VEO / VKE
Karppanen, Jokilehto

5.12.2018

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Liikenne- ja viestintäministeriön kirjallinen vastine asiantuntijalausuntoihin

Hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi luotsauslain muuttamisesta (HE 225/2018 vp) koskevan asiantuntijalausunnon on liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimittanut työ- ja elinkeinoministeriö, puolustusministeriö, ympäristöministeriö, Ilmatieteen laitos, Liikennevirasto, Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi, Onnettomuustutkintakeskus, Viestintävirasto sekä Finnpilot Pilotage Oy, Luotsiliitto ry, Suomen Konepäällystöliitto ry, Suomen Varustamot ry ja Suomen Vesitieyhdistys ry.

Etäluotsauksen turvallisuus

Ympäristöministeriö nostaa lausunnossaan esiin muun muassa, että etäluotsauksen pitää toimia turvallisesti myös tilanteissa, joissa tietoyhteyksissä olisi luotsin ja aluksen välillä syystä tai toisesta häiriöitä. Ympäristöministeriön mukaan lakiluonnokseen saattaisi olla perusteltua lisätä vaatimuksia varotoimista kuten varasuunnitelmista häiriötilanteissa, jotka voivat olla esimerkiksi satunnaisia teknisiä tietoliikennehäiriöitä tai tietoisen ulkopuolisen kyberhäiriön seurauksia. Etäluotsausluvissa olisi ympäristöministeriön mukaan tarpeen harkita, onko alus pysäytettävä, kun tietoliikenneyhteys katkeaa ja alus on käytännössä ilman luotsia. Ympäristöministeriö on nostanut esiin myös tarpeen tarkasti rajata kokeilut ja huomioida mahdolliset suuret ympäristöriskit, joita kokeilusta voi aiheutua. Suomen Konepäällystöliitto ry puolestaan esittää, että luotsin on aina oltava luotsattavalla aluksella muun muassa turvallisuussyistä. Perusteluina esitetään muun muassa jääolosuhteita, Suomen haastavaa rannikkoa sekä mahdollisia ulkopuolisia häirintätilanteita.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan nämä näkemykset ja huolet on kattavasti otettu jo huomioon hallituksen esityksessä, joka mahdollistaa luvanvaraisen etäluotsauksen. Ensinnäkin ehdotetussa 16 b §:ssä säädetään, että lupahakemuksessa tulee määrittää mm. keinot ympäristön ja alusliikenteen turvallisuuden varmistamiseksi ja riskienhallinnaksi. Toiseksi ehdotetussa 16 c §:ssä säädetään, että luvan mukaisten toimintojen on sisällyttävä luotsausyhtiön toimintakäsikirjaan. Toimintakäsikirjassa on nykyisen luotsauslain 4 d §:n mukaan kuvattava muun muassa toiminta onnettomuus- ja poikkeustilanteissa ja käsikirja on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle tiedoksi ennen kuin se otetaan käyttöön ja jokaisen päivityksen jälkeen. Kolmanneksi ehdotetussa 16 e §:ssä säädetään, että virasto voi asettaa luvassa ehtoja, kuten 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden toteutumista edistäviä vaatimuksia, ehtoja etäluotsauksen turvallisuuden varmistamiseksi, ehtoja raportointivelvollisuudesta viranomaisille ja muille tahoille, ehtoja etäluotsauksen valvonnasta ja tarkastuksista sekä sää- ja jääolosuhteisiin liittyviä rajoituksia. Näillä tarkemmilla ehdoilla varmistetaan etäluotsauksen turvallisuus sekä merenkulun että ympäristön näkökulmasta. Esityksessä ehdotetaan myös, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa määräyksiä hakemuksen osaksi vaadittavista riskien arvioinneista ja hallinnasta (16 b §) sekä ehdoista (16 c §). Ympäristöministeriön lausunnossa mainittu aluksen pysäyttäminen on yksi monista asioista, joita on harkittava lupahakemuksessa, toimintakäsikirjassa sekä viraston asettamissa ehdoissa. Huomionarvoista on myös, että etäluotsauslupaa voidaan muuttaa tai se voidaan peruuttaa.

Onnettomuustutkintakeskus puolestaan esittää lausunnossaan, että esitykseen pitäisi lisätä maininta kokeiluun liittyvien toimintojen sisällyttämisestä alusten turvallisuusjohtamisjärjestelmiin. Liikenne- ja

viestintäministeriön näkemyksen mukaan tämäkin asia on huomioitu ja se voidaan asettaa tarvittaessa myös luvan ehdoksi, jos kokeilu on sen laatuinen, että sitä pidetään tarpeellisena.

Ruotsissa 2009 tehdyssä tutkimuksessa todettiin, että luotsin rooli aluksella vaihtelee muun muassa miehistön valmistautumisen vuoksi passiivisesta päätösten vahvistajasta aktiiviseksi neuvonantajaksi. Esiintyy luotsaustilanteita, joissa esimerkiksi aluksen miehistölle väylä on jo tuttu eikä luotsin fyysinen läsnäolo enää lisää turvallisuutta käytännön tasolla. Luvanvaraisella luotsauksella puolestaan voidaan varmistaa, että etäluotsaushakemuksessa ja -luvassa sekä sen ehdoissa on huomioitu mahdolliset häiriötilanteet sekä esimerkiksi edellä mainitut jääolosuhteet. On arvioitu, että alkuvaiheessa etäluotsaus olisi pienimuotoista kokeilutoimintaa, jota toteutettaisiin vähäliikenteisillä väylillä eikä esimerkiksi säiliöaluksilla tai muilla korkeamman varautumistason vaativilla aluksilla.

Täten etäluotsauksen luvanvaraisuudella varmistetaan, ettei etäluotsaus vaaranna muuta alusliikennettä tai meriympäristöä. Suomen Varustamot ry:n esittämä malli, jossa etäluotsaukselta olisi poistettu kaikki esteet, onkin ristiriidassa useissa lausunnoissa sekä esityksessä esiin tuodusta tarpeesta varmistaa näiden tärkeiden etujen turvaaminen.

Vahingonkorvausvelvollisuus ja luotsin vastuut

Suomen Varustamot ry:n esiin tuoman vahingonkorvausvelvollisuuden muuttaminen on asia, joka muuttaisi olemassa olevaa tilannetta siten, että se pitäisi huolellisesti valmistella eikä sitä liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan ole tarkoituksenmukaista tehdä tässä vaiheessa. Hallituksen esitys lähtee siitä, että nykyisiä vastuita ei muuteta tällä esityksellä. On kuitenkin mahdollisesti tilanteita, joissa luotsi ei voi etäluotsauksen kokeiluluonteesta johtuen olla vastuussa samalla tavoin kuin perinteisessä luotsauksessa. Näitä asioita on kuitenkin mahdoton luetella etukäteen, koska vielä ei ole tiedossa minkälaisia kokeiluita ja minkälaisella tekniikalla niitä mahdollisesti toteutetaan. Kyseessä voi olla hakemuksessa ja luvassa kuvattu toimintamalli tai tekniikka, joka ei mahdollista kaikkien luotsin tehtävien hoitamista taikka esimerkiksi viestintäyhteyksien häiriötilanne. Muun muassa tästä syystä Liikenne- ja viestintävirastolle on annettu laajat valtuudet ja velvollisuudet etäluotsauksen turvallisuuden arvioimiseen ja jo myönnetyn luvan muuttamiseen tai peruuttamiseen, jos aihetta tähän ilmenee. Samalla kuitenkin on haluttu varmistaa, että sekä luotsi että luotsausyhtiö ovat edelleen vastuussa niistä asioista, joista he perinteisessäkin luotsauksessa vastaisivat.

Luotsiliitto ry:n lausunnossa ehdotettua luotsin vastuita koskevaa sääntelyä kannatetaan etäluotsauksen kannalta, mutta ei kokeilujen kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa huomauttaa, että ehdotettava lakimuutos ei ole määräajaksi säädettävä kokeilulaki vaan tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä säädettävä muutoslaki. Esityksessä ei myöskään ehdoteta Luotsiliiton huolenaiheen mukaisesti luotsille vastuuta kokeilujen järjestämisestä, vaan säädettäväksi luotsin vastuut vastaamaan perinteistä luotsausta edellä mainituilla poikkeuksilla, jotka ainoastaan rajoittavat luotsin vastuita ja velvollisuuksia, eivät lisää niitä. Luotsausyhtiön vastuisiin ei esitetä muutosta.

Luotsausmarkkinoiden avaamiseen ja luotsaustutkintojen uudistamiseen liittyvät ehdotukset

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että monet Suomen Varustamot ry:n lausunnossa esitetyt huomiot liittyvät luotsauslain yleiseen kehittämiseen, jossa toivotaan markkinoille vapaampaa pääsyä ja esimerkiksi edellä mainittua luotsausyhtiön vahingonkorvausvelvollisuuden rajoituksen nostamista. Luotsauksen on toistaiseksi katsottu olevan valtion monopoli, jolle ei tällä hetkellä ole katsottu tarpeelliseksi päästää muita toimijoita.

Etäluotsaukseen liittyvästä hinnoittelusta vastaa laissa määrätyin reunaehdoin luotsausyhtiön hallitus samoin kuin nykyisin perinteisen luotsauksen hinnoittelun osalta. Tämä hallituksen esitys ei muuta alusten asemaa hinnoittelun osalta nykyisestä, koska alusten ei ole pakko ottaa vastaa etäluotsausta.

Hallituksen esityksessä on ehdotettu, että aluksen päällikkö saa kieltäytyä etäluotsauksesta eikä kieltäytyminen ei saa vaikuttaa luotsin saantiin alukselle.

