

LIIKENNEVALIOKUNNAN LAUSUNTO 15/2001 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (satamapalvelu)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 18 päivänä toukokuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (U 33/2001 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että liikennevaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suu-
relle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- liikenneneuvos Lassi Hilska, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Esa Lonka, työministeriö
- erikoistutkija Timo Mattila, Kilpailuvirasto
- vs. satamajohtaja, tuotantojohtaja Heikki Lampinen ja talousjohtaja Tauno Sieranoja, Helsingin Satama
- satamajohtaja Eero Mäki, Kokkolan Satama
- varatoimitusjohtaja Anne Pennala, Frans Maas Finland Oy

- hallituksen puheenjohtaja Henry Fagerström, Schenker-BTL Oy
- kuljetustaloudellinen asiamies Mikko Melasniemi, Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitto TT
- sihteeri Juhani Koivunen, Auto- ja Kuljetusalan työntekijäliitto AKT ry
- puheenjohtaja Juha Tulimaa, Luotsiliitto
- toiminnanjohtaja Krister Kronlund, Suomen Huolintaliikkeiden Liitto
- toimitusjohtaja Harri Tuulensuu, Suomen Lastauttajain Liitto
- varapuheenjohtaja Markku Lauriala, Suomen Merimies-Unioni ry
- toimitusjohtaja Matti Aura ja johtaja Erkki Kotiranta, Suomen Satamaliitto
- toimitusjohtaja Pehr Forsskåhl, Suomen Varustamoyhdistys.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— Rahtialusyhdistys.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Satamapalveludirektiivin tarkoituksena on varmistaa vapaa pääsy satamapalvelumarkkinoille yleiselle kaupalliselle meriliikenteelle avoimis-

sa EU:n alueella sijaitsevista merisatamissa tai -satamajärjestelmissä.

Direktiiviehdotus koskee merisatamia tai -satamajärjestelmiä, joiden vuosittainen tavaraliikenne on ollut kolmen viimeisen vuoden aikana

keskimäärin vähintään 3 000 000 tonnia tai matkustajaliikenne 500 000 matkustajaa. Direktiiviehdotuksen piiriin kuuluvat alustekniset palvelut kuten luotsaus, hinaus ja alusten kiinnitys, lastinkäsittelypalvelut eli mm. ahtaus ja varastointi sekä matkustajaliikenteen palvelut.

Olemassa oleva sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö antaa periaatteessa satamapalvelualan yrityksille oikeuden toimia missä tahansa yhteisön alueella. Direktiiviehdotuksen tarkoituksena on antaa näille yleissäännöille konkreettisempi sisältö ja varmistaa kilpailun toteutuminen myös käytännössä.

Ehdotuksen yhtenä pääperiaatteena on tietäisä tapauksissa vaatimus satamapalvelujen tarjontaan liittyvistä toimiluvista ja avoimien ja puolueettomien valintamenettelyjen järjestämisestä satamapalvelujen tarjoajien valinnassa.

Tarjouskilpailuja järjestettäisiin kuitenkin vain silloin, kun halutaan rajoittaa palveluntarjoajien määrää. Rajoituksia määrään saisi soveltaa vain vapaan tilan tai kapasiteetin puutteen vuoksi tai meriteknisten palvelujen osalta meriturvallisuussyistä. Tarjouskilpailujen tuloksena myönnettävien toimilupien tulisi olla määräaikaisia, 5—25 vuotta. Kukin jäsenmaa saisi itse päättää, mikä tai mitkä tahot päättävät satamiin liittyvistä rajoituksista sekä toimivat toimilupia myöntävinä organisaatioina. Tämä toimivaltainen, puolueeton viranomais ei saisi kuitenkaan olla itse kyseistä satamapalvelua tarjoava organisaatio. Ehdotus saattaisi siis edellyttää, että satamien hallintotehtävät eriytetään kokonaan niiden kaupallisista toiminnoista.

Direktiiviehdotus vaatii, että tietyn satamapalvelun tarjoajien määrän tulee olla suurin mahdollinen sataman olosuhteisiin nähden ja lastinkäsittelyn osalta jokaisen lastikategorian kohdalla tulee normaalisti olla vähintään kaksi toisistaan riippumatonta palvelun tarjoajaa.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenmaiden tulee tehdä tarpeelliset toimenpiteet omahuolinnan sallimiseksi, esim. sen, että varustamo itse hoitaa aluksen lastauksen ja purkauksen laiva-henkilökuntaa käyttäen. Omahuolinnan harjoittajalle asetettavat vaatimukset eivät saisi olla tiukempia kuin vaatimukset, jotka asetetaan sa-

mojen tai vastaavien satamapalvelujen tarjoajille. Satamapalvelujen tarjoajalla tulisi olla oikeus ottaa palvelukseensa oman valintansa mukaista henkilöstöä toimittamaan palvelua, jota toimilupa koskee.

Vuosien 1998—2000 virallisen meriliikennetilaston perusteella direktiivin piiriin tulisivat seuraavat Suomen yleiset satamat: Hamina, Kotka, Helsinki, Turku, Maarianhamina, Eckerö, Naantali, Rauma, Pori, Vaasa ja Kokkola. Ehdotuksen ulkopuolelle jäänevät yllä olevan avoimuuskriteerin johdosta omistajiaan palvelevat yksityiset teollisuussatamat.

Henkilöstön valinnan ja omahuolinnan osalta on huomioitava Suomen vuonna 1976 ratifioima Kansainvälisen työjärjestön (ILO) satamatyötä koskeva yleissopimus n:o 137. Yleissopimuksessa määrätään mm., että satamatyöntekijäin eriyryhmistä on laadittava rekisteri ja siinä olevilla satamatyöntekijöillä tulee olla etusija työnsaantiin satamassa. Suomessa yleissopimuksen määräykset on pantu täytäntöön työehtosopimuksilla.

Direktiiviehdotuksessa esitettyjen säännösten täytäntöönpano edellyttäisi laintasoista sääntelyä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä kilpailun lisäämistä satamissa. Vaikka Suomessa ei lainsäädäntöön perustuvia satamapalvelujen tarjontaa koskevia markkinarajoituksia ole, pitää valtioneuvosto asiaa koskevien yhteisötason perussääntöjen kehittämistä kannatettavana. Tällaisten sääntöjen soveltamisella pystytään yhteisön eri satamissa toimiville palvelun tarjoajille luomaan kohtuullisen ajan sisällä tasapuoliset toimintaedellytykset.

Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että komission ehdotuksen yksityiskohtien tarkoituksenmukaisuutta sekä siihen sisältyvien olennaisten käsitteiden määrittelyjä on selvitettävä vielä tarkemmin. Sama koskee direktiiviehdotuksen ja yllä mainitun ILO:n yleissopimuksen välillä olevia mahdollisia ristiriitoja. Lisäksi tulisi arvioida ehdotuksen soveltamisalan laajuus, mm. ovatko esitetyt satamien liikennemäärärajat

oikeansuuntaiset eli kuinka suuri on piilevä kilpailupotentiaali eri satamapalveluissa ja kilpailun avaamisen odotettavissa olevat hyödyt verrattuna ehdotetun järjestelmän sisältämän hallinnollisen työn kustannuksiin eri kokoisissa satamissa. Valtioneuvoston mukaan on ensisijaisen tärkeää, että erityisesti alusteknisten satamapalvelujen osalta otetaan huomioon Suomen erityis-

piirteet ja varsinkin meriturvallisuuteen liittyvät asiat.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan direktiiviehdotus antaa jäsenmaille riittävät mahdollisuudet ottaa huomioon satamien maantieteelliset ja muut ominaisuudet sekä paikalliset, alueelliset ja kansalliset erityispiirteet.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen erittäin kriittisesti. Ehdotuksen tavoitteet, kilpailun vapauden turvaaminen, satamien toiminnan tehokkuuden parantaminen ja siten logistiikkaketjujen pullonkaulojen poistaminen/ehkäiseminen sekä yhtenäisten pelisääntöjen luominen ovat sinänsä kannatettavia tavoitteita. Valiokunta kuitenkin epäilee, että ehdotus ei vaikuta oikeaan suuntaan eikä ota huomioon paikallisia erityisolosuhteita. Lisäksi ehdotus on huonosti valmisteltu ja monin paikoin tulkinnanvarainen sekä ilmeisesti ristiriidassa Suomea sitovan kansainvälisen velvoitteen kanssa.

Ehdotuksen tueksi on esitetty, että Suomessa muutokset nykytilaan olisivat pieniä, koska markkinoillepääsyn rajoituksia ei tälläkään hetkellä ole, ja että ehdotus saattaisi parantaa satamien tehokkuutta edistämällä satamien sisäistä kilpailua. Vaikka kilpailu on periaatteessa vapaata, monin paikoin vallitsee tosiasiallinen monopolitilanne. On myös arvioitu, että ehdotus saattaa edesauttaa EU:n logistiikkaketjujen pullonkaulojen purkamisessa ja parantaa merenkulun kilpailuedellytyksiä pitkällä tähtäyksellä.

Myönteistä ehdotuksessa olisi periaatteessa se, että se loisi teoriassa yhtenäiset normit koko EU-alueelle ja lisäisi satamahallinnon neutraalisuutta käyttäjiä kohtaan ja siten estäisi ennakolta kilpailun vääristymien syntyä esimerkiksi julkisen rahoituksen kautta.

Ehdotus saattaisi myös lisätä toimintavaihtoehtoja esimerkiksi varustamoille laajemman omahuollinnan mahdollistumisen kautta.

Kuitenkin direktiiviehdotuksen perusteeksi esitetty väite siitä, että mikään ei muuttuisi, osoittaa valiokunnan käsityksen mukaan juuri sen, että direktiivi ei ole välttämätön. Yleinen kilpailulainsäädäntö riittää varmistamaan kilpailun asianmukaisen vapauden. Saadun selvityksen mukaan yleisen kilpailulainsäädännön rinnalle syntyvä erityislainsäädäntö pikemminkin johtaisi lainsäädännön monimutkaistumiseen ja siihen, että samaa kysymystä valvoo kaksi viranomaistahoa, kilpailuviranomainen ja satamaviranomainen. Tämä johtaisi ehdotuksen tavoitteiden vastaisesti siihen, että normitulkintojen määrä kasvaisi ja pelisäännöt tulisivat nykyistä epäselvemmiksi ja epäyhtenäisemmiksi.

Valiokunta myös katsoo, että nykyinen tilanne, joka satamissa vallitsee, on toiminnan laajuus huomioon ottaen luonnollinen. Monien palveluiden osalta useiden Suomen satamien liikennemäärät eivät riitä useamman palveluntuottajan elinkelpoiseen yritystoimintaan. Direktiiviehdotus onkin selvästi laadittu Keski-Euroopan isojen satamien näkökulmasta. Se keskittyy satamien sisäiseen kilpailuun eikä ota huomioon satamien välistä kilpailua, joka erityisesti Suomessa on merkittävää. Saatujen asiantuntijalausuntojen perusteella on myös todennäköistä, että ehdotus pakottaisi satamat yhteen muottiin (nk. vuokraisäntäjärjestelmään), eikä ota huomioon vaihtoehtoisia satamastrategioita, joilla satamat voisivat kilpailla keskenään.

Valiokunnassa on myös syntynyt epäilyksiä siitä, ottaako ehdotus riittävällä tavalla huomioon ne erityisvaatimukset, jotka aiheutuvat siitä, että Suomessa kaikki merisatamat jäätyvät

talvella. Tämä seikka vaikuttaa erityisesti alusteknisiin palveluihin ja luotsauspalveluihin ja niitä koskeviin pätevyys- ja turvallisuusvaatimuksiin. Erityisesti luotsaustoiminnan vapauttamista tulisi valiokunnan käsityksen mukaan tarkastella kriittisesti.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kirjelmässäkin esitettyyn kysymykseen siitä, ovatko direktiivin soveltamisalan määräävät raja-arvot oikein asetettuja (3 miljoonaa tonnia, 500 000 matkustajaa). Vaikuttaa siltä, että ne ovat liian alhaiset. Pieniin satamiin on jopa mahdollonta saada kustannustehokkaasti kahta tai useampaa elinkelpoista satamapalveluoperaattoria. Toisaalta, direktiivin raja-arvot eivät ole yhteensopivia TEN-satamien raja-arvojen kanssa, jotka ovat alhaisempia. Tämä saattaa olla ongelmallista erityisesti satamien välisen kilpailun kannalta. Jotkut satamat olisivat oikeutettuja TEN-tukeen olematta velvoitettuja palveluiden avaamiseen direktiiviehdotuksen mukaisesti.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan palveluoperaattoreiden määrän rajoittaminen on tietyin edellytyksin mahdollista. Tämä tapahtuu toimilupia myöntämällä. Direktiivissä kuitenkin säädettäisiin aikarajat toimiluville. Valiokunnan käsityksen mukaan 5—25 vuoden mittaiset toimiluvat eivät ole perusteltuja erityisesti tarvittavien pitkävaikutteisten investointien ja hankittavan ammattitaidon kannalta. Ehdotuksessa on tältä osin sivuutettu myös palveluoperaattoreiden asiakkaiden näkökulma ja tarve palveluiden pitkäjänteiseen kehittämiseen. Missään tapauksessa kapasiteetin ei tulisi olla toimijoiden lukumäärän rajoitusperusteiden joukossa, vaan meriturvallisuuteen ja käytettävissä olevaan tilaan liittyvät rajoitusperusteet olisivat riittäviä.

Suomessa kunnalliset satamalaitokset joutuisivat eriyttämään toimintonsa satamapalveluiden tarjonnan ja viranomaistehtävän osalta (mm. toimiluvat), myös riippumattoman satamaviranomaisen perustaminen saattaisi tulla kysymykseen. On pelättävissä, että nämä ehdotukset lisäisivät viranomaisvalvontaa ja byrokratiaa ilman, että sitä olisi edes teoreettisesti mahdollista korvata satamatoiminnan kustannustehok-

kuutta lisäämällä. Ehdotus toimii tältä osin Suomessa aikaisemmin toteutetun sääntelyn vähentämiseen tähtäävän politiikan vastaisesti.

Direktiiviehdotuksen omahuolintaa koskeva säännös on epäselvä. Jos sitä tulkitaan laajasti, ehdotus on valiokunnan saaman selvityksen mukaan ilmeisesti kansainvälisen työjärjestön ILO:n satamatyötä koskevan yleissopimuksen n:o 137 vastainen. Ehdotuksessa myös vaaditaan, että omahuolintaan tarvittavan luvan myöntämisperusteet eivät saa olla tiukempia kuin ne, joita vaaditaan saman tai vastaavan satamapalvelun tuottajilta. Epäselväksi jää, voivatko ne olla vähemmän tiukkoja. Tämä ei saisi myöskään tulla kysymykseen.

Valiokunnassa kuultujen asiantuntijoiden mukaan direktiiviehdotuksessa olevia useita epäselviä käsitteitä on tarkennettava (mm. satamalaitteet, sataman käyttäjät (port user), lastiluokka, omahuolinta (self-handling) ja satamajärjestelmä (port system).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asian käsittely ei ole vielä alkanut neuvostossa. Vaikuttaa todennäköiseltä, että myöskään seuraava puheenjohtajamaa Belgia ei ota asiaa vielä käsittelyyn.

Lausunto

Lausuntonaan liikennevaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että valiokunta ei tässä vaiheessa pidä suotavana direktiiviehdotuksen hyväksymistä ehdotetussa muodossa vaan edellyttää, että direktiiviehdotuksen yleinen tarkoituksenmukaisuus ja siihen sisältyvät erityisongelmat selvitetään huolellisesti neuvoston käsittelyssä, ja

että valiokunta edellyttää, että eduskunnalle annetaan perustuslain 96 §:n mukaisesti tiedot asian käsittelyn alkamisesta ja muiden jäsenvaltioiden kannoista sekä siitä, millä tavoin ehdotusta mahdollisesti muutetaan, ja että valtioneuvosto ei tee Suomea lopullisesti sito-

via päätöksiä ehdotuksen sisällöstä ennen kuin eduskunnalla on ollut mahdollisuus lausua kantansa uudelleen.

Helsingissä 14 päivänä kesäkuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Erkki Pulliainen /vihr	Tero Mölsä /kesk
vpj.	Annika Lapintie /vas	Markku Rossi /kesk
jäs.	Klaus Bremer /r	Ismo Seivästö /kd
	Jyri Häkämies /kok	Timo Seppälä /kok
	Erkki Kanerva /sd	Lasse Virén /kok
	Marjukka Karttunen-Raiskio /kok	Raimo Vistbacka /ps
	Eero Lämsä /kesk	Matti Vähänäkki /sd
	Raimo Mähönen /sd	Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Pekka Nurminen.