

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Eurooppalainen näkemys matkustajien eduksi: Tiedonanto matkustajien oikeuksista Euroopan unionissa”

COM(2011) 898 final

(2012/C 229/24)

Esittelijä: **Raymond HENCKS**

Komissio päätti 19. tammikuuta 2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 304 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle – Eurooppalainen näkemys matkustajien eduksi: Tiedonanto matkustajien oikeuksista Euroopan unionissa

COM(2011) 898 final.

Asian valmistelusta vastannut ”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta” -erityisjaosto antoi lausuntonsa 10. toukokuuta 2012.

Euroopan talous- ja sosiaalikomitea hyväksyi 23.–24. toukokuuta 2012 pitämässään 481. täysistunnossa (toukokuun 23. päivän kokouksessa) seuraavan lausunnon. Äänestyksessä annettiin 135 ääntä puolesta ja 1 vastaan 2:n pidättyessä äänestämästä.

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK kannattaa suurelta osin unionin politiikkaa, jonka tarkoituksena on taata kaikille rautatie-, lento-, meri-, sisävesi- ja linja-autoliikenteen matkustajille yhteiset ja vastaavat oikeudet ja asema kaikissa näissä joukkoliikennemuodoissa, ja kannattaa kaikkia suunniteltuja intermodaaliseen lähestymistapaan perustuvia toimenpiteitä sellaisten esteiden poistamiseksi, joiden vuoksi kansalaiset eivät voi käyttää oikeuksiaan tehokkaasti.

1.2 Komitea katsoo, että lausunnon aiheena olevassa tiedonnannossa mainittuja kymmentä erityistä oikeutta tulee täydentää vielä kolmella oikeudella, jotka ovat oikeus turvallisuuteen, joka käsittää niin liikennevälineiden teknisen turvallisuuden kuin matkustajien fyysisen turvallisuuden, ja oikeus palvelun laatua, mukavuutta, ympäristönsuojelua ja saatavuutta koskeviin vähimmäisvaatimuksiin.

1.3 Tällä hetkellä voimassa olevia asiaan liittyviä säännöksiä tulisi tarkastella uudelleen näiden kolmentoista oikeuden pohjalta sekä kehittää ja tiukentaa tarvittaessa.

1.4 Tätä tehtäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota matkustajille suunnatun tiedotuksen parantamiseen, vammaisten ja liikuntarajoitteisten asemaan ja oikeuksiin, matkustajille häiriötapaussissa, matkan peruuntuessa tai matkatavaroiden kadotessa maksettaviin korvauksiin, lopullisen hinnan osatekijöiden täsmenämiseen, kuljetussopimuksen luovuttamiseen, valitusmahdollisuuksiin ja muutoksenhakukeinoin ja niiden matkustajia edustavien järjestöjen oikeuksien määrittelyyn, jotka parhaiten pystyvät tiedottamaan kansalaisille heidän oikeuksistaan ja tukemaan heitä oikeuksien käyttämisessä.

1.5 ETSK ehdottaa, että otetaan käyttöön toissijaisuusperiaatetta kunnioittava riippumaton arviointimenettely, jotta olisi helpompaa valvoa liikennepalvelujen tehokkuutta ja tuloksellisuutta,

niiden mukautumista muuttuviin tarpeisiin ja matkustajien oikeuksien toteutumista. Sitä varten olisi laadittava yhdessä asianomaisten toimijoiden edustajien – erityisesti matkustajia (myös vammaisia ja liikuntarajoitteisia matkustajia) edustavien järjestöjen – kanssa Euroopan laajuinen yhdenmukaistettu arviointimenetelmä, joka perustuu yhteisiin indikaattoreihin.

1.6 ETSK ehdottaa, että kaikki liikenteenharjoittajat ryhtyvät käyttämään muiden valitusten esittämistapojen ohella vakio-muotoista sähköpostiosoitetta (valitukset@...), johon kaikki valitukset voi lähettää, ja että vahvistetaan määräaika vastauksen antamiselle.

1.7 ETSK ehdottaa myös tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen ottamista yleisesti käyttöön epäämättä kuitenkaan matkustajilta oikeutta viedä riita-asiaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Lisäksi komitea kehottaa vahvistamaan selkeästi säädöstekstissä mahdollisuuden käyttää ryhmäkannetta oikeusvälineenä EU:ssa ja määrittelemään kyseisen välineen soveltamistavan asianmukaisesti.

2. Johdanto

2.1 Täsmennettäköön heti aluksi, että lausunnon aiheena olevassa tiedonnannossa käsitellään matkustajien oikeuksia kaikissa julkisten ja yksityisten liikenteenharjoittajien tarjoamissa **joukkoliikenteen** muodoissa ja että ammattikuljettajien tarjoamat **yksityiskuljetukset** (taksi, alle 12 hengen minibussi jne.) eivät kuulu seuraavassa analysoitujen säännösten soveltamisalaan. Tämä on valitettavaa, semminkin kun kaupunkiliikenteen toimintasuunnitelmassa (COM(2009) 490 final), jossa käsitellään ammattimaisten liikenteenharjoittajien tarjoamaa niin joukko- kuin yksityisliikennettäkin, kehoitetaan kiinnittämään huomiota hinnoitteluun, laatuun, liikuntarajoitteisten henkilöiden huomiointiin, tiedottamiseen ja matkustajien oikeuksiin.

2.2 Kestävää kehitystä koskevat Euroopan unionin tavoitteet edellyttävät joukkoliikenteen tukemista ja kehittämistä, jotta yksityisliikennettä voidaan vähentää mahdollisuuksien mukaan.

2.3 Matkustajien oikeuksien tunnustaminen ja turvaaminen ja sitä kautta käyttäjien ja liikenteenharjoittajien välisten voima-suhteiden saattaminen tasapainoon on ennakoedellytys joukko-liikenteen kehittämiseksi ja tukemiselle.

2.4 Euroopan unioni on vuodesta 2011 huolehtinut aktiivisesti matkustajien suojelusta ja heidän oikeuksiensa lujittamisesta eri liikennemuodoissa. Unioni on sitä varten luonut asteittain lainsäädännön, jonka tarkoituksena on varmistaa korkeatasoinen suojeleminen, jotta rautatie-, lento-, meri-, sisävesi- ja linja-autoliikenteen käyttäjillä, myös vammaisilla ja liikuntarajoitteisilla, olisi vastaavat oikeudet ja asema kaikkialla unionissa. Vesiliikenneasetusta sovelletaan kuitenkin vasta joulukuusta 2012 alkaen ja linja-autoliikenneasetusta maaliskuusta 2013 alkaen.

2.5 Komissio käynnisti vuonna 2010 laajan kaksivuotisen ”Matkustajan oikeudet ulottuvillasi” -kampanjan, johon kuuluu muun muassa internetsivusto (osoite: <http://ec.europa.eu/passenger-rights>), jolla esitetään kaikilla EU:n virallisilla kielillä yhteenveto matkustajien oikeuksista kussakin liikennemuodossa. Kampanjan yhteydessä on myös jaettu ilmaisiaitteitä, joissa muistutetaan matkustajien oikeuksista, ja levitetty aiheita käsitteleviä julisteita kaikille jäsenvaltioiden asemille ja lentokentille. Komissio on hiljattain tehnyt päätöksen kampanjan jatkamisesta vuoteen 2014.

2.6 Matkustajat ja liikenteenharjoittajat eivät silti vieläkään ole tasa-arvoisessa asemassa joukkoliikenteeseen liittyvän tiedon, osaamisen ja tilanteiden hallinnan suhteen. Vaikutelma on edelleen se, että monet matkustajat eivät vielä täysin tunne oikeuksiaan tai eivät tarpeen tullen osaa vaatia niitä tai käyttää niitä oikein. Komission tutkimuksista ja kyselyistä käy ilmi, että menettelyn kalleuden, monimutkaisuuden ja pitkän keston vuoksi vain joka viides eurooppalainen kuluttaja hakee alle tuhannen euron arvoisessa riita-asiassa korvausta tuomioistuimesta.

2.7 Lisäksi kansalliset viranomaiset soveltavat komission mukaan edelleen lakia eri tavoin, mikä hämmentää sekä matkustajia että liikenteenharjoittajia ja luo markkinoille vääristymiä.

2.8 Komissio aikookin tehostaa nykyisten sääntöjen täytäntöönpanoa ja parantaa niitä tarvittaessa. Komissio käynnistää sitä varten julkisen kuulemisen matkustajien oikeuksia lentoliikenteessä koskevan asetuksen mahdollisesta tarkistamisesta.

3. Tiedonannon sisältö

3.1 Tiedonannossa esitetään tiivistetysti kaikissa joukkoliikenteen muodoissa sovellettavat oikeudet ja periaatteet. Siinä nostetaan esiin puutteita, jotka olisi syytä korjata, ja halutaan poistaa esteitä, joiden vuoksi kansalaiset eivät voi käyttää heille unionin lainsäädännön nojalla kuuluvia oikeuksia tehokkaasti.

3.2 Tiedonannossa nimetään kolme keskeistä periaatetta: syrjimättömyys, täsmällinen, oikea-aikainen ja saatavilla oleva tieto sekä välitön ja oikeasuhteinen apu. Niistä johdetaan seuraavat kymmenen erityistä oikeutta, jotka intermodaalisen lähestymistavan mukaisesti koskevat kaikkia liikennemuotoja:

- 1) oikeus käyttää liikennevälineitä ilman syrjintää
- 2) oikeus liikkuvuuteen: vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien pääsy liikennevälineisiin ja avustaminen ilman lisäkustannuksia
- 3) oikeus saada tietoa ennen matkan ostamista ja sen eri vaiheissa, erityisesti jos matka keskeytyy
- 4) oikeus luopua matkustamisesta (sitien, että koko lipun hinta maksetaan takaisin), jos matka ei toteudu suunnitellusti
- 5) oikeus matkustusopimuksen täyttämiseen matkan keskeytyessä (uudelleenreititys ja uusi varaus)
- 6) oikeus saada apua, jos matkan alussa tai yhteyspisteissä tapahtuu pitkiä viivästyksiä
- 7) oikeus saada tietyissä olosuhteissa korvausta
- 8) oikeus saada liikenteenharjoittaja vahingonkorvausvastuuseen matkustajien ja heidän matkatavaroidensa osalta
- 9) oikeus nopeaan ja helppokäyttöiseen valitusten käsittelyjärjestelmään
- 10) oikeus EU:n lainsäädännön täysimittaiseen soveltamiseen ja tosiasialliseen täytäntöönpanoon.

3.3 Vaikka soveltamisedellytykset ja menettelytavat vaihtelevat ja kehittyvät eri liikennemuotojen erityispiirteiden mukaan, tärkeimpänä tavoitteena on vastedes tehdä säännöistä helposti ymmärrettäviä ja vakiinnuttaa niiden täytäntöönpano ja valvonta kaikissa liikennemuodoissa, jotta varmistetaan johdonmukainen lähestymistapa tällä alalla.

3.4 Jotta matkustajien suojelua myös EU:n rajojen ulkopuolella voidaan parantaa, matkustajien oikeuksiin liittyviä kysymyksiä käsitellään kahdenvälisissä ja kansainvälisissä sopimuksissa.

4. Yleistä

4.1 Komissiota voidaan kiittää siitä, että se on pannut alulle politiikan, jolla taataan matkustajille yhteiset tai vastaavat oikeudet ja asema kaikissa joukkoliikenteen muodoissa ja jossa otetaan huomioon sekä perussopimusten kuluttajansuojatavoitteet (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen XV osaston 169 artikla) että perusoikeuskirjassa ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut suuntaviivat.

4.2 ETSK pitää myönteisenä kaikkien joukkoliikenteen käyttäjien oikeuksiin liittyvien, jo ennestään voimassa olevien sääntöjen ja määräysten kokoamista tiedonannossa yhteen asiakirjaan, mutta pitää valitettavana sitä, ettei havaituista ongelmista ole lukumääräisiä tietoja.

4.3 ETSK kannattaa kaikkia toimenpiteitä niiden esteiden poistamiseksi, joiden vuoksi kansalaiset eivät voi käyttää oikeuksiaan tehokkaasti, ja on tyytyväinen komission esittämiin toimiin, joiden avulla on määrä taata, että rautatie-, lento-, meri-, sisävesi- ja linja-autoliikenteen käyttäjillä on vastaavat oikeudet ja asema käytety(i)stä liikennemuodo(i)sta riippumatta.

4.4 Yksi tällaisista esteistä on usein puutteellisten, epätäydellisten tai epäselvien tietojen saaminen matkustajien oikeuksista ja velvoitteista ostettaessa matkalippua sekä ennen matkaa ja matkan aikana häiriötapausten sattuessa.

4.5 Jotta jokainen matkustaja saisi selkeää tietoa oikeuksistaan, ETSK ehdottaa, että jokaiselle matkustajalle ilmoitetaan matkan varaamisen tai matkalipun ostamisen yhteydessä, mistä asiaan liittyvää tietoa voi saada joko myyntipisteissä jaettavien esitteiden tai internetin kautta, antamalla internetlinkki ja painamalla tiedot matkalippuun selkeällä, tiiviillä ja ymmärrettävällä kielellä, joka on myös vammaisten luettavissa. Komission vuonna 2010 käynnistämää matkustajille suunnattua tiedotuskampanjaa tulee jatkaa tiiviissä yhteistyössä kuluttajaorganisaatioiden kanssa.

4.6 Eri liikennemuotojen välillä on lisäksi edelleen huomattavia eroja käyttäjien haitaksi. Tämä koskee erityisesti lentoliikennettä, josta ETSK totesi asiasta antamassaan valmisteleavassa lausunnossa ⁽¹⁾, että lentomatkustajien oikeudet ovat tietyiltä osin jäljessä muista liikennemuodoista. ETSK kehotti

— määrittelemään, miten laaja on oikeus saada apua

— antamaan matkustajille nykyistä paremmin tietoa myös matkan aikana

— laajentamaan tiedonsaantioikeutta niin, että se kattaa myös lähtöporttialueet

— täsmentämään, mitä ”poikkeuksellisilla olosuhteilla” tarkoitetaan

— laatimaan yhteistyössä liikuntarajoitteisia henkilöitä edustavien järjestöjen kanssa suuntaviivoja, joissa selvennetään vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksista annetun asetuksen (EY) N:o 1107/2006 määritelmiä, ja parantamaan sen soveltamista

— täsmentämään, mistä osatekijöistä lopullinen hinta muodostuu

— säätämään velvollisuuden korvata matkustajille vahingot lentoyhtiön ajaututtua konkurssiin siten, että muut lentoyhtiöt järjestävät paluumatkan yhteisvastuullisuuden periaatteen nojalla, sekä perustamaan rahaston, josta matkustajille voidaan maksaa korvaus

— antamaan mahdollisuuden luovuttaa kuljetussopimus ilmaiseksi kolmannelle osapuolelle.

Kaikkien näiden vaatimusten tulisi koskea myös muita liikennemuotoja sikäli kuin niitä ei ole vielä otettu käyttöön.

4.7 Lausunnon aiheena olevassa tiedonannossa luetellut kymmenen erityistä oikeutta muodostavat hyvän pohjan sille, että matkustajia autetaan käsittämään paremmin, millaista vähimmäislaatua heillä on oikeus odottaa liikennepalveluilta, ja että liikenteenharjoittajia autetaan soveltamaan EU:n lainsäädäntöä nykyistä johdonmukaisemmin ja tehokkaammin.

4.8 ETSK katsoo kuitenkin, että näitä kymmentä oikeutta tulisi täydentää seuraavilla kolmella oikeudella:

1) oikeus turvallisuuteen, joka käsittää niin liikennevälineiden teknisen turvallisuuden kuin matkustajien fyysisen turvallisuuden

2) oikeus palvelun laatua, mukavuutta ja saatavuutta koskeviin vähimmäisvaatimuksiin sekä liikenteenharjoittajakohtaiseen ennakkotiedotukseen ylivarustapauksissa. ETSK muistuttaa, että komissio ilmoitti tiedonannossaan ”Kaupunkiliikenteen toimintasuunnitelma” (COM(2009 490) haluavansa täydentää sääntelylähestymistapaa yhteisillä laatuindikaattoreilla suojellakseen matkustajien ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksia.

3) oikeus takeisiin siitä, että liikennevälineiden käyttämisessä noudatetaan perussopimuksessa mainittuja luonnon säilyttämisen, suojelemisen ja sen tilan parantamisen periaatteita.”

4.9 Tällä hetkellä voimassa olevia säännöksiä tulisi tarkastella uudelleen näiden kolmentoista oikeuden pohjalta. Tätä tehtäessä olisi analysoitava tiedossa olevia ongelmia, joita ovat esimerkiksi vammaisten ja liikuntarajoitteisten edelleen kohtaamat esteet, hinnoittelujärjestelmien läpinäkymättömyys, puutteelliset tai epäselvät tiedot, epämääräiset ja monimutkaiset muutoksenhakukeinot, riittämättömät taloudelliset korvaukset ja valitusten liian pitkät käsittelyajat, ja poistettava nämä esteet.

⁽¹⁾ EUVL 2012/C 24/28, 28.1.2012, s. 125–130.

4.10 Komissio tunnustaa itsekin lausunnon aiheena olevassa tiedonannossa, että toiminnanharjoittajien laadun arvioinnit ja matkustajien tyytyväisyystutkimukset edistäisivät kansallisten täytäntöönpanoelinten suorittaman seurannan ja valvonnan yhdenmukaisuutta. ETSK kehottaakin suorittamaan tällaisia arviointeja ja katsoo, että kaikkien sidosryhmien edustajat tulisi ottaa mukaan tarpeiden analysointiin ja suoritusten laadun ja matkustajien oikeuksien kunnioittamisen arviointiin.

4.11 ETSK ehdottaa siksi säännöllisistä arvioinneista muodostuvan järjestelmän käyttöönottoa liikennepalvelujen tehokkuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi, niiden mukauttamiseksi paremmin matkustajien muuttuviin tarpeisiin ja matkustajien oikeuksien kunnioittamisen varmistamiseksi. Sitä varten olisi määriteltävä unionin tasolla vaihto-, vertailu- ja koordinoitavat ja käynnistettävä riippumaton arviointikäytäntö toissijaisuusperiaatetta kunnioittaen laatimalla yhdessä asianomaisten toimijoiden edustajien – erityisesti matkustajia (myös vammaisia ja liikuntarajoitteisia matkustajia) edustavien järjestöjen – kanssa Euroopan laajuinen yhdenmukaistettu arviointimenetelmä, joka perustuu yhteisiin indikaattoreihin.

4.12 ETSK kannattaa komission aikomusta olla rajoittamatta toimintaansa sektorikohtaisesti kuten tähän asti vaan kehittää intermodaalinen lähestymistapa ottamalla huomioon käyttäjien liikkuvuus- ja matkustustarpeet riippumatta siitä, mitä liikennemuotoa tai yhdistelmää he käyttävät, jotta voidaan taata intermodaalinen jatkuvuus. Ainoa keino välttää kilpailun vääristymät eri liikennemuotojen välillä on matkustajien oikeuksien muuttaminen yhä yhdenmukaisemmiksi.

4.13 Tiedonannossa viitataan useimpien puutteiden ja ongelmien ratkaisemiseksi joko vaikutustenarviointiin, joka tehdään lentoliikenneasetuksen uudelleentarkastelun yhteydessä – tällöin harkitaan mahdollisia sitovia toimenpiteitä, tai liikenteenharjoittajien vapaaehtoiseen sopimukseen. ETSK olisi toivonut päättäväisempää asennoitumista eli ensisijaisesti sitovia toimenpiteitä.

4.14 ETSK pitää valitettavana, ettei tiedonannossa käsitellä matkustajia edustavien organisaatioiden – myöskään vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden etujärjestöjen – oikeuksia ja valtuuksia, vaikka ne pystyvät parhaiten tiedottamaan kansalaisille heidän oikeuksistaan ja tukemaan heitä oikeuksien käytämisessä.

4.15 Matkustajille tulisi tiedottaa selkeästi käytettävissä olevista valituskeinoista ja tahoista, joihin ottaa yhteyttä valituksen tekemiseksi, sekä muutoksenhakukeinoista. Komitea ehdottaa, että kaikki liikenteenharjoittajat ryhtyisivät käyttämään vakio-muotoista sähköpostiosoitetta (reclamations@...), johon kaikki valitukset voi lähettää, mutta valitus olisi voitava esittää myös muilla tavoilla (postitse, jättäminen myyntipisteeseen jne.). Lisäksi olisi asetettava sitovat määräajat vastauksen antamiselle.

4.16 ETSK pyytää täsmentämään tiedonantoa ilmoittamalla, mitkä ovat kunkin jäsenvaltion sekä EU:n tason elinten tarjoamat muutoksenhakukeinot siinä tapauksessa, että matkustajien valituksia ei suostuta ottamaan huomioon. Näillä elimillä tulisi olla päätöksentekovaltuudet ja mahdollisuudet pakottaa täytäntöönpanoon. Muutoksenhakuoikeus ei missään tapauksessa saa olla sidottu kuljetuksesta maksettuihin hintaan.

4.17 ETSK muistuttaa, että oikeus korvauksen saamiseen on edelleen hyvin usein vain teoreettinen, etenkin kun on kyse pienistä, hajanaisista riita-asioista, sillä oikeuden käyttämiseen liittyy käytännön vaikeuksia. Muutoksenhakukeinojen tulisi olla käytettävissä ilman turhia mutkia ja kustannuksia, jotka lannistavat valituksen tekijät, ja ETSK toivookin tuomioistuinten ulkopuolisten riidanratkaisumenettelyjen ottamista yleisesti käyttöön epäamattä kuitenkin matkustajilta oikeutta viedä riita-asiaansa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

4.18 ETSK on erikseen todennut (lausunnossaan CESE 803/2012), että vaihtoehtoisia riidanratkaisujärjestelmiä voidaan jatkossa käyttää myös kollektiivisiin riita-asioihin, mikä on ensimmäinen askel ryhmäkannetta koskevan oikeusvälineen käyttöönottamiseksi EU:ssa. Komitea suosittaa kuitenkin, että tämä mahdollisuus vahvistetaan selkeästi säädöstekstissä ja että sitä koskeva toimintatapa määritellään asianmukaisesti.

Bryssel 23. toukokuuta 2012

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Staffan NILSSON