



Bryssel 23.5.2013
COM(2013) 295 final

KOMISSION TIEDONANTO

Satamat: kasvun moottori

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Haasteet	3
3.	Strategia.....	6
3.1.	Satamien liittäminen Euroopan laajuisiin verkkoihin	6
3.2.	Satamapalvelujen nykyaikaistaminen	8
3.3.	Investointien houkuttelevuus satamiin	10
3.4.	Työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun edistäminen	11
3.5.	Satamien ympäristöprofiilin nostaminen	13
3.6.	Innovointiin kannustaminen.....	14
4.	Päätelmät	14

KOMISSIION TIEDONANTO

Satamat: kasvun moottori

1. JOHDANTO

Unioni on erittäin riippuvainen merisatamistaan sekä ulkomaankaupassa että sisämarkkinakaupassa. Tuonti- ja vientitavaroista 74 prosenttia ja sisämarkkinakaupasta 37 prosenttia kulkee merisatamien kautta. Satamat takaavat unionin alueellisen jatkuvuuden tarjoamalla alueelliset ja paikalliset liikenneyhteydet syrjäisiin alueisiin ja saariin. Ne ovat solmukohtia, joista Euroopan laajuisen verkon multimodaaliset logistiikkavirrat voidaan järjestää lähimerenkulun, rautateiden ja sisävesiyhteyksien kautta maanteiden ruuhkautumisen ja energiankulutuksen minimoimiseksi.

Vuonna 2011 julkaistuissa liikenteen valkoisessa kirjassa ja toisessa sisämarkkinapakettissa korostettiin hyvillä yhteyksillä varustetun satamainfrastruktuurin, tehokkaiden ja luotettavien satamapalvelujen ja avoimen satamarahoituksen tarvetta. Riittävä satamainfrastruktuuri, suorituskykyiset satamapalvelut ja tasavertaiset toimintaedellytykset ovat elintärkeitä tekijöitä ylläpidettäessä unionin kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla, parannettaessa sen kasvupotentiaalia ja luotaessa nykyistä kestävämpää ja osallistavampaa EU:n liikennejärjestelmää sisämarkkinoiden tueksi.

Täysin integroidun liikenneverkon haasteen edessä unionin satamajärjestelmä törmää rakenteellisiin suorituskykypuutteisiin. Tarvitaan investointeja, joilla mukautetaan satamainfrastruktuureja ja -laitoksia uusiin liikenne- ja logistiikkavaatimuksiin ja tulevan vuosikymmenen aikana odotettuun tavaraliikenteen kasvuun, mutta julkinen rahoitus on niukkaa. Jos mitään ei tehdä, menetetään mahdollisuus laajentaa liikenteenharjoittajille ja laivaajille tarjolla olevia vaihtoehtoja luoda kasvua ja työpaikkoja rannikkoalueille ja koko unioniin.

Tässä tiedonannossa tarkastellaan Euroopan satamapolitiikkaa ja jatketaan saavutettua edistystä. Tämä tiedonanto liittyy ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi satamapalvelujen markkinoille pääsyn puitteista ja satamien rahoituksen avoimuudesta. Siinä yksilöidään kahdeksan EU-toimea, joita tarvitaan satamien potentiaalinen hyödyntämiseksi edelleen. Tämä tarkistettu Euroopan satamapolitiikka kattaa Euroopan laajuisen verkon merisatamat, joiden yhteenlaskettu osuus unionin satamien kautta kulkevasta tavaraliikenteestä on 96 prosenttia ja henkilöliikenteestä 93 prosenttia.

2. HAASTEET

Euroopan satamapolitiikkaa koskevassa tiedonannossaan¹ komissio yksilöi sektorin haasteiden tärkeimmät syyt. Ne liittyivät satamien suorituskykyyn ja sisämaayhteyksiin kohdistuviin uhkiin, tarpeeseen nykyaikaistaa satamat ympäristöä suojellen, julkisen rahoituksen avoimuuden puutteeseen, markkinoille pääsyn rajoituksiin ja satamatyövoiman organisointikysymyksiin.

Vuonna 2007 omaksuttiin lähestymistapa, jossa näitä kysymyksiä käsiteltiin satamapalvelumarkkinoille pääsyä ja rahoituksen avoimuutta koskevin horisontaalisin välinein ja muin kuin lainsäädäntötoimenpitein. Tilanne on sen jälkeen jonkin verran edistynyt:

¹ KOM(2007) 616.

- Vuonna 2011 komissio antoi ehdotuksen direktiiviksi käyttöoikeussopimuksista². Ehdotettua direktiiviä sovellettaisiin satamissa tehtyihin käyttöoikeussopimuksiin, mutta se ei kuitenkaan koske maanvuokraussopimusten kaltaisia sopimustyyppejä.
- Komissio on ehdottanut uusia suuntaviivoja Euroopan laajuisten verkkojen (TEN-T) kehittämiselle³ ja Verkkojen Eurooppa -välineelle (CEF)⁴, jotka tarjoavat yhteisen suunnitteluvälineen investointien kohdentamiseen ja joilla samalla laajennetaan mahdollisuuksia saada EU:n rahoitustukea.
- Talouskriisi on talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä johtanut satama-alalla tehtyihin uudistuksiin joissakin jäsenvaltioissa. Tällaisten uudistusten laajuus ja tehokkuus vaihtelevat, ja niitä on pääasiassa muokannut julkisen talouden vakauttamistarve.
- Tilintarkastustuomioistuin totesi vuonna 2012, että EU:n satamalaitoksiin investoitujen rakennerahastovarojen lisäarvo on vähäinen, jos satamia ei ole liitetty multimodaalisina solmukohtina Euroopan laajuisiin, kansallisiin ja alueellisiin liikenneverkkoihin.

Tasapuoliseen markkinoillepääsyyn ja avoimuuteen liittyvillä, vuonna 2007 ehdotetuilla muilla kuin lainsäädäntötoimenpiteillä on kieltämättä ollut vain vähän tai ei lainkaan vaikutusta. Alan toimintaedellytykset eivät ole tasapuoliset, ja mainitun vuoden jälkeen toteutetut kansalliset toimet uhkaavat paradoksaalisesti pirstoa sisämarkkinoita entisestään. Tästä seuraa, että vuonna 2007 yksilöidyt ongelmat ovat edelleen ratkaisematta. EU:n satamat eivät vielä ole käyttäneet täysin hyväksi mahdollisuuksiaan toimia kasvun ja multimodaalisuuden moottoreina.

