Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta 8.2.2023

LiV@eduskunta.fi

HE 293/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle luotsauslaiksi ja laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä tarkempaa selvitystä kolmeen luotsauslain uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen sisältyvään muutosehdotukseen liittyen.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle seuraavaa:

1. **Satamaluotsaus (6 §)**

   Liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimitetuista lausunnoista ilmenee, että satamaluotsausta koskevan muutoksen nähdään lisäävän hallinnollista taakkaa perusteettomasti.

   Liikenne- ja viestintäministeriön kanta: Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että muutoksella lisättäisiin merenkulun turvallisuutta varmistamalla, että nykyisen kaltainen satamaluotsaus jatkuisi sellaisella alueella, jossa se on muu vesiliikenne ja alueen olosuhteet huomioiden turvallista.

   Muutos olisi lisäksi satamien toimintaa selkeyttävä. Nykyinen laki on aiheuttanut epäselvyyttä satama-alueen määrittelyssä, mikä on johtanut eri satamissa erilaisiin tulkintoihin. Joissakin tilanteissa sataman pitäjät ovat tulkinneet sen mahdollistavan alusten siirron pitkiäkin matkoja satamien eri osien välillä muun alusliikenteen (ml. huviveneet, matkustaja-autolautat) seassa vilkkaita ja kapeitakin väyliä risteten ja mukaillen. Tällainen liikennöinti ilman luotsausosaamista voi aiheuttaa turvallisuusriskin, johon puuttuminen on nähty hallituksen esityksen valmistelussa tärkeäksi mahdollistaa ennakollisesti.

   Ehdotuksessa ei ole kyse satamanpitäjän toimintaedellytysten heikentämisestä tai olennaisesta hallinnollisen taakan lisäämisestä. Kyse olisi luotsausosaamisen tarpeen arvioinnista, jossa viranomainen ottaisi huomioon kunkin vesialueen ominaispiirteet, mukaan lukien muu alusliikenne. Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyisi satamaluotsausalueen sataman pitäjän esityksestä. Esitykseen tulisi liittää kuvaus alueesta, jolla satama harjoittaisi kyseistä toimintaa. Viranomaisen päätösharkinta kohdistuisi kyseisen alueen turvallisuusperusteiseen hyväksyntään eikä esityksen liitteeksi olisi lähtökohtaisesti välttämätöntä liittää esimerkiksi prosessi- ja riskiarviokuvauksia. Hyväksyntä olisi voimassa toistaiseksi. Valmistelussa on arvioitu, ettei kyseinen menettely lisäisi merkittävästi viranomaisen tai sataman pitäjän hallinnollista taakkaa.

   Satamaluotsausta koskevasta muutoksesta on käyty runsaasti keskustelua alan toimijoiden kanssa. Koska ehdotetun muutoksen osalta on kuitenkin edelleen olemassa vakavaa huolta hallinnollisen taakan lisääntymisestä ja koska satamaluotsauksen turvallisuustilanne on toistaiseksi ollut hyvällä tasolla, ministeriö näkee nykyisen lain mukaisen sääntelyn säilyttämiselle perusteita. Ministeriö huomauttaa, että vaaratilanteiden ennaltaehkäisemiseksi on kuitenkin tärkeää ylläpitää jatkossakin satamien hyvää yrityskulttuuria. Merenkulun turvallisuuden kannalta on keskeistä, että myös satamaluotsauksessa otetaan eri turvallisuustekijät kattavasti huomioon. Lisäksi ministeriö toteaa, että turvallisuustilanteen kehittymistä on tärkeää seurata ja tilanteeseen on reagoitava, mikäli vakavia vaaratilanteita tai jopa onnettomuuksia sattuu.

   Edellä todetuin perustein ministeriö ehdottaa nykytilanteen säilyttämissä uudessa laissa. Nykyinen tilanne voitaisiin ministeriön arvion mukaan säilyttää selvityksen liitteen mukaisilla pykälämuotoiluilla.

2. **Erivapaus**

   Kaksi neljästä varustamosta, jotka hyödyntävät nykyisiä erivapauskirjoja, ehdottavat liikenne- ja viestintävaliokunnalle antamassaan lausunnossa nykyisen erivapauden säilyttämistä sellaisenaan myös uudessa laissa. Kyseisten varustamojen huolenaiheet liittyvät keskeisimmin kustannusten merkittävään lisääntymiseen ja hallinnollisen taakan kasvuun. Ylipäätään nykyisen tilanteen muuttamiselle ei nähdä näissä lausunnoissa perusteita.

Liikenne- ja viestintäministeriön kanta:

Muutoksen tausta ja tavoite:

Nykyistä luotsauslakia edeltävä luotsauslaki (90/1998) mahdollisti sen, että silloinen Merenkulkulaitos voi, sen mukaan kuin asetuksella säädetään, antaa tarkempia määräyksiä luotsauksesta sekä myöntää yksittäistapauksessa tai erityisten sää- tai jääolosuhteiden vuoksi poikkeuksia tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten vaatimuksista. Kyseiset poikkeukset – erivapaudet – oli siis alun perin tarkoitettu vain yksittäistapauksia varten. Ne ovat kuitenkin ajan saatossa muuttuneet omaksi lupakirjatyypikseen. Erivapautta on pidetty keskeisenä pienten varustamojen elinkykyä turvaavana mekanismia, mutta sen myöntämisen edellytyksiä on säännöllisesti asteittain tiukennettu turvallisuuden lisäämiseksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että tässäkään uudistuksessa tarkoituksena ei ole poistaa mahdollisuutta erivapauden kaltaisen vapautuskirjan saamiselle. Vaikka erivapaus terminä poistuisikin, jäisi lakiin kuitenkin sitä vastaava mekanismi, jolla jatkossakin voisi saada nykyisen erivapauden kaltaisia alueellisia luotsausvapautuksia (PEC-lupakirjalle merkittävä alueellinen vapautus luotsinkäytöstä). Samoin kuin aiemmilla uudistus- ja muutoskierroksilla, menettelyä uudistettaisiin vastaamaan nykyisiä toimintaolosuhteita sekä vastaamaan lain keskeiseen tavoitteeseen eli luotsausosaamisen varmentamiseen.

Erivapaus luotsinkäyttövelvollisuudesta merkitsee niitä hyödyntäville varustamoille merkittävää kilpailuetua. Erivapaus on voitu myöntää bruttovetoisuudeltaan alle 3 700 kokoisten alusten päälliköille ja perämiehille jopa koko Suomen rannikkoa koskevana suhteellisen vähäisin osaamisnäytöin. Toisin kuin linjaluotsinkirjan haltijoilta, erivapauden haltijoilta ei edellytetä nykyisessä laissa peitepiirroskoetta ja koeluotsausta (=aluksella näytettävä osaaminen). Lisäksi nykysääntelyllä on mahdollista saada erivapaus ilman kokemusnäyttöä joltakin alueen väylältä, mitä voi pitää turvallisuuden kannalta olennaisena puutteena. Liikenne- ja viestintäministeriön mielestä ei voida pitää perusteltuna sitä, että osaamisnäyttövaatimukset eroaisivat alusryhmien kesken. Nykyisin linjaluotsinkirja ja erivapaus ovat kustannuksiltaan ja vaatimuksiltaan huomattavan eriarvoisessa asemassa ilman, että erilaiselle kohtelulle on turvallisuuden kannalta perusteita.

Yksin aluksen pieni koko ei perustele kevyempiä osaamisvaatimuksia, sillä pienemmät alukset käyttävät myös pienempiä väyliä. Turvallisuuden kannalta merkitystä on aluksen koolla suhteessa käytettyyn väylään. Lisäksi turvallisuuteen vaikuttaa olennaisesti navigointihenkilöstön ammattitaito.

Erivapauskirjoja hyödyntäville varustamoille, kuten Suomen meriliikenteessä yleensäkään viime vuosina, ei ole tapahtunut merkittäviä onnettomuuksia. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kuitenkin vastaanottaa säännöllisesti vaaratilanteita koskevia poikkeamaraportteja myös erivapausvarustamojen osalta.

Erivapautta koskevilla muutoksilla parannettaisiin turvallisuustilannetta entisestään sekä toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitetta varmistaa korkeatasoinen osaaminen ja riittävä ammattitaito merialueilla. Onnettomuuksia voidaan ennaltaehkäistä ainoastaan ennakollisilla toimilla, ei onnettomuuden jo satuttua tehdyillä muutoksilla. Vakavien onnettomuuksien ehkäiseminen tapahtuu keskeisesti varmistamalla navigointihenkilöstön osaamistaso, mihin erivapauksiin esitetyt muutokset keskeisesti tähtäävät.

Taloudelliset vaikutukset varustamoihin:

Pientonnistovarustamoilta saatujen tietojen mukaan siirtymisen erivapauksista ehdotetun kaltaisiin PEC-lupakirjoihin lisäisi pienvarustamoiden kustannuksia arviolta kertaluonteisesti 0,5 miljoonasta eurosta ehkä jopa yli miljoonaan euroon. Tähän pienvarustamojen arvioon sisältyy huomattavana osuutena myös kokeeseen valmistautumiseen käytetty muusta tuottavasta työstä tarvittava työaika. Ministeriö kuitenkin huomauttaa, että uusi malli perustuisi suurelta osin työssäoppimiseen, jolloin operatiivisen toiminnan ulkopuolista harjoittelua tai muuta ylimääräistä tutkintoihin valmistautumista ei pääasiallisesti tarvittaisi ainakaan merkittävissä määrin. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää kyseistä kustannusarviota siksi liian suurena.

Tarkkaa vertailua nykyisen erivapauskirjan ja tulevan alueellisen PEC-lupakirjan välillä on hankalaa tehdä, sillä nykyisenkin erivapauskirjan hinnan muodostumiseen vaikuttaa usea tekijä. Erivapaus teoria- ja simulaattorikokeineen ja hallinnollisine kuluinen maksaa noin 3 000–3 700 euroa (ilman arvonlisäveroa) jos lain vaatiman navigointikokemuksen (12 kuukautta kokemusta haettavilta väyliltä

viimeisen viiden vuoden aikana) erivapauden hakija hankkii ollessaan sellaisen aluksen yliperämiehenä tai perämiehenä, jonka päälliköllä on luotsauksen erivapaus.[1] Tällöin erillisiä kustannuksia ei synny kokemuksen hankkimiseksi. Jos aluksen päällikkö kerryttäisi navigointikokemusta väyliltä käyttäen luotsia, kustannukset nousevat huomattavan suuriksi. Samoin myös ehdotetun alueellisen PEC-lupakirjan hinta riippuu useista eri tekijöistä, joihin varustamot voivat myös itse osittain vaikuttaa. Ehdotetun lain mukainen PEC-lupakirjan alueellinen vapautus sisältäisi uusina elementteinä ja siten kustannuksina PEC-perehdytysmatkan, väylätuntemuskokeen sekä tutkintoajon. Näin ollen yksittäisen lupakirjan kustannukset nousisivat nykyisestä.

Ehdotetun lain mukaisessa mallissa kuluja voitaisiin kuitenkin vähentää erilaisin keinoin. Liikenne- ja viestintäviraston määräyksellä voitaisiin esimerkiksi ottaa kantaa PEC-tutkinnon käytännön osan (46 §) tutkintoajojen ja laivasimulaattorikokeen sisältöön tilanteissa, joissa hakija hakee samalla kertaa kahta tai useampaa vapautusta. Määräyksellä voitaisiin mahdollistaa tutkintoajon ja laivasimulaattorikokeen osalta tarkoituksenmukainen ja yhtenevä menettely, jolla voitaisiin varmistaa merenkulun turvallisuus ilman ylimääräisiä suoritteita. Tällä olisi osassa tilanteista tutkintoa keventävä ja kustannuksia vähentävä vaikutus. Lisäksi jos varustamolla on oma tutkintoja vastaanottava henkilö, kustannukset olisivat pienemmät tutkintoajon ja väylätuntemuskokeen osalta.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan luvan hankkimiskustannuksien nousu ei muodostuisi kynnyskysymykseksi toimijoille. Vaikka ensimmäistä lupakirjaa haettaessa kulut olisivat nykyistä suuremmat, on kokonaisuuden kannalta tärkeää huomioida, että menettely lupakirjojen uusimiseksi olisi jatkossa nykyistä kevyempi ja siksi todennäköisesti myös edullisempi.

PEC-lupakirjaan siirtymisen vaikutukset Suomen huoltovarmuudelle:

Nykyistä erivapauskirjaa hyödyntää suhteellisen pieni joukko varustamoja ja aluksia. Kesällä 2022 neljällä suomalaisella varustamolla oli noin 20 Suomeen rekisteröityä pientonniston (alle 3 700 GT) lastialusta. Myös erivapauskirjan haltijoita on suhteessa muihin luotsauslain mukaisiin lupakirjatyyppeihin pieni määrä: keskimäärin noin 70 kpl vuosina 2017–2021[2] (vrt. linjaluotsinkirjat 435 kpl ja luotsin lupakirjat 160 kpl).

Liikenne- ja viestintäministeriön tilaaman selvityksen (Logscale Oy[3]) mukaan lakimuutosten yhtenä erityisenä kohderyhmänä olevan pientonniston osuus kaikista Suomen satamien aluskäynneistä oli vuonna 2021 hieman alle 4 500 käyntiä, eli noin 14 prosenttia. Selvityksen mukaan Suomen merenkulun huoltovarmuus nojaa siis jo nykyisellään tämän tyyppisessä liikenteessä erittäin vahvasti ulkomaiseen tonnistoon, eli merenkulun markkinoihin. Tilanne on syntynyt pitkän ajan kuluessa markkinatoimijoiden ratkaisuiden kautta.

Huoltovarmuusselvityksen loppupäätelmänä on, että kokonaisuutena ottaen erivapauksia koskevat ehdotetut muutokset parantavat huoltovarmuutta, kun sillä tarkoitetaan kykyä sellaisten yhteiskunnan taloudellisten perustoimintojen ylläpitämiseen, jotka ovat välttämättömiä väestön elinmahdollisuuksien, yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuuden sekä maanpuolustuksen materiaalisten edellytysten turvaamiseksi vakavissa häiriöissä ja poikkeusoloissa.[4] Vaikutus huoltovarmuuteen on selvityksessä esitetyn arvion mukaan kokonaisuutena positiivinen, joskin suuruudeltaan marginaalinen koko yhteiskunnan toimivuutta ajatellen.

Kielitaitoa koskevat muutokset:

Englanti on merenkulun kansainvälinen kieli ja laajasti käytössä alusten sisäisessä ja välisessä kommunikoinnissa myös Suomen aluevesillä. Käytännössä on havaittu, että monet vaaratilanteet liittyvät kommunikoinnissa tapahtuneisiin virheisiin. Ymmärrettävä kommunikointi sekä aluksen miehistön

[1] Vrt. linjaluotsinkirjan hankkimiskulut: linjaluotsinkirjan suorittaminen väylää kohti maksaa teoria-, peitepiirros- ja simulaattorikokeineen, koeluotsauksineen ja hallinnollisine maksuineen väyläkohtaisista vaatimuksista riippuen noin 4 000–6 500 euroa (ilman arvonlisäveroa) jos harjoitusmatkat (lastialuksella 10 matkaa väylän molempiin suuntiin, matkustajaaluksella 30 matkaa väylän molempiin suuntiin) suoritetaan osittain simulaattorikokeilla (enintään puolet) ja vaadittuna vähimmäismääränä linjaluotsinkirjan haltijan kera.

[2] Erivapauden haltijoiden kansalaisuudet jakautuivat vuonna 2021 seuraavasti: Suomi 70, Viro 10, Ruotsi 3 ja Alankomaat 2.

[3] Luettavissa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/b964d4f3-60f1-4149-949e-77e956367bfa/2e7bc483-1b67-469f-82c4-0522990b7289/RAPORTTI_20220826075643.pdf.

[4] Varustamoiden kanssa käytyjen keskustelujen seurauksena vapautuslupakirjojen kielitaitovaatimuksia on selvityksen valmistumisen jälkeen tiukennettu suomen ja ruotsin kielten taidon osalta, millä voi olla jonkin verran heikentävää vaikutusta ulkomaisen miehistön käytettävyyteen ja siten huoltovarmuuteen.

välillä että eri alusten välillä onkin keskeinen turvallisuutta edistävä tekijä, minkä toteutumista on luotsauslain uudistuksella haluttu toteuttaa.

Ehdotetun lain mukaan alueellisen vapautuksen hakijalta edellytettäisiin sellaista englannin, suomen ja ruotsin kielen taitoa, joka mahdollistaa turvallisen navigoinnin varmistamiseksi tarvittavat edellytykset viestinnälle (41 § 1 mom. 7 kohta). Säännöskohtaisten perustelujen mukaan riittävänä kielitaitona ei voitaisi pitää ainakaan sellaista viestintää, joka on omiaan edesauttamaan väärinymmärryksiä ja siten vaarantaa turvallisen navigoinnin. Kielitaitovaatimukset eivät siten kohdistuisi pelkästään paikannimistön osaamiseen, vaan kieliosaamista olisi arvioitava laajemmin.

Kielitaitoa koskevista vaatimuksista on käyty runsaasti keskustelua valmistelun aikana eri varustamoiden kanssa. Haastetta valmistelulle on tuonut erilaisten toimijoiden erilaiset tarpeet: osalle varustamoista, erityisesti ulkomaan linjaliikenteessä toimiville, on tärkeää, että pelkkä englannin kielen osaaminen riittäisi, sillä se mahdollistaa myös muun kuin suomalaisen päällystön palkkaaminen. Osalle varustamoista (ns. pientonnisto) kotimaisten kielten osaamisvaatimus taas on merkinnyt kilpailuetua vaatimuksen osaltaan ehkäistessä ulkomaisen toimijoiden markkinoille tuloa niiden markkinasegmentissä.

Valmistelussa on keskustelujen kautta päädytty ehdottamaan muotoilua, jossa on mahdollisimman pitkälle otettu huomioon eri toimijoiden tarpeet ja joka olisi samalla kokonaisuuden kannalta looginen ja edistäisi merenkulun turvallisuutta varmentamalla riittävät kommunikaatiokyvyt.

Englannin kielen korostamisella nykyisestä ei ole arvioitu olevan merkittäviä vaikutuksia turvallisuudelle. Linjaluotsinkirjan on voinut nykyisellääkin saada englannin kielellä, eikä tällä ole havaittu olevan turvallisuutta heikentäviä tekijöitä.

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimitetuista lausunnoista ilmenee, että osa varustamoista vastustaa kielitaitoa koskevaa tiukennusta, kun taas osa varustamoista näkee ehdotetut muutokset loogisina ja merenkulun turvallisuutta varmentavina. Osa lausunnonantajista muuttaisi ehdotusta niin, että pelkän englannin kielen osaamisen tulisi riittää. Tästä on vedettävissä se johtopäätös, että kaikkia täysin tyydyttävää ratkaisua ei ole mahdollista saavuttaa. Liikenne- ja viestintäministeriö näkee, että ehdotettu muotoilu edustaa turvallisen navigoinnin mahdollistavaa ja eri osapuolten näkemykset mahdollisimman hyvin huomioivaa kompromissia.

Varustamojen hallinnollisen taakan lisääntyminen:

Ehdotettu luotsauslaki sisältäisi alueellista luotsinkäyttövapautusta hakeville henkilöille uusia osaamisen näyttöön liittyviä vaatimuksia suhteessa nykyiseen erivapauskirjaan. Tästä seuraa jonkin veran varustamojen hallinnollisen taakan kasvua. Ministeriö kuitenkin huomauttaa, ettei viranomaisen hallinnollisen taakan ole tältä osin arvioitu lisääntyvän merkittävästi, joten kyse ei varustamojenkaan osalta olisi huomattavasta lisäyksestä. Joka tapauksessa varustamojen hallinnollisen taakan lisääntymisellä olisi tärkeä turvallisuuden varmentamiseen liittyvä peruste.

<u>Ministeriön näkemyksen mukaan esitetyt huomiot eivät aiheuta muutostarvetta lakiehdotukseen.</u> Muutoksia ei myöskään todennäköisesti ehdittäisi tekemään tässä käsittelyn vaiheessa, sillä erivapauden säilyttäminen nykyisellään edellyttäisi lakiehdotuksen uudelleen muotoilua merkittävissä määrin.

3. Aluksen jääminen ankkuripaikalle

Tilanteessa, jossa alus jää redille, eli väylän ulkopään lähellä sijaitsevalle ankkuripaikalle, pätisivät uudessakin luotsauslaissa nykytilanteen mukaiset normaalit pääsäännöt. Nykytilaa vastaavasti ulkoankkuripaikalle siirtymiseen ei tarvittaisi luotsia tai vapautuskirjaa satamaa kohti matkatessa, sillä ulkoankkuripaikat sijaitsevat luotsinkäyttövelvollisen väylän ulkopuolella. Aluksen jatkaessa matkaa ulkoankkuripaikalta kohti satamaa, alukselle tarvittaisiin luotsi tai kyseistä aluetta tai väylää koskevan luotsinkäyttövapautuksen (PEC-lupakirja) haltija, mikäli alus on käytettävällä väylällä tai alueella luotsinkäyttövelvollinen.

Ulkoankkuripaikoista poiketen satamien läheisyydessä olevat ankkuripaikat sijaitsevat lähtökohtaisesti alueella, jota koskee luotsinkäyttövelvollisuus. Näiden sisäisten ankkuripaikkojen osalta ehdotettuun luotsauslakiin sisältyvä satamaluotsausta koskeva muutos voisi tuoda toimintaan osassa tilanteista joustoa. Ehdotettu satamaluotsausta koskeva muutos olisi mahdollistanut sen, että alus voitaisiin ohjata laituriin tai laiturista ankkuripaikalle ilman luotsia tai luotsinkäyttövapautuksen haltijaa, mikäli laiturin ja ankkuripaikan välinen alue olisi Liikenne- ja viestintäviraston kanssa etukäteisesti määritelty sellaiseksi alueeksi, jolla niin sanottua satamaluotsausta voidaan harjoittaa. Ehdotus olisi

siten voinut tuoda joustoa satamien toimintaan. Kyseinen vaikutus jää kuitenkin saavuttamatta, jos nykytilanne päädytään säilyttämään uudessa laissa.

Pyry Takala

yksikön johtaja

Katja Peltola

erityisasiantuntija

Liite: Satamaluotsausta koskevat säädösmuutosehdotukset