

U 34/2009 vp

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) diplomaattikonferenssissa hyväksyttäväksi tarkoitettusta ehdotuksesta yleissopimukseksi alusten turvallisesta ja ympäristön kannalta asianmukaisesta purkamisesta (*laivapurkuyleissopimus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle ehdotus yleissopimukseksi alusten turvallisesta ja ympäristön kannalta asianmukaisesta purkamisesta (laivapurkuyleissopimus) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 29 päivänä huhtikuuta 2009

Ympäristöministeri *Paula Lehtomäki*

Lainsäädäntöneuvos Oili Rahnasto

YMPÄRISTÖMINISTERIÖ

MUISTIO

23.4.2009

Vanhempi hallitussihteeri
Tuomas Aarnio

**EHDOTUS YLEISSOPIMUKSEKSI ALUSTEN TURVALLISESTA JA YMPÄRISTÖN
KANNALTA ASIANMUKAISESTA PURKAMISESTA (LAIVAPURKUYLEISSOPIMUS)**

1 Taustaa

Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä (IMO) on valmisteltu yleissopimusta käytöstä poistettavien alusten purkamisesta. Neuvottelut ovat loppuvaiheessa ja tarkoituksena on hyväksyä sopimus toukokuun 11. – 15. päivinä 2009 Hongkongissa pidettävässä diplomaattikonferenssissa. Sopimusluonnos on varsin viimeistelty, mutta neuvotteluissa on vielä sovittava joistakin tärkeistä kysymyksistä, kuten sopimuksen voimaantulomääräyksistä.

Arvioiden mukaan maailmassa puretaan vuosittain 200 – 600 suurehkoa alusta. Yksirunkoisten säiliölaivojen käytöstä poisto lähivuosina nostaa jyrkästi purettavien alusten lukumäärää. Myös rahtihintojen lasku saattaa kiihdyttää alusten purkamista. Tärkeimmät aluspurkumaat ovat lukumäärässä laskien Bangladesh, Intia, Turkki, Pakistan, Tanska ja Kiina. Tanskassa romutettaneen kuitenkin lähinnä pieniä aluksia. Aluksia lähetetään romutettavaksi paljon suurista merenkulkumaista, mutta purettavaksi lähetetään paljon aluksia myös maista, jotka toimivat lippuvaltioita vain lyhyen aikaa ennen aluksen purkamista. Nykyisin laivojen purkaminen tapahtuu usein purkutyön tekijöiden turvallisuuden ja terveyden kustannuksella ja siten, että haitallisia aineita päätyy ympäristöön. Tämä on mahdollistanut paremman hinnan maksamisen käytöstä poistettavien laivojen myyjille ja sitä kautta myös varustamoille sekä suuremmat voitot laivapurkamoiden omistajille. Ne purkamot, jotka ovat pyrkineet korkeampaan työ- ja ympäristönsuojelun tasoon ovat kärsineet tästä kilpailuasetelmasta.

Yleissopimus kuuluu jaetun toimivallan alaan johtuen muun muassa EU:n jätteensiir-

toasetuksesta. Yleissopimus kuuluu pääosin jäsenvaltioiden toimivaltaan.

2 Laivapurkusopimuksen pääkohdat

Laivojen turvallisesta ja ympäristön kannalta asianmukaisesta purkamisesta tehtävän yleissopimuksen (Draft International Convention for the Safe and Environmentally Sound Recycling of Ships) tarkoituksena on käytöstä poistettavien alusten purkaminen kaikin puolin järjestäytyneesti ja aiheuttamatta haittoja ihmisten terveydelle ja ympäristölle sekä aluksen sisältävien materiaalien saataminen hyödylliseen käyttöön. Turvallisuus koskisi erityisesti laivapurkamoissa työskenteleviä työntekijöitä.

Sopimus koskisi aluksia, joiden bruttovetoisuus on vähintään 500, ei kuitenkaan sotaluksia ja muita valtion omistamia tai hallitsemia ei-kaupallisessa käytössä olevia aluksia. Sopimus ei myöskään koskisi aluksia, jotka ovat toimineet vain valtion sisäisessä liikenteessä. Lisäksi sopimus koskisi laivapurkamoita, jotka purkavat sopimuksen tarkoittamia laivoja. Sopimus koskisi vain niitä laivoja, jotka purjehtivat sopimuspuolen lipun alla ja niitä purkamoita, jotka sijaitsevat sopimuspuolen alueella.

Sopimus kattaisi laivan koko elinkaaren rakentamisesta purkamiseen. Laivan purkamista edeltävät toimet tähtäisivät nekin siihen, että alus on purettavissa turvallisesti ja ympäristön kannalta asianmukaisesti. Sopimuksen määräykset ulottuisivat jossain määrin yleisellä tasolla myös siihen toimintaan, joka tapahtuu purkamion alueen ulkopuolella eli siihen, miten hyödynnettävät materiaalit hyödynnetään tai loppukäsiteltävät jätteet käsitellään.

Yleissopimuksessa ja sen liitteissä määrätäisiin, mitä vaarallisia aineita aluksessa saa käyttää ja vaarallisten aineiden luettelon eli inventaarin laatimisesta ja ylläpitämisestä, sekä siitä mitä aineita aluksen rakenteissa ei saa käyttää. Jokaisen lippuvaltion olisi tehtävä aluksen peruskatsastus, määräaikaikastukset ja loppukatsastus, jotta varmistetaan, että alus täyttää sopimuksen velvoitteet. Lippuvaltio myöntää aluksille tarkastusten perusteella sertifikaatin vaarallisten aineiden luettelosta, sekä purettaville aluksille ”valmiina purettavaksi –sertifikaatin”.

Pääosa sopimuksen määräyksistä koskisi laivan valmistamista elinkaarensa loppupäässä purkamiseen ja varsinaista purkamista. Laivan saisi purkaa vain luvan saaneessa laitoksessa, jonka tulee sijaita sopimuspuolen alueella. Aluksen purkamisesta purkamon tulisi laatia suunnitelma yhteistyössä aluksen omistajan kanssa. Valmistautumisvaiheen tarkoituksena olisi varmistautua, että laivan purkaminen voi tapahtua aiotussa laivapurkamossa ja että kyseinen purkamo kykenee siihen. Varmistettaisiin myös, että aluksesta on laadittu purkusunnitelma ja että laivan vaarallisten aineiden luettelo on ajan tasalla. Purkamolle asetettaisiin yksityiskohtaiset vaatimukset, jotka koskisivat työturvallisuutta, päästöjä ja vaarallisten aineiden käsittelyä ja jätehuoltoa. Myös onnettomuuksiin tulisi valmistautua. Kun alus on osaksi tai kokonaan purettu, purkamon olisi kirjoitettava aluksesta purkutodistus, joka toimitettaisiin purkamovaltion toimivaltaiselle viranomaiselle ja lippuvaltion hallinnolle.

Sopimusluonnos sisältää lisäksi tavanomaiset määräykset tietojen vaihdosta sopimuspuolten kesken, satamavaltioiden tarkastuksista, rikkomusten selvittämisestä, rikkomuksista, riitojen ratkaisemisesta ja teknisestä avusta.

Sopimuksen menestyksellinen täytäntöönpano edellyttää, että paitsi riittävä määrä lippuvaltioita myös keskeiset laivapurkumaat tulevat sopimuspuoliksi.

3 Euroopan yhteisö

Yhteisön näkökulmia alusten purkamiseen on kuvattu vihreässä kirjassa laivanromutustoiminnan parantamisesta KOM(2007) 269

lopullinen) ja EU:n strategiassa laivanromutustoiminnan parantamiseksi KOM (2008) 767 lopullinen. (Valtioneuvoston selvitykset EU/2007/1074 ja EU/2008/1614) Komissio katsoo em. asiakirjoissa, että olisi muiden muassa pyrittävä saamaan IMO:n sopimus mahdollisimman pian voimaan. EU-maissa on jonkun verran omaa laivan purkamiskapasiteettia.

Yleissopimus on yhteisöoikeuden kannalta jaetun toimivallan sopimus. Yleissopimus kuuluu pääosin jäsenvaltioiden toimivaltaan. Aluksia koskevat määräykset vaarallisten aineiden inventaarista ja ylläpidosta sekä tietyistä vaarallisten aineiden käytöstä kuuluvat jäsenmaiden toimivaltaan, lukuun ottamatta satamavaltiotarkastuksia koskevia määräyksiä sekä TBT-aineiden käyttöä (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 782/2003 organisten tinayhdisteiden kieltämisestä aluksissa). Laivojen purkamisen työsuojelukysymykset laivapurkusopimuksessa kuuluvat yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Ympäristönsuojeluasiat ovat jaetun toimivallan kysymyksiä. Yhteisöllä on myös säädöksiä jäteasioista, ilmansuojelusta ja vesien suojelusta. Käytöstä poistettavia laivoja pidetään myös jätteinä sen ohella, että ne ovat edelleen aluksia. Tästä johtuu, että alusten siirtämiseen maasta toiseen purettavaksi arvotetaan EY:n jätteensiirtoasetuksen (EY N:o 1013/2006) sekä Baselin sopimuksen (Vaarallisten jätteiden maan rajan ylittävien siirtojen ja käsittelyn valvontaa koskeva yleissopimus, Sops 44-45/1992) nojalla. EY:n jätteensiirtoasetus myös kieltää ongelmajätteiden siirron OECD-maiden ulkopuolelle ja näin ollen Euroopan unionin alueelta ei voitaisi siirtää ”puhdistamattomia” aluksia keskeisiin purkamisvaltioihin. Jättesiirtosäännöksiä on kuitenkin helppo kiertää ja siksi valvonta ei ole ollut kovin tehokasta. Laivapurkusopimuksen voimaantulo merkinnee suurella todennäköisyydeltä Baselin nk vientikiellon osittaista poistamista ja laivoissa olevien ongelmajätteiden viennin sallimista EU-maista EU- ja OECD-maiden ulkopuolelle. EU-maat eivät ole asettuneet vastustamaan tätä kehitystä lähinnä siitä syystä, että sopimusluonnoksessa ehdotettu ympäristönsuojelutaso näyttäisi riittävän ehkäisemään ympä-

ristönsuojeluongelmien syntymisen. Yhteisö ei ole ottanut kantaa siihen, mitä jätteen siirtoasetukselle tehdään laivapurkusopimuksen tullessa voimaan. Mahdollista on, että Baselin sopimus ja jätteen siirtoasetus jätetään josain määrin päällekkäiseksi laivapurkusopimuksen kanssa siltä osin kuin laivapurkusopimus ei kata kaikkia aluksia tai koko jätteenhuollon ketjua.

Yleissopimukseen voivat liittyä vain valtiot, ja näin ollen jäsenvaltiot joutuvat käyttämään yhteisön toimivaltaa sen puolesta ilman allekirjoittamiseen valtuuttavaa neuvoston päätöstä. Näin on menetelty muulloinkin IMO:n piirissä neuvoteltavien yleissopimusten osalta, vaikka joissain tilanteissa kyseisen kaltainen päätös on tehty (esimerkiksi neuvoston päätös 2002/762/EY jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan ja ratifioimaan yhteisön puolesta vuoden 2001 kansainvälinen yleissopimus aluksen polttoaineen aiheuttamasta pilaantumisvahingosta johtuvasta siviilioikeudellisesta vastuusta tai liittymään siihen yhteisön puolesta). Vaikka yleissopimus tulisikin kattamaan yhteisön toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä edellä esitetyllä tavalla, yleissopimus ei ole sellainen ehdotus yhteisön toimeksi, joka sisältäisi ehdotuksen oikeusperustaksi. Voidaan kuitenkin todeta, että sopimus kattaa ainakin mm. jätteen siirtoasetuksessa käsiteltyjä kysymyksiä, kuten edellä on kuvattu. Kyseisen aseuksen oikeusperustana on ympäristönsuojelua koskeva EY 175 artikla.

4 Sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset

Alustavan arvion mukaan Suomen lainsäädäntö kattaa jo nykyisellään varsin hyvin sopimusluonnoksen vaatimukset, erityisesti laivojen purkamisen osalta. Suomessa ei nykyisin pureta laivapurkusopimuksen tarkoittamia laivoja, mutta kokonaan tätä mahdollisuutta ei voi pois sulkea. Sen sijaan laivan rakentamista tai käyttöä koskevat säännökset, kuten vaarallisten aineiden inventaaria, alukselle sen käytön aikana myönnettäviä todistuksia ja aluksen purkamista varten myönnettäviä todistuksia, katsastuksia, valvontaa ja

ilmoitusmenettelyä koskevat säännökset puuttuvat Suomen lainsäädännöstä. Näitä todistuksia myöntäisi Suomessa Merenkululaitos.

Sosiaali- ja terveysministeriön arvion mukaan Suomen työsuojelulainsäädäntö vastaa sopimusluonnoksessa edellytettyä työsuojelun tasoa.

5 Ahvenanmaan maakunta

Ympäristönsuojelu, jätteenhuolto mukaan lukien kuuluu maakunnan toimivaltaan. Merenkulkua koskevat säännökset kuuluvat pääsääntöisesti valtakunnan toimivallan piiriin.

Koska maakunnan ympäristönsuojelulainsäädäntö täyttää yhteisön vaatimukset, ei lie ne todennäköistä, että myöskään maakunnan lainsäädäntöä olisi tarpeen sopimuksen vuoksi muuttaa. Ahvenanmaan itsehallintolain 59 §:n mukaan maakuntapäivien on kuitenkin hyväksyttävä säädös, jolla saatetaan voimaan sellainen valtiosopimus, joka sisältää määräyksen maakunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

6 Vaikutukset Suomen kannalta

Yleissopimuksella ei ole suoranaisia vaikutuksia Suomen osalta. Suomen lipun alla purjehtivat alukset myydään yleensä ulkomaille ennen kuin ne tulevat purkamisikään. Suomessa ei myöskään ole sopimuksessa tarkoitettuja laivapurkamoja.

Alusta koskevien määräysten ei arvioida aiheuttavan aluksen omistajille mainittavia lisäkustannuksia rakentamis- ja käyttökustannuksiin. Merenkulkuhallinnon tehtävien lisääntyminen aiheuttaa pientä kustannusten lisääntymistä, joka voidaan kattaa olemassa olevien resurssien puitteissa ja todistuksista perittävillä maksuilla.

7 Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa yleissopimuksen tekemistä laivapurkamisen tason nostamiseksi ja siten työturvallisuuden parantamiseksi sekä ympäristön pilaantumisen ehkäisemiseksi.