Valiokunnan lausunto LiVL 9/2022 vp– E 143/2021 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Ennakkovaikuttaminen: Multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden edistäminen EU:ssa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Ennakkovaikuttaminen: Multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden edistäminen EU:ssa (E 143/2021 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- erityisasiantuntija Laura Lassila, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Janne Huhtamäki, Liikenne- ja viestintävirasto
- johtaja Jonna Juslin, VR-Yhtymä Oy
- sopimuspäällikkö Kimmo Sinisalo, Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
- maajohtaja Jarkko Jaakkola, MaaS Global Oy
- toimitusjohtaja Mika Mäkilä, Linja-autoliitto
- kehittämispäällikkö Johanna Vilkuna, Suomen Kuntaliitto
- toiminnanjohtaja Minna Soininen, Suomen Paikallisliikenneliitto ry
- toiminnanjohtaja Marko Forsblom, Älykkään liikenteen verkosto - ITS Finland ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Pyöräliitto
- Suomen Huolinta- ja Logistiikkaliitto ry
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- Suomen Varustamot ry
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto LiVL 9/2022 vp

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

Eri liikennemuotojen yhdistämisen eli multimodaalisuuden edistäminen on yksi komission kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategian keinoista varmistaa, että liikennesektori pystyy vastaamaan EU:n tavoitteeseen ilmastoneutraaliudesta vuonna 2050. Multimodaalista henkilöliikennettä edistävänä toimenpiteenä komissio tarkastelee multimodaalisia digitaalisia liikkumispalveluja ja niitä tarjoavien toimijoiden ja markkinan sääntelyä.

Komissio on julkaissut aloitteesta tiekartta-asiakirjan, jonka mukaan lainsäädäntöaloite julkaistaisiin vuoden 2022 loppupuolella. Julkinen kuuleminen, jossa jäsenvaltiot ja sidosryhmät voivat kertoa tavoitteistaan, on avattu 1.12.2021 ja on avoinna 23.2.2022 asti. Julkisessa kuulemisessa on osittain kyse myös multimodaalisten matkatietopalvelujen tarjoamisesta annetun delegoidun asetuksen (EU) 2017/1926 tarkistamisesta. Tiekartta-asiakirjan mukainen selvitystyö käynnistyy alkuvuodesta 2022. Osana selvitystyötä komissio järjestää alan toimijoille kohdennettuja kyselyitä ja haastatteluja ja kolme työpajaa sidosryhmille. Tämän lisäksi komissio perustaa asiantuntijafoorumin tukemaan lainsäädäntöaloitteen valmistelussa.

Valtioneuvoston kanta

Suomi kannattaa komission tavoitetta lisätä selkeyttä ja läpinäkyvyyttä digitaalisten liikkumis- ja yhdistämispalveluiden tarjoamisessa. Yhteiset toimintaperiaatteet EU-tasolla parantavat palveluntarjoajien edellytyksiä tarjota asiakkaille matkaketjuja myös kaupunkien välillä, yli sisärajojen.

Multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden kehitys on vielä varhaisessa vaiheessa. Sen vuoksi Suomi korostaa, että sääntelyn kehittämisessä tulee huolellisesti arvioida yksityiskohtaisen sääntelyn tarpeellisuus, jotta se ei tarpeettomasti rajoita uusien palveluiden kehittämistä ja olisi siten kestävää tulevaisuuden kehityksen kannalta. Sääntelyssä tulee muutoinkin yleisesti huolehtia siitä, että se on yhdenmukaista muun EU-sääntelyn kanssa.

Ensisijaisesti tulisi panostaa kevyeen ja innovoinnin ja liikkumispalveluiden kehityksen mahdollistavaan sääntelyyn. Myös toimialan omaa itsesääntelyä tulisi tukea. Tekninen sääntely tulisi kohdistaa ensisijaisesti yhteentoimivuuden edistämiseen ja sääntelyn tulee olla teknologianeutraalia.

Yhteentoimivuutta tulisi edistää yleiskäyttöisten ratkaisujen pohjalta kaupunkien ja valtioiden rajat ylittävällä tavalla, huomioiden myös yleinen horisontaali datan liikkuvuutta koskeva sääntely EU:ssa. Yleiskäyttöisyys ja skaalautuvuus tulee pitää keskeisinä tavoitteina myös kaupunkien ja alueiden kestävän kaupunkiliikkumisen suunnitelmissa, jolloin varmistetaan myös se, että alueellisia joukkoliikennepalveluita on mahdollista yhdistää saumattomasti osaksi laajempaa digitaalista, sekä kansallista että rajat ylittävää, palveluntarjontaa.

Joukkoliikenteen tulisi olla runko, jonka pohjalle asiakkaalle tarjottavat matkaketjut rakentuvat. Muut kestävät liikkumistavat, kävely ja pyöräily, ovat myös tärkeä osa kestäviä matkaketjuja.

Sääntelyllä ei kuitenkaan tule heikentää eri kulkumuotoja yhdistävän palvelun kykyä kehittää palvelupaketteja, jotka parhaiten vastaavat asiakkaiden yksilöllisiin tarpeisiin. Tarjoamalla asiakastarpeisiin räätälöityjä matkaketjuja, multimodaaliset digitaaliset liikkumispalvelut voivat asiakkaan näkökulmasta olla houkutteleva vaihtoehto yksityisautoilulle ja siten vähentää liikkumisen päästöjä.

Suomi katsoo, että sääntelyn tulisi tukea personoitujen liikkumisratkaisujen innovointia ja tarjoamista yksittäisiä alueita laajemmin, mihin julkiset resurssit eivät yksinään riitä. Digitaalisten palveluiden kehittymisellä ja toimintaedellytysten parantamisella edistetään myös nykyisten ja uusien fyysisten liikkumispalveluiden kehittymistä ja niiden tuomista osaksi multimodaalisia digitaalisia palveluja, jolloin voidaan esimerkiksi parantaa eri alueiden saavutettavuutta.

Toimenpiteillä, joilla selkeytetään liikkumispalveluiden yhdistämisen ja jälleenmyynnin ehtoja, tulee luoda sekä julkisille että yksityisille toimijoille tasapuolinen pelikenttä multimodaalisten digitaalisten liikennepalveluiden markkinoille, joilla kaikkien toimijoiden toimintaedellytyksiä kohdellaan tasavertaisesti toimijoiden eri roolit huomioiden. Sääntely ei saa johtaa kuluttajan valinnan mahdollisuuksien vähenemiseen tai estää lisäarvoa tuottavien palvelujen tarjoamista. Sääntelyn tulisi mahdollistaa ja tukea uusien palveluiden kehittymistä luomalla selkeät toimintaperiaatteet eri toimijoiden väliselle yhteistyölle liikkumispalveluiden yhdistämisessä ja jälleenmyynnissä, yksityiskohtaisia rajoituksia välttäen. Multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden sääntelyn tulee edistää kilpailua sekä osaltaan varmistaa selkeä säädösperusta lainsäädännön puitteissa tehtävälle kilpailijayhteistyölle rajanvetona kiellettyyn kilpailijoiden väliseen yhteistyöhön.

Julkiseen liikenteeseen liittyvän rahoitusmallin tulee mahdollistaa ja edistää multimodaalisten palveluiden kehittymistä. Julkinen rahoitus ei saa olla esteenä lippujen myynnille uusien digitaalisten kanavien kautta, eikä sen tulisi johtaa markkinoiden vääristymiseen. Rahoitusmallista riippumatta digitaaliset liput tulisi olla kolmannen osapuolen välitettävissä ja paketoitavissa markkinaehtoisesti ja ilman niihin kohdistuvia markkinoita vääristäviä rajoitteita. Palveluiden markkinaehtoinen kehittyminen tukee myös julkisten palveluiden monipuolistumista ja houkuttelevuuden lisääntymistä niiden yhdisteltävyyden ja laajemman hyödyntämisen kautta.

Tasapuolisten toimintaedellytysten varmistamiseksi on keskeistä varmistaa, että multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden muodostama ekosysteemi on avoin siten, että liikkumispalveluiden tarjoajat voivat kohtuullisin, syrjimättömin ja oikeudenmukaisin ehdoin liittää palvelunsa osaksi käyttöliittymää, jonka kautta liikkumispalveluita yhdistellään asiakkaalle. Yhteiset minimistandardit ja rajapintojen yhteentoimivuus tukevat markkinan avoimuutta ja tasapuolisia toimintaedellytyksiä.

Tasapuolisen kilpailun ja käytäntöjen läpinäkyvyyden edistämiseksi sekä oikeasuhteisen sääntelyn varmistamiseksi Suomi pitää kannatettavana, että komissio selvittäisi nykyisiä liikennemarkkinoilla olemassa olevia käytäntöjä, kuten yksinoikeussopimuksia, ja arvioi niiden vaikutuksia digitaalisten palveluiden tarjoamiseen ja kehittymismahdollisuuksiin pitkällä aikavälillä.

Käyttäjälähtöisyyden tulisi olla liikenteen palveluiden digitalisaatiota ohjaava periaate. Multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden kehittämisen tavoitteena tulisi asiakkaan kannalta olla, että asiakas voi helposti siirtää omat tietonsa eri palveluiden välillä.

Matkustuskokemuksen tulisi olla asiakkaan näkökulmasta saumaton myös siinä tapauksessa, että jokin osuus matkaketjusta peruuntuu tai myöhästyy, jolloin asiakkaalla tulisi olla selkeä yhteys- ja informaatiopiste. Suomi pitää tärkeänä sitä, että matkustaja saa yhdistettyjä liikkumispalveluja hankkiessaan riittävästi ja ymmärrettävästi tarvitsemaansa tietoa palvelun eri osista vastuussa olevista tahoista sekä oikeuksistaan palvelun tai sen osan myöhästymis- tai peruuntumistilanteissa. Sääntelyn yhteydessä tulee varmistua siitä, että matkustajanoikeudet kattavat riittävällä tavalla myös multimodaaleihin matkaketjuihin liittyvät häiriötilanteet, ja että asiakkaalla on tieto vastaavasta palveluntarjoajasta.

Multimodaaleissa liikkumispalveluissa tulee vahvistaa käyttäjien omien tietojen hallintaa. Ihmiskeskeisen datatalouden edistäminen on keskeisesti mukana myös muissa datataloutta koskevissa aloitteissa, kuten Euroopan unionin datasäädöksessä (E 86/2021 vp). Multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden kehittämisessä tulee mahdollistaa erilaisten digitaalisten identiteettilompakoiden ja omadata-palveluiden hyödyntäminen, esimerkiksi komission ehdottoman Eurooppalaisen digitaalisen identiteetin (U 41/2021 vp) käyttö. Käyttäjän omien tietojen hallinta ja siirrettävyys eri palveluiden välillä, myös rajat ylittäen, tarjoaa laajempia mahdollisuuksia sekä palveluiden räätälöintiin, mutta myös julkisten ja markkinaehtoisten palveluiden yhdistämiseen. Digitaalinen identiteetti mahdollistaisi luotettavammin myös subventoidun, henkilökohtaisen, lipun myymisen eri myyntikanavissa. Tietosuojan periaatteiden mukaisesti tulisi kuitenkin mahdollistaa myös matkustaminen anonyyminä.

Liikenteen palveluiden digitalisaatio tulisi hyödyntää välineenä, jolla voi parantaa liikennejärjestelmän tehokkuutta päästövähennystavoitteiden mukaisesti. Päästötiedon luotettavuutta sekä jakamista toimijoiden kesken ja kuluttajille tulisi edistää. Multimodaalisia digitaalisia liikkumispalveluita koskevan sääntelyn kehittämisen yhteydessä tulisi tarkastella myös laajemmin tietoa, joita liikkumispalveluiden tuottajien tulisi jakaa viranomaisten kanssa.

Multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden kestävyyttä ei voi tarkastella erillään muun liikennejärjestelmän kestävyydestä, ja niille mahdollisesti asetettavia velvoitteita kestävyyden edistämisestä tulee arvioida suhteessa muiden liikkumispalveluiden velvoitteisiin. Suomi näkee kuluttajan valinnanmahdollisuuksien lisääntymisen ja henkilökohtaisesti räätälöitävien palveluiden kehittymisen mahdollisuutena lisätä kestävien liikkumismuotojen kulkutapaosuutta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valiokunta pitää hyvänä, että komissio on päättänyt tarkastella aloitteessa multimodaalisia digitaalisia liikkumispalveluja ja tätä markkinaa koskevaa sääntelyä. Valiokunta pitää aloitteen tavoitteita kannatettavina multimodaalisten digitaalisten liikkumispalveluiden ja niiden yhteentoimivuuden kehittämiseksi. Valiokunta katsoo, että ehdotukset voivat oikein toteutettuina poistaa markkinoilta useita nykyisiä esteitä ja kehityksen hidasteita.

(2) Valtioneuvoston kannassa on painotettu käyttäjien valinnanmahdollisuuksien lisäämistä ja kaupallisten toimijoiden palvelukehityksen edistämistä. Asiantuntijakuulemisessa on kuitenkin myös tuotu esille, että aloitteen tulisi samalla edistää kestävien kulkumuotojen hyödyntämistä ja keskittyä palvelujen taloudellisen menestyksen lisäksi erityisesti liikenteen palvelutason turvaamiseen. Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että sääntelyn ja toimintakentän tulee olla tasapuolinen yksityisen ja julkisen sektorin palveluntarjoajille ja luoda mahdollisuudet laajasti erilaisten palvelujen tehokkaaseen yhdistämiseen. Valiokunta katsoo, että sääntely ei saa toisaalta estää selkeästi lisäarvoa tuottavien palvelujen tarjoamista markkinoilla ja sitä kautta johtaa kuluttajien valinnanmahdollisuuksien vähenemiseen.

(3) Rajapintojen avaaminen ja tietojen siirtäminen palveluiden välillä on yleisen edun mukaista, ja tietojen siirtäminen tulee tehdä myös käytännössä mahdollisimman helpoksi ja yksinkertaiseksi. Erityisen tärkeää on kuitenkin samalla huolehtia tietosuojan säilymisestä ja järjestelmien tietoturvan tasosta sekä ottaa huomioon myös yritystoiminnan intressit luomaansa dataan.

(4) Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että samanaikaisesti on vireillä useita EU-sääntely- yms. hankkeita muun muassa liikenteen digitalisaation edistämiseksi. Näin ollen on erittäin tärkeää varmistaa, että eri hankkeet ovat kaikilta osin yhteentoimivia eikä niillä luoda keskenään päällekkäistä sääntelyä. Asiantuntijakuulemisessa on myös painotettu, että esimerkiksi rautatiesektorille on jo nyt voimassa runsaasti liikkumispalveluja koskevaa sääntelyä, joka tulee pystyä huomioimaan uuden sääntelyn laatimisessa. Liiallisella, liian yksityiskohtaisella tai tarpeettomasti tiettyyn teknologiseen toteutustapaan keskittyvällä sääntelyllä ei saa haitata innovaatioita eikä palvelujen kehittämistä, eikä sääntely saa aiheuttaa kohtuutonta taloudellista tai toiminnallista rasitusta joukkoliikenteen tuottajille tai julkisten liikennepalvelujen järjestämisestä vastaaville viranomaisille.

(5) Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että palveluja yhdistävät ja jälleenmyyvät toimijat vähentävät liikkumisen palvelujen tarjoajien omia kustannuksia, ja tästä syystä olisi tärkeää korvata esimerkiksi maksunvälityksestä aiheutuvat kustannukset näille toimijoille, jottei tästä synny tarpeettomia kehityksen pullonkauloja. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että asiantuntijakuulemisessa ei ole osin kannatettu valtioneuvoston kannassa esiin tuotua nykyisen PSA-sääntelyn muuttamista. Lisäksi kuulemisessa on tuotu yhtenä näkemyksenä esille, että Suomen kannasta olisi hyvä poistaa viittaukset muun muassa yksinoikeussopimusten vaikutusten selvittämiseen sekä siihen, että julkisen liikenteen rahoitusmallin tulisi edistää multimodaalisten palvelujen kehittymistä.

(6) Aloite koskee selkeästi vain henkilöliikennettä, mutta valiokunta painottaa, että myös logistiikan ja tavaraliikenteen digitalisaatiota ja multimodaalisuutta tulee pyrkiä jatkossa vastaavalla tavalla edistämään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Valiokunnan lausunto LiVL 9/2022 vp

Helsingissä 29.3.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula