

Asia: VN/6348/2020-LVM-31

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ajoneuvolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi ajoneuvolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on 6.6.2022 pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ajoneuvolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut lausuttavana olevan lainsäädännön valmisteluun, ja kannattaa esitystä ja sen tavoitteita. Virasto esittää lainsäädännön valmisteluun seuraavat huomiot.

Laki ajoneuvolain muuttamisesta

Soveltamisala

Voimassa olevan ajoneuvolain 1 §:n mukaisesti ajoneuvolaki koskee sellaisten järjestelmien, komponenttien, erillisten teknisten yksiköiden, osien ja varusteiden maahantuontia, myytäväksi valmistamista, kaupan pitämistä, myyntiä ja muuta luovuttamista, joiden teknisistä ominaisuuksista taikka varustamisesta hyväksymismerkinnällä säädetään ajoneuvolaissa tai sen nojalla.

Käsillä olevan ehdotuksen mukaisesti soveltamisalaa ei rajattaisi vastaavasti, vaan jatkossa uudet ajoneuvot sekä ajoneuvoihin tarkoitetut järjestelmät, komponentit, erilliset tekniset yksiköt, osat ja varusteet kuuluisivat soveltamisalaan laajemmin.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että ehdotus osaltaan laajentaisi viraston markkinavalvonnan toimivaltaa myös sellaisiin tuotteisiin, joiden teknisistä ominaisuuksista ei säädettäisi ajoneuvolailla tai sen nojalla. Näin ollen ehdotetun sääntelyn mukaan esimerkiksi kansallisen sääntelyn piiriin kuuluvien ajoneuvojen varusteet, kuten polkupyörän lastenistuimet, joiden katsotaan kuuluvan yleisiin kulutustarvikkeisiin ja olevan Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Tukes) toimivallan alaisia, tulisivat Liikenne- ja viestintäviraston vastuulle. Soveltamisalan rajauksia koskevan ehdotetun uuden 1 a §:n perusteluiden mukaan lain soveltamisalaa ei kuitenkaan olisi tarkoitus muuttaa. Perusteluissa

ei myöskään ole osaltaan otettu kantaa esitettyyn toimivallan siirtoon Turvallisuus- ja kemikaalivirastolta Liikenne- ja viestintävirastolle. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa tältä osin soveltamisalaa ja sen rajauksia koskevat ehdotukset korjattavan vastaamaan voimassa olevaa sääntelyä.

Ajoneuvon käyttövoiman muuttaminen

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi ajoneuvolakia siten, että ajoneuvon käyttövoimien muutokset (konversiot) sallittaisiin aiempaa laajemmin ajoneuvoihin. Ehdotus liittyy hallitusohjelman kirjaukseen traktoreiden kaasukonversioista sekä liikenne- ja viestintäministeriön Fossiilittoman liikenteen tiekartan kirjauksiin.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että sääntelyn kannalta käyttövoiman muutosten osalta ympäristövaikutusten arviointi on keskeisessä osassa. Siltä osin kuin on kyse vähäistä suuremmista kielteisistä vaikutuksista, joita muutoksista niin ikään saattaa juontua, ei käyttövoiman muutos edelleenkään olisi perusteltavissa tai tarkoituksenmukaista. Sääntelykontekstin osalta on hyvä huomioida myös esimerkiksi päästömanipulaatioita koskeva kiellettyvyyttä korostava sääntely, sekä muu velvoittava melu- ja päästörajoja koskeva sääntely.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että ympäristövaikutusten ohella ehdotuksella on vaikutusta verosääntelyyn. Tällä hetkellä esimerkiksi auton hiilidioksidipäästöt määritellään päästöjä koskevan EU-asetuksen mukaisesti. Autoverolaissa (777/2020) ja ajoneuvoverolaissa (1281/2003) puolestaan viitataan EU-lainsäädännön mukaisiin päästöihin verotuksen pohjana. Ehdotettua sääntelyä tulisi tarkastella myös verolainsäädännön näkökulmasta, jossa ajoneuvon hyväksyminen rekisteriin tietyn hiilidioksidipäästöjä koskevin perustein ja verotuksen perusteena toimivien mahdollisesti poikkeavien hiilidioksidipäästöjä koskevien tietojen keskinäiset vaikutukset tulisivat arvioitavaksi.

Osaltaan myös polttoainemaksusta annetun lain (1280/2003, polttoainemaksulaki) säännöksillä on vaikutusta ajoneuvon käyttöön, ja verotussääntely olisi tältäkin osin huomioitava esityksen jatkovalmistelussa. Polttoainemaksulain 1 §:n mukaisesti ajoneuvosta, jossa käytetään moottoribensiiniä tai dieselöljyä lievemmin verotettua polttoainetta, suoritetaan valtiolle polttoainemaksua siten kuin kyseisessä laissa säädetään. Lain 7 §:n mukaisesti puolestaan traktoria saadaan käyttää polttoainemaksua suorittamatta maa- ja metsätaloudessa. Esimerkiksi biokaasu on moottoribensiiniä ja dieseliä lievemmin verotettu polttoaine, jolloin polttoainemaksulain mukaan traktoreita saa käyttää, ilman polttoainemaksun suoritusvelvollisuutta, bensiiniä tai dieseliä lievemmin verotetulla polttoaineella vain kyseisessä laissa määritetyissä tilanteissa. Jos käyttöä halutaan mahdollistaa laajemmin, tulisi ajoneuvon käyttövoiman muuttaminen tältä osin ottaa huomioon myös polttoainemaksulain 6 §:ssä, jossa vapautetaan tietyn tyyppiset ajoneuvot polttoainemaksun suorittamisvelvollisuudesta. Lisäksi esimerkiksi L-luokan ajoneuvojen osalta polttoainemaksulaki rajoittaa lievemmin verotetun polttoaineen käyttöä.

Päästömanipulaatiot

Päästömanipulaatioiden osalta ehdotetaan, että ajoneuvojen päästömanipulaatioon käytettävien laitteiden myynti, käyttö ja asentaminen olisi kiellettyä. Kiellon rikkomisesta seuraisi liikennevirhemaksu tai seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun määräisi Liikenne- ja viestintävirasto.

Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että luonnoksessa esitetään päästömanipulaatioiden valvonnan osalta tehtäviä virastolle, jotka poikkeavat luonteeltaan viraston nykyisistä markkinavalvonnan lähtökohdista. Uudessa 6 a §:ssä säädettäisiin päästömanipulaatioon käytettävien järjestelmien myynnistä ja asentamisesta. Pykälän 2 momentin mukaisesti näyttötaakka olisi säädetty talouden

toimijalle. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että säännöksen perusteluissa voisi pyrkiä täsmentämään erityisesti tahallisuuteen ja sen arviointiin liittyviä laintulkintaa ohjaavia seikkoja esimerkein.

Ehdotetut säännökset edellyttäisivät myös uudentyyppistä valvontaa sekä lisääisivät viraston työmäärää. Esityksellä katsotaankin olevan vaikutuksia viraston toimintaan, ja päästömanipulaatioiden valvonnasta aiheutuvat kulut tulisi kattaa esitetyllä tavalla valtion budjetista. Liikenne- ja viestintävirasto nostaa lisäksi ehdotuksen osalta esiin, että aiemmin uutta 1.3.2021 voimaan tullutta ajoneuvolakia (82/2021) säädettäessä Liikenne- ja viestintävaliokunta on mietinnössään (LiVM 19/2020 vp) osaltaan kantanut huolta Liikenne- ja viestintäviraston resurssista ja kyvystä selviytyä tehtävistään sekä ottanut kantaa viraston resurssien turvaamiseen sille lailla säädettyjen tehtävien hoitamista varten. Valiokunta on todennut pitävänsä välttämättömänä, että valtioneuvosto pitää huolta Liikenne- ja viestintäviraston resurssien riittävydestä.

Liikenne- ja viestintävirasto pyytää jatkovalmistelussa huomioimaan, että esitys lisäisi myös muiden ehdotusten osalta viraston markkinavalvonnan toimivaltaa ja tehtäviä tavalla, jota ei ole käsitelty esityksen perusteluissa. Osaltaan automaattisella ajojärjestelmällä varustetut ajoneuvot sekä ehdotettu uusi 29 a §:ssä säädetty kevyt automaattinen tavarankuljetin tulisivat markkinavalvonnan toimivaltaan. Liikenne- ja viestintävirasto kantaakin huolta resurssien riittävydestä toimivallan kasvaessa.

Automaatio

Tieliikenteen automaation edistämiseksi esityksessä ehdotetaan sääntelyä, joka mahdollistaisi automaattisilla ajojärjestelmillä tehtävää testaamista yleisillä teillä ilman ihmiskuljettajaa. Sääntelyn taustalla on Wienin kansainväliseen tieliikennesopimukseen tehtävät muutokset, jotka astuvat voimaan heinäkuussa 2022. Lisäksi ehdotetaan sääntelyä, joka mahdollistaa liiketoimintamallien testaamista tarjottaessa liikkumisen palveluita automaattisilla ajoneuvoilla, sekä annetaan selkeyttävää, kevyitä automaattisia tavarankuljettimia koskevaa sääntelyä.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa sääntelyn mahdollistavan osaltaan automaatioajoneuvojen testaamista annetuin reunaehdoin sekä selkeyttävän tiettyjen sääntelyn piiriin tulevien ajoneuvojen sääntelyä.

Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että kokeilutoiminnan vastikkeellisuutta koskevassa 2.3.3 kohdassa todetaan, että ajoneuvon hyväksyminen liikenteeseen voi tapahtua neljää eri väylää pitkin. Lisäksi kohdassa todetaan muutostarkastuksen olevan voimassa vain Suomessa. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että kohtaa korjataan huomioimaan myös rekisteröintitarkastus ajoneuvon prosessuaalisena liikenteeseen hyväksymisen keinona. Lisäksi ajoneuvo voidaan hyväksyä muun muassa liikenteeseen vaatimuksenmukaisena käyttöönoton tai siirtomerkein varustelun perusteella. Muutostarkastuksen voimassaolo puolestaan ei rajoitu yksinomaan Suomeen.

Uudenlaisen ajoneuvosääntelyn (kevyt automaattinen tavarankuljetin) osalta Liikenne- ja viestintävirasto pyytää kiinnittämään huomiota lainsäädännöllä annettavien ehdotettujen reunaehtojen laseuteen, joilla on myös tulevaisuuteen tähtääviä vaikutuksia tällä hetkellä olemassa olevien säännöksen alaan sopivien ajoneuvojen lisäksi. Sääntelyyn voisi olla syytä harkita otettavan myös rajoituksia mahdollisia uudenlaisia innovaatioita silmällä pitäen. Lisäksi ehdotuksen mukaisesti tieliikennelakiin lisättäisiin ainoastaan mahdollisuus käyttää ajoneuvolain 29 a §:ssä tarkoitettua ajoneuvoa jalkakäytävällä tietyin edellytyksin. Ajoneuvon käyttöä koskeva sääntely saattaakin jatkossa osaltaan estää tavoitellun oikeustilan toteutumisen. Ehdotus jättää osaltaan muiden

käytösääntöjen ohella epäselväksi esimerkiksi sen, mikä taho on vastuussa siitä, että jalankulkijalle annetaan esteetön kulku.

Esityksen mukaan liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut keväällä 2021 hankkeen valmistelevaan Wienin kansainvälisen tieliikennesopimuksen muuttamisen edellyttämää kansallista sääntelyä. Hankkeen tueksi on asetettu laaja-alainen työryhmä, jonka kanssa on käyty keskustelua käsillä olevasta esityksestä työryhmän epävirallisessa Automaattinen joukkoliikenne - alatyöryhmässä. Lisäksi esityksessä todetaan, että liikenne- ja viestintäministeriö valmistelee laajempia lainsäädäntöön tarvittavia muutoksia laaja-alaisen työryhmän tukemana, ja työ kestää ainakin vuoden 2023 ajan. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo kuljettajan tai muun ajoneuvon käytöstä tiellä vastuussa olevan tahon oikeudellisen aseman laaja-alaisen tarkastelun olevan keskeistä automaattiosääntelyn kehityksessä. Erityisesti vastuuta, tahallisuutta sekä osaltaan ajo-oikeutta ja käytösääntöjä koskeva tarkastelu on välttämätöntä.

Ajonaikaisten kulutustietojen keruu

Esityksessä ehdotetaan ajoneuvolakiin lisättäväksi säännökset, joilla veloitettaisiin keräämään määräaikaikatsastuksen yhteydessä ajoneuvosta todellisia ajo-olosuhteita edustavat kulutustiedot ja toimittamaan ne Liikenne- ja viestintävirastolle, joka toimittaisi ne edelleen komissiolle.

Ehdotetuilla pykälämuutoksilla tehtäisiin kansalliseen lainsäädäntöön ne muutokset, joita henkilöautojen ja kevyiden hyötyajoneuvojen hiilidioksidipäästöihin liittyvien tietojen seurannasta ja ilmoittamisesta annettu täytäntöönpanoasetus (EU) 2021/392 edellyttää.

Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2021/392 edellytetään kulutustiedot kerättävän ajoneuvon sähköiseen liitäntään kytkettävää laitetta, kuten OBD-skanneria. Käytettävän laitteen avulla on voitava lukea tiedot sellaisina kuin ne on kirjattu ajoneuvon asennettuun polttoaineen- ja/tai energiankulutuksen seurantalaitteeseen (On-Board Fuel Consumption Measurement eli OBFCM-laitteisto). Koska täytäntöönpanoasetuksessa tai nyt lausuttavassa esityksessä ei ole vaatimusta siitä, että ajoneuvon seurantalaitteesta skannerilla luettavaa tietoa ei saa käsitellä manuaalisesti, on vaarana, että tietojen eheys kärsii, mikä vaarantaa myös komissiolle toimitettavien tietojen oikeellisuuden. Liikenne- ja viestintävirasto on tästä syystä alkanut rakentamaan tietojen toimittamiselle automatisoitua tietojen siirtämistä rajapinnan kautta katsastustoimijoilta aina komissiolle saakka. Mikäli tietoja kuitenkin on mahdollista käsitellä katsastustoimipaikalla manuaalisesti, ei automaattisella käsittelyllä Liikenne- ja viestintävirastossa voida varmistua tietojen oikeellisuudesta. Liikenne- ja viestintävirasto esittääkin esitykseen lisättäväksi vaatimuksen tietojen automaattisesta käsittelystä myös katsastustoimipaikalla.

Samasta, edellä mainitusta syystä lakiesityksessä tulisi edellyttää, että katsastustoimipaikat toimittavat tiedot Liikenne- ja viestintävirastolle rajapinnan kautta.

Tietojen toimittamisesta on tällä hetkellä voimassa, mitä säädetään liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) 217 §:ssä. Pykälän 5 momentin mukaan saman pykälän 1–4 momentissa tarkoitettut tiedot toimitetaan maksutta rajapinnan kautta tai muutoin sähköisessä muodossa siten kuin siitä Liikenne- ja viestintäviraston kanssa sovitaan. Saman pykälän 6 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä tietojen toimittamisen tavoista.

Määräyksenantovaltuus ei kuitenkaan koske saman pykälän 5 momentissa säädetystä perussäännöksestä poikkeamista, eli siitä, että tiedot toimitetaan rajapinnan kautta tai muutoin sähköisessä muodossa. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo näin ollen, että sillä ei ole valtuutta määrätä toimittamaan tiedot ainoastaan rajapinnan kautta, koska liikenteen palveluista annetun lain

217 §:n 5 momentin mukaan tiedot toimitetaan rajapinnan kautta tai muutoin sähköisessä muodossa.

Tällä hetkellä osa katsastustoimipaikoista käyttää katsastusta koskevien tietojen luovuttamiseen rajapintaa ja muutama katsastustoimipaikka sähköistä käyttöliittymää. Komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2021/392 11 artiklan 4 kohdan mukaan 10 artiklan mukaisesti kerätyt tiedot ei saa käyttää muihin kuin asetuksen (EU) 2019/631 12 artiklassa määriteltyihin tarkoituksiin ja Liikenne- ja viestintävirasto saa 10 artiklan 5 kohdan d alakohdan mukaan säilyttää tietoja ainoastaan niin kauan, kunnes tiedot on toimitettu Euroopan ympäristökeskukselle. Liikenne- ja viestintäviraston on näin ollen pidettävä kulutustietoja koskevat tiedot erillään muista katsastusta koskevista tiedoista. Rajapinnan kautta toimitettavat tiedot voidaan automaattisesti ohjata säilytettäväksi erilleen muista katsastustoimipaikan toimittamista katsastusta koskevista tiedoista. Sähköisen käyttöliittymän kautta toimitettavien tietojen osalta sama automaattinen tietojen erottaminen ei ole samalla tavoin mahdollista kuin rajapinnan kautta vaan edellyttäisi erillisen sähköisen käyttöliittymän rakentamista. Mikäli Liikenne- ja viestintävirasto joutuu rakentamaan muun sähköisen käyttöliittymän tietojen toimittamiselle, aiheutuu tästä lisäkustannuksia Liikenne- ja viestintävirastolle kertaeränä arviolta 40 000–50 000 euroa. Kustannusarvio perustuu siihen, että sähköisen käyttöliittymän rakentaminen edellyttää määrittelytyön lisäksi toteutuksen koodaustyönä, tietoturva-auditoinnin, sisäistä testausta sekä kumppanitestausta, ohjeistuksen laatimisen ja loppukäyttäjien kouluttamisen sekä jatkuvaa ylläpitoa. Toteutusaika käyttöliittymän sisältävälle ratkaisulle olisi arviolta 4–5 kk, jonka lisäksi kumppanitestaukseen katsastusalan kanssa pitää varata tämän jälkeen 2–3 kk. Pelkän rajapintaratkaisun sisältävälle toteutukselle vastaava aika-arvio olisi noin 1–2 kk toteutusta sekä 2–3 kk kumppanitestausta. Kustannusarvio olisi noin kolmannes verrattuna käyttöliittymän sisältävään ratkaisuun verrattuna. Vuosittainen ylläpito ei sisälly hinta-arvioihin. Käyttöliittymällisen ratkaisun osalta on myös vaarana, että Liikenne- ja viestintävirastolla ei olisi riittävästi aikaa rakentaa sekä testata toimivaa tiedonsiirtoratkaisua ennen 20.5.2023 alkavaa datan keräystä. Rajapintaan perustuvan toteutuksen osalta Liikenne- ja viestintävirastolla olisi riittävästi aikaa toteuttaa sekä testata tiedonsiirto. Molemmat aikatauluarviot ottavat huomioon vain Liikenne- ja viestintäviraston toteutuksen, jossa ei ole vielä huomioitu katsastusalan tarkempia resursseja ja aikatauluja toteutukseen tai testaukseen heidän osaltaan.

