

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta annetun direktiivin (2009/21/EY) muuttamisesta ja satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun direktiivin (2009/16/EY) muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 1 päivänä kesäkuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiveiksi lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta annetun direktiivin (2009/21/EY) muuttamisesta ja satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun direktiivin (2009/16/EY) muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 24.8.2023

Liikenne- ja viestintäministeri Lulu Ranne

Hallitusneuvos Katja Viertävä

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIEKSI LIPPUVALTIOTA KOSKEVIEN VAATIMUSTEN NOUDATTAMISESTA ANNETUN DIREKTIIVIN (2009/21/EY) MUUTTAMISESTA JA SATAMAVALTIOIDEN SUORITTAMASTA VALVONNASTA ANNETUN DIREKTIIVIIN (2009/16/EY) MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 1.6.2023 ehdotukset lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta annetun direktiivin 2009/21/EY muuttamisesta (COM(2023) 272 final) sekä satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun direktiivin 2009/16/EY muuttamisesta (COM(2023) 271 final).

Ehdotukset ovat 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) meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnan perusperiaatteista annettu direktiivi 2009/18/EY (COM(2023) 270 final), 2) alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annettu direktiivi 2005/35/EY (COM(2023) 273 final) ja 3) Euroopan meriturvallisuusviraston perustamisesta annettu asetus (EY) N:o 1406/2002 (COM(2023) 269 final).

Lippuvaltiota koskevia vaatimuksia, satamavaltioiden suorittamaa valvontaa ja onnettomuuksien tutkintaa koskevat kolme direktiiviä ovat meriturvallisuuden keskeiset pilarit. Niissä on otettu huomioon Yhdistyneiden kansakuntien merioikeusyleissopimuksessa (UNCLOS) – jonka sopimuspuoli EU itsekin on – vahvistetut jäsenvaltioita koskevat kansainväliset velvoitteet lippu-, satama- ja rannikkovaltioina. EU:n meriturvallisuuden alalla toteuttamalla toimilla sekä täydennetään kansainvälistä oikeudellista kehystä että pannaan se täytäntöön. Tämä koskee erityisesti kansainvälisen merenkulkujärjestön, *jäljempänä IMO*, tärkeimmissä yleissopimuksissa vahvistettuja yksityiskohtaisia sääntöjä ja normeja. Kun nämä säännöt ja normit on sisällytetty EU:n oikeusjärjestelmään, kyseisiä säännöksiä voidaan käsitellä Euroopan unionin tuomioistuimessa, mikä varmistaa niiden yhdenmukaisen täytäntöönpanon kaikkialla EU:ssa ja takaa tasapuoliset toimintaedellytykset niin jäsenvaltioille kuin alan toimijoille. Samalla kansainvälisten sääntöjen sisällyttäminen EU:n lainsäädäntöön eli EU:n lainsäädännön yhdenmukaistaminen kansainvälisten sääntöjen kanssa takaa, että lippuvaltiot ja liikenteenharjoittajat hyötывät tasapuolisista toimintaedellytyksistä maailmanlaajuisesti ja että EU:n merenkulun kilpailukyky säilyy.

Meriturvallisuuden rakentaminen perustuu kolmeen julkisen toiminnan tasoon. Niiden ohella lähdetään siitä, että alusten omistajilla ja liikenteenharjoittajilla on velvollisuus pitää aluksensa jatkuvasti vaatimusten mukaisina. Ensisijainen vastuu on lippuvaltiolla, jonka on varmistettava,

