



C/2024/3382

31.5.2024

Lausunto Euroopan talous- ja sosiaalikomitea

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EY) N:o 261/2004, (EY) N:o 1107/2006, (EU) N:o 1177/2010, (EU) N:o 181/2011 ja (EU) 2021/782 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse matkustajien oikeuksien toteuttamisesta unionissa

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

ja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä

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

(C/2024/3382)

Esittelijä: **Ileana IZVERNICEANU DE LA IGLESIA**

Lausuntopyyntö	Euroopan unionin neuvosto, 29.1.2024 ja 1.2.2024 Euroopan parlamentti, 8.2.2024
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 91 artiklan 1 kohta, 100 artiklan 2 kohta ja 304 artikla
Vastaava jaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen jaostossa	28.2.2024
Hyväksyminen täysistunnossa	20.3.2024
Täysistunnon numero	586
Äänestystulos (puolesta / vastaan / pidättyi äänestämästä)	212/1/2

1 Päätelmät ja suositukset

1.1 Euroopan talous- ja sosiaalikomitea (ETSK) kannattaa komission ehdottamaa uutta lainsäädäntöä, jolla pyritään parantamaan matkustajien oikeuksia ja tiedonsaantia. Uuden lainsäädännön osia (pakettimatkat, matkustajien oikeudet ja multimodaaliset matkat) on pidettävä toisiaan täydentävinä.

1.2 ETSK katsoo, että tarkoituksenmukainen ja tehokas sääntely paitsi parantaa matkustajien asemaa myös tekee tästä elinkeinoalasta Euroopassa vahvemman ja kilpailukykyisemmän.

1.3 ETSK on huolissaan siitä, että kansalaiset eivät tunne oikeuksiaan ja että oikeuksien täytäntöönpano on ongelmallista. Komitea katsookin, että tiedotus on hyödyllisin ja tehokkain väline siihen, että matkustajat oppivat tuntemaan oikeutensa ja vaatimaan oikeuksiensa kunnioittamista, jos niitä loukataan. ETSK pyytää siksi komissiota varmistamaan, että matkailupalvelujen tarjoajien tiedotus on laajaa ja laadukasta ja että tietoa voi saada helposti ja sitä välitetään myös henkilökohtaisesti, vaikka tiedolle olisi muitakin, muun muassa digitaalisia välityskanavia.

1.4 ETSK pyytää komissiota parantamaan tiedon välitystä matkustajille ennen matkan varaamista ja erityisesti silloin, jos matka keskeytyy. Tiedotuksen on oltava kaikkien vastaanottajien ymmärrettävissä. Komitea kehottaa tehostamaan tiedonlevitystä tiedotuskampanjoiden avulla.

1.5 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti siihen, että vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien suojelua parannetaan, ja suosittaa, että komissio ottaa laajemman suojelun piiriin myös lasten kanssa matkustavat, sillä on selvää, että he kohtaavat matkoillaan monenlaisia vaikeuksia.

1.6 ETSK suhtautuu myönteisesti siihen, että asetuksella tuetaan vihreän kehityksen ohjelmaa edistämällä kestävästä liikennettä. Komitean mielestä olisi syytä tunnustaa, että suuri merkitys on myös hyvin koulutetuilla ja hyvin kohdelluilla alan työntekijöillä.

1.7 ETSK vaatii varmistamaan, että sääntely todella on tehokasta ja sitä noudatetaan. Sitä varten on seurattava yrityksiltä kahden vuoden välein vaadittavia raportteja ja määrättävä seuraamuksia, jos sääntöjä ei noudateta.

2 Komission asiakirjan pääsisältö

2.1 Komissio on antanut useita ehdotuksia, jotka muodostavat kestävästä liikkumisesta käsittelevän paketin. Sen tarkoituksena on parantaa matkustajien matkustuskokemusta vahvistamalla heidän oikeuksiaan. Sääntöjen laatimisessa on otettu huomioon viimeaikaiset opetukset covid-19-kriisistä ja useiden liikenteenharjoittajien konkurssista. Näissä kokemuksissa on korostunut tarve tiukentaa matkustajien oikeuksien noudattamista, jotta joukkoliikenteen käyttö yleistyisi yksityisten liikennevälineiden sijaan ja jotta vihreä kehitys saisi näin vauhtia.

2.2 Komission ehdotuksessa keskitytään kolmeen osa-alueeseen. Ensimmäinen on matkustajien oikeuksien tarkistaminen ja parantaminen siltä osin kuin on kyse matkustajien oikeuksien toteuttamisesta unionissa (COM(2023) 753). Toinen on ehdotus EU:n asetukseksi matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä ja kolmas matkapaketeista annetun vuoden 2015 direktiivin tarkistaminen. Tässä lausunnossa käsitellään komission ehdottaman toimenpidepaketin ensimmäistä ja toista osa-aluetta.

2.3 Multimodaalisten matkojen merkitys tulee kasvamaan. Komission arvioiden mukaan multimodaalisia matkoja teki 91 miljoonaa matkustajaa vuonna 2019, ja määrän odotetaan kasvavan 103,6 miljoonaan vuonna 2030 ja 150,9 miljoonaan vuonna 2050.

3 Yleistä

3.1 ETSK kannattaa lento-, juna-, laiva- ja tieliikenteen matkustajien oikeuksia koskevien EU:n sääntöjen tarkistamista ja katsoo, että kokonaisvaltainen tarkastelutapa on tarkoituksenmukaisin tapa edetä tämän alan sääntelyssä. Näin kannustetaan joukkoliikenteen käyttämiseen ja annetaan sitä kautta vauhtia vihreälle kehitykselle.

3.2 ETSK suhtautuu erittäin myönteisesti lainsäädännön tarkistamisen päätavoitteisiin, joita ovat vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeus esteettömyyteen ja apuun, oikeus kuljetussopimuksen täyttämiseen häiriötilanteissa niin pitkälle kuin mahdollista, oikeus korvaukseen sekä oikeus nopeaan, helposti saatavilla olevaan ja sujuvaan valitusten käsittelyjärjestelmään.

3.3 ETSK katsoo, että ehdotus vastaa komission kestävästä ja älykkään liikkuvuuden strategian yhteydessä tekemää sitoumusta varmistaa, että matkustajien oikeudet toteutuvat EU:ssa asianmukaisesti ja ovat asianosaisille selkeitä, että apua ja korvauksia on saatavilla ongelmatilanteissa multimodaalisessa kehityksessä ja erityisesti että määrätään asianmukaisia seuraamuksia, kun sääntöjä on rikottu matkustajien oikeuksia ja kilpailua vahingoittavalla tavalla.

3.4 ETSK ei kuitenkaan pidä komission ehdotusta riittävän kunnianhimoisena, sillä siinä pyritään vain korjaamaan puutteet, joita on havaittu matkustajille nykyisinkin kuuluvien oikeuksien täytäntöönpanoa ja noudattamisen valvontaa koskevista EU:n elinten selvityksissä ja muissa tutkimuksissa, eikä sillä luoda varsinaisia uusia matkustajien oikeuksia. Ehdotuksella pyritään ensisijaisesti vain löytämään tähän mennessä toteutumaton tasapaino matkustajien suojelun ja liikenteenharjoittajien ja infrastruktuurin haltijoiden velvoitteiden välille. Ehdotuksessa ei myöskään tunnusteta alan työntekijöiden suurta merkitystä. On varmistettava, että heidän koulutuksensa ja kohtelunsa on asianmukaista.

3.5 ETSK on huolissaan siitä, että kansalaiset eivät tunne oikeuksiaan hyvin ja että oikeuksien täytäntöönpano on ongelmallista. Erityiseurobarometrin 2019 mukaan alle puolet EU:n kansalaisista tietää, että matkustajilla on oikeuksia. Vain joka kolmas kansalainen tuntee oikeutensa matkustajana. Tämän yleisen ongelman vuoksi kansalaiset eivät ole tietoisia unionin tavoitteista rakentaa ihmisten hyväksi toimivaa taloutta. ETSK katsoo, että komission ehdotuksen tulee auttaa parantamaan matkustuspalvelujen käyttäjien tilannetta Euroopan unionin alueella.

3.6 ETSK kehotti jo lausunnossaan ”Lentomatkustajien oikeuksien toimivuus ja täytäntöönpano” parantamaan matkustajien oikeuksista tiedottamista ja ottamaan käyttöön ripeitä ja tehokkaita korvausmekanismeja myöhästymisten tai peruuntumisten varalta. Tästä huolimatta ongelmat jatkuvat tai ovat pahentuneet ilmailualaa kohdanneiden useiden kriisien vuoksi.

3.7 ETSK katsoo, että lainsäädäntöehdotus on toteutettava yhtenäisesti ja johdonmukaisesti matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun direktiivin (EU) 2015/2032 uudelleentarkastelun kanssa, sillä vaikka kyse on oikeudellisesti erillisistä palveluista, kuluttajien on vaikea erottaa niitä toisistaan palvelua ostettaessa. ETSK toivoo, että kuluttajansuoja olisi molemmissa ehdotuksissa yhdenmukainen, jotta ei luoda eroja, jotka vaikuttaisivat markkinatoimijoiden väliseen kilpailuun.

3.8 Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia ei ole saatu ratkaistua kuluttajien käytettävissä olevin keinoin. Ryhmäkanteiden tekeminen on käytännössä hyvin hankalaa. Riitojen tuomioistuinkäsittelyt näin valtavalla alalla ovat kaikille osapuolille ongelmallisia, lisäkustannuksia aiheuttavia ja tehottomia. ETSK katsoo, että olisi edistettävä ripeitä ja tehokkaita julkisia mekanismeja, joilla varmistetaan lainsäädännön noudattaminen kaikissa kuluttajien käytettävissä olevissa matkanhankintavaihtoehtoisissa (suoraan palveluntarjoajalta, fyysisten tai digitaalisten välittäjien kautta tai intermodaalisesti) ja joilla taataan näin kaikkien markkinatoimijoiden tasa-arvoinen kohtelu. Komitea suosittaakin, että matkustusasiakirjoissa mainitaan 1) mihin matkanjärjestäjälle kohdistettava valitus jätetään ja 2) mitä vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelmää kuluttaja voi käyttää, jos hän ei saa tyydyttävää vastausta.

3.9 ETSK kehottaa tehostamaan rajatylittäviä riidanratkaisumekanismeja, sillä matkoista ja matkahankinnoista merkittävä osa tehdään sellaisten markkinatoimijoiden kanssa, jotka ovat sijoittautuneet eri maahan kun matkavarauksen tekijä. ETSK muistuttaa tässä yhteydessä TRAVEL-Net-verkostosta, joka auttaa rajatylittävien riitojen ratkaisemisessa, ja kehottaa komissiota ottamaan sen esittämät huomautukset huomioon käsiteltävänä olevassa säädösehdotuksessa.

3.10 ETSK muistuttaa, että matkustajien suojelun taso on noussut merkittävästi sen jälkeen, kun matkustajien oikeudet on yhdenmukaistettu EU:n laajuisesti. Yhdenmukaistamisen tavoitteena on ollut taata tasapuoliset toimintaedellytykset kaikille toimijoille, jotka ovat mukana tarjoamassa kuljetuspalveluja. Komission tavoin ETSK uskoo, että matkustajien suojelun parantaminen kannustaa käyttämään julkista liikennettä ja edistää siten ratkaisevalla tavalla vihreää kehitystä. Lisäksi se mahdollistaa tosiasiallisesti oikeudenmukaisen kilpailun eri tahojen (liikenteenharjoittajat, infrastruktuurin haltijat, välittäjät) välillä ja auttaa näin kehittämään työllisyyttä tukevaa vahvaa elinkeinotoimintaa matkustajaliikennealalle.

3.11 Vaikka suojele on parantunut, lentoyhtiöiden ja liikenteenharjoittajien konkurssissa ja ennen kaikkea covid-19-pandemian seurauksena on käynyt ilmi, että kuljetuksiin osallistuvilla liikenteenharjoittajilla ei ole samanlaisia velvoitteita ottaa vakuutuksia maksukyvyttömyyden varalta tai ylläpitää takuurahastoja. Komissio on ehdottanut tämän asian tutkimista tulevaisuudessa säädöksissä, mutta ETSK pitää välttämättömänä, että luodaan kaikkiin matkanjärjestäjiin ja liikenteenharjoittajiin koosta riippumatta (pk-yritykset ja suuryritykset) sovellettavat vankat maksukyvyttömyysjärjestelmät, jotta samanlaisiin riskeihin sovellettaisiin samoja sääntöjä.

4 Erityistä

4.1 ETSK pitää tervetulleena komission ehdotusta säätää yksiselitteisesti oikeudesta saada rahallinen korvaus, kun liput on varattu välittäjän kautta. Ratkaisu, jonka mukaan liikenteenharjoittaja päättää välittäjän suostumuksella, kummalle kuluttajan pyyntö osoitetaan, on asianmukainen, sillä kuluttaja tietää näin jo varaushetkestä lähtien, kummalta taholta hyvitystä tai korvausta on haettava ongelmatapauksessa. ETSK katsoo kuitenkin, että lentomatrustukseen sovellettavat, välittäjiä koskevat yksityiskohtaiset säännöt olisi laajennettava koskemaan muitakin liikennemuotoja yhdenmukaisuuden ja tasa-arvon takaamiseksi kaikkien liikennemuotojen välillä.

