

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (linja-autoliikenteen markkinoillepääsy)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä marraskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1073/2009 muuttamisesta, COM (2017) 647 final, ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitusneuvos Jorma Hörkkö

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO
EU/2017/1626

4.12.2017

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KANSAINVÄLISEN LINJA-AUTOLIIKENTEEN MARKKINOILLE PÄÄSYÄ KOSKEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ ANNETUN ASETUKSEN (EY) N:O 1073/2009 MUUTTAMISESTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio julkaisi 31 päivänä toukokuuta 2017 ensimmäisen osan laajasta maantieliikennettä koskevasta paketista. Paketin osana julkaistut lainsäädäntöehdotukset koskivat maantieliikenteen markkinoillepääsyä ja sosiaalisia kysymyksiä, liikenteen hinnoittelua sekä raskaiden ajoneuvojen hiilidioksidipäästöjen seurantaa ja raportointia. Paketin toisena osana komissio julkaisi 8 päivänä marraskuuta 2017 ehdotukset yhdistettyjen kuljetusten yhteisistä säännöistä ja kansainvälisistä linja-autokuljetuksista annettujen sääntöjen muuttamisesta sekä tieliikenteen päästöjen vähentämisestä.

Osana pakettia komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kansainvälisen linja-autoliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 1073/2009 muuttamisesta (COM(2017) 647 final). Ehdotuksen tavoitteena on osana muita maantieliikennepaketin ehdotuksia tukea maantieliikenteen sisämarkkinoiden sujuvaa toimintaa, tehokkuutta ja kilpailukykyä sekä selkeyttää nykysääntelyä ja yhdenmukaistaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa.

Ehdotuksella laajennettaisiin asetuksen soveltamisalaa koskemaan myös kansallista säännöllistä liikennettä, silloin kun sitä suorittavat muuhun kuin kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet toimijat. Ehdotuksen keskeisin muutos olisi että säännöllisiä kansallisia pitkän matkan kuljetuksia saisi suorittaa kabotaasina ilman rajoituksia. Käytännössä tämä avaisi osittain kansalliset linja-autoliikenteen markkinat kaikkiin EU-maihin sijoittautuneille toimijoille.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö artikloittain

1 artikla - Soveltamisala

Ehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin jatkossa kaikkiin kabotaasikuljetuksiin, myös säännölliseen pitkän matkan liikenteeseen. Nykyisin asetus koskee pääosin kansainvälisen kuljetuksen säännöllistä liikennettä ja satunnaista kabotaasiliikennettä.

2 artikla – Määritelmät

Säännöllisen liikenteen määritelmää tarkennettaisiin niin, että se sisältää myös ilman välipysähdyksiä kulkevat suorat linjat. Ehdotuksella lisättäisiin jäljempänä tarkemmin selostetta-

vat määritelmät terminaalista, terminaalioperaattorista ja käyttökelpoisesta terminaalista. Ehdotuksessa terminaalilla tarkoitettaisiin vähintään 600 neliömetrin kokoista terminaalialue.

Kabotaasin määritelmä muutettaisiin vastaamaan 1 artiklan muutosta.

3a artikla – Sääntelyelin

Jäsenvaltion olisi perustettava muista viranomaisista riippumaton sääntelyelin, jonka tehtäviin kuuluisi mm. arvioida ulkomaisten operaattorien lupahakemusten yhteydessä vaarantaako hakemuksen kohteena oleva toiminta palvelusopimuksilla tuotettavan palvelun taloudellisen tasapainon, ja arvioida onko terminaaleihin pääsy varmistettu asetuksessa tarkoitettulla tavalla.

Vastaavantyyppinen sääntelyelin on rautatiealalla ja se toimii Suomessa Liikenteen turvallisuusviraston Trafín yhteydessä, joskin sen tehtävät ovat jonkin verran laajemmat, johtuen rautatieliikenteen markkinoillepääsyn erityispiirteistä. Ehdotetussa muodossaan artikla ei näillä näkymin sallisi tämän sääntelyelimen perustamista viraston yhteyteen, sillä sen on oltava täysin riippumaton lupaviranomaisesta.

4 artikla – Yhteisölupa

Lupavaatimuksissa ehdotetaan tarkennettavaksi, että myös kabotaasissa on kuljetustyrittäjällä oltava yhteisölupa.

5 artikla – Markkinoille pääsy

Artiklasta ehdotetaan poistettavaksi vaatimus, että satunnaiskuljetuksia harjoittavien yritysten ja näiden kuljetusten pysähtymispaikkojen tiedot on ilmoitettava kuljetusviraston viranomaiselle komission määräämällä tavalla.

5a artikla – Terminaaleihin pääsy

Ehdotuksessa säännöllisiä vuoroja tarjoaville kuljetusyrittäjille on taattava pääsy terminaaleihin reiluin, syrjimättömin ja läpinäkyvin ehdoin. Nämä ehdot olisi julkaistava vähintään kahdella Euroopan Unionin virallisella kielellä. Pääsy voidaan kieltää vain kapasiteettiongelmien vuoksi. Kielteisen päätöksen yhteydessä olisi ilmoitettava vaihtoehtoinen järjestely.

5b artikla – Terminaaleihin pääsyn myöntämismenettely

Uuteen artiklaan ehdotetaan luotavaksi menetelmä terminaaleihin pääsyä varten. Terminaaleihin pääsyä tulisi hakea ja terminaalioperaattorin olisi kahden kuukauden kuluessa annettava hakemukseen päätös. Kielteisestä päätöksestä olisi voitava valittaa kansalliseen sääntelyelimeen. Sen päätös olisi sitova ja se voisi perustua vain oikeudelliseen arviointiin.

8 artikla – Lupamenettely kansainväliselle henkilöliikenteelle matkoilla, joiden pituus linnuntietä on alle 100 kilometriä

Artiklassa ehdotetaan hyväksyntämenettely lyhyille, linnuntietä mitaten alle 100 kilometrin mittaisille säännöllisille kansainvälisille säännöllisille kuljetuspalveluille. Viranomaisella olisi

evätä luvan sillä perusteella että kuljetustoiminta vaarantaisi palvelusopimusten perusteella tuotettavien palvelujen taloudellisen tasapainon.

8a artikla – Lupamenettely kansainväliselle henkilöliikenteelle matkoilla, joiden pituus linnuntietä on vähintään 100 kilometriä

Artiklassa ehdotetaan hyväksyntämenettely linnuntietä mitaten vähintään 100 kilometrin mittaisille säännöllisille kansainvälisille kuljetuspalveluille. Toisin kuin edellä kuljetusvaltion viranomaisen ei voisi evätä lupaa sillä perusteella, että kuljetustoiminta vaarantaisi palvelusopimusten perusteella tuotettavien palvelujen taloudellisen tasapainon.

8b artikla – Kansallisen säännöllisen liikenteen lupamenettely

Uudessa artiklassa laajennettaisiin aiempaan 8 ja 8a artiklassa tarkoitettuihin kansainvälisiin kuljetuksiin koskevat hyväksyntämenettelyt myös kansallisiin kuljetuksiin. Kansallisissa kuljetuksissa palvelusopimuksen perusteella määrättyä 100 kilometrin rajoitusta 8 artiklassa saisi jatkaa 120 kilometriin saakka, mikäli reitillä toimii vähintään yksi palvelusopimuksen nojalla palveluja tuottava operaattori.

8c artikla – lupaviranomaisten päätökset

Artiklassa luotaisiin säännökset lupaviranomaisten päätöksille. Hyläävän päätöksen perusteena voisivat olla se, että hakija ei kykene tarjoamaan palvelua sillä olevalla kalustolla tai se on syyllistynyt lupa- tai muihin rikkomuksiin taikka ei ole lupaa uudistettaessa noudattanut luvan ehtoja. Lisäksi lupa voidaan evätä aiemmin 8 ja 8b artiklojen kohdalla selostetun julkisen palvelun velvoitteen vaarantumisen johdosta.

Viranomaiset voisivat antaa hyväksytyn ja hylätyn päätöksen lisäksi rajoitetusti hyväksytyn päätöksen, jolloin rajoituksen syyt on perusteltava.

8d artikla – Pääsyoikeuden rajoittaminen

Artiklassa säädettäisiin palvelusopimusten suojelusta alle 100 – 120 kilometrin reiteillä. Lähtökohtaisesti päätöksen tekisi lupaviranomainen, mutta asianomaiset viranomaiset ja kuljetusyritykset voisivat tehdä sääntelyelimelle pyynnön tehdä taloudellinen analyysi. Näiden olisi pyydettäessä annettava tarpeelliset tiedot analyysin tekemiseksi. Sääntelyelimen olisi tehtävä analyysi ja johtopäätökset kuuden viikon kuluessa tietojen saamisesta. Sääntelyelimen päätös olisi sitova.

12 artikla – Valvonta-asiakirjat

Ehdotuksen mukaan kuljetuskirjan käyttö valvonta-asiakirjana poistettaisiin.

13 artikla – Paikalliset retket

Artikla poistettaisiin tarpeettomana, sillä paikalliset retket sisältyisivät muutettuun 15. artiklaan.

15 artikla – Sallittu kabotaasiliikenne

Artiklasta poistettaisiin vaatimus siitä että säännöllistä liikennettä saisi suorittaa kabotaasina vain kansainvälisten kuljetusten yhteydessä säännöllisessä liikenteessä ja satunnaisessa liikenteessä tilapäisesti.

17 artikla – Kabotaasiliikenteen valvonta-asiakirjat

Artikla ehdotetaan poistettavaksi ja siten kuljetuskirjan käyttö valvonta-asiakirjana jäisi pois myös kabotaasissa.

19 artikla – Tienvarsi- ja yritystarkastukset

Ehdotuksessa selvennettäisiin että kabotaasikuljetuksia suorittavien liikenteenharjoittajien olisi sallittava artiklassa tarkoitetut tarkastukset.

28 artikla – Raportointi

Artiklaa muokattaisiin siten että Komissiolla saisi jäsenvaltioilta luotettavaa tietoa sääntelyn toimeenpanon ja tehokkuuden valvomiseksi ja arvioimiseksi. Komission olisi myös raportoitava havainnoistaan Euroopan Parlamentille ja Neuvostolle viiden vuoden kuluttua voimaantulosta.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohta.

Komission näkemyksen mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska ehdotuksilla puututaan sisämarkkinoita koskeviin ongelmiin, jotka voidaan ratkaista vain EU-tason yhteisillä säännöillä.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Yleisesti

Komissio on arvioinut, että ehdotus tuo koko Unionin tasolla 1,5 miljardin säästöt. Linja-autoliikenteen määrä kasvaisi 11%:lla lähtötasoon nähden, ja linja-autoliikenteen osuus kaikesta henkilöliikenteestä kasvaisi lähes kokonaisella prosenttiyksilöllä (nykyisin n. 8%). Vaikutusarviossa ei ole eritelty vaikutuksia jäsenvaltioittain. Kansallisten kokemusten perusteella joukkoliikenteen kilpailun lisäämisellä on yleisesti ottaen ollut positiivisia vaikutuksia. Vaikutuksia arvioidessa on huomioitava vaikutus henkilöliikenteen markkinoihin kokonaisuutena, eikä vain yhden liikennemuodon toimijoihin. Komission arviossa tämä on huomioitu siten että linja-autoliikenteen kasvu vähentäisi jonkin verran henkilökuljetuksia junilla, mutta kokonaisuutena joukkoliikenteen käyttö lisääntyisi.

Kansallisten markkinoiden avaaminen ulkomaisille operaattoreille

Suurin osa ehdotuksen vaikutuksista perustuisi sallitun kabotaasin merkittävään laajenemiseen. Muiden jäsenvaltioiden kuljetusyrityksille myönnettävät reittiliikenteen luvat lisäisivät reittiliikenteen kilpailua Suomessa. Vastaavasti suomalaiset yritykset saisivat mahdollisuuksia

säännöllisiin reitteihin muualla EU/ETA –alueella. Ehdotus mahdollistaisi ulkomaisten operaattorien tulon kansallisille pitkän matkan liikenteen markkinoille. Tämä lisäisi säännöllisen reittiliikenteen kilpailua kansallisesti ja toisi kotimaisille operaattoreille mahdollisuuden toimia muualla EU/ETA-alueella.

Terminaaleihin pääsy

Osana markkinoille pääsyn helpottamista Komissio on ehdottanut säännöksiä terminaaleihin pääsystä. Tätä koskevaa erityissääntelyä ei ole tällä hetkellä olemassa Suomessa lainkaan. Sääntelyn vaikutukset jäisivät todennäköisesti vähäiseksi.

Vaikutukset kansalliseen sääntelyyn

Vaikka asetuksella ei suoranaisesti aseteta vaatimuksia kansalliseen liikenteeseen, siltä osin kun sitä suorittavat kotimaiset operaattorit, ehdotus saattaisi toteutuessaan aiheuttaa muutostarpeita myös kansalliseen menettelyyn niiltä osin kun asetuksessa ehdotettuja säännöksiä ei kannattaisi rajata pelkästään ulkomaisiin operaattoreihin. Ehdotuksen suhdetta liikennepalvelulailla asetettuihin avointen rajapintojen velvoitteisiin, sekä ITS-direktiivin multimodaalista matkatietoa koskevan toimeenpanoasetuksen suhdetta olisi selvitettävä tarkemmin.

Lupamenettelyt

Suomessa reittiliikenteeseen ei tarvita lupaa liikenteen palveluista annetun lain tullessa voimaan 1.7.2018. Asetuksen mukainen reittiliikenne edellyttäisi kuitenkin lupaa, kuten nykyisinkin. Reittiliikennelupia myönnetään myös kansainvälisten sopimusten nojalla EU/ETA-alueen ulkopuolelle, tällä hetkellä niitä on vain Venäjän ja Suomen väliseen liikenteeseen. Liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) IV osan 1 luvun 7 §:n ja 13 §:n mukaan luvat myöntää Suomessa liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Asetuksella ei olisi pakollisia vaikutuksia näihin lupamenettelyihin.

Kabotaasin valvonta

Tavaraliikenteessä kabotaasin valvonnassa on ollut vaikeuksia. Säännöllisessä reittiliikenteessä valvonta on selvästi helpompaa. Tilapäisessä liikenteessä, josta Suomessa käytetään tavallisesti tilausliikenne –nimeä, valvonta olisi tavaraliikenteen kaltaista eikä siis yhtä helppoa. Suurin vaikeus on ollut kuljettajalle maksettavan palkan tarkastaminen. Tähän yritetään puuttua komission tieliikenealoitteiden ensimmäisessä vaiheessa tehdyillä ehdotuksilla, joita on selostettu aiemmin U-kirjeissä U 40 ja U 41/2017 vp. Käsittävänä oleva ehdotus tuo suurimmat muutokset nimenomaan säännölliseen liikenteeseen, joten ehdotuksella ei olisi kabotaasin valvontamahdollisuuksiin juurikaan vaikutusta. Sen sijaan ehdotus laajentaisi merkittävästi mahdollisuuksia suorittaa kabotaasia, jolla voisi olla kabotaasin lisääntyessä vaikutusta myös valvonnan tarpeeseen.

5 Toisten jäsenmaiden kannat

Muiden jäsenmaiden kannat eivät ole vielä tiedossa.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotus on käsitelty EU-liikennejaostossa (EU 22) kokouksessa 24.11. ja jaoston kirjallisessa menettelyssä

Neuvoston liikennetyöryhmässä ehdotuksen varsinainen käsittely aloitetaan vuoden 2018 alussa. Ehdotus käsitellään todennäköisesti yhdessä edellä U-kirjeissä mainittujen ehdotusten kanssa.

7 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta tieliikenteeseen kuuluvissa asioissa.

8 Valtioneuvoston kanta

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

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen tavoitteita joukkoliikenteen markkinoiden toiminnan parantamisesta ja sitä kautta joukkoliikenteen käytön lisäämisestä kilpailun avulla kannatettavina. Ehdotus olisi käsiteltävä yhdessä muiden komission tieliikennealoitteiden kanssa, kiinnittäen erityistä huomiota siihen että kuljetusyritysten kilpailun edellytykset olisivat tasapuolisia kabotaasissa ja että kabotaasin lainmukaisuuden valvonta nykyisestä parantuisi. Erityisesti ehdotuksen suhdetta työntekijöiden lähettämistä koskevaan lainsäädäntöön, ja tieliikenteen kuljettajien lähettämistä koskevaan Komission erityislainsäädäntöehdotukseen on selvitettävä.

Valvonta-asiakirjojen poistolla ei katsota olevan merkittävää vaikutusta.

Terminaaleihin pääsyä koskevat sääntelyehdotukset eivät Suomen oloissa vaikuttaisi välttämättömiltä. Valtioneuvosto katsoo että yleisillä kilpailua koskevilla säännöksillä päästäisiin Suomessa vastaavaan lopputulokseen. Terminaaleihin pääsyä koskevaa sääntelyä pitäisi siis pyrkiä keventämään, mikäli sen pois jättäminen ei ole mahdollista.