että alus on merikelpoinen ja sillä on tarvittavat todistukset kansainvälisten sääntöjen ja normien noudattamisesta. Näin ollen lippuvaltio muodostaa ensimmäisen toimintatason. Koska lippuvaltion sääntöjä sovelletaan kuitenkin vain aluksiin, jotka purjehtivat kyseisen lipun alla ja koska kaikki lippuvaltiot eivät ole halukkaita tai kykeneviä panemaan täytäntöön laivastoihinsa sovellettavia sääntöjä, satamavaltion valvontaviranomaiset tarkastavat ulkomaisia aluksia niiden ollessa satamissa. Siten satamavaltioiden suorittama valvonta muodostaa toisen toimintatason. Näistä kahdesta ennaltaehkäisyn tasosta huolimatta onnettomuuksia ja velvoitteiden tahallisia tai tuottamuksellisia rikkomuksia voi edelleen tapahtua. Niiden syyt olisi selvitettävä, jotta voidaan varmistaa toiminnan jatkuva parantaminen, välttää vastaavien onnettomuuksien toistuminen ja rangaista laittomaan toimintaan syyllistyneitä. Tämä on kolmas turvallisuuteen liittyvä toimintataso.

Komission ehdotus (COM(2023) 272 final) koskee lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta annetun direktiivin, *jäljempänä lippuvaltioidirektiivi*, muutosta. Lippuvaltioidirektiivin tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot täyttävät velvollisuutensa lippuvaltioina sekä keventää hallinnollista taakkaa, kun aluksia siirretään EU:n jäsenvaltioiden rekisterien välillä näin helpottaen sisämarkkinoita. Direktiivin tavoitteena on myös parantaa turvallisuutta ja ehkäistä jäsenvaltion lipun alla purjehtivien alusten aiheuttamaa meren pilaantumista. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltiot myös varmistamaan, että alus, jolle on myönnetty oikeus purjehtia jäsenvaltion lipun alla, on alukseen sovellettavien kansainvälisten sääntöjen ja määräysten mukainen. Suomessa luokituslaitokset hoitavat pääasiallisesti kansainvälisen liikenteen alusten katsastukset, mutta Liikenne- ja viestintävirasto valvoo luokituslaitosten toimintaa sekä varmistaa lippuvaltioidirektiivin noudattamisen sekä suorittaa riskiperusteisesti suomalaisten alusten valvontakäyntejä.

Komission ehdotus (COM(2023) 271 final) koskee satamavaltioiden suorittamasta valvonasta annetun direktiivin, *jäljempänä satamavaltiotarkastusdirektiivi*, muutosta. Direktiivillä säännellään satamavaltioiden suorittamaan valvontaan liittyviä tarkastuksia EU:n tasolla. Satamavaltioiden suorittama valvonta on järjestelmä, jossa satamavaltioiden tarkastajat tarkastavat ulkomaisia aluksia muiden valtioiden kuin lippuvaltion satamissa varmistaa, että aluksen päällikön, muun päällystön ja miehistön pätevyys sekä aluksen kunto ja varusteet ovat kansainvälisten yleissopimusten – ja EU:n sisällä sovellettavan EU:n lainsäädännön – vaatimusten mukaisia. Satamavaltiotarkastusdirektiivin tarkoituksena on vaikuttaa siihen, että alikuntoisten alusten määrä vähenisi merkittävästi jäsenvaltioiden lainkäyttövaltaan kuuluvilla vesillä. Näin ollen satamavaltioiden suorittama valvonta on tärkeää meriturvallisuuden varmistamisen ja meriympäristön suojelun kannalta. Tärkeä osa direktiivin tavoitteen saavuttamisessa on luoda yhteiset perusteet satamavaltioiden suorittamien alusten tarkastuksille ja yhdenmukaistamalla tarkastus- ja pysäyttämismenettelyt käyttäen hyväksi vuonna 1982 tehdyn satamavaltioiden suorittamaa valvontaa koskevaan Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjaan, *jäljempänä Pariisin yhteisymmärryspöytäkirja*, nojalla kertynyttä asiantuntemusta ja kokemusta.

Satamavaltiotarkastusdirektiivin perusteella sovelletaan EU:n sisällä satamavaltioiden suorittamaa valvontaa koskevaa järjestelmää. Direktiivin tavoite on tarkastaa kaikki unionin ja Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan alueella sijaitsevilla satamissa käytävät alukset niiden riskiprofiilista riippuvien määräajoin niin, että suuremman riskin aiheuttavat alukset tarkastetaan muita perusteellisemmin ja muita lyhyemmin aikavälein. Toistuvasti sääntöjä rikkovan aluksen saapuminen jäsenvaltioiden satamiin saatetaan estää määräajaksi ja viimein myös kieltää lopullisesti sen liikennöinti jäsenmaihin.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotetuilla muutoksilla pyritään takaamaan entistä paremmin sääntöjen yhdenmukainen ja asianmukainen täytäntöönpano ja vähentämään siten vaaratilanteita ja onnettomuuksia sekä viime kädessä estämään ihmishenkien menetykset ja ympäristön pilaantuminen. Lisäksi tavoitteena on päivittää EU:n lainsäädäntöä ja yhdenmukaistaa se IMO:n ja Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan vahvistamien kansainvälisten sääntöjen ja menettelyjen kanssa. Ehdotusten tavoitteena on lisätä ja laajentaa edelleen digitalisaatiota, jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä sekä Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) antamaa tukea.

Tavoitteena on myös suojella kalastusalueita, niiden miehistöä ja ympäristöä. Yli 24 metriä pitkät suuremmat kalastusaluukset eivät kuulu satamavaltioiden suorittaman valvonnan soveltamisalaan. Kyseisiä aluksia koskevalla vapaaehtoisella valvontajärjestelmällä pyritään parantaa näihin aluksiin sovellettavien kansainvälisten turvallisuus- ja ympäristönsuojelunormien noudattamisen tasoa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Lippuvaltioidirektiivi

Lippuvaltioidirektiivin tarkistamisen tarkoituksena on saattaa ajan tasalle ja parantaa EU-lainsäädäntöä turvallisuuden lisäämiseksi ja EU:n alusten aiheuttaman ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi. Direktiivimuutoksien otetaan huomioon niin kansainvälisessä sääntely-ympäristössä kuin teknologiassa tapahtuneet muutokset. Ehdotuksella sisällytetään EU-lainsäädäntöön ne IMO:n oikeudellisten välineiden täytäntöönpanoa koskevan säännösten osat, jotka ovat lippuvaltion kannalta merkityksellisiä, ja yhdenmukaistetaan EU:n velvoitteet kansainvälisten määräysten kanssa. Merkittävin IMO:n oikeudellisia välineitä koskeva muutos on viittauksen lisääminen IMO-asiakirjojen täytäntöönpanoa koskevaan säännöstöön, *jäljempänä III-säännöstö*. Tällä hetkellä III-säännöstö on huomioitu direktiivissä vain osittain ja pirstalaisella tavalla. Jatkossa lippuvaltioidirektiivi vastaisi paremmin III-säännöstöä, jolloin myös oikeudellinen tilanne selkeytyisi tältä osin.

Direktiiviin esitetään lisättäväksi uusia määritelmiä, muun muassa määritelmät lippuvaltion katsastajasta ja lippuvaltion tarkastajasta. Direktiiviehdotukseen sisältyy uutta sääntelyä lippuvaltion työntekijöiden vastuualueista ja yhteisestä valmiuksien kehittämisestä. Tähän sisältyy sellaisten koulutusohjelmien ja materiaalien jatkuva kehittäminen, joissa otetaan huomioon IMO:n kansainvälisten yleissopimusten ajantasaistukset sekä mahdolliset uudet vaatimukset, jotka johtuvat ympäristönäkökohdista erityisesti uusien teknologioiden osalta.

Ehdotuksella tehostetaan hyväksytyjen luokituslaitosten valvontaa ja otetaan käyttöön lippuvaltioiden tarkastusraportteja koskevat digitalisointivaatimukset. Direktiiviin esitetään mahdollisuutta käyttää sähköisiä todistuskirjoja sekä uuden tarkastustietokannan perustamista.

Ehdotuksessa vaaditaan, että kansalliset viranomaiset valvovat aluskantaansa riittävästi ja auttavat siten säilyttämään alusten seurantaan ja tarkastusten suorittamiseen tarvittavan teknisen perushenkilöstön, vaikka näihin liittyvät katsastustehtävät olisi ulkoistettu kolmansille osapuolille. Lisäksi direktiivi sisältää ehdotuksen korkean tason ryhmän perustamisesta. Ryhmän tehtävänä olisi lisätä yhteisymmärrystä lippuvaltioon liittyvissä kysymyksissä sekä jakaa tietoja, näkemyksiä ja kokemuksia. Lisäksi ryhmä pyrkii löytämään tapoja nykyaikaistaa lippuvaltion suoriutumisen mittaamista.

Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet varmistukseen, että alukset, jotka ovat oikeutettuja purjehtimaan niiden lipun alla, noudattavat kansainvälisiä sääntöjä ja normeja. Nämä toimenpiteet sisältäisivät muun muassa aluksille tehtävät täydentävät lippuvaltiotarkastukset, joissa varmennetaan, että alus on todellisuudessa kunnollaan sille annettujen todistuskirjojen mukainen.

Ehdotukseen sisältyy uusi vaatimus, jonka mukaan lippuvaltiolla olisi oltava laivaston kokoon ja tyyppiin nähden riittävät resurssit, jotta se voi täyttää täydentäviä tarkastuksia koskevan velvoitteen ja EU:n hyväksytyjen laitosten valvontaa ja seurantaa koskevat vaatimukset. Yksityiskohtaiset tiedot tällaisista resursseista, joita käytetään lipun alla purjehtivan laivaston tarkastuksissa ja hyväksytyjen laitosten seurannassa, vahvistettaisiin täytäntöönpanotoimenpiteellä.

Jatkossa jäsenvaltioiden olisi myös varmistettava, että komissio saa EMSAn avustamana osallistua tarkkailijana IMO:n auditointiin. Direktiiviehdotuksen mukaan auditointiraportit ja tiedot toteutetuista jatkotoimista on asetettava välittömästi komission saataville.

Satamavaltiotarkastusdirektiivi

Satamavaltiotarkastusdirektiivi on perustunut direktiivin hyväksynnästä eli vuodesta 2009 lähtien Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjaan. Tehokkuuden parantamiseksi satamavaltiot, jotka suorittavat satamavaltiovalvontaan liittyviä tarkastuksia, ovat koordinoineet työtään järjestelmällisesti alueittain. Pariisin yhteisymmärryspöytäkirja oli ensimmäinen yhdeksästä tällaisesta hallitustenvälisestä rakenteesta. Kaikki Euroopan talousalueen (ETA) 24 jäsenvaltiota, joilla on merisatamia, sekä Kanada ja Yhdistynyt kuningaskunta ovat Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan osapuolia. Venäjän hyökättyä Ukrainaan sen asema Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan osapuolena keskeytettiin. EU ei kuulu Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan osapuoliin.

Ehdotuksella pyritään parantamaan EU:n satamavaltiovalvontajärjestelmää yhdenmukaistamalla se IMO:n ja Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan tasolla tapahtuneen kehityksen kanssa sen varmistamiseksi, etteivät jäsenvaltioiden velvoitteet EU-tasolla ja kansainvälisellä tasolla ole ristiriidassa keskenään. Lisäksi ehdotuksella pyritään saattamaan satamavaltiotarkastusdirektiivi ajan tasalle ja yhdenmukaistamaan se IMO:n painolastivesien käsittelyä koskevan yleissopimuksen, hylkyjen poistamista koskevan Nairobin yleissopimuksen ja kansainvälisen työjärjestyksen (ILO) vahvistamien kansainvälisten sääntöjen ja menettelyjen kanssa. Komissio ehdottaa satamavaltiotarkastusdirektiivin soveltamisalan laajentamista yli 24 metrin pituisiin kalastusaluksiin. Satamavaltiovalvontajärjestelmä olisi näiden alusten osalta vapaaehtoinen.

Ehdotuksessa esitetään muutoksia tarkastusvelvoitteeseen (niin kutsuttu ”kohtuullinen osuus”) ja tapaan, jolla jäsenvaltiot laskevat sen ja noudattavat sitä. Direktiivi yhdenmukaistettaisiin tarkastusvelvoitteen osalta Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjaan tehtyjen muutosten kanssa, ja jatkossa suorittamatta jääneiden tarkastusten osalta annettaisiin enemmän joustovaraa silloin, kun tämä johtuu joko toiminnallisista syistä tai ylivoimaisesta esteestä (*force majeure*).

Direktiivimuutoksessa edellytetään, että laajennetun tarkastuksen toteuttaa jatkossa nykyisen yhden tarkastajan sijasta vähintään kaksi satamavaltion tarkastajaa. Ehdotuksessa esitetään myös, että komissio laatisi satamavaltiovalvontaa harjoittaville tarkastajille tarkoitetun uuden ammatillista kehittymistä ja koulutusta koskevan ohjelman yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa.

Ehdotuksen myötä lippuvaltioiden valkoisen, harmaan ja mustan listan menetelmä korvattaisiin uusilla, suorituskkyä kuvaavilla listoilla (*high/medium/low performance list*) siten kuin Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjassa on sovittu. Ehdotetulla direktiivimuutoksella edistetään myös alusten sähköisten todistuskirjojen käyttöönottoa ja käyttöä säätämällä yhteistietokannasta ja

yhteisestä todistuskirjojen validointityökalusta, jonka avulla alusten tarkastuksia voidaan valmistella ja kohdentaa paremmin.

Ehdotetun direktiivimuutoksen tarkoituksena on lisäksi päivittää tapaa, jolla tarkastuksia kohdennetaan aluksiin. Alusten riskiprofiilien määrittämisessä kiinnitettäisiin jatkossa huomiota alusten ympäristöominaisuuksiin ja niihin liittyviin puutteisiin. Muilla muutoksilla parannettaisiin jäsenvaltioiden valmiuksia havaita ja korjata puutteet, joita esiintyy turvallisuutta koskevien tai ympäristöön ja pilaantumisen ehkäisemiseen liittyvien sääntöjen ja normien noudattamisessa.

Direktiivimuutoksessa edellytetään, että jäsenvaltioilla on laadunhallintajärjestelmä, jolla varmennetaan satamavaltiovalvonnan hallinto-organisaatio, toimintaperiaatteet, prosessit, resurssit ja dokumentaatio. Tätä edellytetään jo lippuvaltion osalta jäsenvaltioiden merenkulkuhallinnoilta. Laadunhallintajärjestelmän tarkoituksena on antaa viranomaisille mahdollisuus pysyä yhä monimutkaisemmiksi ja vaativammiksi käyvien satamavaltiotarkastusten tahdissa.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotusten oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 100 artiklan 2 kohta, jossa säädetään liikenneturvallisuutta parantavista toimenpiteistä ja meriliikennettä koskevista erityisistä säännöksistä. Ehdotusta käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksessä ja neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 1 kohdan mukaan unioni käyttää toimivaltaansa noudattaen suhteellisuusperiaatetta ja toissijaisuusperiaatetta. Saman artiklan 3 kohdassa säädetyn toissijaisuusperiaatteen mukaisesti muilla kuin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla toimia on toteutettava EU:n tasolla vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa suunniteltuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan ehdotetun toiminnan laajuuden ja vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin EU:n tasolla. Suhteellisuusperiaatteesta säädetään SEU 5 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Toisin sanoen EU:n toimivallan käyttämisen tulee rajoittua toimiin, jotka ovat EU:n tavoitteiden saavuttamisen kannalta tarpeellisia.

Komissio katsoo, että ehdotuksissa on kyse SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvien kansainvälisten lippuvaltio- ja satamavaltiotarkastusinstrumenttien täytäntöönpanosta, minkä vuoksi toissijaisuusperiaatetta ei sovellettaisi kyseisiin ehdotuksiin.

Komission toissijaisuusperiaatetta koskevia perusteluja voidaan pitää puutteellisina. Kuitenkin kyse on muutosdirektiiveistä, ja kansainväliset sopimukset ja olemassa oleva EU-tason sääntely rajaavat jäsenvaltioiden toimivaltaa antaa direktiivien 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 ehdotusten voidaan joka tapauksessa katsoa olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen.

Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio on todennut, että ehdotukset on laadittu siten, että niissä otetaan huomioon viimeisin kansainvälinen kehitys sekä vuoden 2018 jälkiarviointi- ja REFIT-menettelyjen tulokset. Komissio on myös tehnyt vaikutustenarvioinnin, jossa määritettiin ja arvioitiin vaihtoehtoisia toimenpiteitä samojen tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio

katsoo, että kun otetaan huomioon alan kansainvälinen luonne, ei ole olemassa vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joilla nämä tulokset voitaisiin saavuttaa tehokkaammin ja tuloksellisemmin. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Komissio ehdottaa itselleen toimivaltaa antaa delegoituja säädöksiä useamman säännöksen muuttamiseksi tai täydentämiseksi. Ehdotetut delegoinnit koskevat satamavaltiotarkastusdirektiivin ja lippuvaltioidirektiivin liitteen säännösten täydentämistä ja päivittämistä myöhemmin tarpeen vaatiessa.

Komissio ehdottaa itselleen satamavaltiotarkastusdirektiivin muutoksen osalta toimivaltaa antaa myös täytäntöönpanosäädöksiä, joissa pitää ottaa huomioon unionin tarkastusjärjestelmästä saatu kokemus ja hyödyntää Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjan asiantuntemusta. Komissio ehdottaa myös, että se laatii kertomuksen muutetun direktiivin täytäntöönpanosta kymmenen vuoden kuluttua direktiivin antamisesta. Tässä otetaan huomioon lainsäädännön saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä tarvittava aika ja se, että EMSAn tarkastusjakso, jossa tehdään käyntejä jäsenvaltioihin, kestää tavallisesti vähintään viisi vuotta.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksilla odotetaan olevan positiivisia vaikutuksia meriturvallisuuteen ja meriympäristön suojeluun. Ehdotukset laajentavat EMSAn tehtäväkuvaa. Lippuvaltioidirektiivin muutosehdotuksen vaikutusten Euroopan unionin talousarvioon on arvioitu olevan kuluvalle rahoituskehyskaudella (2021 – 2027) 3,530 miljoonaa euroa ja satamavaltiotarkastusdirektiivin 1,906 miljoonaa euroa, jotka pystytään komission mukaan kattamaan uudelleenkehittämisellä otsakkeen 1 sisällä. Lisäksi ehdotusten vaatima lisärahoitus tulevalla rahoituskehyskaudella (2028 – 2034) olisi komission arvion mukaan 10,978 miljoonaa euroa.

Lippuvaltioidirektiivin muutosehdotuksella arvioidaan olevan vaikutuksia Liikenne- ja viestintäviraston tietojärjestelmiin, sillä esitetty tietojensiirto rajapintojen kautta tulisi mahdollistaa teknisesti. Ehdotuksella voi siten olla taloudellisia vaikutuksia, joita ei tässä vaiheessa vielä pystytä arvioimaan tarkasti.

Lippuvaltioidirektiivin muutoksilla voi olla ehdotuksen mukaisesti toteutuessaan vaikutuksia Liikenne- ja viestintäviraston toimintaan, resursseihin ja hallinnolliseen taakkaan, sillä ehdotuksessa esitetään viranomaisille useita uusia tehtäviä. Tarkempia vaikutuksia ei kuitenkaan pystytä tässä vaiheessa arvioimaan.

Satamavaltion tarkastajien lukumäärän nostaminen vähintään kahteen tarkastajaan alusten laajennetuissa tarkastuksissa lisäisi hieman Liikenne- ja viestintäviraston resurssitarpeita ja vaikuttaisi viraston hallinnolliseen taakkaan etenkin virka-ajan ulkopuolella tehtävien laajennettujen tarkastusten osalta. Satamavaltiotarkastusdirektiivin muutosehdotuksella ei kuitenkaan muilta osin arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia Liikenne- ja viestintäviraston toimintaan, resursseihin tai hallinnolliseen taakkaan.

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

Direktiiviehdotusten mukaan jäsenvaltioiden tulisi saattaa niiden kansallisen täytäntöönpanon edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan vuoden kuluessa direktiivien voimaantulopäivästä. Lippuvaltioidirektiivi on kansallisesti täytäntöönpantu aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisuudesta käytöstä annetulla lailla (1686/2009), alusrekisterilailalla

(512/1993), hallintolailla (434/2003), arkistolailla (831/1994) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla (621/1999). Satamavaltiotarkastusdirektiivi on kansallisesti täytäntöön pantu aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetulla lailla, alusturvallisuuden valvonnasta annetulla lailla (370/1995), alusliikennepalvelulailla (623/2005), eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetulla lailla (485/2004), merenkulun ympäristönsuojelulailla (1672/2009), luotsauslailla (940/2003, kumottu L:lla 561/2023), tullilailla (1466/1994, kumottu L:lla 304/2016), rikoslailla (39/1889), alusliikennepalvelusta annetulla valtioneuvoston asetuksella (763/2005), ulkomaisten alusten tarkastuksesta Suomessa annetulla valtioneuvoston asetuksella (1241/2010) sekä kumotuilla kaupallisen alusliikenteen (kauppamerenkulun) ilmoitusmenettelystä annetulla tullihallituksen päätöksellä (152/010/09) ja Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin satamavaltiotarkastusohjeella (TRAFI/8372/00.00.02/2011). Komission ehdottamat direktiivimuutokset tulisi kansallisesti panna täytäntöön muuttamalla tarpeellisin osin kansallista lainsäädäntöä, alustavan arvion mukaan ainakin alusturvallisuuden valvonnasta annettua lakia ja ulkomaisten alusten tarkastuksesta Suomessa annettua valtioneuvoston asetusta.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komissio on arvioinut, että ehdotuksella ei ole vaikutuksia perusoikeuksien suojeluun. 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 ehdotusten tavoitteena on satamavaltiotarkastusten tehostaminen ja lippuvaltiovelvollisuuksien täyttäminen ja siten viime kädessä meriturvallisuuden parantaminen, kyse on 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. Lippuvaltioidirektiivin ja satamavaltiotarkastusdirektiivin muutoksia koskevia ehdotuksia käsiteltiin työryhmässä 26.7.2023, jonka jälkeen käsittelyä jatketaan syyskuussa 2023.

Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotusten käsittelyä. Ehdotusten vastuuvaliokunta on matkailu- ja turismivaliokunta TRAN. Raportöörit eivät ole vielä tiedossa.

Muiden jäsenvaltioiden kannoista ei tässä vaiheessa ole tietoa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa. U-kirjelmäluonnos on ollut EU-asoiden 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 joka on 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 ehdotusten vaatima lisärahoitus voitaisiin hoitaa uudelleen-kohdennuksin voimassa olevan monivuotisen rahoituskehityksen (2021–2027) aikana. Ehdotusten rahoituksesta kuluva monivuotisen rahoituskauden jälkeen tulee sopia tulevan monivuotisen rahoituskehityksen valmistelun yhteydessä erikseen.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotuksien tarkemmassa muotoilussa tulee huomioida, että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat selkeitä ja komissiolle siirrettävä toimivalta on asianmukaisesti rajattu, jotta jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa ei tosiasiallisesti siirry komissiolle. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotusten käsittelyssä tulee huomioida EU:n yksinomaisten toimivallan laajuus ja perusteet.

Valtioneuvosto pitää lippuvaltio- ja satamavaltiotarkastusdirektiivimuutoksille ehdotettua vuoden pituista täytäntöönpanoaikaa huomattavan lyhyenä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei ehdotuksilla lisättäisi kohtuuttomasti jäsenvaltioiden hallinnollista taakkaa. Lisäksi EU:n toimielinten ja virastojen hallintomenojen taso sekä henkilöstömäärä tulisi pitää maltillisena.

Lippuvaltioidirektiivi

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti uusien ehdotettujen määritelmien lisäämistä direktiiviin. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin pyrkiä tarkentamaan ehdotettuja määritelmiä.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta, jolla perustettaisiin uusi lippuvaltion katsastajille ja tarkastajille yhteinen valmiuksien kehittämisjärjestelmä (*a common capacity building scheme*). Valtioneuvosto pitäisi kuitenkin hyvänä, että jäsenvaltioilla säilyisi päätösvalta keskeisissä katsastajia ja tarkastajia koskevissa kysymyksissä.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta sähköisten asiakirjojen sekä tarkastustietokannan käyttöönotosta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että jäsenvaltiot voivat jatkaa omien kansallisten tietojärjestelmiensä käyttöä myös tulevaisuudessa.

Valtioneuvosto katsoo, että alusten täydentäviä tarkastuksia koskevan vaatimuksen sisältöä tulisi tarkentaa jatkovalmistelussa. Samoin lippuvaltion tarvitsemien resurssien arvioinnin kriteerejä olisi hyvä täsmentää.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti varauksellisesti ehdotukseen, jonka mukaan komissio voisi EMSAn avustamana osallistua tarkkailijan roolissa lippuvaltion auditointiprosessiin.

Satamavaltiotarkastusdirektiivi

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n satamavaltiovalvontajärjestelmää yhdenmukaistetaan Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjassa sovitun kanssa. Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että IMO:n painolastivesien käsittelyä koskeva yleissopimus ja hylkyjen poistamista koskeva Nairobinkin yleissopimus sisällytetään direktiiviin. Valtioneuvosto kannattaa direktiivin soveltamisalan laajentamista yli 24-metrisiin kalastusaluksiin ja pitää tärkeänä, että kalastusalueiden tarkastaminen olisi kuitenkin ehdotetun mukaan vapaaehtoista.

Valtioneuvosto kannattaa direktiivin tavoitteita joustavoittaa suorittamatta jääneiden tarkastusten osalta jäsenvaltioiden tarkastusvelvoitetta sekä ottaa huomioon ylivoimaiset esteet (*force majeure*) jatkossa.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti komission ehdotukseen tarkastajien määrästä ja koulutuksen yhdenmukaistamisesta. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin pyrkiä huomioimaan tilanteet, joissa tarkastus on suoritettava virka-ajan ulkopuolella ja tarkastajien määrää koskevasta vaatimuksesta on tarpeen joustaa.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana lippuvaltioiden valkoisen, harmaan ja mustan listan menetelmän korvaamista uusilla, suorituskykyä kuvaavilla listoilla (*high/medium/low performance list*) siten kuin Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjassa on sovittu.

Valtioneuvosto pitää todistuskirjojen sähköistämistä erityisen kannatettavana.

Valtioneuvosto pitää ympäristöasioiden huomioimista lähtökohtaisesti tärkeänä, mutta katsoo, että turvallisuustekijöillä tulisi olla riskiprofiilin määrittämisessä riittävän suuri painoarvo.