Valiokunnan lausunto TaVL 40/2016 vp─ HE 161/2016 vp

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- neuvotteleva virkamies Susanna Metsälampi, liikenne- ja viestintäministeriö
- ylitarkastaja Joel Karjalainen, liikenne- ja viestintäministeriö
- tutkimuspäällikkö Ari Ahonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- ylitarkastaja Satu Toepfer, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toimitusjohtaja Iiro Lehtonen, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- toimitusjohtaja Timo Koskinen, Suomen Taksiliitto ry
- ekonomisti Petri Malinen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Suomen Kuntaliitto
- Uber Finland Oy
- Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- Autoliikenteen Työnantajaliitto ry
- Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sääntelyn lähtökohdat

Liikennekaari on laaja säädöskokonaisuus, joka liittyy keskeisesti hallituksen kärkihankkeisiin: digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseen ja säädösten sujuvoittamiseeen. Talousvaliokunta

pitää uudistusta merkittävänä sekä liikennesektorin että laajemmin sääntelyn keventämisen, palvelumarkkinoiden avaamisen ja digitalisaation edistämisen kannalta.

Tavoitteena on mahdollistava sääntely ja uuden teknologian edistäminen liikennesektorilla. Esityksen keskeisiä lähtökohtia on markkinoiden toimivuuden parantaminen ja alalle tulon kynnyksen alentaminen. Esitys merkitsisi markkinoiden avaamista ja sääntelyn keventämistä sekä taksijärjestelmän että joukko- ja tavaraliikenteen osalta. Tarkoituksena on luoda edellytyksiä innovaatiolle ja uudentyyppisille liiketoimintamalleille. Liikenteen digitalisaation edistämisen näkökulmasta keskeistä on tietorajapintojen avaaminen: liikennepalvelun tarjoajan on avattava olennaiset tiedot muille palvelun tarjoajille. Muutosten arvioidaan saavan aikaan kokonaismarkkinoiden kasvua. Talousvaliokunta pitää tärkeänä esityksen markkinoita avaavaa ja teknologianeutraalia peruslähtökohtaa. Keskeistä on myös se, että lupasääntelyn osalta poistetaan sellaista kansallista lisäsääntelyä, jota EU-tason sääntely ei edellytä.

Talousvaliokunta pitää tärkeänä myös esityksen lähtökohtaa, jossa kuluttaja liikennepalveluiden käyttäjänä asetetaan tarkastelun keskiöön. Tältä kannalta tärkeää on liikenteen tarkastelu palveluna ja eri liikennemuotojen yhdistäminen. Tällä on yhtymäkohta myös jakamistalouden kehitykseen. Uudet toimintamuodot aiheuttavat kuitenkin väistämättä myös rajojen hakemista ja ongelmatilanteita kuluttajasääntelyn näkökulmasta. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuluttajalainsäädäntö on liikennepalvelujen käyttäjän näkökulmasta sirpaleinen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä arvioida ja tarvittaessa täsmentää sääntelyä tältä osin kolmiosaisen hankkeen valmistelun myöhemmissä vaiheissa.

Nyt käsiteltävä esitys on ensimmäinen osa kolmessa vaiheessa toteutettavasta kaikkia liikennemuotoja koskevasta liikennemarkkinoiden sääntelyn kokonaisuudistuksesta. Ensimmäiseen vaiheeseen on koottu erityisesti tieliikennettä koskeva sääntely. Esityksen rakenne perustuu erillisiin osiin, lukuihin ja kunkin luvun tasolla uudelleen alkaviin säännösten numerointeihin. Vaikka ehdotuksen rakenne voi olla hankkeen monivaiheisuuden kannalta perusteltu, talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että liikennekaaren rakenne on sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden kannalta vaikea.

