

Ympäristövaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Laura Sarlin, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava tutkija, ryhmäpäällikkö Kirsten Jørgensen, Suomen ympäristökeskus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- ympäristöministeriö
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Varustamot ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

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 lyhennettä alusjäterikosdirektiivi.

Valiokunnan lausunto YmVL 9/2023 vp

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 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Seuraamusjärjestelmä ja sen tehostaminen

Ehdotus sisältää neljä keskeistä muutosta nykyiseen ns. alusjäterikosdirektiiviin. Kaksi ensimmäistä koskevat soveltamisalan laajentamista öljyjen ja haitallisten aineiden ohella kaikkiin merenkulun ympäristönsuojelua koskevan MARPOL-yleissopimuksen kieltämiin aluspäästöihin veteen sekä pakokaasujen puhdistusjärjestelmien eli ns. rikkipesureiden jäämien päästökieltoa suljettujen järjestelmien osalta, joissa pesuvesi kerätään talteen. Lisäksi tulisi säätää kansallisesti hallinnollisista seuraamuksista sekä tehostaa muutoin viranomaisyhteistyötä ja valvontaa.

Alusjäterikosdirektiivi edellyttää nyky muodossaan rikosoikeudellisia seuraamuksia sen soveltamisalaan kuuluvista öljypäästöistä ja haitallisten aineiden päästöistä. Parhaillaan käynnissä olevan ympäristörikosdirektiivin muuttamisen tavoitteena on keskittää kaikki EU-sääntelyn vastaista menettelyä koskevat vakavat ympäristörikkokset sen piiriin, joten jatkossa myös vakavien laittomien aluspäästöjen kriminalisointivaroituksesta säädettäisiin alusjätedirektiivin sijaan ympäristörikosdirektiivissä. Alusjäterikosdirektiivistä ehdotetaan siten poistettavaksi viittaus rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Alusjätedirektiivi puolestaan edellyttäisi, että kansallisesti säädetään tehokkaasti hallinnollisista seuraamuksista sääntelyn vastaisten rikoksia vähäisempien rikkeiden osalta.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän ja rikosoikeudellisen rangaistusjärjestelmän välisen suhteen on oltava selkeä ja ennakoitava. On tärkeää varmistaa, että samasta teosta ei ole seuraamuksena sekä hallinnollinen seuraamusmaksu että rikosoikeudellinen rangaistus. Myös seuraamusten tulee olla varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Direktiivi velvoittaisi säätämään hallinnollisista seuraamusmaksuista, mutta maksujen suuruus jätettäisiin kansalliseen harkintaan. Valiokunta toteaa, että suomalaisessa järjestelmässä pidetään tärkeänä sitä, että laaja harkintavalta seuraamusmaksun tasosta on tarpeen, jotta se voidaan saattaa kansallisesti vastaamaan tasoltaan sitä, mitä vakavuudeltaan ja muutoinkin vastaavista rikkomuksista kansallisesti on kulloinkin säädetty. Laaja harkintavalta mahdollistaa siten paremmin erilaisten seuraamusjärjestelmien tehokkaan yhteensovittamisen. Valiokunta pitää tämän ohella kuitenkin tärkeänä sääntelyn laajemman tasavertaisen ohjausvaikutuksen kannalta, että seuraamusmaksujen tasosta jatketaan jäsenvaltioiden kesken yhteistä keskustelua.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että seuraamusten määräämisessä huomioitavista kriteereistä ei tulisi säätää täytäntöönpanosäädöksellä, vaan ensisijaisesti direktiivitasolla. Neuvotteluissa tulee siten pyrkiä siihen, että mikäli seuraamusmaksujen määräämisessä huomioitavat seikat halutaan määritellä ehdotettua tarkemmin, tästä tulisi säätää direktiivissä eikä komission täytäntöönpanosäädöksessä. Valiokunta katsoo myös, että sääntelyn tekniseen yhdenmukaisuuteen MARPOL-yleissopimuksen kanssa tulisi kiinnittää jatkovalmistelussa huomiota tarpeettomien tulkintaepäselvyyksien ehkäisemiseksi.

Ympäristövaikutukset

Direktiiviehdotuksessa pakokaasujen puhdistusjärjestelmien eli ns. rikkipesureiden jäämien päästäminen veteen kielletäisiin silloin, kun pesuedet kerätään talteen. Avoin kierron pesu-

Valiokunnan lausunto YmVL 9/2023 vp

rien pesuvesien päästäminen olisi jatkossakin sallittua, jos ne täyttävät IMO:n ohjeistuksen mukaiset päästökriteerit. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenee, että noin 85 % globaalisti käytössä olevista rikkipesureista on avoimen kierron pesureita, mutta Itämerellä liikennöivien alusten pesureista noin 86 % on hybridilaitteita, joissa pesuvesi joko kerätään talteen (suljettu kierto) tai päästetään veteen (avoin kierto).

Valiokunta pitää ehdotettua päästökieltoa hyvänä, sillä se vähentää meren happamoitumista, rehevöitymistä ja pilaantumista haitta-aineilla. Päästöjen aiheuttama riski on korostunut Itämerellä, joka on erityisen herkkä merialue. Itämeren puskurikapasiteetti on luontaisesti alhaisempi kuin normaalisuolaisen meriveden, joten happamilla pesuvesillä on siihen suurempi vaikutus. Pesuvedet ja ainejäämät sisältävät rehevöittäviä aineita, erityisesti typpeä, jonka määrän lisääntymistä Itämeressä olisi rehevöitymisen hillitsemiseksi vältettävä. Pesuvesien ja ainejäämien sisältämät raskasmetallit ja polttoprosesseista syntyvät polysykliset aromaattiset hiilivedyt (PAH-yhdisteet) voivat olla eliöstölle haitallisia. Lisäksi on tärkeää ottaa huomioon myös näiden mahdolliset yhteisvaikutukset ja ilmastonmuutoksen samansuuntainen happamoittava vaikutus meriin. Rikkipesurien jäämien haitallisuus meriympäristölle on todettu monissa tutkimuksissa. Valiokunta toteaa, että Suomen merenhoitosuunnitelman toimenpideohjelman vuosille 2022–2027¹ mukaan rikkipesurien pesuvesien haitallisten aineiden vaikutuksia Itämeren meriympäristölle tulisi vielä selvittää ja toimenpideohjelmassa on osoitettu erityinen toimenpide tätä varten.

Valiokunta toteaa, että myönteinen vaikutus erityisen herkän Itämeren meriympäristön suojelun tasoon rikkipesurien aiheuttamien päästöjen osalta jää rajalliseksi, kun avoimen kierron pesurien pesuvesien päästäminen olisi jatkossakin sallittua, jos ne täyttävät IMO:n ohjeistuksen mukaiset päästökriteerit. Valiokunta pitää ehdotusta kuitenkin myönteisenä edistysaskeleena meriympäristön suojelun kannalta, sillä kansainvälisen merenkulun päästörajoitusten aikaansaaminen on osoittautunut aikaa vaativaksi. Valiokunnan mielestä tavoitteena tulee olla kiellon ulottaminen myös avoimen kierron pesuvesiin. Valiokunta korostaa, että lainsäädäntö edellyttää vesien tilan parantamista. Vesienhoidon tavoitteena on, että pinta- ja pohjavesien tila ei heikkene ja että vesien tila on vähintään hyvä. Tavoitteen toteutumista ohjaa EU:n vesipuitedirektiivi ja siihen perustuvat vesienhoitosuunnitelmat. Yhteistyötä ja toimenpiteitä tarvitaan yhteiskunnan kaikilla aloilla, jotta vesien- ja merenhoidon tavoite, eli vesien hyvä tila, voidaan saavuttaa vuoteen 2027 mennessä. Erityisesti rannikkovesien kemiallinen tila ei ole parantunut vesipuitedirektiivin tavoitteiden edellyttämällä tavalla, ja rehevöityminen on esteenä hyvän ekologisen tilan tavoitteen saavuttamiselle.

Direktiiviehdotuksesta arvioidaan aiheutuvan aluksille kustannuksia vain vähän MARPOL-velvoitteita pidemmälle menevien vaatimusten osalta eli käytännössä suljetun kierron rikkipesureiden jäämät tulee viedä maksua vastaan satamassa sijaitseviin vastaanottopaikkoihin.

Valiokunta toteaa lopuksi, että pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus vahvistaa säädöstyötä kansainvälisillä foorumeilla (Itämeren suojelukomissio HELCOM, International Maritime Organization IMO) muiden Itämeren maiden, erityisesti naapurivaltioiden, kanssa. Hallitusohjelman mukaan myös alusten huuhtelu-, ruokajäte-, rikkipesuri- ja käymäläjäteveden purku mereen kielletään Suomen aluevesillä. Valiokunta pitää tätä direktiiviä laajempaa tavoitetta

¹ Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:30

Valiokunnan lausunto YmVL 9/2023 vp

ta tärkeänä ja kansallisia tiukempia päästökieltoja perusteltuina. Sääntelyn tulisi kuitenkin olla pitkällä tähtäimellä rakenteeltaan sellaista, että se koskee kaikkia laivoja ja johtaa todellisiin ympäristöhyötyihin ja meren tilan parantumiseen. Jos jätevedet puretaan heti aluevesirajan jälkeen, haitalliset aineet päätyvät kuitenkin mereen. Valiokunta kannustaa rajoitustoimiin HELCOM-maiden yhteistyön kautta siten, että kun ne yhteistyössä tekisivät ehdotuksen IMO:lle, voitaisiin saada lippuvaltiosta riippumatta kaikkea laivaliikennettä koskevat ympäristön kannalta tarpeelliset päästökiellot.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Ympäristövaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 5.10.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jenni Pitko vihr
jäsen Marko Asell sd
jäsen Petri Huru ps
jäsen Vesa Kallio kesk
jäsen Mai Kivelä vas
jäsen Hanna Kosonen kesk
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Mikko Polvinen ps
jäsen Tere Sammallahti kok
jäsen Sara Seppänen ps
jäsen Saara-Sofia Sirén kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos