LAUSUNTO: Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi

Finnair Oyj kiittää mahdollisuudesta lausua koskien liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemaa hallituksen esitystä. Haluamme myös kiittää ministeriötä valmiudesta vuoropuheluun ja toimivien ratkaisujen etsimiseen hallituksen esityksen luonnosteluvaiheessa.

Eri liikennemuotojen sääntelyn yhdenmukaistaminen ja multimodaalisten matkaketjujen syntymisen edistäminen ovat kannatettavia tavoitteita. Matkaketjut ovat kansainvälisen lentoliikenteen piirissä pitkälle kehittyneitä, ja niiden kehittyminen myös eri liikennemuotojen välille on matkustajien etu. Erityisesti lento- ja raideliikenteen välisestä yhteistyöstä on kiinnostavia esimerkkejä Keski-Euroopassa ja Koillis-Aasiassa. Finnairilla on myynnissä lento- ja junalipun yhdistävä tuote Helsingin ja Pietarin välillä yhteistyössä VR Yhtymän kanssa.

Samalla joudumme kuitenkin kiinnittämään huomiota siihen, että esityksen vaikutusarvio vaikuttaa puutteelliselta. Elinkeinoelämälle merkittäviä uusia puolesta-asioinnin kaltaisia velvoitteita tuovaan esitykseen tulisi liittyä kunnollinen arvio niin velvoitteiden aiheuttamista investointikuluista toimialalle kuin esityksen taloudellisista hyödyistä.

Yksityiskohtaisemmat kommenttimme ovat alla.

## Määritelmät

Kuljetuspalvelua lukuun ottamatta määritelmät eivät ole riittävän yksiselitteisiä. Pyydämme ministeriötä kiinnittämään huomiota eri toimijoista käytettävien termien yksiselitteisyyteen; esimerkiksi palveluntarjoaja-sanaa käytetään luonnoksessa laveasti. Lisäksi auki jää muun muassa:

* Kuuluuko välityspalveluun esim. matkatoimistopalvelu?
* Jos liikennepalvelu sisältää minkä tahansa liikenteeseen liittyvän palvelun, sisältääkö se silloin myös kuljetuspalvelun ja välityspalvelun?
* Liikennepalvelun määritelmässä puhutaan yleisölle tai yksityiseen käyttöön tarjoamisesta. Mitä eroa näillä on?

Lisäksi kiinnitämme huomiota siihen, että esityksessä ei ole määritelty henkilöliikennettä. Määritelmä olisi tarpeellinen, jotta III osan 1 luvun 1 §:n soveltuminen kaikkiin liikennemuotoihin olisi selvää.

## Soveltamisala

On tärkeää, ettei Suomen lainsäädäntö aseta suomalaisia yrityksiä ulkomaisia kilpailijoitaan heikompaan kilpailuasemaan kansainvälisen kilpailun kohteena olevilla markkinoilla. Sikäli olemme tyytyväisiä, että ministeriö esittää lain soveltamisalan kattavan paitsi palvelutarjoajat, joilla on toimipaikka Suomessa, myös palveluntarjoajat, joiden tarjoaman matkan alku- tai loppupää on Suomessa. On kuitenkin hyvin epäselvää, miten käytännössä on tarkoitus velvoittaa esimerkiksi ulkomainen lentoyhtiö tai välityspalvelun tarjoaja täyttämään puolesta-asioinnin kaltaiset velvoitteet. On myös otettava huomioon, että ulkomaiselle lentoyhtiölle Suomessa asetettu kansallinen velvoite voi vähentää Suomen kiinnostavuutta lentoliikenteen kannalta.

Lentoliikenteessä erityisesti pitkät mannertenväliset reitit perustuvat usein eri lentoyhtiöiden operoimien lentojen yhdistelmiin code share - tai interline-yhteistyön kautta. Olisi erittäin vaikeasti perusteltavissa, että ulkomainen lentoyhtiö, joka ei itse operoi Suomeen, joutuisi tällaisia yhdistelmiä myydessään ottamaan huomioon Suomessa asetetut kansainvälisesti ainutlaatuiset velvoitteet. Tällainen tilanne voisi vahingoittaa suomalaisten lentoyhtiöiden kykyä sopia kaupallisesta yhteistyöstä ulkomaisten lentoyhtiöiden kanssa ja sitä kautta heikentää suomalaisten lentoyhteyksiä maailmalle. Esitämme, että soveltamisala koskettaisi vain Suomessa, Suomesta ja Suomeen itse operoivia lentoyhtiöitä.

## Ilma-alusten rekisteröinti

Euroopan unionin lentoliikenneasetus (EY 1008/2008) sallii toimivaltaiselle viranomaiselle laajemman harkintavallan ilma-alusten rekisteröintimaan suhteen kuin luonnos hallituksen esitykseksi. Lakiluonnos rajaa ilmailun sisämarkkinoiden toimintaa.

## Rajoitettujen liikenneoikeuksien jakaminen

Lausunnon mukaan liikenteen turvallisuusvirasto antaa tarkemmat määräykset selvityksistä, joiden perusteella rajoitettujen liikenneoikeuksien hakijoiden vertailu suoritetaan. Toivomme, että ao. määräyksen valmistelussa kuullaan lentoyhtiöitä. Kilpailuasetelman arvioinnissa on olennaista ottaa huomioon lentoyhtiöiden välinen kilpailu EU:n sisämarkkinoilla.

## Ei-säännöllinen lentoliikenne Suomen ja kolmannen maan välillä

Voimassaolevasta ilmailulaista kopioitu määräys, jonka mukaan ei-säännöllisen lentoliikenteen kieltämiseen pitäisi liittyä taloudellisen haitan aiheuttaminen säännölliselle lentoliikenteelle, on epäselvä ja epälooginen. Esitämme, että kieltämiseen riittäisi esityksessä mainittu säännöllisen lentoliikenteen harjoittamiselle asetettujen rajoituksien kiertäminen ei-säännöllisen lentoliikenteen avulla.

## Lentomiehistön henkilölupien myöntäminen

Pykälän siirtyessä ilmailulaista uuteen lakiin olisi luonteva täsmentää luvan epäämiseen liittyvää epämääräisyyttä.

II osan 13. luvun 2§:n alakohdan 1 "ilmailua koskevat säännökset ja määräykset on varsin epämääräinen ilmaisu. Esimerkiksi IV osan 1 luvussa on käytetty ilmaisua ” …tämän lain sekä sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten...”. Esitämme, että kaikkialla ehdotetussa laissa käytettäisiin tarkkaa ilmaisua ”tämän lain sekä ilmailulain nojalla annettujen säännösten, määräysten ja päätösten” Tämän tyyppinen täsmällisyys parantaisi oikeusvarmuutta.

Epäselväksi jää myös miksi alakohdassa 4 puhutaan sekä ”säännöksistä ja määräyksistä” että ”ilmailun turvallisuuden kannalta olennaisista säännöksistä ja määräyksistä”. Olisi luontevaa, että kaikissa tämän pykälän kohdissa tarkoitettaisiin ilmailun turvallisuuden kannalta olennaisia säännöksiä.

## Tiedonantovelvollisuus ja liikkumispalvelua koskevat olennaiset tiedot

Lentoyhtiöillä on myynnissä suuri määrä kohteita, reittiyhdistelmiä, lipputyyppejä sekä varausluokkia. Jatkuvasti muuttuvia hintatietoja on satoja tuhansia ja niiden määräytyminen perustuu kysynnän ja tarjonnan muutoksiin. Kaikkien hintayhdistelmien ilmoittaminen reaaliaikaisesti varsinaisen varausprosessin ulkopuolella aiheuttaisi lentoyhtiölle merkittäviä kustannuksia ja saattaisi olla teknisesti erittäin vaikeasti toteutettavissa. Ao. tietojärjestelmän toimittaa Finnairille globaalisti toimiva Amadeus, eikä ole takeita, että järjestelmään olisi saatavilla kansallisia poikkeuksia varsinkaan lakiluonnoksen edellyttämässä aikataulussa.

Saatavuuden osalta vapaiden paikkojen tarkka määrä on liikesalaisuus. Lentoyhtiöt eivät myöskään kilpailuoikeudellisista syistä ilmoita lentojen vapaiden paikkojen määrää ulospäin.

Toivomme, että nämä näkökohdat otetaan huomioon ao. asetuksen valmistelussa.

## Puolesta-asiointi

Luonnoksessa esitelty puolesta-asioinnin käsite perustuu henkilöiden eri palveluissa olevien käyttötilien avaamiseen Euroopan unionin maksupalveludirektiivin mallin mukaisesti. On epäselvää, mitä esitetty toimintamalli käytännössä tarkoittaisi liikenteessä ja keitä asiakkaita velvoite koskisi.

Lentoliikenteessä matkustajan ja lentoyhtiön välinen asiointi ei perustu tilisuhteeseen. Jokainen lipun osto on kertaluonteinen tapahtuma. Finnair Plus -kanta-asiakasohjelma ei ole sellainen luonnoksessa ilmeisesti tarkoitettu tili, joka olisi osa varausprosessia. Kanta-asiakastilien tietojärjestelmä ei mahdollista lipun ostamista, vaan sen tarkoitus on ansaittujen ja käytettyjen kanta-asiakasetujen säilyttäminen ja kanta-asiakasviestinnän mahdollistaminen.

Lisäksi on huomioitava, että merkittävä osa Finnair Plus -kanta-asiakaista on muiden maiden kuin Suomen kansalaisia. Luonnoksen perusteella on epäselvää, tarkoittaako ministeriö puolesta-asiointivelvoitteen koskevan nimenomaan Finnair Plus –kanta-asiakkaita ja mitä tämä tarkoittaisi muiden maiden kansalaisten osalta.

Luonnoksen mukaan puolesta-asioinnissa välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajan pääsyn on oltava riittävän laajaa. Ilmaisun tulkinta vaikuttaa olennaisesti siihen, millaisia investointeja liikennepalvelujen tarjoajien on tehtävä tietojärjestelmiinsä. Pyydämme ministeriötä täsmentämään kirjausta.

Olemme ymmärtäneet ministeriön sidosryhmätilaisuuksissa, että puolesta-asiointiin ei ole tarkoitus liittyä tietojenluovutusta. Selkeyden vuoksi tämä olisi hyvä todeta hallituksen esityksessä.

Luonnoksessa mainitaan puolesta-asiointisuhteen perustamisen edellyttävän vahvaa tunnistamista. Lähdemme siitä, että liikennepalvelun tarjoajaa ei voida velvoittaa järjestämään tällaista vahvan tunnistamisen välinettä toisten yrityksien liiketoimintaa palvellakseen. Välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajan on järjestettävä vahva tunnistaminen, jos se haluaa käyttää puolesta-asiointia. On tosin huomioitava, että ulkomaisilla henkilöillä ei mahdollisesti ole käytettävissä laissa tarkoitettua vahvan tunnistamisen välinettä.

Pidämme hyvänä, että liikkumispalvelun tarjoajalla olisi oikeus arvioida pääsyyn oikeutetun liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajan luotettavuus ennalta asetettujen arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Tuemme Kansainvälisen ilmakuljetusliiton IATA:n piirissä kehitetyn NDC:n standardikehitystä, ja lähtökohtaisesti NDC tai vastaava järjestelmä on käyttämämme rajapinta myös yhdistämispalveluiden tarjoajien suuntaan. Tulemme edellyttämään yhteistyökumppaneilta kykyä tekniseen valvontaan 24/7 sekä nopeaa vasteaikaa tukipyyntöihin. Tulemme myös edellyttämään yhteistyökumppaneilta muun muassa tietoturvavalvontaa ja ilmoitusta mahdollisista tietoturvaloukkauksista.

