

Lakivaliokunta

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 lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Laura Sarlin, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Esko Yli-Hemminki, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Milka Parviainen, ympäristöministeriö
- valtiosyyttäjä Tuuli Eerolainen, Syyttäjälaitos
- yksikön päällikkö, komentaja Mikko Simola, Rajavartiolaitos
- johtava tutkija, ryhmäpäällikkö Kirsten Jørgensen, Suomen ympäristökeskus
- toiminnanjohtaja Tapani Veistola, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- Liikenne- ja viestintävirasto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 1.6.2023 tehnyt ehdotuksen alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja pilaamisrikoksista määrättävistä seuraamuksista, myös rikosoikeudellisista seuraamuk-

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2023 vp

sista, annetun direktiivin 2005/35/EY muuttamisesta (COM(2023) 273 final). Muutettavasta direktiivistä on käytetty Suomessa lyhennettä alusjäterikosdirektiivi.

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 33/2023 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 koskevilla menettelyillä.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2023 vp

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Euroopan komissio on 1.6.2023 tehnyt 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 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.

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 (IMO) tehdyn aluksista aiheutuvan meren pilaantumisen ehkäisemisestä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (nk. MARPOL-yleissopimus) täytäntöönpanoa unionin jäsenvaltioissa.

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 päästökiellon; 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.

Valtioneuvoston kirjelmän ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin 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. Edelleen valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta suhtautuu yleisesti ottaen myönteisesti muutoksiin, joilla parannetaan meriympäristön suojelun tasoa. Lakivaliokunta lausuu valtioneuvoston kirjelmästä oman toimialansa osalta keskittyen erityisesti seuraamusjärjestelmää koskeviin ehdotuksiin.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2023 vp

Seuraamusjärjestelmä

Voimassa oleva alusjäterikosdirektiivi 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. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavan kaikkiin MARPOL-yleissopimuksen rajoittamiin päästöihin aluksilta veteen.

Valtioneuvoston kirjelmästä (s. 3) ilmi käyvin tavoin 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. Siten ympäristörikosdirektiivissä säädetään jatkossa myös vakavien laittomien aluspäästöjen kriminalisointivaihtoehdosta. Unionin lainsäädännön sisäisen johdonmukaisuuden vuoksi alusjäterikosdirektiivistä ehdotetaan nyt poistettavan viittaus rikosoikeudellisiin seuraamuksiin. Tehokkaana täytäntöönpanon varmistamiseksi alusjäterikosdirektiivissä edellytetään jatkossa, että kansallisesti säädetään hallinnollisten seuraamusten järjestelmästä. Seuraamusten tulee olla varoittavia, tehokkaita ja oikeasuhteisia. Nimenomaisesti edellytetään hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämistä, mutta maksujen suuruus jätetään kansalliseen harkintaan.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia ehdotuksia tavoitteiltaan kannatettavina. Sääntelyn vastaisesta menettelystä määrättävän seuraamusmaksun voidaan arvioida ehkäisevän kyseistä säännöstenvastaista menettelyä todennäköisesti tehokkaammin kuin rikosoikeudellisten seuraamusten.

Direktiiviehdotuksen 8 d artiklan 2 kohdan mukaan komissio voi antaa täytäntöönpanosäädöksiä seuraamusmaksujen määräämisessä huomioitavista seikoista. Lakivaliokunta toteaa, että tällainen ehdotus on valtioneuvoston kirjelmässä (s. 7 ja 9) todetuin tavoin ongelmallinen sen jättäessä keskeisiä seuraamussääntelyn elementtejä komission täytäntöönpanosäädöksen tasolle. Lisäksi seuraamusten tyyppiä ja tasoa määritettäessä huomioitavista asioista säädetään ehdotuksen mukaan jo hyvinkin täsmällisesti ja laajasti 8 d artiklan 1 kohdassa (alakohdat a—h), minkä vuoksi tällainen komission täytäntöönpanosäädöksen tarve jää myös kyseenalaiseksi. Lakivaliokunta korostaa, että neuvotteluissa tulee siten pyrkiä siihen, että mikäli seuraamusmaksujen määräämisessä huomioitavat seikat halutaan ehdotettua tarkemmin määritellä, tulee näistä säätää direktiivissä eikä komission täytäntöönpanosäädöksessä. Valtioneuvoston tavoin valiokunta katsoo, että kyse on direktiivin keskeisistä vaatimuksista, joista tulisi ensisijaisesti säätää tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Yksittäisenä ehdotetun seuraamussääntelyn sisältöön liittyvänä seikkana lakivaliokunta kiinnittää huomiota direktiiviehdotuksen sisältämään seuraamusten tasoon vaikuttavaan ehdotukseen huomioida aikaisemmat rikkomukset. Seuraamuksen tasossa ja määrässä tulee 8 d artiklan 1 kohdan h-alakohdan mukaan huomioida "vastuussa olevan henkilön mahdolliset aiemmat rikkomukset".

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2023 vp

set". Seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuuden ja ennakoitavuuden kannalta teon moitittavuuden arvioinnissa merkityksellistä tulisi lakivaliokunnan näkemyksen mukaan olla aikaisemmat sääntelyn kohteena olevaan kokonaisuuteen liittyvät rikkomukset, eivätkä mitkä tahansa aiemmat rikkomukset. Kyseistä kohtaa on neuvotteluissa syytä pyrkiä täsmentämään edellä mainituin tavoin. Neuvotteluissa tulee myös pyrkiä varmistumaan siitä, miltä osin 8 d artiklan listaus seuraamuksen määrässä ja tasossa huomioitavista seikoista koskee sekä oikeushenkilöitä että luonnollisia henkilöitä.

Lakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston kannassa todettua vastaavasti huomiota siihen, että ympäristörikosdirektiivi ja alusjäterikosdirektiivi muodostavat kokonaisuuden, jossa päästöihin puuttumiseksi on käytettävissä rikosoikeudellisia ja hallinnollisia seuraamuksia. On olennaista, että seuraamusjärjestelmä muodostaa selkeän kokonaisuuden, jossa hallinnollisten seuraamusten ja rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyttä vältetään ja kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutumisesta on huolehdittu.

Muita huomioita

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut seuraamusjärjestelmään liittyvien seikkojen lisäksi esiin soveltamisala ja tältä osin kysymys pakokaasujen puhdistuslaitteistojen eli rikkipesureiden pesuvesistä, kun laitteistoa käytetään niin kutsutussa avoimessa kierrossa. Komission ehdotus direktiivin soveltamisalan laajentamisesta rikkipesureiden pesuvesiin tarkoittaa käytännössä, että vain niin sanotussa suljetussa kierrossa toimivien laitteiden erottamien jäämien päästäminen veteen olisi jatkossa kielletty. Asiassa saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää komission direktiiviehdotuksen sisältämää soveltamisalan laajennusta kuitenkin myönteisenä edistysaskeleena meriympäristön suojelun kannalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Petteri Orpon hallitusohjelmaan on kirjattu, että rikkipesureiden pesuvesien purkaminen mereen kielletään Suomen aluevesillä. Hallitus on sitoutunut tämän kirjauksen toteuttamiseen myös avoimen kierron pesuvesipäästöjen osalta. Myös komission on tarkoitus tarkastella soveltamisalaa tulevaisuudessa ja esittää mahdollisesti tarvittavia laajennuksia. Lakivaliokunta pitää edellä todettua myönteisenä. Laajemmat päästökiellot olisivat meriympäristön suojelun kannalta luonnollisesti merkittävästi tehokkaampia.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 9/2023 vp

Helsingissä 27.9.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r (osittain)
jäsen Elisa Gebhard sd
jäsen Pia Hiltunen sd
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Ari Koponen ps
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Maria Ohisalo vihr
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Susanne Päivärinta kok
jäsen Markku Siponen kesk
jäsen Joakim Vigelius ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto