

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta
Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi
(ylivarausasetus)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 21 päivänä joulukuuta 2001 esittämä ehdotus asetukseksi lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai

pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatkustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä maaliskuuta 2002

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Antti T. Leinonen

EHDOTUS YLIVARAUSASETUKSEKSI**1. Ehdotus ja sen tavoite**

Euroopan yhteisöjen komissio antoi 21 päivänä joulukuuta 2001 ehdotuksen uudeksi ylivarausasetukseksi: *Ehdotus parlamentin ja neuvoston asetukseksi lennollepääsyn epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen yhteydessä lentomatkustajille annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä* (KOM(2001) 784 lopullinen), jäljempänä asetusehdotus. Asetusehdotus korvaa korvaa vuonna 1998 annetun samaa asiaa koskeneen asetusehdotuksen (KOM(1998) 41 lopullinen, U 3/1998). Ehdotetulla asetuksella kumottaisiin voimassa oleva vuonna 1991 annettu ylivarausasetus (ETY) N:o 295/91, jäljempänä voimassa oleva ylivarausasetus. Asetusehdotusta käsitellään neuvoston liikennetyöryhmässä.

Voimassa olevassa ylivarausasetuksessa säädetään lentomatkustajan oikeuksista silloin, kun häneltä voimassa olevasta lipusta ja varauksen vahvistamisesta huolimatta evätään pääsy lennolle. Asetusehdotuksen tavoitteena on parantaa matkustajille säädettyä suojaa muun muassa laajentamalla sääntelyn soveltamisalaa, tehostamalla matkustajien informointia, tarkistamalla ylivarauksen perusteella maksettavia korvauksia koskevia säännöksiä sekä velvoittamalla jäsenvaltiot valvomaan asetuksen täytäntöönpanoa ja säätämään asetuksen säännösten rikkomisesta tarpeelliset seuraamukset.

Asetuksen ehdotettu oikeusperusta on EY:n perustamissopimuksen 80 artiklan 2 kohta. Asetus ehdotetaan käsiteltäväksi perustamissopimuksen 251 artiklassa säädettyssä yhteispäätösmenettelyssä.

2. Ehdotuksen keskeinen sisältö

Sääntelyn soveltamisalan laajentaminen

Asetusehdotuksen mukaan matkustajalla olisi oikeus korvaukseen lennollepääsyn epäämisen johdosta paitsi säännöllisessä lentoliikenteessä myös tilauslennnoilla. Nykyisin tilauslennolle paikan varanneella matkustajalla on oikeus korvaukseen vain, jos lentomatka on osa valmismatkaa. Silloin matkanjärjestäjän vastuu määräytyy valmismatkadirektiivin 90/314/ETY säännösten nojalla.

Asetusehdotuksen mukaan asetusta sovellettaisiin myös matkanjärjestäjään, millä ei kuitenkaan rajoitettaisi matkustajan valmismatkadirektiiviin perustuvia oikeuksia. Matkanjärjestäjän olisi sovittava kuljettavan lentoyhtiön kanssa järjestelyistä, joita tarvitaan asetuksen säännösten täytäntöönpanon varmistamiseksi (3 artiklan 3 ja 4 kohta).

Ehdotettua sääntelyä sovellettaisiin eräin edellytyksin paitsi ylivaraustilanteissa myös silloin, kun matkustajan matka viivästyy lennon huomattavan myöhästymisen vuoksi tai kun matka estyy lennon peruuttamisen seurauksena (1, 10 ja 11 artikla).

Lisäksi sääntelyn alueellinen soveltamisala laajenisi, sillä matkustajan oikeudet määräytyisivät eräissä tapauksissa ehdotetun sääntelyn nojalla silloinkin, kun koneeseen pääsy evätään EU:n alueen ulkopuolella sijaitsevalla lentoasemalla ja lento suuntautuu jäsenvaltion alueella sijaitsevalle lentoasemalle. Voimassa olevaa asetusta sovelletaan ainoastaan, kun lennollepääsy evätään jäsenvaltioiden alueella sijaitsevilla lentoasemilla (3 artiklan 1 kohta).

Menettely ja korvaukset ylivaraustilanteessa

Lentoliikenteen harjoittajalla tai matkanjärjestäjällä olisi ehdotuksen mukaan ylivaraustilanteessa velvollisuus etsiä vapaaehtoisia, jotka voivat luopua varauksistaan sovittavia etuja vastaan. Vapaaehtoisiksi ilmoittautuneet voisivat sovittujen etujen ohella vaatia

uudelleenreititystä taikka käyttämättä jääneen lipun hinnan palauttamista ja ilmaista paluulentoa (5 artikla).

Jos vapaaehtoisia ei löydy riittävästi, lentoliikenteen harjoittaja tai matkanjärjestäjä voisi evätä matkustajalta pääsyn koneeseen. Lennollepääsyä ei kuitenkaan missään tilanteessa saisi evätä liikuntarajoitteisilta matkustajilta, heidän saattajiltaan eikä lapsilta, joilla ei ole saattajaa (6 artikla).

Nykyisen ylivarausasetuksen mukaan matkustaja, jolta on evätty pääsy lennolle, saa lennon pituudesta riippuen 75—300 euron korvauksen ja voi lisäksi valita, haluaako hän lipun hinnan palautettavaksi vai lentomatkan uudelleenreititetyksi viipymättä tai myöhemmin. Lisäksi lentoliikenteen harjoittaja on velvollinen huolehtimaan lennolta jääneistä matkustajista muun muassa tarjoamalla ilmaiseksi kohtuullisesti aterioita ja virvokkeita sekä tarvittaessa hotellimajoitusta.

Asetusehdotuksen mukaan korvaus lennollepääsyn epäamisestä olisi lennon pituudesta riippuen 375—1500 euroa (7 artikla). Matkustajalla olisi ehdotuksen mukaan myös oikeus valita joko lipun hinnan palautus tai uudelleen reititys (8 artikla). Jos matkustaja vaatisi lipun hinnan palauttamista, lentoliikenteen harjoittajan olisi palautettava hinta paitsi sen kuljetusosuuden osalta, joka lennollepääsyn epäamisen vuoksi välittömästi on jäänyt suorittamatta, myös muiden suunniteltuun lentomatkkaan liittyvien kuljetusosuuksien osalta, joita matkustaja ei lennollepääsyn epäamisen vuoksi enää voi käyttää. Lisäksi matkustajalle olisi pyynnöstä maksettava paluumatka ensimmäiseen lähtöpaikkaan. Lennolta jääneiden matkustajien huolenpitoa koskevat velvoitteet vastaisivat nykyisin voimassa olevia velvoitteita (9 artikla).

Matkustaja joudutaan toisinaan, jotta häneltä ei jouduttaisi epäämään lennollepääsyä, sijoittamaan eri matkustusluokkaan kuin mihin hänen lippunsa oikeuttaisi. Asetusehdotuksen mukaan matkustaja ei olisi velvollinen suorittamaan lisämaksua, jos hänet sijoitetaan sovittua parempaan matkustusluokkaan. Tullessaan sen sijaan sijoitetuksi sovittua alempaan matkustus-

luokkaan, hän olisi oikeutettu korvaukseen, joka vastaisi hänen lippunsa ja kyseisen matkustusluokan halvimman julkistetun tarjolla olevan lipun hinnan erotusta (5 artiklan 4 kohta).

Nimenomaisesti ehdotetaan säädettäväksi, että asetuksen säännöksistä ei voida poiketa kuljetussopimuksen määräyksillä (15 artikla). Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi kuljetussopimuksessa edellytetyn varauksen uudelleenvahvistamisen laiminlyöminen ei vaikuttaisi matkustajan oikeuteen saada korvausta lennollepääsyn epäamisestä.

Matkustajalla olisi asetuksen säännöksistä riippumatta oikeus vaatia lisäkorvauksia toimivaltaisessa tuomioistuimessa (12 artikla).

Menettely ja korvaukset lennon peruuntuessa tai viivästyessä

Voimassa olevasta asetuksesta poiketen matkustajalla, jonka lento peruutetaan, olisi yleensä samat oikeudet kuin matkustajalla, jolta evätään pääsy koneeseen. Lentoliikenteen harjoittaja tai matkanjärjestäjä vapautuisi kuitenkin velvollisuuksistaan, jos se pystyy osoittamaan, että lento peruutettiin yksinomaan poikkeuksellista olosuhteista johtuvista syistä, joista lentoliikenteen harjoittaja tai matkanjärjestäjä taikka sen alihankkija ei ole vastuussa (10 artikla).

Voimassa oleva asetus ei koske myöskään lennon viivästymistä. Asetusehdotuksen mukaan matkustaja voisi halutessaan vaatia joko lippunsa hinnan takaisinmaksun ja paluulennon tai uudelleenreitityksen, jos alle 3 500 kilometrin pituinen lento viivästyy yli kaksi tuntia tai pitempi lento yli neljä tuntia lennon aikataulun mukaisesta lähtöajasta. Liikuntarajoitteisella matkustajalla, hänen saattajallaan sekä lapsella, jolla ei ole saattajaa, olisi lisäksi oikeus vastaavaan huolenpitoon kuin lennollepääsyn epäamisen yhteydessä. Lisäksi lentoliikenteen harjoittaja olisi velvollinen antamaan tällaisille matkustajille muuta apua, jota on kohtuullista vaatia heidän erityistarpeittensa tyydyttämiseksi (11 artikla).

Matkustajien informoinnin tehostaminen

Asetusehdotuksen mukaan lentoaseman lähtöselvityksestä vastaavan yhteisön tulisi huolehtia siitä, että jokaisessa tarkastuspisteessä ilmoitetaan näkyvällä ilmoituksella lentomatkustajan oikeudesta korvaukseen lennollepääsyn epäämisestä (14 artiklan 1 kohta).

Lentoliikenteen harjoittajan ja matkanjärjestäjän olisi vahvistettava ja annettava yleisön saataville säännöt, joita ylivaraustilanteessa noudatetaan (4 artikla). Säännöt olisivat osa matkustajan kanssa tehtyä sopimusta ja niiden tulisi sisältää kaikki ylivarausasetuksesta johtuvat velvollisuudet sekä selvitys siitä, mitä etusijajärjestystä matkustajien kesken ylivaraustilanteessa noudatetaan. Matkustajalle, jota lennollepääsyn epääminen, lennon peruuttaminen tai sen huomattava viivästyminen koskee, olisi lisäksi annettava erikseen asetuksen mukaista korvausta ja apua koskevat säännöt (14 artiklan 2 kohta).

Matkustajalle olisi ilmoitettava kirjallisesti etukäteen, jos hänen edellytetään ilmoittautuvan lähtöselvitykseen enemmän kuin 30 minuuttia ennen julkistettua lähtöaikaa (3 artiklan 1 kohdan a alakohta).

Uudentyyppisten lentolippujen käyttöönotto

Lentoliikenteessä ollaan siirtymässä ns. liputtomaan järjestelmään, jossa lentomatkustajalle annetaan nykymuotoisen lentolipun sijasta varuskoodi, jonka hän ilmoittaa lentoasemalla lähtöselvityksessä. Asetusehdotus on laadittu siten, että uudentyyppisten lentolippujen käyttöönotto ei vaikuttaisi matkustajan oikeuteen saada korvauksia asetuksen perusteella.

Jäsenvaltioille asetettavat velvoitteet

Jäsenvaltioiden olisi säädettävä asetuksen säännösten rikkomisen seuraamuksista ja toteutettava seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi tarvittavat toimenpiteet (16 artikla). Kunkin jäsenvaltion olisi lisäksi nimettävä elin, joka vastaa asetuksen täytäntöönpanosta jäsenvaltion alueella (17 artikla). Tällaisen valvontaelimen tehtävänä olisi muun muassa vastata matkustajien

tekemien asetuksen noudattamista koskevien valitusten tutkimisesta (18 artikla).

3. Vaikutukset Suomen kannalta

Ehdotus parantaisi suomalaisten lentomatkustajien asemaa ylivaraustilanteessa sekä kotimailla että muissa jäsenvaltioissa sijaitsevilla lentoasemilla. Suomalaisille lentoliikenteen harjoittajille ehdotetuista muutoksista aiheutuisi lisäkustannuksia, joiden tarkempaa määrää on tässä vaiheessa vaikea arvioida.

Asetusehdotuksen 16 artiklaan perustuva sanktiointivelvollisuus edellyttäisi kansallisen lainsäädännön tarkistamista, koska Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjä seuraamuksia ja tehosteita ei voida soveltaa ylivarausasetuksen rikkomistapauksessa. Lisäksi ehdotetussa 17 artiklassa tarkoitetun valvontaelimen tehtävien hoitaminen saattaa edellyttää lisäresursseja.

Oikeusministeriö järjesti 13 päivänä helmikuuta 2002 ilmailu- ja kuluttajaviranomaisille, lentoliikenteen harjoittajille sekä keskeisille etujärjestöille asetusehdotuksesta keskustelutilaisuuden, johon osallistuivat tai kommenttinsa kirjallisina toimittivat liikenne- ja viestintäministeriö, kauppa- ja teollisuusministeriö, Ilmailulaitos, Kilpailuvirasto, Kuluttajavirasto, Suomen Kuluttajaliitto, Suomen matkatoimistoalan liitto, Oy Finnair Ab sekä Air Botnia Oy Ab. Oy Finnair Ab, Air Botnia Oy Ab ja Suomen matkatoimistoalan liitto eivät sinänsä pitäneet ylivaraussäätelyn uudistamista tarpeellisena, mutta ilmoittivat olevansa valmiita pääpiirteissään hyväksymään komission ehdotukset. Ne kuitenkin vastustivat jyrkästi ehdotetun suuruista ylivarauskorvauksen korottamista. Kuluttajavirasto ja Kuluttajaliitto pitivät komission ehdotuksia ylivarauskorvauksen korotus mukaan lukien yleisesti kannatettavina huomauttaen kuitenkin, että lentomatkustajien suojaa tulisi erityisesti lennon myöhästymis- ja viivästystilanteissa parantaa enemmän kuin nyt ehdotetaan.

4. Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston alustavan kannan mukaan lentomatkustajien aseman parantaminen ylivilaustilanteessa on yleisesti kannatettavaa. Sääntelyä uudistettaessa on kuitenkin pyrittävä välttämään lentoliikenteen harjoittajien kustannusten merkittävää lisäämistä. Voimassa olevaan ylivilauserokseen perustuvaa korvausjärjestelmää ei kaikilta osin voida pitää lentomatkustajien suojan kannalta asianmukaisena, mutta yleisesti ottaen nykyinen järjestelmä on toiminut Suomessa tyydyttävästi. Tämän vuoksi ei olisi myöskään lentomatkustajien etujen mukaista tehdä korvausjärjestelmään sellaisia muutoksia, jotka huomattavasti lisäävät lentoliikenteen harjoittajien kustannuksia ja aiheuttaisivat merkittäviä kustannuspaineita lentolippujen hintoihin.

Lähtökohtaisesti voidaan hyväksyä sääntelyn soveltamisalan laajentaminen tilauslentoihin, lentojen peruutuksiin sekä lentojen huomattavaan viivästymiseen, joskin

ehdotetun sääntelyn yksityiskohtiin liittyy vielä ongelmia. Korvausvastuun ulottaminen myös matkanjärjestäjiin on hyväksyttävissä, mutta asetukseen perustuvien velvollisuuksien jakautumisesta lentoliikenteen harjoittajien ja matkanjärjestäjien kesken on pyrittävä sääntelemään asetuksessa ehdotettua selkeämmin. Ylivilauserokituksen rahamäärää on perusteltua korottaa ainakin rahanarvon muutosta vastaavasti, mutta ehdotettua korvauksen monikertaistamista ei voida pitää perusteltuna.

On kyseenalaista, onko ylivilauserokuksessa tarpeen säännellä asetuksen toimeenpanoon ja valvontaan liittyvistä viranomaistehtävistä niin laaja-alaisesti kuin ehdotuksessa on tehty. Jos asetuksessa kuitenkin asetetaan velvollisuuksia jäsenvaltioiden viranomaisille, sääntely on muotoiltava siten, että tehtävien hoitaminen ei Suomessa edellytä uuden viranomaisen perustamista.