



Lausunto

4.3.2024

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Valtioneuvoston kirjelmät eduskunnalle ehdotuksista matkustajanoikeuksia koskeviksi asetuksiksi (U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp)

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on kuullut asiantuntijoita Valtioneuvoston U-kirjelmistä U93/2023 vp, U90/2023 vp ja U94/2023 vp ja pyytänyt asiantuntijalausuntoa valiokunnan saamien kirjallisten asiantuntijalausuntojen kommentoimiseksi sekä selvittämään U-kirjelmien U90/2023 vp, U93/2023 vp ja U94/2023 vp keskinäiset suhteet.

1 Valtioneuvoston kirjelmien suhde toisiinsa

Kirjelmät U 90/2023 vp sekä U 93/2023 vp liittyvät läheisesti toisiinsa. Liikenne- ja viestintäministeriö ja oikeusministeriö ovat valmistelleet kirjelmiä, kuten myös nyt valiokunnalle annettavia lausuntoja yhteistyössä. Tästä syystä liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy myös oikeusministeriön lausunnossa esitettyihin huomioihin. Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto on osin myös saman sisältöinen kuin oikeusministeriön lausunto.

U-kirjelmä U 90/2023 vp koskee asetusehdotusta matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä (COM 2023(752) final). Multimodaalisella eli yhdistetyllä matkalla tarkoitetaan matkaa, jossa käytetään vähintään kahta eri liikennevälinettä, joita nykyiset matkustajanoikeusasetukset sääntelevät. Voimassa olevat asetukset koskevat lento-, juna-, vesi- ja linja- autoliikennettä. Yhdellä liikennemuodolla matkustavan henkilön oikeudet määräytyvät siis käytettyä liikennemuotoa koskevan asetuksen perusteella. Jos matkustaja vaihtaa matkalla liikennemuodosta toiseen, hänen oikeutensa määräytyvät matkan eri osien aikana eri asetusten perusteella.

Multimodaalisia matkoja koskeva asetusta ei toisi muutosta tähän perusasetelmaan. Sääntelyn ulkopuolelle kuitenkin jää nykyisin tilanne, jossa matkustaja menettää multimodaalimatkan jatkoyhteyden toisen liikennemuodon



matkan viivästyksen tai peruutuksen vuoksi. Liikenteenharjoittajilla ei tässä tilanteessa ole vastaavaa lipun hinnan palautus-, uudelleenreititys-, ja avunantovelvoitetta kuin liikennevälinekohtaisilla matkoilla. Asetusehdotuksen myötä nämä velvoitteet liitettäisiin myös sellaisiin multimodaalisiin matkoihin, jotka on myyty yhtenäisenä matkana eikä erillisinä lippuina.

U-kirjelmä U 93/2023 vp koskee asetusehdotusta mainittujen voimassa olevien liikennemuotokohtaisten matkustajanoikeusasetusten muuttamisesta (COM 2023(752) final, ns. Omnibus-ehdotus). Omnibus-ehdotuksessa olemassa oleviin asetuksiin lisättäisiin säännökset

- operaattorien omavalvonnasta ja siihen liittyvistä laatuvaatimuksista
- yhteisestä lomakkeesta korvausten hakemiseksi
- valvontaviranomaisten velvoitteesta informoida matkustajia vaihtoehtoisesta riidanratkaisumekanismista
- komission mahdollisuudesta edellyttää kansallisilta valvontaviranomaisilta toimenpiteisiin ryhtymistä
- asetuksen riskiperusteisesta valvonnasta ja
- pidemmälle menevistä tiedonantovelvollisuuksista ja sähköisten menetelmien korostamisesta.

Osa muihin voimassa oleviin asetuksiin ehdotetuista lisäyksistä sisältyy uudistettuun rautatievastuuasetukseen. Omnibus-ehdotuksessa voimassa oleviin matkustajanoikeusasetuksiin ehdotetut muutokset sisältyvät myös ehdotettuun multimodaaliasetukseen. Lisäksi multimodaalimatkoja koskevassa asetuksessa ehdotettu säännös maksun palauttamisesta välittäjän kautta on Omnibus-ehdotuksessa esitetty lisättäväksi myös lentomatkustajan oikeuksia koskevaan asetukseen. Koska ehdotetut säännökset ovat merkittävältä osin samoja, ovat myös niitä koskevat ehdotetut Valtioneuvoston kannat yhtenäisiä.

U-kirjelmä U 94/2023 vp koskee intermodaalista tavaraliikennettä. Intermodaalinen tavaraliikenne tarkoittaa tavaroiden kuljettamista yhdessä lastausyksikössä kuten kontissa, vaihtokorissa tai puoliperävaunussa niin, että lastausyksikköä kuljetetaan eri useampaa kuin yhtä kuljetusmuotoa yhdistelemällä. Multimodaalinen matkustajaliikenne ja intermodaalinen tavaraliikenne siis molemmat yhdistävät eri liikenne- ja kuljetusvälineitä ja U-kirjelmissä U 90/2023 vp ja U 94/2023 vp mainitut ehdotukset sinänsä pyrkivät edistämään tällaista liikennettä. Ensin mainitussa valittu keino on matkustajan oikeuksien edistäminen oikeudellisesti ja jälkimmäisessä tukien kohdistaminen intermodaaliin kuljetuksiin ja tällaisten kuljetusten ulkoisten kustannussäästöjen laskutapojen muuttaminen. Ehdotuksilla ei siten ole sisällöllisesti yhteyttä toisiinsa.



U-kirjelmillä U 93/2023 vp ja U 94/2023 ei puolestaan ole edes edellä todettua liikennemuotojen yhdistelemiseen liittyvää yhteyttä toisiinsa. Ainoa yhteys U-kirjelmien välillä on siten edellä mainittu pyrkimys edistää liikennemuotojen yhdistelemistä tavara- ja matkustajaliikenteessä. Muuten nyt käsillä olevat matkustajanoikeusasetukset ja kirjelmässä U 94/2023 vp tarkoitettu ehdotus tavaroiden intermodaalikuljetusten tukikehyksestä ja ulkoisten kustannusten säästöjen laskemisesta eivät ole yhteydessä toisiinsa.

Tässä lausunnossa ei tämän laajemmin käsitellä kirjelmää U 94/2023 vp. Seuraavassa esitettävät huomiot koskevat vain kirjelmiä U 90/2023 ja U 93/2023.

2 Valiokunnalle annetut lausunnot

Valiokunnalle annettiin Valtioneuvoston kirjelmää U90/2023 vp koskien asiantuntijalausunnot oikeusministeriön, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Finavian, Finnairin, Linja-autoliiton, Paikallisliikenneliiton, Tampereen kaupungin, Suomen matkailualan liitto SMAL:in ja VR:n toimesta. Kirjelmää U93/2023 vp koskien asiantuntijalausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finavia, Finnair, Linja-autoliitto, Suomen Varustamot sekä VR.

Seuraavassa käsitellään valiokunnalle toimitettuja kirjallisia asiantuntijalausuntoja koskien Valtioneuvoston kirjelmiä U 90/2023 vp ja erityisesti kirjelmää U 93/2023 vp, niiltä osin kuin niissä on esitetty valtioneuvoston kannoista poikkeavia näkemyksiä tai nostettu esiin sellaisia yksityiskohtia, joihin U-kirjelmässä ei ole nimenomaisesti otettu kantaa. Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy edellä todetulla tavalla myös oikeusministeriön omassa lausunnossaan esittämiin näkemyksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnalle osoitetuista lausunnoista seuraavaa:

2.1 Palvelujen laatuvaatimukset (U90/2023 vp ja U93/2023 vp)

Suomen Varustamon lausunnossa suhtauduttiin kriittisesti ehdotukseen siitä, että liikenteenharjoittajille annettaisiin velvoite seurata ja raportoida palvelunsa laadusta. Komission ehdotuksen mukaan raportoida tulisi viivästymisistä, peruutuksista, siisteydestä, tehdyistä valituksista ja vammaisille henkilöille tarjotusta palveluista. Vastaava velvoite raportoida palvelujen laatuvaatimuksista sisältyy nykyiseen rautatievastuuasetukseen. **Suomen Varustamot** arvioi veloitteen aiheuttavan liikenteenharjoittajille merkittäviä kustannuksia, lisäävän byrokratiaa, eikä toisaalta merkittäväällä tavalla parantavan matkustajien



oikeuksia. Myös **Finnair** tuo lausunnossaan ilmi suhtautuvansa kriittisesti ehdotettuun velvoitteeseen siltä osin, kuin raportoida tulisi matkustamon puhtaudesta ja ilmanlaatua koskevista seikoista. **Finnair** pitää ongelmallisena myös velvoitetta raportoida multimodaalin matkaketjun menetetyistä jatkoyhteyksistä lentomatkan jälkeisiltä osuuksilta.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan liiallista hallinnollista taakkaa ja päällekkäisyyttä jo olemassa olevien raportointivelvoitteiden kanssa tulee Valtioneuvoston kannassa esitetyllä tavalla välttää. On totta, että laatuvaatimusten raportoinnista aiheutuu liikenteenharjoittajille lisätyötä.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että palveluiden laatuvaatimuksilla voitaisiin helpottaa erityisesti valvojan viranomaisen työtä. Tietyt raportoitaviksi ehdotetut seikat, kuten viivästymiset, ovat **liikenne- ja viestintäministeriön** arvion mukaan sellaisia, joita liikenteenharjoittajat ainakin joissain liikennemuodoissa jo nykyisin seuraavat, eikä näihin kohdistuvasta raportoinnista välttämättä aiheutuisi kovin suurta taakkaa toimijoille. Hallinnollisen taakan arvioinnissa erityistä huomiota tulee **liikenne- ja viestintäministeriön** näkemyksen mukaan kiinnittää kaikista pienempiin liikenteenharjoittajiin ja näille osoitettujen velvoitteiden raskauteen, kuten Valtioneuvoston kannassakin on todettu. Koska ehdotettu velvoite koskee kaikkia liikennemuotoja, esimerkiksi linja-autoliikenteessä palvelujen laatuvaatimuksista raportointi voi osoittautua raskaaksi kaikista pienimmille toimijoille. Mikäli laatuvaatimusten raportoinnin arvioidaan aiheuttavan liikenteenharjoittajille liian suuren taakan suhteessa sillä saavutettavissa oleviin hyötyihin, tulisi sääntelyä tältä osin muuttaa.

2.2 Korvauksen käsittelyä koskevat vakiolomakkeet (U90/2023 vp ja U93/2023 vp)

Ehdotuksen mukaan käyttöön olisi otettava komission valtuuttamat vakiolomakkeet, joita matkustajat voisivat käyttää hakiessaan korvauksia liikenteenharjoittajilta. **Suomen Varustamot** esittää, että uutta järjestelmää palautteiden vastaanottamista varten ei tulisi luoda. Tämän sijasta voitaisiin **Suomen Varustamon** mukaan hyödyntää jo olemassa olevaa ODR-järjestelmää (*online dispute resolution*). Lisäksi Suomen Varustamot tuo esiin, että palaute tulee voida antaa myös liikenteenharjoittajan omien kanavien kautta eikä vain EU-kanavien kautta. **VR** tuo lausunnossaan vakiolomakkeita koskien esiin, että mahdollisuus käyttää kaikkia virallisia EU-kielten lomakkeella toisi hakemuksia käsitteleville liikenteenharjoittajille lisäkustannuksia sekä hidastaisi käsittelyprosessia.

Valtioneuvoston ehdotetussa kannassa mahdollisuuteen hakea korvausta vakiolomakkeella suhtaudutaan periaatteessa myönteisesti. **Liikenne- ja viestintäministeriön** arvion mukaan ehdotuksella ei ole tarkoitus luoda uutta EU- tai muuta järjestelmää palautteiden käsittelemistä varten, vaan ainoastaan



mahdollistaa korvausten hakeminen liikenteenharjoittajalta, matkustajan niin halutessa, myös komission valtuuttamalla vakiolomakkeella. Vakiolomake voitaisiin lähettää liikenteenharjoittajalle esimerkiksi sähköpostitse tai muita kanavia pitkin. Tarkoitus ei ole siis **liikenne- ja viestintäministeriön** näkemyksen mukaan sulkea pois liikenteenharjoittajien omien palautekanavien käyttöä. Valtioneuvoston kannassa on myös nimeomaisesti todettu, ettei vakiolomakkeen tulisi olla ainoa sallittu keino jättää korvaushakemus, vaan korvausten hakeminen tulee olla mahdollista joustavasti ja monikanavaisesti. On todennäköistä, että valtaosa asiakkaista tahtoo jatkossakin asioida jo ennestään tuttujen palvelukanavien kautta.

Todettakoon myös, että ehdotettu valitusten käsittelyjärjestelmä ei Suomen Varustamojen esittämällä tavalla muodostaisi olemassa olevan ODR-järjestelmän kanssa päällekkäistä järjestelmää.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy ehdotettuun Valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan ehdotusta tulee selkeyttää sen suhteen, edellytetäänkö liikenteenharjoittajan käsittelevän millä tahansa EU-kielillä tehtyjä korvaushakemuksia. Mahdolliset vieraskielisten vakiolomakkeiden käsittelystä aiheutuvat kustannukset riippuvat liikenne- ja viestintäministeriön käsityksen mukaan esimerkiksi siitä, voiko lomakkeeseen kirjoittaa vapaasti tekstiä millä tahansa kielellä vai onko kyseessä monivalintaan perustuva kaavake. Vaikutusta on myös sillä, tuleeko asiakkaalle myös vastata sillä kielellä, jolla vakiolomake on jätetty. Näiden seikkojen selkeytyessä on mahdollista tarkemmin arvioida, onko vakiolomakkeiden käsittelystä aiheutuva hallinnollinen taakka liian raskas.

2.3 Tiedottaminen matkustajanoikeuksista häiriötilanteessa (U93/2023 vp)

Suomen Varustamon lausunnossa nostetaan esiin liikenteenharjoittajille ja terminaalinhaltijoille ehdotettu velvoite tiedottaa matkustajanoikeuksista häiriötilanteen yhteydessä. **Suomen Varustamot** esittää, että varustamojen jo nykyisin tekstiviestitse harjoittaman tiedottamisen yhteydessä voitaisiin tarjota linkki EU:n matkustajanoikeuksia koskeville verkkosivuille. **Liikenne- ja viestintäministeriö** toteaa, että Valtioneuvoston kannassa ei ole yksityiskohtaisesti otettu kantaa mainittuun tiedotusvelvoitteeseen, eikä tässä vaiheessa ole mahdollista esittää tarkkaa näkemystä siitä, millä tavoin liikenteenharjoittajien tulisi tiedottamisesta vastata. **Liikenne- ja viestintäministeriön** arvion mukaan on kuitenkin mahdollista, että häiriötilanteessa matkustajanoikeuksista voitaisiin tiedottaa esimerkiksi tällä tavoin muun tiedottamisen yhteydessä.

2.4 Kirjeenvaihdon tallentaminen pysyväälle välineelle (U93/2023 vp ja U90/2023 vp)



Asetusehdotuksiin on kirjattu, että liikenteenharjoittajien ja muiden toimijoiden tulee varmistaa, että sähköisessä muodossa annetut ilmoitukset mukaan lukien päivämäärä ja kellonaika tulee antaa pysyvällä tavalla (*durable medium*). VR:n lausunnossa nostettiin esiin, että kaikkiin käytössä oleviin viestintämuotoihin sisältyvien yksisuuntaistenkin ilmoitusten osalta viestinnän tallentaminen edellyttäisi liikenteenharjoittajilta huomattavia teknisiä ja taloudellisia panostuksia. VR esittää, että yksityisuuntainen sähköinen viestintä jätettäisiin tallennusvelvoitteen ulkopuolelle. Myös Finavia tuo lausunnossaan esiin, ettei liikenteenharjoittajalla tai terminaalin pitäjällä tulisi olla vastuuta säilyttää asiakkaan oman asian edistämiseen liittyvää kirjeenvaihtoa.

muotoili: Fontti: Kursivoitu

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että Valtioneuvoston kanta ei sisällä kyseistä ehdotusta koskevaa kantakirjausta. Ehdotetussa säännöksessä edellytetty sähköisten ilmoitusten lähettäminen pysyvällä tavalla on vakiintunut ilmaus, jota käytetään esimerkiksi kuluttajansuojalaissa. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan ehdotus ei tältä osin aseta liikenteenharjoittajille ja terminaalinpitäjille kohtuuttomia vaatimuksia. Asiakkaalle osoitettua sähköistä viestiä ei siis tarvitsisi pysyvästi säilyttää liikenteenharjoittajan palvelimella. Ilmoitukset pitäisi kuitenkin antaa sellaisessa muodossa, että matkustajalla teknisesti mahdollista tallentaa tai toisintaa se asianmukaisen ajan omalla laitteellaan. Riittävää ei siis olisi se, että ilmoitus olisi vain hetken aikaa matkustajan saatavilla, mutta hänellä ei olisi tämän jälkeen mahdollisuutta saada tietoa ilmoituksesta.

2.5 Riskiperusteinen valvonta (U 90/2023 vp ja U 93/2023 vp)

Suomen Varustamo kritisoi lausunnossaan asetuksessa ehdotettua riskiperusteista valvontaa. Suomen Varustamot katsoo riskiperusteisen valvonnan ongelmalliseksi ja resursseja haaskaavaksi, sillä siinä valvontaa voisi kohdistua myös sellaisiin palveluntarjoajiin, joiden toiminnassa ei matkustajien kokemuksen mukaan ole puutteita. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan riskiperusteinen valvonta ei estä valvonnan järjestämistä joustavasti, eikä johtaisi siihen, että kaikkiin liikenteenharjoittajiin kohdistettaisiin tarpeettoman raskasta valvontatoimintaa. Asetusehdotustenkin mukaan riskinarvioinnin on perustuttava tosiseikkojen arviointiin, jossa otetaan huomioon matkustajien valvoville viranomaisille tekemät valitukset. Lisäksi ehdotuksissa mainitaan, että seurantatoimien on oltava oikeassa suhteessa todettuihin riskeihin. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan riskiperusteisessa valvontamallissa valvontaa voitaisiin nimenomaan kohdistaa erityisesti sellaisiin toimijoihin tai toiminnan alueisiin, jotka tunnistetaan riskialttiiksi (esimerkiksi sellaisiin toimijoihin, joiden toiminnasta tehdään paljon valituksia).



2.6. Multimodaalit matkustajaliikennekeskukset ja keskitetyt yhteyspisteet (U90/2023 vp)

Ensinnäkin **Finavian** lausunnossa nostetaan esiin Helsinki-Vantaan lentoaseman sijainti Vantaalla, jolloin se jäisi niiden paikkakuntien ulkopuolelle, joihin tulee TEN-T asetuksen¹ mukaan perustaa multimodaali matkustajaliikennekeskus.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, että TEN-T –asetuksessa viitataan kaupunkiseutuihin. Helsinki-Vantaan lentoasema katsottaisiin ministeriön arvion mukaan Helsingin kaupunkiseutuun kuuluvaksi, eikä täten jäisi ehdotettujen kaupunkiseutujen ulkopuolelle.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo tarpeelliseksi tuoda vielä esiin vammaisten henkilöiden avustamiseen liittyviä säännöksiä ja käytäntöjä, sillä ne kytkeytyvät olennaisesti ehdotettuihin keskitettyihin yhteyspisteisiin. Asetusehdotuksen mukaan keskitetty yhteyspiste välittäisi vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien avunpyyntöjä ennen matkaa ja tarvittaessa sen aikana. Asetuksesta ei kuitenkaan seuraisi terminaalipitäjille uusia avustusvelvoitteita vaan ne määräytyisivät edelleen liikennemuotokohtaisten asetusten perusteella. Vammaisilla ja liikuntarajoitteisilla henkilöillä on eri liikennemuotokohtaisten asetusten perusteella oikeus saada avustamispalvelua asemilla ja terminaaleissa seuraavalla tavalla:

- Avustamisesta rautatieasemilla vastaavat terminaalipitäjä (rautatieliikenteessä asemanhaltija) ja rautatieyrittäjä. Suomessa asiasta vastaa käytännössä VR, joka rautatieyrittäjänä järjestää palvelun 37 asemalla ympäri Suomen.
- Linja-autoliikenteessä avustamispalvelua terminaaleissa järjestetään linja-autoliikenteen asetuksen mukaisissa, Liikenne- ja viestintäviraston erikseen nimeämässä, ns. nimetyissä terminaaleissa. Nykyisin ainoa nimetty terminaali on Kampin terminaali, jossa avustamispalvelusta vastaa Matkahuolto. Asetuksen avustusvelvoite koskee ainoastaan sellaisia linja-autovuoroja, joissa reitin pituus on vähintään 250 kilometriä.
- Lentoliikenteessä avustamispalvelusta on vastuussa lentoaseman pitävä, joka on Suomessa Finavia. Avustamispalvelu on saatavilla kaikilla Finavian hallinnoimilla lentoasemilla.
- Laivaliikenteessä avustamisesta matkustajasatamissa vastaa terminaalipitäjä. Terminaalipitäjä vaihtelee satamakohtaisesti.

Liikennemuotokohtaiset matkustajaoikeusasetukset sisältävät myös muita avustamiseen liittyviä säännöksiä, kuten säännöksiä avustamisesta liikennevälineeseen nousussa, matkan aikana tapahtuvasta avustamisesta sekä

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



määräajoista, joihin mennessä palvelua tarvitsevan henkilön tulee ilmoittaa avuntarpeestaan.

Liikenne- ja viestintäministeriö korostaa, että ehdotetulla velvoitteella perustaa keskitetty yhteyspiste multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin olisi ministeriön arvion mukaan vain vähäisiä vaikutuksia, mikäli niitä lainkaan olisi, vammaisten henkilöiden tosiasiallisesti saamiin avustamispalveluihin. Ministeriön tietojen mukaan Suomessa ei tällä hetkellä ole yhtään sellaista terminaalia tai asemaa, jossa saatavilla olisi avustamispalvelua kahdessa tai useammassa liikennemuodossa eri terminaalipitäjien toimesta. Ehdotuksessa oikeus saada keskitetyn yhteyspisteen apua on lisäksi kytketty tiettyyn multimodaalimatkan lipputyyppiin (a-tyyppiin lippu), kuten esimerkiksi **Finnairin** lausunnossa on tuotu esiin. Keskitetyllä yhteyspisteellä ei, siinä muodossa jossa komissio on sitä ehdottanut, saavutettaisi Suomessa juuri lainkaan hyötyjä vammaisille ja liikuntarajoitteisille matkustajille.

Lopuksi kommentoidaan vielä lyhyesti **Finavian** lausunnossaan esiin nostamia seikkoja. **Finavian** mukaan tulisi varmistaa, miten kaikki liikennemuodot varmistavat matkustajan tarvitseman avun osana matkaketjua sekä esittää, että toimijat tarvitsevat ohjausta esteettömyystiedon tuottamiseksi. **Liikenne- ja viestintäministeriö** on tunnistanut Finavian esiin nostamat ongelmat, ja niitä käsitellään tästä komission ehdotuksesta erillisenä kokonaisuutena osana muuta ministeriön virkatyötä.

Ylitarkastaja Eveliina Uusitalo