



Liikenne- ja viestintäministeriö

13.2.2020

kirjaamo@lvm.fi

Emma Särkkä, emma.sarkka@lvm.fi

Viite: VN/9715/2019

Lausunto ajoneuvolain uudistukseen

Autotuoajat ja -teollisuus ry ja Autoalan Keskusliitto ry kiittävät mahdollisuudesta tutustua hallituksen esitykseen eduskunnalle uudeksi ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi. Haluaisimme esittää luonnokseen seuraavat kannaltamme merkitykselliset huomiot.

Häntälupakäytännön tulkinta puiteasetuksessa

Valmistussarjan viimeisillä ajoneuvoilla (eos, end of series) tarkoitetaan varastossa olevia ajoneuvoja, joita ei voida rekisteröidä, myydä tai ottaa käyttöön, koska voimaan on tullut uusia teknisiä vaatimuksia, joita ajoneuvot eivät täytä. Aiemman tyyppi hyväksynnän mukaisesti hyväksytyjä autoja voidaan ensirekisteröidä vaatimusten voimaantulon jälkeen ainoastaan valmistussarjan viimeisten ajoneuvojen poikkeusluvilla eli ns. häntäluvilla. Ajoneuvon valmistaja tai valmistajan edustaja voi hakea kansalliselta viranomaiselta, Suomessa Liikenne- ja viestintävirastolta, määräaikaista poikkeuslupaa tällaisten ajoneuvojen myyntiajan jatkamiseksi ja rekisteröimiseksi. Häntälupa voidaan myöntää uudelle, aiemmin rekisteröimättömälle ajoneuvolle, jota ei ole otettu käyttöön.

Puiteasetus antaa häntälupalainsäädännölle kaksi vaihtoehtoa, joista toinen on aikarajallinen ns. kolmen kuukauden raja ja toinen prosenttiosuusin rajattu. Puiteasetuksen sanamuotoja on eri maissa tulkittu eri tavoin. Suomessa sanamuotoja on tulkittu siten, että jäsenmaan tulee tehdä valinta asetuksen mahdollistamien vaihtoehtojen välillä. EU:n vallitsevaksi käytännöksi on kuitenkin muodostunut tapa, jossa molempia laskentatapoja voidaan noudattaa samanaikaisesti. Muun muassa Ruotsi, Norja, Saksa ja Italia noudattavat käytäntöä, jossa valmistaja voi säädöskohtaisesti valita kumman tahansa laskentatavoista.

Myös Tanska siirtyi vuonna 2018 käytäntöön, jossa valmistaja voi soveltaa kumman tahansa laskentatavan mukaista häntälupakäytäntöä. Tanska selvitti ennen lakimuutosta puitedirektiivin tulkinnan komissiosta. Tanskan saaman vastauksen mukaan soveltamisessa on kansallista liikkumavaraa.

Luonnoksessa esitetty häntälupakäytäntö

Koska Suomessa asetusta on tulkittu siten, että Suomen on kansallisesti valittava toinen asetuksen mainitsemista rajauksista, sovellettavaksi käytännöksi on ajoneuvolain 97 §:ssä määritelty prosenttikohtainen kiintiö. Säädös säilyisi samanlaisena kuin aiemman puitedirektiivin voimassaoloaikana:

Hyväksyntäviranomaisella voi myöntää autojen ja niiden perävaunujen puiteasetuksen mukaisesti poikkeuksen M-, N- ja O-luokan ajoneuvon rakennetta ja varusteita koskevista vaatimuksista enintään 10 prosentille edellisenä kalenterivuonna tai edellisen 12 kuukauden aikana Suomessa käyttöön otetuista M1-luokkaan kuuluvista saman valmistajan valmistamista ajoneuvoista ja enintään 30 prosentille kuhunkin muuhun ajoneuvoluokkaan kuuluvista saman valmistajan valmistamista ajoneuvoista pyöristettynä ylöspäin lähimpään kokonaislukuun. Vaihtoehtoisesti poikkeus voidaan myöntää enintään 100 saman valmistajan samaan ajoneuvoluokkaan valmistamalle M-, N- ja O-luokan ajoneuvolle.