4.2 ETSK kannattaa ehdotusta lainsäädäntöön sisällytettäväksi säännökseksi palautuksesta välittäjien kautta. Ehdotus selkiyttää tilannetta, sillä sen mukaan liikenteenharjoittaja on velvollinen ilmoittamaan palautusehdoista matkustajalle selkeällä ja ymmärrettävällä tavalla varauksen tekohetkellä ja palautus on ilmainen ja suoritetaan 14 päivän kuluessa.

4.3 ETSK pitää tehokkaan palautusmenettelyn kannalta välttämättömänä, että varmistetaan asianmukainen kuluttajaa koskevan tiedon kulku välittäjien ja lentoyhtiöiden välillä ja että samalla huolehditaan riittävästä kilpailusta. Tästä syystä komitea katsoo, että olisi aiheellista laatia säännöksiä tästä aiheesta ja erityisesti suojatoimenpiteistä, jotka koskevat tietojen säilyttämisen enimmäisaikoja ja tarkoituksen määrittämistä yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti.

4.4 Komission selvityksissä on moneen kertaan todettu, että matkustajien oikeuksien kunnioittaminen eri liikennemuodoissa on puutteellista. Yksi syy tähän on se, että käyttäjät eivät edes tiedä näiden oikeuksien olemassaolosta. ETSK suhtautuu myönteisesti vakiomuotoisen palautus- ja korvausmenettelyn luomiseen kaikkia liikennemuotoja varten. Yrityksiltä säästyy rahaa mallin käyttöönoton myötä, ja menettelystä on helpompi tiedottaa kaikille kuluttajille. Kansallisten täytäntöönpanoelinten on lisäksi valvottava, että lomake on aina kuluttajien saatavilla. Näin sen käyttö yleistyy, mikä edistää osaltaan parempaa sääntöjen noudattamista ehdotetun uudistuksen päätavoitteen mukaisesti. Liikenteenharjoittajilta olisi myös vaadittava avoimuutta, kun ne käyttävät valitusmenettelyissä perusteluna ylivoimaista estettä. Jos matkan viivästyminen tai peruuntuminen johtuu liikenteenharjoittajan mukaan ylivoimaisesta esteestä, tämän voidaan odottaa toimittavan todisteet tästä (esimerkiksi säännuste kyseisen liikennevälineen sijaintipaikassa kyseisellä hetkellä). Ylivoimaista estettä ei saa käyttää mielivaltaisesti perusteena valitusten hylkäämiselle.

4.5 ETSK kannattaa myös lainsäädännössä valittua riskiperusteista lähestymistapaa. Kansallisten täytäntöönpanoelinten on sen mukaisesti laadittava noudattamisen seurantaohjelma, jolla seurataan kuluttajavalitusten ja seurantatoimien perusteella, noudattavatko liikenteenharjoittajat, infrastruktuurin haltijat ja välittäjät asetuksessa säädettyjä velvollisuuksia. Järjestelmä lisää avoimuutta ja parantaa säädökseen perustuvien suojelumekanismien tehokkuutta.

4.6 Vastuu asetuksen säännösten noudattamisen valvonnasta kuuluu kansallisille täytäntöönpanoelimille, joiden tehtävien pitäisi olla yhtenäiset kaikissa jäsenvaltioissa. Komissiolla olisi kuitenkin oltava aktiivinen rooli, erityisesti kun on kyse useisiin EU:n jäsenvaltioihin vaikuttavista käytännöistä. ETSK pitää tarpeellisena laajentaa komission valtuuksia tutkia asetuksen vastaisiksi epäilyjä käytäntöjä ja määrätä niistä seuraamuksia. Ehdotukseen sisältyy mahdollisuus pyytää tietoja, mutta toimintamahdollisuuksia ei täsmennetä yksityiskohtaisesti. Lisäksi tätä sovelletaan ainoastaan tie-, juna- ja laivaliikenteeseen. Lentoliikenteen poissulkemiselle ei esitetä riittäviä perusteita. Eri liikennemuotojen erilaista kohtelua olisikin syytä välttää.

4.7 ETSK kannattaa komission ehdotusta matkustajien oikeuksista multimodaalisilla matkoilla. Multimodaalisten matkojen käyttömahdollisuus edistää samalla joukkoliikenteen käyttöä yksityisajoneuvojen sijasta. Toimiva multimodaalinen liikenne on keskeinen tekijä liikenteen kestävyuden parantamisessa ja Euroopan vihreän kehityksen ohjelman edistämisessä.

4.8 ETSK varoittaa, että multimodaalisen matkan valintaa pitkille matkoille vaikeuttaa tällä hetkellä merkittävä ongelma: riittävän suojelun puuttuminen erityisesti matkan keskeytyessä. ETSK uskoo, että tällaisten matkojen kehittäminen ja tasa-arvoinen asema tekee niistä houkuttelevampia matkustajille. Komitea korostaa, että tarkasteltavana olevalla lainsäädännöllä parannetaan merkittävästi liikuntarajoitteisten henkilöiden suojelua, sillä siinä vahvistetaan erikseen heidän oikeutensa apuun sekä liikennevälineissä että multimodaalisissa liityntäpisteissä.

4.9 ETSK kannattaa ehdotetun asetuksen rakennetta, sillä sen ansiosta liikenteen käyttäjien suojelua koskevien vaatimusten yhdenmukaistaminen on helpompaa liikennemuodosta riippumatta. Näin vältetään eri liikennemuotojen erilainen kohtelu ja edistetään niiden täydentävyyttä ja niiden välistä kilpailua.

4.10 Vaikka aloite on kannatettava, ETSK katsoo, että asetusehdotuksen matkustajalle tarjoama suoja on suppea. Sen olisi oltava parempi yhtenäisten multimodaaliosopimusten tapauksessa. Lisäksi huolenpito- ja avustamisvelvoitteet olisi ETSK:n mielestä tarpeen määritellä selkeämmin, jotta niitä ei voisi kiertää helposti tilanteissa, joissa tällainen velvollisuus on asetettu. Jos avustamisen edellytyksiä ei määritellä tarkemmin, avun antaminen jää täysin asianomaisen liikenteenharjoittajan vastuulle ja se saattaa käytännössä jäädä antamatta, mistä aiheutuu matkustajalle hyvin vaikeasti korjattavissa olevaa vahinkoa. ETSK korostaa myös ongelmaa, joka liittyy siihen, ettei lainsäädännössä säädetä yhdistelmälipuista maksettavista korvauksista.

4.11 ETSK pitää välttämättömänä, että luodaan eurooppalainen liikkumisdata-avaruus, jonka ansiosta pystytään poistamaan eri yritysten, liikenteenharjoittajien ja hallinnoijien tietojen hajanaisuudesta johtuvat esteet, joiden vuoksi käyttäjät eivät saa reaaliaikaista tietoa. Nämä vakavat esteet haittaavat digitalisaation etujen hyödyntämistä liikennealalla sekä tasapuolisten toimintaedellytysten luomista digitaalisten kuljetus- ja liikennepalvelujen tarjoamiselle EU:ssa, vaikka digitalisaatio mahdollistaisi palvelujen laadun, multimodaalisuuden, liikenneturvallisuuden ja kestävyuden parantamisen ja toisi markkinatoimijoille uusia liiketoiminta- ja innovointimahdollisuuksia, joiden ansiosta liikenne olisi tehokkaampaa ja kannattavampaa.

4.12 ETSK varoittaa myös – vaikka se ei ole tämän lausunnon aiheena – vakavasta kilpailun vääristymisen vaarasta, joka aiheutuu siitä, ettei käsimatkatavaroista ja niiden sisällyttämisestä lipun hintaan ole säädetty erikseen. ETSK muistuttaa asiassa C-487/12 ⁽¹⁾ annetusta EU:n tuomioistuimen tuomiosta, jonka mukaan käsimatkatavaroihin ei pitäisi soveltaa lisämaksua. Komitea korostaakin, että käsimatkatavaroiden painoa ja mittoja koskevat erityisvaatimukset ja soveltamisala olisi määriteltävä mahdollisimman pian. Kuten aiemmissa ETSK:n lausunnoissa on vaadittu, unionin tuomioistuimen tämän alan oikeuskäytäntö olisi sisällytettävä kuluttajansuojalainsäädäntöön.

Bryssel 20. maaliskuuta 2024.

Puheenjohtaja
Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
Oliver RÖPKE

⁽¹⁾ Unionin tuomioistuimen (viides jaosto) 18. syyskuuta 2014 antama tuomio: Vueling Airlines S.A. vastaan Instituto Galego de Consumo de la Xunta de Galicia, C-487/12, ECLI:EU:C:2014:2232.