EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetusten (EY) N:o 261/2002, (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

ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi matkustajien oikeuksista multimodaalisten matkojen yhteydessä

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

A. Toimenpiteen tarve

Mikä on ongelma ja miksi se on ongelma EU:n tasolla?

Matkustajien oikeuksia sovelletaan kasvavilla markkinoilla, joilla noin 13,4 miljardia matkustajaa tekee vuosittain 107 miljoonaa joukkoliikennematkaa. Nämä oikeudet suojaavat matkustajia ennen heidän matkaansa, sen aikana ja sen jälkeen, ja ne ovat keskeisellä sijalla EU:n liikenne- ja kuluttajapolitiikassa. Niistä on tullut unionin lippulaivahanke.

Matkustajien oikeuksia koskeva kehys koostuu viidestä EU:n asetuksesta, jotka koskevat lento- (2), rautatie-, vesi- ja linja-autoliikennettä. Niiden täytäntöönpano on parantanut merkittävästi matkustajien suojaa 20 viime vuoden aikana. Vaikka asiassa on edistytty huomattavasti, kun esimerkiksi rautatieliikenneasetus laadittiin uudelleen vuonna 2021, jäljellä on yhä suuria haasteita. Ensinnäkin kaikkien liikennemuotojen matkustajat eivät voi täysin hyödyntää oikeuksiaan, koska niiden täytäntöönpanossa ja toteuttamisessa on puutteita. Toiseksi nykyinen oikeudellinen kehys ei tarjoa suojaa multimodaalisia matkoja tekeville matkustajille. Kolmanneksi, kuten covid-19-pandemian aikana havaittiin, lentolippujen hinnan palauttamista koskevat säännöt ovat epäselviä, kun lennot on varattu välittäjän kautta.

Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Aloitteen tarkoituksena on varmistaa matkustajaliikenteen sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja saavuttaa kuluttajansuojan korkea taso matkustajille matkan aikana. Tätä varten aloitteen erityistavoitteina on 1) varmistaa tehokas ja vaikuttava matkustajien oikeuksia koskevan lainsäädännön täytäntöönpanon valvonta kaikissa jäsenvaltioissa, 2) varmistaa tehokas matkustajien valitusten käsittely, 3) lisätä matkustajien suojaa, kun heidän multimodaalisen matkansa aikana tapahtuu matkustushäiriöitä, 4) lisätä vammaisten henkilöiden tai liikuntarajoitteisten henkilöiden tiedon ja avun saantia liikennemuodosta toiseen siirryttäessä ja 5) varmistaa selkeä palautusmenettely, kun lentomatkustajat ovat ostaneet lipun välittäjän kautta.

Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla (toissijaisuusperiaate)?

Matkustajien on voitava puolustaa oikeuksiaan samalla tavalla ja saada sama suoja Euroopan unionissa riippumatta siitä, missä jäsenvaltiossa he matkustavat. Näistä syistä edellä mainitut ongelmat edellyttävät EU:n tason toimia. Toisaalta soveltamisen täytäntöönpanon valvonta ja seuranta ovat jäsenvaltion tehtäviä.

B. Ratkaisut

Millä eri vaihtoehdoilla tavoitteet voitaisiin saavuttaa? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Jos ei ole, miksi?

Tämän vaikutustenarvioinnin yhteydessä on arvioitu kolme toimenpidevaihtoehtoa (toimenpidevaihtoehdot 1, 2 ja 3). Kussakin vaihtoehtoryhmässä ehdotetaan ratkaisuja yhteen kolmesta havaitusta ongelmasta, mutta ne vaihtelevat EU:n tasolla suunnitellun toiminnan laajuuden osalta.

Toimenpidevaihtoehdoissa 1.1 ja 1.2 keskitytään ratkaisemaan puutteita matkustajien oikeuksia koskevan nykyisen sääntelykehyksen täytäntöönpanossa ja täytäntöönpanon valvonnassa. Toimenpidevaihtoehdon 1.1 tavoitteena on yhdenmukaistaa keskeisiä tällä alalla voimassa olevia sääntöjä käyttäen perustana erityisesti uuteen, kesäkuussa 2023 voimaan tulleeseen rautatieliikenneasetukseen sisältyviä toimenpiteitä. Toimenpidevaihtoehto 1.2 pohjautuu toimenpidevaihtoehtoon 1.1, ja sen tavoitteena on tehostaa säännösten noudattamista.

Toimenpidevaihtoehdoissa 2.1, 2.2 ja 2.3 puututaan ongelmiin multimodaalisia matkoja tekevien matkustajien, myös liikuntarajoitteisten henkilöiden, suojan tasossa ottamalla käyttöön toimenpiteitä, jotka on jo pantu täytäntöön nykyisillä asetuksilla yhtä liikennemuotoa käyttäen tehtävien matkojen osalta. Politiikkatoimissa otetaan huomioon eri multimodaalilippujen luokat: liikenteenharjoittajan tarjoama yksi kuljetussopimus (luokka A), välittäjien yhdistämät erilliset liput (luokka B) ja matkustajien omasta aloitteestaan erikseen ostamat erilliset liput (luokka C). Toimenpidevaihtoehto 2.1 tarjoaa matkustajille perustason suojan sen varmistamiseksi, että he saavat vähimmäistason tiedot ja avun. Tämä koskee erityisesti matkustajia, joilla on yksi kuljetussopimus (luokka A). Toimenpidevaihtoehto 2.2 tarjoaa kattavamman suojan tason kuin toimenpidevaihtoehto 2.1: matkustajien (luokat A ja B) olisi saatava reaaliaikaiset tiedot häiriöistä ja mahdollisista seuraavista jatkoyhteyksistä. Lisäksi tämä vaihtoehto lisäisi liikuntarajoitteisten henkilöiden avustamisen tehokkuutta ja kattavuutta liikennemuodosta toiseen vaihdettaessa ottamalla käyttöön keskitetyt yhteyspisteet multimodaalisissa

keskuksissa. Toimenpidevaihtoehdossa 2.3 otetaan käyttöön täydentävä suojan taso lisäämällä yhden kuljetussopimuksen (luokka A) tehneille matkustajille uusi oikeus tehdä vaihtoehtoinen kuljetussopimus, jos he menettävät jatkoyhteyden.

Toimenpidevaihtoehdoilla 3.1, 3.2 ja 3.3 puututaan epäselviin sääntöihin, jotka liittyvät välittäjän kautta hankittujen lentolippujen hinnan palauttamiseen. Niihin sisältyy liikenteenharjoittajien ja välittäjien velvollisuus tiedottaa matkustajille palautusmenettelystä ja tarjota matkustajalle yhteydenottokeinoja. Toimenpidevaihtoehdossa 3.1 matkustajat voivat hakea hinnan palautusta vain liikenteenharjoittajalta, eikä välittäjä ole mukana palautuksen käsittelyssä; välittäjien on kuitenkin annettava matkustajille tarvittavat tiedot, jotta he voivat hakea palautusta. Toimenpidevaihtoehdossa 3.2 liikenteenharjoittaja voi päättää, onko matkustajien haettava korvausta välittäjältä vai liikenteenharjoittajalta, kun taas toimenpidevaihtoehdossa 3.3 matkustajat saavat valita, hakevatko he palautusta välittäjän kautta vai liikenteenharjoittajalta.

Parhaaksi arvioidussa toimenpidepaketissa yhdistetään toimenpidevaihtoehdot 1.2, 2.2 ja 3.2.

Mitkä ovat sidosryhmien näkemykset? Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?
Sidosryhmät ovat yleisesti samaa mieltä määritettyjen ongelmien ja tavoitteiden merkityksellisyydestä.

Toimenpidevaihtoehdossa 1 useat kansalliset täytäntöönpanoelimet, liikenteenharjoittajat ja terminaalinpitäjät kannattavat toimenpidevaihtoehtoa 1.1, koska siinä ei aseteta näille sidosryhmille riskinarviointeihin ja matkustajien oikeuksia koskeviin tiedotusohjelmiin liittyviä velvoitteita. Kuluttajajärjestöt kannattavat toimenpidevaihtoehtoa 1.2, koska siinä asetetaan liikenteenharjoittajille ja terminaalinpitäjille pidemmälle meneviä matkustajien oikeuksista tiedottamista koskevia velvoitteita. Myös hyvin suoriutuvat kansalliset täytäntöönpanoelimet, liikenteenharjoittajat, terminaalinpitäjät ja välittäjät kannattavat toimenpidevaihtoehtoa 1.2, koska se lisää kansallisten täytäntöönpanoelinten seuranta- ja täytäntöönpanotoimien avoimuutta ja ennakoitavuutta.

Toimenpidevaihtoehdossa 2 kuluttajajärjestöt kannattavat toimenpidevaihtoehtoa 2.3, koska se tarjoaa korkean kuluttajansuojan. Liikenteenharjoittajat ja välittäjät sen sijaan tukevat toimenpidevaihtoehtoa 2.1 multimodaalilippujen markkinoiden nykyisen kehitystason perusteella. Kansalliset täytäntöönpanoelimet puolestaan suosivat toimenpidevaihtoehtoa 2.2.

