

24.8.2012

Liikenne- ja viestintäministeriölle

ASIA Lausunto
VIITE Lausuntopyyntöne 06.06.2012, LVM/1380/03/2012

A-Katsastus kiittää mahdollisuudesta lausua katsastuksen toimilupalakia koskevasta muutosehdotuksesta. A-Katsastuksen lausunto sisältää kolme osaa:

1. Yhteenveto
2. A-Katsastuksen näkemyksiä esitettyjen muutosten vaikutuksista
3. Johtopäätökset

1. Yhteenveto

A-Katsastus tukee katsastuslainsäädännön kehittämistä tavalla, jolla turvataan korkealaatuisten katsastuspalveluiden saatavuus kaikkialla Suomessa. LVM:n ehdotuksessa on kuitenkin useita sellaisia seikkoja, jotka A-Katsastuksen mielestä vaikuttavat katsastuspalveluiden laatuun ja saatavuuteen haitallisesti ja ovat yleisen eurooppalaisen kehityksen vastaisia.

- 1. LVM:n lakiuudistukselle ei ole tarvetta, koska esityksessä asetetut tavoitteet ovat jo toteutuneet katsastusmarkkinoilla**
Kilpailu suomalaisilla katsastusmarkkinoilla on lisääntynyt huomattavasti. Tällä hetkellä Suomessa on yhteensä 364 katsastusasemaa. Vuonna 2010 avattiin 36 uutta katsastusasemaa, vuonna 2011 avattuja oli 40 ja tänä vuonna tähän mennessä 22. Palveluiden saatavuus on parantunut, toimijoiden määrä on lisääntynyt ja hinnat ovat laskeneet.
- 2. Riippumattomuus muodostaa katsastuksen perustan ja sen poistamisesta seuraisi merkittäviä haittavaikutuksia; miksi ehjä ja toimiva suomalainen katsastusjärjestelmä halutaan rikkoa?**
 - Katsastustoiminnan riippumattomuus muodostaa perustan hyvin toimivalle ja tehokkaalle katsastusjärjestelmälle. Riippumattomuus on yleisin eurooppalainen toimintamalli katsastusmarkkinoilla, jonka mm. Ruotsi valitsi laajojen selvitysten perusteella oman järjestelmänsä kulmakiveksi vuonna 2010. **A-Katsastuksen tiedossa ei ole, että yksikään Euroopan maa olisi siirtynyt riippumattomasta autokatsastuksesta ns. korjaamokatsastukseen.**
 - Riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen vaatii Suomessa kaikissa tilanteissa merkittävää panostusta katsastustoimijoiden valvontaan. **Valtion valvontakustannukset kasvavat moninkertaisiksi** ja valvonta vaikeutuisi. Korjaamokatsastusmaissa on valvonnasta huolimatta merkittäviä liikenneturvallisuuksien vaikuttavia ongelmia katsastuksen laadussa. Vaikka valvonta nostettaisiin vain näiden maiden tasolle, valvontakustannukset nousivat nykyisestä arviolta noin 3 miljoonan euron tasosta todennäköisesti 19 miljoonaan euroon.

- Riippumattomuusvaatimuksen poistaminen **heikentäisi kuluttajansuojaa** ja lisäisi riskiä kuluttajan korjauskustannusten tarpeettomasta kasvusta autokorjaajan ja katsastajan taloudellisten intressien sekoittuessa. **Liikenneturvallisuus heikkenisi** katsastusasemien lisääntymisen, valvonnan riittämättömyyden ja sitä kautta katsastuksen laadun heikkenemisen seurauksena. Euroopan komissio on todennut selvityksissään, että esimerkiksi Tanskassa katsastusasemien hallitsematon määrän lisääntyminen on johtanut liikenneturvallisuuden heikkenemiseen.
- Riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen olisi Suomen hallintolainkäyttölaissa asetettujen **hallinnon puolueettomuusvaatimusten vastaista** ja siitä tulisi poiketa vain erittäin painavista syistä. **Esitys rikkoo myös perustuslain turvaamaa katsastusyrittäjien tekemien investointien ja omaisuuden suojaa**. On huomattava, että katsastusyrittäjät ovat vielä vuonna 2012 saaneet uusia viisi vuotta voimassa olevia toimilupia, joiden mukaisesti yrittäjät joutuvat täyttämään nykylainsäädännön vaatimukset ja tekemään tarvittavat investoinnit.
- LVM:n esityksen muutokset johtaisivat toimialan rajuun rakennemuutokseen ja kilpailun vääristymiseen ei vain katsastus-, vaan myös autokorjaamomarkkinoilla. Muutokset vaikuttavat negatiivisesti myös alan työllisyyteen.

3. EU-lainsäädäntöä ollaan muuttamassa; olisi poikkeuksellista, että kansallisia säädöksiä muutettaisiin kesken EU-lainsäädännön käsittelyä ja vastoin sen tavoitteita sekä eurooppalaista yleistä kehitystä

EU:n komission on 13.7.2012 antanut asetusesityksen, joka pyrkii nimenomaisesti edistämään katsastustoiminnan laadun nostamista liikenneturvallisuuden parantamiseksi. Ehdotuksen henki on selkeästi riippumattomuutta korostava ja edellyttää mm., että katsastuksia suorittaessaan katsastajan on toimittava itsenäisesti ja kaikkia mahdollisia eturistiriitoja on vältettävä.

- LVM:n esitys on EU-uudistuksen näkökulmasta huonosti ajoitettu ja osin ristiriitainen.
- On perusteltua muuttaa kansallista lainsäädäntöä vasta kun EU-uudistuksen yksityiskohdat on selvillä. EU:n asetusesitys julkaistiin LVM:n esityksen ja lausuntopyyntöä jälkeen, eikä ole selvitetty, täyttääkö LVM:n ehdotus komission ehdotuksen vaatimukset.
- Sisällöllisessä mielessä Suomen tulisi mieluummin tehdä liikenneturvallisuutta parantavia, ei heikentäviä muutoksia. Komission esityksestä tehtävä keskeinen johtopäätös on, että maissa, joissa korjaamo- ja katsastustoiminnan yhdistäminen on sallittua, on oltava tiukempi valvonta kuin maissa, joissa katsastustoiminta on riippumatonta.

A-Katsastus ymmärtää, että markkinakehitys ei välttämättä kaikissa tilanteissa turvaa katsastusten saatavuutta syrjäisillä haja-asutusalueilla. Riippumattomuusvaatimuksesta luopumisen sijaan A-Katsastus **harkitsisi näihin tilanteisiin liittyvän poikkeuslupamekanismin käyttöönottoa**, jolla turvattaisiin palvelun saatavuus poikkeustilanteissa syrjäisillä harvaanasutuilla alueilla.

Johtopäätöksenä voidaan todeta, että 6.6.2012 annettua esitysluonnosta uudeksi katsastuslainsäädännöksi tulisi merkittävästi muuttaa vastaamaan paremmin alan eurooppalaista kehitystä. Muuttamatta hyvän katsastusjärjestelmämme peruskulmakiveä - riippumattomuusvaatimusta, voidaan nykyistä lainsäädäntöä kehittämällä helposti turvata korkealaatuisten ja kustannustehokkaiden katsastuspalveluiden saatavuus kaikkialla maassa.

2. Yksityiskohtaisia näkemyksiä ehdotetuista muutoksista ja niiden vaikutuksista katsastusalaan, kuluttajiin sekä yritysten omistajiin Suomessa

2.1. Kilpailu suomalaisilla katsastusmarkkinoilla on muuttunut poikkeuksellisella tavalla ja toimii ilman lakimuutosta

Lakimuutosta ei tarvita hintakilpailun luomiseksi. Katsastusosalalle on tullut lisää yrittäjiä ja katsastushintojen nousu on pysähtynyt samalla kun palveluiden saatavuus on merkittävästi parantunut. Osoituksena tästä on alan suurimpien toimijoiden markkinaosuuksien poikkeuksellisen voimakas lasku sekä keskihintojen alentuminen.

Kilpailu katsastusosalalla on kiristynyt viimeisten vuosien aikana, markkinoille on tullut enemmän uusia yrityksiä kuin koskaan alan vapautumisesta vuodesta 1994 lähtien. Tammikuun 2009 ja kesäkuun 2012 välisenä aikana alalle on tullut yli sata uutta katsastusasemaa, asemien määrä on siis 3,5 vuodessa kasvanut yli kolmanneksella ja on nyt 364 (heinäkuu 2012). Suurin osa uusista asemista on uusien pienten yritysten perustamia. Alalle onkin vuoden 2009 alun jälkeen tullut yli 50 uutta yrittäjää, yritysten lukumäärä lähentelee jo sataa. Kilpailun kiristymistä kuvaa myös A-Katsastuksen markkinaosuuden kehitys. A-Katsastuksen markkinaosuus on pudonnut vuoden 2009 alun 63 %:sta 40,3 %:iin (heinäkuu 2012). Kahden suurimman toimijan yhteenlaskettu markkinaosuus oli heinäkuussa 58,3 %. Alan keskittyneisyydestä ei siis enää voida puhua.

Useiden selvitysten mukaan (mm. McKinsey 2008) katsastushinta on Suomessa Euroopan keskitasoa. Turun yliopiston tänä vuonna tekemän tutkimuksen mukaan katsastusalan vuoden 2009 alusta tapahtunut markkinatilanteen muutos on vaikuttanut katsastuksen hintoihin. Tutkimuksen mukaan määräaikaiskatsastuksen kokonaishinta on laskenut vuodesta 2009 vuoteen 2011 keskimäärin noin kahdeksan prosenttia inflaatio huomioon ottaen. Tämän vuoden puolella hintojen lasku on jatkunut.

Lisäksi katsastuksen hintadifferentaatio on kasvanut. Katsastushintoja on eriytetty sen mukaan, milloin asiakas tulee katsastukseen. Hiljaisina aikoina hinnat ovat selkeästi matalampia kuin ruuhka-aikoina.

Edelleen voidaan todeta, että katsastusalan kilpailua ja uusien yrittäjien alalle tuloa on jarruttanut epävarmuus tulevaisuudesta. Lakiehdotus, joka mullistaisi markkinat perinpohjaisesti, on nyt ollut vireillä jo useita vuosia. On selvää, että ilman lain muuttumisen uhkaa alalle olisi tullut huomattavasti enemmän uusia yrittäjiä, mikä puolestaan olisi kiihdyttänyt palvelutarjonnan lisääntymistä ja hintojen alentumista entisestään.

2.2. Valtion valvontakustannukset kasvavat ja valvonta vaikeutuu

Riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen kasvattaisi valtion valvontatehtäviin, akkreditointiin ja uusien katsastusvaatimusten täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia. LVM:n tulisi teettää riippumaton selvitys esitetyn uuden katsastusmallin todellisista kustannuksista Suomen valtiolle. Lisäksi LVM:n esitys olisi vastoin Suomen hallituksen hyväksymää tuottavuusohjelmaa, koska se vaatisi merkittävää lisähenkilöstön palkkaamista valtiolle.

On huomattava, että EU-asetusehdotus määräaikaiskatsastuksista edellyttää käytännössä sitä, että maissa, joissa korjaamo- ja katsastustoiminnan yhdistäminen on sallittua, on oltava tiukempi valvonta, kuin maissa, joissa katsastustoiminta on riippumatonta. Tämä on otettava huomioon mietittäessä valvonnasta valtiolle aiheutuvia kustannuksia. LVM:n esityksessä mainitut valvontakustannukset eivät kata edellytettävän valvonnan kustannuksia.

Riippumattomuuden poistaminen mahdollistaisi erityisesti korjaamo- ja katsastustoimintaa harjoittavien yritysten liiketoiminnan lisäämisen, määräämällä katsastuksessa korjattavaksi ylimääräisiä kohteita. Tästä syntyisi merkittävä uskottavuusongelma, joka olisi ratkaistava tiukalla valvonnalla. Valvontaan olisi kohdistettava paljon nykyistä enemmän resursseja. Tällä hetkellä Suomessa käytetään katsastuksen valvontaan yhtä tarkastajaa/miljoona katsastusta. Hollannissa vastaava luku on 53 tarkastajaa ja Norjassa 50 tarkastajaa. Molemmissa maissa katsastusjärjestelmä on aikanaan luotu niin, että korjaamot voivat myös katsastaa.

Hollannin ja Norjan esimerkkien perusteella valvontakustannusten voidaan arvioida nousevan riippumattomuudesta luopumisen takia nykyisestä noin 3 miljoonasta eurosta vähintään 10:een, mutta todennäköisesti 19 miljoonaan euroon. Jos tämä siirrettäisiin valvontamaksuun, se tarkoittaisi valvontamaksun nousua 4,5 – 8 euroon/katsastus. Nykyinen valvontamaksu on 2,10 euroa/katsastus. Lakiesityksessä se on ehdotettu korotettavaksi 2,90 euroon/katsastus. Ei ole realistista ajatella, että tämä ehdotettu 0,80 euron korotus/katsastus riittäisi kattamaan kohoavat valvontakustannukset. Lisäksi on hyvä huomioida, että valvonnan lisäksi myös muu viranomaistyö kasvaisi, koska korjaamokatsastusmaissa esimerkiksi toimiluvan peruuttamiset ovat hyvin yleisiä. Hollannissa jouduttiin vuonna 2011 peruttamaan 400 toimilupaa, joka vastaa 4 %:a kaikista toimiluvista. Suomessa ei vuonna 2011 peruutettu yhtään toimilupaa.

Mikäli hallitus katsoo, että alan on katettava uudet valvontakustannukset, esitys johtaa myös tältä osin kuluttajahintojen kasvuun. Lisäksi uusien testausvaatimusten täytäntöönpanon valvonta olisi huomattavasti vaikeampaa, millä saattaisi olla negatiivinen vaikutus katsastusten laatuun ja yhdenvertaisuuteen.

Katsastuksen laadun valvonta vaikuttaa suoraan liikenneturvallisuuteen. On luonnollista, että jokaisella alalla on toimijoita, jotka noudattavat 'hankalia' säädöksiä vain, jos on olemassa konkreettinen vaara jäädä kiinni niiden rikkomisesta. Jos valvonta on vähäistä tai sattumanvaraista, katsastusten laatu kärsii ja katsastettujen ajoneuvojen tekninen kunto heikkenee nykyisestä.

Nykyinen katsastusasemaverkosto hoitaa myös kuljettajantutkinto-, rekisteröinti-, tienvarsivalvontasekä liikennetarvikekaupan valvontatoimintaa. Verkoston rapauduttua valtio joutuisi toteuttamaan näiden palveluiden tuottamisen aivan uusista lähtökohdista. Sekä tämä muutostyö ja sen toteuttaminen että toiminnan valvonta ja laadun tasaisuuden varmistaminen aiheuttaisivat valtiolle merkittävästi enemmän kustannuksia kuin toiminnan jatkaminen ennallaan. Suuret muutokset aiheuttaisivat hankaluuksia myös asiakkaille.

A-Katsastus on koko olemassaolonsa tuntenut yhteiskuntavastuuta ja pyrkinyt pitämään verkostonsa maankattavana silloinkin, kun yksittäisten syrjäseudulla olevien asemien lakkauttaminen olisi ollut liiketaloudellisesti perusteltua. Tuntuu käsittämättömältä, että nyt LVM esittää ryhtymistä toimiin, jotka johtavat näiden syrjäseutujen katsastusasemien ja niiden tarjoamien kaikkien muidenkin palveluiden lakkaamiseen, mutta ei samalla kuitenkaan varmista sitä, että vastaavat palvelut tulevat ao. alueilla hoidettua muulla tavoin.

2.3. Ehdotetulla riippumattomuusvaatimuksen poistamisella olisi kielteisiä vaikutuksia kuluttajansuojaan ja katsastuksen laatuun, ja se lisäisi valtion katsastusstandardien valvontatarvetta

2.3.1. Katsastuksen laatu heikkenee

Nykyisin katsastus toimii korjaamotoiminnan ulkopuolisena laadunvarmistuksena, mikä edistää kuluttajansuojaa ja liikenneturvallisuutta. Ehdotuksen mukaisella korjaamoiden suorittamien korja-

usten ja katsastuksen näennäisellä erottamisella (eri henkilö suorittaa tai saman omistajan toiminnot eriytetään eri yhtiöiden alle) laadunvarmistus ei enää jatkossa toimi. Toiminnassa olisi väistämättä intressiristiriitoja. Olennaista intressiristiriidan kannalta on yrityksen tai sen omistajan intressi ja vaikutusvallan erottaminen itse katsastustoiminnasta.

Katsastusyrietykset ja katsastajat suhtautuvat katsastuksiin ja niiden laatuun tällä hetkellä erittäin vakavasti, koska jokainen virhe tai laiminlyönti voi johtaa työn menetykseen tai koko yrityksen toiminnan päättymiseen toimiluvan menettämisen seurauksena. Jos yritys harjoittaisi muuta liiketoimintaa ja katsastus olisi vain lisätuote, yrittäjällä olisi varaa ottaa riskejä katsastusten laadun ja oikeellisuuden kustannuksella.

2.3.2. Kuluttajien kustannukset eivät laske

Niissä Euroopan maissa (esim. Iso-Britannia, Hollanti ja Norja), joissa korjaamot voivat tehdä katsastuksia, katsastuksen keskimääräinen hinta on Euroopan korkeimpien joukossa ja Suomen hintatasoa korkeampi. Eurooppalaisen vertailun perusteella ei voida olettaa, että katsastuksen kuluttajahinta alenisi korjaamokatsastuksen myötä Suomessa.

Katsastuksen riippumattomuus on luonut Suomeen vakiintuneen ja luotettavan katsastuskäytännön, joka estää kuluttajan kustannusten kasvattamista mahdollisuudella myydä tarpeettomia korjauksia. Korjaamokatsastuksen salliminen lisäisi ylimääräisiä korjauksia. Näistä syntyy katsastusmaksuihin verrattuna merkittävä lisäkulu kuluttajille. Katsastuksen ja korjaamotoiminnan välillä on selkeä intressiristiriita. Kiusaus ylimääräisiin vikojen korjauksiin on suuri – toisaalta intressi sellaisten vikojen löytämiseen on pieni, joissa korjaamo ei saa suoraa korjausliikevaihtoa. Voi helposti kuvitella, että korjaamo ei 'löydä' etenkin sellaisia vikoja, joiden korjaamiseen sillä itsellä ei ole mahdollisuuksia, mutta paikkakunnan toisella korjaamolla on.¹ Myös EU-komissio on liikenneturvallisuuspaketissaan todennut, että korjaamokatsastajat 'might like to find more faults than there really are, to increase the amount of repair work needed.'² Tämä näkemys perustuu asiasta erikseen tehtyyn tutkimukseen.³

Katsastusalalla jo olevan kokemuksen mukaan kilpailun vapauttaminen korjaamoille ei laske hintaa. Tällä hetkellä katsastuksia saavat tehdä vain riippumattomat katsastusasemat, mutta OBD- ja päästömittauksia sen sijaan sekä katsastusasemat että korjaamot. OBD- ja päästömittausten hinnat ovat nousseet viime vuosina. McKinseyn aineisto OBD- ja päästömittausmarkkinoilta osoittaa siis, että niiden katsastuksen osien, joita voidaan tehdä myös korjaamoissa, hinnat ovat laskun sijasta nousseet. Näin siitä huolimatta, että niiden osalta kilpailu jo on avattu niille tahoille, joille LVM:n esitys on nyt avaamassa katsastusta.

Ministeriön esitys johtaisi myös erikoiskatsastusten (kevyen ja raskaan kaluston rekisteröinti-, muutos- ja kytkentäkatsastukset, VAK/ADR-tarkastukset, TIR-tarkastukset jne.) palvelutason romahdukseen. Kun riippumattomien katsastusyrietysten määrä supistuisi Suomessa merkittävästi, samalla erikoiskatsastusten palvelutaso supistuisi ja heikkenisi olennaisesti vastoin palveluiden alueellisen saatavuuden tavoitetta. Erikoiskatsastuksien tarjonta heikkenisi etenkin syrjäseuduilla ja kaupunkien ulkopuolella. Tämä heijastuu negatiivisesti erityisesti kuljetusyrietyksiin mutta myös esim. yksityisiin henkilöihin, jotka tuovat maahan käytetyn auton tai haluavat tehdä autoonsa muutoksia (tyypillinen esimerkki on madalletut renkaat). Erikoiskatsastusten hinnan voi arvioida nousevan

¹ Kuluttajariitalautakunnan käsittelemissä tapauksissa autokorjaamot ovat määrällisesti 10 eniten valitun ryhmässä.

² European Commission, Roadworthiness Package, Commission Staff Working Document 13.7.2012, SWD (2012) 206, 'Final Report of Contributions to Impact Assessment of Policy Options to Improve the EU Systems of PTI and of Roadside Vehicle Testing'

³ Hemenway, David (1989) "A failing grade for auto inspections – And motorists like it that way"

samalla kun asiakkaiden matkakustannukset ja asiointiin kuluva aika lisääntyvät.

2.4. Riippumattomuusvaatimuksen poistaminen olisi perustuslain hyvän hallinnon ja hallintolain esteellisyysvaatimuksen vastaista ja loukkaisi nykyisten toimijoiden omaisuudensuojaa

Viranomais- ja muussa vastaavassa toiminnassa riippumattomuus- ja puolueettomuusnäkökohdat ovat viime vuosina voimakkaasti korostuneet. LVM:n ehdotus olisi merkittävä poikkeus tästä kehityksestä. Suomen nykyiset katsastusalan toimintaperiaatteet ovat paras tapa vastata hyvän hallinnon sekä ISO standardin itsenäisyys-, riippumattomuus- ja luotettavuusvaatimuksiin. Lisäksi Suomen nykyinen malli vastaa hyvin yleistä eurooppalaista kehitystä ja on sekä EU:n nykyisen ajoneuvojen katsastusdirektiivin 2009/40 että EU:ssa esillä olleiden ehdotusten mukainen.

Katsastuksessa on kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitetusta julkisesta hallintotehtävästä, joka sisältää myös julkisen vallan käyttöä. Perustuslain 124 §:n mukaan julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle edellyttää, että järjestelyä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena eikä se vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia.

Riippumattomuusvaatimuksen merkitystä on korostettu sekä voimassa olevan että aikaisempien katsastuslakien esitöissä. Aikaisempien lakien esitöissä on korostettu, että katsastustoiminta "on järjestettävä siten, ettei voi syntyä edes ajateltavissa olevaa vaaraa siitä, että muut seikat kuin ajoneuvon kunto ja määräystenmukaisuus otetaan huomioon katsastuksen lopputuloksesta päätettäessä". Voimassa oleva katsastuslainsäädäntö ottaa huomioon hyvin perustuslain ja hallintolain-säädännön riippumattomuusvaatimukset.

Kun hallintotehtävä siirretään muulle kuin viranomaiselle, on sen hallintolain (434/2003) 2 §:n 3 momentin mukaan noudatettava tässä toiminnassa hallintolakia. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen toimien on oltava puolueettomia. Taustalla on julkishallinnon toiminnassa vakiintuneesti korostettu lainmukaisuuden ja riippumattomuuden vaatimus. Puolueettomuuden edellytyksenä on, että viranomaiset toteuttavat lainsäädännössä muotoiltua yleistä etua antamatta ulkoisten vaikutusten tai omien henkilökohtaisten intressien vaikuttaa toimintaansa. Vastaavasti yksityiselle annettussa julkisessa hallintotehtävässä on noudatettava tätä puolueettomuuden vaatimusta.

