

20.12.2017

Liikenne- ja viestintäministeriö

kirjaamo@lvm.fi

johanna.sarkijarvi@lvm.fi

Asia: Merenkulun väylämaksujen uudistaminen

Viite: Lausuntopyyntö LVM/1774/2017

Pyydettyä Suomen Satamaliitto ry lausuu seuraavaa:

Tausta

Kansallista väylämaksujärjestelmää on kehitetty pienin muutoksin viime vuosien aikana. Vuonna 2013 valmistui virkamiestyön tuloksena raportti, joka kuvasi hyvin maksujärjestelmän kompleksisuutta. Raportin vastaanotto oli odotetusti ristiriitainen ja niinpä tuon valmistelutyön tuloksena järjestelmään tehtiin vain yksittäisiä – eri toimijoiden kilpailuasemaa muuttamattomia – muutoksia, kuten jäänmurtaja-alusten vapauttamisesta väylämaksujen maksamisesta.

Sittemmin elinkeinoelämän ja erityisesti vientiteollisuuden väylämaksurasitetta päätettiin keventää kompensaaiona merenkulun rikkipäästöihin kohdistuneiden rajoitusten synnyttämille lisäkustannuksille. Väylämaksun ns. puolitettiin vuosiksi 2015-2017 ja sittemmin tätä päätöstä on jatkettu vuoden 2018 loppuun saakka.

Ministeri Berner on asettanut virkamiestyöryhmän pohtimaan väylämaksujärjestelmän tulevaisuutta vuodesta 2019 eteenpäin. Tässä tarkoituksessa pyydetään sidosryhmiltä näkemyksiä erityisesti seuraaviin aiheisiin:

- miltä osin nykyinen väylämaksujärjestelmä toimii hyvin?
- mitkä ovat väylämaksujärjestelmän merkittävimmät epäkohdat?
- miten väylämaksujärjestelmää tulisi uudistaa vuodesta 2019 alkaen, kun väylämaksujen puolitus päättyy? yleiset kehittämissuositukset; miten ympäristönäkökohdat tulisi ottaa huomioon väylämaksujärjestelmässä, jos järjestelmää uudistetaan; miten jäänmurtopalveluiden käyttö tulisi ottaa huomioon väylämaksujärjestelmässä, jos järjestelmää uudistetaan.

Yleistä

Väylämaksujärjestelmän tavoitteita voidaan tarkastella ainakin kahdesta eri aspektista. Väylämaksulla on tarkoitus kerätä valtion budjettiin rahoitusta, jolla voidaan

1. kehittää ja kunnossapitää meri- ja muita vesiväyliä sekä
2. kattaa Suomessa tarvittavan talvimerenkulun kustannukset (jäänmurron avustuspalvelu).

Väylämaksujärjestelmä on kansallinen, veroluonteinen maksujärjestelmä, jolla on suorat vaikutukset meriliikenteen kilpailukykyisyyteen suhteessa Itämeren naapurivaltioihin samoin kuin kustannuskilpailukykyvaikutukset keskenään kilpailevien meriklusterin toimijoiden kesken. Syntyvällä tulolla puolestaan tavoitellaan katettavaksi kahta toisistaan riippumatonta kohdetta: jäänmurron palveluiden saatavuutta sekä vesiväyläinfrastruktuurin huoltamista.

Koska järjestelmä on oikeudelliselta luonteeltaan veroluonteinen, maksun suorittavat myös ne kauppamerenkulun alukset, jotka eivät käytännössä tarvitse jäänmurtoavustusta. Tästä asetelmasta ehkä räikein esimerkki ovat yksinomaan kesäaikaan Suomessa vierailevat kansainväliset risteilyalukset, joiden kohdalla kolmen kohdesataman markkina Itämerellä on hyvin kilpailtu (Helsinki-Pietari-Tallinna-Tukholma).

Väylämaksujärjestelmän rakenne puolestaan ohjaa merenkulun markkinoita. Tai ainakin järjestelmän rakenteen voi ajatella tavoitelleen jotain markkinoiden ohjausvaikutusta. Tässä suhteessa nykyinen järjestelmä useine eri alus- ja lastityyppikategorioineen sekä satamassa käyntien määrään sidottuine leikkureineen on muodostunut monimutkaiseksi palapeliksi, jonka sisältöön, ja siten myös ohjausvaikutukseen, voidaan puuttua vain minimaalisesti rikkomatta eri toimijoiden keskinäistä kilpailuasetelmaa. Tällainen asetelma johtaa käytännössä tilanteeseen, jossa järjestelmään voidaan tehdä joko aivan kosmeettisia muutoksia, tai sitten tulisi luopua kokonaan nykyisestä järjestelmästä ja sen nykymuotoisessa rakenteessa olevista lukuisista ohjauskeinoista.

Tällä hetkellä suurin kritiikki kohdistuu järjestelmän veroluonteisuutta kohtaan. Järjestelmä ei vastaa veroluonteisen järjestelmän olemusta siltä osin, että se edustaisi jollain tapaa tasapuolista toimijoiden kohtelua, vaan sen rakenne vastaa pikemminkin vahvaa toiminnallista ohjausta tavoittelevaa maksujärjestelmää, jossa kuitenkään ei ole "käyttäjä maksaa" elementtiä (kuin ehkä jääluokkakannusteen kohdalla).

Toisaalta tällä hetkellä valtiolla vaikuttaa olevan vaikeuksia suoriutua edes jokseenkin vaatimattomista velvoitteistaan meriväylien syventämishankkeissa. Tässäkään suhteessa nykyisellä väylämaksulla kerättävä tulo ei näytä käytännössä realisoituvan järjestelmän tavoitteiden mukaisesti vesiväylien kehittämisessä.

Koska kumpikaan lähtökohta, väylämaksujärjestelmän veroluonteisuus tai järjestelmän sisäinen rakenne, eivät näytä vastaavan muun liikenteen hinnoittelussa esille nousevia trendejä, on perusteltua pohtia koko järjestelmän oikeutusta ja tavoitteita.

Maksujärjestelmän sisäisessä rakenteessa on vahva taloudellinen kannuste jääluokkakelpoisiin ja ei-jääluokkaominaisuutta olevien alusten kesken. Kannuste on merkittävän suuruinen, jolloin sen taloudellinen ohjausvaikutus on ilmeinen suosimaan jääluokkakelpoisia aluksia. Tämä osaltaan keventää talvimerenkulun palveluiden tarvetta. Toisaalta taas teollisuus, jonka toiminta perustuu vuoden ympäri kuljetettaviin tuonti- tai/vientikuljetuksiin, sitoo alusten jääluokkavaateet rahtikuljetusten sopimusehdoissa, minkä vuoksi väylämaksujärjestelmän jääluokkakannuste ei ole yksinomainen aluksen talvikulkuedellytyksiä ohjaava tekijä.

Muutokset toimintaympäristössä

Nykyisessä kehityksenkulussa – liikenteen palveluistuminen, digitalisaation mahdollisuudet tehostaa kuljetusketjuja, laivojen koko kasvaa ja automaation lisääntyminen, meriväylät älyistyvät, yksikkömuotoinen kuljetus keskittää tavaravirtoja – on perusteltua kyseenalaistaa nykymuotoisen väylämaksun käyttökelpoisuus.

Liikenne- ja viestintähallinnossa on käynnissä (hallinnon kustannuksia pienentävä) hallinnonuudistus, jolla mm. modernisoidaan liikenteen ohjauksen palvelut toteutettavaksi yhtiömuodossa. Vain väylien kunnossapidon ja kehittämisen yhtiöittäminen jää odottamaan myöhempiä päätöksiä, jolloin puolestaan mahdollistuisi aivan uudella tavalla myös EU:n liikenteen yhteisrahoituksen ja muiden hybridirahoitusmallien hyödyntäminen väylien kunnossapidossa ja mm. digitalisoinnin edellyttämässä väyläinfrainvestoinneissa.

Lisäksi parlamentaarinen liikenneverkko-työryhmä pohtii paraikaa liikenteen moninaisia kysymyksiä globaalin ilmastositoumusten ja muiden kauaskantoisten trendien olosuhteissa. Meriliikenteen hinnoittelu- tai rahoituskysymyksiä ei tule ratkaista täysin irrallaan muiden liikennemuotojen hinnoittelu- ja palveluajattelusta, vaikka merenkulkuun liittyykin vahvoja ominaispiirteitä ja meriliikenteen sekä erityisesti talvimerenkulun sujuvuus kaikkialla Suomessa toimivalle teollisuudelle on välttämättömyys.

Jäänmurtopalvelun markkina on Suomen olosuhteissa aivan erityislaatuinen ja siten sen järjestäminen olisi perusteltua kattaa eräänlaisena peruspalveluna sitä tarvitseville aluksille ja rahdinantajille. Talvisataman hallinnollisesta määritelmästä on hiljattain luovuttu, ja jäänmurron avustuspalvelun saatavuus on nyttemmin avattu kaikille sitä tarvitseville (määritellyin teknisin edellytyksin). Tämä periaatteellinen muutos kuvastaa murtajapalvelun yhteiskunnallista luonnetta. Uudistetuilla kriteereillä talviavustettavien satamien lukumäärä on pysynyt liki entisellään (noin 25 kpl).

Suomen Satamaliitto esittää, että


1. Nykymuotoisista väylämaksuista luovutaan kokonaan.
2. Nykymuotoisen jäänmurron avustuspalvelun saatavuus turvataan sitä tarvitseville valtion budjetista sen yleiskatteellisesta osasta ja siten talvimerenkulun palvelut irrotettaisiin väylämaksu- tai muunkaan vastaavan maksujärjestelmän tulonmuodostuksesta.

3. Meriliikenteen rahoituskysymyksissä Suomen on syytä seurata tarkoin Ruotsissa valmistelussa olevaa väylämaksu-uudistusta samoin kuin meriväyläinvestointeja, jotta vältytään Suomessa toimivan teollisuuden kustannuskilpailukykyä heikentäviltä ratkaisulta.

Suomen nykyisessä väylämaksujärjestelmässä ei ole kovinkaan tilaa ympäristöperusteisille ohjauskeinoille. Koska nykyinen maksujärjestelmä on taloudellisista ohjauskannusteiltaan sekava, uuden elementin lisääminen nykyiseen järjestelmään synnyttäisi yksinomaan jälleen yhden ”hyvän” maksujärjestelmään, ja tällaisen uuden elementin vaikutukset todennäköisesti hukkuisivat olemassa oleviin muihin kannustinelementteihin. Itämeren ja Pohjanmeren alueilla voimassa olevat ja voimaan tulevat merenkulun rikki- ja typpipäästö- sekä muut ilmasto- ja ympäristöperäiset säädöstyökalut ohjaavat tällä hetkellä riittävässä määrin kestävämmän merenkulun investointeja.

4. Koska merenkulun sääntelyn kiristymistä on edelleen tiedossa, ja muutokset tulevat heikentämään merenkulun kilpailukykyisyyttä ja kasvattamaan meriliikenteen kustannuksia (LVM/ MERSU-hanke 2017) ei meriliikenteen muuta kustannusrasitusta tule millään muotoa kasvattaa, vaan tietoisesti keventää. Luopumalla kansallisesta väylämaksusta vahvistetaan teollisuudelle, varustamoille ja satamille tärkeää toimintaympäristön ennustettavuutta. Viime vuosien aikana on ollut jatkuva epävarmuus väylämaksun tulevaista kustannusrasituksesta.
5. Satamayhtiöt vastaavat hallinnoimallaan vesiväylällä toteutettavan investoinnin rahoituksesta. Yhtiömuotoisina kaupallisina toimijoina satamayhtiöt rahoittavat investointinsa asiakasmaksuillaan. Suomen satamat edellyttävät, että valtio kykenee täysimääräisesti vastaamaan väyläinvestoinneistaan valtion hallinnoimalta väyläosuudelta. Yksittäisen vesiväylän syventäminen, kunnossapito, ruoppaaminen tai muu investointi on aina kahden tahon, satamaosakeyhtiön ja Suomen valtion yhteishanke. Satamat vastaavat oman osuuden rahoituksesta, valtio oman osuutensa. Tästä oikeusperiaatteesta ei tule jatkossakaan poiketa.

SUOMEN SATAMALIITTO RY



Annaleena Mäkilä