

Lausunto

16.05.2024

Asia: VN/12724/2021-LVM-98

Lausuntopyyntö tieliikenteen automaation edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia koskevasta arviomuistiosta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LVM on lähettänyt lausunnolle arviomuistion, joka koskee Wienin kansainvälisen tieliikennesopimuksen muutoksen sallimia kansallisia säännöksiä. Näiden avulla mahdollistettaisiin automaattisten ajoneuvojen käyttö yleisillä teillä siten, että perinteinen kuljettajavaatimus voitaisiin täyttää automaattisella ajojärjestelmällä.

Ehdotuksilla mahdollistettaisiin se, että ajoneuvon dynaamisesta hallinnasta vastaisi automaattinen ajojärjestelmä, joko koko ajoneuvon kulkemalla matkalla tai osalla siitä. Keskeistä on vuosisataisen yksittäiseen henkilöön (kuljettajaan) kohdistuvan seuraamusjärjestelmän muutos siten, että jatkossa seuraamukset kohdistuisivat automaattisen ajojärjestelmän taustalla olevaan organisaatioon.

Tässä lausunnossa Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry tuo esiin näkökulmia automaattisten ajoneuvojen käyttöön.

Tausta ja tavoitteet

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti hallitus edistää liikenne- ja logistiikka-alan digitalisaatiota ja automatisaatiota, uudenlaisten liiketoimintamallien syntyä ja hyödyntämistä sekä liikennejärjestelmän tehokkuutta.

Arviomuistiossa todetaan, että "Hallitusohjelmalla edistetään myös itseohjautuvien ajoneuvojen turvallista käyttöönottoa" Mielestämme oheista lausetta ei löydy suoraan hallitusohjelmasta, vaan tämä on aikaisemman hallituksen periaatepäätöksen jatkamista, joka on päätetty nykyisessä hallituksessa myöhemmin

Logistiikan digitalisaatiota ja siihen liittyviä näkökulmia SKAL käsittelee tuoreessa raportissaan, joka löytyy osoitteesta skal.fi/wp-content/uploads/2023/12/skal_digiohjelma_A4_24s_20231205_150_WEB.pdf

Arviomuistio tähtää hallituksen esitykseen, jolla hallitusohjelman kirjauksia toteutettaisiin tieliikenteen osalta siten, että varmistettaisiin liikenneturvallisuuden säilyminen hyvällä tasolla. Arviomuistio sisältää alustavien ehdotusten päälinjaukset. Lausuntokierroksella saadun palautteen avulla jatketaan valmistelua tavoitteena hallituksen esityksen antaminen eduskunnalle mahdollisesti syyskaudella 2025.

Yleistä

Nykyinen lainsäädäntö on varsin epäselvä sen suhteen, onko automaattisen ajojär-jestelmän kytkeminen päälle sallittua yleisillä teillä.

Edelleen on epäselvää se, että vaikka kuljettaja kytkee automaattisen ajojärjestelmän päälle, mitkä ovat hänen velvollisuutensa silloin, kun automaattinen ajojärjestelmä ajaa autoa. Nykyisin ajoneuvoissa on jo paljon kuljettajaa avustaa teknologiaa, jonka kuljettaja voi tulkita automaattijärjestelmäksi. Edellä mainituista syistä lainsäädännön valmisteluhanke on tarpeellinen ja arviomuistio antaa asiaan selkeyttäviä näkemyksiä.

Nykytilassa ja sen arvioinnissa on kuvattu kattavasti taustoja, mikä antaa hyvän pohjan sääntelyehdotuksiksi.

SKALin mielestä tässä hankkeessa on tärkeintä liikenneturvallisuuden varmistaminen. Se leimaakin tehtyjä ehdotuksia, mikä on hyvä. Liian salliva lainsäädäntö voi johtaa vakaviin seurauksiin ja siksi järkevää on lähteä liikkeelle selkeistä rajoituksista ja määräyksistä. Digitalisaatio- ja automaatiokehitystä on vaikea ennustaa ja teknologian kehitys voi muuttaa tilannetta nopeasti. Siksi lainsäädännössä tulee olla valmius tehdä muutoksia nopeasti.

Esityksessä ei käsitellä ajoneuvotekniikkaa, vaan ajoneuvon käyttöä liikenteessä. Ratkaisu on oikea, koska ajoneuvotekniikan sääntely on pääosin kansainvälistä ja Suomen kansalliset vaikutusmahdollisuudet siihen ovat hyvin rajalliset. Ajoneuvon käytön suhteen on tärkeää varmistaa, että itsestään ajavalla autolla ajaminen on Suomessa turvallista niillä ehdoilla, millä se täällä sallitaan.

Kun Suomessa pohditaan liikenteen automatisaatiota kansainvälisessä viitekehyksessä, on syytä ottaa huomioon olosuhteemme. Tärkeää on, että pohjoisen maamme erityispiirteet pitkin etäisyyksineen ja talviolosuhteineen huomioidaan vahvemmin, myös EU-lainsäädännössä. Esimerkiksi tiestömme, johon kohdistuu yli 2,5 miljardin euron arvosta korjausvelkaa, tuo automaatiokehitykselle omat haasteensa.

Tässä tiedotteemme https://skal.fi/tiedotteet/eduskuntapuolueet-skalille-eu-saantelyssa-huomioitava-pohjoiset-olosuhteet/?_gl=1*1kwjav0*_up*MQ..*_ga*NjUxMzY4NTIyLjE3MTUxNTg4MTU.*_ga_FWH8ETPVZR*MTcxNTE1ODgxNS4xLjAuMTcxNTE1ODgxNS4wLjAuMA.. , jossa kerromme eduskuntapuolueille tekemästämme EU-vaaleihin liittyvästä kyselystä. Kaikki tulokset ovat luettavissa täällä https://skal.fi/skal-kysyi-eu-vaaleista-puolueet-vastasivat/?_gl=1*1gdrj0x*_up*MQ..*_ga*MTc4NjAyNTEzMjE4xNzE0OTkyMzYw*_ga_FWH8ETPVZR*MTcxNDk5MjM1OS4xLjAuMTcxNDk5MjM1OS4wLjAuMA.

Liikennesektorin kannalta on tärkeää, että toimet ovat ennakoitavissa, realistisia toteuttaa, eivätkä heikennä Suomen logistista tehokkuutta. On syytä kiinnittää huomiota siihen, miten EU-tasoiset lainsäädäntöesitykset ja muut kansainväliset säädökset vaikuttavat Suomessa tehtäviin investointeihin, työpaikkoihin ja yritysten toimintaan.

Ehdotukset sääntelyksi

Termistö ja sääntelyn kohdentuminen

Sääntelyn perustaksi on ehdotettu keskeisten termien määrittelyä. Tämä on tarpeen, sillä termit ovat osin vakiintumattomia. Keskeinen määritelmä SKALin mielestä on itsestään ajava ajoneuvo, jolla tarkoitetaan automaattisella ajojärjestelmällä varustettua ajoneuvoa, jonka katsotaan Suomessa täyttävän sellaiset edellytykset, että ajoneuvon dynaaminen hallinta voi olla automaattisella ajojärjestelmällä.

Ehdotettu sääntely ei jaottelisi SAE-luokkien mukaisesti, vaan jakolinja menisi ainoastaan kuljettaa avaustavien järjestelmien ja automaattisten ajojärjestelmien välillä. Jako on hyvä ja sillä saadaan selkeyttä siihen, että kuljettavaa avustavia järjestelmiä ei tulkita automaattisiksi ajojärjestelmiksi. Tätä selkeyttä tulee vaatia ajoneuvovalmistajilta.

Toinen keskeinen jaottelu menee siinä, onko ajoneuvossa sisällä vastuullinen henkilö, joka voi tarvittaessa ryhtyä toimimaan kuljettajana vaiko ei. Myös tämä on hyvä ja tarvittava jaottelu.

Automaattisen ajoneuvon dynaaminen hallinta ja automaattisen ajoneuvon turvallinen käyttö

Tarpeellinen ja tärkeä näkemys on myös se, että automaattisen ajoneuvon dynaaminen hallinta on joko kuljettajalla tai automaattisella ajojärjestelmällä. Kullakin hetkellä dynaaminen hallinta on siis jommallakummalla. Sellaista vaihtoehtoa ei ole, että dynaaminen hallinta voisi olla jaettu. On oikein, että kuljettajalla on vastuu myös silloin, kun hänen tehtävänsä on vain valvoa automaattisen järjestelmän toimintaa siten, että tavoitteena on kyky puuttua välittömästi tai lyhyellä varoitusaajalla ajoneuvon ajamiseen.

Tilanteita, jossa ajoneuvon dynaaminen hallinta siirtyy automaattiselta ajojärjestelmältä kuljettajalle, tulee välttää. Tämä liittyy varmasti enemmän ajoneuvotekniikkaan, mutta tulee varmistaa, että Suomen olosuhteissa siirtäminen on eri olosuhteissa turvallista. Mahdollisesti tarvitaan rajoittavia tai tarkentavia sääntöjä. Kuten arviomuistiossa todetaan poikkeavista tilanteista: ”Automaattisen ajojärjestelmän ei lähtökohtaisesti tarvitse tuottaa näissä tilanteissa dynaamisen hallinnan siirtopyyntöjä.” Toteamus on kannatettava.

Ajoneuvon tunnistaminen Suomessa itsestään ajavaksi

Vaikka ajoneuvovalmistajien tehtävänä on määritellä, missä toimintaympäristöissä automaattista ajoneuvojärjestelmää voidaan käyttää, on hyvä varautua siihen, että Suomessa voidaan tehdä kansallisia rajoituksia tarvittaessa.

Ajoneuvon katsominen Suomessa itsestään ajavaksi edellyttäisi Liikenne- ja viestintävirastolle tehtävää hakemusta. Tämä on turvallisuussyistä kannatettava asia. Näin voidaan varmistaa, että ajoneuvot ovat Suomessa itsestään ajaviksi soveltuvia.

Kuten arviomuistiossa todetaan SAE3-tason ajoneuvot ovat aiheuttaneet paljon keskustelua ja epävarmuutta kansainvälisellä tasolla usean vuoden ajan.

Ehdotusten mukaan Suomen lakiin lisättäisiin uusi toimija, joka vastaisi ajoneuvon kulkemisesta tiellä silloin, kun ajoneuvon dynaaminen hallinta on automaattisella ajojärjestelmällä. Arviomuistiossa toimijaa kutsutaan automaattiajamisen tarjoajaksi.

Automaattisen ajoneuvon turvallisesta käytöstä liikenteessä vastaava toimija

Käytännössä ainakin lähitulevaisuudessa automaattiajamisen tarjoaja olisi toden-näköisesti ajoneuvon valmistaja. Esitys on tarpeellinen, koska tarvitaan toimija, joka on vastuussa itsestään ajavan auton käyttäytymisestä liikenteessä. Tämä tulee arviomuistion mukaisesti olla yritys tai yhteisö, ei luonnollinen henkilö. Kannatettavaa on myös, että kyseisen tahon tulee tehdä hakemus Liikenne- ja viestintävirastolle kyseisen statuksen saamiseksi sekä hoitaa tarvittavat veloitteet viranomaisten kanssa arviomuistiossa esitetyllä tavalla.

Ihmisen muuttuva rooli

On todennäköistä, että Suomessa ajojärjestelmien käytössä on paljon rajoituksia ja tämä edellyttää hallinnan siirtopyyntöjä automaattiselta ajojärjestelmältä kuljettajalle. Tämä on tapahduttava turvallisesti ja se edellyttää, että siirtovaiheen vastuu on pääasiassa automaattisella ajojärjestelmällä. Kansainvälisestä lainsäädännöstä otetaan mukaan myös se, että ajojärjestelmä tarkkailisi jatkuvasti valmiudessa olevan kuljettajan kykyä ottaa hallinnan siirto, ja myös edistäisi hänen tarkkaavaisuuttaan. Tämä on kannatettavaa.

Kuljettajan erityisiä velvollisuuksia koskien on selvää, että hänellä tulee olla käyttämänsä ajoneuvon voimassa oleva ajo-oikeus. Kuljettajan tulee olla valmiustilassa ottamaan ajoneuvon dynaaminen hallinta. Kuljettajan on siksi pidättäydyttävä sellaisista muuhun kuin ajamiseen liittyvistä toiminnoista, jotka estäisivät tai hidastaisivat dynaamisen hallinnan ottamista.

Automaattisen ajoneuvon etähallinta ja etähallintapalvelujen tarjoaja

Jos ajoneuvossa ei ole sisällä vastuullista henkilöä, siihen on kohdistettava etähallinnan toimia, jotta liikenneturvallisuus voidaan varmistaa. Etähallinnalla tarkoitetaan toimenpiteitä, jotka tehdään tietoliikenneyhteyksien avulla. Etäohjauksessa ajoneuvon dynaaminen hallinta on etäkuljettajalla. Etäohjaaminen voi kohdistua vain yhteen ajoneuvoon.

On tärkeää pohtia, mikä on etäohjauksen rooli todellisissa tilanteissa. On hyvin vaikeaa nähdä, että etäohjauksella olisi roolia vaikeissa keliolosuhteissa tai pidemmällä osuuksilla. Kyseeseen tulee todennäköisesti poikkeavat olosuhteet, joissa automaattinen ajojärjestelmä ei osaa päätellä miten tulee toimia. Esimerkkinä tiellä olevan yllättävän esteen kiertäminen. Jatkotyössä tulee liikenneturvallisuus syistä hyvin kriittisesti tarkastella, milloin, missä ja missä olosuhteissa etäohjaus on mahdollista. Kannatettava ehdotus on, että Suomessa edellytettäisiin etähallinta-palvelun tarjoajalta toimilupaa, jonka myöntäisi Liikenne- ja viestintävirasto. Etähallintaan kohdistuvat muut esitykset vaikuttavat myös kannatettavilta.

Arviomuistiossa esitetään, että tavanomaisten ajoneuvojen etäohjaukselle asetetaan samat vaatimukset kuin automaattisille ajoneuvoille. Tämä vaihtoehto sisältää riskejä, joita olisi syytä tarkastella paremmin. Etäohjaaminen ei ole yhtä helppoa kuin ajoneuvon ohjaaminen ajoneuvon sisältä käsin, ja vaatimukset tulee määrittellä tämä huomioiden. Voi olla, että tarvitaan selkeitä rajoituksia, milloin etäohjaaminen on tavanomaisella autolla mahdollista ja mitä ajamista tukevia järjestelmiä ajoneuvossa tulee olla.

Seuraamusjärjestelmä

Seuraamusjärjestelmän osalta arviomuistiossa todetaan, että uudistamistyö on laa-ja, ja sitä työstitetään jatkovalmistelussa. Asiasta on esitetty vain suuntaviivoja. Tärkeintä on, että pystytään määrittelemään eri tilanteissa selkeästi kuka tai mikä taho on vastuussa. Jos vastuussa on yritys tai yhteisö, tulee seuraamusten olla niin tuntuvia, että ne riittävät vähentämään tai poistamaan turvallisuuteen liittyviä uhkia.

Vaihtoehtoisten ratkaisujen pohdinta

SKALin mielestä vaihtoehtoisten ratkaisujen pohdinta on tehty riittävällä tasolla ja tehdyt ehdotukset ovat valittu kannatettavilla perusteilla. Alla arviomuistion vaihtoehtoiset pohdinnat ja SKALin näkemykset niihin:

- Tarvitaanko Suomessa automaattisten ajoneuvojen käyttöä liikenteessä koskevaa sääntelyä? Tarvitaan, koska nykyinen lainsäädäntö on epäselvä au-tomaattisten ajoneuvojen osalta.

- Voidaanko automaattisen ajonjärjestelmän käyttö Suomen alueella kieltää, ellei ajoneuvoa ole Suomessa hyväksytty itsestään ajavaksi? Tulee voida kieltää ajoneuvon käyttö itsestään ajavana Suomessa. Näin voidaan vähentää luonnollisen henkilön vastuuta ja ennen kaikkea varmistaa turvallisuus.

- Millainen menettely Suomessa on tarpeen, jotta ajoneuvo tunnistetaan itsestään ajavaksi? Koska tulevaisuuden kehitykseen liittyy epävarmuuksia ja epäselvyyksiä, niin on hyvä, että Suomen viranomaisilla on ratkaisovalta.

Pidemmillä aikavälillä tässä yhteydessä pitäisi myös harkita, miten sääntelyä voisi tehdä EU-tasolla. Automaattisen ajonjärjestelmän hyödyntämiseksi tek-nologia on otettava käyttöön hallitusti. Tämä edellyttää kestäväää sääntelykehitystä, joka koskee ajoneuvojen testausta ennen käyttöönottoa ja tehokasta markkinavalvontaa. Koko EU:n keskitetty tieliikenneviranomainen olisi tarpeen turvallisen

käyttöönoton varmistamiseksi. EU-tasolla on lento- rautatie- ja meriliikenteen osalta omat EU-tason virastot jo olemassa.

- Tarvitaanko Suomessa uutta toimijaa vastaamaan ajoneuvon liikkumisesta liikenteessä? On hyvä määritellä toimija, jota kutsutaan toistaiseksi automaattiajamisen tarjoajaksi. Jos kuljettaja ei ole vastuussa tarvitaan selkeästi määritelty taho, joka ei voi ole luonnollinen henkilö, vaan yritys tai yhteisö.

- Ilmoitusvelvollisuus vai toimiluvan edellyttäminen etähallintapalvelun tarjoajalta. Koska toiminta on erittäin turvallisuuskriittistä, tarvitaan toimilupa etähallintapalveluun, eikä riitä pelkästään ilmoitusvelvollisuus.

Pääasialliset vaikutukset

Vaikutusten arvioinnin lähtökohtana tulee olla turvallisuus. Kaikin tavoin on pyrittävä siihen, että niin kuljettajaa avustavien järjestelmien käyttö kuin automaattisten ajojärjestelmien käyttöönotto parantavat liikenneturvallisuutta nykyisestä.

Todellisesta liikenteestä saatua automaattisia ajoneuvoja koskevaa aineistoa on saatavilla aika vähän ja ei käytännössä ollenkaan Suomea vastaavista talviolosuhteista. Tarvitaan vielä lisää ajoneuvotekniikan kehittymistä, jotta liikenneturvallisuus paranee mahdollisimman laajoissa soveltamisympäristöissä automaation avulla. Alan tutkimustuloksia on seurattava jatkuvasti ja tehtävä päätelmiä niiden avulla.

Yhteenveto

SKAL näkee, että tehty arviomuistio on pääsääntöisesti laadittu ansiokkaasti ottaen huomioon, että ollaan tekemisissä jatkuvasti kehittyvän asian kanssa, josta käytännön kokemukset ovat vielä hyvin vähäisiä.

SKAL kantaa huolta ammattiliikenteeseen osalta siitä, että tulee turvattomia itsestään ajavia ajoneuvoja, joissa ei tarvita kuljettajaa. Kilpailusyistä on suuri riski, että tällaisia otetaan käyttöön, koska kuljettajan palkkakustannukset ovat yleensä suurin kustannuserä esim. kuorma-autoliikenteessä. Tämäkin korostaa sitä, että koko laki hankkeen ykkösasia on turvallisuus.

Tulevassa lainsäädäntövalmistelussa ei voida korostaa liikaa sitä, että on mentävä kaikessa turvallisuus edellä. On lähdeävä lainsäädännöstä, joka pyrkii poistamaan erilaiset turvallisuusriskit. Turvallisuusriskit ovat itsestään ajavien ajoneuvojen osalta niin suuret, että ei voida lähteä kokeilemaan sallivalla lainsäädännöllä ja jota tarvittaessa tiukennetaan. Sääntöjen noudattamisen kannalta on myös varmempaa, että tiukkoja sääntöjä helpotetaan kuin se, että kiristetään sallivia sääntöjä.

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Anssi Kujala

toimitusjohtaja

Pekka Aaltonen

logistiikkajohtaja

Aaltonen Pekka

Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry