

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (rautatieliikenteen matkustajien oikeudet ja velvollisuudet)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 27 päivänä syyskuuta 2017 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (uudelleenlaadittu) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 9 päivänä marraskuuta 2017

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
3.11.2017

EU/2017/1479

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI RAUTATIETIELIHKENTEEN MATKUSTAJIEN OIKEUKSISTA JA VELVOLLISUUKSISTA

1 Ehdotuksen tausta ja tavoite

Euroopan komissio antoi 27 päivänä syyskuuta 2017 ehdotuksen Euroopan Parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (uudelleenlaadittu; KOM(2017) 548 lopullinen). Ehdotus kumoaa toteutuessaan voimassa olevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1371/2007. Ehdotuksella pyritään saavuttamaan asianmukainen tasapaino rautatieliikenteen matkustajien oikeuksien vahvistamisen ja rautatieyrityksille ja muille toimijoille aiheutuvien velvoitteiden vähentämisen välillä.

2 Ehdotettujen muutosten pääasiallinen sisältö

Yleistä

Tavoitteena on ehdotuksella päivittää rautatieliikenteen matkustajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva lainsäädäntö vastaamaan toimintaympäristössä ja unionilainsäädännössä tapahtuneita muutoksia, kun rautatiemarkkinat on avattu kilpailulle.

Ehdotus sisältää joukon muutosehdotuksia verrattuna voimassa olevaan asetukseen. Merkittävimmät niistä liittyvät soveltamisalaa koskevien poikkeusmahdollisuuksien supistamiseen sekä vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksien parantamiseen.

Soveltamisala

Komissio ehdottaa poistettavaksi jäsenvaltioiden oikeuden olla soveltamatta asetusta kotimaan kaukoliikennepalveluihin vuoteen 2020 mennessä. EU:n ulkopuolella toteutettavien liikennepalvelujen osalta jäsenvaltio saisi ehdotuksen mukaan myöntää poikkeuksia ainoastaan, jos se voi osoittaa, että matkustajilla on sen alueella riittävä suoja. Lisäksi komissio ehdottaa, että kaupunki-, esikaupunki- ja alueellisessa liikenteessä asetusta olisi sovellettava täysimääräisesti, jos tällaiset palvelut ovat valtioiden rajat ylittäviä. (2 artiklan 1 ja 2 kohta)

Mahdollisesta soveltamisalapoikkeuksesta huolimatta rautateiden henkilöliikennepalveluihin olisi joka tapauksessa sovellettava asetuksen 5 artiklan (kuljetussopimusta koskevat syrjimättömät edellytykset), 10 artiklan (lippujen, suorien lippujen ja varausten saatavuus) ja 11 artiklan (vastuu matkustajista ja näiden matkatavaroista) säännöksiä sekä vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden suojaksi annettuja asetuksen V luvun säännöksiä. (2 artiklan 3 kohta)

Syrjintäkielto

Ehdotus sisältää uutena säännöksenä syrjintäkiellon. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan rautatieyrityksen ja lipunmyyjien on tarjottava lippuja ilman lopullisen asiakkaan kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan taikka rautatieyrityksen tai lipunmyyjän sijoittautumispaikkaan perustuvaa syrjintää. Syrjintäkiellolla ei kuitenkaan vaikuteta sosiaalisiin perustein tapahtuvaan hinnoitteluun.

Matkustajien tiedonsaannin parantaminen

Matkustajien mahdollisuuksia saada matkaa koskevia tietoja ehdotetaan parannettavaksi. Ehdotuksen mukaan paitsi rautatieyrityksen myös lipunmyyjän olisi annettava asetuksen II liitteen II osassa mainitut tiedot matkan aikana, mukaan lukien yhdysasemilla. Jotta rautatieyrityksillä ja lipunmyyjillä olisi mahdollisuus asianmukaisesti täyttää tiedonantovelvollisuutensa ehdotetaan uutta säännöstä, jonka mukaan aseman haltijoiden ja rataverkon haltijoiden on asetettava juniin liittyvät reaaliaikaiset tiedot rautatieyritysten ja lipunmyyjien saataville syrjimättömällä tavalla. (9 artiklan 2 ja 4 kohta)

Lisäksi pyritään parantamaan matkustajien mahdollisuutta saada tietoa asetuksen mukaisista oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Kuten nykyisin tiedottamisvelvollisuus koskisi ehdotuksen 30 artiklan 1 kohdan mukaan rautatieyrityksiä, aseman haltijoita ja matkanjärjestäjiä. Uutta on se, että tiedottamisvelvollisuus koskisi myös lipunmyyjä ja että lipuissa olisi oltava huomautus siitä, mistä tiedot matkustajan oikeuksista ja velvollisuuksista ovat saatavissa junavuoron peruuttamisen, jatkoyhteyden menettämisen tai pitkän viivästymisen yhteydessä.

Suoriin lippuihin liittyvät uudistukset

Ehdotuksella pyritään edistämään sitä, että matkustajat saisivat paremmin tietoa suoralipuista. Suoralla lipulla tarkoitetaan ehdotuksen 3 artiklan 8 kohdan mukaan yhtä tai useampaa lippua, jotka vastaavat yhtä kuljetussopimusta, joka on tehty yhden tai useamman rautatieyrityksen liikennöimien peräkkäisten rautatiematkojen tekemistä varten.

Ehdotukseen sisältyy uusi säännös, jonka mukaan rautatieyritysten ja lipunmyyjien on kaikin tavoin pyrittävä tarjoamaan suoria lippuja, mukaan lukien valtioiden rajat ylittäviä matkoja ja useamman kuin yhden rautatieyrityksen kanssa suoritettavia matkoja varten (10 artiklan 1 kohta). Jos matkustajalle annetaan erilliset liput yhden tai useamman rautatieyrityksen liikennöimistä peräkkäisistä rautatiematkoista muodostuvaa yhtä matkaa varten, hänen oikeutensa saada tietoa, apua, huolenpitoa ja korvausta on oltava vastaavat kuin suoran lipun omaavalla matkustajalla, jollei matkustajalle ole muuta tiedotettu kirjallisesti. Matkustajalle annettavissa tiedoissa on tällöin nimenomaisesti todettava, että jos matkustaja menettää jatkoyhteyden, hän ei ole oikeutettu matkan kokonaispituuteen perustuvaan apuun eikä korvaukseen. (10 artiklan 6 kohta)

Uudelleenreititys ja viivästyskorvaukset

Uudelleenreititystä koskevia säännöksiä ehdotetaan täsmennettäväksi. Ehdotuksen 16 artiklan 2 kohdan mukaan uudelleenreititettyä matkaa voi liikennöidä toinen rautatieyritys ja uudelleenreititys voi pitää sisällään myös kuljetuksen ylemmässä luokassa sekä vaihtoehtoisia liikennemuotoja edellyttäen, ettei matkustajalle aiheudu lisäkustannuksia. Vaihtoehtoista liikennemuotoa käyttäen toteutetun uudelleenreitityksen on oltava kuitenkin matka-ajaltaan alkupeleistä matkaa vastaava. Matkustajaa ei saa myöskään siirtää alempaan matkustusluokkaan, ellei se ole ainoa käytettävissä oleva keino uudelleenreititykseen.

Rautatieyrityksellä ei enää ehdotuksen 17 artiklan 6 kohdan mukaan olisi velvollisuutta maksaa asetuksen mukaista viivästyskorvausta tapauksissa, joissa se voi osoittaa, että viivästys johtuu palvelun turvallisen toiminnan vaarantavista ankarista sääolosuhteista tai merkittävistä luonnonmullistuksista eikä viivästystä olisi voitu ennakoida eikä estää siitä huolimatta, että kaikki kohtuulliset toimenpiteet oli toteutettu.

Lisäksi viivästyskorvauksia koskevaa sääntelyä ehdotetaan täsmennettäväksi niiden matkustajien osalta, joilla on näyttölippu tai kausilippu. Jos alle 60 minuutin viivästyksiä tapahtuu toistuvasti näyttölipun tai kausilipun voimassaoloaikana, viivästymiset lasketaan uuden säännöksen mukaan yhteen ja matkustajalle on maksettava korvausta rautatieyrityksen korvausjärjestelmän mukaisesti. (17 artiklan 2 kohta)

Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksien vahvistaminen

Ehdotuksella pyritään toteuttamaan Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoitteita sekä parantamaan ja täsmentämään voimassa olevaan asetukseen sisältyviä vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksia. Ehdotuksen kannalta olennaisia ovat erityisesti yleissopimuksen 8, 9, 11, 13 ja 20 artiklan määräykset.

Ehdotuksella ajanmukaistettaisiin vammaisen ja liikuntarajoitteisen henkilön määritelmä korostamalla yhdenvertaisuutta muihin matkustajiin (3 artiklan 16 kohta) ja velvoitettaisiin täyttämään asetuksessa asetetut eri tiedonantovelvoitteet siten, että tiedot ovat esteettömässä muodossa vammaisten henkilöiden saatavilla noudattaen valmisteilla olevan esteettömyysdirektiivin (direktiiviehdotus tuotteiden ja palveluiden esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä) vaatimuksia. Esteettömässä muodossa olisi annettava matkaa koskevat ennakkotiedot ja matkan aikaiset tiedot (9 artiklan 3 kohta), tiedot liikenteen lakkauttamisesta (8 artikla), merkittävät häiriö- ja myöhästymistiedot (18 artiklan 6 kohta), asemien liikkumisesteettömyyttä koskevat tiedot (21 artiklan 1 kohta), tiedot lähimmistä asemista, joilla on avustuspalveluja (22 artiklan 3 kohta), sekä tiedot asetuksen mukaisista matkustajan yleisistä oikeuksista ja velvollisuuksista (30 artiklan 2 kohta).

Ehdotuksessa myös tukeudutaan aiempaa selkeämmin syrjimättömyyden periaatteeseen ja tiukennetaan asemilla ja junissa annettavaa avustusvelvoitetta (1 artiklan f kohta) sekä kehoitetaan kiinnittämään uudelleenreititystilanteissa erityistä huomiota vammaisille ja iäkkäille henkilöille tarjottavien palvelujen laatuun (16 artiklan 3 kohta). Avustamista edellytetään annettavan junissa ja asemilla kaikkina aikoina (22 artiklan 4 kohta ja 23 artiklan 4 kohta), mutta säilytetään kuitenkin matkustajan velvoite 48 tunnin ennakkoilmoituksesta (24 artiklan a kohta). Jos lähtöasema on miehittämätön tai siellä ei ole esteetöntä lippuautomaattia, vammaisella ja liikuntarajoitteisella matkustajalla olisi ehdotuksen mukaan oikeus saada lippu junasta ilman ylimääräisiä kustannuksia (10 artiklan 5 kohta).

Ehdotuksessa täsmennetään lisäksi vaatimuksia niistä säännöistä, joita rautatieyrityksillä ja asemanhaltijoilla tulee olla vammaisten henkilöiden oikeudesta kuljetukseen sallimalla näissä säännöissä myös henkilökohtaisen avustajan ja avustavien koirien kuljetus (20 artiklan 1 kohta). Ehdotuksessa oikeutetaan lisäksi korvaukseen avustavan koiran vahingoittumisesta tai kaatoamisesta ja tarkennetaan apuvälineen tai koiran korvaamista koskevia käytäntöjä (25 artikla).

Ehdotuksessa asetetaan rautatieyrityksille ja aseman haltijoille myös henkilökunnan koulutus- ja täydennyskoulutusvaatimuksia vammaisuustietoisuudesta eli siitä, miten vammaisten henkilöiden tarpeet voi tunnistaa ja vastata niihin. Koulutusvelvoite koskisi paitsi henkilöitä, jotka suoraan avustavat vammaisia henkilöitä, myös koko muuta henkilökuntaa ja kaikkia uusia työntekijöitä (26 artikla).

