

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kevytautoja koskevien lakien kumoamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi kevytautoja koskeva lainsäädäntö, joka tulee voimaan 1.11.2020.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.11.2020.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
3 Tavoitteet	8
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	8
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	8
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
4.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin	9
4.2.2 Vaikutukset yrityksiin	9
4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.1.1 Lakien kumoamatta jättäminen	9
5.1.2 Ajokorttidirektiivin soveltamisalaa koskeva poikkeus ja lakien muuttaminen.....	10
5.1.3 Lakien voimaantulon lykkääminen	10
5.2 Ruotsin lainsäädäntö	11
6 Lausuntopalaute.....	11
7 Voimaantulo	12
8 Suhde muihin esityksiin.....	12
8.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	12
LAKIEHDOTUS	13
Laki kevytautoja koskevien lakien kumoamisesta	13

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Nopeudeltaan rajoitettujen henkilöautojen käyttöönottoa selvitettiin liikenne- ja viestintäministeriön 22.1.2018 käynnistämässä säädöshankkeessa (LVM/135/2018). Taustalla olivat huolet nykyisin laajalti käytössä olevien mopoautojen turvallisuudesta sekä yleisesti nuorten liikummahdollisuuksista.

Hankkeessa valmisteltiin hallituksen esitys eduskunnalle ajoneuvolain ja ajokorttilain sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta (HE 173/2018 vp). Esityksen tavoitteena oli mahdollistaa uusi liikkumisen muoto nuorille, 15-17-vuotiaille, sallimalla nopeusrajoitettu henkilöauto nuorten käyttöön. Henkilöauto tarjoaisi rakenteeltaan modernin ja vankemman vaihtoehdon mopoautoille nuorten liikkumisen tukemiseksi Suomen olosuhteissa. Esityksen tavoitteena oli parantaa erityisesti nuorten liikenneturvallisuutta. Nuoret liikkuvat paljon mopoilla ja mopoautoilla, joista varsinkin mopojen turvallisuus onnettomuustilanteissa on henkilöautoa heikompi. Esityksessä ehdotettiin luotavaksi uusi ajoneuvoryhmä ("kevytautot"), jotka olisivat T-luokan ajoneuvoiksi muutettuja henkilöautoja. Niiden nopeus olisi rajoitettu 45 kilometriin tunnissa. Kevytautoja saisi kuljettaa 15-vuotiaana AM-ajokortilla.

Eduskunta hyväksyi 18.12.2018 muutettuina kevytautoja koskevat lait ajoneuvolain muuttamisesta (130/2019), ajokorttilain muuttamisesta (131/2019), tieliikennelain muuttamisesta (132/2019), ajoneuvoverolain 4 §:n muuttamisesta (133/2019), autoverolain 1 §:n muuttamisesta (134/2019), polttoainemaksusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta (135/2019), arvonnalisäverolain 114 §:n muuttamisesta (136/2019) ja rikoslain 23 luvun 12 §:n muuttamisesta (137/2019). Lakiehdotuksia muutettiin eduskunnassa siten, että kevytautojen suurin rakenteellinen nopeus muutettiin 45 kilometristä tunnissa 60 kilometriin tunnissa ja kevytautoksi muutettavan sähköauton suurin sallittu omamassa muutettiin 1 800 kilogrammaksi. Tasavallan presidentti vahvisti lait 18.1.2019 ja määräsi ne tuleviksi voimaan 1.11.2019.

Asiaan liittyvien asetusten ja määräysten valmistelun yhteydessä kävi kuitenkin ilmi, että ehdotuksen suhteessa EU:n lainsäädäntöön on sellaisia ongelmia, että asiaan liittyvien lakien voimaantuloa olisi lykättävä, kunnes ehdotukseen liittyvät ongelmat voitaisiin ratkaista. Lakien voimaantuloon liittyvä hallituksen esitys (HE 21/2019 vp) annettiin eduskunnalle. Esityksessä ehdotettiin voimaantulon siirtämistä vuodella. Eduskunta hyväksyi voimaantulon siirtämisen 16.10.2019. Liikenne- ja viestintävaliokunta piti omassa mietinnössään välttämättömänä, että liikenne- ja viestintäministeriö ryhtyy kaikkiin tarvittaviin toimiin ratkaisujen löytämiseksi. Tasavallan presidentti vahvisti lait 25.10.2019.

1.2 Valmistelu

Liikenne- ja viestintäministeriö aloitti liikenne- ja viestintävaliokunnan mietinnössään edellyttämät keskustelut komission liikenteen pääosaston (DG Move) kanssa välittömästi lakien hyväksymisen jälkeen. Tarkoituksena oli löytää tapa, jolla kevytautojen käyttöönotto Suomessa voitaisiin sallia. Neuvotteluja varten järjestettiin useita tapaamisia, video- ja puhelinkokouksia sekä poliittisella tasolla että virkamiestasolla ja tuotiin niissä aktiivisesti esiin lainsäädännön liikenneturvallisuutta parantavia elementtejä, jotka olisivat edesauttaneet poikkeuksen saamista.

Virkamiestasolla komissioon oltiin yhteydessä liikenne- ja viestintäministeriön ylempien virkamiesten toimesta 28.10., 7.11., 19.11., 12.12. ja 16.12.2020 kertoen lain voimaantulon lykkäämisestä ja keskusteltiin videokokouksessa sekä puhelimitse mahdollisista etenemistavoista kevytautolakien käyttöönotton sallimiseksi.

Suomen pysyvän edustuston virkamiehet keskustelivat DG Moven kanssa 17.1.2020. Liikenne- ja viestintäministerin erityisavustajat olivat yhteydessä liikennekomissaarin kabinetin jäsenten kanssa 3.2.2020 ja keskustelivat aiheesta ja asiassa etenemisestä. Tämän jälkeen liikenne- ja viestintäministeri keskusteli liikennekomissaarin kanssa aiheesta ottaen esille myös tiiviin aikataulun ja toiveen saada asia etenemään mahdollisimman pian. Liikenne- ja viestintäministeri esitti komissiolle toiveen tapaamisesta, jonka aikana voitaisiin sopia etenemisestä yhteistyössä komission ja sen asiantuntijoiden kanssa.

Liikenne- ja viestintäministeriön virkamiestasolla jatkettiin ministerin ehdottaman tapaamisen valmistelua ja saatiin järjestettyä tapaaminen 21.2.2020 Brysselissä. Tapaamisessa olivat mukana ministerin erityisavustajat, liikenne- ja viestintäministeriön asiaa hoitava virkamies, DG Moven edustajat sekä liikennekomissaarin kabinetin edustaja. Tapaamisen aikana Suomi perusteli kevytautolainsäädännön tarvetta ja tämän jälkeen analysoitiin kevytautoja koskevaa lainsäädäntöä sekä mahdollisuuksia ja vaihtoehtoja edetiä asiassa. Tapaamisessa asiaa käytiin läpi mm. Suomen laatiman esityksen, Meeting on speed limited cars 210220¹, mukaisesti. Tapaamisen aikana asiassa edistyttiin merkittävästi ja saatiin suullisesti sovittua etenemistavoista.

Toisin kuin komissio oli alkuperäisen lainvalmistelun yhteydessä antanut ymmärtää, jo keskustelujen alkuvaiheessa kävi selväksi, että kansalliseen lainsäädäntöön tehtävät muutokset eivät yksin auttaisi kevytautojen käyttöönnotossa, ja toteutus kilpistyi aina viimeistään ajokorteista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 2006/126/EY, jäljempänä *ajokortti-direktiivi*, jonka mukaan kevytautoiksi Suomessa katsottavat ajoneuvot olisi katsottava henkilöautoiksi, joiden kuljettamisen vähimmäisikäraja on 17 vuotta.

Komission liikennepääosaston virkamiehet toivat keskusteluissa alustavana esityksenä esille sen, että Suomi selvittäisi poikkeuksen hakemista ajokorttidirektiivin soveltamisalasta. Tästä johtuen keskusteluissa siirryttiin neuvottelemaan mahdollisuudesta hakea ajokorttidirektiivin 4 artiklan 5 kohdan mukaista soveltamisalan poikkeusta siten, että kevytautoja koskevasta ajo-oikeudesta voitaisiin säätää kansallisesti. Kyseisen kohdan mukaan jäsenvaltiot saavat komission suostumuksella jättää soveltamisalan ulkopuolelle tietyt erilaiset moottorikäyttöiset ajoneuvot, esimerkiksi vammaisten erityisajoneuvot. Komission kanssa keskusteltiin lähtökohtaisesti mallista, jossa kevytauton kuljettamiseen vaadittavalle rajoitetulle ajokortille säädettäisiin kansallisesti pitkälti samat opetus- ja tutkintovaatimukset kuin tavallisen henkilöauton kuljettamiseen vaadittavalle B-ajokortille, ja henkilö voisi käytännössä vaihtaa kevytauton kuljettamiseen myönnetyn rajoitetun ajokorttinsa oikeaksi B-ajokortiksi pienin lisäopetusvaatimuksin ja ilman olennaisia lisäkustannuksia täyttäessään B-ajokortille asetetut ikävaatimukset. Ajokorttidirektiivin soveltamisen välttämisen mahdollistamiseksi tässä mallissa olisi ollut kyseessä erilainen, eri nimellä kutsuttava kansallinen ajokorttiluokka.

Poikkeamismahdollisuutta lähdettiin aktiivisesti edistämään usealla eri tasolla. Heti tapaamisen jälkeen liikenne- ja viestintäministeriö toimitti 28.2.2020 lähetetyllä Memorandum from Finland Lightweight Cars² -muistiolla komissioon vastaukset tapaamisen aikana esille tullessiin

¹ <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/54491/asiakirjat>

² <https://hankeikkuna.vnv.fi/app#/lainsaadanto/54491/asiakirjat>

kysymyksiin sekä esityksen siitä, miten voitaisiin edetä suullisesti sovitun mukaisesti ajokortti-direktiivin 4 artikla 5 kohdassa olevan poikkeuksen hakemisessa. Näistä muutoksista tärkein olisi ollut suurimman sallitun nopeuden alentaminen siten, että se olisi ollut 45 km/h aiemmin säädetyn 60 km/h sijaan. Esiin tuotiin myös ajoneuvon omamassan alentaminen sekä kuljettajan lisäksi autossa kuljetettavien henkilöiden määrän rajoittaminen. Komissiolle on lisäksi painotettu, että kevytautoiksi hyväksyttävissä ajoneuvoissa olisi edelleen ajoneuvoille asetetun ikärajoituksen vuoksi ajoturvallisuutta parantavia ominaisuuksia kuten ABS-jarrut ja ajonvakautusjärjestelmä.

Liikenne- ja viestintäministeri keskusteli 11.3.2020 liikennekomissaarin kanssa Kroatiaa järjestetyn tapaamisen yhteydessä kevytautoja koskevasta lainsäädännöstä ja komission puolelta asia oli tuolloin etenemässä. Ministerin erityisavustajalle vahvistettiin, että sisäisten analyysien jälkeen eteneminen kevytautojen suhteen nähtiin mahdollisena, mutta komissio halusi vielä käydä sisäisiä keskusteluja asiasta ennen tarkemman esityksen ja luonnoksen antamista. Ministeri yritti järjestää tapaamista liikennekomissaarin kanssa myös Mobile Work Congress 2020 -tapahtuman ohessa, mutta koronaepidemian alettua kongressi peruutettiin.

Keskusteluiden käyntiä tämän jälkeen hidasti komission puolella koronaviruksen aiheuttama pandemia ja siihen liittyvä merkittävä työmäärän lisääntyminen. Pääkohdat mahdollisesta ratkaisuehdotuksesta saatiin valmiiksi jo helmikuussa 2020, mutta päätöksenteko komissiossa ei edennyt Suomen toistuvista yhteydenotoista eikä virkamiestasolla ja poliittisella tasolla tehdystä vaikuttamisesta huolimatta. Komissioon oltiin yhteydessä 31.3.2020 liikenne- ja viestintäministerin erityisavustajan taholta tiedustellen etenemistä teknisissä kysymyksissä ja etenemisen aikataulua. Samoin liikenne- ja viestintäministeriön virkamiehet olivat yhteydessä 14.4.2020 tiedustellen etenemistä saamatta kuitenkaan vastausta. Ministerin erityisavustajat olivat puhelimitse asiasta yhteydessä 14.4., 17.4., 4.5. ja 13.5.2020, mutta asia ei ollut lukuisista yhteydenotoista huolimatta komission puolelta edennyt. Tämän jälkeen Suomen pysyvän edustuston virkamiehet olivat asiasta yhteydessä DG Moveen 25.5.2020 sekä uudelleen 27.5.2020. Tällöin kerrottiin, että Suomen poikkeuslupan kanssa tehdään töitä, mutta esille nousivat myös komission oikeuspalvelujen odotettua tiukemmat tulkinnat siitä, että Suomen esitykset eivät ole linjassa ajokorttidirektiivin tavoitteiden kanssa.

Tämän jälkeen Suomen pysyvän edustuston virkamiehet olivat 4.6.2020 liikenne- ja viestintäministeriön pyynnöstä yhteydessä komission pääsihteeristön liikenneasioista vastaavan johtajan kanssa, mutta keskusteluissa ei selvinnyt uutta tietoa komission sisäisten prosessien edistymisestä.

Liikenne- ja viestintäministeri kävi 26.6.2020 puhelinkeskustelun komission liikenteen pääosaston johtajan sekä Suomen vastaavana maakoordinaattorina DG Movessa toimivan hallinto- virkamiehen kanssa. Keskustelussa ministeri painotti edelleen asian kiireellisyyttä, mutta pääosaston johtajan mukaan avoimena oleviin kysymyksiin ei ollut vielä löydetty juridisesti kestävää ratkaisuehdotusta. Komissio lupaili jälleen, että asia etenisi kuitenkin heinäkuun aikana.

Ministerin erityisavustaja kävi puhelinkeskustelun kabinetin jäsenen kanssa 15.7.2020 saaden tiedon, että komission oikeuspalvelu on jyrkästi ehdotusta vastaan. Komissio antoi ymmärtää, että se ei anna kirjallista kantaa asiasta, koska se olisi Suomelle kielteinen.

Kun heinäkuun lopulla kävi ilmi, että komissio ei tulisi antamaan suostumustaan ajokorttidirektiivin soveltamisalan poikkeuksesta, lakien kumoamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi valmisteltiin nopealla aikataululla liikenne- ja viestintäministeriössä. Muun sisältöisen hallituksen esityksen valmistelua ei voitu edellä kuvattu tilanne huomioiden katsoa lainmu-

kaiseksi. Kirjallista vastausta ei haettu komissiolta sen sisäisten neuvottelujen ja esityksen luonnostelun ollessa vielä kesken, sillä haluttiin odottaa niiden valmistumista ja hakea kirjallinen vastaus vasta komission esityksen perusteella. Päätöksen tai edes kielteisen kannan hakeminen kirjallisesti komission hallinnollisen menettelyn kautta ei ollut enää heinäkuun lopussa aikataulullisista syistä mahdollista ennen kuin lait ehtisivät tulla voimaan.

Komissio päätyi kuitenkin lopulta vahvistamaan kantansa poikkeuksen hakemiseen vastaten liikenne- ja viestintäministeriölle kirjallisesti 26.8.2020 todeten sähköpostilla toimitetussa vastauksessaan, että Suomen kevytautolainsäädäntö on komission näkökulmasta EU-lainsäädännön vastaista eikä komissio tule antamaan Suomelle poikkeusta ajokorttidirektiivin soveltamisalasta. Vastauksessaan komissio ilmoitti, että se on aikeissa uudistaa ajokorttidirektiiviä lähivuosina ja sen uudistamistyön yhteydessä kysymystä ikärajan alentamisesta tullaan tarkastelemaan uudelleen ottaen huomioon myös harvaan asuttujen alueiden erityistarpeet.

Ainoa laillinen tapa saada kevytautojen kaltainen liikumisväline nuorten käyttöön olisi siis vaikuttaa tulevaan ajokorttidirektiivin uudistustyöhön. Aktiivinen yhteydenpito ja vaikuttamistyö komission suuntaan on jo alkanut ja tulee jatkumaan ajokorttidirektiivin uudistamisprosessin aikana. Komissio on osoittanut olevansa avoin keskustelulle ja valmis arvioimaan Suomen esittämiä muutosehdotuksia, jotka mahdollistaisivat kevytautojen käyttöönoton. Yksityiskohdat vaativat kuitenkin edelleen pitkäjänteistä vaikutus- ja valmistelutyötä. Komission julkinen kuuleminen ajokorttidirektiivistä on tarkoitus avata vielä syksyn 2020 aikana ja lainsäädäntöehdotus annetaan mahdollisesti alkuvuodesta 2021. Suomella on hyvät edellytykset tarjota direktiivin uudistamiseksi komissiolle konkreettisia ehdotuksia ja ratkaisuja, joilla voidaan turvata nuorten kuljettajien turvallinen liikkuminen. Euroopan unionin lainsäädäntömenettely itsessään vie keskimäärin 1-2 vuotta komission annettua säädösehdotuksensa. Tämän lisäksi, direktiivin ollessa kyseessä, tulee huomioida kansallisen täytäntöönpanon edellyttämä aika.

2 Nykytila ja sen arviointi

Ajoneuvolain (1090/2002) 1.11.2020 voimaan tulevan 14 b §:n mukaan kevytauto on 14 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuun T1-luokkaan kuuluva ajoneuvo:

- 1) jonka suurin rakenteellinen nopeus on rajoitettu 60 kilometriin tunnissa;
- 2) joka on muutettu aiemmin Suomessa käyttöönotetusta M1-luokan ajoneuvosta;
- 3) jonka ensimmäisen käyttöönottovuoden päättymisestä on kulunut enintään 10 vuotta, kuitenkin niin, että ensimmäinen käyttöönotto on 1.1.2015 tai sen jälkeen; ja 4) jonka omamassa ajokuntoisena on enintään 1 500 kg, tai enintään 1 800 kg, jos ajoneuvon käyttövoimana on sähkö.

Ajokorttilain 1.11.2020 voimaan tulevan 4 §:n 1 momentin 1 kohdan b alakohdan mukaan samaan AM-luokan ajokorttiluokkaan kuuluvat kevyet nelipyörät, ajoneuvolain 14 b §:ssä tarkoitettut kevytautot ja ne T3-ajoneuvoluokkaan kuuluvat traktorit, joiden suurin rakenteellinen nopeus on yli 40 kilometriä tunnissa ja enintään 60 kilometriä tunnissa, niihin kytkettyine hinattavine ajoneuvoineen.

Tieliikennelakiin (729/2018) tehdyt muutokset on kumottu 1.11.2019 alkaen lailla 1042/2019 (laki tieliikennelain muuttamisesta annetun lain kumoamisesta). Kumotun 88 ja uuden 91 a §:n mukaan kevytauton kuljettajan ja matkustajan olisi ollut käytettävä turvavyötä eikä kevytautoa olisi saanut kuljettaa moottoritiellä tai moottoriliikennetiellä.

Säädöshankkeeseen liittyen komissio on antanut kolme huomautusta: lainvalmistelun yhteydessä huomautus (C(2018) 6308), asetusten valmistelun yhteydessä 1.8.2019 päivätty huomautus (C(2019) 5939) ja Liikenne- ja viestintäviraston määräyksiin liittyvä 8.8.2019 päivätty huomautus (C(2019) 6063). Huomautukset on annettu, kun luonnokset on ilmoitettu komissiolle ja jäsenvaltioille direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti (ilmoitukset 2019/196/FIN ja 2019/298/FIN).

Huomautuksissa on tuotu esille huolia muun muassa kevytautojen liikenneturvallisuuteen ja markkinoiden vääristymiseen liittyen. Näitä huolia on käsitelty lainsäädännön valmistelussa aiemmin, mutta nyt käsillä olevan hallituksen esityksen kannalta keskeisintä on, että komissio katsoo, ettei kevytautoja koskeva lainsäädäntö ole EU:n lainsäädännön mukainen, erityisesti ajokorttidirektiivin osalta. Tältä osin komission kanta on tiukentunut alkuperäisen lakiehdotuksen käsittelyn jälkeen.

Uusimmissa huomautuksissaan (v. 2019) komissio katsoo, että kevytautoihin ei voida soveltaa ajokorttidirektiivin maatalous- tai metsätaloustraktorin määritelmää, vaan moottoriajoneuvon määritelmää, ja ne kuuluvat siten ajokorttidirektiivin soveltamisalaan, eikä niiden kuljettamiseen voida siten kansallisesti säätää AM-ajokorttiluokan ja 15 vuoden alaikärajan vaati-musta.

Ajokorttidirektiivissä moottoriajoneuvoilla tarkoitetaan kaikkia moottorikäyttöisiä ajoneuvoja, joita käytetään tavanomaisesti matkustajien tai tavaroiden kuljettamiseen tiellä taikka matkustajien tai tavaroiden kuljettamiseen käytettävien ajoneuvojen vetämiseen tiellä. Moottoriajoneuvon määritelmään ja siten direktiivin soveltamisalaan eivät ajokorttidirektiivin mukaan sisälly maatalous- tai metsätraktorit, joilla tarkoitetaan kaikkia pyörillä tai kiskoilla liikkuvia, vähintään kaksiakselisia moottorikäyttöisiä ajoneuvoja, joiden pääasiallinen tarkoitus perustuu niiden vetovoimaan ja jotka on tarkoitettu erityisesti vetämään, työntämään, kuljettamaan tai käyttämään tiettyjä työkaluja, koneita tai perävaunuja, joita käytetään maa- tai metsätaloustöissä ja joita vain toissijaisesti käytetään matkustajien tai tavaroiden kuljettamiseen tiellä taikka matkustajien tai tavaroiden kuljettamiseen käytettyjen ajoneuvojen vetämiseen tiellä. Komission mukaan ajokorttidirektiivissä matkustajien tai tavaroiden kuljettaminen tiellä on traktoreiden toissijainen käyttötarkoitus, kun taas kevytautot on tarkoitettu ensisijaisesti matkustajien kuljettamiseen.

Komissio on todennut, että ajokorttidirektiivin mukaan AM-luokan ajokortti antaa oikeuden ajaa kevyitä nelipyöriä, joille on EU:n lainsäädännössä asetettu massarajat, suurin rakenteellinen nopeus ja sylinteritilavuus ja istumapaikat. Kevytautot eivät täytä näitä vaatimuksia. Näin ollen on komission mielestä selvää, että AM-luokan ajokortin haltijaa ei saada oikeuttaa ajamaan kevytautoa, jolla on kansallinen hyväksyntä traktoreita koskevan luokan T1 mukaisesti.

Komission mukaan kevytautolainsäädännöstä saattaa seurata vakavia turvallisuusongelmia haavoittuvassa asemassa oleville tienkäyttäjille, joita ovat esimerkiksi pienet lapset, jalankulkijat, pyöräilijät ja eläimet. Kevytautojen massa on huomattava, jopa puolitoista tonnia. Niissä on tehokas moottori, niissä voi olla viisi matkustajaa, kuljettaja mukaan luettuna, ja niillä saisi jopa vetää peräkärä. Kaikki nämä seikat yhdessä voivat komission mukaan merkittävästi heikentää liikenneturvallisuutta, vaikka kevytautojen nopeus rajoitetaan 60 kilometriin tunnissa, kun niitä ajaa ikäryhmä (15–17-vuotiaat nuoret), johon kuuluvat henkilöt eivät välttämättä ole vielä riittävän kypsiä ja ottavat todennäköisemmin riskejä. Lisähuolta aiheuttaa komission mukaan se, että kevytautojen nopeuden rajoittaminen toteutetaan elektronisella laitteella, joka saattaa olla altis luvattomalle käsittelylle, eikä merkittäville mekaanisilla muunnoksilla, joita on vaikeaa poistaa. Nopeudenrajoittimen luvattonta käsittelyä koskevaa riskiä, jolloin ”traktorilla” pystyttäisiin lopulta ajamaan suurella nopeudella, ei myöskään voida komission mukaan sulkea pois.

Henkilöauton vääntömomentti saattaa komission mukaan aiheuttaa turvallisuusongelmia, jos sitä ei mukauteta muunnetuille kevytautoille sopivaksi.

Nopeudenrajoittimen asentaminen henkilöautoon merkitsee, että ajoneuvon nopeus olisi rajoitettu nopeuteen, jolla sitä ei ole suunniteltu ajettavaksi koko sen käyttöajan ajan. Tämä aiheuttaa komission mukaan epävarmuutta ajoneuvojen päästöistä sekä muunnettujen dieselautojen pakokaasujen jälkikäsittelyjärjestelmän tehokkuudesta.

Koska säädösluonnosta koskevassa ilmoituksessa todetaan selvästi, että ilmoitusluonnoksen tarkoituksena on löytää vaihtoehto mopoille ja mopoautoille, komissio on myös huolissaan mahdollisesta EU:n luokituksen mukaisen L-luokan, eli moottorikäyttöisten kaksi- ja kolmipyöräisten ajoneuvojen sekä nelipyöräisten ajoneuvojen markkinoiden vääristymisestä. Näiden ajoneuvojen valmistajat, jotka ovat pääasiassa eurooppalaisia, joutuisivat epäedulliseen asemaan EU:n markkinoilla muihin L-luokan ajoneuvojen valmistajiin verrattuna.

Komission esittämien huomautusten perusteella on selvää, että lainsäädäntöä on vähintäänkin muutettava, jotta vältetään ristiriita EU:n lainsäädännön kanssa. Mikäli ratkaisua ei voida löytää lainsäädäntöä muuttamalla, lait on kumottava. Euroopan komission aiemmin antamat huomautukset eivät teknisten määräysten ilmoitusmenettelyn mukaan estä kevytautosäädösten antamista. Komissio on kuitenkin antanut ymmärtää, että sille on tehty useampia kanteluita kevytautoihin liittyvästä lainsäädännöstä. Ottaen huomioon komission huomautuksista ilmenevä tiukentunut kanta ja liikenne- ja viestintäministeriön tiedossa olevat kantelut Euroopan komissiolle, on hyvin todennäköistä, että nopeudeltaan rajoitettujen henkilöautojen kuljettamista nuorille henkilöiden sallivan lainsäädännön voimaantulo johtaisi rikkomusmenettelyyn Suomea vastaan.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on varmistaa, että ajoneuvolaki, ajokorttilaki ja muut kevytautoihin liittyvät lait ovat yhteensopivia EU:n lainsäädännön kanssa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Koska kevytautoja koskevaa lainsäädäntöä ei ole mahdollista muuttaa siten, että se täyttäisi EU:n lainsäädännön vaatimukset, kevytautoja koskevat lakimuutokset tulisi kumota. Kumottavaksi esitetään ajoneuvolain muuttamisesta annettu laki (130/2019), ajokorttilain muuttamisesta annettu laki (131/2019), ajoneuvoverolain 4 §:n muuttamisesta annettu laki (133/2019), autoverolain 1 §:n muuttamisesta annettu laki (134/2019), polttoainemaksusta annetun lain 1 §:n muuttamisesta annettu laki (135/2019), arvonlisäverolain 114 §:n muuttamisesta annettu laki (136/2019) ja rikoslain 23 luvun 12 §:n muuttamisesta annettu laki (137/2019).

Samassa yhteydessä näiden lakien kanssa annettu tieliikennelain muuttamisesta annettu laki (132/2019) on kumottu jo aiemmin lailla 1042/2019.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Kevytautoja koskevan lainsäädännön kumoaminen ei vaikuttaisi nykytilaan liikenneturvallisuuden, liikenteen sujuvuuden, liikenteen päästöjen tai nuorten liikkumisen kannalta, koska lait eivät ole vielä ehtineet tulla voimaan. Kevytautojen käyttöäönnoton vaikutukset, joita on kuvattu

tarkemmin hallituksen esityksessä HE 173/2018 vp, jäisivät toteutumatta. Esityksellä ei arvioida olevan valtiontaloudellisia vaikutuksia.

4.2.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Kumoamisen voidaan arvioida aiheuttavan vähäisiä vaikutuksia niille yksityishenkilöille, jotka ovat jo valmistautuneet kevytautojen käyttöönottoon esimerkiksi hankkimalla kevytautoiksi todennäköisesti soveltuvia henkilöautoja tai kevytauton kuljettamiseen oikeuttavia ajokortteja. Koska kevytautoja koskeva lainsäädäntö ei ole ehtinyt tulla voimaan, eikä tarvittavia alemman asteisia säännöksiä ja määräyksiä ole annettu, henkilöautoja ei ole voitu vielä muuttaa kevytautoiksi, joten vaikutukset näiltä osin jäävät vähäisiksi. Joka tapauksessa vaikutukset ovat jo suurelta osin toteutuneet kevytautoja koskevien lakien voimassaolon lykkäytymisen myötä. Voidaan suurella varmuudella arvioida, että viime syksyn jälkeen ajatut AM 121-ajokortit on hankittu ensisijaisesti kevyiden nelipyörien tai T3-luokkaan kuuluvien traktorien kuljettamista varten.

4.2.2 Vaikutukset yrityksiin

Kumoamisella voi olla vaikutuksia sellaisiin yrityksiin, jotka ovat varautuneet kevytautoja koskevan lainsäädännön voimaantuloon. Näitä yrityksiä ovat muun muassa sellaiset, jotka tuovat maahan ajoneuvoja tai niiden varusteita, kuten kevytautoihin soveltuvia nopeudenrajoittimia. Kuten edellä on kuvattu, henkilöautoja ei ole vielä voitu muuttaa kevytautoiksi, koska tarkempia teknisiä vaatimuksia ei ole annettu. On kuitenkin mahdollista, että osa yrityksistä on varautunut lain voimaantuloon näiden alempiasteisten säännösten ja määräysten luonnosten perusteella. Nämä vaikutukset ovat kuitenkin ehtineet jo suurelta osin toteutua lakien voimaantulon lykkäytymisen yhteydessä. Lisäksi kumoamisella olisi todennäköisesti vaikutus muiden nuorille sallittujen ajoneuvojen myyntiin. Suurin vaikutus olisi erityisesti mopoautojen myyntiin, joka on ollut pitkälti pysähdyksissä kevytautoja koskevan lainsäädännön vuoksi.

4.2.3 Vaikutukset viranomaisiin

Lakien kumoaminen aiheuttaisi vain vähäisiä vaikutuksia viranomaistoimintaan. Liikenne- ja viestintäviraston tietojärjestelmiin on tehty jo joitain muutoksia kevytautojen käyttöönottoa varten, mutta näiden muutosten peruuttaminen ei aiheuttaisi erityisiä kustannuksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Lakien kumoamatta jättäminen

Lakien kumoamatta jättäminen aiheuttaisi tilanteen, jossa Suomen lainsäädäntö olisi ristiriidassa EU:n lainsäädännön kanssa, mikä johtaisi suurella todennäköisyydellä rikkomusmenettelyyn. Rikkomusmenettelyssä Suomi hyvin todennäköisesti saisi kehotuksen noudattaa EU-lainsäädäntöä ja tuolloin ainoa riskitön vaihtoehto olisi kumota lainsäädäntö, sillä vaihtoehto- ja lainsäädännön muuttamiselle EU-lainsäädännön mukaisesti ei ole löytynyt. Mikäli Suomi päätyisi pitämään lainsäädännön rikkomusmenettelyn alettua edelleen voimassa olisi mahdollista, että komissio saattaisi asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi ja tuomioistuim määräisi Suomelle asiassa toteutettavat toimenpiteet ja myöhemmissä käsittelyn vaiheissa myös mahdollisen sakon. Lakien kumoamatta jättäminen aiheuttaisi merkittävää epävarmuutta kevytautojen käyttäjille heidän odottaessaan, mitä komissio tai Euroopan unionin tuomioistuin

asiasta lausuisi. Lainsäädännön kumoaminen, erityisesti mikäli se tapahtuisi voimaantulon jälkeen, aiheuttaisi taloudellisia vahinkoja kansalaisille, jotka ovat muuttaneet henkilöautoja kevytautoiksi. Kansalaisten lisäksi vaikutuksia aiheutuisi myös kevytautoja ja niiden varusteita myyville yrityksille. Ottaen huomioon, että lainsäädännön EU-oikeuden vastaisuus on jo tässä vaiheessa tiedossa, valtio voisi myös joutua korvausvastuuseen näiden vahinkojen osalta.

Lisäksi kevytautoihin liittyvä alemman asteinen sääntely on antamatta. Lakien kumoamatta jättäminen ilman muita toimenpiteitä ei sen vuoksi ole toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.

5.1.2 Ajokorttidirektiivin soveltamisalaa koskeva poikkeus ja lakien muuttaminen

Vaihtoehtona lakien kumoamiselle on selvitetty, voitaisiinko kevytautot jättää ajokorttidirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Ajokorttidirektiivin 4 artiklan 5 kohdassa todetaan seuraavasti: ”Jäsenvaltiot saavat komission suostumuksella jättää tämän artiklan soveltamisalan ulkopuolelle tietyt erilaiset moottorikäyttöiset ajoneuvot, esimerkiksi vammaisten erityisajo-neuvot.” Mikäli Suomi olisi saanut komission suostumuksen, kevytautot olisi voitu jättää puhtaasti kansallisen lainsäädännön piiriin, eikä ristiriitaa ajokorttidirektiivin säännösten kanssa olisi tullut.

Suomi esitti useita ratkaisumalleja lakien muuttamiseksi siten, että poikkeuksen saaminen olisi ollut mahdollista. Muutokset olisivat koskeneet mm. ajoneuvon enimmäisnopeuden ja omamas-san alentamista.

Liikenne- ja viestintäministeriö kävi kevään aikana useaan otteeseen neuvotteluja komission kanssa poikkeuksen myöntämiseksi. Myönteistä vastausta komissiolta ei kuitenkaan onnistuttu saamaan.

5.1.3 Lakien voimaantulon lykkääminen

Vaihtoehtona lakien kumoamiselle on selvitetty myös lakien voimaantulon lykkäämistä toistamiseen ja eri vaihtoehtojen edistämisen jatkamista niin, että kevytautosääntely saataisiin EU-oikeuden mukaiseksi.

Komission esittämien huomautusten perusteella on selvää, että kansallista lainsäädäntöä tulee muuttaa merkittävästi, jotta voidaan saavuttaa EU-oikeuden mukaisuus ja siltikin tarvitaan EU:n suostumus ajokorttidirektiivistä poikkeamiseen. Tilanteessa, jossa komission oikeus-palvelu on ilmaissut olevansa jyrkästi ehdotusta vastaan ja komission ilmaistua, ettei se tule antamaan suostumustaan ajokorttidirektiivin soveltamisalan poikkeukseen, ei lain voimaantulon lykkääminen ole toimiva vaihtoehto kevytautolainsäädännön edistämiseksi.

Oikeuskansleri totesi vuonna 2019 antamassaan kannanotossa, että lain voimaantuloa on mahdollista siirtää uuden hallituksen esityksen perusteella hyväksyttävällä lailla EU-lainsäädännössä (esimerkiksi ajokorttidirektiivin uudistus) haettavan ratkaisun löytämiseksi, mutta katsoi myös, että se on perusteltua vain, jos on olemassa realistisia mahdollisuuksia sille, että ongelma voidaan EU:n lainsäädännön uudistamisen yhteydessä ratkaista. Ajokortti-direktiivin uudistustyön aikana voitaisiin esittää muutosehdotuksia, jotka voisivat mahdollistaa kevytautojen käyttöönoton. Unionin lainsäädäntömenettelyyn ja kansallisen täytäntöön-panoon voi kuitenkin joutua varaamaan useita vuosia eikä lain voimaantulon lykkääminen ja ratkaisun odottaminen täten lähitulevaisuudessa ole realistinen vaihtoehto etenkin, kun varmuudella ei voida tietää direktiivin lopullista sisältöä. Lisäksi tähän vaihtoehtoon liittyy epävarmuustekijöitä ja se pidentää merkittävästi epävarmuuden aikaa alan toimijoiden ja kansalaisten kannalta.

5.2 Ruotsin lainsäädäntö

Ruotsissa henkilöauto voidaan tietyin edellytyksin luokitella traktoriksi ("A-traktor"), jota saa kuljettaa 15-vuotiaana. Tämä kuitenkin edellyttää raskaita teknisiä muutoksia, jotta ajoneuvoa ei voida enää pitää henkilöautona. A-traktorin nopeus on myös rajattu 30 kilometriin tunnissa. Vaatimusten johdosta A-traktorit ovat tyypillisesti vanhoja, 20-30-vuotiaita, eikä tämän tyyppisten ajoneuvojen käyttöönotto edistäisi hankkeen taustalla olevien tavoitteiden toteutumista. Komissio ei ole aiemmin arvioinut Ruotsin ratkaisua kokonaisuutena, koska lainsäädäntö on ollut käytännössä nykymuodossaan voimassa jo ennen kuin Ruotsi liittyi EU:hun. Komission kanssa käytyjen keskustelujen perusteella myös Ruotsin lainsäädännön yhteensopivuus on kuitenkin vähintäänkin kyseenalainen, ja vastaavan mallin käyttöönotto Suomessa johtaisi todennäköisesti rikkomusmenettelyn käynnistämiseen.

6 Lausuntopalaute

Esitys on valmisteltu virkatyötä liikenne- ja viestintäministeriössä. Esityksestä on pyydetty lausunnot sidosryhmiltä 25.8.-31.8.2020 välisenä aikana. Viikon lausuntokierros katsottiin riittäväksi asian erityisen kiireellisyyden vuoksi. Lausuntoja annettiin yhteensä 17 kappaletta. Lisäksi kuusi lausunnonantajaa ilmoitti, ettei niillä ole asiasta lausuttavaa.

Kirjallisen lausunnon antoivat Parolan Rengas ja Auto Oy, SF-Caravan ry, Piirla Oy, valtiovarainministeriö, Rahtarit ry, Liikenteen turvallisuuskouluttajat ry, ulkoministeriö, Oy One-Pro Ab, Opetushallitus, Liikenneturva, Pyöräliitto ry, Autoliitto ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka ry, Suomen Autokoululiitto ry, Liikenne- ja viestintävirasto ja Teknisen Kaupan Liitto ry:n moottoripyöräjaosto. Lisäksi Autoalan Keskusliitto ry ja Autotuojat ja –teollisuus ry antoivat kirjallisen yhteislausunnon.

Suomen Taksiliitto ry, opetus- ja kulttuuriministeriö, Kuluttajaliitto ry, sisäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, puolustusministeriö ja ympäristöministeriö ilmoittivat, ettei niillä ole lausuttavaa esitys-luonnoksesta.

Parolan Rengas ja Auto Oy, SF-Caravan ry, Piirla Oy, valtiovarainministeriö, Rahtarit ry, Liikenteen turvallisuuskouluttajat ry, Liikenneturva, Pyöräliitto ry, Suomen Kuljetus ja Logistiikka ry, Suomen Autokoululiitto ry, Liikenne- ja viestintävirasto ja Teknisen Kaupan Liitto ry:n moottori-pyöräjaosto kannattavat esitystä kevytautoja koskevien lakien kumoamisesta, jotta muun muassa ristiriita EU-oikeuden kanssa ja mahdollinen rikkomusmenettely vältetään.

Esitystä lakien kumoamisesta tukeneet lausunnonantajat katsoivat ehdotuksen heikentävän liikenneturvallisuutta ja liikenteen sujuvuutta ja olevan Suomen ympäristötavoitteiden vastainen. Ehdotuksen mukaisten kevytautojen katsottiin olevan painavamman rakenteensa ja nopeamman kiihtyvyytensä vuoksi mopautoja vaarallisempi erityisesti kevyelle liikenteelle. Suomen Autokoululiitto ry ei kannata kevytautojen käyttöönottoa nuorten riskialttiin liikennekäyttäytymisen vuoksi ja toteaa, että on järkevämpää miettiä muita vaihtoehtoja nuorten liikkumisen parantamiseksi. Liikenneturva kiinnittää huomiota nuorten korkeaan liikenneturvallisuusriskiin ja toteaa, että nuorten liikenneturvallisuuden parantamiseksi tarvittavaan laa- ja alaista sidosryhmätyötä ja EU-tason vaikuttamista sekä monipuolisia toimenpiteitä. Pyörä-liitto ry vastustaa kevytautojen sallimista nostamalla esille kevytautojen negatiivisen vaikutuksen yleiseen liikenneturvallisuuteen, kansanterveyteen ja liikennepäästöihin.

Autoalan Keskusliitto ry ja Autotuojat ja –teollisuus ry vastustavat yhteislausunnossaan kevytautolakien kumoamista ja nostavat esille muun muassa Ruotsissa käytössä olevan A-trakto-

rien ajoneuvoluokan, johon EU:n komissio ei ole puuttunut, sekä Suomessa markkinoilla tarjolla olevat niin sanotut traktorimönkijät, joiden luokittelun traktoreiksi lainsäädäntö sallii. Oy One-Pro Ab toteaa, että kevytautojen sallimisella oltaisiin lisätty liikenneturvallisuutta ja nostaa esille merkittävät investoinnit jotka on tehty kevytautojen GPS-GSM nopeusrajoittimen kehittämiseen. Autoliitto ry, Piirla Oy ja Autoalan Keskusliitto ry sekä Autotuojat ja -teollisuus ry painottavat, että Suomen tulee edistää uuteen ajokorttidirektiiviin sisällytettävää kansallista poikkeusta, jolla kevytautot voitaisiin sallia.

Opetushallituksella ei ole esitysluonnoksesta huomautettavaa, mutta se esittää, että nuorten liikumista mahdollistavien ja turvallisuutta lisäävien toimenpiteiden kehittämistä jatketaan, koska varsinkin harvaan asutuilla seuduilla nuorten liikkumismahdollisuudet vaikuttavat opiskelun saavutettavuuteen.

Lausuntopalautteen perusteella perusteluja täsmennettiin mahdollisen Euroopan unionin lainsäädännön rikkomusmenettelyn kuvauksen osalta Ulkoministeriön antaman lausunnon pohjalta. Muilta osin lausunnoissa esiintuotujen asioiden ja vaikutusten katsottiin jo sisältyvän hallituksen esityksen luonnokseen.

7 Voimaantulo

Lain ehdotetaan tulevan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään 1.11.2020, jotta kumottavat lait eivät ehdi tulla voimaan.

8 Suhde muihin esityksiin

8.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Hallituksen esitys valmisteverotusmenettelyn ja autoverotusmenettelyn uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 54/2020 vp) sisältää ehdotuksen uudeksi autoverolaiksi, jonka 1 § sisältää viittauksen kevytautoihin.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

kevytautoja koskevien lakien kumoamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Tällä lailla kumotaan ajoneuvolain muuttamisesta annettu laki (130/2019), ajokorttilain muuttamisesta annettu laki (131/2019), ajoneuvoverolain 4 §:n muuttamisesta annettu laki (133/2019), autoverolain 1 §:n muuttamisesta annettu laki (134/2019), polttoainemaksulain 1 §:n muuttamisesta annettu laki (135/2019), arvonlisäverolain 114 §:n muuttamisesta annettu laki (136/2019) ja rikoslain 23 luvun 12 §:n muuttamisesta annettu laki (137/2019).

2 §

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 17.9.2020

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka