



Bryssel, 22. syyskuuta 2025
(OR. en, lt, pt)

12909/25
ADD 1

Toimielinten välinen asia:
2013/0072(COD)

CODEC 1276
AVIATION 122
CONSOM 178

ILMOITUS: I/A-KOHTA

Lähettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Pysyvien edustajien komitea / Neuvosto
Asia:	Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä annetun asetuksen (EY) N:o 261/2004 ja matkustajien ja heidän matkatavaroidensa ilmakuljetusta koskevasta lentoliikenteen harjoittajien korvausvastuusta annetun asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta (ensimmäinen käsittely) – Neuvoston ensimmäisen käsittelyn kannan ja neuvoston perustelujen hyväksyminen = Lausumat

Viron lausuma

Viro arvostaa puheenjohtajavaltio Puolan merkittäviä toimia lentomatkustajien oikeuksia koskevan asetuksen (EY) N:o 261/2004 tarkistamishdotusta koskevien keskustelujen edistämiseksi ja sen pyrkimyksiä saada aikaan kompromissi jäsenvaltioiden kesken. Viro on edelleen sitoutunut tavoitteeseen laatia selkeät ja yksinkertaiset säännöt, joilla matkustajille varmistetaan riittävä huolenpito ja apu. Samalla on tärkeää säilyttää tasapainoinen lähestymistapa, jossa otetaan huomioon lentoliikenteen harjoittajien velvoitteet ja siten tuetaan ilmailualan kestävyyttä.

Asetuksella on ensisijaisesti varmistettava, että matkustajat saavat tarvittavaa huolenpitoa ja apua, ja että he pääsevät määränpäähensä niin pian kuin on kohtuudella mahdollista. Selkeä ja yksinkertainen korvausjärjestelmä on olennaisen tärkeä, jotta häiriöistä aiheutuvat haitat voidaan minimoida ja jotta lentoliikenteen harjoittajia kannustettaisiin liikennöimään viivästyneet lennot eikä perumaan niitä.

Neuvottelujen aikana ehdotettiin erilaisia viivästymisiä koskevia kynnsarvoja. Viro kannattaa yhtenäisen viiden tunnin viivästymisen kynnsarvon käyttöönottoa kaikille lennoille matkan pituudesta riippumatta asetuksen 261/2004 7 artiklan mukaisesti. Yksityiskohtaiset perustelumme ovat seuraavat:

1. Yhtenäisen kynnsarvon käyttö yksinkertaistaisi asetusta ja korvauslaskelmia sekä selkeyttäisi korvaussääntöjä matkustajille.
2. Matkustajan näkökulmasta lentojen viivästymisten vaikutus on pohjimmiltaan sama matkan pituudesta riippumatta. Sen vuoksi ei ole tarpeen erotella korvaukseen oikeuttavia kynnsarvoja etäisyyksien perusteella, sillä viivästymisistä aiheutuvat haitat ovat aina samanlaisia.
3. Useimmissa tapauksissa viisi tuntia on riittävä aika lentoyhtiöille korjata lentokone, löytää toinen lentokone tai tarjota vaihtoehtoisia lentoja.

Edellä esitetyn perusteella emme voi hyväksyä puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa ehdottamaa kuuden tunnin kynnsarvoa. Viro katsoo, että vähintään viisi tuntia kestävät viivästymiset aiheuttavat matkustajille huomattavasti haittaa ja niistä olisi saatava korvaus.

Asian merkityksen huomioon ottaen Viro ei voi hyväksyä lentomatikustajien oikeuksia koskevasta asetuksesta saavutettua poliittista yhteisymmärrystä, joten se pidättyy äänestämästä.

Liettuan lausuma

Liettua vahvistaa tukevansa yleisesti lentomatikustajien oikeuksia koskevan ehdotuksen tavoitteita ja antaa tunnustusta neuvoston puheenjohtajavaltion ja jäsenvaltioiden jatkuville pyrkimyksille päästä yhteisymmärrykseen tästä tärkeästä asiasta.

Samalla kun Liettua tunnustaa aiempien keskustelujen jälkeen saavutetun edistyksen, se on kuitenkin huolestunut siitä, että tietyt tämänhetkisen ehdotuksen keskeiset osat saattavat edelleen heikentää matkustajien suojelua nykyiseen sääntelykehykseen verrattuna. Ehdotuksen 7 artiklan säännökset aiheuttavat edelleen haasteita, sillä kyseiset säännökset voivat heikentää matkustajien oikeuksien suojelun tasoa häiriöllisen lennon tapauksessa tai kun lennon saapuminen viivästyy peruutuksen johdosta toteutetun uudelleenreitityksen jälkeen. Tällaiset muutokset voivat johtaa odotusaikojen pitenemiseen ja korvausten vähenemiseen, mikä vähentää matkustajien luottamuksensuojaa palvelun laadun suhteen.

Liettua korostaa, että lentomatkustajien oikeuksia suojaavan lainsäädännön päätavoitteena olisi edelleen oltava nykyisten sääntöjen yksinkertaistaminen ja nykyaikaistaminen, jotta voidaan varmistaa oikeudellinen selkeys kaikkien osapuolten kannalta ja taata samalla matkustajien oikeudenmukainen ja tehokas suojelu. Muistutamme myös, että Euroopan unionilla on muita keinoja tukea ilmailualansa kilpailukykyä. Tätä tavoitetta ei kuitenkaan voida saavuttaa matkustajien oikeuksien kustannuksella.

Lopuksi Liettua toteaa katsovansa edelleen, että matkustajien suojelu on tämän lainsäädäntöaloitteen kulmakivi ja että sen on pysyttävä aloitteen ytimessä, jotta voidaan taata sen todellinen ja kestävä arvo eurooppalaiselle yhteiskunnalle.

Unkarin lausuma

Kuten jäsenvaltiot korostivat puheenjohtajavaltio Unkarin vuonna 2024 järjestämässä periaatekeskustelussa, lentomatkustajien oikeuksia koskevan asetuksen muuttamisen päätarkoituksina on muiden muassa yksinkertaistaa toimenpiteitä ja löytää tasapaino matkustajien ja toimialan etujen välillä.

Unkari on alusta alkaen korostanut sitä seikkaa, ettei saatavilla ole riittäviä tietoja ja analyyseja, jotka vahvistaisivat ehdotettujen toimenpiteiden tehokkuuden ja matkustajien ja toimialan etujen välisen tasapainon. Olemme ilmaisseet myös kantavamme huolta siitä, että asetuksessa otetaan käyttöön lennon viivästymistä koskeva korvausvelvollisuus ilman tarvittavia taustatutkimuksia, joissa olisi analysoitu velvollisuuden tehokkuutta ja mahdollisia erilaisia toimintavaihtoehtoja.

Unkari ei sinänsä vastusta viivästymiskorvauksen käyttöönottoa. Katsomme kuitenkin, että asiaa on tarpeen vielä tarkastella, jotta voidaan löytää oikea tasapaino toimialan etujen ja matkustajien suojelun välillä. Tämän vuoksi kesäkuussa 2025 pidetyssä liikenneneuvoston istunnossa kannatimme neuvottelujen aloittamista Euroopan parlamentin kanssa ainoastaan sillä edellytyksellä, että Euroopan komissio valmistele tulevia toimielinten välisiä neuvotteluja varten analyysin, joka sisältää aiemmin saamiimme tietoihin verrattuna yksityiskohtaisempia tietoja. Pyysimme, että kyseiseen analyysiin sisällytettäisiin sekä matkustajilta että toimialalta saatuja ajantasaisia tietoja, joissa kuvaillaan ja arvioidaan asetuksen odotettuja vaikutuksia.

Komission toimittamassa teknisessä selvityksessä ei esitetä minkäänlaista perusteltua näyttöä, joka vahvistaisi, että viivästymistä koskeva korvausvelvoite vähentäisi tehokkaasti lentojen viivästymisten määrää ja että tämä toimenpide soveltuisi parhaiten mainitun tuloksen saavuttamiseen. Komissio viittasi edelleen pääasiassa vanhoihin ja vanhentuneisiin tutkimuksiin, käytti oletuksia ("viivästymiset, joiden voidaan olettaa johtuvan lentoyhtiöistä") tosiasiallisten tietojen ja analyysien sijaan ja toimitti viivästymisiä koskevia tietoja vain heinäkuulta 2025, mikä ei selvästikään riitä minkään konkreettisen toimenpiteen perustaksi. Lisäksi komissio katsoi, että toimenpiteet voivat asettaa eurooppalaiset lentoyhtiöt epäedulliseen kilpailuasemaan, ja totesi, että tällä hetkellä ei ole saatavilla tietoja muista tekijöistä, jotka saattavat vaikuttaa suhteelliseen kilpailukykyyn. Komissio pani myös merkille kansallisiin täytäntöönpanoelimiin kohdistuvan rasituksen lisääntymisen. Se oletti, että poikkeuksellisten olosuhteiden luetteleminen saattaa keventää tätä rasitusta, mutta tilanne on itse asiassa paljon tätä monimutkaisempi, koska viivästymiset eivät johdu yhdestä ainoasta tekijästä. Sen vuoksi poikkeuksellisten olosuhteiden esiintyminen on vielä määriteltävä tapauskohtaisesti.

Lopuksi haluamme korostaa, että teksti ei näkemyksemme mukaan yksinkertaista toimenpiteitä vaan mutkistaa niitä entisestään, minkä seurauksena matkustajien on hyvin vaikea ymmärtää oikeuksiaan.

Tätä taustaa vasten haluamme jälleen korostaa, ettemme voi tukea Euroopan parlamentin kanssa saavutettavaa yhteisymmärrystä, ellei toimenpiteiden tehokkuudesta sekä matkustajien ja toimialan etujen välisen tasapainon saavuttamisesta esitetä selkeää näyttöä.

Yksityiskohtaisempi selvitys kannastamme esitetään [liitteessä](#).

Liite

Komission vuonna 2001 esittämä ehdotus

Lentoyhtiöiden velvoittaminen korvaamaan matkustajille lennon viivästyminen ei ollut komission alkuperäinen aikomus. Komissio totesi alkuperäisessä ehdotuksessaan seuraavaa: ”Vaikka lennon viivästyminen aiheuttaa matkustajille samanlaista vaivaa ja turhautumista kuin lennollepääsyn epääminen tai lennon peruuttaminen, se eroaa niistä siten, että liikenteenharjoittaja on vastuussa viimeksi mainituista (paitsi jos epääminen tai peruuttaminen johtuu syistä, joista liikenteenharjoittaja ei voi olla vastuussa) mutta ei aina lennon viivästyisestä. Muita yleisiä syitä viivästyksiin ovat ilmaliikenteen hallintajärjestelmät ja lentoaseman kapasiteettirajoitukset. Kuten komissio toteaa tiedonannossaan lentomatkustajien suojasta Euroopan unionissa, sen mielestä liikenteenharjoittajia ei tulisi nykyisessä tilanteessa velvoittaa antamaan korvausta viivästyneille matkustajille.”¹

Unionin tuomioistuimen päätökset

Vaikka unionin tuomioistuimen – erittäin kiistanalaisen – tulkinnan mukaan lentoyhtiöiden on maksettava matkustajille korvauksia pitkistä viivästyksistä, unionin tuomioistuimen päätöksiä ei käsityksemme mukaan tarvitse kodifioida.

Jopa komission ehdotus viivästyksikorvauksista poikkeaa unionin tuomioistuimen päätöksestä.

Tietojen ja analyysien puute

Toteamme edelleen, että tällä hetkellä saatavilla ei ole riittävästi näyttöä siitä, että lentoyhtiöiden velvoittaminen maksamaan korvauksia viivästyksistä olisi keino saavuttaa toivottu tavoite eli viivästyneiden lentojen määrän vähentäminen.

Jos viivästyksikorvauksen käyttöönoton tarkoituksena on ainoastaan varmistaa matkustajien korkeatasoinen suojelu (eikä vähentää viivästyneiden lentojen määrää), olisi arvioitava perusteellisesti, onko oikeudenmukaista asettaa taakka kokonaisuudessaan lentoyhtiöille, voivatko lentoyhtiöt periä viivästyksikorvauksena maksetut määrät takaisin viivästyksen aiheuttaneilta tai siihen myötävaikuttaneilta kolmansilta osapuolilta ja onko tarjolla toteuttamiskelpoisia vaihtoehtoisia ratkaisuja. Tällaista analyysia ei ole tähän mennessä laadittu.

¹ COM(2001) 784 lopull., 23 kohta.

Ennen viivästymiskorvausta koskevan velvoitteen käyttöönottoa olisi tutkittava, missä määrin komission vuoden 2001 ehdotuksessa mainitut tekijät ovat muuttuneet. Uuden velvoitteen sisällyttäminen asetukseen edellyttää analyysia, joka koskee sen tehokkuutta toivottujen tavoitteiden saavuttamisessa ja sen vaikutusta sidosryhmiin.

Viittaamme erityisesti parempaa sääntelyä koskeviin komission suuntaviivoihin², joiden mukaan vaikutustenarvioinneissa kerätään näyttöä (kuten arviointituloksia), jonka avulla voidaan arvioida, onko tuleva EU:n lainsäädäntötoimi tai muu kuin lainsäädäntötoimi perusteltu ja jos näin on, miten kyseinen toimi voidaan parhaiten suunnitella saavuttamaan toivotut toimintapoliittiset tavoitteet. Niissä on tunnistettava ongelma, johon aiotaan puuttua, ja kuvailtava sitä, määriteltävä EU:n toiminnan tavoitteet, muotoiltava toimintavaihtoehtoja, arvioitava niiden mahdollisia vaikutuksia ja tarvittaessa määriteltävä parhaaksi arvioitu vaihtoehto ja kuvailtava, miten odotettuja tuloksia seurataan ja arvioidaan. Vaikutustenarvioinnissa on kyse näytön keräämisestä ja analysoinnista päätöksenteon tueksi. Siinä todennetaan ongelman olemassaolo, selvitetään sen taustalla olevat syyt, arvioidaan EU:n toiminnan tarvetta ja analysoidaan käytettävissä olevien ratkaisujen etuja ja haittoja.

Viivästymiskorvauksista ei ole laadittu tällaisia arvioita.

On jokseenkin epätavallista, että komissio ehdottaa uusien lainsäädäntötoimien käyttöönottoa keräämättä ja tutkimatta tarvittavia taustatietoja.

Vuosina 2012 ja 2020 laadittujen viivästymisiä koskeneiden tutkimusten tulokset

Vastauksessaan esittämiimme huolenaiheisiin komissio viittasi vuoden 2020 tutkimukseen³ ja vuoden 2013 vaikutustenarviointiin⁴ (joka perustuu vuoden 2012 tutkimukseen⁵) ja korosti, että lentoyhtiöistä johtuvien viivästymisten määrä väheni 80 prosentista 70 prosenttiin ja että korvausten vaikutusta lentoyhtiöistä johtuvien viivästymisten vähenemiseen on vaikea analysoida.

² https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

³ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f03df002-335c-11ea-ba6e-01aa75ed71a1>.

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013SC0062>.

⁵ https://transport.ec.europa.eu/document/download/4d457d44-253a-4efd-810c-a55fb248f09d_en?filename=2012-07-exploratory-study-on-the-application-and-possible-revision-of-regulation-261-2004.pdf.

Vuoden 2020 tutkimuksessa vahvistetaan, että viivästyneiden lentojen kokonaismäärä on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina ja lähes kaksinkertaistunut vuosina 2014–2018.⁶ Komission mainitsemissa lausunnossa⁷ todetaan, että CODA:n toimittamien viivästymistietojen perusteella lentoyhtiöistä johtuvien viivästymisten osuus vuosina 2011–2018 oli noin 70–80 prosenttia. Lentoyhtiöistä johtuvat viivästymiset ovat vähentyneet noin 80 prosentista vuonna 2011 noin 70 prosenttiin vuonna 2018, mikä johtuu poikkeuksellisiksi olosuhteiksi luokiteltujen viivästymisten – kuten lennonjohdosta johtuvien viivästymisten – lisääntymisestä. Lausunto osoittaa ainoastaan, että lentoyhtiöistä johtuvia viivästymisiä on vähemmän verrattuna lennonjohdosta johtuvien viivästymisten suurempaan määrään, mutta ei ole tiedossa, ovatko ne vähentyneet lentoyhtiöistä johtuvien viivästymisten aiempiin määriin verrattuna. Tämän tutkimuksen kaaviosta 2.6 käy selvästi ilmi lentoyhtiöistä johtuvien viivästymisten lisääntyminen.

Tutkimuksessa todetaan, että vaikka on mahdollista, että asetuksella 261/2004 on marginaalinen vaikutus viivästyneiden lentojen osuuteen, se ei vaikuta olevan merkittävä verrattuna muihin tekijöihin.⁸

Lisäksi siinä vahvistetaan, ettei ole helppoa yksilöidä täsmällisesti viivästymisvastuuta⁹ ja katsotaan, että kaikki viivästymiset, jotka eivät johdu poikkeuksellisista olosuhteista, johtuvat lentoyhtiöistä¹⁰.

Vuoden 2012 tutkimus vahvistaa, että sidosryhmien välillä on merkittäviä erimielisyyksiä poikkeuksellisten olosuhteiden tulkinnasta¹¹.

Vuoden 2012 tutkimus on jo osoittanut, että viivästymiskorvauksiin liittyvät kustannukset ovat lisääntyneet merkittävästi¹². Tältä osin haluamme huomauttaa, että matkustajien tietoisuus oikeuksistaan on saattanut parantua merkittävästi vuodesta 2012, mikä on johtanut lentoyhtiöiden korvauskustannusten nousuun.

⁶ 2.31 kohta.

⁷ 2.45 kohta.

⁸ 2.37 kohta.

⁹ 2.46 kohta, huomautus.

¹⁰ 2.43 kohta.

¹¹ 7.41 kohta.

¹² 7.53 kohta, kaavio 7.5.

Keskeiset kysymykset

Katsomme, että seuraavat kysymykset edellyttävät lisätarkastelua:

1. onko olemassa minkäänlaista viivästymistä, joka palvelee lentoyhtiöiden etua,
2. onko toivottavaa velvoittaa lentoyhtiöt maksamaan korvausta viivästymisistä, jotka eivät johdu niiden kaupallisista eduista ja joista ne eivät ole vastuussa, kun otetaan huomioon, että lentoyhtiöt ovat tosiasiallisesti kykenemättömiä perimään näitä määriä takaisin vastuullisilta osapuolilta¹³,
3. saavutettaisiinko matkustajien suojelun ja toimialan etujen välinen tasapaino ottamalla käyttöön viivästymiskorvaus pitäen mielessä, että lentoyhtiöt eivät voi edes vedota poikkeuksellisiin olosuhteisiin viivästymisten kasautumisen tapauksessa ja että poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaoloa on usein vaikea vahvistaa ottaen huomioon yhden lennon viivästymiseen johtaneet lukuisat tekijät¹⁴,
4. johtavatko lentoyhtiöiden korkeammat korvauskustannukset korkeampiin hintoihin, mikä saattaa vaikuttaa myös kilpailukykyyn;
5. onko käytettävissä jokin parempi keino varmistaa korkeatasoinen kuluttajansuoja toimialan etuja kunnioittaen,
6. lisääntykö kansallisten täytäntöönpanoelinten työmäärä.

Uskomme, että nämä näkökohdat edellyttävät lisätietojen keräämistä ja analysointia.

Lisäksi tarvitaan merkittäviä toimia, jotta asetus (matkustajien oikeuksista) olisi helposti matkustajien ymmärrettävissä.

¹³ Ks. vuoden 2012 tutkimus, 7.113 ja 7.123 kohta.

¹⁴ Ks. vuoden 2020 tutkimus, 2.46 kohta, huomautus.

Ehdotus

Katsomme, että muutosten hyväksyminen hätiköidysti saattaa jälleen kerran johtaa huonosti toimivan asetuksen antamiseen. Sen vuoksi ehdotamme, että tässä asiakirjassa mainittuja seikkoja analysoidaan perusteellisesti, jotta voidaan saavuttaa toivottu tasapaino matkustajien suojelun ja toimialan etujen välillä ja antaa aikaa kestävä asetus.

Portugalin lausuma

Portugali kiittää puheenjohtajavaltio Puolaa ja edeltäviä puheenjohtajavaltioita niiden työstä lentomatkustajien oikeuksia koskevan asetuksen muuttamista koskevissa neuvotteluissa.

Portugali on aina ollut sitä mieltä, että asetuksen tarkistuksella olisi paitsi yksinkertaistettava sen täytäntöönpanoa myös ennen kaikkea pidettävä ennallaan matkustajien oikeudet tai vahvistettava niitä, jotta matkustajat voivat hyötyä suojelusta, jolla on vakiintuneet normit muilla maailman alueilla.

Tältä osin enemmistöäänestykseen perustuva poliittinen yhteisymmärrys ei vastaa matkustajien odotuksia etenkin etäisyyttä koskevien raja-arvojen tai matka-aikojen osalta. Tämä vaikuttaa erityisesti jäsenvaltioihin, jotka ovat maantieteellisesti kaukana Euroopan mantereen keskustasta, ja syrjäisimpiin alueisiin. Hyväksytyt raja-arvot ovat askel taaksepäin matkustajien oikeuksien kannalta, ja Portugali äänestää poliittista yhteisymmärrystä vastaan.

Portugali ilmaisee kuitenkin halukkuutensa jatkaa Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa rakentavaa keskustelua, jonka tavoitteena on Euroopan unionin lainsäädännön huomattava parantaminen, jotta se vastaisi kaikkien sidosryhmien odotuksia ja jotta siinä kiinnitettäisiin erityistä huomiota matkustajiin, joiden etuja tällä asetuksella on suojeltu vuodesta 2004.