Sekä Suomen Varustamot ry:n että Luotsiliitto ry:n esiin tuomat luotsaustutkintojen ja linjaluotsinkirjoihin sisältyvien vaatimusten muuttaminen on ollut keskusteluissa useaan otteeseen. Näidenkin osalta on katsottu, että niiden muuttaminen vaatisi liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan laajempaa harkintaa.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan Suomen Varustamot ry:n lausunnosta ei nouse esiin sellaisia asioita, joiden perusteella nyt käsittelyssä olevaa hallituksen esitystä tulisi muuttaa. Suomen Varustamot ry:n lausunnossa olevat asiat ovat kuitenkin asioita, joita liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan on tarkoituksenmukaista harkita siinä yhteydessä, jos päätetään tehdä laajamittainen uudistus luotsauksen järjestämistavoista Suomessa.

Puolustusvoimien mahdollisuus vapauttaa ulkomaisia aluksia luotsinkäyttövelvollisuudesta

Hallituksen esityksellä ehdotetaan Puolustusvoimille mahdollisuutta vapauttaa isännöimiään ulkomaisia valtionaluksia luotsinkäyttövelvollisuudesta. Nykyisin nämä esim. harjoituksiin perustuvat vapautukset myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto. Esitetty muutos on jakanut lausunnoissa jonkin verran mielipiteitä, muun muassa Puolustusministeriön vahvasti sitä tukiessa. Sen sijaan Finnpilot Pilotage Oy:n, Luotsiliitto ry:n ja Suomen Vesitieyhdistys ry:n lausunnoissa vastustettiin ehdotusta ehdottaen, että jatkossakin ainoa vapautukset myöntävä taho tulisi olla Liikenne- ja viestintävirasto tai että vapautusten myöntäminen jaettaisiin Liikenne- ja viestintäviraston sekä Puolustusvoimien välillä alusten koon mukaan. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että Puolustusvoimat merellisenä toimijana saa isännöimistään aluksista tarkat tiedot ja on pätevä arvioimaan, milloin aluksen tulee käyttää luotsia. Ehdotettu muutos säästää myös resursseja, helpottaa Puolustusvoimien isännöimien kansainvälisten harjoitusten järjestelyjä ja edistää mahdollisuuksia kansainvälisen avun vastaanottamiseen. Lausunnoissa esitetty kaksiportainen järjestely eri viranomaisten välillä menettäisi ehdotuksella tavoitellun hyödyn ja joustavuuden.

Lisäksi huomionarvoista on, että ulkomaiset valtionalukset voisivat edelleen käyttää luotsia, jos aluksen päällikkö katsoo sen tarpeelliseksi. Huomionarvoista on myös se, että näille ulkomaisille valtionaluksille ehdotetaan säädettäväksi velvollisuus käyttää automaattista tunnistusjärjestelmää (AIS), mikä ei luotsauslain 21 §:n mukaan ole Liikenne- ja viestintäviraston myöntämän vapautuksen edellytyksenä. Kansainvälisestikin sota-alukset ovat lähtökohtaisesti vapautettuja AIS-järjestelmän käytöstä.

Luotsiliitto ry ja Suomen Varustamot ry nostavat kuitenkin esiin tarpeen tiukentaa kirjausta ulkomaisten valtionalusten velvollisuutta käyttää AIS-järjestelmää. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että hallituksen esityksessä 5 §:ssä oleva kirjaus, ”Tällaisen ulkomaisen valtionaluksen on käytettävä ammattikäyttöön tarkoitettua A-luokan automaattista tunnistusjärjestelmää (AIS), ellei Puolustusvoimat anna lupaa olla sitä käyttämättä”, on sanamuodoltaan jo yksiselitteinen ja velvoittava. Ulkomainen valtionalus voisi siis olla käyttämättä AIS:a vain, jos Puolustusvoimat antaa siihen luvan. Ehdotettava muutos on tiukennus nykytilaan, sillä lähtökohtaisesti nämä alukset ovat vapautettuja AIS:n käytöstä. Puolustusvoimien kutsumana aluksia tulee Suomen aluevesille eri syistä ja Puolustusvoimilla on paras tieto siitä, milloin operationaalisista syistä AIS-järjestelmää ei käytettäisi. Huomionarvoista on myös, että useilla toimijoilla on käytössä tutka, jonka avulla aluksen havaitseminen ei edellytä AIS-järjestelmän käyttöä.

Luotsiliitto ry nosti esiin myös VTS-keskusten tiedonsaannin esittäen luotsille velvollisuutta tiedottaa vapautuksen käytöstä. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että Puolustusvoimien on ilmoitettava välittömästi vapautuksesta Liikenne- ja viestintävirastolle ja VTS-keskukselle. Lisäksi ehdotetaan, että aluksen päällikön olisi ilmoitettava VTS-keskukselle aluksen saapuessa VTS-alueelle. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että tämä kaksinkertainen ilmoitusjärjestely on riittävä takaamaan sen, että

VTS-keskus tietää vapautuksesta etukäteen, kun se myönnetään, sekä ajantasaisesti, kun alus saapuu VTS-alueelle.