

U 28/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi meriliikennealan onnettomuuksien tutkiminnan perusperiaatteista annetun direktiivin 2009/18/EY muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 1 päivänä kesäkuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi meriliikennealan onnettomuuksien tutkiminnan perusperiaatteista annetun direktiivin 2009/18/EY muuttamisesta (meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivi) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24.8.2023

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki

EUROOPAN KOMISSION EHDOTUS MERILIIKENNEONNETTOMUUSTUTKINTADIREKTIIVIN 2009/18/EY MUUTTAMISESTA**1 Tausta ja tavoitteet**

Komissio antoi 1.6.2023 niin sanotun meriliikennepaketin, 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. Meriliikennepaketti koostuu viidestä tarkistusehdotuksesta, jotka koskevat seuraavia säädöksiä: 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 tutkiminnan perusperiaatteista annettu direktiivi 2009/18/EY (COM(2023) 270 final); 4) alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annettu direktiivi 2005/35/EY (COM(2023) 273 final); sekä 5) Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annettu asetus (EY) N:o 1406/2002 (COM(2023) 269 final). Komission tavoitteena on näihin säädöksiin tehtävillä muutoksilla nykyaikaistaa ja parantaa meriturvallisuussääntöjä. Tavoitteena on myös pyrkiä estämään kaikenlaiset laittomat päästöt Euroopan meriin ja päivittää EMSA:n toimeksiantoa siten, että se vastaisi paremmin viraston kasvavaa roolia.

Direktiiviehdotuksen käsittely aloitettiin neuvoston merenkulkutyöryhmässä 7.6.2023. Ennakoitua kiireellisemmän neuvoston käsittelyn vuoksi valtioneuvosto toimitti meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivistä eduskunnalle ensi vaiheessa valtioneuvoston selvityksen E-asiana. Meriliikennepakettiin kuuluvista muista lainsäädäntöehdotuksista toimitetaan erilliset eduskuntaselvitykset.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Muutettavaksi ehdotetun meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivin tarkoituksena on luoda puitteet meriliikenneonnettomuuksien tutkiminnalle ja tätä kautta parantaa merenkulun turvallisuutta ja suojata merenkulun ympäristöä. Ehdotuksen yleisenä tavoitteena on edelleen parantaa merenkulun turvallisuutta ja merenkulun ympäristön suojaamista. Ehdotuksen tavoitteena on myös huomioida merenkulun turvallisuusasioissa tapahtunut kansainvälinen kehitys mm. tarkistamalla EU-tason sääntelyä siten, että se huomioi kansainvälisessä oikeudessa tapahtuneet muutokset.

Yksi Suomen kannalta keskeisimmistä direktiiviin ehdotettavista muutoksista koskee sitä, että myös alle 15 metrin pituiset kalastusaluukset otettaisiin meriliikenneonnettomuustutkiminnan piiriin. Direktiiviehdotus muuttaisi onnettomuustutkiminnan piiriä myös sen osalta, että onnettomuudessa osallisena olevat pienet kaupallisessa tarkoituksessa toimivat huvialukset olisivat soveltamisalan piirissä. Komissiolle ehdotetaan toimivaltaa muuttaa tutkijoille tarkoitettuja IMO:n

onnettomuustutkintasäännösten täytäntöönpano-ohjeita direktiivin soveltamista varten. Direktiivin määritelmiä ja säännöstekstiä ehdotetaan päivitettäväksi, jotta onnettomuustutkinta suoritettaisiin jäsenvaltioissa oikea-aikaisesti ja yhdenmukaisella tavalla. Ehdotuksella pyritään myös edistämään onnettomuustutkinnan suorittamista asiantuntevasti ja riippumattomasti, tarvittaessa jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisenä yhteistyönä, sekä riittävien tiedonsaantioikeuksien. Direktiiviin ehdotetaan sääntelyä komission ohjaamista harjoittelupuitteista sekä komission mahdollisuudesta tarjota operationaalista tukea onnettomuustutkintaan. Ehdotetun mukaan jäsenvaltioilla tulisi olla laadunhallintajärjestelmä onnettomuustutkintaviranomaisia varten. Voimassa olevan direktiivin useisiin artikloihin tehtäisiin teknisluonteisia kielellisiä muutoksia, ja viittauksia erilaisiin päätöksiin ja säädöksiin ajantasaistettaisiin.

