



6.5.2015

YM50/04/2015

Liikenne- ja viestintäministeriö  
PL 31  
00023 Valtioneuvosto

Viite LAUSUNTOPYYNTÖ 11.3.2015, LVM/541/03/2015  
Hänvisning

Asia Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästö-  
Ärende vaatimuksista

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt ympäristöministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi eräiden huviveneiden turvallisuudesta ja päästövaatimuksista. Lausuntoa on pyydetty 30.4.2015 mennessä, mutta ympäristöministeriö on saanut jatkoaikaa lausunnon antamiselle 6.5.2015 saakka.

Ympäristöministeriön hallinnonalan kannalta keskeisiä asioita ovat ehdotetun lain nojalla annettavat päästöarajat sekä esityksen ympäristövaikutukset. Päästöarajat (hiilivety, typen oksidit, hiukkaset ja hiilimonoksidi) perustuisivat ns. huvivenedirektiiviin ja olisivat pääsääntöisesti tiukempia kuin nykyisessä sääntelyssä. Tätä ympäristöministeriö pitää kannatettavana, koska näin edistetään pitkällä tähtäimellä EU:n ilmanlaatu tavoitteiden toteutumista. Päästöarajat toimeenpantaisiin Liikenteen turvallisuusviraston määräyksillä.

## 1. Perustuslakikysymykset

### 1.1 Määräystenantovaltuuksista ja perussäännöksistä

Esityksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia koskevassa luvussa todetaan, että voimassaoleva soveltamisalaan kuuluvien tuotteiden olennaisista vaatimuksista sekä pakokaasu- ja melupäästöistä ehdotetaan annettavaksi Liikenteen turvallisuusviraston määräyksillä valtioneuvoston asetuksen sijasta. Näillä määräyksillä toimeenpantaisiin pääosa huvivenedirektiiviin liitteistä. Esityksen tarkempia säännöksiä ja määräyksiä koskevassa luvussa täsmennetään, että nämä määräystenantovaltuudet sisältyvät 6, 23, 24, 26, 27 ja 30 §:iin. Liitteet vastaisivat pääosin huvivenedirektiivin liitteitä.

Esitykseen sisältyviä määräystenantovaltuuksia on arvioitava perustuslain 80 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan myös muu viranomaisella voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määräyksiä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Perustuslain esitöiden mukaan lain 80 § 2 momentissa tarkoitettu erityinen syy voi olla käsillä silloin, kun kyseessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon liittyy vain vähäistä harkintavaltaa.

Ministeriö huomauttaa, että esityksessä ei ole tuotu esiin ”sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä”, jotka ovat edellytyksenä sille, että viranomaisen voidaan valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä. Ministeriön käsityksen mukaan tämän edellytyksen täyttyminen ei ainakaan päästöraja-arvojen osalta (23 §) ole täysin yksiselitteistä. Päästöraja-arvoissa ei ole kyse vähäisiä yksityiskohtaisia sisältävästä sääntelystä. Sen sijaan harkintavallan voidaan kyllä arvioida olevan rajoitettu, koska kyse on EU:n sääntelyyn pohjautuvasta sääntelystä.

Ministeriön käsityksen mukaan useat määräystenantovaltuuksien tarkoittamat asiat saattavat myös olla asiallisesti sellaisia, että ne edellyttäisivät asetuksentasoista sääntelyä.

Edellä todettuun viitaten ministeriö ehdottaa, että jatkovalmistelun aikana arvioitaisiin vielä huolellisesti sitä, onko määräystenantovaltuuksille olemassa 80 §:n 2 momentissa tarkoitettut erityisiin syihin ja asialliseen sisältöön liittyvät edellytykset. Joka tapauksessa lakiin sisällytettävien määräystenantovaltuuksien osalta tulisi perusteluissa selkeästi esittää ne seikat, joiden perusteella kyseisten edellytysten katsotaan täyttyvän. Tältä osin lausunnolla oleva esitysluonnos on puutteellinen.

Myöskään lakiluonnokseen sisältyvät määräystenantovaltuudet eivät ministeriön näkemyksen mukaan kaikilta osin täytä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksia. Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaisesti olennaista on se, että laissa on asiasta perussäännökset. Myös tässä suhteessa esitysluonnosta tulee ministeriön käsityksen mukaan joidenkin pykälien osalta kehittää.

Alla joitain erityisesti perustuslain 80 §:ään liittyviä tarkempia huomioita ja ehdotuksia jatkovalmistelussa harkittavaksi:

- Lain 3 § jättää täysin avoimeksi sen, milloin kyse on ”erityisistä syistä”, joiden perusteella poikkeus voitaisiin myöntää. Poikkeusten myöntäminen on perustuslain 80 §:n 1 momentissa tarkoitettua julkisen vallan käyttöä ja poikkeusmahdollisuuden yleisistä perusteista on säädettävä lailla. Sääntelyä tulee täydentää poikkeusten myöntämisen edellytyksiä koskevilla riittäväillä perussäännöksillä. Tarvittaessa sääntelykokonaisuutta on myös täydennettävä asetuksenantovaltuudella.
- Lain 6 §:n 4 momenttia tulisi täsmentää viittauksella EU-säädöksiin esimerkiksi seuraavasti: ”Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä 3 momentissa tarkoitettujen vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen liittyvien teknisten asiakirjojen sisällöstä Euroopan unionin säädösten mukaisesti”. Tällaista viittausta on käytetty esimerkiksi vaarallisten aineiden kuljetuksesta annetun lain (719/1994) 13 c §:ään sisältyvässä määräystenantovaltuudessa.
- Lain 23 §:n 2 momenttiin sisältyvässä perussäännöksessä käytetty ilmaus ”olennaiset vaatimukset” on perustuslain kannalta liian avoin. Olennaisiin vaatimuksiin liittyvä valtuus 5 momentissa tulisi sitoa ”Euroopan unionin säädöksiin” siten kuin edellisessä kohdassa on esitetty.
- Lain 24 §:n 4 momentissa ilmaus ”sovellettavat menettelyt” vaikuttaa kovin avoimelta. Tarkoitetaanko itse asiassa ”vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa noudatettavaa hakemusmenettelyä” ja jos näin on, niin onko kyse kaikilta osin asioista, joista perustuslain mukaan voidaan antaa määräyksiä? Joka tapauksessa määräystenantovaltuus tulisi sitoa Euroopan unionin säädöksiin siten, kuin edellä on esitetty.
- Lain 26 §:n 5 momenttia tulisi täsmentää viittauksella EU-säädöksiin esimerkiksi seuraavasti: ”Liikenteen turvallisuusvirasto voi antaa tarkempia määräyksiä tässä pykälässä tarkoitettujen asiakirjojen sisällöstä Euroopan unionin säädösten mukaisesti”.
- Lain 27 §:n 1 momentista puuttuvat ne perustuslain 80 §:n 1 momentin edellyttämät perussäännökset, joista säädettäisiin ”tarkemmin” Liikenteen turvallisuusviraston määräyksillä. Tarkoitus lienee, että hakemuksesta ilmenisi 28 §:ssä säädettyjen hyväksymisen yleisten edellytysten arvi-



oimiseksi tarvittavat tiedot. On myös syytä harkita lakiin otettavia perussäännöksiä täydentävän asetuksenantovaltuuden tarpeellisuutta.

- Lain 27 § 2 momentissa jää epäselväksi se, ovatko siinä mainittu ”nimeämispäätös” ja ”nimeämisilmoitus” eri asioita. Jos kyse on eri asioista, niin nimeämisilmoitusta koskeva sääntely olisi selkeyden vuoksi syytä erottaa kokonaan omaksi momentikseen. Jos kyse on samasta asiasta, niin olisi syytä muuttaa terminologia yhdenmukaiseksi.
- Lain 27 §:n perusteluissa todetaan, että ”Hakemukseen liitettävistä tiedoista Liikenteen turvallisuusvirasto voisi antaa tarkempia määräyksiä, koska niistä ole tarkoituksenmukaista säätää lain tasolla”. Kyse ei ole tarkoituksenmukaisuusharkinnasta.
- Lain 30 §:ssä tarkoitettujen ilmoitetun laitoksen tehtävät sisältävät julkisen vallan käyttöä. Tämän vuoksi tehtävien tarkemmassa määrittelyssä on kyse sääntelystä, joka asiallisen merkityksensä vuoksi edellyttää säätämistä asetuksella. Ehdotettua määräystenantovaltuus ei ole perustuslain 80 § 2 momentin mukainen.

## 1.2 Julkisen vallan siirtäminen yksityiselle

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että suhdetta perustuslakiin koskevassa tekstissä ei ole esitetty PL 124 §:n edellyttämää julkisen vallan siirtämiseen liittyvää tarkoituksenmukaisuusarviointia. Ilmeisesti tämä johtuu siitä, että lakiesitys ei tältä osin muuttaisi vallitsevaa tilannetta. Ministeriön näemyksen mukaan julkisen vallan siirtäminen muulle kuin viranomaiselle on kuitenkin perustuslain kannalta niin merkityksellinen asia, että ainakin lyhyt tiivistelmä tästä arvioinnista olisi paikallaan myös tässä esityksessä.

Tekninen korjausehdotus eli sana ”saada” tulisi lisätä s. 41 olevaan tekstiin seuraavasti:

Lakiehdotuksen mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto valvoisi ilmoitettujen laitosten toimintaa. Liikenteen turvallisuusvirastolla olisi oikeus valvontatehtävänsä suorittamiseksi **saada** tarpeelliset tiedot laitoksen hallinnosta, taloudesta, henkilökunnan teknisestä pätevyydestä, laitoksen tekemistä arvioinneista sekä tämän lain mukaisista arviointimenettelyistä ja laitoksen antamista vaatimustenmukaisuustodistuksista ja EU-tyyppitarkastustodistuksista

## 1.3 Muut perusoikeudet

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että suhdetta perustuslakiin koskevan tekstin mukaan ”Ehdotetun lain markkinavalvontaa ja viranomaisten tietojensaantioikeutta koskevia säännöksiä kirjoitettaessa on huomioitu perustuslakikysymykset.” Tätä tekstisuutta olisi syytä täsmentää mainitsemalla ne nimelliset perustuslain säännökset, joiden perusteella ko. arvio on tehty.

## 2. Esityksen vaikutukset

### 2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ministeriö ehdottaa harkittavaksi, että taloudelliset vaikutukset jäsenmääriin esimerkiksi alaotsikoilla selkeämmin. Toisin sanoen tuotaisiin selkeästi esiin vaikutukset yksityisiin venerakentajiin, muut yritysvaikutukset sekä vaikutukset kansantalouteen ja julkiseen talouteen (eli verotulovaikutus).

Tekstin ensimmäinen kappale jättää epäselväksi sen, mikä ”muuttuneissa standardeissa” itse asiassa aiheuttaa lisäkustannukset. Tämän syy-seuraussuhteen tiivistetty selostaminen lisäisi tekstin ymmärrettävyyttä.

Tekstin toisessa kappaleessa mainittu 50 euron lisäkustannus perustuisi uuteen varustevaatimukseen, joka edellyttää uimafortaiden ja pelastustikkaiden asentamista. Kyseinen uusi varustevaatimus tulisi mainita vaikutusarviointiosuuden lisäksi jo aikaisemmin eli kohdassa, jossa selostetaan uuden hivi-

venedirektiivin sisältöä. Näin kokonaisuus olisi johdonmukainen. Lisäksi voisi harkita, että tekstikapaleen ensimmäisen lauseen muuttaisi helppolukuisempaan muotoon seuraavasti: ”Vesikulkuneuvon takaisinnousemiseen liittyvä uusi varustevaatimus edellyttää uima- ja pelastustikkaiden tai pelastustikkaiden asentamista. Uima- ja pelastustikkaiden asentaminen aiheuttaa keskimäärin 50 euron lisäkustannuksen...”.

Tekstin kolmannessa kappaleessa ”ylimenokausi” olisi selkeyden vuoksi syytä korvata termillä ”siirtymäkausi”.

