

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 1 päivänä kesäkuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuksista, annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta

Helsingissä 24.8.2023

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Neuvotteleva virkamies Niina Honkasalo

24.8.2023

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ALUSTEN AIHEUTTAMAN YMPÄRISTÖN PILAANTUMISESTA JA PILAAMISRIKOKSISTA MÄÄRÄTTÄVISTÄ SEURAAMUKSISTA, MYÖS RIKOSOIKEUDELLISISTA SEURAAMUKSISTA, ANNETUN DIREKTIIVIN 2005/35/EY MUUTTAMISESTA

1 Tausta

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.

Ehdotus 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. Meriliikennepaketin tavoitteena on varmistaa, että EU:n merenkulkuala toimii tarkoituksenmukaisesti ja pääsee sille asetettuihin tavoitteisiin. Yhdessä nämä ehdotukset muodostavat perustan, joka tähtää meriliikenteen ja -kuljetusten tehokkuuteen, kestävyYTEEN ja turvallisuuteen EU:n vesillä ja sen ulkopuolella kansalaisten, rannikkoyhteisöjen, meriympäristön ja terveiden valtamerten hyväksi. Muut komission ehdotukset koskevat seuraavien säädösten muuttamista ja näistä on annettu erilliset U-kirjelmät: 1) lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta annettu direktiivi 2009/21/EY (komission ehdotus COM(2023) 272) final, 2) satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettu direktiivi 2009/16/EY (COM(2023) 271 final), 3) meriliikennealan onnettomuuksien tutkimuksen perusperiaatteista annettu direktiivi 2009/18/EY (COM(2023) 270 final) ja 4) Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annettu asetus (EY) N:o 1406/2002 (COM(2023) 269 final).

2 Ehdotuksen tavoite

Nyt käsillä olevan direktiivin 2005/35/EY päivityksen taustalla on pyrkimys tehostaa alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevaa unionin lainsäädäntöä ja siten parantaa meriympäristön suojelua. Tavoitteena on tehostaa Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (*International Maritime Organisation; IMO*) tehdyn aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (nk. *MARPOL 73/78 -yleissopimus*, jatkossa tässä asiakirjassa *MARPOL-yleissopimus*) täytäntöönpanoa unionin jäsenvaltioissa. Nykyinen direktiivi on koettu rajalliseksi niin soveltamisalaltaan kuin toimeenpanon tehokkuudelta. Voimassa oleva direktiivi koskee öljypäästöjä ja haitallisten aineiden päästöjä, ei muita aluspäästöjä. Lisäksi direktiivin mukaisesti määrättyjen kansallisten rikostuomioiden ja hallinnollisten seuraamusten määrä on jäänyt hyvin vähäiseksi ja kansallisessa toimeenpanossa jäsenvaltioissa on eroavaisuuksia. Komission tavoitteena on varmistaa seuraamusten johdonmukainen soveltaminen vahvistamalla direktiivissä säädettyjä seuraamuksia. Kansallisen toimeenpanon tehostamiseksi komission tavoitteena on, että aluspäästöjä koskevat viranomaisraportit olisivat nykyistä kattavampia ja harmonisoidumpia ja että tietoa olisi paremmin saatavilla.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotus sisältää neljä keskeistä muutosta nykyiseen direktiiviin: 1) soveltamisalan laajennuksen öljyistä ja haitallisista aineista kaikkiin MARPOL-yleissopimuksen kieltämiin aluspäästöihin veteen; 2) pakokaasujen puhdistusjärjestelmien eli nk. rikkipesureiden jäämien päästökielon; 3) seuraamusjärjestelmän tehostamiseen pyrkivät muutokset eli velvoitteen säätää kansallisesti hallinnollisista seuraamuksista ja 4) toimeenpanon muun tehostamisen, kuten jäsenvaltioiden välisen viranomaisyhteistyön tiivistämistä ja tietojärjestelmiä koskevat muutokset.

Direktiivi 2005/35/EY koskee vain alusten öljypäästöjä ja meriympäristölle haitallisten aineiden päästöjä veteen. Näiden päästöjen rajoituksista ja päästökielloista on sovittu MARPOL-yleissopimuksen I ja II liitteissä. MARPOL-yleissopimuksen liitteissä III–VI rajoitetaan kuitenkin monien muidenkin aineiden ja jätteiden päästöjä veteen ja ilmaan. MARPOL-yleissopimuksen III liite koskee pakattuja lasteja, IV liite käymäläjätevesiä, V liite kiinteitä jätteitä ja VI liite alusten ilmapäästöjä. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan kaikkiin MARPOL-yleissopimuksen rajoittamiin päästöihin aluksilta veteen. Lisäksi MARPOL-yleissopimuksen VI liitteen nojalla sallittujen pakokaasujen puhdistusjärjestelmien eli niin kutsuttujen rikkipesureiden jäämien päästäminen veteen kielletäisiin. Päästörajoitusten poikkeuksista säädettäisiin MARPOL-yleissopimuksen mukaisesti, minkä lisäksi säädettäisiin päästöistä onnettomuus- ja vaaratilanteissa.

MARPOL-yleissopimuksen mukaiset päästökiellot ja -rajoitukset ovat jo nykyisellään voimassa Suomen merialueilla. Lisäksi suomalaisten alusten on noudatettava niitä liikennöidessään muualla. Nykyinen direktiivi edellyttää seuraamusten säätämistä sen soveltamisalaan kuuluvista päästöistä ja nimenomaisesti rikosoikeudellisia seuraamuksia. Parhaillaan käynnissä olevissa ympäristörikosdirektiivin neuvotteluissa on tarkoitus keskittää kaikki EU-sääntelyn vastaista menettelyä koskevat vakavat ympäristörikokset kyseiseen direktiiviin.¹ Siten ympäristörikosdirektiivissä säädettäisiin jatkossa myös vakavien laittomien aluspäästöjen kriminalisointivelvoitteesta. Unionin lainsäädännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi alusjäterikosdirektiivistä ehdotetaan nyt poistettavan viittaus rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi alusjäterikosdirektiivissä edellytettäisiin jatkossa, että kansallisesti säädetään hallinnollisten seuraamusten järjestelmästä. Seuraamusten tulee olla varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Nimenomaisesti edellytetään hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämistä, mutta maksujen suuruus jätettäisiin kansalliseen harkintaan.

Direktiivin mukaisten vaatimusten toimeenpanoa pyritään parantamaan seuraamusten lisäksi panostamalla viranomaistoiminnan tehokkuuteen. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen kaikkien MARPOL-yleissopimuksen liitteiden mukaisiin päästöihin veteen edellyttää valvontatoimenpiteiltä nykyistä korkeampia laatuvaatimuksia ja riittävää tehokkuutta hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseksi niiden rikkomisesta. Direktiiviehdotus sisältää myös säännöksiä aluspäästöjä koskevan tiedon ilmoittamisesta, todentamisesta, vaihdosta ja julkaisusta, tietojärjestelmistä, viranomaisten tarkastusvelvoitteista ja viranomaisten kouluttamisesta. Ehdotus nojaa soveltuvin osin nykyisiin tietojärjestelmiin, mutta komissio loisi lisäksi uuden sähköisen raportointityökalun. Viranomaisille esitetään velvoitetta tarkastaa vähintään 10 % aluspäästöjä koskevista ilmoituksista. Jäsenvaltioiden viranomaisten keräämän tiedon ilmoittamiselle esitetään aikarajoja. Tietoa aluspäästöistä myös julkistettaisiin komission ylläpitämällä internetsivulla. Lisäksi komissio ehdottaa säännöksiä kiellettyistä teoista ilmoittavien henkilöiden suojelusta.

¹ Komission ehdotus COM(2021) 851 final

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.

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

Direktiivin soveltamisalaan ei ehdoteta muutoksia, joten nyt ehdotetut säännökset soveltuisivat kaikilla merialueilla ja koskisivat kaikkia aluksia valtion aluksia lukuun ottamatta. Sääntelyn soveltamisalaa rajoittaa jäsenvaltioiden lainkäyttötoimivalta: käytännössä sääntely ulottuisi EU:n jäsenvaltioiden merialueisiin sekä jäsenvaltioihin rekisteröityihin aluksiin myös kolmansien maiden merialueilla ja aavalla merellä. Kolmansien maihin rekisteröityjen alusten osalta tehokas täytäntöönpanon valvonta on käytännössä mahdollista, jos ne vierailevat jossain EU-satamassa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Komission ehdotus koskee olemassa olevan direktiivin sisältöä, joten muutosdirektiivi on sopivin säädösinstrumentti ehdotetun sääntelyn antamiseksi.

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 artiklan 2 kohta, jolla Euroopan parlamentille ja neuvostolle on annettu toimivalta antaa tavalista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sekä talous- ja sosiaalikomiteaa ja alueiden komiteaa kuultuaan meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ehdotuksen hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää komission esittämää oikeusperustaa asianmukaisena.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 1 kohdan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa noudattaen suhteellisuusperiaatetta ja toissijaisuusperiaatetta. Saman artiklan 3 kohdassa säädetyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti muilla kuin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla toimia on toteutettava EU:n tasolla vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa suunniteltuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Suhteellisuusperiaatteesta säädetään SEU 5 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisin sanoen EU:n toimivallan käyttämisen tulee rajoittua toimiin, jotka ovat EU:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeellisia.

Komission ehdotuksessa korostetaan, että aluksista peräisin olevat päästöt aiheuttavat tyypillisesti rajat ylittäviä seurauksia. Nyt ehdotetut EU-tason toimet ovat kansallisia toimia tehokkaampia, koska niillä pystytään vaikuttamaan tehokkaammin sellaisten päästöjen aiheuttajiin, jotka eivät rajoitu yhden valtion rajojen sisälle. Lisäksi sääntelyllä tehostettaisiin seuraamusten määräämistä ja yhdenmukaistettaisiin jäsenvaltioissa päästöistä määrättäviä seuraamuksia. Kuitenkin esimerkiksi maksujen suuruus jätettäisiin kansalliseen harkintaan. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ympäristövaikutukset

MARPOL-yleissopimuksen mukaisten päästökieltojen ja -rajoitusten nykyistä tehokkaammalla täytäntöönpanolla unionin jäsenvaltioissa ja etenkin pelotevaikutuksella, jonka tehokas seuraamusjärjestelmä saisi aikaan, pyritään vähentämään päästöjä aluksilta veteen unionin alueella. Nykyistä parempi aluspäästöjä koskevien tietojen vaihto ja muu yhteistyö jäsenvaltioiden viranomaisien kesken ja yhtenäinen rangaistussääntely mahdollistaisi erityisesti nykyistä tehokkaan puuttumisen kauttakulussa olevien alusten aiheuttamiin päästöihin.

Pakokaasujen puhdistusjärjestelmien jäämien päästökielto vahvistaisi nykyistä oikeudellisesti situmatonta IMO-suositusta². Näitä nk. rikkipesureita käytetään aluksen rikkipäästöjen vähentämiseen, kun alus käyttää korkearikkistä polttoainetta. Rikkipesureista kertyvät jäämät ovat hyvin happamia ja sisältävät rikkiä, rehevöitymistä aiheuttavia typpiyhdisteitä sekä haitallisesti vesiekosysteemiin vaikuttavia raskasmetalleja, kuten kromia, kuparia, nikkeliä, sinkkiä ja vanadiumia, ja orgaanisia yhdisteitä. Rikkipesurien jäämien haitallisuuintoisiin meriympäristölle on todettu monissa tutkimuksissa.³ Päästöjen aiheuttama riski on korostunut Itämerellä, joka on erityisen herkkä merialue. On kuitenkin syytä huomata, että komission ehdottama päästökielto koskisi vain rikkipesureiden pesuvesistä erotettuja aineita ja liejuja sekä pesuvesiä, jotka eivät täytä IMO:n suosituksen kriteerejä. Niin kutsuttujen avoimen kierron pesuvesien päästäminen olisi siten jatkossakin sallittua, jos ne täyttävät IMO:n ohjeistuksen mukaiset päästökriteerit.

Taloudelliset vaikutukset

Kielto päästää rikkipesureista peräisin olevaa jätettä veteen edellyttää, että alus jättää suljetussa kierrossa käytettyyn rikkipesuriin kertyvät jäämät satamaan. Jäämät vastaanottava satama perii alukselta maksun jäämien jättämisestä sataman vastaanottolaitteeseen aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista annetun direktiivin (EU) 2019/883 (nk. alusjätedirektiivi) mukaisesti. Näin toimitaan jo nykytilanteessa.

Lähes joka kymmenenteen Suomeen rekisteröityyn kauppa-alukseen on asennettu rikkipesuri. Nämä alukset kuuluvat kolmelle eri varustamolle. Näistä kahden varustamon kaikkiin aluksiin on asennettu niin kutsutut hybridipesurit, joissa pesuvesi joko kerätään talteen (suljettu kierto) tai päästetään veteen (avoin kierto). Kolmannen varustamon aluksilla on sekä avoimen kierron että hybridipesureita. Noin 85 % globaalisti käytössä olevista rikkipesureista on avoimen kierron pesureita, mutta Itämerellä liikennöivien alusten pesureista noin 86 % on hybridilaitteita.

Seuraamusten puolesta ehdotuksella olisi taloudellisia vaikutuksia vain niille meriliikenteen toimijoille, jotka syyllistyvät päästörajoitusten ja -kieltojen rikkomuksiin, koska päästöjen aiheuttajille tulee määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Nämä kustannukset ovat perusteltuja sääntöjen rikkomiseen liittyvän pelotevaikutuksen luomiseksi.

² 2021 Guidelines for exhaust gas cleaning systems, MEPC.340(77), kohta 10.5.

³ Muun muassa Thor et al, Severe Toxic Effects on Pelagic Copepods from Maritime Exhaust Gas Scrubber Effluents. Environmental Science & Technology 2021 55 (9), 5826-5835; Ytreberg et al, Metal and PAH loads from ships and boats, relative other sources, in the Baltic Sea, Marine Pollution Bulletin, Volume 182 (2022); Marin-Enriquez et al, Environmental Impacts of Discharge Water from Exhaust Gas Cleaning Systems on Ships. German Environment Agency. Texte 27/2023.

Komissio on arvioinut, että ehdotuksen täytäntöönpanoon liittyvät toimet, kuten tietojärjestelmien kehittäminen ja jäsenvaltioiden asiantuntijoiden kouluttaminen, aiheuttavat Euroopan meriturvallisuusvirastolle 6–10 miljoonan euron vuotuiset kustannukset.

Viranomaisvaikutukset ja vaikutukset valtiontalouteen

Ehdotetut viranomaistehtävät koskevat seuraamusten määräämistä sekä aluspäästöjä koskevien tietojen raportointia ja tarkastuksia. Ehdotettu seuraamusmaksujen määrääminen olisi uusi viranomaistehtävä, joka tulisi osoittaa jollekin kansalliselle viranomaiselle ja varata tälle tehtävän edellyttämät resurssit. Käytännössä lieenee perustelluinta osoittaa tehtävä jollekin viranomaiselle, jolle kuuluu jo alusten tarkastuksiin tai aluspäästöjen selvittämiseen liittyviä tehtäviä. Alusten tarkastuksista vastaa Liikenne- ja viestintävirasto; aluspäästöjen selvittämiseen liittyviä tehtäviä hoitavat tällä hetkellä Liikenne- ja viestintävirasto ja Rajavartiolaitos. Direktiivin ehdotettuun soveltamisalaan kuuluvien päästöjen määrästä ei ole toistaiseksi tietoa. Seuraamusmaksun määräämisen toimivaltaiselle viranomaiselle aiheuttamasta työmäärästä ei tällä hetkellä ole arviota.

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.

Ehdotettu minimitarkastusvelvoite ei vaikuttaisi Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin, koska virasto tarkastaa satamavaltiodirektiivin edellyttämänä jo nykyisin vähintään 10 % Suomen satamissa käyvistä aluksista.

Komission luottamuksellisen ilmoituskanavan kautta tulleiden ilmoitusten välittämistä asianomaiselle jäsenvaltiolle koskeva ehdotus vaatii toimivaltaisen kansallisen viranomaisen näiden ilmoitusten vastaanottamiseksi ja käsittelemiseksi. Voimassaolevassa kansallisessa lainsäädännössä ei määritellä tätä viranomaista. Oletettavaa on, että ilmoitusten vastaanottaminen ja käsittely lisäisivät tuon viranomaisen tehtäviä vähäisessä määrin.

Lainsäädännölliset vaikutukset

Suomessa MARPOL-yleissopimuksen ja sen liitteiden mukaiset päästökiellot ja rajoitukset on saatettu voimaan blankettilaeilla ja -asetuksilla. Keskeiset säännökset on myös sisällytetty merenkulun ympäristönsuojelulakiin (1672/2009) ja sitä täydentävään valtioneuvoston asetukseen (76/2010). Direktiivin ehdotettu soveltamisalan laajennus ei siten aiheuta kansallisia muutostarpeita rikkipesureista peräisin olevan jätteen päästökieltoa lukuun ottamatta.

Merenkulun ympäristönsuojelulaissa säädetään rikosoikeudellisista seuraamuksista MARPOL-yleissopimuksen mukaisten päästökieltojen ja -rajoitusten rikkomisesta sekä ainoana hallinnollisena seuraamuksena öljypäästömaksusta. Siten nyt ehdotettu seuraamusjärjestelmiä koskeva muutos edellyttäisi hallinnollisten seuraamusmaksujen säätämistä myös muiden kiellettyjen veteen menevien päästöjen aiheuttamisesta, mikä vaatisi laajaa ja perusteellista kansallista valmistelua. Lisäksi jatkossa tulisi tarkastella rikosseuraamusten tarkoituksenmukaisuutta seuraamusjärjestelmäkokonaisuuden johdonmukaisuuden näkökulmasta, koska kansallisesti on pyritty välttämään rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusjärjestelmien päällekkäisyyttä.

Viranomaisyhteistyötä ja tietojärjestelmiä koskevat muutosehdotukset edellyttänevät vähäisiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi vuosittain direktiivin nojalla toteutettavien satamavaltiotarkastusten vähimmäismäärästä tulisi säätää lailla.

Komission luottamuksellisen ilmoituskanavan kautta tulneiden ilmoitusten välittämistä asianomaiselle jäsenvaltiolle koskeva ehdotus edellyttänevät vähäisiä muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön ilmoittajansuojelusta kansallisten toimivaltuuksien määrittämiseksi.

On huomionarvoista, että komissio ehdottaa kansallisille täytäntöönpanotoimille vuoden määräaikaa direktiivin voimaantulosta. Tämä voi olla hankala saavuttaa etenkin hallinnollisia seuraamuksia koskevien kansallisen lainsäädännön muutostarpeiden vuoksi.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Direktiiviehdotus toteuttaa osaltaan perustuslain (731/1999) 20 §:ssä tarkoitettua ympäristöperusoikeutta⁴ ja jokaisen oikeutta terveelliseen ympäristöön, sillä direktiivillä ehdotettavan aluspäästöjen tehokkaamman valvonnan ja seuraamusten määräämisen luoman pelotevaikutuksen uskotaan vähentävän aluspäästöjä EU:n alueella.

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 8 §:n turvaama rikosoikeudellinen laillisuusperiaate⁵ ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, mutta sen edellyttämää tarkkuuden vaatimusta ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan voida sivuuttaa hallinnollisista seuraamuksista säädettäessä.⁶ Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää muun muassa, että seuraamuksista tulee säätää lailla, että rangaistussäännökset ovat riittävän täsmällisiä ja yksiselitteisiä ja että säännökset antavat sääntelyn kohteena oleville riittävän ennustettavuuden tekojen rangaistavuudesta. Ehdotuksen aineelliset säännökset, joiden rikkominen esitetään sanktioitavaksi, sekä näitä koskevat poikkeukset on muotoiltu viittauksilla MARPOL-yleissopimukseen. Viittaukset ovat yksiselitteisiä ja tarkkarajaisia. Sen sijaan ehdotus, että komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksiä seuraamusmaksujen määräämisessä huomioitavista seikoista, on laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Tietojen raportointia koskeva täytäntöönpanovallan siirto on muotoiltu tarkkarajaisesti ja sitä voidaan pitää asianmukaisena.

Rikosoikeudellisen *ultima ratio* -periaatteen mukaisesti kriminalisoinnin tulisi olla viimesijainen keino puuttua kiellettyyn toimintaan. Vastaavasti seuraamusmaksun tulisi olla viimesijainen hallinnollinen seuraamus. Ehdotus on periaatteen mukainen, koska rikosoikeudelliset seuraamukset rajoittuisivat ympäristörikosdirektiivissä säädetystä vakaviin tekoihin ja nyt käsillä oleva alusjäterikosdirektiivin muutosehdotus edellyttää muutoin seuraamukseksi hallinnollisia seuraamusmaksuja, jotka ovat tehokas ja oikeasuhtainen seuraamus meriliikenteen toimijoille.

Lisäksi rikosoikeudellisen *ne bis in idem* -periaatteen mukaisesti samasta teosta ei tule antaa kahta tuomiota tai seuraamusta. Siten direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa tulee varmistaa, että kustakin rikkomuksesta määrätään vain joko rikosoikeudellinen tai hallinnollinen seuraamus. Direktiivien sisällön varmistuttua voisi tulla harkittavaksi, että merenkulun ympäris-

⁴ Myös EU:n perusoikeuskirjan 37 artikla; Euroopan ihmisoikeussopimus ei sisällä vastaavaa ympäristöä nimenomaisesti koskevaa kirjausta, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käytännössään katsonut yksityiselämän ja perhe-elämän suojan edellyttävän myös oikeutta puhtaaseen ympäristöön.

⁵ Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 49 artikla.

⁶ Muun muassa PeVL 9/2012 vp, PeVL 74/2002 vp, PeVL 57/2010 vp.

tönsuojelulain kriminalisoinneista luovutaan ja että rikosoikeudelliset seuraamukset rajataan rikoslain mukaisiin, ympäristörikosdirektiiviin pohjautuviin vakaviin tekoihin. Muista rikkomuksista määrättäisiin tällöin hallinnollinen seuraamus.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallanjako alusjäterikosdirektiiviä täytäntöön pantaessa määrityy Ahvenanmaan itsehallintolain pohjalta. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat mm. ympäristönsuojelua (mainitun pykälän 10 kohta), veneilyä (21 kohta) ja elinkeinotoimintaa (22 kohta). Saman pykälän 25 kohdan mukaisesti maakunnan lainsäädäntövalta ulottuu myös maakunnan toimivaltaan kuuluvia oikeudenaloja koskeviin kriminalisointeihin. Lain 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnalla on puolestaan lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Itsehallintolain 59 b §:n mukaan maakunnan ja valtakunnan välinen toimivallan jako säilyy myös yhteisön oikeuden täytäntöönpanossa.

Merenkulun ympäristönsuojeluasioissa maakunnan ja valtakunnan toimivallan jakautumista on yleensä tarkasteltu muun muassa siitä näkökulmasta, ketä velvoitteet koskevat ja missä velvoitteen täyttymisen katsovan tapahtuvan. Esimerkiksi alusjätteiden vastaanoton järjestämisen satamassa ja jättämisen sataman vastaanottolaitteeseen katsotaan kuuluvan maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan.⁷ Kauppamerenkulun alusten normaaliin operointiin liittyvien ympäristöliittännäisten velvoitteiden katsotaan puolestaan kuuluvan valtakunnan toimivaltaan.⁸ Siltä osin kuin kyse on kauppamerenkulun aluksista, direktiiviehdotus kuuluu valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan. Muilta osin ehdotus kuuluu maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan.

On lisäksi huomioitava, että meriliikenteellä on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle, joten maakunnan hallituksen kuuleminen on tärkeää varmistaa valmistelun ja neuvotteluiden aikana.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotusta käsitellään neuvoston merenkulkutyöryhmässä. Komissio piti meriliikennepaketin yleisesittelyn työryhmässä 14.6.2023. Alusjäterikosdirektiivin muutosehdotuksen vaikutusten arviointi esiteltiin merenkulkutyöryhmässä 26.7.2023. Tämänhetkisten tietojen mukaan ehdotusta käsitellään työryhmässä loppusyksystä 2023 muiden meriliikennepaketin ehdotusten jälkeen.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa.

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunnasta ja raportööristä ei tässä vaiheessa ole tietoa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä oikeusministeriön, ympäristöministeriön, Liikenne- ja viestintäviraston ja Rajavartiolaitoksen esikunnan kanssa. Valmistelussa myös kuultu Ahvenanmaan maakunnan hallitusta.

⁷ Landskapslag (2022:30) om mottagning i hamn av avfall från fartyg

⁸ Esim. HE 248/2009 vp.

U-kirjelmäluonnosta on käsitelty EU-asioiden komitean alaisten liikennejaoston (EU-22), oikeus- ja sisäasioiden jaoston (EU-7) ja ympäristöjaoston (EU-23) kirjallisessa menettelyssä 3.–10.8.2023.

Meriliikennepaketin kaikista viidestä ehdotuksesta tullaan antamaan U-kirjelmät eduskunnalle 24.8.2023. Meriliikennepaketin onnettomuustutkintadirektiivistä on valmistelu sen kiireisen aikataulun vuoksi ensi vaiheessa erillinen E-kirje (E 8/2023 vp), joka on annettu eduskunnalle 19.6.2023.

10 Valtioneuvoston kanta

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 lainsäätämisyjärjestyksessä.

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 tietosuoja sääntelyn 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. Määräaika tulisi pyrkiä pidentämään. Lisäksi valtioneuvosto korostaa, että soveltamisalan laajentaminen edellyttää riittävän pitkää useamman vuoden siirtymäaika

valvontaan liittyvien kansallisten suorituskykyjen rakentamiseksi ja yhtenäisten eurooppalaisten valvontakäytäntöjen luomiseksi.