Suorituskyvyn rakenteelliset erot satamien välillä

Satamat ovat tärkeimpiä portteja Euroopan laajuiseen verkkoon. EU tarvitsee kaikilla merialueillaan kehittyneitä ja kansainvälisten standardien mukaisia tehokkaita satamia. Jotkin EU:n satamat ovat maailman suorituskykyisimpien satamien joukossa, mutta toiset alisuoriutuvat jatkuvasti tai heikentyvät rakenteellisesti⁵. Tällaiset satamat rajoittavat sekä niiden palveleman alueen että koko EU:n talouden kehitystä. Tällaiset rakenteelliset suorituskykyerot vähentävät sekä EU:n että kansainvälisten meriliikenteen harjoittajien ja logistiikkaoperaattoreiden käytettävissä olevia vaihtoehtoja. Nykyisin Eurooppaan meritse tulevasta tavarasta 20 prosenttia kulkee vain kolmen sataman kautta. Hyvän suorituskyvyn satamat eivät voi optimaalisesti kehittää meriyhteyksiään EU:n muihin satamiin, mikä lisää ruuhkautumisen riskiä niiden sisämaayhteyksissä – erityisesti maanteillä – ja aiheuttaa haittoja kyseisillä alueilla asuville ihmisille. Rakenteelliset erot uhkaavat lähimerenkulun kehittämistä vaihtoehdoksi ruuhkautuville maaliikennemuodoille.

Vuonna 2011 EU:n satamissa käsiteltiin 3,7 miljardia tonnia tavaraa. Viimeisimpien kasvuskenaarioiden mukaan tämän määrän arvioidaan kasvavan 50 prosenttia vuoteen 2030 mennessä⁶. Kaikkia Euroopan laajuisen verkon satamia tarvitaan avuksi tästä kasvusta selviytymiseksi.

Satamien tarve mukautua uusiin vaatimuksiin

² KOM(2011) 897.

³ KOM(2011) 650.

⁴ KOM(2011) 665.

⁵ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2013) 181.

⁶ Komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2013) 181.

Edessä olevia haasteita vaikeuttaa alan jatkuva kehitys, jonka myötä nykyinen satamainfrastruktuuri saattaa vanhentua tai vaatia merkittävää uusimista. Muutoksia ovat muun muassa seuraavat:

- Aluskanta kasvaa ja monimutkaistuu. Erityisesti mainittakoon ULCC-luokan konttialukset, uudentyypiset Ro-Ro-alukset ja kaasunkuljetusalukset. Esimerkiksi eräs johtava eurooppalainen varustamo on tilannut vuodeksi 2015 20 uutta alusta, joiden kapasiteetti on 18 000 TEU:ta (20 jalan konttia vastaavaa yksikköä). Jos tämä määrä lastattaisiin raskaisiin tavaraliikenteen ajoneuvoihin, ajoneuvojono ulottuisi Rotterdamista Pariisiin.
- Ympäristötehokkuutta ja vaihtoehtoisia polttoaineita (esim. *cold ironing*⁷ ja nesteytetty maakaasu) koskevat vaatimukset ovat tiukentuneet. Komission "Puhdasta energiaa liikenteen alalla" -aloitteessa ja ehdotuksessa vaihtoehtoisten polttoaineiden infrastruktuurin käyttöönotosta annettavaksi direktiiviksi⁸ vaaditaan, että TEN-T-ydinverkon kaikki merisatamat varustetaan yhteisten standardien mukaisilla nesteytetyn maakaasun tankkauspisteillä vuoteen 2020 mennessä.
- Nopeasti kasvavien risteilyalan ja logistiikka- ja jakelujärjestelmäalan suuntaukset ovat lisänneet satama-alueella tarjottavien lisäarvopalvelujen tarvetta. x
- Merkittävät muutokset energiakaupassa, jossa siirrytään öljystä ja öljyjalosteista kaasun käyttöön; merkittävien kaasutuslaitosten tarve satamissa; kuivan biomassan ja hiilidioksidin kuljetuksen ja varastoinnin mahdolliset määrät.

Tällaiset muutokset aiheuttavat paineita infrastruktuuriin ja investointeihin, mukaan luettuina kiinnityspaikkojen ja laitureiden laajentaminen sekä altaiden ja kanaalien syventäminen ja uudelleen muokkaaminen suurempien alusten siirtämisen helpottamiseksi. Satamat tarvitsevat uutta välineistöä, kuten nostureita, uusia matkustajaterminaaleja ja uusia toimintamenettelyjä. Lisäksi satamatoimijoiden tarjoamia palveluja, jotka tarjotaan satamissa ja ovelta ovelle - logistiikan yhteydessä satamien ulkopuolella, on koordinoitava joko peräkkäisesti tai rinnakkain. Satamat ovat koko taloutta palvelevina keskeisinä palveluntarjoajina lisäksi tärkeitä ja kriittisiä infrastruktuureja ja mahdollinen portti myös huumeilla, aseilla, tuotevääreännöksillä ja jopa CBRN-materiaaleilla⁹ käytävässä laittomassa kaupassa. Turvallisuuskysymyksiä on käsiteltävä jatkuvasti ja asianmukaisella tavalla¹⁰. Kaiken kaikkiaan satamien on investoitava, jotta kaikkiin näihin teknologia-, teollisuus-, turvallisuus-, ympäristö- ja ilmastomuutoshaasteisiin voitaisiin vastata.

Eurooppalainen haaste

EU:n satamat, erityisesti Euroopan laajuiseen verkkoon kuuluvat satamat, palvelevat sisämaa- ja vaikutusalueita omien paikallisten ja kansallisten rajojensa yli. Ne ovat Euroopan unionin toiminnan kannalta elintärkeitä: noin puolet satamissa käsitellyistä tavaratonneista kulkee meritse tai maitse toiseen jäsenvaltioon kuin siihen, jossa tavarat käsittelevä satama sijaitsee.¹¹ Euroopan laajuinen verkko on juuri niin vahva kuin sen heikoin lenkki, joten satamien on toimittava hyvin kaikilta osin. Satamien välisten rakenteellisten

⁷ Maalla tuotetun sähkön käyttö alusten ollessa satamissa.

⁸ KOM(2013) 17 ja KOM(2013) 18.

⁹ CBRN = kemialliset, biologiset, säteilyyn ja ydinaineisiin liittyvät materiaalit.

¹⁰ Komissio suorittaa direktiivin 2005/65/EY ja asetuksen (EY) N:o 725/2004 perusteella yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tarkastuksia valvoakseen, että EU:n satamissa sovelletaan asiaankuuluvia turvallisuustoimenpiteitä.

¹¹ Tämä johtuu kaupasta jäsenvaltioiden välillä sekä kaupasta jäsenvaltion ja EU:n ulkopuolisen maan välillä toisen jäsenvaltion kautta.

suorituskykyerojen keskeisenä syynä on se, etteivät satama-alalla vallitse tasavertaiset toimintaedellytykset, jotka varmistaisivat sisämarkkinaperiaatteiden noudattamisen.

Hallinnointimallien ja omistusrakenteiden erot ovat Euroopan satamajärjestelmän merkittävä piirre: ei ole kahta satamaa, jotka olisi organisoitu tismalleen samoin. Euroopan satamapolitiikassa tunnustetaan nämä erot eikä pyritä pakottamaan satamia yhteen muottiin.

3. STRATEGIA

Komissio on pitkän ja yksityiskohtaisen kuulemisprosessin¹² jälkeen tullut siihen tulokseen, että satamapolitiikan tarkistuksessa olisi ryhdyttävä edellä esitettyjen kysymysten ratkaisemiseksi jäljempänä kuvattaviin toimiin. EU:n strategia perustuu periaatteelle, jonka mukaan tarpeetonta puuttumista hyvin toimivien satamien toimintaan on vältettävä ja kehityksestä jääviä satamia on autettava noudattamaan hyviä käytäntöjä ja toimivia hallintotapoja kuitenkin monimuotoisuutta vaalien ja paikalliset olosuhteet huomioon ottaen.

3.1. Satamien liittäminen Euroopan laajuisiin verkkoihin

Nykyistä yhdennetympi infrastruktuurisuunnittelu, johdonmukaiset investointistrategiat ja tehokas EU-rahoitus on mahdollista vuosina 2014–2020 uusien TEN-T-suuntaviivojen, Verkkojen Eurooppa -välineen ja rakenteellisiin rahoitusvälineisiin sovellettavan uuden lähestymistavan mukaisesti.

Uusien TEN-T-suunnitteluvälineiden käyttö

Uusissa TEN-T-suuntaviivoissa on objektiivisen metodologian¹³ pohjalta yksilöity multimodaalinen ydinverkko. Satamat ovat tässä metodologiassa keskeisessä asemassa, koska ne määrittelevät multimodaalisilla ydinverkoilla toisiinsa liitettävät solmukohdat.

TEN-T-ehdotukseen sisältyy 319 satamaa, joista 83 on ydinverkossa ja 236 kattavassa verkossa. Ydinverkkokäytävät ovat väline, joka auttaa toteuttamaan ydinverkon vuoteen 2030 mennessä, ja ne joko alkavat ydinverkkosatamista tai päättyvät niihin¹⁴. TEN-T-verkon meriliikenneinfrastruktuuria koskevat tietyt vaatimukset, erityisesti:

- TEN-T-satamien liittäminen rautateihin, maanteihin ja mahdollisuuksien mukaan sisävesireitteihin;
- satamissa on vähintään yksi terminaali, joka on avoin kaikille toimijoille syrjimättömällä tavalla ja jossa veloittavat maksut määräytyvät avoimin perustein; sekä
- merikanaalien, satamaväylien ja suistoalueiden soveltuvuus yhdistämään vierekkäiset merialueet ja muodostamaan pääsyn mereltä merisatamiin.

TEN-T-ydinverkkosatamien on myös varmistettava, että niissä on saatavilla puhtaita polttoaineita.

Toimi 1

Erityistä huomiota kiinnitetään hankkeisiin, jotka vastaavat tulevaisuudessa käytävien kehityssuunnitelmissa yksilöityjä investointeja. Käytävien hallintorakenteisiin kuuluvat käytäväkoordinaattorit määrittelevät tällaiset suunnitelmat vuonna 2014 TEN-T:n kehittämistä koskevien suuntaviivojen mukaisesti.

¹² Katso lisätietoja asiakirjasta SWD(2013)181, joka koskee vaikutusten arviointia.

¹³ Katso http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf

¹⁴ Käytävien linjaukset on esitetty Verkkojen Eurooppa -välinettä koskevassa tiedonannossa (KOM(2011) 650).

Käytävien hallintorakenteissa, jotka perustetaan TEN-T:n kehittämistä koskevien suuntaviivojen puitteissa, kannustetaan satamia toimimaan multimodaalisuuden moottoreina esimerkiksi toteuttamalla tarvittavat järjestelyt sellaisen liikennevirtoja koskevan tiedon tarjoamiseksi, joka helpottaa intermodaalisen logistiikan järjestämistä paremmin.

EU:n rahoituksen kohdentaminen

EU:n satamarahoitus on tähän päivään saakka ollut hajanaista, koska prioriteettien asettaminen on ollut puutteellista ja valintaperusteet epäselvät, eikä sitä ole koordinoitu riittäväällä tavalla sisämaa-alueiden infrastruktuuriyhteyksien kanssa¹⁵.

Vuosina 2014–2020¹⁶ rahoitustukikelpoisia satamia ovat Verkkojen Eurooppa -välineen (CEF) perustamisasetuksen mukaan satamat, jotka kuuluvat ydinverkkoon tai ovat osa merten moottoritietä, joka liittää sataman ydinverkkoon. Asetuksessa korostetaan myös hankkeiden kustannus-/hyötyanalyysin tärkeyttä. Siinä myös esitellään uusia rahoitusvälineitä, kuten riskinjakovälineitä ja hankevelkakirjoja parantavia mekanismeja, jotka voivat olla erityisen kiinnostavia vaihtoehtoja yksityisen ja julkisen sektorin kumppanuuksille satamissa.

Komissio tarkastelee parhaillaan muita osatekijöitä, joille sen satama-alan rahoitus voisi perustua. Ensinnäkin se noudattaa Euroopan tilintarkastustuomioistuimen suosituksia¹⁷ ja tarkistaa, että tehokkaat yhteydet eurooppalaisella, kansallisella ja alueellisella tasolla ovat olemassa tai suunnitteilla.

EU:n tukea myönnettäessä – erityisesti Verkkojen Eurooppa -välineestä – otetaan huomioon hankkeen lisäarvo EU:n liikennepoliittisten tavoitteiden saavuttamisen sekä niukkojen julkisten varojen käyttöä koskevien sääntöjen ja sisämarkkinoiden keskeisten arvojen noudattamisen kannalta.

Toimi 2

Huomiota kiinnitetään hankkeisiin, jotka edesauttavat satamien, rautateiden ja sisävesireittien infrastruktuurin koordinoitua kehittämistä ja hallintaa, ja hankkeisiin, joilla parannetaan satamien ja merenkulun ympäristönsuojelun tasoa.

Komissio aikoo pohtia, ehdottaako se, että otetaan huomioon myös muita seikkoja, kuten tämän tiedonannon kanssa samanaikaisesti ehdotettavan asetuksen säännösten¹⁸ varhainen soveltaminen, sosiaalisen ilmaston laatu ja se, onko satamalla ympäristöjohtamisjärjestelmä.

Komissio aikoo yhdessä jäsenvaltioiden kanssa lujittaa rakenne- ja koheesiorahastoista rahoitettujen liikennehankkeiden saattamista linjaan TEN-T-politiikan kanssa edistään sellaisten hankkeiden asettamista etusijalle, jotka liittyvät satamiin pääsyyn ja

¹⁵ Vuosina 2007–2012 satamille myönnettiin TEN-T-budjetista 244,6 miljoonaa euroa eli noin neljä prosenttia käytettävissä olleesta TEN-T-budjetista. Tästä 58 prosenttia käytettiin satamakapasiteetin kehittämiseen, 27 prosenttia sisämaayhteyksien kehittämiseen ja 15 prosenttia vihreään teknologiaan. Koheesiorahoituksen osalta tilintarkastustuomioistuin on löytänyt huomautettavaa erityisesti puutteellisesta koordinoinnista sisämaayhteyksien kanssa.

¹⁶ Komissio on tehnyt esityksensä vuosia 2014–2020 koskevaksi rahoituskehikseksi kesäkuussa 2011 (KOM(2011) 500). Monivuotista rahoituskehystä koskevat neuvottelut ovat kesken. Rahoitus katetaan budjettivallan käyttäjän sopimista ja asianomaisessa lainsäädännössä säädetyistä kokonaismäärärahoista.

¹⁷ Euroopan tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 4/2012: ”Rakennerahastojen ja koheesiorahaston käyttö merisatamien liikenneinfrastruktuurien osarahoittamiseen: onko kyseessä vaikuttava investointi?”

¹⁸ Erityisesti säännökset, joita sovelletaan 1 päivästä heinäkuuta 2025.

sisämaayhteyksiin. Tarkastellaan myös vaikutuksia, joita aiheutuu liikenteen jakautumisesta satamien välillä. Samaa lähestymistapaa sovelletaan myös muihin EU:n rahoituslähteisiin, kuten EIP:n ja muiden EU:n lainanantomekanismien kautta saataviin lainoihin.

3.2. Satamapalvelujen nykyaikaistaminen

Satamapalveluja ja -toimintoja optimoimalla useissa TEN-T-satamissa voitaisiin käsitellä tai niihin voitaisiin houkutellessa enemmän tavara- ja matkustajaliikennettä ja niiden suorituskykyä voitaisiin merkittävästi parantaa nykyisellä infrastruktuurilla, mikä vähentäisi rahoituksen tarvetta.

Tasapuolinen pääsy markkinoille

Satamapalvelujen laatu ja tehokkuus ovat sataman yleisen suorituskyvyn kannalta olennaiset. Satamissa aiheutuvat kokonaiskustannukset muodostavat tyypillisesti merkittävän osan koko logistiikkaketjun kokonaiskustannuksista¹⁹. Joissakin kauppatyypeissä satama- ja terminaalitoiminnoista perinteisissä satamissa aiheutuvat kustannukset voivat olla yli 30 prosenttia koko ovelta ovelle -logistiikkakustannuksista. Satamissa aiheutuvat kustannukset jakautuvat suurin piirtein seuraavasti: sataman infrastruktuurimaksujen osuus on 5–10 prosenttia, meriteknisten palvelujen 10–15 prosenttia, lastinkäsittelyn 45–60 prosenttia ja muiden maksujen ja liitännäispalvelujen 10–30 prosenttia. Satamapalveluja on perinteisesti harjoitettu yksinoikeuksien pohjalta tai julkisen tai yksityisen sektorin tosiasiallisen monopoliaseman turvin. Palvelujen tarjoamisen vapautta saa rajoittaa ainoastaan puolueettomin syin perustelluissa tapauksissa, kuten sataman tilanpuutteen tai julkisen palvelun syiden vuoksi, kunhan tällaiset rajoitukset eivät johda väärinkäyttöihin eivätkä ole ristiriidassa SEUT-sopimuksen kanssa. Tällaisissa tapauksissa satamapalvelujen tarjoajat olisi kuitenkin valittava menettelyllä, joka varmistaa avoimuuden, tasavertaiset mahdollisuudet ja julkisten varojen käytön tehokkuuden.

Tämän tiedonannon yhteydessä ehdotetussa asetuksessa, jota tullaan soveltamaan käyttöoikeussopimuksista ja julkisista sopimuksista annettujen direktiivien soveltamista rajoittamatta, säädetään vapaudesta tarjota palveluja satamissa – tavarankäsittelyä ja matkustajapalveluja lukuun ottamatta. Satamapalvelujen tarjoajien määriä rajoitettaessa tarjoaja on valittava avoimen, läpinäkyvän ja syrjimättömän menettelyn kautta. Sataman omat toimijat eli satamaviranomainen tai satamahallinto voivat tarjota satamapalveluja ainoastaan silloin, kun kyseessä on julkisen palvelun velvoite. Ne saavat tällaisissa tapauksissa tarjota palveluja ainoastaan kyseisessä satamajärjestelmässä.

Satama-alan toiminta on maailmanlaajuista liiketoimintaa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat jo sitoutuneet kansainvälisissä sopimuksissa avaamaan satamapalvelujen markkinoille pääsyä yhdenvertaisuuden ja vastavuoroisuuden pohjalta. Komissio aikoo seurata, ettei tilanne johda määräysvallan menetykseen EU:n kannalta strategisissa kysymyksissä, ja pyrkii edistämään vastavuoroista markkinoille pääsyä kolmansien maiden kanssa.

Toimi 3

Tavarankäsittely- ja matkustajaterminaalien käyttöoikeussopimusten osalta komissio varmistaa, että käyttöoikeussopimuksista ja julkisista sopimuksista (pian annettavia) horisontaalisia direktiivejä²⁰ sovelletaan. Tämän pitäisi kattaa osa satamaviranomaisten ja

¹⁹ Tämä kuitenkin vaihtelee merkittävästi esimerkiksi eri satamien välillä ja kauppatyyppin mukaan. Katso komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2013) 181, joka koskee vaikutustenarviointia.

²⁰ Ehdotus direktiiviksi käyttöoikeussopimusten tekemisestä (KOM(2011) 897 lopullinen), vesi- ja energiahuollon sekä liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi 2004/17/EY ja julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja

satamapalvelujen tarjoajien välillä jo tehdyistä sopimusjärjestelyistä ja johtaa satamapalvelujen tarjoamisoikeuden myöntämiseen kilpailun pohjalta ja avoimesti. Sellaisten sopimusten osalta, joihin ei sovelleta käyttöoikeussopimuksia ja julkisia sopimuksia koskevia direktiivejä, komissio tarkastelee tapauskohtaisesti, rikotaanko niissä perussopimuksessa määrättyjen avoimia menettelyjä ja oikeudenmukaista kohtelua koskevia periaatteita, sellaisina kuin Euroopan unionin tuomioistuin on ne tulkinnut.

Komission vuonna 2012 ehdottamaa kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsyä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla koskevaa tulevaa asetusta tullaan käyttämään apuna neuvoteltaessa EU:hun sijoittautuneiden maailmanlaajuisten toimijoiden vastavuoroisesta pääsystä EU:n ulkopuolisille markkinoille²¹.

Hintojen ja laadun valvonta

Jos satamapalvelujen tarjoaja toimii yksinoikeussopimuksen nojalla, markkinat ovat vaarassa vääristyä, mikä aiheuttaa haittaa asiakkaille ja/tai kilpailijoille. Tyypillisiä väärinkäytöksiä ovat esimerkiksi syrjivät edellytykset, liioitellut ja/tai saalistushinnoittelukäytännöt ja/tai kieltäytyminen tarjoamasta satamapalveluja tietyille käyttäjille.

Samanaikaisesti tämän tiedonannon kanssa ehdotettavassa asetuksessa esitetään yhteisiä sääntöjä, joilla varmistetaan, että riippumaton viranomainen valvoo yksinoikeuksien nojalla toimivien ja muutoin kuin avoimen ja syrjimättömän menettelyn kautta valittujen toimijoiden perimiä satamapalvelumaksuja.

Lisäksi satamatoimintoihin, jotka ovat taloudellisia toimintoja, sovelletaan kilpailusääntöjä. Kilpailua rajoittavat sopimukset ja määrävän aseman väärinkäyttö, sellaisina kuin ne määritellään SEUT-sopimuksen 101 ja 102 artiklassa, on kielletty. Komissio ja kansalliset viranomaiset saavat näin ollen arvioida satamapalvelujen tarjoajien toimintaa.

Hallinnon yksinkertaistaminen satamissa

Komissio on toistuvasti muistuttanut, että hallintotaakka vähentää sataman houkuttelevuutta ja vaikuttaa sen kokonaissuorituskykyyn. Ongelma koskee erityisesti EU:n sisäisiä lähimerenkulun reittejä, joiden on kilpailtava muiden liikennemuotojen kanssa, joissa samoja tarkastuksia ei suoriteta. Viime vuosina byrokratiaa on vähennetty satamissa monilla EU:n aloitteilla. Yksi tällainen aloite on alusten raportointimuodollisuuksien järjeistämistä koskeva aloite, jota on sovellettu 19 päivästä toukokuuta 2012. Tällaisia aloitteita olisi edistettävä entisestään ja täydennettävä, jotta satamapalvelut olisivat nykyistä asiakaslähtöisempiä ja verkottuneempia.

Toimi 4

Komissio kehittää edelleen seuraavia aloitteitaan:

- ns. sininen vyöhyke -aloite, jolla pyritään vähentämään EU:n satamien välillä meritse kulkevaan tavaraan kohdistuvaa hallintotaakkaa tasolle, joka on verrattavissa muihin liikennemuotoihin, tullimenettelyjen yksinkertaistaminen mukaan luettuna. Tämä aloite on keskeinen toimi myös toisen sisämarkkinapakettin²² yhteydessä;

palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta annettu direktiivi 2004/18/EY.

²¹ Ehdotus asetukseksi kolmansien maiden tavaroiden ja palvelujen pääsystä unionin sisämarkkinoille julkisten hankintojen alalla sekä unionin tavaroiden ja palvelujen kolmansien maiden julkisten hankintojen markkinoille pääsyä koskevia neuvotteluja tukevista menettelyistä (KOM(2012) 124 lopullinen).

²² COM(2012) 573 final, 3.10.2012.

- *direktiivin 2010/65/EU²³ täytäntöönpanon yhdenmukaistaminen ja koordinointi laatimalla suuntaviivat ns. kansallisille yhden luukun palvelupisteille, joiden on määrä olla toiminnassa viimeistään 1. kesäkuuta 2015;*
- *eMaritime-aloite, jolla edistetään tiedon välittämistä sähköisessä muodossa hallintotaakan vähentämiseksi ja liiketoiminnassa yleensä; sekä*
- *eFreight-aloite, jolla pyritään helpottamaan tiedonvaihtoa multimodaalisissa logistiikkaketjuissa ja jolla edesautetaan satamien tehostamista, koska satamat ovat tärkeitä multimodaalisia liikennekeskuksia.*

Tämän tiedonannon ohella ehdotetussa asetuksessa annetaan uusia säännöksiä, joilla kannustetaan satamien sidosryhmiä (käyttäjiä, palveluntarjoajia, viranomaisia, työntekijöitä) vuoropuheluun ja autetaan edellä mainittujen toimien toteuttamisessa tuloksellisesti.

3.3. Investointien houkuttelevuus satamiin

Liikenneinfrastruktuurin ja -laitteiden rahoittaminen on yksi EU:n liikenneverkon tärkeimmistä haasteista tulevina vuosina. Sekä julkisen että yksityisen rahoituksen houkuttelevuus edellyttää yksinkertaista ja selkeästi määriteltyä kehystä.

Läpinäkyvä satamarahoitus

Julkisen rahoituksen avoimuuden puute luo epävarmuutta investointikohteita etsiville sijoittajille. Tämän ongelman poistamiseksi tämän tiedonannon ohella ehdotettavassa asetuksessa säädetäänkin säännöistä, joilla varmistetaan julkisten viranomaisten ja satamaviranomaisten välisten rahoitussuhteiden läpinäkyvyys. Avoimuuden lisääminen varmistaa myös osaltaan toimintaedellytysten tasavertaisuuden.

Valtiontukisääntöjen selkiyttäminen

On olemassa monia syitä sille, miksi jäsenvaltiot voivat päättää antaa satamille julkista rahoitusta. Tällaisia syitä ovat mm. aluekehitystarpeet tai markkinoiden puutteiden lieventäminen tilanteissa, joissa satamapalvelut eivät riittävästi kiinnosta markkinaehtoin toimivia operaattoreita. Jäsenvaltioiden varojen järkevän käytön ja perusteettomien markkinavääritysten välttämisen edellytyksenä on kuitenkin sovellettavien valtiontukisääntöjen noudattaminen.

Toimi 5

Komissio on parhaillaan sitoutunut nykyaikaistamaan valtiontukisääntöjään kaikilla talouden aloilla. Tässä yhteydessä komissio aikoo selkiyttää tuen käsitettä vuoden 2013 mennessä infrastruktuurirahoituksen osalta ja erityisesti tuomioistuimen kehittyvän oikeustapaussääntöhuomioon ottamiseksi²⁴.

Satamien infrastruktuurimaksujen tehostaminen

Tehokkaiden satamainfrastruktuuri-investointien edellytyksenä on tehokas hinnoittelu. Tämän tiedonannon ohella ehdotettavassa asetuksessa otetaan askel tähän suuntaan: siinä säädetään tietystä itsemääräämisoikeuden tasosta, jonka turvin satamaviranomaiset voivat määrittää satamamaksujen rakenteen ja tason oman liiketoiminta- ja investointistrategiansa mukaisesti. On elintärkeää, että hinnat ovat avoimet ja niitä sovelletaan syrjimättömästi.

Kansainvälinen ulottuvuus

²³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2010/65/EU, annettu 20 päivänä lokakuuta 2010, jäsenvaltioiden satamiin saapuvia ja/tai satamista lähteviä aluksia koskevista ilmoitusmuodollisuuksista ja direktiivin 2002/6/EY kumoamisesta.

²⁴ Ks. asia T-443/08 "Leipzig-Halle".

Joissakin Euroopan satamissa kannetaan huolta epäterveestä kilpailusta kolmansien maiden satamissa, etenkin sellaisissa, jotka sijaitsevat riittävän lähellä voidakseen kilpailla jatkokuljetuspalveluista. Komissio on edelleen vakuuttunut tarpeesta vahvistaa yhteistyötä naapurimaiden kanssa, jotta voidaan saavuttaa kestävä liikennejärjestelmä, josta on hyötyä kaikille EU:n kumppaneille ja joka perustuu terveen kilpailun, julkisen rahoituksen ja verotuksellisten keinojen avoimuuden sekä sosiaalisten ja ympäristöstandardien noudattamisen ydinperiaatteille.

3.4. Työmarkkinaosapuolten välisen vuoropuhelun edistäminen

EU:n satamat työllistävät yli kolme miljoonaa ihmistä (suoraan ja välillisesti). Taloudellisessa tutkimuksessa on pystytty suoraan liittämään sataman kautta kulkevan liikenteen kasvu työpaikkojen luomiseen ympärillä olevilla alueilla.

Onnistuakseen ja työvoimaa koskeviin muuttuviin vaatimuksiin sopeutumiseksi satamien on tarjottava hyvät työskentelyolosuhteet ja parannettava työympäristöä houkutellessaan ammattitaitoisia henkilökuntaa. Työmarkkinaosapuolten suhteisiin vaikuttavat toimialan kiistat voivat vahingoittaa satamien imagoa ja kilpailukykyä, ja ne olisi hoidettava ennakoivasti. Hyvä sosiaalinen ilmapiiri ja asianosaisten välinen aito sosiaalinen vuoropuhelu ovat tarpeen.

Työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu

Sataman työvoimajärjestelyt vaikuttavat sekä sataman päivittäiseen tehokkuuteen että pitkän aikavälin dynamiikkaan satamakilpailussa. Terminaalityypistä riippuen satamatyövoiman kustannukset voivat muodostaa merkittävän osan terminaalioperaattoreiden toimintakustannuksista.²⁵

Satamatyövoimajärjestelyt perustuvat 16 jäsenvaltiossa yleiseen työlainsäädäntöön kuten muillakin aloilla²⁶. Joissakin tapauksissa tällaisissa järjestelyissä vahvistetaan rajoituksia, jotka vaikuttavat uusien työpaikkojen luomiseen tai heikentävät työympäristöä satamissa.

Satama-alan työmarkkinaosapuolet ovat pitkään kestäneen neuvotteluprosessin päätteeksi pyytäneet työmarkkinaosapuolten neuvottelukomitean perustamista satama-alalle unionissa tunnustetun, SEUT-sopimuksen 152 artiklassa määrätyn toimivallan perusteella²⁷. Tämä on ensimmäinen kerta, kun alalla on pyydetty tällaista vuoropuhelua. Vuoropuhelu mahdollistaa tärkeimpien, myös mahdollisesti sopimussuhteisiin johtavien kysymysten käsittelyn. Halutessaan työmarkkinaosapuolet voivat yhdessä pyytää, että niiden unionin tasolla tekemät sopimukset pannaan täytäntöön neuvoston päätöksellä komission ehdotuksesta 155 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

Komissio ei tässä vaiheessa ehdota satamien työvoimajärjestelyjä koskevaa lainsäädäntöä. On korostettava, ettei unionin tasolla käytävä työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu korvaa kansallisella, paikallisella ja yritystasolla käytävää vuoropuhelua vaan täydentää niitä.

Toimi 6

Komissio haluaa SEUT-sopimuksen 151 ja 154 artiklan mukaisesti helpottaa työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua unionin tasolla tarjoamalla teknistä ja hallinnollista tukea. EU:n työmarkkinaosapuolet ovat jo sopineet menettelytavoista ja avoimesta

²⁵ 15–20 prosenttia kuivaa irtolastia käsittelevissä terminaaleissa; 40–75 prosenttia kappaletavaraterminaaleissa.

²⁶ Satamatyövoimaa EU:ssa koskeva tutkimus *Study on EU Port Labour* (2013).

²⁷ Katso myös komission päätös, tehty 20 päivänä toukokuuta 1998, Euroopan tason työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistävien alakohtaisten neuvottelukomiteoiden perustamisesta (KOM(1998) 322 lopullinen).

yhteisestä työohjelmasta ja odottavat komitean tulevan muodollisesti perustetuksi 19. kesäkuuta 2013.

Komissio kunnioittaa EU:n työmarkkinaosapuolten autonomiaa, mutta odottaa niiden pystyvän ratkomaan kysymyksiä, jotka liittyvät työn organisointiin ja työskentelyolosuhteisiin.

Komissio aikoo kaikkien EU:n työmarkkinaosapuolten kanssa tarkastella tilannetta uudelleen vuonna 2016, jolloin arvioidaan eurooppalaisen työmarkkinavuoropuhelun toimintaa ja edistymistä satama-alalla sekä lastinkäsittely- ja matkustajapalvelujen tarjoamisen tilannetta.

Terveys, turvallisuus ja koulutus

Satamatyöhön liittyy edelleen suuri onnettomuusriski, ja satamatyövoima altistuu terveystarpeille. On olennaista, että järjestelmän turvin suojellaan satamatyövoiman ja satamien käyttäjien terveyttä, turvallisuutta ja hyvinvointia voimassa olevan terveys- ja turvallisuuslainsäädännön mukaisesti.

Jokaisessa satamassa on laadittava työkäytännöt, jotka turvaavat satamatyövoiman turvallisuuden ja terveyden. Tämä edellyttää hyvää yhteistyötä satamassa toimivien työnantajien ja työntekijöiden välillä.

Teknologiset muutokset ja uudet liikenne- ja logistiikkatarpeet pönkittävät tarvetta hallita innovatiivisia satamatoimintoja ja saada satamiin työntekijöitä, joilla on oikeat taidot, koulutus ja pätevyys ymmärtääkseen, hallitakseen ja hyödyntääkseen kaikkia uusien teknologioiden tuomia etuja.

Toimi 7

Komissio aikoo ennen vuoden 2013 loppua käynnistää tutkimuksen seitsemännen puiteohjelman liikenneosiossa yhteistoimintahankkeen tutkiakseen terveys-, turvallisuus-, koulutus- ja pätevyysaasteita EU:n satamissa. Työmarkkinaosapuolet otetaan mukaan tähän toimeen. Näissä kysymyksissä kuullaan säännöllisesti työmarkkinaosapuolten vuoropuhelua edistävää komiteaa, ja sille tiedotetaan niistä.

3.5. Satamien ympäristöprofiilin nostaminen

Satamatoiminnoista aiheutuu merkittäviä päästöjä, meluhaittoja, jätettä sekä veden ja maaperän pilaantumista, ja ne pirstovat elinympäristöjä. Lähellä tiiviisti kaupunkiasuttuja alueita sijaitsevien satamien on usein tasapainoiltava satamatoimintojen kehittämisen ja hallinnan ja luontoympäristöjen suojelun ja kaupunkielämän laadun välillä.

Komissio julkaisi vuonna 2011 suuntaviivat lintu- ja luontodirektiivien täytäntöönpanosta jokisuistoissa ja rannikkoalueilla keskittyen erityisesti hakemaan tasapainoa ympäristönsuojelun ja satamien kehittämisen välillä²⁸. Vaikka EU:n lainsäädännön tulkitseminen kuuluu Euroopan unionin tuomioistuimelle, komission suuntaviivojen soveltamisella voidaan luoda hankkeiden kehittäjille johdonmukainen kehys ja minimoida riitatapausten riski.

Komissio suhtautuu myönteisesti satama-alalla käynnistettyihin aloitteisiin, joilla edistetään huipputaamista ympäristöjohtamisessa ja ympäristönsuojelun toteuttamisessa julkaisemalla

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf
http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

hyvien käytäntöjen oppaita²⁹. Useissa satamissa on jo hyväksytyt suunnitelmat hallita niiden ympäristöjalanjälkeä paremmin, ja tällaisiin aloitteisiin olisi kannustettava.

