EUROOPA
KOMISJON

Brüssel, 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT

MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumentidele:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrusi (EÜ) nr 261/2004, (EÜ) nr 1107/2006, (EL) nr 1177/2010, (EL) nr 181/2011 ja (EL) 2021/782 liidus reisijate õiguste järgimise tagamise osas

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisil

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} - {SWD(2023) 389 final}

A. Vajadus meetmete järele

Milles probleem seisneb ja miks see on ELi tasandi probleem?

Reisijate õigused puudutavad kasvavat turgu, kus on ligikaudu 13,4 miljardit reisijat, kes teevad ühistransporti kasutades igal aastal 107 miljonit reisi. Need õigused tagavad reisijate kaitse enne reisi, reisi ajal ja pärast reisi ning need on ELi transpordi- ja tarbijapoliitika keskmes – neist on saanud liidu juhtalgatus.

Reisijate õiguste raamistik hõlmab viit erinevat ELi määrust, mis käsitlevad lennutransporti (2) ning raudtee-, vee- ja bussitransporti. Nende määruste rakendamine on viimase kahekümne aasta jooksul märkimisväärselt parandanud reisijate kaitset. Vaatamata märkimisväärsetele edusammudele, sealhulgas rongireisijate määruse uuesti sõnastamisele 2021. aastal, on endiselt suuri probleeme. Esiteks ei saa kõigi transpordiliikide reisijad oma õigusi täiel määral kasutada, sest nende õiguste rakendamisel ja täitmise tagamisel esineb puudusi. Teiseks ei paku kehtiv õigusraamistik kaitset reisijatele, kes teevad mitmeliigilisi reise. Kolmandaks, nagu COVID-19 pandeemia ajal täheldati, on lennupiletite hüvitamise eeskirjad, mis puudutavad vahendajate kaudu lendude broneerimist, ebaselged.

Mida tuleks saavutada?

Käesoleva algatuse eesmärk on tagada reisijateveo ühtse turu nõuetekohane toimimine ja saavutada reisijate kõrgel tasemel tarbijakaitse reisi ajal. Seda silmas pidades on konkreetsed eesmärgid järgmised: 1) tagada reisijate õigusi käsitlevate õigusaktide tulemuslik ja tõhus täitmise tagamine kõigis liikmesriikides, 2) tagada tõhus reisijate kaebuste käsitlemine, 3) suurendada mitmeliigiliste reisidega seotud reisikatkestustega silmitsi seisvate reisijate kaitset, 4) parandada puuetega inimestele või piiratud liikumisvõimega isikutele pakutavat teavet ja abi transpordiliikide vahetamisel ning 5) tagada selge hüvitamisprotsess lennureisijate jaoks, kes on broneerinud oma reisi vahendaja kaudu.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidiaarsus)?

Reisijad peavad saama Euroopa Liidus kasutada oma õigusi samal viisil ja neile peab olema tagatud samaväärne kaitse olenemata sellest, millises liikmesriigis nad reisivad. Sellest tulenevalt tuleb eespool nimetatud probleemide lahendamiseks rakendada ELi tasandi meetmeid. Teiselt poolt on aga meetmete rakendamise täitmise tagamine ja järelevalve liikmesriikide ülesanne.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

Käesoleva mõjuhinnangu raames hinnati kolme poliitikavariantide kogumit (variandid nr 1, 2 ja 3). Iga variantide kogumi raames pakutakse lahendusi ühele kolmest tuvastatud probleemist, kuid need erinevad ELi tasandil kavandatud meetmete ulatuse poolest.

Variantides nr 1.1 ja 1.2 keskendutakse kehtiva reisijate õigusi käsitleva õigusraamistiku rakendamise ja täitmise tagamisega seotud puuduste lahendamisele. Variandi nr 1.1 eesmärk on tagada peamiste selles valdkonnas kehtivate eeskirjade ühtlustamine, tuginedes eelkõige 2023. aasta juunis jõustunud uues rongireisijate määruses sisalduvatele meetmetele. Variant nr 1.2 tugineb variandile nr 1.1 ja selle eesmärk on tugevdada nõuetele vastavust.

Variandid nr 2.1, 2.2 ja 2.3 käsitlevad küsimusi, mis on seotud mitmeliigilisi reise tegevate reisijate, sealhulgas piiratud liikumisvõimega isikute kaitsetasemega, kajastades meetmeid, mida on juba rakendatud üheliigiliste reiside puhul kehtivate määruste raames. Poliitikameetmetes võetakse arvesse mitut mitmeliigilise reisi piletikategooriat, st vedaja pakutud ühtseid veolepinguid (A-kategooria), vahendajate poolt kombineeritud eraldi pileteid (B-kategooria) ja eraldi pileteid, mida reisijad ostavad eraldi omal algatusel (C-kategooria). Variant nr 2.1 kindlustab reisijatele põhikaitse, tagades neile minimaalse teabe ja abi, eelkõige ühtse veolepinguga (A-kategooria) reisijate jaoks. Variant nr 2.2 tagab laialdasema kaitsetaseme kui variant nr 2.1 – reisijad (A- ja B-kategooria) peaksid saama reaalajateavet reisikatkestuste ja võimalike järgmiste ühendusreiside kohta. Lisaks muutuks piiratud liikumisvõimega isikutele pakutav abi transpordiliikide vahetamisel tõhusamaks ja terviklikumaks, kui mitmeliigilise reisijateveo sõlmpunktides võetakse kasutusele nn ühtsed kontaktpunktid. Variandis nr 2.3 on kehtestatud täiendav kaitsetase, tagades ühtse veolepinguga reisijatele (A-kategooria) lisaõiguse sõlmida alternatiivne veoleping ühendusreisist mahajäämise

korral.

Variandid nr 3.1, 3.2 ja 3.3 käsitlevad vahendajate kaudu broneeritud lennupiletite hüvitamist puudutavaid ebaselgeid eeskirju. Need hõlmavad vedajate ja vahendajate kohustust teavitada reisijaid hüvitamisprotsessist ja tagada reisijatele kontakteerumisvõimalused. Variandi nr 3.1 kohaselt võivad reisijad taotleda hüvitist üksnes vedajalt ja vahendaja ei osale hüvitamisprotsessis; vahendajad peavad reisijatele tagama hüvitise taotluse esitamise võimaluse, esitades neile vajalikud andmed. Variandi nr 3.2 kohaselt võib vedaja otsustada, kas reisijatel tuleb taotleda hüvitist vahendajalt või vedajalt, samas variant nr 3.3 võimaldab reisijatel valida, kas taotleda hüvitist vahendaja või vedaja kaudu.

Eelistatud poliitikapakett hõlmab variante nr 1.2, 2.2 ja 3.2.

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?
Sidusrühmad toetasid enamasti tuvastatud probleemide asjakohasust ja nõustusid eesmärkidega.

Variandi nr 1 raames toetavad varianti nr 1.1 paljud riiklikud täitevasutused, vedajad ja terminali käitajad, kuna see ei sisalda nende sidusrühmade jaoks riskihindamise ja reisijate õigustest teadlikkuse suurendamise programmidega seotud kohustusi. Varianti nr 1.2 toetavad tarbijaorganisatsioonid, kuna selle variandiga edendatakse vedajate ja terminali käitajate kohustust anda reisijatele teavet nende õiguste kohta. Hästi toimivad riiklikud täitevasutused, vedajad, terminali käitajad ja vahendajad toetavad samuti varianti nr 1.2, kuna sellega tagatakse, et riiklike täitevasutuste tehtav järelevalve ja täitmise tagamise meetmed on läbipaistvamad ja prognoositavamad.

Variandi nr 2 raames toetavad tarbijaühendused varianti nr 2.3, kuna see tooks kaasa kõrgel tasemel tarbijakaitse. Vedajad ja vahendajad toetavad pigem varianti nr 2.1, pidades silmas mitmeliigiliste reiside piletituru praegust arengutaset. Riiklikud täitevasutused eelistavad rohkem varianti nr 2.2.

