

MILJÖUTSKOTTETS UTLÅTANDE 39/2009 rd

Regeringens proposition om godkännande av de reviderade bilagorna I och II till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och av 2001 års internationella konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i bilagorna och konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till miljöskyddslag för sjöfarten, lag om bekämpning av oljeskador och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dessa

Till kommunikationsutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 november 2009 en proposition om godkännande av de reviderade bilagorna I och II till protokollet av år 1978 till 1973 års internationella konvention till förhindrande av förorening från fartyg och av 2001 års internationella konvention om kontroll av skadliga påväxthindrande system på fartyg och med förslag till lagar om sättande i kraft av de bestämmelser i bilagorna och konventionen som hör till området för lagstiftningen samt till miljöskyddslag för sjöfarten, lag om bekämpning av oljeskador och lagar om ändring av vissa lagar som har samband med dessa (RP 248/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning och bestämde samtidigt att miljöutskottet ska lämna utlåtande i ärendet till kommunikationsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Lolan Eriksson, kommunikationsministeriet
- miljöråd Olli Pahkala, miljöministeriet
- överingenjör Kalervo Jolma, Finlands miljöcentral
- sjöfartsöverinspektör Jorma Kämäräinen, Sjöfartsverket
- miljöjurist Leena Eränkö, Finlands Kommunförbund
- biträdande direktör Kirsti Tarnanen-Sariola, Finlands Hamnförbund
- sjökapten, sakkunnig Jukka Kantola, Rederierna i Finland
- chef för internationella havsärenden Anita Mäkinen, WWF Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av Gränsbevakningsväsendet och Helsingfors Hamn.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Allmänt

Utskottet anser att regeringens proposition med förslag till totalrevidering av fartygsavfallslagen är ett betydelsefullt lagstiftningspaket som riksdagen har fått beklagligt lite tid på sig för att behandla. I propositionen ingår förslag både till en ny miljöskyddslag för sjöfarten och till en lag om bekämpning av oljeskador, som båda är mycket viktiga för miljöskyddet i Östersjön. Den tilltagande handelssjöfarten och fritidsbåtporten och framför allt de tilltagande oljetransporterna har ökat miljöbelastningen avsevärt utan att man har lyckats sätta stopp för eutrofieringen i någon avgörande grad. Utskottet påpekar i alla fall att det nu handlar om en i det närmaste teknisk omstrukturering av lagstiftningen, som sammantaget kan anses lyckad och som är önskvärd för att den skapar större klarhet i lagstiftningen. Det vill ändå att kommunikationsutskottet med fördel kunde se närmare på vissa teman längre fram i utlåtandet.

På ett generellt plan gäller det att se till att resurserna för miljöskyddsarbete inom sjöfarten faktiskt räcker till. Miljöskyddet inom sjöfarten regleras huvudsakligen i internationella konventioner och i vissa delar i EU-direktiv och rekommendationer från Helcom, eftersom internationella regler är den enda fungerande metoden inom internationell sjöfart. Finland har i många fall ratificerat de reviderade bilagorna till konventioner om miljöskydd inom sjöfarten med flera års eftersläpning och det ger ingen god bild av oss som aktiv aktör. Eftersom Finland har försökt vara aktivt pådrivande till exempel för att medlemsländerna i Helcom ska lägga ett förslag hos IMO om att Östersjön ska utses till särskilt område enligt bilaga IV till MARPOL som förbjuder utsläpp av toalettavfallsvatten i havet, bör vi bete oss exemplariskt också med de förpliktelser som gäller oss själva.

Utskottet noterar vidare att propositionen över huvudtaget inte nämner EU:s Östersjöstrategi, som antogs vid Europeiska rådets möte i

oktober 2009. I sitt utlåtande om strategin har utskottet lyft fram den som ett viktigt projekt för att påskynda skyddet av Östersjön och ge den större tyngd och genomslag inom EU. Östersjökommissionen Helcoms arbete tjänar som allmän utgångspunkt för kommissionens strategi och miljöinsatserna i strategin bygger på den handlingsplan för Östersjön som Helcom antog 2007 (Baltic Sea Action Plan) med ambitionen att återställa god miljöstatus i Östersjön fram till 2021. EU:s Östersjöstrategi bör backa upp arbetet i Helcom och den vägen ge det större genomslag.

Bekämpning av oljeskador

Ett nytt sjösäkerhetsprogram för Östersjön har upprättats i mars 2009 för att förbättra säkerheten till sjöss. Utskottet lyfter fram programmets strategier till exempel för större satsningar på säker sjöfart i EU och aktivare medverkan i IMO. Det är också viktigt att oljebekämpningsberedskapen förbättras. Det blir obligatoriskt med dubbelskrov i början av 2010, men eftersom gamla fartyg ändå fortsätter i trafik bör risken med dem vägas in i bedömningen av oljebekämpningsberedskapen.

För skyddet av Östersjön måste man räkna med att upphandla och underhålla en adekvat oljebekämpningsmateriel. Finlands miljöcentral har lämnat en samlad rapport till miljöministeriet om vad staten och de regionala räddningsverken behöver göra för att oljebekämpningsberedskapen i Finska viken ska stå pall inför hotet från de ökade oljetransporterna från Ryssland. Enligt rapporten behövs det ett nytt multifunktionellt fartyg, renovering av fartyget Halli, två nya kombinerade oljebekämpnings- och utsjöbevakningsfartyg och renovering av fartyget Merikarhu plus fler bommar och annan bekämpningsmateriel. Kostnaderna uppskattas ligga kring 30 miljoner euro per år. De regionala räddningsverken i kustområdena behöver dessutom bekämpningsbåtar och bekämpningsmateriel till en sammanlagd kostnad om 3 miljoner euro per år i genomsnitt. För att oljebekämpningsberedskapen

ska bli bättre i Finska viken och norra Östersjön är det nödvändigt att också Ryssland och Estland skaffar sig nya oljebekämpningsfartyg.

De regionala räddningsverkens och kommunernas roll i bekämpningen av oljeskador

Enligt den gällande fartygsavfallslagen ska det lokala räddningsväsendet inom sitt område handha bekämpningen av fartygsoljeskador så som föreskrivs i lagen, och dessutom ska de kommunala myndigheterna och verken delta i bekämpningen av oljeskador och vid behov ha hand om efterbehandlingen. Propositionen utgår från att det lokala räddningsväsendet fortsatt ska ha huvudsakligen samma uppgifter, men nu ska det föreskrivas närmare om kommunens roll i bekämpningen av oljeskador och efterbehandlingen, eftersom det varit något oklart hur uppgifterna ska delas mellan räddningsväsendet och kommunen. I 2 kap. 9 § i lagförslag 5, dvs. lagen om bekämpning av oljeskador, sägs det att kommunen vid behov ansvarar för efterbehandlingen inom sitt område. De kommunala myndigheterna och verken ska vid behov delta i bekämpningen av oljeskador. Enligt 2 kap. 21 § 3 mom. ska efterbehandlingen ledas av den myndighet som den berörda kommunen bestämt. Närings-, trafik- och miljöcentralen styr och samordnar efterbehandlingsarbetet, om bekämpningen omfattar flera kommuner.

Utskottet konstaterar att en avsevärd del av bekämpningsarbetet genom propositionen kommer att falla på kommunernas ansvar. Gränsen mellan bekämpning och efterbehandling klarnar inte nödvändigtvis genom den föreslagna ändringen, för också enligt motiven beror det på skadans omfattning om de inledande bekämpningsåtgärderna tar timmar, dagar eller veckor i anspråk. Dessutom framhålls där att efterbehandlingen kan pågå en lång tid. Det har också framhållits för utskottet att närings-, trafik- och miljöcentralen inte är lämpad att leda och samordna saneringsarbetena. Utskottet vill att kommunikationsutskottet ser till att ansvarsförhållandena inte blir så oklart angivna att det hämmar en effektiv oljebekämpning.

Olagliga oljeutsläpp

Utskottet fäster sig vid att det fortfarande förekommer oräkneliga oljeutsläpp till havs och att det inte kan klarläggas var de har sitt ursprung. De observerade olagliga oljeutsläppen i Östersjön har varierat mellan 200 och 800 per år, men i verkligheten är utsläppen ännu fler. Enligt uppskattning dör omkring 100 000 sjöfåglar varje år till följd av olagliga oljeutsläpp. En administrativ oljeutsläppsavgift trädde i kraft den 1 april 2006. Det är mycket viktigt att systemet med administrativa oljeutsläppsavgifter införs, för det är praktiskt taget omöjligt att ställa den som förorsakar olagliga oljeutsläpp till svars på straffrättsliga grunder. Med ett effektivt administrativt påföljdssystem för överträdelse av oljeutsläppsförbudet kan skyddet av Östersjön förbättras avsevärt. Utskottet påpekar för kommunikationsutskottet att detta med fördel kan fundera på en höjning av oljeutsläppsavgifterna i framtiden för att de ska få större förebyggande effekt.

Passagerarfartygs utsläpp av toalettavfall

Passagerarfartygens utsläpp av toalettavfall är inte så stora att de spelar någon särskilt stor roll för belastningen i Östersjön. Men de är betydande tidsmässigt och lokalt, inte minst utsläppen från stora kryssningsfartyg i reguljär trafik och sommartrafik. Som ett led i Helcoms handlingsplan för Östersjön förbereder Helcomländerna under Finlands ledning ett förslag för IMO om skärpta regler för utsläpp av toalettavfall i Östersjön. Det är viktigt med ett totalförbud inte minst för kryssningsfartyg, anser utskottet. IMO spelar en central roll också i att förbättra samarbetet om miljöskyddet inom fartygstrafiken, eftersom beslut som tas inom organisationen är bindande för alla stater kring Östersjön, också Ryssland. Det måste samarbete inom hela Östersjöområdet till för att lösa sjötrafikens problem och säkerställa att de särskilda åtgärderna i Östersjöområdet effektivt främjas genom gemensamma förslag till IMO från samtliga kuststater. Vidare anser utskottet att det samtidigt gäller att satsa på att öka den nuvarande bristfälliga kapaciteten för att ta emot avfall i hamnarna i Östersjön. Mottagningen av fartygsavfall är fortfarande yt-

terst bristfällig i många hamnar, också stora sådana, i Östersjön.

Avfallshanteringen i hamnar

I lagen om miljöskydd för sjöfarten föreslås ingå de bestämmelser i den nuvarande fartygsavfallslagen som följer av bindande internationella förpliktelser och förpliktelser i gemenskapslagstiftningen att förhindra förorening av miljön på grund av fartygs normala drift. I lagen ska också ingå en del nationella författningar. Det handlar om en ramlagstiftning som är tillämplig också i inrikes sjöfart och inre vatten eller sjöar. Med tanke på en tydligare miljölagstiftning är det bra att utgå från att samma regler gäller för alla fartygsgenererade utsläpp oberoende av vilket slag av vattenområde det är fråga om. Utskottet ser gärna att man utgår från en samlad strategi som förtydligar rättigheterna och skyldigheterna i fråga om fartygsavfall. Regeringen har haft ambitionen att precisera och tydliggöra bestämmelserna om till exempel fritidsbåtar och småbåtshamnar för att förbättra mottagningen av toalettavfallsvatten.

Kommissionen för revidering av fartygsavfallslagen (Kommunikationsministeriets publikationer 20—21/2008) har föreslagit ett förfarande för att godkänna hamnarnas avfallshanteringsplaner och att statens regionala miljömyndighet ska vara godkännande myndighet. Men 9 kap. 4 § i lagförslag 4 avviker från fartygsavfallskommissionens förslag och den gällande lagen på den punkten att där föreskrivs att den kommunala miljövärdmyndigheten får en ny lagfäst uppgift att godkänna avfallshanteringsplanen för en småbåtshamn. Det betyder ett nytt administrativt tillståndsförfarande för de kommunala miljövärdmyndigheterna och en administrativ beslutsprocess som är helt avskild från det nuvarande miljötillståndssystemet. En allmän princip för utveckling av miljöskyddstillsynen har varit att frångå föregående kontroll av tillstånds- och godkännandeförfarandena i olika lagar till förmån för efterkontroll i sådana frågor där det är möjligt utan att nivån på miljöskyddet sjunker. Men i så fall måste de resurser som frigörs från miljöskyddet i stället avsättas för efter-

kontroll. Enligt 4 c kap. 26 c och 26 d § i den gällande fartygsavfallslagen ska en avfallshanteringsplan göras upp för hamnen och läggas fram som en del av en miljöstillståndsansökan enligt miljöskyddslagen så som miljöskyddslagen föreskriver och i övrigt fogas till anmälan om hamnen till datasystemet för miljövärdinformation.

