

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (yhdistetyt kuljetukset)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 8 päivänä marraskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tietyntylaisista jäsenvaltioiden välisistä yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 92/106/ETY muuttamisesta, COM (2017) 648 final, sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 14 päivänä joulukuuta 2017

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitusneuvos Jorma Hörkkö

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO
EU/2017/ 1630

4.12.2017

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TIETYN-
LAISISTA JÄSENVALTIOIDEN VÄLISISTÄ YHDISTETTYJÄ KULJETUKSIA KOS-
KEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ ANNETUN DIREKTIIVIN 92/106/ETY MUUT-
TAMISESTA**

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio julkaisi 31 päivänä toukokuuta 2017 ensimmäisen osan laajasta maantie-
liikennettä 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. Ehdotus on myös huomioitu komission tiedonannossa
vähäpäästöisen liikkuvuuden toteuttamisessa 8.11.2017 (COM 2017 675 final).

Osana pakettia komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi
tietynlaisista jäsenvaltioiden välisistä yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä
annetun direktiivin N:o 92/106/ETY muuttamisesta (COM(2017) 648 final). Ehdotuksen ta-
voitteena on osana muita maantieliikennepaketin ehdotuksia tukea maantieliikenteen sisä-
markkinoiden sujuvaa toimintaa, tehokkuutta ja kilpailukykyä sekä selkeyttää nykysääntelyä
ja yhdenmukaistaa täytäntöönpanoa jäsenvaltioissa. Lisäksi se on osa liikenteen päästöjen vä-
hentämiseksi tarkoitettuja toimenpiteitä. Direktiivi on ainoa EU:n säädös, jolla pyritään vai-
kuttamaan tavaroiden kulkumuotojakautumaan puhtaamman kuljetusmuodon valitsemiseksi.

Direktiivillä pyritään vaikuttamaan siihen, että lisätään ympäristön kannalta parempia kulje-
tuksia siirtämällä tavarankuljetuksia maanteiltä rautateille tai merikuljetuksiin. Keinoina on
vapaa kuljetusoikeus kabotaasisäännöksistä riippumatta toisen valtion sisällä ja verohelpotus
ajoneuvon rekisteröintivaltiossa siellä tapahtuviin rautatiekuljetuksiin. Suomessa se tehdään
ajoneuvoverosta annetun lain (1281/2003) nojalla. Sen 34 §:n mukaan kuorma-autosta suori-
tettua ajoneuvoveroa palautetaan 50 euroa jokaiselta kansainvälisen kuljetuksen osana olevalta
Suomessa tapahtuneelta kuorma-auton rautatiekuljetukselta, jonka alku- ja päätepisteiden vä-
limatka on suoraan mitattuna vähintään 100 kilometriä. Palautuksen määrä on kansallisesti
päätettävissä. Muilta osin direktiivi on pantu täytäntöön laissa eräistä yhdistetyistä kuljetuksista
(440/2000).

Komissio katsoo, että nykyinen direktiivi ei ole riittävästi pystynyt vaikuttamaan ympäristöy-
stävällisempien kulkumuotojen käyttämiseen tavarankuljetuksissa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö artikloittain

1 artikla

Artiklassa säädetään yhdistetyn kuljetuksen määritelmä, johon direktiiviä sovelletaan. Nykyisin se on rautatie- tai vesikuljetus, johon liitetään kuljetuksen alku- tai loppuosuudella tiekuljetus. Meri-, sisävesi- tai rautatiematkan on oltava yli 100 kilometriä ja tiekuljetuksen vesikuljetuksen yhteydessä enintään 150 kilometriä, molemmat linnuntietä mitattuna. Rautatiekuljetuksessa matkarajaa tieosuudelle ei ole, mutta on käytettävä lähimpiä kuormaus- ja kuorman purkauspaiikkoja.

Suomen lainsäädännössä määritelmä on nykyisin edellä mainitussa yhdistettyjä kuljetuksia koskevassa laissa ja se siirrettäisiin liikenteen palveluista annetun lakiehdotuksen (HE 145/2017vp.) mukaan sen 2 lukuun, kuten muutkin lain säännökset.

Esityksessä ehdotetaan soveltamisalan laajentamista seuraavasti:

vesikuljetusmatkan jälkeistä maantiesuuden enimmäismatkaa nostetaan 150 kilometristä 20 %:iin koko matkasta. Se merkitsisi, että yli 750 km:n kuljetuksessa esimerkiksi direktiivin 2 ja 4 artiklan sallima kabotaasi olisi mahdollinen pitemmälle kuin nykyinen 150 kilometrin enimmäismatka. Matkan pituus laskettaisiin alkupisteestä tavarank purkamispaikkaan eli merimatkakin lasketaan mukaan. Merikuljetusta ei kuitenkaan otettaisi huomioon, jos maantiekuljetus ei asianomaisella välillä ole kaupallisesti käytettävissä (commercially viable).

soveltamisalaan lisättäisiin myös sisävesikuljetuksina tehtävät kuljetuksen alku- ja loppuosuudet.

vaatimus siitä, että yhdistetyn kuljetuksen olisi oltava ”jäsenvaltioiden välistä” poistettaisiin.

Direktiivin voimaan jäävän 4 artiklan mukaan oikeus kabotaasiin on vain jäsenvaltioihin perustetuilla kuljetusyrittäjillä. Kabotaasioikeus ei siis koskisi esimerkiksi venäläisiä ajoneuvoja.

Lisäksi kuljetettavan perävaunun, puoliperävaunun, vaihtokorin ja kontin määritelmää tarkennettaisiin ISO- ja EN-standardien mukaisiksi.

3 artikla

Yhdistetyn kuljetuksen todisteena olevan asiakirjan tietojen vaatimuksia tarkennettaisiin ja lisäksi säädettäisiin, ettei muita todisteita voi tarkastuksissa vaatia. Kansainvälisissä tavarankuljetuksissa pakollinen rahtikirja, CMR ja sen sähköinen versio eCMR sekä kansainvälisissä rautatiekuljetuksissa käytettävä rahtikirja, CIM katsottaisiin kelpaaviksi todisteiksi. Muiden tietojen ja asiakirjojen vaatiminen kiellettäisiin.

5 artikla

Jäsenvaltioiden komissiolle annettavia tietoja tarkennettaisiin ja komissiolle annettaisiin valtuutus antaa tarkentavia delegoituja säännöksiä.

6 artiklan uudet 4-8 –kohdat

Jäsenmaiden olisi ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin uudelleenlastausterminalien investointien tukemiseksi, jos se katsotaan välttämättömäksi. Toimenpiteet olisi koordinoitava yhteistyössä naapurivaltioiden ja komission kanssa päämääränä, että toimipisteet olisivat enintään 150 km etäisyydellä toisistaan. Terminaaleja tulisi olla sekä TEN-T -ydinverkolla että sen kattavalla verkolla. Terminaalien vaatimuksia ei ole tarkemmin säädetty.

7 artikla

Artikla poistettaisiin, koska sen sisältö on uudessa 3 artiklassa.

9 artikla

Artikla poistettaisiin. Artikla viittaa säännöksiin omaan lukuun tapahtuvien kuljetusten rajoittamisen ehdoista direktiivin soveltamisalassa. Poisto toisi oman tavaran kuljetukset direktiivin tukijärjestelmän piiriin. Kabotaasirajoitukset eivät koske oman tavaran kuljetuksia, joten kabotaasiin muutoksella ei olisi vaikutusta.

9a artikla

Uudella artiklalla määrättäisiin jäsenvaltiot nimeämään toimivaltainen viranomainen toimimaan yhteyspisteenä ja varmistamaan säännöksen implementointi.

10a artikla

Artiklassa annettaisiin tarkemmat määräykset komission delegoitujen säännösten menettelyta-voista, yhteistyöstä Neuvoston, Euroopan Parlamentin ja jäsenmaiden asiantuntijoiden kanssa. Lisäksi viitataan 13 huhtikuuta 2016 tehtyyn Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan komission väliseen toimielinten sopimukseen paremmasta lainsäädännöstä.

Artikla on muiden vastaavien delegoituja säännöksiä koskevien uusien artiklojen mukainen.

Voimaantulosäännös

Muutosehdotuksen 2 artiklassa voimaantulo jäsenmaissa on jätetty myöhemmin päätettäväksi.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Kummankin ehdotuksen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohta.

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

4 Ehdotuksen vaikutukset

Yleisesti

Ehdotuksen toteutuminen ei aiheuttaisi suuria muutoksia kuljetusten järjestelyyn Suomessa. Kuljetusten sujuvuuteen ehdotukset toisivat jonkin verran parannusta Suomeen suuntautuviin ja täältä lähtevissä kuljetuksissa. Vaikutukset päästöjen vähentämiseen olisivat Suomessa rajoitetut, mutta Keski-Euroopassa ilmeisesti suuremmat. Kulkumuotojakautumaan päästöjen vähentämiseksi voitaisiin vaikuttaa Suomessa kansallisin toimenpitein.

Soveltamisalan laajennukset

Kabotaasi voisi yhdistettyjen kuljetusten osalta lisääntyä jonkin verran nykyisestä, jos 100 kilometrin vähimmäismatka poistuu merikuljetuksesta. Se toisi soveltamisalaan muun muassa Tallinnan ja Helsingin satamien väliset kuljetukset. Tämä ei artiklasta kuitenkaan täysin selviä. Kabotaasin laajuus ja vaikutukset riippuvat suuresti tieliikennealoitteiden ensimmäisessä vaiheessa käsittelyyn tulleiden komission ehdotusten kuljetusyriyten markkinoillepääsystä ja lähetettyjä kuljettajia koskevasta säätelystä. Ehdotusten päämääränä on poistaa nykyisiä kabotaasin epäkohtia. Näistä on eduskunnalle lähetetty U-kirjeet U 40/2017 vp ja U 41/2017 vp. Kabotaasin ehtojen valvonnan parantaminen todennäköisesti vähentäisi laitonta kabotaasia ja tasaisi kuljetusyriyten kilpailun edellytyksiä.

Sallitun enimmäismatkan laajennus 1 artiklassa 20 %:iin koko kuljetusmatkasta, jos kuljetukselle on kaupallisesti mahdollinen maantiekuljetusvaihtoehto, on ongelmallinen ja jää jonkin verran avoimeksi. Suomeen tapahtuva kuljetus on maanteitse mahdollinen Tanskan salmien siltojen kautta pohjoiseen tai Venäjän läpi. Näitä maantiekuljetusreittejä ei nykyisin juuri käytetä, koska ne eivät ole olleet kaupallisesti kannattavia verrattuna laivakuljetuksiin Etelä- ja Länsirannikon satamiin, jonne yhdistetyt kuljetukset pääasiassa suuntautuvat. Ehdotettu muutos olisi ilmeisesti harvoin Suomessa sovellettava, mutta soveltamisala jää epäselväksi. Ehdotuksessa ehdoksi asetettu ”kaupallisesti mahdollinen” eli lähinnä kilpailukykyinen vaihtoehto riippuu muun muassa tavarasta, mahdollisista rajamuodollisuuksista ja kuljetusolosuhteista.

Artiklassa ehdotettu soveltamisalan laajennus sisävesiliikenteeseen ei Suomessa toisi kuljetuksiin suuria muutoksia sisävesiliikenteen vähäisyyden vuoksi.

Matkan pituuden enimmäismäärän laskutavan muutos tai sisävesikuljetusten pääsy direktiivin soveltamisalan piiriin eivät siis vaikuttaisi Suomen sisällä tapahtuviin kuljetuksiin, mutta voisivat tuoda jonkin verran lisämahdollisuuksia suomalaisten kuljetuksille muualla. Koska muutos ei vaikuttaisi kulkumuotojakautumaan Suomessa, sillä ei päästöjen kannalta olisi toisaalta positiivisia vaikutuksiaakaan Suomessa, toisin kuin Keski-Euroopassa, jossa ympärivuotisesti käytetään sisävesiväyliä tavaroiden kuljetukseen.

Jos vaatimus jäsenvaltioiden välisestä kuljetuksesta poistetaan, direktiivi koskisi myös kuljetuksia esimerkiksi Venäjältä Suomeen. Tällöin soveltamisala laajenisi käytännössä Venäjältä tuleviin rautatiekuljetuksiin, joka merkitsisi ajoneuvoveron palautusmahdollisuutta Suomessa rekisteröidyille kuorma-autoille.

Kustannukset

Yhdistettyjen kuljetusten tuet voisivat lisääntyä. Tuen määrä jäisi riippumaan kansallisesta päätöksestä. Mitä korkeampi tuki olisi sen useammin sitä tultaisiin anomaan. Nykyisellä tasolla, 50 Euroa kuljetusta kohti, määrä jäisi vähäiseksi. Liikenteen turvallisuusvirasto Trafi on tehnyt viimeisimmän tukipäätöksen muutamasta vuoden 2013 kuljetuksesta.

Uudelleenlastaustermiinalien vähimmäismäärästä saattaa aiheutua jonkin verran kustannuksia valtiolle, jos niiden rakentamista jouduttaisiin avustamaan. Tämä vaikuttaa ainakin laajemmalla määrällä epätodennäköiseltä. Asia vaatii kuitenkin vielä selvittämistä.

TEN-T -verkko ulottuu vain rajoitetusti Pohjois- ja Itä-Suomeen. Terminiilien nykyinen lastauskalusto saattaisi olla riittävä, koska termiinalin vaatimuksista ei ole tarkempia säännöksiä. Tämä ja edellä mainittu välttämättömyysarviointi huomioon ottaen vaatimus ei ilmeisesti edellyttäisi Suomessa termiinalien rakentamistukijärjestelmän käyttöön ottamista.

Uudelleenlastaustermiinaaleihin on mahdollista saada tukea Verkkojen Eurooppa rahoitusvälineestä (CEF), jolla tuetaan Euroopan laajuisen liikenneverkon TEN-T -verkon ydinverkkoikäytävien hankkeita. Tällä varainhoitokaudella tukikelpoisia ovat olleet termiinalit rantaradan – Viipurin johtavan radan yhteydessä. Tukea on myös saatu Kouvolan termiinalin suunnitteluun.

Ehdotuksen tarkoittamana kansallisena yhteyspisteenä tulisi todennäköisesti olemaan liikenteen turvallisuusvirasto Trafi. Yhteyspisteen tehtävät olisivat vähäiset ja niistä ei aiheutuisi Trafille mainittavaa resurssitarvetta.

Muuta

Ehdotetut perävaunujen ja konttien uudet standardimääräykset 1 artiklaan ovat nykysinkin käytössä, joten tarkennuksella ei käytännössä olisi vaikutusta.

Ehdotus asiakirjoista 3 artiklaan ei muuttaisi juurikaan nykyistä käytäntöä. Muiden tarkastusasiakirjojen vaatimiskielto suojaisi kuljetusta mahdollisilta tarkastusten mielivaltaisuuksilta, joita eräissä valtioissa on katsottu olevan.

Direktiiviehdotus vaikuttaa Suomen lainsäädäntöön liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) kansainvälistä tiekuljetusta koskeviin säännöksiin, jotka ovat lain I osan 2 luvussa sekä mahdollisesti ajoneuvoverosta annettuun edellä mainittuun lakiin, lähinnä sen 34 §:ään.

Ehdotukseen sisältyy määräyksiä, joilla annettaisiin komissiolle valtuudet antaa delegoituja säädöksiä eräistä direktiiviin liittyvistä teknisistä yksityiskohdista. Valtioneuvosto pitää valtuutuksia asianmukaisina.

5 Toisten jäsenmaiden kannat

Asian käsittely on alkamassa eikä muiden valtioiden kantoja ole tiedossa. Perinteisesti ainakin Keski-Euroopan valtiot, mm. Saksa ja Ranska ovat pyrkineet lisäämään yhdistettyjä kuljetuksia ja niillä on omia, direktiiviä pitemmälle meneviä tukijärjestelmiä.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotus on käsitelty EU-liikennejaoston (EU 22) kokouksessa 24.11. 2017 ja jaoston kirjallisessa menettelyssä.

Ehdotuksen käsittely aloitetaan neuvoston liikennetyöryhmässä varsinaisesti vuoden 2018 alussa. Ehdotuksella on vaikutusta tieliikennealoitteiden ensimmäisessä vaiheessa 31.5.2017 annettujen ehdotusten käsittelyyn ja nämä ilmeisesti käsiteltäisiin samaan aikaan.

7 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta tieliikenteeseen kuuluvissa asioissa. Lain 27 §:n 36 kohdan mukaan verot kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Valtioneuvoston kanta

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

Ehdotus on valtioneuvoston mielestä pääosin kannatettava kuljetuksista aiheutuvien päästöjen vähentämiseksi. Ehdotus ei aiheuttaisi suuria muutoksia Suomessa nykyiseen kuljetusten järjestelyyn. Jos yhdistettyjä kuljetuksia halutaan Suomessa lisätä, se voitaisiin tehdä pääasiassa kansallisin toimenpitein.

Yhdistetyn kuljetuksen loppuosan enimmäismatkan laskentaan ehdotettu 20 %:n osuus koko kuljetusmatkasta, mikäli kuljetukselle ei ole kaupallisesti kannattavaa vaihtoehtoista maantie-kuljetusreittiä, on vaikeasti sovellettava ja siihen valtioneuvoston suhtautuu kriittisesti.

Kabotaasi voisi ehdotuksen johdosta jonkin verran lisääntyä, jos merimatkan 100 kilometrin rajoitus poistuu. Direktiivin sanamuotoa olisi tässä kohtaa selvennettävä. Ehdotuksen kabotaasia koskevat vaikutukset liittyvät vireillä oleviin muihin komission tieliikennealoitteiden käsittelyyn. Niiden tarkoituksena on vähentää kabotaasikuljetusten epäkohtia muun muassa lähettyjen kuljettajien työehtojen noudattamisen valvonnassa. Kabotaasin tarkoituksena on tyhjänä ajon vähentäminen ja se on sinänsä positiivista. Lähtökohtana tulee valtioneuvoston mielestä olla, että samat säännöt lähetetyistä kuljettajista koskisivat kaikkea kabotaasia säädosperustasta riippumatta.

Velvollisuus uudelleenlastaustermiinalien tukemiseen ehdotuksen mukaisesti saattaisi aiheuttaa kustannuksia. Valtioneuvosto katsoo, että tulee välttää sellaista säätelyä, joka johtaisi kaupallisesti kannattamattomien termiinalien avustamiseen.