Toimenpidevaihtoehdossa 3 lentoyhtiöt ja välittäjät sekä eräs eurooppalainen matkustajayhdistys kannattavat toimenpidevaihtoehtoa 3.2. Eräs eurooppalainen kuluttajajärjestö sitä vastoin pitäisi mahdollisesti parhaana toimenpidevaihtoehtoa 3.3. Se voisi kuitenkin hyväksyä myös toimenpidevaihtoehdon 3.2, koska matkustaja voi aina lähestyä liikenteenharjoittajaa viimeisenä keinona (jos välittäjä ei maksa määräajassa). Kansalliset täytäntöönpanoelimet kannattavat toimenpidevaihtoehtoa 3.1.

C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon hyödyt (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?

Tämän toimen yleisenä tavoitteena on varmistaa matkustajaliikenteen sisämarkkinoiden moitteeton toiminta ja saavuttaa matkustajien kuluttajansuojan korkea taso, kun he matkustavat käyttäen yhtä liikennemuotoa tai vaihtavat liikennemuodosta toiseen matkan aikana. Tämä pyritään saavuttamaan mahdollistamalla se, että matkustajat, liikenteenharjoittajat, välittäjät ja (erityisesti liikuntarajoitteisten henkilöiden kannalta) terminaalinpitäjät ja kansalliset hallinnot soveltavat näitä oikeuksia ja ne toteutuvat tehokkaalla ja vaikuttavalla tavalla.

Parhaaksi arvioidun toimenpidepaketin hyötyjen odotetaan kohdistuvan eri sidosryhmille: liikenteenharjoittajille, välittäjänä toimiville lipunmyyjille, terminaalinpitäjille, kansallisille täytäntöönpanoelimille ja matkustajille.

Matkustajat: Tämän aloitteen lopullisia edunsaajia ovat matkustajat, joiden tietoisuuden omista oikeuksistaan odotetaan lisääntyvän liikenteenharjoittajien, terminaalinpitäjien ja lainvalvontaviranomaisten toimien ansiosta. Lisäksi matkustajat (mukaan lukien liikuntarajoitteiset henkilöt) saisivat enemmän oikeuksia tietoon ja avunantoon, kun he tekevät multimodaalisen matkan, ja saisivat helposti hinnan palautuksen lentolipuista. Matkustajien kokonaishyötyjen arvioidaan olevan 2 187 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon. Näistä 2 165,3 miljoonaa euroa on vaivannäkökustannusten säästöjä. Vaivannäkökustannusten säästöt saadaan, koska aikaa säästyy palautusmenettelyn selkeyttämisen (1 679,1 miljoonaa euroa), liikuntarajoitteisille henkilöille tarkoitetun keskitetyn yhteyspisteen (277,3 miljoonaa euroa), EU:n

laajuisen vakiomuotoisen palautus- ja korvaushakemuslomakkeen käytön (147 miljoonaa euroa), multimodaalisten matkustajien valitustenkäsittelymenettelyn (43,3 miljoonaa euroa) ja luokan A multimodaalilipuilla matkustaville liikuntarajoitteisille matkustajille annettavan avun (18,6 miljoonaa euroa) ansiosta. Lisäksi matkustajilla on oikeus avunsaantiin, jos he menettävät jatkoyhteyden multimodaalisen matkan aikana (erityisesti oikeus hinnan palautukseen ja uudelleenreititykseen sekä oikeus huolenpitoon, mikä voi tarkoittaa esimerkiksi virvokkeita, aterioita ja majoitusta). Kustannussäästöjen arvioidaan tältä osin olevan 20,1 miljoonaa euroa. Matkustajat voivat myös käyttää kustannuksiltaan edullisempaa vaihtoehtoista riidanratkaisuelintä, ja näin saatavien säästöjen arvioidaan olevan 1,6 miljoonaa euroa.

Liikenteenharjoittajat: Liikenteenharjoittajat hyötyvät nopeammista ja tehokkaammista menettelyistä, toimijoiden säännösten noudattamiseen liittyvän avoimuuden lisääntymisestä, yritysten välistä kauppaa koskevista säännöistä lentomatkojen välittäjien kanssa käsiteltäessä palautuksia yhdessä niiden kanssa, hyvästä maineesta saatavasta kilpailuedusta, koordinoiduista rajatylittävistä tutkimuksista sekä kansallisten täytäntöönpanoelinten ja vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten välisestä tehokkaasta koordinoinnista. Liikenteenharjoittajat hyötyvät välillisesti myös selkeämmistä vastuusäännöistä multimodaalisen matkustamisen yhteydessä sekä riskinarviointien julkaisusta, koska se parantaa toimintaedellytysten tasapuolisuutta eri jäsenvaltioissa ja lisää tekijöiden seurannan avoimuutta. Lisäksi arvioidaan, että liikenteenharjoittajat säästävät multimodaalisten matkustajien valitustenkäsittelymenettelyn ansiosta vaivannäkökustannuksissa 35,3 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon.

Välittäjät: Välittäjät hyötyvät siitä, että ne saavat virallisen roolin niiden kautta ostettujen lentolippujen palautusmenettelyssä – jos liikenteenharjoittaja päättää niin ja välittäjät suostuvat siihen. Välittäjät voivat myös välillisesti hyötyä selkeämmistä vastuusäännöistä multimodaalisen matkustamisen yhteydessä erityisesti, kun välittäjät tiedottavat asianmukaisesti matkustajille tiettyä multimodaalista matkaa varten yhdistämiensä ja myymiensä matkalippujen erillisestä luonteesta. Lisäksi arvioidaan, että välittäjät säästävät multimodaalisten matkustajien valitustenkäsittelymenettelyn ansiosta vaivannäkökustannuksissa 24 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon.

Kansalliset viranomaiset: Kansallisten viranomaisten toistuvien täytäntöönpanon valvonnan kustannussäästöjen arvioidaan olevan 5,9 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon. Kustannussäästöt johtuvat siitä, että viranomaisten on helpompaa arvioida, noudattavatko liikenteenharjoittajat ja terminaalinpitäjät vaatimuksia, ilman perusteellisempia ja kalliimpia seurantatoimia. Lisäksi säästöjä syntyy seurantatoimia helpottavien vakiomuotoisten korvaushakemuslomakkeiden käytöstä ja oikeuskäsittelyjen määrän odotetusta vähenemisestä. Lisäksi odotetaan, että viranomaiset säästävät multimodaalisten matkustajien valitustenkäsittelymenettelyn ansiosta vaivannäkökustannuksissa (71,4 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon).

Parhaaksi arvioidun toimenpidevaihtoehdon kokonaishyödyiksi arvioidaan 2 323,6 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon.

Mitkä ovat parhaaksi arvioidun vaihtoehdon kustannukset (jos parhaaksi arvioitua vaihtoehtoa ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?

Parhaaksi arvioidun toimenpidepaketin kokonaiskustannusten arvioidaan olevan perustason kustannusten lisäksi 575,2 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050.

Liikenteenharjoittajien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 144,5 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon. Tästä määrästä 51,2 miljoonaa euroa on mukauttamiskustannuksia ja 93,3 miljoonaa euroa hallinnollisia kustannuksia. Suurin osa mukauttamiskustannuksista johtuu oikeudesta hinnan palautukseen tai uudelleenreititykseen, oikeudesta huolenpitoon ja oikeudesta liikuntarajoitteisille matkustajille tarkoitettuun avunantoon, kun matkustajilla on yksi kuljetussopimus (luokka A), sekä tarpeesta ottaa käyttöön järjestelmä reaaliaikaisten tietojen tarjoamiseksi matkustajille multimodaalilippujen luokissa A (yksi kuljetussopimus) ja B (välittäjien yhdistämät erilliset liput). Hallinnolliset kustannukset johtuvat pääosin raportointivaatimuksesta, joka on seurausta palvelujen laatuvaatimusten ja laadunhallintajärjestelmän käyttöönotosta.

Terminaalinpitäjien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 321,9 miljoonaa euroa nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon. Tästä määrästä 319,5 miljoonaa euroa on mukauttamiskustannuksia ja 2,3 miljoonaa euroa hallinnollisia kustannuksia. Suurin osa

mukauttamiskustannuksista (316,5 miljoonaa euroa) johtuu vaatimuksesta perustaa liikuntarajoitteisille henkilöille tarkoitettuja keskitettyjä yhteyspisteitä multimodaalisiin keskuksiin. Hallinnolliset kustannukset ovat puolestaan seurausta tuloksista raportointia koskevasta vaatimuksesta palvelujen laatuvaatimusten ja laadunhallintajärjestelmän käyttöönoton vuoksi.

Välittäjien kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 75,2 miljoonaa euroa, joista 17,8 miljoonaa euroa on mukauttamiskustannuksia ja 57,5 miljoonaa euroa hallinnollisia kustannuksia. Hallinnolliset kustannukset johtuvat pääosin tarpeesta muuttaa tietojärjestelmiä, jotta matkustajille voidaan tiedottaa palautusmenettelystä. Korvaushakemuksia välittäville yrityksille voi aiheutua tappioita siitä, että matkustajat voivat käyttää edullisempaa vaihtoehtoa eli vaihtoehtoista riidanratkaisuelintä. Näiden tappioiden arvioidaan olevan 1,6 miljoonaa euroa.

Kansallisten viranomaisten kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 32 miljoonaa euroa, joista 30,6 miljoonaa euroa on täytäntöönpanon valvontakustannuksia, 1,4 miljoonaa euroa hallinnollisia kustannuksia ja 0,02 miljoonaa euroa mukauttamiskustannuksia.

Mitkä ovat vaikutukset pk-yrityksiin ja kilpailukykyyn?

Parhaaksi arvioidun toimenpidepaketin vaikutukset kohdistuvat suuriin ja pieniin yrityksiin. Myös pk-yrityksiin kohdistuva vaikutus on todennäköisesti merkittävä niiden koon ja resurssien rajallisuuden vuoksi. Tämä koskee erityisesti välittäjänä toimivia lipunmyyjiä ja pieniä liikenteenharjoittajia, kuten linja-auto- ja vesiliikenteen harjoittajia. Tässä yhteydessä on syytä huomata, että politiikkatoimeen, josta aiheutuu erityisen suuria kustannuksia pk-yrityksille (reaaliaikaisen tiedon antaminen matkustajille multimodaalilippujen luokissa A (yksi kuljetussopimus) ja B (välittäjien yhdistämät erilliset liput)), on sisällytetty pk-yrityksiä koskeva poikkeus.

Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?

Parhaaksi arvioidun toimenpidepaketin avulla voidaan parantaa matkustajien oikeuksien täytäntöönpanoa ja täytäntöönpanon valvontaa, mikä lisää kansallisten viranomaisten työn tehokkuutta. Matkustajien suurempi tietoisuus mahdollisuudesta tehdä palautus- ja korvaushakemuksia vaihtoehtoiselle riidanratkaisuelimelle auttaa tuomioistuimia säästämään hallinnollisissa kustannuksissa riita-asioiden vähenemisen ansiosta ja vähentää siten riita-asioihin liittyviä kustannuksia. Kansallisten viranomaisten kokonaiskustannusten arvioidaan olevan 32 miljoonaa euroa ja kustannussäästöjen 77,3 miljoonaa euroa, mikä tarkoittaa 45,3 miljoonan euron nettohyötyjä nykyarvona ilmaistuna vuosina 2025–2050 suhteessa perustasoon.

Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?

Parhaaksi arvioidulla toimenpidepaketilla on joitakin sosiaalisia vaikutuksia: sen vaikutus työllisyyteen on vähäinen, mutta perusoikeuksiin liittyvät hyödyt näkyvät kuluttajansuojan korkeampana tasona myös liikuntarajoitteisten henkilöiden kannalta (esimerkiksi liikuntarajoitteisille henkilöille tarkoitettujen keskitettyjen yhteyspisteiden perustaminen multimodaalisiin keskuksiin). Parhaaksi arvioidulla toimenpidepaketilla odotetaan olevan myös joitakin myönteisiä ympäristövaikutuksia: se lisää joukkoliikenteellä liikkumisen houkuttelevuutta ja voi osaltaan auttaa vähentämään yksityisautoilua, mikä voi vaikuttaa myönteisesti vähentämällä hiilidioksidipäästöjä ja muita epäpuhtauspäästöjä sekä ruuhkia.

Suhteellisuusperiaate

Parhaaksi arvioidussa toimenpidepaketissa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen yleisen politiikkatavoitteen saavuttamiseksi eli matkustajaliikenteen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi ja matkustajien kuluttajansuojan korkean tason toteutumiseksi matkan aikana.

D. Seuranta

Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?

Toimintapolitiikkaa tarkastellaan uudelleen riittävän pitkän ajan kuluttua ehdotuksen hyväksymisestä. Politiikkatoimien vaikutus ja tulosten aikaansaaminen vie aikaa. Komissiolla on vankka pohja seurata täytäntöönpanon tehokkuutta kansallisten täytäntöönpanoelinten suorittaman täytäntöönpanon valvonnan ja raportoinnin avulla. Jos täytäntöönpanoon liittyviä ongelmia ei ilmene, uudelleentarkastelu suoritetaan vähintään viiden vuoden kuluttua siitä, kun lainsäädäntö on tullut voimaan.