Utskottet påpekar att föreslagna 9 kap. i den nya miljöskyddslagen för fartygstrafiken rubbar det gällande avfallshanteringsystemet i hamnar så till vida att avfallshanteringsplanen uttryckligen måste godkännas. Det betyder ett helt nytt beslutssystem och efterlevnad av bestämmelserna om beslut som tagits i förvaltningsförfarande. Trots att hamninnehavaren enligt förslaget ska vara skyldig att informera och höra berörda parter är det föreslagna godkännandeförfarandet med sina administrativa beslut mycket mer tungrott än det nuvarande anmälningsförfarandet som är huvudregel. Att det är kommunerna som ska godkänna avfallshanteringsplanerna för småbåtshamnar innebär en ny uppgift för de kommunala miljövärdmyndigheterna och i många kustkommuner att det behövs mer resurser för att behandla, bereda, fatta beslut om och övervaka godkännandet. Vidare påpekar utskottet att det inte har ordnats något samråd enligt kommunallagen i delegationen för den kommunala ekonomin och förvaltningen om förslaget, trots att det ökar kommunernas uppgifter.

Enligt propositionens motivering bedöms de nya uppgifterna inte medföra några större verkningar i fråga om organisationen eller personalen, utan de kan skötas inom ramen för nuvarande resurser. I många kuststäder kan de nya uppgifterna emellertid kräva en betydande arbetsinsats och då behövs det extra resurser. Nylands miljöcentral godkände 2004—2006 avfallsplaner för omkring 150 småbåtshamnar. I första omgången krävdes det nästan en arbetsdag per hamn för proceduren. Inom Helsingfors stads område finns det omkring 75 småbåtshamnar med minst 50 båtplatser. Också i andra större städer längs kusten, som Åbo och Kotka, finns det ett stort antal småbåtshamnar. Avfallsplanerna för hamnarna ska enligt EU-bestämmelser (direktiv 2000/59 EG om mottagningsanord-

ningar i hamn för fartygsgenererat avfall och lastrester) justeras och godkänns med minst tre års mellanrum. Även om förfarandet kanske löper smidigare i följande omgångar betyder det ändå regelbundet upprepat arbete för kommunerna. Utan god samordning i hela landet och tillräckligt utförliga anvisningar kan det dessutom ge upphov till olika förfaranden i olika stora kommuner om tillsynen över småbåtshamnarnas avfallshanteringsplaner helt lyfts över på kommunerna. Utskottet konstaterar att man mycket väl kunde överväga att låta den statliga regionala miljömyndigheten ha kvar befogenheten att fatta beslut i saken eller alternativt upprätta ett registreringssystem i kommunens regi som regelbundet ses över.

Det är besvärligt om kommunerna i det rådande svåra ekonomiska läget får en ny lagfäst uppgift utan att staten anvisar några som helst tilläggsresurser för ändamålet. De kommunala miljövärdsmyndigheterna har under årens lopp fått ständigt fler uppgifter utan några extra resurser och de är redan som det är synnerligen överbelastade. När statens regionförvaltningsreform bereddes undersöktes det också vilka miljöskyddsuppgifter som skulle kunna överföras på

de kommunala miljövärdsmyndigheterna. Det konstaterades då allmänt att det inte fanns planer på några nya lagfästa miljöskyddsuppgifter för kommunerna.

Utskottet framhåller att de statliga myndigheterna utifrån 13 kap. 1 § i miljöskyddslagen för sjöfarten föreslås få rätt att ta ut avgifter för åtgärder som grundar sig på lagen, men där sägs ingenting om rätt för de kommunala myndigheterna att ta ut avgifter. Den nya uppgift som föreslås för kommunerna är emellertid fullt jämförbar med närings-, trafik- och miljöcentralernas uppgifter som det enligt lagförslaget får tas ut en avgift för. Det är viktigt att också kommunerna får ta ut avgifter för utförda uppgifter i motsvarighet till kostnaderna enligt en taxa som de godkänner. Grunderna för avgifter till kommunen ska anges närmare i den taxa som kommunen godkänner.

Utlåtande

Miljöutskottet föreslår

att kommunikationsutskottet beaktar det som sagts ovan.

Helsingfors den 2 december 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Timo Juurikkala /gröna
Timo Kaunisto /cent
Merja Kuusisto /sd

Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Unto Valpas /vänt.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos
utskottsråd Jaakko Autio.