

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten täytäntöönpanosta yhteisössä (ISM-asetus)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 11 päivänä joulukuuta 2003 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten täytäntöönpanosta yhteisössä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2004

Liikenne- ja viestintäministeri *Leena Luhtanen*

Hallitusneuvos Aila Salminen

EU/2003/1471

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KANSAINVÄLISEN TURVALLISUUSJOHTAMISSÄÄNNÖSTÖN TÄYTÄNTÖÖNPANOSTA YHTEISÖSSÄ; KOM(2003) 767 LOPULL.

1. Yleistä

Kansainvälinen merenkulkujärjestö (IMO) hyväksyi kymmenen vuotta sitten alusten turvallista toimintaa ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä koskevan kansainvälisen johtamissäännösten (kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten eli ISM-säännösten). IMO:n tarkoituksena oli antaa meriliikenneyhtiöille aluskantojen hallinnoinnin ja liikennöinnin suuntaviivat ja edistää laajakantoisen turvallisuuskulttuurin ja ympäristötietoisuuden kehittämistä alusliikenteessä. Säännösten avulla pyritään asettamaan turvallisuus etusijalle siten, että säännöstössä määritellään yhtiön vastuu turvallisuuskysymyksissä ja varmistetaan, että ylempi johto voidaan asettaa entistä paremmin vastuuseen.

Kun ISM-säännöstö hyväksyttiin, sen noudattaminen ei ollut pakollista. IMO päätti toukokuussa 1994 tehdä säännösten noudattamisen pakolliseksi. Säännösten noudattaminen tuli pakolliseksi porrastettuna eri alustyyppien kohdalla. SOLAS-yleissopimusta sovelletaan kaikkiin kansainvälisen liikenteen aluksiin, lukuun ottamatta kaikkein pienimpiä kansainväliseen liikenteeseen tarkoitettuja aluksia.

ISM-säännöstö on osa ihmishengen turvallisuudesta merellä tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SOLAS) IX lukua. ISM-säännösten noudattaminen on pakollista kaikille SOLAS-yleissopimuksen sopimuspuolille kaikkien alustyyppien osalta, ja näin ollen kaikille Euroopan yhteisön jäsenvaltioille, liittymässä oleville maille sekä ETA-

sopimuksen nojalla Norjalle ja Islannille.

Estonian onnettomuuden vuoksi yhteisön tasolla päätettiin alkaa soveltaa ISM-säännöstöä suunniteltua aikaisemmin yhteisössä kansainvälisillä ja kotimaan reiteillä liikennöiviin ro-ro-matkustaja-aluksiin. Näin ollen neuvosto antoi 8 päivänä joulukuuta 1995 ro-ro-matkustaja-alusten turvallisuusjohtamista (ISM-säännöstöä) koskevan asetuksen (EY) N:o 3051/95, joka tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 1996.

Asetuksen (EY) N:o 3051/95 tarkoituksena on parantaa yhteisön jäsenvaltioiden satamiin tai satamista säännöllisesti liikennöivien ro-ro-matkustaja-alusten turvallisuusjohtamista, turvallista toimintaa ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä varmistamalla, että ro-ro-aluksilla liikennöivät yhtiöt noudattavat ISM-säännöstöä riippumatta siitä, liikennöivätkö ne kotimaisilla tai kansainvälisillä reiteillä.

Mainittua asetusta on muutettu komiteamenettelyssä komission asetuksella (EY) N:o 179/98 ja komission asetuksella (EY) N:o 1970/2002.

ISM-säännösten soveltamisen rajoittaminen yhteisön lainsäädännössä ainoastaan ro-ro-matkustaja-aluksiin perustui historiallisiin syihin, jotka eivät komission näkemyksen mukaan ole enää ajankohtaisia. Näin ollen komissio on todennut, että on asianmukaista laajentaa asetuksen (EY) N:o 3051/95 soveltamisalaa antamalla uusi asetusta ja sisällyttämällä sen soveltamisalaan ainakin sellaiset yhtiöt ja alukset, jotka kuuluvat SOLAS-yleissopimuksen IX luvun soveltamisalaan. Ehdotuksensa perusteluissa komissio toteaa, että ei ole mitään perusteltua syytä olla so-

veltamatta ISM-säännöstön lähestymistapaa myös yhteisössä kotimaan reiteillä liikennöiviin aluksiin ja yhtiöihin.

Yleisiä ohjeita ISM-säännöstön täytäntöönpanosta on annettu lippuvaltioiden hallinnoille päätöslauselmassa A.788 (19), joka jo sisältyy asetukseen (EY) N:o 3051/95. ISM-ohjeiden tärkeimpien osien soveltaminen Euroopan satamiin ja satamista säännöllisesti liikennöiviin aluksiin on EU:ssa pakollista, mutta ohjeiden soveltaminen muihin aluksiin on jätetty kokonaan kansallisten hallintojen päätäntävaltaan.

Lisäksi kansalliset hallinnot useimmiten turvautuvat ISM-todistusten antamisessa useiden alustyyppien ja varsinkin lastialusten osalta laitoksiin, jotka ne ovat hyväksyneet tätä tarkoitusta varten. Tällaisissa tapauksissa kansalliset hallinnot tarkastavat itse vain harvoin, ovatko niiden yhtiöt ja alukset sääntöjen mukaiset.

Kun asetus (EY) N:o 3051/95 annettiin, jäsenvaltiot ja Euroopan parlamentti totesivat, että ISM-säännöstön soveltaminen ro-romatkustaja-aluksiin oli ensisijainen tavoite. Lisäksi se oli ensimmäinen sellaisista meriturvallisuuden parantamiseen tähtäävistä toimenpiteistä, joita on tarkoitus toteuttaa jatkuvasti.

Yksi tässä yhteydessä toteutettavista tärkeimmistä toimista on sovittujen kansainvälisten vaatimusten yhdenmukainen täytäntöönpano yhteisössä. Tämän varmistamiseksi komissio ehdottaa asetuksen (EY) N:o 3051/95 korvaamista uudella yleisluonteisemmalla asetuksella. Lisäksi tässä yhteydessä pidetään tärkeänä määrätä hallinnoille tarkoitettujen ohjeiden soveltaminen pakolliseksi kaikissa aluksissa, jotka purjehtivat jonkin jäsenvaltion lipun alla.

Siitä, että yhteisön meriturvallisuuslainsäädäntöön sisällytetään koko ISM-säännöstö ja johdonmukainen kokonaisuus todistuskirjojen antamiseen liittyviä määräyksiä, seuraa komission ehdotuksen perustelujen mukaan useita etuja:

- Kun ISM-säännöstö sisällytetään yhteisön lainsäädäntöön, luodaan oikeusperusta säännöstön täytäntöönpanon seurannalle.

- Satamavaltion suorittamaa alusten valvontaa koskevassa Pariisin yhteisymmärryspöytäkirjassa (MOU) on annettu tärkeä sija

ISM-säännöstön täytäntöönpanolle, ja Pariisin MOU:n puitteissa on toteutettu merkittävä keskitetty tarkastuskampanja (Concentrated Inspection Campaign, CIC), jotta voidaan todeta, onko ISM-säännöstö pantu aluksilla täytäntöön. Kampanjasta tehdyissä päätelmissä korostettiin, että säännöstön asianmukaisessa täytäntöönpanossa on parantamisen varaa.

- Koska ehdotetussa asetuksessa viitataan suoraan ISM-säännöstöön, ehdotetun asetuksen avulla tehostetaan säännöstön soveltamista sellaisten tarkastusten yhteydessä, jotka toteutetaan satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun neuvoston direktiivin 95/21/EY, sellaisena kuin se on muutettuna, mukaisesti.

- Luokituslaitosten hyväksymisestä EU:ssa annettua direktiiviä 94/57/EY sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa ISM-todistuksia annetaan lippuvaltioiden puolesta.

Tähän direktiiviin viitataan suoraan hyväksytyn laitoksen määrittämiseksi ja niiden kriteerien määrittämiseksi, jotka kyseisten organisaatioiden on täytettävä voidakseen toteuttaa ISM-tarkastuksia ja antaa todistuksia jäsenvaltioiden puolesta. Ehdotettu asetus helpottaa ISM-säännöstön asianmukaista, täsmällistä ja yhdenmukaista noudattamista kaikissa jäsenvaltioissa ja liittymässä olevissa maissa. Lisäksi ehdotettu asetus helpottaa Euroopan meriturvallisuusviraston asemaa sikäli, että viraston on helpompi toteuttaa säännöstöön liittyviä teknisiä yhteistyötoimia, kun säännöstö on osa yhteisön lainsäädäntöä.

2. Asetuksen sisältö

Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on parantaa turvallista johtamista, turvallista toimintaa ja ympäristön pilaantumisen ehkäisemistä seuraavien alustyyppien osalta:

- lastialukset, jotka purjehtivat jonkin yhteisön jäsenvaltion lipun alla ja liikennöivät kansainvälisillä ja kotimaan reiteillä;

- matkustaja-alukset, jotka purjehtivat jonkin yhteisön jäsenvaltion lipun alla ja liikennöivät kansainvälisillä reiteillä;

- matkustaja-alukset, jotka liikennöivät kotimaan reiteillä direktiivin 98/18/EY 4 artiklassa määriteltyjen luokkien A ja B mukaisil-

la merialueilla, riippumatta siitä, minkä lipun alla ne purjehtivat;

- ro-ro-matkustaja-alukset, jotka liikennöivät yhteisön jäsenvaltioiden satamista tai satamiin säännöllisessä ro-ro-matkustaja-alusliikenteessä, riippumatta siitä, minkä lipun alla ne purjehtivat;

- lastialukset, jotka liikennöivät yhteisön jäsenvaltioiden satamista tai satamiin kabotaasisyöttöliikenteessä, riippumatta siitä, minkä lipun alla alukset purjehtivat.

Asetusta sovellettaisiin lastialuksiin, joiden bruttovetoisuus on vähintään 500, ja matkustaja-aluksiin, jotka kuljettavat enemmän kuin 12 matkustajaa.

Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on pitää edelleen voimassa EU:ssa nykyisin voimassa olevat ISM-säännöt, joita sovelletaan Euroopan satamiin ja satamista säännöllisesti liikennöiviin ro-ro-matkustaja-aluksiin niiden lippuvaltiosta riippumatta. Ehdotetun asetuksen soveltamisala perustuu SOLAS-yleissopimuksen IX luvun määräyksiin. Soveltamisalaan kuuluvat – kyseisen alustyyppin bruttovetoisuutta koskevin rajoituksin – kaikki SOLAS-yleissopimuksen soveltamisalaan kuuluvat alustyyppit, jotka purjehtivat jonkin jäsenvaltion lipun alla, vaikka ne liikennöisivät kotimaan reiteillä. Kotimaan reiteillä liikennöivien matkustaja-alusten osalta sääntöjä sovelletaan ainoastaan niihin matkustaja-aluksiin, jotka liikennöivät yli viiden meripeninkulman päässä rantaviivasta, mutta kuitenkin kaikkien valtioiden lippujen alla purjehtiviin aluksiin. Kaikkien yhtiöiden, jotka liikennöivät yhdellä tai useammalla edellä luetelluista aluksista, on noudatettava ehdotetun asetuksen säännöksiä.

Kolmansien maiden lipun alla purjehtivat alukset ja niitä liikennöivät yhtiöt soveltavat jo SOLAS-yleissopimuksen IX luvun vaatimuksia, sikäli kuin ne eivät liikennöi yhteisön sisäisillä reiteillä. SOLAS-yleissopimuksen vaatimusten täyttäminen näiden alusten ja yhtiöiden osalta tarkastetaan direktiivillä 95/21/EY, sellaisena kuin se on muutettuna, perustetun satamavaltioiden suorittaman valvontajärjestelmän puitteissa.

Ehdotetun asetuksen voimaantulopäivänä kumottaisiin neuvoston asetus (EY) N:o 3051/95, sellaisena kuin se on muutettuna.

Asetus sisältäisi muun muassa neuvoston

asetuksen (EY) N:o 3051/95 mukaisen suojamenettelyn (7 artikla). Sen mukaisesti otettaisiin käyttöön liikennöinnin keskeytysmenettely, jos liikennöinti aiheuttaa turvallisuusriskin, ympäristöriskit mukaan luettuina. Jäsenvaltio voisi keskeyttää yhtiön liikennöinnin kyseisen jäsenvaltion satamaan tai satamasta ehdotetun asetuksen soveltamisalaan kuuluvalla aluksella, vaikka yhtiöllä on ISM-säännösten mukainen vaatimustenmukaisuusasiakirja, jos se katsoo, että liikennöinti aiheuttaa vakavan uhan ihmishengen turvallisuudelle, omaisuudelle tai ympäristölle. Keskeytys voi jatkua siihen asti, kunnes vaara on poistettu. Komitologiamenettelyssä tutkitaan, onko liikennöinnin keskeytys perusteltua.

3. Asetusehdotuksen vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Suomessa ISM-säännöstöä koskevat kansalliset säännökset sisältyvät merilain (674/1994) 1 luvun 8, 8 a ja 8 b §:ään, alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain (370/1995) 8 §:ään ja 14 a §:ään sekä merilain 1 luvun 8 §:n 2 momentin ja 1 luvun 8 a §:n 2 momentin nojalla laivanisännän turvallisuusjohtamisjärjestelmästä ja aluksen turvalliseen käyttöön liittyvistä johtamisjärjestelyistä annettuun asetukseen (66/1996). Merilakiin sisältyvät turvallisuusjohtamisä säännöstöä koskevat substanssisäännökset. Alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain säännökset koskevat turvallisuusjohtamisjärjestelmän valvontaa ja siihen liittyviä pakkokeinoja. Alusturvallisuuden valvonnasta annetun lain 14 §:n nojalla liikenne- ja viestintäministeriö tekee ro-ro-matkustaja-alusten turvallisuusjohtamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 3051/97 7 artiklassa tarkoitetun päätöksen laivanisännän liikennöinnin keskeyttämisestä.

Komission asetusehdotuksen mukaan ISM-säännöstöä sovellettaisiin lastialuksiin, joiden bruttovetoisuus on vähintään 500 ja jotka purjehtivat jonkin yhteisön jäsenvaltion lipun alla ja liikennöivät kansainvälisillä ja kotimaanreiteillä. Samoin ISM-säännöstöä sovellettaisiin lastialuksiin, joiden bruttovetoisuus on vähintään 500 ja jotka liikennöivät yhteisön jäsenvaltioiden satamista tai satamiin ka-

botaasisyöttöliikenteessä, riippumatta siitä, minkä lipun alla ne purjehtivat.

Lastialusten ja niiden laivanisäntien osalta edellä mainitun suomalaisen asetuksen (66/1996) soveltamisala on osin laajempi kuin ehdotetun yhteisön asetuksen. Suomalaista asetusta sovelletaan suomalaisiin kansainvälisen liikenteen lastialuksiin niiden koosta riippumatta. Kotimaanliikenteen suomalaisen lastialukseen ja sen laivanisäntään asetusta sovelletaan, vaikka aluksen bruttovetoisuus on alle 500, jos alus on öljy-, kaas-, kemikaali-, tai tuotesäiliöalus taikka kiinteää irtolastia kuljettava alus.

Komission ehdotuksen mukaan yhteisön asetusta sovellettaisiin kaikkiin kotimaan reiteillä liikennöiviin matkustaja-aluksiin, jotka kuljettavat enemmän kuin 12 matkustajaa ja jotka liikennöivät yli viiden meripeninkulman päässä rantaviivasta.

Suomen lainsäädännön mukaan kotimaanliikenteen matkustaja-alukseen ja sen laivanisäntään ISM-säännöstöä sovelletaan, jos aluksen suurin sallittu matkustajaluku on vähintään 100 henkilöä. Suomessa ei ole matkustaja-alusliikennettä sellaisilla kotimaan reiteillä, jotka ulottuvat yli viiden meripeninkulman päähän rantaviivasta.

SOLAS-yleissopimuksen mukaisesti Suomen asetuksessa säädetään, että ISM-säännöstöä ei sovelleta ulkomaiseen lastialukseen ja sen laivanisäntään, jos aluksen bruttovetoisuus on alle 500.

Säännöllisen ro-ro-matkustaja-alusliikenteen osalta sovelletaan yhteisön asetusta sellaisenaan.

Komission ehdotus sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia säännöksiä. Kansallisen lainsäädännön tarvetta ei vielä ole kaikilta osin selvitetty. Kansalliset säännökset tulee ku-

mota siltä osin kuin toimivalta siirtyy Euroopan yhteisölle.

4. Taloudelliset ja muut vaikutukset

Asetusehdotuksella ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

5. Ehdotuksen käsittelyvaiheet EY:n toimielimissä

Komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen turvallisuusjohtamissäännösten täytäntöpanosta yhteisössä 11 päivänä joulukuuta 2003. Ehdotus esiteltiin neuvoston liikenneryhmän kokouksessa 23 päivänä tammikuuta 2004.

6. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu pääosin myönteisesti asetusehdotukseen.

Suomessa ISM-säännöstöä sovelletaan jo tällä hetkellä laivanisännän turvallisuusjohtamisjärjestelmästä ja aluksen turvalliseen käyttöön liittyvistä johtamisjärjestelyistä annetun asetuksen nojalla myös tiettyihin kotimaan reiteillä liikennöiviin aluksiin.

Laivanisännän turvallisuusjohtamisjärjestelmästä ja aluksen turvalliseen käyttöön liittyvistä johtamisjärjestelyistä annettu asetus poikkeaa eräiltä osin ehdotetusta yhteisön asetuksesta. Valtioneuvosto pitää mahdollisena, että Suomen lainsäädäntöä voitaisiin erityisesti lastialusten osalta yhdenmukaistaa komission asetusehdotuksen säännösten kanssa.