



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 18.11.2013
SWD(2013) 461 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

**direktiivien 2008/94/EY, 2009/38/EY, 2002/14/EY, 98/59/EY ja 2001/23/EY
muuttamisesta merenkulkijoiden osalta**

{COM(2013) 798 final}
{SWD(2013) 462 final}

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTEN ARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVI

**direktiivien 2008/94/EY, 2009/38/EY, 2002/14/EY, 98/59/EY ja 2001/23/EY
muuttamisesta merenkulkijoiden osalta**

1. ONGELMAN MÄÄRITTELY

EU:n työlainsäädäntö on yleisesti sovellettavissa kaikkiin toimialoihin ja kaikkiin työntekijäryhmiin. Tästä huolimatta kuudessa direktiivissä¹ joko jätetään merialan työntekijät (merenkulkijat ja/tai kalastajat) niiden soveltamisalan ulkopuolelle tai sallitaan jäsenvaltioiden sulkea heidät täytäntöönpanolainsäädännön ulkopuolelle ilman mitään erityistä perustetta.

Noin 90 prosenttia maailmankaupasta kuljetetaan kansainvälisen meriliikenteen voimin. Ilman laivaliikennettä tavaroiden tuonti ja vienti nykymaailman tarvitsemalla tasolla ei olisi mahdollista. Kansainvälisesti liikennöiviä, kaikenlaista rahtia kuljettavia kauppalaivoja on yli 50 000. Aluksia on maailmalla rekisteröitynä yli 150 maassa, ja niillä työskentelee yli miljoona merenkulkijaa, jotka edustavat käytännöllisesti katsoen kaikkia kansallisuuksia. Kauppalaivoista 30 prosenttia on rekisteröity jossakin EU:n jäsenvaltiossa (katso vaikutustenarviointikertomuksen liite 2). Bruttovetoisuuden (GT)² osalta EU edustaa 19,2 prosenttia maailman aluskannasta³.

Vuonna 2010 maailman kalastuslaivastossa oli noin 4,4 miljoonaa alusta, ja niiden määrä on pysytellyt kohtalaisen vakaana vuodesta 1998. Aluksista 73 prosenttia oli Aasiassa, seuraavaksi runsaimmin Afrikassa, sitten Latinalaisessa Amerikassa ja Karibialla, Pohjois-Amerikassa ja Euroopassa. Yhteensä 3,2 miljoonan aluksen katsottiin toimivan merialueilla ja 1,1 miljoonan aluksen sisävesillä.

EU:ssa kalastuselinkeino tuottaa jotakuinkin 6,4 miljoonaa tonnia kalaa vuosittain. Kalastus ja kalanjalostus työllistävät yli 350 000 ihmistä. Vuonna 2006 viiden jäsenvaltion (Tanska, Espanja, Ranska, Alankomaat ja Yhdistynyt kuningaskunta) osuus yhteisön tuotannosta oli 60 prosenttia⁴.

Tietoja työllisyydestä kauppalaivastossa ei järjestelmällisesti kerätä, ja luvut eri lähteissä vaihtelevat suuresti. Vaikutustenarviointikertomus perustuu kansallisten hallintoviranomaisten toimittamiin lukuihin tai niiden puuttuessa eri tutkimusten tarjoamien lukujen keskiarvoon. Kauppalaivasto työllistää **345 455** merenkulkijaa kalatalouden työllistäessä **157 561** kalastajaa.

Jäsenvaltiot ovat suhtautuneet poikkeusten hyödyntämiseen eri tavoin. Alla oleva taulukko tarjoaa yleiskatsauksen kuuden kyseessä olevan direktiivin osalta.

¹ Direktiivi 2008/94/EY työntekijöiden suojasta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa (EUVL L 283, s. 36), direktiivi 2009/38/EY eurooppalaisen yritysneuvoston perustamisesta (EUVL L 122, 16.5.2009, s. 28), direktiivi 2002/14/EY työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevista yleisistä puitteista (EYVL L 80, 23.3.2002, s. 29), direktiivi 98/59/EY työntekijöiden joukkovähentämistä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä (EYVL L 225, 12.8.1998, s. 16), direktiivi 2001/23/EY työntekijöiden oikeuksien turvaamisesta yrityksen tai liikkeen luovutuksen yhteydessä (EYVL L 82, 22.3.2001, s. 16) ja direktiivi 96/71/EY palvelujen tarjoamisen yhteydessä tapahtuvasta työntekijöiden lähettämisestä (EYVL L 18, 21.1.1997, s. 1).

² Bruttovetoisuus on kansainvälisesti hyväksytty mittaustapa, jolla ilmaistaan alusten suljettujen tilojen tilavuus.

³ ECSA, vuosikertomus 2011–2012.

⁴ Eurostat, kalataloustilastot, syyskuu 2012.

		Maksu- kyvyttö- myys	Eurooppa- lainen yritys- neuvosto	Tiedottaminen ja kuuleminen	Työntekijöiden joukko- vähentäminen	Yrityksen luovutus	Työn- tekijöiden lähettäminen
Poikkeuksia hyödyntänyt jäsenvaltio		CY, EL, MT	CY, EE, EL, HU, IT, LT, LV, MT, RO	CY, LU, MT, RO	BE, CY, DE, DK, EL, IE, LU, LV, MT, SK	CY, DK, EL, HU, IE, LU, LV, MT, NL, RO	BE, BU, CY, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, PL, RO, SE, UK
Yhteensä	Kauppa- laivasto	Ei poikkeuksia	159 150	86 497	138 141	155 925	272 520
	Kalastus- ala	26 386	Ei poikkeuksia	8 452	35 702	43 501	Ei poikkeuksia
Prosenttia ryhmästä	Kauppa- laivasto	Ei poikkeuksia	46,1 %	25,0 %	40 %	45,1 %	78,9 %
	Kalastus- ala	16,7 %	Ei poikkeuksia	5,4 %	22,7 %	27,6 %	Ei poikkeuksia
Prosenttia EU:n työ- voimasta ⁵	Kauppa- laivasto	Ei poikkeuksia	0,07 %	0,04 %	0,06 %	0,07 %	0,11 %
	Kalastus- ala	0,01 %	Ei poikkeuksia	0,004 %	0,015 %	0,018 %	Ei poikkeuksia

Poikkeusten olemassaolo tai tekemisen mahdollisuus saattavat estää tai rajoittaa merenkulkijoiden mahdollisuutta nauttia oikeudestaan tiedotukseen ja kuulemiseen sekä oikeudestaan työoloihin, joissa huomioidaan työntekijöiden terveys, turvallisuus ja arvo. Molemmat oikeudet on kirjattu Euroopan unionin perusoikeuskirjaan 27 ja 31 artiklassa.

Kyseessä olevissa direktiiveissä ei anneta erityistä perustetta poikkeuksille, eikä komissio ole ehdottanut tai yksiselitteisesti oikeuttanut niitä sen paremmin valmistelutyön aikana kuin itse direktiiveissäkään. Voidaan kuitenkin olettaa, että alusten jatkuva liikkuminen paikasta toiseen nähtiin esteenä työntekijöille tiedottamista ja heidän kuulemistaan koskevien sääntöjen soveltamiselle. Säännöt ovat osa kaikkia kyseessä olevia direktiivejä työnantajan maksukyvyttömyysdirektiiviä ja työntekijöiden lähettämistä koskevaa direktiiviä lukuun ottamatta. Voidaan olettaa, että jotkin jäsenvaltioista totesivat neuvostossa yhteyden pitämisen avomerellä purjehtiviin aluksiin niin vaikeaksi, että oli syytä poiketa yleisistä säännöistä etenkin tiedotuksen ja kuulemisen osalta. Viestintäteknologian alalla tapahtuneen kehityksen valossa tätä ei enää nykyisin voida pitää poikkeusten syynä⁶.

Sitä, että jonkin alan työntekijöitä kohdellaan eriarvoisesti ilman objektiivista oikeutusta, on vaikea sovittaa yhteen Euroopan unionin perusoikeuskirjan kanssa.

⁵ 239 608 työntekijää, lähteenä vuoden 2011 laitos työmarkkinatilastoista, Eurostat.

⁶ Tämän tunnustaa myös työnantajajärjestö (ECSA). Se on kuitenkin sitä mieltä, että poikkeusten syyt kytkeytyvät muihin kuin vain tiedotuksen ja kuulemisen logistiikkaa koskeviin seikkoihin, erityisesti tarpeeseen välttää hallinnollisia taakkoja, jotka voisivat nakertaa eurooppalaisten toimijoiden kilpailukykyä.

Sen vuoksi on tarpeen arvioida, voidaanko merenkulkijoiden erilaista kohtelua oikeuttaa objektiivisin perustein. Mikäli ei voida, on ehdotettava keinoja, joilla näille saataisiin samat tai vastaavat oikeudet kuin maissa työskentelevillä on.

Sitä paitsi merenkulkijoina toimivien EU:n kansalaisten määrä vähenee tasaisesti. Tämä voi tulevaisuudessa tietää hankaluuksia, etenkin koska jotkin maista käsin tehtävät työt edellyttävät kokemusta avomerestä. Vaikka tilanteeseen onkin ehkä johtanut useampi tekijä, kuten eristyneisyys, työtaakka ja sosiaalinen ympäristö aluksella, yleinen näkemys on, että kiinnostuksen puutetta merialaa kohtaan saattaa vahvistaa vaikutelma sen poikkeuksellisuudesta. Koetaan näet, että alaan pätevät vain sen omat säännöt jos nekaan⁷.

Tunne oikeudellisen aseman epävarmuudesta saattaa arveluttaa mahdollisia työntekijöitä niin, etteivät nämä ryhdy merialan ammatteihin. Niinpä poikkeusten olemassaolo osaltaan näivertää merialan töiden houkuttelevuutta. Merkittävät sidosryhmät kuten ammattiliitot ja merialan työllisyyttä ja kilpailukykyä käsittelevä erityistyöryhmä ovat vahvistaneet tämän.

2. EU:N TOIMINTAEDELLYTYKSET JA TOISSIJAISUUSPERIAATE

Toimenpiteessä on kyse kuuden direktiivin mahdollisesta tarkistamisesta. Näin ollen se voidaan toteuttaa vain EU:n tasolla hyväksymällä yksi tai useampi olemassa olevia lakeja muuttava direktiivi.

Aloite vaikuttaa ankarana kansainvälisen kilpailun värittämään alaan, jonka työvoimasta suuri osa työskentelee jonkin osavaltion aluksilla mutta on peräisin muista jäsenvaltioista tai kolmansista maista. EU:n aloite takaisi tasapuolisemmat toimintaedellytykset ainakin jäsenvaltioiden lippujen alla purjehtivilla aluksilla.

3. TAVOITTEET

3.1. Yleiset tavoitteet

Aloitteen tarkoituksena on parantaa EU:n perusoikeuskirjan takaamien oikeuksien tarjoamaa suojaa työlainsäädännössä. Lisäksi se tukee yleisiä tavoitteita, jotka sisältyvät Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 151 artiklaan, toisin sanoen työllisyyden, parempien elin- ja työolosuhteiden, kunnollisen sosiaaliturvan sekä työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun edistämistä.

3.2. Erityistavoitteet

Tämän aloitteen erityistavoitteina on:

- (a) parantaa EU:n perusoikeuskirjan takaamien oikeuksien tarjoamaa suojaa erityisesti arvioimalla, onko erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltavissa alan ominaispiirteillä, ja ellei ole, nostaa merenkulkualan ammattilaisten oikeudet samalle tasolle kuin ne maissa työskentelevillä ovat ja
- (b) saada lisää nuoria EU-kansalaisia töihin kauppalaivastoon ja kalatalouteen lisäämällä alojen houkuttelevuutta maalla tehtäviin töihin nähden ja saada merenkulkijat jatkamaan työssään kauemmin.

⁷

Ks. muun muassa tiedonanto *Euroopan unionin yhdenmety meripolitiikka* (KOM/2007/575) ja merialan työllisyyttä ja kilpailukykyä käsittelevän erityistyöryhmän kertomus. .

4. TOIMINTAVAIHTOEHDOT

4.1. Toimintavaihtoehto 1: ei EU:n toimia

Tämän toimintavaihtoehdon tapauksessa EU ei ryhtyisi uusiin lainsäädännöllisiin tai muihinkaan toimiin. Nykyiset direktiivit jäisivät voimaan muuttumattomina ja jäsenvaltiot saisivat vapaasti hyödyntää tai olla hyödyntämättä poikkeuksia.

Nykyisten suuntausten valossa eurooppalaisten merenkulkijoiden hupeneminen todennäköisesti jatkuisi kolmansien maiden kansalaisten vastaanottaessa yhä useampia työpaikkoja eurooppalaisilla aluksilla.

4.2. Toimintavaihtoehto 2: poikkeus edellyttäisi vastaavantasaisen suojan takaamista

Tämä vaihtoehto tarkoittaisi yksiselitteisten poikkeusten korvaamista määräyksellä, joka sallisi jäsenvaltioiden poiketa direktiivin vaatimuksista merenkulkijoiden tapauksessa, mikäli näille taattaisiin samantasoinen suoja kuin direktiiveissäkin.

Tässä vaihtoehdossa jäsenvaltioiden olisi itse päätettävä suojan muodosta.

4.3. Toimintavaihtoehto 3: poikkeukset kitkettäisiin jokaisesta direktiivistä

Tämä vaihtoehto perustuisi oletukseen siitä, että jokainen direktiiviestä on alkujaan tarkoitettu sisältämään kaikki toimialat ja että merenkulkijoiden poissulkeminen ei ole oikeutettua.

4.4. Toimintavaihtoehto 4: sääntöjä muokattaisiin alan erityispiirteiden mukaisiksi

Tässä vaihtoehdossa lakitekstejä muokattaisiin vastaamaan merenkulkualan ominaislaatua merkittävien uusien sääntöjen voimin. Tässä vaihtoehdossa otettaisiin huomioon joidenkin sidosryhmien huolet alan erityispiirteistä ja aiheutuvista lisäkustannuksista.

Direktiivikohtaisesti saattaisi olla tarpeen ottaa käyttöön erikoisjärjestelyjä, jotka koskisivat soveltuvuutta työntekijöiden edustajaksi tai yleisten sääntöjen soveltamista aluksen myyntiin.

Vaihtoehdossa ei tyydyttäisi vain poikkeuksien kitkemiseen tai vastaavantasaisen suojan tarjoamiseen, vaan siinä määritettäisiin keskeiset alaan sovellettavat säännöt. Vaihtoehtojen rahalliset vaikutukset huomioon ottaen se tarkoittaisi esimerkiksi sitä, että alalle ominaisiin tilanteisiin kuten vaikkapa aluksen toistuvan myymiseen taikka siihen, että yritys harjoittaa toimintaa vain yhdellä aluksella, olisi olemassa erityinen sääntönsä.

5. VAIKUTUSTEN ANALYSOINTI

5.1. Ulosliputuksen riski ja sen yhteys kilpailukykyyn

Meriliikenteen maailmanlaajuinen luonne ilmenee usein eri tavoin, mutta keskeisimpiä niistä on alusten rekisteröintiä (ja uudelleenrekisteröintiä) koskeva lainsäädäntö, jolle ei löydy suoraa vastinetta maalla toimivilta aloilta.

Ulosliputusta on pitkälti yllyttänyt laivanomistajien halu välttää kustannuksia ja rajoituksia, jotka liittyvät laivojen rekisteröimiseen perinteisissä merenkulkuvaltioissa. Laivan suurimpia käyttökustannuksia ovat miehistön palkat ja niihin liittyvät kustannukset. On arvioitu, että miehistökustannusten erot muutamien

EU-maiden ja kustannuksiltaan alhaisempien, avoimessa rekisterissä olevien alusten välillä vaihtelevat +22 prosentista +333 prosenttiin⁸.

Jokaisen toimintavaihtoehtoon etuja on punnittava suhteessa ulosliputuksen riskiin, joka tulisi minimoida. Korkean ulosliputusriskin liittäminen johonkin toimintavaihtoehtoon tarkoittaisi sitä, että vaihtoehtoon kielteisen vaikutuksen kilpailukykyyn mielletäisiin lyövä laudalta jäsenvaltion lipun alla purjehtimisesta koituvat edut. Ulosliputus myös johtaisi EU:n merenkulkijoiden määrän vähenemiseen entisestään. Sen seurauksena vaarantuisi yksi ehdotetulle EU:n toimelle asetetuista tavoitteista.

5.2. Jäsenvaltioiden kokemukset

Useat jäsenvaltiot ovat päättäneet olla hyödyntämättä mahdollisuutta jättää merenkulkijat direktiivien soveltamisalan ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa, että vaihtoehdot 2, 3 ja 4 ovat jo osin käytössä joissakin jäsenvaltioissa – myös sellaisissa, joissa on merkitykseltään suuri merenkulkuala.

Direktiivien soveltamisella ei tietyissä jäsenvaltioissa vaikuttaisi olleen havaittavaa vaikutusta, ei myöskään alusten ulosliputukseen. Esimerkiksi Espanjassa vuosina 2001–2011 kansallisen laivaston bruttovetoisuus lisääntyi 40,4 prosentilla. Saman ajanjakson aikana Ranskassa kasvu oli 40,2 prosenttia. Sekä Ranska että Espanja soveltavat merenkulkuaan kaikkia mainittuja direktiivejä (paitsi työntekijöiden lähettämistä koskevaa). Toisaalta Kreikassa kansallisen laivaston bruttovetoisuus lisääntyi 34 prosentilla vuosina 2001–2011. Kyproksella bruttovetoisuus lisääntyi 0,5 prosentilla vuosina 2003–2011. Sekä Kreikka että Kypros sulkevat merenkulkualan direktiivejä toteuttavan kansallisen lainsäädännön ulkopuolelle.

Direktiivien täytäntöönpanon jälkeen jäsenvaltioiden kanta poikkeusten asianmukaisuuteen ei ole merkittävästi muuttunut.

5.3. Maksukyvyttömyysdirektiivi

Kyproksella on perustettu erityisrahasto, jota hoitaa sosiaalivakuutusosaston jäsenistä koostuva neuvosto. Perustamisensa yhteydessä rahastolle myönnettiin Kyproksen tasavallan irtisanomisrahastosta 1 000 000 Kyproksen puntia (noin 1 724 137 euroa), minkä jälkeen se on saanut kuukausittain työnantajilta **0,2 prosenttia** näiden työntekijöilleen maksamasta bruttopalkasta.

Kreikassa laissa n:o 1836/1989 tarkennetaan, että takuurahastoa pidetään yllä osin työnantajien panoksella ja osin valtion tuella työministeriön budjetista. Työnantajat osallistuvat **0,15 prosentilla** kaikista maksetuista palkoista.

Maltalla takuurahastoa ylläpidetään kansallisen budjetin (konsolidoitu rahasto) turvin. Lähtösummana sille uskottiin 250 000 Maltan liiraa (noin 579 722 euroa), jotka päätettiin maksaa konsolidoidusta rahastosta korkeintaan viiden vuoden aikana ja vähintään 50 000 Maltan liiraa (115 944 euroa) kerrallaan. Mitään ei näin ollen ole erikseen määrätty työnantajien tai työntekijöiden maksettavaksi. Työntekijöiden pieni lukumäärä (1 303) huomioon ottaen palkkansa osuutena saaliista vastaanottavien kalastajien lisäämisellä lain piiriin olisi vain mitätön vaikutus talouteen.

⁸ Mitroussi K., "Employment of seafarers in the EU context: Challenges and opportunities", *Marine Policy* 32 (2008) 1043–1049, sivulla 1046.

5.4. Eurooppalaista yritysneuvostoa koskeva direktiivi

Jotta voitaisiin arvioida kyseisen direktiivin soveltamisesta merialan työntekijöihin mahdollisesti koituvat lisäkustannukset, on otettu oletukseksi, että eräs suurista eurooppalaisista Tanskasta käsin toimivista laivaliikenneyrityksistä (yli 1 000 työntekijää ja 150 jokaisessa vähintään kahdesta jäsenvaltiosta) olisi perustanut Eurooppalaisen yritysneuvoston ja että sen olisi sallittava kauppalaivaston miehistöjen osallistuminen.

On oletettu, että yritysneuvoston jäsen on merillä kokousta pidettäessä ja että hän on esimerkiksi upseeri (koska hän on silloin todennäköisemmin eurooppalainen) aluksella, joka on rantautumaisillaan Hong Kongiin ja jatkamassa sitten Shanghaihin. Tässä tapauksessa yritysneuvoston jäsen lentäisi Kööpenhaminaan ja hänen tilalleen alukselle lähetettäisiin joku toinen. Kokonaiskustannukset **jokaisen tapaamisen jokaista osallistujaa kohden** olisivat noin **5 028 euroa**. Koska kokouksia järjestetään vuosittain keskimäärin kaksi, eikä yhdellä aluksella luultavasti ole yhtä edustajaa enempää, kokonaiskustannukset olisivat **10 056 euroa** vuodessa.

Toinen mallitapaus taas perustuu oletukseen, että kaikki yhteydenpito hoidetaan satelliitin välityksellä.

Perustuen kahden vuosikokouksen keskiarvoon ja siihen mahdollisuuteen, että jotkut osallistujista ovat maissa, kustannuksiksi koituisi vuosittain $663 \text{ euroa} \times 2 = \mathbf{1\,326 \text{ euroa}}$.

Lisäksi voidaan arvioida, että direktiivin soveltamisehdot täyttävä merenkulkuyritys omistaa ainakin 25 alusta. Arvio perustuu seuraaviin oletuksiin: direktiiviä sovelletaan yrityksiin, joilla on yli 1 000 työntekijää, ja yhdellä aluksella työskentelee 20–27 henkeä⁹. Arviossa otetaan huomioon myös merenkulkijoiden työaikajärjestelyt. Kustannukset ovat siis **vuosittain 603 euroa alusta kohden tapauksessa 1** ja **79,5 euroa alusta kohden tapauksessa 2**. Nämä kustannukset eivät ole merkittäviä verrattuna niihin, joita ulosliputuksen riski tai käyttö- ja kunnossapitokustannuksiin kuuluvien sosiaalisten kustannusten lisääminen voisi aiheuttaa.

Yritysneuvostodirektiiviä tarkistettaessa on nostettu esiin muutamia neuvoston perustamisen hyötyjä.

Kaikki työntekijöiden edustajat pitävät yritysneuvostoja hyödyllisinä (EPEC 2008 -kysely¹⁰). Huolimatta yritysneuvoston ylläpidon rahallisista kustannuksista ja muista, joita ei voida määrällisesti laskea, 57 prosenttia yritysneuvoston perustaneista yrityksistä myöntää, että toiminnan hyödyt päihittävät sen haitat (kun taas 35 prosenttia katsoo kulut hyötyjä suuremmiksi ja 8 prosenttia ei anna selvää vastausta).

5.5. Tiedottamista ja kuulemista koskeva direktiivi

Koska tässä direktiivissä ei sallita jäsenvaltioiden jättää merenkulkijoita sitä toteuttavan kansallisen lainsäädännön ulkopuolelle, vaan ainoastaan asettaa erityisiä tiedotusta ja kuulemista koskevia määräyksiä, ainoastaan vaihtoehdolla 3 voisi olla taloudellisia vaikutuksia. Vaihtoehto 4 on jo pantu täytäntöön nykyisessä

⁹ Ks. Nigel Gardinerin julkaisema *Ship Operating Costs 2009-2010*, Drewry Publishing, heinäkuu 2009, s. 37, kuva 2.5.

¹⁰ Komission teettämä tutkimus, jonka suoritti GHK Consultingin koordinoimana European Policy Evaluation Consortium (EPEC). Ks. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2421&langId=en>.

direktiivissä. Vaihtoehto 3 saattaisi myös aiheuttaa joitakin lisäkustannuksia, koska siinä rajoitettaisiin jäsenvaltioiden toimintavapautta.

Voidaan katsoa, että mahdolliset mallitapaukset, joissa poikkeusten kohteena olevia oikeuksia toteutetaan, ovat **amat kuin yritysneuvostodirektiivin tapauksessakin**. Nämä ovat siis kotiutusvaihtoehto, jossa työntekijän tilalle lähetetään sijainen, sekä osallistuminen satelliitin välityksellä, jolloin työntekijöiden menettämä vapaa-aika hyvitetään.

Työntekijöitä kuullaan vain tarvittaessa, ja tämän perusteella voidaan olettaa kaksi vuosittaista kokousta, joista kuhunkin kutsuttaisiin kaksi merillä olevaa edustajaa. Kustannuksia tästä kertyisi vuosittain 10 056 euroa. Mikäli yritys on paljon pienempi, eikä ääriesimerkkinä omista kuin kaksi alusta, kustannukset olisivat **vuosittain 5 028 euroa alusta kohden**.

Mallitapauksessa 2 satelliitin välityksellä jokaiseen kokoukseen osallistuminen maksaisi noin 663 euroa osallistujaa kohden. Mikäli jälleen oletetaan, että kokouksia on kerran vuodessa ja että edustajia on kaksi, mahdolliset vuosikustannukset olisivat 1 326 euroa, mikä mainitussa kahden aluksen äärimmäistapauksessa vastaisi **vuosittain 663 euroa alusta kohden**.

Tiedotus- ja kuulemismenettelyjen käyttöönotto voisi lieventää muutosvastaisuutta, helpottaa työntekijöiden sopeutumista, tukea yhtenäisen yrityskulttuurin rakentumista sulautumisten jälkeen, välittää kvalitatiivista ruohonjuuritason tietoa yrityksen arjesta ylemmälle johdolle ja auttaa houkuttelemaan päteviä työntekijöitä sekä pitämään näistä kiinni.

Koska direktiivistä poiketaan vain suurempien yritysten (eli niiden, joilla on yli 50 työntekijää tai joiden toimipaikoissa on yli 20 työntekijää) ja avomerellä purjehtivien alusten tapauksessa, kalastusalukset ja -yritykset sekä niiden keralla rannikkoalukset jätetään käytännössä lähes aina direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, joskin Ranskan aavanmeren laivaston tapauksessa saattaa esiintyä poikkeuksia.

5.6. Työntekijöiden joukkovähentämistä koskeva direktiivi

Direktiivin täytäntöönpano aiheuttaa työnantajalle kolmenlaisia kustannuksia: myyntiä edeltävän kuulemisen kustannukset, varoajan välittömät kustannukset ja laivan pitämisestä satamassa sinä aikana aiheutuvat välilliset vaihtoehtokustannukset.

Kahta vaihtoehtoa harkitaan:

- a) työnantajien velvoittamista tiedottamaan työntekijöille ja kuulemaan heitä vain silloin, kun joukkoirtisanomisia suunnitellaan,
- b) tiedotusta ja kuulemista koskevia velvoitteita sekä kuukauden varoaikaa suunniteltujen vähennysten täytäntöönpanolle.

Ensimmäisessä vaihtoehdossa kuulemisen oletetaan toteutuvan siten, että sekä työnantajapuolella että ammattiliitolla on kummallakin kaksi edustajaa. Kuulemisen kustannuksiksi voidaan katsoa kahden työntekijäpuolen edustajan etätapaamisesta koitua 1 326 euroa kunkin tapaamisen kutakin osallistujaa kohden (yritysneuvostodirektiivin kohdalla esitetyn mallitapauksen 2 mukaisesti), eli **2 652 euroa**.

Mikäli valitaan toinen vaihtoehto, on tarpeen laskea mukaan niin sanottu varoaika, eli joukkoyrityksistä ilmoittamisen ja niiden toteuttamisen väliin jäävä jakso¹¹, jolla silläkin on kustannuksensa. Niihin kuuluisi miehistön kuukauden palkka¹², jonka standardimäärä on **39 678 euroa** kuukaudessa. Lisäksi siitä, ettei alusta käytetä kuukauteen, aiheutuu vaihtoehtokustannuksia. Vaihtoehtokustannuksiksi on laskettu 25 550 euroa päivässä. Kun vähimmäisvaroaika on 30 päivää, vaihtoehtokustannuksia kertyy **766 500 euroa**.

Kuukauden varoajan kokonaiskustannukset olisivat siis **811 442 euroa**.

Direktiivissä vahvistetaan kaksivaiheinen menettely: työntekijöille tiedottaminen ja heidän kuulemisensa silloin, kun työnantaja harkitsee joukkoyrityksistä pyrkimyksensä päästä sopimukseen, ja tiedottaminen toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka tulisi etsiä ratkaisuja suunniteltujen joukkovähentämisten aiheuttamiin ongelmiin. Työntekijöiden ja heidän edustajiensa sekä toimivaltaisten viranomaisten mukaantulo voi vähentää menetettyjen työpaikkojen määrää sekä työntekijöihin kohdistuvia pitkäaikaisvaikutuksia. Ei ole mitään syytä olettaa, etteikö tämä pätsi myös merenkulkualalla.

5.7. Yrityksen luovutusta koskeva direktiivi

On tarpeen puntaroida myös kahta mahdollista alavaihtoehtoa nykytilanteen muuttamisesta aiheutuvien taloudellisten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arvioimiseksi:

a) Direktiiviä sovellettaisiin merialuksiin, mutta sen II lukua ei otettaisi huomioon, mikäli on kyse vain alusten luovuttamisesta.

b) Direktiiviä sovellettaisiin merialuksiin täysimittaisesti.

Alavaihtoehtoon a tapauksessa työnantajille koituisi lisäkustannuksia vain rajoitetusta määrästä miehistön kuulemisia. Niiden voitaisiin katsoa vastaavan yritysneuvostodirektiivin kohdalla mallitapauksessa 2 esitettyä kahta etätapaamista miehistön kanssa. Tapaamisten tuomia lisäkustannuksia kertyisi noin 2 652 euroa.

Nykytuotoisen direktiivin sääntöjen soveltaminen alusta myytäessä tietäisi roimia rahallisia tappioita. Mikäli yritykseksi katsottu alus on myytävä yhdessä sen miehistön kanssa, välilliset vaihtoehtokustannukset ovat todellakin huomattavat, sillä hinnanalennus saattaisi olla noin 5 prosenttia myyntihinnasta. Aluksen arvon ollessa 30 miljoonaa euroa vaihtoehtokustannuksiksi saattaisi kertyä **1,5 miljoonaa euroa**.

Toimintavaihtoehtoon 1 soveltaminen ei aiheuttaisi työnantajille lisäkustannuksia.

Toimintavaihtoehtot 2 ja 3 sen sijaan saattavat merkittävästi vaikuttaa työnantajiin sen seurauksena, että direktiivissä annettu ”yrityksen” määritelmä vaikuttaa olevan riittävän laaja tullakseen sovelletuksi aluksiin. Kyseisillä vaihtoehtoilla olisi todennäköisesti merkittävä vaikutus alusten omistajiin alusten markkinoitavuuden kautta.

Näissä olosuhteissa toimintavaihtoehto 4a vaikuttaisi siis parhaimmalta ratkaisulta.

¹¹ Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: ”Suunniteltua joukkovähentämistä, josta on ilmoitettu toimivaltaiselle viranomaiselle, ei saa toteuttaa ennen kuin on kulunut 30 päivää 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua ilmoituksesta eikä noudattamatta säännöksiä, jotka koskevat irtisanomiseen liittyviä yksilökohtaisia oikeuksia.”

¹² Direktiivissä sallitaan 30 päivän varoitusaajan lyhentäminen, mutta myös sen pidentäminen. Sen vuoksi MRAG:n tutkimuksessa käytetään 30 päivän keskiarvoa.

5.8. Työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi

Miltei jokainen jäsenvaltio on hyödyntänyt tätä poikkeusta, eli ne eivät sovelle työntekijöiden lähettämistä koskevaa kansallista lainsäädäntöään merenkulkijoihin. Poikkeusta hyödyntävät jäsenvaltiot ovat Alankomaat, Itävalta, Portugali, Slovakia, Slovenia ja Tšekki. Malta taas on ottanut käyttöön erityisiä sääntöjä merenkulkualaa varten.

On syytä muistaa, että Euroopan komission maaliskuussa 2012 hyväksymä lainsäädäntöpaketti ei muuta työntekijöiden lähettämistä koskevan direktiivin määräyksiä eikä siis myöskään merialuksia koskevia poikkeuksia.

Poikkeuksen vaikutuksia on hyvin vaikea erottaa ennen muuta siksi, ettei siihen tarttuminen ole direktiivin nykyisissä puitteissa mahdollista. Koska huomio kiinnittyy erityisesti lähettämiseen jäsenvaltion sisällä, on miltei mahdotonta arvioida poikkeuksen vaikutuksia kun on kyse kauppalaivaston miehistöistä, alus kun ei ole jäsenvaltion aluetta.

Vaihtoehtoja 2 tai 3 ei siis voitaisi soveltaa merenkulkualaan, koska ne ovat sidoksissa jäsenvaltion alueeseen.

Vaihtoehtoa 4 voitaisiin käyttää yhdenmukaistamisen nimissä, mutta se vaatisi perusteellisia muutoksia direktiiviin.

6. VAIHTOEHTOJEN VERTAILU

Jokaisen direktiivin ja kaikkien neljän toimintavaihtoehdon osalta otetaan huomioon seuraavat tekijät, joista jokainen arvioidaan vaikutustenarviointikertomuksen osiossa 6 numerolla nollasta kolmeen kielteisen (-) tai myönteisen (+) vaikutuksen mukaan edellisessä osiossa tehdyn analyysin perusteella.

- Pääsy määriteltyihin tavoitteisiin
 - parantaa EU:n perusoikeuskirjan takaamien oikeuksien tarjoamaa suojaa erityisesti arvioimalla, onko erilainen kohtelu objektiivisesti perusteltavissa alan ominaispiirteillä, ja ellei ole, nostaa merenkulkualan ammattilaisten oikeudet samalle tasolle kuin ne maissa työskentelevillä ovat sekä
 - houkutella uusia nuoria EU-kansalaisia töihin kauppalaivastoon ja kalatalouteen lisäämällä alojen houkuttelevuutta maalla tehtäviin töihin nähdessä ja saada merenkulkijat jatkamaan työssään kauemmin.
- Todennäköiset taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset
- Ulosliputuksen riski

6.1. Maksukyvyttömyysdirektiivi

Maksukyvyttömyysdirektiivin osalta toimintavaihtoehdolla 1 ei saavutettaisi yhtäkään tavoitetta. Jokainen kolmesta tavoitteesta voitaisiin saavuttaa minkä tahansa muun vaihtoehdon avulla, ja taloudelliset vaikutukset jäisivät rajallisiksi, koska kyse on ainoastaan palkansa osuutena saaliista saavista kalastajista ja ainoastaan kolmesta jäsenvaltiosta. Lisäksi työnantajien osuus on vähäinen (0,15 prosenttia palkoista Kreikassa ja 0,2 prosenttia Kyproksella) tai olematon (Maltalla).

Toimintavaihtoehdot 2–4 ovat näin ollen hyvin samanlaisia niin tavoitteiden saavuttamisen kuin taloudellisten vaikutustenkin osalta. Toimintavaihtoehto 3 on kuitenkin tehokkain alan houkuttelevuuden kannalta, eivätkä kustannukset ole sen suurempia kuin vaihtoehdoissa 2 ja 4.

6.2. Eurooppalaista yritysneuvostoa koskeva direktiivi

Eurooppalaista yritysneuvostoa koskevan direktiivin osalta vaihtoehdolla 1 ei saavutettaisi yhtäkään aloitteelle määrätystä tavoitteesta.

Vaihtoehdot 2 ja 4 yhdistävät niiden alhaiset taloudelliset kustannukset, sillä direktiiviä sovelletaan vain suuriin yrityksiin (joilla on vähintään 1 000 työntekijää jäsenvaltioissa ja vähintään 150 työntekijää jokaisessa vähintään kahdesta jäsenvaltiosta) eikä sitä sovelleta automaattisesti, vaan yritysneuvosto on luotava keskushallinnon aloitteesta tai työntekijöiden pyynnöstä. Toimintavaihtoehdolla 3 lisättäisiin merialan työpaikkojen houkuttelevuutta paremmin, sillä käsitys suojan tason vaihtelemisesta on keskeinen osa ongelmaa.

6.3. Tiedottamista ja kuulemista koskeva direktiivi

Tiedottamista ja kuulemista koskeva direktiivi on tämän arvioinnin kannalta eriskummallisessa asemassa. Merenkulkijoita kun ei suljeta sen soveltamisalan ulkopuolelle, vaan vain sallitaan jäsenvaltioiden poiketa direktiivin määräyksistä ”erityissäännöksiin, joita sovelletaan aavalla merellä liikennöivien alusten miehistöihin”. Näin ollen jäsenvaltiot saavat poiketa direktiivin yleisistä säännöistä, mutta niillä on oltava voimassa olevat erityissäännöt merenkulkijoille tiedottamista ja heidän kuulemistaan varten.

Vaihtoehto 3 ei yksinkertaisesti sovellu tämän direktiivin tapaukseen, ja vaihtoehto 4 on jo pantu täytäntöön. Direktiivin määräyksiä voitaisiin kuitenkin teroittaa siltä osin, että vastaavantasoinen suoja tulee suoda (toimintavaihtoehto 2).

6.4. Työntekijöiden joukkovähentämistä koskeva direktiivi

Vaihtoehdolla 1 ei saavutettaisi yhtäkään aloitteelle määrätystä tavoitteesta. Vaihtoehdolla 3 olisi suurin vaikutus, kun taas vaihtoehdoilla 2 ja 4 tavoitteisiin päästäisiin pienemmillä kustannuksilla, mikäli merenkulkualan luonne vain otetaan huomioon.

Vaihtoehto 4 a parantaisi nykytilannetta säilyttämättä tuntuvia lisäkustannuksia työntekijöiden harteille. Vaihtoehtoon 4 b kuuluisi suuria kustannuksia erityisesti aluksen myynnin yhteydessä. Kustannuksia voitaisiin rajoittaa, mikäli suunnitellulla ehdotuksella poistettaisiin aluksen myynnin aiheuttamien irtisanomisten tapauksessa sovellettu varoaika. Vaihtoehdossa otettaisiin huomioon joidenkin jäsenvaltioiden ilmaisemat huolenaiheet.

6.5. Yrityksen luovutusta koskeva direktiivi

Erilaisten toimintavaihtoehtojen vaikutuksia muokkaa hyvin paljon se, että toisin kuin tehtaita, aluksia myydään tiuhaan ja nopeasti. Mikäli direktiiviä sovellettaisiin sellaisessa tapauksessa, aluksen markkinahinta saattaisi muuttua kielteisesti.

Näin ajatellen toimintavaihtoehtoon 1 ei sisältyisi lisäkustannuksia, muttei sen avulla saavutettaisi yhtään tavoitteistakaan. Toisaalta toimintavaihtoehtoon 3 sisältyisi hyvin suurten kustannusten mahdollisuus ja suuri ulosliputusriski.

Vaihtoehtoon 4 a liittyvät kustannukset olisivat rajallisia. Sen valitseminen parantaisi nykytilannetta tiedottamisen ja kuulemisen osalta, muttei takaisi samantasoista suojaa. Vaihtoehtoon 4 b kuitenkin kuuluisi suuria kustannuksia aluksen myynnin yhteydessä. Toimintavaihtoehto 4 a vaikuttaa vaihtoehdolta, jonka avulla tavoitteet saavutettaisiin parhaiten ilman suhteettoman suuria lisäkustannuksia. Vaihtoehdossa otetaan huomioon joidenkin sidosryhmien huolet kustannuksista.

6.6. Työntekijöiden lähettämistä koskeva direktiivi

Sidosryhmät ovat laajalti samaa mieltä kahdesta seikasta: direktiivin soveltaminen alaan ei olisi mahdollista ilman suuria muutoksia erityisesti lähettämisen määritelmään, ja direktiivissä tarkoitettu lähettäminen on tosiasiaa äärimmäisen harvinaista merenkulkualalla, mikäli sitä nyt ylipäätään tapahtuu.

6.7. Toimintavaihtoehtojen paremmuusjärjestys

Sopivin vaihtoehto tämän aloitteen kannalta olisi kaikkien neljän toimintavaihtoehdon yhdistelmä sen mukaan, mikä direktiivi on kyseessä:

- toimintavaihtoehto 3 (poikkeusten kitkeminen) työnantajan maksukyvyttömyysdirektiiville,
- toimintavaihtoehto 3 (poikkeusten kitkeminen) eurooppalaista yritysneuvostoa koskevalle direktiiville,
- toimintavaihtoehto 2 (vastaavantasoinen suoja) tiedottamista ja kuulemista koskevalle direktiiville,
- toimintavaihtoehto 4 a (erityismääräykset) työntekijöiden joukkovähentämistä koskevalle direktiiville,
- toimintavaihtoehto 4 a (erityismääräykset) yrityksen luovutusta koskevalle direktiiville,
- toimintavaihtoehto 1 (ei toimia) työntekijöiden lähettämistä koskevalle direktiiville.

7. SEURANTA JA ARVIOINTI

Tämä aloite johtaa muutoksiin parhaillaan voimassa olevissa direktiiveissä.

Säädösehdotuksessa määrätään myös uudelleentarkastelusta ja raportoinnista.

Komissio tulee seuraamaan direktiivin vaikutuksia erityisesti kahteen asiaan: ulosliputukseen sekä EU:n merenkulkijoiden työllisyystasoon. Ulosliputuksen tapauksessa EU:n jäsenvaltioiden lippujen alla purjehtivan laivaston kehitys tulee antamaan tarkan kuvan ilmiöstä. Tietoja laivaston maakohtaisesta bruttovetoisuudesta on saatavilla vuosittain, ja niiden seuranta tulee selkeästi näyttämään ulosliputuksen kehityssuunnan. Työllisyystason muutosten seuraaminen tulee olemaan vaikeampaa, ainakin jos tiedonkeruu ei kansallisella tasolla kehity. Mikäli merialan työllisyyttä käsittelevän erityistyöryhmän suosituksia tiedonkeruun kehittämisestä ei panna täytäntöön, turvautuminen ulkopuoliseen asiantuntija-apuun on tarpeen.

Komissio tukee erityistyöryhmän vaatimusta parantaa ”vertailukelpoisen tiedon saatavuutta”¹³ ja tekee yhteistyötä jäsenvaltioiden ja työmarkkinaosapuolten kanssa pyrkien arvioimaan direktiivin vaikutusta työllisyyteen.

Kun otetaan huomioon olemassa oleviin direktiiveihin tehtävien muodollisten muutosten rajallisuus, ei direktiivin saattamisen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä pitäisi osoittautua ongelmaksi. Komission pyrkimyksenä on, että vaatimukset olisi lähes sataprosenttisesti täytetty kolmen vuoden kuluessa siitä, kun direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä.

¹³

Ks. merialan työllisyyttä ja kilpailukykyä käsittelevän erityistyöryhmän kertomus, s. 21.