

U 8/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista sekä direktiivin 2000/59/EY kumoamisesta ja direktiivien 2009/16/EY ja 2010/65/EU muuttamisesta (alusjätedirektiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista sekä direktiivin 2000/59/EY kumoamisesta ja direktiivien 2009/16/EY ja 2010/65/EU muuttamisesta (COM(2018) 33 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 22 päivänä helmikuuta 2018

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Ylitarkastaja Vilja Klemola

LIIKENNE- JA VIESTIN-
TÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2018/0536

22.2.2018

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI ALUKSILTA PERÄISIN OLEVAN JÄTTEEN TOIMITTAMISEEN TARKOITETUISTA SATAMASSA OLEVISTA VASTAANOTTOLAITTEISTA SEKÄ DIREKTIIVIN 2000/59/EY KUMOAMISESTA JA DIREKTIIVIEN 2009/16/EY JA 2010/65/EU MUUTTAMISESTA (ALUSJÄTEDIREKTIIVI, COM(2018) 33 FINAL)

1 Ehdotuksen tausta

Euroopan komissio antoi 16 päivänä tammikuuta 2018 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamiseen tarkoitetuista satamassa olevista vastaanottolaitteista sekä direktiivin 2000/59/EY kumoamisesta ja direktiivien 2009/16/EY ja 2010/65/EU muuttamisesta. Ehdotuksessa esitetään, että voimassa oleva alusjätedirektiivi 2000/59/EY kumottaisiin, ja se korvattaisiin uudella direktiivillä. Lisäksi ehdotus sisältää joitakin täydentäviä muutosehdotuksia satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettuun direktiiviin 2009/16/EY ja ilmoitusmuodollisuusedirektiiviin 2010/65/EY.

Voimassa olevalla alusjätedirektiivillä 2000/59/EY varmistetaan, että satamissa on saatavilla aluksilta peräisin olevien jätteiden vastaanottolaitteita ja että jäte toimitetaan niihin. Voimassa olevalla direktiivillä yhdenmukaistetaan EU-lainsäädäntöä Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMOssa tehdyn alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemistä koskevan kansainvälisen yleissopimuksen eli niin kutsutun MARPOL-yleissopimuksen mukaisen sääntelyn kanssa. Direktiivissä säännellään kuitenkin sekä satamissa että aluksissa tapahtuvaa toimintaa, kun taas MARPOL-yleissopimuksessa keskitytään etupäässä sääntelemään aluksissa tapahtuvaa toimintaa.

Voimassa oleva alusjätedirektiivi annettiin vuonna 2000. MARPOL-yleissopimusta on muutettu useaan otteeseen voimassa olevan direktiivin olemassaoloaikana. Voimassa olevan direktiivin soveltamisala ja määritelmät eivät siksi enää ole täysin linjassa MARPOL-yleissopimuksen sääntelyn kanssa, joten direktiivin ajankohtaistaminen on tarpeen. Direktiivin täytäntöönpano ja sen valvonta onkin komission mukaan viime vuosina ollut ongelmallista. Lisäksi jäsenvaltiot ovat tulkinneet eri tavoin direktiivin keskeisiä käsitteitä, mikä aiheuttaa epäselvyyttä direktiivin soveltamisessa.

Ehdotetulla uudella direktiivillä pyritään vaikuttamaan komission kiertotalouden toimintaohjelmassa (COM(2015) 614 final) mainittuun tavoitteeseen vähentää mereen päässeiden roslien ja kadonneiden pyydysten määrää yhteensä 30 prosentilla vuoteen 2020 mennessä. Myös meristrategiapuitedirektiivi (2008/56/EY) edellyttää jäsenvaltioilta toimenpiteitä meriympäristön roskaantumisen aiheuttavien haittojen poistamiseksi. Kiertotalouden toimintaohjelman mukaan alusjätedirektiiviä tarkistamalla voidaan vähentää alusten aiheuttamaa merten roskaantumista. Muovia koskevassa komission strategiassa (COM(2018) 28 final) puolestaan todettiin, että komissio kehittää keinoja kadonneiden tai hylättyjen pyydysten lukumäärän vähentämiseksi.

2 Ehdotuksen tavoite ja pääasiallinen sisältö

Ehdotetulla direktiivillä pyritään vähentämään jätteen päästämistä mereen. Tämä parantaisi meriympäristön suojelun tasoa. Komission mukaan ehdotuksella pyritään myös edistämään

satamien vastaanottolaitteiden saatavuutta ja jätteiden toimittamista satamaan sekä päivittämään sääntelykehystä, jotta satamien meriliikennetoiminnot tehostuisivat.

Komission mukaan direktiiviehdotuksella linjataan EU:n järjestelmä mahdollisimman pitkälle MARPOL-yleissopimuksen kanssa. Täydellinen yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan ole komission mukaan mahdollista, sillä direktiivissä säännellään toimintaa satamissa ja aluksissa, MARPOL-yleissopimuksessa taas keskitytään toimintoihin aluksissa.

Direktiivissä ehdotetaan ”ei erityismaksua” -järjestelmää (”no special fee” -järjestelmä) kiinteiden jätteiden osalta. Ehdotettu maksujärjestelmä ei aiheuttaisi Suomessa lainkaan muutoksia, koska Suomessa sovelletaan jo ”ei erityismaksua” -järjestelmää. Ehdotetussa maksujärjestelmässä alukset maksaisivat niin sanotun epäsuoran maksun, joka antaisi niille oikeuden toimittaa kaikki aluksella oleva kiinteä jäte satamaan ilman jätteen määrän perusteella määräytyviä ylimääräisiä suoria maksuja. Direktiiviehdotuksessa myös kalastus- ja huvialukset otettaisiin välillisten maksujen piiriin.

Aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamisvelvoitteen soveltamisala on linjattu kaiken jätteen osalta MARPOL-yleissopimuksen päästömääräysten mukaiseksi. Niissä tapauksissa, kun MARPOL-yleissopimuksessa kielletään jätteen päästäminen mereen, direktiivissä edellytetään tällaisen jätteen toimittamista satamassa oleviin vastaanottolaitteisiin.

Direktiiviehdotuksen mukaan satamassa olevien alusten tarkastukset on sisällytettävä kokonaisuudessaan osaksi direktiivin 2009/16/EY mukaista satamavaltioiden suorittamaa valvontaa. Tämän vuoksi direktiiviä 2009/16/EY ehdotetaan muutettavaksi vastaamaan uusia vaatimuksia. Lisäksi direktiiviehdotuksessa esitetään valvonnan kohdentamista erikseen sellaisiin kotimaanliikenteen aluksiin, kalastusaluksiin sekä huvialuksiin, joiden bruttovetoisuus on vähintään 100 tonnia.

Ehdotetussa direktiivissä säädettäisiin alusten vapautusperusteiden yhdenmukaistamisesta. Direktiiviehdotuksella pyritään selkeyttämään vapautusten myöntämisen ehtoja ja siihen liittyviä keskeisiä käsitteitä. Ehdotetulla direktiivillä otettaisiin myös käyttöön vakiomuotoinen vapautustodistus.

Direktiiviehdotuksessa on sisällytetty keskeisten ilmoittamista koskevien velvoitteiden piiriin vähintään 45 metrin pituiset kalastus- ja huvialukset. Kalastus- ja huvialuksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan direktiiviehdotuksessa tiukennettavaksi, koska niillä katsotaan olevan suhteellisen suuri merkitys merten roskaantumisen kannalta.

Direktiiviehdotuksen tavoitteena on myös helpottaa direktiivin täytäntöönpanoa ja sen valvontaa lisäämällä sähköistä raportointia ja jäsenvaltioiden välistä tietojenvaihtoa. Lisäksi ehdotetulla direktiivillä pyritään selkeyttämään direktiivin käsitteitä. Myös direktiiviehdotuksen liitteitä on komission mukaan selkeytetty ja liitteenä olevia lomakkeita yhdenmukaistettu IMon lomakkeiden kanssa.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 artiklan 2 kohta (meri- ja lentoliikenne), johon sisältyy meriliikennettä koskevien yhteisten säännösten antaminen. Vaikka direktiivillä pyritään suojelemaan meriympäristöä mereen pääsevältä jätteeltä, sen yleisenä poliittisena tavoitteena on helpottaa meriliikennettä ja edistää liikenteen sisämarkkinoiden toteutumista.

Ehdotukseen sovellettaisiin SEUT 294 artiklan mukaista tavallista lainsäätämismenettelyä. Ehdotukseen sovelletaan toissijaisuusperiaatetta, koska merenkulku ei kuulu Euroopan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Komission mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska sen tavoitteita ei voida saavuttaa yksittäisten jäsenvaltioiden toimin.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja että ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1. Vaikutukset lainsäädäntöön ja kansainvälisiin sopimuksiin

Direktiiviehdotus ei ole ristiriidassa kansainvälisten sopimusten kanssa. Direktiiviehdotuksen yksi keskeisiä tavoitteita on linjata EU-lainsäädäntö mahdollisimman pitkälle IMO:n MARPOL-yleissopimuksen kanssa.

Direktiivi 2000/59/EY on Suomessa pantu täytäntöön merenkulun ympäristönsuojelulaille (1672/2009). Laki tulee päivittää uudistetun direktiivin mukaiseksi.

4.2. Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Komission mukaan ehdotuksesta odotetaan aiheutuvan ylimääräisiä noudattamis- ja toimintakustannuksia. Kustannuksia aiheutuu mahdollisesti jätteen erilliskeräykseen tehtävistä investoinneista satamissa, kustannusten kattamiseen käytettävien maksujärjestelmien laajentamisesta koskemaan kalastus- ja huvialuksia sekä uuden kapasiteetin kehittämisestä uusien jätevirtojen vastaanottamista ja käsittelyä varten. Komission vaikutustenarvioinnin mukaan kustannusten odotetaan kuitenkin jäävän vähäisiksi.

Erilaisten velvoitteiden yksinkertaistettu ja siten yhdenmukaisempi täytäntöönpano EU:n tasolla parantaisi toisaalta komission mukaan merenkulun kilpailukykyä ja taloudellista tehokkuutta. Lisäksi maksujärjestelmän yhdenmukaistamisella pyritään siihen, että jätteet toimitetaan satamaan säännöllisesti, eikä aluksella siis kerätä jätteitä ja toimiteta niitä vasta sellaiseen satamaan, jossa niiden jättäminen on taloudellisesti kannattavinta.

Alusten jätepäästöt ovat meriympäristölle yhä suurempi uhka, ja ne tulevat pitkällä tähtäimellä myös taloudellisesti kalliiksi.

Komission mukaan direktiiviehdotus vähentäisi hallinnollista taakkaa.

4.3. Ympäristövaikutukset

Komission mukaan ehdotuksella olisi myönteisiä vaikutuksia ympäristölle. Komission vaikutustenarvion mukaan ehdotus edistää meriympäristön suojelua vähentämällä alusten jätepäästöjä mereen.

5 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 10 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta luonnon- ja ympäristönsuojelua, luonnon virkistyskäyttöä ja vesioikeutta koskevis- sa asioissa. Ehdotus kuuluu siten maakunnan toimivaltaan siltä osin kuin se koskee maissa olevia alusjätteiden vastaanottojärjestelyjä ja -laitteita. Huviveneitä koskeva sääntely kuuluu maakunnan toimivaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 21 kohdan mukaan. Kohdan

mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta teitä ja kanavia, tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä koskevissa asioissa. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä koskevissa asioissa, joten ehdotus kuuluu näiltä osin valtakunnan toimivaltaan.

6 Ehdotuksen valmistelu

Komissio on järjestänyt direktiivin uudistamiseen liittyvän julkisen kuulemisen 13.7.2016–16.10.2016. Direktiiviehdotuksesta tehdyn vaikutustenarvioinnin yhteydessä on lisäksi konsultoitu sidosryhmiä kohdennetusti. Valmistelussa on myös ollut mukana satamissa olevia vastaanottolaitteita käsittelevä alaryhmä, joka kuuluu Euroopan kestävän meriliikenteen foorumin (ESSF-PRF) alaisuuteen ja johon kuuluu myös suomalaisia asiantuntijoita.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen EU-liikennejaoston (EU 22) ja EU-ympäristöjaoston (EU 23) kirjallisessa menettelyssä.

Neuvostossa ehdotuksen käsittelystä vastaa merenkulkutyöryhmä.

Euroopan parlamentissa asian käsittelystä vastaa liikenne- ja matkailuvaliokunta (TRAN). Raporttoreja ei ole vielä valittu, eikä käsittelyaikataulusta ole vielä tarkempaa tietoa.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää EU:n tasolla tehtäviä toimia merten roskaantumisen vähentämiseksi ja meriliikennetoimintojen tehostamiseksi tärkeänä. Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti pyrkimystä selkeyttää ja yhdenmukaistaa direktiivin käsitteitä.

Valtioneuvosto katsoo, että aluksille myönnettäviin vapautuksiin liittyvän sääntelyn harmonisointi sekä maksujärjestelmien läpinäkyvyyden lisääminen ja yhdenmukaistaminen on tärkeää. Valtioneuvosto katsoo myös, että yhtenäisempi maksujärjestelmä vaikuttaisi todennäköisesti tasaisempaan alusjätteiden jättämisen jakaantumiseen EU-satamien välillä.

Valtioneuvosto katsoo, että aluksilta peräisin olevan jätteen toimittamisvelvoitetta koskevan sääntelyn yhdenmukaistaminen MARPOL-yleissopimuksen päästönormien mukaiseksi selkeyttäisi sääntelykokonaisuutta, ja pitää tavoitetta pääsääntöisesti kannatettavana.

Valtioneuvosto tukee lähtökohtaisesti tietojenvaihdon ja raportoinnin sähköistämistä ja tehostamista. Neuvottelujen edetessä on kuitenkin pyrittävä kiinnittämään huomioita siihen, ettei direktiivin sääntely muodostu lisättyjen valvontavelvollisuuksien, raportoinnin ja tietojenvaihdon osalta liian raskaaksi.

Ehdotetulla direktiivillä siirrettäisiin komissiolle delegoitua säädösvaltaa eli oikeutta antaa direktiiviä tarkentavia säädöksiä. Siltä osin kuin säädösvallan siirto on perusteltua, valtioneuvosto katsoo, että direktiivin tarkemmassa muotoilussa tulee varmistaa, että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat riittävän selkeitä, tarkkarajaisia ja tarkoituksenmukaisia.

9 Laatijan yhteystiedot

Vilja Klemola, liikenne- ja viestintäministeriö, p. 0295342905