



Liikenne- ja viestintäministeriölle

Viite
VN/7823/2019

Asia
LVM: Lausuntopyyntö merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä merenkulun ympäristönsuojelulain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi.

Ulkoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa:

Teema: Öljyn päästökielto ja öljypäästömaksu

Esitysluonnoksessa laajennetaan merenkulun ympäristönsuojelulain 2 luvun 1 §:ää lisäämällä siihen uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin päästökielon soveltamisesta myös muihin kuin mineraalipohjaisiin öljyihin. Ulkoministeriö kiinnittää tämän osalta huomiota YK:n merioikeusyleissopimuksen 211 artiklan 5 kappaleeseen, jonka mukaan rantavaltiot voivat ulkomaisten alusten osalta panna talousvyöhykkeellään täytäntöön vain sellaisia alusten aiheuttamaa pilaantumista koskevia säännöksiä, jotka vastaavat toimivaltai-
sessa kansainvälisessä järjestössä (käytännössä IMO:ssa) tai yleisessä diplomaattikonferenssissa laadittuja yleisesti hyväksytyjä kansainvälisiä sääntöjä ja säännöksiä ja jotka on tarkoitettu niiden toimeenpanemiseen. Tällaiset laajemman päästökielon perustana olevat kansainväliset säännöt olisi hyvä tuoda esiin pykäläkohtaisissa perusteluissa tai tarvittaessa sulkea ulkomaisista aluksista talousvyöhykkeellä tapahtuvat muut kuin mineraalipohjaisten öljyjen päästöt pois öljypäästömaksun ja muiden seuraamusten soveltamisalasta.

Mitä tulee öljypäästömaksua koskevaan sääntelyyn, esitysluonnoksen muita toteuttamisvaihtoehtoja koskevassa jaksossa nostetaan esille Ruotsin korkeimman oikeuden omaksuma tulkintalinja, jonka mukaan hallinnollisen maksun määräämisen öljypäästöstä talousvyöhykkeellä kauttakulussa olevan ulkomaisen aluksen varustamolle tai laivanisännälle ei katsota kohdistuvan alukseen itseensä, minkä vuoksi merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen edellytystä vahingon tai sen vaaran huomattavuudesta, ei sovelleta öljypäästömaksun määräämiseen. Esitysluonnoksen mukaan Ruotsin tulkintalinja on oikeudellisesti tulkinnanvarainen, eikä sille voida katsoa löytyvän laajaa kansainvälistä tukea. Tämän vuoksi tätä tulkintaa ei voida yksinään pitää riittävänä perusteena sille, että muutetaan HE:ssä 77/2005 vp omaksuttua näkemystä merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan

6 kappaleesta. Ulkoministeriö pitää esitysluonnoksessa omaksuttua kantaa perusteltuna ottaen huomioon myös Euroopan unionin tuomioistuimen asiassa C-15/17 antama tuomio.

YK:n merioikeusyleissopimuksen 220 artikla rajoittaa mm. mahdollisuuksia ryhtyä toimenpiteisiin ulkomaisilta aluksilta Suomen talousvyöhykkeellä tehtyjen kiellettyjen öljypäästöjen johdosta. Merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen mukaan oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen valtion talousvyöhykkeellä tai aluemerellä purjehtivaa (kauttakulussa olevaa) ulkomaista alusta kohtaan edellyttää, että alukselta talousvyöhykkeellä tapahtuneesta päästöstä aiheutuu *huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa (major damage or threat of major damage)* valtion rantaviivalle tai siihen liittyville eduille tai sen aluemereren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille. Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että merioikeusyleissopimuksen 228 artiklan 1 kappaleen nojalla ulkomaisen aluksen lippuvaltiolla on myös etuoikeus ryhtyä oikeudellisiin toimiin *rangaistuksen* määräämiseksi rantavaltion talousvyöhykkeellä tapahtuneista kielletyistä öljypäästöistä, ellei kyse ole rantavaltiolle aiheutuneesta *suuresta vahingosta (major damage)* tai, ellei lippuvaltio ole toistuvasti laiminlyönyt velvollisuutensa panna alustensa tekemiä rikkomuksia koskevat säännökset tehokkaasti täytäntöön.

Silloin kun kyse on 220 artiklan 6 kappaleessa tarkoitetusta huomattavasta vahingosta tai sen vaarasta, on usein kyse myös 228 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetusta suuresta vahingosta, jolloin lippuvaltiolla ei ole etuoikeutta oikeudellisiin toimenpiteisiin ryhtymiseen sen lipun alla purjehtivaa, kielletyn öljypäästön tehnyttä alusta kohtaan.

Hallituksen esitysluonnoksen 3 luvun 1 a §:ssä esitetään säädettäväksi öljypäästön aiheuttaman vahingon tai sen vaaran huomattavuuden arvioinnista. Huomattavuuden arvioinnissa sovellettavasta kriteeristöstä säädettäisiin luonnoksen mukaan valtioneuvoston asetuksella. Ulkoministeriö katsoo ottaen huomioon käsitteen keskeisyys merioikeusyleissopimuksen 220 ja 228 artiklan soveltamisen kannalta, että merenkulun ympäristönsuojelulain kyseiseen pykäläluonnokseen olisi hyvä lisätä perussäännös siitä, milloin kyseessä olisi huomattava vahinko tai sen vaara. Tarkemmin asiasta voitaisiin säätää lakiin lisättävän valtuutuksen nojalla valtioneuvoston asetuksella.

