

ET

ET

ET



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel, 4.12.2008
SEK(2008) 2951

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

Lisatud dokumendile:

Ettepanek:

EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU MÄÄRUS

mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel sõitvate reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta

MÕJU HINDAMISE KOKKUVÕTE

{KOM(2008) 816 lõplik}
{SEK(2008) 2950}

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel sõitvate reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta

1. MENETLUSKÜSIMUSED JA KONSULTEERIMINE HUVITATUD ISIKUTEGA

Korraldus

Käesolev mõjuhindang on teostatud olukorra uurimiseks seoses reisijate õiguste kaitsega meretranspordi sektoris ja vajadusega kehtestada õigusaktid, millega tagatakse reisijatele üldised õigused. Keskendutakse murettekitavatele põhivaldkondadele, mida komisjon on rõhutanud oma poliitikadokumentides, nimelt: liikumispuudega isikute õigused; teenuse kvaliteet; abi ja hüvitis reisijatele, kui reis on hilinemise või tühistamise tõttu katkestatud; õigus saada teavet; ja mittediskrimineerimise küsimused.

Konsultatsioon ja eksperdiarvamus

Aastatel 2005–2006 teostas transpordi ja energeetika peadirektoraat sõltumatu uuringu, mille käigus kontrolliti reisijate õiguste kaitse praegust taset ELi meretranspordi sektoris reisikatkestuse korral. 2006. aastal käivitas Euroopa Komisjon ka avaliku arutelu. Mõlema meetme järel oli, et kogu ELis peaks reisijate õigused olema kaitstud minimaalsel vajalikul tasemel sõltumata transpordiliigist või sellest, kas kogu reis toimub ühes liikmesriigis või ületatakse sise- või välispiiri.

2. PROBLEEMI MÄÄRATLEMINE

Probleemid liikumispuudega reisijate jaoks

Suurem enamus (79 %) Euroopa Liidus elavatest kodanikest käsivad puuet ebasoodsa asjaoluna. Kõikides liikmesriikides (91 %) valitseb üksmeel selle üle, et juurdepääsetavuse parandamiseks oleks vaja veelgi rohkem ära teha ja selle heaks enam raha kulutada. Transporditeenuste valdkonnas ei saa liikumispuudega isikute õigused piirduda üksnes transpordivahenditesse pääsemisega, vaid hõlmavad ka mittediskrimineerimist, terviklikku abi kogu reisi vältel ja teavet.

Meretranspordisektori probleemid ELi reisijate jaoks

Meritsi ja siseveeteedel sõitvate reisijate õiguste tõhus kaitse mõjutab kogu meretranspordi sektorit: st riigisisest, ühendusesisest, rahvusvahelist ja merematkelaevade liiklust.

Turu avamisel ei ole olnud eeldatud mõju standardite ja teenuste kvaliteedi tõstmisele, sh paremad reisijaõigused ja kasutajasõbralikul viisil vaidluste lahendamine. Reisijad, kes peavad toime tulema ettevõttest olenevate eri menetluste ja tähtaegadega, peavad vajaduse korral rahulolematust väljendades olema võimelised end tavaolukorras ise aitama. Üldmenetluste puudumine isoleerib reisijaid ja tõkestab neid oma rahulolematuse väljendamisel, kui neil on vaja nii teha.

Probleemi aluseks olevad tegurid

- Reisijate õiguste kaitse ulatuse ja põhjalikkusega seotud ühtsuse puudumine.
- Tühistamise või hilinemise juhtumite kohta puudub vahetuid ja eelnevalt määratletud lahendusi käsitlev ühtne raamistik.
- Reisijaid üldiselt ja liikumispuudega isikuid eelkõige ei teavitata ohtliku juhtumi korral.
- Võimalik diskrimineerimine liikumispuudega isikute suhtes ja eriotstarbeliste rajatiste puudumine meretranspordi sektoris.

Keda see mõjutab ja kuidas?

Mereveoturgude avamise tõttu on suurenenud meretranspordi kasutatavate reisijate arv, mille tagajärjel on avardunud üha madalama hinnaga turismisihtkohtade pakkumiste palett. 2006. aastal hinnati vaatlusalustes riikides meretranspordi kasutatavate reisijate aastaseks üldarvuks 199 miljonit, millest ligikaudu 60 % riigisiseses, 35 % ühendusesiseses ning ülejäänud osa rahvusvahelises ja merematkelaevade liikluses. 2005. aastal oli EL 27 liikumispuudega isikute koguarv ligikaudu 136,2 miljonit¹.

Kas ELil on sekkumiseks volitused?

Reisijate kaitse, eelkõige enim ohustatud reisijarühmade kaitse, on osa Euroopa Liidu siseturu ja ühisest transpordipoliitikast. Ühtset turgu loetakse asutatuks juhul, kui tarbijad ja ettevõtted saavad maksimaalset kasu. Kui ühtne turg meretranspordis on saavutatud, tuleb vastavalt kehtestada ka meretranspordi kasutatavate reisijate õiguste kaitse Euroopa ühisturu siseselt. Seda Euroopat hõlmavat ulatust on juba tunnustatud ja sellega on ühenduse tasandil tegelenud Euroopa seadusandja nii õhutranspordi kui ka raudteetranspordi sektoris². Lisaks sellele on praegu talitustevahelise konsulteerimise järgus ettepanek määruse kohta, mis käsitleb bussiga või reisibussiga sõitvate reisijate õigusi.

Reisijad ja tööstus vajavad ühist, kõikide transpordiliikide suhtes vastutust reguleerivat aluspõhimõtete kogumit: vastutus õnnetusjuhtumite korral; puudega inimeste ja liikumispuudega isikute teavitamine ja kvaliteetne kaitse; abi ja hüvitus hilinemise ja tühistamise korral.

3. EESMÄRGID

Reisijate õiguste kehtestamise põhieesmärgid tuginevad ELi üldeesmärkidele nagu tarbijate kõrgetasemeline kaitse, parem sotsiaalne ja majanduslik ühtekuuluvus, eri sotsiaalsete rühmade sotsiaalne kaasatus ning isikute vaba liikumise tagamine Euroopa Liidus.

¹ PricewaterhouseCoopersi analüüs Eurostati ja Euroopa juurdepääsetava turismi „kõik teenused ühest kohast” (OSSATE) andmete kohta: „Juurdepääsetavuse turg ja sidusrühmade analüüs”.

² Õhutranspordi käsitlevad määrused (EÜ) nr 261/2004, ELT L 46, ja (EÜ) nr 1107/2006, ELT L 204; raudteetranspordi käsitlev määrus (EÜ) nr 1371/2007.

4. VALIKUD

Senise olukorra jätkumine (valik nr 1)

ELi tasandil ei võeta ühtegi meetet ning kestab edasi praegune olukord, kus siseriiklikud ja rahvusvahelised seadused üksteisest lahknevad.

Ühenduse seadusandlik meede laevareisijate õiguste parandamiseks (valik nr 2)

Teine kavandatav meede võiks olla regulatiivmeede ELi tasandil, kui see on siduv ja vahetult kohaldatav. Sellist määrust ei kohaldataks mitte üksnes vähemalt ühte ELi sadamat hõlmavate rahvusvaheliste liinide, vaid ka kõikide üksikute liikmesriikide siseste teenuste osutamise suhtes. Sellise ELi õigusaktiga:

- kehtestatakse liikumispuudega isikuid käsitlevad õigused: juurdepääsetavus sadamates, abi sadamates ja laeva pardal ning teabenõuded
- kehtestatakse reisijate õigused juhul, kui reis on tühistamise või hilinemise tõttu katkestatud
- kehtestatakse meretransporti kasutatavate reisijate õigusi käsitleva vajaliku teabe normid üldsuse ja eelkõige reisijate, sh liikumispuudega isikute jaoks
- tagatakse kaebuste käsitlemine ning reisijate õiguste järelevalve ja jõustamine.

ELi koordineerimine ja parimate tavade vahetamine siseriiklike õigusaktide tõhustamiseks (valik nr 3)

Selle kava kohaselt piirdub ELi määrus liikmesriikide jaoks üldise mittesiduva õigusakti raamistiku tõhustamisega. Kõnealune mittesiduv õigusakti raamistik põhineks parimatel tavadel ja oleks siseriiklike õigusaktide võrdlusalus meritsi ja siseveeteedel sõitvate reisijate õiguste jõustamisel.

Vabatahtlikud kokkulepped (valik nr 4)

Vabatahtlike kokkulepete tõhusus reisijateveo valdkonnas on ülimalt vaieldav: tarbijaorganisatsioonide esitatud kindlad seisukohad kinnitavad, et nende vähete siiani väljatöötatud tegevusjuhendite esitamine on ebaõnnestunud. Eelnevad kogemused õhustranspordisektori reguleerimise alal näivad kinnitavat seda tüüpi kokkulepete väga piiratud edu.

5. MAJANDUSLIKU MÕJU ANALÜÜS

Valik nr 1: Senise olukorra jätkumine

Käesoleva poliitilise valiku alusel ei ole ettevõtjatel, sadamatel, haldusasutustel ning kohalikel asutustel vaja kanda täiendavaid kulusid. Kui lisatransporti käiku ei panda, võivad nad lõpuks sattuda ebasoodsasse olukorda. Kui laevareisijate kasuks meetmeid ei võeta, siis reisijate arv tõenäoliselt ei suurene.

Ettevõtjatele, sadamatele, haldusasutustele ning kohalikele asutustele nii ELis kui väljaspool ELi avalduv täiendav mõju on siseriiklike õigusaktide vahelistest lahknevustest tulenevad kulud.

Valik nr 2: Ühenduse sekkumine õigusloome tasandil

1) Liikumispuudega isikutega seoses võetavate meetmete kulud

Sadamates vastuvõetava tasemega juurdepääsu võivad ettevõtjad saavutada minimaalsete kuludega terminali ulatusliku renoveerimise või uuesti ehitamise käigus.

Sadamates ainukesed abiga seotud kulud, mida laevakäitajatel tuleks arvesse võtta, on koolituskursustega seotud kulud. Veoettevõtjad peavad oma personali jaoks korraldama koolituskursusi, mis käsitlevad abi laeval. Keskse koolitusosakonna töötajatega seotud hinnangulised aastased kulud on ligikaudu 2,9 miljonit eurot. Teadlikkuse suurendamise huvides võiks nõuda ka tugiteenindusosakonna töötajate osalemist kõnealustel kursustel. Konkreetsel juhul on täiendavateks kuludeks arvatud ligikaudu 1 miljon eurot.

Teabe esitamise kohustusi võib käsitada väikese kuluallikana, kuna seda kirjet saab lisada ettevõtjate juba koostatud või levitatud muu teabe osana.

2) Hilinemise või tühistamise tõttu katkestatud reisi tõttu võetavate meetmetega seotud kulud

Hüvituskavade määratlemise ja teabe esitamisega seotud meetmete kulud, mille võtmisega suurendatakse reisijate teadlikkust nende õiguste kohta, ei hõlma tõenäoliselt liigseid kulutusi, kuigi seda on raske prognoosida. Sellest hoolimata on mõjud tuludele ja kasumile ilmselt tähtsusetud; lisaks sellele on mõju ühenduse ettevõtete konkurentsivõimele väike, kuna hõlmatud oleksid kõik sektoris tegutsevad ettevõtjad.

3) Teavitamiskohustustest tulenevad kulud

Teavitamiskohustusest ei näi ettevõtjatele tekkivat konkreetseid lisakulusid.

4) Kaebuste käsitlemise teenuse ja järelevalvega seotud kulud

Vaidluste lahendamise juhtimise protsess ei peaks ettevõtjate jaoks tähendama olulist täiendavat majanduslikku koormust.

5) Mõju meretransporti kasutavatele reisijatele

Suurenenud kulud võivad tähendada laevakäitajate jaoks tegevuskasumi vähenemist või reisijate jaoks piletihindade tõusu. Mis tahes mõju piletihindadele oleneks lisakuludest, millega laevakäitajad silmitsi seisavad.

6) Mõju turismitööstusele

Kavandatud meetmetel on tõenäoliselt soodne mõju ELi ettevõtete konkurentsivõimele.

Valik nr 3: ELi koordineerimine ja parimate tavade vahetamine siseriiklike õigusaktide edendamiseks

Kavandatud meetmest tulenevad eeldatavad tulud ja kulud olenevad sellest, kui suures ulatuses ELi liikmesriigid riiklikke eeskirju vastu võtavad ja neid rakendavad. Siseriiklike meetmete võtmisest loodetakse positiivset mõju turismitööstusele. Turismist saadav võimalik suurem maksutulu oleks siiski väiksem kui valiku nr 2 puhul, kuna teenused oleksid täielikult kättesaadavad vaid liikmesriikides, kus täielikult järgitakse ELi soovitusi.

Valik nr 4: Vabatahtlikud kokkulepped

Kululiigid on samad mis kahe eelmise valiku puhul. Kogukulud arvatakse siiski olevat väiksemad kui teiste valikute puhul, kuna tõenäoliselt vaid piiratud hulk ettevõtjaid on vabatahtlikult nõus kandma täiendavaid kulusid.

6. MÕJU ANALÜÜS

Valik nr 1: Senise olukorra jätkumine

Muude transpordiliikide suhtes tekkinud reisijate usaldus, mis põhineb juba heakskiidetud õigustel ühenduse tasandil, muutuks usaldamatuseks, kui meretranspordisektor keelduks reisijatele nende õigusi ühtsel, selgel ja tõhusal miinimumtasemel tagamast. Negatiivsed sotsiaalsed tagajärjed võiksid põhjustada töökohtade vähenemist ning puudujääke vanurite ja puuetega inimeste integreerimisel.

Valik nr 2: Ühenduse seadusandlik meede

Meritsi ja siseveeteedel sõitvad reisijad saavad selle tulemusena kasu teenuse parandatud kvaliteedist. Kui nad reisi kestel satuvad ebasoodsasse olukorda, siis osutatakse neile abi.

Seoses täiendavate töökohtadega sadamates võib laevareisijate suurenev arv tekitada sadamates ja reisiterminalides vajaduse lisapersonali järele. Kõige tagasihoidlikuma arvestuse kohaselt oleks sadamates töölevõetava lisapersonali võimalik arv 176 400. Turismisektoris varieeruks täistööajale taandatud lisapersonali arv 12 000-st kuni rohkem kui 24 000-ni.

Valik nr 3: ELi koordineerimine ja parimate tavade vahetamine siseriiklike õigusaktide edendamiseks

Käesoleva valiku kohaselt olenevad tõenäolised tulud ja kulud ELi liikmesriikide kohustuse tasemest, et uusi eeskirju vastu võtta ja rakendada.

Valik nr 4: Vabatahtlikud kokkulepped

Tõenäolised tulud ja kulud olenevad reisijate õigusi kohaldavate selliste ettevõtjate kohustuse tasemest, kes neid aktsepteerivad kui kollektiivselt vastu võetud õigusi, mida nad praktikas igal juhul järgivad.

7. KESKKONNAMÕJU

Valik nr 1: Senise olukorra jätkumine

Kui meretranspordisektoris ei täideta reisijate ootusi, väljendavad reisijad oma rahulolematust sellega, et valivad olemasolu korral alternatiivse transpordiliigi. Meritsi kaubavedu on kaheksa korda vähem saastav kui õhuvedu, mida võib pidada ainukeseks alternatiivseks transpordilahenduseks. „Meetme võtmata jätmise” valiku keskkonnakulud on seepärast märkimisväärsed.

Valik nr 2: Ühenduse õigusloome sekkumine

Reisijatele pakutavate teenuste oluliselt parem kvaliteet suurendaks nõudlust meretranspordi järele. Reisijate arvu kasvamise peamine mõju oleks keskmise koormusteguri suurenemine ja olemasoleva Euroopa laevastiku parema haldamise tagamine. Kui meretransporditeenuste arv suureneb, oleks sellel keskkonnale märkimisväärne positiivne mõju, kuna enamik uusi reisijaid ei kasutakse enam muid (saastavamaid) transpordiliike.

Valik nr 3: ELi koordineerimine ja parimate tavade vahetamine siseriiklike õigusaktide edendamiseks

Sellistes riikides, kus ELi kavandatud meetmed on vastu võtmata, ei ole teenuse paranemist oodata. Reisijad väljendavad oma rahulolematust tõenäoliselt sellega, et valivad alternatiivsed transpordiliigid, mis on saastavamad kui meretransport.

Valik nr 4: Vabatahtlikud kokkulepped

Ei ole ette näha mereveoteenuste paranemist. Tulemus oleks sarnane eespool kirjeldatud valik nr 3 tulemusega.

8. HALDUSKULUD

Kavandatud eeskirjade järelevalve ja jõustamise ning kaebuste käsitlemise eest vastutav asutus oleks oma tegevuse reguleerimisala, ülesannete ja struktuuri poolest väga sarnane selle asutusega, mille iga liikmesriik on nimetanud „Määruse rahvusvaheliste rongireisijate õiguste ja kohustuste kohta”³ või „Määruse lennureisijate kohta”⁴ jõustamiseks. Õhutranspordi valdkonnas juba saadud kogemused on seepärast väga väärtuslikud. Prognoositavad kulud ELi jaoks oleksid ligikaudu 568 000 eurot.

9. VARIANTIDE VÕRDLUUS

Mõju hindamise uuringust võib järeldada, et neljast hinnatud valikust on ELi õigusloome meede see valik, mis võib kõik eesmärgid täita.

3 KOM(2004) 143 (lõplik).

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määrus (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 295/91.

Muude transpordiliikide näite varal otsustades on selge, et reisijate kaitse tegelikku paranemist on võimalik saavutada vaid ELi tasandil. Tulusus reisijate jaoks on ilmne ning ühtlustatud põhiõigused tagavad ka ühtsel turul tegutseva transpordisektori jaoks märkimisväärse eelise. Üksikud siseriiklikud eeskirjad, mis on kirja pandud kokkukuulumatutes õigusaktides ja lepingutes tekitavad kohandamiskulusid ning piiravad ettevõtjate geograafilist paindlikkust personali ja transpordivahendite kasutamisel.