

U 51/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Sähköiset kuljetustiedot eFTI)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 17 päivänä toukokuuta 2018 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköisistä kuljetustiedoista sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27 päivänä kesäkuuta 2018

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Viestintäneuvos Anne Miettinen

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SÄHKÖISISTÄ KULJETUSTIEDOISTA; COM(2018) 279

1 Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköisistä kuljetustiedoista (COM(2018) 279 final 17.5.2018). Ehdotus on uutta sääntelyä ja se kuuluu EU:n komission ehdottamaan kolmanteen ”Eurooppa liikkeellä” -liikkuvuuspakettiin. Tarvetta edistää sähköisten kuljetusasiakirjojen hyväksyntää ja käyttöä on korostettu useissa poliittisissa aloitteissa kuten liikenteen valkoisessa kirjassa (COM (2011) 0144), EU:n sähköisen hallinnon toimintaohjelmassa (COM(2016) 179), vuoden 2016 tieto- ja viestintäteknikan standardointiprioriteeteissa digitaalisilla sisämarkkinoilla (COM (2016) 176), digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa (COM (2015) 192) sekä digitaalista tavaraliikennettä ja logistiikkaa käsittelevän komission asiantuntijaryhmän (DTLF) työssä.

Ehdotuksella pyritään tavaraliikenteen ja logistiikan tehokkuuden kasvattamiseen ja hallinnollisen taakan pienentämiseen. Ehdotuksen tavoitteena on, että jäsenmaiden viranomaiset hyväksyisivät sähköisen kuljetusinformaation kaikissa kuljetusketjun vaiheissa ja kaikissa liikennemuodoissa EU-alueella silloin, kun yrityksiltä vaaditaan tietoa toiminnan lainmukaisuuden todistamiseksi. Tavoitteena on myös järjestää pääsy tietoon viranomaisille yhtenäisellä tavalla jäsenmaissa sekä tietojen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuus yritysten ja hallinnon välisessä tiedonvaihdoissa.

Komission vaikutusarvion mukaan suurin este tavaraliikenteen digitalisaatiolle on se, että viranomaiset hyväksyvät vähäisessä määrin ja vaihtelevasti yritysten sähköisessä muodossa saataville asettamia tavarankuljetusta koskevia lakisääteisiä tietoja tai asiakirjoja. Haasteet johtuvat hajanaisesta lainsäädäntökehiksestä, jossa viranomaisille asetetaan epä johdonmukaisia velvollisuuksia sähköisessä muodossa olevien tietojen tai asiakirjojen hyväksymisen suhteen ja sallitaan erilaiset hallinnolliset käytännöt näiden velvollisuuksien noudattamiseksi. Lisäksi tietotekniikkaympäristö on hajanainen, jolloin järjestelmät tai tietotekniset ratkaisut eivät toimi yhteen kuljetustietojen ja asiakirjojen sähköisessä vaihdossa sekä yritysten ja hallintojen sekä yritysten välisessä viestinnässä.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotettu asetetus on tiivis ja sen sisällön voi jakaa kolmeen politiikkatavoitteeseen liittyviin toimiin. Ensimmäisessä toimenpidekokonaisuudessa viranomaisille asetetaan velvollisuus hyväksyä sähköiset tiedot tai asiakirjat. Ehdotus koskisi kuitenkin ainoastaan liitteessä I lueteltuja EU:n säädöksiä, joissa ei joko säädetä lainkaan sähköisestä tietojen toimittamisesta, tai asiaa koskevat säännökset ovat hyvin yleisellä tasolla. Yrityksille ei kuitenkaan aseteta velvollisuutta käyttää sähköistä muotoa sen paremmin yritysten ja hallintojen välisissä kuin yritysten keskinäisissä suhteissa. Viranomaisia ei vaadita hyväksymään mitä tahansa yritysten tarjoamaa sähköistä tietolähdettä, vaan ehdotuksessa edellytetään, että viranomaiset hyväksyvät

U 51/2018 vp

sähköiset tiedot tai asiakirjat, jos niiden toimittamisessa käytetty sähköinen väline täyttää määrätty vaatimukset. Ehdotuksessa pyritään tällä tavoin antamaan viranomaisille takeet siitä, että niille esitetyt tiedot tai asiakirjat ovat aitoja ja luotettavia.

Toisessa toimenpidekokonaisuudessa pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioiden viranomaiset panevat hyväksymisvelvollisuuden täytäntöön yhdenmukaisella tavalla. Tämä edellyttää komission ehdotuksen mukaan erityisesti sitä, että määritellään lakisääteisiin kuljetusta koskeviin tietoihin liittyvä yhteinen tietojoukko ja sen osajoukot. Toimenpiteissä ei kuitenkaan edellytetä asiaa koskevassa EU:n ja jäsenvaltioiden lainsäädännössä vahvistettujen varsinaisten tietovaatimusten yhdenmukaistamista.

Kolmannessa toimenpidekokonaisuudessa pyritään varmistamaan, että jäsenvaltioiden viranomaisten käyttämät tietojärjestelmät ovat yhteentoimivia keskenään ja yritysten käyttämien ratkaisujen kanssa. Komission ehdotuksen mukaan tämä edellyttää sitä, että määritellään yhteiset menettelyt ja yksityiskohtaiset säännöt, jotka koskevat viranomaisten pääsyä tiedonvaihtalustoille. Nämä sisältävät myös teknisiä spesifikaatioita.

Toimenpidekokonaisuudet toteutetaan ehdotuksen mukaan komission delegoiduilla säädöksillä. Ehdotus sisältää lisäksi säännöksiä tiedonvaihtalustoja koskevista toiminnallisista vaatimuksista, tiedonvaihtoon liittyviä palveluntarjoajia koskevista vaatimuksista, vaatimuksenmukaisuuden arviointilaitoksista sekä tiedonvaihtalustojen ja palveluntarjoajien sertifiointista.

Yleiset säännökset: soveltamisala ja määritelmä

Asetuksessa vahvistetaan lainsäädäntökehys tavaroiden kuljettamiseen unionin alueella liittyvien lakisääteisten tietojen sähköiselle toimittamiselle. Tätä varten asetuksessa vahvistetaan ehdot, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten edellytetään hyväksyvän lakisääteiset tiedot, kun asianomaiset talouden toimijat asettavat ne saataville sähköisessä muodossa, sekä vahvistetaan säännöt niiden palvelujen tarjoamiselle, jotka liittyvät siihen, että asianomaiset talouden toimijat asettavat lakisääteisten tiedot saataville sähköisessä muodossa.

Asetusta sovelletaan lakisääteisiin tietovaatimuksiin, joista säädetään unionin säädöksissä, joissa vahvistetaan tavaroiden kuljetusta unionin alueella koskevat ehdot SEUT-sopimuksen kolmannen osan VI osaston mukaisesti tai joissa vahvistetaan jätteiden siirtoa koskevat ehdot. Jätteiden siirron osalta tätä asetusta ei sovelleta tullitoimipaikkojen tekemiin tarkastuksiin, joista säädetään sovellettavissa unionin lainsäädännön säännöksissä. Unionin säädökset, joihin tätä asetusta sovelletaan, ja niihin liittyvät lakisääteiset tietovaatimukset luetellaan liitteessä I olevassa A osassa. Koska asetuksen soveltamisala kohdistuu lakisääteisiin tietovaatimuksiin, ei ehdotus vaaranna yritysten tarvetta suojata liikesalaisuuksiaan.

Asetusta sovelletaan myös lakisääteisiin tietovaatimuksiin, joista säädetään SEUT-sopimuksen kolmannen osan VI osaston soveltamisalaan kuuluvia kysymyksiä koskevassa jäsenvaltioiden lainsäädännössä ja joissa edellytetään sellaisten tietojen antamista, jotka ovat osittain tai kokonaan samoja kuin ensimmäisessä alakohdassa tarkoitettujen lakisääteisten tietovaatimusten mukaisesti annettavat tiedot.

Asetuksen tarkoituksena on ainoastaan edistää sähköisessä muodossa sellaisen tiedon jakamista, joka perustuu säädöksiin eikä sen pitäisi aiheuttaa lisää säädöksiin kohdistuvia tietovaatimuksia.

Määritelmän mukaan sähköisillä kuljetustiedoilla (electronic freight transport information, eFTI) tarkoitetaan mitä tahansa tietoalkioiden joukkoa, jota käsitellään sähköisellä välineellä lakisääteisten tietojen vaihtamiseksi asianomaisten talouden toimijoiden ja toimivaltaisten viranomaisten välillä. Asianomaisella talouden toimijalla tarkoitetaan liikenteen harjoittajia, logistiikkayhtiöitä tai mitä tahansa muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on vastuussa lakisääteisten tietojen asettamisesta toimivaltaisen viranomaisten saataville sovellettavien lakisääteisten tietovaatimusten mukaisesti. eFTI-alustalla tarkoitetaan mitä tahansa tietojen ja viestintäteknikkaan perustuva ratkaisua, kuten käyttöjärjestelmää, käyttöympäristöä tai tietokantaa, joka on tarkoitettu käytettäväksi eFTI-tietojen käsittelyssä.

eFTI-alustan kehittäjällä taas tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka on kehittänyt tai hankkinut eFTI-alustan joko omaan taloudelliseen toimintaansa liittyvien lakisääteisten tietojen käsittelyä varten tai saattaakseen tämän alustan markkinoille. Alusta voi sitten olla joko talouden toimijan oma tietojärjestelmä tai palveluntarjoajan järjestelmä.

Sähköisessä muodossa saataville asetetut lakisääteiset tiedot

Ehdotuksen 4 artiklassa todetaan, että kun asianomaiset talouden toimijat asettavat lakisääteiset tiedot saataville sähköisessä muodossa, tiedot on asetettava saataville koneellisesti luettavassa muodossa ja toimivaltaisen viranomaisen pyytäessä, myös ihmisen luettavissa olevassa muodossa. Koneellisesti luettavassa muodossa olevat tiedot on asetettava saataville varmennetulla ja suojatulla yhteydellä eFTI-alustalla olevaan tietolähteeseen. Asianomaisten talouden toimijoiden on ilmoitettava verkko-osoite, jonka kautta tiedot ovat saatavilla.

Artikla 5 sisältää ehdotuksen keskeisen säännöksen. Sen mukaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten on hyväksyttävä lakisääteiset tiedot, jotka asianomaiset talouden toimijat asettavat saataville sähköisessä muodossa 4 artiklan mukaisesti.

Artiklan 6 mukaisesti viranomaisten, eFTI-palvelun tuottajien ja taloudellisten operaattoreiden tulee varmistaa käsiteltävien ja vaihdettujen kaupallisen tiedon luottamuksellisuus.

Artikla 7 sisältää säännöksiä komission täytäntöönpanosäädöksistä.

eFTI-alustoja ja –palveluja koskevat vaatimukset

Ehdotuksen 8 artiklan mukaan eFTI-alustojen on täytettävä seuraavat toiminnalliset vaatimukset:

- a) Henkilötietoja käsitellään EU:n yleisen tietosuojasetuksen (EU) 2016/679) mukaisesti,
- b) Kaupallisia tietoja käsitellään artiklan 6 mukaisesti,
- c) Yksilöivä sähköinen tunnistuslinkki voidaan muodostaa käsitellyn datan ja fyysisen kuljetuksen välille,
- d) Dataa voidaan käsitellä yksinomaan valtuutetun ja varmennetun pääsyn kautta,
- e) kaikki käsittelytoiminnot kirjataan asianmukaisesti,

U 51/2018 vp

f) tiedot voidaan arkistoida ja ne pysyvät saatavilla riittävän ajan asiaa koskevien lakisäätöisten tietovaatimusten mukaisesti,

g) tiedot suojataan korruptoitumiselta ja varkauksilta,

h) käsitellyt tietoalkiot vastaavat yhteistä eFTI-tietojoukkoa ja sen osajoukkoja ja niitä voidaan käsitellä millä tahansa unionin virallisella kielellä.

Artiklan 9 mukaan eFTI-palveluntarjoajien on varmistettava seuraavat asiat:

a) tietoja käsittelevät ainoastaan valtuutetut käyttäjät ja niitä käsitellään eFTI-alustalla selkeästi määriteltyjen käyttäjäroolien ja käsittelyoikeuksien mukaisesti ja asiaa koskevien lakisäätöisten tietovaatimusten mukaisesti,

b) tiedot arkistoidaan ja ne pysyvät saatavilla riittävän ajan asiaa koskevien lakisäätöisten tietovaatimusten mukaisesti,

c) viranomaisilla on välitön pääsy niiden eFTI-alustoilla käsiteltyihin tavarakuljetusta koskeviin lakisäätöisiin tietoihin, kun asianomainen talouden toimija on antanut tämän pääsyn viranomaiselle,

d) tiedot on suojattu asianmukaisesti, myös luvattomalta ja lainvastaiselta käsittelyltä sekä vahingossa tapahtuvalta häviämiseltä, tuhoutumiselta tai vahingoittumiselta.

Sertifiointi

Asetusluonnoksen artiklat 10-12 sisältävät määräykset koskien vaatimuksenmukaisuuden arviointi-laitoksia sekä alustojen ja palveluntuottajien sertifiointia. Kansalliset vaatimuksenmukaisuuden arviointielimet akkreditoidaan asetuksen (EC) 765/2008 mukaisesti. Jäsenmaissa on pidettävä yllä luetteloa akkreditoituista arviointilaitoksista sekä sertifioituista eFTI-alustoista ja -palveluntarjoajista virallisella valtion verkkosivustolla.

Säädösvallan siirto ja täytäntöönpanosäännökset

Artiklan 2 mukaan komissio voisi antaa delegoituja säännöksiä liitteen I muuttamiseksi. Liitteessä I muun muassa luetellaan ne EU-säännökset, joiden mukaista tietojen toimittamista asetukset koskisi.

Artiklan 7 mukaisesti komissio antaisi täytäntöönpanosäädökset lakisäätöisiin tietovaatimuksiin liittyvästä yhteisestä eFTI-tietojoukosta ja sen osajoukosta, toimivaltaisten viranomaisten pääsyä eFTI-alustoille koskevista yhteisistä menettelyistä ja yksityiskohtaisista säännöistä, mukaan lukien yhteiset tekniset spesifikaatiot, sekä asianomaisten talouden toimijoiden sähköisessä muodossa saataville asettamien lakisäätöisten tietojen käsittelyä koskevista menettelyistä.

Täytäntöönpanosäännöksiä annettaisiin eFTI-alustojen toiminnallisista vaatimuksista artiklan 8 mukaan sekä eFTI-palveluntarjoajiin kohdistuvista vaatimuksista artiklan 9 mukaan.

Artiklojen 11 ja 12 mukaisesti delegoituja asetuksia voitaisiin antaa eFTI-alustojen ja -palveluntarjoajien sertifioinnista.

Näissä tilanteissa olisi voimassa 14 artiklassa säädetty komiteamenettely, eli komissiota avustaa asetuksessa N:o 182/2011 tarkoitettu komitea.

Loppusäännökset

Loppusäännöksissä säädettäisiin uudelleentarkastelusta ja seurannasta. Asetus tulisi voimaan 20 päivää julkaisun jälkeen, ja sitä sovellettaisiin neljä vuotta voimaan tulon jälkeen.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaat- t e e s e e n

Komissio ehdottaa aloitteen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 91 artiklaa, 100 artiklan 2 kohtaa ja 192 artiklan 1 kohtaa.

Sopimuksen 91 artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat yhteisiä sääntöjä, joita sovelletaan kansainväliseen liikenteeseen jäsenvaltion alueelle tai sen alueelta taikka yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta. Artiklaa tulkittaessa on otettava huomioon 90 artikla, jossa edellytetään, että jäsenvaltiot harjoittavat yhteistä liikennepolitiikkaa. Sopimuksen 100 artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset.

Sopimuksen 192 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto päättävät unionin toimista muun muassa ihmisten terveyden ja ympäristön suojeluun liittyvien tavoitteiden toteuttamiseksi. Artiklaa tulkittaessa on otettava huomioon 191 artikla.

Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

Komissio katsoo, että jäsenvaltioiden yksipuolisilla aloitteilla, joilla pyritään helpottamaan sähköisten kuljetusasiakirjojen ja tiedonvaihdon käyttöönottoa, olisi rajallinen vaikutus, jollei samanlaisia toimia toteutettaisi myös muissa jäsenvaltioissa, joiden alueella kyseessä olevat kuljetukset tapahtuvat. On olemassa riski, että säätäessään lakeja yksipuolisesti jäsenvaltiot hyväksyvät erilaisia vaatimuksia sille, milloin sähköiset asiakirjat ja lakisääteisten tietojen sähköinen toimittaminen yleensä hyväksytään paikkansa pitäväksi ja aidoksi. Käytännössä sähköisiä asiakirjoja ja lakisääteisten tietojen sähköistä toimittamista, jotka täyttäisivät hyväksynnälle asetetut vaatimukset yhdessä jäsenvaltiossa, ei hyväksyttäisi muissa jäsenvaltioissa, mikä loisi esteitä EU:n sisämarkkinoille.

EU:n tasolla voidaan vahvistaa yhdenmukainen lähestymistapa sähköisten asiakirjojen hyväksyntään ja yhteiset standardit sitä varten. Tässä suhteessa tällä aloitteella viedään pidemmälle ja täydennetään toimenpiteitä, joita EU:n tasolla on jo toteutettu yhdenmukaisten edellytysten varmistamiseksi sähköisten kuljetustietojen ja -asiakirjojen hyväksynnälle, muun muassa varmistamalla luottamus niiden viestinnässä käytettäviin sähköisiin välineisiin.

Komissio toteaa, että missään ehdotukseen sisältyvistä toimenpiteistä ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen ongelmiin puuttumiseksi. Ehdotus sisältää siis kolme toimenpidokokonaisuutta, joilla 1) varmistetaan, että kaikissa EU:n jäsenvaltioissa otetaan käyttöön kaikkien asianomaisten viranomaisten velvollisuus hyväksyä sähköiset kuljetusasiakirjat/-tiedot, 2) varmistetaan, että viranomaiset panevat hyväksymisvelvollisuuden täytäntöön yhdenmukaisella tavalla, ja 3) varmistetaan kuljetustietojen sähköisessä vaihdossa käytettävien tietotekniikkajärjestelmien ja -

ratkaisujen yhteentoimivuus, erityisesti yritysten ja hallintojen välisessä lakisääteisessä tietojen toimittamisessa.

Ensimmäisessä toimenpidekokonaisuudessa ei aseteta yrityksille velvollisuutta käyttää sähköistä muotoa, ei yritysten ja hallintojen välisissä eikä yritystenvälisissä suhteissa. Tällaisen velvollisuuden asettaminen yritystenväliselle tiedonvaihdolle varmistaisi kuljetustietojen ja asiakirjojen vaihdon täydellisen digitalisoinnin, mutta se ei ole välttämätöntä viranomaisten hyväksynnän varmistamiseksi. Lisäksi useimmat toimialajärjestöt argumentoivat, että yritykset ovat halukkaita siirtymään täydelliseen digitalisointiin ja aikovat tehdä niin, kunhan viranomaiset sallivat sen.

Toisella toimenpidekokonaisuudella varmistetaan komission mukaan sähköisten tietojen tai asiakirjojen varmentamista koskevat yhdenmukaiset säännöt, ja ne vähentävät osaltaan sääntöjen noudattamisesta yrityksille aiheutuvia hallintokustannuksia ja siten niiden hallinnollista taakkaa.

Kolmannen toimenpidekokonaisuuden vaatimukset ja niihin liittyvät tekniset spesifikaatiot varmistavat, että eri jäsenvaltioiden viranomaisten käyttämät tietotekniikkajärjestelmät ovat yhteentoimivia keskenään ja yritysten käyttämien ratkaisujen kanssa. Vaatimukset ja spesifikaatiot helpottavat myös yhteentoimivuutta yritysten ja hallintojen välisissä ja yritystenvälisissä, nykyisin pitkälti liikennemuotokohtaisissa ratkaisuissa.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Asetusehdotuksella ei ole vaikutuksia Suomen perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin eikä perustuslakiin. Ehdotus huomioi tietosuojan, tietoturvan ja liikesalaisuuksien suojan vaatimukset.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1. Vaikutukset EU:n budjettiin

Asetus lisää jonkin verran EU-hallintoa, mistä aiheutunee rajallisesti kuluja.

5.2. Vaikutukset talousarvioon

Julkiselle sektorille aiheutuisi komission arvion mukaan kustannuksia järjestelmien sertifiointista (17 miljoonaa euroa) sekä 251 miljoonaa euroa toimeenpanosta. Lisäksi kansallisten viranomaisten odotetaan investoivan uusiin IT-järjestelmiin, -sovelluksiin tai tietojen lukulaitteisiin tai olemassa olevien tietojärjestelmien sopeuttamiseen, mutta nämä eivät liene merkittäviä kustannuksia. Asetus lisää Suomessa jonkin verran vuosittaisia hallinnollisia kuluja sertifiointi-, ilmoitus- ja notifiointitehtävien osalta sekä komission asiantuntijaryhmään osallistumisen osalta.

Kertaluonteisia kustannuksia ovat viranomaisten tietojärjestelmien tai laitteiden uusimisen ja sopeuttamisen kustannukset, jotka kuitenkin jäävät pieniksi. Käytännössä kustannukset koskevat viranomaisista erityisesti poliisia, tullia ja rajaviranomaisia sekä Suomen ympäristökeskusta, joiden osalta digitalisaatio on jo varsin pitkällä. Rautatiekuljetusten osalta ehdotus koskee myös Liikennevirastoa ja Liikenteen turvallisuusvirastoa (Trafia). Tiedon noutaminen

rajapinnasta on kustannustehokas tapa tiedon siirtoon. Esimerkiksi poliisin osalta on arvioitu kustannuksiksi n. 100 000 euroa, maksimissaan satoja tuhansia euroja. Rajavartiolaitoksen osalta on arvioitu mahdolliseksi n. 50 000 – 70 000 euron kustannukset rajapintojen luomiseen. Kustannuksia on haastavaa arvioida, koska tietoa tarkemmista järjestelmäspesifikaatioista ei ole. Komission vaikutusarviossa kustannuslaskelmissa viitataan esimerkkinä Eucaris-tietojärjestelmän kustannuksiin kansallisille yhteyspisteille. Suomessa Liikenteen turvallisuusvirasto (Traffile) vuosittaiset kustannukset ovat noin 30 000 euroa.

5.3. Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta unionin jäsenvaltioissa. Asetusehdotuksen artiklat ja johdanto-osan perustelukappaleet ovat paikoin tulkinnanvaraisia, joten niiden perusteella on toistaiseksi vaikea arvioida ehdotuksen vaikutuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Tarkemman arvion pohjaksi ehdotuksen yksityiskohdista hankitaan tietoa ja ehdotuksen vaikutuksia selvitetään neuvoston työryhmässä tapahtuvan jatkovalmistelun kuluessa.

Jäsenvaltioiden olisi notifioitava komissiolle kansallisesta lainsäädännöstä ja sen muutoksista asetuksen liitteen 2 mukaisesti. Suomessa ei ole erityistä lainsäädäntöä, joka estäisi viranomaisia hyväksymästä sähköisiä asiakirjoja tai digitaalista tietoa. Yleislainsäädäntö mahdollistaa sähköisen asioinnin. Pelkästään kansallisesta lainsäädännöstä johtuvia esteitä ei kuljetusten osalta ole vaan esteet juontavat kansainvälisistä sopimuksista ja EU-sääntelystä.

5.4. Muut vaikutukset

Komission vaikutusarvion mukaan suurimmat hyödyt teollisuudelle olisivat taloudellisia ja ympäristöön liittyviä. Teollisuus säästäisi 20-27 miljardia euroa vuosien 2018-2040 aikana hallintokustannusten pienenemisen ansiosta. Toimialan kaikista hallintokustannusten säästöistä noin 60 prosentin odotetaan koituvan maantieliikenteen harjoittajille, joista 99 prosenttia on pk-yrityksiä. Suomalaisissa selvityksissä on todettu sähköisten rahtikirjojen vähentävän virheitä ja pienentävän hallinnollisia kustannuksia. Komissio arvioi myös CO₂-päästöjen vähenemän 1300 tuhannella tonnilla vuosina 2018-2040.

Komission vaikutusarvion mukaan suurimmat kustannukset noin 4,4 miljardia euroa tulevat yrityksille, jotka joutuvat tekemään tietojärjestelmäinvestointeja.

Kustannusten osalta on otettava huomioon että vaikutusarvio koskee koko EU-aluetta ja kustannukset yhtä yritystä kohden jäävät pieniksi. Erityisesti suurilla yrityksillä on jo omia tietojärjestelmiä ja yritykset voivat käyttää myös yhteisiä palveluntuottajien palveluja. Hyvä esimerkki tällaisesta palvelusta on EU-pilottina toteutettu Mobicarnet maaliikenteeseen.

Sähköisten kuljetustietojen arvioidaan mahdollistavan kuljetusten viranomaisvalvonnan nykyistä paremmin. Viranomaisten kannalta on tärkeää, että sähköiset kuljetustiedot ovat helposti valvovien viranomaisten käytössä valvontatilanteessa.

Kansallisesti tulee varautua logistiikkaketjujen digitalisaatio-osaamisen kasvattamiseen.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Kyseessä on ehdotus EU-asetukseksi, joka on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta.

U 51/2018 vp

Ahvenanmaan maakunta vastaa Euroopan unionin säädösten täytäntöönpanosta siltä osin kuin asia itsehallinnon osalta kuuluu sen toimivaltaan. Lainsäädäntövallan jaosta valtakunnan ja maakunnan kesken säädetään Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään lain 18 §ssä ja valtakunnan lainsäädäntövallasta 27 ja 29 §ssä. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat maakuntahallituksen alaisia viranomaisia ja laitoksia (1), luonnon- ja ympäristönsuojelua (10) sekä tieliikennettä, raideliikennettä, veneliikennettä ja paikallisen meriliikenteen väyliä (21) koskevat asiat. Ahvenanmaa on notifioidut vaarallisten aineiden kuljetusta tiellä, rautatiellä ja sisävesillä koskevan direktiivin (2008/68/EU).

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Komissio antoi ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköisistä kuljetustiedoista COM(2018) 279 final 17.5.2018 osana EU komission kolmatta ”Eurooppa liikkeellä” -liikkuvuuspakettia.

Ehdotuksen vaikutusarvioon liittyneestä julkisesta kuulemisesta informoitiin eduskuntaa E91/2017. Julkista kuulemista varten kuultiin ministeriöitä, muita viranomaisia ja liikenne- ja viestintäministeriön logistiikan digitalisaatioverkostoa.

Asetusehdotusta ja sitä koskevaa U-kirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä seuraavissa jaostoissa: Liikenne (EU 22), Sisämarkkinat (EU 8), Oikeus- ja sisäasiat (EU 7), Viestintä (EU 19) ja Elinkeinopolitiikka (EU 13). Lisäksi valmistelussa on käyty keskusteluja valtionvarainministeriön, oikeusministeriön ja ympäristöministeriön, muiden virastojen sekä alan toimijoiden kanssa liikenne- ja viestintäministeriön perustamassa logistiikan digitalisaatioverkostossa.

Ehdotuksen käsittely neuvoston liikennetyöryhmässä alkanee joko heinäkuussa tai kesälomakauden jälkeen.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää sähköisiä kuljetustietoja koskevan komission asetusehdotuksen tavoitteita kannatettavina, sillä ne vauhdittavat tavaraliikenteessä siirtymää sähköisten dokumenttien ja edelleen koneluettavan datan hyödyntämiseen sekä tukevat digitaalisia sisämarkkinoita ja viranomaistehtäviä velvoittamalla kaikissa EU-maissa viranomaiset hyväksymään kaikkien liikennemuotojen osalta rajat ylittävästi sähköiset kuljetusdokumentit ja niiden tiedot digitaalisessa muodossa. Pääministeri Juha Sipilän hallitusohjelman Digitalisoidaan julkiset palvelut – kärkihankkeen mukaisesti julkinen hallinto sitoutuu kysymään samaa asiaa kansalaisilta ja yrityksiltä vain kerran. On myönteistä, että ehdotuksessa käsitellään asiakirjojen, kuten rahtikirjan, asemesta nimenomaan kuljetustietoja. Suomi pitää tärkeänä, että ehdotuksessa on huomioitu henkilötietojen ja liikesalaisuuksien suoja sekä tietoturva.

Tietojärjestelmiä koskevat tekniset vaatimukset olisi laadittava siten, että yritykset voisivat halutessaan hyödyntää samaa järjestelmää toiminnassaan laajemminkin kuin ainoastaan toimittaessaan tietoja viranomaisille. Tietojenvaihdossa tavoiteltava on tilanne, jossa yritys voi asettaa tiedot saataville omaan ohjelmointirajapintaansa (application programming interface, API), ja antaa pääsynhallinnan avulla eri toimijoille pääsyn tarvittaviin tietoihin. Esimerkiksi viranomaisilla olisi siten pääsy niihin tietoihin, joihin niille on lainsäädännössä annettu oikeus päästä, minkä lisäksi toimija voisi antaa esimerkiksi kuljetusketjun osapuolille tai omille lii-

kekumppaneilleen erilaajuisia oikeuksia saada rajapinnassa olevaa tietoa. Tämä mahdollistaisi myös sen, että tieto tarvitsee tallentaa vain kerran.

On jossain määrin epäselvää, edistääkö ehdotus tällaista laajempaa hajautettuun malliin perustuvaa sähköistä tietojenvaihtoa. Vähintään olisi pystyttävä varmistamaan, ettei siitä muodostu esteitä, minkä johdosta valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotusta olisi syytä joiltain osin selkeyttää. Esimerkiksi ehdotuksessa ei suoraan mainita mahdollisuutta ohjelmointirajapintojen käyttöön. Asetustekstin pohjalta ei myöskään muodostu selkeää kuvaa siitä, millaista järjestelmäarkkitehtuuria tavoitellaan, ja tähän asiaan tarvittaisiin selkeytystä.

Oman ohjelmointirajapinnan käyttäminen mahdollistaisi yrityksille myös uuden palvelutarjonnan syntymistä ja lisää mahdollisuuksia paitsi sovelluksiin liittyvälle liiketoiminnalle niin myös liiketoiminta-alustojen kehittämislle.

Ehdotettu sertifiointimenettely on yksityiskohtainen ja edellyttää Suomessa esimerkiksi uudenlaisen osaamisalueen kehittämistä. Tarvitaan tarkempaa arviota siitä, voisiko vapaaehtoinen sertifiointimenettely kannustaa yrityksiä riittävästi tuottamaan vaatimustenmukaisia ratkaisuja ja samalla toimittamaan kuljetustiedot viranomaisille digitaalisessa muodossa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että sertifiointitoimintaa koskevat vaatimukset hyödyttävät suomalaisia yrityksiä, mutta eivät aiheuta niille ylimääräistä, kilpailukykyä haittaavaa hallinnollista taakkaa.

Lisäksi ehdotuksessa kiinnitetään varsin vaatimattomasti huomiota siihen, että vastaavaa työtä on jo tehty eri liikennemuodoissa kansainvälisellä tasolla, esimerkiksi tieliikenteessä Yhdistyneiden kansakuntien Euroopan talouskomissiossa UNECE:ssä. Kuljetustoiminta on luonteeltaan lähtökohtaisesti kansainvälistä, minkä johdosta on syytä varmistaa, että EU:ssa tehtävät toimenpiteet ovat yhteensovitettavissa kansainväliseen standardointiin ja muuhun kehitystyöhön. EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä jo tehdyn työn hyödyntäminen on asetuksen täytäntöönpanossa järkevää. On tärkeää, että komissio vaikuttaa maailmanlaajuisesti aloitteellisesti eri kuljetusmuotojen rahtitietojen harmonisointiin sisältöjen osalta.

Komissiolla on ehdotuksen mukaan laaja delegoitujen säädösten anto-oikeus. Erityisesti edellä mainittuja näkemyksiä koskien hajautettuun malliin perustuvaa sähköistä tietojen vaihtoa, kansainvälisen lainsäädännön ja standardisoinnin hyödyntämistä ja hallinnollisen taakan välttämistä olisi syytä huomioida asetusehdotuksen toimivaltuuksissa liittyen delegoituihin säädöksiin. On myös huomioitava, että asetuksen soveltamisalan määrittäminen alemman asteisissä säädöksissä ei lähtökohtaisesti ole asianmukaista, minkä johdosta asiaa on tarvetta selkeyttää. eFTI-alustojen ja palveluntarjoajien vaatimuksia koskevat artiklat 8 ja 9 ovat yleisellä tasolla pääosin perusteltuja, mutta jatkovalmistelussa on varmistettava, että ne voidaan toimeenpanna erilaisten toimijoiden tarpeisiin vastaavilla, teknologianeutraaleilla tavoilla lukkiutumatta käyttämään tiettyjä toimittajia. Sekä yrityksille että julkiselle hallinnolle on tärkeää selkeä ja ennakoitavissa oleva säädösympäristö, kun ne siirtyvät toiminnassaan digitalisaatioon ja niille tulee siitä kustannuksia. Toimeenpanosäädösten laatiminen ei saa tarpeettomasti myöskään hidastaa asetuksen voimaantuloa ja digitaalisen tiedonvaihdon käyttöönottoa.

9 Laatijan yhteystiedot

Anne Miettinen

Liikenne- ja viestintäministeriö puh nro 040 7549862