Valiokunnan lausunto LiVL 16/2017 vp– U 40/2017 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tavara- ja linja-autoliikenteen markkinoillepääsyn ehdot ja ilman kuljettajaa vuokrattujen ajoneuvojen käyttö)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja Euroopan Parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (tavara- ja linja-autoliikenteen markkinoillepääsyn ehdot ja ilman kuljettajaa vuokrattujen ajoneuvojen käyttö) (U 40/2017 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- osastopäällikkö Kimmo Pylväs, Liikenteen turvallisuusvirasto
- kehityspäällikkö Mikko Västilä, Liikenteen turvallisuusvirasto
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- asiantuntija Ari Herrala, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Poliisihallitus
- Tulli

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio julkaisi 31 päivänä toukokuuta 2017 ensimmäisen osan laajasta maantieliikennettä koskevasta paketista. Paketin osana julkaistut lainsäädäntöehdotukset koskevat maantieliikenteen markkinoillepääsyä ja sosiaalisia kysymyksiä, liikenteen hinnoittelua sekä raskaiden ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen seurantaa ja raportointia. Lainsäädäntöehdotusten ohella

komissio julkaisi tiedonannon "Eurooppa liikkeellä – Puhdas, kilpailukykyinen ja verkotettu liikenne ja liikkuvuus kaikille sosiaalisesti oikeudenmukaisella tavalla" (COM(2017) 283 final). Tiedonannossa on esitelty laajasti paketin taustoja ja tavoitteita, joita ovat muun muassa liikenteen päästöjen vähentäminen, liikenneturvallisuuden parantaminen, yrityksille koituvan hallinnollisen taakan vähentäminen, työntekijöiden sosiaalisten oikeuksien turvaaminen sekä kilpailukyvyn ja työllisyyden edistäminen. Tiedonannossa korostetaan myös digitalisaation, uusien palvelukonseptien, automatisaation ja puhtaiden käyttövoimien merkitystä tulevaisuuden liikenteessä. Paketin toisen osan ehdotukset ovat tiedonannon mukaan odotettavissa seuraavan 12 kuukauden kuluessa, ja ne koskevat muun muassa tieliikenteen päästöjen vähentämistä.

Osana pakettia komissio antoi 31 päivänä toukokuuta 2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 1071/2009 ja asetuksen (EY) N:o 1072/2009 muuttamisesta niiden mukauttamiseksi alan kehitykseen (COM(2017) 281 final). Ehdotuksen tavoitteena on osana muita maantieliikennepaketin ehdotuksia tukea maantieliikenteen sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa, tehokkuutta ja kilpailukykyä sekä selkeyttää nykysääntelyä ja yhdenmukaistaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Lisäksi komissio antoi 31 päivänä toukokuuta 2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi ilman kuljettajaa vuokrattujen ajoneuvojen käyttämisestä maanteiden tavaraliikenteessä annetun direktiivin 2006/1/EY muuttamisesta (COM(2017) 282 final). Ehdotuksella pyritään parantamaan direktiivin alkuperäisten tavoitteiden toteutumista, vähentämään yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja varmistamaan liikenteenharjoittajille eri puolella EU:ta tasapuolinen pääsy vuokrattujen ajoneuvojen markkinoille.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotusten oikeusperustaa asianmukaisena. Valtioneuvosto katsoo myös, että ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

Valtioneuvosto kannattaa tavoitteita yrityksille koituvan hallinnollisen taakan vähentämisestä sekä kilpailukyvyn ja työllisyyden edistämisestä.

Asetus 1071/2009

Ehdotus sisältää useita täsmennyksiä ja nykyisten säännösten pieniä tarkennuksia, joita valtioneuvosto pitää Suomen kannalta myönteisinä.

Suurin vaikutus olisi markkinoillepääsyehtojen asettaminen kevyille tavarankuljetusajoneuvoille, lähinnä pakettiautoille. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus saattaa rajoittaa suhteettomasti uusien tavarankuljetusmarkkinoiden syntymistä. Komission ehdotus ei huomioi sitä, että näillä ajoneuvoilla harjoitettava liikenne on hyvin erityyppistä eri puolilla Eurooppa. Suomen näkemyksen mukaan mahdollisimman helppo alalle tulo edesauttaa kaluston tehokasta käyttöä sekä houkuttaa alalle pienimuotoista ja sivutoimista yritystoimintaa harjoittavia toimijoita, mikä parantaa erityisesti harvaan asuttujen alueiden tarjontaa. Näin ollen myös EU-tasolla tulisi pyrkiä ratkaisuun, joka huomioi eri maiden olosuhteet ja joka ei aseta tarpeettomia esteitä alalle tuloon kevyiden tavarankuljetusajoneuvojen osalta.

Valiokunnan lausunto LiVL 16/2017 vp

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin pakollisen toimitilan lisävaatimuksista raskaampia ajoneuvoja käyttäville yrityksille, koska sillä ehkäistään keinotekoista kabotaasimarkkinaa ja harmaata taloutta. Vaatimus välineiden ja henkilöstön määrästä, joiden tulisi olla suhteessa toimintaan, on kuitenkin varsin epämääräinen ja sitä tulisi tarkentaa. Kansalliseen kuljetusyritysrekisteriin, Suomessa nykyisin VALLU-liikenneluparekisteri, tehtävät lisäykset parantavat valvontaa ja ovat valtioneuvoston näkemyksen mukaan hyväksyttäviä. Hallinnollisten kustannusten välttämiseksi tietojen tulisi kuitenkin olla sellaisia, jotka viranomainen voi kerätä olemassa olevista lähteistä ja vain poikkeuksellisesti pitäisi pyytää yrityksiä erikseen toimittamaan.

Valtioneuvosto pitää ehdotukseen sisältyviä säännöksiä säädösvallan delegoinnista Euroopan komissiolle tarkoituksenmukaisina ja asianmukaisesti rajattuina. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission tulee kuulla jäsenvaltioiden asiantuntijoita ennen delegoitujen säädösten antamista.

Asetus 1072/2009

Ehdotus sisältää sallitun kabotaasin määritelmän muuttamisen niin, että siihen voi sisältyä useampi kuorman purkaus tai lastaus. Jos kabotaasikuljetuksen määrää ei rajoiteta, kuten ehdotuksessa esitetään, määritelmän muuttamisella olisi vähän käytännön vaikutusta. Määritelmä vaikuttaisi sallitun kabotaasin alkamis- ja päättymisajankohtiin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan se selventäisi säännöstä ja on Suomen hyväksyttävissä.

Ehdotus sallitun kabotaasin aikaikkunan vähentämiseksi nykyisestä 7 vuorokaudesta 5 vuorokauteen ajoneuvon maahan saapumisesta ja samalla luopuminen nykyisestä määrällisestä kolmen kuljetuksen enimmäisrajoituksesta helpottaisi valvontaa. Käytännössä määrän valvominen on ollut erittäin hankalaa, tien päällä melkein mahdotonta. Tästä syystä ehdotettu periaate on valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikean suuntainen. Aikaikkunan pituutta ja muita kuljetuksen ehtoja on ehdotuksen jatkoskäsittelyssä syytä harkita siitä näkökulmasta, että kabotaasikuljetukset olisivat väliaikaisia, kuten asetuksen määritelmässä edellytetään.

Kabotaasin salliminen liittyy lähettyjä työntekijöitä koskevien valvontasäännösten uudistamiseen. Jos valvonta siltä osin paranee, kabotaasin epäkohdat kuten TES-palkkoja alhaisempien palkkojen luoma epätasapuolinen kilpailuolosuhde, voisivat vähentyä.

Ehdotus sisältää myös säännöksiä asetuksen valvonnan tehostamisesta, mm. jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyötä lisäämällä ja mahdollistamalla digitalisaation kansainvälisen liikenteen valvonnassa. Tämä on valtioneuvoston näkemyksen mukaan Suomen kannalta myönteistä.

Komission ehdotus kuljetusten tilaajien velvollisuuksista vastaa Suomen lainsäädäntöä ja on valtioneuvoston näkemyksen mukaan Suomen hyväksyttävissä.

Komission ehdotus useamman jäsenvaltion yhteisen kabotaasivalvonnan minimimäärästä saattaa olla hankala noudatettavaksi, koska tarkkoja kabotaasin tilastoja ei ole, vaan määrä arvioidaan EUROSTATin kyselypohjaisten tilastojen avulla. Valtioneuvosto suhtautuu kuitenkin myönteisesti ehdotukseen valvonnan lisäämiseksi ja jäsenvaltioiden viranomaisten toimimiseksi yhteistyössä laittomaksi epäillyn kabotaasin tutkimisessa.

Valtioneuvosto pitää ehdotukseen sisältyviä säännöksiä säädösvallan delegoinnista Euroopan komissiolle tarkoituksenmukaisina ja asianmukaisesti rajattuina. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission tulee kuulla jäsenvaltioiden asiantuntijoita ennen delegoitujen säädösten antamista.

Direktiivi 2006/1/EY, Tavarankuljetusajoneuvon vuokraaminen

Valtioneuvosto pitää komission ehdotusta hyväksyttävänä. Suomessa ei ole rajoituksia vuokratun ajoneuvon käyttämiseen. Suomessa kerättävä varsinainen ajoneuvovero voisi aiheuttaa kilpailun vääristymää, jos ajoneuvoa käytettäisiin pitkään kabotaasiliikenteessä ja ajoneuvo vuokrattaisiin sellaisesta jäsenvaltiosta, jossa sen määrä olisi olennaisesti pienempi. Ehdotettu vuokratun ajoneuvon käyttämisen rajaus, enintään 4 kuukautta/kalenterivuosi ulkomaiselle ajoneuvolle, on sen vuoksi valtioneuvoston näkemyksen mukaan tarpeellinen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Tavaraliikenteen kabotaasilla tarkoitetaan valtion sisäistä tavaran kuljetusta toisessa EU-maassa rekisteröidyllä ajoneuvolla. Kabotaasi on ollut jo pitkään mahdollista EU:n ja ETA-alueen liikenteenharjoittajille. Valiokunta kiinnittää selkeyden vuoksi huomiota siihen, että käsittelyssä oleva ehdotus ja kabotaasia koskeva sääntely eivät koske Suomen ja kolmansien maiden, kuten Venäjän, välistä rajat ylittävää liikennettä. Suomen ja Venäjän välisistä kuljetuksista säädetään maiden välisissä kansainvälisissä sopimuksissa.

Valiokunta on huolissaan komission ehdotuksen vaikutuksista ja erityisesti ehdotuksesta avata kabotaasiliikennettä koskevaa sääntelyä nykyistä sallivampaan suuntaan. Valiokunta tiedostaa, että kabotaasikuljetuksilla on arvioitu olevan positiivisia vaikutuksia muun muassa tyhjänä ajamisen välttämisen, kuljetuskustannusten optimoinnin ja päästöjen vähentämisen kannalta. Komission ehdottama kabotaasikuljetusten määrää koskevasta rajauksesta luopuminen voisi valiokunnan saaman selvityksen mukaan kuitenkin lisätä olennaisesti kabotaasia ja todennäköisesti myös harmaata taloutta kuljetusmarkkinoilla. Arvioiden mukaan erityisesti pakettiautokuljetusten määrä tulee lisääntymään kabotaasimarkkinoilla. Toisaalta asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että kuljetusten enimmäismäärästä luopuminen voisi helpottaa ja yksinkertaistaa käytännössä hyvin vaikeaksi osoittautunutta kabotaasikuljetusten viranomaisvalvontaa. Valvonnan osalta valiokunta toteaa, että mahdollisia valvonnan määrällisiä tavoitteita asetettaessa tulee ottaa huomioon jäsenvaltioiden kansalliset erityispiirteet, kuten Suomen maantieteellinen sijainti, ja viranomaisten käytännön mahdollisuudet harjoittaa yhteisvalvontaa toisen jäsenmaan viranomaisten kanssa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti kevyillä tavarankuljetusajoneuvoilla harjoitettavat kuljetukset ovat varsin erityyppisiä eri puolilla Eurooppaa.

Valiokunta pitää erittäin hyvänä, että ehdotuksella pyritään edistämään digitalisaation hyödyntämistä viranomaisvalvonnan kehittämisessä.

Kabotaasin harjoittamisen rajoitukset

Komission ehdottama kabotaasin harjoittamista koskevan aikarajan lyhentäminen viiteen sallittuun kabotaasin harjoittamispäivään nykyisestä seitsemästä päivästä mahdollistaisi käytännössä

jatkuvaluonteisen kabotaasin harjoittamisen esimerkiksi siten, että arkipäivät harjoitetaan säännönmukaisesti kabotaasikuljetuksia ja maasta poistutaan ainoastaan viikonlopun ajaksi. Saadun selvityksen mukaan tämä voisi lisätä kabotaasin määrää Suomessa huomattavasti nykyisestä. Valiokunta korostaa, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia tulee arvioida huolellisesti ja varmistaa, että EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 1071/2009 peruslähtökohtiin sisältyvä kabotaasikuljetusten tilapäisyyttä koskeva periaate säilytetään myös käytännössä. Asetuksen mukaan kabotaasiliikenteellä tarkoitetaan kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa kyseisen asetuksen mukaisesti. Valiokunta ei näe perusteltuna, että kabotaasisääntely sallisi täysin jatkuvaluonteisen toiminnan. Valiokunta katsoo näin ollen, että komission ehdottamaa sallitun kabotaasin enimmäispäivärajaa tulee pyrkiä laskemaan asiaa koskevissa neuvotteluissa siten, että kabotaasia saa harjoittaa yhtäjaksoisesti olennaisesti komission ehdottamaa lyhyemmän ajanjakson.

Kuljetusmarkkinoille pääsyn ehdot

Markkinoiden sääntelyllä tulee pystyä turvaamaan tasapuoliset ja syrjimättömät toimintaedellytykset kaikille kuljetusalan toimijoille. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuljetusmarkkinoille pääsyn ehtojen asettaminen myös alle 3,5 tonnin ajoneuvoille, eli lähinnä pakettiautoille, ei vastaa pian voimaan tulevaa liikenteen palveluista annettua lakia (320/2017), jolla pyritään myös alalle tulon edellytysten keventämiseen ja uudenlaisten palvelujen edistämiseen. Valiokunta pitää kuitenkin ehdotettuja toimitila-, henkilöstö- ja välineistövaatimuksia laitonta kabotaasia ehkäisevinä ja tästä näkökulmasta kannatettavina. Lisäksi valiokunta pitää ehdotuksia kansallisiin rekistereihin tehtävien merkintöjen lisäämisestä asianmukaisina edellyttäen, ettei alan toimijoiden ja viranomaisten hallinnollinen taakka lisäänny kohtuuttomasti saavutettaviin hyötyihin nähden.

Jatkovalmistelusta

Käsittelyssä oleva kabotaasisääntely liittyy kiinteästi mm. lähetettyjä työntekijöitä koskevien valvontasäännösten uudistuksiin, joiden kautta on periaatteessa mahdollista saavuttaa parannuksia muun muassa eri maiden kuljettajien työsuhde-ehdoissa olevien erojen aiheuttamaan kilpailun vääristymiseen. Mahdollisten kabotaasin lieveilmiöiden torjuminen vaatii valvonnan tehokkuutta kaikissa jäsenvaltioissa sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi. Valmisteilla olevan sääntelyn tulee kuitenkin ehkäistä kabotaasin mahdollisesti aiheuttamat lieveilmiöt ilman, että sääntelyn tavoitteiden saavuttaminen jätetään pelkän viranomaisvalvonnan varaan. Valiokunta painottaa, että kabotaasisääntelyyn vaikuttaa useampi valmisteilla oleva EU-säännös, joiden osalta on välttämätöntä arvioida yhteistyössä eri vastuuministeriöiden välillä, että säännöksistä syntyy yhteentoimiva ja markkinahäiriöitä sekä harmaan talouden lisääntymistä ehkäisevä kokonaisuus.

Tämän lisäksi valiokunta katsoo, että komission niin sanottuun maantieliikennepakettiin kuuluvia esityksiä tulee tarkastella sekä kansallisesti että EU-tasolla kokonaisuutena.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto LiVL 16/2017 vp

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 27.9.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen si
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk (osittain)
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula