

23.5.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31
00031 Valtioneuvosto

Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (LVM/2096/03/2015)

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry:ltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikennekaareksi.

Markkinoille kilpailua ja uudenlaista toimintaa

Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotuksessa esitetään hallitusohjelman mukaisesti liikennettä koskevan sääntelyn merkittävää keventämistä. Tämä tuo liikennemarkkinoille lisää kilpailua ja mahdollistaa uudenlaisten toimintamallien kehittämisen.

Kuluttajaliitto on jo pitkään vaatinut taksiliikenteen kilpailun vapauttamista siten, että taksilupakiintiöistä luovutaan ja kaikille ehdot täyttävälle hakijoille taksilupa myönnetään. Ehdotuksessa esitetään tämän vaatimuksen toteuttamista; lisäksi esitetään, että myös henkilöliikenneluvan haltija voisi harjoittaa taksiliikennettä. Kuluttajaliitto kannattaa lämpimästi esitystä: esitys lisää kilpailua markkinoilla ja mahdollistaa siten hintojen alenemisen. Taksimarkkinoille on jo nyt syntynyt kilpailua Uberin alettua välittää kyytejä pääkaupunkiseudulla, vaikka toiminta ei kaikin osin ole laillista.

Ehdotuksessa esitetään myös mahdollistettavaksi taksiliikenteen harjoittaminen muullakin ajoneuvolla kuin henkilöautolla. Tämä ja taksilupakiintiöistä luopuminen mahdollistavat kokonaan uusien toimintatapojen kehittämisen ja monipuolistavat kuluttajille tarjolla olevien taksipalvelujen valikoimaa. Uudet toimintamallit mahdollistavat myös matkustajien kuljettamisen myös jo olemassa olevien muiden kuljetusten yhteydessä. Esimerkiksi Postin nykyinen kuljetusverkko ulottuu koko Suomeen – myös harvaan asutuille alueille – liikennekaari mahdollistaisi matkustajien kuljettamisen postin kanssa samaan aikaan, mikä myös parantaisi mahdollisuuksia viisipäiväisen postinjakelun turvaamiseen maaseudulla. Kuluttajaliitto pitää esitystä myös tältä osin perusteltuna.

Liikennekaariehdotuksessa esitetään siirtymistä toimijakohtaiseen taksilupaan, mikä mahdollistaa myös suurten taksiyhtiöiden syntymisen. Suurilla taksiyhtiöillä on mahdollisista turvata taksipalvelun jatkuvuus esimerkiksi sairaustapauksessa huomattavasti paremmin kuin yksittäisen auton omistavalla taksiryttäjällä. Lisäksi taksiyhtiöiden kannattaa kilpailla palvelun laadulla eri tavoin kuin nykyisten pienten toimijoiden: nykyisin taksi on kuluttajan kannalta anonyymi palvelun tuottaja eikä yksittäisen yrittäjän palvelun laatu vaikuta siihen minkä palveluntarjoajan kuluttaja tulevaisuudessa valitsee; taksiyhtiöt eivät olisi nimettömiä, vaan niiden kannattaa kilpailla hinnan lisäksi myös palvelun laadulla.

Pienimuotoinen toiminta (kuljetuspalveluiden vuosittainen liikevaihto enintään 10 000 euroa) esitetään kokonaan vapautettavaksi luvista. Ehdotus mahdollistaa esimerkiksi pienimuotoisen taksiliikenteen harjoittamisen ilman toimilupaa ja tällaisten toimijoiden palvelujen välittämisen välityskeskusten kautta. Ehdotus mahdollistaa myös matkustajien pienimuotoisen kuljettamisen ilman luvan hakemista maksua vastaan esimerkiksi säännöllisillä työmatkoilla taikka taksipalvelujen tarjoamisen kesäisin alueille, joilla on paljon kesäasukkaita. Lisäksi pieni-

23.5.2016

muotoisen liikenteen harjoittajat voisivat tarvittaessa ryhmittyä esimerkiksi osuuskunnaksi, joka voisi tarjota myös julkisesti tuettuja matkoja, kuten koulukyytejä. Kuluttajaliitto kannattaa ehdotusta myös tältä osin: se mahdollistaa liikkumispalvelujen tarjonnan lisäämisen joustavasti myös ruuhka-aikoina sekä antaa uusia mahdollisuuksia harvaan asuttujen alueiden liikennepalvelujen turvaamiseen ja kehittämiseen.

Kuluttajaliitto katsoo, että kokonaisuudessaan esitys lisää merkittävästi kilpailua ja mahdollistaa uudenlaisen toiminnan, mikä on eduksi kuluttajille. Sääntelyn joustavuus mahdollistaa myös sellaisten liikennepalvelujen kehittämisen, joista ei tällä hetkellä ole edes tietoa.

Kuluttajien turvallisuus ja oikeudet

Keskeinen tae kuluttajien turvallisuudelle käsillä olevassa ehdotuksessa on se, että ammattimainen liikennepalvelujen tarjoaminen säilyy luvanvaraisena. Lupaani liittyy myös matkustajien turvallisuuteen liittyviä ehtoja ja lupa voidaan tarvittaessa jopa peruuttaa, jos sen ehtoja rikotaan. Kuluttajaliiton kannalta luvanvaraisuuden säilyttäminen on erittäin tärkeää. Samoin taksinkuljettajalle laissa asetettavat vaatimukset ovat tärkeitä matkustajien turvallisuuden kannalta.

Kuluttajan kannalta on erittäin tärkeää, että hän tunnistaa milloin taksiliikennettä harjoitetaan luvanvaraisesti. Siksi on tärkeää, että ajoneuvo olisi helppo tunnistaa taksiksi. Kuluttajaliitto esittääkin, että lakiin otettaisiin velvoite merkitä sellainen ajoneuvo, jolla harjoitetaan ammattimaista taksiliikennettä, selkeästi ja näkyvästi.

Taksinkuljettajalle esitetään asetettavaksi vaatimus rikosrekisteriotteen toimittamiseen. Vaatimus koskee vai luvanvaraisen taksitoiminnan harjoittajan palveluksessa olevia kuljettajia. Kuluttajaliitto pitää perusteltuna, että myös taksivälityskeskustoimintaa ammattimaisesti harjoittaville toimijoille ja niille toimijoille, jotka haluavat tarjota yhteiskunnan kustantamia matkoja, annetaan mahdollisuus rikosrekisteriotteen vaatimiseen.

Kuluttajaliitto katsoo, että lakiin esitetyt tiedonantovelvoitteet ja Liikennevirastolle esitetty määräyksenantovaltuus nykyisen kuluttajansuojalainsäädännön ohella ovat riittäviä estämään kohtuuttomien hintojen perimisen. Jo nykyisin matkustajan on mahdollista selvittää älypuhelimella tai muulla mobiililaitteella matkan hinta etukäteen ja tarkistaa, että kuljettaja ajaa tarkoituksenmukaista reittiä.

Ehdotettu liikennekaari mahdollistaa myös pienimuotoisen toiminnan harjoittamisen osana taksikeskuksen välittämää palvelua. Matkustaja ei itse valitse palveluntarjoajaa ja maksu palveluntarjoajalle suoritetaan tilauskeskuksen kautta. Pienimuotoisen toiminnan harjoittajaa ei myöskään välttämättä pidetä elinkeinonharjoittajana, jolloin hänen ja matkustajan väliseen suhteeseen ei sovelleta kuluttajaoikeudellista sääntelyä eikä periaatteita. Kuluttajaliiton mielestä olisi perusteltua, että ammattimaisesti toimiva taksivälityskeskus olisi vastuussa matkustajalle sen välittämistä palveluista ainakin silloin, kun matkustaja maksaa matkansa välityskeskukseen välityksellä tai keskus välittää myös muiden kuin elinkeinonharjoittajien tarjoamia palveluita.

Kaikkiaan Kuluttajaliitto katsoo esityksen parantavan matkustajan turvallisuutta. Luvanvaraisissa palveluissa luvan vaatiminen varmistaa suurelta osin matkustajien turvallisuuden; niiden palveluntarjoajien osalta, jotka harjoittavat pienimuotoista toimintaa osana välityskeskusten tarjoamaa palvelua, välityskeskuksella on vahva intressi turvata kuluttajien turvallisuus ja tyytyväisyys. Sinänsä lakiehdotus mahdollistaa myös kokonaan valvonnan ulkopuolella olevan pienimuotoisen toiminnan, jossa matkustajat voivat olla hyvinkin turvattomassa asemassa. Toisaalta kyseistä toimintaa harjoitetaan jo nykyisin laittomasti – käsillä oleva liikennekaariesitys mahdollistaa kuitenkin joko luvanvaraisen tai välityskusten piirissä olevan taksitoiminnan lisäämisen sillä tavalla, että kokonaan valvonnan ulkopuolella olevalle toiminnalle ei ole enää juurikaan tarvetta.

23.5.2016

Kaupunkiseutujen sisäinen liikenne

Kuluttajaliitto katsoo, että liikennekaariehdotuksen suurimmat ongelmat liittyvät kaupunkiseutujen sisäisen liikenteen sääntelyyn. Liikennekaaren valmistelu näyttää keskittyneen kertalippumatkoihin. Nämä ovat yleisin lipputyyppi kaukoliikenteessä. Kaupunkien ja seutujen sisäisessä liikenteessä yleisin lipputuote on kausilippu, jolla tehdään noin 80 % matkoista.

Liikennekaaren valmistelussa ei näytä ymmärretyn kaupunkijoukkoliikenteen toiminnan periaatetta siitä, että kertalippu on kaupunkijoukkoliikenteessä marginaalisessa asemassa. Kaupunkijoukkoliikenteen palvelun parantamisessa kertalippujen käytön edellytysten lisääminen on palvelujärjestelmää heikentävä keino. Palvelujärjestelmää parannetaan keinoilla, jotka tekevät kausilipusta entistä houkuttelevamman ja joustavamman.

Taustaksi on hyvä ymmärtää, että toisin kuin kaukoliikenteessä, liikennepalvelun tuotannon kustannusrakenne ja siten lipputuotteen hinnanmuodostuksen perusta ei ole kuljettu matka vaan aika. Kaupunkijoukkoliikenteen tuotannossa aikaan perustuvien kulujen osuus on 70–80 % loppuosan aiheutuessa ajatusta matkasta. Edelleen, useimmissa tapauksissa kustannusten muodostumisen peruste ei ole myöskään matkojen ja matkustajien määrä eli tarjottu kapasiteetti, vaan palvelutaso. Palvelutaso on käytännössä lähimmän pysäkin etäisyys ja siellä tarjolla oleva vuoroitiheys. Edellä sanottu tarkoittaa, että palvelutuotannon kustannusten muodostumisen ja lipputuotteen hinnoitteluperusteen paras vastaavuus on kausilipulla, ei yksittäiseen matkaan ja sen pituuteen perustuvalla kertalipputuotteella. Lainsäädännöllä tulee kaupunkiliikenteessä tukea kausilippuja ja ohjata satunnaisiakin matkustajia kausilipputuotteiden käyttöön.

Liikennekaaren yksi julkilausuttu tavoite on vähentää joukkoliikenteen palvelutuotannon vaatimaa julkista tukea. Tähän tavoitteeseen toivotaan voitavan päästä lisäämällä markkinaehtoisuutta, koska markkinaehtoisuuden uskotaan yleisesti johtavan toiminnan tehostumiseen ja siten tuotantokustannusten alenemiseen, josta seuraisi julkisen tuen tarpeen väheneminen.

Liikennekaariesityksessä oleva mahdollisuus, jossa tuottaja voisi tulla kilpailemaan toimivaltaisen viranomaisen kanssa kuluttajille tarjottavasta palvelutuotteesta ei vähennä vaan lisää julkisen tuen tarvetta. Tämä johtuu siitä, että PSA:n mukaisessa tilanteessa toimivaltainen viranomainen on vastuussa tappioriskistä mutta samalla toimivaltaisella viranomaisella on etu mahdollisista voitoista palvelumyynnistä kuluttajille. Tuottajan vapaus tulla kilpailemaan viranomaisen tarjonnan kanssa tarkoittaa, että viranomaiselle kertyvästä voitosta osa siirtyy tuottajan voitoksi sen lisäksi, että tuottajat keräävät liiketoimintavoiton viranomaiselle myymistään palveluista. Tuottajalle siirtynyt lisävoitto johtaa vastaavan suuruiseen julkisen tuen lisääntymiseen, koska palveluntuottajan omalla riskillä tuottama palvelu ei vähennä toimivaltaisen viranomaisen kuluja, ainoastaan tuloja.

Joukkoliikenteen hinnoittelulle ja julkisen tuen tarpeelle on ominaista, että kokonaisuudessaan joukkoliikenteen käypä hintataso ei kata tuotantokustannuksia. Tässä joukkoliikenne on samassa tilanteessa kuin julkiset liikenneverkkopalvelut. Tiet, rautatiet, vesiväylät ja lentokentät eivät saa tuloja, joilla voidaan kattaa aiheutuvat kulut. Sekä väylissä että joukkoliikenteessä onkin kyse julkisista palveluista, joiden rahoituksen lähtökohta on julkinen rahoitus eli verovarot. Kaikille edellä mainituille palveluille ominaista on, että tiheän väestön alueella palveluiden kiinteät kulut jäävät kyllin pieneen osaan ja käyttöasteet ovat niin suuria, että tuloilla voidaan kattaa menot. Väestötiheyden laskiessa tulee vastaan tilanne, jossa tulorahoitus ei enää riitä. Toisin sanoen, kyse on myös arvovalinnasta siitä, miten harvaa maankäyttöä päätetään palvella. Tästä arvovalinnasta on oltava valmius myös maksaa julkista tukea, tai arvovalintaa on muutettava. Toinen joukkoliikennepalveluiden käypää hintatasoa ohjaava tekijä on palvelun vaihtoehtokustannus, käytännössä autoilun hinta. Tässä on olennaista, että Suomessa tieverkon tarjoama palvelu on käytössä vastikkeetta. Siten autoilu on keskeiseltä osaltaan julkisen tuen piirissä vastikkeettoman tie- ja ka-

23.5.2016

tuverkon osalta. Erityisesti huomionarvoista on, että kunnat ja kaupungit eivät saa edes liikenteen verotuloja, jolloin autoilun ei voida sanoa edes välillisesti korvaavan katuverkon tarjoamaa palvelua.

Joukkoliikennepalvelujen tarjoaminen ja kehittäminen on kaupunkiseuduilla myös osa yhdyskuntarakenteen kehittämistä. Ehdotus voi osaltaan heikentää liikennejärjestelmän ja maankäytön kehittämistä. Esitys vaikeuttaisi liikenteen haittojen hillintää kaupunkiseuduilla ja poistaisi kaupungeilta keskeisen keinon säännellä mm. tilankäyttöä kaupunkiympäristössä, lähipäästöjä, melua, energiatehokkuutta ja liikkumisen esteettömyyttä.

Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry

Juha Beurling
pääsihteeri

Timo Niemi
lakimies