



Lausunto

25.2.2020

VN/1631/2020
VN/1631/2020-TEM-107

Liikenne- ja viestintäministeriö
lvm@lvm.fi

Viite: Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö, 30.1.2020

Työ- ja elinkeinoministeriön lausunto LVM:n arviomuistiosta koskien taksisääntelyn toimivuutta

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt 30.1.2020 työ- ja elinkeinoministeriöltä lausuntoa Taksisääntelyn toimivuutta käsittelevästä arviomuistiosta.

Arviomuistiossa on monipuolisesti ja laajasti käsitelty taksipalvelujen turvallisuuteen, saatavuuteen ja hinnoitteluun ja laatuun liittyviä näkökohtia ja esitetty erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja taksisääntelyn uudistamistarpeista. Lisäksi muistiossa on käsitelty harmaan talouden torjuntaa sekä välityskeskusten roolia taksimarkkinoilla. Muistio luo kattavan kuvan taksisääntelyn kehittämistarpeista.

Työ- ja elinkeinoministeriö on tarkastellut arviomuistiossa esitettyjä kysymyksiä elinkeinopolitiikan, kilpailu- ja kuluttajapolitiikan, matkailun edistämisen, alueiden kehittämisen, elinkeinonvapauden sekä harmaan talouden torjunnan näkökulmasta. Työ- ja elinkeinoministeriö esittää lausuntonaan seuraavaa sekä viittaa lisäksi Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamaan lausuntoon.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää toimivia taksimarkkinoita erittäin tärkeänä. Taksien merkitys osana laajempaa liikkumispalvelumarkkinaa on merkittävä, sillä taksia käytetään usein osana ovelta-ovelle matkaketjua. Sujuvat ja luotettavat liikenneratkaisut ovat tärkeitä kasvu- ja kilpailutekijöitä alueille, kunnille ja yrityksille. Toimivat taksimarkkinat edistävät osaltaan alueiden elinvoimaa sekä tarjoavat palveluja, hyvinvointia, työpaikkoja sekä verotuloja valtiolle ja kunnille.

Työ- ja elinkeinoministeriön toteaa, että markkinaehtoisen markkinan pääpiirteet tulee säilyttää arvioitaessa muutostarvetta ja –keinoja kesällä 2018 voimaan tulleen liikenteen palveluista annetun lain (320/2017) muuttamiseksi taksien osalta. Sääntelyä tulee uudistaa siten, että tuetaan markkinaehtoisen järjestelmän toimintaedellytyksiä. Sääntelyratkaisujen tulee myös mahdollistaa uuteen teknologiaan perustuvien palvelujen kehittäminen ja tarjoaminen asiakkaille, ja varmistaa yhteiskunnallisten veloitteiden suorittaminen aivan kuin kaikilla muillakin toimialoilla. Koska uusi laki on ollut voimassa vasta rajallisen ajan, eivätkä kaikki vaikutukset ole täysimääräisesti tiedossa, muutoksia lakiin tulisi tehdä harkitusti.

Ottaen huomioon erityisesti lausuntokierroksen lyhyen keston, työ- ja elinkeinoministeriö varaa mahdollisuuden lausua asiasta tarkemmin hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierroksella ja tarvittaessa muutoin asian jatkovalmistelun yhteydessä.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Aleksanterinkatu 4

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

www.tem.fi

Taksipalvelujen saatavuus

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää yleisesti tärkeänä, että paikallisesti ja alueellisesti taksipalveluja kehitetään siten, että taksien saatavuus paranee. Tämä korostuu erityisesti harvaan asutun ja pitkien välimatkojen etäisyyksien alueilla. Asia on tärkeä sekä asiakkaiden että taksiyrittäjien näkökulmasta. Myös matkailuyritysten ja -alueiden näkökulmasta alueiden saavutettavuus – ja taksien saatavuus – on tärkeä kilpailukykytekijä.

Arviomuistiossa todetaan, että taksipalvelujen helppo saatavuus ja lyhyt odotusaika ovat kyselytutkimuksen perusteella keskeisimpiä kuluttajien taksinkäyttöön ja palveluntarjoajan valintaan vaikuttavia tekijöitä. Taksipalvelun todellista saatavuudesta viranomaisten käytössä ei kuitenkaan ole tällä hetkellä sellaisia tietoaineistoja, joiden perusteella voitaisiin tehdä päätelmiä taksipalvelujen tosiasiallisesta saatavuudesta. Ilman tosiasiallista saatavuutta koskevaa tietoa on mahdotonta muodostaa kokonaiskuvaa henkilöliikennepalveluista ja niiden toimivuudesta alueellisesti tai kansallisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa Kilpailu- ja kuluttajaviraston ehdotusta seurantatiedon kehittämistä pohtivan työryhmän perustamisesta. Viranomaisten on tarpeen saada tietoa taksipalvelujen saatavuustilanteesta nykyistä tarkemmalla tasolla, jotta nykyistä tarkemman tilannekuvan muodostaminen olisi mahdollista. Ministeriö pitää myös harkinnan arvoisena sen selvittämistä, miten välityskeskukset voisivat täsmentää tilausvahvistuskäytäntöjään ja ennakkotilauksen jakamista siten, että tilattujen kyytien toteutuminen voitaisiin varmistaa paremmin. Taksipalvelujen saatavuudessa on ollut ongelmia jo aikaisemman sääntelyn aikana. Tämän vuoksi jatkoselvityksissä on tärkeää pystyä tunnistamaan lainsäädäntömuutoksesta aiheutuneet saatavuusongelmat.

Arviomuistiossa on nostettu esiin myös kilpailulainsäädännön rooli taksien saatavuusongelmien yhteydessä ja tuotu esiin erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja asiaan liittyen. Ministeriö toteaa tältä osin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto on antanut runsaasti kilpailuoikeudellista neuvontaa taksialan toimijoille liikennemarkkinalain tultua voimaan mm. ajovuoroista sopimisen osalta. KKV:n tulkintakäytännön mukaan kilpailulainsäädäntö ei lähtökohtaisesti estä sopimista, jos markkinaehtoista palvelujen tarjontaa ei muutoin synny. Jatkossakin taksien saatavuuteen liittyvissä kilpailuoikeudellisissa kysymyksissä on mahdollista hyödyntää Kilpailu- ja kuluttajaviraston antamaa ohjeistusta. Kilpailulaki ei sen sijaan mahdollista ennakkopäätöksiä eikä siten myöskään ennakkopäätöstä ajovuoroista. Ministeriö ei pidäkään ehdotusta ennakkopäätösmenettelystä tarkoituksenmukaisena tai ylipäätään toteuttamiskelpoisena. Ministeriö suhtautuu myös kriittisesti esitykseen, jonka mukaan liikennepalvelulakiin lisättäisiin erityissäännös jonka puitteissa ajovuoroista sopiminen olisi sallittua. Esitys todennäköisesti vähentäisi kilpailua ja lisäisi merkittävästi riskiä kilpailunvääristymiin taksipalveluiden markkinoilla.

Hinnoittelu ja hintatietojen ilmoittaminen

Voimassaoleva laki velvoittaa ilmoittamaan hinnat selkeästi, ymmärrettävästi ja helposti havaittavalla tavalla ennen matkan alkamista tai tilauksen vahvistamista. Traficom, poliisin ja Verohallinnon suorittamassa valvonnassa on havaittu puutteita sääntelyn noudattamisessa. Ongelmia on havaittu muun muassa taksipalvelujen hinnoittelun läpinäkyvyydessä, hintatietojen selkeydessä ja oikeellisuudessa.

Traficom on antanut 1.2.2020 voimaan tulleen hintatietojen ilmoittamista koskevan määräyksen, jonka vaikutuksia ei vielä tunneta. Lisäksi Kilpailu- ja kuluttajavirasto on aiemmin antanut ohjeistusta takseille enimmäishinnan asettamisesta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että keskeisintä on parantaa hintatietojen selkeyttä ja saatavuutta, mikä ainakin osittain toteutuu Traficomien määräyksellä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että uskottavalla valvonnalla ja valvonnan lisäämisellä voitaisiin vaikuttaa hinnoittelua koskevien säännösten, määräysten ja ohjeiden noudattamiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö ei kannata paluuta aiemmin taksimarkkinoilla voimassa olleeseen hintasääntelyyn.

Taksipalvelujen turvallisuus

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota arviointimuistiossa esitettyihin tuloksiin liittyen asiakkaiden turvallisuuden ja erityisryhmien kuljettajien osaamisen tason heikennyksiin. Ministeriö pitää hyvänä esitettyjä ratkaisuvaihtoehtoja tilanteen korjaamiseksi sekä mahdollisesti myös uusien keinojen etsimiseksi. Taksiryrittäjyyden maineen ja brändin näkökulmasta on tärkeää, että taksipalvelut ovat asiakkaille turvalliset ja osaavien kuljettajien toteuttamia. Tämä tukee yrittäjyyttä ja yrittäjänä toimimista lisäämällä kannattavan liiketoiminnan mahdollisuuksia sekä pitämällä taksiautoilun varteenotettavana yrittäjyysvaihtoehtona.

Matkailun edistämisen näkökulma taksimarkkinoihin

Matkailuelinkeinon näkökulmasta Liikenteen palvelusta annetun lain 25 § maininta matkailupalvelu yrityksistä koskien on keskeinen ja sääntelyä ei tule tältä osin tarpeettomasti tiukentaa jatkossakaan. Kirjaus mahdollistaa, että matkailu yrityksen jokaisella työntekijällä ei tarvitse olla taksikuljettajan ajolupaa, jos kuljetus on osa matkailupalvelu yrityksen tarjoamaa palvelukokonaisuutta ja tapahtuu yrityksen hallinnassa olevalla ajoneuvolla.

Taksi saattaa olla ainut mahdollinen kulkuväline matkailijalle, erityisesti kaupunkikeskusten ulkopuolella oleviin matkailu yrityksiin ja -keskuksiin sekä matkailualueella liikuttaessa. Matkailun näkökulmasta taksipalvelujen saavutettavuus ja kuljettajan paikallistuntemus ovat tärkeitä palvelun turvallisuutta ja laatua vahvistavia tekijöitä. Painoarvo nousee erityisesti, jos asiakkaana on kansainvälinen matkailija. Taksipalvelu on palveluala, jossa kieli- ja vuorovaikutustaidot tulee nähdä arvokkaana ja kehittämisen kohteena olevana osaamis pääomana.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ulkoisten taksitunnusten puuttuminen vaikeuttaa palveluntarjoajien tunnistamista. Kuluttajilla ja erityisesti matkailijalla voi olla haasteita tunnistaa ajoneuvoa taksiksi. Lisäksi tunnuksellisuudella voi olla vaikutusta asiakkaan kokemukseen palveluntarjoajan ja palvelun turvallisuudesta ja laadusta.

Taksamittareita koskeva sääntely

Ajoneuvolain 25 §:n 2 momentissa säädetään taksamittareista, minkä lisäksi taksamittareita koskee EU:n mittauslaitedirektiivi (2014/32/EU), joka on pantu kansallisesti täytäntöön mittauslaitelaille (707/2011). Mittauslaitteita koskeva sääntely kuuluu TEM:n vastuulle. Ajoneuvolain taksamittareita koskeva säännös on osoittautunut ongelmalliseksi toimeenpanon kannalta, sillä säännöksessä tarkoitetut muut laitteet tai järjestelmät eivät täytä taksamittareille mittauslaitesääntelyssä asetettuja vaatimuksia. Mittauslaitesääntelyn ja ajoneuvolain taksamittareita koskevan sääntelyn välistä ristiriitaa on kuvattu arviomuistiossa sivuilla 57 ja 63, minkä lisäksi mahdollisia sääntelyvaihtoehtoja on esitetty sivuilla 65-68. Arviomuistion mukaan ”Nykytilan säilyttäminen taksamittarisääntelyssä ei ole käytännössä mahdollista johtuen sen todennäköisestä ristiriidasta EU-sääntelyn kanssa.”

TEM yhtyy tähän arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen. Mittauslaitesääntelyn ja ajoneuvolain taksamittaria koskevan säännöksen välisestä ristiriidasta johtuvaa ongelmaa pyrittiin ratkaisemaan vuonna 2018 ajoneuvojen katsastustoimintaa koskevan HE:n (HE 86/2018 vp) yhteydessä ehdottamalla ajoneuvolakiin uudeksi taksamittareita koskevaksi säännökseksi seuraavaa:

Jos matkan hinta perustuu matkan tai ajan mittaamiseen, luvanvaraiseen henkilöliikenteeseen käytettävässä ajoneuvossa on käytettävä hinnan määrittelyssä taksamittaria, jollei matkaa tilata ja makseta sellaisen teknisen käyttöyhteyden avulla, jolla saavutetaan riittävä mittaustiedon luotettavuus sekä tiedon suojauksen taso.

Liikenne- ja viestintävaliokunta katsoi, ettei kyseistä säännöstä ollut tuossa yhteydessä tarpeen muuttaa, mutta totesi asiaan olevan syytä palata kokemusten keräämisen jälkeen. Arviomuistiossakin on todettu, että todennäköinen ristiriita EU-sääntelyn kanssa poistuisi, jos taksamittarisääntelyä täsmennettäisiin kesällä 2018 esitetyn mukaisesti.

