Valiokunnan lausunto TaVL 52/2017 vp─ HE 145/2017 vp

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 145/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Susanna Metsälampi, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kirsi Miettinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- erikoistutkija Jussi Pääkkönen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- ylitarkastaja Satu Toepfer, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- kehittämispäällikkö Anne Jarva, Suomen Kuntaliitto
- yhteiskuntasuhteiden johtaja Robert Torvelainen, Uber Finland Oy
- sopimussihteeri Jyrki Halvari, Auto- ja Kuljetusalan Työntekijäliitto AKT ry
- johtava asiantuntija Tiina Haapasalo, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- asiantuntija Ari Herrala, Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- toimitusjohtaja Timo Koskinen, Suomen Taksiliitto ry
- ekonomisti Sampo Seppänen, Suomen Yrittäjät ry
- toiminnanjohtaja Marko Forsblom, Älykkään liikenteen verkosto — ITS Finland ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- VR-Yhtymä Oy
- Helsingin seudun liikenne
- Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleisiä huomioita ehdotetusta sääntelystä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettaviksi liikenteen palveluista annettua lakia ja samaan sääntelykokonaisuuteen liittyen useita muita lakeja.

Muutoksilla toteutettaisiin liikennekaarihankkeen toinen osa täydentämällä liikenteen palveluista annettu laki kattamaan koko liikennejärjestelmä. Nykyisellään liikenteen sääntely on jakautunut useaan eri säädökseen; kokoamalla sääntely yhteen voitaisiin liikenteen palvelumarkkinoita tarkastella kokonaisuutena sekä saada paremmin arvioitua sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja toimijoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

Talousvaliokunta kannattaa esityksen tavoitetta mahdollistaa eri liikennemuodot yhdistävien matkaketjujen luominen ja arvioi, että käyttäjän tarpeiden mukaan räätälöidyt ja yhdellä kertaa tilattavat matkaketjut lisäävät kuluttajien valinnanmahdollisuuksia ja parantavat palvelutasoa. Talousvaliokunta keskittyy tässä lausunnossaan toimialansa mukaisiin teemoihin, erityisesti asiantuntijakuulemisessa esille nousseisiin kysymyksiin kilpailun mahdollistamisesta, elinkeinonharjoittajien tasapuolisen toiminnanharjoittamisen edellytyksistä ja uuden teknologian mahdollistamasta toimintatapojen uudistumisesta.

Tavoitteena mahdollistava lainsäädäntö. Liikennepalvelulain keskeisenä tavoitteena on helpottaa uusien innovaatioiden, digitalisaation ja automaation käyttöönottoa sekä liikenne palveluna -konseptin (Mobility as a Service) toteuttamista. Lähtökohtina ovat toimintojen markkinaehtoisuus ja käyttäjien tarpeisiin vastaavat, laadukkaat ja tehokkaasti tuotetut palvelut. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota myös liikkumispalveluiden ja uusien liiketoimintamallien runkona olevan kaupunkijoukkoliikenteen toimintaedellytyksiin.

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia terveen kilpailun lähtökohtien näkökulmasta pääosin kannatettavina. Esitys sisältää useita elementtejä yritysten hallinnollisen taakan keventämiseksi ja kansallisen sääntelyn karsimiseksi. Tältä osin valiokunta pitää ehdotettuja muutoksia oikeansuuntaisina. Säädöskokonaisuus on kuitenkin paikoin varsin vaikealukuinen ehdotetussa lainsäädännössä omaksuttujen teknisten ratkaisujen vuoksi. Esimerkiksi 1. lakiehdotuksen säännökset jäsentyvät lukuihin, joiden numerointi lähtee juoksemaan alusta aina säädöksen osan muuttuessa. Valittu ratkaisu tekee pykäläviittauksista vaikeaselkoisia ja lain luettavuus heikkenee. Talousvaliokunta kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan huomion sääntelyn tekniseen toteuttamistapaan, joka olisi syytä muuttaa vastaamaan suomalaisen lainlaadinnan vallitsevaa käytäntöä.

Puolesta-asiointi ja vastuukysymykset. Puolesta-asiointisäännöksen (III osan 2 luvun 2 a §) on määrä edesauttaa sääntelyn tavoitteiden toteutumista tuomalla matkaketjuihin tie- ja raideliikenteen lisäksi muut liikennemuodot ja lisäpalvelut. Talousvaliokunta muistuttaa, että vaikka tämä tavoite on sinällään kannatettava, puolesta-asioinnin järjestämiseen liittyy kysymyksiä, joista useat vaatisivat käytännön ratkaisuja ennen velvoittavan sääntelyn voimaantuloa muun muassa tietosuojan ja yksityisyyden suojan näkökulmasta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan puolesta-asioinnissa henkilötietoja saa käyttää vain siinä määrin kuin on tarpeen henkilöllisyyden varmistamiseksi ja asiointitapahtuman toteuttamiseksi. Valiokunta katsoo, että ehdotettua sääntelyä tulee täsmentää tietosuoja-asetuksen (EU 2016/679, luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta) vaatimusten, erityisesti sen 20 artiklan (Oikeus siirtää tiedot järjestelmästä toiseen) suhteen.

Ehdotetun sääntelyn johdosta yhdistelmäpalveluiden tarjoajat voivat joutua vastaamaan myyjän ominaisuudessa omasta palvelustaan yleisten kuluttaja- ja sopimusoikeudellisten oppien mukaisesti ja välittäjän ominaisuudessa oikeustoimilain ja yleisten oikeusperiaatteiden sekä mahdollisesti kuluttajansuojalain mukaisesti. Asioinnin teknisen alustan ylläpitäjän vastuusta ei kuitenkaan ole olemassa säännöksiä kuluttajansuojalaissa, eikä myöskään liikenteen palveluista annettavaan lakiin esitetä säännöksiä tältä osin. Talousvaliokunta viittaa aikaisempiin mietintöihinsä (TaVM 15/2017 vp — HE 105/2017 vp ja TaVM 16/2017 vp — HE 120/2017 vp), joissa tuotiin esille matkapalveluiden kokonaisuuden sääntelyyn liittyviä rajanveto-ongelmia muun muassa vastuukysymysten suhteen. Vaikka kokonaisten matkaketjujen vastuisiin soveltuvia sääntöjä ei ole, matkaketjujen eri elementteihin sovellettavaa, periaatteiltaan vaihtelevaa pakottavaa lainsäädäntöä on paljon. Toimijoiden vastuut voivat määräytyä eri tavoin ketjun eri osissa palvelupaketista ja sen markkinointitavasta riippuen. Talousvaliokunta kiirehtii sääntelyn jatkokehittämistä vastuukysymysten selkeyttämiseksi.

Rajapintojen avaamisen vaikutukset. Liikennejärjestelmän tehokkuus ja tuottavuus ovat osa Suomen kilpailukykyä. Talousvaliokunta pitää selvitettynä, että nykymuotoisessa järjestelmässämme on kehittämispotentiaalia, jota voidaan edesauttaa digitalisaatiolla ja tiedon hyödyntämisellä. Avoimen datan vaikutuksia palvelumarkkinoihin tai innovaatiotoimintaan on kuitenkin vaikea arvioida täsmällisesti etukäteen. Sääntelyn muutosten vaikutukset riippuvat viime kädessä yritysten halusta ja kyvystä tuottaa uusia liiketoimintamalleja ja toisaalta myös käyttäjien valmiudesta omaksua uusia toimintatapoja. Talousvaliokunta arvioi tiedon hyödyntämisen ja palvelukehityksen kuitenkin lisäävän sovellus- ja palvelukehityksen toimialan yritysten mahdollisuuksia tuottaa uutta liikenteeseen ja kuljettamiseen sekä liikenteen ympäristöhaittojen vähentämiseen liittyvää liiketoimintaa.

Pääsy tietokantoihin ja tiedon käyttö. Lakiesityksen mukaan liikkumis- tai yhdistämispalvelun tarjoajalla on oikeus arvioida pääsyyn oikeutetun palvelun tarjoajan luotettavuus ennalta asetettujen arviointikriteerien ja ehtojen mukaan. Puolesta-asiointia ei saa evätä, jos pääsyä hakevalla on viranomaisen lupa, hyväksyntä, auditointi tai sertifiointi. Talousvaliokunta pitää sinänsä perusteltuna, että tällainen oikeus on erikseen säädetty, mutta pitää ongelmallisena säännöksen väljyyttä. Lainkohta jää sisällöltään osittain epäselväksi; lupia on hyvin monenlaisia ja yksinomaan auditoinnin suorittaminen ei indikoi mitään sen tuloksesta. Talousvaliokunta kiinnittää liikenne- ja viestintävaliokunnan huomion säännöksen epäselvyyden luomaan oikeudelliseen epävarmuuteen. Tasapuolisiin kilpailun lähtökohtiin päästään vain, jos sallimisen ja kieltämisen kriteeristö on avoin ja selkeä.

Omadata-konseptin perustana on yksilön oikeus päättää itseään koskevan tiedon käytöstä. Ehdotetuilla lainsäädännön muutoksilla mahdollistetaan liikennejärjestelmän palveluita käyttävän yksilön henkilötietolainsäädännön mukaisten oikeuksien toteuttaminen. Tämä tulee aiheuttamaan datapohjaisten palvelujen tuottajille tarpeen tarkastella omia prosessejaan myös yksityisyyden suojan ja henkilötietojen käsittelyn kannalta.

Rekistereihin kerrytettävän tiedon käyttöoikeuksiin liittyy myös kysymys liike- ja ammattisalaisuuksista. 1. lakiehdotuksen IV osan 1 luvun 2 §:n 4 momentissa ehdotetaan, että palveluntarjoajien Liikennevirastolle toimittamat, harjoittamansa liikenteen tarjontaa ja toteutunutta kysyntää koskevat tiedot tulisivat julkisiksi. Talousvaliokunta katsoo, että sikäli, kun säännöksessä tarkoi-

tetaan yleisöjulkisuutta, on toimitettavan tiedon sisältö määriteltävä tarkemmin. Tiedon keräämiselle tulee olla selkeä peruste, eikä esimerkiksi hinnoittelun perusteisiin tai palvelun yksityiskohtaiseen toteutukseen liittyviä tietoja tule velvoittaa luovutettaviksi tämän lainsäädännön nojalla.

Julkisten toimijoiden rooli. Hallituksen esityksen mukaan Liikennevirastolle säädetään velvoite teknisen palvelun tarjoamiseksi ajantasaisen tiedon tarjoamiseksi. Säännöksen taustalla on ajatus siitä, että Liikennevirasto tarjoaa palvelun, mikäli sitä ei tuoteta kilpailluilla markkinoilla. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa, että ehdotetun sääntelyn tavoitetta markkinaehtoisten palvelujen kehittymisestä ei vaaranneta viranomaisten tuottamilla palveluilla.

Valtio ja kunnat ovat merkittävä liikkumisen palveluiden rahoittaja. Toimialan kehityksen kannalta onkin keskeistä, kuinka julkiset toimijat hyödyntävät uuden teknologian ja palvelut hankinnoissaan. Tähän liittyen talousvaliokunta korostaa, että kaikki palvelut tulee saada tasapuoliseen kilpailuasemaan sekä suorien tukien ja helpotusten että verotuksellisten kannustimien osalta. Talousvaliokunta viittaa mietintöönsä hankintalainsäädännön uudistuksesta (TaVM 31/2016 vp) ja lainsäädännön mahdollistamiin innovatiivisiin kumppanuuksiin.

Lopuksi. Talousvaliokunta toteaa, että sen asiantuntijakuulemisessa on esitetty useita muutosehdotuksia hallituksen esitykseen. Valiokunta muistuttaa, että useilta osin kansallista liikkumavaraa rajaavat pakottavat EU-säädökset, muun muassa kilpailu-, hankinta- ja valtiontukisääntelyn muodossa. Myös esimerkiksi ammattipätevyysvaatimukset ja niihin sidoksissa olevat elinkeinonharjoittamisen luvat sekä kuluttajansuojan minimivelvoitteet tulevat osittain EU-sääntelystä ja kansainvälisistä sopimuksista, eikä niiden osalta ole mahdollista säätää kansallisesti toisin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 28.11.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Eero Lehti kok
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd

Valiokunnan lausunto TaVL 52/2017 vp

jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Joakim Strand r
jäsen Antero Vartia vihr

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Teija Miller