



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 10.12.1997
KOM(97) 678 lopull.

Satamia ja meriliikenteen infrastruktuuria koskeva Vihreä kirja

(komission esittämä)

TIIVISTELMÄ	1
1. JOHDANTO	2
2. EU:N SATAMAT JA TALOUS	8
2.1 Yleistä	8
2.2 Satamien muuttuva tehtävä kiristyvän kilpailun oloissa	9
3. EU:N SATAMAT JA YHTEINEN LIIKENNEPOLITIikka	10
3.1 Yleistä	10
3.2 Satamien tehtävä Euroopan laajuisessa liikenneverkossa	10
3.3 Yhteydet unionin naapurimaihin	11
3.4 Satamat intermodaalisen kuljetusketjun liittymäkohtina	12
3.5 Satamat ja lyhyen matkan meriliikenteen kehittäminen Euroopassa	12
3.6 Merenkulun turvallisuus ja ympäristö	14
3.7 Tutkimus ja kehitys	16
4. SATAMIEN JA MERILIIKENTEEN INFRASTRUKTUURIEN RAHOITTAMINEN JA NIIDEN KÄYTÖSTÄ PERITTÄVÄT MAKSUT	17
4.1 Kansallisten lähestymistapojen monimuotoisuus ja tämänhetkiset suuntaukset	17
4.2 EU:n tähänastinen lähestymistapa	18
4.3 Uuden suunnan etsintä	19
4.4 Yhteisön kehityksen luominen satamien rahoitusta ja hinnoittelua varten	21
4.5 Satamien hinnoittelua koskeva kehys	21
4.6 Euroopan laajuinen liikenneverkko ja EU:n rahoitustuki infrastruktuurien kehittämiseksi	26
5. SATAMAPALVELUT: ORGANISAATIO JA MARKKINOILLE PÄÄSY	26
5.1 Yleistä	26
5.2 Lastiin liittyvät palvelut	27
5.3 Aluksiin liittyvät palvelut	28
5.4 Satamapalveluja koskevat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset	28
5.5 Uuden suunnan etsintä	30
LIITE I	32
LIITE II	34
LIITE III	42

Tiivistelmä

1. Merisatamat ovat tärkeitä Euroopan unionille sekä kaupan että liikenteen kannalta. Euroopan kilpailukyky maailmanlaajuisessa taloudessa riippuu yhä suuremmassa määrin tehokkaasta ja kustannuksiltaan edullisesta liikenne- ja satamajärjestelmästä. Yhteisön satama-ala hoitaa yli 90 prosenttia unionin kolmansien maiden kanssa käymästä kaupasta ja noin 30 prosenttia EU:n sisäisestä liikenteestä sekä mahdollistaa joka vuosi yli 200 miljoonan matkustajan liikkumisen. Lisäksi satamat ovat merkittäviä alueellisen, taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen keskuksia ja toimivat tärkeinä liittymäkohtina meri- ja maaliikennemuotojen välillä.
2. Sisämarkkinoiden toteuttaminen, liikennealalla tapahtuneet teknologiset muutokset ja meneillään oleva Euroopan laajuisten maaliikenneverkkojen kehitys ovat kiihdyttäneet huomattavasti satamien välistä kilpailua. Eri jäsenvaltioiden satamat kilpailevat nyt asiakkaista enemmän kuin koskaan ennen. Satamat olivat aikaisemmin usein pelkkä sivujuonne, kun käytiin keskustelua EU:n liikennepolitiikasta. Nyt on tullut aika korjata tilanne ja kohdistaa huomio niihin kysymyksiin, jotka ovat kaikkein tärkeimpiä nykyajan kilpailuympäristössä toimivien satamien kannalta.
3. Tämän asiakirjan tarkoituksena on käynnistää laaja keskustelu satamia koskevista kysymyksistä ja mahdollisista tulevista toimintatavoista, joilla voidaan liittää satamat multimodaaliseen Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon ja lisätä näin satamien tehokkuutta sekä parantaa satamien ja merenkulun infrastruktuuria. Näiden toimintatapojen tulisi myös olla Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa määrättyjen yhteisön velvoitteiden mukaisia ja taata vapaa ja oikeudenmukainen kilpailu satama-alalla. Komissio ehdottaa useita mahdollisia toimenpiteitä, joita voidaan toteuttaa nykyisten politiikkojen puitteissa, sekä yksilöi muita, erityisesti satamamaksuihin ja markkinoille pääsyyn liittyviä toiminnan aloja, joilla olisi harkittava uusia aloitteita. Nämä ehdotukset, joista komissio haluaa kuulla asianomaisten osapuolten näkemyksiä, esitetään yhteenvedonomaaisesti seuraavissa kappaleissa.

Satamat ja yhteisen liikennepolitiikan erityiset näkökohdat

Satamat ja Euroopan laajuinen liikenneverkko

4. Komissio katsoo, että satamien täydellinen integrointi Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon on suotavaa multimodaalisen verkon aikaansaamiseksi erityisesti, kun otetaan huomioon tarve varmistaa yhteydet syrjäseuduille ja edistää lyhyen matkan meriliikennettä. Samanaikaisesti tämän vihreän kirjan kanssa annetaan ehdotus nykyisten Euroopan laajuisten liikenneverkon kehittämistä koskevien suuntaviivojen mukauttamisesta tarvittavalla tavalla.

Yhteisön laajentaminen ja yhteydet naapurimaihin

5. Euroopan unionin tuleva laajeneminen korostaa tarvetta laajentaa Euroopan laajuiset verkot naapurimaihin, jotta niiden liikennejärjestelmät voidaan liittää tehokkaammin unionin järjestelmiin. Satama- ja merenkulkualalla on huomattava merkitys useiden sellaisten maiden taloudelle, joiden odotetaan liittyvän unionin jäseniksi ensimmäisellä kierroksella, ja huomattavat investoinnit liikenteeseen ja sen infrastruktuuriin (satamat mukaan lukien) ovat tarpeen sekä ennen jäseneksi liittymistä että sen jälkeen, jotta voitaisiin taata yhdenmukainen kehitys muun yhteisön kanssa. Komissio jatkaa yhteistyötä kaikkien unionin naapurimaiden kanssa asiaankuuluvilla foorumeilla yhteistä etua koskevien hankkeiden yksilöimiseksi ja käytettävissä olevien varojen käyttämiseksi mahdollisimman tehokkaasti.

Satamat intermodaalisen kuljetusketjun liittymäkohtina

6. Toimivat infrastruktuuriyhteydet Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon ovat elintärkeitä satamien panoksen optimoimiseksi ovelta ovelle -kuljetusketjussa. Yhtä tärkeitä ovat kuitenkin muut toimenpiteet, kuten kuormausyksikköjen standardointi, telematiikan käyttöönotto ym. Komissio

tukee toimia, joilla parannetaan satamien asemaa intermodaalisen liikenteen liittymäkohtina, muun muassa rahoittamalla hallintajärjestelmiin liittyviä tutkimus- ja esittelyhankkeita. Samoin se tukee toimenpiteitä, joilla tuetaan innovaatioita ja kilpailukykyisen intermodaalisen liikennejärjestelmän kehittämistä.

Lyhyen matkan meriliikenteen edistäminen

7. Satamien menettelyiden tehostaminen esimerkiksi parantamalla tieto- ja hallintajärjestelmiä on yksi avainkysymys, johon komissio on kiinnittänyt huomiota lyhyen matkan merikuljetusten edistämistä koskevassa politiikassaan. Tässä politiikassa asetetaan myös etusijalle Euroopan laajuisten verkkojen puitteissa toteutettavat lyhyen matkan merikuljetuksiin liittyvät hankkeet ja jatketaan toimien tukemista tutkimuksen ja kehittämisen sekä uuden PACT-ohjelman avulla. Lisäksi komissio katsoo että muiden liikennemuotojen hinnoittelupolitiikka on tärkeä tekijä lyhyen matkan meriliikenteen kehittämisen kannalta. Komissio aikoo ottaa tämän kysymyksen tarkemmin esille uudessa tiedonannossa, joka koskee infrastruktuurin käytön hinnoittelua multimodaalisen liikenteen näkökulmasta.

Satamien vaikutus meriliikenteen turvallisuuteen

8. Kestävä liikennejärjestelmä voidaan saavuttaa vain, jos voimassa olevaa yhteisön turvallisuuslainsäädäntöä noudatetaan asianmukaisesti. Siksi komissio jatkaa toimiaan, joilla se pyrkii varmistamaan, että kaikki EU:n satamiin saapuvat alukset noudattavat tosiasiallisesti ja yhtäläisesti kansainvälisiä määräyksiä ja että alusten ja satamien yhteistoimintaan, kuten lastinkäsittelyyn, merenkuluteknisiin palveluihin ja lastinkäsittelyyn osallistuvien työntekijöiden suojeluun liittyviä IMO:n ja ILO:n määräyksiä sovelletaan yhteisön alueella yhdenmukaisesti.

Ympäristönsuojelu

9. Jotta satama- ja merenkulkualalla voitaisiin toimia ympäristöä säästävällä tavalla, komissio pitää tärkeänä, että jätteiden vastaanottopalvelujen käyttömahdollisuuksia ja toimivuutta parennetaan kaikissa EU:n satamissa. Komissio jatkaa myös työtään uuden teknologian edistämiseksi, jotta satamatoiminnot saataisiin mahdollisimman tehokkaiksi ja jotta nykyisiä valmiuksia voitaisiin hyödyntää entistä paremmin. Niin ikään komissio tukee rannikkoalueiden yhtenäisen hoidon kehittämistä, mukaan lukien strateginen ympäristövaikutusten arviointi.

Tutkimus ja kehitys

10. Komissio jatkaa nykyisten ja tulevien tutkimus- ja kehittämisohjelmien yhteydessä meriliikennettä ja satamia koskevien hankkeiden tukemista. Se on sisällyttänyt tutkimuksen ja kehittämisen viidettä puiteohjelmaa koskevaan ehdotukseensa kaksi avaintoimintakokonaisuutta, jotka ovat olennaisia satamiin liittyvän tutkimuksen kannalta: "kestävä liikkuvuus" ja "meriteknologia". Tulevien tutkimus- ja kehityshankkeiden olisi myös tarjottava päätöksentekijöille välineitä, joiden avulla nämä voisivat arvioida erilaisiin politiikkavaihtoehtoihin liittyviä skenaarioita, tämän vihreän kirjan seurannassa tarvittavat välineet mukaan lukien.

Satamien ja merenkulun infrastruktuurin rahoitus ja hinnoittelu

11. Satamien omistuksessa, organisaatiossa ja hallinnossa on eroja eri jäsenvaltioiden välillä ja myös niiden sisällä, minkä vuoksi satama-ala on kokonaisuudessaan varsin kirjava. Vaikka voidaankin lähteä siitä, että omistuksesta ja organisaatiosta päättäminen on jätettävä jäsenvaltioille, kilpailun kannalta on ratkaisevaa, miten rahavirrat liikkuvat julkisten viranomaisten, satamaviranomaisten, satamatoiminnan harjoittajien ja satamatoimintojen ja -palvelujen käyttäjien välillä.
12. Komissio ei ole toistaiseksi pitänyt kaikille käyttäjille avoimen satamainfrastruktuurin julkista rahoittamista valtion tukena. Koska satamia kuitenkin pidetään yhä yleisemmin terminaaleina, joiden toiminnot ovat pääasiassa kaupallisia ja joiden toimintaan yksityinen sektori osallistuu yhä suuremmassa määrin, ja koska yhteisön laajuinen kilpailu on ankaraa, tulevaisuutta varten voisi

olla suotavaa omaksua erilainen lähestymistapa. Komissio katsookin, että satamien infrastruktuurin käyttö olisi hinnoiteltava siten, että käyttäjät vastaavat käyttämiensä satamapalvelujen ja -laitteiden todellisista kustannuksista.

13. Euroopan unionin yhdenmukaisemman satamamaksuja koskevan lähestymistavan aikaansaamiseksi olisi luotava kehys, joka sisällytetään ehdotukseen neuvoston direktiiviksi. Kehyksen olisi perustuttava periaatteeseen, jonka mukaan maksuilla korvataan uusien investointien kustannukset, käyttökustannukset sekä ulkoiset kustannukset. Näin varmistettaisiin sekä uusien investointien perustuminen kysyntään että satamien välinen oikeudenmukainen kilpailu pitkällä aikavälillä. Lisäksi on tarpeen toimia joustavasti siten, että kiinnitetään huomiota vähemmän kehittyneiden alueiden tarpeisiin ja otetaan huomioon ulkoiset kustannukset liikenteen alalla tapahtuvaa muuta kehitystä vastaavasti.
14. Komissio aikoo ensimmäisenä toimenpiteenään laatia selvityksen tärkeimmille kansainvälistä liikennettä palveleville satamille annetusta julkisesta rahoituksesta sekä näissä satamissa noudatetuista hinnoittelukäytännöistä. Tavoitteena on saattaa ajan tasalle tiedot jäsenvaltioiden erityyppisiin satamiin suunnattavasta julkisen sektorin rahoituksesta. Nämä tiedot ovat hyödyksi esimerkiksi silloin, kun hinnoittelukehyksen kehittelyn yhteydessä arvioidaan kehyksen soveltamisen mahdollista vaikutusta satamatariffijärjestelmiin ja määritetään asianmukainen siirtymäaika.
15. Valtion tukien osalta komissio ottaa huomioon ne tiedot, jotka saadaan käyttöön satamien rahoituksen avoimuuden lisääntyessä, ja jatkaa sen selvittämistä, missä määrin julkisista varoista tuetaan sellaisia laitteita yms., joita käyttävät satamissa kaupallista toimintaa harjoittavat yritykset. Komissio katsoo rahoitustuen, joka hyödyttää ainoastaan tiettyjä toimijoita, yhteisön perustamissopimuksen määräyksissä tarkoitetuksi valtion tueksi. Tällainen menettelytapa edistää kustannusten kattamisperiaatteen noudattamista, koska sillä varmistetaan, että perustamissopimuksessa määrättyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta satamassa toimivat yritykset rahoittavat investoinnit kaupallisten periaatteiden mukaisesti ja että niiden kustannukset siirretään näin ollen edelleen käyttäjien maksettaviksi. Tarvetta kytkeä valtion tukia koskevat säännöt ehdotettavaan satamia koskevaan hinnoittelukehykseen harkitaan kehyksen laatimisen yhteydessä.
16. Satamapalvelujen hinnoittelua ja rahoitusta koskeva yhteisön lähestymistapa on otettava käyttöön asteittain ja se on nivottava kaikkien eri liikennemuotojen infrastruktuurien rahoitusta ja käytön hinnoittelua koskevan yleisen lähestymistavan kehittämiseen. Komissio aikoo julkaista vuonna 1998 asiaan liittyvän intermodaalista lähestymistapaa koskevan tiedonannon. Tiedonannossa tarkastellaan tästä vihreästä kirjasta käydyn keskustelun perusteella nykyisiä infrastruktuurin julkista rahoitusta koskevia periaatteita sekä ehdotetaan käytännön toimia satamia koskevan tarkoituksenmukaisen kehyksen luomiseksi.
17. Satama-alueen ulkopuoliseen merenkulun infrastruktuuriin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Olisi laadittava rannikkoalueiden navigoinnin tukijärjestelmiä koskeva yhteisön aloite, jossa vahvistettaisiin hinnoittelua koskevat periaatteet kyseisten tukijärjestelmien kehittely- ja investointikustannusten kattamista varten sekä luotaisiin järjestely, jolla rahoitustaakka jaetaan tasapuolisesti käyttäjien kesken. Satama-alueella ja sen välittömässä läheisyydessä sijaitsevien paikallisten navigoinnin tukijärjestelmien sekä sataman tuloväylien ruoppauksen osalta on pohdittava tarkoin käyttäjä maksaa -periaatteen soveltamista siten, että otetaan huomioon satamien maantieteellisestä sijainnista johtuvat erilaiset olosuhteet.

18. Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevan tulevan lähestymistavan olisi oltava yhdenmukainen satamainvestointeihin yleensä omaksutun lähestymistavan kanssa. Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevasta budjettikohdasta myönnettävä rahoitus keskitetään varsinaisen satama-alueen osalta toteutettavuustutkimuksiin, sähköisen tiedonsiirron järjestelmiin ja yhdistettyjen kuljetusten tukemiseen. Etusijalle asetetaan myös yhteyksien parantaminen sisämaahan erityisesti rautateitä ja sisävesiväyliä hyödyntämällä. Koheesiorahastoista ja Euroopan tutkimus- ja kehitysrahastosta annetaan rahoitusta erityisesti sellaisiin ensisijaisiin kohteisiin kuten satamien liittämiseen kiinteämmin Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon, satamien ja sisämaan välisten yhteyksien parantamiseen ja satama-alueella toteutettaviin parannustöihin.

Satamapalvelut ja markkinoille pääsy

19. Satamapalveluja on tarkasteltava meriliikennejärjestelmän erottamattomana osana, koska ne ovat välttämättömiä tämän liikennemuodon asianmukaisen toiminnan kannalta ja vaikuttavat näin ollen oleellisella tavalla satamien ja merenkulun infrastruktuurin tehokkaaseen ja turvalliseen käyttöön. Nykyiset käytännöt ovat antaneet kyseisten palvelujen käyttäjille ja potentiaalisille palvelujen tarjoajille aihetta esittää valituksia sekä tapauksista, joissa niiden mukaan on rikottu Euroopan yhteisön perustamissopimusta, että turvallisuutta ja palvelujen laatua koskevista epäyhdenmukaisista normeista. Komissio tutkii nykyisin perustamissopimuksen rikkomista koskevat valitukset tapauskohtaisesti.
20. Nykyistä tapauskohtaista lähestymistapaa voitaisiin täydentää kehittämällä yhteisön tasolla sovellettava sääntelykehys, jonka tavoitteena olisi satamapalvelujen markkinoiden järjestelmällisempi vapauttaminen kansainvälistä liikennettä hoitavissa tärkeimmissä satamissa. Tällä pyritäisiin luomaan kohtuullisen ajan kuluessa tasapuoliset toimintaedellytykset yhteisön satamien kesken ja niiden sisällä niin, että samalla varmistettaisiin satamien ja merenkulun turvallisuutta koskevien normien noudattaminen. Tällainen uusi kehys ei millään tavalla estäisi komissiota arvioimasta mahdollisia yksittäistapauksia koskevia kilpailusääntöihin perustuvia valituksia.
21. Vapauttamistoimenpiteiden tavoitteena olisi varmistaa avoin pääsy satamapalvelujen markkinoille soveltamalla asianmukaisia järjestelyjä ja vaatimuksia, jotka perustuvat avoimuuteen, syrjimättömyyteen ja tiettyihin hinnoitteluun koskeviin periaatteisiin. Samalla olisi määritettävä tarkoituksenmukainen kehys julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aina, kun ne katsotaan tarpeelliseksi, sekä turvallisuusvaatimusten noudattamiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuuluisivat erottamattomana osana EU:n tasolla vahvistettavat yhdenmukaistetut tai ainakin vähimmäisvaatimukset täyttävät normit, jotka koskevat henkilöstön koulutusta ja pätevyyttä sekä toiminnassa käytettävää laitteistoa. Näiden toimenpiteiden muodostama kokonaisuus olisi erityisen olennainen satamien ja merenkulun infrastruktuurin käytön tehokkuuteen ja turvallisuuteen vaikuttavien merenkulkuteknisten palvelujen kannalta.
22. Satamapalvelujen monimuotoisuus ja satamien väliset (kokoon, toimintaan ja maantieteellisiin ominaispiirteisiin liittyvät) erot edellyttäisivät kuitenkin eriytynyttä lähestymistapaa erityyppisten palvelujen vapauttamiseen sekä erityisolosuhteita koskevien määräysten antamista. Näihin sisältyy mahdollisuus myöntää poikkeuksia sellaisissa tapauksissa, joissa ne ovat perusteltuja. Kaikki vapauttamiseen tähtäävät toimet olisi otettava käyttöön vähitellen, jotta ala saa riittävästi aikaa sopeutua.

Huomautukset ovat tervetulleita

23. Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää vilkas keskustelu, johon voivat osallistua Euroopan unionin komissio ja Euroopan parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea, satamaviranomaiset, satama- ja merenkulkualan toimijat, muut alaan liittyvät toimijat, joita asia koskee, sekä ammattijärjestöt ja alan muut etujärjestöt ja -ryhmät. Eri toimijoita pyydetään esittämään huomautuksia ja mielipiteitä kaikista tässä vihreässä kirjassa esitetyistä näkökohdista.
24. Huomautukset on lähetettävä 1. huhtikuuta 1998 mennessä osoitteella: Euroopan komissio, PO VII D/4, Rue de la Loi 200, B-1049 Bryssel, Mr Aragon Morales (telekopio +32 2 2953076 tai sähköposti ports-green-paper@dg7.cec.be).

1. JOHDANTO

1. Yli 90 prosenttia Euroopan unionin kaupasta kolmansien maiden kanssa ja noin 30 prosenttia unionin sisäisestä liikenteestä tapahtuu satamien välityksellä. Lisäksi satamien kautta kulkee vuosittain yli 200¹ miljoonaa matkustajaa. Näin ollen on olemassa selkeä tarve luoda Eurooppaan uudenaikainen, tehokas ja kilpailukykyinen satama-ala, joka edistää osaltaan ympäristön kannalta kestävän liikkuvuuden periaatetta ja mahdollistaa meriliikenteen liittämisen muiden liikennemuotojen ohella kuljetusketjuun. Toisaalta alaa tarkasteltaessa on otettava huomioon sen kirjavuus: niin rakenteissa, toiminnoissa, organisoinnissa kuin lainsäädännöllisissä puitteissakin on suuria alueellisia eroja.
2. Rooman sopimuksessa on vahvistettu kilpailua, valtion tukea, palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittumisvapautta koskevat yhteisön perussäännöt. Maastrichtin sopimuksella on lisäksi otettu käyttöön toissijaisuusperiaate ja säädetty Euroopan laajuisen liikenneverkon perustamista koskevista säännöistä. Tavoitteena on luoda yhtenäinen liikenneverkko yhtenäismarkkinoiden päämäärien saavuttamiseksi ja taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden lisäämiseksi. Euroopan unionin laajentuessa voimassa oleva EU:n lainsäädäntö, mukaan lukien Euroopan laajuisia liikenneverkkoja koskeva lainsäädäntö, ulotetaan lisäksi koskemaan unioniin liittyviä maita.
3. Satamien välinen ja niiden sisäinen kilpailu on monista syistä lisääntymässä. Vapaiden sisämarkkinoiden toteuttaminen myös liikennepalvelujen osalta, teknologian muuttuminen, kuten tietotekniikan soveltaminen ja kuormausyksikköjen standardointi, sekä Euroopan laajuisen verkon kehittyminen lähentävät Euroopan eri osia toisiinsa ja tarjoavat kuljetusten intermodaalisuuden myötä kuljetusten järjestäjille ja käyttäjille enemmän valintamahdollisuuksia. Lisääntyneet mahdollisuudet käyttää eri kuljetusmuotoja nostavat selkeämmin esiin tekijöitä, jotka vääristävät jäsenvaltioiden välisiä kauppavirtoja. Samalla korostuu tarve saada aikaan yhteisön kehys, jolla varmistetaan vapaa ja oikeudenmukainen kilpailu.
4. Paitsi alueiden taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen keskuksina ja meriliikennejärjestelmän osana, merisatamat ovat tärkeitä myös meri- ja maaliikennemuotojen välisinä liittymäkohtina. Yhteisessä liikennepolitiikassa, joka määriteltiin komission valkoisessa kirjassa vuonna 1992, painotetaan tarvetta kehittää tasapainoisempi liikennejärjestelmä edistämällä ympäristöä säästäviä liikennratkaisuja, kuten intermodaalisuutta ja lyhyen matkan meriliikennettä. Tätä toimintamallia kannatetaan merenkulun ja satamien osalta myös lyhyen matkan meriliikennettä koskevassa komission tiedonannossa (1995)² ja hiljattain annetussa tiedonannossa Euroopan merenkulun tulevaisuudesta (1996)³. Huolimatta siitä, että Euroopan satamissa käsitellään enemmän tavaroita kuin koskaan aikaisemmin, Euroopan sisäisestä meriliikenteestä ei kuitenkaan ole tullut odotetun kaltaista suosittua vaihtoehtoa jatkuvasti lisääntyville maantiekuljetuksille.
5. Satama-ala ei ole toistaiseksi ollut näkyvästi esillä Euroopan liikennepolitiikkaa koskevassa keskustelussa. Tämän asiakirjan tarkoituksena onkin toimia Euroopan satama-alaa koskevan keskustelun käynnistäjänä. Tavoitteena on yksilöidä yhteisön tason toimia edellyttävät kysymykset, jotta voitaisiin kehittää johdonmukaista satamia koskevaa politiikkaa, jolla parannetaan alan suorituskykyä ja jossa toisaalta otetaan huomioon yhteisön taloudelliset ja sosiaaliset tarpeet. Tällaisella politiikalla olisi ennen kaikkea pyrittävä ensinnäkin tukemaan satamien tehokkuuden ja satamien ja merenkulun infrastruktuurin parantamista liittämällä satamat multimodaaliseen Euroopan laajuisen verkkoon, ja toiseksi täyttämään Euroopan yhteisön perustamissopimuksen asettamat velvoitteet, joiden perusteella yhteisön on taattava vapaa ja oikeudenmukainen kilpailu satama-alalla.

¹ Luku perustuu jäsenvaltioiden ilmoittamiin määriin.

² Lyhyen matkan merikuljetusten kehittäminen Euroopassa. Tulevaisuudennäkymät ja haasteet KOM(95) 317, 5.6.1995.

³ Euroopan merenkulun tulevaisuus – Artikkelit meriteollisuuden kilpailukykyistä KOM(96) 84, 13.3.1996

2. EU:N SATAMAT JA TALOUS

2.1 Yleistä

6. EU:n satamissa käsitellään vuosittain noin 2,7 miljardia tonnia tavaraa (tiedot vuodelta 1996). Lisäksi satamat mahdollistavat elintärkeitä yhteydet syrjäisille alueille ja saarille sekä edistävät matkailualan kehitystä. EU:n satamien tavaraliikenne merenkulkualueittain oli vuonna 1993 seuraava:

Alue	Valtameri	Alueiden välinen	Alueellinen	Yhteensä
Itämeri	47	121	98	266
Pohjanmeri	359	494	355	1209
Atlantti	136	219	19	374
Välimeri	270	146	245	661
YHTEENSÄ	812	980	717	2510

Taulukko 1. EU:n satamien arvioitu tavaraliikenne alueittain vuonna 1993 [milj. tonnia]⁴

Yhtenveto viimeaikaisen kehityksen pääpiirteistä näillä neljällä alucella on liitteessä I.

7. Kaupan vapautuminen ja maailmantalouden globalisoituminen aiheuttavat syvälle käyviä muutoksia ja niillä tulee olemaan pitkällä aikavälillä merkittäviä mutta vaikeasti ennustettavissa olevia vaikutuksia kansainvälisiin merikuljetuksiin ja satamiin. Nämä kehityssuuntaukset ovat vähentäneet huomattavasti tuotteiden valmistuksen ja tuotannontekijöiden sijainnin välistä riippuvuutta ja nopeuttaneet valmistuksen mittavaa siirtämistä maihin, joilla on suhteellinen kilpailuetu.
8. Kansainvälisten kuljetusten ja viestintäteknologian kehitys on vaikuttanut keskeisesti näiden kehityskulkujen muotoutumiseen. Siirtyminen konttikuljetuksiin ja multimodaalisiin integroituihin kuljetuksiin on mullistanut lisäarvoltaan korkeiden tavaroiden kaupan järjestelyt sekä antanut valmistajille ja rahtaaajille lisää vaikutus- ja valintamahdollisuuksia "tuotanto-kuljetus-jakelu" -ketjun suhteen. Kuljetusten tehokkuuden vaatimusta korostaa entisestään se, että korkean lisäarvon omaavat tuotteet on kyettävä kuljettamaan lähtöpaikasta määräpaikkaan nopeasti kaupan tuotteiden kiertonopeuden lisäämiseksi ja varastoista aiheutuvien kustannusten supistamiseksi mahdollisimman pieniksi.
9. Nykyaikaisen kuljetustoiminnan pääomavaltaisuus, joka johtuu tarpeesta saavuttaa mittakaavaetuja ja tarjota useampia ja korkealaatuisempia kuljetuspalveluja, on johtanut alalla huomattaviin pääomakeskittymiin. Liikenteenharjoittajat muodostavat uusia yhteenliittymiä ja logistiikkayrityksiä, jotka kytkeytyvät usein eurooppalaisiin jakelupalveluihin. Palvelujen järkeistäminen tällä tavalla edellyttää, että liikenteenharjoittajat supistavat käyntisatamiensa määrää. Tavaraliikenteen keskittyminen harvalukuisempiin satamiin voi lisätä suurten tavaramäärien kuljetukseen soveltuvien kuljetusmuotojen, kuten rautateiden, käytön kannattavuutta, mutta toisaalta se voi myös lisätä maantiekuljetusten käyttöä ja toimia vastoin tavoitetta siirtää tavarakuljetuksia maanteiltä merelle.

⁴ Luvut on arvioitu vuoden 1993 hyödykekauppaa koskevien YK:n tilastojen ja jäsenvaltioiden toimittamien, satamien vuoden 1993 tavaraliikennettä koskevien lukujen perusteella.

10. Kaupan vapauttaminen entisestään tuo epäilemättä mukanaan uusia ja suurempia tavaravirtoja ja lisää kuljetuspalvelujen kysyntää. Alan asiantuntijat eivät ole vielä tarkoin selvillä siitä, minkä tyyppistä kuljetusta tullaan tarvitsemaan. Jotkut arvioivat laivojen koon kasvavan edelleen. Toisaalta taas tuodaan esille, että satamien kansainvälinen kehitys (joka tekee suorista satamien välisistä yhteyksistä⁵ taloudellisesti houkuttelevia), mittakaavahaitat suurissa satamissa, liikenteen infrastruktuurin kehitys Euroopan syrjäseuduilla sekä tulevaisuudessa toteutuvasta maanteiden hinnoittelupolitiikasta johtuva pitkien maantiekuljetusten epäedullisuus voisivat kaikki yhdessä johtaa siihen, että pienemmillä aluksilla pidetään yllä suoria laivayhteyksiä. Seurauksena voisi olla tasapainoisempi liikenteen jakautuminen ja satamien kehitys Euroopassa.
11. Tulevaisuuden näkymistä riippumatta yksi asia on selvä: Euroopan viennin kilpailukyky maailmanlaajuisessa taloudessa riippuu lisääntyvässä määrin tehokkaista ja kustannuksiltaan edullisista liikenne- ja satamajärjestelmistä. Lisäksi Euroopan unionin voimakkaasti painottama Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittäminen, jonka tavoitteena on taloudellinen ja sosiaalinen yhdentyminen, työpaikkojen luominen sekä kasvun ja ympäristön kannalta kestävän liikkuvuuden lisääminen, korostaa satamien merkitystä liikennejärjestelmässä. Unionin multimodaalinen verkko olisikin pahasti puutteellinen, ellei siihen sisällytettäisi satamien kaltaisia liittymäkohtia.
12. Siksi komissio pitää tärkeänä satama-alan tukemista eri toimenpitein ja toimin siten, että tavoitteena on kokonaissuorituskyvyn parantaminen. Näihin toimiin kuuluvat satamien tehokkuuden parantaminen, haitallisten kaupan esteiden poistaminen sekä satamien ja niihin liittyvien toimintojen infrastruktuurin kehittäminen niin, että koko yhteisön satamat saavuttavat alueellisista eroista huolimatta korkean tason.

2.2 Satamien muuttuva tehtävä kiristyvän kilpailun oloissa

13. Satamat on usein Euroopassa kuten muuallakin maailmassa nähty kansallisen ja alueellisen kasvun ja kehityksen tukipylväinä⁶ ja niitä on usein käytetty aluesuunnittelun välineinä. Monet jäsenvaltiot ovat ohjanneet aluepolitiikan kautta valtion investointeja satamiin ja pyrkineet näin edistämään kansallista kehitystä. Ajan myötä suurista eurooppalaisista satamista on tullut kansainvälisten ja intermodaalisten kuljetusten kaupallisia liikenne- ja palvelukeskuksia niiden konttienkäsittelypalveluiden ja ro-ro-järjestelmien lisääntyessä. Tällaisten toimintojen osalta lastinkäsittelypalvelut ovat nyt suureksi osaksi standardoituja ja järjeistettyjä ja sen vuoksi vähemmän työvoimavaltaisia. Kyseiset satamat harjoittavat kuitenkin edelleen lisäarvoa tuottavia toimintoja toimimalla kaiken tyyppisten kuljetusten käsittely-, palvelu- jakelu- ja logistiikkakeskuksina, tarjoamalla käyttöön uusia telemaattisia ja teknologisia ratkaisuja ja kevyempiä hallinnollisia menettelyjä sekä muuttamalla kuljetusketjun aktiivisiksi kaupallisiksi toimijoiksi.
14. Sisämarkkinoiden toteuttaminen ja sisämaan liikenneverkkojen kehittyminen edelleen koko Euroopassa on lisännyt merkittävästi satamien välistä kilpailua erityisesti yksikköinä kuljetettavan kauttakulutavaran osalta. Eri maiden (eristyksissä olleiden) sisämaa-alueiden saattaminen liikenneverkkojen piiriin merkitsee sitä, että tietyn sataman hinnoittelua, kehittämishankkeita ja rahoitusta koskevat päätökset voivat vaikuttaa merkittävästi sen lähellä sijaitseviin satamiin sekä omassa maassa että kansainvälisesti. Tämä nostaa esiin kysymyksen siitä, olisiko tarkoituksenmukaista ja suotavaa saada aikaan Euroopan tasolla koordinoitumpi satamien kehittämistä koskeva lähestymistapa, jonka tavoitteena olisi varmistaa, että satamat kilpailevat sekä nykyisen että tulevan liikenteen hoitamisesta terveesti kaupallisin perustein, sekä korostaa samalla satamien ratkaisevan tärkeää tehtävää Euroopan laajuisen liikenneverkon

⁵ Suora yhteys satamien välillä merkitsee sitä, että alus ajaa suoraan lopulliseen määräsatamaansa eikä käy ensin (suuresta) liityntäsatamassa purkamassa lastia pienempään syöttöliikennettä hoitavaan alukseen.

⁶ Tyypillisiä esimerkkejä tästä lähestymistavasta ovat Rotterdamin, Antwerpenin, Le Havren, Marseillen ja Genovan MIDA-alueet (Maritime Industrial Development Area).

optimoinnissa. On kuitenkin pidettävä mielessä, että satamat ovat osa yleistä kuljetusjärjestelmää ja että muiden liikennemuotojen investointi- ja hinnoittelupolitiikka voi vaikuttaa niihin merkittävästi. Siksi satama-alaa koskeva uusi lähestymistapa olisi nähtävä myös laajempaa intermodaalisen liikenteen muodostamaa taustaa vasten.

3. EU:N SATAMAT JA YHTEINEN LIIKENNEPOLITIikka

3.1 Yleistä

15. Vaikka satamat eivät tähän mennessä ole olleet keskeisiä yhteisessä liikennepolitiikassa, niiden tärkeyttä liikennejärjestelmässä kuvaa jo pelkästään se, että ne on sisällytetty moniin yhteisön politiikkoihin. Tässä luvussa esitetään yhteenveto eri aloilla tapahtuneesta ja parhaillaan tapahtuvasta kehityksestä. Seuraavissa luvuissa puolestaan käsitellään yksityiskohtaisemmin kahta yhteisen liikennepolitiikan tulevan kehityksen kannalta erityisen mielenkiintoista aluetta, infrastruktuurin rahoitusta sekä niiden käytöstä perittäviä maksuja ja satamapalveluja.

3.2 Satamien tehtävä Euroopan laajuisessa liikenneverkossa

16. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 129 b ja 129 c artiklassa määrätään Euroopan laajuisen liikenneverkon (TEN-T) kehittämisestä. Sopimuksen mukaan EU:n on edistettävä kansallisten verkkojen yhteenliittämistä ja yhteentoimivuutta sekä pääsyä tällaisiin verkkoihin ja otettava huomioon tarve liittää unionin saarialueita, erillisalueita ja syrjäseutualueita sen keskusalueisiin. Tavoitteena on mahdollistaa, että unionin kansalaiset, taloudelliset toimijat ja alueelliset ja paikalliset yhteisöt saavat sisämarkkinoista täyden hyödyn. Yhteenliittäminen, yhteentoimivuus ja Euroopan laajuisen liikenneverkon yleinen optimointi eivät ole mahdollisia, jos satamia ei sisällytetä tähän yhtälöön integroidun eurooppalaisen liikenneverkon ratkaisevan tärkeänä osana.

17. Tavoitteet, joihin pyritään sisällyttämällä satamat Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevaan strategiaan, voidaan tiivistää seuraavasti:

- Euroopan liikennejärjestelmän tehokkuuden lisääminen
- EU:n sisäisen kaupan ja kolmansien maiden, mukaan lukien yhteisön lähimmät naapurit (EFTA, Keski- ja Itä-Eurooppa, Välimeren alue ja Pohjois-Afrikka), kanssa käytävän kaupan kasvun edistäminen
- tärkeimpien tieliikennekäytävien ruuhkien purkaminen ja Euroopan kuljetusten ulkoisten kustannusten minimointi edistämällä lyhyen matkan meriliikenteen kehittämistä
- syrjäseutualueiden saavutettavuuden parantaminen ja yhteisön taloudellisen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden vahvistaminen kehittämällä yhteisön sisäisiä meriyhteyksiä ja kiinnittämällä erityistä huomiota saaristo- ja syrjäseutualueisiin.

18. Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämistä koskevissa suuntaviivoissa⁷, joissa asetetaan liikenteen infrastruktuuria koskevan EU:n politiikan painopisteet, ei ole karttaa satamista. Euroopan parlamentin pyynnöstä, jonka se esitti suuntaviivat hyväksyessään, suuntaviivojen satamia koskevaa osaa muokataan kuitenkin nyt siten, että siihen sisällytetään kyseiset kartat sekä yleishyödyllisten hankkeiden määrittelyä koskevat tarkistettut perusteet. Merisatamien ottaminen mukaan tärkeinä liittymäkohtina on sopusoinnussa multimodaalisen verkon perusajatuksen kanssa. Karttaan merkittäviä satamia määritettäessä on käytetty puolueettomia perusteita, kuten sataman rahtiliikenteen määrää. Lisäksi on otettava huomioon, että yksi EU:n liikennepolitiikan tavoitteista on lyhyen matkan meriliikenteen edistäminen ja että verkon meriliikenteeseen liittyvä osa varmistaa usein tärkeät yhteydet syrjäseutualueille ja saarille. Tällä perusteella karttaan olisi

⁷ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 1692/96/EY, tehty 23 päivänä heinäkuuta 1996, yhteisön suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi.

sisällytettävä kaikki sellaiset unionin eri alueilla sijaitsevat satamat, joissa voidaan toteuttaa liikennekapeikkoja poistavia hankkeita. Samalla on kuitenkin muistettava, että liian monien satamien mukaan ottaminen voisi vaikuttaa kielteisesti lyhyen matkan meriliikennepalveluihin, joiden toteuttaminen edellyttää lastien keskittämistä. Näin ollen tulevaisuudessa onkin harkittava, voitaisiinko satamien valinnassa ottaa käyttöön sellaisia puolueettomia lisäperusteita, joilla voitaisiin edistää satamien liittämistä multimodaalisten kuljetusten ketjuun.

19. Satamien liittäminen multimodaaliseen verkkoon edellyttää etusijan antamista sellaisille yleishyödyllisille hankkeille, joilla täytetään satamien ja muiden liikennemuotojen, erityisesti rautateiden ja sisävesiväylien, väliseen ketjuun jääneitä aukkoja. Toisaalta on asetettava keskeiselle sijalle sähköiseen tiedonsiirtoon (EDI) liittyvät hankkeet. Kyseisten hankkeiden rahoitusta käsitellään tämän asiakirjan luvussa IV.

Toiminta

Komissio katsoo, että satamien täydellinen integrointi Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon on suotavaa multimodaalisen verkon aikaansaamiseksi erityisesti, kun otetaan huomioon tarve varmistaa yhteydet syrjäseuduille ja edistää lyhyen matkan meriliikennettä. Samanaikaisesti tämän vihreän kirjan kanssa annetaan ehdotus nykyisten Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämistä koskevien suuntaviivojen muuttamisesta tarvittavalla tavalla.

3.3 Yhteydet unionin naapurimaihin

20. Euroopan unionista tehty sopimus ja Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevat suuntaviivat sallivat yhteistyön unionin naapurimaiden kanssa yhteistä etua koskevien hankkeiden edistämiseksi ja verkkojen yhteentoimivuuden varmistamiseksi koko Euroopan tasolla. Yhtenä tavoitteena on Euroopan laajuisen liikenneverkon liittäminen unionin ulkopuolisiin verkkoihin erityisesti Keski- ja Itä-Euroopassa ja Välimeren alueella. Tämä on tullut entistä tärkeämmäksi EU:n tulevan laajenemisen vuoksi, koska tavoitteena on varmistaa jäseneksi liittyvien valtioiden täydellinen yhdentymisen. Niiden yhdentymisen helpottamiseksi ja liittymisen valmistelemiseksi komissio on käynnistänyt liikenteen infrastruktuuritarpeiden arviointihankkeen (TINA)⁸. Satama- ja meriliikenneala on huomattavan tärkeä monille niistä maista, joiden odotetaan liittyvän jäseniksi ensimmäisellä kierroksella, ja huomattavat liikenne- ja infrastruktuuri-investoinnit (mm. satamiin) ovat tarpeen sekä ennen jäseneksi liittymistä että sen jälkeen, jotta voidaan edistää kyseisten maiden samansuuntaista kehitystä muun yhteisön kanssa.
21. Ottaen huomioon mahdollisuudet ja pyrkimykset kaupan lisäämiseksi EU:n ja sen naapurimaiden välillä on suotavaa pyrkiä siihen, että erityisesti niissä kolmansien maiden satamissa, joissa käsitellään huomattavia EU:n kanssa käytävän kaupan tavaravirtoja, otetaan käyttöön normeja, jotka ovat vertailukelpoisia unionissa käytössä olevien normien kanssa. Tämä merkitsee yleisesti kunnostus- ja uudenaikaistamistöiden jatkamista, turvallisuutta ja ympäristönsuojelua koskevien perusnormien täytäntöönpanoa ja tarvittaessa lastinkäsittelyyn liittyvien turvallisuus-, valvonta- ja kirjaamisjärjestelyjen parantamista. Näiden tavoitteiden saavuttamista voitaisiin tukea PHARE- ja TACIS-ohjelmien (Itämeren, Adrianmeren ja Mustanmeren alueet) sekä MEDA-ohjelman⁹ (Välimeren alue) puitteissa käytettävissä olevista yhteisön varoista. Lisäksi on perustettu vesiliikennettä käsitteleviä työryhmiä, joiden tehtävänä on edistää aktiivisesti yhteistyötä yksilöimällä yhteistä etua koskevia hankkeita.

⁸ TINA-prosessi käynnistettiin liikenneministerien neuvoston ja kymmenen jäsenyyttä hakeneen Keski- ja Itä-Euroopan valtion ministerien yhteisessä kokouksessa. Tämän Pharen useita maita käsittävän liikenneohjelman varoista rahoitetun hankkeen tavoitteena on määritellä tuleva Euroopan laajuinen liikenneverkko laajentuneessa unionissa. Se perustuu Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskeviin suuntaviivoihin ja sisältää kaikki liikennemuodot.

⁹ MEDA-ohjelman rahoitus suunnataan hankkeisiin, joihin osallistuu vähintään kaksi alueen maata.

Euroopan unionin tuleva laajeneminen korostaa tarvetta laajentaa Euroopan laajuisia liikenneverkkoja naapurimaihin. Komissio jatkaa yhteistyötään kaikkien unionin naapurimaiden maiden kanssa asiaankuuluvilla foorumeilla yhteistä etua koskevien hankkeiden yksilöimiseksi ja käytettävissä olevien varojen käyttämiseksi mahdollisimman tehokkaasti.

3.4 Satamat intermodaalisen kuljetusketjun liittymäkohtina

22. Intermodaalisuus on olennainen osa kestävässä liikkuvuudessa tähtäävää Euroopan unionin liikennepolitiikkaa. Päämääränä on luoda puitteet, joissa eri liikennemuodot voidaan liittää yhteen parhaalla mahdollisella tavalla ja joissa niiden kapasiteetti hyödynnetään optimaalisesti siten, että saumattomien ja asiakaslähtöisten sekä innovatiivisuutta ja liikenteen alan toimijoiden välistä kilpailua edistävien ovelta ovelle -palvelujen avulla mahdollistetaan liikennejärjestelmän tehokas käyttö.¹⁰
23. Satamat ovat intermodaalisten kuljetusten keskeisen tärkeitä liittymäkohtia, joiden kautta tavaroita ja matkustajia siirretään meriliikennemuodosta maaliikennemuotoon ja päinvastoin. Siksi satamien tehokkuuden parantaminen edistää liikennemuotojen integroimista yhdeksi järjestelmäksi, joka mahdollistaa rautateiden¹¹, sisävesiväylien ja meriliikenteen käytön tehostamisen. Nämä liikennemuodot eivät aina yksin mahdollista kuljetusta ovelta ovelle kuten maantieliikenne.
24. Yksi intermodaalisuuden päävaatimuksista ja Euroopan laajuiseen liikenneverkon ensisijaisista kehitystavoitteista on, että liikennemuodot ovat fyysisesti yhteydessä keskenään esimerkiksi parannettujen sisämaan ja sataman välisten yhteyksien kautta. Intermodaalisuuden toimivuus riippuu kuitenkin monista yhtä tärkeistä tekijöistä, jotka on tulevaisuudessa yksilöitävä ja otettava huomioon. Useamman kuin yhden liikennemuodon käyttämisestä aiheutuu esimerkiksi ylimääräisiä siirtokustannuksia, ja se voi heikentää luotettavuutta sekä mutkistaa hallinnollisia menettelyjä. Nykyaikaisten tietojärjestelmien käyttö on tässä suhteessa ratkaisevan tärkeää. Tällaiset järjestelmät ovat jo käytössä Euroopan suurissa satamissa, mutta toisissa unionin osissa nämä tärkeät lenkit puuttuvat yhä ketjusta¹². Tulevien intermodaalisuutta koskevien hankkeiden tavoitteena on varmistaa kyseisten järjestelmien yhteentoimivuus ja yhteenliitettävyyden esimerkiksi kehittämällä yksi yhteinen tietojärjestelmä, jolla taataan parhaat mahdolliset yhteydet sataman ja sen asiakkaiden välillä, vähennetään tarvittavia asiakirjoja sekä parannetaan satamien palvelua ja hallinnointia. Niin ikään tärkeitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi kuormausyksikköjen standardointi¹³ ja asiaa koskevien säädösten yhdenmukaistaminen.

Toimivat infrastruktuuriyhteydet Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon ovat elintärkeitä satamien panoksen optimoimiseksi ovelta ovelle -kuljetusketjussa. Yhtä tärkeitä ovat kuitenkin muut toimenpiteet, kuten kuormausyksikköjen standardointi, telematiikan käyttöönotto ym. Komissio tukee toimia, joilla parannetaan satamien asemaa intermodaalisen liikenteen liittymäkohtina, muun muassa rahoittamalla hallintajärjestelmiin liittyviä tutkimus- ja esittelyhankkeita. Samoin se tukee toimenpiteitä, joilla edistetään innovaatioita ja kilpailukykyisen intermodaalisen

¹⁰ Intermodaalisuus ja intermodaaliset tavarakuljetukset Euroopan unionissa – Järjestelmäpohjainen lähestymistapa tavarakuljetuksiin. Komission tiedonanto KOM(97) 243 lopull. Bryssel, 29.5.1997.

¹¹ Komissio tukee tällaisen järjestelmän kehittämistä tutkimuksen ja teknologisen kehittämisen neljänteen puiteohjelmaan kuuluvan liikennettä koskevan ohjelman kautta (OSIRIS-hanke).

¹² Komissio tukee tällaisten järjestelmien kehittämistä yhteisön erityisen liikennettä koskevan tutkimus- ja kehitysohjelman (INTERPORT ja BOPCOM -hankkeet) puitteissa ja tietoyhteiskuntaan liittyvien ohjelmien (MARTRANS-hanke) puitteissa.

¹³ Uusi COST-toimi (COST 339) pienten intermodaalisten kuljetusyksikköjen (pienien konttien) Euroopan laajuiseen käytön teknisistä ja taloudellisista edellytyksistä on parhaillaan valmisteltavana. Tämän toimen tavoitteena on esistandardien laatiminen.

3.5 Satamat ja lyhyen matkan meriliikenteen kehittäminen Euroopassa

25. Ympäristöä säästävien liikennemuotojen, erityisesti lyhyen matkan meriliikenteen, edistäminen ja niiden toimiva liittäminen multimodaalisiin liikenneketjuihin ja -verkkoihin on unionin liikennepolitiikan keskeinen tavoite. Huolimatta liikenteen lisääntymisestä Euroopan satamissa Euroopan sisäinen meriliikenne ei ole kuitenkaan toistaiseksi kyennyt kasvattamaan merkittävästi markkinaosuuttaan tieliikennealaan verrattuna. Tähän voi olla monia syitä, kuten terminaalikustannukset ja läpimenoajat, asianmukaisen infrastruktuurin puute, satamien toimintaa jähkistävät institutionaaliset tekijät, huono sopeutuminen multimodaalisten liikennejärjestelmien asettamiin vaatimuksiin sekä puutteellinen tiedottaminen rahtaaajille.
26. Komissio esitti lyhyen matkan meriliikennettä koskevassa tiedonannossaan¹⁴ joukon aloitteita, joiden toteuttaminen on tarpeen lyhyen matkan meriliikennepalvelujen edistämiseksi Euroopassa. Samalla se korosti tarvetta lisätä satamien tehokkuutta. Komission vuonna 1992 perustamaan meriteollisuusfoorumiin kuuluva lyhyen matkan meriliikennettä käsittelevä paneeli on toistuvasti käsitellyt näitä seikkoja ja antanut suosituksia alan toimijoille, jäsenvaltioille ja komissiolle. Tässä suhteessa keskeinen seikka on ollut satamissa vaadittavien asiakirjojen ja menettelyjen monimutkaisuus. Satamissa edelleen on käytössä monia hankalia menettelyjä ja käytäntöjä, joista useimpiin satamat eivät voi itse vaikuttaa ja jotka aiheuttavat huomattavia kustannuksia kaupallisille toimijoille ja saattavat meriliikenteen muita liikennemuotoja huonompaan asemaan. Siksi komissio on parhaillaan suorittamassa tiedonkeruututkimusta saadakseen selville, mitkä satamissa asetettavat vaatimukset vaikuttavat Euroopassa meritse käytävään kauppaan, ja verratakseen niitä sisämaaliikennettä koskeviin vaatimuksiin. Erityisesti tarkastelun kohteena ovat tullin asettamat vaatimukset ja tulliviranomaisten tehokkuus asiakirjojen käsittelyssä. Tässä yhteydessä sähköisen tiedonsiirron järjestelmien käyttöönotto nähdään tärkeänä keinona tiedon kulun parantamiseksi tulliviranomaisten ja muiden kuljetusketjuun kuuluvien osapuolten välillä. Komissio suosittelee tarvittaessa toimia, joilla tehostetaan menettelyjä, ja saattaa ne käyttöön meriliikenteessä ja koko kuljetusketjussa.
27. Komissio antoi heinäkuussa 1996 ehdotuksen neuvoston asetukseksi¹⁵ PACT-ohjelman laajentamisesta¹⁶. Uudella PACT-ohjelmalla tuetaan yhdistettyjä tavarankuljetuksia koskevia hankkeita, lyhyen matkan meriliikenteen hankkeet mukaan lukien. Joukko hankkeita on jo kehitteillä PACT-ohjelmasta vuodelle 1997 myönnetyn tuen puitteissa.
28. Kaikkien kuljetusketjun osapuolten yhteistyö on tarpeen lyhyen matkan meriliikenteen liittämiseksi toimivalla ja kilpailukykyisellä tavalla ovelta ovelle -kuljetusratkaisuihin. Satamia olisikin kaupallisista näkökohdista huolimatta kannustettava tekemään keskinäistä yhteistyötä erityisesti telematiikan käytön, menettelyjen yksinkertaistamisen ja taitotiedon vaihdon osalta.
29. Yksi tärkeimmistä tekijöistä, joilla voidaan lisätä lyhyen matkan meriliikennettä Euroopassa, on kuitenkin sellaisen kustannuksia vastaavan hinnoittelukäytännön käyttöönotto maantiekuljetuksissa, jossa otettaisiin paremmin huomioon kyseisen liikennemuodon aiheuttamat ulkoiset kustannukset. Tällaisen politiikan, jota komissio ehdotti jo vihreässä kirjassaan *Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua*¹⁷, uskotaan tekevän satamien ja

¹⁴ *Lyhyen matkan merikuljetusten kehittäminen Euroopassa. Tulevaisuudennäkymät ja haasteet* KOM(95) 317, 5.6.1995.

¹⁵ KOM/96/335 lopull., 27.7.1996.

¹⁶ Yhdistettyjä kuljetuksia koskevat kokeiluhankkeet (Pilot Actions for Combined Transport).

¹⁷ *Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua. Poliittiset vaihtoehdot liikenteen ulkoisten kustannusten sisällyttämiseksi hintoihin Euroopan unionissa.* KOM(95) 691, lopull.

kuljetusjärjestelmien välisestä kilpailusta oikeudenmukaisempaa ja tehokkaampaa ja johtavan samalla tasaisempaan liikenteen jakautumiseen Euroopassa.

Toiminta

Komissio pitää lyhyen matkan meriliikenteen kehittämistä edelleen yhtenä tulevaisuuden liikennepolitiikan painopistealueena. Samalla se selvittää tapoja, joilla satamien menettelyjä voidaan yksinkertaistaa, asettaa etusijalle lyhyen matkan meriliikennettä koskevat hankkeet Euroopan laajuisen liikenneverkon puitteissa sekä jatkaa tutkimus- ja kehityshankkeiden ja uuden PACT-ohjelman piiriin kuuluvien toimien tukemista. Lisäksi komissio aikoo jatkaa eri liikennemuotojen hinnoittelukysymyksen käsittelyä laatimalla tiedonannon infrastruktuurin käytön hinnoittelusta multimodaalisen liikenteen näkökulmasta.

3.6 Merenkulun turvallisuus ja ympäristö

30. Nimenomaan satamat ovat paikkoja, joissa voidaan parhaiten valvoa merenkulun turvallisuutta koskevien kansainvälisten tai Euroopan yhteisön sääntöjen noudattamista ja panna sääntöjä täytäntöön yhdenmukaisella tavalla. Yhteisön merenkulun turvallisuutta koskeva politiikka, jonka tavoitteena on estää normeja vastaamaton liikenne soveltamalla asianmukaisesti kansainvälistä oikeutta, kohdistuu ensisijaisesti aluksiin. Politiikka vaikuttaa kuitenkin suoraan myös satamiin, koska se edellyttää niiltä yhteistyötä lainsäädännön soveltamisessa tai täytäntöönpanossa¹⁸ ja satamapalvelujen korkean tason varmistamista esimerkiksi luotsaus-, kiinnitys- ja hinaustoiminnassa, jotka liittyvät luontaisesti alusten turvallisuuteen. Jos turvallisuutta koskevia sääntöjä ei sovelleta eri satamissa yhdenmukaisesti, voi seurauksena olla kilpailun vääristyminen. Tämä on tärkeä näkökohta, joka on otettava huomioon tarkasteltaessa mahdollisia uusia merenkulun turvallisuuteen liittyviä aloitteita.
31. Komissio selvittää parhaillaan, millaiset edellytykset yhteisössä on ryhtyä soveltamaan yhdenmukaisesti Kansainvälisen merenkulkujärjestön (IMO) lastinkäsittelyä koskevia määräyksiä. Jos irtolastialusten kuormausta ja lastin purkamista koskevan IMO:n turvasäännöstöluonnoksen noudattaminen olisi varustamoille ja terminaaliyrittäjille pakollista ja jos sen täytäntöönpano varmistettaisiin satamavaltion suorittaman valvonnan avulla, alan turvallisuus paranisi huomattavasti. Lisäksi ahtausta ja lastin kiinnitystä sekä lastinsiirtovälineiden turvallisuutta koskevien sääntöjen, kuten Kansainvälisen työjärjestön (ILO) työstä aiheutuvia vaaroja koskevan yleissopimuksen N:o 152¹⁹, noudattaminen edistää lastin käsittelyyn osallistuvien työntekijöiden turvallisuutta ja suojelua.
32. IMO on laatinut lukuisia kansainvälisiä yleissopimuksia, sääntöjä ja päätöslauselmia myös ympäristönsuojelun alalla. Euroopan yhteisö on jo alkanut toteuttaa toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on yhtenäistää näiden kansainvälisten sääntöjen ja säädösten soveltamista²⁰. Satamaviranomaisilla on tässä tärkeä tehtävä. Ehkä satamien kannalta merkityksellisintä tulevaa lainsäädäntöä on tässä mielessä jätteiden vastaanottopalvelujen käyttöä Euroopan satamissa koskeva direktiiviehdotus, jota komission yksiköt parhaillaan valmistelevat. Tämä ehdotus on saanut alkunsa siitä, että alusten toiminnallisten päästöjen on havaittu olevan MARPOL-yleissopimuksen velvoitteista huolimatta luvattoman suuria. Direktiiviluonnos laaditaan niin, että se parantaa nykyisestä jätteiden vastaanottopalvelujen käyttömahdollisuuksia ja toimivuutta EU:n satamissa ja varmistaa, että alukset käyttävät niitä. Toiminnallisia tai tahallisia öljypäästöjä mereen olisi lisäksi

¹⁸ Kansainvälisten määräysten yhdenmukainen soveltaminen kaikkiin yhteisön vesillä liikennöiviin aluksiin on satamavaltioiden suorittamasta valvonnasta annetun direktiivin 95/21/EY tavoitteena. Direktiivissä kehoitetaan satamaviranomaisia ja luotsipalveluja toimimaan yhteistyössä siten, että ne antavat tarvittaessa tietoja ja avustavat satamavaltioiden valvontaa suorittavia tarkastajia havaitsemaan normeja vastaamattomat alukset, jotka ovat ensisijaisesti tarkastuksen tarpeessa.

¹⁹ Satamatyöntekijöiden työturvallisuutta ja -terveyttä koskeva yleissopimus (1979).

²⁰ Säädöksiä on jo annettu koskien (i) vaarallisia tai ympäristöä pilaavia aineita kuljettavien alusten ilmoitusvelvollisuutta ja (ii) ympäristöstävällisten öljysäiliöalusten käytön edistämistä (erillisillä painolastisäiliöillä varustettujen öljysäiliöalusten painolastitilojen vetoisuuden mittaamisesta annettu asetus).

pyrittävä ehkäisemään entistä tehokkaammin laajoilla valvontaohjelmilla sekä muilla toimenpiteillä, kuten lisäämällä koulutusta ja terävöittämällä lainsäädäntöä.

33. Infrastruktuurihankkeilla voi olla kielteisiä ympäristövaikutuksia, ja niitä on aina arvioitava ympäristölainsäädäntö huomioon ottaen. Lisäksi on suoritettava asianmukainen ympäristövaikutusten arviointi. Satamat sijaitsevat usein tiheään asuttujen alueiden lähellä tai alueilla, joilla on kiinnitettävä erityistä huomiota suojeltuihin tai uhanalaisiin luontotyypeihin ja lajeihin. Siksi satamia kehitettäessä joudutaan usein tekemisiin erityisolosuhteiden ja -rajoitteiden kanssa. Yhteisöllä on jo lainsäädäntöä tämän ongelman ratkaisemiseksi ja ympäristöystävällisten ratkaisujen edistämiseksi, kuten ympäristövaikutusten arvioinnista annettu direktiivi²¹ ja luonnonvaraisista linnuista ja luontotyypeistä annettu direktiivi²².
34. Lisäksi uusia satamahankkeita olisi harkittava myös rannikkoalueiden yhtenäisen suunnittelun kannalta ottaen huomioon lähiseudun rannikkoalueen asettamat sosioekonomiset ja ympäristölliset tarpeet ja rajoitteet. Komission antama ehdotus neuvoston direktiiviksi tiettyjen suunnitelmien ja ohjelmien ympäristövaikutusten arvioinnista²³ voisi olla tämän seikan kannalta tärkeä tekijä. Liikenteen alan kehittämissuunnitelmien ympäristövaikutusten strateginen arviointi parantaa mahdollisuuksia arvioida eri vaihtoehtoja ja mahdollistaa eri viranomaisten sekä suuren yleisön tiiviimmän osallistumisen. Lisäksi Euroopan merisatamajärjestö (ESPO) on julkaissut komission tuella *menettelysäännöt*, jotka muodostavat laadulliset periaatteet satama-alueiden ympäristön suojelua koskevan ohjelman suunnittelua ja toteuttamista varten.
35. Uusi teknologia ja tehokkaammat toiminnot olisi nähtävä parempina vaihtoehtoina, joiden avulla voidaan hyödyntää olemassa olevia laitteita parhaalla mahdollisella tavalla sen sijaan, että tarjottaisiin uusia. Satamien toimintojen parempi koordinointi ja satamien erikoistuminen niillä alueilla, joilla on lukuisia satamia, voisi myös vähentää uusien satamahankkeiden tarvetta. Niin ikään päätösten tekeminen ensisijaisesti kysynnän perusteella voi edistää tämänsuuntaista kehitystä, koska se vähentää ylikapasiteetin vaaraa ja edistää satamien tehokkuutta. Jos uudet hankkeet ovat tarpeen, niitä toteutettaessa on noudatettava asianmukaisella tavalla ja johdonmukaisesti ympäristöä koskevia säädöksiä.

Toiminta

Komissio jatkaa toimintaansa sen varmistamiseksi, että kaikki EU:n satamiin saapuvat alukset noudattavat tosiasiallisesti ja yhtäläisesti kansainvälisiä määräyksiä ja että alusten ja satamien yhteistoimintaan, kuten lastinkäsittelyyn, merenkuluteknisiin palveluihin ja lastinkäsittelyyn osallistuvien työntekijöiden suojeluun liittyviä IMO:n ja ILO:n määräyksiä sovelletaan yhteisön alueella yhdenmukaisesti. Lisäksi komissio katsoo tärkeäksi pitää huolta siitä, että satama- ja merenkulualalla otetaan käyttöön ympäristöä säästäviä ratkaisuja. Näihin kuuluu muun muassa jätteiden vastaanottopalvelujen käyttömahdollisuuksien ja toimivuuden parantaminen kaikissa EU:n satamissa. Tehostaakseen ympäristöseikkojen huomioon ottamista satamien suunnittelussa komissio tukee jatkossakin rannikkoalueiden yhtenäisen suunnittelun ja hoidon kehittämistä, johon sisältyy ympäristövaikutusten strateginen arviointi. Komissio jatkaa työtään uuden teknologian edistämiseksi, jotta satamatoiminnot saadaan mahdollisimman tehokkaiksi ja olemassa olevia valmiuksia voidaan hyödyntää entistä paremmin.

²¹ Neuvoston direktiivi, annettu 27 päivänä kesäkuuta 1985, tiettyjen julkisten ja yksityisten hankkeiden ympäristövaikutusten arvioinnista, sellaisena kuin se on muutettuna maaliskuussa 1997 annetulla neuvoston direktiivillä N:o 97/11.

²² Neuvoston direktiivi (79/409/ETY), annettu 2 päivänä huhtikuuta 1979, luonnonvaraisten lintujen suojelusta sekä neuvoston direktiivi (92/43/ETY), annettu 21 päivänä toukokuuta 1992, luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta.

²³ KOM(96) 511 lopull. EYVL N:o C 129, 25.4.1997.

3.7 Tutkimus ja kehitys

36. Meneillään olevasta erityisestä liikenteen alan tutkimus- ja kehittämisohjelmasta huomattava osa liittyy satamia koskevaan tutkimukseen. Tähän sisältyvät edellä mainitut intermodaalisuutta ja lyhyen matkan meriliikennettä edistävät toimet²⁴. Kyseisiin toimiin kuuluu julkisin ja yksityisin varoin rahoitettuja tutkimus- ja kehityshankkeita, joiden aiheita ovat tieto-, viestintä-, lastinseuranta- sekä AEI-järjestelmien²⁵ kehittäminen, satamien hallinnon, tiedonkulun ja organisaation analysoiminen ja siihen liittyen (uudelleen)organisointia, voimavarojen suunnittelua ja satamien hallinnointia koskevaa päätöksentekoa tukevien välineiden kehittäminen siten, että otetaan huomioon satamien tehtävä intermodaalisen kuljetusketjun liittymäkohtina. Lisäksi tutkimus- ja kehityshankkeissa käsitellään ympäristönäkökohtia, kuten MARPOL-sopimukseen kuuluvien sääntöjen noudattamista satamissa, tehokasta ruoppausta sekä satamien ja niihin liittyvän kaupunkiympäristön välistä suhdetta. Näitä hankkeita täydentää parhaillaan käynnissä oleva uusia lastinsiirtoteknologioita koskeva tutkimus, jota tehdään teollisuus- ja materiaaliteknologian ohjelman (IMT) yhteydessä.
37. Uusia teknologioita, kuten kartografisen tiedon käsittely- ja tallennusjärjestelmiä (GIS) ja erityisesti elektronisia merikarttajärjestelmiä (ECDIS)²⁶, arvioidaan parhaillaan ja otetaan satama-alueiden liikenteenhallintajärjestelmien tueksi. Näin niillä parannetaan merenkulun tehokkuutta ja turvallisuutta. Nk. "lastin musta laatikko" -järjestelmän (Cargo Black Box) kehittäminen helpottaa tullausmenettelyjä satamissa ja siitä kehittyy tulevaisuudessa väline, jolla pystytään poistamaan yksi lyhyen matkan meriliikenteen käytön lisääntymisen suurimmista esteistä. Vasta kehitetyt menetelmät, kuten virallinen turvallisuus- ja ympäristöarviointi (FSEA), tarjoavat myös mittareita laadun, turvallisuuden ja ympäristötoimenpiteiden arvioimiseen. Ympäristöaloitteisiin kuuluu komission rannikkoalueiden yhtenäisen hoidon esittelyohjelma. Tämän ohjelman tavoitteena on muun muassa parantaa rannikkoalueiden kehittämiseen osallistuvien viranomaisten ja yksityisten henkilöiden välistä yhteistyötä.

Toiminta

Komissio jatkaa nykyisten ja tulevien TTK-ohjelmien yhteydessä meriliikennettä ja satamia koskevien hankkeiden tukemista. Se on sisällyttänyt tutkimuksen ja kehittämisen viidettä puiteohjelmaa koskevaan ehdotukseensa²⁷ kaksi avaintoimintakokonaisuutta, jotka ovat olennaisia satamiin liittyvän tutkimuksen kannalta: "kestävä liikkuvuus" ja "meriteknologia". Tavoitteena on parantaa satamien toimintakykyä, luotettavuutta ja taloudellista kannattavuutta ja vähentää niiden ympäristölle aiheuttamaa kuormitusta sekä kehittää satamia intermodaalisen kuljetusketjun osana. Yksi keskeinen haaste on esimerkiksi kaupallisen ja turvallisuuteen liittyvän tiedon integrointi. Tulevien tutkimus- ja kehityshankkeiden olisi myös tarjottava päätöksentekijöille välineitä, joiden avulla nämä voisivat arvioida erilaisiin politiikkavaihtoehtoihin liittyviä skenaarioita, tämän vihreän kirjan seurannassa tarvittavat välineet mukaan lukien.

²⁴ Lyhyen matkan meriliikennettä edistäviä toimia toteutetaan jo tutkimuksen ja kehittämisen neljännen puiteohjelman yhteydessä toteutettavan lyhyen matkan meriliikennettä koskevan yhteisen toiminnan puitteissa.

²⁵ Automaattinen laitteiden tunnistaminen (Automatic Equipment Identification).

²⁶ Liikennettä koskevan tutkimus- ja kehitysohjelman lisäksi tällä hetkellä on meneillään kaksi satamia koskevaa COST-toimenpidettä, COST 330, joka on mainittu edellä, ja ECDIS-järjestelmiä koskeva COST 326.

²⁷ KOM(97)142.

4. SATAMIEN JA MERILIIKENTEEN INFRASTRUKTUURIEN RAHOITTAMINEN JA NIIDEN KÄYTÖSTÄ PERITTÄVÄT MAKSUT

4.1 Kansallisten lähestymistapojen monimuotoisuus ja tämänhetkiset suuntaukset

38. Euroopan satamien ja meriliikenteen infrastruktuurien rahoitus ja niiden käyttäjiltä perittäviä maksuja koskevat periaatteet vaihtelevat huomattavasti. Tämä kuvastaa niiden omistusrakenteissa ja organisoinnissa esiintyviä suuria eroja. Satamat voivat olla valtion, paikallis- tai aluehallinnon taikka yksityisten yritysten omistuksessa. Niiden hallinnointi on usein sidoksissa viranomaisiin ja eriasteisen sääntelyn ja valvonnan alaisuuteen. Aiemmin satamat nähtiin useimmiten lähinnä kaupankäynnin edistäjinä sekä alueellisen ja kansallisen kasvun ja kehityksen tukipylväinä, jotka tarjoavat yleisen taloudellisen edun mukaisia julkisen sektorin palveluja ja joiden kustannukset on katettava pääosin verovaroin. Nykyään on sen sijaan yhä selvemmin vallalla näkemys, jonka mukaan satamat ovat kaupallisia yksiköitä, joiden tulisi kattaa kaikki kustannuksensa toiminnasta suoraan hyötyviltä satamien käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Toisaalta tiettyjä satamiin ja merenkulkuun liittyviä perusrakenteita, kuten aallonmurtajia ja tiettyjä navigoinnin tukijärjestelmiä, on useimmissa jäsenvaltioissa pidetty yhteishyödykkeinä²⁸. Samoin moniin satamapalveluihin (pääasiassa jäljempänä kuvattuihin merenkulkuteknisiin palveluihin) liittyy julkisen palvelun velvoitteita, koska ne ovat yhteydessä satamaturvallisuuteen ja ympäristönsuojeluun.
39. Vaikka on olemassa monenlaisia tapoja hoitaa satamien ja niiden tarjoamien palvelujen rahoitus, tällä hetkellä on havaittavissa suuntaus, jonka myötä yksityisen sektorin osallistuminen satamatoimintoihin lisääntyy. Tämä koskee varsinkin sellaisia toimintoja, jotka ovat luonteeltaan lähinnä kaupallisia, kuten lastinkäsittely. Tuloksena on, että tällaisia toimintoja varten tarvittavien satamalaitteiden rahoitus siirtyy yhä enenevässä määrin yksityisen sektorin vastuulle, samalla kun satamaviranomaiset pyrkivät yhä enemmän rajoittamaan toimintansa "vuokraisännyyteen" ja niiden laitteiden rahoittamiseen ja käyttöön, jotka ovat olennaisia koko sataman turvallisen ja tehokkaan toiminnan kannalta. Samanaikaisesti on nähtävissä merkkejä siitä, että jotkut satamat voivat tulevaisuudessa pyrkiä omaksumaan aktiivisemmän kaupallisen roolin ja toimimaan yhteistyössä yksityisten kumppaneiden kanssa sekä sataman sisä- että ulkopuolella tarjotakseen asiakkaille ovelta ovelle -palvelua.
40. Kehitystä, jossa yksityisen sektorin osallistuminen lisääntyy, voidaan selittää sekä vallitsevilla taloudellisilla näkökohdilla että merkittävällä muutoksella asennoitumisessa satamien toimintaan ja tehtävään. Ensinnäkin hankkeiden taloudellinen tai jopa rahoituksellinen kannattavuus nähdään välttämättömänä edellytyksenä olosuhteissa, joissa varat infrastruktuurin kehittämiseen ovat osoittautuneet niukoiksi ja joissa yksityisen sektorin osallistuminen joko yksin tai julkisen ja yksityisen alan kumppanuuden muodossa on hyväksytty yleistyvänä ja toivottavana kehityssuuntauksena.²⁹ Toiseksi se, että satamia käytetään enimmäkseen kaupallisiin tarkoituksiin, sekä niiden usein suppea käyttäjien ryhmä ja niiden omaksumat yksityisille yrityksille ominaiset organisaatorakenteet erottavat ne puhtaasti yleishyödyllisistä laitoksista, joihin niitä on usein verrattu. Näin ollen satama-alan nähdään yhä lisääntyvässä määrin siirtyvän tilanteesta, jossa käytettiin pääasiassa julkisia varoja kaikille käyttäjille yhteisten palvelujen tarjoamiseksi, sellaiseen tilanteeseen, jossa käytetään eri lähteistä peräisin olevaa pääomaa terminaalien tarjoamiseksi rajatun kaupallisten käyttäjien joukon logistisiin tarpeisiin. Näin "yleisen

²⁸ Siinä mielessä, että (i) niiden käyttöä ei voi kieltää keneltäkään erityiseltä käyttäjältä sillä perusteella, että tämä ei suostu osallistumaan niiden palvelujen tuottamisesta aiheutuviin kustannuksiin, (ii) niiden käyttö käyttäjän A toimesta ei vaikuta niiden käyttöön käyttäjän B toimesta, ja (iii) niiden palvelujen tuottamisen kustannukset eivät vaihtelee kulutuksen mukaan.

²⁹ Tätä on painotettu Euroopan laajuisen liikenneverkon hankkeisiin liittyvää julkisen ja yksityisen sektorin rahoitusyhteistyötä käsitelleen korkean tason asiantuntijaryhmän loppukertomuksessa (VII/321/97), ja kysymykseen liittyen on annettu komission tiedonanto KOM(97) 453 lopull.

taloudellisen edun” käyttö perusteluna on menettämässä merkitystään, ja seurauksena on kaupallisempi asennoituminen hinnoitteluun ja infrastruktuurin rahoitukseen.

4.2 EU:n tähänastinen lähestymistapa

41. Satamien ja merenkulun infrastruktuurin rahoitukseen on suhtauduttu EU:n tasolla melko varovasti, koska eri maissa sovellettavat lähestymistavat vaihtelevat melkoisesti.
42. Valtion tukia koskevan politiikan osalta komissio on omaksunut kannan, jonka mukaan julkisia investointeja sellaiseen satamainfrastruktuuriin, joka on yhtäläisesti kaikkien käytettävissä, ei ole katsottava EY:n perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitetuksi valtion tueksi³⁰. Kyseiset investoinnit on näin ollen katsottu yleisluontoisiksi toimenpiteiksi, menoiksi, jotka aiheutuvat valtiolle sen suunnitellessa ja kehittäessä velvollisuuksiensa mukaisesti kuljetusjärjestelmää, joka palvelee suuren yleisön etua. Sama koskee navigoinnin tukijärjestelmiä ja muuta merenkulun infrastruktuuria, joka hyödyttää koko merenkulkua harjoittavaa yhteisöä. Jos toisaalta tietyt investoinnit hyödyttävät joitakin toimijoita enemmän kuin muita, ne katsotaan tueksi. Niihin voidaan kuitenkin soveltaa perustamissopimuksessa määrättyjä poikkeuksia, kuten esimerkiksi aluekehityshankkeiden yhteydessä, joita koskevasta poikkeuksesta on määrätty 92 artiklan 3 kohdan c alakohdassa.
43. Tärkeä edellytys edellä kuvattujen valtion tukea koskevien määräysten tehokkaan ja oikeudenmukaisen soveltamisen kannalta on satamien laskentatoimen avoimuus rahoituksen osalta. Kirjanpidosta olisi käytävä ilmi rahoitus viranomaisilta satama-alalle, ja sen perusteella olisi voitava vertailla satamia riittävästi keskenään. Koska Euroopan satamien ja merenkulun infrastruktuurien institutionaaliset ja rahoitukselliset järjestelyt ovat kuitenkin nykyään monimutkaisia, julkisen sektorin, satamien ja satamissa toimivien yritysten väliset rahoitukselliset suhteet eivät useinkaan ole selkeitä.
44. Komission direktiiviä 80/723³¹ jäsenvaltioiden ja julkisten yritysten välisten taloudellisten suhteiden avoimuudesta sovelletaan julkisiin satamiin, joiden vuotuinen liikevaihto kahtena julkisten varojen myöntämistä viimeksi edeltäneenä tilikautena on yli 40 miljoonaa ecua. Liikevaihdosta riippumatta komissio pyytää kuitenkin jäsenvaltioilta tietoja aina, kun se – esimerkiksi valitusten perusteella – epäilee, että tietyille satamille on mahdollisesti myönnetty valtion tukea. Tämän alan oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltioilla on velvollisuus toimittaa komission pyynnöstä tietoja myös niissä tapauksissa, joissa teollinen tai kaupallinen liiketoiminta on osa valtion hallintoa.
45. Komissio harkitsee parhaillaan taloudellisten suhteiden avoimuudesta annetun direktiivin mahdollista muuttamista siten, että komissio voisi pyytää tietoja yritysten sisäisistä rahavirroista mahdollisten ristikkäistukien käytön havaitsemiseksi. Velvoite pitää eriteltyä kirjanpitoa eri toiminnoista koskisi liikevaihdosta riippumatta kaikkia julkisia ja yksityisiä yrityksiä, jotka toimivat yhtäältä suljetulla sektorilla ja saavat korvauksen (yksinoikeuden perusteella tai tuen muodossa) julkisen palveluvelvoitteen täyttämistä ja toisaalta avoimella sektorilla kilpailutilanteessa muiden yritysten kanssa.
46. Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevan politiikan osalta periaatteena on ollut tukea yleishyödyllisiä satamatoimintoja ja niiden liitännäistoimintoja ainoastaan toteutettavuustutkimusten suorittamisessa. Näin on otettu huomioon, että satamien välillä voi olla ankaraa kilpailua asiakkaista, minkä vuoksi on huolehdittava siitä, ettei niiden kilpailusuhteita

³⁰ Sataman infrastruktuurin avoimen käytön katsotaan tavallisesti tarkoittavan, että käytön tulisi olla mahdollista (i) kaikille satamapalvelujen käyttäjille eli rahtaajille/aluksille ja (ii) kaikille toiminnan harjoittajille, jotka ovat kiinnostuneita harjoittamaan tiettyä satamapalvelua ja jotka valitaan esimerkiksi avoimen tarjouskilpailun perusteella.

³¹ Komission direktiivi 80/723/ETY (EYVL N:o L 195, 29.7.1980), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 85/413/ETY (EYVL N:o L 229, 28.8.1985), muun muassa liikennealan sisällyttämiseksi sen soveltamisalaan.

vääristetä. Näin muodoin satamia koskevia tai niihin liittyviä yleishyödyllisiä hankkeita voidaan tällä hetkellä toteuttaa missä tahansa yhteisön satamassa. Hankkeet voivat koskea varsinaista satama-aluetta tai niiden avulla voidaan helpottaa pääsyä satamaan mereltä tai joelta tai kytkeä satama Euroopan laajuiseen maaliikenneverkkoon. Painopiste on hankkeissa, joilla lisätään sataman tehokkuutta ja poistetaan liikennekapeikkoja. Komissio arvioi hankkeet käyttäen tiettyjä puolueettomia arviointiperusteita, joihin sisältyy mahdollinen taloudellinen kannattavuus, sekä lisäksi unionin meriliikennettä ja satamajärjestelmiä koskevia taustatietoja. Komissio ei ole pyrkinyt laatimaan keskitettyä järjestelmää satamien kehittämiseksi eikä toimimaan keskeisenä satamien lisäkapasiteetin ajajana.

47. Samaan aikaan on hyödynnetty koheesiorahaston ja Euroopan tutkimus- ja kehittämisrahaston varoja tukeen oikeutetuilla alueilla sellaisten uusien ja parannettujen toimintojen tukemiseksi, jotka ovat tarpeen taloudellisen kehityksen sekä julkisen palvelun velvoitteiden, kuten syrjäseutujen liikenneyhteyksien takaamisen, kannalta. Tässä yhteydessä on otettu huomioon Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevissa suuntaviivoissa vahvistettu kehys³². Kaikki koheesiomaat ja monet Euroopan tutkimus- ja kehittämisrahastosta tukea saavat alueet sijaitsevat EU:n reuna-alueilla, niillä on huomattavan pitkä rantaviiva ja niihin kuuluu usein monia saaria. Tehokkaasti muiden kanssa yhteen toimiva merenkulkuala edistää näin ollen yhtenäismarkkinoiden kehitystä ja tasapainottaa taloudellista kehitystä perustamissopimuksessa tarkoitetulla tavalla.
48. Näillä alueilla sijaitsevien satamien on kuitenkin oltava asianmukaisesti valmistautuneita vastaamaan haasteeseen. Monille kyseisille satamille on luonteenomaista alhainen tehokkuus. Parannukset ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että nykyisiä ja tulevia mahdollisuuksia käytetään mahdollisimman tehokkaasti niin, että satamat voivat saada osansa yhtenäismarkkinoiden lisääntyneestä liikenteestä ja edistää osaltaan liikenteen tasapainoisempaa jakautumista. Olisi myös muistettava, että vajavaiset toimintaedellytykset meriliikenneketjun yhdessä päässä saattavat heikentää koko meriliikenteen tehokkuutta ja vahingoittaa sen julkista kuvaa. Siksi tarkoituksena on kohottaa ketjun molemmissa päissä sijaitsevien satamien taso mahdollisimman korkeaksi ja saada näin aikaan hyötyä koko satamajärjestelmälle.
49. Euroopan unioni ei ole toistaiseksi puuttunut palvelujen veloitusta koskeviin periaatteisiin vaan on jättänyt nämä seikat ratkaistaviksi kansallisella, alueellisella tai paikallisella tasolla lukuun ottamatta niitä tapauksia, jolloin niillä voi olla merkitystä arvioitaessa, onko julkisen sektorin osallistumisessa kysymys valtion tuesta.

4.3 Uuden suunnan etsintä

50. Satamien toiminnan organisoinnissa ja rahoituksessa viime vuosina vallinneet suuntaukset ovat kaiken kaikkiaan johtaneet siihen, että EU:n politiikalle on alettu kaivata uutta suuntaa.
51. Euroopan parlamentin vuonna 1993 teettämässä Euroopan merisatamia koskevassa tutkimuksessa³³ tultiin siihen tulokseen, että vaikka yksittäisissä satamissa sovelletaankin erilaisia rahoitusjärjestelyjä, joihin ei ole syytä puuttua, satamien infrastruktuuriin tehdyt investoinnit eivät ratkaisevasti eroa muista teollisuuslaitoksiin tehdyistä pääomainvestoinneista. Siksi satamiin tehtävien investointien osalta ei ole perusteita omaksua täysin erilaista lähestymistapaa eikä näin ollen myöskään mitään syytä, miksi varsinaiset käyttäjät eivät vastaisi kyseisistä investoinneista aiheutuvista kustannuksista. Tutkimuksessa katsottiin, että markkinalähtöisten periaatteiden käyttöönotto infrastruktuurin rakentamisessa, lukuun ottamatta sataman tuloväyliin ja

³² Päätös N:o 1692/96/EY.

³³ *European Sea Port Policy*, Euroopan parlamentin tutkimuksen pääosaston tilaama tutkimus, Transport Series E-1, 1993.

meripuolustukseen liittyvää rakentamista, olisi tehokkain keino välttää tuhlausta aiheuttavan ylikapasiteetin syntyminen³⁴ ja mahdolliset jäsenvaltioiden välisten kauppavirtojen vääristymät.

52. Kuljetusmarkkinoiden vapauttaminen ja Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittäminen ovat kiristäneet satamien välistä kilpailua³⁵. Esimerkiksi kehitteillä olevat Euroopan laajuisten rautateiden rahtikuljetusten valtavyylät, jotka yhdistävät sekä pohjoisen että etelän satamat keskeisiin teollisuusalueisiin, luovat Eurooppaan tiiviimmät yhteydet ja lisäävät entisestään eri alueiden satamien välistä kilpailua erityisesti konttiliikenteen alalla, jolla on tapahtunut viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana merkittävää kasvua (katso liite II, kartat 1–5). Kilpailun kiristyminen kiinnittää huomion satamia koskevan EU:n politiikan tähänastiseen kehitykseen.

53. Sama koskee yhä useammissa satamissa ilmenevää pyrkimystä saada katetuksi vähintään osa infrastruktuuriin tehtyjen investointien kustannuksista infrastruktuurin käytöstä perittävien satamamaksuina. Keskeiset oikeudenmukaiseen kilpailuun ja taloudelliseen tehokkuuteen liittyvät näkökohdat viittaavat siihen, että niin tässä tapauksessa kuin muutenkin kuljetusten käyttäjien olisi periaatteessa maksettava hyödyntämänsä infrastruktuurin kustannukset.³⁶ Lisäksi yksityisen pääoman saaminen järkeviinkään investointeihin ei onnistu, jos toisaalta voidaan käyttää julkisia varoja kilpailevien hankkeiden rahoittamiseen siten, että riittävästä tuotosta on vain vähäiset tai olemattomat takeet. Järkevä voimavarojen kohdentaminen koko satama-alalle edellyttää, että sijoituspäätöksiä ohjaa johdonmukainen kehys, joka varmistaa, että kustannukset siirretään satamien käyttäjien maksettaviksi.

54. Tällaista kehystä luotaessa on kuitenkin muistettava joukko tekijöitä, jotka vaikuttavat käyttäjä maksaa -periaatteen soveltamistapaan yhteisön tasolla. Ensinnäkin, kuten edellä on mainittu, satamien toiminnan organisoinnissa on huomattavia eroja eri jäsenvaltioiden välillä ja jopa niiden sisällä. Joissakin tapauksissa organisaatiot ovat muodoltaan monimutkaisia, ja niiden juuret ovat syvällä Euroopan satamien kehityshistoriassa. Onkin analysoitava eri organisaatiomuotoja ja niiden taustoja, jotta kyettäisiin luomaan toimiva kehys, jossa otetaan mahdollisimman laajalti huomioon erilaiset pitkän ajan kuluessa vakiintuneet perinteet. Toiseksi monet Euroopan satamista sijaitsevat vähemmän kehittyneillä ja syrjäisillä alueilla tai saarilla. Nämä satamat muodostavat monissa tapauksissa ainoan yhteyden unionin muihin alueisiin ja ovat omalla alueellaan merkittävän taloudellisen toiminnan keskuksia. Siksi ne ovat unionin koheesiopolitiikan kannalta tärkeitä tekijöitä, jotka otettava huomioon, jos kustannuksiin perustuvaa maksujen määräytymispolitiikkaa aiotaan soveltaa nykyistä järjestelmällisemmin. Kolmanneksi osittain erillisiin oikeudellisiin ja rahoituksellisiin järjestelmiin kuuluvien liikennemuotojen ja niihin liittyvän infrastruktuurin riippuvuus toisistaan edellyttää paitsi johdonmukaista ja asteittain etenevää lähestymistapaa satamien infrastruktuurin rahoittamiseen ja hinnoitteluun, alkaen sataman sisäisistä investoinneista, myös yhdenmukaisuutta muun liikenteen infrastruktuurin käytön hinnoittelun kehityksen kanssa sekä riittävän sopeutumisajan antamista satamille. Erityistä on kiinnitettävä huomiota yhdistettyjä kuljetuksia koskevaan yhteisön politiikkaan.

³⁴ Toinen tuore tutkimus sisältää lukuja, jotka osoittavat, että Le Havren ja Hampurin välisen rannikon kuudessa tärkeimmässä satamassa suunnitellaan huomattavaa konttiliikennekapasiteetin lisäämistä, joka merkitsisi lähimpien kuuden vuoden aikana noin 43 prosentin kokonaiskasvua ja kuuden prosentin vuotuista kasvua. Kuljetuskapasiteetin kysynnän kehittymisestä riippuen ylikapasiteettia olisi 2000 vuonna 20–40 prosenttia. *The European container market - prospects to 2008*, Ocean Shipping Consultants, 1997, ja komission lisäselvitys.

³⁵ Vaikka satamissa syntyvät siirtokustannukset eivät muodosta kokonaisuutena suurta osaa valtamerikuljetusten ovelta ovelle -kustannuksista (5–10 prosenttia), lyhyen matkan meriliikenteessä tällaisten satamakustannusten osuus kokonaiskustannuksista on 40–60 prosenttia. Näin ollen ne vaikuttavat sataman valintaan ja voivat vääristää tavaravirtoja.

³⁶ Kohti oikeudenmukaista ja tehokasta liikenteen hinnoittelua KOM(95) 691 lopull., 20.12.1995.

4.4 Yhteisön kehityksen luominen satamien rahoitusta ja hinnoittelua varten

55. Jotta unioni voisi saada aikaan yhdenmukaisen lähestymistavan, jolla varmistetaan, että satamista ja meriliikenteen infrastruktuureista aiheutuneet kustannukset peritään niiden käyttäjiltä, sen on edettävä asteittain useilla aloilla. Näihin kuuluvat hinnoittelukäytännöt ja -järjestelmät, mukaan lukien satamien rahoituksen avoimuus sekä valtion tukia koskevien sääntöjen kehittäminen. Kaikki uudet lähestymistavat on sovitettava yhteen Euroopan laajuisen liikenneverkon luomiseen liittyvien sekä muiden infrastruktuurien kehittämiseksi myönnettyjen rahoitustukien kanssa.

4.5 Satamien hinnoittelua koskeva kehys

56. Johtamisen ja hallinnon tasolla on perinteisesti erotettu toisistaan sataman sisäiset palvelut ja laitteet sekä satama-alueen ulkopuolinen infrastruktuuri (yhteydet sisämaahan ja pääsy satamaan mereltä).

Satama-alueella

57. Nykyiset eri satamien erilaiset satamien rahoitus- ja hinnoittelujärjestelyt aiheuttavat lisääntyvässä määrin kilpailun vääristymistä. Tukien avulla satamat ja satamatoiminnan harjoittajat voivat alentaa hintoja ja houkuttaa asiakkaita muista satamista. Valtion tukea koskevat säädökset mahdollistavat toimet tietyissä tilanteissa, mutta yhteisön nykyisen lähestymistavan mukaan infrastruktuurin rahoittaminen julkisista varoista on yleinen talouspoliittinen toimenpide, johon komissio ei voi puuttua valtion tukea koskevien perustamissopimuksen määräysten perusteella, mikäli infrastruktuuri on yleisesti kaikkien mahdollisten käyttäjien käytettävissä siten, että ketään ei syrjitä. Tämän satamia koskevan lähestymistavan muuttaminen vaikuttaisi luonnollisesti yleisemminkin infrastruktuurin rahoitukseen. Kysymystä tarkastellaan kuitenkin infrastruktuurin käytöstä perittäviä maksuja koskevassa tiedonannossa, jonka komissio laatii vuonna 1998. Kilpailun vääristymien ehkäisemiseksi komissio selvittää mahdollisuutta luoda kehys satamien hinnoittelua varten. Juuri tätä lähestymistapaa tarkastellaan ja kehitellään jäljempänä tässä vihreässä kirjassa.

58. Satamien hinnoittelua koskeva yhteisön kehys edellyttäisi maksujen kytkemistä kustannuksiin ja sisältäisi suuntaviivat sen määrittämiseksi, missä määrin satamamaksujen olisi vastattava infrastruktuuriin tehtyjen investointien kustannuksia. Asiasta olisi annettava neuvoston direktiivi, jossa vahvistettaisiin asianmukainen kehys, mutta otettaisiin samalla riittävästi huomioon erilaiset satamien organisoimien perinteet. Tämä voisi toteutua säätämällä veloitusperiaatteiden vähimmäisvaatimuksista, joita olisi noudatettava koko yhteisön alueella.

59. Yhteisön alueella sovellettavat satamapalvelujen hinnoittelujärjestelmät poikkeavat toisistaan huomattavasti Euroopan eri satamissa. Niissä on kuitenkin tiettyjä yhteisiä peruspiirteitä, kuten kuvaus kunkin tyyppiseen maksuun sisältyvistä satamalaitteista ja -palveluista, yksittäisten maksujen perusteet ja niiden laskentatapa. Yleisesti tarkastellen satamissa voidaan erottaa kolmenlaisia maksuja³⁷: veloitukset niiden palvelujen ja laitteiden käytöstä, joiden avulla alus voi saapua satamaan turvallisesti ja käyttää sitä; maksut toimitetuista erityisistä palveluista tai tarvikkeista sekä vuokrat tai maksut sataman omistaman maan tai laitteiden käytöstä. Satamasta riippuen nämä maksut vastaavat vaihtelevassa määrin palvelujen ja laitteiden käyttöä, jotka olisi kummatkin otettava huomioon tulevassa hinnoittelukehyksessä. Palvelujen osalta tulevassa kehityksessä voitaisiin määritellä tiettyjä yleisiä periaatteita satamapalvelujen hinnoittelua varten sen varmistamiseksi, että veloitettut hinnat vastaavat tarjotuista palveluista aiheutuneita kustannuksia (katso myös luku 5).

60. Infrastruktuurin osalta voidaan soveltaa useita erilaisia lähestymistapoja hinnoittelussa: 1) keskimääräisiin kustannuksiin perustuva hinnoittelu, joka takaa kustannusten kattamisen täysimääräisinä; 2) pelkkien käyttökustannusten kattaminen; ja 3) marginaalikustannuksiin

³⁷ Kertomus yhteisön suurimpien merisatamien nykytilannetta koskevan kyselyn tuloksista, ESPO 1996.

perustuva hinnoittelu (näitä tapoja käsitellään lähemmin liitteessä III). Eräissä jäsenvaltioiden satamissa otetaan jo vaihtelevassa määrin satamamaksuissa huomioon infrastruktuurista aiheutuvat kustannukset. Äärimmäisenä esimerkkinä tästä ovat joidenkin maiden satamat, jotka ovat yksityisessä omistuksessa ja/tai joita hoidetaan kaupallisina yksikköinä ja joiden kaikki uusista investoinneista ja infrastruktuurin ylläpidosta aiheutuvat kustannukset peritään täysimääräisinä käyttäjiltä.

61. Infrastruktuurin käytön hinnoittelua koskevan politiikan pitkän aikavälin tavoitteena olisi periaatteessa oltava yhteiskunnallisten marginaalikustannusten veloittaminen, jolla katettaisiin infrastruktuurin käyttöön liittyvät pääoma- ja käyttökustannukset sekä ulkoiset kustannukset³⁸. Tätä periaatetta soveltamalla varmistettaisiin, että satamien asiakkaiden maksettaviksi tulevat kaikki kustannukset, jotka niiden tekemät kuljetuspäätökset aiheuttavat yhteiskunnalle kokonaisuudessaan. Tämä lähestymistapa takaisi suurimman mahdollisen taloudellisen hyvinvoinnin ja edistäisi taloudellista tehokkuutta edellyttäen, että samaa periaatetta noudatettaisiin myös alaan läheisesti liittyvillä markkinoilla. Jos investointipäätökset tehdäänärkevin taloudellisin perustein, kyseinen lähestymistapa johtaa ajan myötä siihen, että kustannukset voidaan kattaa hyvin pitkälle. Soveltamalla tätä periaatetta varmistettaisiin myös investointien perustumisen kysyntään, koska vain markkinoiden kysyntää vastaavat investoinnit maksavat itsensä takaisin. Jos järjestelmää noudatettaisiin järjestelmällisesti koko Euroopassa, se edistäisi merkittävästi satama-alan oikeudenmukaisen kilpailun aikaansaamista.
62. Keskimääräisten kustannusten periaatteella (jonka mukaan infrastruktuurikustannukset katetaan täysimääräisesti) toimivalle hinnoitteluvaihtoehdolle tulisi nykytilanteessa, jolle on leimallista ylikapasiteetti joillakin maantieteellisillä alueilla, johtamaan satamamaksujen jyrkkään nousuun, koska myös satamiin tehtyjen aikaisempien investointien kustannukset olisi katettava täysimääräisinä. Mikä olennaisempaa, se johtaisi huomattavaan tehottomuuteen, koska ei olisi olemassa taloudellisia perusteita vaatia nykyisiä käyttäjiä korvaamaan aiemmin aiheutuneita kustannuksia.
63. Toiseen ääripäähän sijoittuu periaate, jonka mukaan perittävillä maksuilla olisi katettava ainoastaan käyttökustannukset. Näin ei kuitenkaan viestitettäisi käyttäjille selkeästi, millaisia kustannuksia heidän kuljetuspäätöksensä aiheuttavat. Erityisesti on huomattava, että tätä lähestymistapaa noudatettaessa ei pystyttäisi kattamaan uusista investoinneista aiheutuvia kustannuksia. Hinnoittelusta tulisi tehotonta, satama-ala kärsisi edelleen suurista taloudellisista tappioista, EU:n satamien välistä oikeudenmukaista kilpailua ei kyettäisi varmistamaan eikä myöskään uuden ylikapasiteetin syntyminen ongelma ratkeaisi.
64. Näin ollen komissio katsoo, että satamamaksut voisivat vastata marginaalikustannuksia siten, että otetaan huomioon myös uudet investoinnit. On selvää, että toimintaa koskeviin ja kustannusten mittaamista koskeviin seikkoihin on kiinnitettävä huomiota ja pidettävä huolta siitä, että hinnoittelua koskevat suuntaviivat ovat helposti sovellettavissa käytäntöön (katso liite III).
65. Hinnoittelukehystä sovellettaisiin periaatteessa kansainvälistä liikennettä palveleviin satamiin. On kuitenkin kysyttävä, vaikuttaisiko tämän periaatteen noudattaminen eri tavalla pienempiin satamiin, joilla on laajentumistarvetta, kuin suuriin satamiin, joiden kapasiteettiä on jo merkittävästi lisätty. Jos taloudellisesti vähemmän kehittyneillä alueilla sijaitsevien satamien tekniset valmiudet ovat muita satamia heikommät, tällä seikalla on selvästi vaikutusta myös ehdotuksen koheesiovaikutuksiin.

³⁸ Näihin kuuluvat ympäristön pilaantumisen, ruuhkien ja onnettomuuksien aiheuttamat kustannukset. Niitä luonnehditaan yleisesti ulkoisiksi kustannuksiksi, koska ne ovat niiden aiheuttajien kannalta ulkoisia eivätkä näin ollen sisälly kuljetusten käyttäjien maksamiin hintoihin.

66. Suhteellinen vaikutus riippuu tavasta, jolla hinnoitteluperiaatetta sovelletaan käytännössä, ylikapasiteetin määrästä eri satamissa, kapasiteetin laajentamisesta aiheutuvien kustannusten määrästä yksittäisissä satamissa ja lukuisista muista seikoista. Ei ole kuitenkaan syytä uskoa, että ehdotetun hinnoitteluperiaatteen soveltaminen saattaisi pääsääntöisesti pienet satamat suuria satamia heikompaan asemaan.
67. Jotta kuitenkin voitaisiin varmistaa, että ehdotettu lähestymistapa ei ole ristiriidassa yhteenkuuluvuuden lisäämistä koskevan unionin tavoitteen kanssa, on tarpeen selvittää, pitäisikö tavoitteen 1 kohdealueilla sekä koheesioalueilla ja syrjäisillä alueilla sijaitseviin satamiin soveltaa erityissääntöjä (esimerkiksi niin, että näiden alueiden satamamaksujen tasoksi voitaisiin määrätä tietty prosenttiosuus marginaalikustannuksista). Samalla olisi varmistettava, että tällainen jousto ei ole kilpailusääntöjen vastaista.
68. Hinnoittelukehyksen olisi myös perustuttava eri satamissa sovellettujen järjestelmien avoimuuteen, jotta kyettäisiin takaamaan oikeudenmukainen kilpailu satamien välillä ja niiden sisällä ja jotta käyttäjät voisivat tarkistaa, ovatko ne saaneet käyttöönsä sellaiset sataman laitteet ja palvelut, joista niitä on veloitettu.
69. Lisäksi, kuten jo edellä todettiin, komissio on tähän saakka katsonut infrastruktuurin julkisen rahoituksen yleiseksi talouspoliittiseksi toimenpiteeksi, joka ei kuulu valtion tukea koskevien sääntöjen soveltamisalaan, mikäli kaikki mahdolliset käyttäjät voivat tasavertaisesti käyttää kyseistä infrastruktuuria. Komission nykyisin noudattamaa julkista rahoitusta – mukaan lukien infrastruktuurin rahoitus – koskevaa lähestymistapaa tarkastellaan tätä laajempaa poliittista taustaa vasten vuonna 1998 laadittavassa komission tiedonannossa, jonka aiheena on kaikkien eri liikennemuotojen infrastruktuurin käytön hinnoittelu.

Toiminta

Komissio aikoo ensimmäisenä toimenpiteenään laatia selvityksen tärkeimmille kansainvälistä liikennettä palveleville satamille annetusta julkisesta rahoituksesta sekä näissä satamissa noudatetuista hinnoittelukäytännöistä. Tavoitteena on saattaa ajan tasalle tiedot jäsenvaltioiden erityyppisiin satamiin suunnattavasta julkisesta rahoituksesta ja erityisesti sen määrästä ja muodosta. Nämä tiedot ovat hyödyksi esimerkiksi silloin, kun hinnoittelukehyksen kehittelyn yhteydessä arvioidaan kehyksen soveltamisen mahdollista vaikutusta satamatariffijärjestelmiin ja määritetään asianmukainen siirtymäaika.

Euroopan unionin yhdenmukaisemman satamamaksuja koskevan lähestymistavan aikaansaamiseksi olisi seuraavaksi luotava kehys, joka sisällytetään ehdotukseen neuvoston direktiiviksi. Kehyksen olisi perustuttava periaatteeseen, jonka mukaan maksuilla korvataan uusien investointien kustannukset, käyttökustannukset sekä ulkoiset kustannukset. Näin varmistettaisiin sekä uusien investointien perustuminen kysyntään että satamien välinen oikeudenmukainen kilpailu pitkällä aikavälillä. Lisäksi on tarpeen toimia joustavasti siten, että kiinnitetään huomiota vähemmän kehittyneiden alueiden tarpeisiin ja otetaan huomioon ulkoiset kustannukset liikenteen alalla tapahtuvaa muuta kehitystä vastaavasti.

Satamapalvelujen hinnoittelua ja rahoitusta koskeva yhteisön lähestymistapa on lisäksi otettava käyttöön asteittain ja se on nivottava kaikkien eri liikennemuotojen infrastruktuurien rahoitusta ja käytön hinnoittelua koskevan yleisen lähestymistavan kehittämiseen. Komissio aikoo julkaista vuonna 1998 asiaan liittyvän intermodaalista lähestymistapaa koskevan tiedonannon. Tiedonannossa tarkastellaan tästä vihreästä kirjasta käydyn keskustelun perusteella nykyisiä infrastruktuurin julkista rahoitusta koskevia periaatteita sekä ehdotetaan käytännön toimia satamia koskevan tarkoituksenmukaisen kehyksen luomiseksi.

Valtion tukien osalta komissio ottaa huomioon ne tiedot, jotka saadaan käyttöön satamien

rahoituksen avoimuuden lisääntyessä, ja jatkaa sen selvittämistä, missä määrin julkisista varoista tuetaan sellaisia laitteita yms., joita käyttävät satamissa kaupallista toimintaa harjoittavat yritykset. Komissio katsoo rahoitustuen, joka hyödyttää ainoastaan tiettyjä toimijoita, yhteisön perustamissopimuksen määräyksissä tarkoitetuksi valtion tueksi. Tällainen menettelytapa edistää kustannusten kattamisperiaatteen noudattamista, koska sillä varmistetaan, että perustamissopimuksessa määrättyjä poikkeustapauksia lukuun ottamatta satamassa toimivat yritykset rahoittavat investoinnit kaupallisten periaatteiden mukaisesti ja että niiden kustannukset siirretään näin ollen edelleen käyttäjien maksettaviksi. Tarvetta kytkeä valtion tukia koskevat säännöt ehdotettavaan satamia koskevaan hinnoittelukehykseen harkitaan kehyksen laatimisen yhteydessä.

Satama-alueen ulkopuolella

70. Satamien väliseen kilpailuun vaikuttavat myös pääsy satamaan sisämaasta ja mereltä sekä maaliikennemuotojen hinnoittelussa noudatetut käytännöt. Komission ehdottama kaikkiin liikennemuotoihin sovellettava käyttäjä maksaa -periaate voisi vaikuttaa Euroopan satamien välisten rahtivirtojen jakautumiseen. Yleisen, kaikkia liikennemuotoja koskevan infrastruktuurien käytön hinnoittelukehyksen laatiminen on selvästi tarpeen eri liikennemuotojen hinnoittelukäytäntöjen tasapainoisen kehityksen takaamiseksi. Edellä mainitussa intermodaalista lähestymistapaa koskevassa tiedonannossa pohditaan myös tapaa, jolla satamien infrastruktuurin käytön hinnoitteluperusteet voitaisiin liittää yleisempään lähestymistapaan.

71. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota siihen, miten kustannusten kattamisperiaate vaikuttaa kahteen erityiseen infrastruktuurin tyyppiin, mereltä satamiin johtaviin väyliin ja navigoinnin tukijärjestelmiin. Tätä tarkastellaan seuraavissa kappaleissa.

Pääsy satamiin mereltä

72. Monet Euroopan satamista, varsinkin Pohjanmeren rannikolla sijaitsevat satamat, ovat jokisuulahti- tai jokisatamia, joihin keraantyy jatkuvasti pohjalietettä. Asianmukaisen pääsyn takaaminen mereltä näihin satamiin aiheuttaa huomattavat vuotuiset ruoppauskustannukset, jotka rahoitetaan nykyisin useimmiten julkisista varoista. Vaikka ei voidakaan osoittaa mitään välttämätöntä perustetta sille, että infrastruktuuria, joka mahdollistaa satamiin pääsyn mereltä, pitäisi kohdella toisin kuin sataman muuta infrastruktuuria³⁹, ehdoton ja äkillinen käyttäjä maksaa -periaatteen käyttöönotto asettaisi joukon satamia, joista jotkut ovat Euroopan kaupan tärkeitä yhdyskäytäviä, kohtuuttoman epäedulliseen asemaan ja saattaisi vahingoittaa sisävesiliikennettä. Kustannusten kattamisperiaatteen soveltamiseen on siksi suhtauduttava satamaväylien osalta varovasti⁴⁰. Muut mahdollisuudet saavuttaa yhdenmukaisuus kustannusten kattamisperiaatteen noudattamisessa ovat todennäköisesti olennaisempia ja helpommin toteutettavissa.

Navigoinnin tukijärjestelmät

73. Navigoinnin tukijärjestelmiä on käytetty perinteisesti talousteorioissa tyypillisimpinä esimerkkeinä yhteishyödykkeistä.⁴¹ Tyypillisten majakoiden, poijujen yms. lisäksi nykyaikaisiin navigoinnin tukijärjestelmiin kuuluvat merten vilkkaasti liikennöidyillä laivaväylillä ja vaarallisilla tai ympäristön kannalta aroilla rannikkovesillä radionavigointijärjestelmät (esimerkiksi LORAN-C tai GNSS), alusliikenteen palvelujärjestelmän (VTS) tai alusliikenteen

³⁹ Erityisesti tapauksissa, joissa sataman tuloväylät ovat syvyydeltään sellaisia, että ne on periaatteessa vapaasta käytöstä huolimatta tosiasiaassa selvästi tarkoitettu pienelle helposti tunnistettavien käyttäjien joukolle.

⁴⁰ Muissa teollisuusmaissa, esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Japanissa, satamaväylät katsotaan yhteishyödykkeiksi ja siksi ne rahoitetaan julkisista varoista.

⁴¹ Ks. määritelmä alaviitteessä 28.

ohjaus- ja tiedotusjärjestelmän (VTMIS) tukemiseksi tarvittava fyysinen infrastruktuuri sekä pakollisiin laivojen reititys- sekä paikannus- ja seuraamisjärjestelmiin kuuluvat laitteet.

74. Monissa tapauksissa sekä paikallis- että läpikulkuliikenteen turvallisuutta ja kaupallisia etuja palvelevat parhaiten järjestelmät, jotka ylittävät kansalliset rajat ja joiden rakentaminen voisi olla mahdollista alueelliselta pohjalta⁴². Koska lisäksi monet Euroopan merireitit ovat maailmankaupan kannalta tärkeitä ja niihin liittyvät järjestelmät muuttuvat koko ajan monimutkaisemmiksi ja vaativat enemmän pääomaa, olisi epäoikeudenmukaista säilyttää niiden ylläpidosta aiheutuvat kustannukset yksinomaan asianomaisten rannikkovaltioiden kannettaviksi, kun otetaan huomioon, että niistä hyötyvät kaikki läpikulkuliikenteen harjoittajat ja alueelliset käyttäjät (esimerkiksi kalastusalukset). Jos näin toimittaisiin, vaarana olisi, että tarvittavia tukijärjestelmiä ei saataisi käyttöön tai että valtiot, jotka omistavat ne, voisivat yrittää kattaa kustannukset epätarkoituksenmukaisella tavalla. Lisäksi rannikkoalueiden navigoinnin tukijärjestelmät hyödyttävät sellaista liikennettä, jolta on mahdollista periä maksuja ainoastaan, jos järjestelmät on organisoitu laajoiksi alueellisiksi kokonaisuuksiksi. Yhteisön aloite voisi tarjota keinon tällaisten järjestelyjen aikaansaamiseksi. Tarve laatia komission ehdotus, jossa määritettäisiin sekä hinnoitteluperiaatteet kyseisten tukijärjestelmien kehittämisestä ja niihin tehdyistä investoinneista aiheutuneiden kustannusten kattamiseksi että järjestely rahoitustaakan jakamiseksi tasapuolisesti käyttäjien kesken, todettiin jo komission tiedonannossa merenkulun turvallisuutta koskevasta yhteisestä politiikasta⁴³ (kohdat 101–114).
75. Paikallisista navigoinnin tukijärjestelmistä, erityisesti satamiin tuloon liittyvistä järjestelmistä, hyötyvät pääasiassa paikalliset satamien käyttäjät. Siksi satama-alueiden navigoinnin tukijärjestelmien kehittäminen ja rakentaminen liittyy läheisesti satamissa tai niiden lähellä tehtäviin investointeihin ja sitä olisi yleensä kohdeltava samalla tavoin. Näin ollen kustannukset olisi periaatteessa katettava satamamaksuilla samaan tapaan koko yhteisön alueella. Tässä yhteydessä voi kuitenkin osoittautua tarpeelliseksi harkita erityisiä poikkeuksia niiden satamien osalta, joiden pitkät lähestymisväylät eivät kuulu edellä kuvatun kaltaiseen rannikkoalueella sovellettavaan kustannusten kattamisjärjestelmään.
76. Kaikki edellä mainittuja seikkoja koskevat ehdotukset laaditaan siten, että ne ovat sopusoinnussa Euroopan laajuisen paikantamis- ja navigointiverkon muodostamien laajempien puitteiden kanssa. Kyseistä verkkoa koskeva tiedonanto annetaan lähitulevaisuudessa.

Toiminta

Satama-alueen ulkopuoliseen merenkulun infrastruktuuriin on kiinnitettävä erityistä huomiota. Olisi laadittava rannikkoalueiden navigoinnin tukijärjestelmiä koskeva yhteisön aloite, jossa vahvistettaisiin hinnoittelua koskevat periaatteet kyseisten tukijärjestelmien kehittä- ja investointikustannusten kattamista varten sekä luotaisiin järjestely, jolla rahoitustaakin jaetaan tasapuolisesti käyttäjien kesken. Satama-alueella ja sen välittömässä läheisyydessä sijaitsevien paikallisten navigoinnin tukijärjestelmien sekä satamien tuloväylien ruoppauksen osalta on pohdittava tarkoin käyttäjä maksaa-periaatteen soveltamista siten, että otetaan huomioon satamien maantieteellisestä sijainnista johtuvat erilaiset olosuhteet.

⁴² Yhteisö on jo myöntänyt rahoitustukea useille yhteisön syrjäseutujen satamien- tai rannikkoalueiden alusliikenteen palvelujärjestelmille. Euroopan laajuisen alusliikenteen ohjaus- ja tiedotusjärjestelmän (VTMIS) verkon kehittämisen yhteydessä. Lisäksi komissio on Euroopan pysyvää liikenteenseurantakeskusta (EPTO) koskevan hankkeen myötä antanut kaikkien yhteisön satamien tai alusliikenteen palvelujärjestelmien käyttöön välineen, jolla voidaan järjestelmällisesti analysoida ja parantaa satama-alueen paikallisia liikenneolosuhteita. EPTOn toiminnan laajentaminen useampiin satamiin edistäisi merkittävästi sen myönteisiä vaikutusmahdollisuuksia. Komissio tutkii parhaillaan myös alusliikenteen palvelujärjestelmien yhdenmukaistamistoimenpiteitä keskittyen palvelujärjestelmien laitteiden vähimmäistoimintavaatimuksiin (järjestelmien liittymäkohdat) ja yhdenmukaistettuihin menettelyihin, joilla parannetaan laivojen ja maa-asemien välisiä viestiyhteyksiä.

⁴³ KOM(93) 66 lopullinen, 24.2.1993.

4.6 Euroopan laajuinen liikenneverkko ja EU:n rahoitustuki infrastruktuurien kehittämiseksi

77. Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevan tulevan lähestymistavan olisi oltava yhdenmukainen satamainvestointeihin yleensä omaksutun lähestymistavan kanssa. Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevasta budjettikohdasta⁴⁴ olisi annettava tukea satamille, koska ne ovat Euroopan multimodaalisen liikennejärjestelmän elintärkeitä liittymäkohtia. Samalla olisi kuitenkin otettava huomioon julkisten tukien mahdollinen vinouttava vaikutus. Näin ollen komissio katsoo, että Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevaa budjettikohtaa ei pitäisi pääsääntöisesti käyttää satama-alan hankkeiden rahoittamiseen lukuun ottamatta sähköisen tiedonsiirron järjestelmiä ja rautateitä, sisävesiväyliä ja yhdistettyihin kuljetuksiin liittyvää lyhyen matkan meriliikennettä koskevia infrastruktuurihankkeita. Keskeiselle sijalle olisi myös asetettava satamia ympäröiviin sisämaa-alueisiin liittyvät hankkeet, joissa satamat yhdistetään muuhun liikenneverkkoon erityisesti rautatie- ja sisävesiyhteyksien avulla.
78. Koheesiorahastojen ja Euroopan tutkimus- ja kehitysrahaston varojen käytön olisi jatkossakin oltava mahdollista tukeen oikeutetuilla alueilla, erityisesti tavoitteen 1 kohdealueilla, satamien infrastruktuuri-investointien rahoittamiseksi. Kyseisiä varoja olisi käytettävä seuraavilla painopistealueilla: satamien entistä kiinteämpi liittäminen Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon, yhteyksien parantaminen satamista ympäröivään sisämaahan sekä satama-alueen sisäisen infrastruktuurin kohentaminen. Tukea annettaessa on löydettävä tasapaino, jossa yhtäältä otetaan huomioon aluepolitiikan tavoitteet mutta toisaalta vältetään satamien välisen kilpailun tarpeeton vääristyminen.

Toiminta

Euroopan laajuista liikenneverkkoa koskevasta budjettikohdasta myönnettävä rahoitus keskitetään varsinaisen satama-alueen osalta toteutettavuustutkimuksiin, sähköisen tiedonsiirron järjestelmiin ja yhdistettyjen kuljetusten tukemiseen. Etusijalle asetetaan myös yhteyksien parantaminen sisämaahan erityisesti rautateitä ja sisävesiväyliä hyödyntämällä. Koheesiorahastoista ja Euroopan tutkimus- ja kehitysrahastosta annetaan rahoitusta erityisesti sellaisiin ensisijaisiin kohteisiin kuten satamien liittämiseen kiinteämmin Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon, satamien ja sisämaan välisten yhteyksien parantamiseen ja satama-alueella toteutettaviin parannustöihin. Myönnettäessä yhteisön rahoitusta satamahankkeille yksi keskinen hankkeiden valintaperuste on ympäristönäkökohtien huomioon ottaminen.

5. SATAMAPALVELUT: ORGANISAATIO JA MARKKINOILLE PÄÄSY

5.1 Yleistä

79. Satamien päätehtävä on matkustajien ja tavaroiden siirtäminen merikuljetuksesta maakuljetukseen ja päinvastoin. Tähän liittyen ne tarjoavat joukon erilaisia palveluja, jotka jaotellaan usein aluksiin liittyviin palveluihin (esimerkiksi luotsaus-, hinaus- ja kiinnityspalvelut) ja rahtipalveluihin (tärkeimpinä lastinkäsittely ja varastointi). Lisäksi satamat tarjoavat lukuisia liitännäispalveluja kuten palontorjunta, laivojen polttoainehuolto, vesihuolto ja jätteiden vastaanotto. Sataman organisaatiosta, oikeudellisesta asemasta ja tavoitteista riippuen sen palvelut voidaan tarjota joko kokonaispakettina tai erillisinä, ja niiden hankkiminen voi olla joko pakollista tai vapaaehtoista.

⁴⁴ Euroopan laajuisten verkkojen alaan liittyvän yhteisön rahoitustuen myöntämistä koskevat yleiset säännöt (neuvoston asetus (EY) N:o 2236/95, 18.9. 1995).

80. Satamapalvelut ovat tavallisesti olleet muista erillään toimivia kokonaisuuksia, jotka on hoidettu yksinoikeudella ja/tai laissa määrätyn taikka käytännössä vallitsevan julkisen tai yksityisen monopolin turvin. Tämä perinteinen, pääasiassa rahtitavaraan liittyvien satamapalvelujen organisointimalli on kuitenkin joutunut viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana laajan arvostelun kohteeksi, koska sen on katsottu vastaavan huonosti uuden teknologian ja lisääntyneen kilpailun asettamia vaatimuksia. Tämän seurauksena lastinkäsittelypalveluja koskevia markkinarajoituksia on poistettu vähitellen niin, että alan kaupallinen suuntautuneisuus ja yksityisen sektorin osallistuminen ovat lisääntyneet. Sen sijaan aluksiin liittyvien palvelujen markkinoilla (merenkulutekniset palvelut) rajoitukset ovat usein yhä voimassa.

5.2 Lastiin liittyvät palvelut

81. Teknologian kehityksen ja satamien välisen kilpailun kiristymisen (joka johtuu suurimmaksi osaksi sisämarkkinoiden toteuttamisesta) vaikutus on kohdistunut kaikista satamapalveluista eniten juuri **lastinkäsittelyyn**.⁴⁵ Markkinoiden uusille suuntauksille on leimallista pääomien keskittyminen, erikoistuminen ja vertikaalinen integraatio.
82. Lastinkäsittelypalvelujen organisointi riippuu paljolti sataman rakenteesta ja työntekijöiden työsuhteita koskevista säännöksistä. Vallitsevana suunausena on siirtää nämä palvelut julkiselta sektorilta yksityiselle tehokkuuden lisäämiseksi, yksityisen sektorin osaamisen hyödyntämiseksi sekä sataman palkkakustannuksiin tarvittavien julkisten menojen supistamiseksi. Tätä silmällä pitäen lukuisissa jäsenvaltioissa on viime aikoina uudistettu lainsäädäntöä siten, että on pyritty sopeuttamaan satamatyömarkkinat teknologisiin ja rakenteellisiin muutoksiin ja ottamaan samalla huomioon muutosten sosiaaliset vaikutukset. Rakenneuudistus antaa satamille mahdollisuuden hyödyntää keskeistä asemaansa intermodaalisissa kuljetuksissa ja luoda palveluihin, kuten konttien lastaukseen ja purkamiseen, tavaroiden fyysiseen jakeluun, varastointiin ja pakkaamiseen, liittyviä työpaikkoja. Uusien palveluiden kehittäminen vaatii kehittyneiden teknologioiden ja yleisten tietoverkkojen käyttöä. Jotta työntekijöiden pätevyys pystyttäisiin pitämään jatkuvasti kasvavien vaatimusten tasolla ja jotta kyettäisiin vastaamaan lisääntyviin joustavuusvaatimuksiin sekä ottamaan huomioon lisääntyvä tietoisuus merenkulun ympäristö- ja turvallisuusnäkökohdista, on kehitettävä edelleen alan koulutusta siten, että tavoitteena on elinikäinen oppiminen.
83. Alalle ovat kuitenkin edelleen luonteenomaisia satamien työmarkkinoita jäykistävät tekijät, jotka liittyvät satamatyöntekijöiden rekisteröitymiseen sekä työvoimapoolien olemassaoloon useissa EU:n satamissa. Ne ovat peräisin menneiltä ajoilta, jolloin satamatyö oli erittäin epäsäännöllistä, ja niiden tarkoituksena oli selviytyä "ruuhkahuipuista", jotka aiheutuivat pääasiassa laivojen epäsäännöllisistä saapumisajoista. Nykyisin poolit muodostavat sillan entisen työvoimavaltaisen ja tilapäistyöhön perustuneen satamaorganisaation sekä tämänhetkisen pääomavaltaisen, enimmäkseen pitkäaikaisiin ja suoraan satamatoiminnan harjoittajan kanssa solmittuihin työsuhteisiin perustuvan organisaation välillä. Niissä satamissa, joissa tällaisia pooleja on, ne merkitsevät usein kuitenkin sitä, että kaikkien toimijoiden on osallistuttava niiden toimintaan ja rahoitukseen.
84. Työvoimapooleista riippumatta joissakin jäsenvaltioissa asetetaan edelleen työnsaannissa etusijalle rekisteröityneet satamatyöntekijät, kuten Kansainvälisen työjärjestön ILO:n satamatyötä koskevassa yleissopimuksessa N:o 137 vuodelta 1973 suositellaan. Yleensä rekisteröitymiseen liittyvät rajoitukset tai ehdot eivät ole ongelmallisia, jos ne ovat tarpeellisia ja suhteellisia eikä niissä syrjitä ketään. Velvoite, jonka mukaan satamatoiminnan harjoittajien on osallistuttava

⁴⁵ Konttiliikenteen yleistymisen ja kuljetusalan pääomavaltainen luonne ovat lisänneet satamiin kohdistuvia paineita parantaa entisestään työn tuottavuutta ja toimintojen tehokkuutta. Pyrkinessään mukautumaan uusiin kysynnän vaatimuksiin satama-ala on myös itse muuttunut vähitellen pääomavaltaiseksi, mikä on edellyttänyt mittavia investointeja nykyaikaisiin lastinkäsittelylaitteisiin sekä vastaavasti satamien suoraan palkkaamien työntekijöiden vähentämistä.

pooliin ja/tai vaatimus yksinomaan poolin jäsenten palkkaamisesta satamatyöhön voi kuitenkin merkitä joissakin tapauksissa tosiasiallista markkinoillepääsyn rajoittamista.

5.3 Aluksiin liittyvät palvelut

85. Tarve varmistaa alusten, lastin, matkustajien ja koko satamayhteisön turvallisuus on johtanut yleensä siihen, että julkinen sektori on panostanut voimakkaasti järjestelmiin, joilla taataan turvallisuudesta vastaavan henkilöstön pätevyys. Merenkuluteknisten palvelujen, erityisesti luotsaustoiminnan organisointi on usein hoidettu "julkisen palvelun" mallia noudattaen niin, että toimivaltainen kansallinen hallinto määrää palvelusta perittävät maksut tai valvoo niitä.
86. **Luotsaustoiminta** on tyypillinen esimerkki pakollisesta merenkuluteknisestä palvelusta, joka on järjestetty monopolipalveluna useimmissa Euroopan satamissa. Satamiin pääsyn ehtona on pakollinen luotsin käyttö aluksilla, joiden paino tai pituus ylittävät tietyn rajan tai jotka kuljettavat vaarallisia aineita. Poikkeuslupia voidaan myöntää satamassa usein käyville aluksen päälliköille ja aluksille (yleensä lautoille), mutta niiden saanti perustuu monimutkaisiin ja sisällöltään vaihteleviin sääntöihin.
87. Julkisen sektorin osallistumisessa tämän palvelun tarjoamiseen on huomattavia eroja Euroopan eri puolilla. Joissakin jäsenvaltioissa palvelun tarjoaminen on annettu kansallisten viranomaisten tai satamaviranomaisten hoidettavaksi, ja luotsit ovat tässä tapauksessa virkamiehiä. Toisissa jäsenvaltioissa luotsit ovat yksityisiä yrittäjiä, jotka toimivat rahoituksellisesti tai toiminnallisesti itsenäisinä kumppanuuteen perustuvina yhteenliittyminä tai yhteisyrityksinä. Tässäkin tapauksessa julkinen sektori on kuitenkin edelleen vahvasti mukana toimilupien myöntäjänä, koulutuksen järjestäjänä, tariffien määrittäjänä sekä laatunormien valvojana. Palvelun tarjoamista koskeva sääntelykehys antaa luotsien yhteenliittymille lakiin perustuvan yksinoikeuden, joka rajoittuu tavallisesti yhteen satamaan ja johon liittyy usein julkisen palvelun tarjoamisvelvoitteita. Samoin se rajoittaa luotsin vastuuta onnettomuustapauksissa.
88. Vaikka komission käytettävissä olevat **hinausta ja kiinnitystä** koskevat tiedot ovat hajanaisempia ja rajallisempia, Euroopassa käytössä olevien erilaisten organisaatorakenteiden kirjo näyttää olevan laaja. Tässäkin tapauksessa palveluja tarjoaa joko julkinen tai yksityinen sektori, ja palvelu on joko vapaaehtoinen tai pakollinen ja sitä harjoitetaan joko yksinoikeudella tai muiden palveluntarjoajien kanssa kilpaillen.
89. Hinauksen osalta julkisen sektorin hoitaman palvelun tarjoaja voi olla satamaviranomainen tai luvanvaraisesti yksinoikeudella toimiva taho, jolloin maksut ovat kiinteät ja toimivaltaisen satamaviranomaisen valvonnassa. Jos palvelujen tarjoajat ovat yksityisiä, markkinoille pääsyä ei ole muodollisesti rajoitettu, ja julkisen sektorin osallistuminen rajoittuu yleensä sen varmistamiseen, että turvallisuus- ja ympäristöstandardeja noudatetaan. Palvelumaksut ovat periaatteessa vapaasti sovittavissa.
90. Kiinnityspalvelua tarjoavat joko satamaviranomaiset suoraan, yksinoikeudella toimivat luvan saaneet yritykset tai osuuskunnat taikka eri yksityiset yritykset. Tietyissä tapauksissa toimiluvan saaneille toiminnan harjoittajille asetetaan lain nojalla tai sopimuksenvaraisesti julkisen palvelun velvoitteita, joilla varmistetaan niiden toiminta hätätilanteissa. Toimilupajärjestelmä edellyttää myös satamaviranomaisten ja mahdollisesti ammattialaa edustavien järjestöjen osallistumista palvelumaksujen suuruuden määrittämiseen.

5.4 Satamapalveluja koskevat Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset

91. EY:n perustamissopimuksen 222 artiklassa taatun puolueettomuusperiaatteen mukaisesti yhteisön on suhtauduttava puolueettomasti satamatoiminnan harjoittajien yksityiseen tai julkiseen asemaan. Lisäksi olisi kunnioitettava jäsenvaltioiden oikeutta järjestää palvelujen tarjoaminen niiden satamissa kunkin maan erityiset maantieteelliset, hallinnolliset, sosiaaliset, tekniset tai historialliset olosuhteet huomioon ottaen. Satamissa toimiviin yrityksiin ja viranomaisiin

sovelletaan kuitenkin periaatteessa EY:n perustamissopimuksen määräyksiä. Järjestelmästä riippumatta julkisten ja yksityisten satamatoiminnan harjoittajien olisi kilpailtava samoilla edellytyksillä niiden tarjotessa luonteeltaan kaupallisia satamapalveluja.⁴⁶ Jos satamaviranomaiset tarjoavat itse julkisen yrityksen ominaisuudessa luonteeltaan kaupallisia satamapalveluja, kuten lastinkäsittelyä, ja kilpailevat näin muiden toimijoiden kanssa, mihin niillä on ilman muuta oikeus, kyseiset toiminnot olisi pidettävä kirjanpidollisesti erillään. Tämä vaatimus muutetaan nimenomaiseksi avoimuutta koskevan direktiivin muutosehdotuksessa (katso kappale 45).

92. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin ja Euroopan komissio ovat tehneet lukuisia satamiin liittyviä päätöksiä erityisesti kilpailun alalla. Eräässä päätöksessään, joka koski kilpailusääntöjen soveltamista satamapalveluihin, tuomioistuin katsoi, että satamatoiminnan harjoittajan ja satamatyötä tekevien yritysten kaksinkertaiseen monopoliin perustuva ahtauspalvelujen järjestäminen oli määräävän markkina-aseman väärinkäyttämistä⁴⁷. Myöhemmin katsottiin, että eräässä satamassa toimivien luotsien yhteenliittymien veloittamat syrjivät tariffit olivat EY:n kilpailusääntöjen vastaisia⁴⁸. Myös komissio on tehnyt päätöksiä, joissa on sovellettu kilpailusääntöjä satama-alan. Näissä on muun muassa todettu eräiden satamatoimintaa harjoittavien yritysten, jotka ovat toimineet sekä satamaviranomaisina että varustamoina (lähinnä lauttayhtiöinä), rikkoneen yhteisön lainsäädäntöä, koska ne ovat kieltäneet kilpailijoiltaan olennaisten satamalaitteiden käytön.⁴⁹
93. Tämä oikeuskäytännössä ilmenevä suuntaus kohti perustamissopimuksen määräysten järjestelmällisempää soveltamista satama-alan vastaa Euroopan unionin nykyaikaistamis- ja tehostamispyrkimyksiä, joissa otetaan huomioon maailmanlaajuisen kilpailun rakenteellinen kehitys ja yritysten tarve saada parempaa laatua kohtuullisin hinnoin. Tämän seikan tärkeys kasvaa, kun käyttäjillä voi käytännössä olla rajalliset mahdollisuudet valita satamien välillä.
94. Kilpailua koskevien sääntöjen lisäksi satamapalvelujärjestelmien toiminnan on oltava sopusoinnussa EY:n perustamissopimuksessa taattujen tärkeimpien vapauksien kanssa (sijoittumisvapaus, työntekijöiden, tavaroiden ja palvelujen vapaa liikkuvuus). Komission on kuitenkin otettava huomioon turvallisuusvaatimukset ja julkisen palvelun velvoitteet, joiden tavoitteena on varmistaa palvelun jatkuvuus siten, että ketään ei syrjitä, sekä selviytyminen hätätilanteista. Edellä mainitut seikat voivat olla oikeutettuja syitä rajoittaa pääsyä merenkulkuteknisten palvelujen markkinoille. Sataman koko tai joidenkin palvelujen, erityisesti merenkulkuteknisten palvelujen, organisointi parhaalla mahdollisella tavalla voivat kuulua tekijöihin, jotka määräävät markkinoille pääsyn laajuuden.
95. Mitään rajoitusta ei kuitenkaan voi soveltaa ilman riittäviä perusteita. Rajoituksen on täytettävä sen luonteelle sekä kyseessä olevan palvelun "yleisen taloudellisen edun" mukaisuudelle asetetut ehdot⁵⁰. Tässä yhteydessä komissio arvioi suhteellisuusperiaatetta noudattaen, voitaisiinko samat

⁴⁶ Vain kaupalliset satamatoiminnot, jotka eivät ole luonteeltaan julkisia/hallinnollisia, voivat kuulua kilpailusääntöjen soveltamisalaan. Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on katsonut vähän aikaa sitten "Calin tapauksessa" (*Euroopan yhteisöjen tuomioistuin 18.3.1997, asia C-343/95, Diego Cali & Figli Srl v. Servizi ecologici porto di Genova SpA (SPEG)*, julkaisematon), että yhteisön perustamissopimuksen 86 artikla ei koske ympäristön pilaantumisen torjuntaan liittyvän valvonnan lakisääteistä yksinoikeutta, koska kyseinen toiminta perustuu luontaisesti meriympäristön suojelusta vastuussa olevan valtion olennaisiin valtaoikeuksiin.

⁴⁷ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin 10.12.1991, asia C-179/90, *Merci Convenzionali del Porto di Genova v. Gabrielli* (Kok. 1991, s. I-5923).

⁴⁸ Euroopan yhteisöjen tuomioistuin 17.5.1994, asia C-18/93, *Corsica Ferries Italia Srl v. Corpo dei piloti del porto di Genova*, (Kok. 1994, s. I-1824).

⁴⁹ Kysymyksessä on päätös 21.12.1993, Rødbyn satama, 94/119/EY, EYVL N:o L 55/52, 26.2.1994; päätös 21.12.1993, IV/34.689, *Sea Containers/Sealink*, EYVL N:o L 15/8, 18.1.1994. Edellä mainitun asian C-18/93 käsittelyn jälkeen komissio katsoi 21 päivänä lokakuuta 1997 antamassaan päätöksessä, että Genovan sataman luotsaustariffeissa noudatettu alennusjärjestelmä on edelleen syrjivä ja EY:n perustamissopimuksen vastainen.

⁵⁰ Komission tiedonanto - *Yleishyödylliset palvelut Euroopassa*, KOM/96/0443 lopull. 11.9.1996.

tavoitteet saavuttaa vähemmän rajoittavilla käytännöillä tai jopa ilman rajoituksia. Haastavana tehtävänä onkin yhdistää pakolliset turvallisuusvaatimukset ja julkisen palvelun velvoitteet kilpailuperiaatteiden mukaiseen rakenteeseen. Tämä on erityisen tärkeää tapauksissa, joissa sama yritys tarjoaa sekä EY:n perustamissopimuksen 90 artiklan soveltamisalaan kuuluvia palveluja että puhtaasti kaupallisia palveluja⁵¹.

96. Tapauksissa, joissa markkinavoimien vaikutus on yhä vähäinen, on kiinnitettävä huomiota noudatettaviin tariffeihin sen varmistamiseksi, että hinnat ovat oikeudenmukaiset ja avoimet ja että ne vastaavat palvelun tarjoamisesta aiheutuneita kustannuksia. Sovellettujen tariffien ja tarjottujen palvelujen vastaavuuden puutetta saattaa olla hyvin vaikea perustella edes "yleisen taloudellisen edun mukaisuudella" esimerkiksi tapauksissa, joissa palvelua ei ole suoritettu mutta siitä on kuitenkin maksettava. Tällaiset tekijät korostavat hintojen hyväksymisestä tai vahvistamisesta vastuussa olevien kansallisten viranomaisten suorittaman riittävän valvonnan merkitystä pyrittäessä välttämään liian korkeita tai epäoikeudenmukaisia tariffeja.
97. Toimintamalli, jossa satamien käyttäjät hoitavat itse yhden- tai useammanlaisia toimintoja, voidaan joissakin tapauksissa katsoa yhdeksi palvelujen suorittamisen vaihtoehdoksi. Tämän vaihtoehdon merkitys riippuu käytännössä paljolti palvelun luonteesta sekä paikallisista erityispiirteistä. Yleensä rajoitukset vaikuttaisivat oikeutetuilta vain, jos itse hoidetuista toiminnoista on haittaa turvallisuusnormien tai julkisen palvelun velvoitteiden kannalta. Tällöinkin niitä olisi sovellettava ainoastaan siinä määrin kuin on ehdottomasti tarpeen kyseisen vaaran välttämiseksi.

Toiminta

Satamapalveluja on tarkasteltava meriliikennejärjestelmän erottamattomana osana, koska ne ovat välttämättömiä tämän liikennemuodon asianmukaisen toiminnan kannalta ja vaikuttavat näin ollen oleellisella tavalla satamien ja merenkulun infrastruktuurin tehokkaaseen ja turvalliseen käyttöön. Nykyiset käytännöt ovat antaneet kyseisten palvelujen käyttäjille ja potentiaalisille palvelujen tarjoajille aiheutta valituksia sekä tapauksista, joissa niiden mukaan on rikottu EY:n perustamissopimusta, että turvallisuutta ja palvelujen laatua koskevista epäyhtenäisistä normeista. Komissio tutkii nykyisin perustamissopimuksen rikkomista koskevat valitukset tapauskohtaisesti.

5.5 Uuden suunnan etsintä

98. Edellä esitettyjen näkökohtien perusteella voidaan esittää vaihtoehtoisia toimintamalleja. Yhtäältä komissio voisi jatkaa nykyisen lähestymistapansa noudattamista ja tutkia jokaisen valituksen yksitellen ottaen asianmukaisella tavalla huomioon edellä esitetyt seikat. Tällöin se soveltaisi EY:n perustamissopimuksen määräyksiä, erityisesti kilpailusääntöjä, satama-alaan ja jättäisi näiden palvelujen organisointia koskevat erityiset säännökset kehitettäväksi jäsenvaltioiden paikallisella, alueellisella tai kansallisella tasolla.
99. Tapauskohtaisen lähestymistavan täydentämiseksi voitaisiin yhteisön toimien avulla luoda yhteisön tason sääntelykehys, jonka tavoitteena olisi vapauttaa järjestelmällisemmin satamapalvelujen markkinat tärkeimmissä kansainvälistä liikennettä palvelevissa satamissa. Samalla otettaisiin asianmukaisesti huomioon turvallisuusvaatimukset ja julkisen palvelun velvoitteet, jotka ovat erityisen olennaisia merenkulkuteknisten palvelujen kannalta. Tässä yhteydessä olisi selvitettävä satamapalvelujen olemassa olevien järjestelmien muuttamisesta aiheutuvia taloudellisia ja sosiaalisia vaikutuksia.

⁵¹ Edellä mainitussa asiassa C-179/90 tuomioistuimien katsoi nimenomaisesti, että ahtauspalveluja ei voida pitää yleistä taloudellista etua koskevin palveluina.

100. Tällainen sääntelykehys edellyttäisi, että yhteisön tasolla vahvistettaisiin tietyt merenkuluteknisten palvelujen tarjoajiin, kuten luotseihin sekä kiinnitys- ja hinauspalveluja tarjoaviin yrityksiin, sovellettavat ammatillista pätevyyttä ja palvelua koskevat vähimmäisvaatimukset. Näiden perustana olisi käytettävä sekä jäsenvaltioissa jo sovellettavia ammatillisia tasovaatimuksia ja normeja että asiaan liittyviä kansainvälisten järjestöjen tasolla käynnissä olevia alan toimia. Tällä tavoin voitaisiin nostaa ammatillisen osaamisen tasoa ja parantaa normeja kaikissa satamissa, jotka hoitavat kansainvälistä liikennettä. Samalla varmistettaisiin, että asianmukaiset turvallisuutta koskevat vaatimukset täyttyvät koko yhteisössä. Lisäksi alan työntekijöiden liikkuminen ja alan palvelujen tarjoaminen yhteisön alueella helpottuisivat.

101. Sääntelykehys voisi sisältää myös satamapalvelujen markkinoille pääsyä koskevia yleisiä sääntöjä, joissa otettaisiin asianmukaisella tavalla huomioon alan erityispiirteet. Tavoitteena olisi varmistaa, että markkinoille pääsy on mahdollista puolueettomasti, avoimesti ja tasavertaisesti ottaen samalla huomioon yksittäisiä satamia koskevat rajoitukset. Koska pääasiassa turvallisuussyistä on voimassa tiettyjä käytännön rajoituksia, jotka määräytyvät toisinaan satamien erityisen maantieteellisen sijainnin perusteella, jotkut markkinoille pääsyn rajoitukset voivat olla aiheellisia.

102. Niissä poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa pääsy palveluntarjoajaksi rajoitetaan myöntämällä – usein valtuutuksilla tai toimiluvilla – toimintaoikeudet vain muutamille tarjoajille, on syrjinnän välttämiseksi tärkeää edellyttää puolueetonta, tosiasioihin perustuvaa ja avointa valintamenettelyä. Kyseiset toimintaoikeudet ja erityisesti yksinoikeudet olisi myönnettävä vain rajoitetuksi ajaksi, jonka kuluessa olisi muun muassa mahdollista saada tehty investoinnit takaisin normaalilla tavalla. Myös julkisen palvelun velvoitteiden hoitaminen olisi järjestettävä tasapuolisesti esimerkiksi luomalla järjestelmä, jossa kaikki satamatoiminnan harjoittajat vastaisivat kohtuulliselta ja oikeudenmukaiselta osin jatkuvan palvelun velvoitteen hoitamisesta, tai antamalla julkisen palveluvelvoitteen sisältävä valtuutus tai toimilupa yhdelle ainoalle asianmukaisesti valitulle toiminnan harjoittajalle ja korvaamalla tälle velvoitteen hoitamisesta aiheutuneet ylimääräiset kustannukset⁵². Tavoitteena on varmistaa oikeudenmukainen kilpailu sekä julkisten että yksityisten toimijoiden välillä estämällä tilanne, jossa jotkut toimijat jättävät markkinoiden vähemmän tuottavat osat, kuten palvelun tarjoamisen yöaikaan, muiden hoidettaviksi.

103. Niin ikään voitaisiin laatia tiettyjä satamapalvelujen hinnoittelujärjestelmän yleisiä periaatteita, joilla varmistettaisiin perittävien hintojen vastaavuus käytettävien laitteiden ja palvelujen kustannusten kanssa. Satamapalvelujen asianmukaisia hinnoittelujärjestelmiä voitaisiin pohtia osana ehdotettua satamamaksujen yleistä kehystä, jota käsiteltiin luvussa 4. Kaikki vapauttamiseen tähtäävät toimet olisi otettava käyttöön asteittain, jotta ala saa riittävästi aikaa sopeutua. Tällainen uusi kehys ei millään tavalla estä komissiota käsittelemästä mahdollisia yksittäistapauksia koskevia kilpailusääntöihin perustuvia valituksia.

Toiminta

Nykyistä tapauskohtaista lähestymistapaa voitaisiin täydentää kehittämällä yhteisön tasolla sovellettava sääntelykehys, jonka tavoitteena olisi satamapalvelujen markkinoiden järjestelmällisempi vapauttaminen kansainvälistä liikennettä hoitavissa tärkeimmissä satamissa. Tällä pyritäisiin luomaan kohtuullisen ajan kuluessa tasapuoliset toimintaedellytykset yhteisön satamien kesken ja niiden sisällä niin, että samalla varmistettaisiin satamien ja merenkulun turvallisuutta koskevien normien noudattaminen. Tällainen uusi kehys ei millään tavalla estäisi komissiota arvioimasta

⁵² Ks. kappale 45, jossa käsitellään kirjanpidon avoimuutta.

mahdollisia yksittäistapauksia koskevia kilpailusääntöihin perustuvia valituksia.

Vapauttamistoimenpiteiden tavoitteena olisi varmistaa avoin pääsy satamapalvelujen markkinoille soveltamalla asianmukaisia järjestelyjä ja vaatimuksia, jotka perustuvat avoimuuteen, syrjimättömyyteen ja tiettyihin hinnoittelua koskeviin periaatteisiin. Samalla olisi määritettävä tarkoituksenmukainen kehys julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aina, kun ne katsotaan tarpeelliseksi, sekä turvallisuusvaatimusten noudattamiseksi. Näihin toimenpiteisiin kuuluisivat erottamattomana osana EU:n tasolla vahvistettavat yhdenmukaistetut tai ainakin vähimmäisvaatimukset täyttävät normit, jotka koskevat henkilöstön koulutusta ja pätevyyttä sekä toiminnassa käytettävää laitteistoa. Näiden toimenpiteiden muodostama kokonaisuus olisi erityisen olennainen satamien ja merenkulun infrastruktuurin käytön tehokkuuteen ja turvallisuuteen vaikuttavien merenkuluteknisten palvelujen kannalta.

Näiden palvelujen monimuotoisuus ja satamien väliset (kokoon, toimintaan ja maantieteellisiin ominaispiirteisiin liittyvät) erot edellyttäisivät kuitenkin eriytynyttä lähestymistapaa erityyppisten satamapalvelujen vapauttamiseen sekä erityistilanteita koskevien määräysten antamista. Näihin sisältyy mahdollisuus myöntää poikkeuksia sellaisissa tapauksissa, joissa ne ovat perusteltuja. Kaikki vapauttamiseen tähtäävät toimet olisi otettava käyttöön vähitellen, jotta ala saa riittävästi aikaa sopeutua.

Huomautukset ovat tervetulleita

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on käynnistää vilkas keskustelu, johon voivat osallistua Euroopan unionin komissio ja Euroopan parlamentti, talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea, satamaviranomaiset, satama- ja merenkulkualan toimijat, muut alaan liittyvät toimijat, joita asia koskee, sekä ammattijärjestöt ja alan muut etujärjestöt ja -ryhmät. Eri toimijoita pyydetään esittämään huomautuksia ja mielipiteitä kaikista tässä vihreässä kirjassa esitetyistä näkökohdista.

Huomautukset on lähetettävä 1. huhtikuuta 1998 mennessä osoitteella: Euroopan komissio, PO VII D/4, Rue de la Loi 200, B-1049 Bryssel, Mr Aragon Morales (telekopio +32 2 2953076 tai sähköposti ports-green-paper@dg7.cec.be).

Liite I

Euroopan satama-ala, sen monimuotoisuus ja tulevaisuudennäkymät

Euroopan unionin satamat kuvastavat unionin maantieteen, väestöjakauman ja taloudellisen toiminnan monimuotoisuutta. Jäljempänä on kuvattu lyhyesti Euroopan neljän tärkeimmän merialueen satamajärjestelmät. Tarkoituksena on antaa yleiskuva satama-alasta ja sen tulevaisuudennäkymistä, määrittää satamien kehittämisen kannalta tärkeimpiä osa-alueita sekä hahmottaa taustaa komission tulevia aloitteita varten.

Itämeren alue on perusteellisten muutosten ja siirtymäkauden aluetta. Itä-Euroopan avautuminen tuo mukanaan uusia mahdollisuuksia kaupalle ja matkustamiselle. Alueella sijaitsevilla EU:n satamissa käsiteltiin vuonna 1996 10,5 prosenttia⁵³ enemmän liikennettä kuin vuonna 1993. Kansainvälisen liikenteen on arvioitu kasvavan vuoteen 2010 mennessä noin 65 prosenttia. Meriliikenteellä on alueella huomattavia kehittymismahdollisuuksia, koska Itämeren tarjoamat reitit ovat usein maantieteellisesti kaikkein lyhimpiä. Unionin jäsenvaltioiden satamajärjestelmille on tällä alueella luonteenomaista pienten ja keski suurten satamien suuri määrä (katso liite II, kartta 1). Erikoistuminen ja satamien välinen yhteistyö voisivat olla yksi tapa kehittää voimavarojen mahdollisimman tehokasta käyttöä. Meriliikenteen potentiaalisen kasvun edellyttämien toimenpiteiden toteuttamiseksi alueella on ensisijaisen tärkeää yhdistää satamat tehokkaammin maaliikenteeseen. Tämä koskee erityisesti niitä satamia, joiden kautta kulkee huomattava määrä kansainvälistä liikennettä. Lisäksi on ensisijaisen tärkeää kehittää sähköisen tiedonsiirron järjestelmiä.

Pohjanmeren alueella on unionin suurin teollisuus- ja väestökeskittymä. Tällä seikalla on selvästi havaittavia vaikutuksia sekä maa- että meriliikenteeseen. Pohjanmeren satamissa (katso liite II, kartta 2) käsitellään 50 prosenttia EU:n meriliikenteestä, mukaan lukien lähes puolet Eurooppaan tulevasta ja sieltä lähtevästä valtameriliikenteestä (katso liite II, kartat 6). Alueen satamissa käsiteltiin vuonna 1996 noin 6 prosenttia enemmän liikennettä kuin vuonna 1993. On ennustettu, että alueen meriliikenne jatkaa kasvuaan, ja suurimman osan kasvusta odotetaan liittyvän konttiliikenteeseen. Liikenteen keskittymisestä johtuu, että joissakin sisämaan yhteyksissä esiintyy kapasiteettiongelmia ja ruuhkautumista. Näitä aiheuttavat pikemminkin liikennekapeikot kuin kuljetusketjun puuttuvat lenkit. Maantie- ja rautatieverkkojen laadun parantamisen ja kapasiteetin lisäämisen ohella on mahdollisuuksien mukaan kiinnitettävä huomiota sisävesiliikenteen kehittämiseen sekä maaliikennettä korvaavaan syöttöliikenteeseen. Lisäksi monet alueen satamista kärsivät vuoroveden aiheuttamista rajoituksista. Pääasialliset ongelmat liittyvät satamaväylien ja laituripaikkojen syvyyteen, joka on tärkeä tekijä valtamerialuksille, sekä lyhyen matkan meriliikennettä hoitavien alusten kannalta olennaiseen merisulkujen leveyteen.

Atlantin alueen meriliikenteen vahvuutena ovat irtolastiliikenneyhteydet muun Euroopan ja maailman muiden maiden kanssa. Tämä liikenne muodostaa 77 prosenttia satamien kokonaisliikenteestä ja palvelee etupäässä satamien lähellä sijaitsevaa raskasta teollisuutta, mukaan lukien jalostamot, voimalaitokset ja kemian tehtaat. Se palvelee myös maatalousalaa tuomalla eläinten rehua ja viemällä viljatuotteita. Tämä liikenne muodostaa perustan yleisen rahtiliikenteen kehitykselle. Koska satamat liittyvät läheisesti teolliseen toimintaan ja maatalouteen, niillä on tärkeä merkitys alueidensa taloudelle. Satamissa käsiteltiin vuonna 1996 noin 5,5 prosenttia enemmän liikennettä kuin vuonna 1993. Atlantin alueen satamilla (katso liite II, kartta 3) on kuitenkin vaikeuksia pitää yllä nykyisiä liikennemääriä, ja laajenemismahdollisuudet ovat rajalliset lähinnä siksi, että satamilla ei ole tukenaan sellaisia markkinoita ja väestömääriä kuin monissa muissa

⁵³ Tässä liitteessä ja liitteen II kartoissa esitetyt satamien liikevaihtoa koskevat luvut ovat jäsenvaltioiden toimittamia.

unionin osissa. Itse asiassa satamia todellisuudessa hyödyntävät sisämaa-alueet eivät ulotu rannikolta 200 kilometriä kauemmaksi. Yksi suurimmista ongelmista on, että satamien yhteydet strategisesti tärkeään maaliikenneverkkoon eivät ole riittävät ja niiltä puuttuvat itä-länsisuuntaiset yhdysliikenneväylät.

Välimeren alueelle ovat ominaisia erittäin monimutkainen tilanne ja jyrkät vastakohtat. Mittakaavassa, kehitystasossa ja kauppasuhteissa on valtavia eroja, ja suurimmalle osalle aluetta kehittäminen ja yhteenkuuluvuuden edistäminen ovat tärkeitä kysymyksiä. Alueen satamat (katso liite II, kartat 4 ja 5) ovat yleensä jääneet jälkeen pohjoisempana sijaitsevista kilpailijoistaan investoinneissa, hinnoittelussa, toiminnan tehokkuudessa ja fyysisissä yhteyksissä Euroopan suuriin markkinoihin. Satamissa käsiteltiin vuonna 1995 noin 4,4 prosenttia enemmän liikennettä kuin vuonna 1990 (katso liite II, kartta 6). Viime vuosina alueen konttiliikenne on kasvanut huomattavasti, ja kehityssuuntaus jatkuu selvänä. Tämän liikenteen kasvun mahdollistamiseksi olisi kiinnitettävä huomiota satamien liittämiseen kiinteämmin kuljetusketjuun. Tätä varten toteutettaviin toimenpiteisiin on kuuluttava satama-alueiden organisaatioon ja toimintaan liittyvien ongelmien ratkaiseminen, satamien tietoliikenne- ja logistiikkajärjestelmien kehittäminen maaliikenneverkoissa vallitsevalle tasolle ja lyhyen matkan meriliikenteen edistäminen siten, että otetaan huomioon erityisesti kasvavat taloudelliset yhteydet niiden alueella sijaitsevien maiden kanssa, jotka eivät ole unionin jäseniä. Tällä tavoin satamien olisi kyettävä lisäämään liikennettä ja parantamaan kapasiteetin käyttöastetta.

LIITE II

KARTAT SATAMISTA*



SISÄMAANLIIKENTEEVERKKO

	SUURNOPEUSJUNARADAT
	SUUNNITTEILLA OLEVAT SUURNOPEUSJUNARADAT
	PARANNETUT SUURNOPEUSJUNARADAT
	SUUNNITTEILLA OLEVAT PARANNETUT SUURNOPEUSJUNARADAT
	TAVANOMAISET RADAT
	SUUNNITTEILLA OLEVAT TAVANOMAISET RADAT
TJET	
	NYKYISET
	SUUNNITTEILLA
	SISÄVESIVÄYLÄ

* Satamat on merkitty karttoihin seuraavilla perusteilla:

- sataman liikenteen vuotuinen kokonaisvolyymi on vähintään miljoona tonnia rahtia tai
- sataman liikenteen vuotuinen kokonaisvolyymi on vähintään 200 000 ulkomaan laivaliikenteen matkustajaa

Kartoissa esitetyt satamien liikennemääriä koskevat luvut on saatu jäsenvaltioilta. Konttiliikennettä koskevat luvut on ekstrapoloitu julkaisussa 'The European Container Market Prospects to 2008' (Ocean Shipping Consultants, 1997) esitetyistä luvuista.

Liitteen II kartoissa 6 ja 7 esitetyt liikennevirrat on arvioitu vuoden 1993 hyödykekauppaa koskevien YK:n tilastojen perusteella.



EUROOPAN LAAJUINEN LIKENNEVERKKO OSA : MERISATAMAT ITÄMERI

SATAMIEN LIKENNEMÄÄRÄT 1996

RAHTI (milj. tonnia)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

MATKUSTAJAT / v*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

* Vain satamat, joiden rahtiliikenne on alle miljoona tonnia / v.
ja ulkomaanliikenteen matkustajien määrä vähintään 200,000 / v

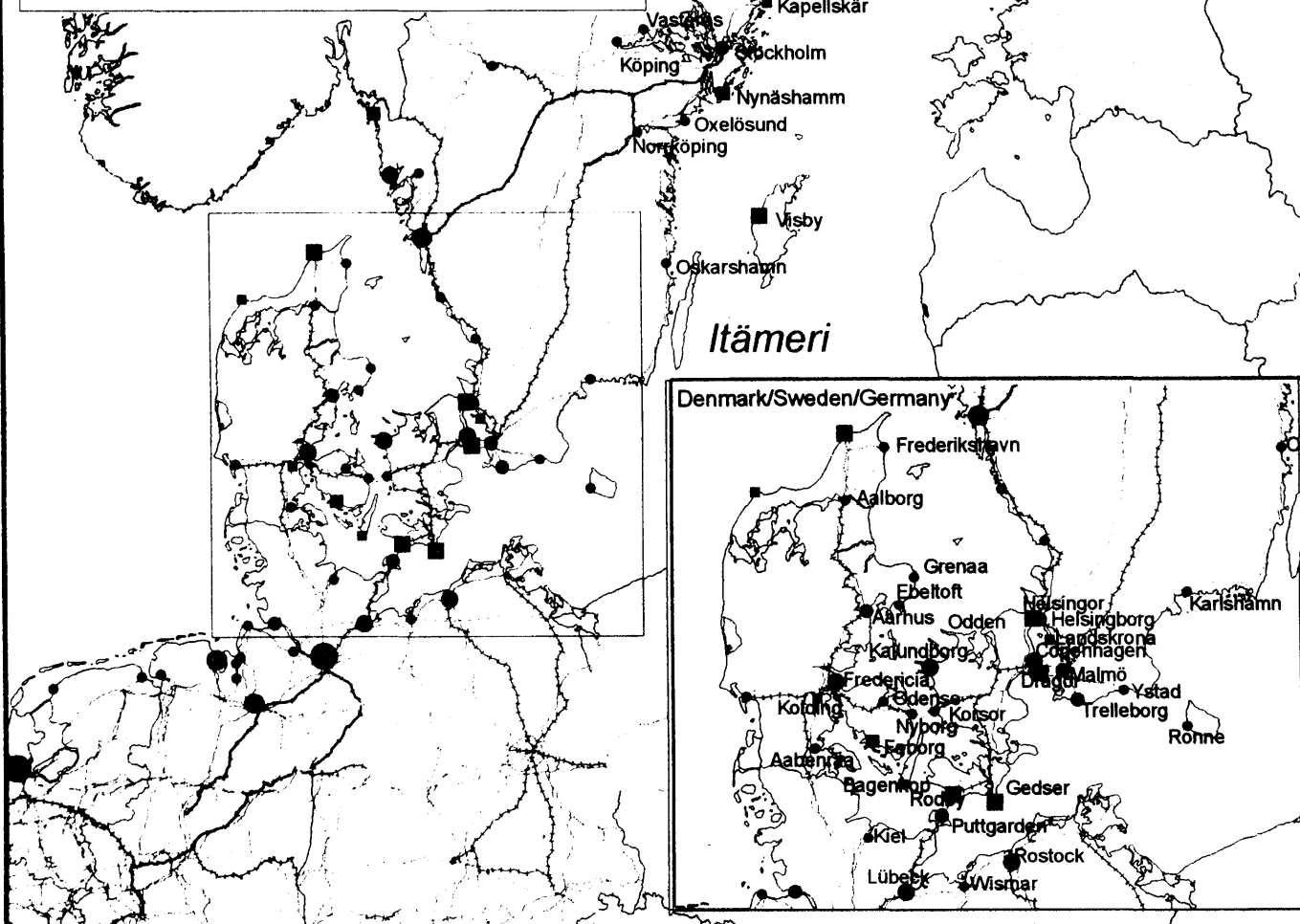
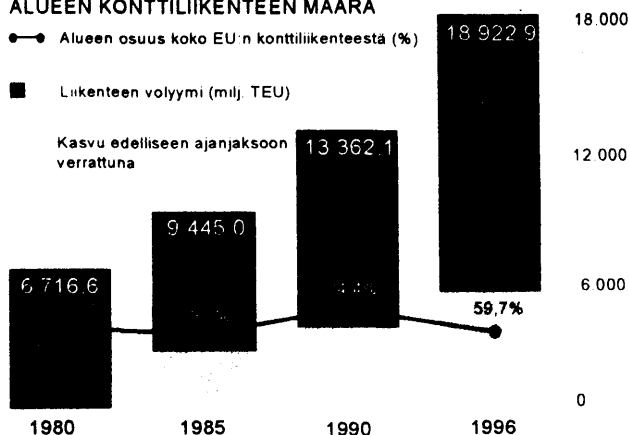
Kartta 1

ALUEEN KONTTILIIKENTEEN MÄÄRÄ

● Alueen osuus koko EU:n konttiliikenteestä (%)

■ Liikenteen volyymi (milj. TEU)

Kasvu edelliseen ajanjaksoon
verrattuna



EUROOPAN LAAJUINEN LIIKENNEVERKKO
OSA : MERISATAMAT

POHJANMERI

SATAMIEN LIIKENNEMÄÄRÄT 1996

RAHTI (milj. tonnia / v)

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

MATKUSTAJAT / v*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

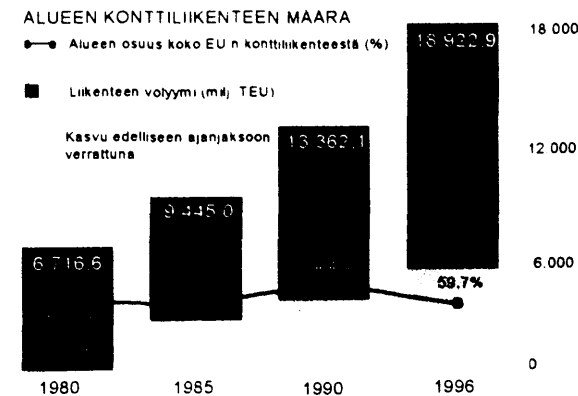
* Vain satamat, joiden rahtiliikenne on alle miljoona tonnia / v. ja ulkomaanliikenteen matkustajien määrä vähintään 200.000 / v

ALUEEN KONTTILIIKENTEEN MAARA

— Alueen osuus koko EU:n konttiliikenteestä (%)

■ Liikenteen volyymi (mlj. TEU)

Kasvu edelliseen ajanjaksoon verrattuna



Pohjanmeri

UK-F-B-NL

Karta 2



EUROOPAN LAAJUINEN LIIKENNEVERKKO OSA : MERISATAMAT

ATLANTIN VALTAMERI JA KAUKAISET SAARET

SATAMIEN LIKENNEMÄÄRÄT 1996

RAHTI (milj. tonnia / v)

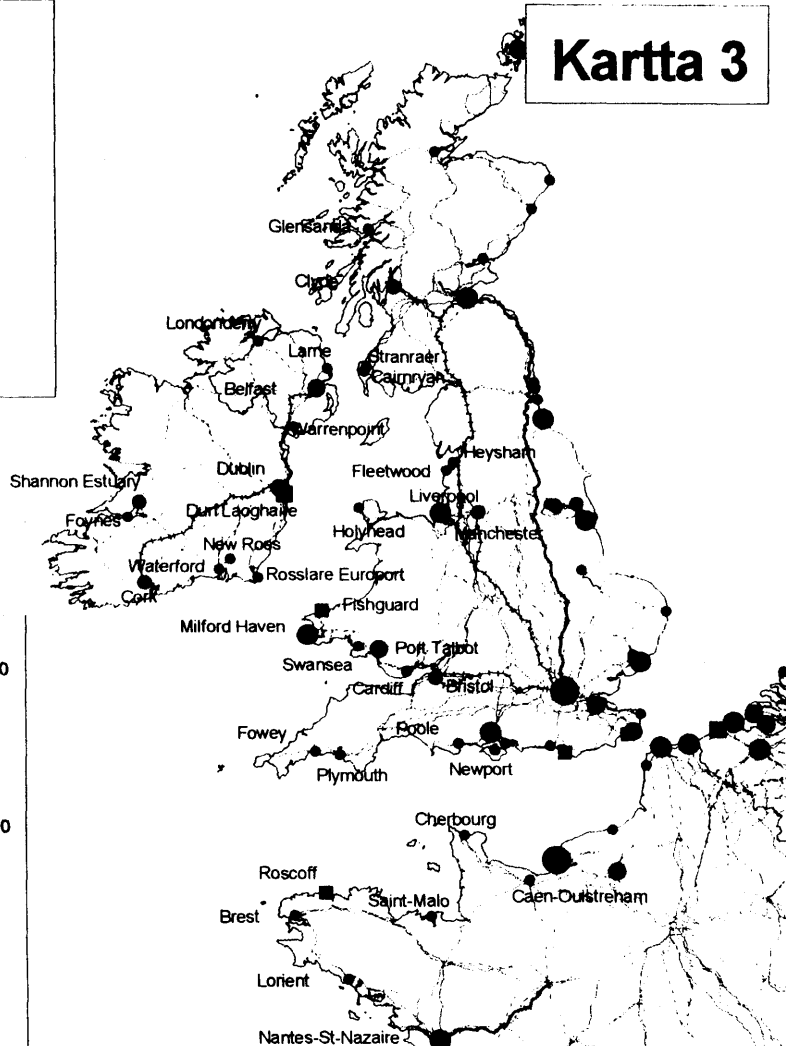
- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

MATKUSTAJAT / v*

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1.000.000

*Vain satamat, joiden rahtiliikenne on alle miljoona tonnia/v. ja ulkomaanliikenteen matkustajien määrä vähintään 200.000 / v

Kartta 3

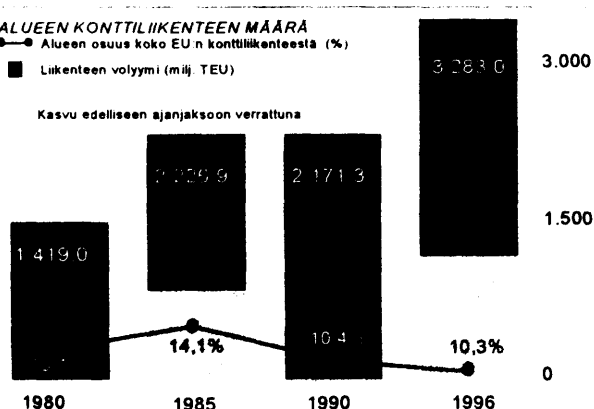


ALUEEN KONTTILIIKENTEEN MÄÄRÄ

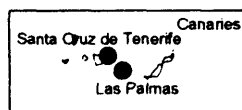
● Alueen osuus koko EU:n konttiliikenteestä (%)

■ Liikenteen volyymi (milj. TEU)

Kasvu edelliseen ajanjaksoon verrattuna



Atlantin Valtameri





EUROOPAN LAAJUINEN LIIKENNEVERKKO OSA : MERISATAMAT

VÄLIMERI (LÄNSIOSA)

SATAMIEN LIIKKENEMÄÄRÄT 1996

RAHTI (milj. tonnia / v)

MATKUSTAJAT / v*

- 1 - 5
- 5 - 10
- 10 - 20
- 20 - 50
- > 50

- 200.000 - 500.000
- 500.000 - 1.000.000
- > 1000000

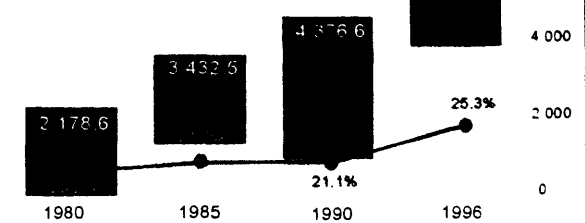
* Vain satamat, joiden rahtiliikenne on alle miljoona tonnia / v. ja ulkomaanliikenteen matkustajien määrä vähintään 200,000 /v

ALUEEN KONTTILIIKENTEN MAARA

● Alueen osuus koko EU:n konttiliikenteestä (%)

■ Liikenteen volyymi (milj. TEU)

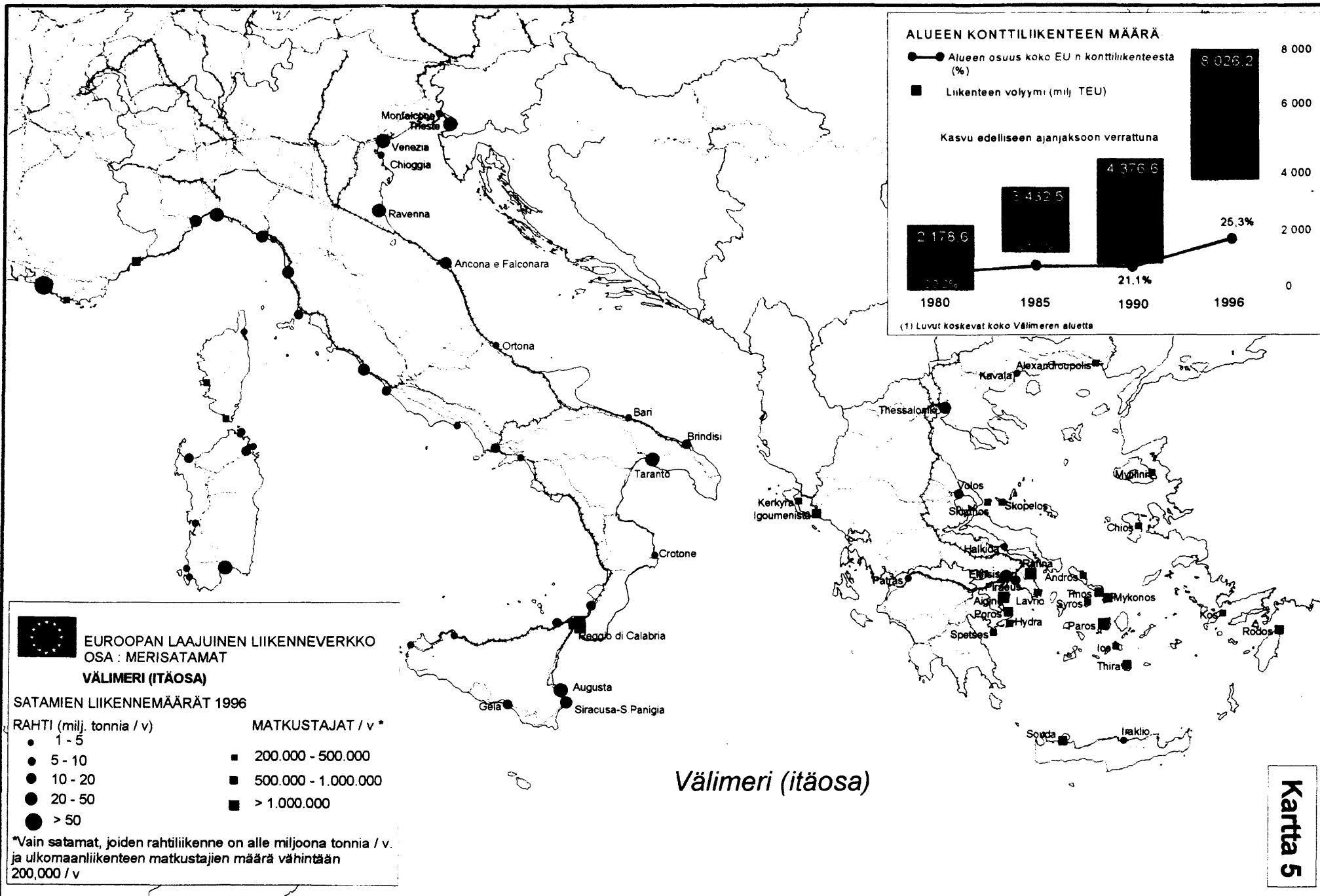
Kasvu edelliseen ajanjaksoon verrattuna



(1) Luvut koskevat koko Välimeren aluetta

Välimeri (länsiosa)

Kartta 4





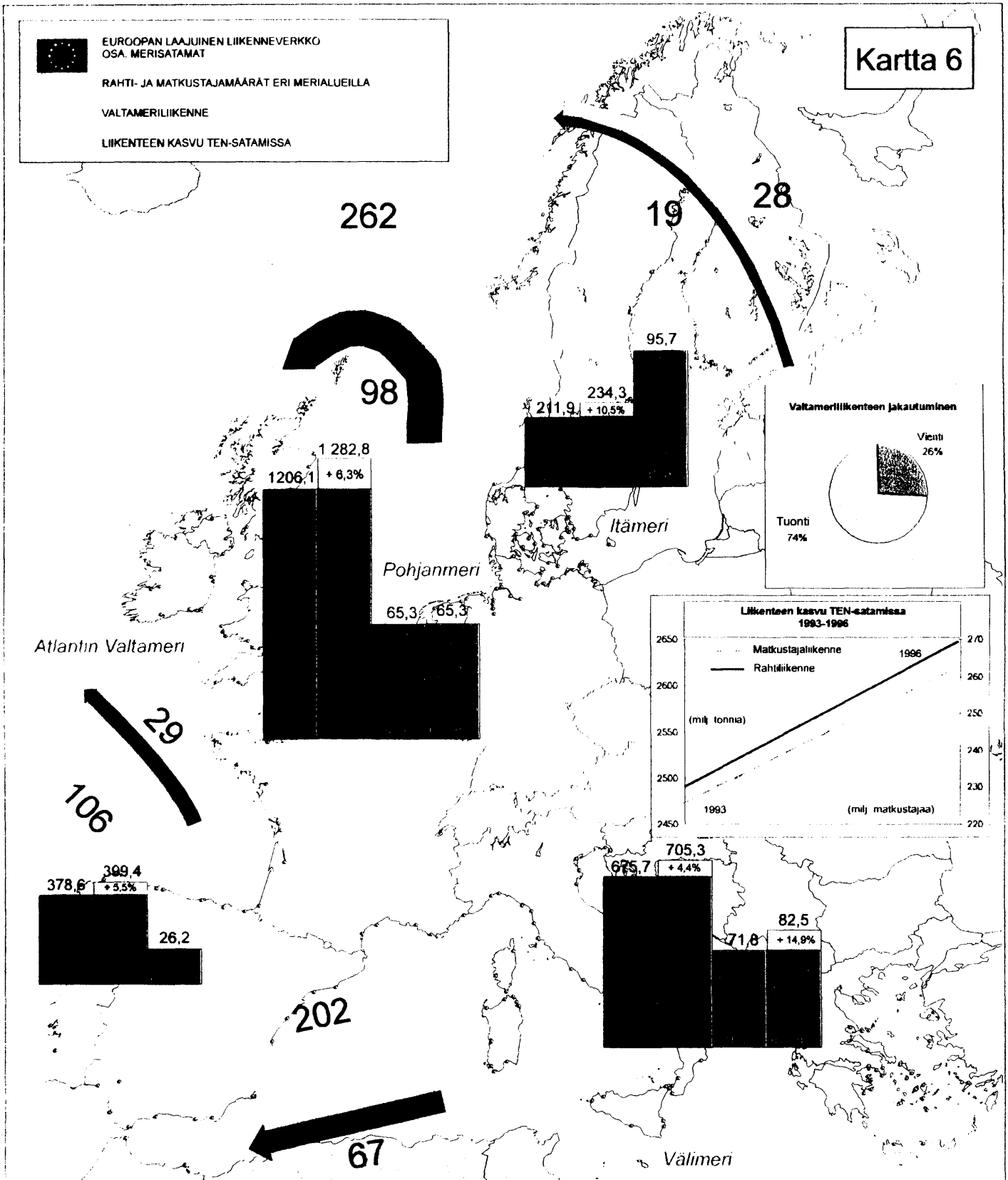
EUROOPAN LAAJUINEN LIIKENNEVERKKO
OSA. MERISATAMAT

RAHTI- JA MATKUSTAJAMÄÄRÄT ERI MERIALUEILLA

VALTAMERILIIKENNE

LIIKENTEEN KASVU TEN-SATAMISSA

Kartta 6



Vuotuinen matkustajien määrä eri merialueilla 1993 ja 1994/95/96 (milj. matkustajaa). Atlantin ja Itämeren osalta ei ole käytettävissä 1993 lukuja (1)



Liikenteen kasvu eri merialueilla 1993-1996 (%) (1)

(1) Arvio eri merialuiden liikenteen kasvusta 1993-1996 perustuu niiden satamien liikennetietoihin, joiden osalta olivat käytettävissä sekä 1993 että 1996 tiedot. Tämän vuoksi eri merialueiden luvut eivät vastaa alueen kokonaisliikenteen määrää

Vuotuinen rahtiliikenteen määrä eri merialueilla 1993 ja 1995/96 (milj. tonnia). Välimeren luvut koskevat vuosia 1990 ja 1995 (1)



Valtameriliikenne (arvioitujen liikennevirtojen 1993)

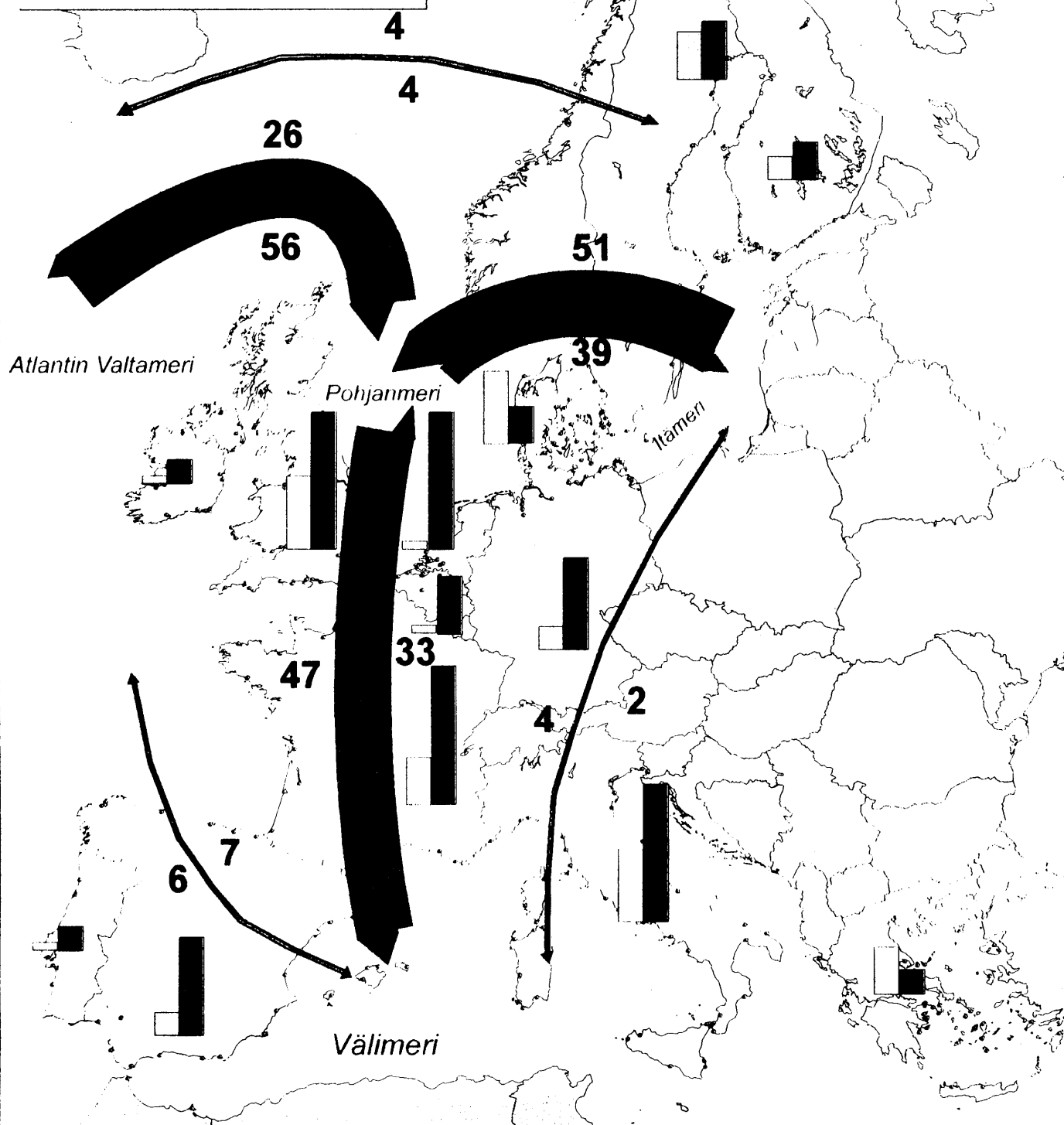
Satama

Kartta 7

EUROOPAN LAAJUINEN LIKENNEVERKKO
OSA MERISATAMAT

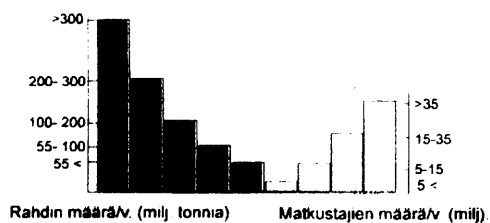
RAHTI- JA MATKUSTAJAMÄÄRÄT MAITTAIN 1996

ARVIOIDUT RAHTIVIRRAT ERI MERIALUEIDEN VALILLA 1993



RAHTI- JA MATKUSTAJAMÄÄRÄT MAITTAIN (1)

(1) Kreikan tiedot vuodelta 1994, Espanjan, Yhd. kuningask. ja Italian 1995 ja muiden 1996



● Satama

Liite III: Satamia koskeva hinnoittelu

Satamien hinnoittelua koskevaa mahdollista tulevaa yhteisön kehystä laadittaessa on otettava huomioon ainakin seuraavat kolme tavoitetta:

- taloudellinen tehokkuus,
- kehittyneiden ja vähemmän kehittyneiden satamien tasavertainen kohtelu ja
- koheesiopolitiikan mukainen toiminta.

Kaikkia kolmea tavoitetta ei ehkä ole mahdollista saavuttaa samanaikaisesti, mutta tuleva kehys olisi suunniteltava niin, että nämä tavoitteet otetaan huomioon tasapainoisesti. Seuraavassa hahmotellaan tavoitteita tarkemmin.

Taloudellinen tehokkuus

Taloudellinen tehokkuus edellyttää, että perittävät maksut vastaavat marginaalikustannuksia. Näin satamien käyttäjille käy selväksi, mitä kustannuksia heidän yksittäiset kuljetuspäätöksensä aiheuttavat yhteiskunnalle kokonaisuutena. Jos maksut määräytyisivät samalla periaatteella kaikissa liikennemuodoissa, tuloksena olisi kuljetusten jakautuminen parhaalla mahdollisella tavalla (eli alhaisimpien kustannusten mukaan) eri liikennemuotojen kesken. Tämän periaatteen soveltaminen johtaisi lisäksi liikenteen optimaaliseen jakautumiseen satamien välillä ja minimoisi näin meriliikenteen hoitamisesta aiheutuvat kustannukset koko unionin mittakaavassa. Suurin osa hankkeiden kokonaiskustannuksista kertyy kuitenkin minkä tahansa muun infrastruktuurin tavoin pääomainvestoinneista eikä käyttökustannuksista. Näin ollen otettaessa käyttöön marginaalikustannuksiin perustuva hinnoitteluperiaate voi käydä niin, että ylikapasiteetin tai kilpailun takia peritään ainoastaan lyhytaikaiset marginaalikustannukset (eli käyttökustannukset). Tällaisessa tapauksessa ei kateta kokonaan aikaisempien investointien kustannuksia. Toisaalta se, saadaanko marginaalikustannusperiaatetta noudatettaessa katetuiksi kokonaisuudessaan myös tulevien investointien kustannukset, riippuu siitä nimenomaisesta tavasta, jolla periaatetta sovelletaan käytäntöön.

Joidenkin mielestä satama-alan taloudellinen tehokkuus voidaan saavuttaa parhaiten silloin, kun sataman infrastruktuuriin tehdyt investoinnit perustuvat kysyntään. Tämä taas olisi varmistettava vaatimalla kaikkien investointikustannusten kattamista käyttäjiltä perittävillä maksuilla. Kustannusten kattaminen kokonaisuudessaan voitaisiin periaatteessa taata ainoastaan, jos otettaisiin huomioon myös aikaisemmat investoinnit (toisin sanoen käyttämällä maksujen perusteena keskimääräisiä kustannuksia). Marginaalikustannusperiaatteella tapahtuva hinnoittelu, jossa käyttökustannusten ja ulkoisten kustannusten lisäksi otettaisiin huomioon myös uudet investoinnit, edistäisi kuitenkin huomattavasti kustannusten kattamisperiaatteen toteutumista, ja samalla välttäisi satamiin tehtyjen aikaisempien investointien huomioon ottamiselta.

Kehittyneiden ja vähemmän kehittyneiden satamien tasavertainen kohtelu

Uuden taloudelliseen tehokkuuteen perustuvan hinnoitteluperiaatteen yhtäkkinen käyttöönotto voisi kuitenkin johtaa siihen, että jotkin satamat joutuisivat toisia epäedullisempaan asemaan, koska satamat ovat kehittyneet menneisyydessä eri tavoin. Siksi voidaan katsoa, että satamamaksujen määräytymistä koskevaan yhteisön järjestelmään olisi liitettävä sääntöjä, joilla vältettäisiin uusien tai huomattavaa kehittämistä kaipaavien satamien epäoikeudenmukainen kohtelu. Tämän näkemyksen perusteluna on, että koska "kehittyneillä" satamilla on yhteisön järjestelmän puuttuessa ollut mahdollisuus laajentua merkittävästi valtion tuella, "uusille" tai "vähemmän kehittyneille" satamille pitäisi taata yhteisön hinnoittelujärjestelmän puitteissa samanlainen kohtelu (joka olisi mahdollisesti väliaikainen). Mahdollisten hyötyjen vastapainoksi tällainen tasapuolisuutta korostava menettely vähentäisi kuitenkin taloudellista tehokkuutta, koska tiettyä "kehittyneiden" satamien kapasiteettia olisi mahdollista käyttää alhaisemmin kustannuksin siitäkkin huolimatta, että otettaisiin huomioon kustannukset, jotka aiheutuvat pitemmästä matkasta kyseisiin

satamiin. Lisäkapasiteetin luominen ennen kuin on huolehdittu siitä, että olemassa olevaa kapasiteettia käytetään tehokkaammin hyväksi, vaikuttaisikin tarpeettomalta. Tasapuolisuutta voidaan osittain edistää ottamalla uusi hinnoittelukehys käyttöön asteittain (jolloin siirtymäkausi ei kuitenkaan saisi olla liian pitkä, koska sillä voisi olla kielteisiä vaikutuksia). Koska lisäksi kehittyneiden ja vähemmän kehittyneiden satamien erottelu näyttää noudattavan koheesioluokitusta, tavoitteen 1 kohdealueilla ja koheesioalueilla sijaitseviin satamiin sovellettavat erityissäännöt hyödyttäisivät myös “uusia” satamia.

Koheesiopolitiikan mukainen toiminta

Valtion tukea koskevat yhteisön säännöt sallivat – yhteenkuuluvuuden edistämiseksi – vähemmän kehittyneillä alueilla tehtävissä investoinneissa muuta yhteisöä suuremman valtiontukiosuuden. Tätä lähestymistapaa voitaisiin noudattaa myös satamien hinnoittelua koskevassa kehyksessä siten, että tavoitteen 1 kohdealueilla ja koheesioalueilla sijaitsevien satamien tapauksessa sallittaisiin osittaisia poikkeuksia hinnoittelusääntöihin. Myönnettävien poikkeuksien määrän suhteen olisi luonnollisesti säilytettävä tasapaino siten, etteivät ne vääristäisi liikaa satamien välistä kilpailua ja heikentäisi samalla taloudellista tehokkuutta.

Mahdollinen toimintamalli

Edellä oleva tarkastelu osoittaa, että eri tavoitteet vaikuttavat eri tavoin yhteisön hinnoittelujärjestelmän suunnitteluun. Tässä vihreässä kirjassa ehdotettu lähestymistapa tarkoittaisi sitä, että maksujen olisi enenevässä määrin perustuttava marginaalikustannuksiin ja että käyttökustannusten ja ulkoisten kustannusten lisäksi olisi katettava myös uusista investoinneista aiheutuvat kustannukset, kuitenkin niin, että osittaiset poikkeukset olisivat mahdollisia tavoitteen 1 kohdealueilla ja koheesioalueilla. Tällainen lähestymistapa mahdollistaa sen, että keskenään jossain määrin ristiriitaisiin tavoitteisiin voidaan pyrkiä tasapainoisesti.

Olisi kehitettävä toimivia tapoja, joilla voidaan määritellä marginaalikustannuksiin perustuva hinnoitteluperiaate ja toteuttaa sitä käytännössä. Yksi mahdollisuus olisi määrittää satamaksut siten, että arvioitaisiin kuljetusyksikkökohtaiset kustannukset tietyn sataman käsittelemän liikennemäärän odotettavissa olevan prosenttimääräisen kasvun perusteella (siten, että satamatyyppin mukaiset vaihtelut olisivat mahdollisia). Tässä tapauksessa olisi ratkaistava, miten kiinteät kustannukset olisi jaettava sataman käyttäjien kesken. Toinen tapa voisi olla vastaavan arvion suorittaminen tietyllä aikavälillä (esimerkiksi viisivuotiskautena). Kolmas tapa olisi edellyttää, että satamamaksuilla on katettava kaikki käyttökustannukset ja tietyn päivämäärän jälkeen tehtyjen investointien pääomakustannukset. Tämä saattaisi edellyttää tietoja investoinnin perusteella tehtävistä poistoista.

ISSN 1024-4492

KOM(97) 678 lopullinen

ASIAKIRJAT

FI

07 13 11

Luettelonumero : CB-CO-97-738-FI-C

ISBN 92-78-29761-5

Euroopan yhteisöjen virallisten julkaisujen toimisto
L-2985 Luxemburg