

**Asiantuntijalausunto koskien
tasavertaisia kilpailuedellytyksiä
taksi- ja tavaraliikenteessä**

SISÄLLYS

SISÄLLYS	I
1. JOHDANTO JA SELVITYKSEN KYSYMYKSENASETELU	1
2. SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ JA SIIHEN EHDOTETUT MUUTOKSET	2
2.1 Taksisääntely	2
2.1.1 Taksisääntelyn peruskysymyksiä	2
2.1.2 Nykyinen taksisääntely	3
2.1.3 Liikennekaariesityksessä ehdotetut uudistukset	3
2.2 Tavaraliikenne	5
2.2.1 Tavaraliikennemarkkinoista ja sääntelyn lähtökohdista	5
2.2.2 Liikennekaariesityksessä ehdotetut uudistukset	6
2.3 Luvanvaraisuuden merkityksestä ja eri sääntelyvaatimusten vaikutuksista	6
3. VERTAILUA MUISTA MAISTA	9
3.1 Taksiliikenteen sääntelystä valituissa verrokkimaissa	9
3.2 Tavaraliikenteen sääntelystä EU:ssa	13
4. KILPAILUALOUSTIETEELLINEN ARVIO TOIMIVISTA LIIKENNEMARKKINOISTA	15
4.1 Yleistä	15
4.2 Toimivan kilpailun hyödyistä	17
4.3 Argumentteja henkilöliikennettä koskevan sääntelyn lieventämisen puolesta	18
4.4 Kilpailuneutraliteetti	19
4.5 Nyt käsillä olevan mallin tavoitteet ja sen heikkoudet kilpailuneutraliteetin näkökulmasta	20
4.5.1 Taksiliikenne	20
4.5.2 Tavaraliikenne	24
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	26
5.1 Kokoavia huomioita	26
5.2 Johtopäätökset	28
KESKEINEN LÄHDEAINEISTO	31

1. JOHDANTO JA SELVITYKSEN KYSYMYKSENASETTELU

Liikenne- ja viestintäministeriö ("LVM") julkaisi luonnoksen hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 18.4.2016 ("Liikennekaariesitys"). Liikennekaariesitys on lähetetty lausuntokierrokselle eri sidosryhmille, ja lausuntoaika päättyi 23.5.2016. Hallituksen esitys on määrä antaa eduskunnalle kesäkuussa 2016. Selvityksessä tarkastellaan Liikennekaariesityksen vaikutuksia kilpailuun taksi- ja tavaraliikenteen markkinoilla.

Liikennekaaren säätämisen yhtenä tavoitteena on tavara- ja henkilöliikenteen sääntelyn keventäminen ja yhdenmukaistaminen. Uudistuksella kaavaillaan merkittäviä kevennyksiä taksi- ja tavaraliikenteen sääntelyyn. Uudistuksella pyritään lisäämään kilpailua madaltamalla alalle tulon kynnystä sekä saavuttamaan kustannussäästöjä tehostamalla palveluja. Tarkoituksena on muun muassa keventää liikennelupien saamisen edellytyksiä sekä vapauttaa tietyt toiminnan muodot luvanvaraisuuden alaisuudesta.

Liikennekaariesityksen mukaan uudistuksella tuetaan uusia jakamistalouden toimintamalleja sekä yhteisöllisiä ratkaisuja liikennejärjestelmän kehittämisessä, millä halutaan muun muassa madaltaa liikennealalle tulon kynnystä. Tämän vuoksi Liikennekaariesityksessä ehdotetaan muun muassa uutta vuosiansioiden määrään perustuvaa rajanvetoa ammattimaisen ja ei-ammattimaisen toiminnan välillä sekä taksi- että tavaraliikenteessä. Ehdotuksen mukaan liikennekaarta ja siten lupavaatimuksia ei sovelleta kuljetustoimintaan, josta saadut korvaukset 12 kuukauden tarkastelujakson aikana eivät ylitä 10 000 euroa.

Tässä selvityksessä käydään läpi keskeisimmät taksi- ja tavaraliikenteen markkinoiden toimintaan vaikuttavat säännökset sekä niihin ehdotetut uudistukset. Selvityksessä arvioidaan uudistusehdotusten vaikutusta markkinoiden mahdolliseen kehitykseen. Arviointi käsittää kilpailutaloustieteellisen analyysin ja siinä käsitellään muista maista saatuja kokemuksia koskien liikenteen sääntelyä. Selvityksessä esitettävien toimintasuositusten tavoitteena on, että niin taksi- kuin tavaraliikenteeseen syntyy kaikille toimijoille mahdollisimman tasapuoliset markkinaolosuhteet ja kilpailuedellytykset.

Tämä asiantuntijalausunto on laadittu Suomen Taksiliitto ry:n sekä Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n toimeksiannosta. Asiantuntijalausunnon laatimisesta ovat vastanneet Aalto-yliopiston yritysjuridiikan professori Petri Kuoppamäki sekä Avance Asianajotoimisto Oy:n asianajaja Mikko Alkio. Työssä ovat avustaneet lakimies Linda Nguyen Avance Asianajotoimisto Oy:stä sekä RBB Economics.

2. SÄÄNTELY-YMPÄRISTÖ JA SIIHEN EHDOTETUT MUUTOKSET

2.1 Taksisääntely

2.1.1 Taksisääntelyn peruskysymyksiä

Taksien toimintaa on säännelty liki pitäen yhtä kauan kuin nykyuotoisia taksipalveluja on ollut olemassa. Sääntelyllä on pyritty turvaamaan taksipalveluja käyttävien yksittäisten kuluttajien edut sekä toteuttamaan muita yhteiskuntapoliittisesti tavoiteltavaksi katsottuja päämääriä (esim. edistämään liikenneturvallisuutta, ehkäisemään ruuhkia tai pitämään huolta kaupunkikuvasta). Taksiseja koskeva sääntely voidaan jaotella kolmeen alaryhmään sen perusteella, pyritäänkö sääntelyllä vaikuttamaan taksien (i) määrään, (ii) laadullisiin tekijöihin tai (iii) palveluista maksettavaan korvaukseen:

- (i) *Määräsääntelyllä* pyritään vaikuttamaan markkinoilla toimivien taksien määrään asettamalla palvelun tarjoamisen edellytykseksi viranomaisen antama lupa, joita on rajallinen määrä. Tällainen lupa voi olla siirrettävissä palveluntarjoajalta toiselle tai sidottu kuljettajan henkilöön.
- (ii) *Laadullisella sääntelyllä* pyritään turvaamaan markkinoilla tarjottavien palveluiden laatu ja turvallisuus. Käytännössä tämä tapahtuu esimerkiksi asettamalla taksiluvan myöntämisen edellytykseksi kuljettajan ammattitaitoon, terveydentilaan tai rikostaustaan liittyviä vaatimuksia. Vaatimuksia voi liittyä myös siihen, millaisella ajoneuvolla palvelua on luvallista harjoittaa. Ainoastaan luvan myöntämiselle asetetut vaatimukset täyttävä toimija voi tarjota taksipalveluja.
- (iii) *Hintasääntelyllä* pyritään ehkäisemään ongelmia, jotka seuraavat kuljettajan ja asiakkaan informaatioepäsuhdasta koskien tarjottavan palvelun hintaa. Käytännössä hintasääntely voidaan toteuttaa säätämällä palvelulle kaikkia toimijoita sitova kiinteä hinta tai vaihtoehtoisesti enimmäishinta.

Käytännössä eri maissa voimassa olevassa sääntelyssä yhdistellään eri elementtejä yllä olevista sääntelyn muodoista. Sääntelyn toimivuuden kannalta on keskeistä kiinnittää huomiota siihen, että taksipalvelujen markkinat ovat luonteeltaan paikalliset ja aikaan sidotut. Olosuhteista riippuen koko maahan sovellettava joustamaton sääntely johtaa helposti ei-toivottaviin seurauksiin joillain taksipalvelujen paikallisilla markkinoilla. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että taksipalvelujen markkinalla toimii erilaisia palveluntarjoajia ja että markkina on jakautunut useisiin alasegmentteihin. Tästä seuraa, että koko markkinaa koskeva yhdenmukainen sääntely voi johtaa talousteoreettisesti ei-toivottuihin seurauksiin jollain tietyllä markkinan alasegmentillä.

Suomessa toimii noin 9 500 taksiluvan haltijaa ja noin 10 000 taksiautoa. Taksilupien kokonaismäärä on säilynyt lähes ennallaan jo useita vuosikymmeniä. Lupamäärät ovat hitaasti vähentyneet pienillä paikkakunnilla ja suuremmilla paikkakunnilla lupamäärien lisäys on tapahtunut hitaasti. Markkinan koko taksien liikevaihdon perusteella laskettuna on noin miljardi euroa. Alan yhteenlasketusta liikevaihdosta noin 40 % muodostuu yksityiskysynnästä, 40 % julkisesta käytöstä ja 20 % yritysten taksimatkoista.

Julkisen käytön osuus merkitsee siten, että julkisilla varoilla ostetaan vuosittain noin 400 miljoonan euron arvosta taksimatkoja. Vuonna 2013 Kelan vakuutetuille myöntämät korvaukset taksilla suoritetuista kuljetuksista olivat 136 miljoonaa euroa. Taksiliikenteen osuus julkisen liikenteen ajokilometreistä on noin 9 %. Kyse on siten kansantaloudellisesti merkittävästä toimialasta, jolla on osittain yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden (SGEI-palvelut) luonne (esim. koululaiskuljetukset, erityisryhmien kuljetukset).

2.1.2 Nykyinen taksisääntely

Taksiliikenne tarkoittaa henkilöautolla harjoitettavaa ammattimaista henkilöiden kuljettamista, ja sitä säännellään taksiliikennelaisissa (217/2007). Taksiliikenteen harjoittamisesta ei ole sääntelyä EU-tasolla, mutta toimiala on pääsääntöisesti vahvasti kansallisesti säänneltyä.

Suomessa taksiliikenteen harjoittaminen edellyttää pääsääntöisesti taksilupaa.¹ Taksilupa on taksisääntelyn keskiössä, mutta taksiliikenne on myös useilla muilla tavoin säänneltyä. Taksisääntely käsittää taksiluvan lisäksi kuntakohtaisen taksilupamäärän tarveharkinnan, luvansaantikriteerien arvioinnin, ajo- ja päivystysvelvollisuutta ja ajovuorojärjestyksiä koskevat määräykset, enimmäishintojen vahvistamisen sekä laatuvaatimukset. Lisäksi alalla on säännelty taksien tilausvälityskeskusten toimintaa ja taksiluvan myyntiä.

Taksiluvan myöntämisestä vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus (”ELY-keskus”). Taksiluvan myöntää se ELY-keskus, jonka toimialueella liikenteen pääasiallinen asemapaikka on.² Luvan saannin edellytykset on määritelty taksiliikennelaisissa ja lupia voidaan kunnassa myöntää enintään ELY-keskuksen vuosittain vahvistama kuntakohtainen määrä. Taksilupa voidaan siten myöntää ainoastaan, jos kuntakohtainen kiintiö ei ylitä.

Taksilupa voidaan myöntää sekä oikeushenkilölle että yksityishenkilölle. Luvan saadakseen hakijan tai hakijayrityksen liikenteestä vastaavan henkilön on täytettävä luvan saamisen edellytykset. Edellytyksinä ovat oikeustoimikelpoisuus, hyvämaineisuus, taksiliikenteen yrittäjäkurssin suorittaminen (tai vaihtoehtoisesti riittävä käytännön kokemus), taksiliikenteen yrittäjäkokeen hyväksytyt suorittaminen, puolen vuoden kokemus taksinkuljettajana, kyky vastata taloudellisista velvoitteista ja se, ettei hakijalta tai hakijayritykseltä ole peruutettu taksilupaa viimeksi kuluneen vuoden aikana. Taksiluvan myöntämisen sekä lupakiintiöiden vahvistamisen lisäksi ELY-keskukset myös valvovat vuosittain, että luvanhaltijat täyttävät luvan myöntämisen edellytykset ja että liikennettä harjoitetaan taksiluvan mukaisesti.

Taksiluvasta on erotettava taksinkuljettajan ajolupa, josta säädetään taksinkuljettajan ammattipätevyydestä annetussa laissa (369/2014). Taksinkuljettajan ajoluvan myöntää Liikenteen turvallisuusvirasto (”Trafi”) ja ajoluvan tulee olla näkyvillä autossa. Ajoluvan saanti edellyttää 30 tunnin peruskoulutusta ja taksinkuljettajan kokeen suorittamista.

2.1.3 Liikennekaariesityksessä ehdotetut uudistukset

Liikennekaariesityksessä esitetään, että taksiliikennettä koskevista lupakiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintasääntelystä luovuttaisiin kokonaan. Ammattimainen taksiliikenne jäisi luvanvaraiseksi (jatkossa taksiliikennelupa), mutta autokohtainen taksilupa muutettaisiin toimijakohtaiseksi taksiliikenneluvaksi ja sen saamisedellytyksiä kevennettäisiin muun muassa poistamalla yrittäjäkoulutus- ja koevaatimus. Taksiryttäjään kohdistuvien kevennysten lisäksi taksinkuljettajaa koskevia vaatimuksia kevennettäisiin poistamalla ajolupavaatimus sekä koulutus- ja koevaatimukset. Niiden tilalle tulisi luvanhaltijan velvollisuus huolehtia kuljettajien osaamisesta. Lisäksi

¹ Taksiliikennelaki sallii eräiden ammattimaisiksi katsottavien kuljetusten hoidon ilman lupaa. Näitä ovat henkilökuljetukset museoajoneuvolla, koti- tai matkailupalveluun liittyvät kuljetukset, kunnan, konsernin tai muun yhteisön sisäiset kuljetukset sekä kunnan sosiaali- ja terveyspalveluihin liittyvät kuljetukset kuljetuspalvelun saajalta perittävää asiakasmaksua vastaan. Lisäksi taksiliikennelaki sallii esimerkiksi naapurivun ja erilaiset muut kimppekyydit, kunhan kuljetuksesta maksettava korvaus käsittää esimerkiksi vain polttoainekustannukset tai muun vähäisen korvauksen ilman tulonhankkimistarkoitusta.

² Asemapaikka on paikka tai kunta, jolta liikennettä harjoitetaan ja jonne liikenteessä käytetty auto viedään ajon tai toimeksiannon jälkeen. Asemapaikkavelvoitteen johdosta autolla ei saa jäädä toisen asemapaikan alueelle pidemmäksi aikaa odottamaan paluukyytejä, vaan auto on vietävä viivytyksettä takaisin omalle asemapaikalle ajon tai toimeksiannon jälkeen. Viivytyksettä palaaminen ei estä sitä, että kuljettaja ottaa kuljetuksen vieraalta asemapaikalta, jos siellä on tyydyttämätöntä kysyntää.

Liikennekaariesityksessä ehdotetaan, että taksiliikennettä saisi harjoittaa myös henkilöliikenneluvan haltija (Liikennekaariesitys II osan 1 luvun 3 §). Tätä perustellaan Liikennekaariesityksessä sillä, että henkilöliikenneluvan myöntämisen edellytykset ovat vaativammat kuin taksiliikenneluvan myöntämisen edellytykset. Taksilupahakemusten käsittely siirrettäisiin ELY-keskuksilta Trafille.

Ammattimainen taksiliikenteen harjoittaminen edellyttäisi siten Liikennekaariesityksen mukaan taksi- tai henkilöliikennelupaa. Sen sijaan ei-ammattimaista tai muulla tavoin sivutoimista taksiliikennettä voisi Liikennekaariesityksen mukaan harjoittaa täysin ilman lupaa. Liikennekaariesityksessä ei-ammattimaisena toimintana pidettäisiin vähäistä toimintaa, jossa taksiliikenteen harjoittamisesta saatavien korvausten määrä jäisi alle 10 000 euron 12 kuukauden tarkastelujaksolla (Liikennekaariesitys II osan 1 luvun 1 §). Lisäksi ehdotus sallisi muun liiketoiminnan ohessa harjoitettavan sivutoimisen tai museoajoneuvolla harjoitettavan taksiliikenteen, joihin ei sovellettaisi edellä kuvattua 10 000 euron vuosirajaa (Liikennekaariesitys II osan 1 luvun 2 §).

Myös ajoneuvovaatimuksia kevennettäisiin nykytilanteesta. Tällä hetkellä taksiliikenne on sallittua vain henkilöautolla, mutta Liikennekaariesitys sallisi taksiliikenteen harjoittamisen myös pakettiautolla, kuorma-autolla tai kolmipyörällä, nelipyörällä tai kevyellä taikka raskaalla nelipyörällä (Liikennekaariesitys II osan 1 luvun 3 §).

Tavanomaiset markkinamekanismit eivät tällä hetkellä toimi taksimarkkinoilla, sillä taksien tarjonnan määrä ja hinnoittelu määräytyvät suoraan sääntelyn perusteella. Tähän asti taksiliikenteen sääntelyä on pidetty perusteltuna erityisesti taksipalveluiden laadun, hinnan ja saatavuuden turvaamiseksi. Taksiliikenteen kehittäminen markkinalähtöiseksi on sinänsä tervetullut uudistus, minkä voidaan olettaa vaikuttavan positiivisesti viime kädessä kuluttajan hyvinvointiin. Esimerkiksi hintasääntelyn poistaminen saattaisi johtaa uusien palvelusegmenttien erottautumiseen ja siten eri hintaluokan palveluihin, mihin tällä hetkellä ei ole mahdollisuutta, kun taksirytykset eivät sääntelyn johdosta kilpaile hinnalla. On kuitenkin huomattava, että julkiset kuljetushankinnat on kilpailutettava ja näin ollen myös määränsääntelystä vapaa joukkoliikenneluvallinen yrittäjä voi hoitaa kaikkia yhteiskunnan kuljetuksia, mukaan lukien yksittäiset asiakkaat, täysin vapaasti.

Poikkeuksellisen kattavan, kerralla tapahtuvan sääntelypurun vaikutuksia on kuitenkin arvioitava huolellisesti kilpailutaloustieteellisten mallien pohjalta ja varmistettava, ettei muutoksista aiheudu sellaisia kilpailun vääristymiä, jotka johtavat kuluttajien kannalta merkittäviin hyvinvointitappioihin. Tässä mielessä on huomionarvoista, että Liikennekaariesitys menee huomattavasti Kilpailu- ja kuluttajaviraston vuonna 2014 antamaa aloitetta pidemmälle. Sanotussa aloitteessa ei esitetty mm. lupamenettelyn poistamista pienimuotoiselta toiminnalta.

Tasavertaisten kilpailunedellytysten näkökulmasta keskeinen muutosehdotus on luvanvaraisen (ammattimaisen) ja ei-luvanvaraisen (ei-ammattimaisen) toiminnan erottelu. Liikennekaariesityksessä todetaan, että ”pienessäkin ansaitsemistarkoituksessa harjoitettu henkilöiden kuljettaminen on tällä hetkellä luvanvaraista toimintaa, mikä aiheuttaa sivutoimiseen kuljetukseen suhteetonta hallinnollista taakkaa, korottaa kynnystä ei-ammattilliseen kuljetukseen ja vaikeuttaa uusien palveluiden kehittämistä.”³

³ Liikennekaariesitys, s. 54.

2.2 Tavaraliikenne

2.2.1 Tavaraliikennemarkkinoista ja sääntelyn lähtökohdista

Tavaraliikennettä säännellään sekä EU-tasolla että kansallisella lainsäädännöllä. EU-tason sääntely käsittää EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen⁴ ja EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen⁵. Liikenteenharjoittaja-asetuksessa säännellään tavaraliikenteen harjoittajan lupavaatimuksia ja tavaraliikennelupa-asetus puolestaan määrittelee rajat ylittävän tavaraliikenteen säännöt. Sanotut asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta ja sisältävät säännöksiä maanteiden tavaraliikenteen liikenneluvan pakollisuudesta, voimassaolosta ja sen saamisen ehdoista sekä luvan antamista oikeuksista kuljettaa tavaraa kansallisesti sekä kansainvälisessä liikenteessä.

EU:n tavaraliikennelupa-asetuksen mukaan liikennelupaa edellytetään, kun tavaraliikennettä harjoitetaan toisen lukuun tai palkkiota vastaan. EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen nojalla liikennelupapakosta voidaan kuitenkin vapauttaa sellainen liikenne, jolla on kuljetusmarkkinoihin vain vähäinen vaikutus kuljetettujen tavaroiden luonteen tai lyhyen kuljetusmatkan vuoksi. Lisäksi asetusta sallii lupapoikkeuksen (i) kokonaismassaltaan enintään 3 500 kilon ajoneuvoille ja ajoneuvoyhdistelmille sekä (ii) moottoriajoneuvoille, joiden suurin sallittu nopeus on enintään 40 kilometriä tunnissa.

Suomessa liikennelupapakon poikkeuksista on säädetty laissa kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä (693/2006) ("tavaraliikennelaki"), jossa luvanvaraisuuden kynnys on lupapoikkeuksella asetettu matalammaksi kuin EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksessa mainittu 3 500 kiloa. Suomessa lupa edellytetään, jos tavaraa kuljetetaan ajoneuvolla tai ajoneuvoyhdistelmällä, jonka suurin sallittu kokonaismassa ylittää 2 000 kiloa.⁶ Käytännössä kokonaismassaan sidotut rajat tarkoittavat, että Suomessa edellytetään tavarankuljetuslupaa pakettiautoilla tapahtuvalta toiminnalta, kun taas EU-lainsäädäntö jättää jäsenvaltioiden päätettäväksi, edellyttääkö kokonaismassaltaan alle 3 500 kilon ajoneuvoilla toteutetun kuljetuspalvelun tarjoaminen lupaa. Lisäksi Suomessa on vuodesta 2014 alkaen vaadittu kaikilta traktoreilta liikennelupa (traktoriliikennelupa), vaikka niiden enimmäisnopeus on pääsääntöisesti alle 40 kilometriä tunnissa.

Tavaraliikennelupa voidaan myöntää niin luonnolliselle henkilölle kuin oikeushenkilölle. Luvan saadakseen hakijan tai hakijayrityksen liikenteestä vastaavan henkilön on täytettävä luvan saamisen edellytykset. Luvansaanti edellyttää muun muassa oikeustoimikelpoisuutta, hyvää mainetta, vakavaraisuutta ja ammatillista pätevyyttä. Hakijan tai yrityksen liikenteestä vastaavan henkilön on tullut hyväksytysti suorittaa tavaraliikenteen yrittäjäkurssin loppukoe. Liikenneluvan myöntäminen ei perustu tarveharkintaan vaan lupa myönnetään edellytykset täyttävälle hakijalle. Kuljettajien ammattipätevyydestä säädetään laissa kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyydestä (273/2007).

Tavaraliikennelupia on kolmenlaisia:

1. **Yhteisölupa**, joka oikeuttaa harjoittamaan Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden ja Sveitsin keskinäisen liikenteen lisäksi myös muuta ulkomaan liikennettä, ei kuitenkaan Ahvenanmaalla. **Ulkomaisella yhteisöluvalla** toimiva, muusta EU- tai ETA-valtiosta tuleva ajoneuvo voi harjoittaa Suomen sisäistä liikennettä vain väliaikaisesti kabotaasisäädösten puitteissa. EU:n tavaraliikennelupa-asetus sallii kabotaasiliikenteenä toisesta jäsenvaltiosta saapuneen kansainvälisen kuljetuksen jälkeen korkeintaan kolme

⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1071/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1072/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä.

⁶ Tavaraliikennelaissa säädetään myös muista poikkeuksista luvanvaraisuuteen, joita ei tässä yhteydessä käsitellä.

kuljetusta vastaanottavan jäsenvaltion sisällä yhden viikon aikana. Suomessa on säädetty kansallinen lisärajaus, joka rajoittaa kuljetusten määrän enintään 10 kuljetukseen kolmessa kuukaudessa.

2. **Kotimaan tavaraliikennelupa**, joka on ennen 2.10.1999 myönnetty ajoneuvo kohtainen liikennelupa, ja joka oikeuttaa harjoittamaan liikennettä koko Suomessa Ahvenanmaata lukuun ottamatta.
3. **Traktoriliikennelupa**, joka oikeuttaa harjoittamaan liikennettä traktorilla koko Suomessa Ahvenanmaan maakuntaa lukuun ottamatta.

2.2.2 Liikennekaariesityksessä ehdotetut uudistukset

Liikennekaariesityksessä ehdotetaan kansallisten lisävaatimusten poistamista siltä osin kuin toiminta perustuu EU-lainsäädäntöön. Merkittävimpana muutoksena nykytilaan olisi siten ajoneuvojen tai ajoneuvoyhdistelmien kokonaismassaan liittyvän tavaraliikenteen luvanvaraisuuden rajan nostaminen nykyisestä 2 000 kilosta 3 500 kiloon (Liikennekaariesitys II osan 1 luvun 2 §), mikä vaikuttaisi erityisesti pakettiautoilla harjoitettavaan toimintaan. Henkilö- tai tavaraliikennelupaa ei myöskään jatkossa edellytettäisi toimintaan moottoriajoneuvoilla, joiden suurin sallittu nopeus on enintään 40 kilometriä tunnissa (Liikennekaariesitys II osan 1 luvun 2 §), mikä puolestaan näkyisi muutoksena erityisesti traktoreilla harjoitettavassa toiminnassa. Liikennekaariesityksessä esitetään säilytettäväksi nykyinen säännös, jonka mukaan lupaa ei tarvittaisi oman tavaran kuljettamiseen, vaikka kuljettaminen liittyisi ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen.

Kuorma-auton kuljettajien ammattipätevyyksiä kevennettäisiin ja selkeytettäisiin niin, että sääntely kohdistuisi entistä täsmällisemmin ammattimaiseen toimintaan.

Vastaavasti kuin taksiliikenteessäkin, Liikennekaariesityksessä ehdotetaan, että vähäistä tavaraliikennetoimintaa voidaan harjoittaa täysin ilman lupaa. Ei-ammattimaisena tavaraliikennetoimintana pidettäisiin vähäistä toimintaa, josta saatavien korvausten määrä jäisi alle 10 000 euron 12 kuukauden tarkastelujaksolla (Liikennekaariesitys II osan 1 luvun 1 §).

Liikennekaariesityksessä ehdotetut muutokset vaikuttaisivat eniten pakettiautoilla ja traktoreilla harjoitettavaan tavaraliikenteeseen. Suomessa toimii tällä hetkellä luvanvaraisessa tavaraliikenteessä 6 500 pakettiautoa, kun pakettiautojen kokonaismäärä Suomessa on 313 000. Liikennetraktoreita on Suomen ajoneuvorekisterissä yhteensä yli 15 000 ja traktoriliikennelupia on kaikkiaan 2 200 kpl, kun traktoreiden kokonaismäärä Suomessa on 394 000.

Liikennekaariesityksen myötä moni tällä hetkellä luvanvarainen tavaraliikennetoiminta – pakettiautoilla ja traktoreilla harjoitettava kaupallinen tavaraliikenne sekä vähäinen liiketoiminta – ei jatkossa edellyttäisi lupaa. Esityksen mukaan muutokset madaltaisivat alalle tulon kynnyistä sekä houkuttelisivat alalle uusia, erityisesti pienimuotoista ja sivutoimista yritystoimintaa harjoittavia toimijoita. Luvanvaraisuuden poistumisen ja lisääntyneen kilpailun oletetaan alentavan kuljetusten hintoja.

2.3 Luvanvaraisuuden merkityksestä ja eri sääntelyvaatimusten vaikutuksista

Liikennekaariesityksen mukaan lupavaatimuksen poistamisen tavoitteena on lisätä uusien, jaksomallisuuden malleihin perustuvien palveluiden tarjontaa. Kun muutoksella kuitenkin luodaan käytännössä kaksi erilaista toimintaympäristöä – eli luvanvarainen ja ei-luvanvarainen taksi- ja tavaraliikenne – muutoksen vaikutuksia on arvioitava tasapuolisten kilpailuedellytysten näkökulmasta. Olennaista on arvioida uudistusta palveluiden hinnan, laadun ja saatavuuden näkökulmasta.

Keskeinen kaksien markkinoiden syntyminen vaikuttava tekijä on Liikennekaariesityksessä ehdotettu 10 000 euron vuosiansioihin perustuva raja. Oma kysymyksensä on tämän rajan valvontaan liittyvät ongelmat. Liikennekaariesityksessä säädettäisiin välityspalvelun tarjoajan velvollisuudesta seurata, ylittävätkö pienimuotoista kuljetustoimintaa harjoittavalle palveluntarjoajalle maksetut korvaukset 12 kuukauden aikana 10 000 euroa. Välityspalvelun tarjoajan velvollisuus kohdistuisi kuitenkin vain sen välittämiin palveluihin, jolloin sen ei edellytetä tietävän esimerkiksi sitä, tarjoaako pienimuotoista kuljetustoimintaa harjoittava toimija kuljetuksia myös itsenäisesti tai muiden välityspalvelujen kautta. Välittäjällä ei myöskään ole välttämättä mitään tietoa välitetyn kuljetuksen loppuhinnasta, vaikka hinnan määräytymisperusteet olisivatkin tiedossa. Korvausten määrän valvominen perustuisi siten käytännössä täysin liikenteenharjoittajan omatoimiseen tulojen ilmoittamiseen verottajalle. Lisäksi 10 000 rajaa on mahdollista kiertää harjoittamalla samaa toimintaa luonnollisena henkilönä ja erikseen oikeushenkilön tai usean sellaisen lukuun.

On perusteltua kysyä, johtaako järjestelmä huomattavaan harmaan talouden lisääntymiseen. Tässä selvityksessä ei oteta kantaa valvonnan järjestämisen mahdollisuuksiin, mutta on syytä korostaa sen vaikutuksia kilpailuneutraliteettiin. Voidaan olettaa, että ei-ammattimaista toimintaa harjoitettaisiin Suomessa nyt esitetyn uudistuksen jälkeen laajasti ja yksittäisiä palveluntarjoajia olisi merkittävä määrä. Hyvin pienikin harmaan talouden kasvu ja valvonnan pettäminen lisääisivät voimakkaasti tässä selvityksessä läpikäytyjä kilpailuongelmia, koska ammattimaisten toimijoiden olisi hyvin vaikea kilpailla ei-ammattimaista toimintaa harjoittavien palveluntarjoajien kanssa.⁷ Näihin kysymyksiin palataan jäljempänä selvityksen luvussa 4.

Ei-ammattimainen toiminta hyötyisi arvonlisäverottoman toiminnan tuomasta hinnoitteluedusta. Toiminnan ollessa arvonlisäverosta vapaata, palvelusta voitaisiin periä edullisempaa hintaa verrattuna ammattimaiseen toimintaan. Ei-ammattimainen taksi- ja tavaraliikenne olisivat siten palvelun käyttäjille houkuttelevampi vaihtoehto ja ei-ammattimaiset liikenteen harjoittajat saisivat tällä tavoin kilpailuedun suhteessa luvalla toimiviin elinkeinonharjoittajiin. Ehdotetussa muodossa sallittavan ei-ammattimaisen toiminnan vaikutuksia ammattimaisen liiketoiminnan toimintaedellytyksiin tulisi arvioida huolellisesti. Keskeistä on tehdä vaikutusarvio siitä, voivatko ei-ammattimaiset toimijat johtaa ammattimaisten toimijoiden poistumiseen markkinoilta, jolloin palveluiden saatavuus heikkenisi erityisesti pienillä paikkakunnilla. Ei-ammattimainen toiminta voi saada sekä taksi- että tavaraliikenteessä kilpailuetua myös mm. selvästi alemmista vakuutusmaksuista.⁸

Hinnoitteluparametrien ero todennäköisesti ohjaisi kuluttajakysyntää huomattavissa määrin ei-ammattimaisille toimijoille. Tällöin tulisi huomioida laatuäkökohdat. Esimerkiksi vaatimuksia luvanvahaltijan hyvämaineisuudesta ei sovellettaisi pienimuotoiseen toimintaan. Myöskään taksinkuljettajaa koskevat vaatimukset eivät koskisi ilman lupaa toimivia taksiliikenteen harjoittajia (Liikennekaariesitys II osa 3 luvun 1 §). Jos kyseessä on luvanvarainen toiminta, taksinkuljettajana ei saisi toimia henkilö, (i) joka on syyllistynyt tekoon, joka estäisi häntä työskentelemästä lasten kanssa, tai (ii) joka on edeltäneen viiden vuoden aikana syyllistynyt esim. törkeään liikenneturvallisuuden vaarantamiseen, rattijuopumukseen, tai kulkuneuvon kuljettamiseen oikeudetta taikka tekoon, joka osoittaa vakavaa piittaamattomuutta liikenneturvallisuutta kohtaan. Sanotut vaatimukset eivät kuitenkaan estäisi harjoittamasta pienimuotoista taksiliikennettä ilman lupaa.

Laatuäkökohtien kannalta on myös huomattava, että kuluttajansuojalain (38/1978) määritelmä elinkeinonharjoittajasta ei todennäköisesti sovellu ei-ammattimaista taksi- ja tavaraliikennettä har-

⁷ Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa (658/2013) soveltuu ainoastaan, jos liike- ja ammattitoiminnan liikevaihto ylittää 10 000 euroa tilikauden aikana.

⁸ Esimerkiksi VW Passatin vakuuttaminen Helsinkiin pakollisella liikennevakuutuksella ja vapaaehtoisella autovakuutuksella maksaa ammattiliikenteessä olevan auton osalta reilut 10 000 euroa ja yksityisessä liikenteessä olevan auton osalta reilut 2000 euroa. Kyseessä on siis 8000 euron ero. Vaikka vakuuttajalla olisi käytössä 50 % bonus, ero olisi 4000 euroa vuodessa.

joittavaan luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön. Kuluttajansuojalaissa elinkeinonharjoittajan määritelmä käsittää luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammattimaisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi. Jos ei-ammattimainen taksi- tai tavaraliikennetoiminta jää sanotun määritelmän ulkopuolelle, ei-ammattimaisen toiminnan asiakkaille ei ole mahdollisuutta turvautua ongelmatilanteissa kuluttajansuojasäännöksiin.

Luvanvaraisuus halutaan Liikennekaariesityksessä säilyttää koskien ammattimaista taksitoimintaa, jotta voidaan nykyisin tavoin varmistua laatu- ja turvallisuusriskien toteutumisesta. Lupajärjestelmän keskeisenä ominaisuutena on viranomaisen mahdollisuus perua lupa, mikäli luvanvahdittaja toimii lupaedellytysten tai soveltuvan lainsäädännön vastaisesti. Kun taksiliikennettä voisi jatkossa harjoittaa myös ilman lupaa, mahdollisuus menettää lupa ei ennaltaehkäise ei-toivottua käytöstä/toimintaa. Esimerkiksi Liikennekaariesityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa taksiliikenteen osalta todetaan, että ”voimassa olevista luvan myöntämiskriteereistä säilyisivät hakijan hyvämaineisuus ja ehto siitä, että liikennelupa ei saa olla peruutettuna viimeksi kuluneen vuoden aikana. Tämä vaatimus laajenisi kuitenkin niin, että minkä tahansa liikenneluvan peruuttaminen estäisi taksiliikenteen harjoittamisen, jolloin esim. rikosten johdosta henkilöliikenneluvan menettänyt ei voisi ryhtyä välittömästi harjoittamaan taksiliikennettä.”⁹ Tällainen luvan menettänyt luonnollinen tai oikeushenkilö voisi kuitenkin välittömästi ryhtyä harjoittamaan taksiliikennettä ilman lupaa ei-ammattimaisena toimintana, sivutoimisesti muun liiketoiminnan ohessa tai museoajoneuvolla. Vastaavasti myös pakettiautoliikennettä voisi harjoittaa jatkossa riippumatta henkilön hyvämaineisuudesta ja rikostaustasta.

Samanlaista ja saman laajuista liiketoimintaa olisi siten mahdollista harjoittaa joko ilman lupaa tai luvan kanssa. Erona on, että luvalla toimivat taksiliikenteen harjoittajat joutuvat noudattamaan toiminnassaan erilaisia velvoitteita (lupaedellytykset, jotka liittyvät laatu- ja turvallisuusriskien riskien; lupamaksut), eikä niillä ole arvonnäkökohdasta toiminnasta koituvaa hinnoitteluetua. Vastaavalla tavalla mahdollisuus harjoittaa taksiliikennettä sivutoimisesti muun liiketoiminnan ohessa ilman taksiliikennelupaa uhkaa vääristää kilpailua.

Liikennekaariesitys loisi myös erilaiset toimintaedellytykset eri ajoneuvotyypeillä harjoitettavan tavaraliikenteen välillä ja voisi siten vääristää kilpailua näiden välillä. Kun pakettiautot voisivat jatkossa toimia täysin ilman lupaa, luvanvaraisuutta voitaisiin kiertää esimerkiksi järjestämällä kuljetuksia usealla pakettiautolla kuorma-auton sijasta. Myös traktorit saisivat Liikennekaariesityksen myötä kilpailuetua verrattuna muihin ajoneuvotyyppeihin. Esityksessä ehdotetaan enintään 40 kilometriä tunnissa kulkevien ajoneuvojen – käytännössä traktoreiden – vapauttamista luvanvaraisuudesta.

On myös arvioitava muutosten vaikutusta tavaraliikenteen palveluiden saatavuuteen. Kuorma-autojen kilpailuedellytysten heikentyessä on mahdollista, että nykyisiä elinkeinonharjoittajia poistuu markkinoilta. Korvaava tarjonta eli pakettiautoilla ja traktoreilla harjoitettava tavaraliikenne saattaisi kuitenkin keskittyä tietyille alueille. Esimerkiksi pakettiautojen vapauttaminen luvanvaraisuudesta toisi ulkomaista pakettiautoliikennettä todennäköisesti pääasiassa Etelä-Suomeen. Kilpailun vääristyminen yhtäältä eri ajoneuvotyyppien välillä sekä kaksien markkinoiden syntyminen samalla ajoneuvotyyppillä harjoitettavassa tavaraliikenteessä johtaa siihen, että kannustimet harjoittaa luvanvaraista toimintaa heikkenevät. Luvanvaraisen toiminnan väheneminen puolestaan vaikuttaa palveluiden laatuun ja liikenneturvallisuuteen. Esimerkiksi traktoreiden vapauttaminen luvanvaraisuudesta tulee lisäämään niiden käyttämistä kaupallisessa tavaraliikenteessä. Traktoreita ei katsasteta, minkä lisäksi niillä ei ole autoihin verrattavia jarrumääräyksiä. Myös ul-

⁹ Liikennekaariesitys, s. 101.

komaisten pakettiautojen lisääntyminen kotimaisessa tavaraliikenteessä tai kotimaisen pakettiautokaluston siirtyminen matalamman verotuksen ja työvoimakustannusten maihin ja siten ulkomaisten katsastusvelvoitteiden piiriin voi heikentää liikenneturvallisuutta.

Tavaraliikennettä olisi käytännössä mahdollista harjoittaa hyvinkin laajamittaisesti ilman minkäänlaista lupaa, sillä toiminnasta saatavien korvausten määrää on mahdotonta luotettavasti valvoa.

Liikennekaariesityksen perusteella ei voida poissulkea, että taksiliikennettä ja tavarakuljetuksia harjoitettaisiin tulevaisuudessa hyvinkin laajamittaisesti sivutoimisesti tai ilman minkäänlaista lupaa. Näitä kysymyksiä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin jäljempänä luvussa 4.