Ulkomailla ja Ahvenanmaan maakunnassa rekisteröidyn ajoneuvon käyttö Suomessa

Esityksellä päivitetäisiin osaltaan myös ulkomailla ja Ahvenanmaan maakunnassa rekisteröidyn ajoneuvon käyttöä Suomessa koskevaa sääntelyä. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa luvun usean eri viranomaisen toimivaltaan kuuluvien ja vaikuttavien säännösten selkeyden olevan tärkeää ja tukevan osaltaan yhdenvertaisuutta.

Laki ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain muuttamisesta

Säädöksen nimike

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa muuttamaan lain nimikkeen muotoon "Laki ajoneuvojen katsastustoiminnasta annetun lain 22 §:n muuttamisesta". Muutossäädöksellä muutetaan vain yhtä pykälää, jolloin pykälä tulisi yksilöidä lain nimikkeessä.

Laki liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain muuttamisesta

Seuraamuskollegio

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa ehdotusta Liikenne- ja viestintävirastoon perustettavasta seuraamuskollegiosta. Ehdotus tukisi osaltaan aiempaa tarkemmin perustuslaillisten vaatimusten ja keskeisten oikeusperiaatteiden täyttymistä, kun eri viranomaistehtävien välisen toimivallan jakautuminen ja eriyttäminen huomioitaisiin aiempaa nimenomaisemmin lailla.

Ehdotetun 7 a §:n 3 momentin mukaisesti seuraamuskollegion puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan olisi oltava oikeustieteen tai muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut henkilö, jolla on hyvä perehtyneisyys Liikenne- ja viestintäviraston toimialaan ja muu tehtävän hoidon edellyttämä pätevyys. Yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan puolestaan kollegion puheenjohtajaksi ja varapuheenjohtajaksi voidaan nimittää oikeustieteen muun ylemmän korkeakoulututkinnon kuin kansainvälisen ja vertailevan oikeustieteen maisterin tutkinnon suorittanut henkilö. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa yhdenmukaistamaan koulutusta koskevat vaatimukset vastaamaan pykälässä säädettyä.

Laki liikenteen palveluista annetun lain muuttamisesta

Yleiset määritelmät

Liikenne- ja viestintävirasto pyytää harkitsemaan automaattisella ajojärjestelmällä varustetun ajoneuvon 2 §:ään ehdotetun määritelmän sopivuutta liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) systematiikkaan. Liikenteen palveluista annetun lain I osan määritelmissä on yleisiä määritelmiä, jotka liittyvät useampaan lain lukuun tai osaan. Yleisten määritelmien lisäksi osassa lain luvuista on erillisiä määritelmiä koskevia pykäläiä, kuten 19, 42, 97 ja 120 §:t.

Määritelmän sijoittelun lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto huomauttaa, että jollei jatkovalmistelussa ole tarkoitus lisätä automaattisella ajojärjestelmällä varustettua ajoneuvoa koskevaa sääntelyä, termiä käytettäisiin ehdotuksen mukaan laissa vain kerran, jolloin erilliselle määritelmälle ei olisi tarvetta.

Tiedonluovutuksen rajoittaminen liikenneasioiden rekisteristä

Liikenne- ja viestintävirasto pitää ehdotuksen etenemistä tärkeänä erityisesti turvakiellon kohteena olevan henkilön oikeuksien ja yhdenvertaisten yhteiskunnan toimintaan osallistumismahdollisuuksien kannalta. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa täsmennettävän säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin säännöksen sanamuotoa vastaavasti, että luovutusrajoitus koskisi tarkemmin lain 227 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa, 228 ja 229 §:ssä 227–229 §:ssä säädettyjä tilanteita.

Thomasén Emma
Liikenne- ja viestintävirasto

Thomasén Emma
Liikenne- ja viestintävirasto