

U 31/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan meriturvallisuusvirastosta ja asetuksen (EY) 1406/2002 kumoamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 1 päivänä kesäkuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta Euroopan meriturvallisuusvirastosta ja asetuksen (EY) 1406/2002 kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24.8.2023

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Hallitusneuvos Katja Viertävä

24.8.2023

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI EUROOPAN MERITURVALLISUUSVIRASTOSTA JA ASETUKSEN (EY) 1406/2002 KUMOAMISESTA

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 1.6.2023 ehdotuksen Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen kumoamisesta ja sen korvaamisesta uudella Euroopan meriturvallisuusvirastosta annettavalla asetuksella (COM(2023) 269 final).

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. 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. Muut komission ehdotukset koskevat seuraavia säädöksiä: 1) lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta annettu direktiivi 2009/21/EY (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) ja 4) alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annettu direktiivi 2005/35/EY (COM(2023) 273 final).

Komission ehdotus (COM(2023) 269 final) koskee Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annetun asetuksen kumoamista ja sen korvaamista uudella Euroopan meriturvallisuusvirastosta annettavalla asetuksella, *jäljempänä EMSA-asetus*.

Kumottavaksi ehdotettavalla asetuksella (EY) 1406/2002 on perustettu Euroopan meriturvallisuusvirasto (EMSA), jonka tavoitteena on varmistaa meriturvallisuuden korkea, yhtenäinen ja tehokas taso Euroopan unionissa. EMSA perustettiin vuonna 2002 Prestigen ja Erikan merionnettomuuksien jälkeen. Sen erityisenä tavoitteena on tukea Euroopan komissiota ja jäsenvaltioita meriturvallisuutta koskevan EU:n lainsäädännön soveltamisessa ja seurannassa. Lisäksi EMSA tekee vierailuja ja tarkastuksia jäsenvaltioihin ja täten auttaa täytäntöönpanon valvonnan ja helpottaa sääntöjen tehokasta ja vaikuttavaa täytäntöönpanoa.

EMSA myös ylläpitää Euroopan unionin alusten pitkän kantaman tunnistus- ja seurantajärjestelmän tietokeskusta sekä EU:n merenkulun tiedonvaihtojärjestelmää (SafeSeaNet). Virasto voi myös tarjota toimintatukea auttamalla sellaisten onnettomuuksien tutkimuksessa, joissa on sattunut kuolemantapauksia tai vakavia loukkaantumisia.

EMSAn tehtävät ovat laajentuneet vuodesta 2002 lähtien, ja se tarjoaa nyt teknistä, tieteellistä ja operatiivista apua monilla meriliikenteeseen liittyvillä aloilla, erityisesti vihreään siirtymään ja digitalisaatioon liittyen. Asetusta on muutettu viisi kertaa vuoden 2002 jälkeen pääasiassa

EU:n merilainsäädännön muutosten vuoksi. EMSAn toimeksiantoa tarkistettiin viimeksi vuonna 2013, rannikkovartiostojen yhteistyön muutosta lukuun ottamatta.

Komissio on katsonut, että viraston toimeksiantoa on tarkistettava seuraavista syistä: 1) siinä ei oteta asianmukaisesti huomioon EMSAn nykyistä toiminta-alaa, mikä johtuu merenkulkualan muuttuvista tarpeista ja alan uudesta EU:n sääntelykehyksestä; 2) toimeksiannon hallinnolliset ja varainhoitoa koskevat säännökset eivät vastaa virastojen hallintoa koskevaa viimeisintä EU:n sääntelykehystä; ja 3) virastolla on käytettävissään niukat resurssit sekä sen nykyisten tehtävien että sellaisten uusien tehtävien ja toimien hoitamiseen, jotka johtuvat esimerkiksi vihreään siirtymään liittyvistä alan tarpeista tai lainsäädännön kehityksestä, kuten uudesta meriliikennepaketista.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on päivittää EMSAn toimeksiantoa, jotta voidaan ottaa paremmin huomioon viraston kasvava rooli monien meriliikenteeseen liittyvien alojen tukemisessa. Näitä ovat muun muassa turvallisuus, ympäristön pilaantumisen ehkäiseminen ja ympäristönsuojelu, ilmastotoimet, turvatoimet, merialueiden valvonta ja kriisinhallinta sekä digitalisaatio. Tarkistettussa toimeksiannossa otetaan huomioon paitsi tehtävät, joita komissio ja jäsenvaltiot ovat osoittaneet virastolle vuodesta 2013 lähtien, myös nyt käsillä olevasta meriliikennepaketista johtuvat uudet turvallisuuteen ja kestäväyyteen liittyvät tehtävät. Näin virastosta tehdään myös tulevaisuuden vaatimusten mukainen ennakoimalla erityisesti digitalisaation ja automaation kehitystä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa pyritään ajantasaistamaan EMSAn toimeksianto vastaamaan merenkulun toimintaympäristössä tapahtuneita muutoksia sekä ottamaan meriliikennepaketissa olevien direktiivimuutosehdotusten mukanaan tuomat uudet tehtävät paremmin huomioon osaksi toimeksiantoa. EMSAn jäsenmaita tukevaa roolia myös vahvistettaisiin tiedon tuottajana, analysoijana ja jakajana.

