



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 4.4.2007
KOM(2007) 168 lopullinen

Asetuksen (EY) N:o 261/2004 17 artiklan mukainen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatkustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun kyseisen asetuksen toimivuudesta ja tuloksista

{SEK(2007) 426}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	TAUSTA	3
2.	JOHDANTO	3
3.	MENETELMÄT	4
4.	ASETUKSEN TÄRKEIMMÄT TAVOITTEET JA KESKEISET SÄÄNNÖKSET .	4
4.1.	Määrälliset vaikutukset	5
4.1.1.	Lennot pääsyn epääminen ja ylivaraaminen	5
4.1.2.	Peruutukset ja viivästykset	5
4.1.3.	Valitukset kansallisille valvontaelimille ja komissiolle	5
4.1.4.	Päätelmät	6
5.	ASETUKSEEN (EY) N:o 261/2004 SISÄLTÄVÄT UUDET SÄÄNNÖT LENNOLLE PÄÄSYN EPÄÄMISESTÄ, LENTOJEN PERUUTTAMISESTA TAI PITKÄAIKAISESTA VIIVÄSTYMISESTÄ	6
5.1.	Lennot pääsyn epääminen ja ylivaraaminen	6
5.2.	Peruuttaminen	7
5.3.	Uudelleenreititys	7
5.4.	Viivästymiset ja apu	8
5.5.	Tiedottaminen	8
6.	KANSALLISTEN VALVONTAELINTEN SUORITTAMA VALVONTA	9
6.1.	Kansallisten valvontaelinten rakenne	9
6.2.	Kansallisten valvontaelinten riippumattomuus	10
6.3.	Seuraamusten asettaminen	10
7.	TARKASTELUN PÄÄTELMÄT	10
7.1.	Täytäntöönpanon valvonnan tehostaminen	10
7.2.	Asetuksen epäselvien kohtien tulkinnan selkiyttäminen	11
7.4.	Poikkeuksellisia olosuhteita koskevien suuntaviivojen laatiminen	11
7.5.	Kansallisten valvontaelinten aseman vahvistaminen	12
8.	TOIMINTAA KOSKEVAT PÄÄTELMÄT	12

Asetuksen (EY) N:o 261/2004 17 artiklan mukainen

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatkustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun kyseisen asetuksen toimivuudesta ja tuloksista

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

1. TAUSTA

Neuvosto ja Euroopan parlamentti antoivat 11. helmikuuta 2004 asetuksen lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatkustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä^{1,2}.

Asetuksen (EY) N:o 261/2004 17 artiklassa säädetään, että komissio antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen asetuksen toimivuudesta ja tuloksista.

Tämä tiedonanto muodostaa asetuksen (EY) N:o 261/2004 17 artiklassa tarkoitetun kertomuksen.

2. JOHDANTO

Asetuksessa (EY) N:o 261/2004 annetaan uusia sääntöjä korvauksista ja avusta lentomatkustajille lennolle pääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen taikka alempaan matkustusluokkaan muuttamisen yhteydessä. Olosuhteista riippuen lentoyhtiön on:

- tarjottava matkustajille apua kuten majoitusta, virvokkeita, aterioita ja viestintämahdollisuuksia
- tarjottava uudelleenreititystä ja korvauksia
- maksettava korvausta enintään 600 euroa matkustajaa kohden ja
- aktiivisesti tiedotettava matkustajille asetuksen mukaisista oikeuksista.

Asetuksessa säädetään myös, että jäsenvaltioiden on perustettava täytäntöönpanon valvonnasta vastaavia elimiä, joilla on valtuudet asettaa varoittavia seuraamuksia.

Asetusta sovelletaan kaikkiin Euroopan unionin alueelta lähteviin ja unionin sisäisiin lentoihin sekä lentoihin, joita EU:ssa rekisteröidyt lentoliikenteen harjoittajat liikennöivät EU:n ulkopuolelta EU:ssa sijaitsevalle lentoasemalle.

¹ EUVL L 46, 17.2.2004, s. 1.

² IP/05/181, 16.2.2005.

Asetusta vastustivat monet lentoyhtiöt, joista suuri osa oli niin sanottuja halpalentoyhtiöitä. Kansainvälinen ilmakuljetusliitto (IATA) ja Euroopan halpalentoyhtiöiden liitto (ELFAA) veivät asetuksen korkeimpaan oikeuteen Englannissa ja Walesissa, ja asia saatettiin Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tuomioistuin kuitenkin hylkäsi lentoyhtiöiden kanteen tammikuussa 2006³.

Komissio on järjestänyt kolme erillistä kokousta kansallisten valvontaelinten kanssa, jotka jäsenvaltiot ovat nimenneet asetuksen (EY) N:o 261/2004 16 artiklan mukaisesti. Asetuksessa ei määritellä näiden valvontaviranomaisten toimivaltaa ja tehtäviä.

Edellä tarkoitettujen kokousten jälkeen komissio on jatkanut yhteydenpitoa kansallisiin valvontaelimiin erityisesti asetuksen soveltamista koskevan tiedotusasiakirjan laatimiseksi.

3. MENETELMÄT

Saadakseen riippumatonta ja puolueetonta tietoa asetuksen soveltamisesta komissio päätti teettää selvityksen ulkopuolisella toimeksisaajalla⁴. Yksi tärkeimpiä piirteitä tässä selvityksessä oli kaikkien sidosryhmien mahdollisimman laaja ja kattava kuuleminen, jossa otettiin huomioon myös kuluttajajärjestöt ja matkustajia edustavat tahot.

Selvityksen tavoitteena oli arvioida, missä määrin lentoyhtiöt noudattavat asetusta sekä tutkia täytäntöönpanon valvonnan toimivuutta ja pohtia mahdollisesti tarvittavia muutoksia asetukseen. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi käytettiin pääasiassa neljää toimintatapaa: asiakirja-aineiston tutkiminen, sidosryhmien haastattelut, toteutuneiden lentomatkojen kartoitus ja oikeudellinen tarkastelu. Selvityksestä oli merkittävää hyötyä tämän tiedonannon laatimisessa.

4. ASETUKSEN TÄRKEIMMÄT TAVOITTEET JA KESKEISET SÄÄNNÖKSET

Asetuksen päätavoite on parantaa matkustajien asemaa matkan keskeytyessä. Siinä säädetään matkustajien vähimmäisoikeuksista, joita lentoyhtiön on noudatettava. Lentoasemalle jäävälle matkustajalle aiheutuu suunnilleen yhtä suuria haittoja riippumatta siitä, onko kyseessä suuri keskuslentoasema⁵ vai alueellinen lentoasema tai matkustaako kyseinen matkustaja ensimmäisessä luokassa vai halvalla hinnalla.

³ Asia C-344/04: <http://curia.europa.eu/juris/cgi-bin/gettext.pl?where=&lang=en&num=79939889C19040344&doc=T&ouvert=T&seance=ARRET>

⁴ EUVL 2006/S 36-038536, 22.2.2006.

⁵ Keskuslentoasemat ovat lentoasemia, joita lentoyhtiöt käyttävät siirtääkseen matkustajia jatkolentoille lopullisiin määräpaikkoihin.

4.1. Määrälliset vaikutukset

Tämän tiedonannon tavoitteena on arvioida, miten hyvin lentoyhtiöt noudattavat asetusta (EY) N:o 261/2004 sekä tarkastella täytäntöönpanon valvonnassa sovellettavien menettelyjen toimivuutta. Seuraavissa osioissa tarkastellaan, onko asetuksella (EY) N:o 261/2004 ollut määrällisiä vaikutuksia eli onko sen avulla onnistuttu vähentämään lennolle pääsyn epäämisistä sekä lentojen peruuttamista ja viivästymisiä.

4.1.1. Lennolle pääsyn epääminen ja ylivaraaminen

Eurooppalaisten lentoyhtiöiden lennolle pääsyn epäämisistä ja matkustajien alemmaan matkustusluokkaan muuttamisesta ei ole saatavilla julkisia tilastoja. Lentoyhtiöiltä on pyydetty tietoja näistä kysymyksistä, mutta kahta poikkeusta lukuun ottamatta ne ovat kieltäytyneet toimittamasta näitä tietoja vedoten siihen, että nämä kysymykset liittyvät kaupallisiin liiketoimintastrategioihin.

4.1.2. Peruutukset ja viivästykset

On vaikeaa määritellä, milloin lento on peruutettu tai viivästynyt, koska lentoyhtiöt voivat itse määritellä viivästymisen ja peruuttamisen eri tavalla. Tämä puolestaan vaikuttaa korvausten suorittamiseen. Lisäksi parhaiten verrattavissa olevat peruutuksia koskevat tiedot ovat peräisin lentoyhtiöiltä itseltään, koska tietoja toimittavat niiden omat liitot. Luotettavaa riippumatonta tietolähdettä ei ole.

Eurocontrol julkaisee säännöllisesti tietoja viivästymisistä ja niiden tärkeimmistä syistä⁶. Näistä tiedoista ilmenee, että lähes 70 prosentissa viivästymistapauksista syy on lentoyhtiöön tai lentoasemaan liittyvissä toiminnoissa.

On epäilty, että lentoyhtiöt saattavat määritellä peruutuksia pitkäaikaisiksi viivästymisiksi välttyäkseen korvaushakemuksilta. Jos lentoyhtiöt todella muuttavat peruutuksia pitkäaikaisiksi viivästymisiksi taloudellisista syistä eli yrittääkseen välttyä maksamasta asetuksen (EY) N:o 261/2004 mukaisia korvauksia, peruutusten määrä olisi luultavasti vähentynyt ja pitkien viivästymisten määrä vastaavasti lisääntynyt asetuksen antamisen jälkeen.

Tällaisesta ei ole kuitenkaan todisteita, mutta ei ole takeita myöskään siitä, että viivästymisiin ja peruutuksiin käytetään tilastoissa samaa luokittelua, jota lentoyhtiöt käyttävät päättäessään asetuksen mukaisista korvauksista.

4.1.3. Valitukset kansallisille valvontaelimille ja komissiolle

Vaikka tilastotietoja ei ole paljon saatavilla, eräät yksittäiset tapaukset osoittavat kuitenkin, että lentoyhtiöt eivät aina noudata asetusta. Tämä käy ilmi kansallisille valvontaelimille ja komissiolle tehdyistä valituksista, joiden määrä ei ole tilastollisesti edustava, mutta niistä saa kuitenkin käsityksen lentoyhtiöiden toimista. Lisäksi niistä ilmenee eräitä mielenkiintoisia suuntauksia. Eri tahojen vastaanottamien valitusten kokonaismäärää voi myös pitää osoituksena siitä, että matkustajat ovat tulossa tietoisemmiksi oikeuksistaan.

⁶ <http://www.eurocontrol.int/eCoda/portal>

4.1.4. Päätelmät

Koska asetus (EY) N:o 261/2004 on ollut voimassa vasta kaksi vuotta, on vaikea arvioida, onko sillä ollut *määrällisiä* vaikutuksia lennolle pääsyn epäämisiin, viivästymisiin ja peruutuksiin tai peruutusten muuttamiseen viivästymisiksi. Joissakin tapauksissa kuitenkin velvollisuus etsiä vapaaehtoisia on voinut vaikuttaa siihen, että lennolle pääsyn epääminen on muuttunut vapaaehtoiseksi.

Tämä päätelmä ei tarkoita välttämättä sitä, että matkustajien tilanne ei olisi parantunut *laadullisesti*, sillä lentoyhtiöt ovat todellakin edistyneet pyrkimyksissään parantaa matkustajien kohtelua asetuksen (EY) N:o 261/2004 mukaisesti. Viimeksi kuluneiden kahden vuoden aikana lentoyhtiöt ovat osoittaneet kykenevänsä hallitsemaan eräitä vaikeita tilanteita lentoasemilla tarjoamalla matkustajille apua.

Valitusten määrästä, joka on edelleen vähäinen, ei voida päätellä matkustajille tarjottujen palveluiden laatua. Valitusten määrän muuttuminen ajan myötä voi kuitenkin olla merkinä matkustajien kohtelun paranemisesta tai huononemisesta. Sen vuoksi komissio tulee kiinnittämään tähän seikkaan erityistä huomiota.

5. ASETUKSEEN (EY) N:o 261/2004 SISÄLTYVÄT UUDET SÄÄNNÖT LENNOLLE PÄÄSYN EPÄÄMISESTÄ, LENTOJEN PERUUTTAMISESTA TAI PITKÄAIKAISESTA VIIVÄSTYMISESTÄ

Seuraavissa osioissa tarkastellaan, noudattavatko lentoyhtiöt sääntöjä ja kunnioittavatko ne matkustajien oikeuksia.

5.1. Lennolle pääsyn epääminen ja ylivaraaminen

Lennolle pääsyn epäämistä koskevat säännöt eivät aiheuta huolta, sillä suurin osa lentoyhtiöistä näyttää noudattavan niitä varsin hyvin. Vuonna 1991 annettu aikaisempi asetus lennolle pääsyn epäämisestä⁷ näyttää tulleen osaksi lentoyhtiöiden yhteisesti hyväksymiä kaupallisia toimintatapoja, ja asetuksella (EY) N:o 261/2004 vain lisätään velvollisuus etsiä vapaaehtoisia. Matkustajat ovat kuitenkin ilmoittaneet tapauksista, joissa lennolle pääsy on vielä evätty etsimättä vapaaehtoisia.

Jos ylivaraamiseen on kaupallinen syy, tilanne on usein ratkaistavissa nopeasti. Velvollisuus etsiä vapaaehtoisia on lisännyt joustavuutta sekä matkustajien että lentoyhtiöiden kannalta.

Monimutkaisemmissa tapauksissa voi olla kyse esimerkiksi vaillinaisista matkustusasiakirjoista, jatkolennoilta myöhästymisestä tai lähtöselvityksestä myöhästymisestä. Näissä tapauksissa matkustajien mahdollisuudet vaatia oikeuksiaan riippuvat siitä, miten lentoyhtiö arvioi tilanteen paikan päällä joko lähtöselvityksen tai lentokoneeseen nousemisen yhteydessä.

⁷ Asetus (ETY) N:o 295/91, annettu 4 päivänä helmikuuta 1991, sitä korvausjärjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä, jota sovelletaan, jos matkustajalta säännöllisessä lentoliikenteessä evätään pääsy lennolle (EYVL L 36, 8.2.1991).

5.2. Peruuttaminen

Lennon peruuttamisesta matkustajille maksettavia korvauksia koskevaan oikeudelliseen kehykseen sisältyy mahdollisuus, jonka mukaan lentoyhtiöt voivat lennon peruuntuessa vedota poikkeuksellisiin olosuhteisiin⁸ voidakseen välttyä korvausvelvollisuudelta. Asetuksen johdanto-osan 14 kappaleessa annetaan seuraavat viisi mahdollista esimerkkiä poikkeuksellisista olosuhteista: poliittisesti epävakaat olot, lennon suorittamiseen sopimattomat sääolosuhteet, turvallisuus, odottamattomat lentoturvallisuuteen vaikuttavat puutteet ja työtaistelutilanteet. Johdanto-osan 15 kappaleessa mainitaan lennon viivästyminen aikaisemmin kyseisenä päivänä tehdyn ilmaliikenteen hallintaa koskevan päätöksen vuoksi.

Kokemus on käytännössä osoittanut, että lentoyhtiöt perustelevat lennon peruuntumisen useimmiten tällaisilla poikkeuksellisilla olosuhteilla. Komissio huomautti vuonna 2005 kaikille yhteisön lentoliikenteen harjoittajille, että tätä mahdollisuutta ei saa käyttää väärin⁹. Lentoyhtiöt kuitenkin väittävät, että niillä ei ole mitään syytä peruuttaa vapaaehtoisesti lentoja, koska sillä on kielteisiä kaupallisia vaikutuksia.

Kyseinen *ylivoimaiseen esteeseen* perustuva säännös jättää lentoliikenteen harjoittajan korvausvelvollisuuden ulkopuolelle ”*jos tapaus on johtunut poikkeuksellisista olosuhteista, joita ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki kohtuulliset toimenpiteet olisi toteutettu*”. Yhdeksi keskeisistä ongelmista on muodostunut tämän lauseen tulkinta. Matkustajat eivät tietenkään halua lentoturvallisuuden vaarantuvan. Liian usein kuitenkin herää epäilyjä siitä, että lentoyhtiöt vetoavat poikkeuksellisiin olosuhteisiin välttyäkseen maksamasta korvauksia, joille asetuksessa ei sitä paitsi ole asetettu määräaika.

Tämä kysymys liittyy suureen osaan kaikista valituksista, joita matkustajat ovat tehneet lentoyhtiöille, kansallisille valvontaelimille ja komissiolle, vaikka sen osuus asetuksessa on vähäinen. Näyttää siltä, että kaikki kansalliset valvontaelimet eivät vaadi lentoyhtiöitä vastuuseen tästä. Tällöin matkustajille ei jää juuri muita vaihtoehtoja kuin hyväksyä lentoliikenteen harjoittajan päätös tai ryhtyä oikeustoimiin.

5.3. Uudelleenreititys

Jos lennolle pääsy evätään tai lento peruutetaan, asetuksen mukaan lentoyhtiöiden on annettava matkustajien valita joko korvaus tai uudelleenreititys. Käytännössä jotkin lentoyhtiöt tarjoavat matkustajille ainoastaan korvausta, jos niillä ei ole järjestää vaihtoehtoista lentoa omalla ilma-aluksellaan. Asetuksessa ei täsmennetä, onko lentoyhtiöiden kuljetettava matkustajat muiden lentoyhtiöiden ilma-aluksilla tai muilla liikennemuodoilla, jos ei ole käytettävissä vaihtoehtoista lentoa niiden omalla ilma-aluksella. Ilmaisun ”vastaavilla kuljetusehdoilla” voi tulkita eri tavoin. Niin sanotuilla verkostolentoyhtiöillä¹⁰ on usein keskinäisiä sopimuksia, joiden nojalla ne uudelleenreitittävät matkustajat tarvittaessa toiselle lentoliikenteen harjoittajalle ja kohtuuhintaan.

⁸ Asetuksen (EY) N:o 261/2004 johdanto-osan 14 ja 15 kappale ja artikla 5 (3).

⁹ Energian ja liikenteen pääosaston kirjeenvaihto 10.3.2005, D(2005)104765.

¹⁰ Rakenteita, jotka perustuvat lentoyhtiöiden strategiaan valintoihin siitä, mille lentoasemille ne liikennöivät.

Halpalentoyhtiöillä ei ole vastaavia sopimuksia, ja ne vaikuttavatkin haluttomilta järjestämään uudelleenreititystä toisten lentoliikenteen harjoittajien koneilla. Tällöin matkustajat voivat jäädä päiväkausiksi odottamaan alueellisille lentoasemille. Tällaisissa tapauksissa jotkin lentoyhtiöt myös kieltäytyvät järjestämästä tarvittavaa apua ja hotellimajoitusta ja jopa suorittamasta korvauksia.

5.4. Viivästymiset ja apu

Jos lennon häiriintymisestä seuraa, että matkustajat ovat vähintään kaksi tuntia myöhässä, lentoyhtiön on tarjottava asianmukaista apua haittojen minimoimiseksi. Tällaisella avulla voidaan tarkoittaa juomia, aterioita, viestintämahdollisuuksia ja tarvittaessa hotellimajoitusta.

Halpalentoyhtiöillä, jotka liikennöivät tavallisesti alueellisilta lentoasemilta, on usein vaikeuksia avun tarjoamista koskevan velvollisuuden noudattamisessa. Aina kyseiset lentoyhtiöt eivät pysty järjestämään apua, koska siihen voi alueellisilla lentoasemilla olla vain vähän mahdollisuuksia (esim. catering- tai hotellipalvelujen rajallisuus).

Monissa tapauksissa apua ei tarjota oma-aloitteisesti tai anneta lainkaan. Joskus lentoyhtiöt jopa yrittävät vedota ylivoimaiseen esteeseen, vaikka asetuksessa ei säädetä poikkeuksista ylivoimaisen esteen tapauksessa. Lentoyhtiöillä on velvollisuus tiedottaa matkustajille näiden oikeuksista ja antaa apua.

Avun antaminen voi olla vaikeaa, jos lentoaseman ympäristössä ei esimerkiksi ole enää saatavilla hotellihuoneita pitkittyneen työtaistelun tai poikkeuksellisten sääolosuhteiden vuoksi tai jos lentoasemalla ei ole catering-palveluja. Asetuksessa ei kuitenkaan erotella lentoasemia niiden koon tai sijainnin mukaan.

Asetuksessa (EY) N:o 261/2004 ei määritellä viivästymistä. On esiintynyt jonkin verran epäselvyyttä siitä, mitkä ovat lentoyhtiön velvollisuudet matkustajia kohtaan yli 24 tunnin viivästyksissä. Tästä voi vielä tulla keskeinen kiistakysymys.

Viivästyneen lennon matkustajien vähimmäisoikeudet sitä vastoin on määritelty, ja alueellisilta lentoasemilta liikennöivien lentoyhtiöiden olisi toteutettava erityisiä toimenpiteitä näiden oikeuksien turvaamiseksi. Matkustajille aiheutuu tiettyjä haittoja riippumatta siitä, matkustavatko he ensimmäisessä luokassa vai halvalla hinnalla, ja näitä haittoja olisi käsiteltävä siten kuin asetuksessa on määritelty.

5.5. Tiedottaminen

Lentoyhtiöiden sopimus- ja muut ehdot ovat yleisesti suurin piirtein asetuksen mukaisia. Joidenkin lentoyhtiöiden ehdoissa kuitenkin on asetuksen kohtiin vain yleinen viittaus, joka voi joissakin tapauksissa olla harhaanjohtava tai liian epätasällinen. Matkustajia (ja kansallisia valvontaelimiä) auttaisi, jos lentoyhtiöiden antamissa tiedoissa mainittaisiin yhteyshenkilö.

Lentoyhtiöiden on tiedotettava matkustajille näiden oikeuksista oma-aloitteisesti lähtöselvityksessä olevalla kyltillä sekä annettava kirjalliset ohjeet matkustajille, joiden lentoa uhkaa vähintään kahden tunnin viivästyminen¹¹. Monilla lentoasemilla ei ole tällaisia kylttejä ja joissakin tapauksissa kirjallisia ohjeita ei ole pyydettyä saatavilla. Oikeus tietoon on olennaisen tärkeä, ja kaikkien asianosaisten olisi kunnioitettava sitä.

6. KANSALLISTEN VALVONTAELINTEN SUORITTAMA VALVONTA

Koska asetuksessa ei määritellä yksityiskohtaisesti kansallisten valvontaelinten toimivaltaa ja tehtäviä, matkustajien oikeuksien soveltaminen ja valvonta ei ole johdonmukaista. Valituksen tehneet matkustajat joutuvat usein odottamaan vastausta hyvinkin pitkään. Lisäksi valituksen tekemiseen voi liittyä kielivaikeuksia, jos lennon häiriintyminen on tapahtunut toisessa jäsenvaltiossa.

Matkustajat saattavat komission tietoon tapauksia, joissa kansallinen valvontaelin on todennut lentoliikenteen harjoittajan rikkovan asetusta (EY) N:o 261/2004, mutta ei ole ryhtynyt toimiin lain noudattamisen varmistamiseksi tai seuraamusten asettamiseksi lentoyhtiölle.

Komissio on aloittanut asetuksen 16 artiklan 1 ja 2 kohdan perusteella perustamissopimuksen 12 artiklan¹² rikkomisesta johtuvan menettelyn¹³. Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan. Valitusten käsittelijäksi nimetyn elimen AUC (*Air Transport Users Council*) väitetään asettavan etusijalle valitukset, joiden tekijä on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen tai jotka koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan alueella ostettuja lentolippuja.

Valvontaviranomaisten menettelyjen hitauden vuoksi on lisäksi aloitettu yksityisiä oikeustoimia.

6.1. Kansallisten valvontaelinten rakenne

Useimmissa jäsenvaltioissa valitusten käsittelystä ja asetuksen täytäntöönpanon valvonnasta vastaa siviili-ilmailuviranomainen.

Täytäntöönpanon valvonnan menettelyissä on suuria eroja jäsenvaltioiden välillä. Tehokkaimpia näyttäisivät olevan Tanska ja Belgia.

Lisäksi kansallisten valvontaelinten käytössä olevien resurssien määrä vaihtelee huomattavasti. Jopa jotkin niistä elimistä, joilla on suhteellisen hyvät resurssit, eivät katso pystyvänsä käsittelemään kaikkia vastaanottamiaan valituksia. Joissakin jäsenvaltioissa kansalliset valvontaelimet eivät näytä tutkivan valituksia yksityiskohtaisesti.

¹¹ Asetuksen (EY) N:o 261/2004 20 johdantokappale ja 14 artikla.

¹² 12 artikla: ”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä tämän sopimuksen soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen erityismääräysten soveltamista. ... ”

¹³ Asia 2322/2006.

6.2. Kansallisten valvontaelinten riippumattomuus

Kansalliset valvontaelimet ilmoittavat melkein aina olevansa riippumattomia ilmailualasta. Kansallisten valvontaelinten valtuudet ryhtyä toimiin yksittäisten valitusten osalta vaihtelevat. Vaikka jollakin kansallisella valvontaelimellä voi olla valtuudet määrätä lentoyhtiölle sakko, valvontaelimillä on harvoin valtuuksia päättää korvauksista yksittäistapauksissa.

6.3. Seuraamusten asettaminen

Asetuksen (EY) N:o 261/2004 16 artiklan mukaan valvontaelimillä on velvollisuus asettaa tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhteisia seuraamuksia. Valvontaelinten asettamat seuraamukset voivat olla hyvinkin erilaisia.

Jäsenvaltioissa sovellettavat seuraamustyypit ovat oikeudellisesti varsin erilaisia. Suurimmassa osassa jäsenvaltioita siviili-ilmailuviranomainen voi määrätä asetuksen noudattamatta jättämisestä hallinnollisen seuraamuksen, johon voi hakea muutosta siviilituomioistuimessa. Tanskassa, Belgiassa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa seuraamukset kuuluvat kuitenkin rikosoikeuden alaan, jolloin myös vaaditaan enemmän todisteita. Lisäksi Belgian lain mukaan lentoyhtiön henkilökunnalle voidaan määrätä asetuksen noudattamatta jättämisestä enintään vuoden mittainen vankeustuomio.

7. TARKASTELUN PÄÄTELMÄT

Asetusta on sovellettu yli kaksi vuotta ja edistystä on tapahtunut, mutta vielä tarvitaan huomattavia parannuksia ennen kuin voidaan saavuttaa johdonmukaisuus siinä, miten lentoyhtiöt soveltavat sääntöjä ja miten niiden täytäntöönpanoa valvotaan jäsenvaltioissa. Erona aikaisempaan tilanteeseen matkustajilla on nyt määriteltyjä oikeuksia, mutta matkustajat ovat silti vielä lentoyhtiöihin verrattuna heikommassa asemassa.

Tilanteen parantamiseksi komissio arvioi tarvittavan toimia useilla aloilla.

7.1. Täytäntöönpanon valvonnan tehostaminen

Asetuksen täytäntöönpanon valvontaa voidaan tehostaa monin eri tavoin.

Komissio pitää tarpeellisena lisätä yhteistyötä kansallisten valvontaelinten kanssa ja myös niiden välillä, jotta voidaan turvata yleisöpalvelun taso ja verkoston yhteentoimivuus. Myöhemmässä vaiheessa voidaan yhteistyössä kansallisten valvontaelinten kanssa laatia parhaiden toimintatapojen ohjeet, joissa käsitellään asetuksen ulkopuolelle jääviä seikkoja, kuten määräaikoja valitusten tekemiselle ja kansallisen valvontaelimen niihin vastaamiselle sekä edellytyksiä, joilla valituksia voidaan siirtää toiselle valvontaelimelle ja tällaisissa tapauksissa sovellettavia kielivaatimuksia, sekä tilastojen laadun parantamista.

Komissio voi aloittaa rikkomisesta johtuvia menettelyjä jäsenvaltioita vastaan, jos näyttää siltä, että täytäntöönpanon riittämätön valvonta voi johtaa lentoyhtiöiden välisen kilpailun vääristymiseen.

7.2. Asetuksen epäselvien kohtien tulkinnan selkiyttäminen

Komissio pyrkii selventämään asetuksen epäselvinä pidettyjä kohtia erityisesti niiltä osin kuin epäselvyys on vaikeuttanut täytäntöönpanon valvontaa. Komissio aikoo erityisesti antaa tiedonannon asetusta koskevasta tulkinnastaan kuultuaan kansallisia valvontaelimiä. Vaikka kyseinen tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, sillä arvioidaan olevan huomattavaa painoarvoa lentoyhtiöiden kannalta ja lisäksi se helpottaisi täytäntöönpanon valvontaa ja auttaisi kuluttajia ymmärtämään paremmin asetuksen mukaisia oikeuksiaan.

7.3. Viivästymisen ja peruuttamisen välisen eron selkiyttäminen

Nykyisin sekä matkustajilla että kansallisilla valvontaelimillä ja jopa lentoyhtiöillä itsellään on vaikeuksia erottaa viivästyksiä peruutuksista. Vaikeaa on myös ollut määritellä, olisiko esimerkiksi yli 24 tunnin viivästyminen luokiteltava peruutukseksi vai pitkäaikaiseksi viivästymiseksi. Lentoyhtiöt ovat joskus lykänneet lentoa 48 tunnilla ja luokitelleet tapauksen viivästymiseksi. Todellisuudessa kyse on ollut lennon peruuttamisesta teknisen ongelman vuoksi, mutta lentoyhtiö on tällä keinoin pyrkinyt välttämään matkustajien mahdolliset korvaushakemukset.

Olisi hyödyllistä keskustella lentoyhtiöiden ja kansallisten valvontaelinten kanssa täsmällisemmistä perusteista viivästymisten erottamiseksi peruutuksista. Olisi myös hyödyllistä parantaa tiedonkeruuta, jotta voitaisiin varmistaa lennon tietojen täsmällinen tallentaminen sekä matkustajien oikeuksien toteutumisen valvontaa että toimialan yleisen palvelunlaadun seurannan parantamista varten.

7.4. Poikkeuksellisia olosuhteita koskevien suuntaviivojen laatiminen

Poikkeuksellista olosuhteista näyttää olevan jatkuvasti kiistaa matkustajien, lentoyhtiöiden ja kansallisten valvontaelinten välillä. Noin 30 prosentissa kaikista peruutetuista lennoista koskevista tapauksista vedotaan tähän syyhyn, ja niiden tutkiminen vie noin 70 prosenttia kansallisten viranomaisten resursseista. Nykyisessä asetuksessa ei säädetä korvauksista viivästymistapauksissa.

Jos kansalliset valvontaelimet voisivat tutkia tietyn määrän tapauksia perusteellisesti, voisi olla mahdollista laatia suuntaviivoja tulevaisuutta varten. Valvontaelimet eivät kuitenkaan pysty tutkimaan yksityiskohtaisesti useimpia valituksia, joissa vedotaan poikkeuksellisiin olosuhteisiin. Voisi olla hyödyllistä aloittaa yksityiskohtaiset keskustelut kansallisten valvontaelinten ja kaikkien asianomaisten osapuolten kanssa. Komissio harkitsee keskustelujen perusteella, onko tarpeen antaa sopivassa muodossa yleiset suuntaviivat vähintään poikkeuksellisten olosuhteiden tulkinnasta.

7.5. Kansallisten valvontaelinten aseman vahvistaminen

Kun otetaan huomioon matkustajien oikeuksien kehittyminen muiden liikennemuotojen alalla¹⁴, voi osoittautua tehottomaksi perustaa erillisiä kansallisia valvontaelimiä eri liikennemuotoja varten sen jälkeen, kun matkustajien oikeudet on vahvistettu kaikilla aloilla. Koska liikenne on luonteeltaan kansainvälistä, kansallisten valvontaelinten työssä voisivat auttaa EU-kuluttajaneuvontakeskukset¹⁵, jotka hoitavat jo nyt rajatylittävien valitusten käsittelyä. Valitukset voisi keskittää tämän tyyppiselle elimelle, jolloin olisi mahdollista turvata niiden yhdenmukainen käsittely ilman eturistiriitoja. Tämä helpottaisi myös (keskitettyä) tilastollista seurantaa ja edistäisi horisontaalista ja yhdenmukaistettua lähestymistapaa matkustajien oikeuksien turvaamiseen kaikissa liikennemuodoissa.

Uuden asetuksen rikkomistapaukset asianomainen EU-kuluttajaneuvontakeskus voisi toimittaa asianomaiselle siviili-ilmailuviranomaiselle tai kansalliselle ministeriölle, jotka päättävät oikeustoimista lentoliikenteen harjoittajaa vastaan.

8. TOIMINTAA KOSKEVAT PÄÄTELMÄT

Asetuksen käytännön soveltamisen vaikeuksiin on kaksi keskeistä syytä:

- asetuksen teksti ei ole kaikilta osin riittävän täsmällinen
- asetusta ei ole eräissä jäsenvaltioissa pantu tehokkaasti täytäntöön.

– Säännösten selkiyttäminen

Komissio jatkaa kansallisten valvontaelinten ja kaikkien asianomaisten osapuolten kanssa käytävää keskustelua eräiden sellaisten käsitteiden soveltamisesta, jotka ovat nykyisin kiistanalaisia. Tällaisia ovat erityisesti poikkeukselliset olosuhteet ja oikeus uudelleenreititykseen.

– Viivästymisten ja peruutusten selkiyttäminen

Komissio keskustelee toimialan ja kansallisten valvontaelinten kanssa siitä, miten voitaisiin parantaa lennon tilaa (ajoissa, viivästynyt vai peruutettu) koskevien tietojen keruuta ja toimittamista kansallisille valvontaelimille. Tavoitteena on parantaa asetuksen mukaisesti valituksen tehneiden matkustajien oikeuksien arviointia ja tiedonsaantia koko toimialan palvelunlaadusta.

– Kansallisten valvontaelinten toteuttama rajoitettu täytäntöönpanon valvonta

Komissio lisää yhteistyötään kansallisten valvontaelinten kanssa puutteiden selvittämiseksi. Tavoitteena ovat edelleen ennakoivat ja yhdenmukaiset täytäntöönpanon valvonnan järjestelyt, joista saadaan kaikkia EU:n kuluttajia hyödyttäviä tuloksia.

¹⁴ Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Matkustajien oikeuksien vahvistaminen Euroopan Unionissa, KOM(2005) 46, 16.2.2005.

¹⁵ http://ec.europa.eu/consumers/redress/ecc_network/index_en.htm (DG SANCO).

Komissio järjestää seuraavien **kuuden kuukauden**¹⁶ aikana niin monta kokousta kuin on tarpeen täytäntöönpanon valvonnan menetelmien tiukentamiseksi ja lujittamiseksi.

Komissio harkitsee **rikkomisesta johtuvien menettelyjen lisäämistä** niitä jäsenvaltioita vastaan, joissa ei tämän kuuden kuukauden jakson päätyttyä ole asetuksen (EY) N:o 261/2004 mukaisia tehokkaita ja varoittavia täytäntöönpanojärjestelyjä.

– **Asetuksen (EY) N:o 261/2004 täysimääräinen soveltaminen**

Komissio tutkii seuraavan kuuden kuukauden aikana lentoasemilla, tarjoavatko lentoyhtiöt matkustajille asetuksessa (EY) N:o 261/2004 säädettyjä tietoja, apua ja korvauksia. Aivan erityisesti komissio tarkastaa, ovatko säädetyt kyltit lähtöselvityksessä ja onko lennon häiriintyessä saatavilla ja jaettavana kirjallisia tiedotteita.

– **Matkustajille suunnatun tiedottamisen parantaminen**

Jotta lentomatikustajien oikeuksista saatavilla olevia tietoja voitaisiin parantaa, komissio toimittaa yleisölle tarkoitettua päivitettyä tiedotusmateriaalia ennen vuoden 2007 kesää.

– **Asetuksen (EY) N:o 261/2004 mahdollinen muuttaminen**

Komissio katsoo, että nykyisessä järjestelmässä tarvitaan vakaata jaksoa, jotta kansalliset valvontaelimet, jäsenvaltiot ja komissio itse voivat kehittää asetuksen käytännöllistä, johdonmukaista ja ymmärrettävää soveltamista, jolla turvataan lentomatikustajien oikeudet.

Komissio pyrkii yhteistyössä muiden tahojen kanssa parantamaan asetuksen selkeyttä, sen täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa. Ainoastaan siinä tapauksessa, että tämä yhteydenpito ei tuota tyydyttävää tulosta, komissio harkitsee asetuksen (EY) N:o 261/2004 muuttamista matkustajien oikeuksien noudattamisen turvaamiseksi.

¹⁶ Tämän tiedonannon hyväksymispäivästä.