U 103/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Yhdistyneen kuningaskunnan EU-eroon varautuminen tieliikennesektorilla)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 19 päivänä joulukuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi asetuksesta, jolla varmistetaan väliaikaisesti maanteiden kahdenvälisen tavaraliikenteen perusyhteydet Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen vuoksi (COM(2018) 895 final), sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 24 päivänä tammikuuta 2019

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitusneuvos Jorma Hörkkö

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ | MUISTIO | EU/2018/1879

17.1.2019

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI PERUSLUONTEISISTA MAANTEIDEN TAVARALIIKENNEYHTEYKSISTÄ ISO-BRITANNIAN JA POHJOIS-IRLANNIN YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN UNIONISTA EROAMISEN YHTEYDESSÄ VARMISTAVISTA YHTEISISTÄ SÄÄNNÖISTÄ

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (=Yhdistynyt kuningaskunta) toimitti 29. päivänä maaliskuuta 2017 ilmoituksen aikomuksestaan erota unionista Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan mukaisesti. Perustamissopimuksia ei enää sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan erosopimuksen voimaantulopäivästä tai sen puuttumisesta, kahden vuoden kuluttua ilmoituksesta, toisin sanoen 30. päivästä maaliskuuta 2019, ellei Eurooppaneuvosto suostu yhdessä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa yksimielisesti jatkamaan kyseistä määräaikaa. Tässä muistiossa käsitellään ainoastaan toimenpiteitä, jotka koskevat tilannetta, jossa Yhdistynyt kuningaskunta eroaisi unionista ilman erosopimusta.

Komission linjana on, että kaikissa EU:n toimissa, joilla varaudutaan sopimuksettomaan eroon, on samat yhteiset perusperiaatteet. Varautumistoimenpiteiden ensisijaisena tavoitteena on EU:n ja sen jäsenvaltioiden intressien turvaaminen, ja vain vakavimpien häiriöiden minimointi. Kyse on siis välttämättömistä ja määräaikaisista EU:n yksipuolisista toimenpiteistä, jotka toimisivat siltana pahimman yli. EU:n yleisenä lähtökohtana on, että sopimuksettoman eron toimenpiteet eivät voi vastata Ison-Britannian EU-jäsenyyden aikaista nykytilaa eivätkä ne voi korvata erosopimusta tai EU:n ja UK:n tulevaa suhdetta koskevia sopimuksia ja järjestelyjä.

Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen unionista ilman erosopimusta johtaisi siihen, että erityissäännösten puuttuessa suhteessa muihin 27 jäsenvaltioon, päättyisivät kaikki unionin säädöksistä johtuvat oikeudet ja velvollisuudet markkinoille pääsyn osalta, mitkä on mainittu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1072/2009.

Komission ehdotuksessa mainitaan, että Euroopan liikenneministerikokouksen (CEMT) monenvälinen kiintiöjärjestelmä on ainoa käytettävissä oleva oikeudellinen kehys, joka voisi tarjota perustan maanteiden tavaraliikenteelle unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä eroamispäivän jälkeen. Koska nykyisin CEMT-järjestelmässä käytettävissä olevien lupien määrä ja lupien soveltamisala tieliikenteen kuljetustyyppien osalta on rajallinen, ei järjestelmä tällä hetkellä riitä kattamaan täysimääräisesti unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisiä tavaraliikenteen tarpeita. CEMT-luvalla voidaan suorittaa enintään kolme rajat ylittävää kuljetusta, joissa rekisteröintimaa ei ole mukana, ennen kuin ajoneuvon on palattava maahan, jossa se on rekisteröity. Suomella CEMT-lupia olisi riittävästi kattamaan suomalaisten kuljetusyritysten kuljetukset Yhdistyneen kuningaskunnan ja Suomen välillä.

Komission ehdotuksen mukaan luotaisiin väliaikainen toimenpide vuoden 2019 loppuun, mikä mahdollistaisi Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimiluvan saaneiden maanteiden tavaralii-

kenteen harjoittajien kuljettaa tavaroita maanteitse kahdenvälisesti unionin jäsenvaltioihin. Asetuksella ei sallittaisi kabotaasia eikä kolmannen maan kuljetuksia.

Yhdistyneen kuningaskunnan tavaraliikenteen harjoittajille myönnettävien oikeuksien edellytyksenä on maanteiden tavaraliikenteeseen sovellettavan unionin lainsäädännön noudattaminen ja se, että Yhdistynyt kuningaskunta myöntää unionin maanteiden tavaraliikenteen harjoittajille vastaavat oikeudet. Asetusehdotuksessa säädetään mekanismista, jolla varmistetaan, että unionin maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien oikeudet Yhdistyneessä kuningaskunnassa vastaavat ehdotetun asetuksen mukaisia Yhdistyneen kuningaskunnan maanteiden tavaraliikenteen harjoittajille myönnettäviä oikeuksia. Jos näin ei ole, komissiolle siirretään valta hyväksyä tarvittavat toimenpiteet tilanteen korjaamiseksi delegoiduilla säädöksillä, mukaan lukien Yhdistyneen kuningaskunnan maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien käytössä olevan sallitun kapasiteetin tai matkojen määrän tai molempien rajoittaminen.

Asetusta olisi sovellettava sitä päivää seuraavana päivänä, jona perussopimukset lakkaavat olemasta voimassa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö artikloittain

1 artikla

Artiklassa on asetuksen soveltamisala eli yleiskuvaus asetuksessa säädettävistä väliaikaisista toimenpiteistä, jotka koskevat unionin ja Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan ("Yhdistynyt kuningaskunta") välistä maanteiden tavaraliikennettä unionista eroamisen jälkeen.

2 artikla

Artiklassa selostetaan asetuksessa sovellettavat määritelmät.

3 artikla

Artiklassa säädetään oikeudesta harjoittaa kahdenvälistä kuljetusta. Ensimmäisessä kohdassa selostetaan asetuksen ydin eli Yhdistyneen kuningaskunnan maanteiden tavaraliikenteen harjoittajilla on oikeus harjoittaa kahdenvälistä kuljetusta unionin jäsenmaiden kesken asetuksessa säädetyin edellytyksin. Toisessa kohdassa listataan tilanteet, joissa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautuneet luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt voivat harjoittaa kahdenvälistä kuljetusta ilman Yhdistyneen kuningaskunnan liikennelupaa. Kolmannessa kohdassa mainitaan, ettei jäsenvaltioiden tulisi neuvotella eikä tehdä kahdenvälisiä sopimuksia tai järjestelyjä Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa asioista, jotka kuuluvat tämän asetuksen soveltamisalaan.

4 artikla

Artiklassa säädetään asetuksen sosiaalisista ja teknisistä säännöistä. Asetuksen mukaisesti kahdenvälisen kuljetuksen aikana on noudatettava artiklassa listattuja Euroopan unionissa voimassa olevia sääntöjä. Yhdistyneen kuningaskunnan tavaraliikenteen harjoittajille myönnettävien oikeuksien edellytyksenä on maanteiden tavaraliikenteeseen sovellettavan unionin lainsäädännön noudattaminen.

5 artikla

Artiklassa säädetään komission oikeuksista ja velvollisuuksista asetuksen oikeuksien vastaavuuden ja tasapuolisuuden seuraamisesta sekä komission mahdollisista toimenpiteistä, mikäli toinen osapuoli hyötyisi asetuksesta toista enemmän. Artiklassa säädetään mekanismista, jolla varmistetaan, että unionin maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien oikeudet Yhdistyneessä kuningaskunnassa vastaavat ehdotetun asetuksen mukaisia Yhdistyneen kuningaskunnan maanteiden tavaraliikenteen harjoittajille myönnettäviä oikeuksia. Komissio voisi delegoidulla säädöksillä esimerkiksi rajoittaa Yhdistyneen kuningaskunnan tavaraliikenteen harjoittajien kapasiteettiä tai matkojen määrää.

6 artikla

Artiklassa annetaan komission tehtäväksi seurata unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan maanteiden tavaraliikenteen harjoittajien välisen kilpailun edellytyksiä ja valtuutetaan komissio toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet delegoiduilla säädöksillä sen varmistamiseksi, että nämä edellytykset täyttyvät jatkuvasti.

7 artikla

Artiklassa säädetään jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kuulemisesta ja yhteistyöstä Yhdistyneen kuningaskunnan toimivaltaisten viranomaisten kanssa niin, että maanteiden tavaraliikenteen hallinnointi häiriintyy mahdollisimman vähän Yhdistyneen kuningaskunnan eron jälkeen.

8 artikla

Artiklassa säädetään kunkin jäsenvaltion nimeämien asiantuntijoiden kuulemisesta ennen 5 artiklan 2 kohdan tai 6 artiklan 2 kohdan mukaisen delegoidun säädöksen hyväksymistä. Artiklassa säädetään myös Euroopan parlamentin ja neuvoston tiedottamisesta.

9 artikla

Artiklassa säädetään asetuksen voimaantulosta ja täytäntöönpanosta. Asetus tulee voimaan seuraavana päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä ja sovelletaan siitä päivästä, kun perussopimukset lakkaavat olemasta voimassa Yhdistyneeseen kuningaskuntaan. Asetusta ei kuitenkaan sovelleta, jos Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti tehty erosopimus on tullut voimaan kyseisenä päivänä. Asetus on voimassa 31 päivään joulukuuta 2019 saakka.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 91 artiklan 1 kohta. Mainittu artikla antaa oikeusperustan EU:n lainsäädännölle, joka koskee erityisesti i) yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta (SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan a alakohta) ja ii) edellytyksiä, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä jäsenvaltiossa (SEUT-sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan b alakohta).

Asetuksen (EY) N:o 1072/2009 1 artiklan 2 kohdassa annetaan komission mukaan unionille toimivalta tehdä tarvittavat sopimukset kolmansien maiden kanssa. Ehdotetulla säädöksellä luodaan, jos tällaista sopimusta ei ole, perusyhteydet edellyttäen, että Yhdistynyt kuningaskunta myöntää vastaavat oikeudet. Perusyhteydet varmistettaisiin vastaavalla tavalla unionin kaikista paikoista ja kaikkiin paikkoihin harjoitettavassa liikenteessä, jolloin vältetään sisämarkkinoiden häiriöt. Sen vuoksi komission mukaan on välttämätöntä toteuttaa toimia unionin tasolla, sillä tavoitetta ei saavutettaisi jäsenvaltioiden omilla toimilla. Tieliikenteen perusyhteyksiä koskevalla asetusehdotuksella ei kuitenkaan säännellä EU:n sisämarkkinoista, vaan ainoastaan jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisistä kahdenvälisistä kuljetuksista. Valtioneuvosto katsoo, että tieliikenteen perusyhteyksiä koskeva asetus ei välttämättä ole toissijaisuus- tai suhteellisuusperiaatteen mukainen, jos se rajoittaa pysyvästi kahdenvälisten tieliikennesopimusten tekemistä.

Komissio pitää ehdotettua asetusta oikeasuhteisena, koska sillä voidaan välttää kohtuuttomat häiriöt tavalla, joka takaa lisäksi tasapuoliset kilpailuolosuhteet unionin maanteiden tavaraliikenteen harjoittajille. Asetuksessa ei komission mukaan ylitetä sitä, mikä on tarpeen tämän tavoitteen saavuttamiseksi.

4 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksella sovittaisiin maantieliikenteen tavarakuljetusten perusluonteisiin liikenneyhteyksiin liittyvistä väliaikaisista säännöistä unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä vuoden 2019 loppuun. Ehdotus antaisi lisäaikaa unionin jäsenvaltioille ja Yhdistyneelle kuningaskunnalle varsinaisen sopimuksen valmistelemiseksi. Asetus loisi väliaikaiset pelisäännöt maantieliikenteen tavarakuljetuksille unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välille, jotta häiriöitä syntyisi markkinoille mahdollisimman vähän.

Maantieliikenteen tavarakuljetuksia on Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa Suomella hyvin vähän, joten asetuksen vaikutukset Suomelle jäävät todennäköisesti pieniksi. Unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisillä kuljetuksilla on kuitenkin merkitystä suomalaiselle teollisuudelle, sillä logistiset ketjut on nyt suunniteltu siten, että tavaraliikenne unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä sujuu ilman ylimääräistä byrokratiaa.

Tieliikenteen perusyhteyksistä säätäminen asetuksella esitetyssä muodossa, voisi johtaa niitä koskevan toimivallan siirtymiseen EU:lle koskien liikenneoikeuksia kolmansien maiden kanssa, jos se katsotaan ennakkotapaukseksi joka jatkossa säätelisi EU:n ja jäsenvaltioiden välistä toimivaltaa liikenneoikeuksista. Tällöin jäsenmaat eivät voisi enää joustavasti reagoida muuttuviin liikennetarpeisiin kahdenvälisesti.

5 Toisten jäsenmaiden kannat

Useat jäsenmaat ovat kyseenalaistaneet komission valtuuden käyttää delegoituja asetuksia sekä komission tulkinnasta bilateraalisopimusten voimassaolosta.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotus on annettu 19.12.2018. Säädösehdotukset ja U-kirjelmäluonnos ovat olleet EU-asioiden komitean alaisen liikennejaoston kirjallisessa menettelyssä 14.1.-17.1.2019.

Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston maaliikenne-työryhmässä ja asian käsittely jatkuu toimivaltakysymyksen myös Artikla 50 –työryhmässä.

7 Ahvenanmaan itsehallinto

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 21 kohdan mukaan Ahvenanmaalla on lainsäädäntövalta tieliikenteeseen kuuluvissa asioissa. Ulkomaankaupan palvelut kuuluvat kuitenkin valtakunnalliseen toimivaltaan ja asetus koskee kuljetuspalveluja Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto katsoo, että perusyhteyksien turvaaminen on tarpeellista siinä tilanteessa, että Yhdistyneen kuningaskunnan jäsenyys Euroopan unionissa lakkaa ilman sovittua siirtymäaikaa eli käytännössä niin, että Yhdistynyt kuningaskunta eroaa Euroopan unionista ilman sopimusta (ns. no deal-tilanne).

Valtioneuvosto katsoo, että on minimoitava häiriöt, joita Yhdistyneen kuningaskunnan eroaminen unionista ilman sopimusta aiheuttaisi maantien tavarakuljetusmarkkinoille. Ehdotus takaisi määräajaksi, eli loppuvuodelle 2019, Yhdistyneen kuningaskunnan kahdenväliset maantieliikenteen tavarakuljetukset unionin kanssa, mitä valtioneuvosto pitää kannatettavana. Valtioneuvosto pitää ehdotusta oikeansuuntaisena toimena, mutta katsoo, ettei asetusta tule pitää ainoana vaihtoehtona väliaikaiseksi ratkaisuksi. Kyseessä on väliaikainen asetus ja vuoden 2020 alusta alkaen tulisi voimassa olla uusi ratkaisu unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välisiin kuljetuksiin.

Komission mukaan asetus (EY) N:o 1072/2009 varaa toimivallan unionille keskeisten sopimusten tekemiseen kolmansien maiden kanssa. Valtioneuvosto katsoo, ettei asetuksen (EY) N:o 1072/2009 1 artikla rajoita kahdenvälisiä sopimuksia unionin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä. Jos sääntelyn keinoksi valitaan asetus, tulee huomioida sen vaikutukset toimivallanjakoon Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä ja miten jäsenvaltioiden liikennetarpeet voidaan jatkossakin ottaa joustavasti huomioon. Valtioneuvosto katsoo, ettei tämä asetusehdotus saa vaikuttaa jäsenvaltioiden oikeuteen yleisesti tehdä kuljetustarpeiden vaatimia kahdenvälisiä tieliikennesopimuksia kolmansien maiden kanssa.

Ehdotukseen sisältyy säännös, joissa esitetään, että komissiolle annettaisiin toimivalta antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tarkemmassa muotoilussa tulee varmistaa, että toimivallan siirtoa koskevat säännökset ovat selkeitä ja komissiolle siirrettävä toimivalta on asianmukaisesti rajattu, jotta jäsenvaltioille ja Euroopan parlamentille kuuluvaa lainsäädäntövaltaa ei tosiasiallisesti siirry komissiolle.