

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajan oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajan oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä (U 90/2023 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Kalle Mäenpää, oikeusministeriö
- ylitarkastaja Eveliina Uusitalo, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Kirsi Tervola-Joutsen, Liikenne- ja viestintävirasto
- ylitarkastaja Satu Toepfer, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- johtaja Jonna Juslin, VR-Yhtymä Oy
- viestintä- ja markkinointijohtaja Jessica Diktonius, Finavia Oyj
- yhteiskuntasuhdepäällikkö Anna Sotaniemi, Finnair Oyj
- yhteiskuntasuhdejohtaja Pasi Hovi, Linja-autoliitto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä
- Tampereen kaupunki
- Suomen matkailualan liitto ry
- Suomen Paikallisliikenneliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Kuluttajariitalautakunta
- Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
- Oy Tjäreborg Ab

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 29 päivänä marraskuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajan oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä COM(2023) 752 final. Nykyiset matkustajan oikeuksia koskevat asetukset koskevat lento-, juna-, laiva- ja linja-autoliikennettä. Multimodaalisella matkalla tarkoitetaan sellaista matkaa, jossa yhdistetään vähintään kaksi nykyisten matkustajansuojasäännösten soveltamisalaan kuuluvaa matkaa. Tällainen matka voi siten koostua esimerkiksi lento- ja junamatkan tai junamatkan ja linja-automatkan yhdistelmästä.

Ehdotuksen tavoitteena on parantaa kaikkien multimodaalimatkustajien ja erityisesti vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien tiedon- ja avunsaantia sekä oikeutta korvaukseen ja hyvitykseen. Ehdotus on osa laajempaa matkustajien oikeuksia koskevaa säädöspakettia. Komissio on samalla ehdottanut muutoksia matkustajan oikeuksia koskeviin asetuksiin (asetusehdotus COM (2023) 753 final), matkapakettidirektiiviin (asetusehdotus COM (2023) 905 final) sekä multimodaalisten matkatietopalvelujen tarjoamista koskevaan delegoituun asetukseen (asetusehdotus C (2023) 8105 final).

Valtioneuvoston kanta

Ehdotetulla asetuksella pyritään edellä todetun mukaisesti puuttumaan nykyisen matkustajansuojasääntelyn ulkopuolelle jääviin tilanteisiin, joissa matkustaja vaihtaa liikennemuotoa kesken matkaa. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että matkustajansuojaa parannetaan eri liikennemuotoja yhdistelevillä matkoilla. Sääntelyssä on otettava kohtuullisesti huomioon myös liikenteenharjoittajien edut.

Neuvotteluiden kuluessa on tarpeen täsmentää ehdotetun asetuksen soveltamisalaa, joka on kytkeyty voimassa olevien liikennemuotokohtaisten matkustajanoikeusasetusten soveltamisalaan. Esimerkiksi linja-autoliikenteessä nykyisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvat lähtökohtaisesti matkat niiden pituudesta riippumatta, mutta pääosaa asetuksen säännöksistä ei kuitenkaan sovelleta lyhyisiin, enintään 250 kilometrin matkoihin. Ehdotetussa asetuksessa ei oteta kantaa siihen, sovelletaanko ehdotettuja säännöksiä kaikkiin linja-automatkoihin niiden pituudesta riippumatta vai ainoastaan yli 250 kilometrin matkoihin. Lisäksi neuvotteluissa tulee varmistaa, että jäsenvaltio voi halutessaan säätää ehdotetun asetuksen soveltamisalaan vastaavat kansalliset poikkeukset kuin nykyisiin asetuksiin esimerkiksi paikallisliikenteessä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että matkustaja saa yhdistettyjä matkoja hankkiessaan riittävästi ja ymmärrettävästi tarvitsemaansa tietoa palvelun eri osista vastuussa olevista tahoista sekä oikeuksistaan palvelun tai sen osan myöhästymis- tai peruuntumistilanteissa. Keskeistä on se, että eri toimijoiden roolit ja vastuut suhteessa matkustajaan ovat selkeitä. Tämä edellyttää muun ohella sitä, että eri vastuutahot ovat yksiselitteisesti määriteltäviä. Etenkin ehdotuksessa käytetty välittäjän määritelmä on puutteellinen ja vaikeaselkoinen.

