

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi pääsystä
satamapalvelujen markkinoille (*satamapalvelu*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti rektiiviksi satamapalvelujen markkinoille
lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen pääsystä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.
komission 13 lokakuuta 2004 tekemä ehdo-
tus Euroopan parlamentin ja neuvoston di-

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2004

Liikenneministeri *Leena Luhtanen*

Liikenneneuvos Lassi Hilska

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI PÄÄSYSTÄ SATAMAPALVELUJEN MARKKINOILLE (SATAMAPALVELUDIREKTIIVI); KOM (2004) 654 LOPULLINEN**1. Direktiiviehdotuksen tausta**

Komissio antoi 13 päivänä helmikuuta 2001 päivätyin tiedonannon merisatamapalvelujen laadun parantamisesta. Tiedonanto sisälsi mm. ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi satamapalvelujen markkinoille pääsystä (satamapalveludirektiivi). Valtioneuvosto saattoi ehdotuksen eduskunnan tietoon 17. toukokuuta 2001 kirjelmällä, johon liittyi muistio EU/260201/0221. Muistiossa on kuvattu ehdotuksen pääasiallinen sisältö, sen vaikutukset ja valtioneuvoston kanta.

Neuvosto saavutti ehdotuksesta yhteisymmärryksen perusteellisen käsittelyn ja morien muutosten jälkeen syksyllä 2002. Parlamentin näkemykset kuitenkin poikkesivat neuvoston kannasta, joten asiassa jouduttiin sovittelumenettelyyn. Sovittelussa parlamentti ja neuvosto tekivät vielä joitakin myönnytyksiä, mutta neuvotteluiden tulos kaatui parlamentin äänestyksessä marraskuussa 2003.

Komissio päätyi valmistelemaan uuden ehdotuksen pääosin sovittelussa saavutetun tuloksen pohjalta. 13 lokakuuta 2004 komissio teki uuden ehdotuksen (KOM (2004) 654 lopullinen), joka asiakohdiltaan ja tekstiltään on valtaosin sama kuin parlamentin hylkäämä. Periaatteelliselta kannalta se kuitenkin eroaa aikaisemmasta oleellisesti. Uusi ehdotus perustuu pakolliseen toimilupajärjestelmään, jossa kaikki direktiivissä mainitut satamapalvelut edellyttävät toimilupaa. Aikai-

semmassa ehdotuksessa ei ollut pakollista toimilupajärjestelmää. Kaatuneessa direktiiviehdotuksessa toimilupajärjestelmä olisi tullut ottaa käyttöön, jos satama rajoittaa palvelutuotantoon pääsyä.

Uudesta ehdotuksesta on pyydetty siihen keskeisesti liittyvien tahojen kannat.

2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotus koskee kaikkia jäsenvaltion alueella sijaitsevia yleiselle kaupalliselle meriliikenteelle avoinna olevia merisatamia tai -satamajärjestelmiä, joiden vuosittainen liikenne on ollut kolmen viimevuoden aikana keskimäärin vähintään 1 500 000 tonnia lastia ja/tai 200 000 matkustajaa.

Direktiiviehdotuksen piiriin kuuluvat seuraavat satama-alueella tapahtuvat alustekniset palvelut: luotsaus, hinaus ja alusten kiinnitys. Sen piiriin kuuluvat kaikki matkustajaliikenteen palvelut ja kaikki rahdinkäsittelypalvelut: lastaus, purku, ahtaus, kuormaus, uudelleenlastaus ja muu terminaalin sisäinen kuljetus.

Nykyinen sisämarkkina- ja kilpailulainsäädäntö antaa periaatteessa satamapalvelualan yrityksille oikeuden toimia missä tahansa yhteisön alueella. Silti satamapalvelujen markkinoille pääsyä rajoitetaan yleisesti. Direktiiviehdotus määrittää puitteet tai syyt, jotka mahdollistavat yleissäännöistä poikkeamiset tietyissä tilanteissa.

Uusi ehdotus on sisällöltään pitkälti sama

kuin sovittelussa kaatunut. Seuraavassa todetaan asiat, joihin on tehty muutoksia.

Suurin muutos ja periaatteellinen ero vanhan ja uuden direktiiviehdotuksen välillä on se, että nyt kaikilla satamapalvelujen tarjoajilla on oltava toimivaltaisen viranomaisen myöntämä toimilupa. Tietyn ajan kuluttua direktiivin voimaantulosta kaikki satamapalvelut tulisivat siis toimiluvanvaraisiksi mukaan lukien itsekäsittely (ehdotuksessa käytetään nimitystä omahuolinta). Toimiluvan myöntämisperusteiden tulisi olla puolueettomia, selkeitä, syrjimättömiä, asianmukaisia ja oikeasuhteisia, ja perusteet olisi julkistettava. Jos palveluntarjoajien määrää rajoitetaan, olisi tälle oltava objektiiviset perusteet.

Toimiluvan voimassaoloaika olisi sidoksissa palveluntarjoajan tekemiin investointeihin kuten vanhassakin ehdotuksessa. Voimassaoloaikojen maksimit ovat pitemmät kuin komission alkuperäisessä ehdotuksessa mutta lyhyemmät kuin sovitteluversiossa.

Itsekäsittely omalla maahenkilöstöllä on sallittava aina. Luonnollisesti tähän henkilöstöön on kaikilta osin sovellettava kansallista ja yhteisön työvoima- ja sosiaalilainsäädäntöä samoin yleisperiaattein ja –ehdoin kuin muuhunkin rahdinkäsittelyyn ja matkustajien palveluun osallistuvaan henkilöstöön. Lähimerenkulun hyväksytyn säännöllisen liikenteen alukset tai merten moottoriteillä toimivat alukset voivat käyttää itsekäsittelyssä maahenkilöstön lisäksi aluksen pysyvää miehistöä. Myös itsekäsittely edellyttää toimilupaa.

Luotsaukseen komissio ehdottaa sovittelumenettelyssä hyväksyttyä tekstimuotoilua. Luotsaus kuuluisi direktiivin piiriin ja katsottaisiin kaupalliseksi palveluksi. Luotsaukseen kuitenkin liittyy ominaispiirteitä kuten meriturvallisuusvaikutukset ja julkisen palvelun näkökohdat, joiden vuoksi toimilupiin voidaan soveltaa erityisen tiukkoja kriteereitä. Toimivaltaiset viranomaiset voisivat tapauskohtaisesti pitää itsellään tai myöntää tietyille organisaatioille yksinoikeudet luotsipalvelujen tarjontaan tietyissä satamissa.

Tarjouskilpailu olisi järjestettävä vain sil-

loin kun satama haluaa rajoittaa palveluntarjoajien määrää. Rajoituksia saisi soveltaa vain vapaan tilan tai kapasiteetin puutteen vuoksi tai meriteknisten palvelujen osalta meriturvallisuussyistä.

3. Ehdotuksen soveltuvuus Suomen oloissa

Vuosien 2001–2003 virallisen meriliikennetilaston perusteella direktiivin piiriin tulisivat seuraavat Suomen yleiset satamat: Hamina, Kotka, Helsinki, Inkoo, Hanko, Turku, Maarianhamina, Eckerö, Naantali, Rauma, Pori, Kokkola, Oulu ja Kemi. Koska myös kotimaanliikenne otetaan huomioon, on Vaasakin ainakin joidenkin vuosien tilastojen perusteella mukana. Ehdotuksen ulkopuolelle jäävät yllä olevan avoimuuskriteerin takia omistajiaan palvelevat yksityiset teollisuussatamat.

Direktiivi ei ole ristiriidassa Suomen vuonna 1976 ratifioiman Kansainvälisen työjärjestön (ILO) satamatyötä koskeva yleissopimus n:o 137 kanssa.