Direktiivimuutos tulisi voimaan kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Kansalliselle täytäntöönpanolle ehdotetaan vuoden määräaikaan direktiivimuutoksen voimaantulosta lukien.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Neuvosto päättää asiasta määränemistöllä. Tämän oikeusperustan voi arvioida olevan asianmukainen, ottaen huomioon myös jo voimassa oleva sääntely.

Komissio katsoo, että ehdotuksessa on kyse SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten meriliikenneonnettomuustutkintainstrumenttien täytäntöönpanosta, minkä vuoksi toissijaisuusperiaatetta ei sovellettaisi kyseiseen ehdotukseen. Komissio tuo myös esiin tarpeen unionin tasoiseen yhdenmukaistamiseen ja katsoo, että jäsenvaltioiden omat toimet voisivat johtaa sisämarkkinoiden mahdolliseen vääristymiseen.

Komission toissijaisuusperiaatetta koskevia perusteluja voidaan pitää jossain määrin puutteellisinä. Kuitenkin kyseessä on muutosdirektiivi, ja kansainväliset sopimukset ja olemassa oleva EU-tason sääntely rajaavat jäsenvaltioiden toimivaltaa antaa direktiivin alaan kuuluvaa sääntelyä. Lisäksi voidaan arvioida, että suunnitellun toiminnan tavoitteet voidaan niiden laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Yksin jäsenvaltiot eivät tähän riittävällä tavalla kykene. Näin ollen ehdotuksen voidaan joka tapauksessa katsoa olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Ehdotuksessa arvioidaan, että onnettomuustutkinnan ulottaminen alle 15 metrisiin kalastusaluksiin on suhteellisuusperiaatteen mukaista, kun otetaan huomioon kuinka merkittävästi muutos parantaisi turvallisuutta. Esitettyyn arvioon suhteellisuusperiaatteen täyttymisestä voidaan yhtyä, kun otetaan huomioon, että onnettomuustutkintaviranomaisella olisi vastaisuudessaakin tapauskohtainen harkintavalta onnettomuustutkinnan aloittamisesta.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset lainsäädäntöön

Nyt muutettavaksi ehdotettu direktiivi (2009/18/EY) on täytäntöönpantu osaksi kansallista lainsäädäntöä turvallisuustutkintalaissa (525/2011). Jos direktiivin muutokset aiheuttavat muutostarvetta lainsäädäntöön, jäävät muutokset alustavan arvion mukaan vähäisiksi.

4.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksessa arvioidaan, ettei direktiivin muutoksilla olisi yrityksiin tai kansalaisiin taloudellisia vaikutuksia. Ehdotuksella on vaikutuksia Euroopan unionin talousarvioon, komission mukaan suuntaa-antavasti yhteensä noin 20 miljoonaa euroa vuoteen 2034 asti. Komission esityksen perustelujen mukaan sääntelyvaihtoehtoista on valittu se, jonka lisäkustannukset ovat suurimmat, mutta jolla on suurin vaikutus meriturvallisuuden parantamiseen. Komission ehdotuksessa EMSA-viraston rahoitusta ja henkilöstömäärää ehdotetaan nostettavaksi. Komission ehdotuksen perusteella vaikuttaa siltä, että kuluvalle kehyskaudella lisätarpeet voitaisiin hoitaa määrärahojen uudelleenkohdennuksin. Toteutuessaan ehdotetulla tavalla direktiivillä voisi olla vaikutuksia Onnettomuustutkintakeskukselle järjestelmäkustannusten muodossa, mutta alustavan arvion mukaan tällaiset kustannukset eivät olisi kokoluokaltaan merkittäviä.

Yleisenä havaintona voidaan todeta tiivistyvän eurooppalaisen yhteistyön aiheuttavan korotuspaineita Onnettomuustutkintakeskuksen toimintamäärärahoihin. Lisäksi direktiiviluonnoksessa esitetyn kansainväliset vaatimukset täyttävän laadunhallintajärjestelmän hankkiminen ja käyttöönotto aiheuttaisivat ehdotetussa muodossaan korotustarvetta Onnettomuustutkintakeskuksen toimintamenorahoitukseen. Näiden lisäksi direktiiviluonnoksessa esitetty tutkittavien onnettomuuksien ja niissä mukana olleiden henkilöiden terveydentilan seuranta-ajan huomattava pidentäminen lisäisi ehdotetussa muodossaan tarvetta myös Onnettomuustutkintakeskuksen arviomäärärahan korottamiseen. Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten arviointia jatketaan direktiivineuvottelujen yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen. Aiheutuvia menoja koskevista määrärahoista päätettäisiin myöhemmin kehys- ja budjettivalmistelussa kustannusten määrän selvittyä tarkemmin.

4.3 Muut vaikutukset

Meriliikenneonnettomuuksien tutkinnassa vastuuviranomainen on Onnettomuustutkintakeskus. Direktiivin soveltamisalan laajentaminen alle 15 metrisiin kalastusaluksiin ja kaupallisessa käytössä oleviin huvialuksiin lisäävät todennäköisesti jonkin verran Onnettomuustutkintakeskuksen tarvetta saada virka-apua muilta viranomaisilta.

Direktiiviluonnoksessa on esitetty mahdollisuus antaa myös muille viranomaisille vastuuta raportoida muista kuin erittäin vakavista meriliikenneonnettomuuksista komissiolle EMSA:n ylläpitämän EMCIP-järjestelmän kautta. Tähän liittyen Suomessa on parhaillaan käynnissä Onnettomuustutkintakeskuksen yhdessä Liikenne- ja viestintäviraston, Rajavartiolaitoksen sekä sosiaali- ja terveysministeriön työsuojeluvastuualueen kanssa toteuttama kehityshanke, joka toteutuessaan ja niin haluttaessa mahdollistaa raportointimahdollisuuden laajentamisen. Tämän vaikutuksia ei vielä voi tarkasti arvioida, mutta alustavan arvion mukaan ne eivät muodostune merkittäväksi.

Ehdotuksessa arvioidaan direktiivin muutosten lisäävän turvallisuutta onnettomuustutkintaa sovellettaessa myös pienempiin kalastusaluksiin (miehistön turvallisuus ja ympäristöturvallisuus). Suomen osalta tällaisten vaikutusten voidaan arvioida jäävän suhteellisesti vähäisemmiksi, kuin niissä jäsenvaltioissa, joissa alle 15 metristä kalastusaluskalustoa on käytössä huomattavasti enemmän.

5 Ahvenanmaan toimivalta

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

6 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Direktiiviehdotus esiteltiin neuvoston merenkulkutyöryhmässä 7.6.2023. Käsittely merenkulkutyöryhmässä on yhä kesken. Ehdotusta tullaan käsittelemään parlamentin liikenne- ja matkailuvaliokunnassa (TRAN).

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvosto antoi direktiiviehdotuksen käsittelyaikataulusta E-selvityksen eduskunnalle 19.6.2023 (E 8/2023 vp), jota edelsi kirjallinen menettely oikeus- ja sisäasiat -jaostossa (EU7) sekä liikennejaostossa (EU22).

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että meriturvallisuutta ja meriliikenteeseen liittyvää onnettomuustutkintaa pyritään edistämään sääntelyn keinoin ja että sääntelyä ajantasaistetaan.

Valtioneuvosto katsoo, että onnettomuustutkintavelvoitteen laajentamisen kautta saatavien lisätietojen avulla voidaan tuottaa onnettomuuksia ja vaaratilanteita ennaltaehkäisevää tietoutta meriliikenteen turvallisuuden parantamiseksi.

Suomelle on tärkeää, että EU-sääntely on tarkoituksenmukaista ja selkeää. Tämä huomioiden eräät komission ehdotuksessa ehdotetut seikat ovat vaatineet arviointia etenkin niiden tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta. Tällaisia seikkoja ovat esimerkiksi unionin toimielimen mahdollisuus puuttua tutkintaselostuksiin, uudenlaisen laadunhallintajärjestelmän käyttöön ottaminen ja meriliikenneonnettomuuden seurauksena loukkaantuneen henkilön tilan seuraaminen 30 vuorokauden ajan.

EU:n toimielinten ja virastojen hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä on pidettävä maltillisena.