Valmiussuunnitelman laadinta

Ehdotus sisältää uusia säännöksiä aseman haltijan velvollisuudesta laatia valmiussuunnitelma siinä tapauksessa, että aseman kautta kulkee vuosittain päivässä keskimäärin vähintään 10 000 matkustajaa. Valmiussuunnitelman tarkoituksena on koordinoita aseman, rautatieyri-tysten ja rataverkon haltijan toimintoja, jotta voidaan valmistautua sellaisten merkittävien häi-riöiden ja pitkien viivästymien varalta, joiden vuoksi merkittävä määrä matkustajia joutuisi odottamaan asemalla. Suunnitelman avulla on varmistettava, että matkustajat saavat asianmu-kaista tietoa ja apua. Tietoa olisi annettava tältäkin osin esteettömyysdirektiivissä määritellyllä tavalla. Aseman haltijan on kansallisen täytäntöönpanoelimen tai muun jäsenvaltion ni-meämän viranomaisen pyynnöstä esitettävä tälle suunnitelma ja siihen mahdollisesti tehdyt muutokset. (18 artiklan 6 kohta)

Pienemmillä asemilla aseman haltijalla ei olisi ehdotuksen mukaan velvollisuutta laatia valmi-ussuunnitelmaa, vaan sen sijaan tämän on toteutettava kaikki kohtuulliset toimet koordinoi-dakseen aseman käyttäjiä sekä avustakseen ja tiedottaakseen viivästyviä matkustajia edellä tarkoitetuissa tilanteissa.

Valitusmenettelyt

Ehdotus sisältää yksityiskohtaisempia säännöksiä kuin voimassa oleva asetus niin palvelun tarjoajien sisäisistä valitusmenettelyistä kuin matkustajan tekemistä valituksista kansallisille täytäntöönpanoviranomaisille tai jäsenvaltion nimeämille muille elimille.

Sisäisten valitusmenettelyjen osalta uutta olisi, että ehdotuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaan paitsi rautatieyri-tysten myös lipunmyyjien, suurempien asemien ja rataverkon haltijoiden on perustettava valitusten käsittelymenettely asetuksen kattamia oikeuksia ja velvollisuuksia var-ten omalla vastuualueellaan. Saman artiklan 2 kohdan mukaan matkustajan olisi tehtävä näille toimijoille valitus kuuden kuukauden kuluessa sen tapahtuman sattumisesta, johon valitus pe-rustuu. Toimijoiden myös edellytettäisiin säilyttävän tapahtumaan liittyvät, valituksen arvioi-miseksi tarpeelliset tiedot kahden vuoden ajan.

Ehdotuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan matkustaja voi tehdä valituksen kansalliselle täytän-töönpanoviranomaiselle vasta sen jälkeen, kun hän on edellä tarkoitettujen säännösten mukai-sesti tehnyt valituksen palvelun tarjoajalle. Sanotulla säännöksellä ei kuitenkaan rajoiteta ku-luttajan oikeutta turvautua vaihtoehtoi- siin riidanratkaisumenettelyihin Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/11/EU no- jalla. Kansallisen täytäntöönpanoviranomaisen on tie-dotettava valituksen tekijälle heidän oikeudestaan tehdä valitus vaihtoehtoisille riidanratkai-suelimille.

Mainitun artiklan 2 kohdan mukaan matkustajat voivat valittaa kansalliselle täytäntöönpanovi-ranomaiselle tai muulle jäsenvaltion nimeämälle elimelle asetuksen väitetystä rikkomuksesta. Jos elin on direktiivissä 2013/11/EU tarkoitettu vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin, sovelletaan mainitun direktiivin käsittelyaikoja. Muussa tapauksessa sovelletaan ehdotukseen sisältyviä määräaikoja.

Ehdotuksessa myös täsmennetään, minkä valtion kansallisen täytäntöönpanoviranomaisen tu-lee käsitellä matkustajan valitus (33 artiklan 3 ja 4 kohta). Näistä säännöksistä voidaan kuiten-kin poiketa, jos se on perustelluista syistä matkustajan edun mukaista (33 artiklan 6 kohta).

Valtuussäännökset

Komissio valtuutetaan päivittämään liitteitä I—III Kansainvälisiä rautatiekuljetuksia koskevan yleissopimuksen (COTIF) yhtenäisiin CIV- oikeussäännöksiin (CIV, COTIF-sopimuksen liite rautateiden kansainvälisestä henkilöliikenteestä) tehtyjen muutosten sekä teknologisen kehityksen huomioon ottamiseksi (36 artikla). Ehdotuksen 37 artikla sisältää delegoitujen säädösten antamista koskevat tarkemmat säännökset.

3 Toimivaltaperuste ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Asetuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 91 artiklan 1 kohta.

Komission mukaan erot asetuksen soveltamisessa ja täytäntöönpanossa aiheuttavat oikeudellista epävarmuutta, heikentävät matkustajien oikeuksia ja vaikuttavat rautatieyhtiöiden väliseen kilpailuun. Näihin ongelmiin voidaan puuttua ainoastaan koordinoituihin EU-toimin.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutusarviointi

Ehdotukseen liittyy vaikutusarviointi (SWD(2017) 318 final) ja siitä tehty tiivistelmä (SWD(2017) 317 final).

Komissio on asettanut kaksi keskeistä tavoitetta sääntelyn uudistamiselle. Nämä ovat rautatieliikenteen matkustajien tasapuolisten ja vahvempien oikeuksien edistäminen EU:ssa sekä rautatiealan kilpailukyvyn parantaminen ilman, että tällä olisi kielteisiä vaikutuksia matkustajien oikeuksiin.

Vaikutusarviossa komissio on arvioinut keskeisimmän kysymyksen eli soveltamisalapoikkeusten osalta seuraavaa kolmea vaihtoehtoa:

- A vaihtoehdossa kotimaiselle kaukohenkilöliikenteelle myönnettyistä poikkeusmahdollisuuksista luovuttaisiin vuoteen 2020 mennessä ja rajoitettaisiin jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa tehtyihin sopimusjärjestelyihin sisältyviä poikkeuksia;
- B vaihtoehtoon sisältyy A vaihtoehdon lisäksi se, että EU:n jäsenvaltioiden rajat ylittävän kaupunki-, esikaupunki- ja alueliikenteen poikkeusmahdollisuuksista luovuttaisiin;
- C vaihtoehtoon sisältyy B vaihtoehdon lisäksi se, että myös jäsenvaltion sisäisen kaupunki-, lähijuna- ja seutuliikenteen poikkeuksista luovuttaisiin.

Komissio on vaikutusarviossaan päätenyt siihen, että vaihtoehdolla B saavutetaan asetetut tavoitteet parhaiten ja tasapainoisimmin. Mainitun vaihtoehdon mukaisella lähestymistavalla poikkeusten soveltaminen yhdenmukaistuisi EU:n jäsenvaltioissa, kun kaikista kaukohenkilöliikenteen sekä EU:n jäsenvaltioiden rajat ylittävän kaupunki-, esikaupunki- ja alueliikenteen poikkeuksista luovuttaisiin ja lisäksi jäsenvaltioiden olisi turvattava kansallisella lainsäädännöllä riittävällä tavalla matkustajien oikeudet myös EU:n jäsenvaltion ja kolmansien maiden välisessä rautatieliikenteessä silloin, kun liikennöidään EU:n jäsenvaltion alueella. Vaihtoehto varmistaisi komission näkemyksen mukaan EU:n jäsenvaltioissa matkustajille yhdenmukaisen suojan ja oikeusvarmuuden.

Vaihtoehtoon B mukainen sääntely lisäisi toteutuessaan rautatieyritysten kustannuksia vajaan viisi prosenttia seuraavan 15 vuoden aikana verrattuna nykytilan jatkumiseen. Rautatieyrityksille aiheutuvista kustannusten noususta yli 80 % tulisi siitä, että poikkeusmahdollisuuksien rajaamisen johdosta rautatieyritykset olisivat jatkossa velvollisia korvaamaan matkustajille huomattavasti suuremman osan myöhästyneistä junamatkoista. Ylivoimaista estettä koskevan poikkeuksen ottaminen viivästyskorvausta koskevaan sääntelyyn rajaisi kuitenkin noin 17 % korvausvaatimuksista rautatieyritysten korvausvastuun ulkopuolelle. Loput kustannusten noususta eli noin 20 % johtuisi esteettömyysvaatimusten mukaisista avustamisvelvollisuuksista sekä tiedotukseen ja kouluttamiseen liittyvistä kustannusvaikutuksista.

Vaikutusarvioinnin mukaan ehdotetulla sääntelyllä olisi vain vähäisiä vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin rautatieyrityksiin, jotka hoitavat ensisijaisesti sääntelyn ulkopuolelle jäävää kaupunki-, esikaupunki- ja alueliikennettä. Ehdotuksella ei myöskään olisi merkittäviä budjetti-vaikutuksia jäsenvaltioiden viranomaisille, vaikka valitusten määrä voi jonkin verran lisääntyä erityisesti niissä EU:n jäsenvaltioissa, joissa kaukohenkilöliikenteelle myönnettyjä poikkeuksia jouduttaisiin rajaamaan.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Rautatievastuuasetuksen säännökset ovat valtaosaltaan suoraan sovellettavaa oikeutta. Rautatievastuuasetuksen soveltamisalaa koskevien poikkeusten käyttämisestä Suomessa säädetään rautatiekuljetuslain (1119/2000) 8 a §:ssä. Rautatievastuuasetusta ei mainitun pykälän 2 momentin mukaan sovelleta Suomen ja Venäjän välisessä rautatieyhdysliikenteessä. Lisäksi rautatievastuuasetuksen 10 artiklaa matkatietojärjestelmistä ja varausjärjestelmistä, 17 artiklaa matkalipun hinnan korvaamisesta sekä 18 artiklan 2 kohdan a ja b alakohtaa ateria- ja majoittamisvelvollisuudesta ei sovelleta taajamajunaliikenteessä laissa luetelluilla reiteillä. Suomessa ei ole käytetty kaukoliikenteeseen liittyvää poikkeusmahdollisuutta: rautatievastuuasetusta sovelletaan jo nykyisin täysimääräisesti Suomessa tällaiseen liikenteeseen.

Rautatiekuljetuslain 8 a §:n säätämisen jälkeen, joulukuussa 2016 on tullut voimaan suorasta kansainvälisestä rautatieliikenteestä tehty valtiosopimus Suomen tasavallan ja Venäjän federaation välillä (SopS 84/2016). Valtiosopimukseen sisältyy määräyksiä muun muassa esteettömyydestä sekä rautatieyrityksen korvausvastuusta myöhästymis- ja junavuoron peruuntumistapauksissa, jotka ovat linjassa nykyisen rautatievastuuasetuksen säännösten kanssa (sopimuksen 11, 16 ja 17 artikla). Todennäköistä on, että sopimuksen määräysten voidaan katsoa pääsääntöisesti turvaavan matkustajille riittäväksi katsottavan suojan tason Suomen rataverkolla tapahtuvassa liikenteessä ja että Suomi voisi siten jatkossakin käyttää asetuksen sallimaa poikkeusmahdollisuutta Suomen ja Venäjän väliseen suoraan rautatieliikenteeseen. Komission ehdotukseen sisältyy kuitenkin eräitä uusia tiedottamiseen ja henkilökunnan kouluttamiseen liittyviä säännöksiä, joita vastaavia määräyksiä ei voimassa olevassa valtiosopimuksessa ole. Näiden säännösten osalta on arvioitava yhteistyössä rautatieyritysten kanssa tarkemmin, voidaanko tällaiset vaatimukset jatkossa täyttää Suomen ja Venäjän välisessä rautatieliikenteessä, jotta asetuksen mukaista poikkeusmahdollisuutta voitaisiin käyttää.

Taajamajunaliikennettä koskeva poikkeus voitaisiin säilyttää nykyisenlaisena, sillä kyseessä ei ole rajat ylittävästä liikenteestä. Asetuksen substanssisäännöksiin ehdotettujen muutosten johdosta eräät uudet säännökset, kuten lipunmyyntiä koskevat 10 artiklan 5 ja 6 kohta, tulisivat kuitenkin sovellettaviksi taajamajunaliikenteeseen.

Asetusehdotus koskee kuluttajien ja muiden matkustajien suojaa, joten se kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 ja 41 kohdan mukaisesti.

4.3 Vaikutukset yritysten ja matkustajien asemaan ja viranomaisten toimintaan

Suomessa asetusehdotus ei toteutuessaan todennäköisesti olennaisesti lisäisi rautatieyrityksille (tällä hetkellä ainoastaan VR-Yhtymä Oy:lle) esitettyjä korvausvaatimuksia, koska edellä todetun mukaisesti nykyisin voimassa oleviin soveltamisalapoikkeuksiin ei ole tarpeen tehdä muutoksia ja asetuksen soveltaminen jatkuisi siten pitkälti ennallaan. Jossain määrin korvausvaatimusten määrä saattaisi jopa alentua ehdotetun ylivoimaista estettä koskevan poikkeuksen käyttöönoton myötä. Ehdotetun sääntelyn mukaisista esteettömyys-, koulutus- ja tiedottamisvelvollisuuksista aiheutuisi lisäkustannuksia rautatieyrityksille ja aseman haltijoille. VR-Yhtymä Oy:ltä saadun tiedon mukaan erityisesti koulutusvaatimusten laajentaminen rautatieyrityksen kaikkien henkilökuntaan aiheuttaisi toteutuessaan sille merkittäviä lisäkustannuksia.

Asetusehdotus asettaisi lipunmyyjille uusia tiedonantovelvoitteita. Suurempien asemien asemanhaltijoilla olisi velvollisuus laatia valmiussuunnitelma rautatieliikenteen häiriötilanteita varten.

Matkustajansuojan tasoon asetusehdotus ei toisi Suomessa yleisesti ottaen olennaisia parannuksia. Asetuksella edistettäisiin lähinnä matkustajan tiedonsaantia matkasta ja oikeusasemaansa muun muassa matkaketjutilanteissa. Ylivoimaista estettä koskevan poikkeuksen käyttöönoton johdosta matkustajan oikeus saada yksittäistapauksessa vakiokorvaus junavuoron myöhästymisen johdosta supistuisi. Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksia vahvistettaisiin muun muassa turvaamalla näiden mahdollisuus saada asetuksessa säädetty tiedot esteettömällä tavalla. Joukkoliikenteen esteettömyyden edistäminen on omiaan vähentämään vammaisten ja liikuntarajoitteisten kuljetuspalveluista aiheutuvia kustannuksia.

Asetusehdotuksella ei odoteta olevan merkittäviä vaikutuksia valvontaviranomaisten tai tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisuelinten toimintaan. Asetusehdotus voisi tosin ainakin alkuvaiheessa asetuksen voimaantulon jälkeen lisätä tuomioistuinten ulkopuolissa riitojen ratkaisuelimissä ratkaistavien tapausten määrää ylivoimaista estettä koskevien tulkintakysymysten johdosta.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Oikeusministeriö järjesti ehdotuksesta 27.10.2017 kuulemistilaisuuden, johon oli kutsuttu keskeiset viranomaiset ja elinkeinoelämän ja kuluttajien järjestöt. U-kirjeluonnos on käsitelty liikennejaostossa kirjallisessa menettelyssä 31.10.—2.11.

Komissio esitteli asetusehdotuksen maaliikennetyöryhmän kokouksessa 29.9. Asetusehdotuksen artiklakohtainen läpikäynti aloitettiin 17.10. pidetyssä työryhmäkokouksessa.

6 Valtioneuvoston kanta

Voimassa olevan rautatievastuuasetuksen säännökset ovat toimineet Suomessa käytännössä kohtuullisen hyvin. Toisin kuin lentomatkustajien oikeuksia koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 261/2004 rautatievastuuasetukseen liittyviä riita-asioita käsitellään kuluttajariitalautakunnassa vuosittain vain kymmenkunta. Suomen kansallisesta näkökulmasta ei ole tullut esiin sellaisia olennaisia puutteita asetuksen säännöksissä, että asetusta olisi matkustajan suojan sisällön kannalta tarpeen uudistaa. Matkustajansuojan pidemmälle meneväksi yhtenäistämiseksi EU:n jäsenvaltioissa ja tasapuolisten kilpailuedellytysten luomiseksi rautatieyritysten välillä asetuksen uudistamista voidaan kuitenkin pitää perusteltuna. Asetusta on perusteltua päivittää myös rautatiealaa koskevassa muussa unionilainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja uudistuksia pääpiirteissään tarkoituksenmukaisina. Erityisen kannatettavana valtioneuvosto pitää sitä, että jäsenvaltioilla olisi vastaisuudessakin mahdollisuus olla pääosin soveltamatta asetuksen säännöksiä kansainväliseen rautatieliikenteeseen siltä osin kuin merkittävä osa liikennöinnistä tapahtuu EU:n alueen ulkopuolella sekä muuhun kuin rajat ylittävään taajamajunaliikenteeseen.

Myös säännökset vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudesta saada asetuksessa säädetyt tiedot esteettömästi sekä rautatieyritysten ja aseman haltijoiden henkilöstölle asetetut koulutusvaatimukset vammaistietoisuudesta ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Lisäksi kannatettavana voidaan pitää pyrkimyksiä vahvistaa matkustajien oikeuksia useamman palveluntarjoajan matkaketjuissa.

Lukuisiin yksittäisiin säännöksiin liittyy kuitenkin kysymyksiä, joita valtioneuvosto pyrkii neuvottelujen kuluessa selvittämään. Soveltamisalapoikkeusten suhteen on muun muassa pyrittävä varmistamaan se, että Suomen ja Venäjän välisen valtiosopimuksen määräykset riittäväällä tavalla turvaavat matkustajien suojan Suomen rataverkolla tapahtuvassa liikenteessä. Kaupunki-, esikaupunki- ja alueellista liikennettä koskevan poikkeuksen suhteen on pyrittävä varmistamaan se, että kaikkeen rautatieliikenteeseen pakollisina sovellettavat säännökset ovat yhteensopivia tällaisen liikenteen erityispiirteiden kanssa. Epäselvää on esimerkiksi syrjintäkieltoa koskevan ehdotuksen 5 artiklan perusteella, olisiko kyseisen säännöksen vastaista käyttää sellaista hinnoittelujärjestelmää, jossa lipun hinta on tietyille matkustajille alempi näiden kotikunnan antaman subvention johdosta.

Selvitettävä on myös vielä, onko ylivoimaista estettä koskevan poikkeuksen käyttöönotto tarkoituksenmukaista ottaen huomioon sen vaikutukset paitsi rautatieyritysten ja matkustajien asemaan myös viranomaisten toimintaan ja mitä olosuhteita pidettäisiin ylivoimaisena esteenä, jos tällainen poikkeus otettaisiin käyttöön. Samoin selvittävä on myös vielä esteettömyys- ja koulutusvaatimusten sääntelyyn liittyviä yksityiskohtia.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa edistämään sitä, että asetuksen säännökset olisivat selkeitä ja toimivia ja että ne turvaisivat kohtuullisen tasapainon rautatieyritysten ja muiden toimijoiden velvollisuuksien ja matkustajien oikeuksien välillä. Lisäksi erityisesti tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset tulisi laatia teknologianeutraalilla tavalla.

Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.