Suomessa ei ole satamapalveluissa toimilupajärjestelmää. Itse kaupallisen sataman pito on toimiluvanvaraista, sillä yleinen yksityinen satama tarvitsee valtioneuvoston luvan.

4. Ehdotuksen vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Kunnallisiin yleisiin satamiin sovelletaan kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annettua lakia (955/1976). Satamien toimintoja ja päätöksentekoa ohjataan satamajärjestyksin. Vuonna 1995 voimaan tulleen yksityisiä yleisiä satamia koskevan lain (1156/1994) mukaan myös yksityisillä yleisillä satamilla tulee olla kunnanvaltuuston hyväksymä satamajärjestys.

Direktiiviehdotuksen piiriin kuuluu satama-alueen rajojen sisäpuolella tapahtuva toiminta. Satamapalvelumarkkinoille pääsyä koskevaa lakitasoista sääntelyä ei tällä hetkellä ole. Direktiiviehdotuksessa esitettyjen

säännösten täytäntöönpano edellyttäisi lain-tasoista sääntelyä.

5. Taloudelliset vaikutukset

Direktiiviehdotuksella pyritään vahvistamaan perussäännöt satamapalveluntarjoajien toimilupien myöntämiselle ja valintaprosesseihin liittyville menettelyille. Uusien menettelyiden odotetaan lisäävän valinnanvaraa satamapalveluissa ja luonnollisesti mahdollistavan itsekäsittelyn. Tämä lisäisi satamien tehokkuutta ja toiminnan tuottavuutta.

Uusi ehdotus perustuu kuitenkin pakolliseen toimilupajärjestelmään, joka pahimmassa tapauksessa jäykistää satamapalvelumarkkinoita. On selvää, että jos satama rajoittaa palvelutarjontaan pääsyä, tarvitaan läpinäkyvät ja avoimet menettelyt palvelutarjoajien valinnan yhteydessä. Tällöin joudutaan aina käytännössä myös toimilupajärjestelmään. Suomen satamakäytännöissä ainakin lastinkäsittelypalveluiden tarjoajaksi pääsy on vapaata. Siinä pakollinen toimilupajärjestelmä todennäköisesti vähentäisi kilpailun mahdollisuutta ja nostaisi kuljetuskustannuksia. Jos kaikkiin palveluihin ei olekaan vapaata pääsyä, olisi ratkaisuksi löydettävä muu keino kuin pakollinen lupajärjestelmä – paras olisi rajoitusten poistaminen.

Direktiivin soveltamisesta aiheutuisi eräitä kustannuksia toimivaltaisena viranomaisena toimivalle taholle. Hallinnollisilla kustannuksilla on mitätön merkitys satamien muuten aiheuttamissa suurissa kustannuksissa.

6. Valtioneuvoston kanta

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

Koska parlamentti kaatoi sovitteluprosessissa komission edellisestä ehdotuksesta saavutetun ratkaisun, on yllättävää, että komissio on tehnyt hyvin samansisältöisen uuden ehdotuksen. Nyt lisätyt elementit olisi voitu lisätä edellisen käsittelyn aikaanakin, jos niillä olisi ollut neuvostossa tai parlamentissa läpimenomahdollisuuksia. Neuvoston äänestysratkaisun yhteydessä Suomi totesi, että saavutettu kompromissiratkaisu oli ehdoton takaraja. Komission uusi ehdotus on alkupe- räisen tavoitteen kannalta huono. Erityisen ongelmallinen olisi pakollisten toimilupien järjestelmä.

Valtioneuvoston mukaan satamapalveluiden kilpailunrajoitusongelmiin olisi nyt pitänyt pyrkiä löytämään muita ratkaisukeinoja.

Valtioneuvosto katsoo, että uusi ehdotus saattaisi pikemminkin lisätä kilpailun esteitä kuin vähentää niitä, eikä kannata sen hyväksymistä nyt ehdotetussa muodossa.