

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi linja-autoliikenteen markkinoille pääsystä koskevista yhteisistä säännöistä (*linja-autoliikenteen markkinoillepääsyä koskeva asetus*).

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 23 päivänä toukokuuta 2007 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neu-

voston asetukseksi linja-autoliikenteen markkinoille pääsystä koskevista yhteisistä säännöistä (uudelleen laadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2007

Liikenneministeri *Anu Vehviläinen*

Neuvotteleva virkamies Irja Vesanen-Nikitin

LIIKENNE-JA VIESTINTÄMINISTERIÖ**MUISTIO****EU/2007/1072****KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI LINJA-AUTOLIIKENTEEN MARKKINOILLE PÄÄSYSTÄ KOSKEVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ (LINJA-AUTOLIIKENTEEN MARKKINOILLE-PÄÄSYÄ KOSKEVA ASETUS)****1 Ehdotuksen tavoite ja soveltamisala**

Ehdotuksessa esitetään yhdistettäväksi kaksi asetusta: neuvoston asetus (EY) N:o 684/92, sellaisena kuin se on muutettuna neuvoston asetuksessa (EY) N:o 11/98 yhteisistä säännöistä harjoitettaessa kansainvälistä henkilöliikennettä linja-autoilla (henkilöliikenteen yhteisölupa-asetus), ja neuvoston asetus (EY) N:o 12/98, edellytyksistä, joilla muut kuin jäsenvaltioista olevat liikenteenharjoittajat voivat harjoittaa kansallista maanteiden henkilöliikennettä jäsenvaltiossa (henkilöliikenteen kabotaasiasetus).

Komissio antoi ehdotuksen osana tieliikenteen lainsäädäntöpakettia 23 päivänä toukokuuta 2007. Paketin muut osat ovat komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tieliikenteen ammattiin pääsyn ehdoista (kuorma- ja linja-autoyritysten liikennelupa-asetus, u-tunnus: U32/2007) ja komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevasta yhteisistä säännöistä (tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskeva asetus, u-tunnus: U33/2007).

Asetusehdotuksella on kytkentä edellä mainittuun kuorma- ja linja-autoyritysten liikennelupa-asetusta koskevaan ehdotukseen tuon asetusehdotuksen määrittellessä linja-autoliikenteen henkilöä koskevat alalle tulo vaatimukset sekä kansallista joukkoliikennelupaa että yhteisölupaa silmällä pitäen. Kyseinen asetusehdotus sisältää myös ehtoja sähköisestä tietokannasta viranomaisten tiedonsaannin helpottamiseksi, johon nyt kyseessä olevassa ehdotuksessa viitataan.

Sen lisäksi, että yhteisön liikenneluvasta ja kabotaasista säädettäisiin samassa asetukses-

sa, säädöksiin tehtäisiin myös joitakin muutoksia. Tavoitteena olisi muun muassa sovittaa yhteen yhteisön liikennelupaa ja kabotaasia koskevat määräykset niiden määräysten kanssa, jotka sisältyvät Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen rautateiden ja maanteiden julkisista henkilöliikennepalveluista sekä neuvoston asetusten (ETY) N:o 1191/69 ja (ETY) N:o 1107/70 kumoamisesta (palvelusopimusasetus, ei vielä julkaistu). Tavoitteena olisi myös selventää ja yksinkertaistaa nykyisiä määräyksiä ja vähentää tarpeettomia hallinnollisia toimia. Säännöllistä liikennettä koskeva lupajärjestelmä toisten jäsenvaltioiden kuulemiseen ja muine hallinnollisine menettelyineen on koettu byrokraattiseksi ja olevan omiaan estämään uusien yrittäjien alalle tuloa. Jäsenmaiden välistä tiedonvaihtoa on pidetty ehtottomana ja sanktoriskiä pienenä. Myös eri jäsenvaltioiden käyttämien asiakirjojen kirjoon valvonnan ja tarkastusten yhteydessä ollut ongelma.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 Yleistä**

Kansainvälistä linja-autoliikennettä tai kabotaasia toisessa jäsenvaltiossa voi nykyisin harjoittaa yhteisön liikenneluvan nojalla. Säännöllistä kansainvälistä linjaliikennettä varten tarvitaan erikseen lupa. Kabotaasia toisessa jäsenvaltiossa harjoittava tarvitsee yhteisön liikenneluvan lisäksi valvonta-asiakirjan. Näihin pääperiaatteisiin ei ehdote- ta muutosta.

Säädöksiä muutettaisiin niin, että säännöllisen, kansainvälisen liikenteen lupamenettelyä yksinkertaistettaisiin ja nopeutettaisiin. Lupa tulisi myöntää, ellei olisi selkeästi eri-

teltyjä syitä olla sitä myöntämättä. Vain yksi markkinoita koskeva edellytys jäisi voimaan, nimittäin se, että haettu liikenne ei saisi vakavasti vaikuttaa liikenteeseen jota harjoitetaan julkisen palvelun velvoitteen nojalla. Yhteisön liikenneluvan malli standardoitaisiin. Valvontaa ja tarkistuksia lisättäisiin. Säännöksiä tiukennettaisiin myös siten, että yhteisön liikenneluvan myöntänyt jäsenvaltio voitaisiin toisen jäsenvaltion pyynnöstä velvoittaa toimimaan kun luvanhaltija on syylistynyt rikkomukseen toisessa jäsenvaltiossa.

2.2 Keskeiset määräykset artikloittain

Ehdotuksen 1 artiklan mukaan soveltamisala säilyisi henkilöliikenteen yhteisölupa-asetuksen mukaisena eli yhteisön liikennelupa vaadittaisiin yhä EU:n jäsenvaltioiden välisissä, säännöllisissä linja-autokuljetuksissa. Tapauksessa jossa yhden jäsenvaltion liikenteenharjoittaja kuljettaa henkilöitä linja-autolla kolmanteen maahan ja takaisin ilman, että tästä on näiden maiden välistä sopimusta, asetusta sovellettaisiin sillä osalla matkaa, joka koskee kauttakulkua minkä tahansa toisen jäsenvaltion alueella. Asetus ei koskisi jäsenvaltion ja kolmansien valtioiden välisiä kuljetuksia, joten esimerkiksi Suomen ja Venäjän välinen liikenne jäisi edelleen Suomen ja Venäjän kahdenvälisen sopimuksen varaan.

Uutta asetusta sovellettaisiin myös nykyisessä henkilöliikenteen kabotaasiasetuksessa sallittuun henkilöliikenteeseen toisen jäsenmaan alueella eli a) säännölliseen erityisliikenteeseen, kuten määrättyjen työntekijöiden kuljetuksiin, edellyttäen että näistä kuljetuksista on sopimus kuljetuksen järjestäjän ja liikenteenharjoittajan kesken, b) satunnaisliikenteeseen sekä c) säännölliseen liikenteeseen osana säännöllistä kansainvälistä liikennettä

Ilman lupaa saisi yhä kuljettaa omaan lukuun henkilöitä ei-kaupallisessa tarkoituksessa tietyin edellytyksin.

Ehdotuksen 2 artiklan määritelmät vastavat henkilöliikenteen yhteisölupa-asetuksen määritelmiä. Artiklaan on kuitenkin sisällytetty uudet määritelmät vastaanottavasta jäsenvaltiosta ja vakavista tai vähäisistä mutta

jatkuvista rikkomuksista. Viimeksi mainittu määritelmä vain viittaa niihin seikkoihin, joiden nojalla hyvämaineisuus voidaan menettää alussa mainitun kuorma- ja linja-autoyriyten liikennelupa-asetusehdotuksen 6 artiklan nojalla.

Kabotaasin määritelmä vastaa nykyisen henkilöliikenteen kabotaasiasetuksen määritelmää.

Yhteisön liikennelupaa koskevan 4 artiklan mukaan yhteisön liikenneluvan on täytettävä asetuksen liitteessä esitetyn lupamallin vaatimukset. Mallia koskevilla muutoksilla, kuten vaatimuksella koholeimasta, pyritään vähentämään väärennysmahdollisuuksia. Yhteisön liikennelupaa koskevat määräykset, lukuun ottamatta sitä koskevan mallin ja kopioiden pieniä muutoksia, olisivat muutoin ennallaan.

Markkinoille pääsyä koskevassa 5 artiklassa olisi lähinnä asetuksen rakennetta selkeyttäviä muutoksia. Siihen sisältyisi kuitenkin myös säännöllistä erityisliikennettä koskeva muutos jonka mukaan ainakaan sotilaiden ja heidän perheidensä kuljetuksia ei enää sisällytetä käsitteeseen. Omaan lukuun tehtävien kuljetusten osalta ilmoitusvelvollisuutta kevennettäisiin.

Ehdotetun 8 artiklan mukaan säännöllisen liikenteen liikennelupamenettelyä kevennettäisiin. Luvan myöntäminen edellyttäisi yhä ao. jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistä suostumusta. Uutta olisi se, ettei kauttakulkuvaltioita enää kuultaisi. Näille maille kuitenkin ilmoitettaisiin hakemuksen hyväksymisestä. Olennaisin muutos nykyiseen olisi luvan edellytyksissä, niin, että vain yksi olemassa olevia markkinoita koskeva edellytys jäisi voimaan, nimittäin se, että haettu liikenne ei saisi vakavasti vaikuttaa liikenteeseen jota harjoitetaan julkisen palvelun velvoitteen nojalla. Mikäli tällaista liikennettä harjoitettaisiin, jäsenvaltio voisi, komission luvalla keskeyttää liikenteen tai peruuttaa luvan. Mikäli lupaa ei voi myöntää, asiasta voisi yhä vedota komissioon, mutta aiempaa lyhyemmän (yhden kuukauden) määräajan kuluessa. Komission olisi tehtävä päätöksensä neljän kuukauden määräajassa kun sillä nyt on kymmenen viikkoa aikaa tehdä päätös.

Liikenteenharjoittajien velvollisuuksia käsittelevässä 11 artiklassa on aiempaa selke-

ämmin painotettu velvollisuutta antaa matkustajainformaatiota.

Valvonta-asiakirjoja koskevassa 12 artiklassa on kuvattu satunnaisliikennettä koskevat valvonta-asiakirjat, joita ovat yhä kuljetuskirja ja kuljetuskirjavihko.

Säännöllisessä erityisliikenteessä sopimus tai sitä koskeva virallinen jäljennös toimivat yhä tarkastusasiakirjoina.

Paikallisia retkiä koskevan 13 artiklan sisältö säilyisi nykyisenä. Näin ollen kansainvälisessä rajan ylittävässä satunnaisliikenteessä matkustajille voi yhä tarjota myös paikallisia retkiä toisessa jäsenvaltiossa.

Toisessa jäsenvaltiossa harjoitettavan kabotaasiliikenteen sääntely säilyisi 14, 15, 16 ja 17 artiklan nojalla pääosin ennallaan. Kabotaasiliikenteen harjoittaminen vaatii yhä yhteisöluvan.

Sallittu kabotaasi määriteltäisiin 15 artiklassa samoin kuin nykyisin. Kabotaasiliikenne ei ole edelleenkään sallittua kaupunkiliikenteessä tai seutuliikenteessä.

Kabotaasia koskevat säännöt siitä, mitä vastaanottavan valtion määräyksiä, kuten työaikaa koskevia määräyksiä ja arvonlisäveroä koskevia määräyksiä, tulee soveltaa kyseiseen liikenteeseen, säilyisivät 16 artiklan mukaan asiallisesti ennallaan lukuun ottamatta sitä lisäystä, että kabotaasiliikenteessä tulisi ehdottomasti noudattaa vastaanottavan valtion kansallisia, painoja ja mittoja koskevia rajoituksia. Silloin kun kabotaasiliikennettä harjoitettaisiin säännöllisen kansainvälisen liikenteen yhteydessä siihen sovellettaisiin yhä vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä esimerkiksi liikennelupien osalta. Näin ollen Suomessa säännöllistä kabotaasiliikennettä harjoittavan, toisen jäsenvaltion liikenteenharjoittajan on hankittava henkilöliikennelain mukainen linjaliikennelupa.

Poistettavaksi esitetään kuitenkin säännös, jonka tarkoituksena on varmistaa, ettei kabotaasi aiheuttaisi vakavia häiriöitä kansalliseen liikenteeseen, koska tätä säännöstä ei ole koskaan sovellettu käytännössä.

Ehdotettu 20 artikla velvoittaisi nykyiseen tapaan jäsenvaltioita avustamaan toisiaan tämän asetuksen soveltamisessa ja valvonnassa. Uutena vaatimuksena jokaisen valtion olisi hoidettava tietojen vaihto kansallisen yhteydenottoviranomaisen kautta siten kuin on

tarkemmin määrätty alussa mainitun kuorma- ja linja-autoyrittäjien liikennelupa-asetuksen 17 artiklassa.

Yhteisön liikenneluvan ja säännöllistä kansainvälistä liikennettä koskevan luvan ehdotonta peruuttamista ja toiminnan kieltoa koskevat määräykset säilyisivät 21 ja 22 artiklan mukaan ennallaan.

Ehdotetut 22 ja 23 artiklat sisältäisivät kuitenkin myös muutoksia nykyisiin seuraamuksiin. Uutta on vaatimus, jonka mukaan yhteisön tieliikennelainsäädäntöä vakavasti tai vähäisemmin, mutta toistuvasti rikkovalle liikenteenharjoittajalle olisi 22 artiklan mukaan aina annettava varoitus. Luvan myöntäneen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen olisi annettava varoitus myös siinä tapauksessa, että tekoon syyllistyttäisiin toisessa jäsenvaltiossa. Luvan myöntäneen jäsenvaltion toimivaltainen viranomaislainen voisi varoituksen lisäksi käyttää myös hallinnollisia seuraamuksia toisessa jäsenvaltiossa rikkomuksen tehnyttä liikenteenharjoittajaa kohtaan. Keinovalikoimissa voisi olla muun muassa yhteisön liikenneluvan peruuttaminen. Tältä osin jäsenvaltiolla olisi siis harkintavaltaa ja asiasta tulisi säätää kansallisesti. Liikenteenharjoittajalla tulisi aina olla oikeus valittaa päätöksestä.

Ehdotetun 23 artiklan mukaan tieto toisessa jäsenvaltiossa tapahtuneesta vakavasta tai toistuvasta rikkomuksesta olisi määrääjässä (1 kuukausi) ilmoitettava luvan myöntäneelle viranomaiselle. Samalla sijoittautumisvaltiota voitaisiin vaatia ryhtymään hallinnollisiin toimenpiteisiin.

Kabotaasiliikenteen osalta vastaanottava jäsenvaltio voisi yhä, kuten aiemmin, myös määrätä hallinnollisia sanktioita ja rikosoikeudellisia seuraamuksia vieraan jäsenmaan kuljetusyrittäjälle joka rikkoisi tätä asetusta, yhteisöläinsäädäntöä tai kansallista lainsäädäntöä vastaan. Tällöinkin uutena vaatimuksena korostetaan, että kuljetusyrittäjälle on taattava valitusoikeus.

Asetuksen 24 artikla on uusi. Sen mukaan sijoittautumisvaltion tulee huolehtia siitä, että sen alueelle sijoittuneiden yritysten saamat sanktiot merkitään kansalliseen tieliikennerytysten rekisteriin. Mikäli kyse on yhteisöluvan väliaikaisesta tai pysyvästä peruu-

tuksesta, tietojen tulee pysyä tietokannassa vähintään kaksi vuotta.

Jäsenvaltiot voivat 25 artiklan mukaan yhä keskenään solmia kahdenvälisiä tai monenvälisiä sopimuksia tätä asetusta koskevista kuljetuspalveluista, jos tarkoituksena on lipajärjestelmän ja tarkastusasiakirjojen yksinkertaistaminen tai poistaminen. Näistä sopimuksista tulee myös yhä tehdä ilmoitus komissiolle. Tällainen, monenvälinen sopimus on tehty Suomen, Ruotsin, Norjan ja Tanskan kesken.

Ehdotetun 26 artiklan nojalla komissiolla olisi neuvoa antava komitea, joka olisi sama kuin neuvoston asetuksessa 3821/85 eli ajoaika- ja ajopiirturikysymyksissä. Tälle komitealle on asetusehdotuksessa ehdotettu komitologiamenettelyn mukaisesti valtaa hyväksyä komission asetuksella vähäisiä muutoksia, jotka koskevat 4 artiklassa mainittua yhteisölupamallia ja sitä koskevia virallisia jäljennöksiä koskevia malleja, 5 artiklassa mainittua satunnaisliikennettä koskevaa ilmoitusmenettelyä ja omaan lukuun tehtävän liikenteen todistuksen muotoa, 6 artiklassa mainitun säännöllisen liikenteen lupaa tai hakemusta koskevaa mallia, 12 artiklassa mainittujen tarkistusasiakirjojen mallin muotoa ja käyttötapaa ja 28 artiklassa mainittua, raportointiin liittyvän taulukon muotoa.

Jäsenmaiden olisi 27 artiklan mukaan säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan tämän asetuksen säännösten rikkomiseen. Näistä säännöksistä on tehtävä komissiolle notifiointi.

Uutena määräyksenä asetuksen 28 artiklassa ehdotetaan, että jäsenvaltioiden on ilmoitettava komissiolle edellisenä vuonna myöntämiensä säännöllistä kansainvälistä linjaliikennettä koskevat luvat ja lupien kokonaismäärä 31 päivään tammikuuta mennessä. Jäsenvaltioiden tulee myös ilmoittaa tiedot säännöllistä erityisliikennettä ja satunnaisliikennettä koskevista, oman maansa yritysten kabotaasiliikenteestä vuosittain. Luvista jotka on myönnetty säännölliselle kabotaasiliikenteelle osana säännöllistä kansainvälistä liikennettä tulee vastaavasti vastaanottavan jäsenvaltion ilmoittaa komissiolle vuosittain tilastot tammikuun loppuun mennessä. Yhteisöluvan saaneiden yritysten lukumäärä ja virallisten lupajäljennösten määrä tulee ilmoit-

taa samaan päivään mennessä komissiolle kuten nykyisinkin.

29—30 artiklat ovat tavanomaisia voimaantuloartikloita.

Liitteet

Liitteenä ovat malli yhteisön liikenneluvasta ja sen virallisesta jäljennöksestä lupaehtoineen. Lupaehtoihin on tehty asetuksen mukaisia muutoksia.

3 Käsittelyvaiheet

Asetusehdotuksesta on lähetetty eduskunnalle E-kirje kesäkuussa. Ehdotus on ollut yhdessä alussa mainittujen ehdotusten kanssa esiteltävänä neuvoston maaliikennetyöryhmässä heinäkuussa 2007. Ehdotuksen varsinainen käsittely ei ole vielä alkanut.

Ehdotuksesta on hankittu lausunnot sidosryhmiltä, sisäasianministeriöltä, oikeusministeriöltä, lääninhallituksilta ja Ajoneuvohallintokeskukselta. Lausunnoissa ehdotusta pidettiin pääosin kannatettavana. Ehdotuksen sanamuotoja ja määritelmiä tulisi kuitenkin tarkistaa varsinkin seuraamusten osalta.

4 Vaikutukset Suomen kansalliseen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaan asema

Säädös olisi asetuksena sellaisenaan voimassa Suomessa. Suomessa liikenneluvista on säädetty luvanvaraisesta henkilöliikenteestä tiellä annetussa laissa (343/1991). Asetusehdotuksella on kytkentä parhaillaan viireillä olevaan, kyseisen lain kokonaisuudistukseen. Säädöksellä olisi vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön ainakin siten, että kansallisessa lainsäädännössä olisi määriteltävä toimivaltaiset viranomaiset sekä seuraamukset asetuksen säännösten rikkomisesta.

Ehdotus koskee tieliikenteen kuljetuselinkeinon harjoittamista, jossa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n nojalla maakunnalla on lainsäädäntövalta. Ahvenanmaalla ei ole kyseisen pykälän nojalla toimivaltaa rajan ylittävässä liikenteessä. Kabotaasi kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain nojalla Ahvenanmaan toimivaltaan. EU:n ja Suomen välisessä liittymissopimuk-

sessä oleva Ahvenanmaan pöytäkirja kuitenkin jättää elinkeinonharjoittamisesta päättämisen Ahvenanmaan viranomaisille eikä tämä säädösehdotus pakota Ahvenanmaata hyväksymään kabotaasia.

5 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella yhdistetään kaksi voimassa olevaa asetusta minkä lisäksi se sisältää vain pieniä asiallisia muutoksia. Ehdotuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia. Suomen kannalta kansainvälisen, EU:n sisäisen säännöllisen linja-autoliikenteen merkitys on vähäinen. Säännölliseen kansainväliseen liikenteeseen on myönnetty tietävästi vain kaksi lupaa Länsi-Suomen lääninhallituksen toimesta ja kymmenkunta Lapin lääninhallituksen myöntämänä. Suomalaisen linja-autoelinkeinon kannalta palvelujen tarjoamisen vapaus on kuitenkin tärkeää varsinkin kansainvälisessä tilausliikenteessä. Kabotaasilla on vain marginaalista merkitystä. Kabotaasin osalta

säännöksen ulkopuolella on, kuten nykyisin, kaupunkien sisäinen liikenne ja lähiliikenne.

Ehdotus lisää jonkin verran viranomaisten välistä yhteydenpitoa, mutta toisaalta yksinkertaistaa menettelytapoja.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa komission esitystä pääosin koska sen tavoitteena on säännösten selkeyttäminen ja yksinkertaistaminen sekä alan harmonisointi.

Asetusehdotuksen yhteisölainsäädännön rikkomista koskevia seuraamuksia tulee käsitteilyn aikana vielä selventää.

Säännölliseen kansainväliseen liikenteeseen myönnettyjen lupien osalta on ilmennyt, että lupaviranomaisella ei ole riittäviä keinoja seurata onko liikennettä aloitettu tai harjoitetaanko sitä tosiasiallisesti. Tämän vuoksi valtioneuvosto katsoo, että säännöksiä tulee täsmentää esimerkiksi niin, että lupanhaltija velvoitettaisiin aina tekemään lupaviranomaiselle ilmoitus liikenteen aloittamisesta.