Variandi nr 3 raames toetavad lennuettevõtjad ja vahendajad varianti nr 3.2. Varianti nr 3.2 toetab ka Euroopa Reisijate Ühendus. Euroopa Tarbijate Ühendus eelistaks tõenäoliselt varianti nr 3.3, kuid pooldaks ka varianti nr 3.2, sest reisijatel on õigus alati viimase abinõuna pöörduda vedaja poole (kui vahendaja ei maksa ettenähtud tähtaja jooksul). Riiklikud täitevasutused toetavad varianti nr 3.1.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Kõnealuse sekkumise üldeesmärk on tagada reisijateveo ühtse turu nõuetekohane toimimine ning tagada reisijatele kõrgel tasemel tarbijakaitse ühe transpordiliigi piires reisides või reisi ajal transpordiliikide vahetamise korral, võimaldades reisijatel, vedajatel, vahendajatel ja (eelkõige piiratud liikumisvõimega isikute puhul) terminali käitajatel ja riigiasutustel tõhusalt ja tulemuslikult asjaomaseid õigusi kohaldada ja tagada nende täitmine.

Eelistatud poliitikapaketist saadav kasu puudutab eeldatavasti eri sidusrühmi, nimelt: vedajaid, vahendaja rollis olevaid piletimüüjaid, terminali käitajaid, riiklikke täitevasutusi ja reisijaid.

Reisijad: selle algatuse lõplikud kasusaajad on reisijad, kelle teadlikkus nende õigustest eeldatavasti suureneb vedajate, terminali käitajate ja täitevasutuste meetmete tõttu. Lisaks omaksid reisijad (sealhulgas piiratud liikumisvõimega isikud) rohkem õigusi teabele ja abile mitmeliigiliste reiside ajal ning saaksid kasu lihtsast lennupiletite hüvitamise süsteemist. Reisijate kogukasu on võrreldes lähtetasemega hinnanguliselt 2 187 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050, millest 2 165,3 miljonit eurot vastab asjaajamiskulude kokkuhoiule. Asjaajamiskulude kokkuhoid sõltub sellest, kui palju aega säästetakse tänu järgmisele: selgem hüvitamismenetlus (1 679,1 miljonit eurot), ühtne kontaktpunkt piiratud liikumisvõimega isikute jaoks (277,3 miljonit eurot), kogu ELi hõlmava standardvormi kasutamine tagasimakse- ja hüvitistaotluste esitamise jaoks (147 miljonit eurot), mitmeliigilist transporti kasutavate reisijate kaebuste menetlemise mehhanism (43,3 miljonit eurot) ning mitmeliigiliste reiside A-piletikategoorias reisivate piiratud liikumisvõimega isikute abistamine (18,6 miljonit eurot). Lisaks on reisijatel õigus saada mitmeliigilise reisi ajal ühendusreisist mahajäämise korral abi (eelkõige õigus hüvitisele ja marsruudi muutmisele ning õigus hoolitsusele nt karastusjookide, einete ja majutuse kujul), mis moodustab hinnanguliselt 20,1 miljonit eurot, ning õigus odavama vaidluste lahendamise organi kasutamisele, mis moodustab hinnanguliselt 1,6 miljonit eurot.

Vedajad**:** saavad kasu kiirematest ja tõhusamatest menetlustest, käitajate nõuetele vastavuse suuremast läbipaistvusest, ettevõtjatevahelistest eeskirjadest lennureiside vahendajatele hüvitiste

ühise menetlemise tarbeks, konkurentsieelisest, mida pakub nende hea maine, koordineeritud piiriülestest uurimistest, riiklike täitevasutuste ja vaidluste lahendamise organite vahelisest tõhusast koostööst. Kaudselt saavad nad kasu mitmeliigiliste reiside jaoks kehtestatud selgematest vastutust käsitlevatest eeskirjadest ja riskihindamiste avaldamisest, sest see tagab sektorile võrdsed võimalused kõigis liikmesriikides ja muudab seiretegurid läbipaistvamaks. Lisaks sellele on mitmeliigilist transporti kasutavate reisijate kaebuste menetlemise mehhanismist tulenev vedajate asjaajamiskulude kokkuhoid võrreldes lähtetasemega hinnanguliselt 35,3 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050.

Vahendajad: saavad kasu oma ametlikust rollist nende kaudu broneeritud lennupiletite hüvitamisprotsessis (kui vedaja on nii otsustanud ja selle heaks kiitnud). Vahendajad võivad saada ka kaudset kasu mitmeliigiliste reiside jaoks kehtestatud selgematest vastutust käsitlevatest eeskirjadest, eelkõige juhul, kui nad nõuetekohaselt teavitavad reisijaid nende poolt konkreetse mitmeliigilise reisi jaoks kombineeritud ja müüdavatest reisijateveoeraldi piletitest. Lisaks on mitmeliigilist transporti kasutavate reisijate kaebuste menetlemise mehhanismist tulenev vahendajate asjaajamiskulude kokkuhoid võrreldes lähtetasemega hinnanguliselt 24 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050.

Liikmesriikide ametiasutused: liikmesriikide ametiasutuste korduvate nõuete täitmise tagamise kulude kokkuhoid on võrreldes lähtetasemega hinnanguliselt 5,9 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050. Kulude kokkuhoid on tingitud sellest, et vedajate ja terminali käitajate nõuetele vastavust on lihtsam hinnata, kuna ei ole vaja rakendada põhjalikumaid ja kulukamaid järelevalvemeetmeid, vaid kasutatakse standardseid nõudevorme, mis hõlbustavad järelevalvemeetmeid, ja kohtuasjade arvu eeldatavast vähenemisest. Lisaks kaasneb eeldatav mitmeliigilist transporti kasutavate reisijate kaebuste menetlemise mehhanismist tulenev asjaajamiskulude kokkuhoid (võrreldes lähtetasemega 71,4 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050).

Eelistatud poliitikavariandi kogukasu on võrreldes lähtetasemega hinnanguliselt 2 323,6 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud poliitikapaketi kogukulu on hinnanguliselt 575,2 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena, mis lisandub aastate 2025–2050 lähtetasemele.

Vedajate kogukulu on võrreldes lähtetasemega hinnanguliselt 144,5 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050, millest 51,2 miljonit eurot vastab kohandamiskuludele ja 93,3 miljonit eurot halduskuludele. Kohandamiskulude suurima osa moodustavad õigus hüvitisele või marsruudi muutmisele, õigus hoolitsusele ja piiratud liikumisvõimega isikute õigus abile reisijate puhul, kellel on ühtne veoleping (A-kategooria), ning vajadus luua süsteem, mille abil pakutakse reisijatele reaalajateavet mitmeliigiliste reiside A-piletikategooria (ühtsed veolepingud) ja B-piletikategooria (vahendajate kombineeritud eraldi piletid) kohta. Halduskulud on suures osas tingitud teenuste suhtes kehtestatud kvaliteedistandardite ja kvaliteedijuhtimissüsteemi järgimisega seotud aruandluskohustusest.

Terminali käitajate kogukulu on võrreldes lähtetasemega hinnanguliselt 321,9 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050, millest 319,5 miljonit eurot vastab kohandamiskuludele ja 2,3 miljonit eurot halduskuludele. Nõue luua piiratud liikumisvõimega isikute jaoks ühtsed kontaktpunktid mitmeliigilise reisijateveo sõlmpunktides moodustab suure osa kohandamiskuludest (316,5 miljonit eurot), samas aga halduskulud tulenevad teenuste suhtes kehtestatud kvaliteedistandardite ja kvaliteedijuhtimissüsteemi järgimise tulemuslikkusega seotud aruandluskohustusest.

Vahendajate kogukulu on hinnanguliselt 75,2 miljonit eurot, millest 17,8 miljonit eurot vastab kohandamiskuludele ja 57,5 miljonit eurot halduskuludele. Halduskulud tulenevad peamiselt vajadusest muuta infosüsteeme, et teavitada reisijaid hüvitamisprotsessist. Nõuete menetlemisega tegelevatele asutustele võib kaasneda kahju, mis on hinnanguliselt 1,6 miljonit eurot, mis tuleneb odavama vaidluste lahendamise organi kasutamisest.

Liikmesriikide ametiasutuste kogukulu on hinnanguliselt 32 miljonit eurot, millest 30,6 miljonit eurot vastab nõuete täitmise tagamise kuludele, 1,4 miljonit eurot halduskuludele ja 0,02 miljonit eurot kohandamiskuludele.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

Eelistatud poliitikapaketiga kaasnev mõju avaldab mõju suurematele ja väiksematele ettevõtjatele, kusjuures VKEdele kaasneb tõenäoliselt märkimisväärne mõju ka nende suuruse ja ressursside piiratuse tõttu. See kehtib eelkõige vahendaja rollis olevate piletimüüjate ning väikeste veoettevõtjate, näiteks bussi- ja veeveoettevõtjate kohta. Sellega seoses on VKEde erand lisatud poliitikameetmesse, mis puudutab VKEde jaoks eriti suurte kulude kandmist (st pakkuda reisijatele reaalajateavet mitmeliigiliste reiside A-piletikategooria (ühtsed veolepingud) ja B-piletikategooria (vahendajate poolt kombineeritud eraldi piletid) kohta).

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Eelistatud poliitikapakett võimaldab paremini rakendada reisijate õigusi ja tagada nende täitmine, muutes liikmesriikide ametiasutuste töö tõhusamaks. Reisijate teadlikkuse suurendamine võimalusest esitada tagasimakse- ja hüvitisnõudeid vaidluste lahendamise organile aitab vähendada kohtute halduskulusid, kuna kohtuvaidlused vähenevad ja seeläbi vähenevad ka menetluskulud. Liikmesriikide ametiasutuste kogukulu on hinnanguliselt 32 miljonit eurot, samas aga kulude kokkuhoid on 77,3 miljonit eurot, mis tagab võrreldes lähtetasemega netotulu 45,3 miljonit eurot, väljendatuna nüüdisväärtusena aastatel 2025–2050.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Eelistatud poliitikapaketil on teatav sotsiaalne mõju: kuigi tööhõivele kaasnev mõju on tühine, realiseeruks põhiõigustega seotud kasu kõrgemal tasemel tarbijakaitses, sealhulgas piiratud liikumisvõimega isikute puhul (nt piiratud liikumisvõimega isikute jaoks ühtsete kontaktpunktide loomine mitmeliigilise reisijateveo sõlmpunktides). Eelistatud poliitikapaketil on eeldatavasti ka mõningane positiivne keskkonnamõju. See muudab ühistranspordilahendustega liikuvuse atraktiivsemaks ja võib aidata kaasa sellele, et inimesed otsustavad vähem oma autosid kasutada, mis võib avaldada positiivset mõju CO_2 ja muude saasteainete heite ning ummikute vähendamisele.

Proportsionaalsus

Eelistatud poliitikapakett ei lähe kaugemale sellest, mis on vajalik üldise poliitikaeesmärgi saavutamiseks, et tagada reisijateveo ühtse turu nõuetekohane toimimine ja saavutada reisijate jaoks kõrgel tasemel tarbijakaitse reisi ajal.

D. Järelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Poliitika vaadatakse läbi piisava aja jooksul pärast ettepaneku vastuvõtmist. Poliitikameetmete jõustumiseks ja mõju tekitamiseks on vaja piisavalt aega; komisjonil on kindel alus tõhusa rakendamise jälgimiseks – seda teevad riiklikud täitevasutused täitmise tagamise ja aruandluse kaudu. Kui rakendamisega seotud probleeme ei teki, ei tohiks see toimuda varem kui viis aastat pärast õigusakti jõustumist.