TEM ehdottaa, että ajoneuvolain taksamittareita koskevaa säännöstä tarkastellaan tässä yhteydessä uudelleen ja kehitetään sääntelyratkaisua ensisijaisesti vuonna 2018 esitetyn ehdotuksen pohjalta. Säännöksessä tulee huomioida EU:n mittauslaitesääntelyn asettamat vaatimukset.

Lisäksi TEM toteaa, että valitun sääntelyratkaisun ei tule estää tai hankaloittaa sovelluspohjaisten liiketoimintamallien käyttöä taksimarkkinoilla. Sovelluspohjaiset palveluntarjoajat lisäävät vaihtoehtoja kuluttajille, voivat parantaa taksipalveluiden saatavuutta ja mahdollisesti vaikuttaa myös kuluttajien maksamaan hintatasoon alentavasti. Sääntelyn tulee mahdollistaa mahdollisimman pitkälle teknologianeutraalit, uuden teknologian mukaiset joustavat ja kustannuksiltaan edulliset digitaaliset ratkaisut. Toisaalta myös riittävä mittaustiedon luotettavuus ja tiedon suojauksen taso tulee varmistaa. Harmaan talouden torjunnan näkökulmasta keskeistä on, että sovellusteknologia ei mahdollista jälkikäteistä tietojen poistamista tai muita muutoksia, joiden seurauksena veroja voidaan välttää kokonaan tai osittain.

Välityskeskusten rooli ja toiminnan pelisäännöt

Arviomuistiossa on tuotu esiin erilaisia välityskeskusmarkkinoiden toimintaan liittyviä näkökohtia. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksen mukaan taksiyrittäjillä ei nykyisellään ole välttämättä tosiasiallisia mahdollisuuksia kuulua useamman kuin yhden välityskeskukseen piiriin.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa sellaisen erityissääntelymahdollisuuden selvittämistä, joka mahdollistaisi kaikilla autoilijoille tosiasiallisen mahdollisuuden kuulua useamman kuin yhden välityskeskukseen piiriin. Vaikka kilpailulain keinoin voidaan puuttua välityskeskusten kilpailua rajoittaviin käytäntöihin, ei kilpailulainsäädännön avulla voida kattavasti säännellä toimialaa ja varmistaa esimerkiksi multi-homing -mahdollisuuksia. Mikäli autoilijoilla olisi mahdollisuus kuulua useamman välityskeskukseen piiriin, välitysyhtiöiden välinen kilpailu todennäköisesti tehostuisi, millä puolestaan olisi myönteisiä vaikutuksia paitsi autoilijoiden kannalta, myös kuluttajahintojen kannalta.

Muuta

Työ- ja elinkeinoministeriö huomioi, että eräät arviomuistion luvussa 4.4.2. esitetyt toimenpidevaihtoehdot voisivat sinänsä kaventaa elinkeinovapautta, joten näitä ehdotuksia olisi jatkotyössä arvioita tarkemmin perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden kannalta. Rajoitusten on muun muassa oltava täsmällisiä ja tarkkarajaisia niillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Elinkeinovapautteen liittyviä näkökulmia olisi tarkasteltava erityisesti luvan perumista ja Y-tunnusta luvan myöntämisen edellytyksenä koskevien ehdotusten osalta. Työ- ja elinkeinoministeriö tuo myös esille, että sillä on vuoden 2020 aikana vireillä sekä kaupparekisterilain (129/1979) että elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (122/1919) uudistamistyö, ja tässä yhteydessä tullaan tarkastelemaan myös yritys- ja yhteisötietolain kaupparekisteri-ilmoituksia koskevia sanktiosäännöksiä.

Ylijohtaja Antti Neimala

Kaupallinen neuvos Olli Hyvärinen

Jakelu LVM Liikenne- ja viestintäministeriö
LVM PAO Markkinayksikkö, Hanna Laurila

Tiedoksi TEM Työ- ja elinkeinoministeriö
TEM TTM Työllisyys ja toimivat markkinat -osasto, Antti Neimala
TEM TTM TMK Kilpailullisuus, Olli Hyvärinen
TEM TTM TMK Kilpailullisuus, Virve Haapajarvi
TEM TTM TMK Toimivat markkinat, Eeva Vahtera