

KOMMUNIKATIONSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2003 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om Rederiverket, Lotsverket och Sjöfartsverket

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 9 september 2003 en proposition med förslag till lagar om Rederiverket, Lotsverket och Sjöfartsverket (RP 38/2003 rd) till kommunikationsutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Aila Salminen, överdirektör Samuli Haapasalo och konsultativ tjänsteman Esko Pyykkönen, kommunikationsministeriet
- generaldirektör Jukka Hirvelä, direktör Markku Mylly, direktör Matti Pajula och utvecklingsdirektör Raimo Tapio, Sjöfartsverket
- konkurrensråd Liisa Lundelin-Nuortio, Konkurrensverket
- företagsplaneringsdirektör Ilpo Virtanen, Vägverket
- distriktschef Sirkka-Heleena Nyman, Bottniska vikens sjöfartsdistrikt
- enhetschef Kari Lampela, Finlands miljöcentral SYKE
- planeringsdirektör Tuomo Palokangas, Norra Österbottens förbund
- hamnkapten Pekka Räsänen, Åbo hamn
- direktör Raimo Mansukoski, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT

- ombudsman Anne Salmi, Henkilöstöunioni HU ry
- ordförande Juha Tulimaa, Lotsförbundet
- sjöfartsinspektör Nils-Erik Larsson, Merenkululaitoksen tekniset toimihenkilöt MER-TE ry
- förhandlingschef Kauko Passi, Löntagarorganisationen Pardia
- verksamhetsledare Heikki Santala, Suomen Eritysteknisten liitto SETELI
- verksamhetsledare Anton Sjöholm och huvudförtroendeman Heino Kovanen, Finlands Maskinbefälsförbund
- biträdande verksamhetsledare Antti Palola och förtroendeman Mikko Seppälä, Finlands Skeppsbefälsförbund
- förbundssekreterare Erkki Ukkonen, Finlands Sjömans-Union rf
- verkställande direktör Matti Aura, Finlands Hamnförbund
- avtalssekreterare Reijo Taipale, Fackförbundet för statsanställda och specialtjänster VAL rf.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Ahvenanmaan varustamoyhdistys - Ålands Redarförening
- Finlands Rederiförening.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås nya lagar om Rederiverket, Lotsverket och Sjöfartsverket. Genom

lagarna upphävs lagen om sjöfartsverket. Till propositionen hänför sig en proposition med för-

slag till lotsningslag som riksdagen föreläggs separat.

I propositionen föreslås att rederiverksamheten och lotsningen överförs från det nuvarande Sjöfartsverket till statliga affärsverk. Till det nya Rederiverket överförs isbrytningen och kombiisbrytarnas kommersiella verksamhet, opererandet av tunga farledsfartyg, underhållet av vissa sjömättnings- och forskningsfartyg samt förbindelsefartygstrafiken som en separat resultatenheter. Det föreslås också att fartygslotsningen överförs till det nya Lotsverket. Sjöfartsverket skall även i fortsättningen vara den myndighet som ansvarar för assistansen av vintersjöfarten, farledshållningen, sjökartläggningen, styrningen av sjötrafiken och lotsningen och förbindelsetrafiktjänsterna samt den myndighet som ansvarar för fartygssäkerheten, stödtjänsterna och informationsservicen inom sjöfarten. Sjöfartsverket upphandlar de produkter och tjänster som behövs för att villkoren inom sjöfarten skall kunna upprätthållas och utvecklas i enlighet med regeringens, kommunikationsministeriets och riksdagens beslut av de affärsverk som inrättas, och i takt med marknadsutvecklingen och konkurrensutsättningen även från företag inom branschen. Det föreslås att Sjöfartsverket alltså självt skall producera de produkter och

tjänster som behövs inom farledshållningen, sjökartläggningen och styrningen av sjötrafiken.

Enligt förslaget skall Rederiverket vara ett sådant statligt affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk, verka inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde och styras av kommunikationsministeriet. Rederiverkets verksamhetsområde skall inbegripa verksamhet som tjänar sjötrafiken, huvudsakligen produktion av isbrytningstjänster, kombifartygens specialtjänster, farledsservice, oljebekämpningstjänster och förbindelsetrafiktjänster. Verket skall dessutom bedriva verksamhet i anslutning till serviceunderhåll och befraktning av fartyg.

Enligt förslaget skall även Lotsverket vara ett sådant statligt affärsverk som avses i lagen om statliga affärsverk. Verket skall svara för produktionen av lotsningstjänster, verka inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde och styras av kommunikationsministeriet. Lotsverkets verksamhetsområde skall omfatta tjänster som främjar säkerheten inom och verksamhetsförutsättningarna för sjötrafiken samt utvecklandet av dessa tjänster, i första hand med hjälp av lotsningstjänster och övriga tjänster och produkter som hänför sig till dem.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2004. Lagarna avses träda i kraft den 1 januari 2004.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Med hänvisning till propositionen och övrig utredning anser utskottet att propositionen är behövlig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men anför följande anmärkningar och ändringsförslag.

Utskottet konstaterar att enligt de sakkunniga är den planerade affärsverksmodellen i princip ett bra förslag, eftersom verksamheten effektiviseras och tjänsterna därmed kan utvecklas även med de nuvarande resurserna. Lagförslaget beaktar den regionala utvecklingen bl.a. genom att sjöfartsdistrikten bevaras samt grunderna för farledsavgifterna och vintersjöfarten inte ändras.

Farledsavgifter. Farledsavgifterna används till att finansiera farledshållningen för handelssjöfarten längs kusten och assistansen av vintersjöfarten. Omorganisationen medför att assistansen av vintersjöfarten blir överskådlig i förhållande till farledsavgifterna. Detta beror på att även avskrivningar och räntor skall betalas i samband med serviceavgiften vid köp av isbrytningstjänster. För närvarande ingår avskrivningarna och räntorna för både farledshållningen och isbrytningen i farledsavgiften. Användningen av intäkterna från farledsavgifterna blir därmed mer överskådlig, eftersom avskrivningarna och räntorna på investeringar ingår i priset på isbryt-

ning och de tjänster som ingår i farledsavgifterna.

Regeringen har meddelat att farledsavgiften kan sänkas, om det sker en bestående höjning av farledsavgiftens kostnadseffektivitet. Det är positivt att Sjöfartsverket har föreslagit att en arbetsgrupp skall tillsättas bl.a. för att utreda denna fråga. Utskottet understryker att farledsavgifterna bör tas ut så att alla hamnar behandlas lika.

Utskottet pekar på kommunikationsministeriets utredning MINU 1/2002 rd om farledsavgifterna, där ministeriet i ett brev av den 11 februari 2003 ansåg att utredningsarbetet avseende farledsavgifter som inte tagits ut på grund av oklarheter i isklasserna kan fortsätta i huvuddrag på det sätt som Sjöfartsverket föreslagit. Vidare ansåg ministeriet att uppbörd i efterskott är viktigt och att eventuella ändringar av lagstiftningen om farledsavgifter som kan visa sig nödvändiga bör läggas fram för ministeriet så snart utredningsarbetet framskridit tillräckligt. Enligt kommunikationsutskottet var de föreslagna åtgärderna ett steg i rätt riktning. Det bör dock betonas att oklarheterna måste utredas innan reformen av sjöfartsverket genomförs. Behovet att ändra lagstiftningen kräver också att nödvändiga åtgärder vidtas. Därför föreslår utskottet ett uttalande där det krävs att regeringen ser till att oklarheterna avseende farledsavgifterna utreds före den avsedda reformen, och att regeringen dessutom vidtar de lagstiftningsåtgärder som utredningsarbetet visar vara påkallade. (*Utskottets förslag till uttalande*).

Övervakning av säkerheten. Enheten för fartygssäkerhet fick självständig beslutanderätt och blev även i övrigt oavhängig i förhållande till Sjöfartsverkets direktion och generaldirektör genom en ändring av lagen om sjöfartsverket från 1997. Orsaken var att oavhängighet avseende beslutsfattande inte hade genomförts på författningsnivå i fråga om enhetens, d.v.s. sjöfartsavdelningens, chef. I motiveringen till regeringens proposition RP 145/1997 rd räknade regeringen upp många olika frågor som gäller fartygssäkerheten och som sjöfartsavdelningen avgör i situationer då verket självt är en viktig redare. Om

Rederiverket inrättas i enlighet med förslaget kommer största delen av Sjöfartsverkets redaruppgifter att överföras på Rederiverket och därmed finns det enligt regeringens proposition inte längre någon orsak att separera enhetens uppgifter från den övriga verksamheten.

Enligt de sakkunniga uppstår det jävsproblem redan i och med att Sjöfartsverket beställer fartygstjänster och samtidigt övervakar fartygssäkerheten avseende dessa fartyg. Kommunikationsministeriet menar att jäv inte är ett problem i sammanhanget och att eventuella problem av det slaget i vilket fall som helst enligt normal förvaltningspraxis bör lösas på något annat sätt än genom att enheternas verksamhet hålls isär. Således medför reformen att den tidigare orsaken till att separera enheternas verksamhet inte längre existerar. Ministeriet har också uppgett att det saknar resurser att följa och övervaka enhetens verksamhet och att det inte har rätt att avgöra frågor som enligt lagen hör till Sjöfartsverkets uppgifter.

Utskottet betonar med eftertryck fartygssäkerhetens betydelse och vill se till att övervakningen av fartygssäkerheten även i fortsättningen håller en hög nivå. Det har med tanke på Sjöfartsverkets enhetlighet och samarbetet mellan dess enheter emellertid ansetts vara bättre att alla enheter lyder under direktionen och generaldirektören på samma sätt. Detta medför ansvar i fartygssäkerhetsfrågor för direktionen och generaldirektören, vilket bör beaktas när direktionen utnämns. När regeringen utnämner direktionen bör den därför se till att medlemmarna utöver god kännedom om verksamhetsområdet och regionen även har kunskaper om faktorer som påverkar säkerheten, betonar utskottet.

Lotsningen. Enligt uppgift är Lotsverket en försiktig lösning där den nuvarande monopolställningen avseende tjänsteproduktion överförs på ett affärsverk. Det bästa sättet att garantera sjösäkerheten är att ha separata organisationer för den myndighet som ansvarar för säkerheten och de lotsningsansvariga som sköter tjänsteproduktionen. Vidare har det ansetts viktigt att göra lotsningsverksamheten mer överskådlig och där-

med även förbättra kostnadseffektiviteten. I detta sammanhang bör det påpekas att lotsningen bör betraktas farleds- och regionspecifikt och inte längre endast som en helhet eftersom hamnarna skall behandlas jämlikt.

Utskottet har gjorts uppmärksam på lotsarnas arbetstider. Lotsningspersonalens arbetstider är organiserade enligt principen en vecka arbete, en vecka ledigt. Både arbetsgivaren och de anställda har ansett att detta är det optimala när det gäller resursanvändning och effektivitet. Arrangemanget förefaller enligt uppgift från de sakkunniga inte vara möjligt om lotsningspersonalen direkt överförs till att omfattas av den nuvarande arbetstidslagstiftningen. Resursbehovet skulle omedelbart komma att öka och även kostnadsstrukturen skulle påverkas direkt. Effektiviteten i lotsningen skulle inte heller längre kunna uppnås.

Kommunikationsministeriet har meddelat att en arbetsgrupp utreder frågan. Även lotsningspersonalen är representerad i arbetsgruppen. Avsikten är att tillsammans med finansministeriet undersöka möjligheterna att genom lagstiftning, avtalsförhandlingar eller andra motsvarande åtgärder komma fram till en ordning där arbetet kan organiseras lika effektivt som tidigare och vars kostnadsverkningar inte skiljer sig från dagsläget.

Enligt regeringens proposition skall tjänsterna för de personer i tjänsteförhållande som övergår till Lotsverket i och med reformen bli tjänster vid affärsverket. Utskottet noterar emellertid att målet med regeringens proposition är att hela personalen skall gå över till arbetsavtalsförhållanden när kollektivavtalen har ingåtts. I detta sammanhang understryker utskottet att det genom nödvändiga avtal bör tillses att arbetet organiseras effektivt och utan kostnadsverkningar innan lotsningspersonalen överförs från tjänsteförhållande till arbetsavtalsförhållande.

Detaljmotivering

1. Lagen om Rederiverket

2 §. *Rederiverkets verksamhetsområde och uppgifter.* Enligt uppgift fogades det i slutskedet av beredningen av propositionen en ny mening till slutet av 1 mom. om att statsrådet vid behov utfärdar bestämmelser om omfattningen av affärsverkets affärsverksamhet utomlands och om hanteringen av riskerna. Tillämpningsområdet för detta tillägg skrevs dock inte in i propositionens detaljmotivering. En allmän bestämmelse om regeringens rätt att vid behov meddela föreskrifter och anvisningar om statliga affärsverks verksamhet och ekonomi ingår i 8 § i lagen om statens affärsverk (1185/2002). Enligt vad utskottet erfarit har regeringen således redan på grundval av fullmakten i den allmänna lagen en omfattande möjlighet att vid behov meddela föreskrifter om affärsverk. På vissa områden, t.ex. inom bokföringen, har föreskrifter meddelats som gäller affärsverken generellt.

Eftersom den bestämmelse som införts i lagen om Rederiverket är mer begränsad än bestämmelsen i den allmänna lagen förblir det i avsaknad av en uttrycklig motivering oklart om avsikten är att begränsa tillämpningen av den allmänna bestämmelsen eller om det är fråga om en kompletterande bestämmelse. Det är nödvändigt att regeringen i fråga om Rederiverket har samma övervakningsbefogenhet och rätt att meddela föreskrifter som i fråga om andra statliga affärsverk. I syfte att undvika oklarheter och för att bevara regeringens befogenheter enligt den allmänna bestämmelsen föreslår utskottet att den sista meningen i momentet skall utgå. Utskottet har därför ändrat formuleringen av momentet.

Förslag till beslut

På grundval av det ovanstående föreslår kommunikationsutskottet

att lagförslagen i övrigt godkänns i enlighet med propositionen men 2 § 1 mom. i lag 1 med följande ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

tygens specialtjänster, farledsservice, oljebekämpningstjänster och förbindelsetrafiktjänster. Verket bedriver dessutom verksamhet i anslutning till serviceunderhåll och befraktning av fartyg i Finland och utomlands. (Utesl.)

— — — — —

Utskottets ändringsförslag

2 §

Rederiverkets verksamhetsområde och uppgifter

Rederiverkets verksamhetsområde inbegriper sådan verksamhet som i Finland och utomlands tjänar sjötrafiken, huvudsakligen genom produktion av isbrytningstjänster, kombinationsfar-

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen ser till att oklarheterna avseende farledsavgifterna utreds innan reformen av sjöfartsverket genomförs och att den dessutom vidtar åtgärder för att ändra lagstiftningen i enlighet med vad som framgår av utredningsarbetet.

Helsingfors den 9 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Markku Laukkanen /cent
vordf. Matti Kangas /vänst
medl. Leena Harkimo /saml
Saara Karhu /sd
Marjukka Karttunen /saml
Inkeri Kerola /cent

Reino Ojala /sd
Erkki Pulliainen /gröna
Lasse Virén /saml
Raimo Vistbacka /saf
ers. Reijo Paajanen /saml
Lyly Rajala /kd.

Sekreterare var

utskottsråd Mika Boedeker.