Satamissa olisi pohdittava, onko syytä palkita sellaisia toimijoita, jotka alkavat noudattavat pakollisia ympäristönormeja jo ennen pakon astumista voimaan, ylittävät tällaiset normit ja edistävät vähähiilisten ja energiatehokkaiden ovelta ovelle -logistiikkaketjujen, kuten lähimerenkulun, käyttöä. Vaikka useissa satamissa vapaaehtoisesti jo käynnistettyjä, niiden ympäristöimagoa parantavia järjestelmiä³⁰ olisi edelleenkin tuettava, tällaisten järjestelmien, joissa infrastruktuurimaksuja eriytetään ympäristöperustein, nykyistä johdonmukaisempi soveltaminen Euroopan tai aluetasolla auttaisi parantamaan niiden vaikuttavuutta.

Toimi 8

Kannustaakseen ympäristöseikkojen perusteella erityettyjen infrastruktuurimaksujen nykyistä johdonmukaisempaa käyttöä komissio aikoo vuoteen 2015 mennessä ehdottaa ympäristöseikkoihin perustuvia infrastruktuurimaksuja koskevia periaatteita ja edistää hyvien käytäntöjen vaihtoa.

Komissio aikoo tarkastella uudelleen satamien vastaanottolaitteista annettua direktiivää vuosina 2013–2014 parantaakseen entisestään järjestelmän vaikuttavuutta ja tehokkuutta.

3.6. Innovointiin kannustaminen

Maailmanlaajuinen satamatoimiala on muuttunut merkittävästi viime vuosina. Satamat ovat yhä riippuvaisempia teknologisista innovaatioista koko logistiikkaketjussa.

Euroopan satamien kilpailukyky tulee riippumaan niiden kyvystä innovoida teknologian, organisoinnin ja johtamisen alalla. Niiden ratkaiseva asema multimodaalisina liikennekeskuksina edellyttää innovatiivisia ja tehokkaita eri liikennemuodot yhdistäviä yhteyksiä ja johtamisvälineiden käyttöä, jotta niiden houkuttelevuus paranisi edelleen.

Tutkimusta voidaan myös käyttää sosiaalisten kysymysten tarkastelussa. Tällaiset kysymykset vaihtelevat satamatyövoiman terveys- ja turvallisuusriskeistä (esimerkiksi konttien höyrydesinfioinnin vaikutukset) tarpeeseen hallita ja vähentää satamatoimintojen vaikutuksia ympäristöön ja kaupunkialueisiin.

Tutkimusta, kehittämistä ja innovointia vuosina 2014–2020 tukevan Horizon 2020 -ohjelman toteutuksen yhteydessä komissio ehdottaa ensisijaisia toimia, joissa EU:n tuki voisi tulla kyseeseen.

4. PÄÄTELMÄT

Satamat voivat merkittävästi edesauttaa talouden elpymistä ja Euroopan teollisuuden pitkän aikavälin kilpailukykyä maailmanmarkkinoilla ja samalla tuoda lisäarvoa ja työpaikkoja EU:n rannikkoalueille. Satamilla on merkittävä tehtävä tehokkaan ja kestävä Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämisessä, koska niiden avulla voidaan laajentaa liikennemuotovalikoimaa ja edistää multimodaaliliikennettä.

Euroopan satamapolitiikka on tällä hetkellä valintojen edessä. Vaikka joidenkin Euroopan satamien suorituskyky on hyvä, monien muiden suorituskykyä heikentävät sisämaayhteyksien puutteellisuudesta aiheutuvat rakenteelliset ongelmat, julkisen rahoituksen avoimuuden puute,

²⁹ ESPO Green guide.

³⁰ Maksujen modulointi *Environmental Ship Index* -järjestelmän (Belgia, Ranska, Saksa ja Alankomaat) tai *Green Award* -todistuksen (Latvia, Liettua, Alankomaat ja Portugali) perusteella, NOx/SOx-päästöihin liittyvien alennusten pohjalta tai perimällä rikkimaksu (Ruotsi).

markkinoille pääsyn esteet, vanhentuneet hallintomallit ja liiallinen byrokratia. On korkea aika puuttua näihin pitkäaikaisiin ongelmiin.

Seuratakseen tämän tarkistetun Euroopan satamapolitiikan toteuttamisessa saavutettavaa edistystä komissio on suunnitellut hankkeen³¹, joka käynnistetään ennen vuoden 2013 loppua ja jossa laaditaan ja kerätään joukko satamien suorituskykyä kuvaavia geneerisiä eurooppalaisia indikaattoreita.

Tämän tiedonannon ohella Euroopan parlamentille ja neuvostolle ehdotetun asetuksen tarkoituksena on ratkaista satamapalvelujen markkinoille pääsyyn ja satamien taloudellista läpinäkyvyyttä ja autonomiaa koskevat tärkeimmät ongelmat. Komissio antaa viimeistään kolmen vuoden kuluttua asetuksen voimaantulosta laatimassaan kertomuksessa palautetta asetuksen toiminnasta ja vaikutuksista.

Muut kysymykset komissio aikoo vastuualueensa rajoissa ratkaista seuraavilla kohdennetuilla toimilla:

- käytetään uusia TEN-T-suuntaviivoja ja EU:n taloudellisia välineitä täysimääräisesti satamien sisämaayhteyksien parantamiseksi ja Euroopan satamapolitiikan edistämiseksi;
- valvotaan, että käyttöoikeussopimuksiin ja satamiin sovellettavaa voimassa olevaa lainsäädäntöä noudatetaan asianmukaisesti;
- tarjotaan tarvittavaa hallinnollista ja teknistä tukea työmarkkinaosapuolten vuoropuhelulle unionin tasolla ja tarkastellaan saavutettua edistystä vuonna 2016;
- esitetään uusia aloitteita, joilla satamien hallintomenettelyjä – erityisesti tullimenettelyjä – voidaan yksinkertaistaa;
- edistetään ympäristöteknologiaa ja lähimerenkulkua laatimalla yhteiset periaatteet satamien infrastruktuurimaksujen eriyttämiselle.

Komissio aikoo tarkastella edistymistä tässä tiedonannossa määriteltyjen toimintapoliittisten tavoitteiden saavuttamisessa – erityisesti satamien multimodaalisten sisämaayhteyksien kehittämisen, satamapalvelujen nykyaikaistamisen ja investointien houkuttelemisen edistymistä.

³¹ Tutkimuksen ja kehittämisen seitsemännen puiteohjelman liikenneosa – ehdotuspyyntö 2013.