Uudessa asetuksessa meriturvallisuuteen liittyviksi tehtäviksi virastolle ehdotetaan muun muassa meriliikenteen turvallisuuden edistymisen seuranta unionissa ja riskianalyysojen tekeminen. Lisäksi viraston tehtävänä olisi auttaa jatkossakin komissiota erilaisten tietokantojen kehittämisessä ja ylläpidossa.

Uudella asetuksella pyritään vahvistamaan viraston roolia kestäväyyteen liittyvien tehtävien hoitamisessa. Virastolle ehdotetaan muun muassa tehtäväksi seurata meriliikennealan hiilestä irtautumisen edistymistä ja velvollisuutta raportoida komissiolle kasvihuonekaasujen vähentämistoimista ja mahdollisista suosituksista joka kolmas vuosi.

Ehdotuksessa esitetään viraston nykyisen hallintoneuvoston (*administrative board*) uudelleen nimeämistä (*management board*). Tämä vastaisi kokoonpanoltaan nykyistä hallintoneuvostoa. Lisäksi ehdotuksessa esitetään uuden hallintoneuvoston avustavan johtokunnan (*executive board*) perustamista. Johtokunta koostuisi hallintoneuvoston puheenjohtajasta, komission edustajasta ja kolmesta muusta hallintoneuvoston keskuudestaan valitsemasta äänivaltaisesta edustajasta. Viraston pääjohtaja osallistuisi kokouksiin ilman äänioikeutta.

Uudella asetuksella selkiytettäisiin myös säädöksen rakennetta (esim. poistamalla ydin- ja lisätehtävien välinen erottelu ja ottamalla käyttöön uusia tehtäviä viraston toiminnan eri osa-alueilla). Näin ollen uudessa asetuksessa säilytettäisiin tehtävät, jotka on jo otettu huomioon viraston aiemmassa toimeksiannossa samalla, kun otettaisiin huomioon uudet tehtävät ja saatettaisiin

hallinnolliset ja varainhoitoa koskevat säännökset ajan tasalle ja mukautettaisiin ne uuteen kehykseen.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) VI osastossa (90–100 artikla) vahvistetaan EU:n oikeus antaa säännöksiä yhteisestä liikennepolitiikasta, minkä vuoksi EU:lla on perussopimuksen nojalla oikeus toimia perustamalla Euroopan meriturvallisuusvirasto. SEUT-sopimuksen 100 artiklan 2 kohdan mukaan unionin lainsäätäjä voi antaa meriliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä. SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan a alakohdassa määrätään, että unionilla on liikenteen alalla toimivalta vahvistaa kansainväliseen liikenteeseen sovellettavat yhteiset säännöt. Komission näkemyksen mukaan tämän vuoksi ehdotettu asetus perustuisi SEUT-sopimuksen 100 artiklan 2 kohtaan, joka on toiminut asetuksen (EY) N:o 1406/2002 oikeusperustana. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Ehdotukseen sovellettaisiin SEUT 294 artiklan mukaista tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä.

Komissio on todennut, että toissijaisuusperiaatetta noudatetaan täysimääräisesti, koska tarvitaan EU:n toimia, joilla autetaan jäsenvaltioita ja komissiota saavuttamaan tarvittava meriturvallisuuden, merenkulun turvatoimien ja meriympäristön suojelun taso EU:ssa. Komission näkemyksen mukaan ehdotus on myös oikeasuhteinen, koska se on ainoa tapa tehdä viraston toimemksiantoon tarvittavat muutokset. Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen siitä, että ehdotus on suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Asetuksella ei arvioida olevan suoria vaikutuksia kansallisten viranomaisten toimintaan, vaan vaikutukset tulevat meriliikennepaketin muiden ehdotusten kautta. Asetuksella ei lähtökohtaisesti arvioida myöskään olevan suoria vaikutuksia lainsäädäntöön.

Ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kansallisella tasolla. Komissio arvioi, että asetusehdotus edellyttää 50,997 miljoonan euron lisärahoitusta EMSAlle nykyisellä rahoituskehyskaudella (2021 – 2027) ja 33 uuden tehtävän perustamista, jotta virastolla on tarvittavat resurssit tarkistetun toimeksiantonsa täytäntöönpanemiseksi. Lisärahoitus on komission mukaan mahdollista kattaa uudelleenkohdennuksilla otsakkeen 1 sisällä. Tämän lisäksi tulevalle rahoituskehyskaudella (2028 – 2034) tarvitaan komission arvion mukaan 169,156 miljoonan euron lisärahoitus EMSAlle.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio on arvioinut, että tarkistuksella ei sinänsä ole suoria vaikutuksia perusoikeuksiin. Viraston keräämät ja sille toimitetut tiedot ovat tilastotietoja, ja mahdolliset merenkulkijoita koskevat kerätyt tiedot anonymisoidaan. Niillä ei siten ole vaikutusta Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklaan (”henkilötietojen suoja”). Ehdotus ei vaikuta myöskään muihin perusoikeuksiin. Kansallisesti ehdotuksella ei arvioida olevan suhdetta perustuslakiin.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 13 kohdan mukaan kauppamerenkulku ja kauppamerenkulun väylät ovat valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvia asioita.

Vaikka ehdotus koskee meriturvallisuusviraston roolia ja tehtäviä, niin viime kädessä kyse on meriturvallisuuden parantamisesta ja siten kauppamerenkulkua koskevista toimista. Siten ehdotuksen katsotaan kuuluvan valtakunnan toimivaltaan. Meriliikenteellä on erityisen suuri merkitys Ahvenanmaalle.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksia käsitellään neuvoston merenkulkutyöryhmässä. Meriliikennepaketti esiteltiin työryhmässä ensimmäisen kerran 7.6.2023. Ensimmäisenä aloitettiin onnettomuustutkintadirektiivin käsittely. EMSA-asetusta aletaan todennäköisesti käsittelemään ehdotuksista viimeisenä loppuvuodesta 2023.

Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotuksen käsittelyä. Ehdotuksen vastuuvallio-kunta on matkailu- ja turismivallio-kunta TRAN. Raportööri ei ole vielä tiedossa

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. U-kirjelmäluonnos on ollut EU-asioiden komitean alaisen EU22-liikennejaoston kirjallisessa menettelyssä 26.–30.6.2023.

Meriliikennepaketin onnettomuustutkintadirektiivistä on valmistelu sen kiireisen aikataulun vuoksi ensi vaiheessa erillinen E-kirje (E 8/2023 vp), joka on ollut liikennejaoston kirjallisessa menettelyssä 13.–16.6.2023 ja annettu eduskunnalle 19.6.2023.

Meriliikennepaketin kaikista viidestä ehdotuksesta tullaan antamaan U-kirjelmät eduskunnalle 24.8.2023.

10 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 pitää hyvänä, että ehdotuksen vaatima lisärahoitus voitaisiin hoitaa uudelleen-kohdennuksin voimassa olevan monivuotisen rahoituskehityksen (2021–2027) aikana. Ehdotuksen rahoituksesta kuluva monivuotisen rahoituskauden jälkeen tulee sopia tulevan monivuotisen rahoituskehityksen valmistelun yhteydessä erikseen.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan asetusta päivitettäessä olisi hyvä huomioida, että meriliikennepaketin uusien tehtävien hoitamiseksi virastolle annetaan riittävä toimeksianto ja resursointi. Valtioneuvosto pitää edelleen tärkeänä, että EMSAlle osoitetaan riittävät resurssit uusien vihreään siirtymään liittyvien tehtävien osalta. Samalla valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että viraston budjettia ja henkilöstömäärää ei tule ylimitoittaa, vaan tehtävät pystytään hoitamaan

mahdollisimman kustannustehokkaasti. Lisäksi tulee huomioida, että EMSAn rooli säilyy jatkossakin jäsenvaltioita tukevana virastona.

Valtioneuvosto korostaa, että EMSA-asetuksen päivittämisessä tulee pyrkiä varmistamaan, että virastolla on mahdollisuudet tukea jäsenvaltioita alusten aiheuttaman meren saastumisen estämisen ohella hylkyjen aiheuttamien ympäristöriskien torjunnassa. Lisäksi valtioneuvosto pitää hyvänä, että asetusta kehitetään siten, että se antaa virastolle selkeän velvoitteen jakaa jäsenvaltioille niiden pyynnöstä EMSAn tietojärjestelmiin kerättyä dataa rannikkovartiostotoimintojen toimeenpanon tukemiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä EMSAn roolin vahvistamista Euroopan merialueiden riskianalyyysien laadinnassa erityisesti ympäristövahinkoriskejä koskien. EMSAn jäsenmaita tukevan roolin kasvattaminen tiedon tuottajana, analysoijana ja jakajana on valtioneuvoston näkemyksen mukaan kannatettavaa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jatkotyössä huomioidaan se, ettei viraston hallintoneuvostolle kuuluva toimivalta siirry perusteettomasti liikaa asetusehdotuksen mukaan perustettavalle uudelle johtokunnalle (*executive board*), joka koostuisi vain osasta hallintoneuvoston jäseniä.