Koska hallintolakia sovelletaan myös julkista hallintotehtävää hoitavaan yksityiseen, sovelletaan hallintolain esteellisyysäännöksiä niiden palveluksessa oleviin henkilöihin, kun he osallistuvat julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Hallintolain esteellisyysäännösten tavoitteena on estää epäasiallisten seikkojen tai asiaankuulumattomien näkökohtien vaikutus asioiden käsittelyssä. Hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohta sisältää yleislausekkeen esteellisyydestä, jonka mukaan virkamies, tai julkista hallintotehtävää hoitava yksityinen, on esteellinen, jos luottamus hänen puolueettomuuteensa jostain muusta erityisestä syystä vaarantuu. Tämän yleislausekkeen keskeisin tehtävä on turvata asian käsittelyn objektiivista puolueettomuutta eli erityisesti yleistä luottamusta menettelyn objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen.

Kun riippumattomuusvaatimuksesta luopumisella annettaisiin katsastusoikeus myös korjaamotoiminnan harjoittajille, joilla on korjaamotoiminnassaan selkeä intressiritiriita katsastustoiminnan kanssa, on selvää, ettei ehdotettu muutos noudata hallintolain asettamia puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksia ja perustuslain 124 §:ää. Olennaista tämän intressiritiriidan kannalta on yrityksen tai sen omistajan intressi ja vaikutusvalta, ei se, miten toiminta järjestetään.

2.5. Esitetyt muutokset rikkovat nykyisten katsastusyrittäjien omaisuuden ja investointien suojaa ja vaarantavat tuhansia työpaikkoja

Perustuslain 15 § turvaa omaisuuden suojan. Omaisuudensuoja edellyttää, että julkinen valta ei omilla toimenpiteillään saa edesauttaa sellaisten odottamattomien muutosten syntymistä, jotka suistaisivat ihmisiä taloudelliseen ahdinkoon, vaan sen tulee pyrkiä ylläpitämään vakautta ja ennakoitavuutta taloudellisen toiminnan edellytyksissä. Hallintolain 6 §:ssä säädetään, että viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

A-Katsastuksen näkemyksen mukaan ministeriön esitys on Suomen perustuslain vastainen ja rikkoo katsastusalalla toimivien yrittäjien omaisuuden ja investointien suojaa. Esitettyjen muutosten vaikutukset nykyisille katsastusyrittäjille eivät olisi kohtuullisia ja oikeasuhteisia verrattuna niihin tavoitteisiin, joita muutoksilla on ilmoitettu haluttavan saada aikaiseksi. Ehdotetut muutokset vahingoittaisivat nykyisten katsastusyrittäjien liiketoimintamallia, johtaisivat yritysten omistajien ja yrittäjien huomattaviin arvonmenetyksiin ja ajaisivat ajan myötä yrityksiä konkurssiin. Tällä olisi merkittävä vaikutus alan työpaikkoihin. Lainsäätäjällä ei ole Suomessa lähivuosikymmenten elinkeinopoliittisessa historiassa toiminut vastaavasti millään toisella toimialalla – romuttaen vain muutama vuosi alan kilpailulle vapauttamisen jälkeen alan toimijoiden ja alalle tulleiden yritysten liiketoiminnan ja tehtyjen investointien arvon.

Markkinoille tulleet uudet yritykset ovat investoineet viime vuosina kymmeneen uusiin asemiin, joiden kustannus on ollut merkittävä taloudellinen sitoumus yksittäisille katsastusyrittäjille. Katsastusyrittäjät ja niiden omistajat ovat investoineet mittavia summia nykymuotoisen katsastustoiminnan kehittämiseen. A-Katsastus on sijoittanut viimeisen viiden vuoden aikana yhtiön Suomen toimintojen kehittämiseen 15-20 miljoonaa euroa. Valtio myi alle kymmenen vuotta sitten Suomen Autokatsastus Oy:n vakuuttaen sääntelyn hyvää tasoa ja pitkäjänteisyyttä. A-Katsastuksen nykyisen omistajan investoidessa A-Katsastukseen vuonna 2005, uusi omistaja piti selvänä – myös alan viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella – ettei katsastuslainsäädäntöön tulisi esittämään nyt ehdotettuja muutoksia.

Mikäli LVM:n esitykset toteutuvat, Suomen maariski investoinneissa kasvaa sekä maine luotettava elinkeinoelämän kumppanina kärsii merkittävästi.

Esityksessä ehdotettu siirtymäaika on liian lyhyt. Antaakseen nykyisille yrittäjille mahdollisuuden millään tavalla sopeutua muuttuneeseen tilanteeseen siirtymäajan tulisi olla selkeästi pidempi. A-Katsastuksen käsityksen mukaan sopiva siirtymäaika olisi 10 vuotta. Missään tapauksessa se ei voi olla lyhyempi kuin 5 vuotta, joka vastaa nykyisin voimassa olevan lain mukaista toimilupien määräaika. Toimiluvan saadessaan yrittäjä on oikeutetusti luottanut siihen, että toimiluvan voimassa ollessa lainsäädäntö ei muutu tavalla, joka vaikuttaa toiminnan peruseräisiin.

Tämän lausunnon liitteenä 2 on professori Tuomas Ojasen 12.8.2010 antama lausunto esitykseen liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä.

2.6. Esitetyt uudistukset johtaisivat huomattaviin rakenteellisiin muutoksiin katsastustoimialalla sekä autokorjaamoalan kilpailuväeristymiin

The Boston Consulting Group -tutkimusyhtiön A-Katsastukselle tekemät selvitykset ehdotetun lainsäädännön vaikutuksista osoittavat, että mikäli lainsäädäntö hyväksyttäisiin sellaisenaan, valtaosa Suomen 364 katsastusasemasta jouduttaisiin muutoksen myötä sulkemaan, erityisesti haja-asutusalueilla. Katsastusala työllistää nykyään noin 2.000 työntekijää. Esitetyt muutokset johtaisivat merkittäviin irtisanomisiin. Korjaamopuolella muutos suosisi todennäköisesti suuria merkkikor-

jaamoja pienten korjaamoiden kustannuksella. Tämä olisi vastoin moottoriajoneuvoalaa koskevien uudistettujen EU:n kilpailuoikeussäätöjen henkeä, jotka pyrkivät torjumaan sopimuksia, joilla autokauppiat, korjaamot ja varaosien toimittajat sidotaan valmistajaan.

Teettämämme itsenäisen tutkimuksen perusteella on selvää, että riippumattomuusvaatimuksen poistamisen seurauksena korjaamot ja nykyiset katsastusasemat kilpailisivat katsastusasiakkaista täysin eri pohjalta, sillä niiden liiketoimintamallit, kustannusrakenne ja toimitilat ovat erilaiset. Volyymien mittava pienentyminen katsastusasemilla tekisi niistä erittäin nopealla aikataululla elinkelvottomia. Käytännössä valtaosa Suomen 364 katsastusasemasta jouduttaisiin varsin pian sulkemaan. Erityisesti haja-asutusalueella puhtaasti katsastustoimintaan keskittyvät asemat muuttuisivat nopeasti kannattamattomiksi.

Suurimmalta osin nykyiset katsastusyrietykset päätyisivät konkurssiin tai joutuisivat rakentamaan toimintansa täysin uudelta pohjalta. Mikä olisi katsastusyrietyksen kilpailukyky korjaamoja vastaan, kun katsastusyrietykset on ensin joutunut sulkemaan nykyisen toimipaikkansa ja kirjaamaan siitä tappiot ja irtisanomaan uuteen tilanteeseen sopimattoman henkilökuntansa sekä sen jälkeen joutuisi investoimaan myös korjaamotoimintaan? Toisin on suurilla merkkikorjaamoilla ja autokaupoilla, jotka pääsisivät mukaan katsastustoimintaan pitkälti nykyisten investointiensa ja henkilökuntansa voimin ilman merkittäviä lisäkustannuksia.

Esitetty riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen vaikuttaisi katsastusalan lisäksi voimakkaasti myös autojen korjaustoimintaan. Muutos suosisi suuria korjaamoja pienten korjaamoiden kustannuksella. Vain suurimmilla korjaamoilla olisi mahdollisuus aloittaa katsastustoiminta ilman merkittäviä investointeja. Katsastusoikeuden hankkisivat todennäköisesti suuret korjaamot saaden kilpailuetuja niihin korjaamoihin nähden, jotka eivät katsastuksen järjestämiseen pystyisi. Tämä muuttaisi korjaamotoiminnan kilpailutilannetta ja johtaisi todennäköisesti autojen korjaustoiminnan alueelliseen keskittymiseen, millä olisi taas kuluttajan näkökulmasta autoilun hintoja nostava vaikutus. Kehitys olisi myös vastoin moottoriajoneuvoalan uudistettuja EU:n kilpailuoikeussäätöjä, jotka pyrkivät torjumaan sopimuksia, joilla autokauppiat, korjaamot ja varaosien toimittajat sidotaan valmistajaan.

Katsastusala työllistää nykyään noin 2.000 työntekijää. Katsastusyrietykset ovat olleet pitkäjänteinen Suomen valtion luotettava kumppani ja suomalainen katsastusosaaminen on kansainvälisesti korkeatasoista sekä menestynyt vientituote. Suomen katsastusalan kansallinen arvo vesitettäisiin uudistuksella käytännössä lähes täysin.

2.7. EU on antamassa katsastusasetusta ja korostaa katsastuksen merkitystä liikenneturvallisuuden lisääjänä

Komissio antoi 13.7.2012 ehdotuksensa katsastusta koskevan sääntelyn uudistamiseksi (*ns. liikennekelpoisuuspaketti*). EU:n katsastuslainsäädäntö ja sen kehityshankkeet ovat menossa sekä katsastuksen sisällön että palveluiden tarjonnan osalta harmonisoinnin suuntaan. LVM:n linja eroaisi selkeästi yleisestä eurooppalaista linjasta. Nyt uudistettava katsastusdirektiivi korostaa katsastustoiminnan riippumattomuutta. Tiedossamme ei ole, että yhdessäkään EU-maassa olisi tehty nykyisen tai aikaisempien direktiivien pohjalta vastaavia muutoksia kuin nyt Suomessa ehdotetaan.

EU:ssa pyritään monin eri tavoin parantamaan liikenneturvallisuutta. Yksi keskeinen osa-alue on ajoneuvojen teknisen kunnon varmistaminen. EU:n tekemien tutkimusten perusteella ajoneuvojen teknisistä vioista aiheutuissa onnettomuuksissa kuolee EU:n alueella vuosittain 2000 henkilöä ja huomattavasti suurempi määrä loukkaantuu. EU:n komissio onkin nyt kehittämässä voimakkaasti ajoneuvojen katsastustoimintaa. Suomessa on perinteisesti ollut tiukka ja hyvin toimiva

katsastusjärjestelmä, jonka avulla teknisten vikojen osuus onnettomuuksissa on pysynyt muuta EU:ta selvästi alemmalla tasolla. Tämä siitäkkin huolimatta, että Suomen ajoneuvokanta on muuta EU:ta iäkkäämpää. Suomessa tätä tilannetta pidetään itsestäänselvytyksenä, eikä nähdä, että katsastuksella olisi teknisten vikojen ehkäisemisessä suurtakaan merkitystä. Yleisessä keskustelussa katsastuksen ja liikenneturvallisuuden yhteys tuntuu kokonaan unohtuneen. Muualla Euroopassa katsastusta pidetään erittäin tärkeänä keinona vähentää teknisistä vioista johtuvia onnettomuuksia.

EU:n asetusesityksessä on osia, jotka ovat ristiriidassa LVM:n ehdotuksen kanssa. Mm. katsastajien koulutusvaatimuksia on määritelty varsin tarkasti EU-asetusesityksessä. Missään ei ole selvitetty sitä, vastaako LVM:n ehdotuksessa oleva mekaanikkovaatimus tätä koulutusvaatimusta. Myös ulkopuolisten tahojen käyttämiselle katsastuksen valvonnassa on selkeitä, varsin tiukkoja vaatimuksia. Ulkopuolisten valvojien tulisi mm. olla täysin riippumattomia ja heillä tulisi olla standardoitu laatujärjestelmä. LVM:n ehdotuksen mukaan pääosan katsastustoiminnan valvonnasta tulisi tekemään ulkopuolinen taho, mutta sille ei säädetä mitään vaatimuksia. Lisäksi asetusesityksessä ehdotetaan uusien ajoneuvoluokkien (moottoripyörät, mopot) ottamista katsastusvelvollisuuden piiriin. Näiden osalta suomalaista katsastustoimilupalakia jouduttaisiin joka tapauksessa muuttamaan, koska niiden katsastusvelvollisuus ei sisälly LVM:n ehdotuksen mukaisiin toimilupiin lainkaan. Toimiluvan haltijoilta ei myöskään edellytetä tiloja tai laitteita näiden uusien ajoneuvoluokkien katsastusta varten, mikä tarkoittaa sitä, että ne täytyy lakiin lisätä. Yrittäjä, joka olisi juuri saanut nyt ehdotetun lain mukaisen toimiluvan ja hankkinut tilat ja laitteet, joutuisikin yllättäen tilanteeseen, jossa ehkä joutuu miettimään koko konseptinsa uusiksi uusien ajoneuvoluokkien vuoksi. Ja erittäin merkittävää on, että EU-asetusesityksessä katsastustoimiluvan haltijalle on asetettu vähimmäisvaatimuksia, jotka poikkeavat LVM:n muutosesityksessä ehdotetuista. LVM:n ehdottaman lain mukaan toimiluvan saanut yrittäjä saattaa menettää toimilupansa EU-asetuksen tullessa voimaan, koska ei täytä sen vähimmäisvaatimuksia. Tämä olisi täysin kohtuutonta.

EU-asetusesityksessä useampiakin kohtia, jotka korostavat katsastuksen (katsastajan) riippumattomuutta. Ehdotus mm. edellyttää, että katsastuksia suorittaessaan katsastajan on toimittava itsenäisesti ja kaikkia mahdollisia eturistiriitoja on vältettävä. Liikenne- ja viestiministeriön lainsäädäntöehdotuksen osalta onselvitettävä, onko ehdotus sellainen, että se täyttää komission ehdotuksen vaatimukset. Lisäksi tulisi selvittää, miksi Suomen katsastuslainsäädäntöä halutaan muuttaa EU:n katsastusuudistusten tavoitteiden vastaisesti.

Ei ole järkevää tehdä katsastustoimintaan perustavanlaatuisia muutoksia kansallisesti, kun EU-tasolla ollaan valmistelemassa samaa asiaa koskevaa, mutta erisisältöistä asetusta, joka voimaan tullessaan on pakottavaa oikeutta kaikissa jäsenvaltioissa. LVM:n muutosesitys on tämä huomioon ottaen erittäin huonosti ajoitettu.

On tärkeää tiedostaa, että nyt suunniteltu voimakas muutos alan rakenteisiin ei voi olla heijastumatta katsastuksen laatuun. Vaikutukset liikenneturvallisuuteen tulevat olemaan negatiivisia, kuten muun Euroopan tilastot osoittavat. Asiaa pahentaa vielä se, jos EU-asetuksen myötä parin vuoden kuluttua asiat muuttuvat uudestaan.

2.8. Ruotsi suosii riippumattomuusvaatimusta kuluttajasuojan, kilpailun ja liikenneturvallisuuden vuoksi

Riippumattomuutta on pidetty lainsäädännön kulmakivenä puolueettoman ja kilpailullisen katsastusmarkkinan luomiseksi. Ruotsin linjauksissa on painanut lähimaista saadut kokemukset (Suomessa riippumattomuusvaatimus, Norjassa korjaamokatsastukset). Myös Tanskassa riippumattomuusvaatimus on kirjattu lakiin. Euroopassa suuntaus on enenevässä määrin riippumattomuuden lisäämiseen. Siksi LVM:n ehdotus riippumattomuuden poistamisesta on erittäin poikkeuksellinen.

Ruotsissa on toimitettu kattava selvitys eurooppalaisesta katsastustoiminnasta (ks. mm. Översyn av fordonsbesiktningsmarknaden i Sverige, N2007/8048/TR, McKinsey & Company). Selvitykset aloitettiin vuonna 2007 ja päätettiin hallituksen esitykseen ajoneuvojen katsastuksesta (Regeringens proposition 2009/10:32). Riippumattomuusvaatimus on lain esitöissä nostettu merkittäväksi kulmakiveksi objektiivisten ja kilpailullisesti toimivien markkinoiden luomiseksi. Kymmenen tahoa neljästätoista edellä mainitusta esityksestä lausuneesta suositti riippumattomuusvaatimuksen säilyttämistä. Näihin tahoihin kuului mm. Ruotsin kilpailuviranomainen, Ruotsin valtionkonttori, Ruotsin Tie- ja liikennealan tutkimusinstituutti, Ruotsin Autoliitto sekä VETA (Tieturvallisuustyön tiede ja kokemus). Keskeisimmät argumentit riippumattomuudelle olivat objektiivisuuden säilyttäminen, kuluttajansuoja, kilpailu, liikenneturvallisuus sekä korruption estäminen.

Joissain Euroopan maissa on käytössä lähinnä historiallisista syistä toimintamalli, jossa korjaamot voivat tehdä katsastuksia. Näin on esimerkiksi Iso-Britanniassa, Hollannissa ja Norjassa. Yhteistä kaikille näille maille on, että katsastuksen keskimääräinen hinta on Euroopan korkeammasta päästä (varmistettu AKE:n tilaamassa selvityksessä McKinseyltä 29.9.2008). Halvimmat katsastushinnat löytyvät maista, joissa korjaamokatsastukset eivät ole sallittuja ja joissa toiminta on organisoitu riippumattomien ja tehokkaiden katsastusyriyten toimesta.

Norjassa, jossa korjaamot tekevät katsastuksia, keskimääräinen hylkäysprosentti on 51. Suomessa ja Ruotsissa hylkäysprosentti noin 25-30%. Ero ei selity autokannan laatueroilla tai katsastusvaatimuksilla. On myös huomattavaa että Norjassa asemien välillä esiintyy hyvin merkittäviä eroja hylkäysprosentteissa (noin 10% tasosta jopa 90% tasoille). Kansainvälisen vertailun perusteella on todennäköistä, että ainakin osa korjaamoista pyrkii pitämään hylkäysprosentin korkealla ja saamaan korjausten kautta lisäkorjausmyyntiä. Jos näin käy, se tarkoittaa merkittäviä turhia lisäkustannuksia kuluttajalle.

Ruotsin hallituksen esityksessä katsotaan, että katsastuslaitoksella tulee olla itsenäinen asema suhteessa korjaamoyrityksiin. Ruotsin hallituksen esityksessä todetaan, että mikäli katsastuslaitos harjoittaa korjaustoimintaa, omistaa korjaustoimintaa harjoittavan yrityksen tai kuuluu sellaisen yrityksen omistukseen, aiheutuu tästä riski intressikonfliktin syntymisestä. Vastaavasti intressikonfliktin olennainen riski liittyy ajoneuvon valmistajiin ja muihin ajoneuvojen tai niiden osien kauppaa harjoittaviin yrityksiin sekä ammattimaista liikennöintiä tai autonvuokrausta harjoittaviin yrityksiin. Suomen lakimuutosesityksessä on päädytty siihen, että riskiä ei ole. Tätä näkemystä ei kuitenkaan ole millään tavalla perusteltu.

Ehdotettu standardin 9001-mukainen sertifioitu laatujärjestelmävaatimus riippumattomuuden varmistamiseksi ei yksinään täytä katsastusdirektiivin vaatimusta. Useissa maissa (mm. Ruotsissa) on yrityksille asetettu standardin 17020-mukainen akkreditointivaatimus, joka on tasoltaan vaativampi.

2.9. Raskaan kaluston katsastuspalveluiden tarjonta heikkenee olennaisesti

Raskaan kaluston katsastus on vaativa toimenpide ja sillä on suuri merkitys liikenneturvallisuudelle. Useimmissa korjaamomallinkin maissa raskaan kaluston katsastukset tekee edelleen valtion viranomaiset (Iso-Britannia, Norja). Lisäksi riskinä on, että itsenäisten katsastusasemien häviämisen myötä raskaan kaluston katsastusten alueellinen tarjonta vähenee voimakkaasti ja katsastusten hinta nousee. Verkoston harveneminen tarkoittaa kuljetusyriyksille myös lisääntyviä hankaluuksia katsastukseen tulemisen järjestämisestä sekä kasvavia kustannuksia katsastusmatkasta.

3. Johtopäätökset

Suomen katsastusmarkkinoille on tullut kasvava määrä uusia yrityksiä kolmen viime vuoden aikana, minkä seurauksena kilpailu on kiristynyt ja hinnat ovat kääntyneet laskuun. Esitetyt lakimuutokset, mukaan lukien riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen, eivät ole tarpeen hintakilpailun luomiseksi markkinalla. Esitetyt tavoitteet katsastusalan ja katsastusmenetelmien uudistamisesta saavutetaan parhaiten muutoksilla, jotka tukevat alan nykyistä riippumattomuuteen perustuvaa kehityssuuntausta. Jo pelkästään tilanteen stabilisoiminen ja jo monta vuotta kestäneen lainsäädännön epävarmuuden lopettaminen riittäisi entisestään lisäämään katsastusyrittäjien ja toimipaikkojen määrää ja kilpailua alan sisällä sekä sitä kautta alentamaan hintoja.

Ehdotuksen mukainen riippumattomuusvaatimuksesta luopuminen katsastusmarkkinoilla:

- On tarpeeton esityksen tavoitteisiin nähden, koska kilpailu katsastusmarkkinoilla on lisääntynyt radikaalisti viimeisen kolmen vuoden aikana
- On ristiriidassa EU:n komission 13.7.2012 antaman lainsäädäntöesityksen tavoitteiden kanssa
- Olisi päinvastainen toimi Ruotsin tekemän linjauksen kanssa, jonka mukaan riippumattomuus on avainasemassa luotaessa puolueettomia ja kilpailtuja katsastusmarkkinoita
- Kasvattaisi valtion valvontatehtäviin, akkreditointiin ja uusien katsastusvaatimusten täytäntöönpanoon liittyviä kustannuksia merkittävästi
- Rikkoo perustus- ja hallintolainsäädännössä asetettuja puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimuksia
- Olisi Suomen perustuslain vastainen ja rikkoo katsastusalalla toimivien yrittäjien omaisuuden ja investointien suojaa.
- Johtaisi suuren osan alalla nykyään toimivien noin 2.000 työntekijän irtisanomiseen tekeillä riippumattomien katsastusasemien toimintaedellytykset äärimäisen vaikeiksi
- Heikentäisi kuluttajansuojaa ja lisäisi kustannuksia

Katsastusala on epävarmasta lainsäädäntötilanteesta huolimatta jo kehittynyt ja saavuttanut LVM:n esityksessään esittämät tavoitteet ja tätä pitkän aikavälin kehityssuuntaa tukee parhaiten tarkkaan harkittu lainsäädännön kehittäminen. Edellä mainituilla perusteilla A-Katsastus esittää, että LVM harkitsee uudelleen esitystään katsastuslainsäädännöksi ja valmistele lainsäädäntöä työryhmässä yhteistyössä alan toimijoiden kanssa. Muuttamatta hyvän katsastusjärjestelmämme peruskulmakiveä - riippumattomuusvaatimusta, voidaan nykyistä lainsäädäntöä kehittämällä helposti turvata korkealaatuisten ja kustannustehokkaiden katsastuspalveluiden saatavuus kaikkialla Suomessa.

Liite 1 sisältää A-Katsastuksen yksityiskohtaiset näkemykset esityksen lakiehdotusten eri pykäliin, liitteenä 2 on professori Tuomas Ojasen 12.8.2010 antama valtiosääntöoikeudellinen lausunto ja liitteenä 3 Avance Attorneys Ltd:n tekemä muistio.

Kunnioittaen

A-Katsastus Group Oy



Kari Kivikoski
Toimitusjohtaja