

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamuse teemal „Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta”

KOM(2008) 816 lõplik – 2008/0246 (COD)
(2009/C 317/16)

Raportöör: **Bernardo Hernández Bataller**
Kaasraportöör: **Jörg Rusche**

12. veebruaril 2009 otsustas nõukogu vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklile 71 konsulteerida Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteega järgmises küsimuses:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, mis käsitleb meritsi ja siseveeteedel reisijate õigusi ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta

KOM(2008) 816 lõplik – 2008/0246 (COD).

Asjaomase töö ettevalmistamise eest vastutav transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna sektisoon võttis arvamuse vastu 26. juunil 2009. Raportöör oli **Bernardo Hernández Bataller**, kaasraportöör **Jörg Rusche**.

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee võttis täiskogu 455. istungjärgul 15.–16. juulil 2009 (16. juuli istungil) vastu järgmise arvamuse. Poolt hääletas 65, erapooletuks jäi 2.

1. Järeldused ja soovitus

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee toetab komisjoni ettepanekut, kuna üldiselt öeldes muudab määruse kohaldamine si-seturu veelgi tõhusamaks ja tugevdab reisijate, sh puudega isikute õigusi.

1.2. Sellegipoolest väljendab komitee kahetsust, et ettepanekus ei käsitleta konkreetset ja üksikasjalikult puudega isikute olukorda ega sisaldu selles senisest rangemaid tarbijate põhi- ja majanduslike õiguste kaitse alaseid standardeid.

1.3. Puudega isikute jaoks tuleb kehtestada raamistik, millega neile tagatakse igal puhul juurdepääs teenustele vastavalt komitee poolt käesolevas arvamuses esitatud soovitudele.

1.4. Turvalisuse küsimuses tuleb alati lähtuda võimalikult kõrgest standardist, mida ELi liikmesriikides kõnealuseid küsimusi reguleerivates raamistikutes kohaldatakse või mida kavatakse kohaldada.

1.5. Üksikisiku teisi põhiõigusi, nagu eraelu puutumatus kaitse seoses andmebaasidega, tuleb reguleerida eraldi õigusnormiga, mis tugevdab sellealaseid tagatisi.

1.6. Mis puudutab tarbijate majanduslike õigusi, siis tuleb oluliselt parandada siinkohal vaadeldava õigusnormi mitmeidki

aspekte, nt marsruudi muutmine ja hüvitus, piletihinna hüvitamine, reisijate teavitamine ning kaebuste käsitlemise kord.

2. Taust

2.1. Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁽¹⁾ artiklis 38 on sätestatud, et liidu poliitikaga tagatakse tarbijakaitse kõrge tase. EÜ asutamislepingu artikli 3 kohaselt hõlmab ühenduse tegevus ka panust tarbijakaitse tugevdamisse ning artikliga 153 antakse volitused tarbijate huvide edendamiseks ja kõrgetasemelise tarbijakaitse tagamiseks.

2.2. Komisjon kavatses oma valges raamatus „Euroopa transpordipoliitika aastani 2010: aeg otsustada”⁽²⁾ kehtestada kõigi transpordiliikide reisijate õigused, määratledes kõigi transpordiliikide jaoks ühtsed põhimõtted,⁽³⁾ ning juhtis tähelepanu vajadusele tugevdada mitmeid õigusi, nt erimeetmed liikumispuudega isikute toetamiseks, automaatsed ja viivitamatud lahendused reisi katkemise korral (pikaajalised hilinemised, reisi tühistamine või vedamisest keeldumine), reisijate teavitamise kohustused ning kaebuste käsitlemine ja võimalused kahjude hüvitamiseks.

⁽¹⁾ ELT C 303, 14.12.2007, lk 1.

⁽²⁾ KOM(2001) 370, 12.9.2001.

⁽³⁾ Nagu Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määruses (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta, ELT L 46, 17.2.2004.

2.3. 2006. aastal käivitas komisjon avaliku arutelu merereisijate õiguste kohta, mis oli osaliselt suunatud meritsi ja siseveeteedel reisivate liikumispuudega isikute õiguste kaitsele. Enamasti asuti seisukohale, et kogu ELis peaks olema tagatud reisijate õiguste ühtne minimaalne kaitsetase, olenemata transpordiliigist ja sellest, kas reis toimub ühe liikmesriigi piires või hõlmab see ka sise- või välispiiride ületamist.

2.4. Lisaks jõuti sõltumatu uuringu (*) käigus üldisele järeldusele, et ELi reisijate kaitse ei olnud täielikult rahuldav muu hulgas järgmistel põhjustel: reisijate õiguste kaitse ulatuse ja põhjalikkuse ebahühtlus, eelnevalt määratletud ja viivitamatute lahenduste raamistiku puudumine reisi tühistamise ja hilinemise korral ning reisijate puudulik teavitamine nende õigustest kriitilise juhtumi korral.

2.5. Mõju hindamisel käsitleti peamiselt järgmist: reisi tühistamise ja hilinemise korral kohaldatavad hüvitamise ja abi põhimõtted; puudega ja liikumispuudega isikute juurdepääsu, mittediskrimineerimise ja abistamise eeskirjad; kvaliteedistandardid ja teavitamiskohustused; kaebuste käsitlemise ja vastavuse kontrolli eeskirjad.

3. Komisjoni ettepanek

3.1. Ettepaneku eemärk on määrusega kehtestada ühised miinimumnõuded, mis puudutavad mittediskrimineerimist seoses vedajate poolt reisijatele pakutavate veotingimustega, puudega ja liikumispuudega isikute mittediskrimineerimist ja kohustuslikku abistamist, vedajate kohustusi reisijate ees reisi tühistamise või hilinemise korral, reisijatele antavat miinimumteavet, kaebuste käsitlemist ning reisijate õiguste jõustamist.

3.2. Kavandatud määrust kohaldatakse riigisiseste ja rahvusvaheliste reisijate meritsi ja siseveeteedel vedamise teenuste, sh ristluste suhtes, mida osutatakse asutamislepingu kohaldamisalasse kuuluva liikmesriigi territooriumil asuvates sadamates või pardalimineku/pardalt mahatuleku kohas või nende vahel.

3.3. Ettepanekus käsitletakse vedajate kohustusi reisi katkemise korral seoses teabe esitamise, reisija abi saamise õiguse, reisi marsruudi muutmise ja hüvitise, piletihinna hüvitamise ning teiste meetmetega reisijate kasuks.

3.4. Ettepanekus sätestatakse, et iga liikmesriik määrab ühe või mitu sõltumatut asutust, kes vastutavad määruse rakendamise eest

ning võivad võtta meetmeid, mis on vajalikud reisijate õiguste kaitse tagamiseks, sealhulgas juurdepääsueeskirjade täitmiseks.

4. Üldised märkused

4.1. Komitee tervitab määruse ettepanekus sisalduvaid ühiseid miinimumnõudeid ja loodab, et tulevikus suudetakse saavutada tarbijakaitse senisest kõrgem ja parem tase kooskõlas EÜ asutamislepinguga antud volitustega. Komisjonil tuleks selge sõnaga tõdeda, et lühemad kui ühepäevased turismiekskursioonid ei kuulu kõnealuse ettepaneku reguleerimisalasse.

4.1.1. Tegemist on ambitsioonika ettepanekuga, mis kooskõlas Euroopa Komisjoni hilisemate kavatsustega seab tarbijad siseturu toimimise keskmesse ning milles lähtutakse sellest, et tarbijad on lõppkokkuvõttes need, kes riiklike turgude avamisest kasu saavad.

4.1.2. Lisaks sellele, et kavandatud määrusega kehtestatakse eeskirjade ja põhimõtete kogum, millega tagatakse mere- ja siseveetranspordi kasutajate majanduslikud õigused nii riigisiselt kui ka rahvusvahelisel tasandil, sätestatakse määruses ka kodanike ja üldisemalt öeldes kõigi isikute õiguste tunnustamise ja kaitse kord.

4.1.3. Lisaks täiendab ettepanek õigusnorme paljudes ELi liikmesriikides, kus küsimusega ei tegelda või kus sellega tegeldakse ebakindlal viisil, mis praktikas ei taga puudega või eakate isikute õigusi. Need puudujäägid puudutavad praegu juurdepääsu-, teavitamis- ja abistamissüsteeme laevadel ning elteavitamist, mis jätab tihti oluliselt soovida.

4.1.4. Sellegipoolest ei nõustu komitee liikmesriikidele antava võimalusega jätta kavandatud määruse reguleerimisalast välja avaliku teenuse lepingutega hõlmatud teenused just nimelt sellepärast, et kodanikud kasutavad kõnealuseid teenuseid kõige sagedamini, ning eriti puudega isikud võivad vajada neid kõige rohkem. Komisjon võiks artikli 19 punktide a ja b järele lisada uue lõigu, milles palutakse vastutavatel ametiasutustel näha nendeks juhtudeks ette automaatne hüvitise maksmise süsteem.

Vaatamata olemasolevatele meresõiduohutust käsitlevatele õigusnormidele (direktiivid 1999/35/EÜ, 98/18/EMÜ ja 98/41/EÜ) tuleks komitee arvates määrusesse selge sõnaga lisada reisijate konkreetne õigus turvalisusele.

Selles mõttes peaks turvalisuse mõiste hõlmama siin ka juurdepääsu, mis tuleks tagada mitte ainult reisijate sisenemisel laeva ja sealt väljumisel, vaid ka kogu reisi vältel.

(*) Euroopa Komisjoni transpordi ja energeetika peadirektoraadi tellimisel aastatel 2005–2006 korraldatud uuring teemal „Reisijate õiguste kaitse taseme analüüs ja hindamine ELi merendussektoris“.

Samuti tuleks kõigi määruse reguleerimisalasse kuuluvate laevade ja reiside puhul selge sõnaga tagada, et laeva võib kaasa võtta juhtkoera, kes on puudega isikute lahutamata osa ja tänu kellele need isikud võivad täiel määral kasutada oma õigust vabale liikumisele ja liikuvusele üldisemalt.

4.1.5. Komitee tuleb komisjonile meelde, et viimasel tuleb ELi tasandil võtta kõik meetmed, mis on vajalikud tagamaks, et kõigil puudega või liikumispuudega isikutel oleks sama õigus vabale liikumisele, valikuvabadusele ja mittediskrimineerimisele kui ülejäänud kodanikel. Tuleb hakata kohaldama nn puude sotsiaalsel mudelit, mis hõlmab ka ülekaalusust, et kõik inimesed saaksid kasutada liiklusvahendeid.

4.1.6. Seoses asutamislepingu artiklitest 70 ja 81 koosneva õigusliku alusega on komitee seisukohal, et sinna juurde tuleks lisada asutamislepingu artikkel 153, mille kohaselt hõlmab ühenduse tegevus ka tarbijate kõrgetasemelist kaitset.

4.1.7. Komitee peab määrust asjakohaseks õigusvahendiks, kuna ettepanekus kehtestatud eeskirju tuleb kohaldada ühetaoliselt ja tõhusalt kogu Euroopa Liidus, et tagada nii piisav kaitse merereisijatele kui ka võrdsed tingimused vedajatele.

4.1.8. Komitee ühineb ELi õigusloojate seisukohaga, mille kohaselt ühisreguleerimist ja isereguleerimist ei kohaldata „juhul, kui kaalul on põhiõigused või olulised poliitilised valikuvõimalused, või olukorras, kus eeskirju on vaja rakendada kõikides liikmesriikides ühetaoliselt”⁽⁵⁾. Seega on määruse ettepanek kooskõlas subsidaarsuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega.

4.1.9. Kuid III peatükiga saavutatakse siseturul ettevõtjatele ühtsete tingimuste tagamise eesmärk vaid piiratud kujul, sest määrusega antakse liikmesriikidele piisavalt otsustusruumi reisijate õiguste osas reisi tühistamise või hilinemise korral. Aruandes, mille komisjon peab esitama kolme aasta möödumisel määruse jõustumisest (artikkel 30), tuleb täpsemalt käsitleda seda, kas kõnealuse valdkonna õigusaktide võimalik lahknevus mõjutab konkurentsi ja siseturu tõrgeteta toimimist või mitte.

4.1.10. Komitee tunnustab, et peamiselt turismi eesmärgil toimiv transport, eelkõige ekskursioonid ja turismireisid, ei kuulu määruse reguleerimisalasse. Siiski tuleks arvesse võtta juhtumid, kus reisijate edasisõiduvõimalus muutub problemaatiliseks reisi ühe etapi ärajäämise või hilinemise tõttu.

⁽⁵⁾ Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni paremat õigusloomet käsitlev institutsioonidevaheline kokkulepe (ELT C 321, 31.12.2003, lk 1), punkt 17.

4.2. Komitee peab oluliseks, et piletit loetakse transpordilepingu sõlmimise tõendiks ning et määruse sätteid loetakse reisijate siiduvaks ja võõrandamatuks õiguseks, unustamata seejuures kehtivaid õigusakte kaitse vallas, eelkõige seoses ebaõiglaste tingimuste⁽⁶⁾ ja ebaausate kaubandustavade⁽⁷⁾.

Tuleb leida konkreetne lahendus, kuidas tühistada praegu kehtiv ja peaaegu üldlevinud kohustus, mille järgi puudega isikud peavad teatama vedajale vähemalt 48 tundi ette oma soovist teatud vahemaa läbida, või muuta seda sätet puudega isikutele kõige soodsamal viisil. On selge, et selline puudega isikutele kehtestatud range tähtaeg võib takistada inimeste vaba liikumisega seotud õiguste täielikku kasutamist, nt vaba aja veetmise õigus või õigus tegutseda mis tahes võimalikus hädaolukorras.

Komitee palub, et teavitamissüsteem, mille kaudu taotletakse abi laeva pardal, oleks teatud määral paindlik. Kõnealuse reisimisliigi puhul ei ole reisijatel vaja kohta eelnevalt broneerida ning puudega isikutelt selle nõudmine, et nad teataksid oma avivajadusest ette, kahjustaks nende õigust võrdsele kohtlemisele. Seepärast tuleks teha vahet pikamaareiside ja lühikeste reiside vahel või veoks kasutatavate eri laevade vahel. Euroopa Komisjon peaks kohustama vedajaid saatma reisijale kinnituse teatise kättesaamise kohta, et reisija saaks hiljem tõendada, et ta on tõepoolest oma avivajadusest teatanud, juhul kui teabeastussüsteem on häiritud.

4.2.1. Et tagada ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonis käsitletud õigused, peab nimetatud isikutel olema õigus saada abi sadamates, pardalemineku ja pardalt mahatuleku kohtades ning ka reisilaevade pardal. Komitee pooldab täielikult seda, et kogu kõnealune sotsiaalse kaasamise eesmärgil antav abi on tasuta, kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 26 sätetega puuetega inimeste integreerumise õiguse kohta.

4.2.2. Seepärast leiab komitee, et erandid, mille puhul keeldutakse puudega või liikumispuudega inimesi pardale lubamast, peavad toetuma objektiivsetele mittediskrimineerivatele kriteeriumidele, mis on läbipaistvad ja kontrollitavad.

⁽⁶⁾ Nõukogu 5. aprilli 1993. aasta direktiiv 93/13/EMÜ ebaõiglaste tingimuste kohta tarbijalepingutes, EÜT L 95, 21.4.1993, lk 29.

⁽⁷⁾ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiiv 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul, ELT L 149, 11.6.2005, lk 22.

4.3. Komitee kiidab heaks määruse ettepaneku artiklis 8 kehtestatud sätte, mille kohaselt kodanikuühiskonna organisatsioonid ja riigiasutused peavad dialoogi ja arutelusid, mille alusel kehtestavad vedajad ja puudega isikuid esindavad organisatsioonid ning täitevasutuste esindajad juurdepääsu eeskirjad. Ka kvaliteedistandardid tuleks kehtestada koostöös tarbijaorganisatsioonide liitudega vastavalt ettepaneku artiklile 22, võttes arvesse Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni ja muude kõnealuses valdkonnas pädevate rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusi.

4.4. Tasu kehtestamine ettepaneku artikli 9 lõikes 3 sätestatud tingimustel näib olevat täielikult vastuolus põhimõttega, et kaasmise huvides pakutavad teenused on tasuta, eriti, kui seda tehakse ühepoolset, nagu mainitud lõikes on kirjeldatud. Siiski on arvestuslik eraldamine minimaalse läbipaistvuse tagamise loomulik tagajärg, kuigi puudega isikute organisatsioonide ja tarbijaliitude käsutusse tuleb anda iga-aastane auditeeritud ülevaade. Komitee soovib sellegipoolest kaaluda, kas selle arvestusega kaasnevad halduskoormust tuleks panna väikestele ja keskmise suurusega ettevõtetele.

4.5. Hüvitis ratastoolide ja muude liikumisabivahendite eest ning abivahendi asendamise tagamine huvitatud isikule on kooskõlas määruse eesmärgiga tagada kaitse. Kõnealune hüvitis peab olema täielik ning hõlmama kogu põhjustatud kahju.

4.6. Komitee peab otstarbekaks ka reisi katkemise korral kehtivaid kohustusi, mis on esitatud ühtsete miinimumeeskirjadena, kuna praegu sellekohast kehtivat õigusakti ei eksisteeri. Komitee mõistab, et ühenduse tasandil püütakse kõigepealt saavutada teatud võrreldavus lennureisijate kaitse eeskirjadega, aga soovib, et võimalikult kiiresti saavutatakse kaitse kõrgeim tase.

4.6.1. Piletihinna automaatne hüvitamine võib olla õiglane süsteem, tingimusel et see toimib kiiresti ja tõhusalt. Tulevikus peaks see süsteem arenema reisi hilinemise korral kohaldatava hüvitise kõrgema määra poole.

4.6.2. Tuleb selgitada ettepaneku artikli 20 lõiget 4, milles sätestatakse, et artiklit ei kohaldata, kui hilinemise põhjuseks on „erakorralised asjaolud”. Seda põhjust tuleb selgitada Euroopa Kohutu kohtupraktikast ⁽⁸⁾ lähtudes, et kõnealust sätet ei kohaldataks laeva tehnilise probleemi tõttu reisi tühistamise korral, välja arvatud juhul, kui see probleem on tingitud sündmustest, mis oma olemuse või päritolu tõttu ei kuulu vedaja tavapärase töö hulka.

Lisaks ei peaks asjaolust, et vedaja on järginud laeva hoolduse miinimumeeskirju, piisama selle tõendamiseks, et vedaja on võtnud kõik mõistlikud ja sobivad meetmed, mis vabastavad ta hüvitamise kohustusest. Selles osas tuleb arvestada ka kõnealuse veeteenuse meresõiduga seotud eripärasid.

4.6.3. Igal juhul on ettepaneku artikli 21 sätte, mille järgi määrus ei takista reisijaid liikmesriigi kohtus nõudmast veeteenuste tühistamise või hilinemise tõttu tekkinud kahju hüvitamist, täielikult kooskõlas õigusega tõhusale õiguskaitsevahendile, mis kehtestatakse Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47.

4.7. Teabevahetus on reisijate jaoks väga oluline ning teabele peab olema tagatud tehnoloogilise arenguga kooskõlas olev juurdepääs. Selles osas on kõnealune ettepanek asjakohane.

4.8. Kaebused, mis puudutavad tsiviil- ja/või kaubandusõigusslike küsimusi, tuleks esitada kohtuväliste tarbijaorganisatsioonidele, mis on juba loodud komisjoni 30. märtsi 1998. aasta soovitusel 1998/257/EÜ, või vähemalt organitele, mis järgivad sõltumatuse, läbipaistvuse, vastuolu, tõhususe, seaduslikkuse, vabaduse ja esindatuse põhimõtteid.

4.9. Riiklikel täitevasutustel peab olema pädevus tõhusa, hoitava ja proportsionaalse karistuskorra täielikuks rakendamiseks. See kord peab kindlasti sisaldama võimalust nõuda kaebuse esitanud reisijatele hüvitise maksmist.

Määrus peaks sisaldama kohustust tagada piisav, asjakohane ja lihtsalt ligipääsetav teave karistuste ja reisijate esitatavate kaebuste kohta.

4.10. Isikuandmete kaitse ja andmete vaba liikumise küsimuses ⁽⁹⁾ jagab komitee komisjoni muret olemasolevate õigusnormide range kohaldamise osas, et tagada reisijate privaatsus vastavalt direktiivile 95/46/EÜ ja Euroopa Kohutu kohtupraktikale. See on eriti asjakohane isikuandmete puhul, mida võidakse veeteenuse osutamise raames saata kolmandatele riikidele. Igal juhul peavad mis tahes toimikusse kantud isikud olema teadlikud sellest kandest ning võimalusest toimikuga tutvuda ja selles oma andmetesse parandusi teha või need sealt kustutada.

⁽⁸⁾ 22. detsembri 2008. aasta otsus kohtuasjas C-549/07 (Friederike Wallentin-Hermann/Alitalia-Linee Aeree Italiane SpA).

⁽⁹⁾ Õigus austusele era- ja perekonnaelu vastu, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikkel 8.

4.11. Komitee meenutab komisjonile vajadust vaadata läbi direktiiv 90/314/EÜ, et muuta see kõnealuse ettepaneku ja muude ühenduse õigusnormidega paremini kooskõlas olevaks ning

- ajakohastada selliste mõistete määratlusi ja selgitusi nagu „summaarhind”, „pakettreis” ja „valmiskombinatsioon”;
- määratleda selgemalt ettevõtja ja agendi täpne vastutus lepingu mittetäitmise või puuduliku täitmise korral sõltumata

sellest, kas ettevõtja või agent osutas kõnealust teenust otse või kaudselt;

- kehtestada tarbijatele selgem ja täielikum hüvitis korraldajapoolse lepingu tühistamise korral.

4.12. Samuti meenutab komitee komisjonile vajadust mainida määruses sõnaselgelt mere- ja siseveetransporti käsitlevaid direktiive, mille eesmärk on tagada kõrge kaitsetase, eelkõige liikumispuudega isikutele, ning vajadusel kohandada nende direktiivide geograafilist reguleerimisala.

Brüssel, 16. juuli 2009

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
president
Mario SEPI