Taksijärjestelmä

Uudistuksen keskeisimpiä ja keskustelua herättäneimpiä osa-alueita on taksijärjestelmän uudistaminen. Ehdotus merkitsee huomattavia muutoksia nykyjärjestelmään. Lupakiintiöistä luovuttaisiin ja asemapaikka- ja enimmäishintasääntelyä muutettaisiin. Nämä muutokset ovat edellytyksiä kilpailullisempaan toimintaympäristöön siirtymiselle. Siirtyminen voimakkaasti säännellystä ympäristöstä vapaampiin markkinoihin voi kuitenkin merkitä myös ongelmatilanteita, joihin puuttumiseksi tarvitaan riittävät keinot. Talousvaliokunta pitää tärkeinä erityisesti hintojen ilmoitusvelvollisuutta ja Trafille esitettyä toimivaltaa määrätä tarvittaessa enimmäishinnasta. Kuluttajan tulee saada hinnoittelua koskevat määräytymisperusteet selkeästi ja ymmärrettävästi ennen kuljetuspalvelua.

Talousvaliokunta on arvioinut kysymystä taksamittarien merkityksestä, toteuttamistavasta ja asian sääntelytarpeesta. Talousvaliokunta pitää välttämättömänä turvata jatkossakin ne toiminnot ja informaation välittyminen, joita taksamittareilla hoidetaan. Samalla talousvaliokunta pitää

koko liikennekaarihankkeen keskeisenä lähtökohtana teknologianeutraaliutta: sääntelyn tulisi myös tältä osin katsoa eteenpäin ja kestää aikaa. Ehdotuksen lähtökohtien mukaista on myös, ettei taksipalvelujen hinnoittelumalleja rajata sääntelyllä tiettyyn yksittäiseen hinnoitteluperusteeseen vaan että esimerkiksi kiinteä hinnoittelu tai eri liikennemuotojen yhdistely olisivat jatkossa mahdollisia. Samalla kun halutaan varmistaa, ettei sääntelyä sidota yksittäiseen laitteeseen tai tekniseen ratkaisuun, on kuitenkin turvattava, että samat informaatiotarpeet toteutuvat kuluttajan, yritysten ja yhteiskunnan näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää sen vuoksi tärkeänä hallituksen esityksen lähtökohtaa, jossa luvanvaraisessa henkilöliikenteessä käytettävässä ajoneuvossa edellytetään taksamittaria tai muuta laitetta tai järjestelmää, jos matkan hinta perustuu matkan tai ajan mittaamiseen. Samalla on huomioitava myös tietojen välittyminen verotukseen. Uudistukset eivät saa edesauttaa harmaan talouden syntymistä. Talousvaliokunta pitää sen vuoksi tärkeänä esityksen II osan 1 luvun 13 §:ää, jossa säädetään välityspalvelun tarjoajan velvollisuudesta ilmoittaa asianomaisille viranomaisille vuosittain kokonaissummat korvauksista, jotka kuljetuspalvelun tarjoajat ovat saaneet sen välittämistä kuljetuksista. Samalla talousvaliokunta pitää tärkeänä kehittää digitaalisia järjestelmiä, joiden kautta tieto kuljettajien tuloista voisi siirtyä automaattisesti suoraan verottajalle. Kuluttajan on lisäksi matkan päätyttyä saatava kuitti, joka voidaan toimittaa teknologianeutraalilla tavalla.

Valvontaviranomaisten tehtävät

Talousvaliokunta on käsitellyt valvontaviranomaisten tehtäviä ja toimivaltaa koskevia kysymyksiä. Asiantuntijakuulemisessa kysymyksiä on herättänyt, missä määrin esitetyt valvontatehtävät soveltuvat Liikenteen turvallisuusvirasto Trafin toimivaltaan. Liikennekaaren IV osan 1 luvun 1 §:ssä säädettäisiin Liikenteen turvallisuusvirastosta yleisenä valvontaviranomaisena. Talousvaliokunta pitää perusteltuna hallituksen esityksen lähtökohtaa Trafin toimimisesta lupaviranomaisena, mutta valvonnan tosiasiallisen tehokkuuden kannalta on tärkeää, että muut viranomaiset valvoisivat lain noudattamista kuljetusten valvonnan yhteydessä ja että laittomien kuljetusten keskeyttäminen olisi mahdollista vastaavan tyyppisesti kuin voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Talousvaliokunta pitää tarpeellisena täsmentää ehdotusta tältä osin ja esittää liikenne- ja viestintävaliokunnalle, että liikennekaaressa säädettäisiin siitä, että poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos valvovat omalla tehtäväalueellaan tämän lain noudattamista. Samalla on perusteltua harkita myös kuluttaja-asiamiehen ja Liikenteen turvallisuusviraston välisen työnjaon ja valvontavelvoitteiden täsmentämistä.

Liikennepalvelujen julkinen tuki ja palvelusetelimalli

Ehdotuksen tavoitteena on mahdollistaa palvelusetelimallin käyttö liikennepalvelujen julkisen tuen muotona. Asiantuntijakuulemisessa on esitetty kriittisiä arvioita palvelusetelimallin soveltuvuudesta liikennepalvelujen rahoittamiseen. Hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin erittäin niukat. Ehdotus vastaisi osaltaan hallitusohjelman tavoitteeseen palvelusetelijärjestelmän kehittämisestä. Talousvaliokunta pitää ehdotusta periaatteessa kannatettavana, mutta mallin toteuttaminen käytännössä edellyttää jatkovalmistelua. Tässä yhteydessä tulee ottaa huomioon myös mallin yhteensopivuus muun lainsäädännön ja erityisesti EU:n valtiontukisääntöjen kanssa.

Valiokunnan lausunto TaVL 40/2016 vp

Ammattimaisen kuljettamisen määritelmä

Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on pitänyt ongelmallisena ehdotettua ammattimaisen kuljettamisen määritelmää erityisesti siinä käytetyn tulonhankkimistarkoituksen kriteerin vuoksi. Vastaavaa käsitettä ei sisälly EU-tason sääntelyyn (liikenteenharjoittaja-asetus EY/1071/1999). EU-sääntelyssä ei kuitenkaan ole käytetty johdonmukaisesti yhtä käsitettä, vaan rinnakkain useita erilaisia muotoiluja. Tulonhankkimistarkoituksen käsitettä on jo tähän asti käytetty sekä joukkoliikennelaissa että taksiliikennelaissa. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa, ettei käytetty käsitteistö johda siihen, että esimerkiksi kimppakyytejä, naapuriapua tai vastaavaa toimintaa saatettaisiin pitää ammattimaisena kuljettamisena. Tulonhankkimistarkoitus-käsitteen käyttö varmistaisi parhaiten sen, ettei esitys merkitse tiukennusta nykytilaan. Ehdotus on linjassa myös verotuksen lähtökohtien kanssa. Talousvaliokunta pitää ehdotettua määritelmää tästä näkökulmasta perusteltuna.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen ps
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Mika Lintilä kesk (osittain)
jäsen Martti Mölsä ps (osittain)
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Liikennekaareen liittyy tavoite digitalisaation edistämisestä. Tietorajapintojen avaaminen uusien liikennepalveluiden ja matkaketjujen luomiseksi on pääpiirteissään kannatettavaa ja digitalisaatiokehitystä tukevaa. Uusien tietorajapintojen tulee olla selkeitä, yrityksille helposti lähestyttäviä ja monistettavia. Päällekkäisyyksiä tulee välttää. Uusien palvelumallien käyttöönotto sekä esimerkiksi kuljetuskaluston tehokkaampi jakaminen ja käyttö ovat tärkeitä keinoja taistella myös ilmastonmuutosta vastaan.

Liikennekaareen liittyy kuitenkin vielä paljon asioita, jotka tulisi huomioida nykyistä hallituksen esitystä paremmin. Kokonaisuudessaan on tärkeää varmistaa verojen asiallinen maksaminen, suomalaisten työehtojen noudattaminen, kilpailun tasapuolisuus eri liikennemuotojen välillä ja kuluttajien oikeudet.

Tavaraliikenteessä ei-ammattimaisessa toiminnassa kuljetustoimintaa voitaisiin harjoittaa tulevaisuudessa ilman ennakkoilmoitusta tai erillistä lupaa. Pakettiautoliikenteen ja traktorien vapauttaminen liikenneluvista voisi heikentää suomalaisten kuljetusyrittäjien mahdollisuuksia kilpailla suomalaisilla työehdoilla esimerkiksi eteläisen Suomen pakettiautoliikenteessä. Viranomaisilta oltaisiin nykyisen esityksen mukaisesti viemässä mahdollisuudet valvoa kuljetuksia tarkoituksenmukaisella tavalla. Kuljetuksiin kohdistuvan valvonnan puuttuminen mahdollistaisi muun muassa sen, ettei työsuhteen ehtoja noudatettaisi. Trafilla ei ole voimavaroja suorittaa liikennekaareen sisältyvien säännösten ja määräysten valvontaa. Poliisille, Tullille ja Rajavartiolaitokselle olisi annettava mahdollisuus lupa- ja laillisuusvalvontaan sekä kuljetusten pysäyttämiseen ja vaatimukseen kuljetusasiakirjojen esittämisestä.

Henkilöliikenteessä pyritään lisäämään merkittävästi kilpailua, mikä ei itsessään ole huono asia. Käytännössä taksiliikenteessä kilpailu kehittyy ja toimii hyvin siellä, missä sille on parhaimmat markkinat eli eteläisen Suomen kasvukeskuksissa. Pohjoisen ja Itä-Suomen harvaan asutuilla alueilla ja maaseudulla tilanne voi olla aivan erilainen, ja kilpailun puute voi asettaa suomalaiset eriarvoiseen asemaan asuinpaikasta riippuen. Taksiliikenteestä ei tule poistaa taksien maksimihinnan sääntelyä. Ilman hintasääntelyä yrityksen koon kasvaminen määräävään markkina-asemaan alueellaan voi tuoda kansalaisten ja palveluiden käyttäjien kannalta epätoivottua kehitystä palveluiden hinnoitteluun. Hintojen vapauttaminen voi vaikuttaa negatiivisesti myös Kelan ja kuntien tukemien kuljetusten hintoihin. Hintojen valvontavastuu ei myöskään koskisi yksittäisiä hinnoittelun kohtuuttomuuksia vaan markkinan keskihintaa.

Harmaan talouden myötä Suomi menettää vuosittain jopa miljardeja erilaisten verojen ja maksujen menetyksinä. Liikennesektori on yhdessä rakennusalan kanssa merkittävin harmaan talouden sektori. Valvonnan väheneminen tavaraliikenteessä sekä taksamittarin vaatimuksen poistuminen taksiliikenteestä heikentäisivät mahdollisuutta varmistaa, että verot ja maksut maksetaan asianmukaisesti. Esitykseen tulee lisätä taksamittarin tai vastaavan järjestelmän asentamisvelvoite kaikissa luvanvaraisissa henkilöliikenteessä käytettävissä ajoneuvoissa. Liikennekaareen ei ole myöskään sisällytetty vaatimusta ilmoittaa ajoneuvo ammattimaiseen käyttöön ajoneuvoliiken-

nerekisterissä ja merkitä liikenneluvan haltijan yhteystiedot ajoneuvoon, mikä mahdollistaisi liikenneluvan luovuttamisen sellaisen toimijan haltuun, joka ei täytä liikenneluvan myöntämisen edellytyksiä. Nämä muutokset voivat johtaa harmaan talouden käytäntöjen leviämiseen liikennesektorilla.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.11.2016

Lauri Ihalainen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Hanna Sarkkinen vas
Ville Skinnari sd