

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaistetuista jokitiedotuspalveluista (RIS) Euroopan yhteisön sisävesillä annetun direktiivin 2005/44/EY muuttamisesta (nk. RIS-direktiivi)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 26 päivänä tammikuuta 2024 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaistetuista jokitiedotuspalveluista (RIS) Euroopan yhteisön sisävesillä annetun direktiivin 2005/44/EY muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 21.3.2024

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Hallitussihteeri Iida Huhtanen

12.3.2024

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN
PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YHDENMUKAISTETUISTA
JOKITIEDOTUSPALVELUISTA (RIS) EUROOPAN YHTEISÖN SISÄVESILLÄ
ANNETUN DIREKTIIVIN 2005/44/EY MUUTTAMISESTA**

1 Tausta

Euroopan unionissa hyväksyttiin 7 päivänä syyskuuta 2005 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi yhdenmukaistetuista jokitiedotuspalveluista (RIS) Euroopan yhteisön sisävesillä. Direktiivin soveltamisala on rajattu sisävesien luokittelun perusteella siten, että direktiiviä ei sovelleta ollenkaan Suomessa.

Voimassaolevan direktiivin jälkiarviointi ja julkinen kuuleminen pidettiin vuonna 2021. Euroopan komissio antoi 26.1.2024 ehdotuksen (COM(2024) 33 final) edellä mainitun direktiivin muuttamisesta (jäljempänä *RIS-direktiivi*).

Sisävesiliikenteen osuus EU:n tavaraliikenteestä on noin 4 %. Sisävesikuljetukset ovat vaihtoehto maantie- ja raideliikennekuljetuksille syrjäisillä alueilla, joihin on vesistöyhteys. Jokitiedotuspalvelut ovat yhdenmukaistettuja tiedotuspalveluja, joilla tuetaan liikenteen ja kuljetusten hallintaa sisävesiliikenteessä, mukaan luettuina liittymät muihin liikennemuotoihin siellä, missä se on teknisesti mahdollista. Jokitiedotuspalveluihin kuuluvat väylätiedotus, liikennetiedotus, liikenteen hallinta, onnettomuuksien torjunnan tuki, tiedotus liikenteen hallintaa varten, tilasto- ja tullipalvelut sekä sisävesiliikenteen väylä- ja satamamaksut.

2 Ehdotuksen tavoite

Komission ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on varmistaa jokitiedotuspalvelun saatavuus ja yhdenmukaiset standardit, edistää sisävesikuljetusten yhdistämistä multimodaalisiin matkaketjuihin, tukea digitaalisten ratkaisujen laajempaa käyttöönottoa ja yhteensopivuutta sekä vastata tietosuoja-asioihin liittyviin haasteisiin.

Voimassaolevan direktiivin toimeenpano on ollut hidasta ja alueittain eriytynyttä, mikä on osaltaan heikentänyt turvallisuutta ja alan kilpailukykyä. Myöskään Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita ei ole saavutettu alalla täysimääräisesti.

Direktiiviehdotus on eurooppalaisten sääntelyinstrumenttien mukainen ja edistää Euroopan vihreän kehityksen ohjelman tavoitteita, joihin kuuluu tavoite siirtää merkittävä osa sisämaan tavarankuljetuksesta rautateille ja sisävesille. Siirtymässä jokitiedotuspalvelulla olisi komission näkemyksen mukaan merkittävä rooli.

Ehdotus on linjassa myös muun unionin sisävesi- ja liikennesääntelyn kanssa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotetussa muutosdirektiivissä ehdotetaan muutoksia moniin direktiivin 2005/44/EY säännöksiin seuraavasti:

Kohde ja soveltamisala

Ehdotuksessa muutettaisiin direktiivin soveltamisalaa siten, että direktiiviä sovellettaisiin sisävesialueisiin ja sisävesisatamiin, jotka kuuluvat Euroopan laajuiseen TEN-T-liikenneverkkoon. Ehdotetun soveltamisalan mukaan Suomesta mukana olisi yksi sisävesialue, TEN-T-ydinverkkoon kuuluva Saimaan vesistöalue sekä Saimaan kanavan Suomen puoleinen osa.

