



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel, 21.6.2000
KOM(2000) 365 lopullinen

**KOMMISSION TIEDONANTO
EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE
LENTOMATKUSTAJIEN SUOJA EUROOPAN UNIONISSA**

TIIVISTELMÄ

I. TAUSTAA

1. Samaan aikaan kun lentoliikenteen määrä kasvaa yhteismarkkinoiden vauhdittamana, kasvaa myös tyytymättömyys lentoliikennepalvelujen laatuun. Tämä on huolestuttavaa, koska yhteisö on antanut lentomatkustajien etujen suojelemiseksi lainsäädäntöpakettin, joka kattaa vastuun onnettomuustapauksissa, tietokonepohjaiset paikanvarausjärjestelmät, pakettimatkat sekä korvaukset matkustajille, joilta evätään pääsy lennolle. Osa ongelmaa on, että matkustajat eivät ole tietoisia oikeuksistaan eivätkä siksi vaadi niiden noudattamista. Komissio onkin käynnistänyt kampanjan matkustajien saamiseksi tietoisiksi oikeuksista, jotka heille on jo luotu yhteisön lainsäädännöllä. Kampanjan ensimmäinen toimenpide on matkustajan oikeuksia koskevan peruskirjan julkaiseminen ja asettaminen näkyville Euroopan lentokentille.
2. Tämä on kuitenkin vasta ensiaskel, ja on olemassa vahvoja perusteita sille, että lentomatkustajien etujen suojelemisessa olisi mentävä pidemmälle. Komissio antoi jo vuonna 1998 ehdotuksen, jolla tiukennettaisiin ylivarauksen takia lennolle pääsyn epäämisestä annettua asetusta. Ehdotus on yhä käsiteltävänä neuvostossa, joka ei ole kyennyt hyväksymään sitä asiaan liittymättömistä poliittisista syistä johtuen. Tämän vuoden alussa komissio antoi keskusteluasiakirjan, jossa käsiteltiin matkustajien kokemia vaikeuksia ja havaittujen ongelmien mahdollisia ratkaisuja. Asiakirjaan saatiin runsaasti palautetta lentoyhtiöitä, matkustajia, lentokenttiä, matkatoimistoja ja vammaisia edustavilta järjestöiltä. Kyseisen kuulemisen jälkeen komissio on määritellyt tässä tiedonannossa esitellyn yleisen toimintamallin.
3. Tämä yleinen toimintamalli perustuu sekä matkustajien oikeuksia koskevaan yhteisön lainsäädäntöön että lentoliikennealan vapaaehtoiisiin sitoumuksiin palvelun laadun parantamiseksi. Jotta lainsäädännön ja vapaaehtoisten toimien välillä päästäisiin oikeanlaiseen tasapainoon, on tärkeää ottaa huomioon matkustajan lentäessään saama kokonaiskohtelu arvioitaessa niitä hyötyjä, joita hän saa lentoliikennettä koskevasta yhteisön politiikasta. Näin toimittaessa on mahdollista, että lentoyhtiöiden ja lentokenttien lujat ja tehokkaat sitoumukset palvelujensa parantamiseksi voisivat myös mahdollistaa löyhemmän lainsäädännön joillakin aloilla.
4. Yhteisön on lakeja säätäessään päästävä tasapainoiseen ratkaisuun sen suhteen, missä määrin pelkästään luodaan varmuutta matkustajille ja lentoyhtiöille ja missä määrin parannetaan matkustajien oikeuksia entisestään. Lisäksi sen on sovitettava yhteen matkustajien suoja sekä tarve välttää liiallista sääntelyä, joka voisi vähentää kilpailumahdollisuuksia, haitata kansainvälistä matkustamista helpottavaa lentoyhtiöiden yhteistyötä ja rajoittaa alan vapautta vastata kysyntään.
5. Toteutettaviin toimiin olisi sisällyttävä muutakin kuin lainsäädäntöä ja vapaaehtoisia palvelun laatua koskevia säännöstöjä. Matkustajat tarvitsevat ajan tasalla olevia lentoyhtiöiden toiminnan laadukkuuden vertailuja voidakseen tehdä perusteltuja valintoja eri lentoliikenteen harjoittajien välillä. Toisaalta he pettyvät ja turhautuvat usein valitustensa käsittelyyn ja siihen, miten vaikeata riitoja on ratkaista. Nämäkin ovat kysymyksiä, jotka politiikassa on otettava huomioon. Lisäksi heidän etujensa ajaminen on usein heikkoa ja kaipaisi vahvistusta, jotta se voisi muodostaa vastapainon lentoyhtiöiden ja lentokenttien edunvalvonnalle.

II. EHDOTUKSET

6. Komissio ehdottaa lainsäädäntöä, jonka avulla:

- **viivästyksistä kärsimään joutuneiden matkustajien olisi mahdollista jatkaa matkaansa hyvillä ehdoilla** oikeuttamalla heidät joko lipun hinnan palautukseen tai vaihtoehtoiseen lentoon mahdollisimman pian (lainsäädäntö on määrä antaa 2001),
- **luotaisiin matkustajille uusia oikeuksia määrittämällä lentokuljetussopimusten vähimmäisvaatimukset** asianosaisten kuulemisen jälkeen (2001); yhtenä tavoitteena olisi **luoda varmuutta** vaatimalla lentoyhtiöitä laatimaan sellaisia sopimuksia, joissa tarjottava palvelu ja sovelletut ehdot määritellään selvästi; toisena tavoitteena olisi **tehdä sopimuksista entistä suotuisampia matkustajien kannalta**; jotkin tarvittavat muutokset ovat selviä, kun taas toisista on vielä keskusteltava,
- **matkustajille voitaisiin antaa ne tiedot, joita he tarvitsevat voidakseen valita perustellusti eri lentoyhtiöiden välillä**; tämä saataisiin aikaan vaatimalla lentoyhtiöitä toimittamaan komission tarvitsemat tiedot, jotta se voisi julkaista **säännöllisiä kuluttajaraportteja** (2000); raportit kannustaisivat myös lentoyhtiöitä parantamaan palvelun laatua.

7. Komissio edistää erityisesti seuraavilla osa-alueilla eurooppalaisten lentoyhtiöiden vapaaehtoisten sitoumusten valmistelua ja hyväksymistä (2000 – 2001):

- **palvelun laadun parantaminen niin laajalti kuin mahdollista**; tähän sisältyvät esimerkiksi alimman mahdollisen kuljetusmaksun tarjoaminen, mahdollisuus pitää varausta voimassa tietyn ajan, nopea tiedotus matkustajille viivästymisistä, huolehtiminen vammaisten tarpeista sekä valitusten teon helpottaminen,
- **asianmukainen huolehtiminen viivästyksistä kärsivistä matkustajista**, jotta heille aiheutuva haitta voidaan minimoida,
- **yksinkertaiset valitusmenettelyt** sekä mekanismit **riitojen ratkaisemiseksi tuomioistuinten ulkopuolella**.

Komissio tukee myös lentokenttien vapaaehtoista sitoutumista palvelujen laatunormien määrittämiseen ja terminaalien rakennusnormien pohdintaan.

Näiden vapaaehtoisten säännösten olisi oltava vaativia, niiden olisi koskettava mahdollisimman monia toimijoita ja niissä olisi oltava mekanismeja, joilla valvotaan niiden noudattamista. Komissio kannattaa voimakkaasti kaikkien asianosaisten osallistumista ja yhteistyötä silloin, kun lentoyhtiöiden ja lentokenttien vastuut ovat päällekkäisiä.

8. Komissio toteuttaa myös seuraavat toimet:

- se käy jäsenvaltioiden ja matkustajajärjestöjen kanssa keskusteluja siitä, miten voitaisiin parhaiten **vahvistaa matkustajien edustusta** (2000),
- se tutkii **Internetin kautta tapahtuvan lentolippujen myynnin ja varaamisen** vaikutuksia markkinoihin sekä sen **yhdenmukaisuutta kilpailusääntöjen sekä tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevien käyttäytymissääntöjen kanssa** (2000),
- se selvittää yksittäisten menettelyjen yhteydessä **yhteistunnuksen käytön vaikutuksia kilpailuun**; lisäksi se selvittää **interline-järjestelyissä sovellettavan tariffien yhdenmukaistamisen kilpailuvaikutuksia** tarkastellessaan uudelleen interline-järjestelyjä koskevaa ryhmäpoikkeusta (2001),
- se **arvioi matkustamo-olosuhteiden vaikutusta matkustajien terveyteen** perustamalla asiantuntijaryhmiä, jotka tarkastelevat alalla tehtävää tutkimusta ja tekevät terveysriskejä koskevia päätelmiä (2001).

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

LENTOMATKUSTAJIEN SUOJA EUROOPAN UNIONISSA

1. JOHDANTO

1. Yhä useammat Euroopan unionin kansalaiset matkustavat lentäen liikeasioissa tai vapaa-aikana, ja monet heistä hinnoilla, jotka ovat alhaisempia kuin koskaan ennen. Samaan aikaan valitetaan kuitenkin yhä useammin palvelun laadusta, tiedon puutteesta ja sekä matkustajien huonosta kohtelusta silloin, kun asiat menevät vikaan. Vaikuttaa siltä, että lentoliikenteessä asiakkaiden odotukset jäävät usein toteutumatta ja että silloin, kun näin käy, matkustajat eivät tiedä, miten saisivat hyvitystä. Lentoyhtiön vaihtaminen ei välttämättä ole käyttökelpoinen ratkaisu, koska joillakin reiteillä ole kilpailua ja koska maksujen palautuksia vaikea saada.
2. Tämä tyytymättömyys on huolestuttavaa siksi, että matkustajien pitäisi voida saada täysi hyöty yhteisön lentoliikennepolitiikasta. Vuoden 1992 kolmannella toimenpidekokonaisuudella luotiin lentoliikenteen yhtenäismarkkinat: huhtikuun 1. päivästä 1997 jokainen yhteisön lentoliikenteen harjoittaja on voinut toimia vapaasti kaikissa jäsenvaltioissa, mukaan luettuna kabotaasiliikenne. Tämä on suuresti lisännyt kilpailua ja saanut lentoyhtiöt kehittämään innovatiivisia strategioita, jotta ne kykenisivät sopeutumaan uusiin markkinoihin. Sisämarkkinat eivät kuitenkaan vielä ole valmiit. Vuonna 1999 antamassaan lentoliikennealaa koskevassa tiedonannossa¹ komissio yksilöi tämänhetkisen lainsäädännön puutteita ja ehdotti toimia, joiden avulla markkinoiden yhdentymisen voidaan saattaa loppuun ja joilla edistetään yhteisön lentoliikenteen harjoittajien sopeutumista.
3. Lukuun ottamatta vuonna 1929 tehtyä ja vuonna 1999 Montrealin yleissopimuksella muutettua Varsovan yleissopimusta², joka koskee ennen kaikkea lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuuta onnettomuustapauksissa, matkatavaroiden kadotessa ja viivästystapauksissa, sekä toisaalta yleistä kansallista ja yhteisön kuluttajasuojalainsäädäntöä^{3,4,5}, lentomatkustajien aseman suojelemiseksi ei ole aiemmin tehty paljoakaan. Lentoyhtiöt ovat tosin yrittäneet itse saada aikaan kansainvälistä liikennettä koskevia järjestelyjä Kansainvälisen ilmakuljetusliiton (IATA) kautta, mutta niiden päätöslauselmilla ei luonnollisesti ole oikeusvoimaa. Tästä syystä ja siksi, että kansallisten lakien vaihtelevuus ja kansainvälisen oikeuden toisistaan poikkeavat tulkinnat olisivat vaarantaneet yhteismarkkinat, yhteisö päätti,

¹ *Euroopan lentoliikenne: yhtenäismarkkinoilta maailmanlaajuisiin haasteisiin.* Komission tiedonanto KOM(1999) 182 lopullinen, 20.5.1999.

² Sopimus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtäläistytymisestä.

³ Neuvoston direktiivi 90/314/ETY, annettu 13 päivänä kesäkuuta 1990, matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista, EYVL L 158, 23.6.1990.

⁴ Neuvoston direktiivi 93/13/ETY, annettu 5 päivänä huhtikuuta 1993, kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista, EYVL L 95, 21.4.1993.

⁵ Neuvoston direktiivi N:o 84/450/ETY, annettu 10 päivänä syyskuuta 1984, harhaanjohtavaa mainontaa koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä, EYVL L 250, 19.9.1984, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä N:o 97/55/EY.

että oli tarpeen toimia Euroopan tasolla. Siksi se antoi Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohdan nojalla säädökset, joilla nimenomaisesti suojellaan lentomatkustajien etuja ja jotka koskevat lennolle pääsyn epäämisestä maksettavaa korvausta⁶, lentoyhtiöiden korvausvastuuta matkustajia kohtaan onnettomuustapauksissa⁷ ja tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä⁸. Komissio on lisäksi ehdottanut muutoksia matkustajien lennolle pääsyn epäämistä koskevaan lainsäädäntöön, kuten järjestelmän laajentamista koskemaan lentojen peruutusta⁹. Lisäksi se tulee ehdottamaan lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuuta koskevan Montrealin yleissopimuksen ratifiointia ja voimassa olevan yhteisön asetuksen muuttamista (ks. liite 1).

4. Osa ongelmaa on, että matkustajat eivät ole tietoisia laillisista oikeuksistaan eivätkä näin pysty vaatimaan niiden noudattamista. Komissio onkin ilmoittanut käynnistävänsä kampanjan, jonka tarkoituksena on tehdä matkustajat tietoisiksi yhteisön lainsäädännöllä jo luoduista heitä koskevista oikeuksista¹⁰. Tämän kampanjan keskeisenä osatekijänä on voimassa olevan matkustajan oikeuksien peruskirjan julkaiseminen ja sen asettaminen matkustajien nähtäville, ensin lentokentille ja sitten matkatoimistoihin ja lentoyhtiöiden toimistoihin¹¹. Tämä toteutetaan läheisessä yhteistyössä kyseisten osapuolten kanssa, koska niiden myötävaikutus on toimenpiteen onnistumisen kannalta olennaisen tärkeää. Tämän toimenpiteen jälkeen komissio arvioi, miten tiedotuskampanjaa voitaisiin laajentaa esimerkiksi julkaisemalla matkustajan oikeuksien peruskirja komission "Vuoropuhelu kansalaisten kanssa" - verkkosivuilla siten, että voidaan varmistaa oikeuksia koskevan tiedon jatkuva levittäminen Internetin kautta. Kansalaisilla on jo nyt mahdollisuus hakea "Kansalaisten vastauspalvelusta" tietoja oikeuksistaan ja neuvoja käytännön ongelmatilanteiden ratkaisemista varten. Toinen osaongelma on, että yhteisön lainsäädäntöä on vaikea panna täytäntöön, koska sopivia mekanismeja ja seuraamuksia ei välttämättä ole olemassa.

⁶ Neuvoston 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, 8.2.1999.

⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 2027/97, annettu 9 päivänä lokakuuta 1997, lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta onnettomuustapauksissa, EYVL L 285, 17.10.1997.

⁸ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2299/89, annettu 24 päivänä heinäkuuta 1989, tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevista käyttäytymissäännöistä, EYVL L 220, 29.7.1989, sellaisena kuin se on muutettuna 29 päivänä lokakuuta 1993 annetulla asetuksella (ETY) N:o 3089/93, EYVL L 17, 25.1.1995, ja 8 päivänä helmikuuta 1999 annetulla asetuksella (EY) N:o 323/99, EYVL L 40, 13.2.1999.

⁹ Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY) sitä korvausjärjestelmää koskevista yhteisistä säännöistä, jota sovelletaan, jos matkustajalta säännöllisessä lentoliikenteessä evätään pääsy lennolle, annettun asetuksen (ETY) N:o 295/91 muuttamisesta, KOM(1998) 41 lopullinen, 30.1.1998.

¹⁰ Liikenneneuvosto tuki tätä aloitetta kokouksessaan maaliskuun 8. päivänä 2000.

¹¹ Selitetty komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa *Lentomatkustajan oikeudet Euroopan unionissa*, SEC (2000) 535, 23.3.2000.

2. PERUSTEET JATKOTOIMENPITEILLE

5. Matkustaja- ja kuluttajajärjestöjen mukaan voimassa olevat oikeudet eivät kuitenkaan riitä suojelemaan matkustajia ja varmistamaan, että nämä saavat yhteisön lentoliikennepolitiikasta täyden hyödyn. Kokemus osoittaa, että kaikissa oloissa ei voida pelkästään luottaa markkinoiden kykyyn tuottaa ratkaisuja. Erityisesti eräistä matkustajien kohteluun liittyvistä kysymyksistä ei todennäköisesti koskaan tule lentoyhtiöiden välistä kilpailutekijää. On olennaista, että markkinat perustuvat kilpailuun, mutta niitä voidaan joutua täydentämään erityistoimenpiteillä, joiden tarkoituksena on suojella lentoliikennepalvelujen kuluttajia samalla tavalla kuin muidenkin tavaroiden ja palvelujen kuluttajia suojellaan.
6. Itse asiassa matkustaja on lentoyhtiöön verrattuna heikossa neuvotteluasemassa ostaessaan lipun tai myöhemmin lentäessään. Häneen pätevät lentoyhtiön päättämät kuljetusehdot ja liiketavat (ks. liite 1), mutta hän on usein tietämätön tarkoista ehdoista, eikä hänellä ole juuri muuta mahdollisuutta kuin hyväksyä ne siinäkin tapauksessa, ettei hän ole niihin tyytyväinen. Asiakkaan asemaa heikentää edelleen velvoite maksaa palvelusta ennen itse lentoa. Tässä suhteessa liikenne eroaa monista muista palveluista, joiden hinnasta maksetaan vain osa ennen palvelun suorittamista ja joissa asiakkaalle näin ollen jää jonkin verran neuvotteluvaraa, jos palvelu ei ole odotusten mukaista. Jos asiat menevät vikaan, eli jos esimerkiksi lento viivästyy tai peruuntuu tai matkatavarat katoavat taikka vaurioituvat, matkustaja on paljolti riippuvainen lentoyhtiön tehokkuudesta ja hyvästä tahdosta. Hän ei todennäköisesti pysty tekemään muita järjestelyjä, koska hän on jo tehnyt tietyt taloudelliset sitoumukset, koska vaihtoehtoisia lentoja on vaikeata löytää tai pelkästään, koska olisi epäkäytännöllistä käyttää muita liikennevälineitä, kuten junaa tai autoa.
7. Yhteisön on näin ollen parannettava edelleen lentomatkustajien oikeuksia, jotta lentoliikennepolitiikka toimisi täysitehoisesti heidän hyödykseen. Tämä noudattaa Amsterdamin sopimusta, jossa kuluttajien – eli lentoliikenteen tapauksessa matkustajien – suojelu nostetaan entistä selvemmin painopistealueeksi¹². Sopimuksessa yhteisö sitoutuu myös toimimaan vammaisuuteen perustuvaa syrjintää vastaan ja ottamaan huomioon vammaisten tarpeet sisämarkkinoihin liittyvien toimenpiteiden yhteydessä. Tässä tiedonannossa komissio ehdottaa yleistä toimintamallia, joka perustuu paitsi yhteisön lainsäädäntöön myös palvelutason parantamista koskeviin lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisiiin sitoumuksiin, matkustajille suunnatun tiedotuksen parantamiseen sekä heidän edunvalvontansa voimistamiseen. Kaiken kaikkiaan näillä toimilla on määrä saattaa matkustajille yhteisössä annettava suoja samalle tasolle Yhdysvalloissa sovellettavan suojan kanssa.

¹² Amsterdamin sopimuksen 153 artiklan mukaan:

1. Kuluttajien etujen suojaamiseksi ja kuluttajansuojan korkean tason varmistamiseksi yhteisö myötävaikuttaa kuluttajien terveyden, turvallisuuden ja taloudellisten etujen suojaamiseen sekä edistää kuluttajien oikeutta tiedonsaantiin ja koulutukseen sekä oikeutta järjestäytyä etujensa valvomiseksi.
2. Kuluttajansuojaa koskevat vaatimukset otetaan huomioon yhteisön muita politiikkoja ja muuta toimintaa määriteltäessä ja toteutettaessa.

8. Komissio on tietoinen, että vaarana on liiallinen sääntely, joka voi nostaa kustannuksia, vähentää kilpailumahdollisuuksia ja haitata kansainvälistä matkustamista helpottavaa lentoyhtiöiden välistä yhteistyötä. Tämän takia komissio pitää tärkeänä sitä, että lainsäädännön ja palvelun laadun parantamiseksi tehtävien vapaaehtoisten sopimusten välillä päästään oikeaan tasapainoon Lissabonin Eurooppa-neuvoston painottamien sääntely-ympäristön yksinkertaistamisen ja joustavampien lainsäädännöllisten lähestymistapojen käyttöönoton mukaisesti. Tätä tasapainoa määrittäessään komission on otettava huomioon matkustajan lentäessään saaman kokonaiskohtelun taso, sillä yhteisön lentoliikennepolitiikasta matkustajille koituvat hyödyt on arvioitava nimenomaan tällä perusteella. Voikin olla, että alan omat pitkälle menevät ja tehokkaat sitoumukset palvelujen parantamiseksi saattavat mahdollistaa löyhemmän lainsäädännön joillakin osa-alueilla. Tulevina kuukausina pyritään parhaan mukaan edistämään lentoyhtiöiden itsesääntelyä Lissabonin Eurooppa-neuvoston päätelmien mukaisesti ennen lainsäädännön valmistelua.
9. Riippumatta siitä, parannetaanko matkustajien suojaa lainsäädännöllä, vapaaehtoisilla sitoumuksilla vai lentoyhtiöiden toiminnan laadukkuutta koskevilla vertailutiedoilla, suojan parantuminen kannustaa myös lentoyhtiöitä tarjoamaan parempaa palvelua. Euroopan lentoyhtiöillä on näin jatkossa voimakkaampi kannustin ottaa huomioon matkustajien vaatimukset, pitää jatkuvasti yllä korkeaa tasoa ja välttää kaikkia palvelussa sattuvia turhauttavia epäonnistumisia. Tämä on omiaan parantamaan niiden asemaa kansainvälisillä markkinoilla, joilla yhtiöt kilpailevat sekä palvelujensa hinnalla että niiden laadulla. Matkustajien suojaa koskevan yhteisön aloitteen voi näin ollen odottaa vaikuttavan myönteisesti yhteisön lentoliikenteen harjoittajien kilpailukykyyn.
10. Komissio myöntää, että myös muita kulkuvälineitä käyttävät matkustajat voivat tarvita suojaa. Komission tarkoituksena onkin vastaisuudessa selvittää heidän oikeuksiaan erityisesti kuljetussopimusten ja kuljetusehtojen osalta ja ehdottaa tarvittavia toimenpiteitä. On kuitenkin perusteltua aloittaa lujittamalla lentomatkustajien oikeuksia, koska yhteisö on päässyt paljon pitemmälle lentoliikenteen kuin maanteiden ja rautateiden matkustajaliikenteen yhtenäismarkkinoiden luomisessa. Toinen syy on se, että lentomatkustajilla ei usein ole mahdollisuutta käyttää vaihtoehtoisia liikennevälineitä. Joka tapauksessa lentomatkustajien ongelmat eroavat suuresti muiden matkustajien ongelmista, joten rinnakkaisten ratkaisujen kehittämisestä on varsin vähän hyötyä.
11. Komissio on myös tietoinen siitä, että liikennejärjestelmien sujuva toiminta riippuu matkustajien vastuullisesta asenteesta. Miten tehokkaasti lentoyhtiöt ja muut liikenneyritykset toimivatkin, ne eivät voi tarjota sitä palvelun laatua, johon ne kykenevät, jos pienikin osa matkustajista toimii vastuuttomasti eikä esimerkiksi noudata lähtöaikoja, jättää tulematta lennolle vahvistettuaan varauksensa, ei noudata turvallisuusmääräyksiä tai käyttäytyy huonosti henkilökuntaa tai muita matkustajia kohtaan. Komission ehdottamaan lainsäädäntöön olisi näin ollen kuuluttava sekä matkustajia että lentoyhtiöitä koskevia velvoitteita.
12. Lisäksi komissio myöntää, että lentoyhtiöiden toiminnan lisäksi myös viivästymisten lisääntyminen ja lentokenttien kapasiteetin riittämättömyys voivat olla syinä tyytymättömyyteen. Vaikka jotkut viivästymiset johtuvat poikkeuksellisista, ennalta arvaamattomista tapahtumista, yleisesti myönnetään, että ilmaliikenteen hallintajärjestelmä toimii kapasiteettinsa ylärajoilla. Liikennehuippujen pienistä

häiriöistä kesällä voi olla vakavaa haittaa verkon toimintakyvylle. Komissio antoi joulukuussa 1999 yhtenäisen eurooppalaisen ilmatilan luomista koskevan tiedonannon¹³, jossa ehdotettiin sekä lyhyen aikavälin toimenpiteitä tilanteen parantamiseksi että keskipitkän aikavälin strategiaa rajojen poistamiseksi Euroopan ilmatiloja hallinnoitaessa. Tämä tiedonanto on perustana asianosaisten kanssa käytävälle tiiville vuoropuhelulle, jonka tuloksena on määrä saada aikaan kertomus ja toimintasuunnitelma tämän vuoden loppuun mennessä. Yhteisö pyrkii säilyttämään lentokenttien kapasiteetin tai lisäämään sitä liittämällä ne multimodaalisiin Euroopan laajuisiin verkkoihin ja määrittämällä yhteisen ympäristöä koskevan kehyksen¹⁴.

