

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 29 päivänä marraskuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä.

Helsingissä 1.2.2024

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Kalle Mäenpää

23.1.2024

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON
ASETUKSEKSI MATKUSTAJAN OIKEUKSISTA MULTIMODAALISTEN MATKOJEN
YHTEYDESSÄ****1 Ehdotuksen tausta ja tavoite**

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-autamatkan yhdistelmästä.

Eri liikennemuodot ovat nykyisin kattavasti sääntelyn piirissä. EU:ssa ei kuitenkaan nykyisin ole erityisiä säännöksiä matkustajansuojasta multimodaalisella matkalla eikä siten myöskään siitä, miten matkan eri osien matkapalvelujen tarjoajien ja matkan myyjän velvollisuudet ja vastuut määräytyvät. Tämän vuoksi liikennemuodosta toiseen vaihtavan matkustajan oikeudet ovat heikommät kuin niiden matkustajien, jotka tekevät matkansa vain yhdellä liikennemuodolla. Vammaisilla ja liikuntarajoitteisilla henkilöillä ei ole nykyisin oikeutta erityiseen apuun, kun he vaihtavat eri liikennemuotojen välillä esimerkiksi lento- ja rautatieliikenteen solmukohdissa. Sovellettavaksi voivat kuitenkin tulla kunkin liikennemuodon matkustajien oikeuksia koskevat asetukset.

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).

Ehdotetun asetuksen rakenne ja säännösten sisältö perustuvat nykyisin voimassa oleviin matkustajien oikeuksia koskeviin asetuksiin ja erityisesti uusimpaan, rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2021/782 (jäljempänä *rautatievastuuasetus*).

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö**2.1 I luku: Yleiset säännökset**

Asetus tulisi sovellettavaksi sellaisiin multimodaalisiin matkoihin, joiden kaikki osat kuuluvat matkustajien oikeuksia koskevan unionin lainsäädännön soveltamisalaan. Asetus ei rajoittaisi nykyisistä matkustajanoikeusasetuksista, matkapakettidirektiivistä tai kuluttajansuojasäännöksistä johtuvia matkustajan oikeuksia. Asetuksessa multimodaaliset

matkat on jaettu luokkiin a–c eli matkoihin, joita liikenteenharjoittajat ja matkanvälittäjät tarjoavat matkustajille yhdellä sopimuksella (yhtenäinen multimodaalisopimus, a), yhdellä kertaa ostettuna, mutta erillisinä sopimuksina (yhdistetty multimodaalilippu, b) tai erikseen maksettuina, mutta yhdessä tarjottuina tai markkinoituna lippuina (erillinen multimodaalilippu, c). Matkustajanoikeuksien taso ja oikeuksia vastaavat liikenteenharjoittajan tai lipunmyyjän velvoitteet riippuvat siitä, mikä lipputyyppistä on kyseessä.

Ehdotuksessa on asetettu erilaisia velvoitteita multimodaalimatkan liikenteenharjoittajille, matkanvälittäjille ja terminaalinpitäjille. Matkanvälittäjillä tarkoitetaan sellaista lipunmyyjää tai matkanjärjestäjää, joka ei samalla ole liikenteenharjoittaja. Terminaalinpitäjällä tarkoitetaan puolestaan lentokenttää, juna-asemaa, satamaa tai bussiterminaalialueita ylläpitävää tahoa. Erityinen merkitys on multimodaalisilla matkustajaliikennekeskuksilla eli terminaaleilla, jotka toimivat vähintään kahden liikennemuodon sekä lisäksi lähi- ja kaukoliikenteen solmukohtana. Vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien avustaminen on keskitetty tällaisiin niin kutsuttuihin multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin.

2.2 II luku: Kuljetussopimukset ja tiedonantovelvollisuus

Ehdotuksen II luvussa on säännökset tiedoista, joita liikenteenharjoittajien, välittäjien ja multimodaalisten matkustajaliikennekeskusten pitäjien tulee antaa matkustajille ennen matkaa ja matkan aikana. Tiedonantovelvollisuus ennen matkaa koskisi kaikkia lipputyyppisiä (a–c luokat). Matkaa edeltävä tiedonantovelvollisuus kattaa tiedon siitä, minkä luokista a–c tarkoitetuista lipputyypeistä yhdistetty matka muodostaa sekä tietoja liikennevälineen vaihtamiseen tarvittavasta ajasta. Tiedonantovelvollisuus koskee matkanvälittäjiä ja sellaisia liikenteenharjoittajia, jotka myyvät myös muita lippuja kuin lippuja omiin kuljetuksiinsa. Myös terminaalinpitäjien tulisi tarjota yleisesti tietoa siitä, kuinka kauan kestää liikennemuodon vaihto multimodaalisessa matkustajaliikennekeskuksessa.

A- ja b-luokan multimodaalisia lippuja tarjoavien liikenteenharjoittajien tulisi antaa reaaliaikaisesti tietoa matkustajalle liikenteen häiriöstä, jatkoyhteyksistä ja matkan turvallisuuteen liittyvistä seikoista. Reaaliaikainen tiedonantovelvollisuus koskee myös matkanvälittäjiä, jos tiedonanto on mahdollista. A-luokan lippuja myyvien matkanvälittäjien tulee välittää matkustajan tiedot kuljetukset toteuttaville liikenteenharjoittajille, jotta ne voisivat täyttää omat velvoitteensa (5 artikla). A-luokan lippuja tarjoavien liikenteenharjoittajien tulee lisäksi välittää lippuja myyville muille liikenteenharjoittajille ja matkanvälittäjille pääsy niihin tietoihin, jotka a-luokan lipun myyneen liikenteenharjoittajan on itse annettava matkustajalle (6 artikla).

Keskeinen poikkeus tiedonantovelvollisuuksista on se, että reaaliaikainen tiedonantovelvollisuus koskisi vain pk-yrityksiä suurempia yrityksiä. Reaaliaikainen tiedonantovelvollisuus ei siten koskisi liikenteenharjoittajia ja matkanvälittäjiä, jotka ovat mikro- tai pk-yrityksiä eli komission asetuksen (EU) 651/2014 liitteessä 1 mainittuja yrityksiä, joiden palveluksessa on vähemmän kuin 250 työntekijää ja joiden vuosiliikevaihto on enintään 50 miljoonaa euroa tai taseen loppusumma enintään 43 miljoonaa euroa.

2.3 III luku: Vastuu jatkoyhteyden menettämisestä

Ehdotetun asetuksen III luku sisältää säännökset matkustajan oikeussuojakeinoista, jos yhtenäisellä multimodaalisopimuksella myydyin (a-luokka) multimodaalisen matkan jatkoyhteys jää saamatta aiemman kuljetuksen viivästymisen tai peruuntumisen vuoksi. Matkustajalla olisi tällöin oikeus hinnanpalautukseen, uudelleenreititykseen ja huolenpitoon liikenteenharjoittajalta. Liikenteenharjoittaja voisi suorittaa hinnanpalautuksen myös välittäjän

kautta. Lisäksi 10 artiklassa säädetään matkalipun myyjän ja välittäjän vastuusta yhdistetyissä multimodaalisilipuissa (b-luokka). Vastuu b-luokan matkan peruuntumisesta kattaa hinnanpalautuksen lisäksi korvauksen, joka olisi 75 prosenttia lipun hinnasta. Vastuu syntyisi kuitenkin vain, jos lipunmyyjä laiminlyö tiedonantovelvollisuutensa siitä, että b-lippuun ei liity samoja hinnanpalautukseen, uudelleenreititykseen ja huolenpitoon liittyviä oikeuksia kuin a-luokan lippuun. Vastuu olisi siten sanktio tiedonantovelvollisuuden laiminlyönnistä. Keskeinen ero voimassa oleviin matkustajanoikeusasetuksiin on se, että ehdotetussa asetuksessa ei ole säännöksiä vakiokorvauksista viivästystapauksissa.

Luvun lopussa on säännökset lomakkeesta hinnanpalautus- ja hyvityspyyntöjä varten. Lomake olisi saatavilla komission verkkosivuilla kaikilla unionin kielillä. Kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten tulisi huolehtia siitä, että matkustajilla on pääsy lomakkeeseen (11 artikla).

2.4 IV luku: Vammaiset ja liikuntarajoitteiset henkilöt

Ehdotuksen IV luvussa on säännökset vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista multimodaalisilla matkoilla. Vammaiselle tai liikuntarajoitteiselle henkilölle tulee tarjota mahdollisuus multimodaaliseen kuljetukseen ilman syrjintää. Matkapalveluiden tulisi siten olla heille saavutettavia eikä matkustaminen saisi olla kalliimpaa kuin muilla matkustajilla (12 artikla). Vammaisille ja liikuntarajoitteisille matkustajille pitää myös antaa tietoa multimodaalisen keskuksen esteettömyydestä ja tarjottava apua liikennevälineen vaihtamiseen (13– ja 14 artikla). Lisäksi luvussa edellytetään keskitettyjen asiointipisteiden perustamista multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin, joiden sijaintipaikkakunnat on lueteltu liitteessä I. Keskitetyn asiointipisteen tehtävänä on ottaa vastaan matkustajien avustamispyynnöt ja välittää yksittäiset pyynnöt liikenteenharjoittajille.

2.5 V luku: Palvelujen laatu ja valitukset

Ehdotuksen V luvussa on säännökset yhtenäistä multimodaalisopimusta (a-luokka) tarjoavien liikenteenharjoittajien ja multimodaalisten keskusten pitäjäiden velvollisuudesta laatia palvelun laatustandardit. A-luokan multimodaalisia lippuja tarjoavien liikenteenharjoittajien tulisi julkaista joka toinen vuoksi verkkosivuillaan selvitys siitä, miten se on täyttänyt laatustandardinsa. Multimodaalisten keskusten pitäjäiden tulisi antaa vastaavat tiedot viranomaiselle pyynnöstä (17 artikla). Lisäksi luvussa on säännös a- ja b-luokan lippuja tarjoavien liikenteenharjoittajien sekä multimodaalisten keskusten pitäjäiden velvollisuudesta perustaa valitusmekanismi ja valitusten käsittelyssä noudatettavista menettelytavoista (18 artikla).

Liikenteenharjoittajien omavalvonnasta ja siihen liittyvistä raportointivelvollisuuksista ei rautatievastuuasetusta lukuun ottamatta ole säännöksiä voimassa olevissa matkustajanoikeusasetuksissa. Vastaavia velvoitteita on kuitenkin ehdotettu lisättäväksi muihin matkustajanoikeusasetuksiin edellä mainitussa asetusehdotuksessa COM (2023) 753 final.

2.6 VI luku: Tiedonantovelvollisuus ja täytäntöönpano

Ehdotuksen VI luku sisältää säännökset valvontaviranomaisesta ja valituksia käsittelevästä viranomaisesta sekä liikenteenharjoittajien ja matkanvälittäjien velvollisuudesta antaa matkustajalle tietoja hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tiedonantovelvollisuus voitaisiin täyttää antamalla matkustajalle komission laatima tiivistelmä ehdotetusta asetuksesta (19 artikla). Jäsenvaltioiden tulee nimetä kansallinen täytäntöönpanoviranomainen, joka voi olla jokin nykyisistä matkustajan oikeuksien täytäntöönpanoviranomaisista. Viranomaisen on

toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asetusta noudatetaan (20 artikla). Suomessa matkustajanoikeuksia valvovia viranomaisia ovat nykyisin Kilpailu- ja kuluttajaviraston kuluttaja-asiamies ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

Jäsenvaltioiden tulee nimetä viranomainen, joka käsittelee asetukseen perustuvia valituksia. Valituksia käsittelevä viranomainen voi olla sama kuin valvontaviranomainen. Luvussa säädetään lisäksi viranomaisen menettelytavoista valitusten käsittelyssä (21 artikla), riskiperusteista lähestymistavasta matkustajien oikeuksien noudattamisen valvonnassa (22 artikla), liikenteenharjoittajien, välittäjien, terminaalinpitäjien ja multimodaalisten keskusten pitäjien velvollisuudesta vastata valvontaviranomaisen tietopyyntöihin (23 artikla).

Rautatievastuuasetuksessa tai muissakaan nykyisistä matkustajanoikeusasetuksista ei säädetä riskiperusteisesta lähestymistavasta matkustajien oikeuksien valvontaan. Tätä koskeva säännös on ehdotettu lisättäväksi muihin matkustajanoikeusasetuksiin edellä mainitussa asetusehdotuksessa COM (2023) 753 final. Ehdotus laajentaisi huomattavasti valvontaviranomaisen toimivaltaa ja toimintavelvoitteita. Viranomaisen tulisi tehdä säännöllisesti riskiarviointi saamiensa valitusten ja omien valvontatoimien perustella. Asetuksen 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 ja raporttoimaan havainnoistaan komissiolle neljän kuukauden määräajassa (24 artikla).

2.7 VII luku: Loppusäännökset

VII luvussa on säädetty seuraamuksista, jäsenvaltioiden raportointivelvoitteista ja komiteamenettelystä ja voimaantulosta. Jäsenvaltioiden tulisi säätää asetuksen säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Asetusta sovellettaisiin 12 kuukauden kuluttua voimaantulosta.

2.8 Liitteet

Liitteessä I esitetään luettelo kaupungeista, joihin multimodaaliset matkustajaliikenteen solmukohdat ja vastaavat keskitetyt asiointipisteet on perustettava. Listausta vastaa ehdotetussa uudessa neuvoston asetuksessa unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi¹ (jäljempänä *TEN-T-asetus*) mainittuja kaupunkisolmukohtia, joissa tulisi olla multimodaalinen matkustajaterminaali. Suomessa tällaisia solmukohtia olisivat Helsinki, Turku, Oulu, Kuopio, Jyväskylä, Lahti ja Tampere. Multimodaaliset matkustajaterminaalit määriteltäisiin myöhemmin tarkemmin kansallisesti. Liitteessä II on palvelun vähimmäislaatustandardit, joiden vähintään tulee sisältyä a-luokan multimodaalimatkoja tarjoavien liikenteenharjoittajien ja multimodaalisen liikenteen solmukohtien laatustandardeihin.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

¹ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin suuntaviivoista Euroopan laajuisen liikenneverkon kehittämiseksi, asetuksen (EU) 2021/1153 ja asetuksen (EU) 913/2010 muuttamisesta ja asetuksen (EU) 1315/2013 kumoamisesta (COM/2021/812 final).

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 91 artiklan 1 kohtaan ja 100 artiklan 2 kohtaan. SEUT 91 artiklan 1 kohta toimii oikeusperustana yhteistä liikennepolitiikkaa koskevan EU:n lainsäädännön antamiselle. Unionin lainsäätäjä voi SEUT-sopimuksen 100 artiklan 2 kohdan nojalla antaa meri- ja lentoliikennettä koskevia aiheellisia säännöksiä. Ehdotusta käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä ja neuvosto tekee asiassa päätöksen määräenemmistöllä.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena. Ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen. Ehdotus on pääsisällöltään myös toissijaisuusperiaatteen mukainen. Ehdotuksen mukaan komissio voisi kuitenkin määrätä kansallisen täytäntöönpanoviranomaisen tutkimaan epäilemiään rikkomuksia (24 artikla). Tällainen toimivallan siirto saattaa olla valtioneuvoston mukaan jossain määrin ongelmallista toissijaisuusperiaatteen näkökulmasta, koska toimivaltaiset kansalliset viranomaiset, tässä tapauksessa kuluttaja-asiamies ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, eivät voisi päättää valvontatehtävien priorisoinnista ottaen huomioon kokonaisvaltaisesti valvottavanaan olevat asiat. Komissio ei ole tarkemmin perustellut ehdotuksen suhdetta toissijaisuusperiaatteeseen juuri tästä näkökulmasta, minkä vuoksi tässä vaiheessa ei ole mahdollista tarkemmin arvioida sitä, onko ehdotus tältä osin ristiriidassa toissijaisuusperiaatteen kanssa.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Vaikutukset matkustajiin, yrityksiin ja viranomaisiin

Asetus parantaisi multimodaalimatkustajien ja erityisesti vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien asemaa. Matkustajan oikeuksien paranemisen voidaan odottaa helpottavan multimodaalimatkustusta ja jossain määrin lisäävän sen suosiota.

Asetuksesta seuraisi velvoitteita multimodaalimatkoja myyville liikenteenharjoittajille ja matkanvälittäjille sekä niille terminaalipitäjille, joiden ylläpitämiin terminaaleihin sijoitettaisiin multimodaalinen matkustajaliikennekeskus. Liikenteenharjoittajista asetus vaikuttaisi eniten niihin, jotka tarjoavat a- tai b-luokan multimodaalisia lippuja ja ovat siksi velvollisia antamaan reaaliaikaista tietoa matkustajille ja perustamaan tähän tarvittavat järjestelmät. Huomattavaa on se, että reaaliaikainen tiedonantovelvollisuus ei koskisi pk-yrityksiä.

Multimodaalisina matkustajaliikennekeskuksina toimivien liikenneterminaalien terminaalipitäjille aiheutuisi komission arvion mukaan vuosina 2025–2050 yhteensä noin 322 miljoonan euron kustannukset eli noin 760 000 euroa jokaista tällaista terminaalialueen kohden. Valtaosa kustannuksista aiheutuisi keskitettyjen asiointipisteiden perustamisesta ja ylläpitämisestä liikuntarajoitteisille henkilöille. Suomessa kustannuksia syntyisi todennäköisesti komission arvioimaa keskiarvoa enemmän, jos nykyisin miehittämättömissä terminaaleissa tulisi olla paikalla henkilökuntaa.

Matkanvälittäjille aiheutuisi kustannuksia reaaliaikaisesta tiedonantovelvollisuudesta, vastuusta yhtenäisellä multimodaalisopimuksella myydystä multimodaalisesta matkasta (a-luokka) sekä tiedonantovelvollisuudesta matkustajanoikeuksista yhdistetyllä multimodaalilipulla (b-luokka) myytyjen lippujen ostajalle.

Asetuksella perustettavien uusien matkustajanoikeuksien valvonnasta ja erityisesti keskitettyjen yhteyspisteiden valvonnasta aiheutuisi viranomaisille lisätöitä. Asetuksesta seuraavien riita-asioiden ratkaiseminen lisäisi jossain määrin Kuluttajariitalautakunnan ja yleisten tuomioistuinten työtä. Multimodaalisten matkojen osuus kaikista matkoista on kuitenkin pieni,

joten asetusehdotuksella ei odoteta olevan merkittäviä vaikutuksia näiden viranomaisten toimintaan. Kansallisille valvontaviranomaisille aiheutuvan lisätyön määrä riippuu muun ohella myös siitä, annetaanko komissiolle ehdotuksen mukaisesti oikeus määrätä kansallinen viranomainen tutkimaan tiettyjä epäiltyjä rikkomuksia ja säädettäisiinkö asetuksessa yksityiskohtaisesti valvonnassa noudatettavista menettelytavoista. Yksityiskohtaiset säännökset menettelytavoista hankaloittaisivat erityisesti kuluttajansuojasäännösten noudattamista laajasti yleistöimivaltansa nojalla valvovan kuluttaja-asiamiehen toiminnan järjestämistä.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaa

Ehdotettu asetus olisi pääosin Suomessa suoraan sovellettavaa oikeutta. Asetusehdotuksessa on säännöksiä valvontaviranomaisen asettamisesta ja toiminnasta, valitusten käsittelystä sekä asetuksen rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista. Nämä viranomaisten toimintaa koskevat säännökset edellyttäisivät kansallista täytäntöönpanoa, koska viranomaisen toiminnasta tulee säätää laissa. Asetus edellyttää myös, että säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista säädetään kansallisesti. Asetus voi edellyttää muutoksia myös liikenteen palveluista annettuun lakiin (320/2017) sen vuoksi, että mainitussa laissa välityspalvelujen ja yhdistämispalvelujen tarjoajille asetetut velvoitteet eivät välttämättä sovi yhteen asetuksessa tarkoitetuille välittäjille asetettujen velvoitteiden kanssa.

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

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksella suojellaan ja parannetaan Suomen perustuslaissa, Euroopan perusoikeuskirjassa ja vammaisten henkilöiden oikeuksista tehdyssä yleissopimuksessa turvattuja perusoikeuksia. Nämä oikeudet koskevat esimerkiksi yhdenvertaisuutta, oikeusturvaa, syrjintäkieltoa, vammaisten sopeutumista yhteiskuntaan, korkeatasoisen kuluttajansuojan varmistamista sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Velvoite jakaa matkustajien henkilötietoja vaikuttaa Euroopan perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaiseen henkilötietojen suojaan. Tämän velvoite on kuitenkin arvioitu oikeasuhteiseksi, kun otetaan huomioon tavoite varmistaa, että matkustajia suojellaan tehokkaasti. Tietosuojaan kohdistuvien vaikutusten lieventämiseksi otetaan käyttöön tietosuojatakeita, joita ovat tietojen käyttötarkoituksen rajoittaminen sekä tietojen säilyttämisaian rajoittaminen. Matkustajien yhteystietojen käyttöä koskevilla ehdotuksen lisäsäännöksillä varmistetaan henkilötietojen suojaa koskevan oikeuden kunnioittaminen. Niissä määritellään selkeästi, mitä yhteystietoja voidaan käyttää määrättyihin tarkoituksiin, kuten tiedottamiseen ja uudelleenreitityksiin, ja millä edellytyksillä.

6 Ehdotuksen käsittely kansallisesti ja Euroopan unionin toimielimissä

Oikeusministeriö on valmistellut U-kirjelmän yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Oikeusministeriö järjesti ehdotuksesta 9.1.2024 kuulemistilaisuuden, johon kutsuttiin keskeiset viranomaiset, yritykset sekä elinkeinoelämän ja kuluttajien järjestöt. U-kirjelmäluonnos käsiteltiin kilpailukykyjaoston (EU-8) ja liikennejaoston (EU-23) kirjallisessa menettelyssä 12.–17.1.2024.

Komissio esitteli ehdotuksen neuvoston yhdistettyjen kuljetusten ja verkkojen työryhmässä 12.1.2024. Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotuksen käsittelyä, eivätkä tiedossa ole ehdotusta käsittelevät valiokunnat ja raportioijat.

7 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 kytketty 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.

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 viranomainen 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 matkustajanoikeusasetuksen 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 liikuntarajoitteisten henkilöiden mahdollisuus siirtyä liikennevälineestä toiseen multimodaalisissa matkustajaliikennekeskuksissa. Tieto avuntarpeesta multimodaalisessa 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 lipputyyppeä. 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.