

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lotsningslagen och upphävande av 3 kap. 7 § i skadeståndslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 26 oktober 2010 en proposition med förslag till lagar om ändring av lotsningslagen och upphävande av 3 kap. 7 § i skadeståndslagen (RP 214/2010 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Tero Jokilehto, kommunikationsministeriet
- budgetråd Esko Tainio, finansministeriet
- lagstiftningsråd Marietta Keravuori-Rusanen, justitieministeriet
- konkurrensråd Riitta Ryhänen, Konkurrensverket
- trafikchef Valtteri Laine och chefsjurist Hannu Makkonen, Trafiksäkerhetsverket

- verkställande direktör Matti Pajula, Lotsverket
- verkställande direktör, sjökapten Joakim Håkans och vicehäradshövding Lars Granfors, Baltic Pilot Ltd.
- ordförande Antti Rautava och vicehäradshövding Ilmari Haapajoki, Lotsförbundet
- verkställande direktör Markku Mylly, Finlands Hamnförbund
- verkställande direktör Olof Widén, Rederierna i Finland rf.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Trafikverket
- Finlands Näringsliv
- Finlands Maskinbefälsförbund
- Finlands Skeppsmäklarförbund
- Finlands Skeppsbefälsförbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lotsningslagen ändras och att skadeståndslagens 3 kap. 7 § om skadeståndsansvar inom lotsningsverksamheten upphävs.

De föreslagna ändringarna hänför sig till bolagiseringen av Lotsverket, som avses ske den 1 januari 2011. Bolagiseringen kräver att den skadeståndsrättsliga lagstiftningen om lotsningsverksamheten ändras. Regeringen föreslår

att ersättning för skada som orsakats vid lotsningen regleras i lotsningslagen. Samtidigt upphävs 3 kap. 7 § i skadeståndslagen. Paragrafen innehåller en specialbestämmelse om statens och kommunens skadeståndsansvar i samband med lotsningsverksamheten. Dessutom preciseras bestämmelserna om den dispens från skyldigheten att anlita lots som Trafiksäkerhetsverket bevil-

jar, samt kraven för lotsutbildning och lotsbehörighet.

Propositionen påverkar budgetpropositionen för 2011.

Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Sammantaget sett anser utskottet propositionen vara behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslagen, men med följande anmärkningar och ändringsförslag.

Utskottet har behandlat den aktuella propositionen och proposition RP 130/2010 rd med förslag till lag om ombildning av Lotsverket till aktiebolag i ett sammanhang.

Utövning av lotsningsverksamhet

Utskottet framhåller att propositionen utgår från att det helt statsägda lotsningsbolaget även i fortsättningen ska ha monopol på lotsningen. I propositionen redogörs främst för de ändringar som behövs när affärsverket bolagiseras. En uttömmande bedömning av näringsfrihetsaspekterna blir aktuell först i det fall att lotsningen blir en fri näringsverksamhet. Utskottet hänvisar på denna punkt till grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 12/2010 rd) om propositionen med förslag till lag om ändring av lotsningslagen (RP 251/2009 rd).

Utskottet vill starkt understryka att omläggningen och de företagsekonomiska värden och beslut som har samband med den bolagiserade verksamheten inte får underminera lotsningens primära syfte, att främja en trygg sjöfart och förhindra de negativa miljöeffekterna från fartygs-trafiken. Detta är något som man måste ta hänsyn till både i bolagsverksamheten och i ägarstyrningen.

En arbetsgrupp på kommunikationsministeriet sitter och grannar på om lotsningen eventuellt kunde öppnas för konkurrens och vilka samhälleliga och ekonomiska konsekvenser det i så fall får. Arbetsgruppens mandat löper ut den 31 januari 2011. Utskottet anser att uppdraget är ytterst angeläget.

Lotsens ansvar och skyldigheter

De som står i anställningsförhållande till det statligt affärsverket omfattas av det straffrättsliga tjänstemannabegreppet. Efter bolagiseringen är det bara lotsarna som i enlighet med 8 § i lotsningslagen har tjänsteansvar. Lotsningsverksamheten innebär per definition att handha ett offentlig uppdrag och utskottet vill för att sätta fokus på det hithörande ansvaret konstatera att reformen inte rubbar bestämmelserna om lotsarnas tjänsteansvar. Utifrån erhållen utredning ser utskottet inget behov av att utsträcka tjänsteansvaret till lotsningsbolagets ledning eller personal som inte konkret deltar i lotsningen.

Utskottet vill betona lotsens självständiga ansvar och skyldighet i fråga om lotsningen. Bolagiseringen av affärsverket får inte göra lotsarna mindre självständiga i sitt arbete.

Propositionen avser inte ändra eller utvidga lotsens skadeståndsansvar, som fortfarande bestäms utifrån skadeståndslagen och sjölagen.

Propositionen kommer enligt uppgift inte att påverka själva lotsningen och ger inte heller lotsarna några nya uppgifter. För att tydliggöra detta föreslår utskottet ändringar i paragrafen om lotsens ansvar och skyldigheter.

Lotsningsbolagets ansvar

I och med att Lotsverket bolagiseras behöver den skadeståndsrättsliga lagstiftningen ses över. I lotsningslagen föreslås bestämmelser om ersättning för skada som förorsakats vid lotsningen. I samma veva upphävs 3 kap. 7 § i skadeståndslagen som har en särskild bestämmelse om statens och kommunens skadeståndsansvar i samband med lotsning.

I propositionsmotiven säger regeringen att enligt 124 § kan regleringen inte anses vara ändamålsenlig, om ett organ som handhar offentliga

förvaltningsuppgifter, t.ex. ett lotsningsbolag, inte har skadeståndsansvar för skador som uppstår när den utför sina uppgifter. I en situation där den som bedriver lotsningsverksamhet är ett aktiebolag skulle utgångspunkten utan nya bestämmelser vara att bolaget enligt 3 kap. 1 § i skadeståndslagen har redaransvar för skada som lotsen genom fel eller försummelse förorsakar vid lotsningen.

Utskottet godtar regeringens ståndpunkt att det inte kan anses skäligt att påföra lotsningsbolaget ett så här stort skadeståndsansvar för skador som förorsakats vid lotsningen, inte minst med hänsyn till lotsningens karaktär som en verksamhet som bistår den egentliga sjöfarten och storleken på de skaderisker som ingår i verksamheten i förhållande till de avgifter som tas ut för lotsningen. I regel är utomstående skadelidandes ställning tryggad genom redarens primära redaransvar enligt sjölagen (674/1994). Avsikten med hänvisningen till sjölagen i lotsningslagens 4 a § 3 mom. är uttryckligen att poängtera att redaransvaret går före lotsningsbolagets ansvar.

Att lotsningsbolagets ansvar för skador som förorsakats vid lotsningen begränsas till skador som har orsakats uppsåtligen eller av grov vårdslöshet och att taket för skadeståndsansvar läggs vid 100 000 euro är i detta skede motiverat, menar utskottet. Ett högre belopp kunde få ytterst stora effekter för exempelvis lotsningsbolagets försäkringspremier. Propositionen har beretts med hänsyn till att nuläget ska påverkas så lite som möjligt. Men den utvidgning av skadeståndsansvaret som sker genom propositionen är i sig principiellt sett betydande om man jämför den med den ansvarsfrihet Lotsverket tidigare haft, påpekar utskottet. Dessutom fastställs lotsningsbolagets ansvar för alla andra skador än sådana som förorsakats vid lotsning utifrån skadeståndslagen.

Den arbetsgrupp på kommunikationsministeriet som ska utreda om det går att öppna för konkurrens i lotsningen kommer också att titta på frågor kring skadeståndsansvar.

Under sakkunnigutfrågningen sades det att 7 kap. 1 § 1 mom. i sjölagen de facto inte känner

till lotsningsbolag utan att det sekundära ansvaret bara gäller förhållandet lots-redare. Utskottet godtar ministeriets ståndpunkt att även om prioritetsordningen inte uttryckligen finns inskriven i bestämmelsen kan man sluta sig till sekundärstatusen från den sammantagna regleringen. Det är viktigt, menar utskottet, att sjölagen preciseras på denna punkt när lagen nästa gång ses över och man kan försäkra sig om att ändringen inte får några oförutsedda rättsliga konsekvenser.

Utskottet föreslår nedan en precisering av när ändringen gällande skadestånd träder i kraft.

Lotsningsavgift

Det är viktigt att prissättningen av lotsningen, precis som av annan trafikservice, bidrar till ett smidigt trafiksystem och trafikpolitisk målfyllelse. I propositionen föreslås det att lotsningsbolagets styrelse ska bli behörig att fastställa lotsningsavgifterna, som i dagsläget fastställs genom förordning av statsrådet. Enligt 4 mom. i den föreslagna 6 § ska de avgifter som lotsningsbolaget tar ut vara skäliga med beaktande av de kostnader som orsakats och en skälig vinst. Regleringen av prissättningen är i många avseenden lik regleringen av Finavia Abp:s prissättning av flygtrafiktjänster.

Eftersom lotsningsbolaget är ett monopolbolag, opererar det inte på en konkurrensutsatt marknad där konkurrensen får prissättningen att lägga sig på rätt nivå. Dessutom har fartyg en principiell skyldighet att anlita lots. Utskottet påpekar att det vilar tungt på kommunikationsministeriets axlar att i sin ägarstyrning se till att lotsningsavgifterna förblir moderata. Utskottet vill också lyfta fram 6 § 6 mom. om att priserna ska vara offentliga, vilket borgar för opartisk prissättning. Eventuella prisnedsättningar ska självfallet erbjudas alla redare på lika villkor.

Utskottet anser det vara på sin plats av avgiften för lotsningar i Saimenområdet sänks ytterligare. Det nedsatta enhetspriset föreslås vara högst två tredjedelar av ordinarie enhetspris för havsområdet. Inkomstförluster som drabbar lotsningsbolaget på grund av det nedsatta enhetspriset ska enligt 6 § 5 mom. ersättas helt el-

ler delvis. Storleken på stödet beror på hur mycket pengar som anslagits för ändamålet i budgeten.

Under sakkunnigutfrågningen påpekades det att man till följd av bolagets monopolställning och lotsningsväsendets karaktär av offentligt uppdrag kan betrakta lotsningsavgiften som en sådan betalning för en prestation som kan jämföras med avgift enligt 81 § i grundlagen. Om man tittar på prissättningsbestämmelsen ur det perspektivet får avgiftens koppling till prestationer större synlighet. Utskottet föreslår att bestämmelsen tydliggörs på denna punkt.

Detaljmotivering

6 §. Avgiftsskyldighet och prissättning. Den fasta avgift enligt 2 mom. som grundar sig på ett enhetspris bestäms enligt det lotsade fartygets netodräktighet och den verkliga lotsningssträckan. Enligt momentet tas avgiften också ut för att täcka kostnaderna för lotsningstjänsterna. Här kan man förledas tro att lotsningsavgiften inte i grunden är en ersättning för en prestation.

För att tydliggöra att lotsningsavgiften är prestationsgrundad föreslår utskottet att passusen om att täcka kostnaderna för lotsningstjänsterna stryks i 2 mom.

8 §. Lotsens ansvar och skyldigheter. I paragrafen lyfts nuvarande praxis upp på lagnivå, näm-

ligen att lotsen på begäran ska göra en anteckning i utbildningsjournalen eller motsvarande om att den berörda personen färdats hela farleden under lotsens handledning. Den paragrafformulering som föreslogs under sakkunnigutfrågningen är otydlig när det gäller lotsarnas eventuella undervisningsskyldighet. Enligt propositionen är avsikten inte att frånga nuvarande praxis och att lotsarna inte ska påföras en ny skyldighet till egentlig undervisning. Utskottet föreslår att 3 mom. ändras för att bättre spegla dessa principer.

Övergångsbestämmelsen. Den föreslagna lagen saknar en övergångsbestämmelse för skadeståndsbestämmelserna. För att undvika oklarhet föreslår utskottet en ny övergångsbestämmelse om att på skadestånd för skada som förorsakats vid lotsning som utförts innan lagen trädde i kraft tillämpas de bestämmelser som gäller vid ikraftträdandet även om skadan uppdragas först efter att lagen trätt i kraft.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslag 2 utan ändringar och

godkänner lagförslag 1 med ändringar (Utskottets ändringsförslag).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av lotsningslagen

enlighet med riksdagens beslut

ändras i lotsningslagen (940/2003) 2 och 4 §, 5 § 4 mom. 2 punkten, 6 och 8 §, 12 § 1 mom. 4 punkten, 14 § 2 mom. 2 punkten och 3 mom. 2 punkten samt 16 och 21 §, av dem 2, 4, 8 och 16 § sådana de lyder delvis ändrade i lag 645/2010 samt 5 § 4 mom. 2 punkten, 12 § 1 mom. 4 punkten, 14 § 2 mom. 2 punkten och 3 mom. 2 punkten samt 21 § sådana de lyder i lag 645/2010, samt

fogas till lagen nya 4 a—4 c § som följer:

2, 4, 4 a, 4 b, 4 c och 5 §
(Som i RP)

6 §

Avgiftsskyldighet och prissättning

(1 mom. som i RP)

För (*utesl.*) de lotsningstjänster som avses i denna lag tar lotsningsbolaget ut en fast avgift som grundar sig på ett enhetspris av det fartyg som ska lotsas. Avgiften bestäms enligt det lotsade fartygets nettodräktighet och den verkliga lotsningssträckan.

(3—6 mom. som i RP)

8 §

Lotsens ansvar och skyldigheter

(1 och 2 mom. som i RP)

Efter utförd lotsning ska lotsen på begäran för det däcksbefäl som befunnit sig på kommandobryggan under hela lotsningen och varit med om att styra fartyget eller navigera göra en anteckning om övningen i den utbildningsjournal eller motsvarande dokument som förs för att er-hålla linjelotsbrev.

(4 mom. som i RP)

12, 14, 16 och 21 §
(Som i RP)

(1 mom. som i RP)

På skadestånd för skada som orsakats vid lotsning som utförts innan lagen trädde i kraft tillämpas de bestämmelser som gäller vid ikraft-trädandet även om skadan uppdragas först efter att lagen har trätt i kraft. (Nytt)

(3—5 mom. som 2—4 mom. i RP)

Helsingfors den 17 november 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Kalle Jokinen /saml
Risto Kuisma /sd
Lauri Kähkönen /sd
Mats Nylund /sv

Pentti Oinonen /saf
Markku Pakkanen /cent
Tero Rönni /sd
Ilkka Viljanen /saml
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Sari Palm /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Kaj Laine.

RESERVATION

Motivering

De föreslagna ändringarna i propositionen har samband med bolagiseringen av Lotsverket. Vi föreslog redan där att det inte finns fullgoda skäl att ombilda lotsningen till ett aktiebolag. Det primära syftet med lotsningen är att främja en trygg sjöfart, skydda miljön och förhindra miljöskador. Lotsningen är en basal samhällstjänst och ett element i vår infrastruktur. Med tanke på dessa principer är propositionen med förslag till ombildning av Lotsverket till aktiebolag inte förenlig med samhällets intressen.

Propositionen är också i många andra stycken bristfällig och beredd i stor hast, vilket kommer att leda till problem och trassel i framtiden. Pro-

positionen ger inte en adekvat förklaring till varför en offentlig förvaltningsuppgift överförs på ett aktiebolag. Bestämmelserna om tjänsteansvar är också diskutabla. Propositionen underlåter att diskutera frågan hur det straffrättsliga tjänsteansvaret ska tillämpas på anställda i ett privaträttsligt aktiebolag. Dessutom förefaller det som om lotsarna kommer att bära ett mycket större ansvar än lotsningsbolagets ledning och styrelse.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen förkastar propositionen.

Helsingfors den 17 november 2010

Tero Rönni /sd
Martti Korhonen /vänst
Risto Kuisma /sd

Lauri Kähkönen /sd
Pentti Oinonen /saf
Sari Palm /kd.