



13.5.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö
Minna Kivimäki, osastopäällikkö ja ylijohtaja
kirjaamo@lvm.fi
liikennekaari@lvm.fi

viite: LVM/2096/03/2015

MAAKUNTAHALLITUKSEN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LIIKENNEKAAREKSI JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt 18.4.2016 Satakuntaliitolta lausuntoa hallituksen esitykseen liikennekaaresta ja eräistä siihen liittyvistä laeista. (LVM/2096/03/2015) Lausunto pyydettiin toimittamaan sähköisesti ministeriöön viimeistään 23.5.2016 osoitteisiin kirjaamo@lvm.fi sekä liikennekaari@lvm.fi.

Satakuntaliiton lausunto on jaettu vastaamaan Liikennekaaren osia ja lukuja.

I osa

Liikennekaareissa (1. osa) liikenteenharjoittamiseen liittyviä määritelmiä laajennetaan niin, että myös uudet esimerkiksi pelkästään internetissä toimivat toimijat tulevat mukaan. Määritelmät ennakoivat tulevaa liikenteen digitalisaatiota, kun yhdistämispalveluiden tarjoajia ei tällä hetkellä käytännössä ole edes olemassa. Määritelmät jaottelevat selkeästi liikenteen toimijat ja kattavat koko liikenteen toimijakentän, niin perinteiset palveluntuottajat, liikenteen tukipalvelut kuin myös uudet digitaalisten palveluiden tuottajat. Liikennepalveluita koskeva lainsäädännön ala laajenee vastaavasti.

Satakuntaliitto pitää hyvänä, että liikenne- ja viestintäministeriö ennakoi tulevaa liikennealan murrosta ja on hyvissä ajoin rakentamassa uusien liikennepalveluiden vaatimaa lainsäädäntökehikkoa. Samalla tämä myös edistää uuden liikennetoiminnan syntyä ja huolehtii siitä, että tulevat liikennemarkkinat kehittyvät terveeltä pohjalta.

II osa, 1. luku

Lupakäytäntöjen yksinkertaistaminen ja niiden keskittäminen Liikenteen turvallisuusvirastolle on kannatettavaa. Liikennekaari ei tunne nykyuotoista taksiliikennettä, vaan se määrittellään (3 pykälä) tarkoitamaan ylipäätään kaikkea ammattimaista henkilöiden kuljetusta, joka ei tapahdu linja-autolla. Palvelusopimusasetus antaa kuitenkin toimivaltaisille viranomaisille kunnat mukaan lukien (IV osa, 1. luku, 2. pykälä) mahdollisuuden ostaa julkisesti tuettua liikennettä, myös pienimuotoisia henkilökuljetuksia, jos markkinaehtoisesti ei synny tarpeeksi hyvää palvelutasoa. Tämä antaa mahdollisuuden turvata ainakin maaseudun taksipalvelut tai niitä vastaavat palvelut nykyisessä laajuudessaan siinäkin tapauksessa, että digitaalisaation luomat uudet palvelut eivät yleistyisi riittävästi suurten kaupunkiseutujen ulkopuolella.

Harvaan asuttujen alueiden palveluiden turvaamisen lisäksi Satakuntaliitto on huolissaan suurempien kaupunkien taksitoiminnan tulevaisuudennäkymistä. Nykyisellään kaupunkien taksiliikenne perustuu vahvaan kansainvälisesti vakiintuneeseen taksi-brändiin, joka on hyvin tunnettu ja jonka laatulupauksesta huolehtii Suomessa aluetaksiyhdistykset. Olennainen osa laatulupausta on ennalta tiedetty maksun määräytymisperuste, autojen riittävä laatutaso ja kuljettajan pätevyys hyvä paikallistuntemus mukaan lukien. Toiminta perustuu ajovuorolistoihin, joiden avulla ajossa olevien taksien määrä sovitaan kysyntään vuorokauden ja viikon eri aikoina, joka takaa takseille hyvän käyttöasteen. Ajovuorolistojen puute johtaa taksien liikatarjontaan, sillä kunkin yksittäisen taksin kannattaa päivystää mahdollisimman paljon. Taloustieteellisesti tätä tilannetta kutsutaan Nash-tasapainoksi, kun kokonaisuutena tilanne on epäoptimaalinen, mutta kenenkään yksittäisen toimijan ei kannata yksin muuttaa omaa käyttäytymistään. Myös liikennekaaren perusteluosiossa todetaan, että siellä, missä taksiliikenne on vapautettu, tarjonta on lisääntynyt huomattavasti, mutta oletettavasti kysyntä ei vastaavissa määrin. Taksien heikko käyttöaste tarkoittaa joko korkeampia hintoja, huonompia kuljettajien palkkoja tai vähäisempää tarjontaa, jos nämä kaksi muuta eivät voi joustaa.

Uudet digitaaliset välityspalvelut epäilemättä voivat korvata johonkin rajaan asti nykytyyppistä taksipalvelua, mutta silti on tilanteita, joissa vahva brändi on paras tapa viestiä asiakkaille tarjolla olevasta palvelusta ja sen hinnasta. Taksipalveluiden kohdalla kyse on ennen kaikkea tilanteista, jossa matkustetaan lyhyitä kyytejä, jotka otetaan suoraan taksitolpalta tai kadulta, tai tilanteista, joissa kyydin tarvitsija on ulkomaalainen tai matkailija. Vahva taksibrändi on lähellä luonnollista monopolia, jossa yhdellä tai muutamalla välityspalvelun tarjoajalla on määräävä markkina-asema. Kun lisäksi huomioidaan, että yhden välittäjän tapauksessa voidaan hyödyntää tehokkuutta nostavia ajovuorojärjestelyitä, Satakuntaliitto kehottaa vielä tarkastelemaan liikennekaaren säädöksiä siltä kannalta, että ne mahdollistaisivat kaupungeissa yhteen vahvaan brändiin ja ajovuorolistoihin perustuvan taksipalvelun jatkumisen. Voittaisiin esimerkiksi ajatella, että kaupungeille tai alueellisille joukkoliikenneviranomaisille annettaisiin oikeus myöntää yhdelle välittäjäpalvelulle yksinoikeus nykyiseen taksibrändiin, taksitolppien käyttöön ja ehkä myös taksimittariin tai vastaavaan perustuvaan laskutukseen ilman etukäteissopimusta matkan hinnasta maantieteellisesti rajatulla alueella siellä, missä tällaisen toiminnan voi katsoa selvästi vastaavan yleistä etua. Kyseeseen tulee lähinnä alue, jolla on useita kymmeniä tai satoja takseja, jotka työllistyvät pelkästä perinteisestä taksiliikenteestä, jolloin ajovuorolistojen käyttö aidosti tehostaa taksien toimintaa. Mahdollisen paikallisen yksinoikeuden taksibrändiin ei tulisi kuitenkaan rajoittaa muuntyyppisen henkilöliikenteen tarjontaa.

Satakuntaliitto on myös huolissaan siitä, että 10 000 euron vuosituloraja ammattimaisen ja ei-ammattimaisen liikenteen välillä on suhteellisen korkea. Vaikka raja muuten olisi perusteltu, niin näin korkeana se mahdollistaa käytännössä ammattimaisen kuljetustoiminnan suuressa mitassa, jos sen organisoija toimii pelkästään välityspalvelun tuottajan roolissa ja kaikki kuljettajat ovat osa-aikaisia. Tarvittavat ajoneuvot saattaisivat olla välityspalvelun omistamia, mutta luovutettuina kuljettajien hallintaan, jolloin tosiasiasa välityspalvelun tarjoaja harjoittaisi ammattimaista kuljetustoimintaa. Tulisi vielä tarkastella, pitäisikö jokin osa kuljetuspalveluista rajata puhtaasti ammattimaisen toiminnan piiriin tai vaatia välityspalvelulta liikennelupaa silloin, kun välityspalvelu tarjoaa kuluttaja-asiakkaille kuljetuspalveluihin verrattavia palveluita ja itse kuljetuspalvelun tuottajilla ei ole liikennelupia. Vähintään tulee vaatia välityspalveluiden tarjoajia selkeästi ilmoittamaan, milloin ne välittävät ei-ammattimaisten toimijoiden palveluita.

On kuitenkin hyvä, että ammattimaisen ja ei-ammattimaisen liikenteen raja on määritelty, uudet nettipohjaiset vertaispalvelut ovat selkeästi laillisia ja näiden uusien palveluiden järjestäjien valvonnasta on annettu liikennekaareissa määräykset. Yhdistely- ja välityspalveluiden osalta ei kuitenkaan ole sanottu, milloin se muuttuu ammattimaiseksi. Myös näiden osalta olisi hyvä tehdä ero, milloin kyse on pienimuotoisesta toiminnasta, kuten esimerkiksi satunnaisesta matkojen yhdistelystä, ja milloin ammattimaisesta toiminnasta.

II osa, 3. luku

Taksiluvan haltija on velvollinen varmistamaan, että kuljettajat täyttävät 3. luvun 1. pykälässä esitetyt vaatimukset ja pystyvät osaltaan vastaamaan III:n osan 1. luvun 2. pykälässä esitettyihin taksiliikenteen velvollisuuksiin. Luvan haltija puolestaan voi saada varoituksen, huomautuksen tai viime kädessä menettää lupansa, jos hän laiminlyö omaa kuljettajien valvontavelvoitettaan. Luvan peruu tarvittaessa Liikenteen turvallisuusvirasto. Satakuntaliitto pitää tällaista valvontaa sinällään riittävänä. Kuitenkin, jotta valvonta myös tosiasiallisesti toteutuisi, on tärkeä varmistaa, että Liikenteen turvallisuusvirasto saa tietoonsa kattavasti luvanhaltijoiden mahdolliset rikkomukset ja laiminlyönnit. Lakiehdotus velvoittaaakin jo poliisin antamaan liikenteen turvallisuusvirastolle tiedon kaikista niistä seikoista, jotka voivat johtaa liikenneluvan peruuttamiseen, tai varoituksen taikka huomautuksen antamiseen. Satakuntaliitto ehdottaa, että vastaava velvoite tulisi osoittaa myös kuluttaja-asiamiehelle ja liikennettä tilaaville toimivaltaisille viranomaisille sekä kunnille. Harkittavaksi voisi tulla myös liikenteen välityspalveluiden tuottajille velvoite välittää eteenpäin Liikenteen turvallisuusvirastolle näille tuottajille osoitetut reklamaatiot vakavista rikkeistä ja vähäistä suuremmista puutteista toiminnassa.

III osa, 1. luku

Lakiesityksessä on tunnistettu kattavasti taksien vapaan hinnoittelun tuomia mahdollisuuksia sekä ongelmia ja löydetty hyviä keinoja haittojen minimoimiseksi. Haasteeksi jää, kuinka velvoittaa kokonaan ilman liikennelupaa

toimivat liikenteenharjoittajat noudattamaan liikennekaaren säännöksiä. Liikenteen turvallisuusvirasto voi lakiehdotuksen mukaan asettaa sanktioita liikenneluvan haltijoiden lisäksi kaikille liikennealan toimijoille.

III osa, 2. luku

Tämän luvun säädökset ovat keskeinen osa liikennekaarta. On tärkeää, että tieto- ja lippujärjestelmien avaaminen sekä yhteentoimivuus todella toteutuu tarkoitetusti, sillä tähän perustuu mahdollisuus keventää muuten sääntelyä. On hyvä, että tässä kohtaa on huomioitu koko liikennepalveluiden kenttä ja tietojärjestelmien avaaminen koskee myös liikenteen tukipalveluita.

Säädösten mukaan kaikkien henkilöliikennepalveluiden tarjoajien tulisi mahdollistaa ainakin kertalipun tapaisen tuotteen edelleenmyynnin. Tämä mahdollistaa säännöksen kiertämisen, jos palveluntarjoaja ylihinnottelee kertalippunsa ja myy suljetun myyntijärjestelmän kautta edullisempaa toista kertalipun tapaan toimivaa tuotetta. Samoin kuin taksiliikenteen osalta Liikennevirastolle on annettu mahdollisuus säätää tarkemmin hintojen esilläpidosta, Liikennevirastolle tulisi oikeus antaa tarvittaessa tarkempia määräyksiä siitä, millaisia ja mihin hintaan suhteutettuna palveluntarjoajan koko lippuhinnotteluun tulisi olla koneellisesti eteenpäin myytävänä.

Tietojärjestelmien ja lipunmyynnin avaamisesta on annettu poikkeus pienille toimijoille. Poikkeus tulisi selkeästi laajentaa koskemaan myös museo- ja matkailuliikennettä. Näiden kohdalla ei tosiasiaassa ole kyse liikennepalveluiden tarjoamisesta, vaikka tarjotaankin kuljetuspalveluja, eikä näitä palveluita käytetä osana matkaketjuja kuin hyvin poikkeuksellisesti. Näin ollen ei ole perusteltua vaatia näiden palveluiden tarjoajia integroitumaan osaksi digitaalista liikennejärjestelmää, vaikka mahdollisuus tähän tulee myös näiden palveluiden tarjoajille turvata.

III osa, 3. luku

Palvelusopimusasetuksessa ei tarkemmin säädetä siitä, missä olosuhteissa yksinoikeuksia voi asettaa, vaan se jää puhtaasti toimivaltaisen viranomaisen harkittavaksi. Lakiehdotuksessa yksinoikeuden antoa rajoitetaan kuitenkin siten, että yksinoikeus voidaan myöntää vain hankintasopimuksen yhteydessä. Tämä on tarpeettoman rajoittavaa, sillä usein on yksinkertaisempaa antaa yksinoikeus suoraan alueellisesti rajattuna joukkoliikennettä järjestävälle ja tilaavalle viranomaiselle. Jos liikennettä tilataan useilta toimijoilta, kullekin tulisi antaa yksinoikeus erikseen, joka hankaloittaa tilannetta tarpeettomasti. Myös ilmoitusvelvollisuuden puute silloin, kun liikennepalveluiden tarjoaja suunnittelee liikennöintiä toimivaltaisen viranomaisen alueella, hankaloittaa tilannetta, sillä viranomaisen omat prosessit vaativat usein aikaavievää kuulemistä ja päätösten tekoa luottamusmieselimityksissä. Tilannetta yksinkertaistaisi ilmoitusvelvollisuus viranomaiselle kolme kuukautta etukäteen ennen liikenteen aloittamista ja viranomaisen velvollisuus antaa sitova ennakkopäätös siitä, katsooko viranomaisen ilmoitetun liikenteen rikkovan jotain sen antamaa yksinoikeutta.

Liikennekaaren esittelyosiossa todetaan, että toimivaltaisten viranomaisten tulisi lähteä markkinoiden mahdollisimman vapaasta toiminnasta. Palvelusopimusasetuksen toimivaltainen viranomaisen on kuitenkin usein samalla alueiden käyttöä suunnitteleva viranomaisen, jota sitoo maankäyttö- ja rakennuslaki. Liikennejärjestelmä on olennainen osa maankäyttöä, joten on väistämätöntä, että maankäyttöä suunnitteleva viranomaisen joutuu asettamaan myös joukkoliikennejärjestelmälle tiettyjä palvelutasovaatimuksia ja myös muun maankäytön suunnittelun kannalta tulisi olla tiedossa esimerkiksi runkolinjojen ja pysäkkien sijainnit ja kohtalainen varmuus niiden pysyvyydestä. Liikenteellä on suuria ulkoisvaikutuksia, niin positiivisia kuin negatiivisia ja tyypillisesti hyödyt ja haitat kohdentuvat eri tahoille. Kaupunkiseudulla nämä ulkoiset vaikutukset ovat yleensä moninkertaisia itse liikkujiin välittömästi kohdistuviin hyötyihin ja haittoihin verrattuna. Ulkoisia vaikutuksia joukkoliikenteellä on esimerkiksi muutokset saavutettavuudessa ja maanhinnassa, tietyn tyyppisen maankäytön mahdollistuminen ja ympäristön viihtyisyys. Niin kauan kuin nämä hyödyt eivät mitenkään välity tuloina liikennepalveluiden tuottajille, ei ole uskottavaa, että markkinaehtoisesti syntyisi tarkoituksenmukainen joukkoliikennejärjestelmä, vaan se luultavimmin jää palvelutasoltaan selkeästi vaatimattommaksi, kuin kokonaistaloudellisuus edellyttäisi.

Satakuntaliitto ehdottaa, että Liikennekaareissa huomioitaisiin maankäyttö- ja rakennuslaki ja todettaisiin sopivalla tavalla, että sen lukuisat velvoitteet ja kokonaisvaltaiset tavoitteet ovat perusteena sille, että toimivaltaiset viranomaiset tarvittaessa soveltavat palvelusopimusasetusta.

V osa

Liikenteen turvallisuusviraston rekisteröintivelvoite koskee vain liikennelupia. Satakuntaliitto katsoo, että tulisi vielä erikseen pohtia, että olisiko tarpeen pitää rekisteriä myös ammattimaisista yhdistely- ja välityspalveluiden tarjoajista, sillä varsinkin kuluttaja-asiakkaan näkökulmasta näiden tarjoama palvelu ei usein eroa itse kuljetuspalvelun tarjoamisesta ja Liikennekaari asettaa näiden palveluiden tarjoajille erityisiä velvollisuuksia.

VI osa

Päävastuun liikenteen toimijoiden valvonnasta kantaa Liikenteen turvallisuusvirasto. Satakuntaliitto katsoo, että Liikenteen turvallisuusviraston valvontavastuuta tulisi laajentaa koskemaan myös ei-ammattimaisia kuljetuspalveluita. Ei-ammattimaisten toimijoiden valvonta voisi olla ammattimaisia toimijoita kevyempää ja perustua ensi sijassa jälkikäteiseen todettujen rikkeiden ja puutteiden kirjaamiseen ilman velvoitetta pitää rekisteriä toimijoista. Liikenteen turvallisuusvirastolla tulee olla oikeus saada tiedot IV osan 3. luvun 2. pykälässä kuvatulla tavalla myös ei-ammattimaisen liikennepalveluiden tarjoajista.

Koska Liikenteen turvallisuusvirastolla ei ole käytössään omaa alueellista valvontaorganisaatiota, niin on tärkeä varmistaa, että poliisiin lisäksi myös muut viranomaiset, joiden tietoon voi tulla liikenteenharjoittajiin, niin ammattimaisiin kuin ei-ammattimaisiin, kohdistuvia reklamaatioita tai muita tietoja Liikennekaaren säädösten rikkomisista, ovat velvollisia välittämään tämän tiedon Liikenteen turvallisuusvirastolle. Välitys- ja yhdistämispalveluille tulisi myös antaa velvollisuus saattaa Liikenteen turvallisuusviraston näiden tietoon tulleet reklamaatiot vähäistä vakavammista kuljetuspalveluiden tuottajien rikkeistä tai puutteista toiminnassa, vaikka Liikenteen turvallisuusvirasto ei näitä erikseen pyytäisi.

Liikenteen turvallisuusvirasto voi määrätä toimintakieltoja. Jotta kieltoa voitaisiin tehokkaasti valvoa myös ei-ammattimaisten toimijoiden osalta, tulisi Liikenteen turvallisuusviraston pitää sähköistä rekisteriä luonnollisista henkilöistä ja oikeushenkilöistä, joille toimintakielto on asetettu. Myös ei-ammattimaiselle toimijalle annettava varoitus edellyttää julkista rekisteriä varoituksen saaneista, jotta varoituksella olisi arvoa sanktiona.

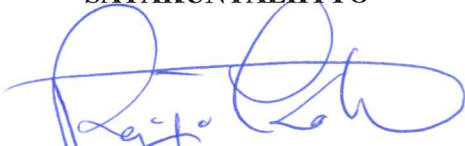
Satakuntaliitto ehdottaa, että vastaavasti, kun tavaratoimituksen tilaajalle voidaan määrätä selvitysvelvollisuuden laiminlyönnistä sakkoa, sitä voitaisiin määrätä myös välityspalvelulle, jota koskee vastaavanlainen selvitysvelvollisuus. (I osan 1.luvun 15. pykälä)

Muuta lausuttavaa

Rinnan Liikennekaaren kanssa etenee myös itsehallinto- ja soteuudistus. Näiden uudistusten myötä tulevien maakuntien asema vahvistuu. Maakunnille tulee kokonaisvastuu alueensa liikennejärjestelmästä. Jo nyt maakuntaliitoilla on vastuu maakuntakaavoista, jotka olennaisella tavalla liittyvät liikennejärjestelmään määrittäessään fyysisten liikenneväylien sijainnit ja sen, kuinka maankäyttö ja liikenne muodostavat kokonaisuuden.

Vaikka Liikennekaaren ensimmäisessä vaiheessa ei olekaan tarkoituksenmukaista määritellä uudestaan palvelusopimusasetuksen mukaisia toimivaltaisia viranomaisia tai näiden toimialueita, olisi seuraavassa vaiheessa syytä lisätä uudet maakunnat tähän joukkoon ELY-keskusten sijaan. Liikenne ja joukkoliikenne tulee suunnitella mahdollisimman pitkälti yhtenä kokonaisuutena. Siksi seuraavassa vaiheessa ei tulisi rajata toimivaltaisten viranomaisten toimialaa tieliikenteeseen, vaan antaa näille mahdollisuus tilata mitä tahansa sopivaksi katsomaansa liikennettä palvelusopimusasetuksessa määritellyllä tavalla.

SATAKUNTALIITTO



Reijo Kallio
Maakuntahallituksen puheenjohtaja



Pertti Rajala
Maakuntajohtaja