

Luotsauslain ja luotsauksen järjestämisen muutostarpeet

Selvitys



Tekijät (toimielimestä: toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri) Luotsauslain muutostarpeita selvittävä työryhmä		Julkaisun laji Työryhmäraportti	
Puheenjohtaja Mikael Nyberg,		Toimeksiantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	
sihteeri Maarit Mikkonen		Toimielimen asettamispäivämäärä 3.12.2007	
Julkaisun nimi Luotsauslain ja luotsauksen järjestämisen muutostarpeet. Selvitys			
Tiivistelmä Työryhmä esittää toimeksiantonsa mukaisesti seuraavaa: 1. Jos luotsaus päätetään pitää luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena: - Luotsauslain valvontaa koskevaa säännöstä eli 18 §:ää tulisi selkeyttää. Lähtökohtana on siirtyä nykyisestä kaksiportaisesta valvontajärjestelmästä yksiportaiseen valvontaan. - Luotsauslakiin tehtäisiin muutos 19 §:ään, jolla kriminalisoitaisiin muiden kuin Luotsausliikelaitoksen luotsauspalvelujen harjoittaminen tai tarjoaminen. - Luotsauslain 5 §:n 1 momenttiin voitaisiin lisätä nykytilannetta edelleen selventävä viittaus 4 §:n 1 momentin mukaiseen luotsauspalvelujen tarjoajaan. 2. Seuraavat seikat tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsaus päätetään avata kilpailulle: - eri vaihtoehtojen (esimerkiksi avoin kilpailu, kilpailuttaminen, edellä mainittujen yhdistäminen) käytökelpoisuus ja vaikutukset kilpailun avaamisessa, - miten taataan merenkulun turvallisuus, - miten taataan palvelun saatavuus kaikilla alueilla, - hinnoittelumekanismi, - miten taataan palvelutaso ja valtion rooli siinä, - miten taataan luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa, - riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut sekä - kilpailun avaamisen hyödyt.			
Avainsanat (asiasanat) Luotsaus, merenkulku, kilpailutus, monopoli			
Muut tiedot Yhteyshenkilö/LVM Aila Salminen			
Sarjan nimi ja numero Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 11/2008		ISSN 1457-7488 (painotuote) 1795-4045 (verkkójulkaisu)	ISBN 978-952-201-715-4 (painotuote) 978-952-201-716-1 (verkkójulkaisu)
Sivumäärä (painotuote) 46	Kieli suomi	Hinta	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Liikenne- ja viestintäministeriö		Kustantaja Liikenne- ja viestintäministeriö	



Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare) Arbetsgruppen för utredning av behovet att ändra lotsningslagen		Typ av publikation Arbetsgruppsrapport	
Ordförande Mikael Nyberg Sekreterare Maarit Mikkonen		Uppdragsgivare Kommunikationsministeriet	
Publikation Utredning av behovet att ändra lotsningslagen och arrangemanget av lotsningen		Datum för tillsättandet av organet 3.12.2007	
Referat Arbetsgruppen lägger i enlighet med sitt uppdrag fram följande förslag: 1. Om det fattas beslut om att lotsverket har monopol på lotsningen: <ul style="list-style-type: none">• Bestämmelserna om tillsynen över efterlevnaden av lotsningslagen, dvs. 18 §, bör göras tydligare. Utgångsläget är att övergå från det nuvarande systemet med två övervakande instanser till ett system med en övervakande instans;• Lotsningslagens 19 § ändras så att utövande eller erbjudande av lotsningstjänster av någon annan än Lotsverket kriminaliseras;• En hänvisning till den som erbjuder lotsningstjänster enligt 4 § 1 mom., och som ytterligare förtydligar nuläget, läggs till lotsningslagens 5 § 1 mom. 2. Om det fattas beslut om att lotsningen öppnas för konkurrens, bör följande frågor utredas och följderna utvärderas: <ul style="list-style-type: none">- hur gångbara är de olika alternativen (till exempel öppen konkurrens, konkurrensutsättning eller en kombination av båda) och vilka följder får dessa vid öppnandet för konkurrens;- hur garanteras sjösäkerheten;- hur garanteras tillgången till tjänsten i alla områden;- prissättningsmekanismen;- hur garanteras servicenivån och vad är statens roll gällande denna;- hur garanteras det att lotsningen är kontinuerlig också under exceptionella förhållanden;- riskhantering och skadeståndsansvar; samt- fördelarna med öppnande för konkurrens.			
Nyckelord Lotsning, sjöfart, konkurrensutsättning, monopol			
Övriga uppgifter Kontaktperson vid ministeriet är Aila Salminen.			
Seriens namn och nummer Kommunikationsministeriets publikationer 11/2008		ISSN 1457-7488 (trycksak) 1795-4045 (nätpublikation)	ISBN 978-952-201-715-4 (trycksak) 978-952-201-716-1 (nätpublikation)
Sidoantal (trycksak) 46	Språk finska	Pris	Sekretessgrad offentlig
Distribution Kommunikationsministeriet		Förlag Kommunikationsministeriet	



Authors (from body; name, chairman and secretary of the body) Working group on the needs for amendments to the Pilotage Act		Type of publication Report	
Chair: Mikael Nyberg Secretary: Maarit Mikkonen		Assigned by Ministry of Transport and Communications	
Name of the publication Report on the needs for amendments to the Pilotage Act and the pilotage arrangements		Date when body appointed 3 December 2007	
Abstract The working group presents the following proposal: 1. If it is decided that the Finnish State Pilotage Enterprise will have a monopoly on pilotage: <ul style="list-style-type: none">• The provisions on the supervision of the Pilotage Act, i.e. section 18, should be clarified. The starting point is to change the present system of two supervising instances to a system with one supervising instance;• Section 19 of the Pilotage Act should be amended so that practising or offering pilotage services by any other than the Finnish State Pilotage Enterprise will be made a criminal offence;• A reference to the provider of pilotage services under section 4 (1), which would further clarify the present situation, should be added to section 5 (1) of the Pilotage Act. 2. If it is decided that pilotage will be opened to competition, the following factors should be clarified and the consequences evaluated: <ul style="list-style-type: none">- the feasibility of different alternatives (e.g. open competition, tendering or a combination of the two) and the consequences of opening the market for competition;- how can maritime safety be guaranteed;- how can access to the service be guaranteed in all areas;- the pricing mechanism;- how can the service standard be guaranteed and what is the role of the state regarding this;- how can continuous pilotage be guaranteed under unusual conditions;- risk management and indemnity liability; and- the advantages of opening pilotage to competition.			
Keywords Pilotage, shipping, tendering, monopoly			
Miscellaneous Contact person at the Ministry: Ms Aila Salminen			
Serial name and number Publications of the Ministry of Transport and Communications 11/2008		ISSN 1457-7488 (printed version) 1795-4045 (electronic version)	ISBN 978-952-201-715-4 (printed version) 978-952-201-716-1 (electronic version)
Pages, total (printed version) 46	Language Finnish	Price	Confidence status Public
Distributed and published by Ministry of Transport and Communications			

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 3.12.2007 päätöksellään LVM130:00/2007 työryhmän selvittämään luotsauslain muutostarpeita. Työryhmän tehtävänä oli tehdä ehdotus luotsauslakiin tarpeellisiksi muutoksiksi, jos luotsaus päätetään pitää luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena sekä arvio siitä, mitä asiakokonaisuuksia tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsauspalvelut päätettäisiin avata kilpailulle. Työryhmän toimikausi oli 3.12.2007 – 15.2.2008.

Työryhmän puheenjohtajana on toiminut hallitusneuvos Mikael Nyberg liikenne- ja viestintäministeriöstä ja jäsenenä ovat toimineet merenkulkuneuvos Aila Salminen liikenne- ja viestintäministeriöstä, johtaja Matti Aaltonen Merenkululaitoksesta, lakimies Maarit Mikkonen Merenkululaitoksesta, neuvotteleva virkamies Mika Mäkilä liikenne- ja viestintäministeriöstä ja ylitarkastaja Kaisa Laitinen liikenne- ja viestintäministeriöstä. Työryhmän sihteeriksi kutsuttiin lakimies Maarit Mikkonen Merenkululaitoksesta ja määrättiin ylitarkastaja Kaisa Laitinen liikenne- ja viestintäministeriöstä. Ylitarkastaja Kaisa Laitinen vapautettiin työryhmästä 1.1.2008 alkaen hänen siirtyessään toisiin tehtäviin. Työryhmä kokoontui 8 kertaa.

Työryhmä järjesti kuulemistilaisuuden, jossa kuultiin seuraavia tahoja: WWF (Maailman luonnonsäätiö), Kilpailuvirasto, Satamaliitto, Öljy- ja Kaasualan Keskusliitto, Luotsiliitto, Suomen Laivanpäällystöliitto, Ahvenanmaan maakuntaliitto, Elinkeinoelämän Keskusliitto, Suomen Varustamoyhdistys, Ålands Redarförening, Rahtialusyhdistys, Luotsausliikelaitos Finnipilot, Suomen Laivameklariliitto, valtiovarainministeriö ja Baltic Pilot Ltd Oy. Suomen Konepäällystöliitto ja Rajavartiolaitos lähettivät kommenttinsa kirjallisesti.

Työryhmä esittää toimeksiantonsa mukaisesti seuraavaa:

1. Jos luotsaus päätetään pitää luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena:

- Luotsauslain valvontaa koskevaa säännöstä eli 18 §:ää tulisi selkeyttää. Lähtökohtana on siirtyä nykyisestä kaksiportaisesta valvontajärjestelmästä yksiportaiseen valvontaan.
- Luotsauslakiin tehtäisiin muutos 19 §:ään, jolla kriminalisoitaisiin muiden kuin Luotsausliikelaitoksen luotsauspalvelujen harjoittaminen tai tarjoaminen;
- Luotsauslain 5 §:n 1 momenttiin voitaisiin lisätä nykytilannetta edelleen selventävä viittaus 4 §:n 1 momentin mukaiseen luotsauspalvelujen tarjoajaan

2. Seuraavat seikat tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsaus päätetään avata kilpailulle:

- eri vaihtoehtojen (esimerkiksi avoin kilpailu, kilpailuttaminen, edellä mainittujen yhdistäminen) käyttökelpoisuus ja vaikutukset kilpailun avaamisessa;
- miten taataan merenkulun turvallisuus;
- miten taataan palvelun saatavuus kaikilla alueilla;
- hinnoittelumekanismi;
- miten taataan palvelutaso ja valtion rooli siinä;
- miten taataan luotsauksen jatkuvuus poikkeusoloissa;
- riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut; sekä
- kilpailun avaamisen hyödyt.

Helsingissä 15 päivänä helmikuuta 2008

Mikael Nyberg

Aila Salminen

Matti Aaltonen

Mika Mäkilä

Maarit Mikkonen

Sisällysluettelo:

1 Tausta	3
1.1 Nykyinen luotsausta koskeva lainsäädäntö	3
1.2 Vuoden 1957 luotsausasetus ja sitä täydentävät linjaluotsausta koskevat säännökset.....	3
1.3 Vuoden 1998 luotsauslaki	4
1.4 Nykyinen luotsauslaki ja laki Luotsausliikelaitoksesta.....	4
2 Luotsauksen sisältö	5
2.1 Määritelmät	5
2.2 Luotsinkäyttövelvollisuus	5
2.3 Luotsin tehtävät ja oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus.....	5
2.4 Kelpoisuusvaatimukset.....	6
3 Kansainväliset määräykset	7
3.1 Kansainvälinen merenkulkujärjestö, IMO	7
3.2 EU-lainsäädäntö	7
4 Linjaluotsinkirja ja satamaluotsaus sekä erivapaus.....	8
4.1 Linjaluotsinkirja	8
4.2 Satamaluotsaus	8
4.3 Erivapaus	8
5 Julkinen hallintotehtävä ja suhde perustuslakiin.....	9
6 Elinkeinovapaus	10
7 Luotsien vahingonkorvausvastuut ja virkavastuukysymykset	11
8 Toimijat ja asiakkaat	11
8.1 Palveluntarjoajat.....	11
8.2 Viranomaiset	12
9 Alusliikenteen ja luotsauksen määrät	12
10 Palvelun saatavuus	13
11 Kansainvälinen kehitys	13
12 Teknologian vaikutus turvallisuuteen	13
12.1 Liikenteen ohjauksen ja navigointitekniikan kehittymisen vaikutukset	13
13 Kuulemistilaisuus	14
13.1 Monopoli	14
13.2 Avoin kilpailu.....	14
13.3 Kilpailuttaminen.....	15
13.4 Avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistäminen.....	15
13.5 Yhteenveto kuulemispäivästä.....	15
14 Työryhmän johtopäätökset.....	16
14.1 Luotsauslain yleiset muutostarpeet	16
14.2 Ehdotus luotsauslakiin tarpeellisiksi muutoksiksi, jos luotsaus päätetään pitää luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena	17
14.3 Arvio siitä, mitä asiakokonaisuuksia tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsauspalvelut päätettäisiin avata kilpailulle	18
14.3.1 Kilpailun avaamisen vaihtoehdot	18
14.3.2 Turvallisuuden varmistaminen	18
14.3.3 Palvelun saatavuus kaikilla alueilla.....	19
14.3.4 Palvelun saatavuus ja kohtuullinen hinta	19
14.3.5 Palvelutaso ja yritykseen kohdistuvat vaatimukset.....	19
14.3.6 Luotsauksen merkitys yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa.....	20
14.3.7 Riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuu	20

14.3.8 Kilpailun avaamisen hyödyt.....	20
Liitteet	23
Liite 1	23
Alustyytit.....	23
Liite 2	24
Arvio liikenteen kehityksestä	24
Liite 3	25
Meriliikenne rannikollamme v 1991-2005.....	25
Liite 4	26
Satamien liikenne	26
Liite 5	28
Luotsatut alukset 2006	28
Liite 6	29
Luotsauksen kansainvälinen vertailu	29
1 Ruotsi	29
2 Norja.....	30
3 Tanska	30
4 Hollanti.....	31
5 Saksa.....	32
10 European Maritime Pilots Association, EMPA yhteenveto	33

1 Tausta

1.1 Nykyinen luotsausta koskeva lainsäädäntö

Nykyiset, luotsausta koskevat säännökset sisältyvät luotsauslakiin (940/2003) ja luotsauksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (982/2003), Luotsausliikelaitoksesta annettuun lakiin (938/2003) ja Luotsausliikelaitoksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (980/2003), Merenkululaitoksesta annettuun lakiin (939/2003) ja Merenkululaitoksesta annettuun valtioneuvoston asetukseen (504/2006).

Edellä mainittujen säädösten lisäksi merilain (674/1994) 6 luvun 10 §:n 3 momentissa on yleisäännös päällikön luotsinkäyttövelvollisuudesta. Sen mukaan päällikön on kutsuttava luotsi, milloin se aluksen turvallisuuden vuoksi on tarpeen.

Uudella tammikuun alusta 2004 voimaan tulleella luotsauslainsäädännöllä kumottiin aikaisempi luotsauslaki (90/1998) ja sitä täydentävät Merenkululaitoksen määräykset. Vuoden 1998 luotsauslailla puolestaan kumottiin luotsausasetus (393/1957), asetus linjaluotseista (410/1960) ja asetus ruotsalaisten matkustaja-aluksen vapauttamisesta luotsinkäyttövelvollisuudesta eräissä tapauksissa (903/1984).

Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 7 §:n mukaan valtio ja kunta eivät vastaa luotsauksessa aiheutetusta vahingosta.

Muuta kuin varsinaista luotsauslaissa tarkoitettua luotsausta koskevaa lainsäädäntöä ovat asetus itämerenluotseista (1105/1981) sekä laki kunnallisista satamajärjestyksistä ja liikennemaksuista (955/1976).

1.2 Vuoden 1957 luotsausasetus ja sitä täydentävät linjaluotsausta koskevat säännökset

Vuoden 1957 luotsausasetusta muutettiin lukuisia kertoja.

Luotsausasetuksen 2 ja 3 §:n mukaan alusten oli käytettävä valtion luotsia Suomen kulkuvesillä.

Asetuksen 3 §:n 2 momentin mukaan merenkulkuhallitus voi myöntää vapautuksen aluksen kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta, jos aluksen päälliköllä oli linjaluotsinkirja. Saman asetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan alus, joka harjoitti säännöllistä matkustaja-alusliikennettä Suomen ja Ruotsin välillä oli vapautettu kokoon säädetyistä luotsinkäyttövelvollisuudesta säännöllisellä reitillään, mikäli aluksessa oli merenkulkuhallituksen hyväksymä linjaluotsi.

Linjaluotseista annetun asetuksen mukaan linjaluotsia ei saanut käyttää muihin kuin luotsin tehtäviin. Aluksen päällikkö tai perämies voi kuitenkin toimia linjaluotsina, jos se oli mahdollista luotsauksen varmuutta heikentämättä.

1.3 Vuoden 1998 luotsauslaki

Luotsauslailla säilytettiin valtion luotsausmonopoli. Lain 4 §:n mukaan Merenkululaitos huolehti luotsauksen järjestämisestä ja valvoi luotsaustoimintaa. Lain perusteluissa todettiin muun muassa, että ”luotsausasetuksen mukaan luotsauksia saavat nykyisin suorittaa satama-alueita lukuun ottamatta ainoastaan valtion luotsit, joten valtiolla on luotsausmonopoli”. Lisäksi todettiin seuraavaa: ”Luotsaustoimikunta esitti käsityksensä, että käytännössä luotsausta voisi Suomessa tietyillä suppeilla alueilla hoitaa muukin kuin viranomaisen... Tässä vaiheessa ei kuitenkaan ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi ehdottaa perinpohjaisia muutoksia nykyiseen luotsausjärjestelmään”. Edelleen todettiin: ”Luotsaustoiminnan järjestämisessä tavoitteena tulisi olla taloudellisuus. Vaikka valtion luotsausmonopolia ei pidetä välttämättömänä, katsotaan, että luotsaustoiminnan yksityistämällä ei saavuteta sellaisia taloudellisia ja muita hyötyjä, jotka tekisivät tarpeelliseksi muuttaa järjestelmää tässä vaiheessa”.

Satama-alueella tapahtuvan luotsauksen osalta laissa asetettiin tavoitteeksi toiminnan selkeyttäminen siten, että samat säännökset koskisivat kaikkia satamia ja samaa käytäntöä noudatettaisiin kaikissa satamissa. Sen vuoksi luotsin virkavelvollisuudeksi nimenomaan säädettiin luotsaaminen myös satama-alueella. Lain 7 §:n 3 momentin mukaan luotsaus alkoi silloin, kun alus lähti laiturista tai ankkuripaikalta, ja satamaan tultaessa päättyi silloin, kun alus oli ankkuroitu tai kiinnitetty laituriin.

Koska kunnilla on satamajärjestysten nojalla oikeus määrätä luotsauksesta satama-alueella lain 4 §:n 2 momenttiin otettiin säännös, jonka mukaan satama-alueella luotsausta saivat harjoittaa myös satamahallinnon tehtävään hyväksymät henkilöt.

1.4 Nykyinen luotsauslaki ja laki Luotsausliikelaitoksesta

Lain tarkoituksena on ollut säilyttää luotsausmonopoli. Esityksen pääasiallisessa sisällössä todetaan, että esityksen mukaan luotsauspalvelujen tuottaminen annettaisiin perustettavaksi ehdotetulle Luotsausliikelaitokselle. Luotsaustoiminnan harjoittamista koskevassa 4 §:ssä todetaan, että Luotsausliikelaitoksen on tarjottava tässä laissa tarkoitettuja luotsauspalveluja Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-alueella niillä väylillä, joilla luotsia on käytettävä lain 5 §:n mukaan. Lain 4 §:n perusteluissa todetaan, että ”Nykyisen luotsauslain 4 §:n 1 momentin mukaan Merenkululaitos huolehtii luotsauksen järjestämisestä sekä valvoo luotsaustoimintaa. Luotsauspalvelujen tuottaminen on tarkoitus siirtää laitokohtaisella lailla perustettavaksi ehdotetun Luotsausliikelaitoksen tehtäväksi”.

Luotsausliikelaitoksesta annetun lain mukaan Luotsausliikelaitoksen tehtävänä on huolehtia luotsauslain mukaisten luotsauspalvelujen tarjonnasta sekä muista luotsauslaissa säädetyistä luotsaukseen liittyvistä tehtävistä ja velvollisuuksista luotsauslaissa määritellyillä vesialueilla. Myös luotsausliikelaitoksesta annetun lain perusteluissa todetaan, että ”Merenkululaitoksen kehittämiselle asetetut luotsaustoiminnan tavoitteet voidaan saavuttaa siirtämällä Merenkululaitoksen tehtävänä oleva luotsauksen palvelutuotanto liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle liikelaitoskohtaisella lailla perustettavaan Luotsausliikelaitokseen”.

Poikkeukset luotsinkäyttövelvollisuudesta on säädetty luotsauslain 5 §:ssä. Aluksen kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta on vapautettu muun muassa alus, jonka päällikölle Merenkululaitos on myöntänyt laissa tarkoitetun linjaluotsinkirjan.

Satama-alueella tapahtuvaa ”luotsausta” koskeva sääntely on asiallisesti samansisältöinen kuin vuoden 1998 laissa. Lain 4 §:n 2 momentissa ei kuitenkaan puhuta luotsauksesta, mikä termi on määritelty lain 2 §:ssä ja tarkoittaa ainoastaan luotsauslain mukaista luotsausta.

2 Luotsauksen sisältö

2.1 Määritelmät

Luotsauslain 2 §:n mukaan luotsauksella tarkoitetaan aluksen ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa luotsi toimii aluksen päällikön neuvonantajana sekä vesialueen ja merenkulun asiantuntijana ja luotsilla henkilöä, jonka Merenkululaitos on ohjauskirjan myöntämällä hyväksynyt toimimaan luotsina Suomen vesialueella sekä Saimaan kanavan vuokra-alueella.

2.2 Luotsinkäyttövelvollisuus

Merilain 6 luvun 10 §:n 3 momentin nojalla aluksen päällikön on kutsuttava luotsi, milloin se aluksen turvallisuuden vuoksi on tarpeen. Tämä luotsin käyttöön liittyvä yleissäännös koskee suomalaisia aluksia myös muualla kuin Suomen vesialueella. Luotsin käyttö perustuu tällöin aina päällikön harkintaan.

Luotsin käyttöä ei ole kuitenkaan jätetty pelkästään aluksen päällikön harkinnan varaan. Varsinkin vakavien ja suurta ympäristötuhoa aiheuttaneiden säiliöalusten karilleajojen jälkeen on vaadittu luotsinkäytön laajentamista. Ympäristönsuojelullisista ja merenkulun turvallisuuteen liittyvistä syistä luotsinkäyttö onkin yleisesti määrätty pakolliseksi eri maissa.

Luotsauslaissa ja –asetuksessa säädetään aluksen luotsinkäyttövelvollisuudesta. Luotsinkäyttövelvollisuus on aluksella kokonsa tai lastinsa vaarallisuuden tai haitallisuuden vuoksi. Siitä on annettu tarkemmat säännökset asetuksella. Lisäksi ulkomainen valtion alus on velvollinen käyttämään luotsia. Eräät alukset ovat laissa suoraan vapautettu luotsinkäyttövelvollisuudesta, kuten ei-kaupalliseen toimintaan käytettävät valtion alukset, lautat ja yhteysalukset sekä venäläiset alukset Saimaan kanavan vuokra-alueella. Lisäksi kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta on vapautettu alus, jonka päälliköllä on linjaluotsinkirja, tai erivapaus ja Saimaalla liikennöivä kotimaan liikenteen alus. Merenkululaitos voi tarvittaessa määrätä laissa annetun toimivaltasäännöksen nojalla turvallisuus- tai ympäristösyistä nimetyn päällikön tai aluksen käyttämään luotsia muutoinkin kuin silloin, kun siihen on lain mukaan velvollisuus. Näin on menetelty mm. eräiden nopeakulkuisten katamaraanimatkustaja-alusten kohdalla.

2.3 Luotsin tehtävät ja oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus

Luotsien tehtävistä on säännöksiä luotsauslaissa. Luotsien varsinaisena tehtävänä on alusten luotsaus ja siihen liittyvät toimenpiteet. Luotsi toimii luotsaamallaan aluksella päällikön

merenkulullisena asiantuntijana, joka tuntee paikalliset väylät ja muut paikalliset erikoisolosuhteet. Ennen luotsauksen alkamista luotsin on otettava selville aluksen mahdolliset normaalista poikkeavat erityiset ohjailuominaisuudet ja muut vastaavat tiedot, joilla saattaa olla merkitystä luotsauksessa.

Luotsauslain 8 §:n 1 momentin mukaan luotsin on annettava luotsattavan aluksen päällikölle aluksen turvallisen kulun kannalta tarpeelliset tiedot ja ohjeet sekä valvottava niitä aluksen ohjailuun ja käsittelyyn liittyviä toimenpiteitä, joilla on merkitystä alusliikenteen turvallisuudelle ja ympäristönsuojelulle.

Luotsauslain 8 §:n 2 momentin mukaan varsinaisen luotsauksen ohella luotsit ovat velvollisia tekemään ilmoituksia alusliikennepalvelulle kaikista havainnoistaan, joilla on merkitystä merenkulun, aluksen ja siinä olevien ihmisten turvallisuuden, ympäristönsuojelun tai meri- ja tullivalvonnan kannalta. Lisäksi luotsin on ilmoitettava luotsattavalle alukselle sattuneista tai luotsattavan aluksen aiheuttamista vahingoista ja vaadittaessa annettava näistä lisätietoja viranomaisille.

Luotsi vastaa luotsauksesta luotsauslain 8 §:n 1 momentin mukaisesti. Sen sijaan aluksen päällikkö on luotsauslain 7 §:n mukaisesti vastuussa aluksensa ohjailusta myös silloin, kun hän noudattaa luotsin antamia aluksen ohjailuun liittyviä ohjeita.

Luotsin vastuuseen liittyy oleellisesti luotsauslain 11 §:n mukainen luotsin oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus. Luotsilla on oikeus kieltäytyä luotsauksesta tai keskeyttää luotsaus, jos hän katsoo, että matkan aloittaminen tai jatkaminen vaarantaa luotsattavan aluksen, siinä olevien ihmisten, muun vesiliikenteen tai ympäristön turvallisuutta. Luotsin on tällöin välittömästi ilmoitettava kieltäytymisen tai keskeyttämisen perusteet aluksen päällikölle sekä ilmoitettava luotsauksesta kieltäytymisestä tai sen keskeyttämisestä alusliikennepalvelulle.

Luotsausliikelaitoksesta annetun lain 2 §:n 3 momentin mukaan Luotsausliikelaitoksen on varauduttava hoitamaan tehtäviään myös poikkeusoloissa. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että luotseilla on varautumistehtäviä.

2.4 Kelpoisuusvaatimukset

Ennen luotsiksi ryhtymistä, henkilöllä tulee olla Merenkululaitoksen myöntämä luotsin ohjauskirja. Ohjauskirjan myöntämisen edellytyksenä on luotsauslain 12 §:n 1 momentin mukaan, että hakijalla on:

- 1) merikapteeninkirja;
- 2) sellainen terveys ja kunto, joka vaaditaan kauppa-aluksessa kansipalveluksessa olevalta;
- 3) harjoittelumatkoja ohjauskirjaan merkittävällä väylällä;
- 4) Merenkululaitoksen järjestämä hyväksytysti suoritettu kirjallinen tutkinto;
- 5) Merenkululaitoksen hyväksymän henkilön vastaanottama koeluotsaus ohjauskirjaan merkittävän väylän molempiin suuntiin; sekä
- 6) tarvittava suomen ja ruotsin kielen taito.

