. Valtioneuvosto pitää olennaisena, että seuraamusjärjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta on huolehdittu.

Valtioneuvosto pitää komission pyrkimystä tehostaa direktiivin mukaisten tietojen raportointia ja jäsenvaltioiden viranomaisten tietojenvaihtoa kannatettavana. Tietojenvaihdossa tulisi mahdollisimman laajasti hyödyntää olemassa olevia tietojärjestelmiä ja pyrkiä hallinnollisen taakan minimointiin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ehdotettu sääntely on yhteensopivaa EU:n tietosuojasääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viranomaisille esitettyjä lisätehtäviä tarkasteltaessa pyritään hillitsemään ehdotuksesta syntyvää hallinnollista lisätaakkaa. Ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia kansalliseen talousarvioon tullaan arvioimaan neuvottelujen kuluessa. Kansallisesta resursoinnista linjataan normaaliin tapaan talousarviota ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevissa menettelyissä.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota kansallisille täytäntöönpanotoimille esitettyyn tiukkaan vuoden määräaikaan. Määräaikaa tulisi pyrkiä pidentämään. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että soveltamisalan laajentaminen edellyttää riittävän pitkää useamman vuoden siirtymäaikaa valvontaan liittyvien kansallisten suorituskykyjen rakentamiseksi ja yhtenäisten eurooppalaisten valvontakäytäntöjen luomiseksi.

Laura Sarlin
Neuvotteleva virkamies
Ilmasto- ja ympäristöyksikkö
Liikenne- ja viestintäministeriö

Jakelu Eduskunnan hallintovaliokunta