

YMPÄRISTÖVALIOKUNNAN LAUSUNTO 39/2009 vp

Hallituksen esitys alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan uudistetun I ja II liitteen sekä alusten haitallisten kiinnittymisestöjärjestelmien rajoittamisesta vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä merenkulun ympäristönsuojelulaiksi ja öljyvahinkojen torjuntalaiksi sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 17 päivänä marraskuuta 2009 lähettäessään hallituksen esityksen alusten aiheuttaman meren pilaantumisen ehkäisemisestä vuonna 1973 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen liittyvän vuoden 1978 pöytäkirjan uudistetun I ja II liitteen sekä alusten haitallisten kiinnittymisestöjärjestelmien rajoittamisesta vuonna 2001 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi niiden lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä merenkulun ympäristönsuojelulaiksi ja öljyvahinkojen torjuntalaiksi sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 248/2009 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi liikenne- ja viestintävaliokuntaan samalla määrännyt, että ympäristövaliokunnan on annettava asiasta lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Lolan Eriksson, liikenne- ja viestintäministeriö
- ympäristöneuvos Olli Pakkala, ympäristöministeriö
- yli-insinööri Kalervo Jolma, Suomen ympäristökeskus
- merenkulun ylitarkastaja Jorma Kämäräinen, Merenkululaitos
- ympäristölakimies Leena Eräkö, Suomen Kuntaliitto
- apulaisjohtaja Kirsti Tarnanen-Sariola, Suomen Satamaliitto
- merikapteeni, asiantuntija Jukka Kantola, Suomen Varustamot ry
- kansainvälisten meriasioiden päällikkö Anita Mäkinen, WWF Finland.

Lisäksi valiokunta on saanut Rajavartiolaitoksen ja Helsingin Sataman kirjallisen lausunnon.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Valiokunta pitää alusjätelain kokonaisuudistusta koskevaa hallituksen esitystä merkittävänä lainsäädäntökokonaisuutena, jonka eduskuntakäsittelyyn on jäänyt valitettavan vähän aikaa. Hallituksen esitys sisältää sekä esityksen uudeksi merenkulun ympäristönsuojelulaiksi että öljyvahinkojen torjuntalaiksi, jotka molemmat ovat hyvin tärkeitä Itämeren ympäristönsuojelun näkökulmasta. Kauppamerenkulun ja huviveneilyn lisääntyminen, erityisesti öljykuljetusten määrän voimakas kasvu, ovat lisänneet merkittävästi ympäristökuormitusta samanaikaisesti, kun rehevöitymiskehitystä ei ole saatu ratkaisevasti pysäyttämään. Valiokunta toteaa kuitenkin, että kysymyksessä on lähinnä lainsäädännön rakenteita selkeyttävä ja siinä mielessä tekninen uudistus, jota voidaan pitää pääasiassa onnistuneena ja lainsäädännön selkeyden kannalta toivottavana. Valiokunta kiinnittää kuitenkin liikenne- ja viestintävaliokunnan huomiota edempänä tässä lausunnossa asiakokonaisuuksiin, joiden sisältöä tulisi vielä harkita.

Valiokunta painottaa yleisellä tasolla vielä tarvetta huolehtia merenkulun ympäristönsuojelutyöhön käytettävissä olevien resurssien riittävyydestä. Merenkulun ympäristönsuojelu on järjestetty pääasiassa kansainvälisin sopimuksin ja osin EU:n direktiivein sekä HELCOMin suosituksin, koska kansainvälinen sääntely on ainoa toimiva mahdollisuus kansainvälisen merenkulun osalta. Suomi on ratifioinut merenkulkua koskevien ympäristönsuojelusopimusten tarkistettut liitteet usein vuosia myöhässä, mikä ei edistä Suomen kuvaa aktiivisena toimijana. Koska Suomi osaltaan on pyrkinyt aktiivisesti vaikuttamaan esimerkiksi siihen, että HELCOMin jäsenmaat tekevät IMOlle aloitteen Itämeren nimeämiseksi Marpol-sopimuksen liitteen IV alaiseksi erityisalueeksi, jolla käymäläjätevesien kaikki mereen päästäminen aluksista on kielletty, tulee Suomen toimia myös omien velvoitteidensa osalta esimerkillisesti.

Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että hallituksen esityksessä ei mainita lainkaan EU:n Itämeristrategiaa, joka hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston lokakuun kokouksessa 2009. Valiokunta on asiaa koskevassa lausunnossaan painottanut Itämeren alueen strategiaa tärkeänä hankkeena, jonka avulla työtä Itämeren suojelemiseksi voidaan vauhdittaa ja saada sille EU:n sisällä uutta painoarvoa ja vaikuttavuutta. Itämeren suojelukomission HELCOMin työ toimii komission strategian yleisenä lähtökohtana, ja sen ympäristötoimet perustuvat HELCOMin vuonna 2007 hyväksytyyn Itämeren toimintaohjelmaan (Baltic Sea Action Plan), jonka tavoitteena on palauttaa Itämeren hyvä tila vuoteen 2021 mennessä. Valiokunta korostaa, että EU:n Itämeri-strategian toimeenpanon tulee vahvistaa HELCOMin työtä ja saada sille tätä kautta lisää vaikuttavuutta.

Öljyvahinkojen torjunta

Valiokunta toteaa, että meriturvallisuuden parantamiseksi on maaliskuussa 2009 laadittu uusi Itämeren meriturvallisuusohjelma. Valiokunta pitää tärkeinä meriturvallisuusohjelmassa esitetyjä linjauksia esimerkiksi merenkulun turvallisuutta koskevien asioiden käsittelyyn panostamisesta EU:ssa sekä osallistumisen tehostamisesta IMOn työhön. Tärkeä on myös linjaus öljyntorjuntavalmiuden kehittämisestä. Kaksoisrunkovaatimus tulee voimaan vuoden 2010 alussa, mutta koska vanhojen alusten liikennöinti kuitenkin jatkuu, niistä aiheutuva uhka tulee ottaa huomioon öljyntorjuntavalmiutta arvioitaessa.

Itämeren suojelemiseksi on varauduttava riittävän öljyntorjuntakaluston hankintaan ja ylläpitoon. Valiokunta toteaa vielä, että Suomen ympäristökeskus on tehnyt ympäristöministeriölle kokonaisselvityksen valtion ja aluepelastuslaitosten tarpeista saattaa öljyntorjuntavalmiuden Suomenlahdella vastaamaan Venäjän öljykuljetusten kasvusta johtuvia uhkia. Selvityksen mukaan valmiuden ylläpitoon tarvitaan uusi monitoimialus, Hallin peruskorjaus, kaksi uutta öljy-

lyntorjunta-ulkovartioalusta sekä Merikarhun peruskorjaus ja lisäksi lisää puomikalustoa ja muuta torjuntakalustoa. Kustannukset tästä arvioidaan keskimäärin noin 30 miljoonaksi euroksi vuodessa. Lisäksi rannikon aluepelastuslaitoksille tarvitaan torjuntaveneitä ja -kalustoa, minkä kokonaiskustannukset ovat keskimäärin 3 miljoonaa euroa vuodessa. Suomenlahden ja Pohjois-Itämeren torjuntavalmiuden parantamisen kannalta olisi tärkeää, että myös Venäjä ja Viro hankkisivat uusia öljyntorjunta-aluksia.

Alueen pelastustoimen ja kunnan tehtävät öljyvahinkojen torjunnassa

Voimassa olevan alusjätelain mukaan alueen pelastustoimi huolehtii alueellaan alusöljyvahinkojen torjunnasta sen mukaan kuin laissa säädetään, minkä lisäksi kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee osallistua öljyvahinkojen torjuntaan ja huolehtia tarvittaessa vahingon jälkitorjunnasta. Hallituksen esityksen lähtökohtana on alueen pelastustoimen tehtävien säilyttäminen pääasiassa nykyisellään, mutta kunnan tehtävistä öljyvahinkojen torjunnassa ja jälkitorjunnassa säädettäisiin nykyistä täsmällisemmin, koska pelastustoimen ja kunnan tehtävien jakautumisesta on ollut käytännössä jonkin verran epäselvyyttä. Hallituksen esityksen 5. lakiehdotuksen eli öljyvahinkojen torjuntalain 2 luvun 9 §:n mukaan kunta vastaa tarvittaessa jälkitorjunnasta alueellaan. Kunnan eri viranomaisten ja laitosten tulee tarvittaessa osallistua öljyvahinkojen torjuntaan. Lisäksi 2 luvun 21 §:n 3 momentin mukaan jälkitorjuntaa johtaa kunnan määräämä viranomainen. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus ohjaa ja sovittaa yhteen jälkitorjuntatöitä, jos torjunta ulottuu usean kunnan alueelle.

Valiokunta toteaa, että hallituksen esityksen perustelujen mukaan mittava osa torjuntatyötä jää kuntien hoidettavaksi. Torjunnan ja jälkitorjunnan välinen rajanveto ei välttämättä selvene esitetyllä muutoksella, koska perustelujenkin mukaan vahingon suuruudesta riippuu, kestäkö alkuvaiheen torjunta tunteja, päiviä vai viikkoja, ja korostetaan, että jälkitorjunta voi kestää pitkäänkin. Valiokunnalle on myös esitetty, ettei elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus so-

vellu puhdistustöiden ohjaajaksi ja yhteen sovittajaksi. Valiokunta kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan huomiota siihen, että se varmistaa, ettei vastuusuhteiden sääntelyyn jää sellaista epäselvyyttä, joka haittaisi öljyvahingon tehokasta torjuntaa.

Laittomat öljypäästöt

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että merellä tapahtuu edelleen lukemattomia öljypäästöjä, joiden alkuperää ei saada selvitettyksi. Itämerellä vuosittain havaittujen laittomien öljypäästöjen määrä on vaihdellut 200 ja 800 välillä, mutta todellisuudessa päästöjä on vielä enemmän. Arvioiden mukaan noin 100 000 merilintua menehtyy vuosittain laittomien öljypäästöjen seurauksena. Hallinnollinen öljypäästömaksu tuli voimaan 1.4.2006. Valiokunta pitää hallinnollisen päästömaksujärjestelmän käyttöön saamista erittäin tärkeänä, sillä laittomien öljypäästöjen aiheuttajien saaminen rikosoikeudellisella perusteella vastuuseen on käytännössä lähes mahdotonta. Tehokkaalla hallinnollisella seuraamusjärjestelmällä öljyn päästökiihtymisen rikkomisesta on mahdollista tuntuvasti tehostaa Itämeren suojelua. Valiokunta kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan huomiota tarpeeseen harkita öljypäästömaksujen tason korottamista tulevaisuudessa ennaltaehkäisevän vaikutuksen tehostamiseksi.

Matkustaja-alusten jätevesipäästöt

Matkustaja-alusten käymäläjätevesien merkitys Itämeren kuormituksessa ei ole määrällisesti arvioituna kovin suuri. Nämä päästöt ovat kuitenkin ajallisesti ja paikallisesti merkittäviä erityisesti säännöllisen reittiliikenteen ja kesäaikaan liikkuvien suurten risteilyalusten aiheuttamina päästöinä. HELCOMin Itämeren toimintaohjelman osana valmistellaan Suomen johdolla HELCOM-maiden esitystä IMOlle aluksia koskevien käymäläjätevesisäännösten tiukentamiseksi Itämerellä. Valiokunta pitää tärkeänä täyskieltoa erityisesti risteilyaluksille. IMO:n rooli myös Itämeren alusliikenteen ympäristönsuojelua koskevan yhteistyön tehostamisessa on keskeinen, sillä järjestön sisällä tehdyt päätökset si-

tovat kaikkia Itämerta ympäröiviä valtioita, Venäjä mukaan lukien. Meriliikenteen ongelmien ratkaisussa tarvitaan myös koko Itämeren laajuista yhteistyötä sen varmistamiseksi, että Itämeren aluetta koskevia erityisiä toimia voidaan edistää tehokkaasti kaikkien rannikkovaltioiden yhteisin esityksin IMOssa. Valiokunta katsoo myös, että samanaikaisesti tulee kuitenkin panna tällä hetkellä puutteellisen jätteiden vastaanottokapasiteetin lisäämiseen Itämeren satamissa. Monissa suurissakin Itämeren satamissa jätteiden vastaanottojärjestelyt ovat edelleen erittäin puutteellisia.

