Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

23.9.2020

Asia: HE 128/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kevytautoja koskevien lakien kumoamisesta

Autotuojat ja -teollisuus ry:n ja Autoalan Keskusliiton lausunto kevytautolakien kumoamista koskevasta hallituksen esityksestä

Autotuojat ja -teollisuus ry ja Autoalan Keskusliitto eivät puolla kevytautoja koskevien lakien kumoamista, sillä kumoaminen toisi pitkän aikalisän huolellisesti valmistellun nopeudeltaan rajoitettuja henkilöautoja koskevan lainsäädännön voimaantuloon. Vallitsevassa tilanteessa, jossa ajokorttidirektiivin tulkintaan kevytautolainsäädännössä ei komission kanssa löydetty lähes vuoden kestäneissä neuvotteluissa kompromissia, kevytautoja koskevien lakien kumoaminen on pakon sanelema ratkaisu. Komission tulkinta jyrää eduskunnassa lähes yksimielisesti hyväksytyn lakiuudistuksen. Lakien voimaantulon lykkääminen ja kumoaminen valmisteluun varatun lisäajan jälkeen on harmillista erityisesti niille kotitalouksille, joissa kevytautosta on odotettu turvallista ja joustavaa vaihtoehtoa nuorten liikkumistarpeisiin.

Esitämme, että Suomi jatkaa määrätietoisesti työtä ajokorttidirektiivin uudistamisessa ja selvittää myös ajoneuvolain ristiriitaisuudet siten, että nopeudeltaan rajoitettujen autojen kansalliselle toteutustavalle löytyisi jo lähivuosina tilaa EU-lainsäädännöstä. Huolellisesti valmistellun kevytautolainsäädännön ja komission kanssa talven ja kevään aikana käytyjen neuvottelujen perusteella Suomen tulisi pikaisesti laatia esitys ajokorttidirektiivin muutoksille siten, että se sallisi kansallisesti tärkeän ja odotetun lainsäädäntöuudistuksen uudelleen käynnistämisen.

Tarve kevytautojen kaltaiselle nopeudeltaan rajoitetulle henkilöautolle on Suomen olosuhteissa suuri

Suomella on ollut perusteltuja syitä valmistella kevytautoja koskeva lakiuudistus, sillä nuorten omaehtoiseen liikkumiseen on vain vähän turvallisia vaihtoehtoja alueilla, joissa joukkoliikenteen palvelutaso on heikko ja matkat ovat liian pitkiä kävelyyn tai pyöräilyyn. Nopeudeltaan rajoitettujen henkilöautojen pitkään valmisteltu lainsäädäntö olisi mahdollistanut nuorille turvallisemman liikkumisen vaihtoehdon alueilla, joilla ei ole muita kulkutapavaihtoehtoja.

Nopeudeltaan rajoitetuilla henkilöautoilla olisi ollut mahdollisuus korvata erityisesti mopolla, mopoautolla, traktorimönkijällä, kevytmoottoripyörällä ja maataloustraktorilla tehtyjä matkoja. Moderni nopeudeltaan rajoitettu kevytauto olisi ollut sekä kuljettajille että muille tienkäyttäjille selvästi turvallisempi vaihtoehto kuin sen mopo- tai traktorikortilla kuljetettavat ajoneuvovaihtoehdot. Nopeudeltaan rajoitetun auton turvallisuusominaisuudet korostuvat Suomen kaltaisessa maassa, jonka pitkän ja pimeän talvikauden aikana sää- ja keliolosuhteet ovat haastavat.

Heinäkuussa 2018 voimaan astuneen ajokorttilain muutoksen seurauksena 17-vuotiaat ovat voineet perustellusta syystä hakea lupaa henkilöauton ajamiseen oikeuttavan B-kortin suorittamiseen.

Nuorten suuri tarve omaehtoiseen liikkumiseen näkyy konkreettisesti 17-vuotiaiden hakemien henkilöauton ajokortin poikkeuslupien määrässä, sillä poikkeusluvasta on tullut erittäin suosittu. Vuonna 2019 noin 9 400 17-vuotiasta suoritti henkilöauton ajokortin poikkeusluvalla. Määrä vastaa noin 16 prosenttia koko 17-vuotiaiden ikäluokasta. Kasvu jatkuu edelleen, sillä tammi-kesäkuussa 2020 yhteensä noin 6 700 17-vuotiasta on suorittanut B-kortin. Liikenne- ja viestintäministeriö onkin toukokuussa 2020 käynnistänyt erillisselvityksen 17-vuotiaana poikkeusluvalla B-kortin hankkineista.

Nopeudeltaan rajoitettu henkilöauto olisi suurimmalle osalle nuorista huomattavasti turvallisempi vaihtoehto kuin 17-vuotiaana saatu poikkeuslupa henkilöautolla ajamiseen. Suurista tilannenopeuksista johtuva riskinotto ei nopeudeltaan rajoitetuilla autoilla ole vastaavalla tavalla mahdollista kuin rajoittamattomalla henkilöautolla. Nopeusrajoitettuihin autoihin olisi mahdollista soveltaa kansallista ajokorttiluokkaa, johon liittyvä opetus voitaisiin hyvittää myöhemmin B-kortin suorittamisessa. Tällöin ajokortin hankintakustannukset eivät lisäisi kohtuuttomasti kotitalouksien kustannuksia, mutta nuorelle voitaisiin taata nopeusrajoitetun henkilöauton ajamiseen riittävät taidot ja valmiudet.

EU-lainsäädännön tulkinnat ovat olleet ristiriitaisia

Nopeusrajoitettujen henkilöautojen lainsäädännön edistäminen nousi esille muun muassa Merja Kyllösen ja Paula Risikon ministerikausilla, mutta EU:n kanta lainsäädäntöön jäi tuolloin selvittämättä. Komission kanta ei ole ollut yksiselitteinen, ja komissiosta saadut kannanotot ovat vuosien varrella olleet ristiriitaisia. Komission ristiriitaiset tulkinnat nousevat ajokortti- ja ajoneuvolainsäädännön varsin suuresta tulkinnanvaraisuudesta.

EU-parlamenttikaudellaan parlamentin jäsen Merja Kyllönen teki maaliskuussa 2017 nopeusrajoitetuista henkilöautoista kirjallisen kysymyksen komissiolle. Kysymys koski ominaisuuksiltaan tavallisen henkilöauton nopeuden rajoittamista ja sen kuljettamisen sallimista alle 17-vuotiaille. Komissaari Elżbieta Bieńkowska totesi kirjalliseen kysymykseen antamassaan vastauksessa kesäkuussa 2017, että "Jäsenvaltiot voivat rajoittaa ajoneuvojen nopeutta. Nopeudeltaan rajoitetut ajoneuvot hyväksytään kansallisten sääntöjen mukaisesti. Hyväksyminen ja täytäntöönpano kuuluvat jäsenvaltioiden vastuualueeseen.” Komission vastaus on yksiselitteisesti tulkittavissa siten että Suomella on nopeusrajoitettujen autojen lainsäädännössä kansallista päätösvaltaa ja lainsäädännön valmistelu aloitettiin vuonna 2017.

Ajokorttidirektiivin (2006/126/EY) 4. artiklan 4-kohdassa määritellään ”maa- ja metsätaloustraktorit”, jotka eivät kuulu ajokorttidirektiivin soveltamisalaan. Niiden ajo-oikeudesta ja ajokorteista voidaan säännellä jäsenvaltion omassa kansallisessa lainsäädännössä. Traktoriluokan ajo-oikeuskäytännöt ovatkin eri jäsenvaltioissa hyvin kirjavia. Ajokorttidirektiiviä sovelletaan muiltakin osin yleisesti varsin eri tavoin eri jäsenmaissa – esimerkiksi ajokorttiluokkien ikärajat, ajokorttien suoritusvaatimukset ja ajokorttien voimassaoloaika vaihtelevat eri maissa.

Komission tulkinnan mukaan kevytautot eivät täytä ajokorttidirektiivin määritelmää ”maa- ja metsätaloustraktorille”. Komission esittämä tulkinta ei ole linjassa sen suhteen, miten vastaavaa direktiiviä on vakiintuneesti tulkittu Ruotsin lainsäädännön osalta. Ruotsilla on ollut koko EU-jäsenyytensä ajan kansallinen A-traktorien ajoneuvoluokka (A-traktor, bil ombyggd till traktor). Kuten kevytautot, A-traktorit ovat alkujaan henkilöautoja, jotka muutoskatsastetaan traktoriluokkaan. Nimestään huolimatta A-traktoreita käytetään pääasiassa henkilökuljetuksiin. Ruotsi ei ole EU:n liittymissopimuksessaan sopinut kansallisen A-traktoriluokan erivapaudesta. A-traktoreita koskevaa kansallista lainsäädäntöä on Ruotsissa muutettu useaan kertaan. Esimerkiksi vuonna 2009 niiden ajokortiksi lisättiin kansallisen T-kortin rinnalle ajokorttidirektiivin mukainen AM-kortti, ja vuonna 2018 niille asetettiin katsastusvelvollisuus. Komissiolla olisi ollut lainsäädännön muutostilanteissa useita mahdollisuuksia puuttua A-traktoreita koskevaan lainsäädäntöön, mikäli se arvioisi A-traktoriluokan olevan

ajokorttidirektiivin tai jonkin muun EU-säännöksen vastainen. Ruotsin A-traktorit ovat näin ollen vakiintuneen tulkinnan mukaan EU-lainsäädännön mukaisia, ajokorttidirektiivissä tarkoitettuja maa- ja metsätaloustraktoreita, jotka eivät kuulu direktiivin soveltamisalaan. Myös muutamissa muissa EU-maissa on vastaavia ajoneuvoluokkia, jotka eivät ole ajokorttidirektiivin mukaisia. Näin ollen komissio sallii osalle maista laveamman ajokorttidirektiivin tulkinnan kuin Suomelle.

Kevytautoja koskevat laki- ja asetusluonnokset olivat EU-notifioinnissa julkisesti kommentoitavissa useita kertoja vuosien 2018–2019 aikana. Luonnoksista saatiin ainoastaan muutamia yksittäisiä lausuntoja. Mikäli Suomea koskevalla kevytautolainsäädännöllä olisi ollut kauaskantoisia EU:n laajuisia vaikutuksia sisämarkkinaan tai ajoneuvo- ja ajokorttidirektiivin tulkintoihin, laki- ja asetusluonnoksiin olisi saatu huomautuksia myös muilta jäsenvaltioilta notifikaatioiden aikana. Yksikään jäsenvaltio ei antanut kevytautolainsäädännöstä lausuntoja lakien ja asetusten EU-notifioinnin yhteydessä.

Ajokorttidirektiivin ja ajoneuvolainsäädännön tulkinnat jättävät tilaa kansalliselle soveltamiselle traktoriluokassa

Suomen markkinoille on tullut viime vuosina nopeasti kasvava traktorimönkijöiden ajoneuvoluokka, joka koostuu traktoriksi tyyppihyväksytyistä eri kokoluokan mönkijöistä. Luokkaan kuuluu perinteisiä kaksipaikkaisia ohjaustangolla hallittavia mönkijöitä sekä esimerkiksi useammalla istumapaikalla ja katetulla ohjaamolla varustettuja malleja. Traktorimönkijät tulivat vuoteen 2017 asti pääosin markkinoille L7e-ajoneuvoina (raskas nelipyörä), mutta ajoneuvolainsäädännön muutoksen myötä ne hyväksytään nykyisin pääosin traktoriluokassa (T1b ja T3b), jolloin niihin ei sovelleta ajokorttidirektiiviä. Traktorimönkijöiden nopeus on rajoitettu 45 tai 60 km/h:iin. Jäsenmaat voivat käytännössä kansallisesti päättää traktorien ajokorttikäytännöistä. T-luokkaan rekisteröitynä mönkijöiltä katoaa monia teknisiä vaatimuksia, joita L7e-luokan nelipyörillä on.

Vuonna 2018 tehdyssä ajokorttimuutoksessa 60 km/h nopeuteen rajoitettujen traktoreiden ajo-oikeutta kevennettiin poistamalla aiemmin käytössä ollut liikennetraktorikortti. Nykyisin 60 km/h:n nopeudella kulkevia traktoreita ja traktorimönkijöitä saa ajaa T1b ja T2b -luokissa traktorikortilla ja T3b-luokassa mopoauton AM/121-ajokortilla. Lainsäädäntömuutosten seurauksena traktorimönkijöiden kanta on Suomessa kasvanut jo noin 50 000 ajoneuvoon.

Myynnissä on myös traktorimönkijämalleja, jotka on rekisteröity neljälle tai kuudelle henkilölle. Tämä kuvaa ajoneuvolainsäädännön ja ajokorttidirektiivin ristiriitaisuutta pienten nelipyörien luokassa - ajoneuvolainsäädäntö mahdollistaa henkilökuljetukseen tarkoitettujen mönkijöiden saattamisen markkinoille traktorina ja tulkinnan ajokorttidirektiivin määritelmän mukaisina ”maa- ja metsätaloustraktoreina”, joiden ajo-oikeudesta voidaan säädellä kansallisesti.

Lainsäädännön tavoitteena oli myös muiden tienkäyttäjien turvallisuuden parantaminen

Komissio esitti myös huolensa lakiuudistuksen vaikutuksista jalankulkijoiden ja pyöräilijöiden turvallisuuteen. Nopeudeltaan rajoitettu auto on selvästi turvallisempaa teknologiaa myös jalankulkijoille ja pyöräilijöille kuin mopoauto tai traktorimönkijä, joita kevytautot pääosin olisivat korvanneet. Kevytautot ovat henkilöautoista muunnettuja ajoneuvoja. Henkilöautojen jalankulkijaturvallisuutta säännellään monin eri tavoin, joten myös heikommassa asemassa olevien tienkäyttäjien turvallisuus paranisi. EU-lainsäädännön mukaisesti henkilöauton keulan muodot ja materiaalit tulee suunnitella sellaiseksi, että törmäystilanteissa jalankulkijalla on mahdollisimman pieni vammautumisriski. Lisäksi kaikille uusille henkilöautomalleille on vuodesta 2011 lähtien tehty kolaritestien osana jalankulkijatörmäystesti. Myös Euro NCAP -kolaritestissä tutkitaan autojen turvallisuutta heikompien tienkäyttäjien osalta – tämän testin vaatimuksia on kiristetty viidesti vuosina 2013–2018. Automaattinen hätäjarrutus ja monet muut kuljettajaa avustavat turvavarusteet ovat yleistyneet viime vuosina ja ne

tulevat henkilöautoissa pakollisiksi varusteiksi lähivuosien aikana. Mopoilla, mopoautoilla, mönkijöillä tai raskailla maataloustraktoreilla ei ole mitään vastaavia jalankulkijaturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia.

Lisäksi Suomi oli varautunut jo lain hyväksymisvaiheessa turvallisuusvaikutusten arviointiin. Koska vastaavista nopeusrajoitetuista autoista ei ole vielä missään kokemuksia, eduskunta edellytti lakia hyväksyessään, että lain vaikutuksia liikenneturvallisuuteen seurataan huolellisesti – mikäli turvallisuusongelmia ilmenisi, Suomella olisi ollut mahdollisuus nopealla aikajänteellä tehdä tarkennuksia ja muutoksia lainsäädäntöön.

Lakien voimaantulo ei välttämättä olisi johtanut rikkomusmenettelyyn

Lisäksi on huomattava, että kevytautolakien soveltamisessa ei välttämättä olisi ajauduttu rikkomusmenettelyyn. Mikäli komissio olisi ollut lakeihin ja asetuksiin valmisteltujen muutosten jälkeenkin sitä mieltä, että kevytautoja koskeva lainsäädäntö ei ole sopusoinnussa EU-säädösten kanssa, se olisi voinut käynnistää monivaiheisen rikkomusmenettelyn. Menettely alkaisi kuitenkin komission jäsenvaltiolle lähettämällä virallisella ilmoituksella, johon jäsenvaltion on vastattava. Vastauksessaan jäsenmaalla on mahdollisuus esittää komissiolle lisätietoja ja perusteluja kansallisen lainsäädännön EU-oikeuden mukaisuudelle. Jos komissio ei hyväksy vastausta, se voi seuraavassa vaiheessa lähettää jäsenmaalle kehotuksen noudattaa EU-lainsäädäntöä ja perustelun, miksi jäsenvaltion katsotaan rikkovan EU-säädöksiä. Siinä myös kehotetaan ilmoittamaan komissiolle mahdollisista toimenpiteistä, joita jäsenvaltio on toteuttanut EU-lainsäädännön noudattamiseksi. Saatuaan jäsenmaalta ilmoituksen toimista komissiolla on mahdollisuus viedä asia käsiteltäväksi EU-tuomioistuimeen, joka tutkii ja ratkaisee komission ja jäsenmaan välisen tulkintaerimielisyyden.

Näkemyksemme mukaan lakien kumoamisen vaihtoehtona Suomella olisi ollut lakeihin tehtävät muutokset, joilla ristiriitoja ajokorttidirektiivin tulkinnassa olisi voitu vähentää. Mikäli komissio olisi ollut tyytymätön lakien lopulliseen sisältöön, Suomi olisi saanut ensin komissiolta useita ilmoituksia ja Suomella olisi ollut mahdollisuus perustella tulkintaansa laajemmin. Rikkomusmenettelyn aikana käydään useita neuvotteluja komission ja jäsenvaltion välillä. Useimmat epäselvyydet ratkaistaan neuvotteluteitse ja rikkomusmenettely keskeytetään. Rikkomusmenettely ei myöskään ole poikkeuksellinen käytäntö: vuodesta 2002 alkaen komissio on antanut yli 1 800 erilaista päätöstä Suomea koskevissa rikkomusmenettelyissä.

Tero Kallio

toimitusjohtaja, Autotuojat ja -teollisuus ry

Pekka Rissa

toimitusjohtaja, Autoalan Keskusliitto ry