

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 4/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av lotsningslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 november 2009 en proposition med förslag till lag om ändring av lotsningslagen (RP 251/2009 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtande (GrUU 12/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Minna Kivimäki, kommunikationsministeriet
- budgetråd Esko Tainio, finansministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- biträdande direktör Seppo Reimavuo, Konkurrensverket

- chefsjurist Hannu Makkonen och trafikchef Valtteri Laine, Trafiksäkerhetsverket
- verkställande direktör Matti Pajula, Lotsverket
- ledande utredare Martti Heikkilä, Centralen för undersökning av olyckor
- sjökapten Tapani Voionmaa, European RoRo Carriers Action Group
- verkställande direktör, sjökapten Joachim Håkans, Baltic Pilot Ltd.
- vicehäradshövding Ilmari Haapajoki och lots Tapio Tuomisto, Lotsförbundet
- verkställande direktör Markku Mylly, Finlands Hamnförbund
- verkställande direktör Olof Widén, Rederierna i Finland.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- arbets- och näringsministeriet
- Kotka hamn
- Finlands näringsliv
- Hamnoperatörerna
- Finlands Maskinförbunds förbund.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lotsningslagen.

Enligt lotsningslagen är det i regel obligatoriskt att anlita lots på finskt territorialvatten. Ett linjelotsbrev utfärdat av Sjöfartsverket eller dispens kan befria från skyldigheten att anlita lots. Genom lagändringen blir det enklare att bli befriad från skyldigheten att anlita lots genom att

också engelska kan användas i linjelotsexamen. Skyldigheten att anlita lots utvidgas till att omfatta upptagnings- och avlämningsplatser för lotsar.

Enligt den gällande lagen är det bara Lotsverket som får bedriva lotsningsverksamhet. På grund av meningsskiljaktigheter kring tolkning-

en preciseras lagen för att lagstiftarens avsikt ska framgå tydligare. Därför blir det enligt förslaget straffbart att tillhandahålla lotsningstjänster eller utöva lotsningsverksamhet på uppdrag av andra än den tillhandahållare av lotsningstjänster som avses i lagen.

Dessutom görs de ändringar i lagen som ämbetsverksreformen kräver och genom vilka Sjö-

fartsverkets behörighet och uppgifter överförs till Trafiksäkerhetsverket.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2010. Bestämmelsen om godkännande av engelska som linjelotsspråk vid sidan av finska och svenska ska tillämpas från och med den 1 juli 2011.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

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

Allmänt

Syftet med lotsning är enligt 1 § i lotsningslagen att främja säkerheten inom fartygstrafiken och att förebygga miljöolägenheter som trafiken kan orsaka. Enligt definition i 2 § 1 mom. är lotsning verksamhet i anslutning till manövrering av fartyg, varvid lotsen är befälhavarens rådgivare samt sakkunnig i fråga om vattenområden och sjöfarten.

Det är i princip obligatoriskt med lotsning i Finland. Ett linjelotsbrev utfärdat av Sjöfartsverket, framöver Trafiksäkerhetsverket, eller dispens kan emellertid befria från denna skyldighet. Med linjelotsning avses undantag enligt 14 § i lotsningslagen från skyldigheten att anlita lots. Sjöfartsverket kan på ansökan bevilja ett fartygs befälhavare eller styrman ett fartygsspecifikt linjelotsbrev för en viss farled, om denne på i lagen angivet sätt visar att han eller hon har kännedom om den farled fartyget använder och uppfyller övriga villkor i lagen.

I samband med organisationsomläggningen vid Sjöfartsverket överfördes lotsningsverksamheten genom lotsningslagen (940/2003) och lagen om Lotsverket (938/2003) från Sjöfartsverket till Lotsverket, som inledde sin verksamhet den 1 januari 2004.

Rätt att utöva lotsningsverksamhet

Enligt propositionen och information till utskottet ger bestämmelserna om lotsningsverksamhet i den gällande lotsningslagen Lotsverket exklusiv rätt att utöva denna verksamhet. Men hösten 2007 uppstod tvist om lotsningslagen faktiskt skulle tolkas så att Lotsverket är den enda aktören som har rätt att tillhandahålla lotsningstjänster.

Justitiekanslern ansåg i sitt beslut 878/1/07 att om man ser till lagstiftningen om Lotsverket och lotsning som en helhet framgår det att avsikten med ombildning till affärsverk inte varit att ändra den rådande situationen (monopolställningen), även om man i bestämmelserna inte uttryckligen tagit ställning till om det är tillåtet att bedriva privat lotsningsverksamhet. Justitiekanslern föreslog att kommunikationsministeriet överväger om det finns skäl att se över lagstiftningen så att lagstiftarens avsikt framgår tydligare.

Regeringen motiverar lagändringen med att den får lagstiftarens avsikt att framgå tydligare. Alltså föreslår regeringen att 4 § 1 mom. om lotsningsverksamheten förtydligas så att Lotsverket ska tillhandahålla lotsningstjänster som avses i lotsningslagen på de områden där lots enligt 5 § ska anlitas. Dessutom föreslår regeringen att det ska vara straffbart att tillhandahålla lotsningstjänster eller utöva lotsningsverksamhet på uppdrag av andra än den tillhandahållare av lotsningstjänster som avses i lagen.

Grundlagsutskottet konstaterar emellertid i sitt utlåtande (GrUU 12/2010 rd) att lagen inte

blir tydligare bara genom att ta in en straffbestämmelse som regeringen föreslår. Därför har kommunikationsministeriet under utskottsbehandlingen lopp lagt förslaget att 4 § kompletteras med ett nytt 2 mom. med följande lydelse: "Ingen annan än det affärsverk som nämns i 1 mom. får tillhandahålla lotsningstjänster eller bedriva lotsningsverksamhet."

Kommunikationsutskottet instämmer med grundlagsutskottet och föreslår att 4 § kompletteras med ett nytt 2 mom. med den lydelse kommunikationsministeriet föreslagit. Den aktuella propositionen och det föreslagna nya 4 § 2 mom. uppges inte förändra rättsläget när det gäller vem som har rätt att utöva lotsningsverksamhet och tillhandahålla lotsningstjänster. Det handlar bara om att göra bestämmelserna tydligare, som det påpekats för utskottet.

Behovet av ytterligare utredning

Bland de sakkunniga fanns det många som ogillade Lotsverkets ensamrätt till lotsning och som gav sitt odelade bifall åt att lotsningsverksamheten öppnas för konkurrens.

Utskottet ser lotsningen som en vital faktor för sjöfartssäkerheten och menar att det är viktigt att man har som mål att upprätthålla en hög servicenivå inom lotsningen och utvecklar lotsningsverksamheten. Därför behöver det utredas med tillräcklig noggrannhet vilka alternativ det finns att ordna lotsningsverksamheten och vilka följer de får. Utskottet föreslår att riksdagen godkänner ett uttalande om detta (*Utskottets förslag till uttalande*).

Om man senare vill diskutera en ny uppläggning av lotsningsverksamheten, måste det finnas tillräckligt med information om de olika alternativen, understryker utskottet. Frågor som kräver svar är enligt vad som framkom vid sakkunnigutfrågningen bl.a. förutsättningarna för att öppna för konkurrens och de olika alternativen konsekvenser, konkurrensutsättningsmodellen, prissättningsmekanismen, de statsfinansiella verkningarna och finansieringen, riskhanteringen och skadeståndsansvaret, ordnandet av lotsutbildningen och lotsarnas oberoende ställ-

ning. Först när tillräckligt ingående utredningar gjorts ges det möjligheter att fatta motiverade och hållbara beslut om hur lotsningsverksamheten kan läggas upp för att motsvara framtida behov.

Oavsett hur lotsningsverksamheten ordnas, är det enligt utskottet viktigt att lotsningstjänster finns att tillgå överallt där lots ska anlitas och att lotsningen håller adekvat nivå också i framtiden. Dessutom måste det ses till att lotsningen fungerar vid störningar under normala förhållanden och under undantagsförhållanden.

Språkfrågan

Användningen av olika språk och de kommunikationsproblem som då kan uppstå utgör riskfaktorer som kan vara en starkt bidragande orsak även till fartygsolyckor.

Enligt propositionen kan linjelotsbrev hädanefter beviljas även i det fall att den sökande avlagt den skriftliga examen och den provlotsning som krävs på engelska. Han eller hon ska dessutom behärska engelska i behövlig omfattning och känna till de ortnamn på finska eller svenska som används vid navigering, fartygstrafikservice och isbrytningsservice på det vattenområde som examen gäller. Utskottet noterar att då engelska godkänns som linjelotsningsspråk kommer andelen linjelotsning enligt beräkningar att öka från nuvarande ca 60 till nästan 70 procent av lotsningsmarknaden.

De utfrågade sakkunniga hyste mycket motstridiga åsikter om hur de språk som används vid linjelotsning påverkar säkerheten. Detta gällde t.ex. hur förslaget att tillåta engelska vid sidan av finska och svenska påverkar lotsningen och sjöfartssäkerheten. Det fanns sådana som ansåg att den bästa lösningen med tanke på sjöfartssäkerheten vore att godkänna engelska som enda officiella språk.

Utifrån erhållen information anser utskottet propositionens förslag att införa engelska som språk vid linjelotsning vara motiverat. Men när det gäller språk är det viktigt att på det internationella planet, inte minst inom EU, försöka finna en gemensam strategi i språkfrågan. Det är

angeläget att i EU aktivt driva på en med avseende på säkerheten god praxis och gemensamma krav för språken vid linjelotsning. Detta är viktigt också för att säkerställa jämlika villkor för alla medlemsstaters fartyg. Besluten om lotsningsspråk bör fattas med hänsyn till att säkerheten inom sjöfarten garanteras och att linjelotsningen håller samma om inte bättre säkerhetsnivå än nu. Utskottet poängterar att de behövs effektiva riskhanteringsmekanismer för att sjöfarten ska bli säker.

Effektivitet och avgifter

Av de fartyg som anlöper finska hamnar uppges ca 40 procent anlita lots. De lotsningsavgifter som fartygen betalar till Lotsverket uppgår till i runt tal 40 miljoner euro om året. Prissättningen av lotsningen baserar sig på enhetspriser enligt nätverksprincipen, vilket gör det möjligt att ha samma taxor i hela landet (korssubventionering) oavsett lönsamheten i hamnarna.

Enligt vissa sakkunnigyttranden är den höjning av lotsningsavgifterna som aktualiserats samtidigt med den föreliggande propositionen alltför stor. Vidare har det påpekats att målet avseende servicetider inte nåtts fullt ut. Utskottet anser det viktigt att man på behörigt sätt ser till att lotsningen är tillräckligt effektiv och avgifterna skäligen.

Detaljmotivering

Ingressen. Utskottet föreslår dels ändringar till följd av paragrafändringar, dels vissa andra lagtekniska korrigeringar.

4 §. Lotsningsverksamheten. Med anledning av grundlagsutskottets utlåtande och inkommen utredning föreslår kommunikationsutskottet att 4 § kompletteras med ett nytt 2 mom. som tydliggör rättsläget i fråga om lotsningsverksamheten. Förslaget påverkar inte gällande rättsläge.

5 §. Skyldighet att anlita lots. Utifrån inkommen utredning föreslår utskottet att den föreslagna skyldigheten enligt 1 mom. att anlita lots vid upptagnings- och avlämningsplatser för lotsar utanför farlederna slopas. Det har påpekats för utskottet att det nya begreppet inte innehållsligt motsvarar vedertagna finska eller internationella begrepp inom lotsningen och att den föreslagna bestämmelsen dessutom skulle vara problematisk i praktiken.

12 §. Styrsedel för lots. Utskottet föreslår motsvarande ändring i det inledande stycket och 1 mom. 3 och 5 punkten som i 5 § 1 mom.

14 §. Linjelotsbrev. Utskottet föreslår att en ändring motsvarande den som föreslås i 5 § 1 mom. görs i 14 § 2 mom. 3 punkten och i det inledande stycket i 3 mom. Enligt propositionen kan examen för linjelotsbrev avläggas på engelska bara för farleder där navigationsassistans och fartygstrafikregleringsservice enligt lagen om fartygstrafikservice tillhandahålls. Den föreslagna inskränkningen uppges lämna rum för tolkning. Därför föreslår utskottet att det inledande stycket i 3 mom. preciseras så att examen för linjelotsbrev får avläggas på engelska för farleder som befinner sig inom en sådan VTS-centrals område som tillhandahåller rapporter enligt 5 §, navigationsassistans enligt 6 § och fartygstrafikreglering enligt 7 § i lagen om fartygstrafikservice (623/2005).

19 §. Lotsningsförseelse. Utifrån inkommen utredning föreslår utskottet att straffbestämmelsen i paragrafen kompletteras och preciseras för att det tydligt ska framgå att den inte bara gäller aktörer som tillhandahåller lotsningstjänster eller utövar lotsningsverksamhet utan även personer som utan lagfäst rätt utför lotsning.

21 §. Närmare bestämmelser och föreskrifter samt allmänna undantag. Utskottet föreslår en ändring i bemyndigandebestämmelsen i 3 mom. motsvarande den som görs i 5 § 1 mom.

Utskottets förslag till beslut
Riksdagen

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande).

*godkänner lagförslaget med ändringar
(Utskottets ändringsförslag) och*

Utskottets ändringsförslag

Lag

om ändring av lotsningslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lotsningslagen av den 21 november 2003 (940/2003) 2 § 2 punkten, 4 § (*utesl.*), 5 § 1, 4 och 5 mom., 8 § 1 mom., 10 och 12 §, det inledande stycket i 13 § 1 mom., det inledande stycket i 13 § 2 mom., 13 § 3 mom., 14 §, 16 § 1 och 5 mom., 18 och 19 §, 20 § 2 mom. och 21 § samt:
fogas till 4 § ett nytt 2 mom., varvid det nuvarande 2 mom. blir 3 mom., som följer:

2 §
(Som i RP)

8 och 10 §
(Som i RP)

4 §

12 §

Lotsningsverksamheten

Styrsedel för lots

(1 mom. som i RP)

Ingen annan än det affärsverk som nämns i 1 mom. får tillhandahålla lotsningstjänster eller bedriva lotsningsverksamhet. (Nytt)

Lotsen är berättigad att utföra lotsningar i de farleder (*utesl.*) för vilka lotsen har fått lotsningsrätt med stöd av en styrsedel som utfärdats av Trafiksäkerhetsverket. För beviljande av styrsedel förutsätts att sökanden

(1 och 2 punkten som i RP)

3) har utfört övningsfärder i den farled som antecknas i styrsedeln (*utesl.*),

(4 punkten som i RP)

5) har genomfört en provlotsning i bägge riktningarna för en av Trafiksäkerhetsverket godkänd person i den farled som antecknas i styrsedeln (*utesl.*),

(6 punkten som i RP)

(2 och 3 mom. som i RP)

5 §

Skyldighet att anlita lots

Fartyg ska anlita lots i de i 4 kap. 1 § i vattenlagen (264/1961) nämnda lotspliktiga allmänna farlederna på finskt vattenområde och på den arrenderade delen av Saima kanal, (*utesl.*) om det krävs på grund av att fartygets last är farlig eller skadlig eller om fartygets storlek det kräver.

(4 och 5 mom. som i RP)

13 §
(Som i RP)

14 §

Linjelotsbrev

(1 mom. som i RP)

För beviljande av linjelotsbrev förutsätts att sökanden

(1 och 2 mom. som i RP)

3) har godkänts vid en provlotsning för en person som godkänts av Trafiksäkerhetsverket; provlotsningen ska utföras i den farled som antecknats i linjelotsbrevet (*utesl.*) i vardera riktningen eller den riktning som antecknas i linjelotsbrevet,

(4 punkten som i RP)

I farleder som avses i 5 § i denna lag *och som befinner sig inom en sådan VTS-centrals område som tillhandahåller rapporter enligt 5 §, navigationsassistans enligt 6 § och fartygstrafikregleringstjänster enligt 7 § i lagen om fartygstrafikservice (623/2005) (utesl.)* kan linjelotsbrev fås också under förutsättning att sökanden

(1—4 punkten som i RP)

(4 och 5 mom. som i RP)

16 och 18 §

(Som i RP)

19 §

Lotsningsförseelse

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

(1 punkten som i RP)

2) försummar skyldigheten att anlita lots enligt 5 §, (*utesl.*)

3) försummar skyldigheten att lämna uppgifter enligt 7 § 2 mom. *eller*

4) *lotsar utan lagfäst rätt (Ny)*

ska, om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans i lag, för *lotsningsförseelse* dömas till böter.

20 §

(Som i RP)

21 §

Närmare bestämmelser och föreskrifter samt allmänna undantag

(1 och 2 mom. som i RP)

Trafiksäkerhetsverket meddelar närmare föreskrifter om de farleder där lots ska anlitas (*utesl.*) och lotsningssträckorna samt publicerar en förteckning över dessa.

(4 mom. som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(Som i RP)

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det före valperiodens utgång görs en övergripande undersökning av alla alternativ för hur lotsningsverksamheten kunde ordnas och vilka följder de får. Undersökning-

en bör även ta hänsyn till att lotsningstjänster måste finnas att tillgå inom alla lotspliktiga områden. Den bör kunna utgöra underlag för en objektiv och sammantagen bedömning av fördelarna och nackdelarna med de olika alternativen.

Helsingfors den 28 april 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Martti Korhonen /vänst
vordf. Saara Karhu /sd
medl. Mikko Alatalo /cent
Leena Harkimo /saml
Kalle Jokinen /saml
Lauri Kähkönen /sd
Pentti Oinonen /saf

Markku Pakkanen /cent
Tero Rönni /sd
Janne Seurujärvi /cent
Anne-Mari Virolainen /saml
ers. Outi Mäkelä /saml
Reijo Paajanen /saml
Sari Palm /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.

RESERVATION

Motivering

Åsikterna gick i sär under sakkunnigutfrågningen när det gällde hur förslaget att godkänna engelska vid sidan av finska och svenska som linjelotsningsspråk kommer att påverka lotsningen och sjöfartssäkerheten. Bland annat i Sjöfartsstyrelsens undersökning "Merenkululaitoksen julkaisuja 1/2009 Turvallisuusarviointi englannin kielen käytöstä linjaluotsauksessa" görs bedömningen att antalet havsolyckor ökar med i snitt tre per år, om linjelotsning på engelska tas i bruk utan särskilda riskhanteringsmekanismer. Några sådana mekanismer nämns inte i propositionen.

Utskottsmajoriteten lyfter fram behovet av riskhanteringsmekanismer, men ser inte avsaknaden av dem som ett så stort problem att lagen behöver ändras. Vi undertecknare kan inte acceptera en så nonchalant inställning till sjöfartens säkerhet. Därför understöder vi inte propositionens förslag att engelska godkänns som språk vid linjelotsning och föreslår följaktligen att bestämmelsen i fråga stryks. Bruket av engelska och dess konsekvenser vid linjelotsning måste enligt vår åsikt utredas ingående.

Finska vikens låga kust full med grynnor sätter sjötrafiken på hårt prov. Säkerhetsriskerna är redan nu stora nog och behöver inte ökas. Beslu-

ten om lotsningsspråk bör fattas utifrån en ingående undersökning så att sjöfartens säkerhet garanteras och linjelotsningen är minst lika säker som i dag.

I övrigt instämmer vi i betänkandet.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget godkänns enligt utskottets betänkande men 14 § och ikraftträdandebestämmelsen med följande ändringar:

14 §

Linjelotsbrev

— — — — —
(3 mom. *utesl.*)

(3 och 4 mom. som 4 och 5 mom. i KoUB)

Ikraftträdandebestämmelsen

— — — — —
(2 mom. *utesl.*)

(2 mom. som 3 mom. i KoUB)

Helsingfors den 28 april 2010

Saara Karhu /sd
Lauri Kähkönen /sd
Tero Rönni /sd

Martti Korhonen /vänst
Pentti Oinonen /saf
Sari Palm /kd