Satamien jätehuoltokysymykset

Ehdotettuun merenkulun ympäristönsuojelulakiin sisällytettäisiin ne nykyisen alusjätelainsäädännön säädökset, jotka johtuvat Suomea sitovien kansainvälisten sitoumusten ja Euroopan yhteisön lainsäädännön velvoitteista liittyen alusten tavanomaisesta toiminnasta aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisyyn. Lisäksi ehdotettuun lakiin sisältyisi eräitä kansallisia säädöksiä. Kyseessä on puitelainsäädäntö, jota sovellettaisiin myös kotimaanliikenteessä ja sisävesillä. Ympäristönsuojelun selkeyttämisen kannalta valiokunta pitää hyvänä lähtökohtaa, jonka mukaan kaikkia aluseräisiä päästöjä koskevat yhdenmukaiset säännökset riippumatta vesialueen luonteesta. Valiokunta kannattaa esityksen kokonaisvaltaista lähtökohtaa, joka selventäisi oikeuksien ja velvollisuuksien sisältöä alusjättekysymyksissä. Esityksessä esimerkiksi huviveneitä ja huvivenesatamia koskevia säännöksiä on pyritty täsmentämään ja selkeyttämään, jotta käymäläjätevesien vastaanottojärjestelyitä saataisiin parannettua nykyisestä.

Valiokunta toteaa, että alusjätelakitoimikunnan mietinnössä (Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 20—21/2008) ehdotettiin satamien jätehuoltosuunnitelman hyväksymismenettelyn käyttöönottoa siten, että hyväksyvä viranomainen olisi valtion alueellinen ympäristöviranomainen. Hallituksen esityksen 4. lakiehdotuksen 9 luvun 4 § poikkeaa kuitenkin alusjätelakitoimikunnan ehdotuksesta ja nykyisestä laista siten, että sen nojalla kunnan ympäristön-

suojeluviranomaisille tulisi uusi lakisääteinen tehtävä, kun huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmien hyväksyminen säädettäisiin niiden tehtäväksi. Tämä tarkoittaisi kuntien ympäristönsuojeluviranomaisille uutta hallinnollista lupamenettelyä ja hallinnollista päätöksentekoa, joka olisi irrallaan nykyisestä ympäristölupajärjestelmästä. Yleisenä tavoitteena ympäristönsuojelun valvonnan kehittämisessä on ollut siirtyä ennakkovalvonnallisista eri lakien mukaisista lupa- ja hyväksymismenettelyistä jälkivalvontaan niissä asioissa, joissa tämä on ympäristönsuojelun tasoa laskematta mahdollista. Tällöin tarvitaan kuitenkin vapautuvien ympäristönsuojelun voimavarojen suuntaamista jälkivalvontaan. Nykyisen aluksista aiheutuvan ympäristön pilaantumisen ehkäisemisestä annetun lain 4 c luvun 26 c ja 26 d §:n mukaan satamasta on tehtävä sataman jätehuoltosuunnitelma, joka esitetään ympäristöluvanvaraisen sataman osalta osana ympäristölupa-aineistoa ja muiden osalta liitetään ilmoitukseen, jonka perusteella satama merkitään ympäristönsuojelun tietojärjestelmään.

Valiokunta toteaa, että ehdotus uuden merenkulun ympäristönsuojelulain 9 luvuksi muuttaisi voimassaolevaa satamien jätehuoltoa koskevaa järjestelmää siten, että jätehuoltosuunnitelma pitäisi nimenomaisesti hyväksyä, mikä tarkoittaa kokonaan uuden päätöksentekojärjestelmän käyttöönottoa ja hallintomenettelyn päätöksiä koskevien säännösten noudattamista. Vaikka tiedottaminen ja kuuleminen onkin ehdotettu säädettäväksi sataman pitäjän velvollisuudeksi, on ehdotettu hyväksymismenettely hallinnollisine päätöksentekomenettelyineen raskaampi järjestelmä kuin nykyinen pääsääntöinen ilmoitusmenettely. Huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmien siirtäminen kunnan hyväksymismenettelyyn tarkoittaa uutta tehtävää kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille ja monissa rannikkokunnissa uusien voimavarojen tarvetta hyväksymisasian käsittelyyn, valmisteluun, päätöksentekoon ja valvontaan. Valiokunta huomauttaa myös, ettei kuntien tehtäviä lisäävästä ehdotuksesta ole järjestetty kuntalain mukaista neuvotte-

lua kunnallistalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu, ettei uusien tehtävien arvioida aiheuttavan mainittavia vaikutuksia mihinkään organisaatioon tai henkilöstöön, vaan tehtävät voidaan hoitaa nykyisten resurssien puitteissa. Valiokunta toteaa, että monissa rannikkokaupungeissa uusien tehtävien mukainen työmäärä voi kuitenkin olla merkittävä ja lisäresursseille muodostuisi tarvetta. Uudenmaan ympäristökeskus hyväksyi vuosina 2004—2006 noin 150 huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmaa, joiden hyväksymiseen arvioitiin kuluneen ensimmäisellä hyväksymiskierroksella lähes yksi työpäivä satamaa kohden. Helsingin kaupungin alueella on noin 75 huvivenesatamaa, joissa on vähintään 50 venepaikkaa. Myös muissa suurissa rannikkokaupungeissa, kuten esimerkiksi Turussa ja Kotkassa, tällaisten huvivenesatamien määrä on huomattava. Satamien jätehuoltosuunnitelmat on EU-säännösten mukaan (aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien vastaanottolaitteista satamissa annetun direktiivin 2000/59 EY) tarkistettava ja hyväksyttävä vähintään kolmen vuoden välein. Vaikka uusintakierroksilla tapahtuva menettely on mahdollisesti kevyempi, tarkoittaa se silti säännöllisesti toistuvaa työtä kunnille. Huvivenesatamien jätehuoltosuunnitelmien valvonnan siirto kokonaan kunnille voi lisäksi johtaa erilaisiin käytäntöihin erikokoisissa kunnissa ilman hyvää valtakunnallista koordinaatiota ja riittävää ohjeistusta. Valiokunta toteaa, että asiassa voitaisiin harkita päätösvallan säilyttämistä valtion alueellisella ympäristöviranomaisella tai vaihtoehtoisesti kuntien hoitamaa säännöllisesti uusittavaa rekisteröintijärjestelmää.

Valiokunta pitää uuden lakisäätetyn tehtävän säätämistä kunnille nykyisessä vaikeassa ta-

loudellisessa tilanteessa hankalana uudistuksena ilman, että valtio osoittaa kunnille sitä varten lainkaan lisäresursseja. Kuntien ympäristönsuojeluviranomaisten tehtäviä on vuosien varrella lisätty jatkuvasti ilman lisävoimavarojen osoittamista, ja kuntien ympäristönsuojeluviranomaiset ovat jo tällä hetkellä varsin ylikuormitettuja. Valtion aluehallinnon kehittämistä koskevan valmistelutyön yhteydessä selvitettiin myös sitä, mitä ympäristönsuojeluun liittyviä tehtäviä olisi mahdollista siirtää kunnan ympäristönsuojeluviranomaisille. Tässä yhteydessä yleisesti todettiin, ettei kunnille olla valmistelemissa mitään uusia lakisäätetöisiä ympäristönsuojelun tehtäviä.

Valiokunta huomauttaa, että merenkulun ympäristönsuojelulain 13 luvun 1 §:ssä on esitetty valtion viranomaisille lain mukaisten tehtävien suorittamiseksi oikeutta periä maksuja, mutta kunnan viranomaisen oikeudesta maksujen perimiseen ei ole mitään mainintaa. Kunnille esitetty uusi tehtävä on kuitenkin täysin verrannollinen elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle asetettuihin tehtäviin, joista voidaan lakiehdotuksen mukaan periä maksu. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös kunnat voivat periä kustannuksia vastaavia maksuja suoritettavista tehtävistä hyväksymänsä taksan mukaisesti. Kunnalle perittävän maksun perusteista määrättäisiin tarkemmin kunnan hyväksymässä taksassa.

Lausunto

Lausuntonaan ympäristövaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

YmVL 39/2009 vp — HE 248/2009 vp

Helsingissä 2 päivänä joulukuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Susanna Huovinen /sd	Sanna Perkiö /kok
jäs.	Christina Gestrin /r	Janne Seurujärvi /kesk
	Timo Heinonen /kok	Tarja Tallqvist /kd
	Timo Juurikkala /vihr	Pauliina Viitamies /sd
	Timo Kaunisto /kesk	Anne-Mari Virolainen /kok
	Merja Kuusisto /sd	vjäs. Unto Valpas /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Ekroos
valiokuntaneuvos Jaakko Autio.