

Områdena som utsetts till överföringar av last och leveranser av bränsle mellan fartyg på finskt vattenområde och i Finlands ekonomiska zon

Föreskriftens bakgrund och rättsgrund

Lagen 669/2021 om ändring av miljöskyddslagen för sjöfarten (1672/2009) stiftades våren 2021 och trädde i kraft den 1 juli 2021. I lagens 2 a kap. föreskrivs om att alla överföringar av oljelast samt skadligt fast och flytande gods från ett fartyg till ett annat (överföring av last) samt leveranser av bränsle (bunkring) är anmälningspliktiga och begränsade till hamnområden samt till särskilt utsedda områden inom Finlands territorialvatten och ekonomiska zon. I 2 a kap. 2 § föreskrivs att Transport- och kommunikationsverket Traficom utser dessa områden genom en föreskrift efter förhandlingar med Försvarmakten, Gränsbevakningsväsendet, Finlands miljöcentral, Fortsstyrelsen, Tullen, Trafikledsverket, räddningsmyndigheten vid det lokala räddningsväsendet och leverantören av fartygstrafikservice. Grunden för begränsningen av verksamheten till utsedda områden är skyddet av den marina miljön och förbättring av myndigheternas lägesbild. Om Traficoms bemyndigande att utfärda föreskrifter föreskrivs i 2 a kap. 7 § i miljöskyddslagen för sjöfarten, enligt vilken Transport- och kommunikationsverket i fråga om tillämpningen av detta kapitel, bilaga I till MARPOL-konventionen, Helsingforskonventionen och Europeiska unionens rättsakter får meddela tekniska föreskrifter om i 2 § i detta kapitel avsedda områden inom territorialvattnen och den ekonomiska zonen, det praktiska utförandet av överföringar och leveranser på finskt vattenområde och den ekonomiska zonen, samt när det gäller finska fartyg också utanför finskt vattenområde och den ekonomiska zonen, och innehållet i STS-planen.

2 a kap. 2 § om områden som anvisats för överföring och leverans av bränsle tillämpas från och med den 1 januari 2022.

Andra föreskrifter och författningar som hänför sig till ärendet

Överföringar av oljelaster enligt bilaga I till MARPOL-konventionen har redan tidigare, år 2018, begränsats till två utsedda ankringsplatser längs Sköldviksfarleden (Kallbådagrunds och Svartbäcks ankringsområden) genom Trafiksäkerhetsverkets beslut om områdena som utsetts till överföringar av oljelast mellan oljetankfartyg (STS-operation) (TRAFI/398315/03.04.01.00/2017).

Genom den föreskrift som nu utfärdas upphävs Trafiksäkerhetsverkets ovan nämnda beslut.

Föreskriftens målsättning

Tidigare har endast överföringar av oljelast varit begränsade till områden som utsetts genom Transport- och kommunikationsverkets beslut. Målet för föreskriften är att förbättra skyddet av den marina miljön och förebygga utsläpp av skadliga ämnen på finskt vattenområde och i Finlands ekonomiska zon. Genom att de nämnda överföringarna begränsas till utsedda områden har myndigheten för skadebekämpning bättre möjligheter att förbereda sig för olyckssituationer och i allmänhet förbättras de marina myndigheternas lägesbild gällande marina händelser i Finlands jurisdiktion.

Beredning av föreskriften

Lagstadgade förhandlingar enligt 2 a kap. 2 § i miljöskyddslagen för sjöfarten med marina myndigheter och aktörer hölls den 9 september 2021 (Traficom, Gränsbevakningsväsendet, Finlands miljöcentral SYKE, Trafikledsverket, inrikesministeriets räddningsavdelning, VTS-tjänsteleverantören Fintraffic, Tullen, Forsstyrelsen, Egentliga Finlands räddningsverk, Uleåborg-Nordöstra Österbotten räddningsverk), den 27 september 2021 (Traficom, SYKE, Forsstyrelsen), den 7 oktober 2021 (Traficom, inrikesministeriets räddningsavdelning, Gränsbevakningsväsendet, Östra Nylands räddningsverk, Västra Nylands räddningsverk, Mellersta Österbottens och Jakobstadsområdet räddningsverk), den 26 oktober (Traficom, Helsingfors räddningsverk, Kymmenedalens räddningsverk) och den 27 oktober (Traficom, Marinen). Därtill har beredarna av denna föreskrift vid behov även konsulterat ovan nämnda aktörer separat.

Höranden av intressenter ordnades den 12 oktober 2021 och den 1 november 2021.

Utöver ovan nämnda höranden har utkastet till föreskrift genomgått en offentlig remissbehandling i tjänsten utlåtande.fi under perioden 18.11–16.12.2021.

Utlåtanden

Totalt 15 utlåtanden lämnades in om utkastet till föreskrift.

Försörjningsberedskapscentralen, Sjömanspensionskassan, Forststyrelsen, justitieministeriet, Olycksutredningscentralen, Gränsbevakningsväsendet/inrikesministeriet, Finlands Hamnförbund, Rederierna i Finland, Egentliga Finlands räddningsverk, Tullen, Trafikledsverket och miljöministeriet konstaterade att de inte har några detaljerade yttranden om utkastet till föreskrift eller framförde endast allmänna kommentarer om föreskriftens innehåll eller mål som förordar föreskriften.

Marinen föreslog i sitt utlåtande att STS-området T7 som enligt förslaget ligger utanför Utö av försvarsmässiga skäl flyttas till annan plats. Därför har området T7 utanför Utö i enlighet med Marinens förslag flyttats till östra sidan av linjen N59 41 00, E021 29 00 - N59 35 00, E021 20 00 i den slutliga föreskriften. Det nya läget framgår av bilaga 1 till föreskriften. Efter remissbehandlingen har kommentarer angående flytt av området begärts av relevanta bekämpnings- och miljömyndigheter som inte hade några anmärkningar på saken.

Finlands miljöcentral SYKE påpekar i sitt utlåtande att STS-området T4 vid ankringsplatsen vid Svartbäck ligger mindre än en kilometer från ett värdefullt naturobjekt och därför borde endast överföringar av gaser eller ämnen som förgasas snabbt från ett fartyg till ett annat tillåtas i området i fråga. Det konstateras dock att det trots de nämnda miljöaspekterna inte finns några grunder att begränsa de tillåtna överföringarna i området. Området ligger mycket nära oljeraffinaderiet i Sköldvik och därmed torde bekämpningsberedskapen i området vara Finlands bästa. Dessutom kan det med tanke på försörjningsberedskapen anses vara grundat att utse området även för överföringar av oljelaster. Området har sedan tidigare utsetts för överföringar av oljelaster, men sådana operationer har hittills ännu inte utförts.

Av motsvarande skäl föreslår SYKE även på STS-området U2 utanför Hangö udd att det endast skulle vara tillåtet med överföring av gaser eller ämnen som förgasas snabbt från ett fartyg till ett annat. Området i fråga ligger i Finlands ekonomiska zon. För att göra regleringen entydig har Transport- och kommunikationsverket i bered-

ningsarbetet utgått från att samma funktioner ska vara tillåtna på alla utsedda områden inom den ekonomiska zonen. Eftersom området ligger på öppet hav påverkas dess användningsmöjligheter i hög grad av verksamhetsbegränsningarna i anknytning till väderleksförhållandena som beaktats i lasthanteringsmanualen.

För båda områdenas del framhäver SYKE att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt räddnings- och bekämpningsberedskapen. Till denna del påminner Transport- och kommunikationsverket om att 2 a kap. 1 § i statsrådets förordning (76/2010) om miljöskydd för sjöfarten innehåller bestämmelser om verksamhetsidkarnas skyldighet angående bekämpningsberedskap.

I sitt utlåtande betonar SYKE också att ny information om värdefulla naturobjekt samlas in hela tiden vilket i framtiden kan påverka den miljörisk som utgörs av de områden som nu utses. SYKE föreslår att Traficom med jämna mellanrum (2–3 år) eller alltid då ny information av betydande slag samlas in ordnar överläggningar med relevanta aktörer där lägesbilden kan uppdateras. Traficom anser att förslaget är bra och konstaterar att lagen förutsätter att de aktörer som nämns i 2 a kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten alltid hörs då utseende av nya områden föreslås. Dessutom får SYKE med stöd av lagen information om fartygens förhandsanmälningar om STS-operationer vilket gör det möjligt för centralen att utvärdera miljöskadorna utifrån anmälningarna och de utförda STS-operationerna. Traficom uppmuntrar SYKE till en aktiv dialog med ämbetsverket ifall SYKE själv anser att riskbedömningen för de områden som nu utses ändras väsentligt.

Meriliikenneohjaajat ry föreslår i sitt utlåtande att området U1 utanför Kotka inte utses för att trygga sjösäkerheten. Angående detta kan dock konstateras att området officiellt endast utses för överföringar av skadliga laster som avses i bilaga II och V till MARPOL-konventionen samt bränsleleveranser. Därmed skulle föreskriften endast ha effekter som främjar sjösäkerheten. Föreskriften löser inte de utmaningar som framförts i utlåtandet och som sedan tidigare identifierats av ämbetsverket i anknytning till överföringar av oskadliga laster i området.

Angående området U2 utanför Hangö udd påpekar Meriliikenneohjaajat ry att det föreslagna området gränsar till trafiksepareringssystemet för Finska viken. Det föreslagna området ändras därmed så att ett område på 0,5 sjömil lämnas mellan den norra gränsen till trafiksepareringssystemet och den södra gränsen till STS-området.

Ändringar och bedömning av föreskriftens konsekvenser

Överföringar av skadlig last eller leveranser av bränsle mellan fartyg utförs nuförtiden i en ganska liten utsträckning på finskt vattenområde och i Finlands ekonomiska zon. Intresset för denna affärsverksamhet har dock ökat under den senaste tiden. Bland annat har det till Finska viken under sommaren 2021 kommit ett nytt bunkringsfartyg som levererar flytande naturgas (liquified natural gas, LNG), som är tänkt att leverera LNG till fartyg även i finländska hamnar samt från fartyg till fartyg på finskt vattenområde eller i Finlands ekonomiska zon. Valet av utsedda områden har gjorts i ett nära samarbete med den finländska rederinäringen, och konsekvenserna för den befintliga affärsverksamheten och sjötransporterna är därför ringa. Det föreslås att områden ska utses genom denna föreskrift med beaktande av miljöskyddsmässiga omständigheter inom de områden som aktörerna behöver för att konsekvenserna för näringen ska kunna hållas rimliga. I framtiden ska fartyg i enlighet med 2 a kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten på förhand göra en anmälan om de tänker utföra lastöverföringar eller leveranser av bränsle mellan fartyg, och operationen ska utföras i ett område som utses genom denna föreskrift, vilket ökar den administrativa bördan för fartygen i viss mån. Anmälan och begränsningen av överfö-

ringarna till utsedda områden har dock tydliga positiva konsekvenser för både sjötrafiksäkerheten och den maritima miljön. Myndigheternas uppgifter ökar något när antalet överföringar och leveranser som kräver tillsyn ökar. Å andra sidan ger myndigheternas förbättrade tillgång till information myndigheterna bättre möjligheter att ingripa i eventuella problemsituationer i förväg. De behöriga myndigheternas lägesbild och beredskap för eventuella olyckor förbättras betydligt.

Bränslet för fartygets eget bruk och biodrivmedel och kemikalier som överförs som laster kan med avseende på miljöeffekterna vara lika skadliga som oljelasterna som omfattas av den nuvarande bestämmelsen. Fördelningen i traditionella brännoljor och nya biodrivmedel är något föråldrad eftersom biodrivmedel i sig själv innehåller olika bränslen och olika kemikaliska föreningar. För närvarande finns det kring 50 blandningar och komponenter av dessa på marknaden. Dessa transporteras i ökad utsträckning till havs i traditionella oljetankrar och så kallade produkttankrar istället för i kemikalietankrar. Fartygen kan fortfarande använda olika biobaserade bränslen. Risken för miljöförorening är verklig eftersom bland annat biodrivmedel kan ha likadana effekter på den marina miljön som mineraloljor då de blandas i vattnet. I framtiden kommer av mångfalden av biobränslen och deras råvaror att öka ytterligare. Det ska dessutom beaktas att kemikalier ofta kan vara mer benägna att explodera och antändas i jämförelse med traditionell brännolja. Dessa kan ha betydande stora skadliga effekter på miljön, människans hälsa och egendom. Den nuvarande kunskapen och beredskapen om fartygskemikalieolyckor är dessutom svagare jämfört med beredskapen för bekämpning av oljeskador. Med avseende på att kemikaliernas transport- och hanteringsvolym har ökat avsevärt de senaste årtiondena är det motiverat med en mer omfattande bestämmelse för överföringar med tanke på skyddet av den marina miljön. Vid utnämningen av områden kan man dessutom beakta särskilt känsliga marina områden och andra områden där överföringar och leveranser inte ska genomföras med avseende på miljöskyddet. Begränsningen av överföringar till särskilt utsedda områden möjliggör även att en tillräcklig bekämpningsberedskap säkerställs vid utnämmandet av området.

Effekterna av utvidgningen av tillämpningsområdet för 2 a kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten, som ligger till grund för föreskriften, har bedömts närmare i regeringens proposition RP 71/2021 rd.

Detaljmotivering

Föreskriftens tillämpningsområde fastställs enligt 2 a kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten. Föreskriften tillämpas på de överföringar av last och leveranser av bränsle som avses i 2 a kap. 1 § 1 mom. i miljöskyddslagen för sjöfarten, och de undantag som nämns i 2 och 3 mom. i nämnda paragraf skulle också gälla för tillämpningen av föreskriften. Angående tillämpningsområdet konstateras dock att föreskriften endast gäller operationer till havs, eftersom det inte finns behov av att utfärda föreskrifter för ovan nämnda operationer som sker i hamnar.

Man använder huvudsakligen samma definitioner som i miljöskyddslagen för sjöfarten. För att göra texten smidigare ska man dock definiera termerna "överföring av last" och "leverans av bränsle" i föreskriften. Överföring av last skulle avse överföring av last mellan fartyg som sker till havs och där den last som överförs är en sådan oljelast som avses i bilaga I till MARPOL-konventionen, en sådan flytande eller fast bulklast som är skadlig för den marina miljön som avses i bilaga II eller V eller en sådan farlig fast bulklast som definieras i bestämmelserna i kapitel VII del A-1 regel 7 i bilagan till SOLAS-konventionen. Med leverans av bränsle avses leverans av marina bränslen, av gas eller av andra bränslen med låg flampunkt som används som bränsle som avses i den internationella koden om säkerhet för fartyg som använder gas eller andra bränslen med låg flampunkt och av biodrivmedel till havs från ett fartyg till ett annat. Därmed och med tanke på tillämpningsområdet skulle det

inte vara nödvändigt att senare i denna föreskrift separat nämna att ifrågavarande överföringar av last och leveranser av bränsle utan undantag är tillåtna när fartyget är i hamn.

Föreskriftens väsentliga sakinnehåll finns i punkt 3 i föreskriften och i de förtydligande bilagorna 1 och 2. I punkt 3.1 definieras de lastöverföringsområden som utses för verksamhet enligt föreskriftens tillämpningsområde på finskt vattenområde och i punkt 3.2 på motsvarande sätt i Finlands ekonomiska zon. Genom denna föreskrift skulle 7 lastöverföringsområden utses för finskt vattenområde och 3 för Finlands ekonomiska zon, där det skulle vara tillåtet att utföra överföringar av last och leveranser av bränsle enligt tillämpningsområdet. Områdena har valts ut i samarbete med de myndigheter som deltagit i beredningen av föreskriften, genom sammanjämkning av de behov och verksamhetsförutsättningar som näringen lyft fram. Främjandet av fartygssäkerheten och skyddet av den marina miljön, som är syftena med föreskriften, har haft en central roll i definieringen av områdena. För varje utsett lastöverföringsområde på finskt vattenområde anges separat i föreskriftstexten vilka av de laster eller bränslen som hör till tillämpningsområdet för 2 a kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten som får överföras eller levereras från ett fartyg till ett annat inom området. De flesta av de områden som nu utses är belägna i befintliga officiella ankringsområden.

Överföringar av oljelaster enligt bilaga I till MARPOL-konventionen skulle även framöver vara tillåtna endast i lastöverföringsområdena i Svartbäcksfjärdens och Kalbådagrunds ankringsområden utanför Borgå. Framöver skulle det dock i dessa områden även vara tillåtet att utföra andra överföringar av last och leveranser av bränsle enligt 2 a kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten.

I lastöverföringsområdena i Fageröfjärden utanför Kotka, vid Ulkomatala utanför Helsingfors och vid Utö avses det vara tillåtet att utföra alla överföringar av last och leveranser av bränslen enligt 2 a kap. i miljöskyddslagen för sjöfarten, med undantag för överföringar av oljelast enligt bilaga I till MARPOL-konventionen. I fråga om överföring av oljelaster har man redan tidigare, genom Trafiksäkerhetsverkets beslut år 2018, utrett att tillåtande av dem är motiverat endast i ovan nämnda ankringsområde längs farleden till Sköldviks oljeterminal. I beredningen av denna föreskrift har man inte sett det som motiverat att avvika från detta tidigare beslut.

För lastöverföringsområdena i Uolionselkä utanför Fredrikshamn och Porkalafjärden utanför Ingå skulle man endast tillåta sådana leveranser av bränsle där man levererar gaser som används som bränsle för fartyg och som omfattas av IGF-regelverket, såsom flytande naturgas (liquified natural gas, LNG), det vill säga metan. Dessa områden ligger mycket nära betydande skyddsområden för havsnaturen och i sådana områden där bekämpningen av skadliga ämnen eller bränslen som hamnar i havet vid ett eventuellt fel skulle vara särskilt utmanande, så för att förverkliga föreskriftens mål ska man i dessa områden endast tillåta överföring av sådana ämnen som förångas vid eventuellt läckage och därmed inte orsakar risker för den marina miljön.

I Finlands ekonomiska zon skulle man utse totalt tre områden, som skulle finnas utanför Kotka fyr, söder om Hangö udd och norr om Karleby. Även om man i beredningen av RP 71/2021 rd har utgått från att man ska utse lastöverföringsområden i den ekonomiska zonen endast i specialfall, har näringen i samband med beredningen av föreskriften lagt fram motiveringar till varför det borde vara möjligt att utföra åtgärder enligt föreskriftens tillämpningsområde även i den ekonomiska zonen. På grund av den gällande lagstiftningen om farledsavgifter är situationen den att om det inte finns utsedda lastöverföringsområden inom Finlands ekonomiska zon, kan man i praktiken inte erbjuda tjänster för lastöverföring eller leverans av bränsle inom den ekonomiska zonen till sådana fartyg som inte besöker en finländsk hamn. Detta

borde utredas i nästa författningsprojekt som berör lagstiftningen om farledsavgifter, eftersom det med tanke på skyddet av den marina miljön och fartygssäkerheten i synnerhet i Finska viken är bättre att de utsedda lastöverföringsområdena finns någon annanstans än i Finlands ekonomiska zon.

I punkt 4 i föreskriften föreskrivs om vissa detaljer i det praktiska utförandet av överföringar av last och leveranser av bränsle. Eftersom de utsedda lastöverföringsområdena är begränsade till sin storlek och delvis är belägna inom befintliga ankringsområden förutsätts att operationerna utförs när fartygen står stilla och minst ett av fartygen är ankrat, om inte is- eller andra exceptionella förhållanden kräver något annat. Om operationen av särskilda skäl utförs utan att ett fartyg är ankrat, ska detta meddelas i förhandsanmälan om lastöverföringen eller leveransen av bränsle.

För att trygga sjösäkerheten ska man fastställa ett säkerhetsavstånd på en halv sjömil till övrig fartygstrafik. De fartyg som deltar i operationen ska vara skyldiga att vid behov informera andra fartyg som befinner sig eller rör sig i eller nära lastöverföringsområdet om att det pågår en överföring av last eller leverans av bränsle mellan fartygen. Andra fartyg som befinner sig eller rör sig i eller nära lastöverföringsområdet ska vara skyldiga att se till att de inte rör sig längs en rutt eller ankrar närmare än en halv sjömil från de fartyg som deltar i överföringen av last eller leveransen av bränsle. Ett undantag är situationer där ett fartyg rör sig i ett farledsområde, eftersom en del lastöverföringsområden är belägna i direkt anslutning till en farled för kommersiell sjöfart. Det ovan nämnda avser dock inte befria fartygen från skyldigheten att anmäla sig till och delta i fartygstrafikservice på det sätt som krävs enligt lagen om fartygstrafikservice (623/2005). Fartygen ska fortfarande anmäla sig på normalt sätt med VHF-telefon via områdets VTS-kanal vid ankomsten till ett VTS-område och vid inträdet i ett lastöverföringsområde. Fartygets skyldighet att vid behov meddela andra fartyg om att det pågår en överföring av last eller leverans av bränsle säkerställer dock att andra fartyg kan hålla tillräckligt säkerhetsavstånd till de fartyg som deltar i operationen. Skyldigheten förtydligar också ansvarsfördelningen och säkerställer säkerheten i operationen till de delar som områdena är belägna utanför VTS-områdena i Finlands ekonomiska zon.

Inom dessa lastöverföringsområden som är belägna inom finskt vattenområde avser man tillämpa samma assistansbegränsningar vid isförhållanden som på de farleder som leder till dem. På så sätt förebygger man att fartyg som inte har rätt till isbrytarassistans vid ankomst till hamnen försöker ta sig in i lastöverföringsområdet, vilket bidrar till säkerheten i sjöfarten.

Föreskriftens ikraftträdande

Föreskriften träder i kraft den 1 januari 2022.