

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi liikenteen palveluista annettua lakia.

Esityksellä annettaisiin satamapalvelujen tarjoamisen puitteista ja satamien rahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista yhteisistä säännöistä annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta täydentävät kansalliset säännökset. Asetus velvoittaa jäsenvaltiot säätämään kansallisesti asetuksen soveltamista koskevien valitusten käsittelystä vastaavasta viranomaisesta, asetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista sekä muutoksenhausta. Valitusten käsittelystä vastaisi esityksen mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto. Esityksellä varmistettaisiin asetuksen tehokas soveltaminen Suomessa.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 24 päivänä maaliskuuta 2019.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Liikenteen palveluista annettu laki (320/2017, jäljempänä *liikennepalvelulaki*) tuli voimaan 1.7.2018. Kyseessä on laaja-alainen lainsäädäntöuudistus, jonka tavoitteena on kehittää liikennepalvelujen asiakaslähtöisyyttä, markkinaehtoisuutta ja yhteentoimivuutta. Laki ei toistaiseksi sisällä satamatoimintaa koskevaa sääntelyä, mutta siihen on koottu tie-, lento-, meri- ja raideliikenteen markkinoita ja palveluja koskevat säännökset. Lakia sovelletaan liikenteen palveluihin, niihin liittyviin henkilölupiin sekä liikenneasioiden rekisteriin. Lainsäädäntöuudistuksen kolmatta vaihetta koskeva hallituksen esitys annetaan eduskunnalle [lokakuussa] 2018.

Suomen lainsäädännössä on satamatoimintaan vaikuttavaa sääntelyä muun muassa ympäristöön, turvallisuuteen, vaarallisten aineiden käsittelyyn ja kuljetuksiin sekä terrorismin torjuntaan ja turvatoimiin liittyvissä laeissa ja asetuksissa. Satamia koskevat erityislait kumottiin vuonna 2014 (laki 1213/2014 yksityisistä yleisistä satamista annetun lain sekä kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista annetun lain kumoamisesta), joten satamia koskevaa erityislainsäädäntöä ei tällä hetkellä ole. Satamatoimintojen sääntely on nähty tarkoituksenmukaiseksi järjestää kutakin erityiskysymystä koskevana asiakohtaisena sääntelynä. Esimerkiksi satamissa perittävät maksut ovat nykyisin yksityisoikeudellisia ja kaupallisia palvelumaksuja, jotka määräytyvät vapaasti kilpailuilla markkinoilla vallitsevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Satamatoiminnalla ei myöskään ole varsinaista valvontaviranomaista.

Satamia koskevat turvatoimet perustuvat ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehtyyn kansainväliseen yleissopimukseen (SopS 11/1981, jäljempänä SOLAS-yleissopimus) ja siihen liittyvään ISPS-säännöstyön (International Ship and Port Facility Security Code). ISPS-säännöstyön tavoitteena on parantaa turvatoimia kansainvälisen liikenteen aluksilla ja satamissa. Säännöstö on pantu täytäntöön EU:n jäsenmaissa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EY) N:o 725/2004 alusten ja satamarakenteiden turvatoimien parantamisesta (jäljempänä *EU:n turvatoimiasetus*). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä (2005/65/EY) satamien turvallisuuden parantamisesta sovelletaan satamissa, joissa on yksi tai useampi turvatoimiasetuksen nojalla hyväksytty turvasuunnitelman piiriin kuuluva satamarakenne. Satamia koskevat turvasäännöt on pantu täytäntöön kansallisesti eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja niiden valvonnasta annetun lain (485/2004, jäljempänä *turvatoimilaki*) nojalla. Turvatoimilaille on pantu täytäntöön sataman pitäjien osalta myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148 toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa (ns. NIS-direktiivi). Yhteiskunnan kannalta merkittävän sataman on huolehdittava käyttämiensä viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta.

Liikenteen turvallisuusvirasto valvoo yhdessä rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin kanssa EU:n turvatoimiasetuksen ja turvatoimilain säännösten noudattamista. Liikenteen turvallisuusvirastolla on turvatoimilain no-

jalla satamiin liittyviä erityistehtäviä, kuten satamien turvatoimien yhteysyksikkönä toimiminen, satamarakenteiden ja satamien turva-arvioiden suorittaminen, satamien ja satamarakenteiden turvasuunnitelmien hyväksyminen, sataman turvatoimialueen rajojen hyväksyminen, sataman turvapäällikön ja muun keskeisen turvahenkilöstön hyväksyminen sekä satamien ja satamarakenteiden turvatoimien perus- ja määräaika-auditointien suorittaminen.