Voimassaolevan direktiivin soveltamisala on rajattu sisävesien luokittelun perusteella, ja direktiiviä ei sovelleta Suomessa ollenkaan, koska Suomessa ei ole nykyisen direktiivin soveltamisalan mukaisia sisävesiväyliä.

Määritelmät

Direktiiviehdotuksen uusiin elementteihin, kuten sähköisiin järjestelmiin ja alustoihin, ehdotetaan uusia määritelmiä.

Jokitiedotuspalvelujen (RIS) perustaminen sekä tekniset ohjeet ja eritelmät

Direktiivissä ehdotetaan muutoksia jokitiedotuspalvelujen (RIS) perustamista koskeviin säännöksiin. Ehdotuksessa muutetaan sekä palvelujen tarjoamisen tapaa että tarjottavia palveluja. Ehdotuksessa tiukennetaan ja täsmennetään jäsenvaltioiden velvollisuutta tarjota tietoja liikennöintiä ja matkasuunnittelua varten. Lisäksi ehdotuksessa lisätään velvoitteita jokitiedotuspalvelujen ja muiden meriliikenteen järjestelmien (esimerkiksi European Maritime Single Window environment eli EMSWe ja sähköiset kuljetustiedot, electronic Freight Transport Information, eli eFTI) väliselle tiedonvaihdolle.

Ehdotuksessa on myös uusia vaatimuksia, joiden mukaan jokitiedotuspalvelua on tarjottava digitaalisen alustan (*RIS platform*, jäljempänä *RIS-alusta*) kautta. Komissiolle ehdotetaan toimivaltaa antaa täytäntöönpanosäädöksiä alustan teknisestä toteuttamisesta. Täytäntöönpanosäädökset annettaisiin komitologia-asetuksen (EU) No 182/2011 5 artiklan mukaisessa tarkastelumenettelyssä.

Toimivaltaiset viranomaiset ja valitusten käsittely

Toimivaltaisia viranomaisia koskevaan artiklaan on lisätty toimivaltaisten viranomaisten tehtäviksi RIS-alustasta vastaamisen ja jokitiedotuspalvelujen käyttäjien valitusten käsittelyn.

Uutena asiana säädetään, että toimivaltaisten viranomaisten tulee luoda prosessi, jossa vastaanotetaan ja käsitellään jokitiedotuspalvelun käyttäjien valituksia.

Tietosuoja, tietoturva ja tietojen uudelleenkäyttöä koskevat säännöt

Muutosdirektiivissä uudistetaan tietosuoja, tietoturva ja tietojen uudelleenkäyttöä koskevat säännöt.

Muutosmenettely ja saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Muutosmenettelyyn ehdotetaan muutoksia. Ehdotetussa uudessa artiklassa komissiolle annettaisiin toimivaltaa delegoitujen säädösten antamiseen.

Sisävesiliikennekomitea ehdotetaan nimettävän toimivaltaiseksi komiteaksi avustamaan komissiota.

Muutosdirektiivin voimaansaattaminen ja voimaantulo

Ehdotuksessa säädetään velvollisuus saattaa muutosdirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä 12 kuukauden kuluessa direktiivin voimaantulosta. Muutosdirektiivi tulee voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen julkaisun jälkeen.

Muutosdirektiivin vastaanottajat

Ehdotetaan, että muutosdirektiivi koskee kaikkia jäsenvaltioita, joilla on muutosdirektiivin soveltamisalaan kuuluvia sisävesialueita.

Liitteet

Liitteissä säädetään tarjottavan tiedon vähimmäisvaatimuksista (muun muassa väylän liikennöintitiedot, tiedot silloista ja padoista, satamien sijainnit, vedenkorkeus) sekä jokitiedotuspalvelun teknisistä vaatimuksista. Komissio voisi muuttaa liitteitä delegoiduilla säädöksillä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklan 1 kohta (yhteinen liikennepolitiikka). SEUT 91 artiklan 1 kohdan d alakohdassa annetaan unionille toimivaltaa liikenteen niin sanottujen muiden aiheellisten säännösten osalta. Ehdotus on tarkoitus hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyksessä neuvoston tehdessä päätökset määräenemmistöllä.

SEU 4 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan unionilla ja jäsenvaltioilla on jaettu toimivalta liikennealan sääntelyssä. SEUT-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU voi toimia aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, vain, jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotetun toiminnan tavoitteita. Komissio perustelee ehdotusta sillä, että ilman unionin tasoista sääntelyä jokitiedotuspalvelun laadussa ja saatavuudessa olisi alueellisia eroja, mikä hidastaisi rajat ylittävän sisävesiliikenteen kehittymistä.

SEU-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa määrätään suhteellisuusperiaatteesta. Periaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo ehdotuksen olevan oikeassa suhteessa sen tavoitteisiin päivittää jokitiedotuspalvelua koskeva sääntelykehys. Ehdotetulla säädösmuutoksella yhdenmukaistettaisiin jokitiedotuspalvelua koskevat vaatimukset ja edistettäisiin jokitiedotuspalvelun tiedonvaihtoa käyttäjien välillä.

Valtioneuvosto katsoo, ottaen huomioon direktiiviehdotuksen unioninlaajuiset tavoitteet ja komission oikeusperustaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevat näkemykset,

ehdotuksen oikeusperustan olevan asianmukainen ja ehdotuksen olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutustenarviointi

Komissio on tehnyt ennen direktiiviehdotuksen antamista vaikutustenarvioinnin. Vaikutustenarvioinnissa on esitetty kolme eri toteutusvaihtoehtoa ja arvioitu, miten ne vaikuttaisivat aloitteen tavoitteiden saavuttamiseen. Ensimmäisessä vaihtoehdossa (A) direktiivin soveltamisalaa tai jokitiedotuspalvelun toteuttamistapaa ei muutettaisi vaan direktiiviin tehtäisiin vain pieniä muutoksia sen puutteiden korjaamiseksi. Toisessa vaihtoehdossa (B) direktiiviin tehtäisiin jokitiedotuspalvelun toteuttamiseen liittyviä muutoksia ja säädettäisiin siitä, että jäsenvaltioiden olisi perustettava keskitetty tietopiste (RIS platform). Lisäksi direktiivin soveltamisalaksi säädettäisiin unionin tärkeimmät sisävesiväylät eli TEN-T-verkkoon kuuluvat sisävesialueet. Kolmannessa vaihtoehdossa (C) säädettäisiin vaihtoehtoon B sisältyvien velvoitteiden lisäksi uusia velvoitteita liikennöitsijöille tiedonvaihtoon liittyen.

Komissio on vaikutustenarvioinnin perusteella päättänyt suosittelemaan vaihtoehtoa B, koska katsoo kyseisellä ehdotuksella saavutettavien tavoitteiden olevan parhaiten tasapainossa käytettävien sääntelykeinojen ja aiheutuvien kustannusten kanssa.

Vaikutustenarvioinnissa olisi tarvittu lisäselvennystä jäsenvaltioille erityisesti järjestelmäkehityksestä aiheutuvien kustannusten perusteltavuudesta suhteessa saavutettavaan hyötyyn erityisesti sellaisilla sisävesialueilla, joilla liikennemäärät ovat vähäisiä eikä yhteyttä muiden jäsenvaltioiden sisävesiväyliin ole.

5.2 Vaikutukset kansallisesti

5.2.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Voimassaolevaa direktiiviä ei sovelleta Suomessa ollenkaan, koska Suomessa ei ole voimassaolevan direktiivin soveltamisalaan kuuluvia sisävesialueita. Nykyinen luokittelu perustuu sisävesialueiden väylien ominaisuuksiin, joista merkittäviä ovat vesiväylän syväys ja väylällä olevien siltojen alikulun vähimmäiskorkeus. Lisäksi direktiivin soveltamisalaan kuulumisen vaatimuksena on, että jäsenvaltion sisävesiväylä yhdistyy toiseen jäsenvaltion saman tasoiseen tai korkeammin luokitettuun vesiväylään. TEN-T-ydinverkkoon kuuluva Saimaan sisävesialue ei yhdisty toisen jäsenvaltion sisävesialueeseen.

Direktiiviehdotuksen myötä Suomi tulisi säännösten soveltamisalaan ja direktiivin velvoitteet tulisi panna kansallisesti täytäntöön.

Suomen sisävesillä noudatetaan Kansainvälisen merenkulkujärjestön IMO:n määräyksiin ja merenkulualan unionilainsäädäntöön perustuvia kansallisia säännöksiä. Suomi on implementoinut unionin sisävesiliikennedirektiiveihin sisältyvän sääntelyn muiden jäsenvaltioiden aluksille, liikenteenharjoittajille tai miehistön jäsenille säädettyjen oikeuksien ja direktiivien poikkeusmahdollisuuksien osalta.

Saimaan vesistöalueella tarjotaan tällä hetkellä liikenteenohjaus-, tiedotus- ja ilmoituspalveluja saman tasoisena, kuin mitä kansainvälinen ja kansallinen sääntely edellyttää annettavaksi merialueilla. Suomessa Saimaan vesistöalueella liikennöidään samanlaisella kalustolla kuin merialueilla. Tämä on käytännössä tarkoittanut sitä, että Saimaalle vesiteitse kuljetettava rahti

ja Saimaalta lähtevä rahti on voitu kuljettaa samalla merikelpoisella aluksella määräsatamaan saakka, eikä rahtia ole siirretty sisävesialuksesta merialukseen tai toisinpäin siirryttäessä alueiden välillä. Meriliikenteen menettelyjen noudattamisen myötä Saimaan liikennöinti on voitu hoitaa soveltuvien osin samoilla järjestelyillä ja järjestelmillä, kuin Suomen merialueilla. Tämä eroaa merkittäväällä tavalla käytännöistä Keski-Euroopassa, missä alueella liikennöi yksinomaan sisävesiliikenteeseen suunniteltuja aluksia.

Direktiiviehdotuksen tavoitteet tiedonkulun paranemisesta ja multimodaalisten kuljetusten edistämisestä saavutetaan Suomessa kehitteillä olevalla kansallisella merenkulun tiedonhallintajärjestelmällä, joka valmistuu vuonna 2025. Tiedonhallintajärjestelmä tulee käyttöön myös Saimaan liikenteeseen.

Ehdotetun soveltamisalan mukaan Suomesta mukana olisi vain yksi sisävesialue, TEN-T-verkkoon kuuluva Saimaan vesistöalue sekä Saimaan kanavan Suomen puoleinen osuus. Kyseiseltä vesistöalueelta ei ole yhteyttä toisen jäsenvaltion sisävesiväylille. Siten direktiivin soveltaminen Suomessa tarkoittaisi, että jokitiedotuspalvelun digitaalinen alusta ja direktiivin edellyttämät jokitietopalvelut rakennettaisiin vain yhden vesistöalueen liikennettä varten.

Liikennöinti Saimaan vesistöalueella on kausittaista, sulan veden aikana tapahtuvaa liikennöintiä. Saimaan kaupallisen liikenteen määrä on eurooppalaiseen tasoon verrattuna erittäin vähäinen. Saimaan vesistön sisällä vesiteitse kuljetettu lastimäärä oli Liikenne- ja viestintävirastolle toimitettujen lasti-ilmoitusten mukaan vuonna 2022 noin 700 000 tonnia, kun esimerkiksi Saksan sisävesien kuljetusmäärä oli vuonna 2022 Euroopan unionin tilastotoimisto Eurostatin mukaan yli 160 miljoonaa tonnia.

Saimaan vesistöalue on mukana TEN-T-verkossa siksi, että Itä-Suomen teollisuuden Venäjälle suuntautuvia kuljetuksia pyrittiin siirtämään maanteiltä ja raiteilta Saimaan kanavaan. Venäjän vuonna 2022 aloittaman hyökkäyssodan myötä kanavan liikenne on käytännössä loppunut kokonaan.

5.2.2 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden on perustettava jokitiedotuspalvelu. Palvelun on oltava yhteentoimiva muiden merenkulun järjestelmien kanssa.

Järjestelmän ja erillisten jokitietopalveluiden kehittäminen ja ylläpito edellyttäisi uusia resursseja vesiliikenteen toimivaltaisena viranomaisena toimivassa Liikenne- ja viestintävirastossa, koska kyse olisi virastolle tulevasta uudesta tehtävästä.

Jokitietopalveluihin liittyvä liikenteenohjauspalvelu, jokitiedotus, edellyttäisi uusia resursseja alusliikennepalvelun järjestämisen ja vesiväylien ylläpidon toimivaltaisena viranomaisena toimivalle Väylävirastolle, koska jokitietopalveluissa vaadittavalle alusliikenteen ohjaukselle asetettavat vaatimukset poikkeavat nykyisin käytettävien järjestelmien vaatimuksista.

5.2.3 Vaikutukset muihin toimijoihin

Myös tietoa toimittaville tahoille, kuten liikennöitsijöille, tulee direktiivin myötä uusia velvoitteita. Euroopan unionin sisävesiliikenteessä noudatettavat ilmoittautumismenettelyt poikkeavat nykyisin Saimaan vesistöalueella käytössä olevista menettelyistä. Nykyisin Saimaan alueella tehtävät ilmoitukset on tehty samoilla säännöillä ja samassa järjestelmässä, kuin Suomen merialueilla.

6 Taloudelliset vaikutukset

Komissio arvioi, että direktiiviehdotus edesauttaisi unionin tasolla multimodaalisten matkaketjujen syntymistä ja toisi siten kustannussäästöjä. Suomessa RIS-järjestelmään siirtymisen ei arvioida tuovan hyötyjä, koska Saimaan vesistöalueella liikennöidään merenkulun sääntöjen mukaisesti eikä yhteensovittamistarvetta muiden jäsenvaltioiden sisävesiliikenteen kanssa ole.

Toisaalta direktiiviehdotuksen vaatimus jokitiedotuspalvelun kehittämisestä vaatisi viranomaisilta järjestelmäkehitystä ja lisää henkilöresursseja. Yksinomaan tietojärjestelmien kehittämisestä arvioidaan aiheutuvan Suomessa miljoonien eurojen kustannukset.

Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

7 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan asetusehdotuksen tavoitteet ovat linjassa EU:n perusoikeuskirjan mukaisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Ehdotetut muutokset direktiiviin lisäisivät jokitiedotuspalvelun käyttäjien oikeusvarmuutta.

8 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 13 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kauppamerenkulkua ja kauppamerenkulun väyliä. Sisävesiliikenne kuuluu näin ollen valtakunnan toimivaltaan.

9 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotuksen käsittely neuvoston merenkulkutyöryhmässä alkoi helmikuussa 2024. Puheenjohtajavaltion tavoitteena on saavuttaa ehdotuksesta yleisnäkemykset kesäkuussa 2024.

Euroopan parlamentissa ehdotuksen vastuuvaliokuntana on liikenne- ja matkailuvaliokunta TRAN.

Tiedossa on, että muista jäsenvaltioista ainakin Ruotsilla on samanlaisia soveltamisalaan liittyviä ongelmia kuin Suomella. Monet jäsenvaltiot kannattavat direktiiviehdotuksen tavoitteita.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisessa liikennejaoston (EU22) kirjallisessa menettelyssä 29.2.2024-5.3.2024.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen tavoitteita multimodaalikuljetusten lisäämisestä ja turvallisuuden parantamisesta lähtökohtaisesti kannatettavina.

Valtioneuvosto katsoo, että Saimaan vesistöalueen kuuluminen direktiivin soveltamisalaan ei ole jatkossakaan tarkoituksenmukaista.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiivin tavoitteet tiedonkulun paranemisesta ja sitä kautta multimodaalisten kuljetusten edistämisestä voitaisiin Saimaan vesistöalueella saavuttaa myös muulla vastaavalla tietojärjestelmällä. Neuvotteluissa tulisi siten pyrkiä saamaan jäsenvaltioille riittävä kansallinen liikkumavara tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto katsoo, että kaikkeen sisävesiin liittyvään EU-sääntelyyn tulisi jättää tarpeeksi kansallista liikkumavaraa tai opt-out-mahdollisuus soveltamisalan suhteen.

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen mukaista 12 kuukauden siirtymäaikaa kunnianhimoisena, sillä direktiivin soveltaminen vaatii merkittäviä järjestelmäkehityshankkeita ja kansallisia lainsäädäntömuutoksia. Näin ollen valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena ehdotettua huomattavasti pidempää siirtymäaikaa.