Dnro TRAFICOM/592856/03.03.01/2022
25.1.2023

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

liv@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäviraston asiantuntijalausunto liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutuksia (EV 27/2017 vp) koskevasta selvityksestä O 55/2022 vp

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta (jäljempänä myös *Traficom*) lausuntoa liikennepalvelulain pidemmän aikavälin vaikutuksia (EV 27/2017 vp) koskevasta selvityksestä O 55/2022 vp.

Liikenne- ja viestintävirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Laaja uudistus, useita tavoitteita

Liikennepalvelulakihankkeella lähdettiin omalta osaltaan toteuttamaan silloisen hallitusohjelman kärkihankkeita digitaalisen kasvuympäristön rakentamiseksi sekä säädösten sujuvoittamiseksi. Liikenteen palvelujen asiakkaat ja uudet toimintamallit olivat uudistuksen keskiössä: digitalisaation, automatisaation, uusien innovaatioiden ja uusien toimintamallien nähtiin luovan aivan uusia mahdollisuuksia liikennemarkkinoilla. Tätä lähdettiin toteuttamaan muun muassa säännöksillä palveluja koskevien olennaisten tietojen avaamisesta sekä lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudesta.

Liikennejärjestelmää haluttiin tarkastella yhtenä kokonaisuutena: pääpaino olisi siinä, että asiakas saa tarvitsemansa kuljetuksen paikasta toiseen, ei siinä, millä liikennevälineellä palvelu tuotetaan. Liikennepalvelulaissa myös norminpurku ja hallinnon keventäminen olivat vahvasti esillä.

Laajan uudistuksen vaikutusten arviointi

Liikennejärjestelmässä tapahtuviin laajempiin muutoksiin vaikuttavat lainsäädännön lisäksi useat muut tekijät kuten yhteiskunnan taloudellinen tilanne ja sen suunta, teknologian kehittyminen ja kansainvälinen kehitys. Viime vuosina koronapandemian ja Ukrainan sodan vaikutukset näkyvät myös laajalti kaikessa toiminnassa. Kaikkien muutostekijöiden keskellä sen tunnistaminen, missä määrin liikennepalvelulaki on lunastanut siihen kohdistuneet odotukset, ei ole yksinkertaista, mikä ilmenee myös jälkiarvioinnissa.

Selvityksessä viitataan Suomen profiiliin liikenteen murroksen edelläkävijänä ja sääntelyn kehittäjänä. EU:n älyliikennettä koskevan lainsäädännön uudistuksissa ollaan parhaillaan tarkastelemassa samoja kysymyksiä, ja uusi datasääntely tulee vaikuttamaan digitaaliseen kehitykseen myös liikenteen alalla. Liikennepalvelulakiin valittua teknologianeutraalia lähestymistapaa on jälkiarvioinnissa pidetty perusteltuna, mutta on tunnistettu, että tämä on voinut

vaikuttaa rajapintaratkaisuiden kehittämisvauhtiin. Yhteiset EU:n säännöt ja standardit tukevat palvelujen kehittämistä myös Suomessa.

Toteutettu lainsäädäntöuudistus oli hyvin laaja muun muassa kumottujen lakien määrällä mitattuna (lakiuudistuksen ensimmäisessä ja toisessa vaiheessa kumottiin 12 lakia). Liikenteen lainsäädäntö perustuu valtaosin kuitenkin hyvin vahvasti kansainvälisiin sopimuksiin ja EU-lainsäädäntöön joten ilmailun, merenkulun, rautatieliikenteen ja raskaan tieliikenteen perusvaatimukset eivät muuttuneet. Tästä näkökulmasta onkin tarkoituksenmukaista, että selvityksen tueksi tilatussa jälkiarvioinnissa keskitytään vaikutuksiin tieliikenteessä, erityisesti vaikutuksiin tavaraliikenteessä, linja-autoliikenteessä ja taksiliikenteessä.

Liikennepalvelulain jälkiarviointia on tehty pääasiassa 1.7.2018 voimaan tulleista säännöksistä. Esimerkiksi uudet alustapohjaiset kevyen liikenteen liikkumismuodot, kuten sähkökäyttöiset potkulaudat, tai muut kevyen liikenteen palvelut, kuten tavarankuljetusrobotit, on rajattu raportin ulkopuolelle. Tiedon yhteentoimivuutta ja liikennepalvelulain tietosääntelyn vaikutuksia on käsitelty lähinnä MaaS-periaatteiden mukaisten toimintatapojen edistämisen näkökulman kautta.

Liikenne- ja viestintävirasto on lakia valvova viranomainen. Sen lisäksi viraston tehtävänä on seurata liikkumispalveluiden kysyntää ja tarjontaa ja sovittaa yhteen liikkumispalveluiden kehittämistä. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto arvioi liikennejärjestelmän tilaa ja toimivuutta, arvioi tämän lain vaikutuksia sekä raportoi niistä säännöllisesti.

Liikenne- ja viestintävirasto haluaa tässä lausunnossa nostaa esille:
- digitalisaatiotavoitetta palvelevan liikennepalvelulain uusia palveluita mahdollistava tietosääntelyn, sekä
- sääntelynpurkutavoitteen osalta tie- ja taksitoiminnan valvonnasta, saatavuudesta ja hinnoista saatavilla olevaa osin aivan tuoretta tietoa.

Uusi palveluita mahdollistava tietosääntely

Liikennepalvelulaki velvoittaa henkilöliikenteen liikkumispalvelun tarjoajia muun muassa avaamaan palvelujaan koskevia olennaisia tietoja.

Liikennepalvelulain tietovelvoitteiden taustalla on ollut ajatus liikkumisesta palveluna (MaaS). MaaS-palvelujen odotetaan tuovan arkiliikkumisen sujuvuutta ja helppoutta ihmisille, mutta niiden liiketoiminta- ja ansaintamallit ovat vielä varhaisessa kehitysvaiheessa. Liikenne- ja viestintävirastolle on ilmoittautunut noin 60 välitys- ja yhdistämispalvelua Suomessa tarjoavaa toimijaa, joista arviolta 7 tarjoaa laajemmin MaaS-palveluita ja arviolta 55 on taksivälityspalveluita. Ennen liikennepalvelulain voimaantuloa taksien tilausvälityskeskuksia oli hieman yli 20 kappaletta. Esimerkkinä Maas-palveluista voidaan mainita Whim-sovellus, HSL sovellus, Tampereen joukkoliikenteen Nysse Mobiili, Matkahuollon Reitit & Liput -sovellus, Perille.fi, VR Matkalla-sovellus. Liikenne- ja viestintävirasto seuraa MaaS-palveluiden kehittymistä ja tietoa niistä löytyy osoitteesta https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/maas-palvelut.

Liikennepalvelulain tietosääntely on uusia palveluita mahdollistavaa. Merkittävimmät muutokset liikkumispalveluissa, kuten kaupunkipyörien, sähköpotkulautojen ja yhteiskäyttöautojen tulo markkinoille, ovat tapahtuneet kuitenkin uusista velvoitteista riippumatta.

Liikenne- ja viestintävirasto on kerännyt tietoja liikkumispalveluiden markkinatilanteesta vuosilta 2020 ja 2021. Jatkossa tiedot kerätään vuosittain:

Yhteiskäyttöisten kaupunkipyörien, sähköpotkulautojen ja autojen käyttö on lisääntynyt Suomessa viime vuosina, ja palveluja on tarjolla yhä useammalla paikkakunnalla. Sähköpotkulaudoilla liikutaan nyt jo enemmän kuin

kaupunkipyörillä. Myös yhteiskäyttöautoja hyödynnetään entistä enemmän – vuokrausten määrä kasvoi vuonna 2021 yli 90 prosenttia. Yhteiskäyttöautojen suosituin myyntikanava oli palvelun oma sovellus.

Kaupallisten pysäköintipalvelujen tarjonta oli vakaata. Digitalisaatio on tehostanut pysäköintijärjestelmien käyttöä ja luonut uusia palvelujen käyttömahdollisuuksia.

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuus

Lippu- ja maksujärjestelmien yhteentoimivuudella tarkoitetaan seuraavia velvoitteita: Kaikkien tie- ja raideliikenteen henkilökuljetuspalveluiden, näiden välityspalveluiden tai näiden puolesta lippu- ja maksujärjestelmästä vastaavien toimijoiden on avattava kertalippurajapinta ja toimijoiden, joilla on käyttäjätilijärjestelmä, on avattava muitakin lipputuotteita tai muita liikkumispalvelun käyttöön oikeuttavia tuotteita mahdollistamaan puolesta-asiointi rajapinnan kautta.

Kertalippujen myyntirajapintojen avaaminen on yksinkertaistanut lipunostoa matkaketjuissa. Moni palvelu onkin sisällyttänyt muiden toimijoiden lippuja omaan palvelukokonaisuuteensa, esimerkkeinä voidaan mainita Onnibus, Matkahuolto ja VR. Palveluiden "paketoinnissa" on kuitenkin ollut haasteita, eikä juurikaan ole vielä löytynyt taloudellisesti kannattavia liiketoimintamalleja, joilla asiakkaille voisi tarjota edullisempia tai muuten houkuttelevampia lippuja ja palvelukokonaisuuksia.

Tieliikenteen toimivaltaisten viranomaisille on säädetty velvollisuus siirtyä käyttämään tunnistepohjaisia lippujärjestelmiä, joissa lippujen tiedot ovat lipun sijasta taustajärjestelmässä. Jos matkustusoikeus todennetaan toisen palveluntarjoajan taustajärjestelmästä, taustajärjestelmien välisen viestinnän on oltava mahdollista rajapinnan kautta (157§). Tämä tieliikenteen toimivaltaisten viranomaisten velvollisuus siirtyä tunnistepohjaisiin lippujärjestelmiin on edistänyt modernien tunnisteiden, kuten mobiililippujen tai lähimaksun käyttöönottoa ja samalla uusien lipputuotteiden käyttöönottoa (esimerkiksi lähimaksu hintakatolla). Tarkempaa tietoa lippu-, maksu- ja infojärjestelmistä ja niiden kehittymisestä löytyy osoitteesta https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/lippu-maksu-ja-infojarjestelmat.

Tietosääntelyn vaikutuksista ja valvonnasta sekä kehitysnäkymistä

Liikennepalvelulain tieto- ja lippurajapintojen voidaan sanoa mahdollistaneen kokonaan uusien palveluiden syntymisen, mutta kannattavan liiketoiminnan luominen palveluiden välitys- tai yhdistämistoimintaan on osoittautunut haastavaksi. Lisäksi lippurajapintojen avaamista on hidastanut kansainvälisten ja kansallisten standardien puute, joka on lisännyt taloudellista riskiä useiden erilaisten rajapintaintegraatioiden kustannuksista. Covid-19 pandemia on myös vaikuttanut huomattavasti liikkumispalvelujen kysyntään ja matkustuskäyttäytymiseen vähentäen uusien palveluiden käyttöönottohalukkuutta ja siten liiketoimintamahdollisuuksia.

Liikenne- ja viestintävirasto on edistänyt lain toimeenpanoa neuvomalla toimijoita, julkaisemalla uutiskirjeitä, pitämällä webinaareja ja työpajoja sekä tuottamalla tukimateriaalia mm. käytännesääntöihin ja yhteentoimivuuden toteutusvaihtoehtoihin. Aineisto on saatavilla viraston verkkosivuilla www.liikkumisenrajapinnat.fi.

Yhteentoimivuuden osalta haasteena on ollut teknisten standardien puute, mutta useita teknisiä toteutuksia on kuitenkin tehty. Yhteiskäyttöiset lipputuotteet edellyttävät myös liiketaloudellista yhteistyötä ja sopimista kaupallisista ja muista ehdoista. Toimivaltaisten viranomaisten hankkimassa liikenteessä Liikenne- ja viestintävirasto on ollut valvomassa ja tukemassa siirtymistä lain edellyttämiin

tunnistepohjaisiin lippu- ja maksujärjestelmiin, joissa matkustusoikeustiedot tallennetaan taustajärjestelmään (ei fyysiselle matkakortille), mikä mahdollistaa mm. lähimaksun ja uudenaikaiset lipputuotteet. Yhteentoimivuusjärjestelyissä on lisäksi sovittava eri lippujärjestelmien välisestä clearing-järjestelystä lipputulojen jakamiseksi viranomaisten kesken, markkinatoimijoiden kesken tai viranomaisen ja markkinaehtoisen toimijan kesken.

Suomi on ollut edelläkävijä liikkuminen palveluna ajattelussa ja osin siitä syystä liikkumispalvelujen kehitys on vielä varhaisessa vaiheessa. Suomalaista lähestymistapaa seuraten EU:n komissio on tehnyt aloitteen multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden edistämisestä EU:ssa ja liikkumispalveluja tarjoavien toimijoiden ja markkinan sääntelystä (E 143/2021 vp). EU:n tieliikenteen älykkäiden liikennejärjestelmien käyttöönottoa sekä tieliikenteen ja muiden liikennemuotojen rajapintojen puitteista valmisteilla olevaa sääntelyä kuvataan tarkemmin eduskunnalle toimitetussa kirjelmässä U 3/2022 vp. Älyliikenteen sääntelystä löytyy tietoa muun muassa liikenne- ja viestintäministeriön julkaisemasta blogista.

Lippu- ja maksurajapintavelvoitteiden valvontaa on toteutettu viraston valvontasuunnitelman mukaisesti. Kaikkien 35 toimivaltaisen joukkoliikenneviranomaisen kertalippujen myyntirajapinta on avattu. Myös markkinaehtoisia toimijoita on valvottu. Virasto on myös uutisoinut valvonnastaan, esimerkiksi https://www.traficom.fi/fi/ajankohtaista/liikennemarkkinoiden-uudistuminen-ja-kasvu-vaativat-avoimuutta-ja-tiedon. Valvontaa on tehty rajapintojen teknisten ominaisuuksien, toimivuuden ja käyttöehtojen osalta.

Tiekuljetustoiminnan valvonnasta

Tavara- ja henkilöliikenne on vahvasti EU:ssa säänneltyä (tieliikenteessä muun muassa liikenteenharjoittaja-asetus, tavaraliikennelupa-asetus, linja-autoliikenteen asetus), eikä liikennepalvelulain muutoksilla ole siis ollut merkittävää vaikutusta esimerkiksi luvan myöntämisen edellytyksiin. Taksiliikenteen sääntelyssä sen sijaan tapahtui liikennepalvelulain myötä useita muutoksia, joiden vaikutuksista on jo aiemmin vuonna 2020 tehty arviomuistio. Arviomuistion pohjalta liikennepalvelulain taksialaa koskeviin säännöksiin tehtiin myös muutoksia, jotka tulivat voimaan vaiheittain 1.5.2021 alkaen. Aiemmin voimassa olleissa kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annetussa laissa, joukkoliikennelaissa sekä taksiliikennelaissa oli säädetty lupaviranomaiselle vuosittainen valvontavelvoite. Vaikka liikennepalvelulaissa ei vuosivalvontavelvoitteesta enää erikseen säädetä, Liikenne- ja viestintävirasto kohdistaa luvanhaltijoihin vuosittaista valvontaa vaihtuvin teemoin valvontasuunnitelmansa mukaisesti. Taksisääntelyyn v. 2021 tehdyt muutokset määrittelivät käytännössä vuosina 2021 ja 2022 taksiliikenneluvan haltijoihin kohdistuneen valvonnan painopisteet. Rekisterikyselyinä tehtävän "työpöytävalvonnan" lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto on tehnyt taksiliikenteen kenttävalvontaa yhteistyössä poliisin, Verohallinnon ja Aluehallintovirastojen kanssa. COVID-19 -pandemian johdosta viranomaisten yhteisvalvontatapahtumia ei vuosina 2020-2021 järjestetty, mutta vuonna 2022 valvontoja toteutui jälleen yhteensä 14 kappaletta.

Liikennepalvelulaki jakaa käytännössä taksialaan kohdistuvan valvonnan toimivallan usealle eri viranomaiselle, eikä kunkin viranomaisen tehtäväkokonaisuus välttämättä avaudu helposti lain säännöksistä. Liikenne- ja viestintävirasto on omalla toiminnallaan pyrkinyt edistämään tiiviin viranomaisyhteistyön syntymistä ja ylläpitämistä, ja pyrkinyt näin vaikuttamaan siihen, että taksialan valvonta toteutuisi mahdollisimman kattavasti. Valvonnan toimivuuden ja tehokkuuden kannalta keskeistä on myös se, että toimivaltaisten viranomaisten välinen tiedonvaihto olisi sujuvaa, ja esimerkiksi tietojen luovuttamista koskevat säännökset liikennepalvelulaissa ja muissa säädöksissä turvaisivat tarpeellisen tiedon jakamisen viranomaisten kesken.

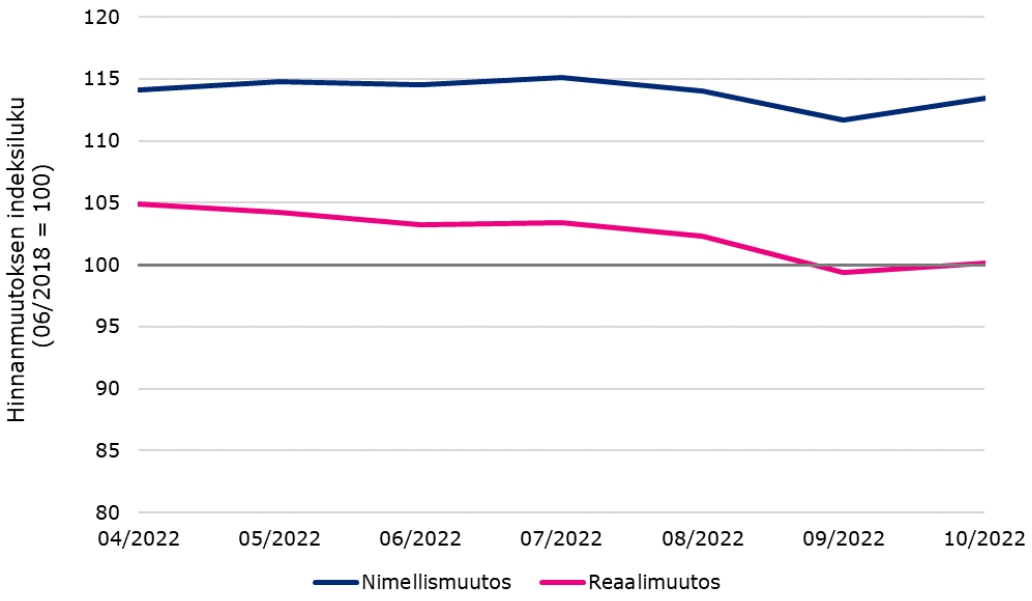
Liikennejärjestelmätasoinen sääntely

Liikennepalvelulailla yhdistettiin kaikki kuljetusmuodot yhden lain alle. Tällä muutoksella on monia myönteisiä vaikutuksia, mutta se on toisaalta myös asettanut uudenlaisia haasteita. Toimintaympäristön ja kansainvälisen sekä EU:n sääntelyn muuttuessa lakiin kohdistuu käytännössä jatkuvaa päivitystarvetta, ja iso osa muutoksista kohdistuu vain osaan lain soveltamisalaan kuuluvasta toiminnasta. Esimerkiksi tieliikenteen osalta liikennepalvelulakiin on jo lisätty taksiliikennettä koskevia täsmennyksiä ja lisäksi tavara- ja henkilöliikenteen osalta EU:n liikkuvuuspaketti on edellyttänyt muutoksia lakiin. Liikennepalvelulain muutosten seuranta on olennaista lain oikean soveltamisen kannalta ja tämä työllistää entistä enemmän viraston asiantuntijoita sekä haastaa lain soveltamisalan toimijoita.

Liikennepalvelulaissa on monia säännöksiä, joita sovelletaan kaikkiin kuljetusmuotoihin. Kun lakia muutetaan esimerkiksi yhden tieliikenteen lupalajin osalta, on huomioitava säännöksen muutosvaikutukset muihin kuljetusmuotoihin. Yhtenä esimerkkinä tästä voisi ottaa liikennepalvelulaissa säädetyt hallinnolliset seuraamukset: huomautuksen tai varoituksen antaminen ja luvan tai hyväksymispäätöksen peruuttaminen, muuttaminen tai rajoittaminen. Esimerkiksi tieliikenteen taksi-, henkilö- ja tavaraliikenneluvan haltijoiden sanktiointi eroaa merkittävästi raideliikenteen toimijoiden sanktioinnista, mutta kumpaankin kuljetusmuotoon sovelletaan samaa säännöstä. On perusteltua jatkuvasti arvioida, kyetäänkö nykyisillä seuraamusvaihtoehdoilla riittävällä ja tarkoituksenmukaisella tavalla ohjaamaan toimijoita noudattamaan säädettyjä velvoitteita, vai olisiko keinovalikoimaa laajennettava.

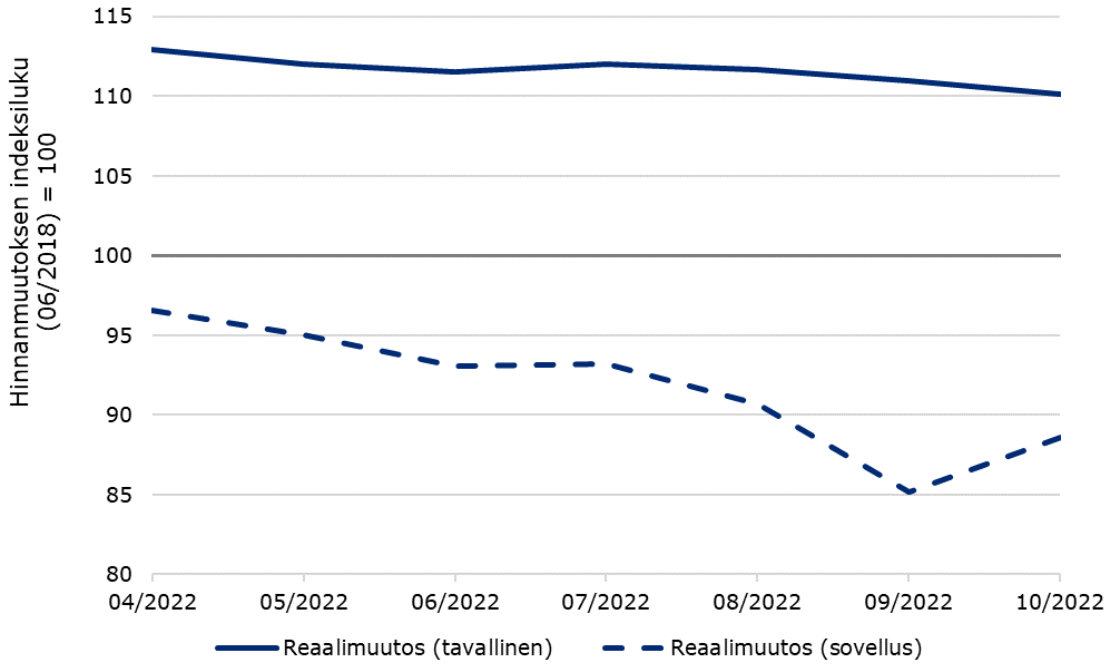
Tuoretta tietoa taksimarkkinaseurannasta

Liikenne- ja viestintävirasto kerää velvoitteensa mukaisesti taksitoimijoilta taksimarkkinaseurannan edellyttämiä tietoja. Huhtikuusta 2022 lähtien käynnissä olevissa säännöllisissä tiedonkeruissa on kerätty muun muassa taksien välityspalveluiden tarjoajilta hinta- ja tilausaikatietoja. Ensimmäisiä taksipalveluiden hintoja ja saatavuutta koskevia havaintoja on koottu alla oleviin kuvioihin. Lisätietoja on tulossa lähiaikoina viraston verkkosivuille.



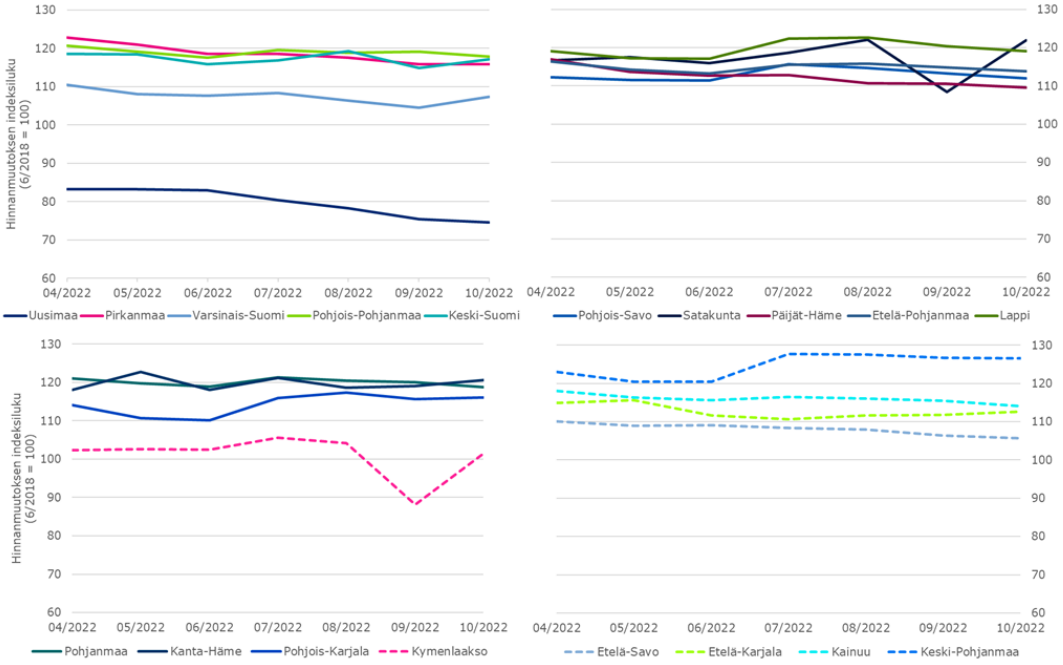
Kuvio 1: Manner-Suomen taksihintojen kokonaishintatason nimellinen ja reaalinen muutos vuoden 2018 kesäkuun loppuun asti voimassa olleisiin enimmäishintoihin nähden

Toteutuneisiin taksihintoihin pohjautuvan hintaseurannan mukaan Manner-Suomen taksimatkojen kokonaishintataso vaikuttaisi säilyneen verrattain vakaana vuoden 2018 kesäkuun lopun tilanteeseen nähden. Huhtikuussa reaalinen ero vuoden 2018 kesäkuun tilanteeseen nähden oli +4,9 % ja se on laskenut kuukausittain keskimäärin 0,8 yksikköä. Lokakuussa 2022 indeksiarvo oli 100.1, eli toisin sanoen tuona ajankohtana toteutuneiden taksimatkojen hinnat olivat keskimäärin 0,1 % korkeammat kesäkuun 2018 hintatasoon nähden.



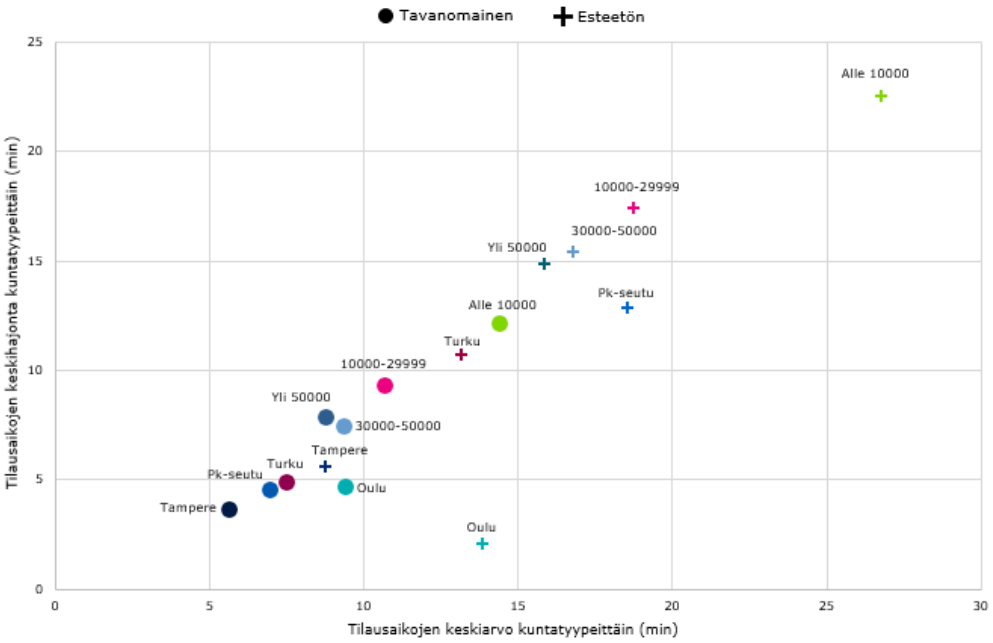
Kuvio 2: Taksihintojen hintakehitys vuoden 2018 kesäkuun tilanteeseen verrattuna jaoteltuna tilaustavoittain: sovellus ja tavallinen (eli muut tilaustavat kuin sovellus)

Valtakunnan tasolla sovelluksen kautta tilattujen ajojen hinnat ovat keskimäärin noin 15 % halvempia kuin muulla tavoin tilatut taksikyydit. Reaalisesti tarkasteltuna huhtikuussa 2022 tavallisten taksimatkojen indeksiarvo oli 112,9 eli hintataso oli 12,9 % korkeampi kuin kesällä 2018 kun taas sovelluksen kautta toteutuneiden matkojen indeksiarvo oli 96,6 eli toteutuneiden matkojen hintataso oli tuolloin 3,4 % matalampi vertailutasoon nähden.



Kuvio 3: Manner-Suomen taksihintojen kehitys maakunnittain indeksilukuna vuoden 2018 kesäkuun tilanteeseen nähden 04/2022-10/2022

Taksihinnoissa esiintyy merkittävää alueiden sisäistä ja välistä vaihtelua. Kaikkein eniten hinnat ovat laskeneet Uudellamaalla (noin 20 %). Pääasiallinen syy tähän vaikuttaisi olevan sovellusajojen merkittävä rooli, joiden hintataso on perinteisiä huomattavasti matalampi. Muualla Suomessa hinnat pääsääntöisesti nousseet +2-25 % alueesta riippuen.



Kuvio 4: Esteettömien ja tavanomaisten taksikyytien keskimääräiset kuukausikohtaiset* tilausajat ja keskihajonta väkilukuperusteisissa kuntatyypeissä

Arvioitaessa taksien saatavuutta keskimääräisen tilausajan pituuden ja vaihtelun mukaan vaikuttaa saatavuuden kehitys kaksijakoiselta: väkiluvultaan suurimmissa

kunnissa taksien tilausajat ovat lyhyitä ja vaihtelua on vähän, kun taas pienillä paikkakunnilla on tilausajat ovat pidempiä ja niissä on havaittavissa enemmän vaihtelua. Erityisryhmien tarpeisiin sopivan kaluston tilausajat vaikuttavat suurelta osin olevan tavanomaisiin taksikyyteihin nähden pidempiä ja vaihtelevampia.

Kirsi Karlamaa
pääjohtaja

Susanna Metsälampi
johtava asiantuntija