3. KESKUSTELUASIAKIRJA

13. Komissio lähetti tammikuussa 2000 keskustelua varten eri asianosaisille lentomatkustajien suojelemista koskevan asiakirjan¹⁵. Asiakirjassa käsiteltiin neljää osa-aluetta:
- lentoyhtiön ja matkustajan välinen sopimus¹⁶: kuljetusehdot, korvausvastuu kuoleman ja loukkaantumisten johdosta, viivästymiset, peruutukset ja ylivaraus, matkatavaroiden katoaminen ja vaurioituminen, lippujen siirrettävyys, lentolipun kuponkien peräkkäinen käyttö ja vammaisten kohtelu; myös lentokenttien vastuut ja lentoyhtiöiden vararikot mainittiin,
 - lentoyhtiöiden liiketavat: yhteistunnuksen käyttö, luvakejärjestelyt ja alihankinta, interline-järjestelyt, kanta-asiakkaiden bonusohjelmat, lentoliikenteen kuljetusmaksut,
 - olosuhteet matkustamossa: ilman laatu ja säteily, istuinväli, lentohäiriköinti,
 - tiedotus ja avoimuus: matkustajille ennen lentoa ja lennon aikana annettavat tiedot, mukaan luettuina kuluttajaraportit, lentoyhtiöiden käyttöön ottamat vapaaehtoiset palvelusäänöstöt, valitukset.
14. Keskusteluasiakirjan johdosta saatiin yli 60 vastausta, joissa tuotiin esille lentoyhtiöiden, matkustajien ja kuluttajien, lentokenttien, matkatoimistojen ja vammaisten näkemyksiä¹⁷. Seikkaperäisiä ja hyvin perusteltuja vastauksia yksinkertaistaen voidaan todeta, että keskeisiksi kysymyksiksi yhteisön toimintamallin kannalta osoittautuivat: lentoyhtiöiden sopimuksia ja kuljetusehtoja koskeva epävarmuus¹⁸, sopimusten mahdollinen epätasapaino lentoyhtiöiden eduksi, matkustajien kohtelu lentojen viivästyessä, matkustajille eri muodoissa annettava tieto, vammaisten kohtelu ja valitukset.

¹³ *Yhtenäinen eurooppalainen ilmatila*. Komission tiedonanto KOM(1999) 614 lopullinen, 1.12.1999.

¹⁴ *Lentoliikenne ja ympäristö*. Komission tiedonanto KOM(1999) 640 lopullinen, 1.12.1999.

¹⁵ *Lentomatkustajien oikeudet Euroopan unionissa. Lentomatkustajien suoja koskeva keskusteluasiakirja*.

¹⁶ Ks. liite 1, jossa selitetään lyhyesti lentoyhtiöiden sopimuksia ja kuljetusehtoja.

¹⁷ Ks. liite 2, jossa on lueteltu vastanneet järjestöt.

¹⁸ Näistä käytetään jäljempänä yksinkertaisesti nimitystä 'sopimukset'.

15. Kuten oli odotettavissa, matkustajia ja kuluttajia, matkatoimistoja sekä vammaisia edustavat järjestöt pitivät matkustajien oikeuksien parantamista erittäin tarpeellisena. Matkustajien, kuluttajien ja matkatoimistojen edustajat olivat vahvasti sitä mieltä, että sopimukset olivat puolueellisia lentoyhtiöiden eduksi ja että epätasapaino voitaisiin korjata vain yhteisön lainsäädännön avulla. Sen lisäksi, että ne suosittelivat sopimuksia ja kuljetusehtoja koskevan lainsäädännön antamista, ne kuitenkin kaipasivat myös: palvelunormeja koskevia vapaaehtoisia sääntöjä, jotka lentoyhtiöiden olisi otettava käyttöön; lentokenttien, lentoyhtiöiden ja muiden palveluntarjoajien välisten sopimusten ketjua; kuluttajaraportteja, joissa vertailtaisiin eri lentoyhtiöiden toiminnan laadukkuutta; matkustajille suunnatun tiedotuksen parantamista sekä uusia järjestelyjä valitusten käsittelyä varten.
16. Lentoyhtiöiden järjestöt puolestaan pitivät lainsäädännön sijasta parempana vapaaehtoisia sitoumuksia kuljetussopimusten ja -ehtojen parantamiseksi, ja niiden mielestä tällaisten aikaansaaminen on jo lähellä. Yhteisön lainsäädännön antaminen saattaisi niiden mielestä johtaa tuotteiden vakiointiin ja siten vähentää kilpailua, saattaa eurooppalaiset lentoyhtiöt epäedulliseen kilpailuasemaan ja uhata palvelujen maailmanlaajuista verkkoa, koska lentoyhtiöt eivät pystyisi toimimaan erilaisissa paikallisissa järjestelmissä ilman lisäkuluja. Kysymyksiä herätti myös lainsäädännön soveltamisala, mukaan luettuna ekstraterritoriaalinen soveltaminen. Lentoyhtiöiden ja lentokenttien järjestöt vastustivat lainsäädäntöä, joka koskee matkustajien oikeuksia viivästymistapauksissa, koska se saattaisi ne usein vastuuseen tapahtumista, joihin ne eivät voi vaikuttaa. Molemmat suosivat palvelunormeja koskevia vapaaehtoisia sääntöstöjä, joita ne kehittelevät parhaillaan; niiden mielestä näillä voitaisiin ratkaista monia ongelmia. Komissio analysoi ensin yksityiskohtaisesti kaikki vastaukset ja valitsi sitten ne osa-alueet, joilla yhteisön toiminta kuluttajansuojan parantamiseksi on perusteltua ja joihin tässä tiedonannossa keskitytään.

4. SOPIMUKSET: YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ

17. Aluksi on tehtävä tärkeä tavoitteenasettelua koskeva erottelu. Ensinnäkin sopimuksia koskevan yhteisön lainsäädännön tavoitteeksi voitaisiin asettaa pelkästään oikeuksia ja velvoitteita koskevan varmuuden luominen molemmille sopimuspuolille. Tällöin siinä voitaisiin vaatia lentoyhtiöitä erittelemään selkeästi tarjottu tuote ja siihen liittyvät ehdot, mutta ei mentäisi sen pidemmälle. Tämä takaisi palvelun toimittajalle täyden vapauden käyttää kaupallista harkintaansa toimitettavan tuotteen luonteen määrittelyssä. Toisaalta lainsäädännön tavoitteena voisi myös olla jommankumman osapuolen etujen suojeleminen niin, että sopimus painottuisi toisen sopimuspuolen eduksi. Vaarana olisi tällöin, että saataisiin aikaan lainsäädäntöä, joka vähentäisi kaupallista vapautta ja kilpailua. Näin ollen on olennaisen tärkeää päästä oikeaan tasapainoon.

Miksi lainsäädäntöä?

18. Sopimuksia ja kuljetusehtoja koskevalle yhteisön lainsäädännölle on vahvoja perusteita. Sillä voitaisiin luoda molemmille osapuolille, eli lentoyhtiöille ja matkustajille, niiden oikeuksia ja velvoitteita koskevaa varmuutta, ja se mahdollistaisi matkustajien oikeudelliset toimenpiteet, jos näitä oikeuksia ei kunnioiteta. Oikeudellisen täytäntöönpanon mahdollisuus on olennaisen tärkeä, koska ilman sitä matkustajat eivät nauti tosiasiallisista oikeuksista. Näitä tavoitteita ei voida saavuttaa

kansainvälisen ilmakuljetusliiton (IATA) sopimuksella, jolla se muuttaisi kuljetusehtoja koskevaa suositustaan. Kyseinen suositus ei ole jäsenten suhteen sitova, joten ne voivat määrittää erilaisia ehtoja. Se ei myöskään koske kotimaanlentoja eikä muiden kuin jäsenlentoyhtiöiden tarjoamia palveluja.

19. Joka tapauksessa lentoyhtiöiden sopimuksista on keskusteltu useita vuosia ilman konkreettisia tuloksia. Vuonna 1997 komissio tilasi selvityksen siitä, missä määrin IATA:n kuljetusehtoja koskeva suositus on kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun yhteisön direktiivin mukainen. Selvityksessä ehdotettiin suositukseen muutoksia. Seuraavana vuonna myös jäsenvaltioiden asiantuntijat päätyivät kokouksessaan siihen, että muutokset ovat tarpeen. Yhdistyneessä kuningaskunnassa lentoliikenteen käyttäjien järjestö Air Transport Users Council neuvotteli usean vuoden ajan IATA:n kanssa kuljetusehtojen tarkistamisesta. Vuonna 1999 se lopulta valitti asiasta maan kilpailuvirastolle (Office of Fair Trading), joka pyysi IATA:a tarkistamaan suositustaan; kilpailuvirasto ja IATA eivät vielä ole päässeet keskenään sopimukseen. Lentoyhtiöiden kanssa käytävissä neuvotteluissa niiden kuljetussopimusten ja -ehtojen muuttamisesta ei siis vielä ole saavutettu ratkaisevia tuloksia. Lisäksi on mahdollista, että kansallisille kilpailuviranomaisille tai kansallisille oikeusistuimille jätetään lisää valituksia, jolloin vaarana on, että jäsenvaltiot tulkitsevat eri tavoin lentoyhtiöiden sopimusten yhdenmukaisuutta kilpailu- tai kuluttajalainsäädännön kanssa, mistä seuraisi yhteisön sisällä erilaisia järjestelmiä.
20. Yhteisön lainsäädännön laatiminen tarjoaisi myös tilaisuuden tarkastella lentoyhtiöiden ja matkustajien oikeuksien ja velvoitteiden välistä tasapainoa sopimuksissa. Lentoyhtiöiden ja matkustajien järjestöillä on erilaiset näkemykset tästä tasapainosta. Onkin käytävä perusteellinen keskustelu ja tehtävä yksityiskohtainen analyysi tästä kysymyksestä, jotta voitaisiin saada selville, mitkä ehdot ovat kohtuuttomia, ja tehdä niihin tarvittavat muutokset. Lisäksi olisi järjestettävä kattava kuuleminen, jonka aiheena olisi suunnitteilla oleva asetus matkustajille annettavasta vähimmäisavusta heidän lentonsa viivästyessä – joka myös on yksi merkittävä tyytymättömyyden aihe.
21. Vaikka komissio suosiikin sopimuksia koskevaa lainsäädäntöä, se on tietoinen riskeistä, jotka olisi vältettävä. Lainsäädännön olisi rajoitettava siihen, mikä on tarpeen varmuuden luomiseksi ja matkustajien suojelemiseksi. Sillä ei saa viedä lentoyhtiöiltä vapautta kehittää innovatiivisia ratkaisuja, eikä se saa haitata kilpailua yhteisen liikennepolitiikan yleisten tavoitteiden vastaisesti.
22. Yhteisön lainsäädäntö saattaisi vaikuttaa eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien kilpailukykyyn kansainvälisillä markkinoilla. Ne saavat suurimman osan tuloistaan yhteisön ulkopuolisista palveluista, joissa ne kilpailevat muiden kuin yhteisömaiden liikenteenharjoittajien kanssa. Komissio on tietoinen siitä, että lainsäädännöllä voisi olla vaikutuksia yhteisön lentoyhtiöiden asemaan maailmanmarkkinoilla, vaikka kulujen mahdollisen nousun ja niiden vastineeksi saatavien hyötyjen, kuten markkinoiden laajentumisen ja laadukkaammasta palvelusta mahdollisesti seuraavan tulojen kasvun, välistä tasapainoa onkin vaikea arvioida. Komission tarkoituksena on kuitenkin vähentää lainsäädännön vaikutuksia rajoittamalla ehdotukset siihen, mikä on olennaista matkustajien suojelemiseksi.
23. Yhteisön lainsäädännöllä ei myöskään saisi estää lentoyhtiöiden välistä hyödyllistä yhteistyötä. Vaikka kansainväliset lentoyhtiöt kilpailevatkin keskenään, ne tekevät myös yhteistyötä, joka mahdollistaa sen, että matkustaja, jolla on yksi ainoa

lentolippu, voi lentää useiden lentoyhtiöiden lennoilla riippumatta siitä, ovatko nämä yhteisön liikenteenharjoittajia vai eivät. Lainsäädännön ei pitäisi haitata tällaista yhteistyötä eikä viedä matkustavalta yleisöltä niitä mahdollisuuksia, joita sillä tätä nykyä on käytettävissään.

24. Nämä riskit voidaan välttää, jos sopimuksia koskevassa yhteisön lainsäädännössä eritellään veloitteiden sisältö ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen matkustajien etujen suojelemiseksi. Näin vältettäisiin liiallinen sääntely ja jätettäisiin lentoyhtiöille vapaus käyttää kaupallista harkintaansa muilla osa-alueilla. Oikeaan tasapainoon voidaan päästä käymällä asetuksen luonnoksista perusteellinen keskustelu asianomaisten osapuolten kanssa.

Varmuuden luominen

25. Sopimuksia koskevan lain eräänä tarkoituksena olisi luoda varmuutta niin lentoyhtiöiden kuin matkustajienkin kannalta. Lainsäädännössä vaadittaisiin lentoyhtiöitä laatimaan sopimus, jossa selvästi määritellään tarjottava palvelu ja sovellettavat ehdot, jotta tärkeitä päätöksiä ei jätettäisi niiden harkinnan varaan tai sopimuksen ulkopuolisista erityisehdoista riippuvaisiksi. Lisäksi lainsäädännössä määritettäisiin ne seikat, jotka sopimuksen on katettava (luettelosta tulisi todennäköisesti samankaltainen kuin IATA:n suosittelemista kuljetusehdoista, ks. liite 3). Niin ikään siinä edellytettäisiin, että lentoyhtiöt antavat matkustajille tietoa sopimuksesta ja, mikäli käytännössä mahdollista, toimittavat sen jäsenvaltioiden valvontaviranomaisille. Lisäksi sen varmistamiseksi, että nämä ehdot käytännössä sisällytetään sopimukseen ja että asetusta noudatetaan, on todennäköisesti tarpeen laatia täydentäviä vaatimuksia. Tämä on yleisesti sovellettu periaate kuluttajalainsäädännössä, ja näin saataisiin automaattisesti aikaan sopimusehdot niiltä osin, joita sopimus ei kata; nämä täydentävät ehdot eivät olisi pakollisia.
26. Tämä ei tarkoita sitä, että yhteisön lainsäädännössä saneltaisiin tarjottava palvelu ja kullakin alalla sovellettavat ehdot. Monissa tapauksissa lentoyhtiöille jätettäisiin vapaus suunnitella tuotteensa ja asettaa ehtoja kaupallisen harkintansa mukaan. Lainsäädännössä veloitettaisiin lentoyhtiöt mainitsemaan sopimuksessa selvästi, mistä palvelu koostuu ja mitä ehtoja sovelletaan. Tällä tavoin määritelty lainsäädäntö ei rajoittaisi kilpailua, kuten joskus väitetään. Siltä osin kuin on tarpeen matkustajien etujen suojelemiseksi laissa kuitenkin säädettäisiin siitä, mitä lentoyhtiöiden tehtäviin kuuluu (samalla tavalla kuin voimassa olevassa lennolle pääsyn epäämistä ja korvausvastuuta onnettomuustapauksissa koskevassa lainsäädännössä). Näin lainsäädännöllä luotaisiin matkustajille uusia oikeuksia.

Uusien oikeuksien luominen

27. Toisena tavoitteena olisi päästä sopimuksissa oikeanlaiseen tasapainoon lentoyhtiön etujen ja matkustajan etujen välillä. Sopimukset eivät saisi olla kohtuuttomia siinä mielessä, että niistä aiheutuisi osapuolten oikeuksien ja veloitteiden välinen huomattava epätasapaino kuluttajan vahingoksi. Tämä on kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin 93/13 perusvaatimus. Keskusteluasiakirjan johdosta antamassaan palautteessa matkustajajärjestöt suosittelivat erinäisiä muutoksia, joilla sopimuksista voitaisiin tehdä kuluttajille suotuisampia. Jotkin heidän ehdotuksistaan vaativat lisäkeskusteluja lentoyhtiöiden ja matkustajajärjestöjen kanssa. Toisiin on mahdollista ottaa kantaa jo tässä vaiheessa.

28. Ensimmäinen kysymys on matkan hintaan lisättävien palkkioiden, maksujen ja verojen läpinäkyvyys. Jotta matkustajat ymmärtäisivät täysin hinnan, jonka he maksavat, heidän on lippuja varatessaan saatava tieto lentonsa kokonaishinnasta. Yhteisön lainsäädännöllä olisi luotava tällainen velvoite. Koska muutokset maksuihin ja veroihin kuitenkin ovat viranomaisten tekemiä, lainsäädännössä olisi annettava lentoyhtiöille mahdollisuus siirtää korotukset kuluttajien maksettaviksi mutta toisaalta niitä olisi vaadittava maksamaan alennukset takaisin silloin, kun ne toteutuvat matkustajan jo varattua lipun.
29. Toinen kysymys koskee mahdollisuutta korottaa hintaa sen jälkeen, kun lippu on varattu. Lentoyhtiöt pitävät yleensä tätä oikeutenaan. Matkustajat valitsevat kuitenkin lentonsa ja tekevät yleensä taloudellisen sitoumuksen jo lippua varatessaan. Samalla lentoyhtiölle syntyy tiettyjä velvoitteita asiakkaisiin nähden. Sille, miksi lentoyhtiöiden pitäisi saada korottaa sovittua hintaa, ei ole selvää syytä. Riippumatta siitä, johtuuko lentoyhtiön kustannusten kasvu tekijöistä, joihin yhtiö voi vaikuttaa, vai ei, kyseessä on normaali kaupalliseen toimintaan liittyvä riski, joka on otettava huomioon kuljetusmaksuja määriteltäessä. Velvoite noudattaa sovittua kuljetusmaksua ei myöskään rajoita asetuksessa 2409/92¹⁹ vahvistettua lentoyhtiöiden laajaa vapautta vahvistaa kuljetusmaksut itse.
30. Kolmas kysymys koskee yhteistunnuksen käyttöä. Tällaisessa tapauksessa lipussa on sen lentoyhtiön tunnus, jonka kanssa matkustaja tekee sopimuksen, kun taas lennon suorittaa toinen yhtiö omalla nimellään. Matkustajajärjestöjä huolestutti se, ettei lennon varsinaisesti suorittavan liikenteenharjoittajan nimi välttämättä käy selkeästi esille. Matkustajat saattavat päätyä lentämään sellaisen liikenteenharjoittajan lennolla, jota he eivät ole valinneet ja joka tarjoaa toisenlaista palvelua. Sopimuksia koskevassa lainsäädännössä sopimuksen tekevää lentoyhtiötä velvoitettaisiin ilmoittamaan se liikenteenharjoittaja, joka itse asiassa suorittaa lennon. Tämä olisi myös tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevien yhteisön sääntöjen mukaista. Näissä säännöissä vaaditaan, että matkustajille annetaan tieto siitä, mikä liikenteenharjoittaja tosiasiallisesti suorittaa lennon riippumatta siitä, varataanko lippu matkatoimistosta tai lentoyhtiöstä (sen toimistosta, myyntitiskiltä, puhelimitse tai Internetin kautta). Ongelmana on tämän jälkeen vaatimusten täytäntöönpano. Sääntöjen noudattamisen valvonta on jäsenvaltioiden vastuulla (myös matkustajat voivat myös valittaa rikkomuksista).
31. Toinen yhteistunnuksen käyttöön liittyvä kysymys on se, kumman lentoyhtiön, sopimuksen tehneen vai lennosta vastaavan liikenteenharjoittajan, sopimusta sovelletaan. Tämän on oltava matkustajalle selvää, jotta hän tietää tarkalleen, mitkä ehdot pätevät hänen lippuunsa. Tähän liittyvät kysymykset siitä, mille lentoyhtiölle valitukset olisi tehtävä, mitä lainsäädäntöä noudatetaan ja missä oikeusistuimessa asia käsitellään, jos matkustaja ryhtyy oikeustoimiin. Yleisesti ollaan yhtä mieltä siitä, että selvyuden ja yksinkertaisuuden takia olisi noudatettava sopimuksen tehneen lentoyhtiön (eli sen liikenteenharjoittajan, jonka yhtiötunnus on lipussa) sopimusta. Tämä olisi heijastuttava sopimuksia koskevassa yhteisön lainsäädännössä.

¹⁹ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2409/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, lentoliikenteen kuljetus- ja rahtimaksuista, EYVL L 240, 24.8.1992.

32. Sopimuksia voitaisiin muutenkin painottaa uudelleen siten, että niissä otettaisiin paremmin huomioon matkustajien edut. On esitetty erilaisia ehdotuksia, jotka koskevat muun muassa:
- lippujen siirrettävyyttä; lentoyhtiöt soveltavat nykyisin käytäntöä, joka estää matkustajaa siirtämästä lippua toiselle matkustajalle,
 - lentolipun kuponkien peräkkäistä käyttöä; niiden matkustajien, jotka ovat ostaneet lipun moniosaisista matkaa varten, on käytettävä lippunsa kaikki kupongit oikeassa järjestyksessä tai muuten lentoyhtiö voi mitätöidä heidän lippunsa; tämä saattaa estää heitä käyttämästä halpaa lippua, joka sisältää matkaosuuden sopivan lentokentän kautta; tällaista käytäntöä voidaan pitää laillisena keinona erotella tuotteet markkinakohtaisesti, mutta se voidaan tulkita myös kuluttajien valinnan kohtuuttomaksi rajoittamiseksi,
 - sekä meno- että paluukuponkien käyttöä; tätä voidaan tulkita samaan tapaan kuin kuponkien peräkkäistä käyttöä.
 - varattujen ja jo maksettujen lippujen vahvistamista ja uudelleenvahvistamista; tätä voidaan pitää joko matkustajille asetettuna haitallisena rasitteena tai keinona, jolla ehkäistään käyttämättä jäävien päällekkäisvarausten tekemistä.

Matkustajien oikeuksia, jotka koskevat ylivarauksesta johtuvasta lennolle pääsyn epäamisestä maksettavaa korvausta, on tarpeen parantaa. Komissio aikookin vetää takaisin ehdotuksensa voimassa olevan asetuksen muuttamisesta ja korvata sen voimakkaammalla ehdotuksella.

Koska näitä asioita koskevan lainsäädännön hyödyt ja haitat ovat mutkikkaita ja kiistanalaisia kysymyksiä, komissio katsoo, että asiaa on pohdittava edelleen. Komissio aikoo kuulla kattavasti eri osapuolia valmistellessaan sopimuksia koskevaa lainsäädäntöehdotustaan.

Vammaisten oikeudet

33. Keskusteluasiakirjaan saatiin vammaisia edustavilta järjestöiltä runsaasti palautetta, ja järjestöt esittivät ehdotuksia, jotka koskivat sekä oikeudellisia velvoitteita että lentoyhtiöiden ja lentokenttien toimintatapoja. Vaikka lentoyhtiöt ja lentokentät ovatkin vammaisten kohtelussa muita liikennevälineitä edellä, niiden palvelun laatu vaihtelee. Vammaisten on kuitenkin voitava luottaa siihen, että he saavat samanlaista kohtelua, jotta he voivat suunnitella matkansa ennakolta ja välttää epämiellyttäviä yllätyksiä matkoja tehdessään.
34. Yhteisön lainsäädännöllä voitaisiin raskaita kustannuksia aiheuttamatta asettaa erilaisia vaatimuksia, jotka koskisivat ilmaista lentokoneeseen ja lentokoneesta auttamista, erikoisapua siinä tapauksessa, että matkustajalta evätään pääsy lennolle tai että lento viivästyy tai peruuntuu, sokeiden ihmisten opaskoirien kuljettamista matkustamossa sekä täyttä korvausvastuusta pyörätuolien katoamisesta tai vaurioitumisesta. Voitaisiin myös asettaa velvoite, jonka mukaan matkustajan pääsy koneeseen on mahdollistettava, jos hän on ilmoittanut vammasta lippua varatessaan ja saanut vahvistuksen. Yhteisenä tavoitteena niiden toimien osalta, jotka koskevat lentoyhtiöiden turvallisuussyistä asettamia vammaisten kuljettamista koskevia

rajoituksia, on oltava epävarmuuden poistaminen ja yhdenmukaisuuden varmistaminen. Eurooppalaisten turvallisuusviranomaisten olisi määritettävä objektiiviset arviointiperusteet, jotka muodostaisivat vaatimusten perustan. Ehdotuksia valmistellessaan komissio ottaa huomioon Yhdysvalloissa ja Kanadassa jo voimassa olevat laaja-alaiset määräykset.

Lainsäädännön muoto

35. Sopimuksia koskevassa yhteisön lainsäädännössä lentoyhtiöille voitaisiin säätää seuraavankaltaisia perusvelvoitteita:

- sellaisen sopimuksen laatiminen, jossa selvästi määritellään kummankin sopimuspuolen oikeudet ja velvoitteet,
- tarjottavien palvelujen erittelemine, joka kattaa seuraavat seikat: kuljetusmaksu, lisähinnat, -maksut ja verot, maksettava loppusumma, lipun laji, takaisinmaksuehdot sekä lennon suorittavan liikenteenharjoittajan nimi; lisäksi velvoitteena olisi tietojen antaminen matkustajalle näistä keskeisistä seikoista ennen lipun varaamista,
- kuljetusehtojen määrittäminen (määritettävistä seikoista säädettäisiin asetuksessa) ja tietojen antaminen matkustajalle näistä ehdoista joko lippua varattaessa tai ennen lentoa,
- erilaisten uusien oikeuksien määrittelemine, vammaisten oikeudet mukaan luettuina.

Matkustajien kattavan suojan varmistamiseksi lainsäädäntöä sovellettaisiin yhteisöstä, yhteisöön ja yhteisön sisällä tapahtuvia lentoja koskeviin sopimuksiin riippumatta matkustajan kansallisuudesta sekä siitä, mihin valtioon liikenteenharjoittaja on sijoittautunut. Näin ollen sen soveltamisala olisi vastaava kuin kaikkiin yhteisön lentokentiltä lähteviin lentoihin sovellettavan asetuksen, joka koskee korvausta niissä tapauksissa, joissa jos matkustajalta evätään pääsy lennolle. Lainsäädäntö kattaisi myös sähköisen kaupankäynnin keinoin tehdyt sopimukset.

Komissio ehdottaa asianosaisia kuultuaan lainsäädäntöä, jolla luodaan matkustajille uusia oikeuksia määrittämällä lentokuljetussopimuksille vähimmäisvaatimukset (2001).

36. Vaikka sopimuksia koskevat säädökset saataisiinkin yhdenmukaistetuiksi yhteisössä tämän lainsäädännön avulla, jää maailmanlaajuisesti voimaan hajanainen joukko kansallisia sääntöjä. Tämän takia lentoyhtiöt joutuvat toimimaan erilaisten järjestelmien mukaisesti, ja matkustajilla on setvittävänään hämmentävä valikoima erilaisia oikeuksia ja velvoitteita. Meriliikenteestä ja jossain määrin rautatieliikenteestä poiketen ilmailualalla ei ole ollut apunaan sopimuksia koskevaa kansainvälistä sopimusta Varsovan ja Montrealin yleissopimuksia lukuun ottamatta. Lentoyhtiöt ovat IATA:n kautta pyrkineet itse standardoimaan kuljetussopimukset ja -ehdot, mutta niiden toimenpiteillä on omat rajoituksensa ja epäkohtansa. On ehkä aika harkita sopimusjärjestelmien yhdenmukaistamista koko maailman tasolla, tämän kuitenkin rajoittamatta yhteisön toimenpiteitä. Kyseiseen tehtävään voisi ryhtyä kansainvälinen

siviili-ilmailujärjestö (ICAO). Euroopan yhteisön on harkittava tällaisen aloitteen esittämistä ICAO:n yleiskokouksessa vuonna 2001.

5. PALVELUN PARANTAMINEN: VAPAAEHTOISET SITOUMUKSET

37. Lainsäädäntöä voidaan täydentää vapaaehtoisilla sitoumuksilla tai säännöstöillä, joiden tarkoituksena on parantaa palvelutasoa. Tällaisilla sitoumuksilla voidaan saada alustamaan asiakaspalvelunsa tasoa hyödyntämällä sen kykyä selvittää asiakkaiden tarpeet, sopeuttaa tuotteet ja työstää innovatiivisia ratkaisuja. Asiakkaiden kannalta puolestaan hyöty on siinä, että he saavat tällaiseen säännöstöön sitoutuvalta lentoyhtiöltä takeet tietyn tasoisesta palvelusta.
38. Amerikan lentoliikennealan järjestö Air Transport Association (ATA) on hyväksynyt Yhdysvaltojen viranomaisten aloitteesta palvelun laatua koskevan "Customers First" -säännöston ("Asiakkaat ensin"), ja tärkeimmät lentoliikenteen harjoittajat ovat laatineet sen johdosta yksityiskohtaisia suunnitelmia tämän puitesäännöston panemiseksi täytäntöön. Lentoyhtiöt ovat antaneet suunnitelmansa tiedoksi kongressille ja Yhdysvaltain liikenneministeriölle, joka valvoo täytäntöönpanoa. Tämä laaja-alainen säännöstö voisi toimia esimerkkinä tai perätä tarkkana mallina muiden lentoyhtiöryhmien asiakaspalvelusuunnitelmille. Siinä on useita kiinnostavia uutuuksia, kuten sitoumus, jonka mukaan lentoyhtiön puhelinvarausjärjestelmässä tarjotaan alhaisinta tarjolla olevaa kuljetusmaksua pyydettyjen päivien, lennon ja palveluluokan osalta. Toinen uutuus on sitoutuminen siihen, että asiakkaiden sallitaan maksutta joko pitää puhelinvaraus voimassa 24 tunnin ajan tai peruuttaa se tämän ajan kuluessa, jotta heillä olisi mahdollisuus etsiä halvempia hintoja muiden levityskanavien kautta.
39. IATA laatii paraikaa maailmanlaajuisia asiakaspalvelun puitteistoja, johon se toivoo kaikkien jäsenlentoyhtiöiden sitoutuvan; puitteisto koskee samankaltaisia asioita kuin ATA:n suunnitelma. Tarkoituksena on, että lentoyhtiöt kehittävät sen pohjalta yksilölliset palvelusitoumuksensa ja suunnitelmat niiden panemiseksi täytäntöön. Myös Euroopan lentoyhtiöiden liitto (AEA) aloittelee asiakaspalvelun perussitoumusten valmistelutyötä.
40. Komissio pitää tervetulleina näitä vapaaehtoisia aloitteita ja katsoo niiden täydentävän olennaisesti lainsäädäntöä. Se toivoo, että eurooppalaiset lentoyhtiöt, mukaan luettuina AEA:n jäsenet, tilauslentoyhtiöt, alueelliset lentoyhtiöt ja halpalentoyhtiöt, hyväksyvät nopeasti kauaskantoisen sopimuksen. Siinä voitaisiin sopia seuraavista vähimmäissitoumuksista:
- alhaisimman saatavilla olevan hinnan tarjoaminen lentoyhtiön paikanvarausjärjestelmässä pyydetyn päivämäärän, lennon ja palveluluokan osalta,
 - sen salliminen, että varaukset voidaan pitää voimassa tai peruuttaa maksutta 24 tunnin ajan,
 - tietojen antaminen matkustajille matkareitistä, koneenvaihdosta, peruutuksia koskevista säännöistä, kanta-asiakasehdoista ja ilma-aluksen tyypistä (pyydettyäessä),

- nopea tietojen antaminen matkustajille viivästyksistä, peruutuksista ja reitinmuutoksista,
- asianmukainen huolehtiminen viivästymisistä kärsivistä matkustajista lentokentällä,
- asianmukainen huolehtiminen viivästymisistä kärsivistä matkustajista ilma-aluksessa,
- vammaisten kohtelun saattaminen parhaiden toimintatapojen mukaiseksi sekä lentoyhtiöiden vaatimusten julkaiseminen,
- toimenpiteiden toteuttaminen vammaisten tarpeiden täyttämiseksi (esimerkiksi henkilöstöä kouluttamalla ja saattamalla tietoa saataville),
- korkeammat matkatavaroiden korvausvastuun rajat,
- matkatavaroiden luovutus määräajassa,
- vähimmäisavun antaminen niille matkustajille, joiden matkatavarat ovat vaurioituneet tai kadonneet,
- valitusten tekemisen helpottaminen ja sen varmistaminen, että vastaukset annetaan tietyn ajan kuluessa.

Vapaaehtoiseen säännöstöön voisi myös kuulua mekanismi lentoyhtiöiden ja matkustajien välisten erimielisyyksien ratkaisemiseksi oikeusistuimien ulkopuolella (ks. luku X). Jos lentoyhtiöt eivät suostu vakuuttaviin sitoumuksiin huhtikuuhun 2001 mennessä, komissio harkitsee joidenkin edellä mainittujen kohtien sisällyttämistä suunnittelemaansa sopimuksia koskevaan lainsäädäntöön.

41. Kansainvälisen lentokenttäjärjestön Euroopan alueyksikkö (Airport Council International-Europe) laatii parhaillaan kaikkia Euroopan lentokenttiä varten yleisiä normeja, joiden täytäntöönpanoa varten yksittäisten lentokenttien on määrä laatia myöhemmin omat suunnitelmansa. Nämä normit voisivat kattaa muun muassa seuraavat seikat:

- jonottamiseen kulunut aika esimerkiksi lähtöselvityksessä ja matkatavaroiden luovutuksessa,
- matkustajille tarkoitetut opasteet,
- palveluhenkilöstön asiakaspalvelukoulutus,
- turvallisuusjohtaminen,
- siisteys ja kunnossapito,
- asiakkaiden valitusten huomioon ottaminen,
- terminaaleihin kuljettaminen ja niihin pääsy.

Komission mielestä tällaisten normien olisi lisäksi katettava vammaisten avustaminen sekä huolehtiminen sellaisista matkustajista, jotka kärsivät ennen lähtöselvitystä sattuvista viivästymisistä. Komissio on myös sitä mieltä, että alan olisi harkittava lentokenttien ja terminaalien suunnitteluvaatimusten käyttöön ottamista, jotta lentokenttien suunnittelussa voitaisiin ottaa huomioon sellaiset laatuksiteerit kuten siirtymisten enimmäisajat, kiitoradalla rullaamiseen kulunut aika, kävelymatkat jne.

42. Näiden vapaaehtoisten sitoumusten kehittämiseksi komissio kaavailee yhdessä Euroopan siviili-ilmailukonferenssin (ECAC) kanssa osana Euroopan unionin ja ECAC:n välistä vuoropuhelua lentoyhtiöiden ja lentokenttien eri ryhmien edustajien saattamista yhteen asian tiimoilta. Komissio suosittelee painokkaasti, että myös matkustajien, kuluttajien ja vammaisten etujärjestöt otetaan mukaan tähän työhön ja että lentoyhtiöiden säännöstöä koskeva työ koordinoidaan lentokenttiä koskevan vastaavan työn kanssa, koska lentoyhtiöiden ja lentokenttien vastuut ovat useilla osaluilla päällekkäisiä, esimerkkeinä lähtöselvitys ja matkatavaroiden käsittely. Komissio haluaisi keskustella myös tulosten raportointia ja seuranta koskevista järjestelyistä, jotka ovat olennaisia tällaisten vapaaehtoisten sopimusten onnistumisen ja uskottavuuden kannalta. Lisäksi komissio haluaisi pohtia, olisiko perusteltua määrittää eräitä palveluja, kuten maahuolintaa ja matkatavaroiden käsittelyä, koskevia yhteisön normeja.

Komissio edistää eurooppalaisten lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisten sitoumusten valmistelua ja hyväksymistä niiden palvelun laadun parantamiseksi niin laajalti kuin mahdollista (2000–2001).

6. VIIVÄSTYNEET LENNOT: YHTEISÖN LAINSÄÄDÄNTÖ JA VAPAAEHTOISET SITOUKSET

43. Lennolle pääsyn epäämisen tai lennon peruutuksen tavoin myös viivästymiset ovat matkustajille epämiellyttäviä ja turhauttavia kokemuksia. Matkustajilla on kuitenkin nykyisin oikeus apuun ja korvaukseen vain silloin, kun heiltä evätään pääsy lennolle yhteisön lentokentillä. Asetuksessa 295/91 on vahvistettu huomattavia oikeuksia kaikille matkustajille, joilta evätään pääsy lennolle säännöllisen lennon ylivarauksen takia:
- lipun hinnan palautus toteutumattomalta matkan osalta tai vaihtoehtoisella lennolla matkustaminen niin pian kuin mahdollista; näin matkustaja pääsee jatkamaan matkaansa,
 - rahallinen korvaus, joka riippuu lennon pituudesta ja vaihtoehtoisella lennolla matkustamisesta aiheutuneesta perille pääsyn viivästymisestä,
 - vähimmäishuolenpito, joka käsittää ilmaiset puhelinsoitot, ateriat, virvokkeet ja hotellimajoituksen.
44. Lisäksi komissio antoi vuonna 1998 ehdotuksen tämän asetuksen muuttamisesta. Ehdotuksessa nostettiin rahallisen korvauksen määrää taloudellisten rasitteiden huomioon ottamiseksi ja ehdotettiin asetuksen soveltamisalan laajentamista siten, että se koskee myös muuta kuin säännöllistä lentoliikennettä sekä kattaa uudet lipunkirjoittamisen muodot ja tietojen antamisen niiden matkustajien oikeuksista, joilta

evätään pääsy lennolle. Komissio hyväksyi myös parlamentin tekemän tärkeän muutoksen, jolla asetuksen soveltamisalaa laajennettiin kattamaan lentojen peruutukset kaupallisista syistä. Vaikka jäsenvaltiot tukevatkin komission ehdotusta, neuvosto ei ole päässyt siitä sopimukseen asiaan liittymättömistä poliittisista syistä. Kun muutosasetus aikanaan annetaan, matkustajilla, joilta evätään pääsy lennolle, on hyvä suoja, toisin kuin viivästymisistä kärsivillä.

45. Erona on kuitenkin se, että lentoyhtiö on aina vastuussa ylivarauksista mutta ei viivästymisistä. Jos force majeure -tapauksia ei oteta huomioon, viivästyksiä saattavat lentoyhtiöiden lisäksi aiheuttaa lentokentät, lennonjohto ja muut palvelujen tarjoajat. Ilmeinen ratkaisu olisi, että lentoyhtiö avustaisi matkustajaa, maksaisi hänelle korvauksen ja perisi sitten kustannukset muilta palvelujen tarjoajilta silloin, kun lentoyhtiö ei itse ole syyppä viivästymiseen. Tällä hetkellä tähän liittyy kuitenkin kaksi ongelmaa. Ensinnäkin viivästymisen syyn määrittelemisen voi olla vaikeaa erityisesti silloin, kun viivästymisen johtuu aiemmista viivästymisistä. Toiseksi ei ole olemassa lentoyhtiöiden, lentokenttien, lennonjohdon ja muiden palveluntarjoajien välistä sopimusketjua, jonka perusteella lentoyhtiö voisi periä kustannuksiaan. Komissio myöntääkin, että näissä olosuhteissa olisi teknisesti mahdotonta säätää taloudellisesta korvauksesta, jota maksettaisiin viivästymisistä, mutta se pohtii jatkossa, miten nämä ongelmat voitaisiin ratkaista.
46. Jäljelle jää kysymys viivästyksistä kärsivien matkustajien avustamisesta, jotta he voisivat jatkaa matkaansa niin pian kuin mahdollista. Komission mielestä ei voida hyväksyä, että lentoyhtiöt jättävät matkustajia oman onnensa nojaan tuntikausiksi, sillä ne ovat sitoutuneet kuljettamaan heidät parhaansa mukaan "kohtuullisen joutuisasti" ja ottaneet vastaan maksun sellaisen palvelun suorittamisesta. Näin ollen komissio aikoo ehdottaa lainsäädäntöä, jolla lentoyhtiöitä vaaditaan tarjoamaan sellaiselle matkustajalle, joka on viivästymisen takia joutunut jäämään jollekin yhteisön lentokentälle pidemmäksi ajaksi kuin muutamaksi tunniksi, mahdollisuus valita joko lipun hinnan palautus toteutumattomalta matkan osalta tai vaihtoehtoinen lento määränpäähen niin pian kuin mahdollista. Tämä auttaisi viivästymisistä kärsiviä matkustajia jatkamaan matkaansa. Lisäksi lennon peruuttamista tai sitä, että matkan yhtä osaa ei viivästymisten takia voida lentää, ei saisi käyttää perusteena koko lipun mitätöimiselle. Lainsäädännössä olisi säädettävä myös tästä.
47. Hieman erilainen kysymys on viivästymisistä kärsiville matkustajille tarjottava vähimmäishuolenpito. Euroopan lentoyhtiöt voisivat sitoutua huolehtimaan viivästymisistä kärsivistä matkustajista vapaaehtoisen säännösten perusteella. Tästä olisi lainsäädäntöön verrattuna se etu, että lentoyhtiöillä olisi mahdollisuus kehittää itse paras mahdollinen ratkaisu ja kilpailla viivästymisistä kärsiville matkustajille tarjotulla palvelulla. Jotkin lentoyhtiöt voisivat tarjota täyttä huolenpitoa ja toiset, erityisesti halpalentoyhtiöt, huomattavasti vähemmän. Kun matkustajat saivat asiasta riittävästi tietoa, he voisivat valita, mikä parhaiten vastaa heidän tarpeitaan ja sopii heidän taloudelleen. Joissakin olosuhteissa viivästymisistä voi kuitenkin aiheutua matkustajille vakavia vaikeuksia, erityisesti silloin, kun ne kestävät yön yli tai kun ne koskevat pieniä lapsia tai sellaisia ihmisiä, joilla on erityistarpeita. Komissio harkitsee, sisällyttääkö se tällaiset tapaukset lainsäädännön soveltamisalaa. Matkustajille voi myös aiheutua viivästymisiä jo ennen lähtöselvitystä; silloin heistä huolehtiminen on lentokentän vastuulla, ja lentokentät voisivat sisällyttää tällaisen perushuolenpidon vapaaehtoiseen sääntöönsä.

48. Kahdesta muustakin toimenpiteestä olisi matkustajille suuresti apua. Toinen on nopea tiedottaminen viivästymisten syystä ja niiden odotettavissa olevasta kestosta heti, kun niitä sattuu (ja samankaltainen tiedottaminen ylivarauksesta ja lentojen peruuttamisesta). Lentoyhtiöt voisivat sisällyttää tämän vapaaehtoisen säännöstönsä – ks. luku 5. Toinen toimenpide on lentoyhtiöiden aikataulussa pysymisen vertailu, jonka komissio aikoo suorittaa kaavailemassaan raportissa aikataulussa pysymisen indikaattoreista – ks. seuraava luku.

Jotta viivästymisistä kärsivät matkustajat voisivat jatkaa matkaansa sujuvasti, komissio ehdottaa lainsäädäntöä, jossa heille annetaan oikeus joko lipun hinnan palautukseen tai vaihtoehtoiseen lentoon niin pian kuin mahdollista (ehdotus on määrä antaa 2001).

Jotta viivästymisistä aiheutuvat haitat matkustajille voitaisiin minimoida, komissio edistää riittävää huolenpitoa koskevien sääntöjen sisällyttämistä lentoyhtiöiden vapaaehtoiisiin sitoumuksiin palvelun laadun parantamiseksi (2000-2001).

7. KULUTTAJARAPORTIT

49. Voidakseen tehdä oikeaan osuvia valintoja eri lentoyhtiöiden välillä sekä yleensä että tietyillä reiteillä matkustajat tarvitsevat tietoja eri lentoyhtiöiden toiminnan laadukkuudesta. Tällaisten tietojen avulla heidän olisi mahdollista vertailla asianmukaisin perustein eri yhtiöiden toimintaa ja valita se lentoyhtiö, joka tarjoaa parasta palvelua. Lisäksi näiden tietojen saattaminen laajalti saataville kannustaisi voimakkaasti lentoyhtiöitä kilpailemaan palvelun laadulla, mikä nostaisi palvelun tasoa koko alalla. Yhdysvaltain viranomaiset ovat jo joidenkin vuosien ajan julkaisseet kuukausittain kuluttajaraportteja, joiden tuloksista kerrotaan laajalti. Näissä raporteissa vertaillaan kymmenen suurimman liikenteenharjoittajan toiminnan laadukkuutta aikataulujen noudattamisen²⁰, väärin käsitellyn matkatavaran osuuden, ylivarauksen takia lennolta pois jääneiden matkustajien osuuden sekä valitusten lukumäärän ja niiden syiden perusteella. Raporteissa lentoyhtiöt asetetaan paremmuusjärjestykseen kunkin vertailutekijän osalta helposti ymmärrettävällä tavalla.
50. Eurooppalaisten matkustajien kannalta olisi hyödyllistä, jos yhteisö toteuttaisi toimia samankaltaisten raporttien laatimiseksi. Yhdysvalloissa saaduista kokemuksista päätellen raportit sekä auttaisivat kuluttajia tekemään perusteltuja valintoja että kannustaisivat lentoyhtiöitä tavoittelemaan parempaa palvelun tasoa. Kuten yhtenäistä eurooppalaista ilmatilaa koskevassa komission tiedonannossa todettiin, komission tarkoituksena on julkaista kuukausittain raportteja aikataulujen noudattamisesta, ja se aikoo ehdottaa lainsäädäntöä, jonka avulla lentoyhtiöiltä saataisiin tätä varten tarvittavat tiedot. Näissä raporteissa voitaisiin käsitellä myös muita palvelun laadun osatekijöitä, kuten niiden matkustajien osuutta, joilta evätään pääsy lennolle ylivarauksen takia tai siksi, että lento peruuntuu kaupallisista syistä; matkatavaroiden viivästymis-, katoamis- tai vaurioitumistapausten määrää; valitusten määrää ja niiden syitä sekä mahdollisesti halvimpaan hintaan myytyjen paikkojen osuutta. Lentoyhtiöt

²⁰ Kokonaisuudessaan, saapumis- ja lähtökentittäin (kellonajan mukaan jaoteltuna) ja kaupunkien välisten pääyhteyksien mukaan.

pantaisiin paremmuusjärjestykseen kunkin eri indikaattorin mukaan ja, mikäli mahdollista, yleisesti. Keskusteltuaan tarkoista indikaattoreista asianosaisten kanssa komissio ehdottaa tilastotietojen saamiseksi tarvittavaa lainsäädäntöä. Vaikka komissio onkin tietoinen siitä, että lentoyhtiöt saattavat pitää tätä lisärasitteena, se uskoo, että tällaiset indikaattorit ovat yleinen yrityksen johtamisen välinen ja että tietojen pitäisi olla yhtiöissä helposti saatavilla.

Jotta matkustajat saisivat tarvitsemansa tiedot voidakseen tehdä perusteltuja valintoja lentoyhtiöiden välillä, komissio ehdottaa lainsäädäntöä, jolla lentoyhtiöitä vaaditaan toimittamaan tiedot, joita komissio tarvitsee julkaistakseen säännöllisiä kuluttajaraportteja (2000).

8. VALITUKSET

51. Matkustajat tekevät lentoyhtiöille valituksia, koska nämä ovat organisaatioita, joiden kanssa he ovat tehneet sopimuksen; lentoyhtiöiden tehtävänä on vastata valituksiin ja selvittää asiat, joita ne koskevat. Kuulemismenettelyssä ilmeni tyytymättömyyttä ja turhautumista valitusten käsittelyyn, ja matkustajien ja matkatoimistojen järjestöt suosittelivat menettelyjen tarkistamista. Eurooppalaiset lentoyhtiöt voisivat vapaaehtoisessa säännöstössä sitoutua ottamaan käyttöön yksinkertaiset vakioidut menettelytavat valitusten tekemistä varten, luomaan tehokkaat järjestelmät niiden käsittelemiseksi ja vastaamaan niihin lyhyessä ajassa. Ne voisivat myös antaa matkustajille selkeät tiedot toimistosta, johon näiden on toimitettava valituksensa, sillä matkustajat eivät usein tiedä, miten heidän tulisi menetellä.
52. Tällaisten parannusten jälkeenkin tulee olemaan tapauksia, joissa lentoyhtiöt ja matkustajat ovat eri mieltä valitusten ratkaisemisesta. Matkustajan kannalta ei kuitenkaan useinkaan ole vaivan arvoista viedä asiaa oikeuteen. Siksi molemmille osapuolille olisi hyötyä mekanismista, jolla riitoja voitaisiin ratkaista oikeusistuinten ulkopuolella, esimerkiksi vaihtoehtoisen riitojenratkaisun avulla. Yksi vaihtoehto olisi kansallisten viranomaisten tai komission toimiminen välittäjänä ratkaisun aikaansaamisen helpottamiseksi, mutta tämä olisi raskas ja hidasliikkeinen menettely. Parempi ratkaisu olisi, että eurooppalaiset lentoyhtiöt perustaisivat ratkaisujärjestelmän, johon kumpikin puoli voisi vedota. Tässä yhteydessä olisi noudatettava komission suositusta tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista²¹, joita ovat riippumattomuus, avoimuus, vastavuoroisuusperiaate, tehokkuus, laillisuus ja edustamisen vapaus.
53. Riitojen ratkaisemisesta tulee mutkikkaampaa ja kalliimpaa, kun kuluttaja asuu yhdessä jäsenvaltiossa ja lentoyhtiö on sijoittautunut toiseen. Yksi ratkaisu olisi, että eurooppalaiset lentoyhtiöt perustaisivat yhden ainoan oikeusistuinten ulkopuolella toimivan ratkaisujärjestelmän koko yhteisöä varten kuultuaan sitä ennen matkustajien ja kuluttajien näkemyksiä näiden etuihin liittyvistä kysymyksistä. Toinen mahdollisuus olisi erillisten kansallisten järjestelmien perustaminen kussakin jäsenvaltiossa ja useamman kuin yhden maan toimijoita koskevien valitusten siirtäminen käsiteltäväksi Euroopan laajuisen tuomioistuinten ulkopuolisten verkon (kuluttajariitoja

²¹ Komission suositus N:o 98/257/EY, annettu 30 päivänä maaliskuuta 1998, tuomioistuinten ulkopuolisiin kuluttajariitoja ratkaiseviin elimiin sovellettavista periaatteista, EYVL L 115, 17.4.1998.

tuomioistuinten ulkopuolella ratkaisevien elinten yhteisön laajuisen verkon välityksellä²². Komissio aikoo keskustella eri vaihtoehdoista asianosaisten kanssa ja tukea yleisesti hyväksyttävissä olevan ratkaisun käyttöönottoa.

Komissio edistää yksinkertaisten valitusmenettelyjen ja oikeusistuinten ulkopuolisen riitojenratkaisumekanismin sisällyttämistä lentoyhtiöiden vapaaehtoiisiin sitoumuksiin palvelun laadun parantamiseksi (2000-2001).

9. MATKUSTAJIEN ETUJEN AJAMINEN

54. Matkustajien etuja ei tällä hetkellä ajeta kovinkaan ponnekkaasti yhteisön tasolla eikä eräissä jäsenvaltioissa, mikä on ilman muuta puute heidän oikeuksiensa suojan kannalta. Matkustajien etujen selkeä ja määrätietoinen esille tuominen toimisi vastapainona lentoyhtiöiden ja lentokenttien edunvalvonnalle ja varmistaisi sen, että kaikkien osapuolten näkemykset otettaisiin politiikassa täysin huomioon. Se tukisi myös lentoyhtiöiden ja lentokenttien vapaaehtoisten sitoumusten kehittämistä palvelujen parantamiseksi, sillä tarvitaan merkittävää vastavoimaa, joka esittäisi lentoyhtiöille ja -kentille vaatimuksia, arvostelisi rakentavasti niiden ehdotuksia ja tukisi kaikkia osapuolia tyydyttäviä ratkaisuja. Lisäksi sellaiset matkustajajärjestöt, joilla on jonkin verran voimavaroja, voisivat avustaa sitoumusten noudattamisen valvonnassa ja lentoyhtiöiden sopimusten tasapainoisuuden arvioimisessa. Niin ikään ne voisivat nostaa kieltokanteita, jos lentoyhtiöt ja lentokentät eivät noudata yhteisön lainsäädäntöä kuluttajien yhteistä etua koskevista kysymyksistä²³.
55. Matkustajien etujen ajamisessa on maakohtaisia eroja. Joissakin jäsenvaltioissa on olemassa erityisiä järjestöjä, jotka edustavat lentomatkustajia; toisissa kuluttajajärjestöt hoitavat tämän tehtävän. Toiminnan taso vaihtelee huomattavasti, samoin työtä varten käytettävissä olevat voimavarat. Näin ollen ensiaskeleena jäsenvaltioiden olisi edistettävä etujärjestöjen perustamista tai vahvistamista.
56. Koko yhteisössä lentoliikenteen eurooppalaisten käyttäjäjärjestöjen liitto (Federation of Air Transport Users Representatives in Europe, FATURE) ajaa aktiivisesti matkustajien etuja, mutta sen voimavarat ovat vähäiset, ja se on politiikan analysoinnin ja poliittisen edustuksen suhteen riippuvainen kansallisista järjestöistä. Komissio keskustelee jäsenvaltioiden ja matkustaja- sekä kuluttajajärjestöjen kanssa siitä, miten edunvalvontaa voitaisiin vahvistaa yhteisön tasolla. Yksi mahdollisuus on etujärjestöille annettava taloudellinen tuki.

Komissio keskustelee jäsenvaltioiden ja matkustajajärjestöjen kanssa siitä, miten matkustajien edunvalvontaa voitaisiin vahvistaa yhteisön tasolla (2001).

²² Neuvoston päätöslauselma kuluttajariitoja tuomioistuinten ulkopuolella ratkaisevien kansallisten elinten yhteisön laajuisesta verkosta, 13.4. 2000.

²³ Tällöin ne toimisivat "oikeutettuina yksiköinä" kuluttajien etujen suojaamista tarkoittavista kieltokanteista toukokuun 19 päivänä 1998 annetun direktiivin 98/27/EY (EYVL L 166, 11.6.1998) mukaisesti.

10. MUUT TOIMENPITEET

57. Internetin kautta tapahtuva lippujen myynti ja varaaminen: Matkatoimistot, lentoyhtiöt ja tietokonepohjaiset paikanvarausjärjestelmät kilpailevat kaikki tätä nykyä kuluttajien huomiosta luomalla Internet-sivuja, joiden kautta voi hankkia lentoliikennepalveluja. Tämä kehitys saattaa tarjota kuluttajille erinomaisia mahdollisuuksia vertailla hintoja ja tehdä suoraan omat matkasuunnitelmat. Lentoyhtiöt ovat toistaiseksi kehittäneet Internet-sivuja paljolti omissa nimissään myydäkseen lippuja suoraan yleisölle. Kolme suurten yhdysvaltalaisen, eurooppalaisten ja Aasian ja Tyynenmeren alueen lentoliikenteen harjoittajien ryhmittymää on kuitenkin ilmoittanut aikovansa rakentaa yhteisiä Internet-portaaleja varmistaakseen itselleen osuuden online-markkinoista.
58. On tärkeää seurata näitä suurten lentoyhtiöiden kunnianhimoisia suunnitelmia ja varmistaa, että ne eivät entisestään vaikeuta pienten lentoliikenteen harjoittajien mahdollisuuksia levittää tuotteitaan tehokkaasti eivätkä kuluttajien mahdollisuuksia saada kattavaa tietoa tarjolla olevista palveluista. Voimassa olevissa tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien käyttöä koskevissa Euroopan yhteisön käyttäytymissäännöissä edellytetään, että näiden järjestelmien perinteisten matkatoimistojen kautta tarjoamat tiedot ovat puolueettomia ja kattavia. Internet-matkatoimistojen kehittyessä komissio selvittää niiden vaikutuksia markkinoihin sekä sitä, onko niiden toiminta sopusoinnussa sekä kilpailusääntöjen että tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevien käyttäytymissääntöjen kanssa. Lisäksi se arvioi, onko paikanvarausjärjestelmiä koskevissa käyttäytymissäännöissä otettu riittävästi huomioon kaikki ne ongelmat, joita voi ilmetä.
59. Kilpailu. Komissio tutkii yhteistunnuksen käytön vaikutusta kilpailuun erityisesti yksittäisten menettelyjen yhteydessä. Tarkastellessaan vuonna 2001 uudelleen interline-järjestelyjä koskevaa ryhmäpoikkeusta se selvittää lisäksi tariffien koordinoinnin vaikutuksia kilpailuun. Samoin se tutkii kanta-asiakkaiden bonusohjelmien kilpailuvaikutuksia erityisesti fuusioiden ja yhteisyritysten yhteydessä.
60. Kuulemisen yhteydessä tuotiin esille myös useita muita kysymyksiä. Näistä yksi oli lentoyhtiön vararikko. Komissio ei näe mitään erityistä tarvetta suojella muista taloudellisista riskeistä poiketen kuluttajia lentoyhtiöiden vararikoilta, koska vararikkojen mahdollisuus ei ole erityisen suuri. Joka tapauksessa yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista annetulla asetuksella 2407/92²⁴ varmistetaan yhtiöiden talouden vakaus, ja olemassa on jo erilaisia suojamuotoja. Lisäksi IATA ja Euroopan yhteisön matkatoimistojen ja matkanjärjestäjien kansallisten liittojen ryhmittymä (Group of National Travel Agents' and Tour Operators' Associations within the EU, ECTAA) keskustelevat takuurahaston perustamisesta. Tästä rahastosta maksettaisiin lippujen hinnan palautukset tai vaihtoehtoiset lennot, ja se rahoitettaisiin lipuista perittävällä vähäisellä verolla. Komissio aikoo ennen jatkotoimenpiteiden harkitsemista selvittää, saako tämä järjestely riittävästi tukea voidakseen toimia ja onko se kilpailusääntöjen mukainen.
61. Yhteistunnuksen käyttävien yhtiöiden turvallisuus. Ei voida hyväksyä, että yhteistunnuksen käyttö johtaisi tilanteeseen, jossa matkustajat joutuisivat tyytymään

²⁴ Neuvoston asetus (ETY) N:o 2407/92, annettu 23 päivänä heinäkuuta 1992, yhteisön lentoliikenteen harjoittajien toimiluvista, EYVL L 240, 24.8.1992.

yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevien kumppanuusyhtiöiden lennoilla heikompaan turvallisuustasoon kuin yhteisön liikenteenharjoittajien lennoilla. On esitetty, että lentoyhtiöitä olisi vaadittava tarkastamaan niiden kanssa yhteistunnusta käyttävien yhtiöiden, erityisesti yhteisön ulkopuolisista maista peräisin olevien lentoliikenteen harjoittajien, turvallisuus. Tämä merkitsisi vastuun siirtymistä sääntelyviranomaisilta lentoyhtiöille tai, mikäli tarkastuksista huolehtivat eurooppalaiset viranomaiset, yhteisön turvallisuussääntöjen ekstraterritoriaalista soveltamista. Tätä nykyä asetuksessa 2407/92 säädetään, että lentoliikenteen harjoittajien on hankittava etukäteen asianomaisen lupaviranomaisen hyväksyntä ilma-alusten vuokraamiseen, eikä leasing-sopimuksia, joilla ilma-alus vuokrataan miehistöineen, saa hyväksyä, ellei yhteisön turvamääräyksiä vastaavia määräyksiä sovelleta. Komissio katsoo, että nämä säännökset koskevat yhteistunnuksen käyttöä ja luvakkeita sekä alihankintoja, ja aikoo muistuttaa jäsenvaltioita näistä velvoitteista.

62. Matkustamo-olosuhteet. Jotkut asiantuntijat ovat varoittaneet alhaisen paineen, kapean istuinvälin ja avaruussäteilyn terveysvaikutuksista sekä tautien tartuntavaarasta matkustamossa. Keskusteluasiakirjan johdosta saatu palaute osoitti vastaajien olevan laajalti yhtä mieltä siitä, että ongelmien laajuus ja luonne on ensin määritettävä tarkastelemalla tehtyjä tutkimuksia ja tekemällä lisätutkimuksia, mikäli se on tarpeen. Komissio aikoo perustaa asiantuntijaryhmiä käymään yksityiskohtaisesti läpi tehtyjä tutkimuksia ja tekemään päätelmät terveydelle koituvista riskeistä yhteistyössä asianomaisten osapuolten kanssa. Komissio selvittää myös, voitaisiinko yhteisön toimenpiteillä vaikuttaa matkustajien häiriökäyttäytymiseen ("lentohäiriköintiin"). Pohtiessaan mahdollista yhteisön toimenpiteiden toteuttamista näillä aloilla komissio ottaa kaikilta osin huomioon toissijaisuusperiaatteen.

Internet

Komissio tutkii Internetin kautta tapahtuvan lentolippujen myynnin ja varaamisen vaikutuksia markkinoihin sekä sen yhdenmukaisuutta kilpailusääntöjen ja tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevien käyttäytymissääntöjen kanssa.

Kilpailu

Komissio tarkastelee yksittäisten menettelyjen yhteydessä yhteistunnuksen käytön vaikutuksia; lisäksi se selvittää interline-järjestelyjen osalta tariffien koordinoinnin vaikutuksia arvioidessaan interline-järjestelyjä koskevaa ryhmäpoikkeusta (2001).

Matkustamo-olosuhteet

Komissio perustaa asiantuntijaryhmiä, joiden tehtävänä on tarkastella matkustamo-olosuhteiden vaikutuksista tehtyjä tutkimuksia ja tehdä päätelmiä terveysriskeistä (2001).

Selitykset

1. Sopimus ja kuljetusehdot

Sopimuksella tarkoitetaan tässä yhteydessä yhteisymmärryksessä tehtyä sitovaa päätöstä tietyn palvelun tarjoamisesta ja hankkimisesta tiettyyn hintaan ja tiettyin ehdoin. IATA:lla on sopimuksia koskevia sääntöjä, joita sovelletaan sen jäsenlentoyhtiöiden kansainvälisillä lennoilla. Kotimaan lentoja koskevat sopimukset ja muiden kuin IATA:n jäsenten, kuten charter- ja halpalentoyhtiöiden, sopimukset voivat olla erilaisia.

IATA:n sopimussäännöt koskevat suoritettavan vaihtokaupan olennaisia osia, ja niissä määritellään erityisesti palvelu, hinnat ja korvausvastuun rajoitukset. Muita ehtoja määritellään "kuljetusehdoissa", jotka ovat osa sopimusta. IATA ei ole antanut kuljetusehtoja koskevia sitovia sääntöjä vaan pelkästään suosituksia (suositus 1724). Kullakin jäsenlentoyhtiöllä on omat ehtonsa, jotka saattavat erota suosituksesta; joka tapauksessa suosituksessa jätetään lentoyhtiöille harkinnan varaa eri osa-alueiden suhteen. Samoin kuin IATA:n sopimuksia koskevat säännöt myös sen suositus koskee jäsenlentoyhtiöiden kansainvälisiä lentoja.

Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuvirasto Office of Fair Trading (OFT) on sille jätetyn valituksen perusteella katsonut, ettei suositus 1724 ole kuluttajasopimusten kohtuuttomista ehdoista annetun direktiivin 93/13 mukainen ja pyytänyt IATA:a muuttamaan suositusta. Keskustelut osapuolten välillä jatkuvat edelleen.

2. Lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuu kuolemantapauksissa, loukkaantumistapauksissa ja matkatavaroiden kadotessa tai vaurioituessa.

Varsovan yleissopimuksessa, sellaisena kuin se on muutettuna, määritetään alhaiset korvausvastuun rajat. Euroopan yhteisö hyväksyi vuonna 1997 asetuksen, jossa säädetään eräin ehdoin rajoittamattomasta korvausvastuusta kuoleman- ja loukkaantumistapauksissa (lentoliikenteen harjoittajien vastuusta onnettomuustapauksissa 9. lokakuuta 1997 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 2027/97). Viime vuonna allekirjoitettiin uusi kansainvälinen sopimus, Montrealin yleissopimus (yleissopimus eräiden kansainvälistä ilmakuljetusta koskevien sääntöjen yhtenäistämistä); sen ehdot ovat samankaltaiset kuin yhteisön asetuksen paitsi siinä mielessä, että se koskee myös matkatavaran korvausvastuuta. Montrealin yleissopimus on nyt ratifioitava ja yhteisön asetusta on muutettava.

Keskusteluasiakirjaan vastanneet järjestöt

Jäsenvaltiot ja viralliset järjestöt

Ministerio de Fomento (Espanja)

République Française

Bundesministerium für Verkehr (Saksa)

Department of Environment, Transport and Regions (Yhdistynyt kuningaskunta)

Department of Public Enterprise (Irlanti)

Oikeusministeriö (Suomi)

Suomen kuluttajavirasto

Das Büro für Konsumentenfragen, Bundeskanzleramt (Itävalta)

Kreikan pysyvä edustaja Euroopan unionissa

Bundeskammer für Arbeiter und Angestellte (Itävalta)

Det Kongelige Samfedsels-departement (Norjan liikenneministeriö)

Civil Aviation Authority (Yhdistynyt kuningaskunta)

Lentoliikenteen harjoittajat

International Air Transport Association (IATA)

Association of European Airlines (AEA)

International Air Carriers Association (IACA)

European Regions Airline Association (ERA)

Air Transport Association of America

Arab Air Carriers Association

British Airways

Airtours International

Virgin Atlantic

Go Fly

Britannia Airways

Ryanair

Portugalia Airlines

Cyprus Airways

United Airlines

Braathens

Matkustaja- ja kuluttajajärjestöt

Federation of Air Transport User Representatives in Europe (FATURE)

International Air Passengers Association (IAPA)

European Consumers' Organisation (BEUC)

Air Transport Users Council (Yhdistynyt kuningaskunta)

Comitato Consumatori, Altro Consumo (Italia)

Unione Nazionale Consumatori (Italia)

Comité des Usagers du Transport Aérien (Ranska)

ANWB (Royal Dutch Touring Club)

Associação Portuguesa a defesa do consumidor (DECO)

Federação Nacional das Cooperativas de Consumo (Portugali)

Forbrugerradet (Tanska)

General Consumer Council for Northern Ireland

Matkatoimistot

Group of National Travel Agents' and Tour Operators' Associations within the EU²⁵ (ECTAA)

Guild of European Business Travel Agents (GEBTA)

Association of British Travel Agents

Lentokentät

Airports Council International, European Region

Vammaisjärjestöt

European Disability Forum

Disabled Peoples' International, European Region

European Blind Union

European Association for Cochlear Implant Users

Royal National Institute for the Blind (Yhdistynyt kuningaskunta)

Deutscher Blinden-und-Sehbehinderten verband e.V.

De Samvirkende Invalideorganisationer (Tanska)

DPI - Italia

IHD Airport Services

Disabled Persons Transport Advisory Committee (Yhdistynyt kuningaskunta)²⁶

Access to the Skies (Yhdistynyt kuningaskunta)²

²⁵ Yhteinen vastaus.

²⁶ Yhteinen vastaus.

Muut

International Union of Aviation Insurers

Worldspan (matkatietopalvelu)

European Cockpit Association

Aviation Health Institute (Yhdistynyt kuningaskunta)

IATA:N SUOSITUS 1724
YLEISET KULJETUSEHDOT**(Vuoden 1998 versio)**

Sovellettavuus:	yleistä tilauslennot yhteistyöjärjestelyt (code shares) lakien soveltaminen muiden ehtojen soveltaminen
Liput:	voimassaolevan lipun välttämättömyys voimassaoloaika lippukuponkien järjestys ja käyttö liikenteenharjoittajan yhteystiedot
Hinnat ja maksut:	yleistä sovellettavat hinnat verot ja maksut valuutta
Paikanvaraukset:	paikanvarauksen edellytykset lipun lunastamisen aikarajat henkilötiedot istumapaikat palvelumaksu käyttämättömästä paikasta paikanvarauksen uudelleenvahvistaminen
Lähtöselvitys	
Kieltäytyminen kuljetuksesta ja kuljetusrajoitukset:	oikeus kieltäytyä kuljetuksesta erityisjärjestelyt
Matkatavara:	veloituksetta kuljetettava matkatavara ylimääräinen matkatavara tavarat, joita ei hyväksytä matkatavaraksi oikeus kieltäytyä kuljetuksesta oikeus tarkastukseen kirjattu matkatavara arvotavaran ilmoittaminen ja veloitus kirjatun matkatavaran nouto ja luovutus eläimet
Aikataulut, viivästykset ja lentojen peruutukset:	aikataulut peruutukset, uudelleenreititykset, viivästykset jne.
Takaisinmaksu:	pakollinen takaisinmaksu vapaaehtoinen takaisinmaksu takaisinmaksu kadonneesta lipusta oikeus kieltäytyä takaisinmaksusta valuutta lipun korvattavuuden aikaraja

Käyttäytyminen lentokoneessa:

yleistä
elektroniset laitteet
järjestelyt muiden palvelujen suorittamiseksi

Hallinnolliset muodollisuudet:

yleistä
matka-asiakirjat
maahantulo-oikeuden epäminen
matkustajan vastuu sakoista, pidätyskuluista yms.
tullitarkastus
turvatarkastus

Peräkkäin kuljettavat lentoyhtiöt

Lentoyhtiön vastuu

Määräajat muistutusten esittämiselle ja
kanteiden nostamiselle:

määräaika muistutusten tekemiselle
määräaika kanteiden nostamiselle