

U 33/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 1 juni 2023 till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott

Helsingfors den 24 augusti 2023

Kommunikationsminister Lulu Ranne

Konsultativ tjänsteman Niina Honkasalo

24.8.2023

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2005/35/EG OM FÖRORENINGAR FÖRSÅKADE AV FARTYG OCH OM INFÖRANDE AV SANKTIONER, INBEGRIPET STRAFFRÄTTSLIGA SANKTIONER, FÖR FÖRORENINGSBROTT**1 Bakgrund**

Europeiska kommissionen antog den 1 juni 2023 ett förslag till ändring av direktivet om ändring av direktiv 2005/35/EG om föroreningar förorsakade av fartyg och om införande av sanktioner, inbegripet straffrättsliga sanktioner, för föroreningsbrott (COM(2023) 273 final). I Finland har förkortningen direktivet om fartygsavfallsbrott använts för det direktiv som ändras, bland annat i miljöskyddslagen för sjöfarten.

Förslaget är en del av kommissionens så kallade sjöfartspaket, där det föreslås att fem rättsakter ses över i syfte att modernisera EU:s regler om sjösäkerhet och förhindrande av föroreningar förorsakade av fartyg och för att säkerställa att EU har behövliga verktyg för att främja en ren och modern sjöfart. Syftet med sjöfartspaketet är att säkerställa att EU:s sjöfartssektor är ändamålsenlig och uppnår de mål som satts för den. Sammantaget utgör dessa förslag grunden för att få till stånd en effektiv, hållbar och säker sjöfart och sjötransport i och utanför EU:s vatten, till förmån för allmänheten, kustsamhällen, havsmiljön och friska hav. Kommissionens övriga förslag gäller översyn av följande rättsakter och beträffande dem har separata U-skrivelser lämnats: 1) direktiv 2009/21/EG om fullgörande av flaggstatsförpliktelser (kommissionens förslag COM(2023) 272 final), 2) direktiv 2009/16/EG om hamnstatskontroll (COM(2023) 271 final), 3) direktiv 2009/18/EG utredning av olyckor i sjötransportsektorn (COM(2023) 270 final) och 4) förordning (EG) nr 1406/2002 om inrättande av en europeisk sjösäkerhetsbyrå (COM(2023) 269 final).

2 Förslagets syfte

Bakom den föreliggande uppdateringen av direktiv 2005/35/EG ligger strävan att effektivisera unionslagstiftningen om förhindrande av miljöförorening förorsakad av fartyg och på så vis förbättra skyddet av havsmiljön. Målet är att effektivisera genomförandet av den internationella konventionen till förhindrande av förorening från fartyg (den s.k. *MARPOL 73/78-konventionen*, nedan i detta dokument *MARPOL-konventionen*), som upprättats inom Internationella sjöfartsorganisationen (*International Maritime Organisation; IMO*) i unionens medlemsstater. Det nuvarande direktivet har upplevts som begränsat vad gäller såväl tillämpningsområdet som ett effektivt genomförande. Det gällande direktivet gäller oljeutsläpp och utsläpp av skadliga ämnen, men inte andra utsläpp från fartyg. Dessutom har antalet nationella domar i brottmål och administrativa påföljder som fastställs i enlighet med direktivet varit mycket lågt och det finns skillnader i det nationella genomförandet mellan medlemsstaterna. Kommissionens mål är att säkerställa att påföljderna tillämpas konsekvent genom att stärka de påföljder som direktivet föreskriver. För att effektivisera det nationella genomförandet är kommissionens mål att myndighetsrapporterna om utsläpp från fartyg ska vara mer heltäckande än nu och att informationen ska vara bättre tillgänglig.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslaget innehåller fyra centrala ändringar jämfört med det nuvarande direktivet: 1) utvidgning av tillämpningsområdet från olja och skadliga ämnen till alla utsläpp från fartyg i havet som förbjuds i MARPOL-konventionen, 2) förbud mot utsläpp av restprodukter från avgasreningsystem, dvs. skrubbrar, 3) ändringar som syftar till att effektivisera påföljdssystemet, dvs. en förpliktelse att föreskriva nationellt om administrativa påföljder och 4) effektiviserat genomförande i övrigt, såsom ändringar som gäller intensifiering av medlemsstaternas myndighetssamarbete och informationssystemen.

Direktiv 2005/35/EG gäller endast oljeutsläpp och utsläpp i vattnet av ämnen som är skadliga för havsmiljön från fartyg. Begränsningar som gäller dessa utsläpp samt förbud mot utsläpp har överenskommit i bilagorna I och II till MARPOL-konventionen. I bilagorna III–VI till MARPOL-konventionen begränsas dock utsläpp av många andra ämnen och utsläppsfraktioner i havet och till luft. Bilaga III till MARPOL-konventionen gäller förpackade varor, bilaga IV avloppsvatten, bilaga V fast avfall och bilaga VI utsläpp till luft från fartyg. I det föreliggande förslaget föreslås det att direktivets tillämpningsområde utvidgas till alla utsläpp från fartyg i havet som begränsas i MARPOL-konventionen. Dessutom förbjuds utsläpp i havet av restprodukter från avgasreningsystem som är tillåtna med stöd av bilaga VI till MARPOL-konventionen. Det föreskrivs om undantag från utsläpps begränsningarna i enlighet med MARPOL-konventionen, och dessutom föreskrivs det om utsläpp vid olyckor och i farliga situationer.

Utsläppsförbuden och utsläpps begränsningarna enligt MARPOL-konventionen gäller redan i nuläget i Finlands havsområden. Dessutom ska finska fartyg iakttä dem när de trafikerar på andra ställen. Det nuvarande direktivet förutsätter att det föreskrivs om påföljder för utsläpp som hör till dess tillämpningsområdet, och uttryckligen straffrättsliga påföljder. I de förhandlingar vilka som bäst pågår om direktivet om miljöbrott är avsikten att koncentrera alla allvarliga miljöbrott som strider mot EU-reglerna till det direktivet.¹ Sålunda ska det i fortsättningen föreskrivas om skyldighet att kriminalisera även allvarliga olagliga utsläpp från fartyg i direktivet om miljöbrott. För att unionslagstiftningen ska vara samstämmig föreslås nu att hänvisningen till straffrättsliga påföljder stryks i direktivet om fartygsavfallsbrott. För att säkerställa ett effektivt genomförande förutsätts i direktivet om fartygsavfallsbrott i fortsättningen att det föreskrivs nationellt om ett system för administrativa påföljder. Påföljderna ska vara avskräckande, effektiva och proportionella. Det förutsätts uttryckligen att det föreskrivs om administrativa påföljdsavgifter, men avgifternas storlek överläts till nationell prövning.

Strävan med genomförandet av direktivets krav är förutom att förbättra påföljderna dessutom att satsa på ett effektivt myndighetsagerande. När direktivets tillämpningsområde utvidgas till alla utsläpp i havet enligt bilagorna till MARPOL-konventionen förutsätts att det ställs högre kvalitetskrav på tillsynsåtgärderna och att de är tillräckligt effektiva för att administrativa påföljder ska kunna påföras för överträdelser. Direktivförslaget innehåller också bestämmelser om rapportering och kontroll av utsläpp från fartyg, utbyte och publicering av information, informationssystem, myndigheternas inspektionsskyldigheter och utbildning av myndigheterna. Förslaget stödjer sig i tillämpliga delar på nuvarande informationssystem, men kommissionen skapar dessutom ett nytt elektroniskt rapporteringsverktyg. För myndigheterna föreslås skyldighet att kontrollera minst 10 procent av rapporterna om utsläpp från fartyg. Det föreslås tidsgränser för rapportering av information som medlemsstaternas myndigheter samlar in. Information om utsläpp från fartyg ska också publiceras på en webbplats som underhålls av kommissionen.

¹ Kommissionens förslag COM(2021) 851 final

Dessutom föreslår kommissionen bestämmelser som skydd av personer som rapporterar förbjudna gärningar.

Kommissionen föreslår att den får befogenheter att anta genomförandeakter för att precisera eller komplettera två bestämmelser. För det första ska kommissionen få anta genomförandeakter om de kriterier som medlemsstaterna ska beakta när de tillämpar påföljder för varje typ av förorenande ämne. För det andra föreslås att kommissionen genom genomförandeakter får fastställa närmare bestämmelser om förfarandet för medlemsstaternas rapportering om myndighetsåtgärder, inspektioner och påföljder till kommissionens informationssystem.