3. VERTAILUA MUISTA MAISTA

3.1 Taksiliikenteen sääntelystä valituissa verrokkimaissa¹⁰

Alankomaat

Alankomaissa siirryttiin alueellisesta taksisääntelystä kansallisen tason sääntelyyn vuonna 2000, minkä jälkeen vuonna 2002 taksien määrä sääntelystä luovuttiin kokonaan. Sääntelyn purkua seuraavien ensimmäisten vuosien jälkeen (vuonna 2004) koettiin tarpeelliseksi tehdä uudistuksia, joilla parannettaisiin taksipalveluiden laatua ja taattaisiin kuluttajien valinnanvapauden toteutuminen. Tämänkin jälkeen taksisääntelyä on muutettu useaan otteeseen, viimeksi kuluvan vuoden alussa.

Tällä hetkellä Alankomaissa on säännöksiä koskien taksirytyksiä, taksinkuljettajia ja taksiliikenteessä käytettäviä ajoneuvoja. Sääntelyn tavoitteena on turvata asiakkaille luotettavat, turvalliset ja kohtuullisen hintaiset kuljetuspalvelut. Vuodesta 2011 lähtien kunnilla on ollut mahdollisuus säännellä taksiliikennettä paikallisesti. Paikallista sääntelyä on mahdollista antaa esimerkiksi laadun parantamiseksi, liian korkean hinnoittelun ja kiertoreittien ehkäisemiseksi sekä ajovelvollisuuksien vahvistamiseksi. Paikallissääntelyn tarkoituksena on siten antaa kunnille mahdollisuus kehittää omien taksimarkkinoiden laatuvaatimuksia kansallisen sääntelyn asettaman minimitaso lisäksi.

Tällä hetkellä paikallissääntelyä on Amsterdamissa, Haagissa, Rotterdamissa ja Den Boschissa. Esimerkkinä paikallissääntelystä voidaan mainita Amsterdamissa, Haagissa ja Rotterdamissa säädetyt vaatimukset koskien taksinkuljettajien kuulumista hyväksytyyn taksijärjestöön (*approved taxi organisation*). Hyväksytty taksijärjestö on taksinkuljettajien ja taksirytysten muodosta yhteenliittymä, jonka ei kuitenkaan tarvitse olla välityspalvelun tarjoaja. Yhteenliittymään kuuluvissa ajoneuvoissa käytetään yhdenmukaisia kattovaloja, joiden avulla kuluttaja pystyy erottamaan eri yhteenliittymiin kuuluvat taksit. Myös Schipholin lentokentän taksiliikennettä säännellään erityissäännöillä.

Alankomaissa asiakkaat voivat vapaasti valita mittariin perustuvan hinnoittelun ja kiinteän hinnan välillä. Mittariin perustuvaa hinnoittelua säännellään kansallisen tason enimmäishintasäännöksillä. Kun asiakas valitsee kiinteän hinnan, taksamittaria ei käytetä. Taksiliikenteen harjoittajat voivat kuulua useaan eri välityskeskukseen, mutta niillä ei ole velvollisuutta liittyä sellaiseen.

Taksinkuljettajat voivat harjoittaa taksiliikennettä joko työntekijöinä tai yrittäjinä. Alankomaissa taksirytyksellä/taksirytyttäjällä on oltava taksilupa, minkä lisäksi jokaisella taksinkuljettajalla on ol-

¹⁰ Vertailu perustuu alan kansallisille järjestöille toteuttamaamme kyselyyn sekä identifioituun lähdeaineistoon.

tava taksiajokortti. Taksilupa ei ole siirrettävissä. Sen jälkeen kun vuoden 2016 tammikuussa taksiluvan edellytyksistä poistettiin tietyt koevaatimukset, taksiluvan ainoana edellytyksenä on enää ollut hyvän maineen vaatimus. Erityisryhmien kuljetuksia hoitavat taksirytykset joutuvat noudattamaan lainsäädäntöä tiukempia laatuvaatimuksia, jotka määritellään kuljetuspalvelua koskevissa sopimuksissa.

Seuraavat muutokset taksisääntelyyn tehdään oletettavasti vuonna 2018, jolloin taksiluvista luovutaan mahdollisesti täysin. Lisäksi muutoksia on odotettavissa taksinkuljettajien terveystarkastuksia ja koulutusta koskeviin vaatimuksiin. Enimmäishintasääntelyä arvioidaan parhailaan, mutta mahdollisista muutoksista siihen ei vielä ole tietoa.

Alankomaiden taksisääntelyssä on tapahtunut paljon muutoksia 2000-luvulla. 2000-luvun alussa toteutettuun sääntelyn purkuun yritettiin sopeutua vuosikymmenen ajan, kunnes vuonna 2011 palattiin tiukempaan sääntelyyn sallimalla (ja toteuttamalla) kuntatason sääntelyä sellaisilla markkinoilla, joilla sääntelemättömyydestä oli aiheutunut ongelmia. Alankomaiden tämänhetkinen taksisääntely on suhteellisen kevyttä, vaikka kaikilta toimijoilta ja kuljettajilta vaaditaankin lupa. Tätä kevyempi sääntely tarkoittaisi käytännössä kaiken sääntelyn poistamista, sillä jo nykymuodossa esim. lupaedellytykset ovat minimissään ja hintasääntelyäkin on erittäin vähän.

Alankomaiden kokemuksia sääntelyn purusta ja palauttamisesta tulisi tarkastella yksityiskohtaisemmin, kun selvitetään Liikennekaariesityksen vaikutuksia Suomen taksimarkkinoilla sekä arvioidaan Suomeen soveltuvia toimintamalleja. Koska Alankomaissa on kokeiltu sääntelyn purkua ja sen jälkeen palattu takaisin sääntelyyn, Alankomaista saadut kokemukset tarjoaisivat tärkeää tietoa sääntelyn purun haittavaikutuksista. Alankomaissa sääntelyn purkamisen on aiheuttanut ongelmia etenkin erällä paikallisilla markkinoilla, mikä on synnyttänyt tarpeen säätää paikallistason sääntelyä näiden ongelmien ratkaisemiseksi.

Ruotsi¹¹

Ruotsin taksimarkkinat vapautettiin alakohtaisesta sääntelystä vuonna 1990. Tiettyjä taksinkuljettajia koskevia vaatimuksia sovelletaan edelleen, mutta markkinarakenteita koskeva sääntely on kokonaisuudessaan poistettu.

Ennen sääntelyn purkua taksilupia myönnettiin lääneissä tarveharkinnan perusteella. Taksiluvan hakijan tuli täyttää tiukat edellytykset koskien ammattipätevyyttä, taloudellista vakavaraisuutta ja hyvämaineisuutta. Takseilla oli määrätty asemapaikat ja velvollisuus kuulua välityskeskukseen, minkä lisäksi taksin saatavuutta vuorokauden kaikkina aikoina säänneltiin ajovuorosääntelyllä. Hinnoittelu perustui enimmäishintasääntelyyn.

Sääntelyn purku toteutettiin heinäkuussa 1990 kerralla, jolloin määrä-, hinta- ja asemapaikasääntelystä, velvollisuudesta kuulua välityskeskukseen sekä ajovuorosääntelystä luovuttiin kokonaisuudessaan. Muutoksella tavoiteltiin parempaa palvelujen saatavuutta maanlaajuisesti ja tarjonnan lisäämisen oletettiin pitävän hintatason kohtuullisena.

Sääntelyn purun jälkeen taksinkuljettajia koskevia vaatimuksia kiristettiin vuonna 1995, minkä jälkeen kuljettajien rikostaustat on tarkistettu sen varmistamiseksi, ettei kuljettajiksi päädy erityisesti väkivaltarikoksista tuomittuja henkilöitä. Samana vuonna säädettiin taksiliikennettä koskeva ryhmäpoikkeussäännös, joka sallii tietyt välityskeskuksen puitteissa harjoitetut yhteistyömuodot taksirytysten välillä.

¹¹ Osiossa on käytetty lähteenä muun muassa Taloustutkimus Oy:n / Pasi Holmin vuonna 2015 laatimaa selvitystä ”Taksimarkkinoiden kehitys - Suomi-Ruotsi vertailua.”

Sääntelyn purkaminen johti erilaisiin lieveilmiöihin, joita on jälkikäteen pyritty hillitsemään eri tavoin. Hintasääntelyn poistamisen myötä kiinteät hinnat mahdollistuivat, mikä puolestaan johti josain määrin harmaaseen talouteen, kun tällaisessa ajossa ei käytetä taksamittaria. Hintasääntelyn poistaminen johti myös tapauksiin, joissa erityisesti turisteilta perittiin kohtuuttomia hintoja. Hinnoittelua ei nykyisilläänkään säännellä, mutta sen sijaan hintojen esittämisestä on tarkat säännöt, jotta asiakkailta olisi mahdollisuus perehtyä hinnoitteluun ennen matkan aloittamista. Määrä- ja asemapaikkasääntelyn vapauttamisen johdosta lentokentillä ja keskeisillä rautatieasemilla koettiin suuria ruuhkia ja taksirytysten kiistoja. Nykyisin lentokentät ja eräät hotellit tekevät välityskeskusten kanssa sopimuksia kuljetusten sallituista enimmäishinnoista, joilla on onnistuttu parantamaan kuljetusten laatua ja hillitsemään kohtuutonta hinnoittelua. Tarve tällaisten elinkeinonharjoittajien välisten sopimusten solmimiseen ilmentää, että markkinoilla tapahtuva kilpailu ei sellaisenaan ole onnistunut turvaamaan kuluttajien etujen toteutumista.

Hinnoittelun vapauttamisen jälkeen taksipalvelujen hinnat ovat tasaisesti kasvaneet ja hinnannousu on ollut kaksinkertaista verrattuna kuluttajahintaindeksiin. Sääntelyn purkua edeltävän ja nykyisen hintatason vertailussa on kuitenkin huomioitava esimerkiksi saatavuuden parantuminen, mikä heijastuu nykyhinnoissa. Tarjonnan lisääntyessä taksien ajoaika on vähentynyt, mikä toisaalta on lyhentänyt asiakkaiden odotusaikoja. Tältä osin laadun voidaan sanoa parantuneen samalla kun hinta on noussut. Toisaalta Ruotsissa on edelleen takseja asukasluvuun suhteutettuna vähemmän kuin Suomessa.¹²

Sääntelyn purkamisen myötä suuret monikansalliset taksirytykset ovat kasvattaneet liikevaihtoaan, kun taas monet pienemmät toimijat ovat olleet taloudellisissa vaikeuksissa. Tämä pitää paikkansa erityisesti maaseudulla toimivien paikallisten taksirytysten kohdalla, sillä maaseudulla 90 % taksimatkoista on yhteiskunnan tukemia. Taksimatkojen hinnat maaseudulla eivät ole nousseet merkittävästi, koska yhteiskunnalla on maksamansa tuen kautta mahdollisuus vaikuttaa hintoihin.

Ruotsissa edellytetään, että jokaisessa taksissa on oltava näkyvillä keltainen hintailmoitus, jossa kuvataan hinnasto (sisältäen lähtöhinnan, kilometrihinnan ja aikahinnan) sekä vertailuhinnan (hinta 10 kilometrin ja 15 minuutin matkasta). Mikäli vertailuhinta ylittää 500 kruunua, on asiakkaalle taksimatkaa tilattaessa ilmoitettava enimmäishinta.

Ruotsissa sääntelyn purku aiheutti eräitä negatiivisia lieveilmiöitä, mikä on johtanut tarpeeseen asettaa uutta sääntelyä. Taksien saatavuus on parantunut huomattavasti suurissa kaupungeissa, mikä on lyhentänyt odotusaikoja ympäri vuorokauden. Taksimatkojen hinnat ovat Ruotsissa nousseet kuluttajahintaindeksiä nopeammin. Suuret taksirytykset ovat kasvattaneet markkinaosuuttaan, kun taas pienet paikalliset toimijat ovat olleet vaikeuksissa.

Tanska

Taksiliikenne on Tanskassa vahvasti säänneltyä. Taksien määrää säännellään kiintiöillä, minkä lisäksi alalle tuloa säännellään taksikuljettajia koskevilla ammattipätevyysvaatimuksilla sekä ajoneuvovaatimuksilla. Taksiluvan saanti edellyttää muun muassa, että hakija on taloudellisesti vakavarainen ja ettei hakija ole syyllistynyt tiettyihin rikoksiin. Taksikuljettajan on puolestaan täytettävä tietyt koulutus-, ammattipätevyys- ja kielivaatimukset, minkä lisäksi kuljettaja ei saa olla syyllistynyt tiettyihin rikoksiin.

¹² Ruotsissa takseja on reilu 16 000, eli 1 taksi 600 asukasta kohden. Svenska Taxiförbundet: 2014 Branschläget. http://www.taxiforbundet.se/media/61636/branschla_get_2014.pdf

Taksipalveluiden laatuvaatimuksia ja hintoja säännellään tällä hetkellä kuntatasolla. Kunnat päättävät sovellettavat taksit tiettyjen taksimarkkinaa koskevien taloudellisten indikaattoreiden sekä tilastojen perusteella. Lisäksi takseja koskee tietyt asemapaikkasäännökset.

Tanskan taksinkuljettajien yhdistyksen (*Dansk Taxi Råd*) näkemys on, että kansallista sääntelyä tulisi uudistaa nykyaikaisemmaksi, jotta sääntely mahdollistaisi jakamistalouden periaatteilla toimivat palvelut. Yhdistys kuitenkin korostaa, että sääntelyn tulisi kohdella kaikkia alan toimijoita samalla tavalla ja luoda yhteiset pelisäännöt alalle. Nykyinen jäykkä sääntely ei mahdollista kilpailua laadulla tai hinnalla, minkä lisäksi uudenlaisten jakamistalouteen perustuvien palveluiden oikeudellinen asema on tällä hetkellä epäselvä. Selkeät, kaikille taksiliikenteen harjoittajille yhtäläiset säännöt palvelisivat alan toimijoita parhaiten. Yhdistys uskoo, että sääntelyn keventäminen siten että kaikilla toimijoilla olisi yhtäläiset toimintaedellytykset johtaisi uusien palveluiden syntymiseen ja siten markkinoiden kasvuun.

Yhdistys on lokakuussa 2015 jättänyt Tanskan liikenneministeriölle aloitteen taksisääntelyn uudistamisesta yhdessä paikallisen elinkeinoelämän keskusliiton sekä muiden sidosryhmien kanssa. Aloitteessa on ehdotettu muun muassa määrä- ja asemapaikkasääntelystä luopumista sekä yhteisten pelisääntöjen vahvistamista kaikille markkinatoimijoille. Liikenneministeri piti aloitetta tervetulleena ja taksisääntelyn uudistaminen saa pääsääntöisesti poliittista tukea. On mahdollista, että uudistustarpeiden johdosta annetaan hallituksen esitys jo tulevana syksynä.

Tanskassa taksiliikenteen sääntelyä ollaan uudistamassa alan toimijoiden aloitteesta. Uudistamista koskevassa aloitteessa on kiinnitetty huomiota siihen, että uudistuksen tuloksena kaikkia alan toimijoita kohdeltaisiin samalla tavalla ja pyrittäisiin näin pitämään huolta kilpailuneutraliteetin toteutumisesta.

Norja

Norjassa tehtiin suuri taksisääntelyn uudistus vuonna 2000, jolloin toteutettiin osittainen sääntelyn vapauttaminen. Ala on kuitenkin edelleen vahvasti säänneltyä käsittäen taksien määränsääntelyn, asemapaikkasääntelyn sekä osittaisen hintasääntelyn. Tällä hetkellä taksiliikenteen sääntely on Norjassa hajautettu kolmelle viranomaiselle: lääneille, kilpailuvirastolle sekä liikenne- ja viestintäministeriölle.

Paikallistasolla sääntelystä vastaavat Norjan 19 lääniä, jotka muun muassa myöntävät alueidensa taksiluvat. Taksilupia myönnetään lääninhallitusten tekemän tarveharkinnan perusteella. Lääninhallituksilla ei kuitenkaan ole velvollisuutta asettaa lupakiintiöitä, vaan kyse on lain sallimasta mahdollisuudesta. Lääninhallitukset myös määrittelevät asemapaikat sekä välityskeskusten lukumäärän. Taksiluvanhaltijoiden on joko kuuluttava johonkin välityskeskukseen tai vaihtoehtoisesti niiden on määriteltävä ensisijainen toiminta-alueensa. Lisäksi lääninhallitukset vahvistavat ja määräävät välityskeskuksia koskevia paikallisia sääntöjä. Taksiluvanhaltijoilta edellytetään taloudellista vakavaraisuutta ja tiettyjen opintojen suorittamista, minkä lisäksi niiden rikosrekisterit tarkistetaan viiden vuoden välein.

Norjan kilpailuvirasto puolestaan vastaa hintasääntelystä kilpailulain täytäntöönpanon lisäksi. Ennen vuotta 2000 taksiliikenne oli kokonaisuudessaan enimmäishintasääntelyn piirissä. Vuodesta 2000 lähtien hintasääntely on vapautettu sellaisilla alueilla, joilla toimii vähintään kaksi välityskeskusta tai joilla muutoin vallitsee riittävästi kilpailua. Sen sijaan alueilla, joilla toimii ainoastaan yksi välityskeskus, kilpailuvirasto asettaa edelleen enimmäistaksat.

Norjan liikenne- ja viestintäministeriöllä on ylin vastuu taksisääntelystä. Ministeriö valvoo sääntelyn noudattamista, antaa tarkempia ohjeita lain toteuttamisesta ja vastaa kansallisen tason sään-

telystä, kuten laatu- ja turvallisuusvaatimuksista sekä lääninrajojen ylittävän taksiliikenteen sääntöistä. Taksinkuljettajien on puolestaan suoritettava koe koskien paikallistuntemusta, minkä lisäksi kuljettajilta edellytetään terveystarkastusta ja tiettyä poliisin myöntämää todistusta.

Norjan taksisääntelyn uudistamistarpeita arvioidaan parhaillaan kansallisella tasolla liikenne- ja viestintäministeriössä. Tarve uudistuksille on syntynyt erityisesti uusien mobiilisovelluspohjaisten kuljetuspalveluiden tullessa markkinoille. Ministeriö on hiljattain maaliskuussa 2016 aloittanut konsultaatioprosessin ja pyytänyt sidosryhmiltä näkemyksiä uudistustarpeista. Norjan taksiliitto kannattaa sääntelyn osittaista keventämistä ja ehdottaa sääntelyn joustavoittamista muun muassa lisäämällä luvanhaltijoiden valinnanvapautta koskien välityskeskukseen kuulumista. Taksiliitto kuitenkin korostaa, että sääntelyllä tulisi luoda yhteiset kilpailuedellytykset kaikille alan toimijoille.

Yhteenvedo verrokkimaista

Kaikissa tätä selvitystä varten tarkastelluissa verrokkimaissa on toteutettu taksiliikennettä koskevan sääntelyn osittainen purku 1990- tai 2000-luvuilla. Eri maat ovat omaksuneet jossain määrin toisistaan poikkeavia ratkaisuja suhteessa toiminnan sääntelyyn. Kaikkiin omaksuttuihin sääntelymalleihin on myös liittynyt ongelmia, joita on pyritty myöhemmin ratkaisemaan sääntelyä uudistamalla. Mikään verrokkimaissa omaksutuista ratkaisuista ei tarjoa mallia, jota voitaisiin sellaiseen soveltaa uudistettaessa taksiliikennettä koskevaa sääntelyä Suomessa.

Keskeinen verrokkimaista tehtävä huomio liittyy siihen, että myös pinta-alaltaan huomattavasti Suomea pienemmissä maissa taksiliikenteen markkinat ovat maantieteelliseltä laajuudeltaan paikalliset. Markkinoiden paikallinen luonne johtaa helposti ongelmiin joillain paikallisilla markkinoilla, mikäli taksiliikennettä pyritään sääntelemään koko maahan sovellettavalla yhdenmukaisella mallilla. Epäselvää on esimerkiksi, missä määrin kuntien ostopalvelusopimusten kautta tapahtuva palvelujen laadun ja hinnan kontrollointi riittävät turvaamaan mahdollisuuden huolehtia markkinan toimivuudesta haja-asutusalueilla. Taksipalvelut muodostavat osan yhteiskunnan liikenneinfrastruktuurista, mikä on otettava huomioon sääntelyä uudistettaessa.

Suomessa suunnitellun uudistuksen osalta on keskeistä huomata, että kaikissa verrokkimaissa taksipalvelujen tarjoaminen on säilytetty luvanvaraisena toimintana. Suomessa ehdotettu sääntely, jossa luvanvaraisuudelle on asetettu neljä poikkeamisperustetta, on tässä suhteessa poikkeus pääsäännöstä. Suomessa ehdotetun ratkaisun poikkeuksellisuutta korostaa se, että kolmessa nyt ehdotetusta poikkeamisperusteesta toiminnan harjoittamiselle ei ole asetettu mitään laadullisia kriteereitä.

Kansainvälisessä selvityksessä ei ole ilmennyt käytäntöjä, jotka mahdollistaisivat kansallisten velvoitteiden kiertämisen. Suomessa toimivien liikennepalvelujen tarjoajien tulisi toimia yhtäläisin kilpailuedellytyksin, Suomen lainsäädäntöä ja velvoitteita noudattaen. Lisäksi on korostettava, että kilpailukykyisten teknologiaratkaisujen hyödyntäminen ja toisaalta liikennepalveluiden tarjoaminen ovat kaksi toisistaan erillistä kysymystä, eikä niitä tulisi kytkeä lainsäädäntöratkaisua pohdittaessa keinotekoisesti toisiinsa.

3.2 Tavaraliikenteen sääntelystä EU:ssa

Tavaraliikenteen lupavaatimusten minimitaso on määrätty EU-tasolla. Jäsenvaltioiden rajat ylittävää kaupallista tavaraliikennettä säännellään EU:n kabotaasisäännöksillä, jotka on määritelty EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa. Liikennekaariesityksellä ehdotetaan luopumista kansallisesti säädetystä tiukemmasta lupavaatimuksesta (eli painorajan nostamista 2 000 kilosta 3 500 kiloon), mikä käytännössä tarkoittaisi pakettiautojen poistamista luvanvaraisuuden ja siten kabotaasisäännösten piiristä. Ehdotetun uudistuksen myötä Suomessa voitaisiin jatkossa harjoittaa

tavaraliikennettä toisesta EU- tai ETA-maasta tulevalle pakettiautolla vapaasti, ilman tilapäisyysvaatimusta.

Suomen lisäksi useissa EU-maissa on kansallisesti säädetty EU-sääntöjä tiukemmista lupavaatimuksista *kaupallisessa tavaraliikenteessä* käytettäville ajoneuvoille. Esimerkiksi Ruotsissa vaaditaan liikennelupa myös pakettiautoilta. Hollannissa lupaa vaaditaan kaikilta ajoneuvoilta, joiden kuormankantokyky ylittää 500 kiloa. Luvan tavoitteena on ollut muun muassa ehkäistä sosiaalista polkumyyntiä. Tšekissä on neljä eritasoista lupaa, joista osa koskee ajoneuvoja, joiden kokonaismassa on alle 3 500 kiloa. Myös Italiassa lupavaatimuksia on ulotettu kokonaismassaltaan alle 3 500 kilon ajoneuvoihin.¹³

Ranskassa on vuonna 2015 selvitetty kilpailuvaikutuksia, joita aiheutuu kansainvälisten tavaraliikenteen harjoittajien toiminnoista Ranskan kuljetusmarkkinoilla. Ulkomaisten pakettiautojen toiminta Ranskassa on ollut vuosia tasaisessa kasvussa ja johtanut siihen, että lastausalueilla on usein ulkomaisia pakettiautoja odottamassa kuljetuskeikkaa. Ulkomaisten pakettiautojen kaupallinen toiminta Ranskassa on hyvin ammattimaista käsittäen markkinointitoimenpiteet ja ammattimaiset sopimuskäytännöt. Ulkomaisten toimijoiden veloittamat hinnat ovat 20–30 % edullisempia verrattuna paikallisten toimijoiden hintatasoon, mikä on seurausta muun muassa siitä, että ulkomaisten kuljettajien palkkakustannukset ovat noin 50 % vähemmän kuin ranskalaisilla kuljettajilla.

EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteet takaavat, että itsenäiset ammatinharjoittajat, ammattihenkilöt tai oikeushenkilöt, jotka toimivat laillisesti yhdessä jäsenvaltiossa, voivat (i) harjoittaa vakinaisesti ja jatkuvasti taloudellista toimintaa toisessa jäsenvaltiossa (sijoittautumisvapaus) tai (ii) tarjota ja suorittaa palvelujaan väliaikaisesti muissa jäsenvaltioissa pysyen itse sijoittautuneena lähtömaahansa (palvelujen tarjoamisen vapaus). Sijoittautumisvapaus ja palvelujen tarjoamisen vapaus ovat keskeisiä EU-oikeudellisia perusvapauksia ja niistä on säädetty Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa.

Sijoittautumisvapaus kieltää kansalliset rajoitukset, jotka koskevat jäsenvaltion kansalaisen vapautta sijoittautua toisen jäsenvaltion alueelle. Sijoittautumisvapauteen kuuluu oikeus ryhtyä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ja toimia itsenäisenä ammatinharjoittajana sekä oikeus perustaa ja johtaa yrityksiä, joiden toiminta on luonteeltaan pysyvää, vakinaista ja jatkuvaa, niillä edellytyksillä, jotka sijoittautumisvaltion lainsäädännön mukaan koskevat sen omia kansalaisia. *Palvelujen tarjoamisen vapauden* nojalla EU:n jäsenvaltioiden kansalaisilla (ml. yritykset) on oikeus tarjota palveluja eri EU-maissa. Palvelun tarjoaja saa palvelua tarjotakseen tilapäisesti harjoittaa toimintaansa valtiossa, jossa palvelu tarjotaan, niillä edellytyksillä, jotka tämä valtio asettaa kansalaisilleen.

Sijoittautumisvapaus mahdollistaa ulkomaalaisille tavarankuljetusyrityksille mahdollisuuden sijoittua toimimaan Suomessa suomalaisen lainsäädännön vaatimusten mukaisesti. Tavaraliikennettä koskevat kabotaasisäännökset puolestaan liittyvät nimenomaan palvelujen tarjoamisen vapauteen. Missä tahansa jäsenvaltiossa myönnetyllä yhteisöluvalla toimivat tavaraliikenteenharjoittajat voivat EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa määriteltyjen kabotaasisäännösten nojalla harjoittaa tilapäisesti kansallista liikennettä jäsenvaltiossa, jossa liikenteenharjoittajalla ei ole sääntömääräistä kotipaikkaa eikä muuta toimipaikkaa. Kabotaasiliikenne on tarkoitettu tilapäiseksi palvelujen tarjoamiseksi, ja tavaraliikennelupa-asetuksen johdantolauseissa todetaan, että kabotaasiliikennettä ei saisi kieltää niin kauan kuin sitä ei suoriteta siten, että se voitaisiin katsoa pysyväksi tai jatkuvaksi toiminnaksi vastaanottavassa jäsenvaltiossa.

¹³ Sanottu perustuu SKAL:lta saamiimme tietoihin sekä identifioituun lähdeaineistoon.

Muiden EU-maiden sääntelyä ja kokemuksia tulisi selvittää tarkemmin arvioitaessa Liikennekaariesityksen vaikutuksia tavaraliikenteen kilpailuolosuhteisiin. Liikennekaariesityksen johdosta tavaraliikenteen markkinoille kokonaisuudessaan sekä myös pakettiautoliikenteeseen uhkaa syntyä kahdet markkinat. Lupavelvoitteen poistuessa kaikilta kokonaisuudeltaan alle 3 500 kilon ajoneuvoilta, Suomessa voitaisiin harjoittaa vapaasti tavaraliikennettä toisesta EU- tai ETA-maasta tulevalla pakettiautolla.

Kilpailuedellytysten näkökulmasta on huomioitava, että Suomessa pakettiautoliikenteen kuluista noin 60–70 % muodostuu työvoimakustannuksista. Suomen sisäisistä kuljetuksista tulisi maksaa kuljettajille Suomessa sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, mutta tämän valvominen liikkuvan työn osalta on käytännössä hyvin haastavaa. Näin ollen tavaraliikenteen harjoittaminen Suomessa voi muodostua houkuttelevaksi liiketoiminnaksi elinkeinonharjoittajalle, joka tulee Suomea edullisemman palkkatason maasta. Esimerkiksi Ranskasta saadut kokemukset tukevat tätä arviota. Lisäksi vero-, katsastus- ja vakuutusvelvoitteet määräytyvät ajoneuvon rekisteröintimaan perusteella. Nämä tekijät huomioiden suomalaisella ja ulkomaisella elinkeinonharjoittajalla on hyvin erilaiset kustannukset harjoittaessaan pakettiautoliikennettä Suomessa. Luvanvaraisuudesta vapautetussa pakettiautoliikenteessä ulkomaisilla toimijoilla olisi paremmat kilpailuedellytykset kuin suomalaisilla elinkeinonharjoittajilla.

Pienimuotoisen (alle 10 000 euron vuositulon) toiminnan osalta on lisäksi erikseen selvitettävä sen suhde EU-lainsäädäntöön. Pienimuotoisen toiminnan vapauttaminen luvanvaraisuudesta ei perustu EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 1 artiklan 5-kohtaan. On epäselvää onko tällöin mahdollista tehdä kansallista poikkeusta, kun EU-lainsäädäntö yksiselitteisesti edellyttää lupaa kaikelle ammattimaiselle tavarankuljettamiselle silloin, kun ajoneuvon tai ajoneuvoyhdistelmän kokonaisuudessa ylittää 3 500 kiloa. EU-sääntöjen mukaan tavaraliikenne edellyttää siis lupaa aina kun kyseinen painoraja ylittyy, riippumatta liiketoiminnan vuosittaisesta liikevaihdosta. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriitatilanteessa sovelletaan etusijaperiaatetta, jonka mukaan EU-säädöksen säännös, jolla on välitön oikeusvaikutus (kuten EU-asetuksissa määrätyt säännöt), syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen.

4. KILPAILUTALOUSTIETEELLINEN ARVIO TOIMIVISTA LIIKENNEMARKKINOISTA

4.1 Yleistä

Liikennekaaren toimilupasääntelyä koskevien uudistusten selkeänä tarkoituksena on kilpailun lisääminen poistamalla nykyisiä sääntelyllä asetettuja rajoituksia. Esityksen mukaan tavoitteena on erityisesti jakamistalouden kehittymiselle nykyään asetettujen rajoitusten purkaminen. Seuraavassa tarkastellaan ensiksi sitä, mitä hyötyjä kilpailun lisäämisellä voidaan saavuttaa. Tämän jälkeen selvitetään sitä, mitä edellytyksiä toimivalle sääntelyllä on asetettava. Kolmanneksi arvioidaan sitä, mitä huomioita Liikennekaariesityksestä on tehtävä kilpailuneutraaliteetin näkökulmasta. Neljänneksi kiinnitetään huomiota siihen, miten toimivia markkinoita voitaisiin esityksessä kehittää.

Tarkasteltaessa erilaisia sääntelyvaihtoehtoja toimivan kilpailun näkökulmasta tarkastellaan yhtäältä kilpailumekanismien toimintaa yleisellä tasolla kyseisillä markkinoilla, mutta harkittaessa kyseeseen tulevia *sääntelyvaihtoehtoja* yhdistetään oikeus- ja taloustieteen tutkimustulokset yleisempään yhteiskuntapoliittiseen näkemykseen ja esitetään lainsäätäjälle konkreettisia normisuosituksia ja/tai kokonainen toimenpideohjelma. *Kilpailun toimivuuden näkökulmasta* nyt käsillä olevan kaltaista liikennesääntelyä on syytä tarkastella kolmesta näkökulmasta:

- 1) sääntelyn tavoitteiden asettaminen (*hypostaasi*),
- 2) kilpailun toimivuuteen liittyvien ongelmien havaitseminen ja kartoittaminen (*diagnoosi*) ja

3) keinojen valinta havaittujen ongelmien poistamiseksi (*terapia*).¹⁴

Liikennekaaren kaltaisen hankkeen osalta tämä tarkoittaa, että ensimmäisessä vaiheessa tulee siis tarkastella sitä, mitä tavoitteita uudelle sääntelylle asetetaan (hypostaasi). Toisessa vaiheessa punnitaan, mitä ongelmia nykyiseen sääntelyyn liittyy (diagnoosi). Kolmannessa vaiheessa tarkastellaan sitä, mitkä ovat parhaat keinot liikennepalveluissa havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi (terapia).

Liikennekaariesityksen mukaan keskeinen tavoite, hypostaasi, on liikenteeseen liittyvän resurssien ohjautumisen ja talouden dynamiikan lisääminen. Keskeisenä ongelmana esitysluonnoksessa on havaittu liikennettä koskeva ylisääntely (diagnoosi), jonka on katsottu rajoittavan kilpailua ja estävän jakamistaloudessa kehittyvien mallien käyttöönottoa Suomessa. Terapiana nähdään norminpurku, taksisääntelyn ja tavaraliikenteen sääntelyn merkittävä keventäminen sekä ammattimaista ja ei-ammattimaista liikennettä koskevien käsitteiden uudelleenmäärittäminen. Esitettyjen muutosten oletetaan tuovan lisää tehokkuutta liikennepalvelujen markkinoille. Kilpailun lisäämiselle ja jakamistalouden edistämiseksi asetettuja tavoitteita voidaan tarkastella *oikeudellisesti* siltä kannalta, mitä päämääriä lainsäädännölle asetetaan. *Kansantaloudellisesti* tutkitaan kilpailun vaikutuksia taloudelliseen tehokkuuteen ja hyvinvointiin. *Yhteiskuntapoliittisesti* kysymys on siitä, mitä sosiaalisia ja taloudellisia vaikutuksia kilpailumekanismilta ja sitä turvaavalta politiikalta liikennemarkkinoilla odotetaan.

Taloudellinen kilpailu muodostaa taloustieteen keskeisen tutkimuskohteen. Tämänkin hankkeen kannalta on huomattava, ettei ole olemassa yhtä ainoata ja oikeaa tapaa arvioida kilpailun lisäämisen vaikutuksia. Kilpailun kannalta keskeisimpiä taloustieteen lohkoja ovat hintojen ja määrien keskinäistä vuorovaikutussuhdetta tutkiva neoklassinen hintateoria¹⁵ (*price theory*) sekä kilpailua markkinoiden rakenteellisen tarkastelun kautta tarkasteleva toimialan taloustiede¹⁶ (*industrial organization*). Rajanveto näiden välillä lienee liukuva, ja ne voidaan nähdä myös yhtenä suurempana kokonaisuutena. Ero lähestymistapojen välillä voidaan pelkistää siihen, tehdäänkö johtopäätöksiä ennemminkin yritysten käyttäytymisen (hinnoittelun) vai markkinoiden rakenteellisten tekijöiden (*structure conduct performance*, SCP) mallintamisen avulla.

Kummassakin edellä kuvatussa lähestymistavassa kilpailu nähdään keinona lisätä taloudellista hyvinvointia resurssien optimaalisen allokaation avulla. Staattisen, kilpailun lopputulokseen painottuvan tarkastelun ohella kilpailu voidaan nähdä dynaamisena ilmiönä, kamppailuna, joka muodostuu yritysten aloitteista ja kilpailijoiden vastareaktioissa.¹⁷ Hetkittäinen, valokuvanomainen tarkastelu korvautuu markkinoiden historiaan ja niiden tulevaan kehitykseen liittyvien arvioiden tekemisellä. Pidentämällä aikahorisonttia muuttumattomalta ja vakaalta näyttävä tilanne muuttuu yhdeksi välivaiheeksi kehitysprosessia, jossa markkina-asemia saavutetaan ja menetetään.¹⁸ Kilpailua voidaan mallintaa myös yrityksen markkinoilla päivittäin kohtaaman päätöksentekotilanteen kannalta. Tätä tutkitaan strategisen kilpailun teoriassa. Viime vuosikymmeninä yritysten kilpailukäyttäytymistä on pyritty mallintamaan peliteorian¹⁹ avulla.

¹⁴ Ks. esim. Herdzina, *Wettbewerbspolitik* (1999) s. 7, 11, 47–51, 103; Schlecht, *Grundlagen Und Perspektiven Der Sozialen Marktwirtschaft* (1990) s. 64.

¹⁵ Ks. esim. Stigler, *The Organization of Industry* (1968); Posner, *Antitrust Law, An Economic Perspective* (1976) ja merkittävästi laajennettu ja ajankohtaistettu painos *Antitrust Law* (2001); Bork, *The Antitrust Paradox* (1978, 1993); Posner–Easterbrook, *Antitrust. Cases, Economic Notes and Other Materials* (1981); Demsetz, *Efficiency, Competition and Policy* (1990).

¹⁶ Ks. esim. Scherer–Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance* (1990); Carlton–Perloff, *Modern Industrial Organization* (2001); Martin, *Advanced Industrial Economics* (1993); Shepherd, *The Economics of Industrial Organization* (1997); Areeda–Solow–Hovenkamp, *Antitrust Law, Volume II A* (1995); Viscusi–Harrington–Vernon, *Economics of Regulation and Antitrust* (1995); Utton, *Market Dominance and Antitrust Policy* (1995); Schmidt, *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht* (1999). Kotimaisen kirjallisuuden osalta ks. Kuopamäki, *Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa* (2003) sekä Virtanen, *Market Dominance -related Competition Policy: An Eclectic Theory and Analyses of Policy Evolution* (1998).

¹⁷ Ks. esim. Clark, *Competition as a Dynamic Process* (1961); Tolkdorf, *Dynamischer Wettbewerb* (1994).

¹⁸ Ks. esim. Schlecht, *Grundlagen Und Perspektiven Der Sozialen Marktwirtschaft* (1990) s. 62 ss.

¹⁹ Ks. esim. Phlips, *Competition Policy: A Game-Theoretic Perspective* (1995).

Yleisemmällä tasolla kilpailua voidaan tarkastella instituutiona, samaan tapaan kuin esimerkiksi omistusoikeutta tai julkista valtaa.²⁰ Kilpailulla voidaan nähdä funktioita, jotka menevät ohi puhtaasti taloudellisen hyödyn ja tarkoituksenmukaisuuden (systeemiteoria). Kilpailu nähdään tällöin markkinatalousjärjestelmän keskeisenä rakennenosana, joka turvaa ja samalla oikeuttaa yksityistä omistusoikeutta, sopimus- ja elinkeinovapautta. Kilpailun olemassaolo kytketään laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin, jossa toimiva kilpailu muodostaa osan markkinatalousjärjestelmän oikeudellisesta infrastruktuurista.

On syytä pysähtyä pohtimaan hetkeksi sitä, millaista kilpailua Liikennekaariesityksellä tavoitellaan. *Vapaalla* kilpailulla tarkoitetaan sitä, ettei kilpailua estetä julkisen vallan toimesta. Termi on siten sidoksissa elinkeinovapauden toteuttamiseen. Termillä *täydellinen* kilpailu tarkoitetaan taloustieteellistä mallia, jossa yhteiskunnan resurssit ohjautuvat automaattisesti tehokkaimpaan käyttöön. *Monopolistisella* kilpailulla tarkoitetaan sitä, ettei kilpailu markkinoiden keskittymisen ja yritysten harjoittaman hyödykkeitä koskevan differentioinnin seurauksena olekaan täydellistä, vaan että yrityksillä on markkinavoimaa korottaa hintansa kilpailullisen tason yläpuolelle. *Toimivan* kilpailun teoriassa yksi markkinoiden epätäydellisyys pyritään korvaamaan toisella, jolloin markkinoiden tehokas toiminta voidaan turvata valtiovallan toimenpitein. Vaatimattomamman toimivan kilpailun sisällön mukaan toimivalla kilpailulla tarkoitetaan yksinkertaisesti sitä, että mikään, edes kilpailu, ei ole täydellistä.

Epätäydellisessä maailmassa kilpailuviranomaiset pyrkivät huolehtimaan siitä, että kilpailu olisi kohtuullisen toimivaa ja täyttäisi likipitään sille ohjausmekanismina ja hyvinvoinnin tuojana asetetut tavoitteet. Kilpailun *tehokkuudella* tarkoitetaan sitä, että kilpailun seurauksena taloudellinen tehokkuus lisääntyy tai että kilpailu on optimaalisen intensiivistä. Puhuttaessa *dynaamisesta* kilpailusta korostetaan kilpailun luonnetta prosessina ja muutoksena. Liikenteeseen liittyy jo resurssien rajallisuudesta ja Suomen demografisista erityisolosuhteista johtuen piirteitä, joiden perusteella täydellisen kilpailun tavoittelu ei ole tässäkin tapauksessa mahdollista. Pikemminkin hankkeella pyritään lisäämään *kilpailuintensiteettiä* siitä mikä se on nykyisin.

Eroa sääntelyvaihtoehtojen kuvaamiseen liittyvän sääntelyteorian ja sääntelypolitiikan välillä voidaan kuvata siten, että *sääntelyteoria* on *positiivinen*, kun taas *sääntelypolitiikka* on normatiivinen tutkimuskohde. Kilpailuteoria vastaa siihen, mitä funktioita kilpailulla on yhteiskunnassa. Kilpailuteorian ydinalueen muodostaa taloustiede, joka selvittää markkinoilla vallitsevia syy- ja seuraussuhteita. Tarkastelu painottuu markkinoihin, mutta ei rajoitu niihin. Kilpailuteoria vastaa kysymyksiin *miksi* ja *miten*. Kilpailupolitiikassa tutkitaan kysymyksiä siitä, mitkä ovat kilpailupolitiikan keskeiset päämäärät, mitä niiden tulisi olla ja millä keinoilla kyseisiin päämääriin on mahdollista päästä. Kysytään, *mitä tarkoitusta varten* ja *millä keinoin*. Sama ero voidaan tehdä sääntelyteorian ja sääntelyä koskevan politiikan välillä.²¹

4.2 Toimivan kilpailun hyödyistä

Tarkasteltaessa kilpailun lisäämistä on syytä kiinnittää huomiota siihen, millaista kilpailua sääntelykokonaisuudessa oikeastaan tarkoitetaan tai millaiseen sääntelyyn se johtaa. *Kilpailuprosessi* voidaan määritellä sarjaksi aloitteista ja vastareaktioista koostuvia toimenpiteitä, joilla yritykset pyrkivät parantamaan asemaansa markkinoilla suhteessa kilpailijoihinsa. Kilpailun prosessiluonnetta korostavia määritelmiä voidaan luonnehtia *dynaamisiksi määritelmiksi*. Kilpailua ei tarkas-

²⁰ Ks. esim. Williamson, *Markets and Hierarchies, Analysis and Antitrust Implications* (1983); North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (1990); Kasper–Streit, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy* (1998).

²¹ Yhteiskuntapolitiittiset näkemykset yhdistettyinä kansantaloudellisiin tutkimussuuntauksiin ilmentyvät *koulukuntina*. Keskeinen tekijä erilaisten politiikkasuositusten välillä selittyy erilaisella käsityksellä siitä, miten hyvä on markkinoiden kyky vääristymien itseoikaisuun. Toinen ero liittyy siihen, miten hyväksi arvioidaan viranomaisten ja tuomioistuinten kyky erottaa vahingollinen toiminta hyödyllisestä toiminnasta. *Positiivisten erojen* ohella ratkaisevia ovat *normatiiviset tekijät*, erityisesti se, miten poliittisen suosituksen esittäjä asemoi itsensä ja kilpailuoikeuden kolmiossa taloudellinen hyvinvointi, vapaus ja oikeudenmukaisuus.

tella valokuvamaisena otoksena tietyn hetken tilanteesta, vaan pidemmän aikavälin kehityskulkuna, jossa tilanteet vaihtelevat. Kilpailun lopputulos ei ole ennakolta selvillä. Täydelliseltä tuntuva voitto osoittautuu myöhemmin vain yhdeksi vaiheeksi kehityksen pyörässä, jossa valta-asemia saavutetaan, pidetään ja menetetään. Tässä mielessä kilpailuprosessi on perusluonteeltaan ikuinen ja markkinavoima aina väliaikainen.

Kilpailuteoriassa aiemmin painottuneesta vallitsevien kilpailuolosuhteiden kuvaamisesta on enenevässä määrin siirrytty markkinoiden muutosta koskevan dynaamisen prosessin tutkimiseen. Kilpailuteoreettisessa kirjallisuudessa²² puhutaan *kilpailun funktioista*, joilla kuvataan taloudellisen kilpailun merkitystä ja tehtäviä hyödykkeiden tuotannossa ja yhteiskuntaelämän järjestämisessä. Vapaa suorituskilpailu mahdollistaa sen, että

- 1) markkinoilla syntyvä tarjonta vastaa kuluttajien preferenssejä (*ohjausfunktio*);
- 2) tuotantopanokset ohjautuvat tehokkaimpaan mahdolliseen käyttöön ja yritykset hyödyntävät tehokkaimpia mahdollisia tuotantomenetelmiä (*allokaatiofunktio*);
- 3) teknisen edistyksen seurauksena markkinoilla syntyy aiempaa edullisempia tuotantomenetelmiä ja kokonaan uusia hyödykevaihtoehtoja (*innovaatiofunktio*);
- 4) markkinat reagoivat nopeasti olosuhteissa tapahtuviin muutoksiin sopeuttamalla ja uudelleen ohjaamalla tuotantoaan (*sopeutumisfunktio*);
- 5) markkinoilla syntyvä tulonjako perustuu suoritukseen (*tulonjakofunktio*);
- 6) markkinat itse kontrolloivat ja purkavat valtakeskittymiä ja estävät siten markkinavoiman pysyväisluonteisen keskittymisen (*vallan hajauttamisfunktio*).

Taloudellisessa kilpailussa voidaan erottaa toisistaan vaihdanta- ja rinnakkaisprosessi. *Vaihdantaprosessissa* tarkastellaan kauppakumppanin valinnanvapautta ja sen rajoituksia. Tämä valinnanvapaus on sitä suurempi, mitä suurempi hyödykkeiden keskinäinen korvaavuus on ja mitä joustavammin yritykset voivat suunnata tuotantoaan uudelleen. *Rinnakkaisprosessilla* tarkoitetaan samoilla markkinoilla toimivien kilpailevien yritysten välistä kilpailua, mukaan lukien sillä hetkellä vielä markkinoiden ulkopuolella olevat potentiaaliset kilpailijat. Rinnakkaisprosessi voidaan jakaa *innovatiiviseen* ja *imitoivaan* kilpailuun, jolloin saadaan esille kilpailun syklinen luonne. Innovatiivinen käyttäytyminen, esimerkiksi entistä paremman tuotantomenetelmän kehittäminen, tuo innovaation tekijälle kilpailuedun, jonka turvin yritys saa hetkittäisesti markkinavoimaa (*"luova kilpailu"*). Toimivassa kilpailussa kauppakumppanin tai asiakkaan riippuvuus on kuitenkin luonteeltaan tilapäistä. Luova prosessi saa päätöksensä kilpailijoiden ryhtyessä jäljittelemään innovatiivista yritystä, jotta luovalle kilpailulle syntyisi uusia edellytyksiä (*"tuhoava kilpailu"*).

4.3 Argumentteja henkilöliikennettä koskevan sääntelyn lieventämisen puolesta

Tuoreessa OECD:n kansainvälisen liikennefoorumin ITF:n selvityksessä kartoitettiin kansainvälisiä kokemuksia henkilökuljetusten järjestämisestä erityisesti harvaan asutuilla alueilla.²³ Selvityksen kohteina olivat Norja, Iso-Britannia, Ranska, Japani ja Suomi.

²² Ks. esim. Arndt, *Macht und Wettbewerb* (1981) s. 52; Tolksdorf, *Dynamischer Wettbewerb* (1994) s. 17–32; Herdzina, *Wettbewerbspolitik* (1999) s. 16–33; Berg, *Marktphasen, Zeitwettbewerb und Strategische Allianzen: Die Beispiele "Mikroelektronik" und "Personal-Computer"* (1995) s. 302 ss.

²³ Ks. OECD/ITF: *International Experiences on Public Transport Provision in Rural Areas*, 2015.

Selvityksen mukaan erilaisten älylaitteiden kuten älypuhelimien ja tablettien yleistymisen muuttaa myös henkilöliikennemarkkinoita. Älylaitteiden käyttö on synnyttänyt uusia tarpeita ja uusia palveluja. Lainsäädäntö sen sijaan ei ole pysynyt viestintätekniikan mukana, ja eri maissa onkin herännyt keskustelu siitä, kuinka säädökset ja nykyiset toimintatavat saataisiin kohtaamaan toisensa nykyistä paremmin. Haja-asutusalueiden liikennepalvelujen järjestämisessä maasta riippumatta ongelmina ovat ikääntyvä väestö, vähäinen kysyntä, pitkät etäisyydet, palveluiden kustannusten nousu sekä rahoituksen niukkuus. Julkisin varoin rahoitetaan eri maissa samantyyppisiä kuljetuksia.

Kutsuohjattu julkinen liikenne on yksi keskeisistä keinoista tarjota liikennepalveluja harvaan asutuilla alueilla. Selvityksen mukaan tämä malli ei kuitenkaan yksin ratkaise ongelmaa, vaan sen tulee olla osa matkaketjua. Kutsuohjatus liikenteestä on eri maissa eri muotoja, mutta pääpalvelumuodot ovat joko ovelta ovelle tuotettu palvelu tai ennakkoon määrätty linja, jota ajetaan vain jos on tilauksia. On arvioitu, että perinteisellä joukkoliikenteellä on jatkossakin merkittävä rooli. Joukkoliikenteen matkustajamääriä on pystytty kasvattamaan parantamalla palvelutasoa esimerkiksi väljentämällä istumapaikkoja tai tarjoamalla reaaliaikaista aikataulutietoa matkapuhelimiin.

Selvityksen mukaan julkisesti rahoitetut liikennepalvelut tulisi koordinoita nykyistä tehokkaammin. Esimerkiksi erityiskuljetuksia voitaisiin avata muille matkustajille ja suunnittelu ja tilaukset voitaisiin yhdistää nykyistä paremmin. Ajoneuvokapasiteettia on usein riittävästi, mutta se ei välttämättä ole optimaalisessa käytössä. Henkilö- ja tavarakuljetusten yhdistäminen toisi tehokkuushyötyjä mutta edellyttäisi muutoksia muun muassa lupa- ja vastuukysymyksiin.

Uudet palvelukonseptit eivät poista julkisen rahoituksen tarvetta erityisesti haja-asutusalueilla, mutta ne voivat pysäyttää kustannusten nousun. Julkisen rahoituksen tulisi olla pitkäjänteistä. Myös uusia palvelumalleja tulee tukea, mutta vain niiden alkuvaiheessa, jotta vältetään uusien "tuettujen" palvelujen syntymiseltä ja markkinoiden kilpailutilanteen vääristymiseltä.

OECD toteaa vuoden 2015 Suomea koskevassa maaraportissaan, että Suomen tulisi avata kilpailua ja helpottaa markkinoille pääsyä liikenteen alalla. Kilpailua olisi mahdollista vapauttaa erityisesti taksiliikenteessä ja rautateiden henkilöliikenteessä. Aihe on ollut esillä jo aiempien vuosien maaraporteissa. OECD katsoo, että Suomen aiemmat toimet kilpailun edistämiseksi eivät ole olleet riittäviä.²⁴

4.4 Kilpailuneutraliteetti

Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamista kaikille toimijoille tietyillä markkinoilla.²⁵ Laajimmillaan kilpailuneutraliteetti tarkoittaa tilannetta, jossa kaikki kilpailun vääristymät on eliminoitu ja jossa kauppakumppanin tai vaihtoehtoisten hyödykkeiden valintaan ei vaikuta mikään ulkopuolinen tekijä. Jos näihin valintoihin vaikuttavat merkittävästi erilaiset ulkopuoliset tekijät, kilpailu on vääristynyt ja kilpailuneutraliteetti on puutteellista.

Käytännössä kilpailuneutraliteettiin liittyvien ongelmien keskeisimpiä syitä ovat a) tasapuolisia kilpailuedellytyksiä vääristävät lait ja säännökset kuten esimerkiksi epäsymmetrinen toimialasääntely, verotukselliset etuisuudet tai muu kilpailun vääristymiä aiheuttava normien antaminen sekä b) julkisen vallan oma toiminta markkinoilla, kuten julkisen vallan harjoittama yritystoiminta, julkiset investoinnit, julkiset tuet ja ristiinsubventio tai epätasapuolisesti toteutetut julkiset hankinnat.

²⁴ Ks. OECD: Economic Survey of Finland 2016. <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-finland.htm>.

²⁵ Ks. esim. Kuoppamäki, *Yritysoikeus* (2014) s. 1220–1225; Valkama – Virtanen, *Julkisen ja yksityisen tuotantotoiminnan välisen kilpailuneutraliteetin analysointi ja kehittäminen – arvioita julkisten työryhmien esityksistä*, Kilpailuoikeudellinen vuosikirja 2008 s. 47–65.

Kilpailuneutraliteetin vastainen toiminta voi mahdollistaa poikkeuksellisen edullisen hinnoittelun tai lisätä opportunistista käyttäytymistä, jossa talouden toimijat keinotekoisin järjestelyin hankkivat erilaisia etuuksia tai välttävät velvoitteita. Neutraliteettiongelmat johtavat yleisemmin voimavarojen vääriin kohdentumiseen kansantaloudessa. Talouden toimijat tekevät toisin sanoen sellaisia valintoja, joita nämä eivät muutoin tekisi, ellei näihin valintoihin olisi luotu suoria tai epäsuoria kannusteita institutionaalisen ympäristön tasolla. Tyypillisesti kilpailuneutraliteetin vastainen toiminta vähentää taloudellista tehokkuutta markkinoilla.

Kilpailuneutraliteetti on noussut yhä tärkeämmäksi sääntelystandardiksi. Oikeudellinen sääntely ei saisi vaikuttaa yritysten valintoihin muutoin kuin lainsäädännössä tavoitelluilla tavoilla. Erityisesti sääntely ei saisi vääristää kilpailua tai aiheuttaa muita markkinahäiriöitä.

4.5 Nyt käsillä olevan mallin tavoitteet ja sen heikkoudet kilpailuneutraliteetin näkökulmasta

Liikennekaariesitys olisi ensimmäinen osa kolmessa vaiheessa toteutettavaa kaikkia liikenne- muotoja koskevaa liikennemarkkinoiden sääntelyn kokonaisuudistusta. Ensimmäisessä vaiheessa muutokset kohdistuisivat pääosin tieliikenteen sääntelyyn. Esitetyillä muutoksilla tieliikenteen markkinalainsäädäntö lähentyisi muissa liikennemuodoissa jo voimassaolevaa sääntelyä. Ensimmäisen vaiheen esityksellä kevennettäisiin merkittäväällä tavalla tieliikenteen palveluiden tarjoamista koskevaa sääntelyä ja vähennettäisiin toimijoiden hallinnollista taakkaa.

Liikennekaarella muutettaisiin nykytilaa, jossa liikenteen markkinat ovat vahvasti säännellyt ja julkisin toimin ohjatut. Samalla edistettäisiin liikennepalveluiden syntymistä asiakaslähtöisesti, markkinaehtoisesti ja terveen kilpailun pohjalta. Liikennepalvelujen ostot ja muu julkinen tuki liikennejärjestelmälle ovat valtion- ja kuntataloudessa merkittävä menoerä. Kun palveluja voitaisiin tarjota, yhdistellä ja käyttää monipuolisemmin ja tehokkaammin, voitaisiin saavuttaa merkittäviä kustannussäästöjä. Esitys tukee hallitusohjelman tavoitteita kuntien kustannusten karsimisesta sekä kilpailukyvyyn vahvistamisesta elinkeinoelämän ja yrittäjyyden edellytyksiä parantamalla.

Edellä olevia tavoitteita voidaan pitää kilpailun toimivuuden näkökulmasta tavoiteltavina. Esityksellä pyritään luomaan tasapuoliset toimintaedellytykset nykyisille ja uusille markkinoilla toimijoille.²⁶

Kuten jäljempää ilmenee, tässä ei olla kuitenkaan toistaiseksi vielä aivan onnistuttu. Vaikka liberalisoinnille on yleisellä tasolla esitettävissä vahvoja perusteita, nyt lausuntokierroksella oleva Liikennekaariesitys sisältää eräitä sääntelyn yhteensovittamiseen liittyviä ongelmia. Ongelma ei ole esityksen tavoitteissa vaan toteuttamistavoissa, joihin liittyy osin merkittäviä kilpailuneutraliteettia koskevia ongelmia.

Seuraavassa käsitellään eräitä keskeisiä taksiliikennettä ja pakettiautoliikennettä koskevia ongelmia. Sääntelyn epäsymmetrisyydestä johtuen esityksen toteutuminen nyky muodossaan voisi aiheuttaa merkittäviä kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia. Lausuntokierroksen tarkoituksena on esittää parannuksia esitettyihin ratkaisuihin ja siihen pyritään tässäkin selvityksessä.

4.5.1 Taksiliikenne

Liikennekaariesityksen mukaan taksiliikenneluvasta tulisi jatkossa toimijakohtainen. Luvan myöntämisen ehtoina ovat oikeustoimikelpoisuus, tosiasiallinen ja pysyvä toimipaikka jossain jäsenvaltiossa, hyvä maine, asianmukainen vakavaraisuus ja riittävä ammatillinen pätevyys. Lisäksi toimijan on nimettävä liikenteestä vastaava henkilö, joka on hyvämaineinen.

²⁶ Liikennekaariesitys, s. 1.

Jatkossa ei olisi määrä sääntelyä, sillä taksilupakiintiöistä luovuttaisiin. Myöskään ei olisi ajo- ja päivystysvelvoitteita tai asemapaikkavelvoitetta. Esitysluonnoksen tavoitteena on turvata tasa- puoliset edellytykset toimijoille. Sääntelyn purkamisen tausta-ajatuksena haja-asutusalueiden osalta on, että kysyntä luo tarjontaa myös maaseudulla jatkossakin ja joustavammat toimintaedellytykset varmistavat saatavuuden. Taksitilausvälityskeskukset ei olisi erillissääntelyä.

Liikennekaariesityksen mukaan lähtökohtana siten on, että ammattimainen taksiliikenne jäisi luvanvaraiseksi (jatkossa taksiliikennelupa), mutta autokohtainen taksilupa muutettaisiin toimija-kohtaiseksi taksiliikenneluvaksi. Taksiliikennettä saisi harjoittaa myös henkilöliikenneluvan haltija. Tätä perustellaan sillä, että henkilöliikenneluvan myöntämisen edellytykset ovat vaativammat kuin taksiliikenneluvan myöntämisen edellytykset. Liikenneluvan haltijoiden osalta oikeus harjoittaa taksiliikennettä ei aiheuta merkittäviä ongelmia kilpailuneutraliteetin näkökulmasta.

Sen sijaan kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ongelmallisena on pidettävä sitä, että Liikennekaariesityksen mukaan *ei-ammattimaista tai muulla tavoin sivutoimista taksiliikennettä saisi jatkossa harjoittaa täysin ilman lupaa*. Kuten edellä on jo todettu, liikennekaariesityksessä *ei-ammattimaisena toimintana* pidettäisiin *vähäistä toimintaa*, jollaisesta olisi kyse, mikäli taksiliikenteen harjoittamisesta saatavien korvausten määrä jäisi *alle 10 000 euron* 12 kuukauden tarkastelujaksolla. Lisäksi ehdotus sallisi muun liiketoiminnan ohessa harjoitettavan sivutoimisen tai museoajoneuvolla harjoitettavan taksiliikenteen, joihin ei sovellettaisi edellä kuvattua 10 000 euron vuosirajaa. Liikennekaarta koskevan lakiluonnoksen 1 §:n mukaan lakia ei siis lainkaan sovelleta kuljetustoimintaan, joka on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pienimuotoista eli 10 000 euron raja ei täyty. Lain 2 §:n mukaan ilman henkilöliikennelupaa saa myös suorittaa kuljetuksia museoajoneuvoilla tai konsernin, siihen verrattavan yhtymän tai julkisyhteisön sisäisiä henkilökuljetuksia niiden hallinnassa olevilla linja-autoilla. Henkilöliikennelupaa ei myöskään edellytetä kunnalta tai muulta palveluntarjoajalta, jonka toimintaan liittyy henkilöiden kuljettamista, mutta jonka *pääasiallinen toiminta on muu kuin henkilöliikenteen harjoittaminen*.

Esityksen mukaan taksiliikenneluvan haltijan on huolehdittava kuljettajan vaatimusten täyttymisestä. Onkin tarpeellista, että huolehditaan erityisesti asiakas- ja liikenneturvallisuudesta. Tähän kuuluu muun ohella kuljettajan rikostaustan tarkistaminen; ajatuksena on, että varmistetaan sama taso kuin nykyään lasten ja nuorten kanssa työskentelevien henkilöiden osalta sekä otetaan huomioon liikennetarkastukset. Vastaavasti liikenneluvan haltija vastaa taksiliikenteessä rikosrekisterin tarkistamisesta ja kuljettajan soveltuvuudesta huolehtimisesta.

Taksipalvelun laatua koskevat keskeiset vaatimukset säilytettäisiin. Liikenneluvan haltija vastaisi siitä, että kuljettaja varmistaa matkustajan turvallisen ajoneuvon tulon ja siitä poistumisen ja tarjoaa matkustajalle hänen tarvitsemaansa apua sekä ottaa huomioon matkustajan toimintarajoituksista johtuvat erityiset tarpeet. Kuljettajan tulee lisäksi huolehtia siitä, että matkustajan nähtävillä on taksiliikenneluvan haltijan nimi ja yhteystiedot sekä kuljettajan nimi. Lisäksi kuljettajan tulee valita tarkoituksenmukainen reitti. Matka tulee voida maksaa käteisellä ja yleisimmillä maksukorteilla, jollei ole selkeästi määritelty muuta maksutapaa, jonka asiakas on tilauksen tai varauksen yhteydessä hyväksynyt.

Esityksessä ehdotetaan parannettavaksi kuluttajan mahdollisuuksia saada etukäteen tietoa taksipalvelun hinnoittelusta. Hinta tai hinnan määräytymisen perusteet olisi ilmoitettava selkeällä, yksiselitteisellä ja kuluttajan kannalta helposti ymmärrettävällä ja havaittavalla tavalla. Trafi voisi antaa tarkempia määräyksiä hinnan ilmoittamisesta, hintatietojen esilläpidosta sekä kuluttajalle tarjottavan taksipalvelun kokonaishinnasta, jonka ylittyessä tai arvioitaessa ylittyvän taksipalvelusta on sovittava nimenomaisesti. Taksipalvelun hinnoittelua koskevat vaatimukset kohdistuisivat luvanhaltijan ohella myös välityspalvelun tarjoajaan.

4.5.1.1 Turvallisuusriski

Vaikuttaa siltä, että Liikennekaariesitys synnyttäisi merkittävän turvallisuutta koskevan sääntelyaukon. Esityksen mukaan taksilupaa ei tarvita harjoitettaessa taksiliiketoimintaa (i) mainittuun 10 000 euron rajaan asti, (ii) yhdessä muun elinkeinotoiminnan kanssa tai (iii) museoautolla. Tästä taas seuraa, ettei myöskään kuljettajan rikostausta tai muu sopivuus taksin kuljettamiseen tule ilmeisesti millään tavalla etukäteen tarkistetuksi.

Kyse saattaa olla säädösteknisestä kömmähdyksestä. Voidaan tuskin perustella sääntelyratkaisua, jossa kannustettaisiin erilaiseen ”kokeiluluonteiseen toimintaan” siten, että olisi yhteiskunnallisesti hyväksyttyä, että esimerkiksi hiljattain vakavista rikoksista tuomittu henkilö olisi soveltuva kuljettamaan taksia vaikkapa öiseen aikaan tai muutenkaan. Samoin on hankala perustella, miksi erityisen vähäinen kokemus auton ammattimaisesta kuljettamisesta, jota esityksessä asetettu 10 000 euron tulon raja myös osaltaan indisoi, loisi perusteita sille, ettei taksi- tai tavarakuljetuksissa kuljettajan osaamista näissä tapauksissa tarvitsisi millään tavalla mitata, toisin kuin niissä tapauksissa, joissa toiminnan harjoittajalla on taksi- tai henkilöliikennelupa. Samoista syistä on vaikeaa ymmärtää, miksi taksiliikenneliiketoimintaa saa vapaasti harjoittaa ilman minkäänlaista rikostaustan tai soveltuvuuden tarkistamista, mikäli kyseinen henkilö harjoittaa päätoimisesti jotain muuta elinkeinotoimintaa. Ilman liikenneturvallisuuteen liittyviä vaatimuksia ja rikostaustan selvittämistä taksiliikennettä saisi myös harjoittaa museoautolla, joskin tämä seikka lienee enemmän kuriositeetti kuin vakava käytännön ongelma. Vaikuttaa siltä, että myös palvelun laatuvaatimukset ovat kovemmat silloin, kun palvelua harjoitetaan taksi- tai henkilöliikenneluvalla, eivätkä myöskään maksamista ja hintojen etukäteistä ilmoittamista koskevat vaatimukset ilmeisesti koskisi ”pienimuotoista toimintaa”.²⁷

Esitys näytetään kirjoitetun siten, että myös taksipalvelun laatua ja hinnoittelun ilmoittamista koskevat vaatimukset soveltuvat vain silloin, kun toimintaa harjoitetaan taksi- tai liikenneluvalla, ei sen sijaan silloin, kun kyse ei ole ammattimaisesta toiminnasta.

Taksipalvelu on tyypillinen ”*experience good*”, jossa kuluttaja pystyy arvioimaan palvelun laatua vasta jälkikäteen.²⁸ Näin ollen ei voida olettaa, että ”markkinat” hoitavat hyvämaineisuutta ja ammattitaitoa koskevien vaatimusten täyttymisen valvonnan viranomaisten sijaan. Sinänsä totta voi olla, että taksitoimintaa vakavamielisesti harjoittavien yritysten omassa intressissä on laadun varmistaminen. Ongelmaksi kuitenkin todennäköisesti muodostuvat vähemmän vakavamieliset,

²⁷ Taksipalvelun laatua koskevat keskeiset vaatimukset säilytettäisiin. Liikenneluvan haltija vastaisi siitä, että kuljettaja varmistaa matkustajan turvallisen ajoneuvon tulon ja siitä poistumisen sekä tarjoaa matkustajalle hänen tarvitsemaansa apua ja ottaa huomioon matkustajan toimintarajoituksista johtuvat erityiset tarpeet. Kuljettaja huolehtisi lisäksi siitä, että matkustajan nähtävillä on taksiliikenneluvan haltijan nimi ja yhteystiedot sekä kuljettajan nimi. Kuljettajan tulisi valita tarkoituksenmukainen reitti ja asiakkaan tulisi voida maksaa matkansa käteisellä ja yleisimmillä maksukorteilla, jollei ole selkeästi määritelty muuta maksutapaa, jonka asiakas on tilauksen tai varauksen yhteydessä hyväksynyt. Liikennekaariesityksessä ehdotetaan parannettavaksi kuluttajan mahdollisuuksia saada etukäteen tietoa taksipalvelun hinnoittelusta. Hinta tai hinnan määräytymisen perusteet olisi ilmoitettava selkeällä, yksiselitteisellä ja kuluttajan kannalta helposti ymmärrettävällä ja havaittavalla tavalla. Trafi voisi antaa tarkempia määräyksiä hinnan ilmoittamisesta, hintatietojen esilläpidosta sekä kuluttajalle tarjottavan taksipalvelun kokonaishinnasta, jonka ylittyessä tai arvioitaessa ylittyvän taksipalvelusta on sovittava nimenomaisesti. Taksipalvelun hinnoittelua koskevat vaatimukset kohdistuisivat luvanhaltijan ohella myös välityspalvelun tarjoajaan. Ehdotetulla sääntelyllä pyritään siten ehkäisemään ne haittavaikutukset, joita muissa maissa on esiintynyt taksimarkkinoiden vapauttamisen yhteydessä ja joiden osalta sääntelyä on myöhemmin lisätty näissä maissa. Tämä ei kuitenkaan pidä paikkaansa niissä tapauksissa, joissa taksipalveluja tarjotaan muulla tavalla kuin taksi- tai henkilöliikenneluvan perusteella. Liikennekaariesityksen II osan 1 luvun 1 §:n mukaan lakia ei sovelleta kuljetustoimintaan, joka on 1 momentissa tarkoitettulla tavalla pienimuotoista eli 10 000 euron raja ei täyty. Esityksen II osan 1 luvun 2 §:n mukaan ilman henkilöliikennelupaa saa kuitenkin suorittaa kuljetuksia museoajoneuvoilla tai konsernin, siihen verrattavan yhtymän tai julkisyhteisön sisäisiä henkilökuljetuksia niiden hallinnassa olevilla linja-autoilla. Henkilöliikennelupaa ei myöskään edellytetä kunnalta tai muulta palveluntarjoajalta, jonka toimintaan liittyy henkilöiden kuljettamista, mutta jonka pääasiallinen toiminta on muu kuin henkilöliikenteen harjoittaminen.

²⁸ Myös Liikennekaariesityksessä (s. 56) todetaan, että... ”[m]oneen muuhun elinkeinoon verrattuna taksialasta poikkeuksellisen tekee se, ettei asiakas pysty hinnannuodostuksen monimutkaisuudesta johtuen käytännössä luotettavasti arvioimaan matkan hintaa ennen matkan päättymistä. Lisäksi erityisesti katutaksien tapauksessa erityistä on, ettei asiakas käytännössä pysty erottelemaan kuljettajia ja yrittäjiä ja täten kokemus saadun palvelun laadusta ei kohdistu yksittäiseen yritykseen, vaan taksialaan kokonaisuutena ja siten hyvän palvelun tarjoamiseen ei muodostu kannustinta. Satunnaisen taksinkäyttäjän, joka tilaa matkan suoraan kadulta tai soittamalla välityskeskukseen, on melko epätodennäköistä päätyä uudestaan saman yrittäjän kuljetukseen. Siten asiakas ei pysty kulutuskäyttäytymisellään osoittamaan, mitkä yrittäjät ovat tarjonneet hinta-laatu-suhteeltaan parasta palvelua.”

ehkä jopa harmaan talouden²⁹ toimijat, jotka voivat helposti jatkaa toimintaa perustamansa uuden yrityksen nimissä, mikäli ongelmia ilmenee. Liikennekaariesityksen mukaan yhteiskunnan maksamissa kuljetuksissa tilaaja asettaa haluamansa vaatimukset. Tämä koskee kuitenkin vain julkisen vallan rahoittamia palveluja, eikä tälläkään voida riittävästi suojella asiakkaiden turvallisuutta. Tämä johtuu jo siitä, että tunnetusti takseja tilaavat muutkin kuin julkisyhteisöt kilpailutuksissaan.

4.5.1.2 Kaksien markkinoiden syntyminen

Esitysluonnoksen perusteella taksiliikennettä voisi jatkossa harjoittaa viidellä eri tavalla: 1) taksiluvalla, 2) henkilöliikenneluvalla, 3) 10 000 vuosittaisen laskutuksen rajaan asti ilman sääntelyä, 4) yhdessä muun elinkeinon kanssa ilman sääntelyä, 5) museonautolla ilman sääntelyä. Liikennekaarta koskevassa esitysluonnoksessa asetettava 10 000 euron raja on sikäli ymmärrettävä, että samaa rajaa käytetään arvonlisävelvollisuuden määrittelyssä. Odotettavaa kuitenkin on, että syntyy toimintamalleja, joissa taksimarkkinoilla kilpaillaan konseptilla, jossa kyse on laajemmasta toiminnasta, mutta yksittäisen kuljettajan ansio jää alle 10 000 euron. *Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ei ole perusteltua luoda rakennetta, jossa yhtäältä yli 10 000 euron rajan yläpuolella kyse on säännellystä elinkeinotoiminnasta, mutta sanotun rajan alapuolella minkäänlaista sääntelyä ei ole.* Vastaava ongelma liittyy tilanteisiin, joissa taksiliiketoimintaa harjoitetaan yhdessä muun liiketoiminnan kanssa. Tällainen *asymmetrinen sääntelykonsepti* asettaa taksiluvan nojalla toimintaa harjoittavat elinkeinonharjoittajat muita elinkeinonharjoittajia epäedullisempaan asemaan. Luvanvaraisten toimijoiden on erittäin vaikeaa kilpailla ei-ammattimaista toimintaa harjoittavien palveluntarjoajien kanssa. Ei-ammattimaisille palveluntarjoajille syntyvää etua voidaan verrata taloudellisilta vaikutuksiltaan tilanteeseen, jossa yritykselle myönnetään valtiontukea.

Oma kysymyksensä tulee olemaan, miten valvotaan 10 000 euron rajan täyttymistä. Ensinnäkin, pienimuotoisessa toiminnassa, siis 10 000 euron liikevaihtoon asti, kuitinantovelvoitetta ei kuitenkaan tarjoamisvelvoitetta käteiskaupassa koskevan lain mukaan ole, mikä tehnee valvonnasta hankalaa. Lisäksi tällaisen rajan asettaminen taksiliikenteessä saattaa kannustaa toimintamalleihin, joissa vain osa kyydeistä tehdään kuittia vastaan. Sama ongelma on menneiltä vuosilta tuttu esimerkiksi rakennusteollisuudesta. Valvonnan helppoutta ei lisää se, että taksiliikenneyrityksen kotipaikka voisi jatkossa olla missä EU-maassa tahansa. Tämä ei ole omiaan helpottamaan suomalaisten viranomaisten valvontamahdollisuuksia harmaan talouden osalta. Toisaalta 10 000 euron rajaan asti valvontamahdollisuudet vaikuttavat muutenkin kohtuullisen rajallisilta nyt julkistetun esitysluonnoksen osalta.

4.5.1.3 Asemapaikkaa koskevat määräykset

Liikennekaariesityksessä esitetään, että taksiliikennettä koskevasta lupakiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintasääntelystä luovuttaisiin kokonaan. Näiden määräysten poistaminen herättää kysymyksen, miten taksipalvelujen saatavuus turvataan jatkossa harvaan asutuilla alueilla. Taksipalvelu on myös useiden kuluttajaryhmien kannalta tärkeä osa joukkoliikennettä ja siksi sen käytömahdollisuus on turvattava myös taajamien ulkopuolella ja harvaan asutuilla alueilla. Tämä edellyttää myös sitä, että taksipalvelu on kuluttajalle turvallinen ja hyvälaatuinen, hinnan määrittämisen perusteet ovat selkeästi tiedossa ennen palvelun alkamista ja että hinnoittelu ja muut

²⁹ Liikennekaariesityksen mukaan välityspalvelun tarjoajan olisi varmistettava, että kuljetustoiminnan harjoittajalla on liikennelupa tai ett eivät kuljetustoiminnan harjoittajalle maksetut korvaukset ylitä 10 000 euroa eli ei-ammattimaiselle kuljetustoiminnalle määriteltyä rajaa, jos liikennelupaa ei ole. Välityspalvelun tarjoajalle asetettava velvollisuus varmistaa toimijan liikennelupa tai maksettujen korvausten määrä on täydentävä keino huolehtia kustannustehokkaasti harmaan talouden torjunnasta kuljetusalalla. Välityspalvelujen tarjoajan edun mukaista on jo liiketaloudellisin perustein huolehtia siitä, että välitetyissä palveluissa noudatetaan ehdotettavan lain säännöksiä, joten velvoitetta ei voida pitää välityspalvelun tarjoajan kannalta kohtuuttomana. Välityspalvelun tarjoajalle asetettu selvitysvelvollisuus toimii samalla keinona viestiä lain velvoitteista sellaisille kuljetustoimintaa aloitteleville toimijoille, jotka vasta suunnittelevat alalle tuloa ja ottavat yhteyttä välityspalvelun tarjoajaan kuljetustoiminnan aloittamiseksi. Sääntelyn toimivuutta on kuitenkin syytä epäillä tilanteissa, joissa alle 10 000 euron rajan perusteella taksiliikennettä tarjoava henkilö käyttää samanaikaisesti useampaa välityspalvelua. Tällöin epäselväksi jää, kuka välityspalveluiden tarjoajista on vastuussa ja miten tehokas valvonta järjestetään. Itse asiassa pienimuotoisen toiminnan harjoittajalta ei edes edellytetä tilausvälitykseen eikä myöskään digitaaliseen maksamiseen liittymistä.

ehdot täyttävät kohtuullisuusvaatimukset koko maassa ja erilaisissa olosuhteissa. Kun kyse tältä osin ei ole varsinaisesti kilpailuneutraliteettia koskevasta kysymyksestä, asian käsittely jää tämän selvityksen ulkopuolelle. Tältäkin osin kuitenkin em. 10 000 euron rajan mukainen pienimuotoinen toiminta johtaa ongelmiin.

4.5.2 Tavaraliikenne

Liikennekaariesityksen myötä myös tavaraliikennemarkkinoilla seurauksena olisi todennäköisesti kaksien markkinoiden syntyminen. Kuten taksiliikenteen osalta, katsomme että luvanvaraisuuden sitominen 10 000 euron vuosirajaan luo myös kuorma-autoilla harjoitettavaan tavaraliikenteeseen kahdet eri markkinat, joissa ammattimaista tavaraliikennettä harjoittavien toimijoiden kilpailuedellytykset olisivat erilaiset verrattuna ei-ammattimaisiin toimijoihin. Rajanvetona käytettävää 10 000 euron vuosittaista rajaa olisi hankalaa valvoa. Asetus sallii jäsenvaltioiden vapauttaa asetuksen kaikkien tai joidenkin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ne maantieliikenteen harjoittajat, jotka harjoittavat ainoastaan kansallista liikennettä, jolla on kuljetusmarkkinoihin vain vähäinen vaikutus kuljetettujen tavaroiden luonteen vuoksi tai lyhyen kuljetusmatkan vuoksi. Jäsenvaltiot eivät voi jättää muuta toimintaa asetukseen sisältyvän markkinasääntelyn ulkopuolelle.

Tällaisessa tilanteessa olisi tarkkaan tutkittava, voidaanko tällaisesta poikkeuksesta luvanvaraisuuteen ylipäänsä säätää kansallisessa lainsäädännössä, kun EU-säännökset edellyttävät lupaa kaikelle ammattimaiselle tavarankuljetukselle silloin, kun ajoneuvon tai ajoneuvoyhdistelmän kokonaismassa ylittää 3 500 kiloa.³⁰ EU-sääntöjen mukaan tavaraliikenne edellyttää siis lupaa aina kun kyseinen painoraja ylittyy, riippumatta liiketoiminnan vuosittaisesta liikevaihdosta.³¹

Liikennekaariesityksen johdosta myös pakettiautoliikenteeseen uhkaa syntyä kahdet markkinat. Lupavelvoitteen poistuessa Suomessa voitaisiin jatkossa harjoittaa vapaasti tavaraliikennettä toisesta EU- tai ETA-maasta tulevalla pakettiautolla. Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta merkille pantavaa on se, että pakettiautoliikenteen kuluista noin 60–70 % muodostuu työvoimakustannuksista. Suomen sisäisistä kuljetuksista maksetaan kuljettajille Suomessa sovellettavan yleissitovan työehtosopimuksen mukaista palkkaa, mutta käytännössä palkkataso on alempi esimerkiksi Virossa toimivilla kuljetusyrityksillä. Näin ollen tavaraliikenteen harjoittaminen Suomessa voi olla edullisempaa elinkeinonharjoittajalle, joka tulee Suomea edullisemmän palkkatason maasta. Lisäksi vero-, katsastus- ja vakuutusvelvoitteet määräytyvät ajoneuvon rekisteröintipaikasta. Näistä syistä ulkomaisella elinkeinonharjoittajalla on usein alemmat kustannukset harjoittaessaan pakettiautoliikennettä Suomessa kuin suomalaisilla kilpailijoilla. Luvanvaraisuudesta

³⁰ Liikennekaariesityksessä todetaan, että EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksella säännellään maantieliikenteen harjoittajan ammattiin pääsyä ja tämän ammatin harjoittamista. Asetuksen soveltamisala-artikloista ilmenee, mitä toimintaa pidetään ammatin harjoittamisena. Maantieliikenteen harjoittajan ammatilla tarkoitetaan sekä maanteiden henkilöliikenteen harjoittajan ammattia että maanteiden tavaraliikenteen harjoittajan ammattia. Maanteiden henkilöliikenteen harjoittajan ammatilla puolestaan tarkoitetaan yrityksen harjoittamaa toimintaa joko suuren yleisön tai tiettyjen käyttäjäryhmien kuljettamiseksi matkustajan tai kuljetuksen järjestäjän suorittamaa maksua vastaan yli yhdeksän henkilön, kuljettaja mukaan lukien, kuljettamiseen rakennetulla ja varustetulla sekä tähän käyttöön tarkoitettulla ajoneuvolla. Maanteiden tavaraliikenteen harjoittajan ammatilla puolestaan tarkoitetaan yrityksen moottoriajoneuvoilla tai ajoneuvoyhdistelmillä toisen lukuun tai palkkiota vastaan harjoittamaa tavarankuljetusta. Ammattimaisen toiminnan raja näyttää edelleen olevan näiden määritelmien pohjalta suhteellisen matalalla. EU:n liikenteenharjoittaja-asetus sulkee kuitenkin lähtökohtaisesti asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle yritykset, jotka harjoittavat tavaraliikennettä yksinomaan sellaisilla ajoneuvoilla tai ajoneuvoyhdistelmillä, joiden sallittu kokonaismassa on enintään 3,5 tonnia, yritykset, jotka harjoittavat ei-kaupallista maanteiden henkilöliikennettä tai joiden pääasiallinen toiminta on muu kuin maanteiden henkilöliikenteen harjoittaminen sekä yritykset, jotka harjoittavat maantieliikenteen harjoittajan ammattia yksinomaan moottoriajoneuvoilla, joiden suurin sallittu nopeus on enintään 40 kilometriä tunnissa. Asetus sallii jäsenvaltioiden vapauttaa asetuksen kaikkien tai joidenkin säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ne maantieliikenteen harjoittajat, jotka harjoittavat ainoastaan kansallista liikennettä, jolla on kuljetusmarkkinoihin vain vähäinen vaikutus kuljetettujen tavaroiden luonteen vuoksi tai lyhyen kuljetusmatkan vuoksi. Jäsenvaltiot eivät voi jättää muuta toimintaa asetukseen sisältyvän markkinasääntelyn ulkopuolelle.

³¹ Sanottu pienimuotoisen toiminnan vapauttaminen luvanvaraisuudesta ei perustu EU:n liikenteenharjoittaja-asetuksen 1 artiklan 5-kohtaan. Sanotun säännöksen nojalla Liikennekaariesityksessä ehdotetaan säädettäväksi, että valtioneuvoston asetuksella voidaan vapauttaa luvanvaraisuudesta sellainen Suomen sisäinen tavarankuljetus, jolla on kuljetusmarkkinoihin vain vähäinen vaikutus kuljetettavien tavaroiden luonteen tai lyhyen kuljetusmatkan vuoksi. Ehdotettu 10 000 euron raja on erotettava valtioneuvoston asetuksella erikseen säädettävistä poikkeuksista luvanvaraisuuteen. Ks. myös selvityksen kohta 3.2.

vapautetussa pakettiautoliikenteessä ulkomaisilla toimijoilla olisi paremmat kilpailuedellytykset kuin suomalaisilla elinkeinonharjoittajilla.

Tavaraliikenteen osalta ongelmaksi muodostuu myös *kabotaasia koskeva epäsymmetrinen lopputulos, johon Liikennekaariesitys nyky muodossaan näyttäisi johtavan*. Tavaraliikenteen kabotaasi tarkoittaa *valtion sisäistä kuljetusta vieraassa maassa rekisteröidyllä ajoneuvolla*. Se on mahdollista EU:n ja ETA-alueen liikenteenharjoittajille. Niin kutsuttu yhteisöluupa oikeuttaa harjoittamaan Euroopan talousalueeseen kuuluvien valtioiden ja Sveitsin keskinäisen liikenteen lisäksi myös muuta ulkomaan liikennettä, ei kuitenkaan Ahvenanmaalla. Ulkomaisella yhteisöluvalla toimiva, muusta EU- tai ETA-valtiosta tuleva ajoneuvo voi harjoittaa Suomen sisäistä liikennettä vain väliaikaisesti kabotaasisäännösten puitteissa. EU:n tavaraliikennelupa-asetus sallii kabotaasiliikenteenä toisesta jäsenvaltiosta saapuneen kansainvälisen kuljetuksen jälkeen korkeintaan kolme kuljetusta vastaanottavan jäsenvaltion sisällä yhden viikon aikana.³² Sikäli kuin luvat poistuvat pakettiautoliikenteestä, SKAL:n asiantuntijoilta saadun tiedon mukaan Suomessa ei jatkossa voitaisi asettaa kabotaasia koskevia rajoitteita. Kuitenkin kabotaasi perustuu historiallisesti valtioiden väliseen vastavuoroisuuteen, mikä edelleen näkyy kabotaasia koskevassa EU-lainsäädännössä ja EU-jäsenvaltioiden välisessä kabotaasia koskevassa käytännössä. Suomella on siten nykyisin mahdollisuus rajoittaa ulkomaisten liikennöitsijöiden harjoittamaa liikennöintiä Suomessa kabotaasia koskevan EU-lainsäädännön ja käytännön sallimissa rajoissa.³³

Tältä osin edellytyksenä ilmeisesti on se, että liikenne on myös Suomen osalta luvanvaraista. Toisaalta luvanvaraisuuden poistaminen Suomessa ei avaisi vastavuoroisesti muiden EU-maiden sisäisiä kuljetuksia suomalaisille kuljetusyrityksille. Mikäli Liikennekaaren välillisten vaikutusten seurauksena puututaan kabotaasiin hallitsemattomalla tavalla, mahdollista on, että esimerkiksi

³² Suomessa on ainoana jäsenvaltiona säädetty kansallinen lisärajaus, joka rajoittaa purkujen määrän enintään 10 kuljetukseen kolmessa kuukaudessa. Tätä kotimaista säännöstä ollaan ilmeisesti poistamassa. Ks. HE 142/2015. Esityksessä ehdotetaan kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä annettua lakia muutettavaksi niin, että siinä olevat kabotaasikuljetuksia koskevat Suomen kansalliset määritelmät kumotaan ja vain viitataan Euroopan unionin asiaa koskeviin säännöksiin. Suomi on saanut säännöksistä Euroopan komission perustellun lausunnon. Lain määritelmän mukaan Suomessa kabotaasikuljetuksena pidetään jokaista kuorman purkua eikä kabotaasia saa harjoittaa kuin väliaikaisesti ja väliaikaisena pidetään enintään 10 kuljetusta kolmen kuukauden aikana samalla autolla. Toistaiseksi voimassa olevaa sopimusta kabotaasikuljetuksista ei saa tehdä. Euroopan komissio pitää Suomen kabotaasin määritelmää ja väliaikaisuuden vaatimusta Euroopan unionin säännösten vastaisina ja tulee sen vuoksi haastamaan Suomen Euroopan Unionin tuomioistuimeen, jos Suomi ei muuta säännöksiä.

³³ Asiasta on säädetty Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1072/2009 maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä, jäljempänä EU:n tavaraliikennelupa-asetus. Se tuli voimaan joulukuussa 2009. Kabotaasia koskevat siinä seuraavat säännökset: Asetuksen 2 artiklan mukaan tarkoitetaan: "kansainvälisellä kuljetuksella": a) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa, jonka lähtö- ja saapumipaikka sijaitsevat kahdessa eri jäsenvaltiossa ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta; b) kuormatulla ajoneuvolla suoritettavaa matkaa jäsenvaltiosta kolmanteen maahan tai päinvastoin ja joka voi tapahtua yhden tai useamman jäsenvaltion tai kolmannen maan kautta; c) kuormatulla ajoneuvolla kolmansien maiden välillä suoritettavaa matkaa, joka tapahtuu yhden tai useamman jäsenvaltion alueen kautta; tai d) edellä a, b ja c alakohdassa tarkoitettujen kuljetusten yhteydessä tyhjänä tehtyä matkaa; 6) "kabotaasiliikenteellä" kansallista liikennettä, jota harjoitetaan tilapäisesti toisen lukuun vastaanottavassa jäsenvaltiossa tämän asetuksen mukaisesti. Asetuksen 8 artikla sisältää seuraavat periaatteet. 1. Jokaisella toisen lukuun toimivalla maanteiden tavaraliikenteen harjoittajalla, jolla on yhteisön liikennelupa ja jonka kuljettajalla, jos hän on kolmannen maan kansalainen, on kuljettajatodistus, on tässä luvussa säädettyjen edellytysten oikeus harjoittaa kabotaasiliikennettä. 2. Edellä 1 kohdassa tarkoitetut liikenteenharjoittajat saavat ajaa samalla ajoneuvolla tai, jos kyseessä on yhdistelmäajoneuvo, sen veto-vaunulla, enintään kolme peräkkäistä kabotaasimatkaa, jotka seuraavat välittömästi toisesta jäsenvaltiosta tai kolmanteen maasta vastaanottavaan jäsenvaltioon suuntautuvaa kansainvälistä kuljetusta sen jälkeen, kun kyseisessä kansainvälisessä kuljetuksessa tuodut tavarat on toimitettu. Viimeisimmän vastaanottavasta jäsenvaltiosta poistumista edeltävän kabotaasimatkan kuorma on purettava seitsemän päivän kuluessa siitä, kun kansainvälisessä kuljetuksessa vastaanottavaan jäsenvaltioon tuotu kuorma viimeksi purettiin. Liikenteenharjoittajat voivat ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetun määräajan kuluessa suorittaa jonkin tai kaikki mainitussa alakohdassa sallituista kabotaasimatkoista missä tahansa jäsenvaltiossa edellyttäen, että ne suorittavat vain yhden kabotaasimatkan kussakin jäsenvaltiossa niiden kolmen päivän aikana, jotka seuraavat ilman kuormaa kyseiseen jäsenvaltioon saapumista. Asetus on säädetty Euroopan Unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 58 ja 91 artiklan valtuuksin. Sopimuksen 91 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto muun muassa vahvistavat ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltiossa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä. Sopimuksen 91 artiklan 2-kohdan mukaan päätettäessä toimenpiteitä otetaan huomioon tapaukset, joissa toimenpiteiden soveltaminen voi joillakin alueilla vaikuttaa vakavasti elintasoon ja työllisyyteen sekä kuljetuskaluston käyttöön. Viimeksi mainittu kohta on otettu EU:n tavaraliikennelupa-asetuksessa huomioon säätämällä turvamenettelystä kuljetusmarkkinoiden vakavien häiriöiden johdosta asetuksen 10 artiklassa. Lain 4 §:n mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi pyytää ehdottamiaan, muiden jäsenvaltioiden liikenteenharjoittajia syrjimättömiä toimenpiteitä komissiolta. Toimenpiteet säädetään pykälän mukaan valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi neuvoston direktiivissä 92/106/ETY tietyntilaisissa jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä on säännöksiä, jotka vapauttavat yhdistettyjä kuljetuksia.

Virossa toimivat kuljetusyrietykset pystyvät hyödyntämään alhaisemman palkkatason tuomaa kilpailuetua ja valtaamaan Suomen kuljetusmarkkinoita. Nykyiset kabotaasirajoitukset³⁴ toimivat alalle pääsyn esteinä, jotka suojelevat korkeamman kustannustason suomalaisia kuljetusmarkkinoita ulkomaiselta kilpailulta. Ongelma tässä yhteydessä on se, että toimilupien poistaminen saattaisi johtaa ”yksipuoliseen aseistariisuntaan”.

Uudistus johtaisi mahdollisesti nykymuodossaan siihen, että hintataso pakettiautojen kuljetuspalveluissa alenisi. Toisaalta todennäköisesti yritysten kotipaikkoja, työpaikkoja ja verotuloja siirtyisi Suomen ulkopuolelle, mikä tekisi uudistuksesta kansantaloudellisessa kirjanpidossa suomalaiselle yhteiskunnalle kannattamattoman. Jokaisen uutta lainsäädäntöä koskevan esityksen yhteydessä tulisikin arvioida erikseen, mitkä ovat esityksen kokonaisvaikutukset, kun huomioon otetaan hinta, laatu, turvallisuus, työllisyys Suomessa ja verotulojen säilyminen suomalaisen yhteiskunnan tarpeiden kattamiseen.

5. JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Kokoavia huomioita

Taksiliikenteen osalta voidaan todeta, että kaikissa tätä selvitystä varten tarkastelluissa verrokkimaissa on toteutettu taksiliikenteen kehityshankkeita 1990- tai 2000-luvuilla. Eri maat ovat omaksuneet jossain määrin toisistaan poikkeavia ratkaisuja suhteessa toiminnan sääntelyyn. Kaikkiin omaksuttuihin sääntelymalleihin on myös liittynyt ongelmia, joita on pyritty myöhemmin ratkaisuun sääntelyä uudistamalla. Lähes kaikki verrokkimaat niin ikään pohtivat, kuinka sääntelyä on kehitettävä teknologian kehityksen ja jakamistalouden luomien mahdollisuuksien johdosta. Mikään verrokkimaissa omaksutuista ratkaisuista ei mielestämme tarjoa mallia, jota voitaisiin sellaisenaan soveltaa uudistettaessa taksiliikennettä koskevaa sääntelyä Suomessa.

Suomessa suunnitellun uudistuksen osalta on keskeistä huomata, että kaikissa verrokkimaissa taksipalvelujen tarjoaminen on säilytetty *luvanvaraisena* toimintana. Suomessa ehdotettu sääntely, jossa luvanvaraisuudelle on asetettu neljä poikkeamisperustetta, on tässä suhteessa erittäin poikkeuksellinen. Suomessa ehdotetun ratkaisun poikkeuksellisuutta korostaa se, että kolmessa nyt ehdotetusta poikkeamisperusteesta toiminnan harjoittamiselle ei ole asetettu mitään laadullisia kriteereitä.

Esityksen keskeisenä tavoitteena on purkaa liikenteen ylisääntelyä sekä lisätä liikennepalvelujen tarjoamisen joustavuutta ja kustannustehokkuutta. Esitystä on perusteltu myös sillä, että nykyinen lainsäädäntö on omiaan estämään jakamistalouden uudet mahdollisuudet. Lain soveltamisalan rajauksen ammattimaisuusmääritelmiseen on nähty vaativan täsmenytarpeet

³⁴ Asiassa on edellisessä alaviitteessä todetuina tavoin nousseet komission kanta, jonka mukaan Suomen kabotaasia koskevat säännökset olisivat EU-lainsäädännön vastaisia. Tämä koskee kuitenkin kabotaasin laajuutta koskevia suomalaisia lisäsäännöksiä, ei kabotaasirajoitusten yleistä hyväksyttävyyttä. Tämän oikeudellisesti kohtuullisen moniselkoisen asian lähempi EU-oikeudellinen arviointi jää käsillä olevan selvityksen ulkopuolelle. EU:n kilpailusääntöjen ohella syrjivät tai markkinoille pääsyä rajoittavat erityislainsäädännön säännökset voivat olla mm. tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 34–36 artiklan, työvoiman vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 45 artiklan, sijoittautumisoikeutta (liikkeenperustamisoikeutta) koskevan SEUT 49 artiklan, palvelujen tarjoamisen vapautta koskevan SEUT 56 artiklan, SEUT 110 artiklan verosyrjintäkiellon, SEUT 106 artiklan 2 kohdan tai valtiotukia koskevien säännösten (SEUT 107–109 artiklat) vastaisia. EU-oikeudellisesti mainitut säännökset palvelevat samaa integraatitavoitetta ja voidaan lukea ”kilpailuoikeuteen” termin laajimmassa merkityksessä. Ero on siinä, että 101 ja 102 artiklassa tarkoitettujen rajoituksen aiheuttaa elinkeinonharjoittaja, kun taas 34, 45, 49, 56, 106, 107 ja 110 artikloilla puututaan julkisen vallan aikaansaamiin kilpailunrajoituksiin. Tosin myös 106 artiklan tarkoittama julkinen yritys on lähtökohtaisesti itse elinkeinonharjoittaja, jota itseään koskevat kilpailulain säännökset ja 101 ja 102 artiklat (sikäli kuin em. alakohtaisesta poikkeuksesta ei muuta johdu), mutta vastuu 106 artiklan rikkomisesta on jäsenvaltiolla, koska sen velvollisuus on huolehtia siitä, että julkisten yritysten toiminta järjestetään yleispalveluvelvoite ja olosuhteet huomioiden niin vähän kilpailua rajoittavalla tavalla kuin mahdollista. Alakohtaisen sääntelyn lainmukaisuutta on siten syytä arvioida myös laajemmasta EU:n sisämarkkinaoikeuden näkökulmasta. Kansallisten viranomaisten ja tuomioistuinten on otettava mainitut, suoraan sovellettavat ja kansalaisille subjektiivisia oikeuksia luovat normit huomioon. Ristiriitatilanteissa EU-oikeuden vastainen kansallinen säännös on jätettävä soveltamatta. Jokaisessa tapauksessa on erikseen ja hyvin tarkkaan arvioitava, mikä olisi todennäköinen lopputulos EU-tuomioistuimessa.

ovat entisestään lisääntyneet sen jälkeen, kun erilaiset mobiilisovellukset kuljetusten välittämissä ovat ilmestyneet alalle ja kasvattaneet kyytien tarjoamisen suosiota. Ammattimaisuuden selkeämpi määritelmä on nähty tärkeänä paitsi erilaisten mobiilisovellusten tarjoajien ja käyttäjien kannalta myös harmaan talouden valvonnan vuoksi. Nykyinen laki ei ole myöskään riittävästi kannustanut hintakilpailuun. Vastaavia perusteluita on esitetty myös tavaraliikenteen osalta.

Kilpailun taloustieteen näkökulmasta onkin perusteltua katsoa, ettei nykyisen kaltainen jäykkä sääntely enää vastaa nykyaikaa. Kansainväliset selvitykset viittaavat siihen, että edistämällä jakamistalouden tuomien uusien mahdollisuuksien läpilyöntiä ja lisäämällä eri liikennemuotojen joustavaa yhteiskäyttöä on mahdollista saavuttaa kustannussäästöjä (staattinen tehokkuus) ja edistää uusien liiketoimintamallien syntyä (dynaaminen tehokkuus). Myös nykyisiä pätevyysvaatimuksia voidaan pitää osin ylimitoitettuina. Vaikka sääntelyn purkamista ja kilpailun lisäämistä onkin syytä pitää tavoiteltavana ja todennäköisesti yhteiskunnan kokonaisedun mukaisena, nyt esitettyihin muutoksen toteuttamistapoihin liittyy edellä käsiteltyjä merkittäviä kilpailuneutraliteettiin liittyviä ongelmia.

Esityksellä halutaan tukea uusia jakamistalouden toimintamalleja sekä yhteisöllisiä ratkaisuja liikennejärjestelmän kehittämisessä. Sillä halutaan myös madaltaa liikennealalle tulon kynnyksiä. Tämän vuoksi esitetään uutta rajanvetoa ammattimaiselle ja ei-ammattimaiselle toiminnalle. Pyrkimykset edistää uusia toimintatapoja eivät kuitenkaan oikeuta ratkaisuja, joilla kilpailuneutraliteetti poistuisi ja kuluttajien turvallisuus vaarantuisi. Taksin käyttäjä antaa henkilökohtaisen turvallisuutensa liikenteen ammattilaisen vastuulle, vähän samaan tapaan kuin lentokoneen matkustaja. Tähän nähden ei ole perusteltua, että luovuttaisiin kaikista kuljettajan pätevytyttä ja rikostaustan selvittämisestä koskevista vaatimuksista sillä perusteella, että palveluja tarjotaan ”satunnaisesti” tai ”vähäisessä määrin”. Taksinkuljettajana toimimisen estäisivät teot, jotka estävät työskentelyn lasten kanssa. Lisäksi taksinkuljettajana toimimisen estäisivät eräät liikenneerikokset. On vaikea perustella, miksi näitä samoja kriteereitä ei tulisi noudattaa silloin, kun taksin kuljettaja ansaitsee alle 10 000 euroa vuodessa kyseisestä toiminnasta tai taksia ajetaan muun elinkeinotoiminnan rinnalla. Vaikka jakamistalouden ja uusien toimintamallien edistäminen on siinänsä tavoiteltavaa, on kuitenkin varmistuttava, että se ei voi tapahtua asiakkaan turvallisuuden kustannuksella.

Keskeinen verrokkimaista tehtävä huomio liittyy siihen, että myös pinta-alaltaan huomattavasti Suomea pienemmissä maissa taksiliikenteen markkinat ovat maantieteelliseltä laajuudeltaan paikalliset. Markkinoiden paikallinen luonne näyttää johtavan helposti ongelmiin joillain paikallisilla markkinoilla, mikäli taksiliikennettä pyritään sääntelemään koko maahan sovellettavalla yhdenmukaisella mallilla.

Epäselvää on, missä määrin kuntien ostopalvelusopimusten kautta tapahtuva palvelujen laadun ja hinnan kontrollointi riittävät turvaamaan mahdollisuuden huolehtia markkinan toimivuudesta haja-asutusalueilla. Voimakkaasta, niin Suomessa kuin monissa verrokkimaissa käynnissä olevasta, kaupungistumiskehityksestä huolimatta tarve taksipalveluihin pienemmissä taajamissa ja haja-asetusalueilla säilyy myös tulevaisuudessa. Taksipalvelut muodostavat osan yhteiskunnan kriittisestä liikenneinfrastruktuurista, mikä on otettava huomioon sääntelyä uudistettaessa.

Myös tavaraliikenteen (pakettiautoilla tapahtuvat kuljetukset) osalta liikenneturvallisuus ja kuluttajansuojanäkökohdat ovat olennaisia. Niiden ohella esityksen keskeinen ongelma liittyy sen kansantaloudellisiin vaikutuksiin. Esitys mahdollistaisi ulkomaisille, matalamman kustannustason maista tuleville toimijoille tavarankuljetustoiminnan harjoittamisen Suomessa hyvin vapaasti. Tämän selvityksen puitteissa on ollut mahdollista tehdä vain hyvin rajallinen kansainvälinen vertailu sääntelytilanteesta sekä markkinoiden toimivuudesta keskeisissä EU-maissa. On kuitenkin selvää, että EU:n sisäiset suuret kustannuserot aiheuttavat merkittäviä ongelmia tavarankuljetuksissa monissa maissa. Miksi Suomi muuttaisi tavaraliikenteen sääntelyä tavalla, jonka voidaan olettaa

lisäävän markkinoiden epäsymmetriaa voimakkaasti? Sääntelykehitys olisi myös hyvin poikkeuksellinen moniin markkinoihin verrattuna. Esimerkiksi rakennusteollisuuden sääntelyä on kehitetty vuosien ajan, jotta on voitu puuttua harmaaseen talouteen sekä huolehtia kansallisten yritysten tasavertaisista kilpailuedellytyksistä.³⁵

Liikennekaariesityksellä luotaisiin järjestelmä, jossa vaihtoehtoisia tapoja harjoittaa taksi- ja tavaraliikennettä kohdeltaisiin eriarvoisesti. Kun toimintaa taksi- tai henkilöliikenneluvalla harjoittavia yrittäjiä edelleen koskisivat laatua ja turvallisuutta koskevat vaatimukset, samaa toimintaa voitaisiin harjoittaa ilman vastaavia velvoitteita 10 000 euron vuotuisen liikevaihtorajaan asti ja/tai muun elinkeinonharjoittamisen rinnalla. Tämä olisi omiaan *vääristämään kilpailua ja luomaan markkinahäiriön*, jossa ilman velvoitesääntelyä toimivat osa-aikaiset tai satunnaiset yrittäjät saisivat merkittävää, alempiin kustannuksiin perustuvaa kilpailuetua verrattuna luvalla harjoitettuun toimintaan. Tämän seurauksena taksiliiketoiminnan harjoittaminen taksiluvalla (tai henkilöliikenneluvalla) tai tavaraliikenneluvalla harjoitettu pakettiautokuljetuspalvelujen tarjoaminen kärsisi lainsäädännöllä luodusta kilpailuhaitasta, mikä saattaisi jopa tehdä luvalla harjoitetusta liiketoiminnasta kannattamatonta. Seurauksena olisi myös turvallisuusriskien syntyminen. Ei ole perusteltua luoda tilannetta, joka voisi merkittävästi vaarantaa asiakas- tai liikenneturvallisuutta tai lisätä harmaata taloutta. Esityksellä saattaisi olla myös ennakoimattomia ja Suomen kilpailukyvyyn kannalta haitallisia vaikutuksia kabotaasiin.

Liikennekaariesitystä onkin syytä pohtia näiltä osin vielä tarkemmin. Kuljetustoiminnan liberalisointi on tarpeen, jotta alalla mahdollistetaan uudet palvelumallit ja kustannustehokkaat toimintamuodot. Ylisääntelyn purkaminen ei kuitenkaan tarkoita laadullisen sääntelyn poistamista. Kohdulliselle tasolle asetettu laadullinen sääntely on edellytys sille, että potentiaaliset hyödyt määrä sääntelyn purkamisesta toteutuvat myös käytännössä. Muussa tapauksessa tullaan näkemään toimintamalleja, joissa ei täytetä laadun ja turvallisuuden vähimmäisvaatimuksia. Erityisen tärkeää on se, että uusi sääntely kohtelee kaikkia markkinatoimijoita tasapuolisesti kilpailuneutraalilla tavalla.

5.2 Johtopäätökset

Tässä selvityksessä edellä läpikäytyillä perusteilla esitämme seuraavia muutoksia nyt käsiteltävään olevaan Liikennekaariesitykseen. Korostamme, että toimenpidesuosituksukset liittyvät ainoastaan tavoitteeseen luoda hyvin toimivat markkinat ja tasavertaiset kilpailuedellytykset taksiliikenteeseen sekä tavarakuljetusmarkkinoille.

Poistetaan esityksestä mahdollisuus harjoittaa ei-ammattimaista toimintaa taksiliikenteessä ja tavarakuljetuksissa

Kilpailuneutraliteetin näkökulmasta ei ole perusteltua luoda rakennetta, jossa yhtäältä yli 10 000 euron rajan yläpuolella kyse on säännellystä elinkeinotoiminnasta, mutta sanotun rajan alapuolella minkäänlaista sääntelyä ei ole. Vastaava ongelma liittyy tilanteisiin, joissa taksiliiketoimintaa harjoitetaan ilman lupaa muun liiketoiminnan ohella. Tällainen asymmetrinen sääntelykonsepti asettaa luvan nojalla toimintaa harjoittavat elinkeinonharjoittajat muita elinkeinonharjoittajia epäedullisempaan asemaan.

Lainsäätäjän onkin syytä harkita, onko toiminta jatkossa luvanvaraista vai ei. Kummallekin vaihtoehdolle voidaan sinänsä esittää perusteluita. Kestäviä perusteluita ei voida esittää mallille, jossa

³⁵ Esitys onkin tältä osin hyvin siilomainen. Esityksen parantamiseksi tarvittaisiin niin kutsuttua järjestyspoliittista ajattelua (*Ordnungspolitik*), jossa lainsäädäntöratkaisujen vaikutuksia aidosti arvioidaan eri politiikanlohkojen yhteispelin toimivuuden näkökulmasta ja ministeriöiden väliset raja-aidat ylittäen. Vain tällä tavalla on mahdollista saada aikaiseksi yhteiskunnan kokonaisedun näkökulmasta hyödyllistä lainsäädäntöä.

identtinen toiminta yhtäältä on laissa säädeltyä ja toisaalta on kokonaan lainsäädännön ulkopuolella. Kilpailuneutraliteetti edellyttää joka tapauksessa, että kaikkia toimijoita kohdellaan yhdenvertaisesti vuositulon suuruudesta tai muusta harjoitetusta liiketoiminnasta riippumatta.

On sinänsä myönteistä alentaa yrittäjyyden kynnyksiä, mutta tällaiset muutokset on syytä toteuttaa kokonaisvaltaisesti lainsäädännössä - ei vain yhtä toimialaa koskien - ja ilman ratkaisuja, jotka vääristävät kilpailuasetelmaa samalla markkinoilla toimivien palveluntarjoajien välillä.

Vaaditaan yhdenmukaisesti lupaa edellytykseksi toimia taksiliikenteessä ja tavarakuljetuksissa kaikkien palveluntarjoajien osalta

Muun ohella edellä kuvatut turvallisuuteen liittyvät seikat puhuvat lupien säilyttämisen puolesta. Toimilupavaatimus mahdollistaa laadun säätelyn niin taksi- kuin tavaraliikennepalveluissa. Sen avulla voidaan myös minimoida harmaan talouden vaikutukset, liikenneturvallisuuden vaarantuminen sekä vähentää rajat ylittävistä toiminnasta syntyviä negatiivisia vaikutuksia. Tavaraliikenteessä kilpailuneutraliteettivaatimus tukeutuu myös EU-säännökseen, joka edellyttää lupaa kaikelle ammattimaiselle tavarankuljetukselle silloin, kun ajoneuvon tai ajoneuvoyhdistelmän kokonaismassa ylittää 3 500 kiloa.

Suoritetaan huolellinen vaikuttavuusarvio taksiliikenteen määrä-, asemapaikka- ja enimmäishintäsääntelyistä

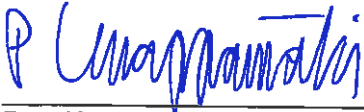
Liikennekaariesityksessä esitetään, että taksiliikennettä koskevista lupakiintiö-, asemapaikka- ja enimmäishintäsääntelyistä luovuttaisiin kokonaan. Näiden määräysten poistaminen herättää kysymyksen, miten taksipalvelujen saatavuus turvataan jatkossa harvaan asutuilla alueilla. Taksipalvelu on useiden kuluttajaryhmien kannalta tärkeä osa joukkoliikennettä ja siksi sen käyttömahdollisuus on turvattava myös taajamien ulkopuolella ja harvaan asutuilla alueilla. Tämä edellyttää myös sitä, että taksipalvelu on kuluttajalle turvallinen ja hyvälaatuinen, hinnan määräytymisen perusteet ovat selkeästi tiedossa ennen palvelun alkamista ja että hinnoittelu ja muut ehdot täyttävät kohtuullisuusvaatimukset koko maassa ja erilaisissa olosuhteissa. Kun kyse tältä osin ei ole varsinaisesti kilpailuneutraliteettia koskevasta kysymyksestä, asian käsittely jää tämän selvityksen ulkopuolelle. On kuitenkin suositeltavaa suorittaa huolellinen vaikuttavuusarvio mahdollisista muutoksista ja huomioida, että Suomi koostuu useista hyvin erityyppisistä paikallisista taksimarkkinoista.

Tehdään jatkoselvitys kilpailun turvaamisesta jakamistalouden uusilla alustoilla

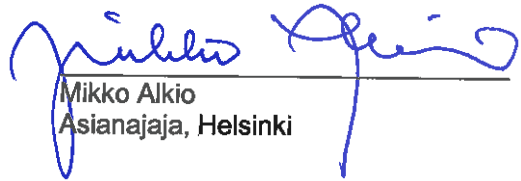
Jakamistalouden uudet alustat voivat parhaimmillaan edistää teknologian kehitystä ja hyödyntämistä liikennesektoreilla. Selvityksissä jää kuitenkin usein huomioimatta tarve riittävän kilpailun turvaamisesta erilaisten alustojen kesken. Ongelma on noussut viime aikoina esiin mm. hotellipalveluihin liittyen. Verkostovaikutusten ollessa merkittävät, alustoista syntyy myös helposti monopoleja. Sääntelyä uudistettaessa on varottava tukemasta liiaksi toimintamalleja, jotka suosivat liiaksi ensimmäisenä markkinoille tullutta palveluntarjoajaa.

Lisäksi on korostettava, että yhtäältä teknologiaratkaisu ja toisaalta liikennepalveluiden tarjoaminen ovat kaksi toisistaan erillistä kysymystä, eikä niitä tulisi kytkeä lainsäädäntöratkaisua pohdittaessa keinoitekoisesti toisiinsa. Suomessa toimivien liikennepalvelujen tarjoajien tulisi toimia yhtäläisin kilpailuedellytyksin, Suomen lainsäädäntöä ja veloitteita noudattaen.

Helsingissä 26.5.2016



Petri Kuoppamäki
Yritysjuridiikan professori, OTT
kauppa oikeuden ja oikeustaloustieteen dosentti, Espoo



Mikko Alkio
Asianajaja, Helsinki

KESKEINEN LÄHDEAINEISTO

Virallisaineisto

Euroopan neuvoston direktiivi 92/106/ETY, annettu 7 päivänä joulukuuta 1992, tietyntyyppisiä jäsenvaltioiden välisiä tavaroiden yhdistettyjä kuljetuksia koskevista yhteisistä säännöistä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1071/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, maantieliikenteen harjoittajan ammatin harjoittamisen edellytyksiä koskevista yhteisistä säännöistä ja neuvoston direktiivin 96/26/EY kumoamisesta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1072/2009, annettu 21 päivänä lokakuuta 2009, maanteiden kansainvälisen tavaraliikenteen markkinoille pääsyä koskevista yhteisistä säännöistä.

HE 142/2015 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maataloustuotteiden markkinajärjestelystä annetun lain muuttamisesta.

Kuluttajansuojalaki, 20.1.1978/38.

Laki kaupallisista tavarankuljetuksista tiellä, 21.7.2006/693.

Laki kuitintarjoamisvelvollisuudesta käteiskaupassa, 30.8.2013/658.

Laki kuorma- ja linja-auton kuljettajien ammattipätevyydestä, 16.3.2007/273.

Luonnos hallituksen esitykseksi liikennekaareksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi, liikenne- ja viestintäministeriö, 19.4.2016.

Taksiliikennelaki, 2.3.2007/217.

Kirjallisuus ja selvitykset

Aarhaug, Jørgen: *Taxis as Urban Transport*, TØI report 1308/2004 (<https://www.toi.no/getfile.php?mmfi-leid=35880>).

Areeda, Philipp E. – Solow, John L. – Hovenkamp, Herbert: *Antitrust Law*, Volume II A, Little, Brown & Comp., 1995.

Arndt, Helmut: *Macht und Wettbewerb. Kirjassa Cox, Helmut – Jens, Uwe – Markert, Kurt: Handbuch des Wettbewerbs*, s. 49–78, Vahlen, 1981.

Bekken, Jon-Terje – Longva, Frode (Institute of Transport Economics): *Trends in Taxi Regulation*, Association for European Transport, 2004.

Berg, Hartmut: *Marktphasen, Zeitwettbewerb und Strategische Allianzen: Die Beispiele "Mikroelektronik" und "Personal-Computer"*. Kirjassa Kruse, J. – Mayer, O. G, Hrsg.: *Aktuelle Probleme der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik*, s. 195–221, Baden-Baden, 1995.

Bork, Robert H.: *The Antitrust Paradox: A Policy at War with Itself*, Basic Books, 1978, Simon & Schuster, 1993.

Carlton, Dennis W. – Perloff, Jeffrey M.: *Modern Industrial Organization*, Pearson, 2004.

Clark, John M.: *Competition as a Dynamic Process*, The Brookings Institution, 1961.

Demsetz, Harold: *Efficiency, Competition, and Policy*, Blackwell Pub, 1989.

Egeland, Wenche S. – Tveito, Andreas J. – Lund, Christian: *Regulation and competition in the Norwegian taxi service industry*, Competition Law International, 2009 (http://www.konkurransetilsynet.no/globalassets/filer/regelverk/egeland_tveito_lund_article.pdf).

Herdzina, Klaus: *Wettbewerbspolitik*, UTB, 1999.

Kasper, Wolfgang – Streit, Manfred E.: *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, Edward Elgar, 1998.

Kilpailu- ja kuluttajaviraston aloite taksiliikennelain muuttamiseksi, 14.4.2014 (<http://www.kkv.fi/ratkaisut-ja-julkaisut/aloitteet-lausunnot-ja-kannanotot/2014/14.4.2014-kkvn-aloite-aloite-taksiliikennelain-muuttamiseksi/>).

Kuoppamäki, Petri: *Markkinavoiman sääntely EY:n ja Suomen kilpailuoikeudessa*, Suomalainen Lakimiesyhdistys, 2003.

Kuoppamäki, Petri: *Yritysoikeus*, Talentum, 2014.

Martin, Stephen: *Advanced Industrial Economics*, Blackwell, 1993.

North, Douglass C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

OECD: Economic Survey of Finland 2016 (<http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-finland.htm>)

OECD/ITF: International Experiences on Public Transport Provision in Rural Areas, 2015. (http://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/15cspa_ruralareas.pdf)

OECD: Taxi Services Regulation and Competition (DAF/COMP(2007)42) (<http://www.oecd.org/regreform/sectors/41472612.pdf>).

Phlips, Louis: *Competition Policy: A Game-Theoretic Perspective*, Cambridge University Press, 1995.

Posner, Richard A.: *Antitrust Law: An Economic Perspective*, University of Chicago Press, 1976.

Posner, Richard A. – Easterbrook, Frank H.: *Antitrust Cases, Economic Notes, and Other Materials*, 1981.

Posner, Richard A.: *Antitrust Law*, University of Chicago Press, 2001.

Scherer, Frederic M. – Ross, David: *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, 1990.

Schlecht, Otto: *Grundlagen Und Perspektiven Der Sozialen Marktwirtschaft*, Mohr Siebeck, 1990.

Schmidt, Ingo: *Wettbewerbspolitik und Kartellrecht*, Lucius & Lucius, 1999.

Shepherd, William G.: *The Economics of Industrial Organization: Analysis, Markets, Policies*, Prentice Hall, 1997.

Stigler, George J.: *The Organization of Industry*, Richard D. Irwin, 1968.

Svenska Taxiförbundet: 2014 Branschläget (http://www.taxiforbundet.se/media/61636/branschla_get_2014.pdf).

Taloustutkimus Oy / Pasi Holm: *Taksimarkkinoiden kehitys - Suomi-Ruotsi vertailua* (Taksiliiton sisäiseen käyttöön laadittu selvitys), 2015.

Tolksdorf, Michael: *Dynamischer Wettbewerb*, Dr. Th. Gabler Verlag, 1994.

Utton, M. A.: *Market Dominance and Antitrust Policy*, Edward Elgar Pub, 1995.

Valkama, Pekka – Virtanen, Martti: *Julkisen ja yksityisen tuotantotoiminnan välisen kilpailuneutraliteetin analysointi ja kehittäminen – arvioita julkisten työryhmien esityksistä*, Kilpailuoikeudellinen vuosikirja, 2008.

Virtanen, Martti: *Market Dominance-Related Competition Policy: An Eclectic Theory and Analyses of Policy Evolution*, Turku School of Economics and Business Administration, 1998.

Viscusi, W. Kip – Harrington, Joseph E. Jr. – Vernon, John M.: *Economics of Regulation and Antitrust*, MIT Press, 1995.

Williamson, Oliver E.: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Free Press, 1983.