## Välitys- ja yhdistämispalvelut

On kannatettavaa, että välitys- ja yhdistämispalvelun tarjoajilta edellytetään ilmoitusta toiminnastaan ja yhteystiedoistaan Liikenteen turvallisuusvirastolle. Näiden tietojen on oltava myös liikenteen palveluntarjoajien saatavilla ilman kustannuksia. Samaten kannatamme välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajille säädettävää velvollisuutta antaa matkaketjun eri osiin kohdistuvaa tietoa siitä, kenen puoleen matkustaja voi matkaketjun eri vaiheissa kääntyä.

Tiedottamisvelvollisuus ei kuitenkaan esitetyssä muodossaan ole riittävä. Eri kuljetusmuotojen vastuusäännökset ovat erilaisia ja multimodaalikuljetusten vastuukysymyksissä on lainsäädännön tasolla harmaata aluetta. Välitys- ja yhdistämispalveluiden vastuu matkaketjun toimivuudesta on kokonaan säätelemätön ja perustuu osapuolten välisiin sopimuksiin. Esimerkiksi kuljetusvälineen vaihtoon (samankin kuljetusmuodon sisällä) tarvittava minimiaika, matkustusasiakirjavaatimukset ja muut matkaketjun toimivuuteen liittyvät operatiiviset seikat on tunnettava matkaketjuja muodostettaessa. On välttämätöntä, että liikenteenharjoittajat, matkatoimistot ja muut osalliset vaihtavat tarvittavia tietoja ja sopivat vastuista ja menettelyistä erityyppisten virhetilanteiden varalta. Lain on sallittava esimerkiksi lentoyhtiön edellyttää välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajalta sopimusta, jolla matkaketjujen muodostamisen käytännön kysymykset sekä vastuut sovitaan.

## Julkinen palveluvelvoite

Valtio on asettanut lentoliikenteelle julkisia palveluvelvoitteita hyvin säästeliäästi muihin liikennemuotoihin verrattuna. Valtion talousarviossa lentoliikenteen ostoliikenteeseen on varattu yhden miljoonan euron määräraha, joka osoitetaan yhdelle reitille.

Julkisen palveluvelvoitteen asettamisen päätösvallan siirtäminen Liikennevirastolta maakunnalle on periaatteellisesti merkittävä muutos. Sen käytännön merkitys riippuu olennaisesti siitä, millaiset rahoitusmahdollisuudet tarkoitukseen varataan. 1 miljoonan euron jakaminen tasan maakunnille ei vaikuta relevantilta toimintatavalta.

## Sähköinen rahtikirja

Rahtiliikenteen digitalisaatio tarjoaa merkittäviä tuottavuusetuja. Olemme investoineet rahdin digitalisointiin ja avaamme lähiaikoina uuden pitkälti automatisoidun rahtiterminaalin.

Rahtiliikenteen sujuvuuteen vaikuttaa olennaisesti eri liikennemuotojen sujuva yhteistyö. Sähköisen rahtikirjan käyttöönotto tehostaisi merkittävästi rekka- ja lentorahdin välillä siirtymistä. Pidämme valitettavana, jos liikennekaaren myötä ei oteta edistysaskeleita sähköisen rahtikirjan käyttöönotossa Suomessa.

## Liikenneasioiden rekisteri

Pidämme sinänsä hyvänä tavoitetta yhdistää liikenneasioiden rekisterit ja yhtenäistää niitä koskevia käytäntöjä. Tietojen toimittamisen tavan on oltava toimijoille käytännöllinen eikä siihen pidä liitää vaatimuksia toimijoiden investoinneista uusiin tietojärjestelmiin, joista ne eivät itse hyötyisi omassa toiminnassaan.

Esityksessä rekistereihin esitetään ilmoitettavaksi useita sellaisia tietoja, joita ilma-alusten osalta ei nykyään ilmoiteta (mm. tyyppitodistuksen numero, tyyppihyväksyntäluokka, minimimiehistö, maksimi matkustajamäärät, tieto pelastusvarjosta sekä moottoreiden tyyppi, merkki, malli, sarjanumero, valmistaja, valmistusmaa, valmistusvuosi, maksimi- sekä jatkuvateho, malliluokka, tyyppitodistuksen numero, tyyppihyväksyntäluokka). Luonnoksen mukaan voitaisiin merkitä myös tiedot maahantuontitarkastuksista, kunnossapidosta, huolto-ohjelmasta, huoltajista sekä tiedot lentokelpoisuuteen tai huoltamiseen sekä IDERA ja valvontavastuunsiirtämiseen liittyvistä sopimuksista.

Emme ole tietoisia perusteluista, miksi liikenneasioiden rekisteriin olisi merkittävä edellä mainittuja tietoja, joita viranomainen ei nykyisellään vaadi ja joista osan jatkuva päivittäminen aiheuttaisi kustannuksia esimerkiksi lentoyhtiöille. Emme kannata rekisteriin ilmoitettavien tietojen laajentamista.

Lisäksi on huomattava, että luonnoksessa mainituista käsitteistä rakentamisajan ja onnettomuuksien osalta ei ole määritelty yksityiskohtaisesti, mitä näillä tarkoitetaan. Rakentamisaika eli valmistumispäivämäärä on käsityksemme mukaan yleensä se päivämäärä, jolloin koneella on myönnetty EASA Form 52. Onnettomuuden (accident vai incident) määritelmän on oltava yksiselitteisen tarkka siksikin, että onnettomuuksia koskevat tiedot vaikuttavat koneiden myyntiarvoon.

## Ilmailulain pykälien 147 ja 148 muuttaminen

Ehdotuksen mukaan ilmailulain pykäliä 147 ja 148 muutettaisiin niin, että ne kattaisivat myös ilmoituksenvaraisen toiminnan. Pykälän 148 muutostekstin mukaan ehdotetaan lisäksi toimivaltuuksien laajentamista, sillä pykälässä todetut toimet voisivat tulla kyseeseen silloin kun luvanhaltijaa ei noudata ”toimintaa koskevia säännöksiä ja määräyksiä”. Nykyisessä laissa toimet voivat tulla kyseeseen, jos luvanhaltija ei noudata toimintaa koskevia määräyksiä. Toimivallan laajennusta ei ole perusteltu, joten on epäselvää, mikä on ehdotetun muutoksen tavoite ja mihin säännöksiin lain kohta viittaisi. Kuten totesimme edellä kohdassa **Lentomiehistön henkilölupien myöntäminen**, toimivaltasäännöksen on oltava selkeä.

Laajennus olisi myös ristiriidassa pykälän 147 kanssa, johon ei ole ehdotettu vastaavaa muutosta. Kuitenkin pykälän 148 alakohdassa 4 mahdollistettaisiin kielto ym. päätös mm. säännösten vastaisen toiminnan jatkamisesta pykälän 147 nojalla annetun huomautuksen tai varoituksen jälkeen. Tämä ei kuitenkaan olisi mahdollista, sillä pykälän 147 nojalla huomautusta tai varoitusta ei voi antaa säännösten vastaisen toiminnan vuoksi vaan pelkästään hyväksynnän tai määräysten vastaisen toiminnan vuoksi. Ehdotamme, että ilmailulain pykälään 148 ei lisätä epätarkkaa käsitettä ”säännöstö” ja että joka tapauksessa käytettäisiin tarkempaa ilmaisua kuin ”toimintaa koskevat säännökset tai määräykset”. Toimivaltasäännösten tarkkarajaisuusvaatimuksen mukaisesti tulisi kummassakin pykälässä käyttää esimerkiksi ilmaisua ”tämän lain sisältämiä tai sen nojalla annettuja [säännöksiä tai] määräyksiä”.

## Ilmailulain 151 §

Hallituksen esitysluonnoksen sivulla 34 esitetään, että lentomatkustajien oikeuksia koskevien EU-asetusten valvonnassa liikenteen turvallisuusvirastolla on käytettävissä ilmailulain 151 §:n mukainen käsky tai kielto, joiden tehosteeksi on mahdollista asettaa uhkasakko, teettämisuhka tai keskeyttämisuhka siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

Kyseinen ilmailulain pykälä kuuluu seuraavasti (alleviivaus tässä):

”Liikenteen turvallisuusvirasto voi asettaa tämän lain tai Euroopan unionin asetuksen nojalla antamansa käskyn tai kiellon tehosteeksi uhkasakon, teettämisuhan tai keskeyttämisuhan siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.”

Kyseinen ilmailulain kohta koskee uhkasakon ym. asettamisvaltuutta, mutta se ei anna liikenteen turvallisuusvirastolle toimivaltaa asettaa käskyjä tai kieltoja. Ilmailulaissa ei muuallakaan ole kohtaa, jonka nojalla liikenteen turvallisuusvirasto voisi antaa käskyn tai kiellon lentomatkustajien oikeuksia koskevissa asioissa. Edellä jo viitatussa pykälässä 148 olevat kielto- ym. oikeudet koskevat luvan ehtojen tai muiden ”toimintaa koskevien määräysten” vastaista toimintaa. Asetus 261/20014 ei ole ”toimintaa koskeva määräys”. Myöskään asetuksessa 261/2004 ei ole toimivaltasäännöstä, jonka perusteella liikenteen turvallisuusvirasto voisi asettaa kiellon.

Lisäksi huomautamme, että siinäkin tapauksessa, että liikenteen turvallisuusvirastolla olisi lain mukaan kielto-oikeus asetusta 261/2004 koskevissa asioissa, se voisi koskea vain tilanteita, joissa itse asiakysymys ei ole riidanalainen. Jos esimerkiksi matkustajan ja lentoyhtiön välinen asetuksen soveltamista koskeva tulkintariita on yleisen tuomioistuimen ratkaistavana, liikenteen turvallisuusvirasto ei voisi kieltää lentoyhtiötä toimimasta riidanalaisen kysymyksen tarkoittamalla tavalla, koska kieltopäätös riistäisi lentoyhtiöltä oikeuden saada asia ratkaistua toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Kieltopäätöksestä valitetaan hallinto-oikeuteen, joka ei voi ratkaista valitusasiaa, koska valitusperusteena oleva aineellinen kysymys kuuluu yleisen tuomioistuimen toimivaltaan. Ilmailulain mukainen kielto-oikeus voi koskea siten vain sellaisia asioita, joissa liikenteen turvallisuusvirasto on itse toimivaltainen antamaan asiaratkaisun. Edellä sanottu koskee vastaavasti myös kuluttaja-asiamiestä, jonka kieltopäätösasiat käsittelee markkinaoikeus.

Ehdotamme, että liikenteen turvallisuusviraston ja kuluttaja-asiamiehen toimivaltaa selvennettäisiin kieltopäätösten osalta edellä lausunnossamme kuvatut seikat huomioiden. Käytännössä toimivaltaa rajattaisiin niin, että se ei ulottuisi asioihin, jotka ovat tulkintakysymyksien vuoksi vireillä toimivaltaisissa riidanratkaisuelimissä tai ratkaisusuosituksia antavissa elimissä. Tätä edellyttää myös asetuksen 261/2004 johdantokappale 22, joka kuuluu seuraavasti:

”Jäsenvaltioiden olisi varmistettava ja valvottava, että niiden lentoliikenteen harjoittajat noudattavat yleisesti tämän asetuksen säännöksiä, ja nimettävä asianmukainen elin tätä valvontatehtävää suorittamaan. Valvonta ei saisi vaikuttaa matkustajien ja lentoliikenteen harjoittajien oikeuteen turvautua kansallisen lainsäädännön menettelyjen mukaisesti tuomioistuinmenettelyyn.”

Lisätietoja:
Sami Sarelius, lakiasiainjohtaja

Sami.sarelius@finnair.com

Katri Harra-Salonen, Chief Digital Officer

Katri.harra-salonen@finnair.com

Lauri Tierala, päällikkö, markkinoillepääsy ja liikennepolitiikka

Lauri.tierala@finnair.com, 040-8417141