

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 6 a §:n muuttamisesta (HE 143/2015 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- Euroopan parlamentin jäsen Merja Kyllönen, Euroopan parlamentti
- Euroopan parlamentin jäsen Henna Virkkunen, Euroopan parlamentti
- liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos, yksikön johtaja Laura Eiro, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Jorma Hörkkö, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöjohtaja Antti T. Leinonen, oikeusministeriö
- yksikön päällikkö, lainsäädäntöneuvos Joni Heliskoski, ulkoasiainministeriö
- poliisitarkastaja Kari Onninen, Poliisihallitus
- johtaja Markku Rautio, Itä-Suomen aluehallintovirasto
- tulliyli tarkastaja Jarkko Fagerström, Tulli
- tieliikennejohtaja Marko Sillanpää, Liikenteen turvallisuusvirasto
- lupapäällikkö Pasi Hautalahti, Etelä-Pohjamaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus
- logistiikkapäällikkö Raija Viljanen, Huoltovarmuuskeskus
- erikoistutkija Jussi Pääkkönen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- 2. varapuheenjohtaja Harri Pasanen, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- ajoneuvoyhdistelmäkuljettaja Daniela Korpela, Rekkaprotesti.fi
- asiantuntija Kari Helokivi, Suomen Ammattiliikenne ry
- toimitusjohtaja Petri Laitinen, Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry
- johtaja Petri Murto, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- asiantuntija Jari Salo, TIEKE Tietoyhteiskunnan kehittämiskeskus ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Etelä-Suomen aluehallintovirasto
- Axel Williamsson Oy

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2016 vp

- Seppo Venesjärvi T:mi
- Autoliikenteen Työntajaliitto ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annettua lakia muutettavaksi niin, että siinä olevat kabotaasikuljetuksia koskevat Suomen kansalliset määritelmät kumotaan ja vain viitataan Euroopan unionin asiaa koskeviin säännöksiin. Suomi on saanut säännöksistä Euroopan komission perustellun lausunnon.

Lain määritelmän mukaan Suomessa kabotaasikuljetuksena pidetään jokaista kuorman purkua eikä kabotaasia saa harjoittaa kuin väliaikaisesti ja väliaikaisena pidetään enintään 10 kuljetusta kolmen kuukauden aikana samalla autolla. Toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta kabotaasikuljetuksista ei saa tehdä. Euroopan komissio pitää Suomen kabotaasin määritelmää ja väliaikaisuuden vaatimusta Euroopan unionin säännösten vastaisina ja tulee sen vuoksi haastamaan Suomen Euroopan unionin tuomioistuimeen, jos Suomi ei muuta säännöksiä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2016 maaliskuussa, jotta perusteltua lausuntoa seuraavalta tuomioistuinkäsittelyltä vältytään.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä. Tavaraliikenteen kabotaasilla tarkoitetaan valtion sisäistä 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 esitys ja kabotaasia koskeva sääntely eivät muutoinkaan koske Suomen ja kolmansien maiden, kuten Venäjän, välistä rajat ylittävää liikennettä. Suomen ja Venäjän välisistä kuljetuksista säädetään edelleen maiden välisissä kansainvälisissä sopimuksissa.

Kabotaasista on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1072/2009 maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä (*EU:n tavaraliikennelupa-asetus*). Kyseisen asetuksen taustalla on keskeisesti yksi EU:n perusperiaatteista eli ihmisten, tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus EU:n sisämarkkinoilla.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annettua lakia (693/2006) muutettavaksi siten, että kabotaasikuljetuksia koskevat kansalliset 6 a §:n säännökset kumotaan ja pykälässä viitataan pelkästään EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen säännöksiin. Jatkossa Suomessa sovellettaisiin siten vain suoraan kansallisesti sovellettavan EU-asetuksen säännöksiä, kuten lähes kaikissa muissakin EU-maissa. Asiantuntijakuulemiset ovat olleet asian perusteellisen käsittelyn aikana ristiriitaisia, ja esityksen vaikutuksista ja merkittävydestä on myös tuotu esille varsin erilaisia näkemyksiä. Saatavilla olevat tilastotiedot on käsittelyn aikana riitautettu, mikä ei ole ollut omiaan helpottamaan tai nopeuttamaan asian käsittelyä ja päätöksentekoa.

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2016 vp

Tasapuoliset toimintaedellytykset. Kabotaasikuljetuksilla on arvioitu olevan positiivisia vaikutuksia muun muassa tyhjänä ajamisen välttämisen, kuljetuskustannusten optimoinnin ja päästöjen vähentämisen kannalta. Lisäksi nämä kuljetukset tuovat suomalaisille kuljetusyrittäjille liiketoimintamahdollisuuksia muissa jäsenmaissa, mistä selkeänä osoituksena on, että virallisten tilastojen mukaan suomalaisten kuljetusyrittäjien ulkomailla harjoittaman kabotaasin määrä on moninkertainen verrattuna ulkomaalaisten kuljetusyrittäjien Suomessa harjoittamaan kabotaasiin. Kabotaasin määrästä Suomessa on vaikea saada luotettavaa tietoa, ja asiantuntijakuulemisessakin tästä on esitetty selkeästi toisistaan poikkeavia näkemyksiä. Erityisen vaikeaa on saada tietoa laittoman kabotaasin todellisesta määrästä. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu laajasti esille erilaisia vakavia huolia muun muassa toimijoiden tasapuolisen kilpailun edellytyksiin ja harmaan talouden lisääntymiseen liittyen, mikäli kabotaasikuljetusten määrä Suomessa kasvaisi jatkossa.

Valiokunta pitää asiantuntijakuulemisessa esille tuotuja huolia perusteltuina. Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 5 a §:ssä on säädetty tilaajalle selvitysvelvollisuus kuljetuksen laillisuudesta. Ennen kaikkea mahdollisten lieveilmiöiden torjuminen vaatii valvonnan tehokkuutta sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi. Valvonnan tehottomuus ei saa johtaa epäterveeseen kilpailuun tai harmaan talouden lisääntymiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan liikenteenharjoittajan tulee voida esittää kabotaasikuljetuksissa selvät todisteet saapuvasta kansainvälisestä kuljetuksestaan sekä kustakin sitä seuraavasta kabotaasimatkasta. Käytännössä kaikissa kansainvälisissä kuljetuksissa on oltava rahtikirja.

Valiokunta edellyttää, että liikenne- ja viestintäministeriö ja sisäministeriö varmistavat yhteistyössä, että kabotaasikuljetuksia koskevan EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen kabotaasikuljetuksia koskevien säännösten noudattaminen varmistetaan mahdollisimman tehokkaasti ja kiinnitetään erityisesti huomiota tien päällä tehtävään kabotaasikuljetusten rahtikirjoja koskevaan viranomaisvalvontaan. Valiokunta korostaa, että poliisi-, tulli- ja rajavartiolaitoksilla on oikeus myös pysäyttää ajoneuvot tarvittavien asiakirjojen tarkistamiseksi. Valiokunta pitää myös välttämättömänä, että mahdollisimman pikaisesti arvioidaan sähköisen rahtikirjan tai muiden sähköisten menettelytapojen ja tekniikoiden käyttöönoton mahdollisuudet sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi. Lisäksi tulee arvioida muutoinkin kattavasti, miten kuljetusyrittäjien tasapuoliset kilpailuedellytykset voidaan turvata ja ehkäistä mahdolliset lieveilmiöt markkinoilla.

Markkinoiden tasapuoliset kilpailuedellytykset vaativat välttämättä myös työsuhteisiin liittyvien velvoitteiden tasapuolista noudattamista kuljetusyrittäjissä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös kabotaasikuljetuksissa tulee noudattaa Suomen lainsäädännön ja työehtosopimusten vaatimuksia soveltuvin osin, mutta näin ei käytännössä aina tapahdu. Valiokunta viittaa työ- ja tasa-arvovaliokunnan mietintöön TyVM 3/2016 vp, jossa tuotiin esille tarve seurata tarkasti uuden EU-sääntelyyn perustuvan työntekijöiden lähettämisestä annetun lain vaikutuksia maantiekuljetuksiin. Mietinnön mukaan erityisesti kyseisen lain työskentelyä koskevat ja laissa säädettyjen ilmoitus- yms. velvollisuuksien edellytyksinä olevat vähimmäisaikarajat sopivat huonosti maantiekuljetuksiin, ja seurannan pohjalta tulisi tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin mainitulla lailla voimaan saatettavan direktiivin täytäntöönpanon tehostamiseksi. Liikenne- ja viestintävaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että saadun selvityksen mukaan EU-tasolla komissio on alustavasti tuonut esille maantieliikenteen sääntelyä koskevien uusien ehdotusten yhteydessä, että lähetettyjen työntekijöiden sääntely maantiekuljetuksissa sisällytettäisiin tulevaisuudessa ni-