Luotsauslain 12 §:n 2 momentin mukaan luotsin ohjauskirja myönnetään määräajaksi, enintään viideksi vuodeksi ja se voidaan hakemuksesta uudistaa. Luotsin ohjauskirjan uudistamisen edellytyksenä on, että luotsi osoittaa säilyttäneensä väylätuntemuksensa ja että

hänellä on sellainen terveys ja kunto, joka vaaditaan kauppaluksessa kansipalveluksessa olevalta.

Luotsin ohjauskirjan myöntämisestä on säädetty tarkemmin luotsausasetuksen 3 §:ssä.

3 Kansainväliset määräykset

3.1 Kansainvälinen merenkulkujärjestö, IMO

Luotsausta koskevia kansainvälisiä velvoittavia määräyksiä ei ole.. IMO:n yleiskokous on antanut seuraavat suositusluonteiset päätöslauselmat:

- A.159(ES.IV) luotsaussuosituksukset
- A.601(15) aluksen ominaisuuksien kuvauskortti (pilotcard)
- A.889(21) luotsiportaista
- A.960(23) luotsien koulutuksesta ja sertifiointista

Lisäksi IMO on antanut päätöslauselmia avomeriluotseista ja kansainvälisten salmien navigoinnista ja luotsinkäytöstä mm.:

- MSC.138(76) suositus navigoinnista Tanskan salmien läpi Itämerelle
- A.480(XII) suositus sertifioidun avomeriluotsin käytöstä Itämerellä
- A.486(XII) suositus sertifioidun avomeriluotsin käytöstä Pohjanmerellä, Englannin kanaalissa ja Skagerrakissa
- A.668(16) suositus luotsauspalvelujen käytöstä Euro- ja Ij-Channelissa
- A.710(17) suositus luotsauspalvelujen käytöstä Torres Straitissa ja Great North East Channelissa

3.2 EU-lainsäädäntö

Luotsaustoiminta ei kuulu yhteisön oikeuden mukaiseen palvelujen tarjonnan vapauden piiriin, koska liikenteen alalla sovelletaan yhteisön liikennepolitiikkaa koskevia perustamissopimuksen sopimusmääräyksiä. Luotsaustoiminnasta ei ole myöskään johdettua liikennepolitiikkaa koskevaa yhteisön lainsäädäntöä. Tästä voidaan johtaa se tulkinta, että luotsauksesta voidaan säätää kansallisesti, eikä kilpailun avaamisen velvoitetta siten ole.

Luotsauksesta ei ole annettu Euroopan yhteisölainsäädäntöä, joten luotsaus kuuluu jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan. Luotsausta on käsitelty Euroopan yhteisön komission tekemissä ehdotuksissa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi satamapalvelujen markkinoille pääsystä KOM(2001) 35 lopullinen, ja KOM(2004) 654 lopullinen. Direktiiviehdotuksessa KOM(2004) 654 lopullinen todettiin seuraavaa:

Johdantokappale 37

”Luotsipalvelujen erityinen merkitys meriliikenteen turvallisuudelle ja sitä kautta ympäristönsuojelulle erityisen haavoittuvilla alueilla edellyttää erityissääntöjä. Jäsenvaltioiden olisi raportoitava luotsipalvelujen tehostamisen edistymisestä.”

Johdantokappale 38

”Toimivaltaisten viranomaisten olisi tässä yhteydessä voitava ottaa huomioon luotsauksen ja muiden meriteknisten palvelujen pakottavuus.”

14 artikla 1 kohdan 2 kappale

”Toimivaltaiset viranomaiset voivat ottaa huomioon, että luotsaus on pakollista, ja määrätä palvelun järjestämiselle turvallisuuden ja julkisen palvelun vaatimusten kannalta asianmukaisiksi katsomansa säännöt, mukaan lukien mahdollisuus varata kyseinen palvelu itselleen tai osoittaa se tarvittaessa suoraan ainoastaan yhdelle palveluntarjoajalle, jos sataman tai satamien ryhmän olosuhteet ja/tai sinne pääsy sitä edellyttävät. Erityisesti ne voivat edellyttää, että kyseisen palvelun tuottaa pätevä henkilö, joka täyttää kansallisessa lainsäädännössä asetetut tasapuoliset ja syrjimättömät vaatimukset.”

Direktiiviehdotukset eivät kuitenkaan ole edenneet sitovaksi yhteisön lainsäädännöksi. Viimeisintä direktiiviehdotusta vastustettiin Euroopan neuvoston parlamentissa.

4 Linjaluotsinkirja ja satamaluotsaus sekä erivapaus

4.1 Linjaluotsinkirja

Merenkulkulaitos voi vapauttaa aluksen päällikön aluksen kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta tietyin edellytyksin myöntämällä hänelle väylä- ja aluskohtaisen linjaluotsinkirjan. Samoin edellytyksin aluksen perämiehelle voidaan myöntää linjaluotsinkirja, jos aluksen vahdinpito sitä edellyttää. Luotsinkäyttövelvollisuudesta vapautuminen edellyttää kuitenkin, että aluksen päälliköllä on linjaluotsinkirja. Järjestelmä mahdollistaa linjaliikenteelle luotsien saatavuudesta riippumattoman liikennöinnin turvallisuuden vaarantumatta. Linjaluotsinkirjoja myönnetään vuosittain uusina tai uusittuina noin 220 – 270 kappaletta.

Linjaluotsijärjestelmä on ollut käytössä 1800-luvun puolivälistä alkaen. Ensimmäinen asetus linjaluotseista on annettu vuonna 1928.

4.2 Satamaluotsaus

Kunnilla on satamajärjestyksen nojalla oikeus määrätä luotsauksesta satama-alueella. Tällöin ei kuitenkaan ole kyse luotsauslaissa tarkoitetusta luotsauksesta, vaan kyseessä olevan lain mukaan satama-alueilla on satamahallinnon tehtävään hyväksymillä henkilöillä oikeus harjoittaa alusten ohjailuun liittyvää toimintaa, jossa henkilö toimii aluksen päällikön neuvonantajana. Käytännössä satamaluotsauspalveluja tuottavat Luotsausliikelaitoksen luotsit eikä satamahallinnoilla enää ole erityisiä satamaluotseja. Kaikki satamat eivät toisaalta edellytä satamajärjestyksessä luotsin käyttöä aluksen siirtyessä satama-alueella.

4.3 Erivapaus

Luotsauslain 16 §:n mukaan Merenkulkulaitos voi hakemuksesta myöntää aluskohtaisen erivapauden päällikölle aluksen kokoon perustuvasta luotsinkäyttövelvollisuudesta tietyin edellytyksin. Samoin edellytyksin aluksen perämiehelle voidaan myöntää erivapaus, jos aluksen vahdinpito sitä edellyttää. Erivapauden myöntämisen edellytyksenä on, ettei alusturvallisuus tai ympäristö vaarannu ja siihen voidaan liittää ehtoja. Erivapauden myöntämisestä on säädetty tarkemmin luotsausasetuksen 10 §:ssä.

Erivapauksia on myönnetty lähinnä vuoden 1957 luotsausasetuksen 1000 nettovetoisuusluvun luotsinkäyttövelvollisuusrajan ja nykyisen yli 60 metrin pituusrajan väliin jääville aluksille. Lisäksi hinaaja-yhdistelmille ja jäänmurtajille on yleensä myönnetty erivapaus. Erivapauksia myönnetään noin 30 – 50 kappaletta vuosittain.

5 Julkinen hallintotehtävä ja suhde perustuslakiin

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Säännöksen perustelujen mukaan julkisten hallintotehtävien tulee pääsääntöisesti kuulua viranomaisille ja tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti. Toisaalta edellytetään, että tehtävän antaminen on tarpeen sen tarkoituksenmukaisemmaksi hoitamiseksi. Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa on hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden lisäksi kiinnitettävä erityistä huomiota yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin. Myös hallintotehtävän luonne on otettava huomioon. Siten tarkoituksenmukaisuusvaatimus täyttyy helpommin palvelujen tuottamisessa kuin yksilön oikeuksia koskevan päätöksenteon kohdalla.

Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Säännöksen perusteluissa on myös pohdittu sitä, mitä tarkoitetaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävillä tehtävillä, joita voi hoitaa vain viranomainen. Tällaisena ymmärretään esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai puuttua muuten merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin. Lienee itsestään selvää, että luotsaus ei ole edellä mainittua merkittävää julkisen vallan käyttöä. Sen sijaan Merenkululaitokselle jääneitä tehtäviä, joita ovat mm. ohjaukskirjojen myöntäminen ja niiden peruuttaminen sekä oikeus määrätä nimetty päällikkö meriturvallisuussyistä käyttämään luotsia, voitaneen pitää merkittävänä julkisen vallan käyttönä.

Merenkululaitoksen tehtävänä ollut luotsauspalvelua hoitamaan perustettiin Merenkululaitoksen organisaatiouudistuksen yhteydessä Luotsausliikelaitos ja samalla Luotsausliikelaitokselle säädettiin velvoite tarjota luotsauspalveluja Suomen vesialueella. Merenkululaitoksen tehtäväksi jäi Merenkululaitoksesta annetun lain 2 §:n mukaan ”huolehtia niistä luotsaustoimintaan kuuluvista tehtävistä, jotka eivät muun lain mukaan kuulu Luotsausliikelaitokselle”.

Merenkululaitoksesta annetun lain 2 §:n Merenkululaitoksen tehtäviä koskevan säännöksen muotoilu perustui oikeusministeriön lausuntoon, jonka se antoi hallituksen esityksestä 38/2003 vp. Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että ”Merenkululaitosta koskevassa lakiehdotuksessa mainitaan, että Merenkululaitos huolehtii myös ”luotsauksen viranomaistehtävistä”. Säännös jää lausunnon mukaan epäselväksi suhteessa Luotsausliikelaitosta koskevaan lakiehdotukseen, koska luotsausta on sinänsä pidettävä

julkisena hallintotehtävänä ja koska ”viranomaistehtävällä” ei ole vakiintunutta merkityssisältöä.

6 Elinkeinovapaus

Yksityisen luotsaustoiminnan tarjoamisella on merkitystä perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattun elinkeinovapauden kannalta. Säännös kuuluu:

”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta.”

Perustuslakivaliokunta on omaksumassaan käytännössä katsonut, että momentissa ilmaisu ”lain mukaan” viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (PeVL 9/2005 vp, s. 2; ks. myös HE 309/1993 vp s. 67/II). Valiokunta on pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta vakiintuneesti katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan mahdollista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävästä syystä. Tällaisen sääntelyn tulee täyttää muut perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Elinkeinovapauden rajoitusten tulee olla täsmällisiä ja tarkkarajaisia, minkä lisäksi rajoittamisen laajuuden ja edellytysten pitää ilmetä laista (näin esim. PeVL 66/2002 vp, s. 2).

Valtioneuvoston oikeuskansleri on Luotsiliiton kantelun johdosta antamassaan päätöksessä Dnro 878/1/07 todennut muun muassa, että ”luotsaustoiminnasta on säädetty laissa tavalla, joka rajaa luotsaustoiminnan harjoittajaksi luotsausliikelaitoksen”, ja että ”siitä seikasta, ettei laissa ole kielletty yksityistä luotsaustoimintaa, ei voida sellaisenaan tehdä johtopäätöstä, että se olisi sallittua”. Lisäksi oikeuskansleri toteaa, että ”ottaen huomioon pyrkimyksen säilyttää vallinnut oikeustila ennallaan ja sen, että luotsauslakia säädettäessä ei ilmeisestikään ollut näköpiirissä varteenotettavaa mahdollisuutta, että joku ryhtyisi tarjoamaan yksityisiä luotsauspalveluja yritysmuodossa elinkeinona, lakiin ei katsottu tarpeelliseksi ottaa asianomaisia rangaistus- tai muita erityisiä säännöksiä”. Rangaistussäännösten osalta oikeuskansleri jatkaa päätöksessään, että ”tarkoituksensa ja sanamuotonsa puolesta luotsauslain 19 §:n rangaistussäännös luotsinkäyttövollisuuden rikkomisesta ja luotsaamisesta ilman oikeutta koskee aluksen päällikköä ja luotsaustehtävissä olevaa luotsia. Valvontaviranomaisen kannalta säännös tarjoaa mahdollisuuden puuttua yksittäiseen luotsaustapahtumaan ja tätä kautta välillisesti yksityistä luotsauspalvelua tarjoavan yrityksen toimintaan”.

Päätöksessään oikeuskansleri on päätenyt siihen, että luotsauslakia säädettäessä ei vallinnutta tilannetta (monopoliasema) ollut tarkoitettu muuttaa. Oikeuskansleri perustelee kannanottoaan muun muassa seuraavasti: ”Luotsausliikelaitosta koskevassa hallituksen esityksessä 38/2003 vp todetaan, että Luotsausliikelaitos valtakunnallisena liikelaitoksena tuottaisi koko maassa tarvittavat luotsauspalvelut ja se saisi luotsaustulot asiakkailta. Tällainen kielellinen muotoilu viittaa siihen, että muita palveluntuottajia ei ajateltu voivan olla. Edelleen lausutaan, että palvelutaso varmistettaisiin palvelutasotavoitteella, kilpailulla (linjaluotsaus) ja liikelaitosohjauksella. Mainittu hallituksen esitys (s. 36, jossa on pohdittu elinkeino- ja kilpailupolitiikan vaikutuksia) täsmentää yksiselitteisesti, mitä kilpailulla tässä tarkoitetaan: kilpailuelementtinä toimisivat nimenomaisesti myönnetyt linjaluotsinkirjat ja luotsinkäyttövapautukset.”

Kilpailuvirasto on tehnyt 4.12.2007 aloitteen liikenne- ja viestintäministeriölle, jossa Kilpailuvirasto esittää, että liikenne- ja viestintäministeriö perustaisi työryhmän selvittämään miten luotsauspalvelut voitaisiin avata kilpailulle.

7 Luotsien vahingonkorvausvastuut ja virkavastuukysymykset

Vahingonkorvauslain (412/1974) 3 luvun 2 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Julkisyhteisö on velvollinen korvaamaan julkista valtaa käytettäessä virheen tai laiminlyönnin johdosta aiheutuneen vahingon. Sama korvausvelvollisuus on muulla yhteisöllä, joka lain, asetuksen tai lakiin sisältyvän valtuutuksen perusteella hoitaa julkista tehtävää. Edellä 1 momentissa säädetty vastuu yhteisöllä on kuitenkin vain, milloin toimen tai tehtävän suorittamiselle sen laatu ja tarkoitus huomioon ottaen kohtuudella asetettavia vaatimuksia ei ole noudatettu”. Lain 3 luvun 7 §:ssä säädetään seuraavaa: ”Valtio ja kunta eivät vastaa luotsauksessa aiheutetusta vahingosta”.

Lisäksi merilain 7 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan ”laivanisäntä on, jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä, vastuussa vahingosta, jonka aluksen päällikkö, laivaväki, luotsi tai joku muu laivaväkeen kuulumaton henkilö, joka laivanisännän tai päällikön toimeksiannosta työskentelee aluksen lukuun, on toimessa tekemällään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttanut”. Jos myös vahingonaiheuttaja on laivanisännän ohella vastuussa vahingosta, hän vastaa vain siitä määrästä, jota ei voida saada laivanisännältä.

Luotsin rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään luotsauslain 8 §:n 3 momentissa.

8 Toimijat ja asiakkaat

8.1 Palveluntarjoajat

Luotsausliikelaitos on liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla toimiva valtion liikelaitoksista annetun lain (1185/2002) tarkoittama liikelaitos. Luotsausliikelaitoksen tehtävänä on tukea ja kehittää vesiliikenteen turvallisuutta ja toimintaedellytyksiä ensisijaisesti luotsauspalvelujen sekä niihin liittyvien muiden palvelujen ja tuotteiden avulla. Luotsausliikelaitoksen toiminnasta on säädetty laissa Luotsausliikelaitoksesta ja luotsauslaissa. Liikelaitoksen luotsaustoiminta on arvonlisäverotonta.

Luotsausliikelaitoksen liikevaihto vuodelle 2007 on 40,8 miljoonaa euroa. Liikevaihto ylitti vuoden 2006 liikevaihdon 1,2 miljoonalla eurolla (2006: 39,6 milj. euroa) ja valtion talousarviossa annetun tavoitteen 2,7 miljoonalla eurolla. Kasvua edellisvuoteen oli 3,1 prosenttia.

Liikelaitoksen voitollinen tulos, 4,3 miljoonaa euroa, syntyi pääasiassa luotsaustuottojen kasvusta. Tulos oli 0,6 miljoonaa euroa suurempi kuin edellisen vuoden tulos (2006: 3,7 milj. euroa). Tulos myös ylitti valtion talousarvioesityksessä sille asetetun tavoitteen 2,3 miljoonalla eurolla (tavoite vuodelle 2007: 2,0 milj. euroa).

Vuoden 2007 aikana luotsattiin yhteensä 36 446 kertaa, mistä kertyi yhteensä 722 878 luotsattua merimailia. Liikenne- ja viestintäministeriön asettama luotsauspalvelujen saatavuutta koskeva palvelutasotavoite (enintään kahden tunnin odotusaika merialueilla ja kuuden tunnin odotusaika Saimaan alueella) toteutui merialueilla 99,99-prosenttisesti ja Saimaalla 99,94-prosenttisesti.

Liikelaitoksen palveluksessa oli vuoden 2006 lopussa yhteensä 405 henkilöä 25:llä eri paikkakunnalla. Hallinnossa työskenteli 6 prosenttia ja operatiivisessa toiminnassa 94 prosenttia koko henkilöstöstä.

Luotsausliikelaitoksen luotsiasemat sijaitsevat Suomen tärkeimpien meri- ja sisävesisatamien läheisyydessä.

Luotsit ovat koulutukseltaan merikapteeneja, joilta edellytetään monipuolista merenkulkukokemusta ja hyvää tuntemusta luotsattavista väylistä. Luotsikutterinhoitajalta edellytetään vähintään laivurin ja koneenhoitajan pätevyyttä sekä erityistä hengenpelastuskoulutusta.

8.2 Viranomaiset

Luotsauslaissa säädetään luotsauslain täytäntöönpanon ja sen ylimmän valvonnan kuuluvan liikenne- ja viestintäministeriölle sekä lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten valvonnan Merenkululaitokselle.

Merenkululaitokselle on luotsauslaissa annettu valtuutus antaa määräykset luotsin ohjauskirjan ja linjaluotsinkirjan myöntämiseen liittyvistä kirjallisista tutkinnoista ja koeluotsauksista sekä pitämään luetteloa niistä sekä myönnettyistä erivapauksista. Lisäksi Merenkululaitos antaa määräykset luotsattavista väylistä, luotsausmatkoista ja luotsipaikoista sekä julkaisee niistä luetteloa.

Merenkululaitos myöntää luotsien ohjauskirjat, linjaluotsinkirjat, erivapaudet sekä vapautukset Luotsausliikelaitokselle luotsauspalvelujen tarjoamisvelvollisuudesta ja vastaavasta luotsinkäyttövelvollisuudesta.

9 Alusliikenteen ja luotsauksen määrät

Aluskäyntien lukumäärä on kasvanut ajanjaksona 1976 – 2006 keskimäärin 2,2 % vuodessa. Viime vuosina aluskäyntien määrä on hieman laskenut, vaikka tuonti ja vienti ovat tonneissa mitattuna kasvaneet. Tämä selittyy pitkälti aluskoon kasvulla sekä alusten lastitilan tehokkaammalla käytöllä.

Aluskäynneistä lähes puolet muodostuu ro-ro-matkustaja-autolautoista (ro-pax-alus) ja matkustaja-autolautoista, joiden päälliköllä on yleensä linjaluotsinkirja. Lopuista aluskäynneistä luotsataan noin 80 %.

Tarkemmat tiedot ovat liitteissä 1 - 5.

10 Palvelun saatavuus

Laissa säädetyn luotsinkäyttövelvollisuuden mukaisen palvelun saatavuuden varmistamiseksi luotsauslakiin on asetettu Luotsausliikelaitokselle velvoite tarjota luotsauspalveluja kaikilla luotsattaviksi väyliksi määrätyillä väylillä.

Luotsausliikelaitos voi saada erityisten jää- ja sääolosuhteiden vuoksi vapautuksen luotsauspalvelujen tarjoamisesta. Samoilla edellytyksillä myös aluksille voidaan myöntää poikkeus luotsinkäyttövelvollisuuden noudattamisesta. Maista luotsausta ei Suomen lainsäädäntö tunne eikä sitä tähän mennessä ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi.

Luotsaustaksan rakenteella on taattu, että valtakunnallisesti voidaan tuottaa palveluja myös niillä alueilla, joilla se ei muutoin olisi ehkä kannattavaa. Saimaan alueen luotsauksia on tuettu jo alun perin perimällä siellä ainoastaan 50 % rannikon taksasta liikenteen jatkumisen takaamiseksi. Luotsaustaksan taso Saimaalla on tällä hetkellä 26 % rannikon taksasta. Puuttuva osuus maksetaan valtion talousarvioista kompensationsa palvelun tuottamisesta Saimaan alueella.

11 Kansainvälinen kehitys

Kansainvälisesti luotsausta hoidetaan monella eri organisaatiomallilla. Kuitenkin lähes poikkeuksetta luotsiorganisaatiolla on yksinoikeus luotsausalueen luotsauksiin joko toimiluvan tai muun vastaavan järjestelyn kautta. Luotsausalue voi olla joko koko valtakunnan kattava tai pienempi alue.

Yhtiötetty tai yksityistetty toiminta ei kansainvälisesti sinänsä tarkoita sitä, että luotsaus olisi avattu kilpailulle.

Tarkemmat tiedot siitä, miten eri valtiot ovat järjestäneet luotsauksen, on liitteessä 6. Liitteen 6 tiedot perustuvat ruotsalaiseen osamietintöön nimeltään ”Lotsa rätt” ja tietoihin, jotka on hankittu työntekijäjärjestöjen internetsivustojen kautta.

12 Teknologian vaikutus turvallisuuteen

12.1 Liikenteen ohjauksen ja navigointitekniikan kehittymisen vaikutukset

Komentosiltateknologian kehitys on mahdollistanut integroitujen komentosiltojen kehittämisen. Komentosillan erilaisten laitteiden yhteensopivuus ja –toimivuus on keskeinen tekijä turvallisuustason nostamisessa. Paikannuspalvelujen saatavuus ja elektroniset merikartat (ECDIS) mahdollistavat aluksen turvallisen kulun väylillä ja väylätilan entistä paremman hyödyntämisen myös huonoissa olosuhteissa. Sujuva tiedonvaihto maa-asemien (VTS) kanssa antaa aluksille entistä paremmat mahdollisuudet toimia.

Entistä tärkeämmäksi nousee nyt ja tulevaisuudessa alusliikennepalvelun (VTS) tarjoamat palvelut aluksille sekä varsinkin niiden tuottamat ja välittämät tiedot alusten navigoinnin

tueksi. Tiedonsiirtotekniikoiden kehittyessä ja saavuttaessa myös haja-asutusalueet, kuten saaristo, on viranomaisten mahdollista antaa entistä parempaa tietoa ja tukea alusten turvallisen navigoinnin varmistamiseksi. Saaristomme rikkonaisuuden ja väyliä monimutkaisuuden vuoksi maista luotsaus on olennaisesti vaikeampaa kuin esimerkiksi Pohjanmerellä. Liikenteen ohjaus on ennaltaehkäisevää toimintaa, liikenteen koordinoitua ja ääritapauksessa navigointiapua eli yksittäisen aluksen opastamista oikealle väylälle lähestyttäessä luotsipaikkaa tai ohjattaessa ankkuriin. Alusliikennepalvelun mahdollisuudet puuttua kapealla väyläalueella aluksen tekemiin ohjausvirheisiin ovat minimaaliset ja päälliköllä on vastuu aluksen turallisesta kuljettamisesta.

13 Kuulemistilaisuus

Työryhmä järjesti 24.1.2008 kuulemistilaisuuden Säätytalolla. Kuulemistilaisuudessa kuultavia pyydettiin ottamaan kantaa seuraaviin kysymyksiin:

1. Mikä on tarkoituksenmukainen tapa järjestää luotsaus Suomessa (monopolin selkeyttäminen, kehittynyt monopoli, kilpailuttaminen vai avoin kilpailu) sekä miten taataan palvelutaso ja palvelun saatavuus?
2. Mikä merkitys luotsauksella on riskinhallinnassa (alusturvallisuus, ympäristöturvallisuus ja taloudelliset seikat)?

Alla esitetään yhteenveto kuulemistilaisuudessa esitetyistä kannanotoista.

13.1 Monopoli

Puollettiin, koska

- luotsaustoimintaan ei kohdistuisi laadullista tai määrällistä heikennystä;
- näin voidaan taata turvallisuus ja palvelun saatavuus;
- tällä ratkaisulla voidaan taata luotsaushenkilöstön perus- ja ylläpitokoulutus;
- koko valtakunnan käsittävä toimialue antaa mahdollisuuksia tehokkaaseen työvoiman käyttöön; sekä
- muissa maissa lähes poikkeuksitta on päädytty yhden toimijan joko valtakunnalliseen tai alueelliseen malliin.

Vastustettiin, koska

- Luotsausliikelaitos on ulottanut toimintansa kentälle, jossa on avointa kilpailua; sekä
- palvelut voidaan markkinaehtoisesti tuottaa tehokkaimmin.

13.2 Avoin kilpailu

Puollettiin, koska

- kilpailun avaaminen toisi lisää joustavuutta ja markkinalähtöisyyttä;
- kannatettiin terveen kilpailun edistämistä elinkeinotoiminnassa kaikilla aloilla; sekä
- markkinoiden avaaminen muillekin toimijoille tulisi olla lähtökohtana.

Vastustettiin, koska

- kysynnän epätasainen alueellinen jakautuminen saattaa olla ongelmallista palvelujen saatavuuden näkökulmasta.

Lisäksi tähän vaihtoehtoon suhtauduttiin varauksellisesti koska, kilpailun avaaminen voi vaikuttaa merenkulun turvallisuutta heikentävästi.

13.3 Kilpailuttaminen

Puollettiin, koska

- se on keino, jolla tulevaisuudessa voidaan taata että resurssit, palvelut ja hintataso pysyvät kilpailukykyisinä.

Vastustettiin, koska

- yhteys asiakkaan ja luotsauspalvelun tuottajan välillä katkeaisi.

Miten se järjestettäisiin:

- Merenkululaitos kilpailuttaisi;
- tulisi vaatia hoidettavaksi aluekokonaisuuksia;
- luotsikutterit ja luotsiasemat tulisi tavalla tai toisella sisällyttää tarjouspyyntöön;
- kilpailutettaisiin alueittain ja määräajoin esim. kolmen tai viiden vuoden välein;
- kukin esittäisi oman hintansa, jolla se on valmis ottamaan luotsauksen hoitaakseen; sekä
- palvelutaso voidaan taata asettamalla tarjousvaiheessa vaatimustaso.

13.4 Avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistäminen

Miten se järjestettäisiin:

- avointa kilpailua voisi harjoittaa vilkkailla väylillä ja kilpailut järjestettäisiin luotsausalueilla, joihin yhdistettäisiin kiinnostavia ja epäkiinnostavia alueita; tietyt alueet kuten Saimaa jäisivät yhteiskunnan hoidettaviksi;
- palvelujen saatavuus epäkiinnostavilla alueilla voitaisiin varmistaa velvoittamalla luotsausliikelaitos osallistumaan tarjouskilpailuihin;
- kilpailun voittajalle asetettaisiin julkisen palvelun velvoite;
- palvelutaso turvattaisiin toimintaa määrittävällä puitelalla, sen mahdollistamalla viranomaisvalvonnalla sekä kilpailutuksessa käytettävillä valintakriteereillä; sekä
- palvelutaso voidaan taata asettamalla tarjousvaiheessa vaatimustaso.

13.5 Yhteenvedo kuulemispäivästä

Keskusteluissa ei tullut esiin, että nykyinen järjestelmä varsinaisesti olisi epätydyttävä. Muut kuultavat kannattivat kilpailun avaamista tai kilpailuttamista jossain muodossa lukuun ottamatta Luotsiliitto ry:tä, Luotsausliikelaitosta ja WWF:ää. Kaikki kuultavat olivat kuitenkin sitä mieltä, ettei turvallisuus saisi kärsiä. Useat kuultavat katsoivat, että hinnan tulisi jatkossakin olla säädelty.

Erikseen työryhmä kuuli puolustusministeriötä. Rajavartiolaitos kommentoi kirjallisesti. Puolustusministeriö suhtautui kilpailun avaamiseen varauksellisesti kiinnittäen huomiota luotsitoiminnan merkitykseen poikkeusoloissa. Rajavartiolaitos katsoi, ettei luotsaustoiminnalla ole rajavartiolaitoksen tehtävien kannalta lähtökohtaisesti merkitystä.

14 Työryhmän johtopäätökset

14.1 Luotsauslain yleiset muutostarpeet

Työryhmä on selvitystyötään tehdessään käsitellyt molempiin toimeksiantoihin liittyvää luotsauslain noudattamisen valvontaa koskevaa säätelyä, vaikka sitä ei ole nimenomaisesti annettu työryhmän tehtäväksi.

Työryhmä katsoo, että luotsauslain valvontaa koskevaa säännöstä tulisi selkeyttää. Lähtökohtana on siirtyä nykyisestä kaksiportaisesta valvontajärjestelmästä yksiportaiseen valvontaan. Luotsauslain 18 §:ssä säädetään seuraavasti: ”Tämän lain täytäntöönpano ja lain noudattamisen ylin valvonta kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriölle. Merenkululaitos valvoo tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista”. Edellä mainittu säännös tulisi muuttaa kuulumaan seuraavasti:

”Liikenne- ja viestintäministeriö huolehtii tämän lain mukaisen luotsaustoiminnan yleisestä ohjauksesta ja kehittämisestä.

Merenkululaitos valvoo tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista..”

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti Erkki Kotirannan Neste Oilista selvitysmieheksi selvittämään alusliikennepalvelun käyttäjien näkemykset sen toimivuudesta, turvallisuutta edistävästä vaikutuksista ja palvelun kehittämistarpeista. Selvitysmiehen tulee lisäksi selvittää Merenkululaitoksen ylläpitämien (VTS, turvallisuusradio, Portnet) ja muiden kauppamerenkulun palvelujen (luotsaus, jäänmurto) keskinäisen työnjaon tarkoituksenmukaisuus ja toimivuus sekä kehittämistarpeet. Kun luotsauslain uudistustarpeita pohditaan, tulee arvioida myös se, aiheuttaako selvitysmies Erkki Kotirannan 30.4.2008 valmistuva selvitys muutostarpeita luotsauslakiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö asetti 19.12.2005 työryhmän selvittämään tarvetta kokeilla englanninkieltä linjaluotsauksessa. Työryhmän tehtävänä oli myös laatia selvitys luotsauslain toimivuudesta ja mahdollisista uudistamistarpeista ja tehdä ehdotus muutoksista luotsauslainsäädäntöön. Työryhmä ehdotti, että englannin kielen käyttöä linjaluotsauskielenä ei ryhdytä kokeilemaan. Työryhmä katsoi, että johtopäätösten tekeminen englanninkielen käytöstä linjaluotsauksessa edellyttää riskienhallintakeinojen selvittämistä ja se annettiin Merenkululaitokselle tehtäväksi. Selvityksen määräaika on 30.4.2008. Lisäksi työryhmä ehdotti, että etsittäisiin myös muita keinoja pienentää logistisia kustannuksia. Luotsausmaksuja olisi tarkasteltava lähemmin ja kiinnitettävä huomiota siihen, että luotsaustaksa perustuisi paremmin luotsauksesta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. Luotsauksen pakollisuuden ja siihen liittyvän julkisen edun (turvallisuus ja ympäristönsuojelu) vuoksi työryhmä piti perusteltuna myös Luotsausliikelaitokselle

asetettavien tulos- ja tuloutustavoitteiden tarkastelua. Luotsauslakia uudistettaessa tulee myös edellä mainitun työryhmän johtopäätökset huomioida.

Talouspoliittinen ministerivaliokunta käsittelee 29.1.2008 valtion liikelaitosmallin tulevaisuutta. Talouspoliittinen ministerivaliokunta päätti käynnistää hankkeen, jossa kartoitetaan valtion liikelaitosmallin soveltuvuutta sisämarkkinoille. Selvitystyö koskee osaltaan Luotsausliikelaitosta. Hankkeessa tehdään yhdessä liikelaitoksia ohjaavien ministeriöiden, kilpailuviranomaisten ja valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston kanssa liikelaitoskohtaiset ehdotukset tarvittaviksi toimenpiteiksi sekä mahdollisesti tarvittaviksi uusiksi organisointi- ja ohjausmalleiksi. Tämä selvitystyö koskee liikelaitosten omistajaohjausmallia yleisesti, eikä siten luotsaustoiminnan järjestämistä sinänsä.

14. 2 Ehdotus luotsauslakiin tarpeellisiksi muutoksiksi, jos luotsaus päätetään pitää luotsausliikelaitoksen yksinoikeutena

Työryhmä katsoo, että luotsaus on perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä ja, kuten oikeuskansleri päätöksessään toteaa, luotsaustoiminnan harjoittajaksi on laissa rajattu Luotsausliikelaitos. Rangaistussäännösten osalta luotsauslain 19 § tarjoaa oikeuskanslerin kannanoton mukaan mahdollisuuden puuttua yksittäiseen luotsaustapahtumaan ja tätä kautta välillisesti yksityistä luotsauspalvelua tarjoavan yrityksen toimintaan. Oikeuskansleri on kuitenkin esittänyt liikenne- ja viestintäministeriölle harkittaviksi, olisiko lainsäädäntöä aiheellista tarkistaa niin, että siitä selkeämmin ilmenisi lainsäätäjän tarkoitus.

Päätöksessään oikeuskansleri toteaa, että rangaistussäännös ei oikeuta puuttumaan suoraan yksityistä luotsauspalvelua tarjoavan yrityksen toimintaan. Perustuslain 8 §:ssä vahvistettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen säätelyn täsmällisyydestä. Säännöksen ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: ”Ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi”. Säännöksen mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävän täsmällisesti siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Jotta viranomainen voisi suoraan puuttua yksityistä luotsauspalvelua tarjoavan yrityksen toimintaan, työryhmä ehdottaa, että luotsauslain 19 §:n rangaistussäännöstä tarkistetaan siten, että säännökseen lisätään asianomainen rangaistussäännös seuraavasti:

”Jos joku muu kuin 4 §:ssä tarkoitettu luotsauspalvelujen tarjoaja tarjoaa luotsauspalveluja tai harjoittaa luotsaustoimintaa 5 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla väylillä, tekijä on tuomittava laittomasta luotsaustoiminnan harjoittamisesta sakkoon.”

Säännöksen mukaan rangaistus voitaisiin tuomita, jos joku muu kuin lain 4 §:ssä mainittu Luotsausliikelaitos tarjoaa laissa tarkoitettuja luotsauspalveluja tai harjoittaa luotsaustoimintaa.

Säännösehdotus voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, vaikka siinä puututaankin perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattuun elinkeinovapauteen. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman

suojelusta.” Kuten edellä kappaleessa 6 on mainittu, perustuslakivaliokunta on omaksumassaan käytännössä katsonut, että momentissa ilmaisu “lain mukaan” viittaa mahdollisuuteen rajoittaa säännöksessä turvattua oikeutta lailla (PeVL 9/2005 vp, s. 2; ks. myös HE 309/1993 vp s. 67/II).

Lisäksi työryhmä katsoo, että perusoikeuksien rajoittaminen on mahdollista silloin, jos asiasta säädetään riittävän tarkkarajaisella ja täsmällisellä lailla. Tavallisessa lainlaatimisjärjestyksessä säädetyllä lailla ei voida rajoittaa perusoikeuden ydintä. Ydinalueen koskemattomuuden taustalla on ajatus siitä, että perusoikeuteen ei saa puuttua niin laajasti, että se kovertaisi tyhjäksi perusoikeuden sisällön. Perusoikeuksien rajoitusperusteiden on lisäksi oltava perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen edun vaatimia. Rajoitusten tulee niin ikään olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon.

Oikeuskansleri on päätöksessään käsitellyt luotsauslain 19 §:n rangaistussäännöstä, eikä ole puuttunut esimerkiksi luotsauslain 4 tai 5 §:n sanamuotoon. Työryhmä esittää kuitenkin, että luotsauslain 5 §:n 1 momenttiin voitaisiin lisätä nykytilannetta edelleen selventävä viittaus 4 §:n 1 momentin mukaiseen luotsauspalvelujen tarjoajaan seuraavasti:

”Aluksen on Suomen vesialueella ja Saimaan kanavan vuokra-alueella olevilla luotsattaviksi väyliksi määritetyillä vesilain (264/1961) 4 luvun 1 §:ssä tarkoitetuilla yleisillä kulkuväylillä käytettävä 4 §:ssä tarkoitetun luotsauspalvelujen tarjoajan luotsia, jos aluksen lastin vaarallisuus tai haitallisuus taikka aluksen koko sitä edellyttää”.

14.3 Arvio siitä, mitä asiakokonaisuuksia tulisi selvittää ja vaikutuksia arvioida, jos luotsauspalvelut päätettäisiin avata kilpailulle

Työryhmä esittää, että seuraavat seikat tulee selvittää ja vaikutukset arvioida, jos luotsaus päätetään avata kilpailulle:

14.3.1 Kilpailun avaamisen vaihtoehdot

Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä eri vaihtoehtojen käyttökelpoisuus ja vaikutukset kilpailun avaamisessa. Näitä vaihtoehtoja ovat avoin kilpailu, kilpailuttaminen tai avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhteensovittaminen. Avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhteensovittamisella tarkoitettaisiin sitä, että liiketaloudellisesti kannattavilla alueilla vallitsi avoin kilpailu ja muut alueet kilpailutettaisiin.

14.3.2 Turvallisuuden varmistaminen

Luotsaus on turvallisuustehtävä, jolla on pitkät perinteet ja se on luotu nimenomaan turvallisuuden takaamisen takia. Turvallisuus on tässä kohdin syytä ymmärtää laajasti siten, että se pitää sisällään alus-, liikenne- ja ympäristöturvallisuuden sekä luotsin ammattitaitoon ja yritykseen kohdistuvat vaatimukset. Turvallisuus tulee varmistaa, kun pohditaan mahdollisuutta avata luotsaus myös muille toimijoille kuin Luotsausliikelaitokselle.

Luotsauspalvelujen korkean tason säilyttäminen ja laadunvarmistus edellyttäisivät kilpailutilanteessa henkilöstön kelpoisuusvaatimusten, kelpoisuuksien arvioinnin ja hyväksynnän sekä luotsaustoimintaa harjoittavia yrityksiä koskevien vaatimusten nykyistä läpinäkyvämpää sääntelyä. Viranomaisen hallintotehtävät ja valvontavastuut lisääntyisivät ja korostuisivat nykytilanteeseen verrattuna. Luotsaustoiminnalle asetettavat julkisoikeudelliset vaatimukset olisi varsinkin kilpailuttamistilanteessa pystyttävä esittämään etukäteen ja riittävän täsmällisesti palveluntarjoajaa ja sen liiketaloudellista kannattavuutta koskevaa arviointia varten.

Luotsaustoiminnan turvallisuuden varmistamiseksi olisi myös järjestettävä menettelyt sen varmistamiseksi, että luotsaustoimintaa harjoittavilla yrityksillä ja niiden henkilöstöllä on edellytykset hoitaa luotsaustehtäviään riippumattomasti ja puolueettomasti merenkulun turvallisuuden varmistamiseksi. Turvallisuusintressin vuoksi olisi erityisen tarkoin arvioitava se, miten luotsaustoiminnan ja muun liiketoiminnan yhteensovittaminen olisi hyväksyttävällä tavalla mahdollista. Tämä arviointi koskee myös Luotsausliikelaitosta sen nykyisessäkin toimintamuodossa.

14.3.3 Palvelun saatavuus kaikilla alueilla

Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, miten epäkiinnostavien alueiden ongelma ratkaistaan mm. tulisiko kilpailutilanteessa alueeseen ottaa mukaan myös epäkiinnostavia alueita. Tietyillä alueilla luotsaus saattaisi jäädä yhteiskunnan hoidettavaksi. Valtion omistamalla yrityksellä tulee viime kädessä olla velvollisuus tarjota luotsauspalveluja kaikilla alueilla. Tässä suhteessa erityisesti Saimaan luotsaus tulee ratkaista.

14.3.4 Palvelun saatavuus ja kohtuullinen hinta

Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, miten hinnoittelu tulisi järjestää ja mitkä olisivat eri vaihtoehtojen vaikutukset esimerkiksi olisiko kyseessä vapaa hinnoittelu vai voitaisiinko hinnoittelusta jatkossakin säätää valtioneuvoston asetuksella. Kuulemistilaisuudessa useat kuultavat esittivät, että luotsauksen hinta tulisi jatkossakin vahvistaa valtioneuvoston asetuksella.

Jatkovalmistelussa tulisi lisäksi selvittää, miten kilpailun avaaminen vaikuttaa liiketaloudellisesti kannattamattomilla väylillä, jos luotsauksen hinnoittelu tulisi asettumaan sellaiselle tasolle, jolla saadaan katettua kustannukset vähäinen liikenne huomioon ottaen.

Jatkovalmistelussa tulisi selvittää myös se, mikä merkitys on sillä, että maksun maksaja ja kilpailuttaja olisivat lähtökohtaisesti eri tahot.

Omana kysymyksenään tulisi myös selvittää se, olisiko luotsaus käyttäjälle edullisempaa, jos se avattaisiin kilpailulle ja olisiko tällä merkitystä Suomen kansainvälisesti korkeisiin kotimaan logistiikkakustannuksiin.

14.3.5 Palvelutaso ja yritykseen kohdistuvat vaatimukset

Oli selvitettävä, tulisiko tarjousvaiheessa asettaa palvelulle vaatimustaso. Samoin olisi selvitettävä, millä kalustolla yritys toimisi, esimerkiksi voidaanko Luotsausliikelaitoksen

kalusto antaa kaikkien käyttöön. Lisäksi olisi selvitettävä, mitä toimialalainsäädäntöä tarvitaan varmistamaan taloudelliset edellytykset ja tarvitaanko toimintaa harjoittavalle yritykselle toimilupamenettelyä.

14.3.6 Luotsauksen merkitys yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa

Toimiva meriliikenne on sekä normaali- että poikkeusoloissa Suomen ulkomaankaupan kannalta ratkaisevan tärkeä. Merikuljetuksia ei voida korvata millään muulla kuljetusmuodolla. Luotsaustoiminnan toimivuus vaikuttaa oleellisesti merikuljetuksiin.

Luotsausliikelaitoksella on lakiin perustuva velvoite varautua poikkeusoloihin. Poikkeusoloihin varautumisesta saadun selvityksen mukaan luotsauksella on merkittävä osuus merikuljetusten turvaamisessa myös poikkeusoloissa. Meri- ja rajavalvonnan kannalta luotsaukseen ei kuitenkaan liity erityisiä julkisoikeudellisia odotuksia.

Työryhmän arvion mukaan luotsauksella on olennaista merkitystä yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisessa. Nämä tehtävät ja suorituskykyvaatimukset liittyvät talouden ja infrastruktuurin toimivuuteen sekä valtakunnan sotilaalliseen puolustamiseen. Näiden seikkojen perusteella luotsaustoiminnan luonnetta on arvioitava osana kansallisen turvallisuuden varmistamista.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen varmistamiseksi olisi selvitettävä, voidaanko luotsaustehtävät järjestää yksityisten yritysten tuottamina ottaen huomioon kansallisen turvallisuuden vaatimukset. Olisi myös selvitettävä, miten toiminnan ylläpito varmistetaan normaalioloissa ja miten poikkeusoloihin varautuminen voitaisiin järjestää yksityisten yritysten toimintamallissa.

14.3.7. Riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuu

Vahingonkorvauslain 3 luvun 7 §:ssä säädetään, ettei valtio tai kunta vastaa luotsauksesta aiheutetusta vahingosta. Merilain 7 luvun 1 §:n 1 momentin säädetään, että laivanisäntä on vastuussa vahingosta, jonka luotsi on toimessa tekemällään virheellä tai laiminlyönnillä aiheuttanut. Luotsin rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädetään luotsauslain 8 §:n 3 momentissa.

Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, miten riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuu tulisi järjestää, jos luotsaustoiminta avataan kilpailulle. Lisäksi tulee selvittää, miten riskienhallinta ja vahingonkorvausvastuut on hoidettu muualla maailmassa.

14.3.8 Kilpailun avaamisen hyödyt

Jatkovalmistelussa olisi selvitettävä, onko kilpailun avaamisella saavutettavissa sellaisia tehokkuushyötyjä, jotka olisivat monopolia parempia tai kilpailu(tus)kustannuksia suurempia ottaen huomioon mitä jäljempänä on esitetty. Samalla on arvioitava väitettyjen hyötyjen jakaantumista eri toimijoiden kesken.

Seuraavassa on kuitenkin esitetty alustavia arvioita muutoksista ja niiden vaikuttavuudesta merenkulun toimintakentässä.

Monopoli

Monopolivaihtoehdossa toiminnan tehokkuus riippuu Luotsausliikelaitoksen palvelutarjonnan järjestämisestä. Luotsauksen kokonaiskustannuksia arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon toiminnan järjestämisen reunaehdot, joita ovat:

- Luotsauslainsäädännön ja luotsausliikelaitoksesta annetun lain vaatimukset luotsaustoiminnalle
- Liikenne- ja viestintäministeriön asettamat omistajaohjaustavoitteet
- valtion talousarvioissa asetut palveluaika- ja palveluvelvoitetavoitteet

Asiaa koskevan lainsäädännön ja näiden reunaehtojen puitteissa Luotsausliikelaitos järjestää oman liiketoimintansa. Sen liiketoiminnan tulot määräytyvät valtioneuvoston asetuksen mukaisesti (hintasääntely), joten liikkeenjohdollinen osuus kattaa henkilöstön ja tuotannontekijöiden organisoinnin. Luotsauspalveluiden kysyntä vaikuttaa toiminnan tuloksellisuuteen, mutta toimivalla johdolla on vain vähän mahdollisuuksia vaikuttaa luotsauksen kysyntään.

Luotsausliikelaitoksen hyvä tuloskehitys osoittaa sen, että toiminnassa on ollut järkeistämisen ja tehostamisen varaa. Tuloskehitys on ollut niin hyvä, että luotsaustaksojen alentaminen ja siten tehokkuushyötyjen jakaminen asiakkaille olisi jo nyt mahdollista vaarantamatta liikelaitoksen liiketoimintaedellytyksiä. Hintasääntelyn tilanteessa alennusten määrä ja kohdentaminen asiakkaittain tai satamittain on viimekädessä poliittinen päätös.

Luotsaustoiminnan kilpailuttaminen

Luotsaustoiminnan kilpailuttamisessa palvelutarjonnan järjestämisvastuu olisi viranomaisen hoidettavana. Kilpailuttava viranomainen määrittäisi hankittavan palvelun ja asettaisi asiakashinnat tai hintakehyksen. Asiakkailta perittävän hinnan ja palvelun järjestämisestä aiheutuvien kulujen erotus voisi olla sellainen kuin se valtiontalouden kannalta päätetään olevan (voi olla ylijäämäinen, kustannusneutraali tai osin budjettirahoitteinen; jaottelu asiakasryhmittäin, satamittain, alueellisesti tai valtakunnan tasolla). Julkisella sektorilla on laaja-alaista kokemusta tällaisen tilaaja-tuottaja –mallin käytöstä.

Toiminnan tehokkuushyödyt saavutettaisiin tarjouskilpailun hintatason ja kilpailuttamiskustannusten erotuksena. Yleisesti oletetaan, että kilpailuttamisella saavutetaan palvelutuotannon järjestämisessä sellaista tehokkuutta, jota monopolitoimija ei saavuta. Kilpailun hyödyt ovat kuitenkin täysin riippuvaisia tämän olettamuksen pitävyydestä ja kilpailuttamiskustannusten suuruudesta.

Luotsaustoiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että kilpailijoiden ja Luotsausliikelaitoksen toiminnan mahdollisesta tehostumisesta olisi kilpailutilanteessa saatavissa olennaisia tehokkuushyötyjä. Toimialalle syntyisi mahdollisuus järjestää luotsauspalvelut nykyistä olennaisesti kustannustehokkaammalla tavalla. Kustannustehokkuuden kasvun tulisi ylittää kilpailuttamisesta aiheutuvat hallinnointikustannukset, joita ovat tarjouskilpailujen järjestämiset ja asiakastulojen kerääminen ja hallinnointi.

Kilpailuttamismallissa viranomaisen tulisi määrätä palveluntarjonnan sisältö ja hinta. Luotsaustoiminnan edellytyksiä arvioitaessa olisi otettava huomioon myös, millaisilla tuotannon- ja kustannustekijöillä kilpaileminen olisi ylipäänsä sallittua ja mahdollista.

Luotsiasemien, veneiden ja muun kaluston käytössä on saavutettavissa mittakaava- ja yhteistuotantoetuja, edellyttäen, että yhteiskäyttö on hyväksyttävää luotsaustoiminnan riippumattomuuden ja puolueettomuuden kannalta. Henkilöstön työoloja koskevat seikat ovat työsuojeluasioita, joiden vähimmäistaso tulee taata. Kaikilta osin olisi varmistettava toimijoiden kilpailuneutraalit edellytykset osallistua kilpailuun.

Kilpailussa olisi siis kyse siitä, kuka tarjoaa valtiolle vakioidun ja ennalta määrätyn palvelun kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla. Jos kilpailuttamalla saavutettaisiin tehokkuushyötyjä, niiden jakautuminen valtion, asiakkaiden ja satamien välillä olisi edelleen viranomaisen päätettävissä oleva tai lainsäädännöllä ratkaistava asia.

Avoim kilpailu

Avoimessa kilpailussa viranomainen vain määrittää ne vaatimukset, jotka täyttämällä luotsauspalveluiden tarjoamiseen saa osallistua. Kilpailulla saavutettavat tehokkuushyödyt ja niiden jakautuminen valtion, asiakkaiden ja satamien välillä määräytyisivät asiakkaan ja luotsauspalvelua tarjoavan yrityksen keskinäisin sopimuksin. Valtion osallisuus luotsausmarkkinoilla olisi lähtökohtaisesti vain lainsäädännöllinen ja valvonnallinen. Lisäksi valtiolla voisi olla liiketaloudellista osallisuutta yhdessä palvelua tarjoavassa yhtiössä.

Tämän vaihtoehdon osalta on todennäköistä, että luotsauspalveluiden hintavaihtelut kasvaisivat merkittävästi. Hintavaihtelut määräytyisivät markkinoilla, ja hyödyt kohdentuisivat mittakaavaetujen mukaisesti vahvoihin kuljetusvirtoihin. Heikon kysynnän alueilla hinnat voisivat nousta merkittävästi ja tarjontaa olisi rajoitetusti tai ei lainkaan.

Tällöin valtiota vaadittaisiin osallistumaan pakollisten luotsauspalveluiden tarjoamiseen kannattamattomilla palvelualueilla. Palvelutarjonnan hyödyt kohdentuisivat osaan asiakkaista, kun toisaalla esiintyisi vaatimuksia valtion talousarviomäärärahojen käytöstä korkeiden luotsaushintojen kompensoimiseksi osalle asiakkaista.

Avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistäminen

On esitetty myös avoimen kilpailun ja kilpailuttamisen yhdistämistä. Tämä tarkoittaisi, että liiketaloudellisesti kannattavilla alueilla vallitsisi avoin kilpailu ja muut alueet kilpailutettaisiin tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina.

Avoimen kilpailun alueella kustannustaso mahdollisesti laskisi ja kilpailutetuilla alueilla kustannukset puolestaan nousisivat, jollei valtio osallistuisi kasvaviin kustannuksiin hintatuen muodossa.

Liitteet

Liite 1

Alustyytit

ma = matkustaja-alus

mau = matkustaja-autolautta (ro-pax -alukset)

ll = lastilautta (ro-ro -alukset)

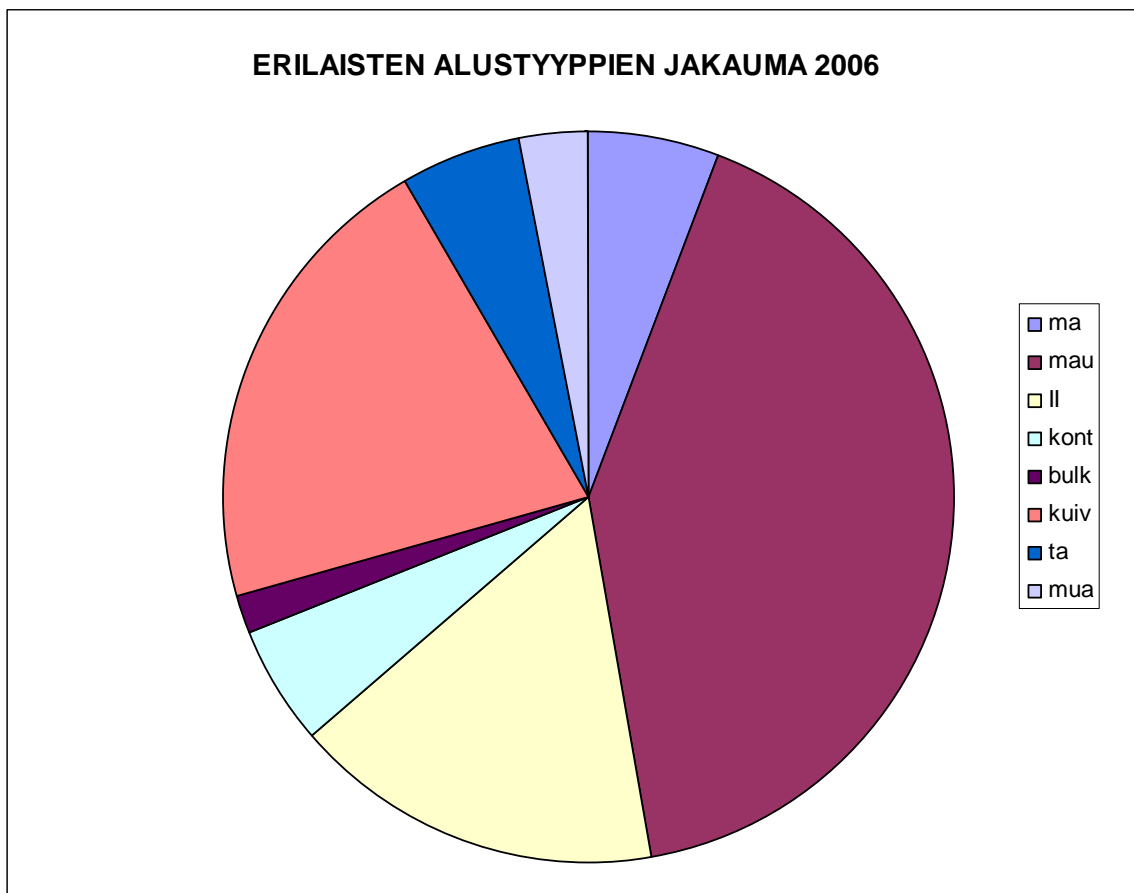
kont = konttialus

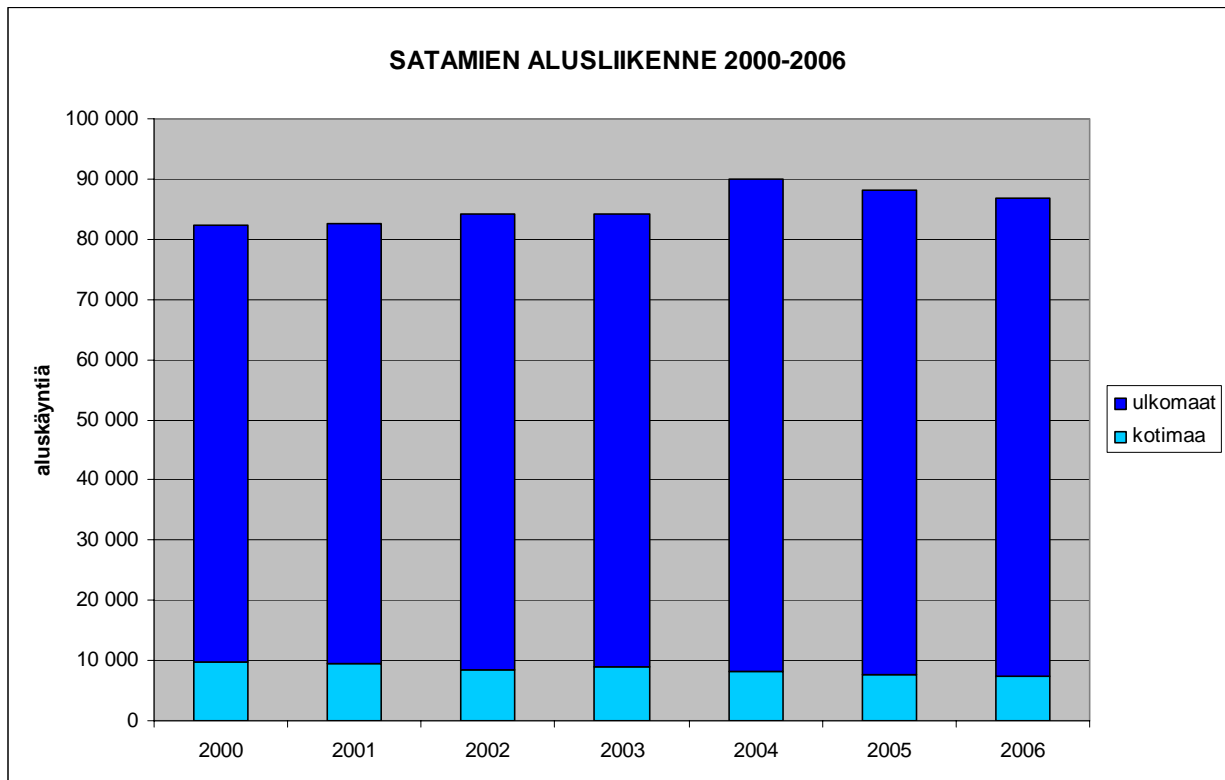
bulk = bulk -alus

kuiv = kuivarahtialus

ta = säiliöalus

mua = muut alukset (hinaajat, proomut, jäänmurtaajat yms.)



Liite 2**Arvio liikenteen kehityksestä**

Liite 4

Satamien liikenne

SATAMA	ULKOMAANLIIKENNE								KOTIMAA		KOKO	ULKOMAA	
	ma	mau	II	kont	bulk	kuiv	ta	mua	saap	yht	LIIK	RANN	SAIM
Helsinki	2799	13876	4288	1525	46	652	119	346	252	504	24155	23651	
Maarianhamina	1456	6573			6	131	4	5	8	16	8191	8175	
Turku	77	4127	799	100	2	250	123	87	161	322	5887	5565	
Kotka		406	1024	1331	23	1804	336	232	71	142	5298	5156	
Hanko	1	766	2911			86	4	98	70	140	4006	3866	
Rauma		1	739	467	32	1491	132	92	76	152	3106	2954	
Naantali		1376	712		133	233	317	62	536	1072	3905	2833	
Långnäs	36	2669							301	602	3307	2705	
Hamina	2		1186	288	2	593	480	35	106	212	2798	2586	
Eckerö		2450										2450	
Sköldvik						11	1592	68	438	876	2547	1671	
Pori			6	115	123	965	182	73	89	178	1642	1464	
Kemi	8		406	91	10	766	45	54	49	98	1478	1380	
Raahe					237	526	31	436	109	218	1448	1230	
Kaskinen					16	943	32	40			1031	1031	
Oulu			330	118	53	323	207		75	150	1181	1031	
Kokkola				4	173	664	175	6	85	170	1192	1022	
Vaasa	8	763		2	56	147	35	4	42	84	1099	1015	
Uusikaupunki			444		22	323	145	7	38	76	1017	941	
Inkoo					27	708	12	136	28	56	939	883	
Tornio				79	4	703	22	16	20	40	864	824	
Pietarsaari			2	31	26	607	50	36	18	36	788	752	
Loviisa					29	469	2	138			638	638	
Imatra					4	574		38	48	96	712		616
Lappeenranta	136				7	404		20	144	288	855		567
Parainen					56	160		294	108	216	726	510	
Taalintehdas						382					382	382	
Kantvik					41	264	30	41	23	46	422	376	
Koverhar					132	214		10	9	18	374	356	
Joutseno						322		17	62	124	463		339
Joensuu						309		4	35	70	383		313
Varkaus						268		17	61	122	407		285
Lappohja						212					212	212	
Eurajoki					6	146		10			162	162	
Ristiina						141		21			162		162
Kemiö					30	119			20	40	189	149	
Rahja					16	132					148	148	
Färjsund	2					100			22	44	146	102	
Pohjankuru						102					102	102	
Tolkkinen						92	4				96	96	
Vessö						94					94	94	

Kristiinankaupunki	2				42	28		16			88	88	
Kitee						70		6			76		70
Savonlinna					2	66		3	5	10	81		68
Kuopio						63			23	46	109		63
Siilinjärvi					5	54			18	36	95		59
Isnäs						49					49	49	
Förby						6	31				37	37	
Kalkkiranta						21		8	3	6	35	29	
Tammisaari						18					18	18	
Teijo						2		9			11	11	
Dragsfjärd						1					1	1	
Porvoo									200	400	400		
Espoo									1	2	2		
Salo									50	100	100		
Turun saaristo									142	284	284		
muu Ahvenanmaa									77	154	154		
Ahkiolahti									4	8	8		
Iisalmi									3	6	6		
muu Saimaa									123	246	246		
Yhteensä	4527	33007	12847	4151	1361	16808	4110	2485	3753	7506	84352	76745	2542

Liite 5**Luotsatut alukset 2006**

ALUSKÄYNNIT JA LUOTSUKSET VUONNA 2006						
	mukana liikenne			vain liikenne		
	kaikki	Saimaa	rannikko	kaikki	Saimaa	rannikko
aluskäynnit x 2	86802	3603	83199	79287	2542	76745
luotsaukset	36776	5599	31177	36776	5599	31177
luotsaus-%	42,4 %	155,4 %	37,5 %	46,4 %	220,2 %	40,6 %
* Vuonna 2006 kotimaanliikenne oli 7506 sisään/ulos aluskäyntiä						
* Vuonna 2006 Saimaan kotimaanliikenne oli 1052 sisään/ulos aluskäyntiä						

Saimaan yli 100 % menevät luotsausprosentit johtuvat siitä, että jokainen eri luotsin suorittama luotsaus lasketaan erilliseksi luotsaukseksi. Esimerkiksi yhdelle laivalle muodostuu matkalla Juustilan sulusta Kuopioon ja takaisin useita luotsauksia.

Liite 6

Luotsauksen kansainvälinen vertailu

1 Ruotsi

Ruotsissa selvitetään luotsauksen toimintatapoja eduskunnan antaman määräyksen perusteella. Selvitys on perusteellinen ja sen osamietintö on jo julkaistu nimellä ”Lotsa rätt”. Selvitys sisältää ehdotuksen luotsauslaiksi. Selvityksen sisältöä on laajennettu käsittämään koko Sjöfartsverketin toiminta. Selvityksen on määrä valmistua toukokuussa 2008.

Toimijat

Sjöfartsverket on toimivaltainen viranomainen ja sillä on myös yksinoikeus luotsaustoimintaan. Sjöfartsverket on valtion liikelaitos. Vuodesta 2004 on merenkulun tarkastusyksikkö vastannut luotsinkäyttövelvollisuuden määrittelystä sekä säännöistä ja päätöksistä koskien luotsinkäyttövapautuksia. Luotsauspalvelu on ympärivuorokautista.

Luotsinkäyttövelvollisuus

Luotsinkäyttövelvollisuutta ei ole määrätty laissa vaan ne annetaan Sjöfartsverketin määräyksenä. Luotsinkäyttövelvollisuus perustuu neljään kategoriaan. Luotsinkäyttövelvollisilla väylillä se perustuu joko lastin vaarallisuuteen tai vahingollisuuteen (kat 1 ja 2) taikka aluksen kokoon (kat 2 ja 3) taikka liikennealueeseen (kat 4). Mikäli alus käy saman päivän aikana useammin kuin viisi kertaa samassa satamassa aikataulun mukaisessa liikenteessä, ei sen päällikkö ole luotsinkäyttö-velvollinen. Erityisistä syistä voidaan nimetty päällikkö velvoittaa käyttämään luotsia, jos se on meriturvallisuus- tai ympäristösyistä perusteltua.

Linjaluotsinkirjan (farledstillstånd) saamisen edellytykset ovat samankaltaiset kuin Suomessakin. Sen voimassaoloaika on kuitenkin lyhyempi, kolme vuotta. Ruotsin määräykset tuntevat myös erivapauden, jonka edellytykset ovat tiukemmat kuin Suomessa ja niitä onkin vähemmän.

Kilpailu

Ruotsissa ei ole kilpailevaa toimintaa luotsauksessa.

Luotsaustaksa

Luotsauksen kustannukset peritään suurimmaksi osaksi asiakkailta luotsauksista sekä luotsiveneiden käytöstä myös muihin tarkoituksiin. Alijäämä katetaan väylämaksutuloilla. Luotsaustaksa perustuu kahteen tekijään: luotsaukseen käytettyyn aikaan ja bruttovetoisuuteen. Mälarenin alueella luotsaustaksaa on alennettu 32 % ja Vänernillä 65 %. Öresundin läpiluotsauksia ja pitkän matkan -luotsauksia on alennettu 30 %. Syynä ovat kilpailutekijät verrattuna tanskalaisten maksuihin samoilla alueilla. Mikäli luotsia ei ole saatavissa puolessa tunnissa, on alus oikeutettu alennettuun maksuun.

2 Norja

Toimijat

Fiskeri- och Kystdepartementin alainen Kystverket vastaa luotsaustoiminnasta. Se on jaettu viiteen piiriin ja pääkonttoriin. Sen tehtävänä on myös luotsien rekrytointi ja koulutus. Laissa on määräykset luotsioppilaiden vaatimuksista. Kirjallisen ja käytännön kokeen vastaanottaa lautakunta, jossa on luotsivanhin, kaksi luotsia ja alueen tunteva aluksen päällikkö. Luotsivanhinta lukuun ottamatta kokoonpanon nimittää Kystverket.

Luotsinkäyttövelvollisuus

Kaikki yli 500 GT alukset ovat luotsinkäyttövelvollisia. Siitä ovat kuitenkin vapautettuja mm. kotimaanliikenteen matkustaja-alukset, jotka eivät kuljeta vaarallista lastia ja päälliköllä on tarpeeksi kokemusta sekä alukset, joiden päälliköllä on tarpeeksi kokemusta Norjan aluevesiltä kuten vaadittu määrä matkoja sekä englannin tai skandinaavisten kielten taito. Lisäksi vaaditaan suullinen koe. Vapautus on määräaikainen.

Luotsivanhimmalla on oikeus myöntää tilapäinen vapautus luotsinkäyttövelvollisuudesta. Se voidaan esim. myöntää, mikäli luotsia ei ole saatavissa tai jos luotsinkäyttö on ilmeisen tarkoituksetonta. Vapautus on voimassa vain yhden matkan ja sitä voidaan käyttää poikkeustapauksissa sillä ehdolla, että meriturvallisuutta ei vaaranneta.

Norjassa suoritettiin kokeilu maista luotsauksesta, joka päättyi 2005. Sen jälkeen on tehty lisää selvityksiä siitä, miten maista luotsaus voitaisiin antaa ja millä edellytyksillä. Tänä vuonna on tarkoitus saada poliittinen päätös asiasta.

Kilpailu

Norjassa ei ole arvioitu kilpailun avaamista. Sitä vastoin viime vuonna jätettiin kaksikin raporttia siitä, miten voidaan keventää luotsinkäyttövelvollisuutta. Keinoina on ollut aluksen pituuteen perustuva luotsinkäyttövelvollisuuden helpottaminen sekä luotsattavia väyliä koskeva helpotus. Päätöksiä odotetaan vuonna 2008.

Luotsaustaksa

Luotsaustoiminta on kokonaan asiakasrahoitteista. Luotsinkäyttövelvolliset maksavat kaikki luotsauspalvelusta, myös luotsinkäyttövelvollisuudesta vapautetut. Valmiusmaksu perustuu aluksen kokoon ja luotsausta vaativaan matkaan. Luotsaustaksa perustuu luotsattuun aikaan, joka on vähintään kuitenkin kolme tuntia. Vapautetut maksavat ainoastaan valmiusmaksun, luotsia käyttävät molemmat maksut.

3 Tanska

Toimijat

Puolustusministeriön alainen Farvandsväsenet vastaa luotsauksesta. Valtion luotsauksesta huolehtii Farvandsväsenetin alainen Luotsilaitos, Danpilot. Luotsauksen kilpailulle avaamisen yhteydessä perustettiin valtiollinen Lodstilsynet Pääesikuntaan. Se vastaa luotsien

ohjauskirjojen ja linjaluotsinkirjojen myöntämisestä, vaatimuksista, tutkintojen vastaanotosta ja päättää luotsiyrityksen itseohjautuvuuden periaatteista. Se päättää myös luotsivapautusten perusteista. Sjöfartsstyrelsen päättää luotsiveneiden varustuksesta.

Vuoden 2007 syksyllä muodostettiin ensimmäinen yksityinen luotsausyrittäjä, kun kahdeksan entistä valtion luotsia perusti yhtiön ja tarjoaa luotsauksia useampaan Tanskan satamaan. Yhtiöllä on omia luotsiveneitä mutta myös sopimus veneyrityksen kanssa kuljetuksista. Myös eräillä entisillä satamaluotseilla on oikeus harjoittaa luotsaustoimintaa satamissa.

Luotsinkäyttövelvollisuus

Luotsinkäyttövelvollisuus perustuu ensisijaisesti lastin vaarallisuuteen mutta harkinnan mukaan ja erilaisten paikallisten säännösten perusteella luotsikäyttövelvollisuus on laajempi.

Luotsin ohjauskirjaan saamiseksi on pitkälti samat vaatimukset ja tutkinnot kuin Suomessakin. Lisäksi luotseille on asetettu velvollisuus ottaa luotsioppilas matkalle mukaan vaikka hän olisi kilpailevan yrityksen palveluksessa. Luotsierivapauden vaatimukset ja tutkinto ovat hyvin samanlaiset kuin mitä Suomessa edellytetään linjaluotsinkirjan saamiseksi. Vapautus on määräaikainen.

Kilpailu

Vuoden 2006 lopussa tuli voimaan uusi luotsauslaki, joka avasi luotsauksen kilpailulle. Valtion yksinoikeus luotsauksiin säilyi Pohjanmeren ja Itämeren välillä tapahtuvissa luotsauksissa. Yksityiset luotsausyritykset voivat suorittaa alueellisesti luotsauksia satamiin. Valtion luotsausyrittäjä on kuitenkin velvollinen tarjoamaan luotsauksia satamiin, ellei kukaan muu niitä tee.

Luotsaustaksa

Luotsauslain mukaan puolustusministeriö päättää vuosittain luotsaustaksan ylärajat valtion luotsaukselle. Käytännössä luotsausyrittäjä itse päättää taksan suuruuden eikä valtion luotsaus saa ylittää sitä. Valtion luotsiyrittäjä perii vain syntyneet kustannukset. Tämä johtuu kilpailuista markkinoista, joihin valtion taksapolitiikan ei haluta vaikuttavan. Satamat päättävät satamaluotsaustaksoista.

4 Hollanti

Toimijat

Liikenneministeriö antaa luotsausta koskevat säädökset sekä määrittää luotsaustaksan tason. Kaikkien rekisteröityjen luotsien tulee kuulua organisaatioon nimeltä Dutch Pilots Corporation (NLC), jossa he ovat osaomistajina. Se vastaa luotsaustoiminnan laadusta ja luotsien koulutuksesta. NLC:n rinnalla on neljä piiriorganisaatiota (RLC), joissa luotsit työskentelevät. Koulutus kestää noin vuoden ja sisältää sekä kansallisen että alueellisen tason tutkinnon.

Yksityinen yritys, Nederlands Loodswezen B.V., vastaa luotsausmaksujen keräämisestä ja tukitehtävistä luotseille. Sen tehtävänä on esim. toiminnan suunnittelu, hallinto,

luotsikuljetukset sekä henkilöstö- ja tietoliikenneasiat. Luotsit ovat yrityksen osaomistajia, kun taas tukihenkilöstö esim. veneenkuljettajat ovat sen palkkalistoilla. Kun tuloista on vähennetty kustannukset, jaetaan voitto luotseille heidän itsensä sopiman jaon mukaisesti.

Luotsinkäyttövelvollisuus

Luotsinkäyttövelvollisuus perustuu aluksen kokoon tai lastin vaarallisuuteen ja se vaihtelee alueittain. Luotsinkäyttövelvollisuudesta voi saada vapautuksen, jos miehistö täyttää tietyt vaatimukset. Vapautus on määräaikainen.

Rotterdamissa annetaan maista luotsausta aallonmurtajan taakse, ei laituriiin saakka, ja vain huonoissa olosuhteissa. Maista luotsaus on luotsaustoiminnan kannalta kallista, vaikka maksu on 75 % normaaliluotsauksesta. Se sitoo kaksi luotsia, toisen VTS-keskukseen ja toisen alukselle sen tullessa aallonmurtajalle. Ehkä merkittävämpi tekijä on kuitenkin liikenteen hidastuminen, koska väylälle ei lasketa silloin muuta liikennettä turvallisuussyistä.

Kilpailu

Luotsaustoiminta yksityistettiin vuonna 1988. Vuonna 2004 maan hallitus päätti, että yksityinen monopoli saa jatkaa toimintaa ilman kilpailua ainakin vuoteen 2019. Sen jälkeen asiasta päätetään erikseen.

Luotsaustaksa

Taksan suuruuteen vaikuttavat aluksen koko ja luotsatun matkan pituus. Taksa on uudistettavana, koska nyt suuret alukset ja suuret satamat subventoivat pienempiä. Maan hallitus edellyttää, että taksan tulee vastata muodostuneita kustannuksia.

5 Saksa

Toimijat

Liikenneministeriö valvoo luotsaustoimintaa, antaa määräykset luotsien pätevydestä ja päättää valtakunnallisesta luotsaustaksasta neuvoteltuaan asiasta luotsiorganisaation kanssa. Luotsiorganisaationa toimivat luotsiveljeskunnat, Lotsenbrüderschaft. Ne ovat julkisoikeudellisia, alueellisia ja osuustoiminnallisia luotsiorganisaatioita. Ne vastaavat luotsioppilaiden koulutuksesta. Lisäksi merenkulkuviranomainen, Wasser- und Schifffahrt, vastaa säädöksistä ja valvonnasta. Luotsien tutkinnot vastaanottaa lautakunta, jonka jäsenistä kaksi nimittää luotsiveljeskunta, ja ohjauskirjan myöntää viranomainen.

Luotsinkäyttövelvollisuus

Luotsinkäyttövelvollisuus perustuu lähinnä aluksen kokoon ja lastin vaarallisuuteen. Lisäksi voi olla vielä alueellisia määräyksiä. Luotsinkäyttövelvollisuudesta voi vapautua suoritettuaan tietyn määrän matkoja sekä viranomaiselle kirjallisen ja käytännön kokeen saksaksi. Vapautus on määräaikainen.

Lainsäädäntö mahdollistaa aluksen maista luotsauksen suojaisempaan luotsinottoipaikkaan. Sitä käytetään erittäin huonoissa sääolosuhteissa, kun luotsi ei voi normaalisti nousta alukseen.

Kilpailu

Luotsiorganisaationa toimivilla luotsiveljeskunnilla, Lotsenbrüderschaft, on käytännössä luotsausmonopoli.

Luotsaustaksa

Luotsaustaksa kattaa luotsien palkat. Lisäksi siitä maksetaan yleiset kustannukset, kuten luotsiasemat, -veneet ja niiden käyttö, venemiesten palkat, VTS-keskukset ja luotsien varustus. Luotsausmaksun perii valtio, joka myöntää rahat erilliselle yhtiölle, Lotsbetriebsverein e.V:lle, joka vastaa mm. luotsikuljetuksista. Sitä johtavat luotsit eikä sen tarkoitus ole tuottaa voittoa.

10 European Maritime Pilots Association, EMPA yhteenveto

Belgia

Luotsit ovat virkamiehiä. Luotsaus on pakollista tietyn kokoluokan aluksille ja aluspäällystön on mahdollista saada vapautus luotsinkäyttövelvollisuudesta käyntikertojen perusteella. Merialueella on mahdollista saada maista luotsausta sisään tulevalle alukselle.

Poiketen edellä mainitusta Antwerpenin satama-alueilla ja Zeebruggessa luotsauksesta vastaa yksityinen luotsiyhtiö.

Bulgaria

Luotsauspalvelun tuottavat luotsit ammatinharjoittajina, jotka ovat järjestäytyneet kahteen luotsipiiriin. Merenkulkuhallinto järjestää luotsiveljeskuntien kesken kilpailutuksen luotsauspalvelun tuottamisesta kolmen vuoden välein.

Englanti

Luotsauspalvelusta huolehtivat sekä luotsit ammatinharjoittajina että satamahallinnon palveluksessa olevat luotsit. Suurien satamien luotsit ovat organisoituneet yrityksiksi, kun taas pienemmillä alueilla virallista organisaatiota ei ole. Luotsiyritykset toimivat erilaisilla osuuskuntaperiaatteilla, joissa luotsit työskentelevät ammatinharjoittajina.

Espanja

Luotsauspalvelun tuottavat ammatinharjoittajina toimivat luotsit, jotka ovat järjestäytyneet veljeskunniksi.

Kreikka

Luotsit ovat valtion virkamiehiä paitsi Korintin kanavan luotsit, jotka työskentelevät kanavatoimintaa pyörittävän yrityksen työntekijöinä.

Kroatia

Luotsauspalvelun tuottaa seitsemän yksityistä organisaatiota, jotka ovat luotsien omistamia. Ne huolehtivat seitsemän pääsataman sekä pienempien satamien luotsauksista.

Italia

Presidentin asetuksella määrätään luotsinkäyttövelvollisista alueista ja antaa luotsiasemakohtaisille luotsiveljeskunnille yksinoikeuden huolehtia luotsauspalvelusta kussakin satamassa.

Malta

Luotsit ovat ammatinharjoittajia luotsien osuuskunnassa.

Puola

Luotsaus yksityistettiin 1989. Luotsit toimivat ammatinharjoittajina veljeskunnissa, jotka huolehtivat kunkin luotsiasemaan liittyvän sataman luotsauksista.

Portugali

Valtion yhtiöinä toimivat satamahallinnot huolehtivat luotsauspalvelusta ja luotsit ovat niiden palveluksessa. Vuonna 1998 tapahtuneesta muutoksesta hallinnossa osa luotseista on virkamiehiä ja toiset eivät. Maista luotsaus on mahdollista.

Ranska

Luotsaus on julkinen palvelutehtävä, josta huolehtivat luotsit ammatinharjoittajina. Valtion hallinto edellyttää, että luotsit organisoituvat luotsiasemakohtaisiksi veljeskunniksi ja huolehtivat tarpeellisesta luotsaukseen liittyvästä omaisuudesta.

Slovenia

Luotsit ovat ammatinharjoittajia ja vastaavat maan ainoan sataman luotsauksista.

Turkki

Turkissa luotsauspalvelua tuottavat kolmenlaiset organisaatiot: julkiset valtion omistamat yhtiöt, yksityiset luotsausyhtiöt ja satamat, jotka tuottavat luotsauspalveluja. Valtion omistamat yhtiöt ovat yksityistämispaineissa. Yksityisiä luotsausyrityksiä on yksi ja sen omistavat luotsit. Yhtiöllä on oikeus tuottaa luotsauspalveluja Izmitin lahdella. Satamien tuottamat luotsauspalvelut ovat perua 1990-luvun puolivälin yksityistämisajalta, jolloin sataman toimintojen yksityistämisen yhteydessä myös luotsaus kuului pakettiin.

Viro

Vuoteen 2000 asti luotsaus tuotettiin alusliikennepalvelun toimesta. Silloin se erotettiin liikenne- ja viestintäministeriön päätöksellä ja muodostettiin valtion liikelaitos Eesti Loots As. Sen osakkeiden omistajana on Viron valtio ja äänivaltaa käyttää Viron talous- ja viestintäministeriö.

Yhteenveto EMPA:n tiedoista

Luotsauksen järjestäminen Euroopan maissa 2000-luvulla	valtion yhtiö tai hallinto virkamies	valtion yhtiö tai satama-hallinto	veljeskunta tai korporaatio syndikaatti	yksityinen yhtiö
Belgia	X			X
Bulgaria			X	
Englanti		X	X	
Espanja			X	
Hollanti			X	
Italia			X	
Kreikka	X			X
Kroatia			X	
Malta			X	
Norja	X			
Portugali		X		
Puola			X	X
Ranska			X	
Ruotsi	X			
Saksa			X	
Slovenia			X	
Suomi		X		
Tanska		X		X
Turkki		X		X
Viro		X		
	4	8	11	5