

Tieto- ja turvallisuusosasto

2.10.2023

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

Asiantuntijalausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteeseen tehtyjen muutosten sekä yleissopimukseen liittyvän teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskevan kansainvälisen turvallisuussäännösten hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annetun lain muuttamisesta (HE 10/2023 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä asiantuntijaa kuultavaksi valiokunnan kokoukseen 3.10.2023 ja kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa kuvatusta hallituksen esityksestä eduskunnalle.

Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Kansainvälisessä merenkulkujärjestössä IMO:ssa vuonna 2022 tehdyn teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskevan kansainvälisen turvallisuussäännösten (*IP-säännöstö*) sekä lain lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Turvallisuussäännöstö saatetaan voimaan ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn yleissopimuksen (*SOLAS-yleissopimus*) liitteeseen tehdyillä muutoksilla.

IP-säännöstö sisältää keskeiset teollisuustyöntekijöitä kuljettavia aluksia koskevat turvallisuusvaatimukset merellä tapahtuvassa niin sanotussa offshore-toiminnassa kuten merituulivoimaloiden rakentamisessa ja huoltotoiminnassa sekä öljynporaustoiminnassa, joissa tarvitaan runsaasti ammattitaitoista henkilöstöä. Teollisuustyöntekijöillä tarkoitetaan kaikkia henkilöitä, joita kuljetetaan tai majoitetaan aluksella offshore-teollisuuden toimintaan liittyviä tehtäviä varten työskentelyn tapahtuessa toisella aluksella tai avomerilaitoksella.

Esityksessä ehdotetaan myös, että teollisuushenkilöstön kuljettamista koskeva sääntely laajennetaan kansallisessa lainsäädännössä kattamaan myös turvallisuussäännösten ulkopuoliset alukset, eli alukset joiden bruttovetoisuus on alle 500 tai jotka ovat kotimaanliikenteessä. Arvioiden mukaan merkittävä osa teollisuustyöntekijöiden kuljettamisesta tapahtuu muilla kuin turvallisuussäännösten soveltamisalaan kuuluvilla aluksilla, joten tälle sääntelylle on katsottu olevan tarvetta.

Lisäksi aluksen teknisestä turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annettuun lakiin ehdotetuilla muutoksilla pantaisiin täytäntöön ro-ro-matkustaja-alusten vakavuusvaatimuksia koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2003/25/EY (*vakavuusdirektiivi*) muuttamisesta johtuvat kansallista lainsäädäntöä edellyttävät säännökset, joilla vähennettäisiin vaurioituneen aluksen vakavuusvaatimusten monimutkaisuutta sekä teknistä ja hallinnollista raskautta, jotka johtuvat pääasiassa siitä, että vaurioituneiden ro-ro-matkustaja-alusten selviytymiskyvyn arvioimiseen on kaksi eri järjestelmää. Vakavuusdirektiivi ei jätä jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa vuotovakavuusvaatimusten arvioimiseen.

Tausta

IP-säännöstö

IP-säännöstön tarpeesta on keskusteltu IMO:ssa meriturvallisuuskomitean 89. kokouksesta vuodesta 2011 lähtien. Alun perin tavoitteena oli selkeyttää teollisuushenkilöstön määritelmää, mutta hyvin pian havaittiin tarve uudelle säännöstölle koskien teollisuushenkilöiden kuljettamista. Meriturvallisuuskomitea hyväksyi 95. istunnossaan vuonna 2015 uuden pakottavan säännöstön kehittämisen, ja työ annettiin laivan suunnittelua ja rakennetta käsittelevän SDC-alakomitean (Sub-Committee on Ship Design and Construction) valmisteltavaksi. Alakomitea luonnosteli uuden IP-säännöstön sekä uuden SOLAS XV-luvun, jonka kautta IP-säännöstön noudattamisesta tulee pakollista. Meriturvallisuuskomitea hyväksyi muutokset lopullisesti 106. kokouksessaan vuonna 2022.

Vakavuusdirektiivi

Komissio antoi 18.2.2022 ehdotuksen (COM(2022) 53 final) vakavuusdirektiivin muuttamisesta. Komission ehdotuksen mukaan uusien ro-ro-matkustaja-alusten, jotka kuljettavat enemmän kuin 1350 henkilöä, tulee täyttää 1.1.2020 voimaan tulleet SOLAS-yleissopimuksen vuotovakavuusvaatimukset (SOLAS 2020- vaatimukset). Enintään 1350 henkilöä kuljettavien ro-ro-matkustaja-alusten tulisi SOLAS 2020-vaatimusten lisäksi täyttää direktiivin mukaiset erityiset vauriovakavuusvaatimukset. Valtioneuvosto antoi ehdotuksesta 31.3.2022 U-kirjelmän (U 25/2022).

Valtioneuvosto katsoi, että ehdotuksen jatkovalmistelussa on pyrittävä vaikuttamaan siihen, että 1.1.2020 ja sen jälkeen rakennettuihin ro-ro-matkustaja-aluksiin ei sovellettaisi alueellisia erityisvaatimuksia riippumatta niiden henkilömäärästä. Muutostarve ehdotukseen olisi tarkoittanut sitä, että uusiin aluksiin, joiden henkilömäärä on enintään 1 350 tulisi soveltaa ainoastaan SOLAS 2020 vaatimuksia, joiden katsotaan takaavan ro-ro-matkustaja-aluksien riittävän turvallisuustason eikä kyseisille aluksille asetettaisi vakavuusdirektiivin mukaisia lisävaatimuksia. Direktiiviehdotus ei kuitenkaan tältä osin muuttunut asian käsittelyn aikana.

Komission direktiiviehdotuksen käsittely aloitettiin maaliskuussa 2022 merenkulkutyöryhmässä. Neuvoston yleisnäkemyks saavutettiin 2.6.2022. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/946 direktiivin 2003/25/EY muuttamisesta parannettujen vakavuusvaatimusten sisällyttämiseksi ja kyseisen direktiivin yhdenmukaistamiseksi Kansainvälisen merenkulkujärjestön määrittämien vakavuusvaatimusten kanssa annettiin 10.5.2023.

Ehdotuksen vaikutukset

IP-säännöstö

Jatkossa teollisuustyöntekijät voitaisiin kuljettaa offshore-työmaille aluksilla, joiden tekniset turvallisuusvaatimukset ovat tarkoituksenmukaiset ja ottavat huomioon henkilöiden siirtoihin liittyvät erityiset riskit. Muutoksella kevennetään tietyiltä osin vaatimuksia suhteessa matkustaja-alussääntelyyn, mutta toisaalta vaatimuksissa otetaan paremmin huomioon toiminnan erityispiirteet. Toimijoille tämä voi mahdollistaa edullisemmat teollisuustyöntekijöiden kuljettamiseen liittyvät kustannukset.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan arvioidaan olevan vähäiset. Jatkossa viranomaisten tulisi myöntää turvallisuuskirja alukselle, joka kuljettaa teollisuustyöntekijöitä. Tällä ei arvioida olevan merkittäviä resurssivaikutuksia viranomaisten toimintaan, koska turvallisuuskirjojen myöntäminen kuuluu Liikenne- ja viestintäviraston perustehtäviin. Arvioiden mukaan kyseisiä turvallisuuskirjoja tullaan myöntämään ainakin lähivuosina vain vähäisiä määriä.

Vakavuusdirektiivi

Vakavuusdirektiiviä koskevilla muutoksilla ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia kansallisella tasolla. Uusien yli 1 350 henkilön ro-ro-matkustaja-alusten suunnittelu ja rakentaminen helpottuisi, sillä niille ei enää jatkossa asetettaisi alueellisia lisävaatimuksia. Lisäksi kilpailu EU:n ulkopuolisten markkinoiden kanssa tasapuolistuisi.

Sen sijaan uusien enintään 1 350 henkilön ro-ro-matkustaja-alusten osalta esityksellä voi olla vaikutuksia ro-ro-matkustaja-alusvarustamoille, laivansuunnittelutoimistoille ja telakoille, koska kyseisille aluksille jäisi edelleen alueelliset lisävaatimukset SOLAS 2020 vaatimusten lisäksi. Tämän kokoluokan alukset eivät siten pysty hyödyntämään sitä, että niille olisi vain yhdet vaatimukset. Kyseisen kokoluokan aluksia liikennöi tällä hetkellä esimerkiksi Suomen ja Saksan välisessä liikenteessä.

Toisaalta uusien enintään 1 350 henkilöä kuljettavien ro-ro-matkustaja-alusten osalta vaatimukseen tulee lisänä uusi vaihtoehto, joka antaa varustamoille, laivansuunnittelutoimistoille ja telakoille lisää liikkumavaraa. Toimijoille annetaan mahdollisuus noudattaa olemassa olevan sääntelyn (SOLAS 90 ja alueellisten lisävaatimusten) sijaan SOLAS 2020 vaatimuksia lisättynä vaatimuksella korkeammasta alukselta vaadittavasta osastointia kuvaavasta R-indeksistä. Vaihtoehto ei kuitenkaan mahdollista samaa vaatimustasoa enintään 1 350 henkilön matkustaja-aluksille kuin yli 1 350 henkilöä kuljettaville aluksille. On arvioitu, että tämä voi vaikuttaa enintään 1 350 henkilöä kuljettavien alusten uudisrakennuksissa liiketoiminnan kannalta tarpeellisten ratkaisujen, kuten koko aluksen pituuden yli ulottuvien laipiokannen alapuolisten ruumien, toteuttamiseen. Alueelliset lisävaatimukset voivat vaikeuttaa alusten siirtämistä EU:n jäsenvaltioiden satamiin liikennöivien ja muiden reittien välillä sekä alusten ostamista ja myymistä EU:n ulkopuolelle.

Esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä ympäristövaikutuksia, mutta korotettu R-indeksi voisi johtaa uusien enintään 1 350 henkilöä kuljettavien ro-ro-matkustaja-alusten leveyden kasvuun siten, että niiden kulkuvastus suhteessa lastinkuljetuskapasiteettiin voisi nousta ja täten lisätä energiankulutusta.

Uudelleen tarkastelu ja voimaantulo

Vakavuusdirektiivin 13 a artiklan mukaan komissio arvioi tämän direktiivin täytäntöönpanoa ja toimittaa arvioinnin tulokset Euroopan parlamentille ja neuvostolle viimeistään 5 päivänä kesäkuuta 2033. Tämän uudelleentarkastelun yhteydessä tullaan arviomaan myös uusien enintään 1 350 henkilön matkustaja-alusten alueellisten lisävaatimusten tarvetta.

Yleissopimuksen liitteen muutos ja IP-säännöstö tulevat kansainvälisesti voimaan 1.7.2024. Suomen osalta säännöstö tulee voimaan 1.7.2024, ellei Suomi ilmoita ennen kyseistä päivää vastustavansa muutosta. Turvallisuussäännöstön voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan kuin säännöstö tulee Suomen osalta voimaan. Aluksen teknisestä

turvallisuudesta ja turvallisesta käytöstä annettuun lakiin ehdotetut turvallisuussäännöistä johtuvat muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.7.2024 samanaikaisesti säännösten kansainvälisen voimaantulon kanssa. Mainittuun lakiin ehdotetut vakavuusdirektiivin täytäntöönpanoa koskevat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan 5.12.2024.

Katja Viertävä
Hallitusneuvos
Tieto- ja turvallisuusosasto