Yhteiskunnan kannalta merkittävän sataman on turvatoimilain mukaan huolehdittava käyttämiinsä viestintäverkkoihin ja tietojärjestelmiin kohdistuvien riskien hallinnasta. Liikenteen turvallisuusvirasto arvioi riskienhallinnan vaikutuksia merenkulun turvallisuuteen ja voi velvoittaa satamanpitäjän ryhtymään toimenpiteisiin merkittävän riskin poistamiseksi sekä vastaanottaa ilmoituksia satamanpitäjän viestintäverkkoihin tai tietojärjestelmiin kohdistuvasta merkittävästä häiriöstä.

Liikenteen turvallisuusvirastolla on myös vaarallisten aineiden kuljetuksiin liittyviä tehtäviä satamissa. Näistä tehtävistä on säädetty valtioneuvoston asetuksella vaarallisten aineiden kuljetuksesta ja tilapäisestä säilytyksestä satama-alueella (251/2005). Liikenteen turvallisuusvirasto muun muassa hyväksyy koko sataman tai satama-alueen turvallisuusselvityksen, voi edellyttää turvallisuusselvityksen tekemistä tietyissä tilanteissa, tarkastaa että sataman toiminta vastaa turvallisuusselvityksessä kuvattua, voi tietyissä tilanteissa määrätä miten satama-alue on varustettava lastivahinkojen varalta, voi määritellä kerralla tilapäisesti säilytettävien vaarallisten aineiden enimmäismäärän satama-alueella sekä valvoo muiden viranomaisten kanssa vaarallisten aineiden kuljetuksia, siirtoja ja tilapäistä säilytystä. Liikenteen turvallisuusvirastolle myös toimitetaan satamissa sattuvista, vaarallisiin aineisiin liittyvistä onnettomuuksista onnettomuusraportti.

Valmiuslain 79 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi maanpuolustuksen tai yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen kannalta välttämättömien vesikuljetusten loppuunsaattamiseksi lisäksi määrätä satamien ahtauskaluston sijoittamisesta sekä tilapäisesti, enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, sekä määrätä alusten lastaamisessa tai purkamisessa tarvittavan henkilöstön toimimaan muussa satamassa kuin missä heidän vakituinen työpaikkansa on.

Liikenteen turvallisuusvirastolla on tehtäviä satamissa myös rautatielain nojalla silloin, jos rautatieliikennettä harjoitetaan satama-alueella. Nämä tehtävät liittyvät mm. rautatieliikenteen harjoittamista varten tarvittavien turvallisuustodistusten myöntämiseen ja varautumisen valvontaan.

1.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö

Euroopan parlamentti ja Euroopan unionin neuvosto hyväksyivät 15 päivänä helmikuuta 2017 asetuksen satamapalvelujen tarjoamisen puitteista ja satamien rahoituksen läpinäkyvyyttä koskevista yhteisistä säännöistä (asetus (EU) 2017/352, jäljempänä *satamapalveluasetus*). Satamapalveluasetuksessa vahvistetaan satamapalvelujen tarjoamisen puitteet ja rahoituksen läpinäkyvyyttä sekä satamapalvelu- ja satamainfrastruktuurimaksumat koskevat yhteiset säännöt. Sääntelyn tavoitteena on helpottaa satamapalvelumarkkinoille pääsyä, parantaa satamien käyttäjille tarjottavien palvelujen laatua ja tehokkuutta sekä varmistaa satamien investointikyky. Asetusta sovelletaan 24 päivästä maaliskuuta 2019, johon mennessä asetusta täydentävät kansalliset säännökset tulee saattaa voimaan. Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 288 artiklan mukaan asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

Satamapalveluasetusta sovelletaan kaikkiin asetuksen (EU) N:o 1315/2013 liitteessä II lueteltuihin Euroopan laajuisen liikenneverkon (jäljempänä *TEN-T-liikenneverkko*) merisatamiin. Jäsenvaltiot voivat halutessaan soveltaa asetusta myös muihin merisatamiin tai rajata soveltamisalan ulkopuolelle Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 349 artiklassa tarkoitetuilla syrjäisimmillä alueilla sijaitsevat kattavan verkon merisatamat. Jäsenvaltioiden on ilmoitettava satamapalveluasetuksen soveltamisalan laajentamista tai supistamista koskevasta päätöksestään komissiolle. Suomessa on tällä hetkellä 52 satamaa, joista 16 kuuluu TEN-T-liikenneverkkoon. TEN-T-liikenneverkon satamia ovat Eckerön, Hamina-Kotka, Hanko, Helsinki, Kaskinen, Kemi, Kilpilähti (Sköldvik), Kokkola, Maarianhamina, Oulu, Pietarsaari, Pori, Rauma, Rautaruukki/Raaha ja Turku-Naantali. Kymmenen suurinta satamaa käsittää noin 80 prosenttia merikuljetusten kokonaismäärästä. Muut satamat ovat vähäliikenteisempiä teollisuussatamia tai paikallissatamia.

Asetusta sovelletaan joko satama-alueella tai satamaan johtavilla vesiväylillä tapahtuvaan satamapalveluiden tarjoamiseen. Soveltamisalaan kuuluvia satamapalveluryhmiä ovat tankkaus, lastin käsittely, kiinnitys, matkustajapalvelut, aluksella syntyvän jätteen ja lastijäämien keräys, luotsaus ja hinaus.

Asetuksen 16 artiklassa säädetään valitusten käsittelystä. Kunkin jäsenvaltion on varmistettava, että sen satamapalveluasetuksen soveltamisalaan kuuluvilla merisatamilla on käytössä tehokas menettely sellaisten valitusten käsittelemiseksi, jotka koskevat asetuksen soveltamista. Valituksia käsiteltäessä on vältettävä eturistiiriitoja, ja käsittelyn on oltava toiminnallisesti riippumaton sataman hallinnointielimestä tai satamapalvelujen tarjoajista. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että yhtäältä valitusten käsittely ja toisaalta satamien omistus ja hallinnointi, satamapalvelujen tarjoaminen ja sataman käyttö on toiminnallisesti erotettu tehokkaasti toisistaan. Valitusten käsittelyn on oltava puolueetonta ja läpinäkyvää, ja siinä on asianmukaisesti kunnioitettava oikeutta harjoittaa liiketoimintaa vapaasti.

Valitukset esitetään siinä jäsenvaltiossa, jossa riidan oletetaan saaneen alkunsa. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sataman käyttäjille ja muille asiaankuuluville sidosryhmille ilmoitetaan, missä ja miten valitus tehdään sekä mitkä viranomaiset ovat vastuussa valitusten käsittelystä. Valitusten käsittelystä vastaavilla viranomaisilla on oltava kansallisen oikeuden mukaisesti toimivalta tehdä sitovia päätöksiä, joihin voidaan tarvittaessa kohdistaa oikeudellista valvontaa, sekä toimivalta vaatia satamien hallinnointielimiä, satamapalvelujen tarjoajia ja sataman käyttäjiä esittämään valituksen kannalta merkitykselliset tiedot.

Asetuksen 17 artiklassa säädetään asiankuuluvista viranomaisista. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että sataman käyttäjille ja muille asiaankuuluville sidosryhmille ilmoitetaan asetuksen 11 – 13 artiklassa tarkoitetut asiaankuuluvat viranomaiset, joille sataman hallinnointielimen tai satamapalvelujen tarjoajan on virallisen valituksen tapahtuessa ja pyynnöstä toimitettava kyseisessä artiklassa tarkoitetut tiedot. Asetuksen 11 artiklassa säädetään rahoitussuhteiden läpinäkyvyydestä, 12 artiklassa satamapalvelumaksuista ja 13 artiklassa satamainfrastruktuurimaksuista.

Asetuksen 18 artiklassa säädetään muutoksenhausta. Kaikilla osapuolilla, joilla on asiassa oikeutettu etu, on oikeus hakea muutosta sataman hallinnointielimen, toimivaltaisen viranomaisen tai muun asiaankuuluvan kansallisen viranomaisen satamapalveluasetuksen nojalla tekemiin päätöksiin tain toteuttamiin yksittäisiin toimenpiteisiin. Muutoksenhakuelinten on oltava riippumattomia asianomaisista osapuolista, ja ne voivat olla tuomioistuimia.

Asetuksen 19 artiklassa säädetään seuraamuksista. Jäsenvaltioiden on säädettävä satamapalveluasetuksen rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

3 Ehdotetut muutokset

Liikennepalvelulain VI osan 1 luvun 4 §:n mukaan Liikenteen turvallisuusvirasto voi asettaa uhkasakon, teettämishan tai keskeyttämishan sille, joka rikkoo liikennepalvelulakia, siinä tarkoitettua toimintaa koskevia EU-asetuksia tai liikennepalvelulain nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Uhkasakosta, keskeyttämishanasta ja teettämishanasta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990). Liikennepalvelulain VI osan 1 luvussa säädetään lisäksi oikaisumenettelystä ja muutoksenhausta. VI osan 1 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan erikseen lueteltavia poikkeuksia lukuun ottamatta kaikkiin liikennepalvelulain mukaisiin päätöksiin haetaan oikaisua päätöksen tehneeltä viranomaiselta. Oikaisuvaatimusta koskevaan päätökseen voi puolestaan hakea muutosta valittamalla siitä hallinto-oikeuteen 6 §:n 2 momentin 7 kohdan mukaisesti.

Esityksen mukaan liikennepalvelulain edellä mainittuja säännöksiä seuraamuksista ja muutoksenhausta sovellettaisiin jatkossa myös satamapalveluasetuksessa tarkoitettuun toimintaan. Lakiin ei näin ollen olisi tarpeen lisätä erillisiä säännöksiä satamapalveluasetuksen rikkomista koskevista seuraamuksista tai oikeudesta hakea muutosta Liikenteen turvallisuusviraston päätöksiin, jotka koskevat satamapalveluasetuksen soveltamista.

X § EU:n satamapalveluasetuksen soveltamista koskevien valitusten käsittely. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi X §. Ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä on käsitellä EU:n satamapalveluasetuksen soveltamista koskevat valitukset ilman aiheetonta viivytystä. Valitusten käsittelyyn sovelletaan sellaisenaan satamapalveluasetuksen 16 artiklaa.

Liikenteen turvallisuusvirasto on itsenäinen ja taloudellisesti riippumaton virasto, jonka päätöksenteko on suomalaisen hallintokulttuurin tapaan itsenäistä ja puolueetonta. Ehdotettuun pykälään ei otettaisi erillistä mainintaa yhteistyöstä eri viranomaisten kanssa, sillä Liikenteen turvallisuusvirasto toimii hallintolain 10 §:n mukaisesti yhteistyössä eri viranomaisten kanssa hoitaessaan ehdotetun lain mukaisia tehtäviä.

Ehdotetun pykälän 2 momentin mukaan Liikenteen turvallisuusvirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valituksen kannalta merkitykselliset tiedot satamien hallinnointielimiltä, satamapalvelujen tarjoajilta ja sataman käyttäjiltä. Liikenteen turvallisuusvirastolla on lisäksi oikeus saada valituksen käsittelyn kannalta tarpeellisia tietoja satamapalveluasetuksen 11 artiklan 5 kohdan, 12 artiklan 3 kohdan ja 13 artiklan 6 kohdan nojalla.

4 Esityksen vaikutukset

Lakiehdotuksessa satamapalveluasetuksen 16 artiklan mukaista valitusten käsittelystä vastaavan viranomaisen tehtäviä esitetään Liikenteen turvallisuusvirastolle. Kyseessä olisi uusi tehtävä, joka on muihin Liikenteen turvallisuusviraston satamiin liittyviin tehtäviin verrattuna uudenlainen. Edellä mainittujen tehtävien ei kuitenkaan arvioida lisäävän tarvetta lisäresursseille Liikenteen turvallisuusvirastossa.

5 Asian valmistelu

Hallituksen esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä yhteistyössä Liikenteen turvallisuusviraston kanssa. Esityksestä on pyydetty lausunnot [...]

6 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulemaan voimaan 24 päivänä maaliskuuta 2019.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *lisätään* lakiin uusi X § seuraavasti:

X § EU:n satamapalveluasetuksen soveltamista koskevien valitusten käsittely

Liikenteen turvallisuusviraston tehtävänä on käsitellä EU:n satamapalveluasetuksen soveltamista koskevat valitukset ilman aiheetonta viivytystä.

Liikenteen turvallisuusvirastolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada valituksen kannalta merkitykselliset tiedot satamien hallinnointielimiltä, satamapalvelujen tarjoajilta ja sataman käyttäjiltä.