Ulkoministeriö viittaa tässä yhteydessä myös merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 5 kappaleen sanamuotoon. Siinä aluksen tarkastamisen edellytykseksi asetetaan huomattava päästö, joka aiheuttaa merkittävää meriympäristön pilaantumista tai sen vaaraa. Sopimusmääräyksen systematiikassa artiklan 6 kappaleessa asetettu vaatimus rantavaltion rantaviivalle tai tähän liittyville eduille tai rantavaltion aluemereren tai talousvyöhykkeen luonnonvaroille aiheutuvasta huomattavasta vahingosta tai sen vaarasta on tarkoitettu korkeammaksi kynnykseksi kuin 5 kappaleessa mainittu edellytys.

Hallituksen esitysluonnoksessa (s. 63) todetaan, että merioikeusyleissopimuksen 193 artikla tukee vahvaa kansallista käsitteenmäärittelyä huomattavan vahingon tai sen vaaran osalta. Merioikeusyleissopimuksen 193 artiklassa määrätään valtioiden täysimääräisestä oikeudesta *hyödyntää luonnonvarojaan* ympäristöpolitiikkansa ja meriympäristön suojelua ja säilyttämistä koskevan velvollisuutensa mukaisesti. Ulkoministeriön näkemyksen mukaan tässä yhteydessä relevantimpi merioikeusyleissopimuksen artikla voisi olla 192, joka sisältää yleisvelvoitteen valtion velvollisuudesta suojella ja säilyttää meriympäristöä.

Esitysluonnoksen nykytilaa ja sen arviointia koskevassa jaksossa kuvataan Itämeren statusta MARPOL-yleissopimuksen mukaisena erityisalueena, jossa suojelutaso on korkeampi kuin muilla merialueilla (s. 11) ja Suomen etelärannikon ja Saaristomeren erityistä haavoittuvuutta öljypäästöille (s. 12) sekä keskeisiä ehdotuksia koskevassa jaksossa erinäisiä tekijöitä kuten Itämeren vähäinen vesimäärä ja talousvyöhykkeen kapeus (s. 23-24), jotka vaikuttavat siihen, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen soveltamiskynnys Itämerellä ei välttämättä ole kovinkaan korkealla. Ulko-ministeriö katsoo, että huomattavan vahingon tai sen vaaran tulkintaan vaikuttavat edellä kuvatut tekijät olisi hyvä mainita lain 3 luvun 1 a §:n säännöskohtaisissa perusteluissa, jossa ne toimivat tulkinta-apuna lain tulkit-sijalle. Kyseisen pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa saattaisi olla hyvä mainita myös Euroopan unionin tuomioistuimen tapauksessa C-15/17 esit-tämistä linjauksista vahingon tai sen vaaran huomattavuutta arvioitaessa huomioon otettavista seikoista.

Lisäksi ulkoministeriö toteaa, että merioikeusyleissopimuksen 220 artiklan 6 kappaleen soveltaminen edellyttää edellä kuvatuksi *huomattavaa vahinkoa tai sen vaaraa*. Koska kyseessä on 220 artiklan 6 kohdan soveltamisen edel-lytys, hallituksen esityksessä olisi hyvä käyttää johdonmukaisesti kyseessä olevaa termiä (vrt. esim. s. 64 päästön huomattavuus).

Teema: rikkipäästömaksu (7 b luku)

Ulkoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei rikki-päästömaksun maksuvelvollisuuden osalta käsitellä lainkaan merioikeus-yleissopimuksen 220 artiklaa. Esitystä olisi tältä osin hyvä täydentää.

Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä käsittelevässä jak-sossa on asianmukaisesti huomioitu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukainen syyttömyysolettaman noudattaminen sekä Eu-roopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö tältä osin.

Ulkoministeriö esittää harkittavaksi, että jaksossa huomioitaisiin myös pe-rustuslain 20 §:n 2 momentin mukainen julkisen vallan pyrkimys turvata jo-kaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön.

Lisäksi ulkoministeriö esittää, että ihmisoikeusrikkomuksen sijaan esityk-sessä käytettäisiin termiä ihmisoikeusloukkaus (s. 106).

Ulkoministeriö on lisäksi toimittanut erikseen esityksen valmistelijoille tekni-siä kommentteja esitysluonnokseen.



Kaija Suvanto
Oikeuspäällikkö



Tiina Ranne
Lainsäädäntöneuvos

Erillinen sivu elektronisen version käsittelyyn:

Oikeuspalvelu

OIK-10 Tiina Ranne

Asiasanat MERIENSUOJELU, MERIOIKEUS

Hoitaa OIK-10

Hoitaa UE

Koordinoi

Tiedoksi

EUR-10; KEO-90; OIK-01; OIK-02; OIK-20; OIK-40

TOK; YKE

MMM; SM; TPK; VNK; YM

Laatija jakanut LVM/Kirjaamo, Sarlin
