20.11.2017

Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

HE 145/2017 vp Hallituksen esitys laiksi liikenteen palveluista annetun lain muuttamiseksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettaviksi liikenteen palveluista annettua lakia ja tähän liittyen viittäkymmentäkahdeksaa muuta lakia. Esityksellä toteutettaisiin liikennekaarihankkeen toinen osa täydentämällä liikenteen palveluista annettu laki kattamaan koko liikennejärjestelmä. Esityksellä muutettaisiin nykytilaa, jossa liikenteen markkinasääntely on jakautunut useaan eri säädökseen. Kokoamalla sääntely yhteen lakiin voitaisiin liikenteen palvelumarkkinoita helpommin tarkastella yhtenä kokonaisuutena, ja arvioida sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja toimijoiden tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä myös KKV) pitää hallituksen esitykseen sisältyviä ehdotuksia taloudellisen kilpailun näkökulmasta lähtökohtaisesti kannatettavina. Esitys sisältää useita tavoitteita hallinnollisen taakan keventämiseksi ja kansallisen sääntelyn karsimiseksi, minkä avulla voidaan edistää uusien yritysten markkinoille pääsyä. KKV kannattaa hallituksen esityksen mukaisesti liikenteen palvelujen kehittämisessä tarvittavien tietojen saamista monipuolisesti eri toimijoiden käyttöön, mikä mahdollistaa uudenlaisten liiketoimintamallien ja digitaaliseen tietoon perustuvien palvelujen syntymisen liikennesektorilla.

Puolesta-asiointi (III osa 1 luku 2a §)

KKV kannattaa esityksen tietosääntelyn yleistä tavoitetta asettaa palvelunkäyttäjä keskiöön ja mahdollistaa eri liikennemuodot yhdistävien matkaketjujen luominen. Käyttäjän tarpeiden mukaan räätälöidyt ja yhdellä kertaa tilattavat ovelta-ovelle matkaketjut lisäävät kuluttajien valinnanmahdollisuuksia ja parantavat palvelutasoa, kunhan ne toteutetaan vastuullisesti. KKV kannattikin jo liikennekaarihankkeen 1. vaiheessa tieto- ja maksurajapintojen avaamista.

Puolesta-asiointisäännöksen on määrä edelleen edesauttaa aloitettua kehitystä tuomalla matkaketjuihin tie- ja raideliikenteen lisäksi mukaan muut liikennemuodot, lisäpalvelut, edut ja alennukset. Vaikka itse tavoite on kannatettava, puolesta-asioinnin järjestämiseen liittyy monia avoimia kysymyksiä, joista useat vaatisivat välttämättä myös käytännön ratkaisuja ennen säännöksen voimaansaattamista. Kuluttajalle tärkeää on se, että puolesta-asiointia tarjoavien yritysten luotettavuus voidaan varmistaa, että tietoturvasta ja tietosuojasta huolehditaan asianmukaisesti ja vastuut niin puolesta-asioinnista kuin matkaketjujen toteutumisesta olisivat selkeät.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Postiosoite PL 5, 00531 Helsinki • **Puhelin** 029 505 3000 (pvm/mpm) • **Faksi** 09 876 4398
Y-tunnus 2502067-3 • **Sähköposti** kirjaamo@kkv.fi • **www.kkv.fi**

KKV pitää tärkeänä, että näitä kysymyksiä voidaan tarkastella ja valmistella asianmukaisella huolellisuudella liikkumis- ja yhdistämispalvelujen luottamusverkostossa ja epäilee esitetyn siirtymäajan säännöksen voimaansaattamiseen 1.1.2019 asti olevan liian lyhyt tähän tarkoitukseen.

Vastuukysymykset matkaketjuissa

Kuluttaja-asiamies on jo aiemmin liikennekaarihankkeen valmistelun aikana kiinnittänyt huomiota matkustajan suojaan matkaketjuissa, josta ei ole olemassa omia säännöksiä. Mikäli markkinoille syntyy matkaketjuja, jotka koostuvat useasta, eri liikennemuodon liikennevälinein toteuttavasta osuudesta, erityisesti jos tie- ja raideliikenteen lisäksi myös muut liikennemuodot ja mahdolliset lisäpalvelut tuodaan mukaan, vastuukysymykset voivat muodostua vaikeiksi ja oikeusvarmuutta joudutaan hankkimaan hitaasti saatavan kuluttajariitalautakunnan ja tuomioistuinten ratkaisukäytännön ja viranomaisvalvonnan pohjalta.

Huolimatta pyrkimyksistä selkeyttää tilannetta tiedonantovelvollisuuksin ja LIPPU-projektin puitteissa laadittavin käytännesäännöin ja osapuolten keskinäisin sopimuksin, vastuukysymykset voivat olla aidosti kaikille osapuolille hankalat hahmottaa ja yhdistelmäpalvelun tarjoajallekin hankalat kertoa asiakkaalle. Lisäksi KKV:n kokemus vahvan sähköisen tunnistamisen luottamusverkoston puolelta on, että luottamusverkoston käynnistymiseen tarvittavien palveluntarjoajien keskinäisten sopimusten aikaan saamista on vaikeuttanut se, ettei keskeisistä vastuukysymyksistä ole säädetty laissa.

Vaikka kokonaisten matkaketjujen vastuisiin soveltuvia sääntöjä ei ole, matkaketjujen eri elementteihin ja palveluntarjoajiin sovellettavaa pakottavaa lainsäädäntöä on silti lukumääräisesti paljon ja se on periaatteiltaan ja soveltamisalaltaan vaihtelevaa. Nykyinen liikennemuotokohtainen matkustajan suojaksi annettu EU-lainsäädäntö on epäyhtenäinen ja aukkoinen, eikä kohtele eri liikennemuotoja tasapuolisesti. Sitä ei ole myöskään lainkaan suunniteltu liikennekokonaisuutta ja matkaketjuja silmällä pitäen ja se velvoittaa pääsääntöisesti kuljetuksesta vastaavaa liikenteenharjoittajaa.

<u>Puolesta-asioinnin vastuut</u>

Alustan, joka hoitaa puolesta-asiointia, pitää vastata kuluttajalle omasta palvelustaan. Alustojen vastuista ei kuitenkaan ole EU-lainsäädäntöä, eikä tällaisen palvelun myyjän vastuusta ole olemassa säännöksiä kuluttajansuojalaissa. Liikenteen palveluista annettavaan lakiin ei myöskään esitetä vastuusäännöksiä tältä osin. Valtuutuksen osalta säännöksiä löytyy oikeustoimilaista (laki varallisuusoikeudellisista oikeustoimista 13.6.1929/228), mm. valtuutuksen peruuttamisesta ja valtuutetun tekemien sopimusten sitovuudesta. Onkin epävarmaa, kuinka hyvin vallitsevilla säännöksillä kyetään vastaamaan uuden toimintaympäristön luomiin tilanteisiin ja tarpeisiin.

Matkustajan suoja matkaketjuissa

Yhdistelmäpalveluiden tarjoajat voivat joutua vastaamaan kuluttajalle palvelustaan myyjän ominaisuudessa yleisten kuluttaja- ja sopimusoikeudellisten oppien mukaisesti palvelua koskevien kuluttajansuojasäännösten puuttuessa kuluttajansuojalaista, ja/tai välittäjän ominaisuudessa oikeustoimilain ja yleisten oikeusperiaatteiden sekä mahdollisesti kuluttajansuojalain 12:1 §:n mukaisesti välittämiensä liikkumispalvelujen osalta.

Yksi keskeinen kysymys matkustajansuojan kannalta tuleekin olemaan, onko matkaketjussa juridisesti kuluttajan kannalta kyse yhdestä kokonaispalvelun kattavasta sopimuksesta, joka takaa hänelle pääsyn lopulliseen määränpäähän, vai onko matkaketjuissa edelleen kyse pitkälti samanlaisesta, vaikkakin parannelluista ja helpotetuista versioista niistä palveluista, joita mm. matkatoimistot tällä hetkellä tarjoavat. Jälkimmäisissä on kyse kuljetuspalveluiden välittämisestä, jolloin matkaketju kuitenkin juridisesti koostuu useasta erillisestä, toinen toistaan seuraavasta sopimuksesta, jonka eri elementeistä ja osista vastaavat erilliset palveluntarjoajat. Välittäjä vastaa silloin lähinnä siitä, että toiminut toimeksiantonsa mukaisesti ja sen edellyttämällä huolellisuudella.

Uuden, soveltamisalaltaan nykyistä valmismatkalakia laajemman, heinäkuussa 2018 voimaan tulevan matkapalveluyhdistelmistä annettavan lain velvoitteet saattavat myös koskea osaa tarjotuista matkaketjuista. Toimijoiden tulee tällöin huomioida myös matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annettavan lain vakuusvelvoitteet.

Yksittäistapauksissa sovellettavaksi saattaakin matkaketjun sisällöstä ja matkustajan statuksesta (kuluttaja vai liikematkustaja) riippuen tulla yleiset sopimusoikeudelliset periaatteet, yksi tai useampi matkustajan oikeuksia koskeva asetus, kuluttajansuojalaki, matkapalveluyhdistelmälaki ja eri liikennemuotojen vahingonkorvaussäännökset, joita löytyy kansallisista laeista, EU-asetuksista ja kansainvälisistä yleissopimuksista. Toimijoiden vastuut voivat määräytyä eri lailla eri matkaketjuissa valitusta palvelupaketista ja sen markkinointitavasta riippuen ja sovellettavaksi saattaa tulla useita eri lakeja samanaikaisesti eri toimijoiden osalta.

Tästä huolimatta matkustajansuoja ei lain tasolla ole aukoton eikä ole varmaa, että lainsäädäntö tai palveluntarjoajat takaavat kuluttajalle toimivat matkaketjut (ajantasaisen tiedottamisen matkalla häiriötilanteen sattuessa, uudelleenreitityksen lopulliseen matkakohteeseen tai hinnan palautuksen koko matkaketjun osalta). Tämä voi luonnollisesti haitata palveluiden omaksumista, koska matkaketjussa kuluttajalle on tärkeää taattu pääsy lopulliseen kohteeseen tai rahojen palautus koko ketjun osalta, jos hän ei voi jonkin osuuden häiriön takia sitä hyödyntää.

KKV pitää tarpeellisena seurata huolellisesti markkinoiden kehitystä ja kuluttajien mahdollisesti kohtaamia ongelmia, syntyvää ratkaisukäytäntöä ja EU-lainsäädännön kehitystä, jotta voidaan myöhemmin tar-

kastella, miten vastuukysymykset kuluttajan kannalta hoidetaan ja onko lainsäädännön täydentäminen tältä osin tarpeen. Vastuukysymykset tulisi huomioida myös EU-vaikuttamisessa: komissio on juuri avannut rautatievastuuasetuksen ja suunnittelee lainsäädäntöä multimodaalisten matkaketjujen matkustajan suojasta.

III osan 5 luvun 2 §:ssä välitys- ja yhdistämispalvelujen tarjoajalle asetettu erityinen tiedonantovelvollisuus matkaketjun eri osiin kohdistuvasta tiedosta siitä, kenen puoleen matkustaja voi matkaketjun eri vaiheessa ja sen päätyttyä kääntyä, on vastuusäännösten puuttuessa tärkeä ja kannatettava säännös. On kuitenkin huomattava, että toimijat eivät välttämättä kaikilta osin voi ilmoituksellaan tai sopimuksillaan määrittää matkustajaa sitovasti, kenen puoleen tämä voi kääntyä ja mitä keneltäkin vaatia, koska on olemassa pakottavaa lainsäädäntöä, joka mahdollistaa sen, että matkustaja voi aina osoittaa vaatimuksensa esim. liikenteenharjoittajaa kohtaan. Vastuita tullaan myös arvioimaan sen mukaan, miten palvelua on markkinoitu ja myyty, eivätkä sopimusehdot voi olla kuluttajalle kohtuuttomat. Tavoiteltavaa on, että vastuutahojen pitäisi olla kuluttajalle selkeät ja matkaketjun toimivuus taattaisiin. Suotavaa olisi myös, että välitys- tai yhdistämispalvelun tarjoaja aina tarvittaessa huolehtisi asiakkaan reklamaation välittämisestä oikealle taholle silloinkin, kun se ei vastaa sopimusosapuolena esimerkiksi itse kuljetuspalvelun toteutumisesta.

Matkustajan ja kuluttajien oikeuksia valvovat viranomaiset

KKV kannattaa EU:n matkustajan oikeuksia valvovien viranomaisten keskinäisten roolien selkiyttämistä lakitasolla esityksen IV osan 1 luvun 9 pykälässä esitetyllä tavalla.

Satu Toepfer
ylitarkastaja