

EDUSKUNNAN
TOINEN LAKIVALIOKUNTA

Helsingissä,
11 päivänä maaliskuuta 1980.
Lausunto n:o 1.

Ulkoasiainvaliokunnalle.

Ulkoasiainvaliokunta on kirjelmällään 12 päivä helmikuuta 1980 pyytänyt eduskunnan päätöksen mukaisesti toisen lakivaliokunnan lausunnon hallituksen esityksestä n:o 2 öljyn aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta ja öljyn aiheuttamien pilaantumisvahinkojen kansainvälisen korvausrahaston perustamisesta tehtyjen kansainvälisten yleissopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

Asian johdosta ovat toisessa lakivaliokunnassa olleet kuultavina jaostopäällikkö Henry Söderholm ulkoasiainministeriöstä, merenkulutoimiston päällikkö Risto Paaermaa kauppa- ja teollisuusministeriöstä, ylitarkastaja Olli Paasivirta sisäasiainministeriön ympäristönsuojeluosastolta, ylijohtaja Heikki Muttilainen merenkulkuhallituksesta, tieteellinen asiantuntija Ilpo Kangas Itämeren suojelukomissiossa, toimitusjohtaja Lars Beckman Merivakuutusyhtiöiden Yhdistyksestä, ekonomi Mauno Willgren ja varustamo-osaston johtaja Raimo Roos Neste Oy:stä sekä pääsihteeri Esko Joutsamo ja maisteri Kalevi Keynäs Suomen Luonnonsuojeluliitosta.

Toinen lakivaliokunta esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esitys n:o 2 koskee kahta toisiaan täydentävää alusten aiheuttamien öljyvahinkojen korvaamisesta tehtyä kansainvälistä yleissopimusta, joista jäljempänä käytetään hallituksen esityksen mukaisesti nimityksiä *vastuuyleissopimus* ja *rahastoyleissopimus*.

Hallitus on aikaisemmin antanut eduskunnalle esityksen n:o 130 (1979 vp.) laiksi aluksista aiheutuvista öljyvahingoista johtuvasta vastuusta. Tuon hallituksen esityksen tarkoituksena on saattaa Suomen valtiosisäiset säännökset yhdenmukaisiksi vastuuyleissopimuksen määräysten kanssa. Hallituksen esitykseen sisältyvässä lakiehdotuksessa säännellään lisäksi eräitä kansallisen lainsäädännön piiriin kuuluvia

vastuukysymyksiä. Toinen lakivaliokunta on valmistelevasti käsitellyt mainitun hallituksen esityksen ja ehdottaa mietinnössään n:o 2 (1980 vp.) esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä eräin muutoksin. Valiokunnan hyväksymä lakiehdotus sisältää vastuuyleissopimuksen edellyttämät valtiosisäiset säännökset.

Vastuuyleissopimus.

Vastuuyleissopimuksessa ovat määräykset sopimusvaltioiden alueilla aiheutuneiden öljyvahinkojen ja sellaisten öljyvahinkojen estämiseksi ja rajoittamiseksi suoritetuista torjuntatoimenpiteistä aiheutuneiden menetysten ja vahinkojen korvaamisesta. Sopimus ei koske kaikkia öljyvahinkoja. Soveltamisen edellytyksenä on, että vahinko on aiheutunut pysyvästä öljystä ja että pysyvä öljy on päässyt sitä irtolastina kuljettavasta kauppa-aluksesta.

Vastuuyleissopimuksen mukaan vastuu öljyvahingosta kuuluu aluksen omistajalle. Vastuu on tuottamuksesta riippumaton, ja omistaja voi vapautua vastuusta vain sopimuksessa tiukasti rajatuilla perusteilla.

Kansainväliset merenkulkua koskevat sopimukset, joihin Suomikin on liittynyt, ovat antaneet aluksen omistajalle oikeuden rajoittaa vastuutaan aluksesta aiheutuneista vahingoista. Vastuuyleissopimuksen mukaiset määrällisen vastuun rajat ovat kaksi kertaa aikaisempaa korkeammat.

Korvausten saaminen varmistettaisiin velvoittamalla omistaja ottamaan korvausvastuunsa kattava vakuutus jokaista sellaista alusta varten, joka kuljettaa enemmän kuin 2 000 tonnia pysyvää öljyä irtolastina. Jokainen vastuuyleissopimukseen liittynyt valtio on sitoutunut valvomaan, että kaikilla sen satamissa käyvillä aluksilla on yleissopimuksen edellyttämä vakuutus.

Vaikka vastuuleissopimus on omiaan parantamaan vahinkoa kärsineiden asemaa, tässäkin sopimuksessa on edelleen katsottu olevan puutteita.

Vastuuleissopimuksen mukaiset vastuurajat voivat edelleen estää täyden korvauksen saamisen. Joissakin tapauksissa yleissopimus ei anna vahinkoa kärsineille lainkaan oikeutta vahingonkorvaukseen. Aluksen omistaja on vastuusta vapaa esimerkiksi, jos vahinko on aiheutunut kolmannen osapuolen tahallisesta vahingonteosta tai tietynlaisesta poikkeuksellisesta luonnonilmiöstä. Toisaalta alusten omistajat ovat pitäneet vastuuleissopimuksen mukaista vastuuta suurena rasituksena.

Rahastoyleissopimus.

Rahastoyleissopimus täydentää vastuuleissopimusta tuomalla aluksen omistajan vastuun rinnalle lastin omistajan vastuun. Rahastoyleissopimuksen mukaan sopimusvaltiot perustavat kansainvälisen öljyvahinkojen korvausrahaston. Rahaston päätarkoituksena on korvata pilaantumishavinkoja siltä osin kuin vastuuleissopimuksen antama turva on riittämätön sekä vähentää vastuuleissopimuksen laivan omistajille määräämää maksurasitusta. Rahastoon kerätään varat niiltä, jotka sopimusvaltioiden satamissa ottavat vastaan öljyä, eli käytännössä öljy-yhtiöiltä. Rahastosta maksetaan korvausta vahinkoa kärsineelle, milloin vastuuleissopimuksen mukaan ei ole olemassa vahinkovastuuta, milloin laivan omistaja eikä hänen vakuutuksenantajansakaan voi maksaa vastuuleissopimuksen mukaisia korvauksia ja milloin vahingot ylittävät vastuuleissopimuksen mukaisen aluksen omistajan vastuurajan. Rahasto suorittaa määrätyn edellytyksin myös osan aluksen omistajan vastuuseen kuuluvasta vahingonkorvauksesta. Myös rahaston vastuu on rajoitettu, mutta rahastoyleissopimuksen nojalla saatavat korvaukset ovat olennaisesti korkeammat kuin pelkästään vastuuleissopimuksen perusteella suoritettavat korvaukset.

Rahastoyleissopimukseen voivat liittyä vain vastuuleissopimuksen osapuolet.

Valiokunnan arvio.

Valiokunta toteaa, että kysymyksessä olevat yleissopimukset turvaavat entistä huomattavasti

paremmin öljyvahingoista kärsimään joutuneiden korvauksensaannin. Öljynkuljetuksiin liittyvän erityisen vahingonvaaran huomioon ottaen valiokunta pitää sopimusten määräyksiä öljyaluksen omistajan ankarasta vastuusta, sitä täydentävästä rahaston vastuusta, vastuurajojen korottamisesta ja alusten vakuuttamisvelvollisuudesta tarkoituksenmukaisina.

Suomessa näihin sopimuksiin liittyminen aiheuttaa parantuneen korvausturvan ohella kustannuksia. Suomalaisen alusten omistajat ja suomalaiset öljy-yhtiöt joutuisivat suorittamaan ulkomaille vakuutusmaksuja ja rahastomaksuja. Vakuutuskulujen syntyminen ei kuitenkaan enää riipu Suomen toimenpiteistä, sillä vastuuleissopimukseen liittyneet valtiot ovat jo nyt velvollisia valvomaan, että kaikilla niiden satamissa käyvillä aluksilla, aluksen kotipaikasta riippumatta, on sopimuksen edellyttämä vakuutus. Suomalaiset öljyalukset eivät voi käytännössä toimia kansainvälisissä kuljetuksissa ilman mainittua vakuutusta, joten vakuutuskulut eivät ole vältettävissä. Rahastoyleissopimuksen mukaisen rahastomaksujen osalta tilanne ei ole näin yksiselitteinen. Vastuuleissopimukseen liittyminen ei edellytä rahastoyleissopimukseen liittymistä. Suomalaisen öljy-yhtiöiden suorittamien rahastomaksujen vastineena saadaan parempi korvausturva Suomen aluetta pilaavien tai uhkaavien öljyvahinkojen varalta sekä suomalaisten öljyalusten omistajien vastuun vähentyminen. Arvio rahastoyleissopimuksen edullisuudesta riippuu olennaisesti siitä, miten todennäköisinä pidetään vastuuleissopimuksen mukaiset vastuurajat ylittäviä öljyvahinkoja Suomen aluevesillä. Tällaisten öljyvahinkojen todennäköisyydestä ei ole valiokunnan saaman tiedon mukaan saatavissa selvitystä. Asian arviointia vaikeuttaa muun muassa vahingonvaaran riippuvuus öljynkuljetusten kehityksestä ja muiden maiden toimenpiteistä.

Vastuuleissopimuksesta saatavat edut ovat valiokunnan mielestä selvät. Molemmat sopimukset parantaisivat suomalaisten oikeutta korvauksen saamiseen ulkomaalaisten alusten Suomen vesillä aiheuttamista öljyvahingoista ja sellaisten vahinkojen estämiseksi suoritetuista toimenpiteistä. Suomen viivyttyä näihin sopimuksiin liittymisessä lienee jo aiheuttanut haittaa korvausasioiden hoitamisessa.

Valiokunta on edellä mainitussa mietinnössään n:o 2 kiirehtinyt vastuuleissopimuksen voimaansaattamista Suomessa.

Rahastoyleissopimukseen liittymisen edullisuudesta valiokunta sen sijaan ei ole voinut aiemmin esitetyistä syistä muodostaa täysin varmaa arviota. Valiokunnan mielestä asiaa olisikin vielä syytä tarkemmin tutkia ennen päätöksen tekemistä.

Valiokunnassa on kiinnitetty huomiota siihen, että vastuuyleissopimuksen määräykset on tarkoitus saattaa voimaan valtionsisäisesti, paitsi hallituksen esitykseen n:o 130 (1979 vp.) sisältyvän lakiehdotuksen mukaisesti, myös hallituksen esityksessä n:o 2 ehdotetulla niin sanotulla blankettilailla. Ehdotettu kaksinkertainen voimaansaattaminen ei vaikuta valtionsisäisen lainsäädännön kannalta tarkoituksenmukaiselta, koska tällöin tuomioistuimen sovellettavana olisi kaksi rinnakkaista, samaa asiaa koskevaa säädöstä.

Hallituksen esitykseen n:o 130 (1979 vp.) sisältyvässä lakiehdotuksessa on otettu huomioon Lontoossa vuonna 1976 tehty, vastuuyleissopimusta täydentävä lisäpöytäkirja, jonka mukaan vastuun rajat määrätään Kansainvälisen valuuttarahaston erityisnosto-oikeuksina. Tämä muutos ei sisälly hallituksen esityksessä n:o 2 hyväksyttäväksi ehdotettuihin sopimusmääräyksiin, mistä seurannee ristiriita blankettilain ja hallituksen esityksessä n:o 130 (1979 vp.) ehdotetun lain välille.

Hallituksen esitykseen n:o 130 (1979 vp.) sisältyvässä lakiehdotuksessa ja hallituksen esitykseen n:o 2 sisältyvissä sopimustekstien käännöksissä käytetään erilaisia käsitteitä (esi-

merkiksi torjuntatoimenpide — estämistoimenpide). Tästä ei kuitenkaan aiheutune haittaa, koska käsitteiden määritelmistä ja asiayhteydestä ilmenee, että asiasisältö on sama. Hallituksen esityksen n:o 2 sivulla 27 taulukon jälkeisen kappaleen viimeisellä rivillä pitää olla ”vakuutus tai muu vakuus”. Rahastoyleissopimuksen suomennoksessa on ”contributing oil” käännetty ”maksuvelvoitteiseksi öljyksi”, vaikka perusteluissa käytetty käsite ”maksunalainen öljy” olisi selvempi.

Rahastoyleissopimuksen 13 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimusvaltion on huolehdittava siitä, että valtion alueella vastaanotettavan öljyn suhteen syntyvä maksuvelvollisuus täytetään, ja ryhdyttävä sellaisiin lainsäädäntönsä mukaisiin soveliaisiin toimenpiteisiin, joita kysymyksessä olevan velvoitteen tehokas soveltaminen edellyttää. Hallituksen esityksestä ei ilmene, millä tavoin tämä Suomelle syntyvä velvollisuus on tarkoitus täyttää. Puutteen voisi korjata esimerkiksi täydentämällä hallituksen esitykseen n:o 2 sisältyvää lakiehdotusta.

Toinen lakivaliokunta esittää, että ulkoasiainvaliokunta selvittäisi, onko hallituksen esitykseen n:o 2 sisältyvää lakiehdotusta tarpeen muuttaa edellä olevien huomautusten johdosta.

Edellä esitetyn perusteella toinen lakivaliokunta esittää kunnioittavasti lausuntonaan,

että hallituksen esitykseen sisältyvät ehdotukset hyväksyttäisiin ottaen huomioon edellä esitetyt huomautukset.

Toisen lakivaliokunnan puolesta:

Mauri Miettinen

Pekka Luukkainen

