

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 vältetään.

PERUSTELUT

1 Nykytila

1.1 EU:n säädökset

Tavaraliikenteen kabotaasi tarkoittaa valtion sisäistä kuljetusta vieraassa maassa rekisteröidyllä ajoneuvolla. Se on mahdollista EU:n ja ETA-alueen liikenteenharjoittajille. Asiasta on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1072/2009 maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä, jäljempänä EU:n tavaraliikennelupa-asetus. Se tuli voimaan joulukuussa 2009.

Kabotaasia koskevat siinä seuraavat säännökset:

2 artikla. Määritelmät.

Tässä asetuksessa tarkoitetaan: 2) "kansainvälisellä kuljetuksella":

- a) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa, jonka lähtö- ja saapumispaikka sijaitsevat kahdessa eri jäsenvaltiossa ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta;
- b) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa jäsenvaltiosta kolmanteen maahan tai päinvastoin ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta;
- c) kuormatulla ajoneuvolla kolmansien maiden välillä suoritettavaa matkaa, joka tapahtuu yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta; tai
- d) edellä a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen kuljetusten yhteydessä tyhjänä tehtyä matkaa;
- 6) "kabotaasiliikenteellä" kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa tämän asetuksen mukaisesti

III LUKU **Kabotaasi**

8 artikla. Yleinen periaate.

1. Jokaisella toisen lukuun toimivalla maanteiden tavaraliikenteen harjoittajalla, jolla on yhteisön liikennelupa ja jonka kuljettajalla, jos hän on kolmannen maan kansalainen, on kuljettajatodistus, on tässä luvussa säädettyin edellytyksin oikeus harjoittaa kabotaasiliikennettä.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettujen liikenteenharjoittajien saavat ajaa samalla ajoneuvolla tai, jos kyseessä on yhdistelmäajoneuvo, sen vetovaunulla, enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmannelta maasta vastaanotettavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta sen jälkeen kun kyseisessä kansainvälisessä kuljetuksessa tuodut tavarat on toimitettu. Viimeisimmän vastaanottavasta jäsenvaltiosta poistumista edeltävän kabotaasimatkan kuorma on purettava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa vastaanotettavaan jäsenvaltioon tuotu kuorma viimeksi purettiin.

HE 143/2015 vp

Liikenteenharjoittajat voivat ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa suorittaa jonkin tai kaikki mainitussa alakohdassa sallituista kabotaasimatkoista missä tahansa jäsenvaltiossa edellyttäen, että ne suorittavat vain yhden kabotaasimatkan kussakin jäsenvaltiossa niiden kolmen päivän aikana, jotka seuraavat ilman kuormaa kyseiseen jäsenvaltioon saapumista.

Asetus on säädetty Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 58 ja 91 artiklan valtuuksin. Sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto muun muassa vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä.

Sopimuksen 91 artiklan 2-kohdan mukaan päätettäessä toimenpiteitä otetaan huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön. Viimeksi mainittu kohta on otettu EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa huomioon säätämällä turvamenettelystä kuljetusmarkkinoiden vakavien häiriöiden johdosta asetuksen 10 artiklassa. Lain 4 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi pyytää ehdottamiaan, muiden jäsenvaltioiden liikenteenharjoittajia syrjimättömiä toimenpiteitä komissiolta. Toimenpiteet säädetään pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella.

Lisäksi neuvoston direktiivissä 92/106/ETY tietyntilaisia jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä on säännöksiä, jotka vapauttavat yhdistettyjä kuljetuksia. Direktiivin 1 artiklan mukaan yhdistetyllä kuljetuksella tarkoitetaan jäsenvaltioiden välistä tavaroiden kuljetusta, jossa kuorma-auton, perävaunun, vetoautollisen tai vetoautottoman puoliperävaunun, vaihtokuormatilan tai vähintään 20 jalan kontin kuljettamiseen käytetään maantietä matkan alku- tai loppuosuudella ja toisella osuudella rautatie-, sisävesi- tai merikuljetusta, silloin kun tämän osuuden pituus on yli 100 km linnuntietä ja se muodostaa maantiekuljetuksen alku- tai loppuosuuden joko tavaroiden kuormauspaikan ja lähimmän sopivan rautatien kuormausaseman välillä alkuosuuden, ja lähimmän sopivan rautatien purkausaseman ja tavaroiden purkauspaikan välillä loppuosuuden, tai enintään 150 km:n säteellä linnuntietä sisävesisatamasta tai merisatamasta, missä tavarat laivataan tai puretaan. Suomessa ne koskevat käytännössä kuljetuksia satamasta ja satamaan.

Sen 2 artiklassa on säädetty, että jäsenvaltion on vapautettava yhdistetyt kuljetukset kaikista kiintiö- ja lupajärjestelmistä. Direktiivin 4 artiklan mukaan muihin jäsenvaltioihin perustetuilla kuljetusyriyksillä, jotka täyttävät ammattiin ja jäsenvaltioiden välisille tavarankuljetusmarkkinoille pääsemisen edellytykset, on oltava oikeus suorittaa jäsenvaltioiden välisen yhdistetyn kuljetuksen yhteydessä maantiekuljetuksen alku- ja/tai loppuosuudet, jotka muodostavat erottamattoman osan yhdistettyä kuljetusta ja joihin saattaa sisältyä rajan ylittäminen.

Direktiivi on pantu täytäntöön lailla eräistä kansainvälisistä yhdistetyistä kuljetuksista (440/2000).

EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen ja mainitun direktiivin keskinäisestä suhteesta ei ole säännöksiä ja sen vuoksi ne on katsottu toisistaan riippumattomiksi. Tämän vuoksi yhdistettyjen kuljetusten kabotaasia eivät koske EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen rajoitukset.

1.2 Suomen lainsäädäntö

1.2.1 Suomen omat säännökset

Suomessa katsottiin, että oikeusvarmuus edellyttää, että kaikki osapuolet – kuljetusyritys, Suomessa kuljetuksen tilaaja sekä valvojat – tietävät jo ennakolta mahdollisimman tarkasti millä edellytyksillä kabotaasia voi laillisesti harjoittaa. Kaupallisista tavarankuljetuksista annetun tiellä lain 5a §:ssä on säädetty tilaajalle selvitysvelvollisuus kuljetuksen laillisuudesta. Tämän katsottiin korostavan säädösten tarkkarajaisuuden merkitystä. Pelkälle valvovien viranomaisten tulkintakäytännöille haluttiin antaa mahdollisimman vähän sijaa.

Katsottiin myös, että vaikka Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset ovat perussopimuksen 288 artiklan mukaan sellaisenaan voimassa kaikissa jäsenvaltioissa, annetaan viranomaisien ohjeissa ja valvontakäytännössä monien asetusten soveltamisesta tarkentavia sääntöjä. Esimerkiksi tieliikenteen ajo- ja lepoaikoja koskevan asetuksen - Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 561/2006, annettu 15 päivänä maaliskuuta 2006, tieliikenteen sosiaalilainsäädännön yhdenmukaistamisesta ja neuvoston asetusten (ETY) N:o 3821/85 ja (EY) N:o 2135/98 muuttamisesta sekä neuvoston asetuksen (ETY) N:o 3820/85 kumoamisesta - 25 artikla säätelee menettelyä, jolla komissio ”selventää ... asetuksen säännöksiä yhteisen lähestymistavan edistämiseksi” ja tekee päätöksen ”suositeltavasta lähestymistavasta”. Säännös ei siis edellytä asetuksen tulkintojen yhdenmukaistamista vaan lähtee siitä, että on erilaisia kansallisia tulkintoja, joita pitää pyrkiä lähentämään.

Suomessa laki on ainoa vaihtoehto, kun puututaan elinkeinon harjoittamiseen ja muihin perustuslain takaamiin oikeuksiin. Sen vuoksi katsottiin oikeaksi säätää laissa kabotaasin tarkentavat määritelmät.

Kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain (693/2006) 6a §:ssä on Suomen omat tarkentavat säädökset siitä mikä on kabotaasimatka ja milloin kabotaasi on tilapäistä.

Sanan ”matka” sijasta pykälässä käytetään sanaa ”kuljetus” paremmin suomen kieleen sopivana, koska kabotaasimatkassa on aina kysymys tavarankuljetuksesta ja myös asetuksen kansainvälisen kuljetuksen määritelmässä kuljetus samaistetaan matkaan.

Pykälän mukaan ”EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 8 artiklassa tarkoitettujen kolmen Suomen sisäistä kuljetusta määräytyvät siten, että ensimmäinen kuljetus alkaa Suomeen päättyneen kansainvälisen kuljetuksen kuorman purkamisen jälkeen tehdystä ajoneuvon ensimmäisestä lastauksesta. Ensimmäinen kuljetus päättyy, kun kuormaa puretaan ensimmäisen kerran, toinen kuljetus päättyy, kun kuormaa puretaan toisen kerran ja kolmas kuljetus päättyy, kun kuormaa puretaan kolmannen kerran.”

Vuoden 2013 huhtikuussa määritelmään lisättiin perävaunuvedot seuraavasti: ”Kuorman purkamiseksi katsotaan myös lastatun perävaunun kytkeminen pois vetoautosta siinä olevaa kuormaa purkamatta, paitsi jos kysymyksessä on vain perävaunun siirto pysäköinti- tai varastoalueella.”

Lisäksi pykälässä säädettiin, että kabotaasikuljetuksia saadaan suorittaa vain tilapäisesti ja tarkennettiin tilapäisen määritelmää niin, että tilapäisenä ”ei pidetä toistaiseksi voimassa olevan tai yli viikon kestävästä sopimuksen nojalla tehtyjä kuljetuksia eikä kuljetuksia ajoneuvolla, joka on tehnyt Suomen sisäisessä liikenteessä enemmän kuin 10 kuljetusta viimeksi kuluneiden kolmen kuukauden aikana.”

1.2.2 Kabotaasikuljetuksen määritelmä

Komissio katsoo, ettei kuljetuksen määritelmä 6a §:ssä - jokainen kuorman purkaminen on yksi kuljetus – ole asetuksen mukainen. Vaikka kuorma purettaisiin moneen paikkaan, se olisi vain yksi kuljetus. Suomen määritelmä tuli voimaan elokuussa 2009 (599/2009).

Määritelmä lisättiin eduskunnassa. Liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössä (LiVM 11/2009 vp) sitä perusteltiin yksityiskohtaisissa perusteluissa seuraavasti:

Esityksen mukaan muualla kuin Suomessa myönnetyllä yhteisöluvalla saa luvanhaltijan käytännöllä ajoneuvolla tehdä enintään kolme Suomen sisäistä kuljetusta Suomeen päättyneen kansainvälisen kuljetuksen yhteydessä enintään viikon aikana siitä päivästä, jona Suomeen tuotu kuorma on purettu. Kuljetus Suomeen ja Suomen sisäinen kuljetus on osoitettava rahtikirjalla, kuljetustilauksella tai muulla luotettavalla todisteella.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kolmen Suomen sisäisen kuljetuksen määrittelemiseksi on olemassa riittävän yksinkertainen ja täsmällinen malli, jota on mahdollista valvoa myös käytännössä. Kuljetusten keskeisenä tarkoituksena on viedä kuormaa johonkin määränpäähän. Kukin kuljetus päättyy kuorman purkamiseen tarkoitettussa määränpäässä. Näin ollen valiokunta katsoo, että kuorman purkamisen tulee olla määräävä tekijä sen arvioimisessa, koska ehdotetussa 1 momentissa tarkoitettu ensimmäinen, toinen ja kolmas Suomen sisäinen kuljetus päättyy. Kolmen kuljetuksen määräytymisessä ei ole ensimmäisen ajoneuvon lastauksen ja ensimmäisen kuljetuksen alkamisen jälkeen välttämätöntä erottaa toisen ja kolmannen kuljetuksen alkamishetkeä. Sen sijaan olennaista on, kuinka moneen määränpäähän kuormaa on viety, eli kuinka monta kertaa kuormaa on purettu. Sen sijaan ajoneuvon lastausten lukumäärällä ei ole kuljetusten määrän arvioinnin suhteen merkitystä. Suomen sisäisten kuljetusten määrä määräytyisi siten kuorman purkamisen lukumäärän mukaisesti. Valiokunta ehdottaa esityksen 6 a §:n 2 momenttiin lisättäväksi uuden 2 momentin, jossa määritellään yksityiskohtaisesti, mitä Suomen sisäisellä kuljetuksella tarkoitetaan.

Yleisperusteluissa valiokunta totesi seuraavaa:

Kuljetustoimintaa harjoittavien tasapuolisen kohtelun ja valvonnan tehostamiseksi valiokunta pitää hyvänä, että kabotaasista säädetään nykyistä täsmällisemmin. Esitys myös antaa viranomaisille paremmat mahdollisuudet valvoa lain noudattamista.

Esitetyt säännökset ovat samansuuntaisia EU-tasolla valmisteilla olevien säännösten kanssa. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että asiasta säädetään jo tässä vaiheessa kansallisesti, koska EU-säännösten voimaantuloon menee vielä aikaa. Asianmukaisten kansallisten säännösten avulla voidaan pyrkiä estämään väärinkäytöksiä ja harmaan talouden syntymistä alalle.

Vastauksessaan joulukuussa 2013 Euroopan Komission tekemään Pilot-kyselyyn liikenne- ja viestintäministeriö katsoi vastaavasti, että EU:n tavarankuljetusasetuksen kabotaasia koskevien säännösten tarkoituksena on tavarankuljetuksen säättely, ei ajoneuvon kuljettamisen. Kuljetus olisi tavarankuljettamista paikasta toiseen. Kun otetaan yksi tavaralaji ajoneuvon kuormatilasta, se on sen tavarankuljetus, vaikka muutakin tavaraa kuormatilassa on. Kun puhutaan kuljetuksesta, ei tarkoiteta ajoneuvon kulkemaa matkaa, vaan tavarankuljetusta matkaa. Kolmeen paikkaan menevän tavarankuljetus olisi ollut niille tavaroille kolme kuljetusmatkaa vaikka ne ovat samassa autossa.

1.2.3 Tilapäisyyden määritelmä

Komissio katsoo, ettei kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 6a §:n mukaisesti voida määritellä tarkemmin EU-asetuksen 1072/2009 2 artiklan 6-kohtaa siinä mikä on ”tilapäistä”. Komissio viittaa muilta aloilta olevaan oikeuskäytäntöön, jossa tilapäisyydelle on asetettu väljät rajat tai ei ollenkaan rajoja.

Tilapäistä olisi komission mielestä sekin, että suorittaa jatkuvasti kolme kuljetusta viikoittain, jos ajoneuvo välillä poistuu maasta ja palaa kansainvälien kuljetuksen yhteydessä, eikä niin kuin mainitussa Suomen laissa: samalla ajoneuvolla enintään 10 kuljetusta kolmessa kuukaudessa.

Määritelmän lähtökohtana hallituksen esityksessä oli, että tilapäisyyden vaatimus on EU:n tavaraliikenneasetuksessa itsenäinen kriteeri, joka estää jatkuvan kabotaasin samalla ajoneuvolla. Hallituksen esityksessä (HE 114/2011 vp) sitä perusteltiin seuraavasti:

Lisäksi säädettäisiin tarkemmin mitä EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 2 artiklan 6 kohdan sallitun kabotaasin määritelmässä tarkoitetaan tilapäisyydellä. Tarkka määritelmä tarvitaan kuljetuksen tilaamista ja kabotaasin valvontaa varten. Esityksessä ehdotetaan, että kuljetus ei saa perustua toistaiseksi voimassa olevaan sopimukseen eikä kolmen kuukauden aikana saisi ajoneuvolla olla yli kymmentä kuljetusta.

Lisäksi tilapäisyyden käsitettä tarkennettiin niin, että tilapäisenä ei pidetä toistaiseksi tai yli viikon kestävästä kuljetussopimuksen perusteella tehtäviä kuljetuksia. Määritelmä tuli voimaan joulukuussa 2011 lailla 1283/2011.

