

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta matkustajanoikeuksien tehokkaamman toimeenpanon edistämiseksi unionissa

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta matkustajanoikeuksien tehokkaamman toimeenpanon edistämiseksi unionissa (U 93/2023 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Eveliina Uusitalo, liikenne- ja viestintäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Kalle Mäenpää, oikeusministeriö
- 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:

- Suomen Varustamot ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta
- Helsingin seudun liikenne -kuntayhtymä

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 29 päivänä marraskuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EY) N:o 261/2004, (EY) N:o 1107/2006, (EU) N:o 1177/2010, (EU) N:o

Valiokunnan lausunto LiVL 3/2024 vp

181/2011 and (EU) 2021/782 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse matkustajien oikeuksien toteuttamisesta unionissa (COM (2023) 753 final).

Ehdotuksen erityisenä tavoitteena on matkustajanoikeuksien valvonnan kehittäminen toimeenpanon vahvistamiseksi eri jäsenmaissa, valitusten käsittelymenettelyiden sujuvoittaminen sekä lipun hinnan palauttamista koskevien sääntöjen selkeyttäminen tilanteessa, jossa lentoliikenteen matkustaja on varannut lennon välittäjän kautta. Kun lentomatka ei toteudu suunnitellusti, matkustajalla on tietyissä olosuhteissa oikeus täysimääräiseen korvaukseen. Erityisesti covid 19-pandemian aikana kuitenkin havaittiin, että lipun hinnan palauttamista koskevat säännöt ovat epäselviä silloin, kun kyseessä on välittäjän kautta ostettu lento. Välittäjinä toimivia yrityksiä ovat esimerkiksi ebookers ja Momondo.

Matkustajanoikeuksien täytäntöönpanon varmistamiseksi komissio ehdottaa kansallisille täytäntöönpanoelimille (Suomessa kuluttaja-asiamies ja Liikenne- ja viestintävirasto) tehokkaampia keinoja matkustajanoikeuksien valvontaan. Jatkossa kansalliset täytäntöönpanoelimet velvoitettaisiin valvomaan liikenteenharjoittajien vaatimustenmukaisuutta riskiperusteisesti. Viranomaisen tulisi tehdä säännöllisesti riskiarviointi saamiensa valitusten ja omien valvontatoimien perusteella. Asetusten valvonnassa tulisi tarvittaessa tehdä muun muassa auditointeja ja haastatteluita myös ennalta ilmoittamatta. Komissiolle tulisi toimittaa joka toinen vuosi tieto valvontaohjelmasta sekä riskiarvioinneista. Komissiolla olisi myös oikeus määrätä kansallinen viranomainen tekemään valvontaa. Komissio voisi vaatia kansallisia täytäntöönpanoelimiä selvittämään liikenteenharjoittajien toimintaa erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa on kyse useissa jäsenvaltioissa tapahtuvasta toiminnasta. Lisäksi matkustajan oikeuksissa otettaisiin käyttöön komiteamenettely.

Rautatievastuuasetuksessa tai muissakaan nykyisistä matkustajanoikeusasetuksista ei säädetä riskiperusteisesta lähestymistavasta matkustajien oikeuksien valvontaan. Ehdotus laajentaisi huomattavasti valvontaviranomaisen toimivaltaa ja toimintavelvoitteita.

Liikenteenharjoittajien, terminaalin haltijoiden ja välittäjien olisi kansallisten täytäntöönpanoelmien pyynnöstä toimitettava täytäntöönpanoelimille asiaankuuluvia tietoja. Liikenteenharjoittajien ja terminaalin haltijoiden olisi myös hyväksyttävä ja pantava täytäntöön palvelujen laatuvaatimukset ja raportoitava niiden täytäntöönpanosta. Laatuvaatimukset velvoittavat tilastoidaan ja raportoidaan muun muassa viivästymisiä, peruutuksia, siisteyttä ja tehtyjä valituksia koskevia seikkoja. Lisäksi tulisi ottaa käyttöön komission valtuuttamat vakiolomakkeet korvauksenhakua varten. Liikenneoperaattorit olisivat velvollisia hyväksymään lomakkeet palveluisaan. Liikenteenharjoittajien, terminaalin pitäjien, sataman ylläpitäjien, matkatoimistojen, matkanjärjestäjien ja lipunmyyjien olisi varmistettava, että matkustaja voisi säilyttää kaiken kirjallisen kirjeenvaihdon tallessa. Edellä mainittujen toimijoiden olisi myös omilla vastuualueillaan huolehdittava matkustajanoikeuksista tiedottamisesta.

Edellä kuvatut ehdotukset eivät pääosin koskisi raideliikennettä, sillä sen osalta vastaavat muutokset tehtiin rautatievastuuasetuksen uudistamisen yhteydessä. Viranomaisen suorittamaan valvontaan sekä raideliikenteen operaattoreiden, asemanhaltijoiden ja lipunmyyjien käyttämiin viestintävälineisiin liittyen ehdotetaan kuitenkin muutoksia myös rautatievastuuasetukseen.

Valiokunnan lausunto LiVL 3/2024 vp

Niiden lentomatkustajien osalta, jotka ovat tehneet varauksensa välittäjien kautta, ehdotuksen tavoitteena on varmistaa kaikkien asianomaisten (liikenteenharjoittajat, välittäjät, matkustajat) kannalta selkeä menettely lipun hinnan palauttamiseksi. Ehdotuksen mukaan lentoyhtiö voisi niin halutessaan palauttaa lipun hinnan matkustajalle myös välittäjän kautta. Jos matkustaja varaa matkan välittäjältä, lentoyhtiön ja välityspalvelun olisi tiedotettava matkustajaa selkeästi varauksen yhteydessä koskien sitä, millaista menettelyä tilanteessa noudatetaan. Välittäjän kautta suoritettujen lipun hinnan palautuksen tulisi olla lisämaksuton matkustajille ja muille osapuolille. Lentoyhtiön olisi myös julkisesti tiedotettava, mikäli lipun hinnan palautusta on mahdollista pyytää myös välittäjien kautta ja ilmoitettava, mitkä välittäjät voivat käsitellä yhtiön lentoja koskevia pyyntöjä.

Lisäksi, jos lentoliikenteen harjoittaja edellyttää, että vammaisen tai liikuntarajoitteisen henkilön seurassa on oltava henkilö, joka kykenee antamaan kyseisen henkilön tarvitsemää apua, tulee lentoliikenteen harjoittajan antaa seurassa matkustavan henkilön matkustaa veloituksetta ja kun se on käytännössä mahdollista, vammaisen tai liikuntarajoitteisen henkilön vieressä.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission ehdotuksen tavoitteisiin ja pitää yleisesti kannatettavana sitä, että matkustajanoikeuksien toimeenpanoa vahvistetaan ja yhdenmukaistetaan. Kaiken kaikkiaan tulee kuitenkin varmistua siitä, että säännökset turvaavat kohtuullisen tasapainon liikenteenharjoittajien ja muiden toimijoiden velvollisuuksien ja matkustajien oikeuksien välillä. Myös tehokkaan valvonnan kannalta sääntelyn tulee olla ennen kaikkea laadukasta ja ymmärrettävää.

Valtioneuvosto kannattaa ehdotusta siitä, että toimijat tiedottaisivat matkustajien oikeuksista nykyistä laajemmin. Valtioneuvosto pitää tärkeänä myös sitä, että liikenteenharjoittajat kehittäisivät palveluidensa laatua, mitä laatuvaatimusten saataville asettaminen voisi edistää. Tämä voisi myös helpottaa valvovan viranomaisen tehtävää. Liiallista hallinnollista taakkaa ja päällekkäisyyttä jo olemassa olevien raportointivelvoitteiden kanssa on kuitenkin vältettävä. Erityisesti kaikkein pienimpien toiminnanharjoittajien kohdalla on tärkeää, että uudet velvoitteet ovat oikeasuhtaisia.

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 kuussa ehdotusta on myös selkeytettävä sen suhteen, edellytetäänkö liikenteenharjoittajan käsitelävän millä tahansa EU-kielellä tehtyjä korvaushakemuksia.

Terminaalinpitäjiä koskevia velvoitteita tulisi selkeyttää. Kansallisella tasolla erityisesti linja-auto- ja rautatieliikenteessä ongelmana on ollut se, ettei asemilla pääasiassa työskentele liikenteenharjoittajien tai viranomaisen henkilöstöä. Neuvotteluissa on varmistuttava siitä, miten ehdotuksia sovelletaan tällaisissa tilanteissa.

Valiokunnan lausunto LiVL 3/2024 vp

Valtioneuvosto pitää kannatettavana ehdotettua riskiperusteista lähestymistapaa asetuksen viranomaisvalvontaan. Valtioneuvoston näkökulmasta on kuitenkin tärkeää, että jäsenvaltioilla ja 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 viranomainen tutkimaan komission epäilyttäväksi katsomaa menettelyä tietyn ajan kuluessa. Edellä todetusti tällainen toimivalta voi olla ongelmallinen myös toissijaisuusperiaatteen kannalta. Neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistamaan, että lopputulos ei ole toissijaisuusperiaatteen vastainen.

Valtioneuvosto kannattaa lipun hinnan palauttamista koskevia selkeytyksiä tilanteessa, jossa lento on ostettu välittäjän kautta. Matkustajalla tulee kuitenkin säilyä oikeus vaatia palautusta myös suoraan lentoliikenteen harjoittajalta, jos hän ei määräajassa saa korvausta välittäjältä. Keskeistä on se, että eri toimijoiden roolit ja vastuut suhteessa matkustajaan ovat selkeitä. Tämä edellyttää muun ohella sitä, että eri vastuutahot ovat yksiselitteisesti ja johdonmukaisesti määriteltäviä. Ehdotuksen termistö on paikoittain puutteellista. Lisäksi käytetty välittäjän määritelmä on erityisen vaikeaselkoinen.

Valtioneuvosto kannattaa vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden matkustamisen helpottamista lentoliikenteessä.

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

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Nyt käsitellyssä oleva valtioneuvoston kirjelmä U 93/2023 vp (Omnibus-ehdotus) ja valtioneuvoston kirjelmä U 90/2023 vp (matkustajan oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä) liittyvät sääntelyn sisällön osalta läheisesti toisiinsa ja niitä on käsitelty valiokunnassa yhdessä.

(2) Valiokunta pitää Omnibus-ehdotuksen tavoitteita matkustajien oikeuksia koskevan liikenne-
muotokohtaisen sääntelyn sekä sitä koskevan viranomaisvalvonnan kehittämisestä perusteltuina. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan sääntelyn tulee turvata kohtuullinen tasapaino alan toimijoiden velvollisuuksien ja matkustajien oikeuksien välillä.

(3) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että sääntelyn selkeyteen ja muun muassa eri toimijoiden vastuiden sekä määritelmien täsmällisyyteen kiinnitetään asian jatkovalmistelussa erityistä huomiota. Muun muassa ehdotuksessa käytettyä välittäjän määritelmää on pidetty asiantuntijakuulemisessa vaikeaselkoisena. Valiokunta pitää myös keskeisenä, että sääntelyllä ei aiheuteta liiallista hallinnollista taakkaa eikä luoda päällekkäisyyttä myöskään olemassa olevien erilaisten raportointi- yms. velvoitteiden osalta.

Valiokunnan lausunto LiVL 3/2024 vp

(4) Valiokunta pitää hyvänä, että ehdotuksen mukaan toimijoiden on tiedotettava matkustajien oikeuksista nykyistä kattavammin. Tehokas ja kattava tiedottaminen matkustajille ennen matkaa, matkan aikana sekä muun muassa erilaisissa häiriötilanteissa on erittäin tärkeää. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta katsoo, että tiedottamisen käytännön toteuttamistavoissa on kuitenkin tarpeen olla myös joustavuutta.

(5) Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että terminaalinpitäjiä koskevaa ehdotettua sääntelyä on tarpeen selkeyttää. Saadun selvityksen mukaan nykyisin Suomessa käytössä olevien liikenneterminalien osalta ei ole välttämättä lainkaan selvää, mitä tahoa tulisi pitää jonkin tietyn liikenneterminalin pitäjänä. Asian jatkovalmistelussa on keskeistä kiinnittää huomiota myös siihen, miten sääntelyä sovelletaan esimerkiksi linja- tai rautatieliikenteen sellaisissa terminaaleissa, joissa ei työskentele lainkaan henkilöstöä.

(6) Valiokunta pitää viranomaisvalvonnan kohdentamista riskiperusteisella valvonnalla lähtökohtaisesti perusteltuna. Jäsenvaltioilla ja viime kädessä valvontaviranomaisilla tulee kuitenkin säilyä mahdollisuus päättää valvonnan toteuttamisesta ja valvonnassa noudattavista käytännön toimintatavoista.

(7) Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että ehdotuksen täytäntöönpano- ja siirtymäaikojen on syytä olla riittävän pitkiä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painoituksin.

Valiokunnan lausunto LiVL 3/2024 vp

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