



Lausunto

Liikenne- ja viestintäministeriö

23.5.2016

TEM/808/00.06.01/2016

Viite: Lausuntopyyntö LVM/2096/03/2015 (18.4.2016)

### Lausunto Liikennekaaresta annettavaan hallituksen esitykseen

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta esittää lausuntonsa liikenne- ja viestintäministeriön laatimasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi Liikennekaaresta ja toteaa lausuntonaan seuraavaa.

#### ***Yleistä***

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitystä kannatettavana. Esitys toteuttaa hallitusohjelman tavoitetta yksinkertaistaa, selkeyttää ja purkaa sääntelyä, luo edellytyksiä uudelle liikennepalveluja tarjoavalle yritystoiminnalle ja ekosysteemien syntymiselle sekä rakentaa digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristöä.

Liikenne on yksi aloista, joilla toimintamallit ja paradigmat ovat muuttumassa. Kevennetyllä ja älykkäällä sääntelyllä voidaan vaikuttaa merkittävällä tavalla talouskasvun edellytyksiin. Digitalisaation ja suotuisan sääntely-ympäristön myötä uudet liiketoiminta-konseptit ja skaalautuminen laajemmille markkinoille ovat entistä helpommin toteutettavissa. Tämä luo edellytyksiä uusien innovaatioiden ja Suomen kannalta merkittävän palveluliiketoiminnan kehittymiselle.

Liikkuminen palveluna (MaaS) on yksi esimerkki palveluistumiskehityksestä, jonka kasvava digitalisoituminen mahdollistaa. Suurin markkinapotentiaali liittyy eri liikennevälineiden integrointiin sujuviksi ja saumattomiksi palveluiksi. Suomen mahdollisuus toimia liikkumisen palveluistumisen edelläkävijänä ei perustu yksittäisiin teknologioihin, vaan toimintaan systeemitason innovaatioalustana. Suomen profiloitumisella MaaS-ekosysteemin kehittäjäksi sekä edelläkävijäksi tietoon liittyvien rajapintojen avaajana voidaan houkuttaa kotimaisten yritysten ohella myös ulkomaisia yrityksiä kehittämään sovelluksia ja palveluja Suomessa ja tuoda näin kansainvälistä osaamista ja investointeja Suomeen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää osuvina luonnoksessa esitettyjä keskeisiä tavoitteita mahdollistaa uusia käyttäjien tarpeisiin vastaavia palvelumalleja, helpottaa uusien toimijoiden markkinoille tuloa sekä parantaa järjestelmän eri osien yhteen toimivuutta. Aiheeseen liittyvät trendit ja taustaselvitykset

osoittavat, että myös yritys rakenne ja työn muodot muuttuvat. Liikenteen kehittäminen yhtenä kärkialueena tuokin esille tähän kehitykseen liittyviä haasteita. Liikenteen ohella tulee jatkossa yhä useammilla toimialoilla olemaan tarvetta tarkastella kokonaisuutena mm. ammattimaisen ja sivutoimisen toiminnan rajoja esim. verotuksen sekä palvelujen käyttäjien turvallisuuden ja kuluttajansuojan näkökulmista.

Suomen nykyinen n. 3 milj. ajoneuvon henkilöliikenneajoneuvokanta toimii pääosin matalalla käyttöasteella. Alusta- ja jakamistalouden kehittyessä ja sääntelyn lieventyessä tarjoutuu mahdollisuuksia hyödyntää käyttämättömiä resursseja sekä kasvattaa liikenteen markkinoita ja lisätä työpanosta mm. osaaikaisen yrittäjyyden muodossa. Resurssien tehokkaampi käyttö on omiaan vähentämään liikenteen energian kulutusta.

Esitys lähentää Suomen tieliikenteen sääntelyä muiden liikennemuotojen ja EU-tason sääntelyyn ja vahvistaa tätäkin kautta liikenteen palvelujen kansainvälistä yhteen toimivuutta. Sääntelyn kehittämisessä mahdollistamaan liikenteen palveluiden sujuvuus ja uudet innovaatiot onkin hyvä alusta pitäen kiinnittää huomiota liikennejärjestelmien ja -palvelujen kansainväliseen yhteen toimivuuteen.

### ***Huomioita esityksen eri osa-alueista TEMin vastualueiden näkökulmista***

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää seuraavassa huomioita Liikennekaari-esityksestä ministeriön vastualueen keskeisistä näkökulmista, kuten alueiden taloudellinen kehitys, yritystoiminnan edistäminen, kilpailun tasapuolisuuden turvaaminen, kuluttajansuoja, julkiset hankinnat, asiakasturvallisuus ja työelämän suoja sekä joitakin yksittäisiä huomioita.

#### **Alueiden elinvoimaisuus**

Liikennejärjestelmällä ja sen toimivuudella on keskeinen merkitys alueiden elinvoimaisuudelle, ihmisten sujuvalle arjelle ja elinkeinoelämän mahdollisuuksille. On selvää, että laajan uudistuksen eri toimien vaikutukset kohdentuvat eri tavoin erityyppisille alueille, kuten maaseutualueille, suurille tai pienemmille kaupungeille tai haja-asutusalueille ja taajamille. Alueiden kehittämisen kannalta uudistuksen tavoitteet käyttäjälähtöisyyden ja yhtenäisten matka- ja lippujärjestelmien kehittämiseksi parantavat toteutuessaan ihmisten mahdollisuuksia käyttää liikennepalveluja ja tukevat alueiden kehittämistä.

Voidaan arvioida, että esimerkiksi harvan asutuksen alueilla erilaisten tarkkojen luvanvaraisuuksien ja muiden säännösten purkaminen tuo uusia liiketoimintamahdollisuuksia myös uusille toimijoille, mikä voi parantaa maaseutumaisten alueiden liikkumispalveluja. Kun mm. samalla ajoneuvoilla voi joustavasti tehdä erilaisia työtehtäviä, kuten ajaa niin taksia kuin bussia, paranevat yritysten mahdollisuudet harjoittaa kannattavaa liiketoimintaa. Tämä voi hyvin toimiessaan edistää maaseutumaisten alueiden mahdollisuuksia ylläpitää palvelutasoa vähenevillä resursseilla. On tärkeää huolehtia liikennepalveluista alueilla, joilla liikennepalvelujen kysyntä ei riitä

kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen ja huomioida esimerkiksi hintakaton poistamisen vaikutus alueilla, joissa kilpailua ei synny.

Liikennepalveluiden saavutettavuus ja sujuvuus ovat keskeisiä myös esimerkiksi matkailun kehittymisen ja kasvun näkökulmasta. Niin kotimaiset matkailijat (yli 30 miljoonaa yön yli kestävä matkaa viime vuonna) kuin ulkomaisetkin (7,5 miljoonaa matkailijaa) ovat merkittävä kuljetuspalvelujen asiakasryhmä. Yksityiskohtaisen, ajantasaisen ja helposti ymmärrettävän tiedon tarjoaminen helpottaa ja sujuvoittaa myös matkailijoiden tiedonsaantia liikennepalveluista ja on syytä odottaa, että liikennepalvelutietoa voidaan hyvinkin yksilöidysti yhdistää tietoon muista matkailijoille tarjottavista palveluista. Ulkomaisten matkailijoiden palvelutasoa voidaan parantaa esimerkiksi tarjoamalla hintatietoja älypuhelinsovellusten eri kieliversioilla.

#### **Kilpailun edistäminen**

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä Liikennekaariesityksen tavoitetta edistää liikennepalvelujen syntymistä asiakaslähtöisesti, markkinaehtoisesti ja terveen kilpailun pohjalta. Esitys liikennekaareksi sisältää merkittäviä myönteisiä ehdotuksia tieliikenteen ja erityisesti taksialan kilpailun edistämisen kannalta. Liikennekaariehdotusta voidaan pitää kunnianhimoisena esimerkkinä mahdollistavasta lainsäädännöstä, jolla muun muassa purettaisiin eri liikennemuotojen välille muodostettuja raja-aitoja. Edellytettävien lupien poistaminen ja yksinkertaistaminen, tarpeettoman sääntelyn merkittävä karsiminen sekä yhteen toimivuuden varmistaminen rajapintoja avaamalla loisivat hyvät mahdollisuudet kilpailun lisääntymiselle ja uusien liikenne- ja liikkuvuuspalveluiden syntymiselle. Myös kuluttajien valinnanmahdollisuudet lisääntyisivät ja hinnat voisivat laskea kilpailun seurauksena. Esityksellä olisi myönteisiä vaikutuksia kilpailun toimivuuden ja markkinoille tulon helpottamisen lisäksi myös norminpurun sekä digitaalisen liiketoimintaympäristön ja jakamistalouden kehittämisen kannalta.

#### **Sääntelyn ja yritysten hallinnollisen taakan keveneminen**

Yritysten kilpailukyvyyn ja toimintaedellytysten kannalta työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä sitä, että ehdotetut muutokset vähentäisivät merkittävästi liikennealan yrityksiin kohdistuvaa sääntelyä ja alan yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa. Merkittävimmät hallinnollisen taakan vähennykset liittyvät liikennekaariesityksessä taksilupajärjestelmän keventämiseen, tavara- ja henkilöliikenteen luvanvaraisen toiminnan supistamiseen sekä reittiliikenne- ja kutsuliikenneluvista luopumiseen. Myös lupien hakeminen yksinkertaistuisi, kun kaikki luvat haettaisiin jatkossa yhden luukun periaatteen mukaisesti Liikenteen turvallisuusvirastolta. Itse lupaprosessiin liittyvää hallinnollista taakkaa pienennettäisiin yrityksiltä niin ikään siten, että luvat olisivat jatkossa toimija- eivätkä autokohtaisia.

Esityksessä ehdotetaan taksialan sääntelyyn merkittäviä myönteisiä muutoksia. Sääntelyssä luovuttaisiin kiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintasääntelystä. Autokohtainen taksilupa muutettaisiin luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle myönnettäväksi toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi, jonka saamisen edellytyksiä kevennettäisiin. Erillisen ajoluvan vaatimisesta

luovuttaisiin ja taksiliikennettä saisi harjoittaa myös henkilöliikenneluvan nojalla. Lisäksi taksiliikenteen harjoittaminen olisi sallittua henkilöauton lisäksi myös esimerkiksi pakettiautolla. Myös taksamittarien osalta ehdotetaan siirtymistä teknologianeutraalimpaan suuntaan. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää näitä ehdotuksia myönteisinä.

Taksien saatavuudessa on ollut ajoittain haasteita ja taksipalvelujen riittävän saatavuuden turvaamisessa olennaisinta on, että tarveharkintaan perustuvasta taksilupien enimmäismäärän sääntelystä luovuttaisiin esitetysti ja lupa myönnettäisiin kaikille vaatimukset täyttävälle hakijoille. Määräsääntelyn purkamisen voidaan katsoa olevan myös kuluttaja-asiakkaiden ja muiden asiakkaiden etu, koska se todennäköisesti monipuolistaisi tarjontaa ja saatavuutta sekä kilpailun kautta näkyisi hinnoittelussa ja laadussa.

Asemapaikkavelvoitteen poistaminen vähentäisi todennäköisesti taksien tyhjänä ajoa ja sitä kautta se vaikuttaisi myönteisesti ainakin taksipalveluiden tarjontaan asutuskeskuksissa, mutta mahdollisesti myös hintaan. Asemapaikkavelvoitteesta ja päivystysvelvoitteesta luopumisen arvioinnissa olisi kuitenkin huomioitava myös taksiliikenteen välttämättömyyspalvelunäkökulma ja syrjäseutujen asukkaiden aseman turvaaminen. Jos taksien saatavuus kuitenkin syrjäisillä alueilla heikentyisi, taksipalveluita voitaisiin hankkia myös palvelusopimusasetuksen perusteella. Määräsääntelyn ja asemapaikkavelvoitteen poistamisen voidaan arvioida myös helpottavan alalle tuloa ja nykyisten toimijoiden mahdollisuutta laajentaa toimintaansa. Syrjäseutujen palveluiden turvaamisen kannalta merkittävää olisi myös pienmuotoisen kuljetustoiminnan salliminen.

Kiintiösääntelyn ja enimmäishintasääntelyn poistamisen yhteisvaikutuksesta taksipalveluiden kysyntä ja tarjonta lähentyisivät todennäköisesti toisiaan muiden markkinaehtoisesti toimivien alojen tapaan. Asiakkaiden palvelemisesta ja turvallisuudesta huolehdittaisiin muun muassa taksiliikenneluvan myöntämistä ja taksiliikenneluvan haltijan velvollisuuksia koskevilla sekä taksinkuljettajaa koskevilla vaatimuksilla. Taksinkuljettajalta edellytettäisiin esimerkiksi samoja vaatimuksia kuin lasten kanssa työskenteleviltä ja eräät liikenneerikokset huomioitaisiin kuljettajaa koskevissa kriteereissä.

#### **Kuluttajan suoja**

Esityksen mukaan enimmäishintasääntelystä luovuttaisiin, mutta kuluttajalle tulisi antaa ennen matkan alkamista tai tilauksen vahvistamista tieto taksimatkan kokonaishinnasta tai hinnan määräytymisperusteet selkeällä ja helposti ymmärrettävällä tavalla. Tämän tulisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tapahtua esimerkiksi siten, että hintatiedot olisivat näkyvillä jo taksin ulkopuolella ja taksin sisätiloissa. Liikenteen turvallisuusvirasto seuraisi taksialan hinnoittelua ja se voisi antaa tarkempia määräyksiä taksipalvelun kokonaishinnasta, jonka ylittyessä tai arvioitaessa ylittyvän taksipalvelusta olisi sovittava nimenomaisesti. Ministeriö arvioi, että enimmäishintasääntelystä luopumisella ja palveluntarjoajien vapaasti valittavalla hinnoittelumallilla olisi lähtökohtaisesti enemmän myönteisiä kuin

kielteisiä vaikutuksia. Kuluttajien kannalta suurin huolenaihe on kuitenkin enimmäishinnan poisto. Koska kuluttajien kannalta kielteistenkään vaikutusten ilmenemistä ei voida täysin sulkea pois, Liikenteen turvallisuusviraston edellä mainittua määräyksenantovaltuutta pidetään tarpeellisena. Epäselvää on, riittäisikö pelkkä velvollisuus ilmoittaa hinta etukäteen yhdessä Liikenteen turvallisuusviraston määrittämä enimmäishinta kanssa estämään ylilyöntejä hinnoittelussa. Kuluttajien kannalta olennaisinta kuitenkin on, että hinta- ja muut tiedot ovat helposti saatavilla.

#### **Lupahallinto ja hintakehityksen seuranta**

Siltä osin kuin valvonta säilyy, on sen siirtäminen ja keskittäminen ELY-keskuksilta Trafille perusteltua. Esityksen mukaan lupa olisi jatkossa yrityskohtainen ja pienimuotoiset toimijat jäisivät lupamenettelyn ulkopuolelle. Jotta kokonaisuus muodostuisi näkyväksi, voitaisiin myös pienimuotoisten, esityksen mukaan alle 10.000 euron raja-arvon alle jäävien toimijoiden osalta harkita täydentävän ja kevyen menettelyn luomista, kuten esim. Trafille tehtävää rekisteröitymistä. Tällöin nykyinen raskas etukäteisvalvonta poistuisi, mutta kokonaisuudesta tulisi näkyvä ja edellä mainitut tarpeet kyettäisiin huomioimaan.

Hintasääntelyn ja samalla maksimihintojen poistuessa on Trafilla mahdollisuus tarkastella hintojen kehitystä ja tarvittaessa antaa määräyksiä ylihinnoittelun estämiseksi. On myös tärkeää varmistaa Trafin sekä kuljettajien rikostaustojen selvittämisen osalta poliisin yhteistyönä, että alalla toimivat kuljettajat ovat ammattitaitoisia ja että matkustajien turvallisuus voidaan varmistaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota esityksen III osan 1 luvun 1-3 §:ssä käytettyihin termeihin. 1 ja 2 §:ssä käytetään termiä matkustaja ja 3 §:ssä termiä kuluttaja. Yksityiskohtaisissa perusteluissa 3 §:n kohdalla puhutaan sekä kuluttajasta että matkustajasta. Esityksessä ei ole määritelty kuluttaja-termiä eikä siinä ole viittausta muuhun lainsäädäntöön. Kuluttajansuojalain (38/1978) 4 §:n mukaan kuluttajana pidetään luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeitä pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Kuluttajansuojalakia ei kuitenkaan sovelleta palvelujen ostoon. Esityksen tässä kohdassa olisi tarpeen selvittää, keitä kuluttajilla tarkoitetaan. Tarkoitetaanko kuluttajilla muitakin asiakkaita kuin luonnollisia henkilöitä, esimerkiksi yritysasiakkaita (yrityksen kortilla maksavia). Edellä mainitun 3 §:n perusteluissa mainitaan sekä ”Liikenteen turvallisuusviraston määräämä kokonaishinta” että ”Liikenteen turvallisuusviraston määräämä hinta”. Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota termien käytön johdonmukaisuuteen ja selvyyteen.

Työ- ja elinkeinoministeriö ehdottaa, että perusteluja täydennettäisiin seuraavasti. Perusteluista tulisi käydä selvästi ilmi, mihin kokonaishinnalla konkreettisesti viitataan. Kokonaishintaa määriteltäessä otetaan huomioon muun muassa ”erilaiset taksipalvelujen hinnoittelumallit”. Perusteluissa voisi mainita, minkälainen Trafin määräys voisi tämän perusteella olla tai minkälaista lainsäätäjää ei ole ainakaan tarkoittanut. Olisiko kokonaishinta jokin tietty euromäärä koko matkasta vai x euroa/kilometri vai jokin muu?

Esitys rakentuu paljolti sille oletukselle, että palvelusta annettavat etukäteistiedot (mm. enimmäishinta, palvelutaso) edellytetään annettavan pääsääntöisesti sähköisesti. Työ- ja elinkeinoministeriön mielestä on epäselvää, turvaako esitys riittävästi toimintarajoitteisten intressit laatuvaatimusten osalta sekä sellaisten henkilöiden oikeudet, joilla ei ole kykyä digitaaliseen tietojen vaihtoon (heikot ja haavoittuvat sekä ikääntyneet kuluttajat, ei älysovellusten haltijat).

#### **Pienimuotoinen kuljetustoiminta**

Esityksessä 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-, tavar- tai taksiliikennelupaa. Pienimuotoisen toiminnan euromääräinen raja on yhdenmukainen arvonlisäverolain arvonlisävelvollisuuden rajan kanssa. Ministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksella olisi enemmän myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia ottaen huomioon sen myönteiset vaikutukset markkinoille tuloon, alusta- ja jakamistalouden kehittymiseen, uusien liikennepalvelujen kokeiluun ja kehittymiseen sekä osa-aikaisen kuljetustoiminnan mahdollistamiseen esimerkiksi syrjäisemmillä seuduilla. Ehdotuksella saattaa olla joitakin kielteisiä vaikutuksia liittyen esimerkiksi kuluttajien luottamukseen.

#### **Joukkoliikenne**

Esityksen mukaan henkilöliikennelupa korvaisi nykyisen joukkoliikenneluvan. Reittiliikennelupaa ja kutsuliikennelupaa ei enää edellytettäisi. Reittiliikennelupaa ei enää tarvittaisi, koska tiedot saataisiin liikkumispalveluja tarjoavien julkaisemista palvelukuvauksista ja taksiliikenteen vapauttamisen myötä kutsuliikenneluvalla ei olisi enää tarvetta. Mainittujen lupien poistaminen saattaisi lisätä markkinaehtoisen linja-autoliikenteen tarjontaa.

Ministeriöllä ei ole huomautettavaa siihen, että markkinaehtoiset liikennepalvelut olisivat esityksessä ensisijaisia, mutta jos toimivaltainen viranomainen näkisi tarpeelliseksi täydentää markkinaehtoisen liikenteen palvelutarjontaa, se voisi hyödyntää palvelusopimusasetuksen menettelyjä. Rautateiden tai maanteiden julkisiin henkilöliikennepalveluihin liittyvä palvelusopimusasetuksen mukainen yksinoikeus voitaisiin asettaa erillisellä hallintopäätöksellä hankintapäätöksen yhteydessä.

#### **Tavaroiden kuljettaminen**

Ehdotuksen mukaan tavarankuljetusta koskevat säännökset keventyisivät ja luvanvaraista olisi vain ammattimainen tavarankuljettaminen tiellä kokonaisuutensa yli 3500 kg:n ajoneuvolla tai ajoneuvoyhdistelmällä. Käytännössä lupaa ei siten enää edellytettäisi ammattimaiselta pakettiautolla tapahtuvalta tavarankuljettamiselta eikä pienimuotoiselta ei-ammattimaiselta

kuljetustoiminnalta, josta saadut tulot eivät ylitä 10 000 euroa vuodessa. Eiramattimaiselta toiminnalta ei edellytettäisi lupaa, mutta siitäkin saatu tulo olisi veronalaista tuloa.

Työ- ja elinkeinoministeriö suhtautuu myönteisesti mainittuihin ehdotuksiin, jotka madaltaisivat alalle tulon kynnystä ja voisivat synnyttää myös uutta liiketoimintaa.

#### **Liikkumispalvelujen tietorajapintojen avaaminen**

Esityksessä ehdotetaan liikkumispalveluja koskevien olennaisten tietojen avaamista avoimen rajapinnan kautta. Esityksessä ehdotetaan matkaketjujen tarjoamisen mahdollistamiseksi myös, että tie- ja raideliikenteen henkilökuljetuspalvelun tarjoajan, välityspalvelun tarjoajan sekä näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmistä vastaavan toimijan on avattava muille liikkumispalveluiden tarjoajille ja yhdistämispalveluiden tarjoajille pääsy lippu- ja maksujärjestelmänsä myyntirajapintaan.

Esityksen liikkumispalveluiden sekä niihin liittyvien tietojen ja tietojärjestelmien yhteen toimivuus on olennaisessa osassa liikennekaaren tavoitteiden toteutumisessa, liikenteeseen liittyvän alustatalouden kehittämisessä ja matkaketjujen mahdollistamisessa. Kuluttajan kannalta esimerkiksi lippu- ja maksujärjestelmien yhteen toimivuutta koskevat säännöt ovat tärkeitä ja kannatettavia. Vastuukysymysten ja -tahojen palvelun virheestä matkaketjuissa tulisi olla selkeitä ja kuluttajille helposti hahmotettavia. Välityspalvelun ja kuljetuspalvelun tarjoajan roolien ja vastuiden tulisi olla selkeästi määritelty.

Tietorajapintojen avaamisesta aiheutuu myös kustannuksia, joiden suuruusluokasta ei ole vielä arviota. Voidaan pitää myönteisenä, että yrityksillä on kuitenkin useampia vaihtoehtoja rajapinnan avaamiseksi: ne voivat itse avata rajapintojaan, kuulua välityspalvelun tarjoajan välityspiiriin tai hyödyntää korvausta vastaan liikenneviraston tarjoamia työkaluja. Esityksen mukaan avointen rajapintojen kautta tarjottava pääsy tietoihin ja tietojärjestelmiin ja sen toteuttamiseksi tarvittavat tukipalvelut, ohjelmistot, lisenssit tai muut tarvittavat palvelut on tarjottava oikeudenmukaisin, kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin. Ehdotus on tältä osin asianmukainen, mutta esityksen jatkovalmistelussa esitystä voisi täydentää siltä osin, kuka ja miten näiden ehtojen kohtuullisuutta ja syrjimättömyyttä arvioi. Esityksellä pyritään myös siihen, että julkista rahaa kanavoitaisiin vain sellaisiin liikkumispalveluihin, jotka käytännössä mahdollistavat avoimiin rajapintoihin perustuvat lisäarvopalvelut ja matkojen yhdistelyn. Tietoja avattaessa on tärkeää huolehtia henkilötietojen ja liikesalaisuuksien suojaamisesta.

TEM pitää ehdotuksen tavoitetta tiedon avaamisesta palvelukehityksen pohjaksi kaiken kaikkiaan kannatettavana. Liikenteen palvelukehityksen yhteydessä voidaankin saada kokemusta yksityisen sektorin toimijoiden velvoittamisesta avaamaan keräämäänsä yhteiskunnallisesti hyödyllistä tietoa täydentämään avoimesti saatavia julkisia tietoaineistoja järjestelmien yhteen toimivuuden ja avoimuuden parantamiseksi.

### **Yhteys julkisia hankintoja koskevaan lakiin**

Esityksessä on mainittu valmisteilla oleva julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö. Esitystä valmisteltaessa olisikin kiinnitettävä huomiota siihen, että lain viittaukset julkisia hankintoja koskevaan lainsäädäntöön olisivat ajan tasalla.

### **Jakamistalouteen liittyviä oikeusvarmuusnäkökohtia**

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä sitä, että liikennekaareissa pyritään mahdollistamaan uusien innovatiivisten toimintakonseptien ja liiketoimintamallien kehittäminen liikennealalle. Rajaamalla luvanvaraisen toiminnan ulkopuolelle vähäinen ei-ammattimainen toiminta, jossa henkilö- ja tavaraliikenteen harjoittamisesta saatavat korvaukset jäisivät alle 10 000 euron, helpotetaan myös erilaisten jakamistalouteen pohjaavien toimintamallien syntyminen markkinoille. Jakamistalouden perusajatuksena on vajaakäytöllä olevien resurssien tarjoaminen muiden käyttöön ja sitä kautta toiminnan tehostaminen ja edelleen resurssien tehokkaampi hyödyntäminen.

Kansainvälisissä tutkimuksissa jakamistaloudelle (engl. collaborative economy, sharing economy) on ennustettu merkittävää kasvua. Monissa EU-maissa pohditaan parhaillaan, miten jakamistalouden potentiaali voitaisiin parhaiten hyödyntää ja millaisin toimin sitä voitaisiin edistää. Parhaimmillaan jakamistalous tuottaa kuluttajille uusia tuote- ja palveluvaihtoehtoja ja start-upeille ja muille innovatiivisille yrityksille uusia liiketoiminta- ja kasvumahdollisuuksia niin kotimaassa kuin ulkomailla. Jakamistalouden kautta voi syntyä myös uudenlaisia työmahdollisuuksia. Työ- ja elinkeinoministeriö pitääkin liikennekaariehdotusta merkittävänä uutena aloitteena luoda liikennealalle mahdollisuuksia myös jakamistalouden toimintamallien kehittymiselle.

Jakamistalouteen perustuvia toimintamalleja ovat liikenne- ja kuljetussektorilla esimerkiksi erilaiset joukkoistetut henkilö- ja tavarankuljetuspalvelut. Suomessa kuljetuskustannukset ovat pitkien välimatkojen takia suhteellisen suuret, joten entistä tehokkaammille ja innovatiivisille kuljetusratkaisuille on markkinoilla tarvetta. Uudet jakamistalouteen perustuvat toimintamallit todennäköisesti kannustaisivat myös perinteisiä toimijoita tehostamaan ja kehittämään omaa toimintaansa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä sitä, että liikennekaareissa määritellään selkeästi ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan rajat. Epäselvyyksistä sovellettavista säädöksistä on omiaan vähentämään sekä jakamistalouspalveluiden kysyntää että uusien palvelujen kehittämistä ja tarjontaa. Selkeä säädösympäristö sitä vastoin kannustaa ja rohkaisee sekä kuluttajia käyttämään että yrittäjiä ja muita jakamistalouden toimijoita kehittämään markkinoille uusia jakamistalouteen perustuvia palveluja. Uusia toimintamalleja on mahdollista ensin kokeilla pienimuotoisesti, ja toimivista ideoista voi lopulta syntyä kokonaan uutta yritystoimintaa kuljetusalalle.



Liikennekaaren 15 §:ssä ehdotetun välityspalveluja tarjoavan selvitysvelvollisuuden voidaan katsoa omalta osaltaan selkiyttävän säädösympäristöä ja helpottavan kuljetustoiminnan harjoittajien toimintaa niin, että kaikki tarvittavat lainsäädännön velvoitteet tulevat hoidetuksi. Vaikka selvitysvelvoite aiheuttaa välityspalvelun tarjoajalle jonkin verran hallinnollista taakkaa, voidaan seuranta kuitenkin mitä ilmeisimmin toteuttaa teknisesti suhteellisen helposti.

#### **Asiakasturvallisuus**

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä nousee joitakin yksittäisiä mainintoja lukuun ottamatta sangen vähän esiin asiakkaiden turvallisuus. Lakiehdotus ei ilmeisesti esimerkiksi sisällä yleistä vaatimusta siitä, että matkustajien turvallisuudesta tulee huolehtia. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että sikäli kuin kyse on kuluttajille tai kuluttajaan rinnastettaville tarjottavista palveluista, niiden turvallisuuteen soveltuu tarvittaessa täydentävästi kuluttajaturvallisuuslaki (920/2011).

Lain 4 §:n mukaan lakia sovelletaan kulutustavaroihin ja kuluttajapalveluihin siltä osin kuin niiden aiheuttamien terveys- ja omaisuusvaarojen ehkäisemisestä ei muualla laissa ole säännöksiä, joissa edellytetään vähintään samaa turvallisuustasoa kuin kuluttajaturvallisuuslaissa ottaen huomioon kaikki kysymyksessä olevien kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelujen turvallisuuteen liittyvät seikat. Näin ollen kuluttajaturvallisuuslaki voi tulla sovellettavaksi täydentävästi kuluttajapalveluiden turvallisuuteen, vaikka kyseisestä palvelusta olisi säädetty ns. sektorikohtaista lainsäädäntöä. Työ- ja elinkeinoministeriö on kuitenkin vakiintuneesti katsonut, että turvallisuudesta tulisi aina lähtökohtaisesti säätää kutakin tuote- ja palvelusektoria koskevassa erityissääntelyssä, jos sellaista on. Nyt ehdotettu uusi liikennekaari on osaltaan tällaista sektorikohtaista, kuluttajapalveluita koskevaa lainsäädäntöä. Näin ollen työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että uuteen liikennekaareen on syytä sisällyttää asiaankuuluva ja riittävä sääntely asiakkaiden turvallisuudesta sekä että liikennekaareissa tulisi yksiselitteisesti säätää, että matkustajan turvallisuudesta vastaa palveluntarjoaja.

#### **Työelämän sääntely**

Henkilö- ja tavaraliikenneluvan sekä taksiliikenneluvan myöntämisedellytyksenä lakiehdotuksen mukaan olisi, että hakija ei olisi tahallisesti tai törkeästä huolimattomuudesta olennaisesti laiminlyönyt työsopimuslain (55/2001), työehtosopimuslain (436/1946), työaikalain (605/1996) tai vuosilomalain (162/2005) mukaisten työsuhde-etuuksien suorittamista (lakiehdotuksen II osan 2 luvun 4 ja 5 §:t).

Tämä vaatimus vastaa joukko- ja tavaraliikenteen osalta voimassaolevaa lainsäädäntöä. Liikenneluvan myöntämisedellytykseksi työsuhde-etuuksista huolehtiminen on tullut laeilla 262/2013 (tavaraliikenne) ja 177/2015 (joukkoliikenne).

Sanamuodon perusteella merkityksellistä olisi nimenomaan työsuhde-etujen laiminlyönti, ei mahdolliset muut työsuhteeseen liittyvien velvoitteiden

laiminlyönnit (esim. työaikasääntelyn rikkominen). Laiminlyöntinä pidettäisiin siis lähinnä sitä, että palkkaa tai muita työsuhteeseen perustuvia saatavia jää maksamatta. Jos tarkoituksena on, että myöntämisedellytyksiä arvioitaessa vaikutusta olisi muunkinlaisten työoikeudellisten velvoitteiden laiminlyönnillä, olisi harkittava lainkohdan uudelleenmuotoilua. Myöntämisedellytyksenä voisi tällöin olla esimerkiksi se, että hakija ei olisi tahallisesti tai törkeästi huolimattomuudesta olennaisesti laiminlyönyt työsuhteeseen perustuvia velvollisuuksiaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota lisäksi siihen, että kaikki työsuhde-etuudet eivät määräydy pykäläehdotuksessa mainittujen lakien perusteella. Ei liene täysin selvää, voidaanko esimerkiksi yleissitovuuden kautta noudatettavaan työehtosopimukseen perustuvien työsuhde-etuuksien laiminlyönnin katsoa olevan lainkohdassa tarkoitettu laiminlyönti, vaikka työehtosopimukseen mukaan työnantajan on noudatettava yleissitovaa työehtosopimusta. Työsuhde-etuus voi perustua myös yksinomaan työehtosopimukseen.

Jos myöntämisedellytyksen halutaan koskevan vain työsuhde-etujen suorittamista, on arvioitava, minkälaisista tilanteista käytännössä olisi kysymys, kun hakija tahallaan tai törkeästi huolimattomuudesta laiminlöisi työsuhde-etujen suorittamisen. Esimerkiksi maksamattomissa palkoissa voi olla kysymys siitä, että palkkasaatava on riittävä ja/tai työnantajalla on maksuvaikeuksia. Tilanne, jossa työnantaja kieltäytyy maksamasta palkkasaatavaa muusta syystä, lienee harvinaisempi, mutta toki mahdollinen. Lupaviranomaisen voi olla vaikea selvittää laiminlyönnin tapahtuneen. Käytännössä lupaviranomaisella täytyisi olla jonkinlainen peruste katsoa, että määrältään ja perusteeltaan selvä saatava tai työsuhde-etuus on jäänyt suorittamatta.

Yllä sanotun johdosta työ- ja elinkeinoministeriö esittää harkittavaksi vaihtoehtoa, jonka mukaan myöntämisedellytyksenä olisi pidettävä sitä, ettei hakija olisi laiminlyönyt työsuhteeseen perustuvien, määrältään ja perusteeltaan selvien saatavien maksamista. Laiminlyönti voitaisiin tällöin todeta esimerkiksi sen perusteella, että saatavat perustuvat tuomioon, työntekijän palkkasaatavia on maksettu palkkaturvana tai lupaviranomainen olisi voinut itse todeta palkkasaatavien laiminlyönnin.

Työ- ja elinkeinoministeriö jättää kuitenkin säännöksen tavoitteiden arvioimisen ja siihen soveltuvan säännösmuotoilun liikenne- ja viestintäministeriön arvioitavaksi.

#### **Liiketoimintakielto ja liikenneluvan myöntäminen (II osan 2 luvun 4 ja 5 §:t)**

Lakiesityksen II osan 2 luvun 4 ja 5 §:ssä on molemmissa 2 momentti, joka koskee liikenneluvan myöntämisedellytyksiä oikeushenkilölle. Liikenneluvan myöntämisedellytyksenä olisi, että oikeushenkilöä ei ole määrätty liiketoimintakieltoon eikä väliaikaiseen liiketoimintakieltoon. Liiketoimintakiellosta annetun lain 3 §:n perusteella kuitenkin vain luonnollinen henkilö voidaan määrätä liiketoimintakieltoon.

Jos tarkoituksena on asettaa liikenneluvan edellytykseksi se, ettei oikeushenkilön hallintoelimiin kuuluvaa henkilöä tai muuta vastuuhenkilöä ole määrätty liiketoimintakieltoon, olisi lainkohta muotoiltava uudelleen.

**Hyvämaineisuuden vaatimus (II osan 1 luvun 5 § ja 7-8 §:t)**

Oikeushenkilön hyvämaineisuutta koskevan 8 §:n osalta työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää huomiota siihen, että 1 momentin 2 kohdan mukaan oikeushenkilön hyvämaineisuutta koskeva arviointi kohdistetaan toimitusjohtajaan tai vastuunalaiseen yhtiömieheen, mutta muut oikeushenkilön johtoon kuuluvat henkilöt jätetään arvioinnin ulkopuolelle. Onko ollut tarkoitus, että hallituksen puheenjohtaja tai jäsen, muu hallintoon osallistuva henkilö tai yrityksessä tosiasiallista määräysvaltaa käyttävä henkilö jäisi arvioinnin ulkopuolelle?

Kun ajoihin liittyvät velvoitteet poistetaan, tulisi yhteiskunnalliset tarpeet huomioiden harkita mm. päivystykseen liittyviä reunaehtoja haja-asutusalueille. Henkilöliikenteen lupa mahdollistaa jatkossa myös tavarakuljetukset ja onkin tarpeen etsiä uusia innovatiivisia malleja, joiden avulla kuljetuksia voidaan yhdistää ja samalla lisätä merkittävästi järjestelmän tuottavuutta. Pelikentän tulisi olla sekä uusien toimijoiden että tavarakuljetuksia jo aiemmin hoitaneiden yritysten kesken tasainen ja sääntelyn johdonmukaista.

**Lopuksi**

Digitalisaation hyödyntämiselle suotuisan liiketoiminnan kasvu ympäristön ja Liikkuminen palveluna (MaaS) -ketjujen ja -ekosysteemin kehittämisessä on TEM:n hallinnonalan toimijoilla merkittävä rooli. Aihealueen kehittämishankkeista voidaan mainita mm. Tekesin ja muiden Team Finland -toimijoiden Liikkuminen palveluna –operaattorihaku ja ICT-alan Mobility as a Service -kasvuohjelma sekä VTT:n älykästä liikennettä, automatisaatiota ja MaaSia koskevat tutkimushankkeet.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää liikennekaariesitystä liikennepalvelujen kehitystä sekä yleisemmin yritystoiminnan uudistumista ja kehittymistä edistävänä tekijänä. TEM osallistuu jatkossa mielellään liikennekaarta tarkentavaan lainvalmistelutyöhön.

Janne Känkänen  
osastopäällikkö

Antti Eskola  
kaupallinen neuvos

JAKELU:

TEM kirjaamo, osastot

Tekes

ELY-keskukset

Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy

Finpro Oy

Kansliapäällikkö Gustafsson

Erityisavustaja Juha Halttunen

Erityisavustaja Hannu Väänänen