

30.5.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi
liikennekaari@lvm.fi

Lausuntopyyntöne 18.4.2016

Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (jäljempänä myös KKV) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Liikennekaari on osa hallituksen kärkihanketta, jolla toteutetaan hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Tavoitteena on luoda edellytykset uuden teknologian, digitalisaation ja uusien liiketoimintamallien käyttöönotolle liikennesektorilla. Tätä kautta voitaisiin saavuttaa entistä paremmin käyttäjien tarpeisiin vastaavia liikennepalveluita ja mahdollistaa uutta liiketoimintaa liikennesektorilla. Tässä lausunnossa hallituksen esitysluonnosta tarkastellaan erikseen taloudellisen kilpailun ja kuluttajansuojan näkökulmasta.

Taloudellinen kilpailu

KKV pitää hallituksen esitysluonnokseen sisältyviä tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavina, joskin virasto tässä lausunnossaan ottaa kantaa useisiin esitysluonnoksessa tehtyihin ehdotuksiin. Henkilöliikennemarkkinoiden liberalisointi on tarpeen, jotta alalla mahdollistetaan uudet palvelumallit ja kustannustehokkaat toimintamuodot. Nykyinen henkilöliikennettä koskeva lainsäädäntö on rajoittanut toimintaa laadullisesti ja sisällöllisesti sekä lokeroinut eri liikennepalveluja siten, että niiden yhdistely on ollut mahdotonta. Markkinoiden avaaminen mahdollistaa sellaisia hyödyketuotannon muotoja, jotka ovat asiakkaille hyödyllisiä, ja joita ei aiemmin kannusteiden puuttumisen ja lainsäädännön asettamien esteiden vuoksi ole ollut mahdollista toteuttaa. Alalle tulon ja alalla laajenemisen esteiden purkaminen antaisi yrityksille myös mahdollisuuden hyötyä mittakaava- ja laajuuseduista (*economics of scale and scope*), jotka toimivassa kilpailuprosessissa hyödyttävät myös kuluttajia. Henkilöliikennettä koskevan lainsäädännön uudistuminen vaatii näin ollen kokonaisvaltaista arviointia, sillä on selvää, että tilan avaaminen uusille toimintamahdollisuuksille on välttämättömyys sille, että uusia toimintamuotoja voi syntyä.

Taksiliikenne

KKV kannattaa taksimarkkinoiden vapauttamista pääsääntöisesti hallituksen esitysluonnoksessa tehtyjen linjausten mukaisesti, joskin KKV jäljempänä tässä lausunnossaan ottaa kantaa erityisesti taksien hintasääntelyn vapauttamiseen ja enimmäishinnan säilyttämisen tarpeeseen. KKV kannattaa kiintiö- ja asemapaikkasääntelystä luopumista sekä autokohtaisen taksiluvan muuttamista toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi ja taksiluvan saamisedellytysten keventämistä. Markkinoiden kehittymisen kannalta on tärkeää, että nykyisestä

30.5.2016

ajoneuvoluokkiin sidotuista lupakäytänteistä siirrytään malliin, jossa henkilö- ja tavaraliikennettä saisi harjoittaa millä tahansa ajoneuvoluokalla, kunhan viranomaisten asettamat edellytykset muun muassa laadun ja turvallisuuden osalta täyttyvät. Tällainen malli mahdollistaisi liikennöitsijöille joustavan kaluston käytön, paremman kuljetusten yhdistelyn, laskisi kustannustasoa, ja toisi siten yhteiskunnalle merkittäviä kustannussäästöjä alemman hintatason muodossa. Mikäli asemapaikkavelvoitteen poistuminen ja muut taksimarkkinoita vapauttavat toimenpiteet tulisivat aiheuttamaan merkittäviä ongelmia taksien saatavuudelle syrjäseuduilla, on tällaisilla syrjäseuduilla mahdollista järjestää taksipalveluita palvelusopimusasetuksen perusteella. KKV pitää kannatettavana myös ehdotusta, jonka mukaan taksiliikenteen taksamittarivaatimuksesta siirrytään teknologianeutraalimpaan sääntelyyn teknologisten innovaatioiden mahdollistamiseksi. KKV on vuonna 2014 tekemässään taksiliikennettä koskevassa aloitteessaan esittänyt osan edellä mainituista uudistuksista.

Ennakkoon annettavat tiedot taksipalvelun hinnasta ja ominaisuuksista ovat tärkeitä asiakkaan kannalta ja niitä on syytäkin edellyttää annettavaksi. Kuten jäljempänä tässä lausunnossa tuodaan esille, kuluttajansuojan turvaamiseksi voi olla perustelua säännellä taksipalveluiden enimmäishinnasta. Kilpailunäkökulmasta hintojen tulisi kuitenkin lähtökohtaisesti määräytyä markkinoilla kysynnän ja tarjonnan mukaan. Hintojen määräytyessä vapaasti markkinoilla Liikenteen turvallisuusvirasto voisi hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti antaa tarkempia määräyksiä hintojen ilmoittamisesta ja esilläpidosta sekä hinnasta etukäteen sopimisesta tietyn kokonaishinnan ylittyessä. KKV:n käsityksen mukaan Ruotsissa on saatu estettyä hinnoittelun ylilyönnejä sillä, että laissa on asetettu velvollisuus ilmoittaa vertailuhinta 10 kilometrin esimerkkimatalle, joka kestää 15 minuuttia ja kuljettajalla on velvollisuus antaa sitova hinta, jos matkan vertailuhinta ylittää tietyn enimmäisrajan.¹

Taksimarkkinoiden vapauttamisen toteutuessa voitaisiin myös harkita taksipalveluille säännellyn enimmäishinnan asettamista määräajaksi (esimerkiksi 3 vuotta). Määräaikaisen hintakaton asettamista voidaan perustella seuraavasti:

- Taksimarkkinat (kysyntä ja tarjonta) asettuvat uuteen tasapainoon siirtymäkautena, jonka aikana asiakkaat, taksiryttäjät ja muut palveluntuottajat, kuten välityskeskukset ja alustapalvelut siirtyvät ja sopeutuvat uuteen alan markkinajärjestykseen.
- Markkinoiden liberalisoinnin alkuvaiheessa todennäköisesti esiintyy pyrkimyksiä vähintään hinnankorotusten läpimenoa kokeiluihin varsinkin, kun alalla jo olevilla on määrättyjä kilpailuetuja vähintäänkin ns. *first mover* -etujen muodossa.
- Alan vapautuminen saattaa johtaa aluksi merkittävään alalle tuloon ja sitä kautta seisonta-aikakustannuksen nousuun ja edelleen hintojen nostamiseen.
- Määräaikaisen hintakaton asettaminen pysyvän hintakaton sijasta tuottaisi paremmat edellytykset myöhemmin mahdollisesti toteutettavan kevyemmän sääntelyn toteuttamiselle (esimerkiksi Ruotsin malli), jossa kysyntä voisi muovata tarjontaa.

¹ Ks. Transportstyrelsen: "Prisinformation för taxikunder"

<https://www.transportstyrelsen.se/sv/vagtrafik/Yrkestrafik/Taxi/prisinformation-taxi/>

30.5.2016

Hallituksen esitysluonnosta tukee OECD:n Kilpailukomiteassa vuonna 2007 tehty taksialaa koskeva selvitys², jonka mukaan taksilupien määrällinen rajoittaminen rajoittaa perusteettomasti kilpailua, johtaa varallisuuden siirtymiseen kuluttajilta tuottajille, vääristää markkinoita ja johtaa yhteiskunnan hyvinvointitappioon (ns. *deadweight loss*). Lisäksi raportissa todetaan, että taksilupien määrälliseen sääntelyyn ei ole olemassa sellaista mallia, jolla viranomaiset voisivat edes teoriassa määrittää taksitarjonnan optimimäärän kaikissa eri markkinatilanteissa. Viranomaisilla ei voi olla riittävää informaatiota kaikista kysyntään ja tarjontaan vaikuttavista tekijöistä tai käyttäytymismalleista eikä niiden keskinäisistä suhteista. Kokemukset määräsääntelyä purkaneista OECD-maista osoittavat, että taksien saatavuus on parantunut, odotusajat ovat lyhentyneet ja kuluttajien tyytyväisyys on lisääntynyt. OECD toteaa vuoden 2015 Suomea koskevassa maaraportissaan³, että Suomen tulisi avata kilpailua ja helpottaa markkinoille pääsyä liikennesektorilla.

Joukkoliikenne

KKV pitää markkinaehtoisen liikenteen alalle tuloa rajoittavan reittiliikennelupavaatimuksen sekä kutsujoukkoliikennelupavaatimuksen poistamista kannatettavana. Reittiliikenne- ja kutsujoukkoliikenneluvat aiheuttavat alan yrityksille hallinnollista taakkaa ja vaikeuttavat kysynnän ja tarjonnan kohtaamista. Kun liikenteenharjoittaja joutuu hakemaan lupaa liikenteen aloittamiseen usean kuukauden etukäteen ja lukkiutumaan myönnettyyn reitti- ja vuorotarjontaan, sen on vaikeampi jatkuvasti arvioida kysyntää ja sopeuttaa palveluitaan vastaamaan todellisia asiakastarpeita. Reittiliikennelupavaatimus koskee myös reittejä alueilla, joille ei ole palvelusopimusasetuksen mukaisesti järjestettyä liikennettä. Nämä reittiliikenneluvat eivät tuo järjestelmään lisäarvoa, ottaen huomioon palveluntarjoajien velvollisuus muutoinkin tiedottaa liikenteestään. KKV kannattaa myös esitysluonnokseen sisältyvää ehdotusta, jonka mukaan henkilöliikenteen harjoittamiseen ei jatkossa edellytettäisi lupaa yrityksiltä, joiden pääasiallinen toiminta on muu kuin maanteiden henkilöliikenteen harjoittaminen.

Vaikka hallituksen esitysluonnoksessa esitetään reittiliikennelupavaatimuksen poistamista, toimivaltaiset viranomaiset voisivat hallituksen esitysluonnoksen mukaan edelleen erillisellä hallintopäätöksellä myöntää palvelusopimusasetuksen mukaisia yksinoikeuksia ja kieltää niiden vastaisen toiminnan. Tältä osin KKV toteaa, että suurten kaupunkiseutujen sisäisten joukkoliikennejärjestelmien rakentaminen kuluttajien kannalta toimivaksi voi edellyttää joukkoliikenneoperaattoreiden kilpailuttamista viranomaisen toimesta sekä palvelusopimusasetuksen mukaisten yksinoikeuksien myöntämistä tarjouskilpailussa voittaneille joukkoliikenteen harjoittajille. Muun joukkoliikenteen osalta KKV korostaa, että palvelusopimusasetuksen mukaisia menettelyitä käyttäessään toimivaltaisten viranomaisten on huomioitava, että palvelusopimuksen tavoitteena on markkinoiden mahdollisimman vapaa toiminta. Vaarana on, että toimivaltainen viranomainen voi alkaa järjestää joukkoliikennettä

² OECD Policy Roundtables – Taxi Services: Competition and Regulation 2007. Saatavilla [www-osoitteesta http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf](http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf).

³ OECD 2015 <http://www.oecd.org/finland/going-for-growth-finland-2015.pdf>

30.5.2016

palvelusopimusasetuksen perusteella ja myöntää yksinoikeuksia sielläkin, missä toimiva joukkoliikennekokonaisuus voisi syntyä itseohjautuvasti ja markkinaehtoisesti. Vaikka yksinoikeuksia ei myönnettäisikään, markkinaehtoisien toimijan voi olla hankala alkaa kilpailla palvelusopimuksen perusteella järjestetyn joukkoliikenteen kanssa tilanteessa, jossa edellä mainitun joukkoliikenteen hinnat ovat julkisen vallan subventoimia. Tässä yhteydessä KKV kiinnittää huomiota myös siihen, että Ruotsin joukkoliikennelaissa on säädetty yksinoikeuksien myöntämisen kieltö, ja markkinoillepääsy on täysin avointa. Ruotsissa EU:n palvelusopimusasetusta on tulkittu siten, että toimivaltaisille viranomaisille ei välttämättä tarvitse antaa mahdollisuutta myöntää yksinoikeuksia.

Yhteensopivat lippu- ja maksujärjestelmät sekä tietorajapintojen avaaminen

KKV pitää esitystä tietorajapintojen avaamisesta ja yhteen toimivista lippu- ja maksujärjestelmistä kannatettavana. Erilaisia kuljetusmuotoja yhdistelevien ja samalla kertaa tilattavien matkaketjujen mahdollistavien alustapalveluyritysten toiminta on selkeästi kuluttajan etu. Alustapalveluyritykset tyypillisesti sitouttavat ja houkuttelevat eri toimijoita alustoihin niiden verkostovaikutusten tuottamalla taloudellisilla hyödyillä.

KKV pitää matkojen yhdistelyä tarjoavien alustapalveluyritysten välistä kilpailua kannatettavana ja kuluttajan etujen mukaisena. Tuleviin alustapalveluyritysten ja liikenneoperaattoreiden välisiin sopimussuhteisiin voi kuitenkin myös liittyä riskejä kilpailun rajoittumisesta. Alustapalvelujärjestelmää rakennettaessa on yhtäältä tärkeää, ettei muodostu vapaamatkustajaongelmaa ja toisaalta myös tärkeää, etteivät muut alustapalveluyritykset sulkeudu pois markkinoilta. KKV viittaa tässä yhteydessä komission, Ruotsin kilpailuviraston ja useiden muiden EU-maiden kilpailuviranomaisten käsittelyssä olleeseen kilpailunrajoitustapakukseen, joka koski hotellivarauksia tarjoavan alustapalveluyrityksen Booking.comin toimintaa.⁴ Euroopan kilpailuviranomaisten tarkastelussa vaikuttaa siltä, että olemassa olevat kilpailusäännöt riittävät alustapalveluyritysten toiminnasta aiheutuvien mahdollisten kilpailuongelmien ratkaisemiseen.

Pienimuotoinen toiminta

Hallituksen esitysluonnoksessa ammattimaisella kuljettamisella tiellä tarkoitetaan henkilöiden tai tavaroiden kuljettamista korvausta vastaan, jollei toiminta ole pienimuotoista. Liikennekaari ei sovellu pienimuotoisena pidettävään toimintaan, jossa kuljetustoiminnasta saadut korvaukset eivät edeltävän vuoden aikana ylitä 10 000 euroa. Pienimuotoiseen kuljetustoimintaan ei siten tarvittaisi liikennekaaren mukaista henkilö-, tavara- tai taksiliikennelupaa. Pienimuotoisen toiminnan euromääräinen raja on yhdenmukainen arvonlisäverolain arvonlisävelvollisuuden rajan kanssa. KKV katsoo, että pienimuotoisen toiminnan sallimisella esitysluonnoksen mukaisesti voitaisiin mahdollistaa jakamistalouden

⁴ Booking.com oli hotelliyritysten kanssa tekemissään sopimuksissa vaatinut hotelliyrityksiä tarjoamaan huoneitaan Booking.comissa alempaan tai samaan hintaan kuin muiden myyntikanavien kautta. Edellä mainittu sopimuskäytäntö oli omiaan estämään muiden online-varauspalveluyritysten tuloa markkinoille. Booking.com suostui lopulta muuttamaan sopimuskäytäntöjään siten, että sen sopimuskumppaneina olevat hotellit saivat tarjota huoneitaan myös alemmilla hinnoilla muiden online-varauspalveluyritysten kautta. Useimmat EU-maiden kilpailuviranomaiset sallivat sen, että Booking.com sai kieltää hotelliyrityksiä tarjoamasta niiden omilla internet-sivuilla huoneita alempaan hintaan kuin Booking.comissa.

30.5.2016

mallien käyttöönottoa, joka täydentäisi markkinaehtoista toimintaa. Pienimuotoisen toiminnan sallimisella olisi näin myönteiset vaikutukset markkinoille tuloon, uusien liikennepalvelujen kokeiluun ja kehittymiseen sekä osa-aikaisen kuljetustoiminnan mahdollistumiseen esimerkiksi syrjäisemmillä seuduilla.

Pienimuotoisen toiminnan piiriin tuleva taksitoiminta jäisi hallituksen esitysluonnoksen perusteella täysin sääntelemättömäksi, mikä ensisilmäyksellä näyttää riskialttiilta. Lähemmässä tarkastelussa sääntelemättömyyteen ei kuitenkaan näyttäisi liittyvän kilpailuongelmaa, edellyttäen, että asiakkaat voivat yksiselitteisesti erottaa toisistaan liikenneluvalla ja ilman sitä toimivat tarjoajat:

- Asiakkaan ei voida olettaa ottavan kyytiä tarjoajalta, johon tämä ei voi luottaa.
- Menestyäkseen pienimuotoinen taksitoiminta joutuu luomaan itsesääntelymekanismin, jolla asiakkaiden luottamus saavutetaan (esimerkiksi alustapalvelu) tai liikenteen harjoittajan täytyy muuten olla asiakkaiden luotettavaksi tuntema (esimerkiksi maaseudun oheiselinkeinon harjoittaja).
- Pienimuotoisen toiminnan sääntely vaikeuttaisi tai poistaisi kokonaan yrittäjän tai yrittäjien yhteiset kannusteet kehittää palveluja, joita asiakkaat olisivat valmiit ostamaan.

Yllä mainittu kuitenkin edellyttää, ettei pienimuotoista liikennettä käytetä hyväksi perusteettomien kilpailuettujen hankkimiseen silloin, kun toiminta tosiasiallisesti on kilpailua luvanvaraisen taksiliikenteen markkinoilla.

Tavarankuljetusta koskeva sääntely

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan myös tavarankuljetusta koskevia säännöksiä kevennettäväksi. Tavaraliikenteessä luovuttaisiin luvanvaraisuudesta pakettiautoilla tapahtuvissa kuljetuksissa, kun kokonaismassaraja lupavaatimukselle nostettaisiin 2 tonnista 3,5 tonniin. Käytännössä lupaa ei enää edellytetäisi ammattimaiselta pakettiautolla tapahtuvalta tavaran kuljettamiselta eikä myöskään pienimuotoiselta ei-ammattimaiselta kuljetustoiminnalta, josta saadut tulot eivät ylitä 10 000 euroa vuodessa.

Lisäksi esitysluonnoksessa esitetään, ettei henkilö- tai tavaraliikennelupaa enää edellytetäisi toimintaan moottoriajoneuvoilla, joiden suurin sallittu nopeus on enintään 40 kilometriä tunnissa, mikä näkyisi muutoksena erityisesti traktoreilla harjoitettavassa toiminnassa. Traktoreilla suoritetaan nykyisin kuljetuksia, joihin on vaikeaa saada muuta sopivaa kuljetuskalustoa ja joissa kilpailun vääristymää muun kuljetusalan kanssa ei juuri ole. KKV pitää edellä mainittuja ehdotuksia tavarankuljetusta koskevien säännösten keventämiseksi kannatettavina, sillä toteutuessaan ne madaltaisivat alalle tulon kynnystä ja voisivat synnyttää myös uutta liiketoimintaa. Tässäkin edellytyksenä on, ettei sääntelyn poikkeuksia käytetä hyväksi perusteettomien kilpailuettujen hankkimiseksi silloin, kun toimija tosiasiallisesti kilpailee luvanvaraisen tavarankuljetusten markkinoilla.

Kuluttajaoikeudellinen näkökulma

Kuluttaja-asiamies voi yhtyä esityksen tavoitteisiin ja pitää esitystä pääosin kannatettavana. Uusia palvelu- ja liiketoimintamahdollisuuksia, innovaatioita, multimodaalisia matkaketjuja ja markkinoiden toimintaedellytyksiä

30.5.2016

mahdollistavalla lainsäädännöllä voidaan monella tavoin vastata nykyistä paremmin kuluttajien tarpeisiin ja luoda heille enemmän valinnan mahdollisuuksia. Samalla on kuitenkin muistettava, että liikenteen palvelut ovat suurelta osin välttämättömyyspalveluita, jolloin vaatimukset palveluiden saatavuudelle, turvallisuudelle, käytettävyydelle ja kohtuuhintaisuudelle kaikkien käyttäjien näkökulmasta korostuvat erityisesti. Siirtyminen uuteen markkinatilanteeseen edellyttää myös oikeusvarmuutta edistäviä sääntöjä ja riittävää kuluttajansuojaa, jotta vältettäisiin lainsäädännön muutostarpeisiin johtavat ylilyönnit. Pelkkä jälkikäteinen valvonta ja yleisiin oikeusperiaatteisiin pohjautuvien riitatapausten kautta vähitellen syntyvä oikeuskäytäntö eivät riitä. Kuluttaja-asiamies pitääkin tarpeellisena sisällyttää matkustajan suojaa koskevat säännökset liikennekaareen.

Taksiliikenne

Kuten Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloitteessa on tuotu esille, kuluttaja-asiamies pitää taksien määrä sääntelystä luopumista kuluttajien etuna, mutta suhtautuu kriittisesti enimmäishinnasta luopumiseen. Taksi on välttämättömyyspalvelu tietyissä tilanteissa ja tietyille käyttäjäryhmille, kuten toimintarajoitteisille. Se on myös tärkeä joukkoliikenteen täydentäjänä silloin, kun joukkoliikennettä ei ole saatavissa tai sen tarjonta on vähäistä. Tästä syystä taksin saatavuus ja kohtuullinen hintakin tulisi taata koko maassa.

Esitys rakentuu nyt vahvasti oletukselle, että etukäteen annettavat hintatiedot ja pelkästään sähköisesti annettavat muut tiedot palvelusta mahdollistavat sen, että kuluttaja aina tietää ja hyväksyy hinnan etukäteen, kilpailuttaen itselleen sopivan palvelun edukseen, jolloin enimmäishinnalle ja laadullisille vähimmäisvaatimuksille ei ole tarvetta. Kuluttaja-asiamies korostaa, että ennakkoon annettavat tiedot palvelun hinnasta ja ominaisuuksista ovat erittäin tärkeitä ja niitä on syytäkin edellyttää annettavaksi. Tiedonantovelvollisuuden sisältö sinänsä on myös esityksessä kohdallaan. Useissa tilanteissa kilpailunkin voi odottaa toimivan ja kuluttajat voivat valita lisääntyneestä tarjonnasta itselleen sopivan palvelun. Pelkistä ennakkotiedoista ei kuitenkaan itsessään ole suojelemaan kuluttajia hinnoittelun ylilyönneiltä, takamaan riittävää tarjontaa tai varmistamaan palvelun laatua.

Kuten toisaalla esityksessä todetaan, huomattava osa taksipalveluiden käyttäjistä on toimintarajoitteisia. Heikoilla, haavoittuvilla tai ikääntyneillä kuluttajilla ei välttämättä ole käytössään sähköisiä sovelluksia, joiden avulla he voisivat vertailla ja tai etsiä itselleen sopivinta palvelua. Kaikkialla Suomessa kaupunkialueita lukuun ottamatta, tai kaikissa käyttäjäryhmissä, kuten juuri toimintarajoitteisissa, ei välttämättä ole myöskään kysyntäpotentiaalia synnyttämään tarjontaa riittävästi kilpailuttamiseen. Onkin erityisen tärkeää varmistaa, ettei esteettömän kaluston käytöstä ja toimintarajoitteisten avustamisesta, porrasvedosta ja hidasajosta perittävät hinnat nouse kohtuuttomiksi.

Monesti juuri taksia tarvitessaan tavallinenkin kuluttaja on siinä tilanteessa, ettei käytännön mahdollisuutta hintojen vertailuun ja kilpailuttamiseen ole, edes silloin kun tarjontaa on teoriassa olemassa. Taksia tarvitaan usein kiireessä, erityistilanteissa, hankalina vuorokaudenaikoina, lentokentältä tullessa jne. Näissä

30.5.2016

tilanteissa kuluttaja ei välttämättä voi edes valita ottaako vai jättääkö hän taksin ottamatta. Esimerkiksi Helsingissä merkittävä määrä kyydeistä otetaan tolpalta. Käyttäytymisen taloustieteestä saatujen tutkimustulosten perusteella on myös havaittu, että kuluttajat eivät käytännössä useinkaan toimi niiden ennako-oletusten mukaan, jolle useat lainsäädännössä annettavat tietojenantovelvollisuudet perustuvat. Arkielämästä on tuttua, että valtaosa kuluttajista ei todellisuudessa perehdy esimerkiksi palveluiden sopimusehtoihin, tai nettisovelluksen käyttöehtoihin ennen palvelun ostamista tai sovelluksen lataamista.

Vaikka esityksessä on annettu Liikenteen turvallisuusvirastolle mahdollisuus asettaa enimmäishinta, jonka ylittyessä hinnasta olisi sovittava nimenomaisesti, kuluttajat eivät aina ole siinä tilanteessa, että voisivat valita palvelun tarjoajien välillä tai jättää palvelun käyttämättä. Kuluttajansuojalain kohtuullistamissäännös taas on jäykkä, harvinainen, tapauskohtainen ja jälkikäteinen keino, jonka avulla ei todellisuudessa kyetä turvaamaan hinnoittelun kohtuullisuutta.

Kuluttaja-asiamies katsoo, että enimmäishinnoittelu on suojannut kuluttajia kohtuuttomilta hinnoittelun ylilyönneiltä, ja kannattaa siksi enimmäishinnan säilyttämistä tavallisen taksipalvelun ja invataksipalvelun osalta. Tämän ei tarvitse estää enakkoon tilattavien ns. high end- palvelukategoriaan kuuluvien taksipalvelujen luomista erillisine taksoineen (esimerkiksi limusiinikuljetukset).

Taksipalveluiden kalustetaso ja kuljettajien ammatillinen osaaminen tulisi edelleen varmistaa lain tai asetuksen tasolla toimintarajoitteisille tarjottavien taksipalvelujen osalta, koska tämä käyttäjäryhmä on usein täysin riippuvainen kuljettajan avusta, osaamisesta ja standardit täyttävästä kalustosta. Samoja palvelu- ja kalustovaatimuksia ei tarvitse ulottaa kaikkeen tarjontaan, mutta nykyisen esityksen pohjalta jää osittain epäselväksi, toteutuisivatko tämän paljon taksia käyttävän ja sitä tarvitsevan käyttäjäryhmän turvallisuus ja muut palvelutarpeet riittävällä tavalla. Kuten edellä on tuotu esille, tälle käyttäjäryhmälle voi olla erityisen haasteellista varmistaa itse etukäteen palvelun riittävä varuste- ja turvallisuustaso pelkästään ennakkotietojen perusteella, eikä vaatimus ennakkotietojen antamisesta itsessään luonnollisestikaan takaa palvelun varustetason ja osaamistason toteutumista, tai tarjontaa kohtuulliseen hintaan. On myös epäselvää, riittääkö verovähennys kannustimena takaamaan esteettömän kaluston saatavuuden jatkossa.

Kuluttajansuojalainsäädäntö on sirpaleinen ja aukkoinen liikennepalvelun käyttäjän suojan kannalta. Markkinoiden avautuessa on odotettavissa uutta toimintaa, joka sinänsä on kuluttajan etu, mutta se johtaa usein rajojen hakemiseen ja uusiin ongelmatilanteisiin selkeiden kuluttajansuojasäännösten puuttuessa. Taksiliikennepalvelusta ei ole erillisiä virhe- ja vahingonkorvaussäännöksiä, vaan ratkaisuja joudutaan ongelmatilanteissa hakemaan tapauskohtaisesti kuluttajaoikeuden ja yleisten oikeusperiaatteiden nojalla. **Kuluttaja-asiamies pitää tärkeänä, että liikennekaareen otetaan palvelun virhettä ja vahingonkorvausta koskevat säännökset.**

Taksipalvelun hinnoittelua koskevan III osan 1 luvun 3 §:n hinnan ilmoittamista koskevan velvollisuuden osalta kuluttaja-asiamies huomauttaa, että hinnat olisi

30.5.2016

syytä velvoittaa ilmoittamaan kaikille matkustajille, ei vain kuluttajille. Hinnan ilmoittamista kuluttajille koskevat myös taksien osalta kuluttajansuojalain 2 luvun 8 § (tiedonantovelvollisuus tarjottaessa yksilöityä kulutushyödykettä) ja etämyynnissä annettava ennakkotieto palvelun hinnasta, eli kuluttajansuojalain 6 luvun 9 §:n 1 momentin 6 kohta. Liikennepalveluihin sovelletaan lisäksi kuluttajansuojalain 2 luvun 7 §:ä, jonka mukaan markkinoinnissa tai asiakassuhteessa ei saa jättää antamatta sellaisia asiayhteys huomioon ottaen olennaisia tietoja, jotka kuluttaja tarvitsee ostopäätöksen tai muun kulutushyödykkeeseen liittyvän päätöksen tekemiseksi ja joiden puuttuminen on omiaan johtamaan siihen, että kuluttaja tekee päätöksen, jota hän ei olisi riittävin tiedoin tehnyt. Kuluttajansuojalain säännöksiä valvoo kuluttaja-asiamies.