Tekstin viimeisessä kappaleessa mainitaan, että ”Viranomaisten toiminnan osalta lakiesitys lisää markkina- ja ulkorajavalvontaviranomaisten normaalia työmäärää jonkin verran ennen ja jälkeen lain voimaantulon.” Tässä tekstissä on kyse lakiesityksen vaikutuksista viranomaisten toimintaan. Näin ollen ministeriö ehdottaa, että esityksen vaikutuksiin lisätään oma alaotsikko ”Vaikutukset viranomaisten toimintaan”, johon ko. teksti siirrettäisiin.

## 2.2 Ympäristövaikutukset

Tekstin perusteella ei saa selkeää kokonaiskuvaa lakiesityksen ympäristövaikutuksista. Hiilimonoksidipäästöjen lisääntyminen tulisi perustella (kuten U- kirjelmässä 34/2011 on tehty), jotta turhat väärinkäsitykset vältettäisiin. Lisäksi teksti on päästövähennystietojen osalta osin puutteellinen. Tekstin sisältöä ja jäsentelyä tulisi siten kehittää.

Ministeriö ehdottaa, että teksti alkaisi seuraavasti:

*Huvivenedirektiivin liitteeseen I sisältyvät päästöraja-arvot toimeenpantaisiin ehdotettuun lakiin sisältyvien valtuussäännösten nojalla. Tämä tarkoittaisi, että hiilivety- ja hiilimonoksidipäästöjen, typen oksidien ja hiukkaspäästöjen raja-arvot tiukentuisivat nykyiseen sääntelyyn verrattuna. Hiilimonoksidipäästöjen raja-arvoja sen sijaan hieman lievennettäisiin nykyiseen sääntelyyn verrattuna, jotta muiden edellä mainittujen päästöraja-arvojen tiukennus olisi teknisesti mahdollinen.*

Tekstin mukaan huviveneiden hiilivety- ja hiilimonoksidipäästöjen väheneminen toteuttaa osaltaan ilmanlaatua koskevien tavoitteiden toteutumista. Ministeriön käsityksen mukaan hiilivety- ja hiilimonoksidipäästöjen vähenemisellä on keskeinen merkitys ilmanlaatu- ja ilmastotavoitteiden toteutumisen näkökulmasta, mutta oma merkityksensä on myös typen oksidien ja hiukkaspäästöjen vähenemisellä. Tekstiä olisi syytä muokata tältä osin.

Tekstin mukaan nykyistä tiukempien raja-arvojen seurauksena hiilivety- ja hiilimonoksidipäästöt vähenisivät 20 prosenttia. Mihin tämä tieto perustuu? Huvivenedirektiivin uudistamista koskevassa U- kirjelmässä (U 34/2011) todetaan, että ”Ehdotuksella asetettaisiin tiukemmat raja-arvot pakokaasu- ja hiukkaspäästöille niin, että typen oksidien (NO<sub>x</sub>) ja hiilivety- ja hiilimonoksidipäästöjen (HC) yhteenlaskettua päästöraja-arvoa esitetään tiukennettavaksi 20 prosentilla nykyisiin vaatimuksiin verrattuna ja hiukkaspäästöjen raja-arvoa 34 prosenttia nykyisiin vaatimuksiin verrattuna”. Ministeriö huomauttaa, että päästövähennys on eri asia kuin U- kirjeessä tarkoitettu päästöraja-arvon tiukennus.

Tekstissä ei ole konkreettista arviota nykyistä tiukempien raja-arvojen vaikutuksista typen oksidipäästöjen ja hiukkaspäästöjen vähentymiseen.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että huvivenedirektiiviin uusiin päästöraja-arvoihin liittyvät päästövähennystiedot (hiilivety, typen oksidit ja hiukkaset) ovat keskeisiä tietoja esityksen ympäristövaikutusten arvioinnin kannalta. Ministeriön näkemyksen mukaan näiden päästövähennystietojen arvioimisessa voitaisiin hyödyntää kansallista vesiliikenteen päästöjen laskentajärjestelmää (Lipasto). Tämä edellyttäisi, että ko. laskentajärjestelmä päivitettäisiin huvivenedirektiivin uusien vaatimusten



(raja-arvot) osalta. Jos päästövähennystietoja ei (jostain syystä) voida Suomen kannalta arvioida, tulisi tämä asia selvästi ilmaista esityksessä.

Konkreettiset arviot päästövähennyksistä (hiilivety, typen oksidit ja hiukkaset) olisivat linjassa myöksen kanssa, että tekstin mukaan ”Päästöt tulevat vähentymään hitaasti asteittain 20–30 vuoden kuluessa, kun uusien raja-arvojen mukaisia venemoottoreita otetaan käyttöön ja käytössä oleva venekanta uusiutuisi. Päästöjen vähenemistähti muuttuu, mikäli huviveneiden määrä tai käyttö tulee kasvamaan tulevaisuudessa.”

Tekstissä olisi lisäksi syytä tuoda esiin se, mihin hiilimonoksidipäästöjen arvioitu kasvu eli 15 prosenttia perustuu.

### **2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Ministeriön näkemyksen mukaan ensimmäisessä kappaleessa selostettu pienten venevalmistusyritysten kilpailukyvyyn heikkeneminen kuuluisi asiasisältönsä puolesta yritysvaikutuksiin. Ministeriö ehdottaa, että esityksen taloudellisiin vaikutuksiin lisätään uusi alaotsikko ”Yritysvaikutukset”, johon ko. teksti siirrettäisiin.

Toisen tekstikappaleen ensimmäinen lause liittyy ennemmin taloudellisissa vaikutuksissa jo esitettyyn eli standardien päivitystarpeen vaikutuksiin toiminnanharjoittajille. Kyse on itse asiassa yritysvaikutuksiin kuuluvasta seikasta (ks. edellinen ehdotus).

Toisessa tekstikappaleessa oleva maininta viranomaisvaikutuksista tulisi siirtää edellä ehdotetun uuden alaotsikon ”Vaikutukset viranomaisten toimintaan” alle.

Viimeisessä tekstikappaleessa oleva valtion verotuloihin liittyvä maininta kuuluisi asiasisältönsä puolesta taloudellisiin vaikutuksiin.

### **3. Työkoneiden päästödirektiiviin ja sen korvaavaan EU-asetukseen liittyvä ehdotus**

Huvivenedirektiivin resitaalissa 21 on mainittu tilanne, jossa alkuaan ns. työkoneiden päästödirektiivin (97/68/EY) mukaisesti tyyppihyväksytyt moottori muunnetaan huvivenedirektiivin soveltamisalaan kuuluvassa huviveneessä käytettäväksi. Nämä kaksi direktiiviä liittyvät siten asiasisällöltään (erityisesti päästöraja-arvot) selkeästi toisiinsa. Näin ollen ministeriö ehdottaa, että työkoneiden päästödirektiivi (97/68/EY) ja sen korvaava EU-asetus siirrettäisiin kokonaisuudessaan liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalan vastuulle. Tämä tarkoittaisi, että jatkossa liikenne- ja viestintäministeriö hoitaisi sekä työkoneiden päästödirektiivin (97/68/EY) kansallisen EU-valmistelun että kansallisen toimeenpanon ja vastaisi näistä tehtävistä myös työkoneiden päästödirektiivin (97/68/EY) korvaavan EU-asetuksen osalta. Ministeriön näkemyksen mukaan olisi tarkoituksenmukaista ja perusteltua, että työkoneiden, huviveneiden ja ajoneuvojen päästöasiat kuuluisivat saman ministeriön (LVM) vastuulle.

Kun työkoneiden päästödirektiivi (97/68/EY) korvataan EU-asetuksella, kansalliseen toimeenpanoon liittyvät tehtävät joka tapauksessa vähenevät merkittävästi.


Tämän lausunnon valmisteluun ovat ympäristöministeriössä osallistuneet hallitussihteeri Katariina Haavanlammi ja neuvotteleva virkamies Anneli Karjalainen.

Ylijohtaja



Tuula Varis

Hallitussihteeri



Katariina Haavanlammi