De ändringar som direktivet förutsätter i den nationella lagstiftningen ska enligt förslaget genomföras inom ett år efter det att direktivet offentliggjordes i EU:s officiella tidning.

Det föreslås inte att direktivets tillämpningsområde ändras, så de föreslagna bestämmelserna ska vara tillämpliga på alla havsområden och gälla alla fartyg med undantag av statliga fartyg. Regleringens tillämpningsområde begränsas av medlemsstaternas jurisdiktion: i praktiken sträcker sig regleringen till medlemsstaternas havsområden och fartyg som är registrerade i medlemsstaterna även när de befinner sig på tredjeländers havsområden och öppet hav. Ett effektivt genomförande när det gäller fartyg som är registrerade i tredjeländer är i praktiken möjligt, om de besöker någon EU-hamn.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Kommissionens förslag gäller ändring av innehållet i ett gällande direktiv så ett ändringsdirektiv är det lämpligaste rättsliga instrumentet för att anta den föreslagna regleringen.

Förslagets rättsliga grund är artikel 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), genom vilken Europaparlamentet och rådet getts befogenheter att i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa lämpliga bestämmelser för sjöfart och luftfart. De ska besluta efter att ha hört Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén. Rådet beslutar om godkännande av förslaget med kvalificerad majoritet. Statsrådet anser att kommissionens förslag till rättslig grund är ändamålsenligt.

Enligt artikel 5.1 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) utövar unionen sina befogenheter med iakttagande av proportionalitetsprincipen och subsidiaritetsprincipen. I enlighet med subsidiaritetsprincipen, som det föreskrivs om i artikel 5.3, ska unionen på de områden där den inte har exklusiv befogenhet vidta åtgärder endast om målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå. I artikel 5.4 föreskrivs det om proportionalitetsprincipen, och enligt den ska unionens åtgärder till innehåll och form inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen. Med andra ord ska utövandet av EU:s befogenheter begränsas till åtgärder som är nödvändig för att uppnå EU:s mål.

I kommissionens förslag betonas att utsläpp förorsakade av fartyg leder vanligtvis till skador med gränsöverskridande konsekvenser. De åtgärder som nu föreslås på unionsnivå är effektivare än nationella åtgärder, eftersom man genom dem effektivare kan påverka sådana förövarer som agerar över statsgränserna. Genom regleringen effektiviseras dessutom påförandet av påföljder och förenhetligas medlemsstaternas påföljder för utsläpp. Exempelvis avgifternas storlek överläts dock till nationell prövning. Statsrådet anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser

Miljökonsekvenser

Strävan är att minska utsläppen i havet från fartyg inom unionen genom ett effektivare genomförande av utsläppsförbuden och utsläppsbegränsningarna enligt MARPOL-konventionen och framför allt genom den avskräckande effekt som ett effektivt påföljdssystem har. Effektivare utbyte av information om utsläpp från fartyg och annat samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och en samstämmig straffreglering gör det möjligt att effektivare än nu ingripa i särskilt utsläpp från transitfartyg.

Förbudet mot att släppa ut restprodukter från avgasreningssystem stärker den nuvarande IMO-rekommendationen som inte är rättsligt bindande². Dessa så kallade skrubbrar används för att minska fartygets svavelutsläpp när fartyget använder bränsle med högt svavelinnehåll. Restprodukterna från skrubbrarna är mycket sura och innehåller svavel, eutrofierande svavelföreningar samt tungmetaller som har skadlig inverkan på vattensystemet, såsom krom, koppar, nickel, zink och vanadium, och organiska föreningar. I flera undersökningar har det konstaterats att utsläppen av restprodukter från skrubbrar är skadliga för havsmiljön.³ Den risk som utsläppen medför framhävs i Östersjön, som är ett synnerligen känsligt havsområde. Det är dock skäl att lägga märke till att kommissionens föreslagna utsläppsförbud gäller endast ämnen och gyttjor som separerats från skrubbrarnas tvättvatten samt tvättvatten som inte uppfyller kriterierna i IMO:s rekommendation. Utsläpp av tvättvatten från så kallat öppet kretslopp ska således vara tillåtet även i fortsättningen, om de uppfyller utsläppskriterierna enligt IMO:s anvisningar.

Ekonomiska konsekvenser

Förbudet mot att släppa ut avfall från skrubbrar i havet förutsätter att fartyget lämnar restprodukter som samlas i skrubbern i ett slutet kretslopp i hamnen. Den hamn som tar emot restprodukterna tar ut en avgift av fartyget för avlämning av restprodukterna i hamnens mottagningsanordning i enlighet med direktiv (EU) 2019/883 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg (det s.k. fartygsavfallsdirektivet). Detta görs redan i nuläget.

Nästan vart tionde av de handelsfartyg som är registrerade i Finland har en skrubber installerad. Dessa fartyg tillhör tre olika rederier. Alla fartyg som tillhör två av dessa rederier har så kallade hybridskrubbrar installerade, där tvättvattnet antingen tas till vara (slutet kretslopp) eller släpps ut i havet (öppet kretslopp). Det tredje rederiets fartyg har både öppet kretslopp och hybridskrubbrar. Ungefär 85 procent av de skrubbrar som används globalt är skrubbrar med öppet kretslopp, men cirka 86 procent av skrubbrarna på de fartyg som trafikerar i Östersjön är hybridanordningar.

När det gäller påföljder har förslaget ekonomiska konsekvenser endast för de sjötransportaktörer som gör sig skyldiga till överträdelser av utsläppsbegränsningarna och utsläppsförbuden,

² 2021 Guidelines for exhaust gas cleaning systems, MEPC.340(77), punkt 10.5.

³ Bland annat Thor et al, Severe Toxic Effects on Pelagic Copepods from Maritime Exhaust Gas Scrubber Effluents. *Environmental Science & Technology* 2021 55 (9), 5826-5835; Ytreberg et al, Metal and PAH loads from ships and boats, relative other sources, in the Baltic Sea, *Marine Pollution Bulletin*, Volume 182 (2022); Marin-Enriquez et al, Environmental Impacts of Discharge Water from Exhaust Gas Cleaning Systems on Ships. German Environment Agency. Texte 27/2023.

eftersom de som orsakar utsläpp ska påföras en administrativ påföljdsavgift. Dessa kostnader är motiverade för att skapa en avskräckande effekt vid regelbrott.

Kommissionen har bedömt att de åtgärder som hänför sig till genomförande av förslaget, såsom utvecklande av informationssystem och utbildning av medlemsstaternas experter, orsakar Europeiska sjösäkerhetsbyrån kostnader på 6–10 miljoner euro per år.

Konsekvenser för myndigheterna och för statsfinanserna

De föreslagna myndighetsuppgifterna gäller påförande av påföljder och rapportering av information om utsläpp från fartyg samt inspektioner. Det föreslagna påförandet av påföljdsavgifter är en ny myndighetsuppgift, som bör anvisas någon nationell myndighet som ska reserveras de resurser som uppgiften förutsätter. I praktiken torde det vara mest motiverat att anvisa uppgiften en sådan myndighet som redan sköter uppgifter i anslutning till fartygsinspektioner eller utredning av utsläpp från fartyg. Transport- och kommunikationsverket ansvarar för fartygsinspektioner medan uppgifter i anslutning till utredning av utsläpp från fartyg sköts för närvarande av Transport- och kommunikationsverket samt Gränsbevakningsväsendet. Tills vidare finns ingen information om volymen av de utsläpp som hör till direktivets föreslagna tillämpningsområde. För närvarande finns det ingen uppskattning av den arbetsbörda som påförandet av påföljdsavgiften medför för den behöriga myndigheten.

De ändringar som gäller rapportering ökar Transport- och kommunikationsverkets samt Gränsbevakningsväsendets uppgifter i någon mån. De förslag som gäller informationsutbyte förutsätter effektivare myndighetstillsyn än nu och i praktiken att mer utrustning anskaffas till de nationella tillsynsmyndigheterna. Konsekvenserna är beroende av direktivets slutliga innehåll, men för Transport- och kommunikationsverkets del beräknas de vara högst 0,5 årsverke och för Gränsbevakningsväsendets del minst ett årsverke. De första åren behövs dessutom extra satsningar på att utbilda myndigheternas anställda. Enligt myndigheterna uppskattning förutsätter tilläggsuppgifterna och anskaffningarna av utrustning tilläggsanslag.

Den föreslagna minimiinspektionsskyldigheten påverkar inte Transport- och kommunikationsverkets uppgifter, eftersom verket redan nu inspekterar minst 10 procent av de fartyg som besöker finländska hamnar på det sätt som hamnstatsdirektivet förutsätter.

Förslaget som gäller vidarebefordrande av rapporter som kommit via kommissionens konfidentiella rapporteringskanal till den berörda medlemsstaten kräver att det finns en behörig nationell myndighet som tar emot och behandlar dessa rapporter. Denna myndighet definieras inte i den gällande nationella lagstiftningen. Man kan anta att mottagandet och behandlingen av rapporter ökat den myndighetens uppgifter i någon mån.

Konsekvenser för lagstiftningen

I Finland har utsläppsförbuden och begränsningarna enligt MARPOL-konventionen och dess bilagor genomförts genom blankettlagar och blankettförordningar. De centrala bestämmelserna har också intagits i miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009) och den kompletterande statsrådsförordningen (76/2010). Den föreslagna utvidgningen av direktivets tillämpningsområde medför således inga nationella ändringsbehov utom när det gäller utsläppsförbudet för avfall från skrubbrar.

I miljöskyddslagen för sjöfarten föreskrivs det om straffrättsliga påföljder för överträdelse av MARPOL-konventionens utsläppsförbud och utsläpps begränsningar samt som enda administ-

rativa påföljd om en oljeutsläppsavgift. Den ändring i påföljdssystemen som föreslås nu förutsätter således att det föreskrivs om administrativa påföljdsavgifter även för andra förbjudna utsläpp i havet, vilket torde kräva omfattande och grundlig nationell beredning. I fortsättningen bör dessutom brottspåföljdernas ändamålsenlighet ses över med avseende på en konsekvent påföljdssystemhelhet, eftersom strävnan nationellt har varit att undvika överlappningar mellan de straffrättsliga och de administrativa påföljdssystemen.

De ändringsförslag som gäller myndighetssamarbete och informationssystem torde förutsätta mindre ändringar i den nationella lagstiftningen. Det ska till exempel föreskrivs genom lag om minimiantalet hamnstatsinspektioner per år som genomförs med stöd av direktivet.

Förslaget som gäller vidarebefordrande av rapporter som kommit via kommissionens konfidentiella rapporteringskanal till den berörda medlemsstaten torde förutsätta mindre ändringar i den nationella lagstiftningen om skydd för visselblåsare för att fastställa de nationella befogenheterna.

Det är beaktansvärt att kommissionen föreslår en tidsfrist på ett år efter det att direktivet träder i kraft för de nationella genomförandeåtgärderna. Det kan vara svårt att nå detta mål framför allt på grund av behoven av ändringar som gäller administrativa påföljder i den nationella lagstiftningen.

6 Förslagets förhållande till grundlagen samt till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Direktivförslaget tillgodoser för egen del den grundläggande rättigheten avseende miljön i 20 § i grundlagen (731/1999)⁴ och vars och ens rätt till en sund miljö, eftersom den avskräckande effekt som skapas genom direktivets förslag om effektivare tillsyn över och påförande av påföljder för utsläpp från fartyg tros minska utsläppen från fartyg inom EU.

Enligt 2 § 3 mom. i grundlagen ska all utövning av offentlig makt bygga på lag. Den straffrättsliga legalitetsprincipen⁵, som tryggas i 8 § i grundlagen, gäller inte som sådan reglering av administrativa påföljder, men det exakthetskrav som den förutsätter kan enligt grundlagsutskottets praxis inte åsidosättas när det föreskrivs om administrativa påföljder.⁶ Den straffrättsliga legalitetsprincipen förutsätter bland annat att det föreskrivs om påföljder genom lag, att straffbestämmelserna är tillräckligt exakta och entydiga och att bestämmelserna ger dem som är föremål för regleringen tillräcklig förutsägbarhet beträffande gärningars straffbarhet. De materiella bestämmelser i förslaget beträffande vilka det föreslås att överträdelse ska bestraffas samt undantagen från dem har utformats som hänvisningar till MARPOL-konventionen. Hänvisningarna är entydiga och noggrant avgränsade. Förslaget om att kommissionen får anta genomförandekter om omständigheter som ska beaktas när påföljdsavgifter påförs är däremot problematiskt med avseende på laglighetsprincipen. Överföringen av genomförandebefogenheter när det gäller rapporteringen av information är exakt formulerad och kan betraktas som ändamålsenlig.

⁴ Även artikel 37 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna; den europeiska människorättskonventionen innehåller ingen motsvarande uttrycklig skrivning om miljön, men Europadomstolen har i praktiken ansett att skyddet för privatliv och familjeliv även förutsätter rätt till en ren miljö.

⁵ Även artikel 7 i den europeiska människorättskonventionen och artikel 49 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

⁶ Bland annat GrUU 9/2012 rd, GrUU 74/2002 rd, GrUU 57/2010 rd.

I enlighet med den straffrättsliga *ultima ratio*-principen bör kriminalisering vara den metod som kommer i sista hand för att ingripa i förbjuden verksamhet. På motsvarande sätt ska påföljdsavgift vara den administrativa påföljd som kommer i sista hand. Förslaget är förenligt med principen, eftersom de straffrättsliga påföljderna är begränsade till allvarliga gärningar enligt vad som föreskrivs i direktivet om miljöbrott, och det nu föreliggande ändringsförslaget till direktivet om fartygsavfallsbrott förutsätter i övrigt administrativa påföljdsavgifter som påföljd, vilket är en effektiv och proportionell påföljd för sjöfartsaktörer.

I enlighet med den straffrättsliga *ne bis in idem*-principen kan dessutom inte två domar eller påföljder dömas ut för samma gärning. När direktivet genomförs nationellt bör det således säkerställas att endast antingen en straffrättslig eller en administrativ påföljd påförs för respektive förseelse. När det råder säkerhet om direktivets innehåll skulle man kunna överväga att slopa kriminaliseringarna i miljöskyddslagen för sjöfarten och att begränsa de straffrättsliga påföljderna till allvarliga gärningar enligt strafflagen som baserar sig på direktivet om miljöbrott. För övriga överträdelser skulle på påföras en administrativ påföljd.

7 Ålands behörighet

Behörighetsfördelningen mellan landskapet Åland och riket när direktivet om fartygsavfallsbrott genomförs bestäms utifrån självstyrelselagen för Åland. Enligt 18 § i självstyrelselagen för Åland har landskapet lagstiftningsbehörighet i fråga om bland annat miljövärd (10 punkten i den paragrafen), båttrafik (21 punkten) och näringsverksamhet (22 punkten). I enlighet med 25 punkten i den paragrafen sträcker sig landskapets lagstiftningsbehörighet också till kriminaliseringar inom rättsområden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet. Enligt 27 § 13 punkten i lagen har riket åter lagstiftningsbehörighet i fråga om handelssjöfart samt farleder för handelssjöfarten. Enligt 59 b § i självstyrelselagen kvarstår behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket även när gemenskapsrätten ska genomföras.

I miljöskyddsärenden som gäller sjöfarten har behörighetsfördelningen mellan landskapet och riket vanligtvis granskats bland annat med avseende på vem skyldigheterna gäller och var det anses att skyldigheten fullgörs. Exempelvis ordnandet av mottagning i hamn av avfall från fartyg och avlämningen av avfall i hamnens mottagningsanordning anses höra till landskapets lagstiftningsbehörighet.⁷ Miljörelaterade skyldigheter med anknytning till det normala opererandet av fartyg i handelssjöfart anses åter höra till rikets behörighet.⁸ Till den del det är fråga om fartyg inom handelssjöfart hör direktivförslaget till rikets lagstiftningsbehörighet. Till övriga delar hör förslaget till landskapets lagstiftningsbehörighet.

Det bör dessutom påpekas att sjöfarten har särskilt stor betydelse för Åland, så det är viktigt att säkerställa att landskapsregeringen hörs under beredningen och förhandlingarna.

8 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de andra medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget kommer att behandlas i rådets arbetsgrupp för sjöfart. Kommissionen ordnade en allmän presentation av sjöfartspaketet för arbetsgruppen den 14 juni 2023. Konsekvensbedöm-

⁷ Landskapslag (2022:30) om mottagning i hamn av avfall från fartyg

⁸ T.ex. RP 248/2009 rd.

ningen rörande förslaget till ändring av direktivet om fartygsavfallsbrott presenterades i arbetsgruppen för sjöfart den 26 juli 2023. Enligt vad som är känt nu kommer förslaget att behandlas i arbetsgruppen senhösten 2023 efter de andra förslagen i sjöfartspaketet.

I detta skede finns ännu ingen information om de andra medlemsstaternas ståndpunkter.

I detta skede finns det ingen information om Europaparlamentets ansvarigs utskott och rapportör.

9 Den nationella behandlingen av förslaget

Statsrådets U-skrivelse har beretts vid kommunikationsministeriet i samarbete med justitieministeriet, miljöministeriet, Transport- och kommunikationsverket och Staben för Gränsbevakningsväsendet. Även Ålands landskapsregering har hörts under beredningen.

Utkastet till U-skrivelse behandlades i ett skriftligt förfarande i transportsektionen (EU-22), sektionen för rättsliga och inrikes frågor (EU-7) och miljösektionen (EU-23) under kommittén för EU-ärenden den 3 – 10 augusti 2023.

U-skrivelser om samtliga fem förslag i sjöfartspaketet kommer att lämnas till riksdagen den 24 augusti 2023. På grund av den strama tidtabellen bereddades det först en separat E-skrivelse om sjöfartspaketets olycksundersökningsdirektiv (E 8/2023 rd), som överlämnades till riksdagen den 19 juni 2023.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder kommissionens mål att genom sjötransportpaketet se över EU-reglerna om sjösäkerhet och hållbarhet i syfte att modernisera dem och i syfte att säkerställa att EU har behövliga verktyg för att kunna främja en ren och modern sjöfart.

Statsrådet förhåller sig överlag positivt till ändringar som förbättrar nivån på skyddet av havsmiljön. Enligt statsrådets åsikt är det motiverat att EU-reglerna om utsläpp från fartyg och det påföljdssystem som de förutsätter gäller alla utsläpp i havet enligt MARPOL-konventionen. Statsrådet understöder också att tillämpningsområdet utvidgas till restprodukter från avgasreningssystem.

Statsrådet anser att målen för de förslag som gäller administrativa påföljdsavgifter kan understödjas. Det kan antas att en påföljdsavgift för förfarande som strider mot regleringen sannolikt stoppar dylikt förfarande i strid med bestämmelserna effektivare än straffrättsliga påföljder. Statsrådet anser dock att det inte borde föreskrivas om de kriterier som ska beaktas när påföljder påförs genom en genomförandeakt, utan i första hand genom ett direktiv. Enligt statsrådets åsikt handlar det om direktivets centrala krav, som det i första hand borde föreskrivas om enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid att direktivet om miljöbrott och direktivet om fartygsavfallsbrott utgör en helhet, där straffrättsliga och administrativa påföljder kan användas för att ingripa i utsläpp. Statsrådet finner det väsentligt att påföljdssystemet utgör en tydlig helhet, där överlappande administrativa påföljder och straffrättsliga påföljder undviks och det har setts till att förbudet mot dubbel straffbarhet iakttas.

Statsrådet anser att kommissionens strävan att effektivisera rapporteringen av information enligt direktivet och medlemsstaternas myndigheters utbyte av information kan understödvas. För utbytet av information bör man utnyttja befintliga informationssystem i så stor utsträckning som möjligt och sträva efter att minimera den administrativa bördan. Statsrådet anser det viktigt att den föreslagna regleringen är förenlig med EU:s dataskyddsreglering.

Statsrådet anser det viktigt att man försöker dämpa den ytterligare administrativa börda som förslaget ger upphov när de tilläggsuppgifter som föreslås för myndigheterna granskas. Förslagets ekonomiska konsekvenser för den nationella budgeten kommer att bedömas under förhandlingar. Den nationella resurstilldelningen linjeras på normalt sätt i samband med de förfaranden som gäller budgeten och planen för de offentliga finanserna.

Statsrådet fäster uppmärksamhet vid den strama tidsfristen på ett år som föreslås för de nationella genomförandeåtgärderna. Strävan bör vara att förlänga tidsfristen. Dessutom betonar statsrådet att utvidgningen av tillämpningsområdet kräver en tillräckligt lång övergångstid på flera år för att bygga upp de nationella prestationsförmågorna i anslutning till tillsynen och skapa en gemensam europeisk tillsynspraxis.