

Euroopan komission ehdotus meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivin 2009/18/EY muuttamisesta

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 1.6.2023 nk. meriturvallisuuspaketin, johon sisältyy viisi lainsäädäntöehdotusta, joiden tavoitteena on nykyaikaistaa meriturvallisuutta koskevia EU:n sääntöjä ja ehkäistä alusten aiheuttamaa meren pilaantumista. Osana tätä meriturvallisuuspakettia komissio antoi ehdotuksen direktiiviksi meriliikennealan onnettomuuksien tutkinnan peruseriaaiteista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2009/18/EY muuttamisesta (COM(2023) 270 final), jäljempänä meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivi. Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston merenkulkutyöryhmässä 7.6.2023. Heinäkuussa EU:n neuvoston puheenjohtajana aloittava Espanja on tiedottanut käsittelevänsä ehdotusta erittäin tiiviisti ja tavoittelevansa direktiivistä neuvoston yleisnäkemyistä vielä heinäkuun aikana.

Ennakoitua kiireellisemmän neuvoston käsittelyn vuoksi valtioneuvosto lähettää meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivistä eduskunnalle ensi vaiheessa valtioneuvoston selvityksen E-asiana, minkä jälkeen valtioneuvosto lähettää viipymättä eduskunnalle perustuslain 96 §:n mukaisen valtioneuvoston kirjelmän U-asiana. Meriturvallisuuspakettiin kuuluvista muista lainsäädäntöehdotuksista toimitetaan erilliset eduskuntaselvitykset.

Suomen kanta

Suomi pitää kannatettavana, että meriturvallisuutta ja meriliikenteeseen liittyvää onnettomuustutkintaa pyritään edistämään sääntelyn keinoin ja että sääntelyä ajantasaisetaan.

Suomi 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 vaikuttaisivat neuvottelujen yhteydessä vaativan 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.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan komissio antoi 1.6.2023 nk. meriturvallisuuspaketin, johon sisältyy ehdotukset neljän voimassa olevan meriturvallisuuteen liittyvän direktiivin ja yhden asetuksen muuttamisesta. Muutettavaksi on ehdotettu seuraavat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivit: lippuvaltiota koskevien vaatimusten noudattamisesta annettu direktiivi 2009/21/EY, satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annettu direktiivi 2009/16/EY, meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivi ja alusten aiheuttamasta ympäristön pilaantumisesta ja säännösten rikkomisista määrättävistä seuraamuksista annettu direktiivi 2005/35/EY. Niin ikään muutoksia ehdotetaan Euroopan meriturvallisuusviraston (EMSA) perustamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) 1406/2002. Komission tavoitteena on näihin säädöksiin tehdyillä 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.

Muutettavaksi ehdotetun meriliikenneonnettomuustutkintadirektiivin tarkoituksena on luoda puitteet meriliikenneonnettomuuksien tutkinnalle 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 kalastusalukset otettaisiin meriliikenneonnettomuustutkinnan piiriin. Direktiiviehdotus muuttaisi onnettomuustutkinnan 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 päivitettävän sekä selkiytettäväksi, 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 riittävin tiedonsaantioikeuksin. 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 määräaikaa direktiivimuutoksen voimaantulosta lukien.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämismenettelyä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheettiset säännökset. Neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä. 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 meriliikenneonnettomuustutkimusinstrumenttien 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 puutteellisina. 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 onnettomuustutkimuksen 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 onnettomuustutkimusviranomaisella olisi vastaisuudessaakin tapauskohtainen harkintavalta onnettomuustutkimuksen aloittamisesta.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Käsittely Euroopan parlamentissa ei ole vielä alkanut. Ehdotusta tullaan käsittelemään parlamentin liikenne- ja matkailuvaliokunnassa (TRAN).

Kansallinen valmistelu

Asia on käsitelty EU7- ja EU22-jaostossa (oikeus- ja sisäasiat ja liikennejaostot) kirjallisessa menettelyssä 13.-16.6.2023.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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

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

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. Ko-

mission 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 Onnettomuustutkintakeskusselle järjestelmäkustannusten muodossa, mutta alustavan arvion mukaan tällaiset kustannukset eivät olisi kokoluokaltaan merkittäviä.

Yleisenä havaintona voidaan todeta tiivistyvän eurooppalaisen yhteistyön aiheuttavan korostuspaineita Onnettomuustutkintakeskuksen toimintamäärärahoihin. Lisäksi direktiiviluonnoksessa esitetyn kansainväliset vaatimukset täyttävän laadunhallintajärjestelmän hankkiminen ja käyttöönotto aiheuttaisivat ehdotetussa muodossaan korostustarvetta 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.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Merionnettomuuksien 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 merionnettomuuksista 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.

Asiakirjat

COM(2023) 270 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Veli-Pekka Hautamäki, lainsäädäntöneuvos, OM/DJO, veli-pekka.hautamaki@gov.fi,
0295 150 292
Risto Haimila, johtava tutkija, Onnettomuustutkintakeskus, risto.haimila@om.fi, 0295
150 730

VAHVA-tunnus

EU/815/2023