



C/2024/3382

31.5.2024

Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 261/2004, (EÜ) nr 1107/2006, (EL) nr 1177/2010, (EL) nr 181/2011 ja (EL) 2021/782 liidus reisijate õiguste järgimise tagamise osas

(COM(2023) 753 final – 2023/0437 (COD))

ning

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisir

(COM(2023) 752 final – 2023/0436 (COD))

(C/2024/3382)

Raportöör: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Konsulteerimistaotlus	Euroopa Liidu Nõukogu, 29.1.2024 ja 1.2.2024 Euroopa Parlament, 8.2.2024
Õiguslik alus	Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 91 lõige 1, artikli 100 lõige 2 ja artikkel 304
Vastutav seksioon	transpordi, energeetika, infrastruktuuri ja infoühiskonna seksioon
Vastuvõtmine seksioonis	28.2.2024
Vastuvõtmine täiskogus	20.3.2024
Täiskogu istungjärk nr	586
Hääletuse tulemus (poolt/vastu/erapooletuid)	212/1/2

1. Järeldused ja soovitused

1.1. Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (EMSK) toetab komisjoni kavandatud uusi õigusnorme, mille eesmärk on parandada reisijate õigusi ja nende teavitamist. Uute normide osi (pakettreisid, reisijate õigused ja mitmeliigilised reisirid) tuleb käsitleda üksteist täiendavatena.

1.2. Komitee leiab, et asjakohane ja tõhus reguleerimine mitte ainult ei paranda reisijate tingimusi, vaid tugevdab ka seda Euroopa sektorit, muutes selle konkurentsivõimelisemaks.

1.3. Komitee tunneb muret selle pärast, et kodanikud ei tunne oma õigusi ja nende õiguste kasutamine on problemaatiline, ning leiab seepärast, et teave on reisijate jaoks kõige kasulikum ja tõhusam vahend oma õiguste tundmaõppimiseks ja nende kasutamiseks õiguste rikkumise korral. Seepärast soovitab komitee komisjonil tagada, et turismiteenuste osutajad pakuvad põhjalikku ja kvaliteetset teavet ning et see on isiklikult kättesaadav, isegi kui on olemas ka muid, näiteks digitaalseid, edastuskanaleid.

1.4. Komitee kutsub komisjoni üles tegema jõupingutusi, et parandada reisijatele enne reisilepingu sõlmimist saadaolevat teavet (eriti juhuks, kui reis katkeb), ning tagama, et see oleks igale kasutajale arusaadav. Komitee teeb ettepaneku tõhustada teabe levitamist teavituskampaaniate kaudu.

1.5. Komitee väljendab suurt heameelt puuetega ja piiratud liikumisvõimega reisijate kaitse tugevdamise üle ning soovib komisjonil laiendada tõhustatud kaitset ka lastega reisijatele, sest on selge, et nad seisavad reisi ajal sageli silmitsi raskustega.

1.6. Komitee väljendab heameelt selle üle, et nende õigusnormidega tõhustatakse rohelist kokkulepet, edendades kestlikku liikuvust, ning soovib tunnustada ka seda, et oluline on hästi koolitatud ja hästi koheldud töötajate olemasolu sektoris.

1.7. Komitee nõuab, et õigusnormid oleksid tõeliselt tõhusad ja neid järgitaks, ning et selleks kontrollitaks aruandeid, mida ettevõtjad peavad esitama iga kahe aasta tagant, ning määrataks rikkumise korral karistusi.

2. Komisjoni dokumendi põhisisu

2.1. Euroopa Komisjon on võtnud vastu mitu ettepanekut, mis moodustavad kestliku liikuvuse paketi ja mille eesmärk on parandada reisijate kogemusi, tugevdades nende õigusi. Nende õigusnormide koostamisel on arvesse võetud hiljutisi COVID-19 kriisist ja eri ettevõtjate pankrotist saadud kogemusi, mis on toonud esile vajaduse tugevdada reisijate õiguste järgimist, et soodustada ühistranspordi kasutamist eratranspordi asemel, aitamaks kaasa rohelse kokkuleppe elluviimisele.

2.2. Komisjoni ettepanekus keskendutakse kolmele aspektile. Esimene neist on reisijate õiguste läbivaatamine ja parandamine seoses reisijate õiguste järgimise tagamisega ELis (COM(2023) 753). Teine on ettepanek võtta vastu Euroopa määrus reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisel ning kolmas aspekt keskendub 2015. aasta pakettreiside direktiivi läbivaatamisele. Käesolevas arvamuses käsitletakse komisjoni vastu võetud paketi esimest ja teist aspekti.

2.3. Mitmeliigilise reisi mõju tulevikus üha suureneb. Komisjoni hinnangul tegi 2019. aastal mitmeliigilisi reise 91 miljonit reisijat. Prognooside kohaselt kasvab see arv 2030. aastaks 103,6 miljonini ja 2050. aastaks 150,9 miljonini.

3. Üldised märkused

3.1. Komitee väljendab heameelt lennu-, raudtee-, vee- ja maanteetranspordi reisijate õigusi reguleerivate Euroopa õigusnormide läbivaatamise üle, sest leiab, et terviklik lähenemisviis on kõige asjakohasem viis selle reguleerimisega edasiliikumiseks, soodustades ühistranspordi kasutamist ja edendades seeläbi rohelist kokkulepet.

3.2. Komitee suhtub väga positiivselt õigusnormide läbivaatamise peamistesse eesmärkidesse, nimelt puuetega ja piiratud liikumisvõimega isikute õigus ligipääsule ja abile; õigus lepingu täitmisele reisikatkestuse korral, kui see on võimalik, ja õigus hüvitisele; ning õigus kiirele, ligipääsetavale ja lihtsalt menetletavale süsteemile.

3.3. Komitee leiab, et ettepanek on kooskõlas komisjoni poolt kestliku ja aruka liikuvuse strateegia raames võetud kohustusega tagada, et ELi reisijate õigusi rakendatakse nõuetekohaselt, need on asjaosalistele selged, tagades probleemide korral abi ja hüvitamise, need toimivad mitmeliigilises raamistikus ning eelkõige, et juhul kui norme rikutakse, kahjustades reisijate õigusi ja konkurentsi, kohaldatakse asjakohaseid karistusi.

3.4. Komitee leiab aga, et komisjoni ettepanek, mille eesmärk on üksnes parandada mitmesuguste uuringute ja ELi asutuste kaudu tuvastatud puudused seoses reisijate kehtivate õiguste rakendamise ja järgimisega, ei ole piisavalt ulatuslik ega kehtesta reisijatele uusi õigusi. Selle peamine eesmärk on saavutada seni olematu tasakaal reisijate kaitse ning vedajate ja taristuettevõtjate kohustuste vahel. Samuti ei tunnistata ettepanekus olulist rolli, mida etendavad kõnealuse sektori töötajad, kes peavad olema hästi koolitatud ja hästi koheldud.

3.5. Komitee on mures kodanike suure teadmatuse pärast oma õigustest ja nende kasutamisel esinevatest probleemidest. Eurobaromeetri 2019. aasta eriuuringus leiti, et vähem kui pool ELi kodanikest teab, et reisijatel on õigused. Vaid kolmandik kodanikest tunneb reisides oma õigusi. See on korduv probleem, mis kaugendab kodanikke ELi eesmärgist ehitada üles inimeste hüvanguks toimiv majandus. Komitee leiab, et komisjoni ettepanek peab aitama parandada kasutajate olukorda Euroopa Liidus.

3.6. Oma arvamuses lennureisijatele kehtivate õiguste tõhususe ja rakendamise kohta komitee juba soovitas parandada teavet nende õiguste kohta ning luua kiired ja tõhusad hüvitamismehhanismid reisi hilinemise või tühistamise korral. Sellest hoolimata tuvastatud probleemid püsivad või on lennutranspordisektori mitmesuguste kriiside tõttu isegi süvenenud.

3.7. Komitee leiab, et seadusandlik ettepanek tuleb tingimata teha ühtlustatult ja kooskõlas pakettreise ja seotud reisikorraldusteenuseid käsitleva direktiivi (EL) 2015/2302 läbivaatamisega, sest tegemist on erineva õigusliku olemusega teenustega ja tarbijatel on raske neid tellimisel eristada. Komitee soovib mõlemas ettepanekus ühtlustada tarbijakaitset, et mitte tekitada erinevusi, mis mõjutavad konkurentsi eri turuosaliste vahel.

3.8. Tarbijakaitsealaste õigusaktide rakendamine on probleem, mida ei ole lahendatud tarbijatele kättesaadavate vahenditega. Praktikas on väga raske esitada ühishagisid. Konfliktide kohtulik lahendamine nii suures sektoris tekitab kõigile asjaosalistele probleeme, lisakulusid ja ebatõhusust. Komitee peab vajalikuks edendada avalikke, kiireid ja tõhusaid mehhanisme, mis tagavad õiguste järgimise kõikide tarbijale kättesaadavate transporditeenuse tellimise võimaluste puhul (otse teenuseosutajaga või füüsiliste, digitaalsete või ühendvedude vahendajate kaudu), et tagada kõigi turuosaliste võrdsus. Seepärast soovib komitee, et reisidokumentides oleks märgitud 1) kuhu saab reisiteenuse osutaja vastu sellise kaebuse esitada ning 2) millist alternatiivset vaidluste lahendamise süsteemi võib tarbija kasutada, kui ta ei saa rahuldavat vastust.

3.9. Komitee kutsub üles tegema suuremaid jõupingutusi piiriüleste vaidluste lahendamise mehhanismide tõhususe suurendamiseks, sest suur osa reisist ja selle tellimisest toimub turuosalistega, kes ei asu samas riigis kasutajaga, kes reisiteenuse tellib. Sellega seoses tuleb komitee meelde, et on olemas TRAVEL-Neti võrgustik, mille eesmärk on hõlbustada piiriüleste vaidluste lahendamist, ning soovib komisjonil kõnelauses seadusandlikus ettepanekus võrgustiku tähelepanekuid arvesse võtta.

3.10. Sellega seoses tuleb komitee meelde, et reisijate kaitse tase tõusis oluliselt pärast ELi tasandil reisijate õiguste ühtlustamist, mille eesmärk on tagada võrdsed tingimused kõigile transporditeenuste osutamises osalejatele. Sarnaselt Euroopa Komisjoniga leiab komitee, et reisijate parem kaitse on stiimul ühistranspordi kasutamiseks, mis aitab oluliselt kaasa rohelise kokkuleppe elluviimisele, ning edendab lisaks ausat konkurentsi eri osalejate (vedajad, taristuettevõtjad, vahendajad) vahel, soodustades tugeva reisijateveosekori arengut, mis omakorda soodustab tööhõivet.

3.11. Hoolimata eespool nimetatud kaitsetaseme tõusmisest on lennuettevõtjate pankrotid ja eelkõige COVIDi mõju näidanud reisiga seotud eri ettevõtjate kohustuste ebavõrdsust maksejõuetuskindlustuse või tagatisfondide lepingute sõlmimisel. Kuigi komisjon teeb ettepaneku käsitleda seda küsimust tulevastes õigusaktides, leiab komitee, et on vaja luua tugev maksejõuetuskord, mida kohaldatakse kõigi reisiga seotud osaliste ja ettevõtjate suhtes, sõltumata nende suurusest (nii VKEdes kui ka suurettevõtete suhtes), et kohaldada sarnaste riskide puhul sarnaseid norme.

4. Konkreetsete märkused

4.1. Komitee peab õigeks komisjoni ettepanekut reguleerida selgelt õigust raha tagasimaksmisele, kui piletid on broneeritud vahendaja kaudu. Võimalus, et vedaja saab otsustada vahendaja nõusolekul, kellele neist kahest esitab tarbija taotluse, on asjakohane, sest see võimaldab tarbijal alates reisi broneerimise hetkest teada, kellelt probleemide korral hüvitist või tagasimaksimist nõuda. Komitee leiab aga, et lennureiside suhtes kohaldatavat vahendajate täpset reguleerimist tuleks laiendada ka kõigile teistele transpordiliikidele, et tagada ühtlus ja võrdsus eri transpordiliikide vahel.

4.2. Komitee pooldab õigusaktis kavandatud sätet vahendaja kaudu tehtava tagasimakse kohta. Selle sättega antakse selgus, kehtestades kohustuse teavitada tarbijat selgelt ja lihtsalt broneerimisel ja tagasimaksetingimuste kinnitamisel ning tagades, et tagasimaksmine on tasuta ja toimub 14 päeva jooksul.

4.3. Komitee peab vältimatuks, et tõhusa tagasimaksemehhanismi kindlustamiseks edastataks vahendajate ja lennuettevõtjate vahel nõuetekohaselt teavet tarbijate kohta, tagades samal ajal piisava konkurentsitaseme. Seepärast peab komitee asjakohaseks reguleerida seda aspekti, eelkõige kaitsemeetmeid andmete säilitamise maksimaalse kestuse ja andmete kasutuseesmärgi piiritlemise kohta, et järgida isikuandmete kaitse üldmäärust.

4.4. Komisjoni erinevates töodes on korduvalt osutatud reisijate õiguste vähesele järgimisele eri transpordiliikide kasutamisel. Üks põhjus on kasutajate vähene teadlikkus selliste õiguste olemasolust. Komitee väljendab heameelt standardse tagasimakse- ja hüvitiskorra loomise üle kõigi transpordiliikide jaoks. Selle mudeli kasutuselevõtt säästab ettevõtjate kulusid ja lihtsustab selle tundmist kõigi tarbijate seas. Lisaks peavad riiklikud kontrolliasutused jälgima, et asjaomane vorm oleks tarbijatele alati kättesaadav, mis edendab selle laialdast kasutamist ja aitab parandada õiguste järgimist, mis on kavandatud muudatuste peamine eesmärk. Samuti tuleb vedajatelt nõuda, et nad kohaldaksid kaebuste menetlemisel vääramatute jõe argumenti läbipaistvalt. Kui on märgitud, et reisi hilinemise või tühistamise põhjustas vääramatute jõud, tuleb vedajalt nõuda tõendite esitamist selle toimumise kohta (nt ilmaennustus kõnealuse sõiduki asukohas ja kellaajal). Vääramatute jõe argumenti ei tohi meelevaldselt kasutada kaebuste rahuldamata jätmiseks.

4.5. Samuti peab komitee asjakohaseks õigusaktis kasutatud riskipõhist lähenemisviisi. Selle kohaselt loovad riiklikud kontrolliasutused seireprogramme, et jälgida, kuidas vedajad, taristuettevõtjad ja vahendajad täidavad määrusest tulenevaid kohustusi, tuginedes tarbijate kaebustele ja seire käigus saadud andmetele. See süsteem peab tagama läbipaistvuse ja parandama õigusaktis sätestatud kaitsemehhanismide tõhusust.

4.6. Kohustus jälgida, et eri ettevõtjad järgiksid määruse sätteid, peaks lasuma riiklikel kontrolliasutustel, kellel peaksid olema kõigis liikmesriikides ühtlustatud ülesanded. Komisjon peab aga jätma endale aktiivse rolli, eriti nende tavade puhul, mis avaldavad mõju mitmes ELi liikmesriigis. Komitee peab vajalikuks laiendada komisjoni võimalusi uurida ja karistada tavasid, mille puhul kahtlustatakse, et need on määrusega vastuolus. Kavandatud tekst sisaldab võimalust nõuda teavet, täpsustamata tegutsemise võimalusi. Lisaks on see ette nähtud ainult maantee-, raudtee- ja meretranspordi jaoks. Lennutranspordi väljajätmine ei ole piisavalt põhjendatud ja seepärast tuleb vältida erinevat kohtlemist eri transpordivõimaluste vahel.

4.7. Komitee väljendab heameelt komisjoni ettepaneku üle reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisel. Mitmeliigilise reisi võimalus on kooskõlas ühistranspordi kasutamise edendamisega erasõidukite asemel. Tõhus mitmeliigiline liikuvus on oluline element, et muuta transport kestlikumaks ja tagada, et see aitab kaasa Euroopa roheline kokkuleppe elluviimisele.

4.8. Komitee märgib, et reisijad, kes kaaluvad mitmeliigilist reisi pikkade vahemaade läbimiseks, seisavad praegu silmitsi suure probleemiga – piisava kaitse puudumisega, eelkõige reisi katkemise korral. Komitee leiab, et selliste reiside parandamine ja ühtlustamine nimetatud aspektis muudab selle võimaluse reisijate jaoks kindlasti atraktiivsemaks. Komitee rõhutab, et selle õigusnormiga parandatakse oluliselt piiratud liikumisvõimega isikute kaitset, nähes konkreetselt ette abi saamise õiguse nii sõidu ajal kui ka mitmeliigilise reisijateveo keskustes.

4.9. Komitee väljendab heameelt kavandatava määruse ülesehituse üle, sest see hõlbustab transpordikasutajate kaitset käsitlevate normide ühtlustamist, olenemata transpordiliigist, vältides ebavõrdsust ning soodustades konkurentsi ja vastastikust täiendavust eri transpordiliikide vahel.

4.10. Kuigi algatus on positiivne, leiab komitee, et määruse ettepanekuga reisijatele pakutav kaitse on piiratud. Seda tuleks parandada ühtsete mitmeliigilise reisi lepingute puhul. Samuti oleks komitee arvates vaja selgemalt määrata hooldus- ja abistamiskohustused, et neid teenuseid igas olukorras pakkuma kohustatud isikuid ei saaks neist lihtsalt kõrvale hoida. Kui abistamise tingimusi ei piiritleta paremini, on oht, et see jääb täielikult vastutava vedaja otsustada ja praktikas seda abi ei osutata, põhjustades reisijale kahju, mida on väga raske heastada. Samamoodi juhib komitee tähelepanu probleemidele, mis tulenevad asjaolust, et ei kaaluta hüvitise maksmist täielikult integreeritud piletite eest.

4.11. Komitee peab oluliseks luua reaalne Euroopa liikuvusandmeruum, et ületada tõkked, mida põhjustab andmete killustatus eri ettevõtjate, käitajate ja haldajate vahel, raskendades teabe reaalajas kättesaadavaks tegemist kasutajatele. Tegemist on tõsise tõkkega, mis takistab transpordi digiüleminekust saadavat kasu ning asjakohaste konkurentsitingimuste loomist digitaalsete liikuvus- ja transporditeenuste osutamiseks ELis. Need tingimused aitaksid parandada teenuste kvaliteeti, transpordi mitmeliigilisust, liiklusohutust ja kestlikkust, võimaldades samal ajal turuosalistel saada kasu uutest äriühingutest ja innovatsioonist ning edendades tõhusamat ja kulutõhusamat transporti.

4.12. Kuigi see ei ole käesoleva arvamuse teema, peab komitee vajalikuks osutada tõsisele konkurentsi moonutamise probleemile, mis on tingitud sellest, et puuduvad konkreetsed sätted käsipagasi ja selle arvestamise kohta piletihinna sisse. Komitee tuletab meelde Euroopa Liidu Kohtu otsust asjas C-487/12, ⁽¹⁾ mille kohaselt ei tohi käsipagasi suhtes kohaldada hinnalisa. Seepärast märgib komitee, et võimalikult kiiresti tuleb kindlaks määrata käsipagasi kaalu ja mõõtmete kohta käivad konkreetsed nõuded ja nende ulatus. Koosõlas varasemates arvamustes soovitatuga tuleb Euroopa Liidu Kohtu selle valdkonna õigustik lisada tarbijakaitsealastesse õigusaktidesse.

Brüssel, 20. märts 2024

President
Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ Euroopa Kohtu (viies koda) 18. septembri 2014. aasta otsus. Vueling Airlines SA versus Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia. C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.