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2016 vp

menomaan maantiekuljetuksia koskevaan sääntelyyn. Valiokunta toivoo, että tätä kautta säännösten tasapuolisen noudattamisen ongelmiin saadaan jatkossa selkeitä parannuksia. Kyseisen sääntelyn valmisteluun tulee osallistua aktiivisesti, mutta näihin kysymyksiin on joka tapauksessa etsittävä jo lyhyemmällä aikavälillä kokonaan uusia ja toimivia ratkaisuja sekä kansallisesti että EU-tasolla.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU:n tavaraliikennelupa-asetukseen liittyy keskeisesti kabotaasikuljetusten tilapäisyyttä koskeva vaatimus. Asetuksen mukaan kabotaasiliikenteellä tarkoitetaan kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa kyseisen asetuksen mukaisesti. Valiokunta pitää selvänä, että asetuksessa säädetty tilapäisyyden vaatimus ei voi tarkoittaa muuta kuin että kyseessä oleva toiminta ei voi olla jatkuvaa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että asetuksen säännöksiä sovelletaan tasapuolisesti tästä asetuksen keskeisestä lähtökohdasta käsin. Valiokunta toivoo, että tilapäisyys voitaisiin jatkossa määritellä tarkemmin EU-tasolla.

Johtopäätökset. Valiokunnan liikenne- ja viestintäministeriöstä saaman perusteellisen selvityksen pohjalta valiokunta arvioi, että esityksen mukainen lainsäädännöllinen ratkaisu on käytännössä ainoa ja väistämätön vaihtoehto tämänhetkisessä tilanteessa. Tästä syystä valiokunta esittää lakiehdotuksen hyväksymistä muuttamattomana.

Valiokunta edellyttää, että liikenne- ja viestintäministeriö arvioi kattavasti lakimuutoksen käytännön vaikutuksia ja mahdollisia muutostarpeita. Lisäksi valiokunta korostaa, että valtioneuvoston tulee huolehtia valvontaviranomaisten toiminnan edellytyksistä EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen noudattamisen varmistamiseksi. Erityisen tärkeää on, että rahtikirjaa koskevien säännösten noudattamista valvotaan tehokkaasti. EU-tason sääntelyn aiheuttamien mahdollisten lieveilmiöiden ehkäisemiseksi on osallistuttava aktiivisesti myös asiaa koskevaan EU-tason jatkovalmisteluun ja tuotava valmistelussa voimakkaasti esille Suomen olosuhteisiin liittyvät erityispiirteet.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Liikenne- ja viestintävaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 143/2015 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 9.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen ps
varapuheenjohtaja Mikko Alatalo kesk
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Jyrki Kasvi vihr

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2016 vp

jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2016 vp
Vastalause

VASTALAUSE

Perustelut

Annetussa hallituksen esityksessä esitetään lakia kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä muutettavaksi 6 a §:n osalta niin, että pykälän nykyiset kabotaasikuljetuksia koskevat Suomen kansalliset määritelmät kumotaan ja niiden sijasta vain viitataan EU:n asiaa koskeviin säännöksiin.

Taustalla on pitkään jatkunut kiista komission kanssa EU-asetuksen 1072/2009 tulkinnanvaraisuudesta kabotaasiehtojen määritelmästä. Asetuksessa ei määritellä kabotaasiliikenteen eikä kabotaasimatkan käsitteiden tarkkaa sisältöä, joten Suomen aiemman tulkinnan mukaan jäsenvaltio voi itse määritellä, että kuorman purkaminen muodostaa yhden kabotaasikuljetuksen. Suomen asettama rajoitus kymmenestä kabotaasikuljetuksesta kolmen kuukauden aikana on tarpeen, jotta kabotaasiliikenteen tilapäisyys voidaan selkeästi määritellä ja tilapäisyyttä voidaan ylipäätään valvoa.

EU-komissio tulkitsee Suomen kansallisen lainsäädännön olevan ristiriidassa EU-direktiivin kanssa ja uhkaa viedä asian EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi. Suomen linjana on ollut, että Suomi pitää kiinni kansallisista määritelmistään. Suomen lisäksi myös Tanska kiistelee komission kanssa kabotaasikuljetuksista. Kesäkuussa 2015 EU-ministerivaliokunta teki kuitenkin päätöksen, ettei Suomi ota riskiä häviämisestä EU-tuomioistuimessa ja kansalliset säädökset kumotaan, vaikka Suomen kanta on perusteltavissa.

Mielestämme hallituksen muutos Suomen kantaan on huonosti ja hätäisesti harkittu, ja kansallisten etujen puolustamista olisi pitänyt jatkaa. Mielestämme kielteisen tuomion tapauksessa riskiä ulkopuolisista vahingonkorvausvaateista on liioiteltu, eikä tuomio olisi merkinnyt Suomelle välitöntä rangaistusta. Lisäksi EU:n seuraava tieliikennepaketti on valmistelussa ja sen odotetaan valmistuvan ehkä vielä tänä syksynä. nnakkotietojen mukaan siinä määritellään myös kabotaasikuljetus uudelleen.

Maanteiden tavaraliikenteen arvioidaan työllistävän kaikkiaan noin 100 000 suomalaista ja maksavan veroja noin 2,7 miljardia euroa vuosittain. Kuljetusala suomalaisella kalustollaan on tärkeä osa huoltovarmuuttamme. Hallituksen esityksessä todetaan, että kabotaasin määrästä on vaikea saada tarkkoja tilastoja, mutta kabotaasin uskotaan kuitenkin lisääntyvän lakimuutoksen myötä. Raskaan liikenteen valvonnan resurssit ovat laskeneet viime vuosina mm. poliisin ja tullin resursien toistuvien vähentämisien sekä liikkuvan poliisin lakkautuksen myötä. Lisäksi vuoden 2016 alusta harmaan talouden torjuntaan tarkoitettu erityismääräraha poistettiin. Kabotaasiliikenteen osalta valvonta on tehokkainta Tullin toimesta satamissa, vaikka se perustuu pitkälti yleisövihjeisiin. Jo nykyisellään viranomaiset toteavat kabotaasin valvonnan olevan haasteellista. Muutoksen jälkeen kabotaasin laillisuuden valvonta olisi käytännössä mahdotonta sekä viranomaisille että tilaajavastuuvälvoitteen kautta asiakkaille.

Alun perin varsin järkevä ja ympäristöä säästävä, kuljetusyksiköiden tyhjänä ajoa poistava kabotaasikuljetus muuttuu osin lakiesityksen myötä epäreilun kilpailun ja harmaan talouden temmelyskentäksi. Suomalaiset kuljetusalan yrittäjät ja työntekijät ovat valmiita kansainväliseen kilpai-

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2016 vp
Vastalause

luun, mutta Suomessa kuljettajille tulee maksaa Suomen työlainsäädännön ja yleissitovan kuorma-autoalan työehtosopimuksen mukaista palkkaa. Edellytyksenä on myös, että sääntöjä voidaan tehokkaasti valvoa. Hallituksen esityksestä puuttuvat kokonaan kansainväliset vertailut, mm. muiden maiden asettamista kansallisista sanktioista. Mielestämme hallitus vaarantaa esityksellään maamme kotimaisten yrittäjien toimintamahdollisuuksia, lisää työttömyyttä sekä aiheuttaa esityksellään verotulojen merkittävän menetyksen.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 9.6.2016

Katja Taimela /sd
Suna Kymäläinen /sd
Satu Taavitsainen /sd
Katja Hänninen vas