

23.5.2016

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:ltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. MaRa lausuu esityksestä seuraavan.

I Yleistä

Liikennekaari on merkittävä lainsäädännön uudistamishanke ainakin kolmessa suhteessa:

1. Liikennekaarella on tarkoitus uudistaa perinpohjaisesti liikennettä koskeva sääntely.
2. Liikennekaari on ensimmäinen iso pääministeri Juha Sipilän hallituksen hanke, jolla puretaan ja järkipäristetään sääntelyä ja viranomaisvalvontaa.
3. Liikennekaari on ensimmäinen lainsäädäntöhanke, jossa säännellään ns. välitystaloutta ja luodaan sille ammattimaista toimintaa paremmat toimintaedellytykset lainsäädännössä.

MaRa käsittelee lausunnossaan liikennekaarta matkailu- ja ravintola-alalle välttämättömien henkilökuljetuspalvelujen saatavuuden ja turvallisuuden näkökulmasta sekä ei-ammattimaisia henkilökuljetuspalveluja kilpailuneutraliteetin ja julkistalouden rahoituksen näkökulmasta.

II Liikennejärjestelmää koskevan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan vähentäminen

Esityksessä ehdotetaan merkittävää liikennetoimialaa koskevan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan vähentämistä. Taksiliikenteen sääntelyn vähentämisellä ja kilpailun lisääntymisellä voi olla positiivisia vaikutuksia myös matkailu- ja ravintola-alalle kun samalla huolehditaan tasapuolisista kilpailuedellytyksistä. Lupahallinnon keskittäminen Liikenteen turvallisuusvirastoon on kannatettava ajatus.

Suomi on kallis matkailumaa kansainvälisessä vertailussa. Kansainvälisen hintakilpailukyvyyn parantaminen on tärkeää, koska kansainvälinen matkailu kasvaa ripeästi. Taksimatkat ovat Suomessa korkeahintaisia. Toisaalta suomalainen taksijärjestelmä ja – kalusto ovat kansainvälisesti erittäin korkeatasoisia. Taksijärjestelmä on luonut ja ylläpitänyt Suomen mainetta korkean palvelutason matkailumaana. Tämä tulee säilyttää henkilökuljetuksia koskevan sääntelyn vähentämisestä huolimatta.

Esityksessä ehdotetaan luovuttavaksi taksinkuljettajaa koskevista ajolupavaatimuksesta sekä koulutus- ja koevaatimuksista.

Sääntelyn vähentäminen kuulostaa myös tältä osin perustellulta. Jollei taksinkuljettajan tarvitse kokeessa osoittaa esimerkiksi hallitsevansa pääasiallisen toiminta-alueensa karttaa, se voi kutienkin johtaa palvelutason heikentymiseen. Tällä on negatiivisia vaikutuksia etenkin ulkomaalaisten matkailijoiden palvelukokemukseen. Nykyään käytössä olevat navigaattori-järjestelmät eivät ole aukottomia. Kevyemmän kokeen läpäiseminen, myös mahdollisesti ei-ammattimaisesti toimiville, voisi olla perusteltua säilyttää.

MaRa kannattaa liikennetoimialaa koskevan sääntelyn ja viranomaisvalvonnan vähentämistä sekä kilpailun lisäämistä, mutta korostaa, että samanlaista toimintaa tulee säännellä samanlaisilla säännöillä. Lainsäätäjä ei voi asettaa yhtä samoista asiakkaista kilpailevaa toimijaa toista huonompaan asemaan. Jos lainsäätäjä toimii näin, se heikentää samalla lainsäädännön legitimiteettiä.

III Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuus

Esityksen tavoitteena on edistää ketjutettuja ja paketoituja liikkumispalveluja. Matkailualan kannalta toimivat ja yhteensopivat matkaketjut ovat välttämättömiä. Liikennekaaren tässä vaiheessa esitys ei koske lentoliikennettä kattavasti. On kuitenkin hyvä, että näiltä osin lentoliikenne on jo mukana. Lento-, juna- ja linja-automatkustamisen sujuvat matkaketjut parantavat saavutettavuutta ja matkailun kilpailukykyä.

On perusteltua, että lainsäätäjä avaa pääsyn matkustamista koskeviin tietoihin (esimerkiksi reitti-, aikataulu- ja kalustotiedot). Sen sijaan lippu- ja myyntijärjestelmien yhteentoimivuus edellyttävät osapuolten välisiä sopimuksia monine yksityiskohtineen. Voi olla, etteivät osapuolet pääse niistä sopimukseen. Lainsäätäjän ei ole mahdollista toteuttaa tätä lainsäädäntöteitse.

MaRa kannattaa sujuvien matkaketjujen edistämistä.

IV Jakamistalouden tukeminen

Esitysluonnoksessa todetaan että esityksellä halutaan tukea uusia jakamistalouden malleja. Toisaalla esityksessä todetaan, että sillä luotaisiin tasapuoliset toimintaedellytykset nykyisille ja uusille markkinoilla toimijoille.

Esityksen mukaan ei-ammattimaisena toimintana pidettäisiin vähäistä toimintaa, jossa henkilö- tai tavaraliikenteen harjoittamisesta saatavien korvausten määrä jäisi 12 kuukauden tarkastelujaksolla alle 10 000 euron. Liikennekaariehdotuksen mukaan lakia ei sovellettaisi alle 10 000 euron pienimuotoiseen toimintaan. Esitysluonnoksessa todetaan lisäksi, että jos sääntelyllä pyritään ainoastaan säilyttämään vakiintuneiden

elinkeinonharjoittajien vakiintuneet asemat eri aloilla, ei luoda edellytyksiä uudistuksille tai tuottavuuden kasvulle.

Liikennekaaressa esitetty ei-ammattimaisen pienimuotoisen toiminnan asettaminen ammattimaista toimintaa parempaan asemaan on periaatteellisesti erittäin tärkeä ja ongelmallinen ratkaisu:

1. Omaksuuko lainsäätäjät tämän linjan myös muun välitystalouden suhteen? Onko siis lainsäätäjien tahtotila siirtää elinkeinotoimintaa pois muun muassa kuluttajansuoja- ja työlainsäädännön sekä verojärjestelmän (esimerkiksi arvonlisäverojärjestelmän) piiristä samalla kun ammattimaiset toimijat joutuvat noudattamaan niitä? Miten veronsaajat kattavat näin syntyneen verotulojen aukon?
2. Esitys asettaa ammattimaiset henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittajat ei-ammattimaisia liikenteenharjoittajia huonompaan asemaan. Samalla esityksessä luovuttaisiin merkittävältä osaltaan asiakkaan suojaksi säädetyn lainsäädännön noudattamisesta ei-ammattimaisessa toiminnassa. Tämä johtaa esityksen tavoitteiden kannalta ristiriitaisiin ratkaisuihin.

Välitystaloudesta ja sen suosimisesta

Lainsäätäjät ottaa liikennekaaressa ensimmäistä kertaa kantaa välitystalouden sääntelyyn. Liikennekaaressa ehdotettu ratkaisu on asettaa ei-ammattimainen toiminta parempaan asemaan ammattimaiseen toimintaan nähden. Jos tämä ratkaisu omaksutaan myös muilla toimialoilla, jossa verkkoa jakelualustanaan käyttävä toiminta asetetaan parempaan asemaan, tällä on erittäin suuri vaikutus muun muassa verokertymään, työllisyyteen ja investointeihin perinteisillä, toimialan lainsäädäntöä noudattavilla toimialoilla.

Kyse ei siis ole vakiintuneiden toimialojen vakiintuneiden asemien säilyttämisestä, vaan tasapuolisten kilpailuedellytysten luomisesta samoista asiakkaista kilpaileville toiminnan harjoittajille. Jos lainsäätäjät haluaa poistaa sääntelyn uusilta kilpailevilta toimijoilta, sääntely tulee poistaa myös vakiintuneilta toimijoilta.

Tällaisia tulevaisuuden välitystalouden toimialoja ovat esimerkiksi majoitusala, ravintolatoiminnan harjoittaminen kotona, leirintäalue toiminnan harjoittaminen omakotitalojen pihossa, veneen, auton ja periaatteessa minkä tahansa irtaimiston välitystoiminta sekä kaikenlaiset palvelut (esimerkiksi parturi- ja kampaamopalvelut, finanssineuvonta ja kotipuutarhuripalvelut), joita yksityishenkilöt voivat suorittaa.

Välitystalouden verkkoalustan toimijoille (muun muassa Airbnb ja Uber) on monia yhteisiä tunnusomaisia piirteitä:

1. Ne eivät ota vastuuta palvelun sisällöstä asiakkaalle. Vastuu esimerkiksi kuluttajansuojasta ja – turvallisuudesta jää palvelun tarjoavan yksityishenkilön vastuulle. Asiakkaan asema verrattuna ammattimaisen palveluntarjoajan palveluun verrattuna heikkenee merkittävästi.

2. Välityspalvelun tarjoaja ei ota vastuuta ansiotuloverojen (ja mikäli arvonlisäverovelvollisuuden raja ylittyy) arvonlisäverojen tilittämisestä veronsaajille. Tämä johtaa varmuudella veronsaajien verotulojen vähenemiseen ja harmaan talouden kasvamiseen.
3. Välityspalvelualustaa tarjoavat yritykset ovat usein suuria kansainvälisiä yrityksiä, jotka eivät maksa Suomeen lainkaan veroja komissiostaan eikä liiketuloksestaan. Kun välityspalvelun tarjoaja saavuttaa riittävän vahvan aseman markkinoilla, komissiot voivat nousta 10 – 30 prosenttiin asiakkaan maksamasta hinnasta. Hintojen noususta on erinomaisia esimerkkejä hotellien ulkopuolisten varaupalvelujen (esimerkiksi booking.com) toiminnasta.
4. Välityspalveluja tarjoavat vaikuttavat aktiivisesti siihen, että niiden kautta tarjottavaa palvelua säännellään edullisemmin kuin niiden kanssa kilpailevia perinteisiä palveluja.

On vaikeaa ymmärtää, miksi lainsäätäjä ilmoittaa tavoitteekseen suosia jakamistaloutta (verkkopalvelualustan välityksellä toimintaa harjoittavia). Tämä on paitsi lainsäädännön tasapuolisuuden kohtelun vaatimuksen vastaista, mutta se vaikuttaa kielteisesti myös verotuloihin ja perinteisten toimialojen työllisyyteen ja investointeihin. Esityksessä on varsin kriittikittömästi lueteltu ja perusteltu välitystalouden ja ei-ammattimaisen toiminnan hyviä puolia, mutta jätetty kokonaan käsittelemättä ja perusteellisesti selvittämättä sen merkittävät kielteiset vaikutukset. Ennen kuin välitystalouden toimijoita aletaan suosia lainsäädännössä, välitystalouden vaikutuksista tulee tehdä laaja selvitys.

Liikennekaareissa esitetään, että ei-ammattimaisen toiminnan raja on 10 000 euroa. Kattaako tämä vain kuljetustoiminnasta saatavan tulon? Entäpä tilanteessa, jossa on useita kuljetukseen liittyviä välityspalveluja tarjoavia yrityksiä. Yksi henkilö voi perustaa useita yhtiöitä ja voi olla useassa eri välityspalvelujärjestelmässä mukana. Miten viranomaiset (esimerkiksi veroviranomainen) valvovat, että ammattimaisuutta ei kierretä tällaisilla järjestelyillä.

Voiko henkilö, joka harjoittaa Airbnb:n välityksellä majoitustoimintaa ja uusien kotiravintolaillallispalvelujen välityksellä ravintolatoimintaa, saada myös niiden osalta 10 000 euron ei-ammattimaisen toiminnan rajan hyväkseen? Tällainen on jo omaksuttu elintarvikevalvonnassa koti- ja katuravintolatoiminnassa. Tämä ratkaisu tarkoittaisi sitä, että harjoittamalla usean eri verkkopalvelualustan välityksellä toimintaa, henkilö voisi ansaita huomattavia määriä elinkeinotoiminnan tuloa ja häntä ei siitä huolimatta katsottaisi ammattimaiseksi elinkeinonharjoittajaksi. Tämä yhteiskunnallisesti ja kansantalouden kannalta merkittävä asia on kokonaan selvittämättä.

MaRa katsoo, että

1. *lainsäätäjän tulee säännellä samanlaista toimintaa samanlaisilla säännöillä.*

2. *jos lainsäätävä katsoo, että ei-ammattimaista toimintaa ei tarvitse säännellä, tasapuolisen kilpailun vuoksi sääntely tulee poistaa myös ammattimaiselta kuljetustoiminnalta.*
3. *lainsäätäjän tulee tehdä laaja ja puolueeton kokonais selvitys välitystalouden vaikutuksista tasapuoliseen kilpailuun, perinteisten toimialojen työllisyyteen ja pitkän aikavälin investointeihin sekä verokertymään ja harmaan talouden kasvuun.*
4. *ennen kuin 2 – kohdassa mainittu selvitys on tehty, liikennekaareissa ei voida suosia ei-ammattimaista toimintaa ammattimaiseen toimintaan nähden.*

Ei-ammattimainen kuljetustoiminta

Esityksessä ehdotetaan, että lakia ei sovellettaisi ei-ammattimaiseen kuljetustoimintaan. Tämä tarkoittaisi muun muassa sitä, että

1. ei-ammattimainen kuljettaja voisi olla holhouksenalainen tai hänelle voisi olla määrätty edunvalvoja.
2. hän voisi olla ei-hyvämäinen II osan 1 luvun 7 §:ssä tarkoitettulla tavalla, joten hän voisi olla tuomittu liikenne- ja ajoneuvoturvallisuutta tai verotusta koskevien säännösten rikkomisesta rangaistukseen säännöksessä mainitulla tavalla.
3. hänen liikennelupansa voisi olla peruutettu lain VI osan 1 luvun 2 §:n 2 momentin nojalla muun muassa sen vuoksi, että hän on laiminlyönyt työ- ja sosiaalilainsäädännön mukaisen vakuuttamisvelvollisuutensa.
4. hän on liiketoimintakiellossa.
5. hän on syyllistynyt tekoon, joka estää häntä työskentelemästä lasten kanssa.
6. hän on syyllistynyt törkeään liikenne rikokseen.
7. hänen ei tarvitse varmistaa matkustajan turvallista ajoneuvoon tuloa ja siitä poistumista eikä tarjota tälle tarvitsemaansa apua.
8. hänen ei tarvitse ottaa huomioon matkustajan toimintarajoituksista johtuvia erityisiä tarpeita.
9. hänen yhteystietojensa ei tarvitse olla näkyvillä.
10. hänen ei tarvitse valita matkustajan kannalta lyhintä ja tarkoituksenmukaista reittiä ja
11. hän voi ilmoittaa hyväksyvänsä vain käteismaksun.

Edellä mainittu lakiesityksestä poimittu luettelo osoittaa hyvin ei-ammattimaisen toiminnan sääntelyn ongelmat ja ristiriidat. Etenkin kun lakiesityksessä todetaan henkilöliikenteen osalta, että ”matkustajaturvallisuudesta ja saavutetusta esteettömien palvelujen tasosta ei kuitenkaan haluta tinkiä”.

Matkustajan suojan tarve on aivan samanlainen siitä riippumatta, onko kyseessä ammattimainen vai ei-ammattimainen kuljettaja. Matkustajan turvan kannalta ei ole hyväksyttävää, että ei-ammattimainen kuljettaja voisi pahimmillaan olla tuomittu useita kertoja raskaista liikenne rikoksista tai rikoksista, jotka estävät lasten kanssa työskentelyn taikka että hänen

toimintakelpoisuutensa on siinä määrin rajoittunut, että hänelle on määrätty edunvalvoja.

MaRa katsoo, että asiakasturvallisuutta ja taloudellista luotettavuutta koskevia säännöksiä tulee soveltaa myös ei-ammattimaiseen toimintaan. Jos lainsäätävä katsoo niiden merkityksen vähäarvoiseksi, ne tulee poistaa myös ammattimaisen toiminnan harjoittajilta, jotta lainsäädännössä turvataan tasapuoliset kilpailuolosuhteet.

Lakiesitys on kirjoitettu kuljetuspalveluja välittävän toimijan, Überin, tavoitteiden mukaisesti. Toiminnan harjoittaja ei vastaa käytännössä mistään, mutta saa toiminnastaan merkittävän elinkeinotulon. Tätä on vaikeaa ymmärtää senkin vuoksi, että Überin komissio ja liikevoitto verotetaan muualla kuin Suomessa. Jos matkustaja käyttäisi Überin sijaan Suomessa toimivaa taksia, palvelu ja mahdollinen liikevoitto verotetaan Suomessa.

Lakiesityksessä todetaan, että välityspalvelun tarjoajalle asetettava velvollisuus varmistaa toimijan liikennelupa tai maksettujen korvausten määrä on täydentävä keino huolehtia kustannustehokkaasti harmaan talouden toiminnasta kuljetusalalla.

Kyseinen säännös ei turvaa harmaan talouden torjuntaa kuljetusalalla. Ansiotuloverosäännösten kiertäminen on helppoa, kun välityspalvelun tarjoajalla ei ole niitä koskevaa ilmoitusvelvollisuutta. Jos ja kun markkinoille tulee Überin lisäksi muitakin välityspalvelujen tarjoajia, myös ei-ammattimaista toimintaa koskevien säännösten ja arvonlisäverosäännösten kiertäminen on yksinkertaista, kun kuljettaja hakee ajoja usean välityspalvelun tarjoajan järjestelmien kautta. Välityspalvelujen tarjoajille tulee asettaa enemmän velvoitteita liiketoiminnan tasapuolisuuden ja veronsaajien aseman turvaamiseksi.

Lakiesitys tekee lailliseksi myös kuljetustoiminnan, jossa kuljettaja ei ole mukana lainkaan välitysjärjestelmässä, siis kyytien ottamisen suoraan kadulta. Tällöin laillistetaan täysin pimennossa toimiva järjestelmä. Tämä ei voi olla yhteiskunnan edun mukaista.

Lakiesityksessä ei ole käsitelty sitä, millä tavalla matkustaja erottaa taksit ja ei-ammattimaisen toiminnan. Lisäksi käsittelemättä on jäänyt muun muassa, voivatko muut kuin taksit käyttää taksikaistoja, ottaa kyytejä taksitolpilta tai esimerkiksi lentokentän taksijonosta. Nämä oikeudet tulisi varata vain takseille, jos sääntelyä ei pureta kaikesta henkilökuljetustoiminnasta.

MaRa katsoo, että

- 1. välityspalvelun harjoittajalle tulee asettaa velvollisuus selvittää sen piirissä olevien ei-ammattimaisen toiminnan harjoittajien luotettavuus samalla tavalla kuin lakiesityksessä on säännelty taksinkuljettajan*

henkilöllisen ja taloudellisen luotettavuuden selvittämisestä, jollei näitä vaatimuksia poisteta myös taksiliikenteen osalta.

2. *välityspalvelun harjoittajille tulee asettaa samanlainen velvollisuus tulojen automaattisesta ilmoittamisesta verottajalle kuin Virossa on esitetty.*
3. *ei-ammattimaisen toiminnan tulee olla sallittua vain, kun kuljettaja on mukana välitysjärjestelmässä, joka täyttää edellä tässä kohdassa mainitut 1 ja 2 kohdan edellytykset.*

Lakiesityksessä todetaan, että selkeä raja ei-ammattimaisen ja ammattimaisen toiminnan välillä sekä ammattimaisen toiminnan lupien sääntelystä luopuminen lisää yritysmuotoista arvonlisäverovelvollisuuden alaista toimintaa. Myös ei-ammattimaisesti toimivilta kertyvien ansiotuloverotuottojen odotetaan esityksen mukaan lisääntyvän, kun tulon ilmoittaminen verotuksessa ei lisää riskiä joutua lupavaatimuksen valvontatoimien kohteeksi.

Edellä mainittu ei perustu selvitykseen vaan on toiveajattelua. Lakiesityksen tarjoama mahdollisuus harjoittaa ei-ammattimaista kuljetustoimintaa kevyillä edellytyksillä ja mahdollisuus välttää verotukselta lisää harmaan talouden kuljetustoimintaa ja vähentää taksikyytejä.

MaRa katsoo, että ennen kuin ei-ammattimainen toiminta tehdään lailliseksi, sen taloudelliset vaikutukset tulee selvittää puolueettomasti ja laaja-alaisesti. Huomioon tulee ottaa myös negatiiviset vaikutukset taksitoiminnan harjoittamiseen elinkeinona.

Esityksessä todetaan, että palvelujen arvioidaan lisääntyvän jakamistalouden ja osa-aikaisen liiketoiminnan parantuneiden edellytysten myötä.

Palvelujen saatavuuden lisääntyminen ei perustu selvitykseen, vaan on arvio, jonka tarkoituksena on edistää jakamistaloutta. Voi olla, että ei-ammattimaisen toiminnan jättäminen lainsäädännön ulkopuolelle ja mahdollisuus kiertää helposti veroja johtavat ei-ammattimaisen palvelujen tarjonnan kasvamiseen. Samalla se voi kuitenkin tarkoittaa ammattimaisen, kokonaisuudessaan esimerkiksi arvonlisäverojärjestelmän piirissä olevan toiminnan vähentymistä.

Palvelujen saatavuus voi vähentyä myös esimerkiksi sellaisilla matkailupaikkakunnilla, joille on tyypillistä voimakas sesonkiluonteisuus. Jos ei-ammattimainen toiminta kasvaa siellä sesongin aikana voimakkaasti ja se samalla vähentää taksikyytejä, on mahdollista, että taksitoiminta loppuu tai ainakin vähenee kannattamattomana. Tällöin minkäänlaisia henkilökuljetuspalveluja ei olisi saatavilla sesongin ulkopuolella.

MaRa katsoo, että ei-ammattimaisen toiminnan taloudelliset vaikutukset tulee selvittää. Ne ovat niin merkittäviä, ettei niitä voida jättää positiivisluonteisten yleisarvioiden varaan.

V Yhteenveto

Liikennekaarta koskevassa esityksessä on paljon hyviä uudistuksia, jotka palvelevat asiakkaita ja lisäävät terveellä tavalla kilpailua. MaRa kannattaa niitä.

Esityksen vakavin puute on välitystalouden suosimista koskeva sääntely tai pikemminkin sen puute. Se on sitäkin suurempi, ettei välitystaloutta tule laillistaa ennen kuin on tehty kattavat selvitykset sen laajuudesta, kehitymisestä sekä vaikutuksista sen kanssa kilpailevien toimialojen palvelujen kysyntään, työllisyyteen ja verotuloihin sekä investointeihin. Lainsäätäjän tärkein tehtävä on turvata samalla toimialalla toimivien palvelun tarjoajien kilpailuneutraalisuus. Lainsäätäjä ei voi suosia välityspalvelujen kautta toimivia ei-ammattimaisia toiminnan harjoittajia.

Jos lainsäätäjä ei pidä tarpeellisena ei-ammattimaista toimintaa koskeva sääntelyä, se tulee poistaa myös ammattimaiselta toiminnalta.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Timo Lappi
toimitusjohtaja

Veli-Matti Aittoniemi
varatoimitusjohtaja