Lain perusteluissa on todettu, että lukumäärällinen kiintiö on paremmin perusteltavissa, koska Liikenne- ja viestintävirasto ei voisi luotettavasti valvoa aikarajallisen kiintiön noudattamista. Aikarajallisen kiintiön seuranta voidaan kuitenkin luotettavasti seurata vaatimustenmukaisuustodistuksen päivämäärän avulla, kuten suurimmassa osassa EU-maista tehdään jo nyt. Muista Pohjoismaista saatujen tietojen perusteella aikarajallisen häntälupakiintiöiden valvonnassa ei ole ilmennyt ongelmia.

Nykyisen häntälupakäytännön ongelmat

Tyyppihyväksyntälainsäädännössä tapahtuu jatkuvasti pieniä muutoksia muun muassa turvallisuusmääräysten ja päästölainsäädännön muuttuessa. Suomen nykyinen häntälupakäytäntö soveltuu huonosti kotimaiselle autokaupalle, joka toimii osana eurooppalaista sisämarkkinaa. Suuret eurooppalaiset autonvalmistajat ovat pääosin sopeuttaneet tuotantonsa ns. kolmen kuukauden sääntöön, joka helpottaa tuotannon ennakointia ja vaihtelevan kysynnän hallintaa. Kolmen kuukauden sääntö purkaa tuotantokatkosten aiheuttamia saatavuusongelmia, sillä valmistaja voi sen turvin tuottaa jonkin verran varastoon aiemman tuotantosarjan ajoneuvoja, joita on voitu saattaa markkinoille ennen kuin uuden tyyppihyväksyntävaatimuksen mukainen sarja on saatu laajamittaisesti tuotantoon.

EU-lainsäädännön erilaiset tulkinnat ovat johtaneet tilanteeseen, jossa samaa puitedirektiiviä tulkitaan eri maissa eri tavoin. Samoja autoja voi siis esimerkiksi Ruotsissa rekisteröidä ilman määrällistä rajoitusta, mutta Suomessa ainoastaan prosentuaalisen tarkkaan määritellyn kiintiön verran. Tilanteessa, jossa uuden tuotantosarjan saapumiseriä vielä odotetaan, molemmat häntälupien laskentatavat sallivat maat voivat tarjota markkinaan jo valmistettuja varastoautoja, kun Suomessa niiden markkinoille saattaminen on rajattu edellisen vuoden myynnin määrästä riippuvaan kiintiöön.

Nykyinen käytäntö heikentää kotimaisen autoalan kilpailukykyä suhteessa kilpailijamaihin. Käytäntö aiheuttaa kotimaisessa uuden auton kaupassa saatavuusongelmia, jotka heijastuvat markkinoille pitkänä toimitusaikoina ja vääristävät kilpailua eri maanosissa toimivien erilaiset tuotantostrategiat valinneiden autovalmistajien kesken. Suomen valitsema tiukasti säännelty häntälupakäytäntö ja siitä seuraava uusien autojen toimitusaikojen piteneminen ja saatavuusongelmat sekoittavat turhaan uusien autojen markkinaa.

Monet uusien autojen maahantuojat toimivat pohjoismaisessa yhteistyöverkostoissa ja käyttävät toimitusketjun hallinnassaan yhteispohjoismaisia varastoja. Suomen muista Pohjoismaista poikkeava häntälupakäytäntö heikentää mahdollisuuksia hyödyntää yhteisiä varastoja ja tilaus-toimitus-ketjuja. Automarkkinan pienen koon takia pohjoismainen yhteistyö on kotimaisille automaahantuojuille tärkeää, sillä sen avulla on voitu merkittävästi alentaa logistisia kustannuksia ja varautua kysynnän vaihteluihin.

Henkilöautojen tilauskanta voi Suomen olosuhteissa kasvaa jopa neljännekseen vuosimyynnistä. Tilauskanta kuvaa asiakkaalle vielä toimittamatta olevia autoja, jotka ovat vielä valmistettavana, matkalla Suomeen tai varastossa odottamassa asiakkaalle luovutusta. Uusien autojen toimitusprosessia säätelee asiakkaan autonvaihdon kierto, johon vaikuttavat mm. uuden ja aikaisemman auton rahoitussopimus, työsuhdeautoasiakkailla auton sovittu verotukseen vaikuttava vaihtopäivä, leasingautojen sopimuskausi sekä autojen saatavuus ja toimitusaikojen pituus. Valmistajien tuotantoaikataulujen takia uusien autojen toimitusaika voi vaihdella muutamasta viikosta jopa yli vuoteen. Vaihtelevaan asiakaskysyntään vastatakseen autoala joutuu varautumaan kysynnän vaihteluihin myös pitämällä myyntivarastoissaan uusia varastoautoja.

Autojen tyyppihyväksyntälainsäädännön taitepisteet aiheuttavat Suomessa toistuvasti ongelmia, sillä häntälupakiintiö ei useinkaan riitä koko varastoauto- ja tilauskantaan. Henkilöautojen häntälupakiintiönä oleva 10 prosenttia edellisen 12 kuukauden tai kalenterivuoden aikana ensirekisteröityjen autojen määrästä ylittyy

toistuvasti. Esimerkiksi viime syyskuussa tapahtuneessa WLTP-muutoksessa häntälupalainsäädäntö ajoi autoalan tilanteeseen, jossa syksyllä luovutettavaksi sovittujen autojen ensirekisteröintiä jouduttiin aikaistamaan elokuulle tai ottamaan autot väliaikaiseen esittelykäyttöön ennen uuden lainsäädännön voimaan astumista. Aikaistetusta ensirekisteröinnistä ja väliaikaiseen esittelykäyttöön ilmoittamisesta aiheutuu huomattavaa lisätyötä ja merkittäviä kustannuksia autokaupan ketjun eri osapuolille ja auton ostajalle. Aikaistetusta rekisteröinnistä aiheutuu hallinnollista kuormaa myös Liikenne- ja viestintävirastolle ja Verohallinnolle.

Lainsäädännön muutokset ovat nykyisin nopeita, joten valmistajien ei ole tuotannossaan aina mahdollista reagoida muuttuviin vaatimuksiin ennakoiden. Esimerkiksi syyskuussa 2019 voimaan astuneita pakokaasupäästöjä koskeva asetus hyväksyttiin EU:ssa vasta marraskuussa 2018, jolloin kaikki valmistajat eivät ehtineet toteuttaa lainsäädännön muutoksia vielä kevään 2019 tuotantosarjoihin.

Suomessa autoalan liikkumatilaa tyyppihyväksyntälainsäädännön taitepisteissä kaventaa autovero, joka estää autoliikkeitä rekisteröimästä varastoautoja autoliikkeen nimiin ennen asiakkaalle luovuttamista. Auton ensirekisteröinnistä autoliikkeelle aiheutuu merkittävä arvonlisäverohaitta, joten sitä ei voida juurikaan soveltaa varastoautojen varaventtiilinä.

Siirtyminen kahden eri häntälupaperusteen käytäntöön

Suomen tulisi ajoneuvolain muutoksen yhteydessä siirtyä samaan häntälupakäytäntöön kuin muissa Pohjoismaissa, joissa maahantuoja voi valita kumman tahansa puiteasetuksessa esitetyn häntälupaperusteen. Lainsäädännön muutos helpottaisi kotimaisen autokaupan toimintaa merkittävästi heti voimaan tullessaan.

Suomessa ei ole perusteltua säännellä häntälupakäytäntöä tiukemmin kuin muissa Pohjoismaissa tai Euroopan päämarkkinoilla. Kahden vaihtoehdon käytäntö antaisi paremmat mahdollisuudet sopeuttaa kysynnän vaihteluja valmistajien tuotantoon sekä sovittaa tilaus- ja toimitusketjut valmistajan valitsemaan tuotantostratégiaan ja muiden Pohjoismaiden vallitseviin häntälupakäytäntöihin. Lisäksi kolmen kuukauden sääntö vähentäisi hallinnollista taakkaa, joka aiheutuu autoalan lisäksi viranomaisille tilanteessa, jossa vallitseva prosentuaalinen häntälupakiintiö ei riitä koko tilauskannassa olevien aiemman tyyppihyväksyntäversion autojen ensirekisteröintiin.

Häntälupakäytännön laimentamisesta ei aiheudu haittaa muille toimialoille tai uuden teknologisen yleistymiselle, sillä kyse on lyhytaikaisesta tuotannon vaihteluihin sopeutumisesta. Häntälupakäytännön laimentaminen ei myöskään aiheuta riskiä uutena ensirekisteröitävien autojen tyyppihyväksyntäsupolvien vääristymisestä, aiemman sukupolven autojen painottumisesta ensirekisteröinneissä tai häntälupakiintiöiden valvonnassa. Mitään tämälantapaisia seurauksia ei ole ollut nähtävissä muiden Pohjoismaiden tai Saksan automarkkinoilla, vaikka niissä sovelletaan kumpaakin laskentatapa rinnakkain.

Talouden toimijoille määrättävät seuraamusmaksut

Pykälässä 154 mainitaan talouden toimijalle määrättävistä seuraamusmaksuista, jotka perustuvat puiteasetuksen 84 artiklaan. Perusteluissa mainitaan pykälän kohtien 3, 4 ja 5 koskevan esimerkiksi päästönrajotusjärjestelmän muuttamista vaatimusten vastaiseksi tai ajoneuville tehtävää päästöjä nostavaa vaatimustenvastaista ohjelmistoviritystä tai lisälaitetta. Ajoneuvojen päästömanipulointia koskeva sanktiointi on tervehullut uudistus erityisesti raskaan kaluston valvontaa tukemaan. Puiteasetuksessa ei ole kuitenkaan otettu huomioon tilannetta, jossa ajoneuvoa käyttävä kuluttaja tai yritys teettää ajoneuvoon ohjelmistopäivityksen tai päästömanipuloinnin. Nämä tapahtuvat ajoneuvon käyttöönottoajankohdan jälkeen kolmannen osapuolen toimesta, joiden kuvaus ei täytä suoraan asetuksen *talouden toimijan (valmistaja, valmistajan edustaja, maahantuoja tai jakelija)* määritelmää.

Pykälän ja sen alakohtien muotoilussa sekä soveltamisessa tulee varmistua siitä, että seuraamusmaksuja on mahdollista kohdistaa tarvittaessa kattavasti myös näille toimijoille ja ensirekisteröinnin jälkeen tehtäviin toimenpiteisiin. Esimerkiksi saasteenpoistolaitteet ohittavan päästömanipulointijärjestelmän tai ohjelmistomuutoksen markkinoille saattaja tulisi tulkita talouden toimijaksi. Laajuudessa tulee myös ottaa huomioon kilpailuoikeudellinen näkökulma, ettei osa toimijoista voi jäädä esitettyjen seuraamusten ulkopuolelle. Traficomien rakennemuutosmääräystä ollaan muokkaamassa lausuntokierroksen version perusteella liberaalimpaan suuntaan, jolloin ei ole toivottavaa, että esimerkiksi maahantuojat ja jakelijat joutuvat toimimaan erilaisen sääntelyn piirissä kuin palveluita ja tuotteitaan jälkimarkkinoille kohdistavat yritykset. Mikäli seuraamuksia ei saada kohdistettua tasapuolisesti kaikille, ajoneuvolaissa tulisi mennä puiteasetuksen minimivaihtimuksilla.

Traficomien määräysvaltuudet kolarikorjaukseen liittyen

Pykälässä 7 Traficomille annetaan määräysvaltuudet ajoneuvon korjaamisen, kunnostamisen ja rakenteen muuttamisen teknisistä vaatimuksista sekä vaatimustenmukaisuuden osoittamisessa tarkoituksenmukaisuussyistä sovellettavista vähäisistä poikkeuksista ja vaihtoehtoisista vaatimuksista sekä ajoneuvon korjaamisesta, kunnostamisesta ja rakenteen muuttamisesta edellytettävistä selvityksistä. Poikkeuksista ja vaihtoehtoisista vaatimuksista turvallisuudelle, terveydelle tai ympäristölle aiheutuva riski ei saa lisääntyä vähäistä enempää.

Autoalan näkemyksen mukaan kolarikorjauksen nykytilan ja -laadun ongelmiin sekä liikenneturvallisuuteen tulisi kiinnittää lähitulevaisuudessa erityistä huomiota. Kohdassa olisi hyvä varmistua siitä, että Traficomille annetaan ajoneuvolaissa tarpeeksi laajat valtuudet määrätä oikeanlaisesta korjaustavasta (käytännössä autovalmistajan laatimien korjausohjeiden noudattaminen) sekä esitettävistä selvityksistä.

Vaativampien kolarikorjausten luvanvaraisuus

Pykälässä 144 käsitellään asennus- ja korjauslupia, jotka koskevat seuraavia toimenpiteitä 1) taksamittarin asennus ja korjaus; 2) mekaanisen, digitaalisen ja älykkään ajopiirturin asennus ja korjaus; 3) M2-, M3-, N2-, N3-, O3- ja O4-luokan ajoneuvojen paineilmajarru- ja sähköjarrujärjestelmien korjaus; sekä 4) ajoneuvon asennettavaksi edellytetyn nopeudenrajoittimen asennus ja korjaus. Asennus- ja korjausluvan edellytyksissä mainitaan, että korjaustyöt voidaan jakaa luokkiin vaativuutensa perusteella ja asettaa eri luokille erilaiset vaatimukset. Perusteluissa mainitaan, että yleisiä vaatimuksia olisivat vaadittavat ilmoitukset yritys- ja yhteisötietojärjestelmään, *asianmukaiset asennus- ja korjaustoiminnassa tarvittavat työtilat, riittävän ammattitaitoinen henkilöstö ja toiminnan harjoittamiseen vaadittava laitteisto.*

Uudehkojen autojen kehittynyt aktiivinen turvateknologia sekä aiempaa edistyneemmät materiaalit lisäävät huomattavasti korikorjaamoiden ammattitaidon, nykyaikaisen laitteiston sekä merkki- ja mallikohtaisen osaamisen tarvetta. Vaatimusten ja kustannusten kasvun vuoksi edullisten ja epäammattimaisten korjaustöiden houkutus kasvaa jatkuvasti. Halvalla ”perinteisin menetelmin” tehty kolarikorjaus voi johtaa hyvin vakaviin seurauksiin, mikäli autolla joudutaan sen elinkaaren aikana uudelleen onnettomuuteen. Huomattavan liikenneturvallisuusvaikutuksen vuoksi laissa määriteltyjen korjauslupien piiriin tulisi harkita myös vaativampia kolarikorjaustöitä, joiden laadukkaan suorittamisen varmistamiseksi tarvitaan perusteluiden mukainen ammattitaitoinen henkilöstö, oikeanlainen laitteisto sekä asianmukaiset työtilat.

Kunnioitavasti,

Tero Kallio, toimitusjohtaja, Autotuojat ja -teollisuus ry
Pekka Rissa, toimitusjohtaja, Autoalan Keskusliitto ry