Edellä mainitussa vastauksessaan Komissiolle liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 2 artiklan 6 kohdan mukaan ”kabotaasiliikenteellä” tarkoitetaan ”kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa tämän asetuksen mukaisesti”. Saman asetuksen 8 artiklan 1 kohdassa säädetään liikenteenharjoittajasta, jolla ”on ... oikeus harjoittaa kabotaasiliikennettä” eli siis liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti. Ministeriö katsoi, että asetuksen omassa määritelmässä rajoitetaan kabotaasiliikenteen käsite tilapäiseksi.

Lisäksi ministeriö katsoi, että tilapäisen määritelmä ei voi olla, että liikennettä saa harjoittaa jatkuvasti vain esimerkiksi poistumalla kolmen kabotaasikuljetuksen jälkeen toiselle puolelle jäsenvaltion rajaa ja tulemalla saman tien takaisin. Se olisi ”pysyvää ja jatkuvaa toimintaa”, jota ei EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen johdannon kohdan 15 sanamuodon mukaan voida sallia. Asetuksen 8 artiklan 2 kohdan rajoitus, jonka mukaan viimeisen sallitun kabotaasimatkan kuorma on purettava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa tuotu kuorma viimeksi purettiin, on parantanut valvontaa antamalla aikarajoituksen, jota voi valvoa. Tämä rajoitus ei kuitenkaan voinut olla peruste pysyvälle ja jatkuvalla toiminnalle, vaan kabotaasikuljetusten on oltava väliaikaista määritelmänsä mukaan.

Koska väliaikaisuuden – tai mainitun asetuksen johdannossa tarkoitettuna pysyvän ja jatkuvan toiminnan – määrittely ei katsottu voivan jäädä valvontakäytännön varaan, Suomen lakiin kaupallisista tavarankuljetuksista täytyi ministeriön mielestä lisätä väliaikaisuuden tarkka määritelmä. Perustellussa lausunnossaan Komissio katsoo, että EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan rajaus kolmeen matkaan seitsemän päivän kuluessa kansainvälisestä kuljetuksesta, on väliaikaisuuden määritelmä.

HE 143/2015 vp

1.3 Komission kertomus tavaraliikenteen markkinoista

Maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevan asetuksen (EY) N:o 1072/2009 17 artiklan 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Komissio laatii kertomuksen yhteisön maantieliikennemarkkinoiden tilanteesta vuoden 2013 loppuun mennessä. Kertomuksessa on oltava arviointi markkinatilanteesta, mukaan lukien arvio tarkastusten tehokkuudesta ja alan työehtojen kehityksestä sekä siitä, onko sääntöjen yhdenmukaistaminen muun muassa noudattamisen valvonnan, tienkäyttömaksujen sekä sosiaali- ja turvallisuuslainsäädännön aloilla edistynyt siinä määrin, että voitaisiin harkita

maantieliikenteen kotimaanmarkkinoiden avaamista edelleen, kabotaasimarkkinat mukaan lukien.”

Raportti valmistui 14.4.2014 (COM(2014) 222 final). Siinä todetaan muun muassa että ”tiettyjä asetuksen (EY) N:o 1072/2009 säännöksiä, etenkin niitä, jotka koskevat maanteiden tavaraliikenneyritysten pysyvää toimipaikkaa ja kabotaasiliikennettä, on kuitenkin vaikea soveltaa. Lisäksi erilaisten kansallisten lainsäädäntöjen tilkkutäkki, joka vuoden 2009 uudelleenlaadinnalla pyrittiin poistamaan, on syntymässä uudelleen, ja tällä on haitallisia seurauksia maanteiden tavaraliikenteen sisämarkkinoille” (s.26). Lisäksi siinä todetaan että, ”Maanteiden tavaraliikennemarkkinoille pääsyä koskevien säännösten täytäntöönpanoa on varaa yhdenmukaistaa vielä jonkin verran, sillä se vaihtelee edelleen eri jäsenvaltioissa. Etenkin asetuksen (EY) N:o 1072/2009 kabotaasiliikennettä koskevia säännöksiä ja asetuksen (EY) N:o 1071/2009 pysyvää ja tosiasiallista toimipaikkaa koskevia säännöksiä ei nähtävästi sovelleta yhdenmukaisella tavalla. Tästä syystä liikenteenharjoittajilla ei ole yhtäläisiä toimintaedellytyksiä, ja se aiheuttaa vaikeuksia näiden sääntöjen soveltamisesta vastaaville valvontaviranomaisille. Puuttamalla tällaisiin puutteisiin voidaan rahoittaa laitonta toiminnan siirtoa ulkomaille, joka vaikuttaa kielteisesti kilpailuun ja työoloihin.” ”Tarkoituksenmukaisten täytäntöönpanotoimenpiteiden perusteella olisi aloitettava eräiden yhä olemassa olevien vanhentuneiden markkinoille pääsyn rajoitusten asteittainen uudelleentarkastelu.” (s.27)

Komission mukaan ”kabotaasiliikenteen ehdot rajoittavat markkinoita, joille EU:n liikenteenharjoittajat voivat päästä, sillä kotimaanmarkkinat muodostavat noin kaksikolmasosaa kaikista maantiekuljetuksista. Näiden rajoitusten asteittainen poistaminen voisi auttaa vähentämään nykyisten monimutkaisten ja epäselvien sääntöjen aiheuttamaa hallinnollista raskautta. Lisäksi tämän avulla kuljetusten tarjonta ja kysyntä voitaisiin sovittaa yhteen tehokkaammin. Kuten tutkimukset ovat osoittaneet, kabotaasiliikenteen rajoitusten lieventäminen voisi parantaa maanteiden tavaraliikenteen taloudellisuutta ja resurssitehokkuutta vähentämällä tyhjiä kuljetuksia ja lisätä osaltaan alan taloudellista ja polttoainetehokkuutta.” (s.28)

Komissio valmistelee tieliikenteen säädöspakettia, johon sisältyy tavaraliikenteen markkinoita koskevaa ja ehkä myös kabotaasia koskevia ehdotuksia. Edellä mainitun kertomuksen mukaan komissio ilmeisesti katsoo nykyisten säännösten tarvitsevan pikemminkin väljennystä kuin Suomen nykyisen lainsäädännön mukaisia tiukennuksia. Tieliikenteen säädöspaketin julkaisuaikakohtaa ei ole päätetty.

2 Ehdotetut muutokset

Esityksessä ehdotetaan, että edellä mainitut Suomen omat määritelmät kabotaasikuljetuksesta ja toiminnan väliaikaisuudesta kumotaan.

Pykälä ehdotetaan säilytettäväksi, mutta vain viittauksena EU:n säädöksiin. Viittaussäännöstä voidaan pitää tarpeellisena koska kabotaasia koskevia EU:n säädöksiä on kaksi ja toinen niistä, eli yhdistettyjä kuljetuksia koskeva direktiivi on Suomessa voimassa eri lain nojalla.

3 Esityksen vaikutukset

3.1 Vaikutus kuljetuksiin

Kabotaasin määrästä Suomessa on vaikea saada luotettavaa tietoa. Komission edellä mainitussa raportissa Suomessa tapahtuva kabotaasi on laskettu yhteen 16 muun jäsenvaltion kanssa, ja yhteensä niissä tapahtuu 3 % EU:n koko kabotaasista eli saman verran kuin yksinään Ruotsissa. Saman tilaston mukaan 39 % kabotaasista tapahtuu Saksassa ja 29 % Ranskassa sekä mm. Tanskassa 2 %. (s.4)

Suomen tiukat säännökset asetuksen 1072/2009 soveltamisessa lienevät yhtenä tekijänä vähäiseen kabotaasiin Suomen alueella. Pääosa Suomen kabotaasista tapahtunee kuitenkin direktiivin 92/106/ETY nojalla satamista ja satamiin, johon muutos ei vaikuttaisi.

Suomen omat määritelmät rajoittavat kabotaasia verrattuna muiden jäsenvaltioiden käytäntöihin. Niiden poistaminen lisännee kabotaasikuljetuksia Suomessa. Näille kuljetuksille tyypillisen harmaan talouden, lähinnä kuljettajakustannuksiin liittyvän, voisi olettaa sen vuoksi lisääntyvän.

