Valiokunnan lausunto LiVL 29/2017 vp– U 63/2017 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (rautatieliikenteen matkustajien oikeudet ja velvollisuudet)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (rautatieliikenteen matkustajien oikeudet ja velvollisuudet) (U 63/2017 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Katri Kummoinen, oikeusministeriö
- liikenneneuvos Risto Saari, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Irja Vesanen-Nikitin, liikenne- ja viestintäministeriö
- erityisasiantuntija Anu Santaharju, Liikenteen turvallisuusvirasto
- ylitarkastaja Satu Toepfer, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Leena Keisanen, VR-Yhtymä Oy

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio antoi 27 päivänä syyskuuta 2017 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (uudelleenlaadittu; KOM(2017) 548 lopullinen). Ehdotus kumoaa toteutuessaan voimassa olevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1371/2007. Ehdotuksella pyritään saavuttamaan asianmukainen tasapaino rautatieliikenteen matkustajien oikeuksien vahvistamisen ja rautatieyrityksille ja muille toimijoille aiheutuvien velvoitteiden vähentämisen välillä.

Tavoitteena on ehdotuksella päivittää rautatieliikenteen matkustajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva lainsäädäntö vastaamaan toimintaympäristössä ja unionilainsäädännössä tapahtuneita muutoksia, kun rautatiemarkkinat on avattu kilpailulle.

Valmis
5.0

Ehdotus sisältää joukon muutosehdotuksia verrattuna voimassa olevaan asetukseen. Merkittävimmät niistä liittyvät soveltamisalaa koskevien poikkeusmahdollisuuksien supistamiseen sekä vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksien parantamiseen.

Valtioneuvoston kanta

Voimassa olevan rautatievastuuasetuksen säännökset ovat toimineet Suomessa käytännössä kohtuullisen hyvin. Toisin kuin lentomatkustajien oikeuksia koskevaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EY) N:o 261/2004 rautatievastuuasetukseen liittyviä riita-asioita käsitellään kuluttajariitalautakunnassa vuosittain vain kymmenkunta. Suomen kansallisesta näkökulmasta ei ole tullut esiin sellaisia olennaisia puutteita asetuksen säännöksissä, että asetusta olisi matkustajan suojan sisällön kannalta tarpeen uudistaa. Matkustajansuojan pidemmälle meneväksi yhtenäistämiseksi EU:n jäsenvaltioissa ja tasapuolisten kilpailuedellytysten luomiseksi rautatieyritysten välillä asetuksen uudistamista voidaan kuitenkin pitää perusteltuna. Asetusta on perusteltua päivittää myös rautatiealaa koskevassa muussa unionilainsäädännössä tapahtuneiden muutosten johdosta.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja uudistuksia pääpiirteissään tarkoituksenmukaisina. Erityisen kannatettavana valtioneuvosto pitää sitä, että jäsenvaltioilla olisi vastaisuudessakin mahdollisuus olla pääosin soveltamatta asetuksen säännöksiä kansainväliseen rautatieliikenteeseen siltä osin kuin merkittävä osa liikennöinnistä tapahtuu EU:n alueen ulkopuolella sekä muuhun kuin rajat ylittävään taajamajunaliikenteeseen.

Myös säännökset vammaisten ja liikuntarajoitteisten matkustajien oikeudesta saada asetuksessa säädetyt tiedot esteettömästi sekä rautatieyritysten ja aseman haltijoiden henkilöstölle asetetut koulutusvaatimukset vammaistietoisuudesta ovat lähtökohtaisesti kannatettavia. Lisäksi kannatettavana voidaan pitää pyrkimyksiä vahvistaa matkustajien oikeuksia useamman palveluntarjoajan matkaketjuissa.

Lukuisiin yksittäisiin säännöksiin liittyy kuitenkin kysymyksiä, joita valtioneuvosto pyrkii neuvottelujen kuluessa selvittämään. Soveltamisalapoikkeusten suhteen on muun muassa pyrittävä varmistamaan se, että Suomen ja Venäjän välisen valtiosopimuksen määräykset riittävällä tavalla turvaavat matkustajien suojan Suomen rataverkolla tapahtuvassa liikenteessä. Kaupunki-, esikaupunki- ja alueellista liikennettä koskevan poikkeuksen suhteen on pyrittävä varmistamaan se, että kaikkeen rautatieliikenteeseen pakollisina sovellettavat säännökset ovat yhteensopivia tällaisen liikenteen erityispiirteiden kanssa. Epäselvää on esimerkiksi syrjintäkieltoa koskevan ehdotuksen 5 artiklan perusteella, olisiko kyseisen säännöksen vastaista käyttää sellaista hinnoittelujärjestelmää, jossa lipun hinta on tietyille matkustajille alempi näiden kotikunnan antaman subvention johdosta.

Selvitettävä on myös vielä, onko ylivoimaista estettä koskevan poikkeuksen käyttöönotto tarkoituksenmukaista ottaen huomioon sen vaikutukset paitsi rautatieyritysten ja matkustajien asemaan myös viranomaisten toimintaan ja mitä olosuhteita pidettäisiin ylivoimaisena esteenä, jos tällainen poikkeus otettaisiin käyttöön. Samoin selvitettävä on myös vielä esteettömyys- ja koulutusvaatimusten sääntelyyn liittyviä yksityiskohtia.

Valtioneuvosto pyrkii neuvotteluissa edistämään sitä, että asetuksen säännökset olisivat selkeitä ja toimivia ja että ne turvaisivat kohtuullisen tasapainon rautatieyritysten ja muiden toimijoiden velvollisuuksien ja matkustajien oikeuksien välillä. Lisäksi erityisesti tiedonantovelvollisuutta koskevat säännökset tulisi laatia teknologianeutraalilla tavalla.

Ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen ja ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta pitää ehdotusta periaatteessa oikeansuuntaisena. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotus on kuitenkin tulkinnanvarainen, eikä se ole selkeä. Tämän vuoksi valiokunta suhtautuu kriittisesti ehdotukseen ja katsoo, että ehdotusta on jatkokäsittelyssä selkeytettävä. Liikennejärjestelmien ja eri liikennemuotojen osalta tulisi pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen ja liikennemuotoneutraaliin sääntelyyn. Näin voidaan myös parhaiten kehittää uusia liikenteen palveluja (Mobility as a Service).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kuluttaja-asiamies ei ole lähtökohtaisesti kannattanut ylivoimaista estettä koskevan poikkeuksen käyttöönottoa rautatievastuuasetuksessa, vaikka poikkeus komission ehdotuksessa vaikuttaa melko rajatulta.

Vammaisten ja liikuntarajoitteisten henkilöiden oikeuksien vahvistaminen

Liikenne- ja viestintävaliokunta on aikaisemmin käsitellyt valtioneuvoston kirjelmää (U 10/2016 vp) ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi tuotteiden ja palvelujen esteettömyysvaatimuksia koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä. Valiokunta on pitänyt vammaisten ja muiden toimintarajoitteisten henkilöiden tasavertaisten oikeuksien toteutumista erittäin tärkeänä. Myös liikenteen ja viestinnän toimialoilla tulee edistää aktiivisesti tuotteiden ja palvelujen esteettömyyttä ja niiden tasavertaisia käyttömahdollisuuksia. Valtioneuvoston tavoin valiokunta ei kuitenkaan ollut vakuuttunut siitä, että komission ehdottamat epätäsmälliset velvoitteet alan yrityksille ja viranomaisille edistäisivät kaikilta osin näitä tavoitteita teknologianeutraalisti ja ilman merkittäviä haittavaikutuksia. Ehdotuksen jatkovalmistelussa onkin olennaista varmistaa, että sääntely on aidosti vaikuttavaa ja teknologianeutraalia siten, että sääntelyllä ei rajoiteta tekniikan kehittymistä ja uuden teknologian käyttöönottoa. Valiokunta viittasi aiempaan lausuntoonsa LiVL 5/2016 vp ja yhtyi valtioneuvoston kriittiseen kantaan.

Valiokunta katsoo, että myös nyt käsiteltävänä olevassa asiassa tulee aidosti pyrkiä toteuttamaan Yhdistyneiden kansakuntien vammaisten oikeuksia koskevan yleissopimuksen velvoitteita sekä parantamaan ja täsmentämään kyseisten henkilöiden oikeuksia. Valiokunta kantaa huolta siitä, että nyt käsiteltävänä olevan ehdotuksen tiedonantovelvoitteita tulee toteuttaa esteettömyysdirektiivin vaatimusten mukaisesti. Jatkovalmistelun yhteydessä on välttämätöntä pohtia, miten varmistetaan riittävä monikanavaisuus lipun hankinnassa myös niiden matkustajaryhmien kannalta, jotka eivät kuulu vammaisiin tai liikuntarajoitteisiin, mutta jotka eivät omista tai osaa käyttää älysovelluksia tai pysty maksamaan niillä.

On kuitenkin tärkeää säilyttää tasapaino matkustajien oikeuksien ja eri toimijoiden velvollisuuksien välillä.

Korvausten määräytyminen

Rautatievastuuasetuksen nojalla vakiokorvauksia maksettaisiin edelleenkin yli tunnin viivästyksistä ja korvaus on kytketty lipun hintaan. Näin kyse on oikeastaan vakioidusta 25—50 %:n hinnanalennuksesta lipun hinnasta silloin, kun asetuksen viivästymiskynnykset ylittyvät. Kilpailu- ja kuluttajavirasto on katsonut, että asetusta voisi tuoda lähemmäksi lentoliikenteen vastaavaa asetusta ulottamalla 16 artikla lipun hinnan palauttamisesta tai uudelleenreitityksistä ja 17 artikla matkalipun hinnan korvaamisesta koskemaan sanamuodoltaan myös peruutuksia.

Poikkeusmahdollisuudet

On eräitä tilanteita, joissa on tarpeen mahdollistaa, että asetusta ei sovelleta. Tällaisia ovat Suomen osalta Suomen ja Venäjän välinen rautatieliikenne sekä lähiliikenne.

Valiokunta pitää hyvänä, että valtioneuvoston kannan mukaan pyritään varmistamaan, että Suomen ja Venäjän välisen valtiosopimuksen määräykset riittävällä tavalla turvaavat matkustajien suojan Suomen rataverkolla tapahtuvassa liikenteessä. Liikenne- ja viestintäministeriön tavoin valiokunta pitää tärkeänä, että neuvotteluissa varmistetaan, että Suomen ja Venäjän välistä valtiosopimusta voidaan pitää riittävänä.

Kaupunki-, esikaupunki- ja alueellista liikennettä koskevan poikkeuksen suhteen valiokunta pitää valtioneuvoston kantaa hyvänä. On kuitenkin tärkeää, että neuvottelujen lähtökohtana on, että lähiliikenteen erityispiirteet otetaan huomioon. Tällöin pitää myös voida käyttää sellaista hinnoittelujärjestelmää, jossa lipun hinta on tietyille matkustajille alempi näiden kotikunnan antaman subvention johdosta. Toistuvien viivästysten ja peruutusten osalta artiklan 17 säännöstä kausilipun haltijoille suoritettavasta korvauksesta ei tule rajata kansallisen soveltamisalan ulkopuolelle.

Valiokunta toteaa, että asetusta sovelletaan kuitenkin syrjintäkiellon osalta. Näin rautatieyrityksen ja lipunmyyjien on tarjottava lippuja ilman asiakkaan kansalaisuuteen tai asuinpaikkaan taikka rautatietyrityksen tai lipunmyyjän sijoittautumispaikkaan perustuvaa syrjintää.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Liikenne- ja viestintävaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 8.12.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen sin
varapuheenjohtaja Mirja Vehkaperä kesk
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Susanna Koski kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker