

U 45/2013 vp

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission tiedonannosta ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (satamapalvelujen markkinoille pääsyä koskevat puitteet ja satamien rahoituksen avoimuus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan komission 23 päivänä toukokuuta 2013 julkaisema tiedonanto Satamat: kasvun moottori ja ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuk-

seksi satamapalvelujen markkinoille pääsyä koskevista puitteista ja satamien rahoituksen avoimuudesta sekä näistä laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä kesäkuuta 2013

Liikenneministeri *Merja Kyllönen*

Liikenneneuvos, johtava asiantuntija Lassi Hilska

## LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

## MUISTIO

EU/2013/1054

**1 Asetusehdotuksen tausta**

Komissio julkaisi 23. toukokuuta 2013 laajan merisatamien kehittämiseen tähtäävän toimenpideohjelman. Ohjelmaan sisältyy tiedonanto "Satamat: kasvun moottori", johon liittyy ehdotus asetukseksi: puitteen luominen pääsystä satamapalveluihin ja satamien rahoituksen läpinäkyvyydelle. Komission valkoinen kirja "Yhtenäistä Euroopan liikennealuetta koskeva etenemissuunnitelma – Kohti kilpailukykyistä ja resurssitehokasta liikennejärjestelmää" vuodelta 2011 korostaa hyvin yhdistyvän satamainfrastruktuurin, tehokkaiden ja luotettavien satamapalveluiden ja läpinäkyvän satamarahoituksen tärkeyttä. Vuonna 2007 komissio luetteli tiedonannossaan "Euroopan satamapolitiikka" pääsyyt satama-alan haasteisiin. Niitä ovat komission mukaan satamien toiminta ja takamaayhteydet, tarve uudistaa satamia ja samalla huolehtia ympäristökysymyksistä, julkisen rahoituksen läpinäkyvyyden puute, markkinoille pääsyn rajoitukset ja työvoimaan liittyvät kysymykset.

Laajalla toimenpideohjelmalla on tarkoitus poistaa ongelmia satamista eli logistiikan keskeisistä pullonkauloista. Toimenpiteet kohdistuvat TEN-T -satamaverkostoon.

Satamien yhteismarkkinoiden toimintaa häiritsevät piirteet ovat tiedossa. Komissio on vuosien 2011 ja 2012 aikana teettänyt satamien toimintatavoista uudet laajat selvitykset. Muu liikenneala on vähitellen avautunut yhteisölainsäädäntöä kehittämällä, mutta satamat ovat selvitysten mukaan jääneet tästä kehityksestä jälkeen. Joissakin jäsenvaltioissa alaa on saatu nykyaikaistettua omatoimisesti, mutta useissa on edelleen jopa unionilainsäädännön vastaisia käytäntöjä. Komissio on yrittänyt ratkaista ongelmaa tekemällä kaksi kertaa ehdotuksen ns. satamapalveludirektiiviksi – vuonna 2001 ja vuonna 2004. Kummallakin kerralla Euroopan parlamentti hylkäsi ehdotuksen.

Maailman viimeaikainen taloustilanne on luonut paineita satamien toiminnan tehostamiseen ja markkinoiden avautumisen suuntaan. Lisäksi Euroopan satama-ala joutuu tarkistamaan käytäntöjä, kun komission vuonna 2011 tekemä ehdotus direktiiviksi käyttöoikeustoimiluvista tulee voimaan. Ehdotus on parhaillaan neuvoston ja Euroopan parlamentin käsittelyssä.

Ehdotuksessa yhteisömarkkinoille pääsy varmistetaan TEN-T -liikenneverkolla, joten uusien TEN-T -suuntaviivojen mukaisessa satamaverkossa on toteutettava tavaroiden, ihmisten ja palveluiden vapaa liikkuvuus. Euroopan tilintarkastustuomioistuin totesi vuonna 2012, että rakennerahastoinvestoinneilla ei ole lisäarvoa, elleivät investointikohdesatamat ole TEN-T, kansallisten ja seudullisten liikenneverkkojen multimodaalisia solmukohtia. Tämäkin toteamus suuntaa yhteisön kehittämishankkeiden painopisteitä.

Vuoden 2007 satamapolitiikan tiedonannon ehdottamat niin sanotut pehmeät toimenpiteet markkinoille pääsyn edistämiseksi ja rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämiseksi eivät ole juurikaan tehonneet. Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu on vasta käynnistymässä, ja sen odotetaan auttavan lähinnä satama-alan sisäisiin järjestelyihin eikä niinkään tehokkuuteen tai palveluihin pääsyyn.

Komission asetusehdotuksen tavoitteena on saada läpinäkyvät ja avoimet menettelyt satamapalveluiden tarjoajien valitsemiseksi silloin, kun satamalla on perustellut syyt rajoittaa niiden tuottajaksi pääsyä. Samalla on tarkoitus edistää satamien sisämaayhteyksiä ja satamien kapasiteettia sekä lastinkäsittelynopeutta ja –tehoa. Asetuksella lisätään julkisen rahoituksen läpinäkyvyyttä ja pyritään estämään satamien välistä kilpailua vääristävät julkiset tuet. Lisäksi säädetään periaatteet, joilla satamien infrastruktuuri tulee hinnoitella. Tavoitteena on varmistaa satamien investointikyky ja toisaalta estää mahdollinen ylihinnoittelu.

## 2 Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotus koskee TEN-T -liikenneverkon satamia. Palveluiden tuottamisvapaus koskee satamapalveluita. Samalla sataman pitäjälle annetaan mahdollisuus asettaa vähimmäisvaatimuksia tietyille satamapalveluille. Vaatimukset voivat kuitenkin koskea vain ammatillista pätevyyttä, merenkulun turvallisuudelle välttämättömiä laitteita, yleistä sataman turvallisuutta tai varmuutta ja asianmukaisia ympäristövaatimuksia. Niitä ei saa käyttää esteenä markkinoille pääsyyn, joten vaatimusten tulee olla objektiivisia ja kohtuullisia. Potentiaalisten palvelutarjoajien on päästävä koulutukseen, jos pätevyyttä edellytetään.

Lastinkäsittely- ja matkustajaterminaali-palvelut on rajattu asetuksen ulkopuolelle. Jäsenvaltioissa, joissa näihin palveluihin pääsy on rajoitettua, ovat ne yleensä järjestetty käyttösopimuksin. Käytösopimuksista on tulossa voimaan direktiivi, jota sovelletaan satamapalveluiden tuotantoon. Suomessa satamat eivät aseta esteitä lastinkäsittely- tai matkustajapalveluiden markkinoille tulolle.

Jos palvelun tuottajien lukumäärää on perusteltua rajoittaa, voi rajoitus perustua kahden tekijään: joko tilanpuutteeseen tai muuhun vastaavaan sataman selkeästi osoitettuun rajoitteeseen tai palvelun tarjoajalle asetettuun julkiseen palveluvelvoitteeseen. Jäsenvaltio voi asettaa julkisen palveluvelvoitteen, mutta velvoitteen on noudatettava valtiontukisääntöjä. Velvoitteiden tulee olla selkeästi määritellyt ja läpinäkyvät, syrjimättömät sekä todennettavissa olevat. Niiden tulee perustua palvelun saatavuuteen (keskeytyksettä), saavutettavuuteen (kaikille käyttäjille) tai kohtuuhintaisuuteen (tietyille käyttäjäryhmille). Satamanpitäjä voi myös itse tuottaa näitä palveluita. Tällainen palveluntuottaja ei voi tarjota palveluitaan kilpailuilla markkinoilla.

Työntekijöiden oikeudet turvata, ja jäsenvaltioilla on niin halutessaan mahdollisuus tiukentaa näitä oikeuksia esimerkiksi tapauksissa, joissa palveluntuottajayritys vaihtuu.

Jos satamanpitäjä saa julkisia tukia, on niistä oltava läpinäkyvä tilinpito. Jos palveluntarjoajaa ei ole valittu julkisella tarjouspyynnöllä tai palvelu tuotetaan sisäisesti, on

varmistuttava, että palvelun hinnan perusteet ovat läpinäkyvät, syrjimättömät ja määräytyvät markkinoilla siten, ettei hinta ylitä tuotantokustannuksia ja hyväksyttävää tuottoa.

Sataman pitäjän tulee määrittää infrastruktuurimaksut itsenäisesti tasolle, joka noudattaa sen kaupallista ja investointistrategiaa. Maksuja voi porrastaa kaupallisiin perustein kanta-asiakkaille sataman käytön tehostamiseksi, lyhyen matkan merenkulun edistämiseksi tai ympäristöperusteilla.

Jokaiseen satamaan on perustettava neuvoa-antava komitea sataman käyttäjien edustajista. Tähän komiteaan kutsutaan sellaisten alusten operoijien, lastin omistajien tai muiden satama-asiakkaiden edustajia, jotka joutuvat maksamaan infrastruktuurimaksua. Jos maksujen rakennetta tai tasoa muutetaan, antaa tämä komitea lausunnon.

Myös muilta sidosryhmiltä on pyydettyä lausunto palveluiden järjestämisestä satama-alueella, keinoista takamaayhteyksien kehittämiseksi ja rautatie- sekä sisävesiyhteyksien kehittämiseksi ja lisäksi sataman hallintomenettelyistä. Kyseessä olevia sidosryhmiä voivat ovat lastauttajat (lastin omistajat), sataman yritykset, kuljetusliikkeet ja julkisen hallinnon toimijat satamissa.

Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että riippumaton valvontaelin tarkkailee ja valvoo säädöksen täytäntöönpanoa. Elin myös ratkaisee ristiriitakysymykset. Lisäksi jäsenvaltion on nimettävä satama-alasta ja valvontaelimestä riippumaton elin, johon valvontaelimen ratkaisusta voi valittaa. Tämä elin voi olla tuomioistuin.

## 3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT 100(2) artikla. Ehdotus hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä. Neuvosto ja Euroopan parlamentti päättävät asetuksen antamisesta yhdessä. Neuvosto tekee päätöksen määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on oikea, ja ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

#### **4 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin**

Ehdotus sisältää säännöksiä, jotka koskevat satamapalveluita tarjoavien yritysten markkinoille pääsyä Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) satamissa. Siihen ei sisälly säännöksiä, jotka olisivat ongelmallisia perustuslain tai perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

#### **5 Ehdotuksen vaikutukset**

##### **5.1 Lainsäädäntöön**

Suomen satamissa toimitaan jo tällä hetkellä pääosin asetuksen edellyttämällä tavalla. Asetus tulisi voimaan ilman erillistä kotimaista lainsäädäntöä. Nyt kunnallisiin yleisiin satamiin sovelletaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia (955/1976). Siinä satamien toimintoja ja päätöksentekoa ohjataan satamajärjestyksin, markkinoille pääsystä tämä laki ei säädä mitään. Vuonna 1995 voimaan tulleen yksityisiä yleisiä satamia koskevan lain (1156/1994) mukaan myös yksityisillä yleisillä satamilla tulee olla kunnanvaltuuston hyväksymä satamajärjestys. Ensin mainittu säädös on vanhentunut ja eräiltä osin nykyisen perustuslain kannalta ongelmallinen. Jälkimmäistä säädöstä ei sovelleta missään satamassa. Alusten palveluun ja lastin käsittelyyn tai matkustajien palveluun tällä lailla ei ole vaikutusta.

Joitakin asetuksen tarkoittamia satamapalveluita teetetään Suomen satamissa alihankintoina, joten sataman on näissä tapauksissa luotava nykyistä selkeämmät pelisäännöt ja avoimet käytännöt palvelun tuottajain valinnassa. Toinen Suomessa todennäköisempi vaihtoehto on, ettei markkinoille pääsyä rajoiteta. Tällöin ei tarvita valintamenettelyitäkään. Jos toimijoiden määrää rajoitetaan, on läpinäkyvät ja syrjimättömät valintamenettelyt toteutettava käyttöoikeusdirektiivin perusteella.

Asetusehdotuksen piiriin kuuluu satamalueen rajojen sisäpuolella tapahtuva toiminta. Satamapalvelumarkkinoille pääsyä koskevaa lakitasoista sääntelyä ei Suomessa tällä

hetkellä ole. Asetus ei välttämättä ole ristiriidassa Suomessa voimassa olevan satamia koskevan lainsäädännön kanssa, mutta tämän lainsäädännön ajantasaistamista tai kumoamista on joka tapauksessa tarkoitus tarkastella.

Komission ehdotuksessa jäsenvaltiot veloitetaan luomaan säännöt, joilla säädöksen määräykset toteutuvat. Rangaistusten tulee olla tehokkaita ja niiden on vastattava rikoksen suuruutta ja oltava ehkäiseviä.

Osapuolelle, joka katsoo tulleensa toimivaltaisen viranomaisen väärin kohtelemaksi, on osoitettava valituselin, joka on riippumaton kyseisistä toimivaltaisista viranomaisista. Tämä elin voi olla tuomioistuin.

Julkisten tukien osalta ei näyttäisi olevan tarvetta uuteen yksinomaan satamia koskevaan lainsäädäntöön, varsinkin kun kunnalliset satamat muuttuvat yhtiömuotoisiksi lähitulevaisuudessa. Infrastruktuurin hinnoitteluun asetus luo Suomen nykyistä lainsäädäntöä joustavamman hinnoittelupuitteen. Laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja satamamaksuista on rajoittavampi ja perustaltaan erilainen kuin asetuksen tarkoittama infrastruktuurin hinnoittelu.

##### **5.2 Taloudelliset vaikutukset**

Ehdotuksen välittömät vaikutukset satamapalveluiden tuottamistapaan Suomessa näytävät olevan pienet, joten myös lähiajan taloudelliset vaikutukset ovat vähäiset. Läpinäkyvyyden lisääminen ja avoimien valintamenettelyiden käyttö tai markkinoiden avaamisen voidaan lähtökohtaisesti arvioida lisäävän valinnanvaraa satamapalveluissa ja parantavan satamien tehokkuutta ja toiminnan tuottavuutta.

Suomen tärkeimpien satamien markkina-asema on vahva, jolloin joidenkin palveluiden tarjontarajoitukset tai yksinoikeudet voivat johtaa vahvan aseman hyväksikäyttöön. Asetuksen tavoitteena on tämän mahdollisen väärinkäytön vähentäminen ja siten vienti- ja tuontikustannuksia alentaminen ja kuljetusten nopeuttaminen. Tärkeintä on saada aikaan läpinäkyvät ja avoimet menettelyt palvelutarjoajien valinnan yhteydessä.

Asetuksen soveltamisesta aiheutuisi eräitä kustannuksia toimivaltaisena viranomaisena

toimivalle taholle. Hallinnollisilla lisäkustannuksilla on kuitenkin vähäinen merkitys satamapalveluiden kansantalouden kokonaiskustannusvaikutuksissa.

### **5.3 Ehdotuksen soveltuvuus Suomen satamiin**

Asetuksen piiriin tulisivat TEN-T -verkon satamat, joita ehdotuksen mukaan ovat Eckerö, Hamina-Kotka, Hanko, Helsinki, Kaskinen, Kemi, Kilpilahti (Sköldvik), Kokkola, Maarianhamina, Oulu, Pietarsaari, Pori, Rauma, Rautaruukki/Raahe ja Turku-Naantali. Näistä ydinverkon satamia ovat Hamina-Kotka, Helsinki ja Turku-Naantali.

Suomen satamissa ainakin polttoainetankkauksen, lastinkäsittelyn, ruoppauksen, matkustajapalveluiden ja hinauksen palvelun tarjoajaksi pääsy on vapaata. Satama-alueella luotsauspalveluiden tarjonta on vapaata, mutta käytännössä Finpilot Oy tuottaa palvelun väyläluotsauksen takia.

Irrotus ja kiinnitys sekä jätteiden vastaanotto ovat yleensä sataman omaa tuotantoa, mutta on olemassa myös muita järjestelyitä. Asetus määrää periaatteet, joita näihin tulee soveltaa. Toisaalta periaatteet ovat sellaisia, joita julkisen toimijan tulisi jo muutenkin noudattaa muun lainsäädännön perusteella.

Asetus ei vaikuta työntekijöiden asemaan, vaan työntekijöiden oikeuksissa noudatetaan kansallista ja unionilainsäädäntöä mukaan lukien kansalliset työehtosopimukset. Mahdollisten työnantajavelvoitteiden tai työntekijälle asetettujen vaatimusten tulee olla sellaiset, että ne on mahdollista täyttää.

Asetus edellyttää riippumattoman valvontaviranomaisen nimeämistä. Työmäärän osalta tehtävä ei vaikuta suurelta, mutta on ratkaistava, miten asia Suomessa järjestetään.

### **6 Ahvenanmaan toimivalta**

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan satamat kuuluvat tältä osin maakunnan lainsäädäntövaltaan.

### **7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa**

Ehdotus valtioneuvoston kirjelmäksi on ollut liikennejaoston (EU 22) kirjallisessa menettelyssä 20. – 24. päivänä kesäkuuta 2013. Ehdotuksen käsittely neuvoston liikennetyöryhmässä alkaa syksyllä 2013. Asetuksen käsittely EU:n toimielimissä ei vaikuta ongelmattomalta, koska osa jäsenmaista on ilmaissut varauksellista suhtautumista ehdotukseen. Näin ollen on mahdollista, ettei asiassa päästä ratkaisuun ennen Euroopan parlamentin vaihtumista 2014, vaan käsittely kestää pidempään.

### **8 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto pitää perusteltuna asetusehdotuksen tavoitetta yhtenäisten ja syrjimättömien pelisääntöjen luomisesta EU:n satamissa kaikille toimijoille.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen mukaisesti satamapalveluihin lisätään läpinäkyvyyttä ja avoimia menettelyitä. Suomessa ei ole lainsäädäntöön perustuvia satamapalvelujen tarjontaa koskevia markkinarajoituksia. Käytännössä Suomesakin joidenkin palveluiden osalta läpinäkyvyyttä voidaan lisätä, ja samalla varmistetaan siitä, ettei markkinoiden toimivuutta rajoittavia tai syrjiviä käytäntöjä ole. Valtioneuvosto pitää unionin lainsäädännön kehittämistä tältä osin kannatettavana. Asetusehdotuksen avulla voidaan unionin satamissa toimiville palvelun tarjoajille luoda tasapuolisemmat toimintaedellytykset.

Valtioneuvosto kannattaa julkisen rahoituksen läpinäkyvyyden lisäämistä ja selkeitä puitteita satamien kehittämisen rahoittamiselle.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että asetus ei vaikuta työntekijöiden asemaan ja että kansallisesti voidaan asettaa työsuojeluun ja ammattipätevyyteen liittyviä vaatimuksia.