OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Yksityisoikeus- ja oikeudenhoito	**Lausunto**
Siviilioikeus	
Lainsäädäntöneuvos Kalle Mäenpää	13.2.2024

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajan oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä (U 90/2023 vp)

1 Yleistä

Asetusehdotus (COM(2023) 752 final) koskee matkustajan oikeuksia multimodaalisilla matkoilla. Multimodaalisella eli yhdistetyllä matkalla tarkoitetaan matkaa, jossa käytettään vähintään kahta eri liikennevälinettä, joita nykyiset matkustajanoikeusasetukset sääntelevät. Voimassa olevat asetukset kattavat lento-, juna-, laiva ja linja- autoliikenteen. Asetuksen tarkoittama multimodaalimatka voi siten koostua esimerkiksi juna- ja linja-automatkan yhdistelmästä.

Multimodaalimatkoista ei ole nykyisin voimassa omaa sääntelyä, mutta eri kulkuneuvolla tehtävissä multimodaalimatkan osissa ovat luonnollisesti nykyisinkin voimassa liikennemuotokohtaiset asetukset. Sääntelyn ulkopuolelle kuitenkin jää nykyisin tilanne, jossa matkustaja menettää multimodaalimatkan jatkoyhteyden toisen liikennemuodon matkan viivästyksen tai peruutuksen vuoksi. Liikenteenharjoittajilla ei tässä tilanteessa ole vastaavaa uudelleenreititys- ja avunantovelvoitetta kuin liikennevälinekohtaisilla matkoilla.

Säännökset vastaavat pitkälti nykyisiä matkustajanoikeusasetuksia ja etenkin niistä uusinta eli rautatievastuuasetusta.[1] Asetusehdotuksessa on kuitenkin myös muista matkustajanoikeusasetuksista poikkeavia ehdotuksia. Näistä keskeisimmät ovat
- kansallisten valvontaviranomaisten tiedonsaantimahdollisuuksien parantaminen
- operaattorien omien laatuvaatimusten käyttöönotto
- yhteinen lomake korvausten hakemiseksi
- valvontaviranomaisten velvoite informoida matkustajia vaihtoehtoisesta riidanratkaisumekanismista
- komission mahdollisuus edellyttää kansallisilta valvontaviranomaisilta toimenpiteisiin ryhtymistä
- asetuksen riskiperustainen valvonta ja
- pidemmälle menevät tiedonantovelvollisuudet ja sähköisten menetelmien korostaminen.

Komissio on esittänyt vastaavia muutoksia myös voimassa oleviin asetuksiin asetusehdotuksessa matkustajanoikeuksien tehokkaamman toimeenpanon edistämiseksi unionissa (COM(2023)753 final, jäljempänä myös Omnibus-ehdotus), jota koskee valtioneuvoston kirjelmä U 93/2023 vp. Todettakoon, että rautatievastuuasetuksessa on jo nykyisinkin säännökset laatuvaatimuksia, korvauslomakkeesta ja vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta informoimisesta. Lisäksi tässä asetuksessa ehdotettu

[11] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (EU) 2021/782.

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

säännös maksun palauttamisesta välittäjän kautta on Omnibus-ehdotuksessa esitetty lisättäväksi myös lentomatkustajan oikeuksia koskevaan asetukseen.[2]

Ehdotuksen käsittely on aloitettu neuvoston yhdistettyjen kuljetusten ja verkkojen työryhmässä 12.1.2024, jolloin komissio esitteli asetusehdotuksen. Ehdotuksen artikloita on lisäksi käyty läpi kahdessa kokouksessa. Puheenjohtajamaan Belgian tavoitteena on kaudellaan saavuttaa ehdotuksesta neuvoston yleisnäkemys.

2 Asetusehdotuksen keskeinen sisältö

Asetuksen keskeinen uudistus olisi se, että multimodaalisen matkan yhdellä sopimuksella myynyt liikenteenharjoittaja olisi vastuussa lipun hinnan palauttamisesta ja uudelleenreitityksestä, jos tällaisen matkan aikana menetetään jatkoyhteys edellisen kulkuvälineen myöhästymisen vuoksi. Lisäksi liikenteenharjoittaja olisi velvollinen avunantoon eli esimerkiksi tarjoamaan aterioita ja virvokkeita. Rautatievastuuasetuksesta ja muista nykyisistä matkustajanoikeusasetuksista poiketen tässä asetuksessa ei olisi säännöksiä vakiokorvauksista viivästystilanteissa. Matkustajan oikeus vakiokorvaukseen liikennevälineen viivästymisen johdosta määräytyisi siten liikennevälinekohtaisten matkustajanoikeusasetusten perusteella siinä tapauksessa, että viivästys ei ole johtanut jatkoyhteyden menettämiseen. Mahdollinen korvausvelvollisuus voisi seurata kansallisista vahingonkorvausnormeista.

Jos lippu olisi ostettu välittäjältä, liikenteenharjoittaja voisi palauttaa lipun hinnan matkustajalle myös lipun myyneen välittäjän kautta. Liikenteenharjoittaja voisi itse valita, suostuuko se hinnanpalautuksiin välittäjien kautta lainkaan ja jos suostuu, niin minkä välittäjien kautta. Jos välittäjä olisi tehnyt maksun liikenteenharjoittajalle omalta tililtään, tulisi liikenteenharjoittajan tehdä välittäjälle palautus samaa maksuvälinettä käyttäen seitsemässä päivässä. Välittäjän tulisi palauttaa maksu matkustajalle seitsemässä päivässä ja ilmoittaa tästä liikenteenharjoittajalle. Jos matkustaja ei saisi palautusta 14 päivässä, liikenteenharjoittajan tulisi ottaa yhteys matkustajaan saadakseen maksutiedot palautusta varten ja tehdä palautus 14 päivässä. Tämä välittäjän kautta tapahtuvaa hinnanpalautusta koskeva mekanismi siis vastaisi Omnibus-ehdotusta lentomatkojen osalta.

Asetuksesta liikenteenharjoittajille, terminaalinpitäjille ja välittäjille seuraavat tiedonanto-, omavalvonta-, raportointi- ynnä muut velvoitteet vastaisivat pääosin rautatievastuuasetusta ja Omnibus-ehdotusta. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi nimetä valvontaviranomainen, joka vastaisi asetuksen toteutumisesta. Viranomaisvalvontaa koskevat säännökset vastaavat sitä, mitä Omnibus-ehdotuksessa on ehdotettu säädettäväksi myös olemassa olevien matkustajanoikeusasetusten kohdalla.

3 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti siihen, että matkustajansuojaa parannetaan myös multimodaalisilla matkoilla. Samalla on kuitenkin syytä huolehtia siitä, että liikenteenharjoittajille johtuvat velvoitteet suhteessa matkustajaan pysyvät kohtuullisina eivätkä asetuksen tarkoituksen vastaisesti johda siihen, että multimodaalisten matkojen tarjoaminen vähenee. Valtioneuvosto myös kannattaa ehdotettuja säännöksiä pääpiirteittäin. Valtioneuvoston kannassaan esittämät kriittiset huomiot koskevat enimmäkseen yksittäisten säännösten muotoiluja.

Asetuksen soveltamisalasäännöstä tulee neuvottelujen kuluessa selventää. Erityisen ongelmallinen ehdotettu soveltamisala on siksi, että se kattaa sanamuotonsa mukaisesti myös alle 250 kilometrin

[2] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) 295/91 kumoamisesta (EY) 261/2004.

pituiset linja-automatkat, jotka sinänsä kuuluvat linja-autoliikennettä koskevan asetuksen[3] soveltamisalaan, mutta joihin valtaosa asetuksen säännöksistä ei kuitenkaan sovellu. Asetusehdotusta sovellettaessa tulisi voida ottaa huomioon myös kansalliset poikkeukset voimassa oleviin asetuksiin, jotka koskevat muun muassa kansainvälistä rautatieliikennettä ja lähiliikennettä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että matkustaja saa yhdistettyjä matkoja hankkiessaan riittävästi ja ymmärrettävästi tarvitsemaansa tietoa palvelun eri osista vastuussa olevista tahoista sekä oikeuksistaan palvelun tai sen osan myöhästymis- tai peruuntumistilanteissa. Eri toimijoiden roolien ja vastuiden suhteessa matkustajaan tulisi kuitenkin olla selkeitä. Tämä edellyttää muun ohella sitä, että eri vastuutahot olisivat yksiselitteisesti määriteltyjä. Etenkin ehdotuksessa käytetty välittäjän määritelmä on puutteellinen ja vaikeaselkoinen.

Neuvotteluissa on pyrittävä varmistamaan, että matkustajan oikeudet ja niitä vastaavat liikenteenharjoittajien ja välittäjien velvollisuudet ovat selkeitä ja johdonmukaisia. Etenkin välittäjän ja liikenteenharjoittajan välistä rahaliikennettä koskevat säännökset lipunhinnan palauttamistilanteessa voivat edellyttää selkeyttämistä.

Ehdotetussa asetuksessa ei ole säännöksiä vakiokorvauksista viivästystapauksissa. Asetuksen soveltuminen tiettyyn matkaan ei kuitenkaan estä matkustajaa vaatimasta vakiokorvausta liikennemuotoa koskevan voimassa olevan matkustajanoikeusasetuksen nojalla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvottelujen aikana selvitetään tarvetta selventää vakiokorvaussäännösten soveltamista multimodaalitilanteissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudet varmistetaan myös multimodaalisilla matkoilla. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että niin kutsuttuihin multimodaalisiin matkustajaliikennekeskuksiin perustettaisiin keskitetty yhteyspiste vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien avunpyyntöjen välittämiseksi. Ehdotuksessa tarkoitettuja multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia ei kuitenkaan toistaiseksi ole. Tämä johtuu siitä käytännöllisestä syystä, että ehdotuksessa jäsenvaltioiden velvollisuus perustaa multimodaalisia matkustajaliikennekeskuksia perustuu TEN-T –asetuksen uudistukseen, joka ei ole vielä tullut voimaan. Multimodaalisen matkustajaliikennekeskuksen sijaintipaikkakuntien määrittäminen ja terminaalin tarkka yksilöinti tapahtuisi TEN-T -asetuksen ja sen kansallisen täytäntöönpanon myötä. Nyt käsillä olevan asetuksen neuvotteluissa on tärkeä varmistaa se, että tästä asetuksesta multimodaalisille matkustajaliikennekeskuksille seuraavat velvoitteet ovat järkeviä ja kohtuullisia.

Valtioneuvoston kirjelmässä pidetään ongelmallisena ehdotettua riskiperusteista lähestymistapaa asetuksen viranomaisvalvontaan siltä osin kuin valvonnan yksityiskohtaisista toteuttamistavoista säänneltäisiin viranomaista sitovasti. Erityisen ongelmallista olisi se, jos komissiolle annettaisiin valta määrätä kansallinen viranomainen tutkimaan komission epäilyttäväksi katsomaa menettelyä ja määräajassa raportoimaan komissiolle. Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että viranomainen ei voisi päättää tehtäviensä priorisoimisesta ottaen huomioon kansalliset olosuhteet. Yksittäisen asian priorisointi tarkoittaisi sitä, että resursseja olisi vähemmän käytettävissä muiden asioiden hoitoon.

Vastaavaa säännöstä komission vallasta määrätä kansallisia viranomaisia valvontatoimiin ei ole nykyisissä matkustajanoikeusasetuksissa, mutta edellä todetusti niihin se lisättäisiin Omnibus-ehdotuksella. Samantyyppinen säännös tosin on tosin lentoliikenteen harjoittamista koskevan asetuksen[4] liikennelupaa koskevassa artiklassa 8(2)(c). Mainitun säännöksen mukaan kansallisten lupaviranomaisten tulee komission pyynnöstä tutkia, täyttääkö liikenteenharjoittaja edelleen luvan saamisen

[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä asetuksen (EY) 2006/2004 muuttamisesta (EU) 181/2011.
[4] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus lentoliikenteen harjoittamisen yhteisistä säännöistä yhteisössä (EY) 1008/2008.

edellytykset. Tästä ei kuitenkaan vielä yksin seuraa sitä, että säännös olisi perusteltu matkustajien oikeuksia koskevissa säädöksissä.