Esityksessä ehdotetaan asemapaikka- ja ajovelvollisuudesta luopumista. Tästä herää luonnollisesti kysymys, millaiseksi muodostuu muiden kuin kaupunkiseutujen taksiasiakkaiden asema. Kysymys on sidoksissa myös edellä käsiteltyyn enimmäishinnan poistoehdotukseen ja toimintarajoitteisten asemaan. Syntyykö tarjontaa markkinaehtoisesti ja nousevatko hinnat mahdollisesti merkittävästi? Esityksessä pyritään ansiokkaasti mahdollistamaan kuljetusten yhdistäminen ja helpottamaan jakamistaloutta, mutta tässä vaiheessa jää vielä epäselväksi, kuinka merkittävän roolin nämä saavat syrjäseutujen liikennepalveluiden täydentäjinä. Esityksessä on todettu, että jos taksimarkkinoita vapauttavat toimenpiteet tulisivat aiheuttamaan merkittäviä saatavuusongelmia syrjäseuduilla, nämä voisivat järjestää taksipalvelun palvelusopimusasetuksen mukaisesti. Esityksen toteutuessa lienee kuitenkin mahdollista, että kaupunkiseutujen ulkopuolella taksiasiakkaiden asema muodostuisi saatavuuden osalta vaihtelevaksi, eikä matkustajien ole välttämättä helppo myöskään ennakoida saatavuutta.

Yhteensopivat lippu- ja maksujärjestelmät, tietorajapintojen avaaminen

Kuluttaja-asiamies kannattaa esitystä tietorajapintojen avaamisesta ja yhteen toimivista lippu- ja maksujärjestelmistä. Erilaisia kuljetusmuotoja yhdistelevät, samalla kertaa tilattavat matkaketjut ja ajantasaiset liikkumispalvelua koskevat tiedot reiteistä, pysäkeistä, aikatauluista, hinnoista ja saatavuudesta ovat selkeästi kuluttajan etu.

Samalla kuluttaja-asiamies kuitenkin kiinnittää huomiota muiden kuin älylaitteiden haltijoiden asemaan. Vaikka mobiilisovelluksille saatavat tiedot, niiden kautta tapahtuvat maksut ja niille saatavat liput ovatkin erinomainen asia, kunhan maksamisen turvallisuudesta ja yksityisyyden suojasta pidetään huolta, maksutavoissa ja lippujen hankkimisessa ja todentamisessa tulee edelleen pitää mielessä käyttäjät, joilla ei ole älysovelluksia. **Maksamisen ja lippujen hankinnan tulee siksi edelleen säilyä monikanavaisina.** Jos ja kun palveluita siirrytään käyttämään yhä enemmän matkapuhelimella, sovelluksia olisi myös saatava kaikkiin käyttöjärjestelmiin.

Multimodaalisten matkaketjujen yleistyessä vastuukysymykset ja –tahot palvelun virheestä voivat olla nykyisen esityksen pohjalta muodostuvassa tilanteessa kuluttajalle ja toimijoille erityisen vaikeat hahmottaa, eikä niistä säädetä liikennekaaren tässä vaiheessa. **Kuluttajalle olisi reklamaatiotilanteessa**

30.5.2016

tärkeää voida selkeästi kääntyä yhden tahon puoleen, eikä tulla ohjatuksi palveluntarjoajalta toiselle. Jos kuluttaja ostaa palvelun yhdellä kertaa/yhdellä lipulla, mutta toteuttaa matkan usealla kulkuvälineellä, välityspalvelun tai yhdistämispalvelun tarjoajan ja eri kuljetuspalvelun tarjoajien rooleja ja vastuita joudutaan hakemaan tapauskohtaisesti. Nykyinen säädöspohja on kuljetusmuotokohtainen, ja sellaisenakin puutteellinen ja epäyhtenäinen, joten varsinkin alussa oikeusepävarmuus olisi todennäköistä. Kuluttaja-asiamies pitää tältäkin osin virhe- ja vastuusäännösten sisällyttämistä liikennekaareen tärkeänä.

Pienimuotoinen toiminta

Kuluttaja-asiamies näkee paljon myönteistä jakamistalouden ja kokeilukulttuurin mahdollistamisessa sinänsä. Pienimuotoisella toiminnalla voidaan mahdollisesti myös täydentää palveluja siellä, minne niitä ei muuten helposti synny. Jakamistalous ja alustatalous ovat kuitenkin monitahoisia ilmiöitä, joihin liittyviä kysymyksiä pohditaan kansainvälisestikin monella foorumilla. Euroopan komissio on juuri julkaissut verkkoalustoja koskevan tiedoksiantonsa 25.5.2016 ja vuorovaikutustalouden kartoittamisen seurauksena annettava tiedoksianto on odotettavissa 1.6.2016.

Pienimuotoisen toiminnan sallimiseen/sulkemiseen liikennekaaren soveltamisalan ulkopuolelle sisältyy riskejä kuluttajan kannalta, jos rajaa on helppo kiertää ja varsinaista taksitoimintaa siirtyy pienimuotoisen toiminnan piiriin, kuten nykyisen esityksen perusteella näyttää mahdolliselta. Välityspalvelun tarjoajan selvitysvelvollisuus kohdistuu vain sen välittämiin palveluihin, ei siihen, tarjoaako toimija kuljetuksia myös itsenäisesti tai muiden välityspalvelujen kautta. Ainakin pääkaupunkiseudulla merkittävä osa kyydeistä otetaan nykyään tolpalta ja maksetaan käteisellä. Taksitoimintaa voi siirtyä pienimuotoisen toiminnan puolelle eri välityspalvelujen käytön, itsenäisen toiminnan tai esimerkiksi peräjälkeen perustettavien kommandiitti-yhtiöiden kautta, jos valvontaa ei saada toteutumaan. Erityisesti sellaiset toimijat, joilla olisi vaikeuksia saada lupaa, voivat pyrkiä tekemään näin. Tällä voi olla seurauksia kuluttajien henkilökohtaiselle ja taloudelliselle turvallisuudelle.

Esityksen perusteella näyttäisi siltä, että varsinaista valvontaa, verottajaa lukuun ottamatta, ei pienimuotoiselle toiminnalle ole. Ongelmatilanteissa kyydin tarjoajaa voisi olla jopa vaikea jälkikäteen jäljittää, jos taksi on otettu lennosta ja maksettu käteisellä, eikä edes kuittia ole annettu. Jatkovalmistelussa voisi harkita ilmoitusvelvollisuutta pienimuotoisen toiminnan aloittamisesta ja pienimuotoisista toimijoista ylläpidettävää rekisteriä.

Jos pienimuotoinen toiminta ei kuulu jonkin alustan piiriin, jolla on arviointijärjestelmä, kuluttajalla ei ole mahdollisuuksia selvittää palvelun laatua, kustannustasoa tai turvallisuutta etukäteen, eikä kuluttaja ole muutenkaan taksia tarvitessaan usein sellaisessa asemassa, että hän voisi aidosti tällaista selvitystä tehdä. Kuluttaja voi vain valita, uskaltautuuko hän kyytiin. Tässä mielessä onkin aivan **keskeinen vähimmäisvaatimus, että kuluttaja pystyy helposti erottamaan taksiliikenne- tai henkilöliikenneluvan haltijan pienimuotoisen toiminnan harjoittajista kaikissa tilanteissa.** Välityspalvelun tarjoajalta tulee edellyttää, että tällaista palvelua tarjotessaan hän varmistaa kuluttajan olevan

30.5.2016

tietoinen välitetyn palvelun luonteesta. Varsinkin alussa ja uudessa markkinatilanteessa kuluttajat eivät välttämättä osaa kiinnittää huomiota siihen, että kyydin tarjoajia on erilaisia.

Kuluttajan aseman jälkikäteinen turvaaminen on henkilökohtaisen turvallisuuden kannalta tietysti liian myöhäistä, mutta myös hinnoittelun kohtuuttomuuksien, palvelun virheen tai vahingonkorvausvastuun osalta tilanne voi muodostua kirjavaksi. Aidoillekin pienimuotoisille toimijoille voi tulla yllätyksenä, että kuluttajansuojan kannalta elinkeinonharjoittajan määritelmä ei vastaa liikennekaassa esitettyä vaan saattaa kattaa myös pienimuotoisemman toiminnan. Sekä kuluttajien että pienimuotoisten toimijoiden voikin olla vaikea ennakoida, miten heidän oikeutensa ja velvollisuutensa määräytyvät. Valvoja ja kuluttajariitalautakunta puolestaan joutuvat arvioimaan eteensä tulevat asiat tapauskohtaisesti. Kuluttajaoikeudellinen valvonta ja kuluttajariitalautakunnan ratkaisusuositukset soveltuvat kuitenkin erittäin huonosti ongelmayritystyyppiseen toimintaan, jos kuluttaja on jo ehtinyt maksaa palvelusta. Käytännössä matkustajan jälkikäteinen oikeussuoja tulee pienimuotoisen toiminnan osalta olemaan heikko. Myöskään välityspalvelun tarjoajan tai alustan ylläpitäjän vastuista ei ole sisällytetty säännöksiä esitykseen, vaan näidenkin osalta joudutaan etenemään tapauskohtaisesti olemassa olevan lainsäädännön ja oikeusperiaatteiden varassa. Soveltamiskäytäntöä alustojen vastuusta ei toistaiseksi ole.



Juhani Jokinen
pääjohtaja



Jussi Pääkkönen
erikoistutkija