

29.10.2020

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta

HE 176/2020 vp**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 ja 171 §:n sekä ajoneuvolain muuttamisesta**

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä laeiksi liikenteen palveluista annetun lain, tieliikennelain 155 ja 171 §:n sekä ajoneuvolain muuttamisesta. KKV toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

KKV katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetut tarkennukset ja muutokset ovat pääosin kannatettavia. Muutokset ovat erityisesti omiaan parantamaan kuluttajan ja taksipalvelujen käyttäjän asemaa. Kilpailun ja markkinoiden toimivuuden näkökulmasta osa muutoksista saattaa nostaa alalle tulon kynnystä.

Markkinoilla kuluttaja on yleensä sopimussuhteen heikompi osapuoli, mutta taksimarkkinoilla kuluttajan neuvotteluasema suhteessa taksiyrittäjään voi olla erityisen heikko. Taksia tarvitaan usein kiireessä, erityistilanteissa tai hankalana ajankohtana, jolloin paikalle sattuvalla palveluntarjoajalla voi olla huomattavasti neuvotteluvoimaa ja hetkellisesti vahva markkina-asema. Taksi on myös välttämättömyyspalvelu monille erityisryhmille ja tärkeä joukkoliikenteen täydentäjänä silloin, kun joukkoliikennettä ei ole saatavissa tai sen tarjonta on vähäistä. Näistä syistä taksipalveluiden saatavuus, turvallisuus ja hinnoittelu vaativat erityistä huomiota. Esityksellä onkin kiitettävästi pyritty tuomaan parannuksia näille osa-alueille, joskaan hinnoittelun osalta KKV ei pidä enimmäishintaan ja nimenomaisesti sovittavaan hintaan tehtyjä muutoksia tarpeellisina tai hyödyllisinä.

Saatavuuden seurannan kannalta KKV pitää hyvänä ehdotettua liikkumispalvelun tarjoajien velvollisuutta toimittaa viranomaiselle määrääjain tarjoamiensa tai välittämiensä palvelujen tarjontaa ja toteutunutta kysyntää koskevat tiedot alueellisesti ja ajallisesti luokiteltuna.

Taksien tunnistamisen parantaminen taksivalaisimen käyttövelvollisuudesta säättämällä on erityisen kannatettava parannus nykytilaan, sillä kuluttajien on aina voitava tunnistaa taksi taksiksi ja ehdotettu säännös helpottaa myös viranomaisvalvontaa. KKV kannattaa myös ehdotusta taksiliikennelupa-asia-
kirjan tai sen jäljennöksen mukana pitämisestä sekä lisäystä siitä, että matkustajan nähtävillä pidettävät tiedot on tarvittaessa kerrottava suullisesti matkustajan pyytäessä.

29.10.2020

Kuljettajien koulutus ja matkustajien luottamus toimijoihin

Matkustajien turvallisuuden ja luottamuksen parantamiseksi hallituksen esityksessä on useita kannatettavia ehdotuksia. Kuljettajien osaaminen on turvallisuuden ja laadun kannalta keskiössä, joten KKV pitää hyvänä, että taksinkuljettajan kokeen aihealueet ja kysymysten vähimmäissisältö määritetään nykyistä tarkemmin ja että vilpilliselle menettelylle kuljettajakoulutuksessa luodaan sanktiomekanismi. Koska kokeen tarkoituksena on osoittaa, että kokelaalla on taksinkuljettajan tehtävässä tarvittavat tiedot, taidot ja osaaminen mm. matkustajien avustamisesta ja turvallisuudesta huolehtimisesta, on tärkeä varmistaa, että näin todella on, ja että vilpistä on seuraamuksia. KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lisääntyneet koulutusvaatimukset saattavat myös nostaa alalle tulon kynnystä.

Erityisryhmien kuljetuksissa kuljettajan riittävä ja tarpeeksi monipuolinen osaaminen on aivan avainasemassa, joten KKV pitää tärkeänä, että erityisryhmien kuljettajakoulutukseen saadaan esityksen myötä laissa säädetty koulutusstandardi, jossa on kouluttajasta riippumatta tietty vähimmäissisältö. Niin ikään on hyvä, että suoritusmerkintä tallennetaan viranomaisen ylläpitämään ja lailla säänneltyyn sähköiseen rekisteriin, mistä se on tarvittaessa esimerkiksi hankintayksikön tarkastettavissa.

Hintojen ilmoittaminen ja hinnoittelurakenne

Esityksen keskeiset ehdotukset kuluttajien aseman kannalta liittyvät 152 §:n taksiliikenteen palvelun hinnoitteluun ja hinnan ilmoittamiseen. KKV kannattaa hinnoittelumallin selkeytystä, jonka mukaan, jos taksimatkasta ei ole sovittu kiinteää hintaa, on matkan hinnan perustuttava kuljettuun matkaan ja matkaan käytettyyn aikaan. KKV:n näkemyksen mukaan on myönteistä, että luvanhalija voi itse päättää maksuluokkien suuruuden. Yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että hinnan laskemisessa käytettävien maksuluokkien suuruus on luvanhaltijan vapaasti päätettävissä ja se voi olla myös nolla.

Nykyisessä, täysin vapaassa tilassa kuluttajan on ollut vaikea hahmottaa hintatasoa ja hinnan määräytymisen perusteita tai vertailla hintoja ja esitys onkin omiaan parantamaan tilannetta. Kuluttajan aseman kannalta on myös perusteltua, että hinnoittelun perustuessa pääasiassa aikaan ja matkaan, hinnan määrittämisessä on käytettävä luotettavaa mittauslaitetta, sillä sellaisen käyttö on omiaan rajaamaan tietäntyyppisiä huijauksia sekä helpottamaan laskutuserimielisyyksien ja virheiden selvittelyä jälkikäteen.

Edelleen hintojen vertailtavuuden parantumisen voidaan olettaa tehostavan yritysten välistä hintakilpailua. Dynaamisella hinnoittelulla tarkoitetaan hinnoittelua, joka sopeutuu nopeasti ja tehokkaasti markkinatilanteeseen. Ehdotettu kiinteä hinnoittelurakenne ja velvollisuus taksamittarin käyttöön saattaa vaikeuttaa dynaamisen hinnoittelun mahdollisuutta, mikä voisi vähentää taksipalveluiden tarjontaa erityisesti suuren kysynnän aikoina ja vastaavasti nostaa markkinoiden hintatasoa keinotekoisesti korkeaksi erityisesti hiljaisen

29.10.2020

kysynnän aikana. KKV:n näkemyksen mukaan kilpailun tuottamien hyötyjen tehostamiseksi taksirytysten välistä hintavertailua voitaisiin lisätä vielä ehdotettua enemmän, esimerkiksi hintavertailutietoja julkaisemalla.

Lakiehdotus estäisi mahdollisuuden hinnoitella kyytejä vanhalla taksaraken-
teella, jossa käytetään niin sanottua hidasajotaksaa. Kilpailu- ja kuluttajavi-
raston käsityksen mukaan moni taksiryttäjä on jatkanut tällaisen hinnoittelun
mallin käyttöä 2018 lakiuudistuksen jälkeen ja he joutuisivat siten muutta-
maan hinnoittelumalliaan lakiehdotuksen myötä. Hidasajotaksa on ollut asi-
akkaille vaikeasti hahmotettava.

KKV kannattaa myös esimerkkihinnan ilmoittamista niin ikään hintatason
hahmottamista ja vertailun parantamista edistävänä keinona, vaikka malli ei
aivan täydellistä vertailua kaikille matkoille pystykään mahdollistamaan. Sen
sijaan virasto ei kannata hinnan nimenomaisen sopimisen kytkemistä esi-
merkkihintaan, koska KKV:n näkemyksen mukaan ehdotettu säännös voi
tehdä sopimushinnan hahmottamisen kuluttajille vaikeammaksi kuin nykyi-
nen säännös, jonka perusteella Traficom on asettanut nimenomaisen sopi-
misen rajaksi 100 euroa. KKV kannattaa tältä osin siksi vanhassa säännök-
sessä pitäytymistä, joka on kuluttajalle selkeä ja jonka euromääräistä rajaa
Traficom voi tarvittaessa tulevaisuudessa myös tarkistaa.

KKV ei myöskään kannata esitystä, jonka mukaan enimmäishinnan voisi jat-
kossa määrätä vain erityisryhmien lisäpalveluihin. Vaikka enimmäishinta on
äärimmäinen mekanismi, jonka käyttö ei ole suotavaa tai edes todennä-
köistä, tämä mahdollisuus laissa on hyvä säilyttää kuluttajien suojaksi edel-
leen, etenkin kun perustavaa laatua olevasta lakiuudistuksesta on vielä ku-
lunut lyhyt aika. KKV kannattaa siksi lain säilyttämistä ennallaan tältä osin,
eli sitä, että Liikenne- ja viestintävirasto voi asettaa enimmäishinnan yleisim-
min käytetyille taksiliikenteen palveluille, mukaan lukien erityisryhmille suun-
natuille taksiliikenteen palveluille.

KKV:n näkemyksen mukaan taksipalvelun loppuhinnassa tilaustavalla voi
olla yllättävän suuri merkitys, kun kyyti tilataan välityskeskuksen maksulli-
sesta palvelunumerosta. Näiden palvelunumeroiden hinta jonotuksineen voi
muodostua huomattavaksi kyydin kokonaishintaan nähden. Lisäksi puhelu-
hintojen ilmoittaminen on nykytilanteessa puutteellista, eivätkä ilmoittami-
seen liittyvät säännökset ja niiden tulkinta ole yksinkertaisia. Myös tämän
elementin ilmoittamista, läpinäkyvyyttä ja huomioimista hintavertailussa tulee
parantaa. Vaikka kyse ei olekaan itse kyydin hinnasta, kuluttajalle kyse on
kuitenkin koko palvelusta maksettavasta hinnasta.

Velvollisuus taksamittarin käyttöön

Lakiehdotukseen sisältyvä velvoite käyttää taksamittaria aina, kun taksikyy-
dille ei ole etukäteen sovittu kiinteää hintaa, saattaa estää sellaiset liiketoi-
mintamallit, joissa taksikyydeistä annetaan tilaushetkellä sovelluksen kautta
tai puhelimitse hinta-arvio tai hinnan vaihteluväli, ja lopullinen hinta

29.10.2020

täsmentyy kyydin saavuttua perille tai kyydin muuten päättyessä matkan todellisen keston ja pituuden mukaan. Erilaisten liiketoimintamallien poissulkeutuminen voi vähentää taksimarkkinoilla käytävää kilpailua. Perinteinen taksamittari ei ole myöskään kuluttajansuojan kannalta välttämätön, vaan vaatimukset aikaan ja/tai matkaan perustuvan hinnoittelun todentamiseksi voidaan toteuttaa välineneutraalilla tavalla. Kuluttajan kannalta on kuitenkin keskeistä, että hinnoittelun perustuessa pääasiassa aikaan ja matkaan, hinnan määrittämisessä on käytettävä luotettavaa mittauslaitetta. Lakiehdotuksesta jää jossain määrin epäselväksi, miksi puhelimitse tai sovelluksen kautta tilatuissa kyydeissä ei olisi perusteltua säilyttää mahdollisuutta käyttää jatkossakin taksamittarin sijaan muuta laitetta tai järjestelmää, kuten nykyisin.

Nykyistä laajempi taksamittarivaatimus nostaisi alalle tulon kynnyistä jonkin verran estämällä vaihtoehtoisten mittauslaitteiden ja -sovellusten kehittämistä ja käyttöä. Laajempi taksamittarivaatimus todennäköisesti nostaisi erityisesti uusien taksiyrittäjien kustannuksia jonkin verran. Kilpailu- ja kuluttajaviraston käsityksen mukaan hyväksytyjä taksamittareita valmistavia ja asentavia yrityksiä on vain muutamia, mikä myös saattaa nostaa palveluntarjoajien kustannuksia erityisesti toimintaa aloitettaessa. Lisäksi taksamittarille vaihtoehtoisten mittausmenetelmien salliminen on omiaan helpottamaan taksiautoilijoiden ajamista useammalle eri välityspalvelulle, mikä myös osaltaan saattaa lisätä välityspalveluiden välistä kilpailua.

Lakiehdotuksesta jää epäselväksi, koskisiko velvoite käyttää taksamittaria myös julkisesti tuettuja taksikyytejä. Jos näin on, osa palveluntarjoajista saattaisi rajautua julkisten kilpailutusten ulkopuolelle. Ottaen huomioon julkisesti tuettujen kyytien merkitys taksimarkkinoilla, taksamittarisääntelyä tulisi käsitellä yhdessä julkisesti tuettujen kyytien kehittämisen kanssa.

KKV:n käsityksen mukaan jotkut välitysyhtiöt ovat kieltäneet taksiyrittäjiä asentamasta kilpailevien välitysyhtiöiden laitteita takseihinsa. Käytännössä kiello asentaa muiden välitysyhtiöiden laitteita voi sitoa taksiyrittäjät yhden välitysyhtiön palvelukseen, ja siten rajoittaa taksiyrittäjien toimintamahdollisuuksia sekä välityspalvelua tarjoavien toimijoiden kilpailua. KKV:n näkemyksen mukaan markkinoiden toimivuuden näkökulmasta olisi myönteistä, jos autoilijayrittäjät voisivat niin halutessaan ajaa kyytejä useammalle välityskeskuselle. Velvollisuuden käyttää taksamittaria ei tulisi rajoittaa tätä mahdollisuutta.

Julkisesti tuetut kyydit

Hallituksen esityksen mukaan julkisesti tuettuihin taksikuljetuksiin liittyviä kysymyksiä ei ole mahdollista ratkaista liikennepalvelulain muuttamisella eikä niitä tästä syystä käsitellä hallituksen esityksessä. KKV:n näkemyksen mukaan on tärkeää, että julkisesti tuettujen kuljetusten hankinta- tai järjestämistapoja arvioidaan rinnakkain muiden ehdotettujen muutosten kanssa. Valta-kunnallisesti julkisesti tuettujen kyytien osuus taksimarkkinoista on noin 40

29.10.2020

prosenttia. Harvempaan asutetuilla alueilla julkisesti tuetut kyydit saattavat muodostaa vielä tätäkin huomattavasti suuremman osan yksittäisen taksiryttäjän liikevaihdosta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston havaintojen mukaan julkisesti tuettujen kuljetusten toteutustavoilla on erittäin merkittävä vaikutus sekä markkinan rakenteisiin että taksimarkkinan toimivuuteen ja kilpailuun. Käytännössä nykymallissa julkisesti tuetut kyydit välittävä välityskeskus muodostaa useille alueille pullonkaulan niin, että autoilijaryttäjien on välttämätöntä päästä mukaan tämän välityskeskukseen toimintaan pystyäkseen toimimaan markkinoilla. Hallituksen esityksessä nostetaan esiin sosiaali- ja terveysministeriön tilaama selvitys Kela-taksien kilpailutuskäytäntöjen ja siihen liittyvien säännönmuutostarpeiden arvioimiseksi. Selvityksen osalta Kilpailu- ja kuluttajavirasto kuitenkin toteaa, että viraston tietojen perusteella selvityksessä ei ole huomioitu eri hankintatapojen vaikutuksia taksialan kilpailuun tai markkinan rakenteisiin.

Hallituksen esityksessä myös todetaan, että sosiaali- ja terveysministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö ja liikenne- ja viestintäministeriö käynnistävät yhteistyössä Kuntaliiton sekä muiden viranomaisen ja sidosryhmien kanssa työn julkisesti tuettujen kuljetusten kehittämiseksi osana valtakunnallisen liikennejärjestelmäsuunnitelman toimenpiteitä. Vaikka työn tavoitteissa on listattu useita tavoiteltavia päämääriä, ei tavoitteissa mainita julkisesti tuettujen taksikuljetusten vaikutusten selvittämistä taksimarkkinoiden kilpailulle ja rakenteelle. Viraston näkemyksen mukaan julkisesti tuettujen taksikuljetusten hankinta- ja järjestämistapojen vaikutuksia taksimarkkinan kilpailulle ja rakenteelle tulisi selvittää.

KKV kiinnittää huomiota myös asiakkaansuojan toteutumiseen julkisesti tuettujen kyytien osalta. Asiakkaat eivät saa joutua perusteetta keskenään eriarvoiseen asemaan palvelun käyttäjinä riippuen siitä, ovatko he kuluttajan asemassa vai kustannetaanko taksipalvelu kokonaan tai pääosin julkisin varoin. KKV pitääkin erittäin tärkeänä, että muutokset asiakasmaksuja koskevaan lakiin sekä uusi asiakkaansuojalaki, joka koskisi muun muassa kunnan, valtion ja Kansaneläkelaitoksen järjestämiä, tuottamia tai ostopalveluna luonnollisille henkilöille tarjottavia taksipalveluja, toteutetaan yhtä lailla kuin kuluttajansuojalain 9 a luvun mukanaan tuomat säännökset. Näillä uusilla säännöksillä pyritäisiin turvaamaan kuluttajan ja asiakkaan asema mm. virhe- ja vahingonkorvaustilanteissa, josta tähän asti lain säännökset ovat puuttuneet.

Välityskeskusten omistusrakenteesta

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on käsitellyt muun muassa taksimarkkinaselvityksessään ja esitysluonnoksesta antamassa lausunnossaan perinteisten välitysyhtiöiden omistusrakenteen vaikutuksia taksimarkkinoiden kilpailulle. Useilla alueilla uudet taksiryttäjät ovat riippuvaisia alueellisten

29.10.2020

tilausvälitysyhtiöiden palveluista. Riippuvuus korostuu edellä kuvatulla tavalla julkisesti tuettujen kyytien osalta.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston valvontahavaintojen perusteella yksi keskeinen haaste taksimarkkinoilla liittyy alueellisten taksivälityskeskusten omistusrakenteeseen. Alueellisesti toimivat ja usein huomattavan vahvassa markkina-asemassa olevat välitysyhtiöt ovat tavallisesti alueella toimivien keskenään kilpailevien taksiyrittäjien omistamia, mikä voi vaikuttaa välitysyhtiön kannustimiin toimia kilpailua rajoittavalla tavalla. Omistuksen lisäksi myös välitysyhtiön hallitus muodostuu usein keskenään kilpailevista taksiyrittäjistä.

KKV:n valvontahavaintojen perusteella välitysyhtiöt eivät kannustinongelman vuoksi aina toimi itsenäisesti voitontavoittelutarkoituksessa esimerkiksi päättäessään uusista välitykseen otettavista autoista, vaan välitysyhtiöitä saatetaan käyttää hyväksi osakasyrittäjien omien taloudellisten intressien suojeluun. Kilpailu- ja kuluttajaviraston havaintojen mukaan useat välitysyhtiöt ovat tosiasiaa estäneet uusien taksiyrittäjien ja välitysyhtiöiden pääsyä markkinoille. Tämä on näyttäytynyt esimerkiksi tilausvälitysyhtiön pyrkimyksellä estää uusien taksiyrittäjien liittyminen välitysyhtiön välitykseen tai rajoittaa muille kilpaileville tilausvälitysyhtiöille ajamista. Näillä menettelyillä on negatiivinen vaikutus myös taksipalveluiden alueelliseen saatavuuteen. Laki ehdotus ei käsittele välitysyhtiöiden omistusrakenteisiin liittyviä ongelmia.

Johtaja Valtteri Virtanen