Harmaan talouden määrästä ei ole arvioita. Edellä mainittu lain 5a §:ssä tarkoitettu kuljetuksen tilaajan velvollisuus tarkastaa, että kuljetusyriyksellä on oikeus suorittaa kuljetus kabotaasina ja lain 32 §:n kielto tehdä sopimusta kuljetusyriyksen kanssa jos tilaaja tietää, ettei kuljetuksen suorittajalla ole tarkoitus täyttää lakisääteisiä velvollisuuksiaan työnantajana, auttaa harmaan talouden estämisessä.

Kabotaasikuljetusten määrän lisääntymisestä on vaikeaa tehdä tarkkaa arviota. Koska Suomi on syrjässä EU:n kansainvälisten maantiekuljetusten valtavirrasta, saattaa olla, että määrä ei nouse kovin paljon nykyisestä. Harmaan talouden määrä riippuu puolestaan suuresti valvonnan voimavaroista.

3.2 Mahdollinen tuomioistuinkäsittely

Asetuksen sanamuodoista saa siis tukea myös Suomen määritelmille ja kuten edellä on todettu, monista EU:n asetuksista käytännössä annetaan jäsenvaltioissa tarkempia kansallisia tulkintoja. Lisäksi esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, palveluista sisämarkkinoilla sisältää ehtoja ja rajoituksia palvelujen vapaalle liikkuvuudelle eli palvelujen vapaa liikkuvuus ei ole ehdotonta. Viimeksi mainittu direktiivi ei koske kuljetusalaa.

Arvioitaessa mahdollisen oikeudenkäynnin lopputulosta pitää kuitenkin ottaa huomioon, että Suomen määritelmät sisältävät sellaisia rajoituksia kabotaasikuljetuksiin, joita muissa jäsenvaltioissa ei ole käytössä ja että vaikka Suomi pystyy perustelemaan kantaansa, myös komissio pystyy tekemään niin. Koska yhteismarkkinoiden ja sen osana palvelujen vapaan liikkuvuuden takaaminen on ollut Euroopan Unionin tuomioistuimen päätösten yhtenä kantavana periaatteena, mahdollisen kanteen häviäminen on voittoa todennäköisempää.

Perussopimuksen 260 artiklassa määrätään, että jos Euroopan unionin tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio on jättänyt täyttämättä sille perussopimusten mukaan kuuluvan velvollisuuden, jä-

HE 143/2015 vp

senvaltion on toteutettava tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet. Jos komissio katsoo, ettei asianomainen jäsenvaltio ole toteuttanut tuomioistuimen tuomion täytäntöön panemiseksi tarvittavia toimenpiteitä, komissio voi saattaa asian tuomioistuimen käsiteltäväksi varattuaan ensin tälle valtiolle tilaisuuden esittää huomautuksensa. Komissio ilmoittaa samalla sen olosuhteisiin nähden soveltuvaksi katsomansa kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon määrän, joka tämän jäsenvaltion olisi sen käsityksen mukaan suoritettava.

Jos tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltio, jota asia koskee, ei ole noudattanut sen tuomiota, se voi määrätä jäsenvaltion suorittamaan kiinteämääräisen hyvityksen tai uhkasakon.

4 Asian valmistelu

Valtioneuvoston EU-ministerivaliokunta päätti 24.6.2015 vastata Euroopan komission perusteltuun lausuntoon, että Suomi muuttaa lainsäädäntöään komission perustelussa lausunnossaan esittämään suuntaan ja poistaa edellä mainitut omat kansalliset määritelmänsä.

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä. Esityksestä pyydettiin lausunnot sosiaali- ja terveysministeriöltä, sisäministeriöltä, liikenteen turvallisuusvirasto Trafilita, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskukselta, tullilta, Auto- ja kuljetusalan työntekijäliitolta AKT:lta, Autoliikenteen työnantajaliitolta, Suomen kuljetus ja logistiikka SKAL:lta, Logistiikkayritysten liitolta, Suomen huolinta- ja logistiikkaliitolta sekä Elinkeinoelämän Keskusliitolta. Lisäksi ulkoministeriön EU-oikeuden yksikkö tarkensi esityksen perusteluja. SKAL, Autoliikenteen työnantajaliitto ja AKT olisivat halunneet pysyttää nykyiset säännökset ja jatkaa asian käsittelyä tuomioistuinprosessiin saakka. Muutoin lausunnoissa ei esitetty muutoksia esitykseen.

5 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan niin pian, että oikeuskäsittelyltä vältytään. Tämän vuoksi ehdotetaan, että laki tulisi voimaan maaliskuussa 2016.

6 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Elinkeinoluvan antamaa oikeutta kuljetuselinkeinon harjoittamiseen Suomessa on ollut tarpeen arvioida perustuslain 18 §:n 1 momentissa säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Asiaa on käsitelty useissa liikennelupia koskevilla hallituksen esityksissä, tavaraliikenteen osalta viimeksi hallituksen esitysten HE 14/2011 vp ja HE 193/2012 vp yhteydessä. Kuljetusten sääntely ja kuljetuselinkeinon rajoittaminen liikenneluvilla on katsottu perustuslain mukaiseksi, kun sääntelyn edellytykset muun muassa tarkkarajaisuudesta ovat täytyneet.

Tässä tapauksessa ei kuitenkaan ole kysymys elinkeinovapauden rajoittamisesta vaan muiden jäsenvaltioiden tavaraliikenteenharjoittajien elinkeinon harjoittamisen oikeuksien lisäämisestä Suomen sisäisessä tieliikenteessä. Nämä oikeudet on säädetty mainitun EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 6 luvussa.

Edellä kerrotulla perusteella lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 6a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain (693/2006) 6 a §, sellaisena
kuin se on laeissa 1283/2011 ja 262/2013, seuraavasti:

6 a §

Kabotaasi

EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 8 artiklassa säädetään kabotaasiliikenteen harjoittamisen
edellytyksistä. Yhdistettyihin kuljetuksiin liittyvästä kabotaasiliikenteestä säädetään eräistä
kansainvälisistä yhdistetyistä kuljetuksista annetussa laissa (440/2000).

Tämä laki tulee voimaan kuuta 2016 _____

Helsingissä 17 päivänä joulukuuta 2015

Pääministerin estyneenä ollessa, valtiovarainministeri

Alexander Stubb

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Laki

kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain 6 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetun lain (2006/693) 6a, sellaisena
kuin se on lailla 1283/2011 ja lailla 262/2013, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 a §

6 a §

Tilapäinen liikenne

Kabotaasi

EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 8 artiklassa tarkoitetut kolme Suomen sisäistä kuljetusta määräytyvät siten, että ensimmäinen kuljetus alkaa Suomeen päätyneen kansainvälisen kuljetuksen kuorman purkamisen jälkeen tehdystä ajoneuvon ensimmäisestä lastauksesta. Ensimmäinen kuljetus päättyy, kun kuormaa puretaan ensimmäisen kerran, toinen kuljetus päättyy, kun kuormaa puretaan toisen kerran ja kolmas kuljetus päättyy, kun kuormaa puretaan kolmannen kerran. Kuorman purkamiseksi katsotaan myös lastatun perävaunun kytkeminen pois vetoautosta siinä olevaa kuormaa purkamatta, paitsi jos kysymyksessä on vain perävaunun siirto pysäköinti- tai varastoalueella.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja kuljetuksia saadaan suorittaa vain tilapäisesti. Tilapäisenä ei pidetä toistaiseksi voimassa olevan tai yli viikon kestävästä sopimuksen nojalla tehtyjä kuljetuksia eikä kuljetuksia ajoneuvolla, joka on tehnyt Suomen sisäisessä liikenteessä enemmän kuin 10 kuljetusta viikoksi kuluneiden kolmen kuukauden aikana.

EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen 8 artiklassa on säädetty kabotaasin edellytyksistä. Yhdistettyjä kuljetuksia koskevasta kabotaa- sista on säädetty laissa eräistä kansainvälisistä yhdistetyistä kuljetuksista (440/2000).

Tämä laki tulee voimaan kuuta 2016.