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2024 vp

Neuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan, että eri lipputyyppeiden väliset erot ja lipputyypeistä seuraavat matkustajan oikeudet ja niitä vastaavat liikenteenharjoittajien ja välittäjien velvollisuudet ovat selkeitä ja johdonmukaisia. Etenkin välittäjän ja liikenteenharjoittajan välistä rahaliikennettä koskevat säännökset lipunhinnan palauttamistilanteessa edellyttävät selkeyttämistä. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että asetuksesta liikenteenharjoittajille johtuvat velvoitteet suhteessa matkustajaan eivät asetuksen tarkoituksen vastaisesti johda siihen, että multimodaalisten matkojen tarjoaminen vähenee.

Valtioneuvosto kannattaa periaatteessa sitä, että tiettyihin lipputyyppeihin liittyy reaaliaikainen tiedonantovelvollisuus esimerkiksi viivästyksistä. Keskeistä on se, että tiedonantovelvollisuudet määritellään selkeästi ja ne ovat täytettävissä kohtuullisin kustannuksin. Valtioneuvosto kannattaa periaatteessa myös sitä, että ehdotettu reaaliaikainen tiedonantovelvollisuus matkustajille ei koske pk-yrityksiä eli yrityksiä, joilla on alle 250 työntekijää, joiden vuosiliikevaihto on 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa. Neuvotteluissa tulee kuitenkin varmistua siitä, että tällaista tiedonantovelvollisuutta ei seuraa välillisesti siitä, että liikenteenharjoittajien ja matkanvälittäjien tulee ehdotuksen mukaan antaa reaaliaikaista tietoa muille liikenteenharjoittajille ja matkanvälittäjille. Toisaalta neuvotteluissa on varmistuttava siitä, että reaaliaikaisella tiedonantovelvollisuudella rajattuna suuriin yrityksiin tosiasiaassa parannetaan matkustajien asemaa.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana, että matkustaja voi halutessaan tehdä korvaushakemuksen vakiolomakkeella. Hakemukset tulee kuitenkin voida tehdä käyttäen joustavasti nykyaikaisia saavutettavia ja monikanavaisia menetelmiä eikä vakiolomakkeen tai digitaalisten viestintävälineiden käyttämisen tulisi olla ainoa sallittu keino. Myös tulevaisuudessa tulee palvella yhdenvertaisesti niitäkin henkilöitä, joilla ei ole kykyä käyttää digitaalisia järjestelmiä. Neuvottelujen kuluessa ehdotusta on myös selkeytettävä sen suhteen, edellytetäänkö liikenteenharjoittajan käsittelevän millä tahansa EU-kielellä tehtyjä korvaushakemuksia.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana ehdotettua riskiperusteista lähestymistapaa asetuksen viranomaisvalvontaan. Tärkeää on kuitenkin, että jäsenvaltioilla ja viime kädessä viranomaisilla itsellään säilyy mahdollisuus päättää tehtäviensä priorisoinnista ja valvonnassa noudattamistaan toimintatavoista. Valtioneuvosto suhtautuu kriittisesti yksityiskohtaisiin säännöksiin valvonnan toteuttamisesta ja etenkin ehdotukseen siitä, että komissiolla on oikeus määrätä kansallinen viranomaismainen tutkimaan komission epäilyttäväksi katsomaa menettelyä tietyn ajan kuluessa. Neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistamaan, että lopputulos ei ole toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Ehdotetussa asetuksessa ei ole säännöksiä vakiokorvauksista viivästystapauksissa. Asetuksen soveltuminen tiettyyn matkaan ei kuitenkaan estä matkustajaa vaatimasta vakiokorvausta liikennemuotoa koskevan voimassa olevan matkustajaoikeusasetuksen nojalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelujen aikana selvitetään tarvetta selvittää vakiokorvaussäännösten soveltamista multimodaalitalanteissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudet varmistetaan myös multimodaalisilla matkoilla. Ehdotuksessa vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeudet pyritään varmistamaan muun muassa keskitetyillä yhteyspisteillä. Neuvotteluiden kuluessa tulee arvioida, mikä on tarkoituksenmukaisin tapa varmistaa vammaisten ja lii-

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2024 vp

kuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuus siirtyä liikennevälineestä toiseen multimodaalisissa matkustajaliikennekeskuksissa. Tieto avuntarpeesta multimodaalisissa matkustajaliikennekeskuksessa voitaisiin esimerkiksi välittää matkustajaliikennekeskukseen lipunmyynnin yhteydessä. Neuvotteluissa tulisi pyrkiä selvittämään myös muita keinoja, joilla vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudet voitaisiin toteuttaa ilman keskitetyn yhteyspisteen perustamista matkustajaliikennekeskuksiin. Jos keskitettyjen yhteyspisteiden perustaminen arvioidaan perustelluksi, neuvotteluissa tulee selvittää ehdotusta siltä osin, koskisiko yhteyspisteessä tarjottu avustaminen vain tiettyä lipputyyppejä. Neuvotteluissa olisi tärkeää tarkentaa myös sitä, mitkä yhteyspisteen tehtävät ja vastuut olisivat ja mikä taho viime kädessä vastaa niiden toiminnan järjestämisestä.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että ehdotuksen täytäntöönpano- ja siirtymäaikojen olisi oltava riittävät. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että asetuksen voimaantulon ja soveltamisen välinen siirtymäaika on vähintään 24 kuukautta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Valtioneuvoston kirjelmät U 90/2023 vp (matkustajan oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä) ja U 93/2023 vp (Omnibus-ehdotus) liittyvät läheisesti toisiinsa ja niitä on käsitelty valiokunnassa yhdessä.

(2) Nyt käsitellyssä oleva asia koskee asetusehdotusta matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä. Multimodaalisella eli yhdistetyllä matkalla tarkoitetaan matkaa, jossa käytetään vähintään kahta eri liikennemuotoa (lento-, juna-, vesi- ja linja-autoliikenne). Valiokunta pitää kannatettavina ehdotuksen tavoitteita vahvistaa matkustajien oikeuksia muun muassa tilanteissa, joissa matkustaja vaihtaa toiseen liikennemuotoon kesken matkan. Valiokunta pitää hyvänä, että sääntelyehdotuksella pyritään selkeyttämään eri toimijoiden vastuita muun muassa tilanteissa, joissa matkustaja menettää multimodaalimatkan jatkoyhteyden toisen liikennemuodon viivästyksen tai peruutuksen vuoksi. Uuden sääntelyn myötä liikenteenharjoittajalla voisi olla vastaavat lipun hinnan palautus-, uudelleenreititys- ja avunantovelvoitteet kuin nykyisinkin yhtä liikennemuotoa hyödyntävillä matkoilla.

(3) Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin keskeisenä sitä, että matkustaja saa yhdistettyjä matkoja hankkiessaan riittävästi tietoa matkan eri vaiheissa vastuussa olevista tahoista sekä oikeuksistaan matkan tai sen osan myöhästymis- ja peruuntumistilanteissa. Tehokas ja kattava matkustajille tiedottaminen muun muassa erilaisissa häiriötilanteissa on näin ollen erittäin tärkeää. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että tiedottamisen käytännön toteuttamistavoissa on kuitenkin tarpeen olla myös joustavuutta.

(4) Ehdotuksen mukaan matkustajien oikeudet ja toimijoiden vastuut vaihtelevat lipputyypeittäin, mikä tekee sääntelystä varsin monimutkaista ja raskasta. Valiokunta pitää tärkeänä, että lipputyyppejä koskeva sääntely on riittävän selkeää ja katsoo, että myös sääntelyn yleiseen selkeyteen ja muun muassa määritelmien täsmällisyyteen tulee kiinnittää asian jatkovalmistelussa erityistä huomiota. Asiantuntijakuulemisessa muun muassa välittäjän määritelmää on pidetty vaikeaselkoisena.

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2024 vp

(5) Valiokunta pitää lipun hinnan palauttamista koskevaa sääntelyä keskeisenä matkustajien oikeuksien kannalta. Näiden oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että toimijoiden vastuut eri tilanteissa on määritelty täsmällisesti ja matkustaja tietää, kenen puoleen hän voi kääntyä ongelmatilanteissa. Valiokunta pitää lähtökohtaisesti hyvänä, että matkustaja voi kääntyä liikenteenharjoittajan puoleen niissäkin tapauksissa, joissa lippu on ostettu välittäjän kautta. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan etenkin välittäjän ja liikenteenharjoittajan välisiä rahaliikennettä koskevat ehdotetut säännökset kaipaavat selkeyttämistä asian jatkovalmistelussa.

(6) Asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esille, että ehdotettu sääntely tulee vaatimaan tietojärjestelmämuutoksia liikenteenharjoittajille muun muassa uusista tiedonantovelvollisuuksista johtuen. Keskeistä näiden velvollisuuksien osalta on, että tiedonantovelvollisuudet määritellään selkeästi ja ne ovat toteutettavissa kohtuullisin kustannuksin. Valiokunta pitää tärkeänä, että sääntelyllä ei aiheuteta liiallista hallinnollista taakkaa ja päällekkäisyyttä myöskään olemassa olevien erilaisten raportointi- yms. velvoitteiden osalta. Lisäksi valiokunta painottaa, että sääntely ei saa palvelujen nykyisessä kehitysvaiheessa johtaa myöskään siihen, että multimodaalisten matkojen tarjonta vähenee tai niitä ei tuoda markkinoille lainkaan.

(7) Vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudet toteutettaisiin ehdotuksen mukaan siten, että matkustaja ilmoittaisi avuntarpeestaan keskitettyyn yhteyspisteeseen, joka välittäisi tarvittavat tiedot eri liikenteenharjoittajille ja terminaaleihin. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille runsaasti kritiikkiä keskitettyjä yhteyspisteitä koskevasta sääntelystä. Kyseisen sääntelyn on katsottu olevan epäselvää muun muassa siltä osin, kuka olisi vastuussa multimodaalisten matkustajaliikennekeskusten yhteyspisteitä koskevan sääntelyn käytännön toimeenpanosta. Käytännössä velvoitteiden toteuttaminen vaatisi kansallista arviointia sääntelyn toimeenpanovaiheessa ja käytännön toteutuksesta sopimista eri toimijoiden välillä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan yhteyspisteitä koskevan sääntelyn tarkoituksenmukaisuuden arvioinnin tarpeesta. Erityisesti vammaisten henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi tarvitaan selkeästi kokonaisvaltaisempaa arviointia ja toiminnan kehittämistä siten, että nämä oikeudet toteutuvat alueellisesti yhtenäisin perustein koko maassa. Lisäksi valiokunta pitää tärkeänä, että matkustajien oikeuksia koskevaa sääntelykokonaisuutta arvioidaan kokonaisuutena asian jatkovalmistelussa yhteen toimivuuden varmistamiseksi ja sääntelyn päällekkäisyyksien ehkäisemiseksi.

(8) Valiokunta pitää lähtökohtaisesti perusteltuna ehdotettua riskiperusteista lähestymistapaa asetuksen viranomaisvalvontaan. Jäsenvaltioilla ja viime kädessä valvontaviranomaisilla tulee kuitenkin säilyä mahdollisuus päättää valvonnan toteuttamisesta ja valvonnassa noudatettavista käytännön toimintatavoista.

(9) Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kannan huomioihin, jotka koskevat tarvetta täsmentää asetusehdotuksen soveltamisalaa etenkin linja-autoliikenteen ja liikennemuotokohtaisten asetusten kansallisten poikkeusten osalta.

(10) Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että ehdotuksen täytäntöönpano- ja siirtymäaika on syytä olla riittävän pitkiä.

Valiokunnan lausunto LiVL 2/2024 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 12.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jouni Ovaska kesk
varapuheenjohtaja Timo Furuholm vas
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Marko Asell sd
jäsen Heikki Autto kok
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Petri Huru ps
jäsen Aleksi Jäntti kok
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Mats Löfström r
jäsen Anna-Kristiina Mikkonen sd
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Pinja Perholehto sd
jäsen Anne Rintamäki ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula