Eduskunnan liikennevaliokunta 14.6.2016
HE 96/2026 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle hylkyjen poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (Nairobin yleissopimus) hyväksymisestä sekä siihen liittyviksi laeiksi

MUISTIO

Tuomas Aarnio
Lainsäädäntöneuvos
Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö antoi otsikkoasiassa lausunnon liikenne- ja viestintäministeriölle 3.3.2016. Lausunto oli seuraavan sisältöinen:

”Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa tehdyn vuoden 2007 kansainvälisen hylkyjen poistamista koskevan yleissopimuksen sekä lain yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi merilakia, alusturvallisuuden valvonnasta annettua lakia ja alusrekisterilakia ehdotetaan muutettaviksi.

Esityksen tarkoituksena on että talousvyöhykkeellä, aluevesillä ja sisävesillä oleva vaaraa aiheuttava hylky poistettaisiin, jos se on syntynyt merenkulkuonnettomuuden seurauksena. Poistamisesta aiheutuva kustannukset tulisi asianosaisen korvata.

Sopimus koskee kaikenlaisia aluksia riippumatta niiden koosta tai tyypistä. Velvollisuus hankkia vakuutus pilaantumisvahinkojen varalta koskee kuitenkin vain aluksia, joiden vetoisuus on vähintään 300 ja joka purjehtii sopimusvaltion lipun alla. Sopimus ja vastaavasti hallituksen esitys koskee kuitenkin vain hylkyjä, jotka ovat syntyneet merenkulkuonnettomuuden seurauksena. Tämä jättänee osan hylyistä sopimuksen ja tulevan lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle, mitä ei ympäristönsuojelun kannalta voida pitää hyvänä.

Sopimuksen mukaan ”poistaminen” tarkoittaa hylyn muodostaman vaaran ehkäisyä, lieventämistä tai poistoa. Tämä tarkoittanee sitä, että useimmissa tapauksissa hylky jäänee paikoilleen, sillä 2 artiklan 2 kohdan mukaan asianomaisen valtion toteuttamien toimien on oltava oikeassa suhteessa vaaraan nähden. Saman artiklan 3 kohdan mukaan ”kyseiset toimet eivät saa olla laajempia kuin mikä on kohtuullista vaaran aiheuttavan hylyn poistamiseksi ja ne on lopettava heti, kun hylky on poistettu, eikä niillä saa tarpeettomasti puuttua….. asianomaisten luonnollisten tai oikeushenkilöiden oikeuksiin ja etuihin. Ympäristönsuojelun kannalta olisi yleensä toivottavaa, että hylky poistettaisiin kokonaan. Toisaalta Suomessa on myös hyväksytty hylkyjen jättäminen paikoilleen niissä tapauksissa, joista hylystä ei aiheudu haittaa tai vaaraa ympäristölle eli yleensä vaarallisten aineiden poistamisen jälkeen ja jos poistamisesta aiheutuisi kohtuuttomaksi katsottavat kustannukset. Artikla 3 näyttäisi siten rajoittaa mahdollisuuksia antaa Suomessa yleissopimusta tiukempia määräyksiä.

Hylyn aiheuttamaksi ”vaaraksi” tulkitaan sopimuksessa vaara tai este merenkululle taikka huomattavia haittavaikutuksia meriympäristölle tai vahinkoa rannikolle tähän liittyviin etuihin. Vaaran määrittelyssä huomioonotettavista seikoista on määrätty yleissopimuksen 6 artiklassa. Teksti antaa soveltajalle huomattavan vallan tulkita säännöstä supistavasti tai laajentavasti.

Esitysluonnoksessa on tarkasteltu myös hylkyjen poistamista koskevaa lainsäädäntöä. Operatiivisesta lainsäädännöstä mainitaan kuitenkin vain öljyvahinkojen torjuntalaki (1673/2009) ja vesikulkuväylien merkitsemistä annettu asetus (846/1979). Tarkastelematta on jätetty kokonaan jätelaki (646/2011) ja ympäristönsuojelulaki (527/2014). Kun hylyt voidaan katsoa myös jätteiksi ja niistä voi aiheutua merkittävää haittaa ympäristölle, olisi näitä ja niiden suhdetta muuhun lainsäädäntöön tullut myös tarkastella.

Tässä yhteydessä voidaan mainita lainsäädännön kuvauksena osaksi jo vanhentunut Suomen ympäristökeskuksen selvitys ”Romualukset ympäristöongelmana” (Marja-Leena Kosola, Suvi Ruuska, Jouko Tuomainen, Milla Mäenpää). Ympäristöministeriössä on myös vuonna 2006 laadittu luonnos romualuslaiksi. Romualuslailla voitaisiin puuttua erityisesti käyttöikänsä loppupäässä oleviin aluksiin,

jotka saattavat upota. Lailla tulisi helpottaa romualusten toimittamista maihin hyödynnettäväksi ja loppukäsiteltäväksi. Ympäristöministeriö toivookin, että liikenne- ja viestintäministeriö yhteistyössä ympäristöministeriön kanssa ryhtyisi valmistelemaan lakia, joka kattaisi myös ne hylyt, joita Nairobin yleissopimus ei koske samoin kuin muutkin alukset, joita uhkaa uppoaminen tai hylyksi muodostuminen. Laki ajoneuvojen siirtämisestä (828/2008) on esimerkki vastaavanlaisen ongelman hoitamisesta maa-alueilla.

Ympäristöministeriö pitää hyvänä ehdotusta, että merilain 7 luvun 4 §:ään lisättäisiin säännös, jonka mukaan myös Suomen ympäristökeskukselta pyydettäisiin lausunto hylyn aiheuttamasta vaarasta. Syken arvio koskisi luonnollisesti vain sen toimialaan kuuluvia asioita.”

Johtopäätökset

Ympäristöministeriö pitää toisin sanoen yleissopimusta tavoitteiltaan ja toteuttamistavoiltaan pääosin hyvänä. Sen avulla voidaan poistaa myös hylyistä ympäristölle aiheutuva vaara tai rajoittaa sitä, myös niillä alueilla, joilla Suomen lainsäädäntöä ei sovelleta. Sopimuksen mukainen vakuuttamisvelvollisuus vetoisuusluvultaan yli 300:n aluksille parantaa mahdollisuuksia puuttua hylystä aiheutuvaan ympäristöhaittaan turvaamalla haittojen poistamisesta aiheutuvien kulujen kattaminen.

Yleissopimus koskee lähinnä hylystä aiheutuvan vaaran ehkäisemistä, poistamista tai sen lieventämistä. Yleissopimuksen tarkoituksena ei ole yleensä itse hylyn poistaminen, vaikka se mainitaan jo sopimuksen nimessä. Useissa artikloissa puhutaan myös ”hylyn poistamisesta”. Useissa tapauksissa tämä olisi kuitenkin tarpeen, erityisesti rannalla tai sen läheisyydessä.

Yleissopimus koskee tapauksia, joihin sovelletaan myös voimassaolevaa kotimaista lainsäädäntöä, kuten ympäristönsuojelulaki (527/2014), ja jätelaki (646/2011). Yleissopimus sisältää eräitä rajoituksia, joita ympäristönsuojelulaissa ja jätelaissa ei ole eli ympäristönsuojelulain ja jätelain soveltaminen antaa väljemmät mahdollisuudet puuttua hylyistä aiheutuviin ongelmiin. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan ole todettu, että yleissopimuksen hyväksyminen rajoittaisi näiden lakien soveltamista, mutta ristiriidan mahdollisuus on olemassa niissä tapauksissa, joissa voidaan soveltaa sekä kotimaista lainsäädäntöä että yleissopimusta. Sopimus ei sisällä useisiin kansainvälisiin sopimuksiin sisältyvää mahdollisuutta antaa kansallisesti sopimusta tiukempia määräyksiä, mutta sisältää 16 artiklassa viittauksen vuodan 1982 merioikeusyleissopimuksen määräyksiin valtion oikeuksista ja velvollisuuksista.

Ympäristöministeriö korosti myös lausunnossaan tarvetta valmistella lainsäädäntöä, joka tekisi mahdolliseksi ehkäistä alusten muodostumista hylyksi ja helpottaisi laiminlyötyjen alusten toimittamista purettavaksi. Suomessa on runsaasti tapauksia, joissa uponneista aluksista on syntynyt kunnille, valtiolle ja yksityisille tahoille kustannuksia kun asianomainen aluksen omistaja ei ole huolehtinut tai ole kyennyt huolehtimaan aluksestaan, vaan se on uponnut. Vaikka näitä sivullisille syntyviä kustannuksia ei voitane kokonaan estää, oikein ajoitetuilla toimilla voitaisiin kustannuksia merkittävästi vähentää ja helpottaa alusten toimittamista hyödynnettäväksi hylkäämisen sijasta. Esimerkkiä voi ottaa nykyisestä ajoneuvojen siirtämistä koskevasta laista.