

Sisäministeriö
Rajavartio-osasto

16.12.2020

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 5.11.2020, VN/7823/2019

Sisäministeriön lausuntopyyntö 11.11.2020, SMDno-2020-2454

Luonnos hallituksen esityksestä merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Rajavartiolaitokselta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta. Myös sisäministeriö on pyytänyt rajavartio-osaston lausuntoa esityksestä. Rajavartio-osasto toimittaa sisäministeriön kanssa sovitusliikenne- ja viestintäministeriölle osoittamansa lausunnon asiassa tiedoksi myös sisäministeriölle. Rajavartiolaitoksen esikunta, joka toimii samalla myös sisäministeriön rajavartio-osastona, lausuu asiassa oman toimialansa osalta seuraavaa:

Rajavartiolaitos on aluksista aiheutuvien merellisten ympäristövahinkojen johtava torjuntaviranomainen, joka koordinoi torjuntatoimien suunnittelua ja varautumista koko merialueen osalta sekä käskyttää alusta, jos aluksesta aiheutuu ympäristövahingon vaaraa merellä. Samalla Rajavartiolaitos on johtava valvontaviranomainen aluksista mereen menevien päästöjen valvonnassa. Rajavartiolaitos on myös meripelastuslaissa (1145/2001) tarkoitettu johtava meripelastusviranomaisena ja se huolehtii käytännössä merialueen vesiliikennevalvonnasta. Rajavartiolaitos tutkii vesiliikenteessä merialueella tapahtuvia rikoksia sekä myös kauppamerenkulkuun liittyviä merilain (674/1994) 20 luvussa säädettyjä rikoksia. Rajavartiolaitos on nykyaikainen eurooppalainen rannikkovartioviranomainen ja osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa, johon kuuluvat Euroopan raja- ja merivartiostot Frontex, Euroopan meriturvallisuusvirasto EMSA, Euroopan Kalastuksenvalvontavirasto EFCA sekä EU-jäsenvaltioiden rajavalvontaa suorittavat merivartiostot.

Rajavartio-osasto pitää esityksen tavoitteita kannatettavana huomioiden erityisesti toimenpiteet, joilla pyritään suojaamaan ja parantamaan Itämeren meriympä-

päristön tilaa. Rajavartiolaitoksen edustajat ovat saaneet osallistua lausunnolla olevan esityksen valmisteluun erityisesti Rajavartiolaitoksen toimintaa koskevien säädösehdotusten osalta. Rajavartiolaitos suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti esityksessä ehdotettuihin muutoksiin, jotka koskevat Rajavartiolaitoksen toimintaa ja toimialaa. Esityksessä ehdotetut uudet tehtävät soveltuvat hyvin Rajavartiolaitokselle huomioiden Rajavartiolaitoksen edellä kuvatut merelliset tehtävät.

Hallituksen esityksen lakiehdotusten lukukohtaiset huomiot

Merenkulun ympäristönsuojelulain (1672/2009) öljyn päästökieltoa ja päästörajoituksia koskevaan 2 luvun 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin päästökielton soveltamisesta myös muihin kuin mineraalipohjaisiin öljyihin. Asiaa on käsitelty hallituksen esityksen mainitun pykälän yksityiskohteisissa perusteluissa, mutta muutos on jäänyt tekemättä itse hallituksen esityksen merenkulun ympäristönsuojelulakia koskevaan lakiehdotukseen ja rinnakkaisesteihin, joita tulisi näiltä osin täydentää. Säännöksen nykyinen 3 momentti siirtynee samalla 4 momentiksi. Lisäksi esitetään vielä harkittavaksi, että tulisiko mainitun lain 1 luvun määritelmiä koskevan 2 §:n uuteen 62 kohtaan, jossa säädettäisiin öljyn määritelmästä, lisätä maininta myös muista kuin kivennäisöljyistä, kuten hiilivedyistä, yllä mainittuun 2 luvun 1 §:n muutokseen viitaten.

Rajavartio-osasto pitää tarpeellisena ja kannatettavana merenkulun ympäristönsuojelulain lastinsiirtoja koskevan 2 a luvun soveltamisalan laajentamista esityksessä ehdotettavalla tavalla haitallisten ja vaarallisten lastien ja jätteiden siirtämiseen sekä polttoaineen toimittamiseen aluksesta toiseen. Nykyisin edellä mainittua lukua sovelletaan vain öljysäiliöalusten välisiin öljylastien siirtoihin merellä. Rajavartio-osasto ei pidä tarkoituksenmukaisena, että soveltamisalaa laajennettaisiin vielä tästä siten että se kattaisi kaikki alusten väliset lastinsiirrot, kuten esimerkiksi viljatuotteiden tai muiden kiinteiden irtolastien siirrot. Edellä mainitut siirrot eivät aiheuta sellaista välitöntä ja suoranaista merellisen ympäristövahingon vaaraa, kuin MARPOL-yleissopimuksessa tarkoitettujen öljyjen ja muiden haitallisten nestemäisten aineiden ja vaarallisten aineiden siirrot. Tällaisten vaarattomien lastien siirtojen lukumäärä on myös verrattain suuri ja mahdolliset torjuntatoimet mereen joutuneen lastin pelastamiseksi ovat usein vaikeasti toteutettavissa tai jopa mahdottomia toteuttaa käytännössä esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa lasti uppoaa meren pohjaan tai liukenee meriympäristöön.

Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan vaarallisten ja haitallisten aineiden siirtoja ei lähtökohtaisesti tulisi sallia Suomen aluevesien ulkopuolella talousvyöhykkeellä, koska se voisi aiheuttaa erityisiä vaikeuksia Rajavartiolaitoksen suorittamalle käytännön valvonnalle ja varautumisen toteuttamiselle. Mahdollinen merellisen ympäristövahingon torjunta voisi vaikeutua huomioiden pitkät etäisyydet

sekä myös sääolosuhteiden vaikutukset esimerkiksi merenkäynnin ja aallokon haitatessa torjuntatyötä. Suomen talousvyöhykkeellä mereen joutunut vaarallinen tai haitallinen aine voi myös nopeastikin ajautua toisen valtion talousvyöhykkeelle tai aluevesille, mikä voi osaltaan tuoda lisää haasteita torjuntatyöhön sekä mahdollisiin korvaus- ja vastuukysymyksiin.

Merenkulun ympäristönsuojelulain öljypäästömaksua koskevan 3 luvun 1 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi, että öljypäästömaksu voitaisiin määrätä myös öljyyn tai öljypitoiseen seokseen ominaisuuksiltaan rinnastuvien hiilivetyjen ja muiden niiden kaltaisesti aluksella käytettävien haitallisten aineiden veteen päästämistä mukailien lain 2 luvun 1 §:n öljyn päästökiellon laajentamista. Asiaa on käsitelty hallituksen esityksen säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa. Muutos on kannatettava, mutta se on jäänyt tekemättä itse hallituksen esityksen merenkulun ympäristönsuojelulakia koskevaan lakiehdotukseen ja rinnakkaisteksteihin, joita tulisi näiltä osin täydentää.

Öljypäästömaksua koskevaan 3 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a §, jossa säädettäisiin öljypäästön ympäristölle aiheuttaman vahingon tai sen vaaran huomattavuuden arvioinnista. Rajavartio-osasto pitää tärkeänä ja tarpeellisena, että öljypäästömaksujärjestelmä tehokkuuden ja vaikuttavuuden säilyttämiseksi sekä erityisherken Itämeren suojelemiseksi pyritään kansallisella tasolla määrittämään ne kriteerit, joiden nojalla öljypäästön katsottaisiin Suomen olosuhteissa aiheuttavan huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa lain 3 luvun 1 §:ssä säädetysti. Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan rantavaltiolla on oikeus omaan tulkinnaan tässä asiassa. Rajavartio-osasto pitää myös kannatettavana, että Suomen ympäristökeskuksen rooli öljypäästön huomattavuuskriteerin arvioivana tahona nostetaan lain tasolle.

Edellä mainitun 3 luvun 1 a §:n mukaan arviolausunnon laatimisen kriteereistä ehdotetaan säädettäväksi asetuksella ja päästön katsottaisiin aiheuttavan huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa silloin, kuin yksi tai useampi asetuksessa määritellyistä laatutekijöistä kärsisi vahinkoa tai vaarantuisi. Rajavartio-osasto toteaa, että merenkulun ympäristönsuojelua koskevaan asetukseen ehdotettavia säännösmuutoksia ei kuitenkaan ole esityksen liitteenä saatavilla. Ehdotettu lain 3 luvun 1 a § sekä siinä viitattu asetusmuutosehdotus muodostaisivat kiinteästi toisiinsa liittyvän kokonaisuuden, eikä tätä kokonaisuutta ole mahdollista arvioida pelkästään lain 3 luvun 1 a §:n perusteella. Lisäksi rajavartio-osasto katsoo, että öljypäästön ympäristövaikutusten huomattavuuskriteerin täyttävät elementit tulisi nostaa lain tasolle. Rajavartio-osasto kiinnittää vielä huomiota siihen, että edellä mainitun säännöksen lakiehdotuksen sekä sen yksityiskohtaisten perustelujen sanamuodot poikkeavat osin säännöksen rinnakkaisteksteissä esitetystä sanamuodosta. Rajavartio-osasto toteaa, että esitys edellyttää vielä jatkovalmistelua yhdessä muiden asianomaisten tahojen kanssa.

Öljypäästömaksuun liittyvästä muutoksenhausta säädetään merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvussa. Rajavartio-osasto pitää nykyistä sääntelyä siitä, että öljypäästömaksua koskeva valitus käsitellään sen hallinnollisesta luonteesta huolimatta käräjäoikeudessa toimivassa merioikeudessa, tarkoituksenmukaisena ja perusteltuna. Rajavartio-osasto viittaa näiltä osin aiemmin voimassa olleen aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain (300/1979) hallituksen esityksen HE 77/2005 vp perusteluihin ja erityisesti sen keskeisiä ehdotuksia koskevaan 3.2 kohtaan muutoksenhausta. Öljypäästömaksun määräämiseen on katsottu voivan liittyä merioikeudellista erityisasiantuntemusta vaativia kysymyksiä, jotka osaltaan myös puoltavat valitusasian käsittelyä näihin asioihin erikoistuneessa tuomioistuimessa. Muutosta merioikeuden ratkaisuun haetaan hovioikeudelta valittamalla ja asian käsittelystä hovioikeudessa sekä muutoksenhausta korkeimpaan oikeuteen on soveltuvin osin voimassa, mitä oikeudenkäymiskaaren 26 ja 30 luvussa säädetään. Rajavartio-osasto toteaa, että vastaavista syistä kuin mitä merioikeuden osalta on edellä perusteltu, tulisi myös muilla valitusta käsittelevillä tuomioistuimilla olla käytössään tarvittava merellinen erityisasiantuntemus. Rajavartio-osasto esittää harkittavaksi, että esityksessä säädettäisiin siitä, että merioikeuden lisäksi myös muissa muutoksenhaku- ja tuomioistuimissa asian käsittelyyn osallistuisi merioikeusasioihin erikoistunut asiantuntijajäsen.

Merenkulun ympäristönsuojelulain uudessa 7 b luvussa säädettäisiin hallinnollisesta rikkipäästömaksusta, joka menettelyltään muistuttaisi voimassa olevaa merenkulun ympäristönsuojelulain 3 luvun öljypäästömaksua. Esityksen mukaan Rajavartiolaitos määräisi maksun Liikenne- ja viestintäviraston esityksestä. Valittua toteutustapaa pidetään tarkoituksenmukaisena huomioiden lain 7 luvun 12 §:n säännökset siitä, että aluksessa käytettävien polttoaineiden MARPOL yleissopimuksen ilmaan meneviä päästöjä koskevan liitteen VI määräysten ja Euroopan unionin säädösten noudattamista valvoo Liikenne- ja viestintävirasto. Alusten rikkipäästövalvontaa suorittavista nimetyistä auktorisoiduista tarkastajista säädetään merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 2 §:ssä, jonka mukaan tarkastajan nimittää tehtävään Liikenne- ja viestintävirasto. Rajavartiolaitoksen osalta rikkipäästömaksun määräisi merivartioston komentaja, apulaiskomentaja tai meritoimiston päällikkö mainitun hyväksytyt tarkastajan tekemän valvontatoimen perusteella Liikenne- ja viestintäviraston esityksen mukaisesti.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan, että maksun määrääminen keskitettäisiin Rajavartiolaitoksessa Länsi-Suomen merivartiostoon. Edellä mainittu teksti tulisi kuitenkin poistaa, koska Rajavartiolaitoksessa ei vielä ole määritelty tahoja, jotka maksun määräisi. Lisäksi säännöksen perusteluista tulisi korjata maininta öljypäästömaksun määräämisestä maksettavaksi valtiolle, kun säännöksessä on kyse rikkipäästömaksusta.

Edelleen merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan toimista rikkipäästömaksun määräämisen turvaamiseksi, että merenkulun ympäristönsuojelulain 12 luvun 11 §:ssä lueteltuja toimenpiteitä ei voida kohdistaa ulkomaiseen alukseen silloin, kun *alus purjehtii Suomen aluemerellä*, koska rantavaltion on tuossa tilanteessa noudatettava merioikeusyleissopimuksen 220 artiklassa asetettuja toimivaltarajoituksia. Voimassa olevan merenkulun ympäristönsuojelulain 12 luvun 12 §:n 1 momentissa todetaan kuitenkin, että Liikenne- ja viestintävirasto sekä Rajavartiolaitos ja poliisi voivat ryhtyä kaikkiin 11 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin, kun on perusteltua syytä epäillä, että Suomen aluemerellä kulkeva ulkomainen alus on ollessaan Suomen aluemerellä aiheuttanut päästöjä. Perusteluissa mainitut kvalifioidut vaatimukset koskevat siten vain ulkomaisia aluksia niiden purjehtiessa Suomen talousvyöhykkeellä tai jos ne ovat aiheuttaneet päästön Suomen talousvyöhykkeellä. Edellä sanottu tulisi korjata pykälän perusteluihin. Lisäksi edellä mainitun 6 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa mainitaan useissa kohdin öljypäästömaksu, vaikka asiayhteyden perusteella näissä kohdissa on mitä ilmeisimmin tarkoitettu rikkipäästömaksua.

Esityksessä ehdotetaan, että lain 7 b luvun 2 §:n 4 momentin mukaan toistuvista rikkomuksista voitaisiin määrätä korotettu rikkipäästömaksu. Öljypäästömaksun osalta tällaista mahdollisuutta maksun korottamiseen ei ole säädetty. Rikkipäästömaksua koskevan säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan korotettu maksu toistuvista öljypäästökieltoa ja polttoaineen laatuvaatimuksia koskevista rikkomuksista olisi kuitenkin perusteltu. Esityksessä ei kuitenkaan ole päädytty ehdottamaan korotuksen mahdollisuutta öljypäästömaksun osalta toistuvista öljypäästökiellon rikkomisista.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 7 b luvun 8 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi virka-avun antamisesta Rajavartiolaitokselle. Toisin kuin öljypäästömaksua koskevassa sääntelyssä Rajavartiolaitos ei suorittaisi rikkipäästön toteamiseksi tarvittavia toimenpiteitä vaan näistä vastaisi Liikenne- ja viestintävirasto. Edelle sanotun vuoksi rajavartio-osasto esittää harkittavaksi, että viranomainen voisi antaa virka-apua myös Liikenne- ja viestintävirastolle rikkipäästömaksua koskevan tehtävän suorittamiseksi.

Merenkulun ympäristönsuojelulain valvontaa ja hallintopakkoa koskevan 12 luvun 6 §:ään lisättäisiin Rajavartiolaitoksen valvontatehtäväksi niin sanotun EU:n seurantadirektiivin soveltamisalaan kuulumattomien alusten velvollisuus jättää alukselta peräisin olevat jätteet satamaan siten kuin alusjätedirektiivissä säädetään. Jätteiden satamaan jättämisestä säädettäisiin lain 10 luvussa. Käytännössä Rajavartiolaitoksen suorittama valvonta koskisi alle 45 metrisiä huviveneitä ja kalastusaluksia Suomen merialueella. Suomen sisävesialueella valvontaa suorittaisi poliisi.

Säännöksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkoituksena olisi, että Rajavartiolaitos ja poliisi voisivat valvoa jätteiden satamaan jättöpakkoa tällaisten alusten osalta muiden merenkulun ympäristönsuojelulain sekä esimerkiksi vesiliikennelain mukaisten tehtäviensä lomassa huomatessaan alusten rikkovan mainittua velvollisuutta. Lain esitöiden mukaan kyse ei olisi merkittävästä uudesta tehtävästä, vaan säännöksillä pyrittäisiin varmistamaan direktiivin noudattaminen kevyimmällä mahdollisella tavalla. Rajavartio-osaston toteaa, että valvonta-tehtävä sopii Rajavartiolaitokselle hyvin huomioiden sen muut merelliset tehtävät ja valvontaa voitaisiin suorittaa myös EU:n yhteisen kalastuspolitiikan seuraamusjärjestelmästä ja valvonnasta annetun lain (1188/2014) mukaisissa kaupallisen kalastuksen valvontatehtävissä Suomen merialueella.

Merenkulun ympäristönsuojelulain 10 luvun 1 §:ssä säädetyn velvollisuuden jätteiden jättämisestä satamaan vastaisesta toiminnasta voitaisiin määrätä sakko-rangaistus merenkulunympäristönsuojelurikkomuksesta lain 13 luvun 3 §:n 2 momentin 12 kohdan nojalla. Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan veneilijöitä tulisi valistaa uusista säännöksistä vesiliikennetarkastusten ja muun merellä tapahtuvan valvonnan yhteydessä sekä veneilyturvallisuutta koskevien tapahtumien yhteydessä.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi laivavarustelakia (1503/2011) siten, että lakiin lisättäisiin uusi 14 a §, jossa säädettäisiin ruorimerkillä varustamattomien laivavarusteiden hyväksymisestä lain 14 §:ää vastaavasti tilanteissa, joissa aluksen käyttötarkoitus muuttuu siten, että se tulisi alusturvallisuuslain soveltamisalaan kuuluvaksi. Rajavartio-osasto pitää ehdotusta kannatettavana ja toteaa, että säännöksen soveltamisalaan voisivat jatkossa kuulua myös sellaiset tapaukset, joissa esimerkiksi Rajavartiolaitoksen alus myydään tai muutoin luovutetaan yksityiselle toimijalle kauppamerenkulkuun käytettäväksi.

Esityksessä esitetään Rajavartiolaitokselle uusia tehtäviä, kuten öljypäästömaksujen määrääminen poliisin esityksestä sisävesialueilla ja rikkipäästömaksun määrääminen Liikenne- ja viestintäviraston esityksestä. Edellä mainittuihin tehtäviin liittyy hallinnollisen työn lisäksi myös esimerkiksi näitä maksuja koskeva mahdollinen valitusprosessi tuomioistuimissa. Jätteiden satamaan jättöpakkoa koskeva edellä kuvattu uusi tehtävä voitaisiin rajavartio-osaston käsityksen mukaan käytännössä hoitaa Rajavartiolaitoksen muiden merellisten tehtävien yhteydessä. Rajavartio-osasto toteaa, että esitys aiheuttaa Rajavartiolaitokselle taloudellisia ja henkilöstöresursseihin kohdistuvia vaikutuksia, jotka aiheutuvat henkilöstön koulutuksesta sekä uusien tehtävien aiheuttamasta työmäärästä merivartiostoissa ja myös Rajavartiolaitoksen esikunnassa. Toiminnan ollessa uutta ja osin myös muiden tehtävien ohessa suoritettavaa, ei Rajavartiolaitokseen kohdistuvien vaikutusten määrää pystytä vielä tässä vaiheessa tarkasti arvioimaan. Vasta uuden lainsäädännön voimaantulon ja sen soveltamisesta saatavien kokemusten myötä

saadaan tarkempaa tietoa toteutuneista taloudellisista ja henkilöstövaikutuksista.

Lisäksi yleisenä huomiona rajavartio-osasto toteaa, että esityksen kirjoitusasu sekä perustelutekstien yhdenmukaisuus lakiehdotusten ja rinnakkaistekstien kanssa tulisi vielä kokonaisuudessaan tarkastaa.

Rajavartiolaitoksen apulaispäällikkö
Kontra-amiraali

Markku Hassinen

Rajavartiolytarkastaja
Varatuomari

Silja Hallenberg

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 16.12.2020 klo 12:05. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

JAKELU LVM

TIEDOKSI RVLE Oikos, Rmos ja Styks
SM
LSMV
SLMV