



Brüssel, 22. november 2024
(OR. en)

15399/24

Institutsioonidevaheline
dokument:
2013/0072(COD)

AVIATION 152
CONSOM 321
CODEC 2065

MÄRKUS

Saatja:	Nõukogu peasekretariaat
Saaja:	Alaliste esindajate komitee / nõukogu
Eelmise dok nr:	WK 13861/24 REV1
Komisjoni dok nr:	07615/13
Teema:	Lennureisijate õigused – Poliitiline mõttevahetus

1. Ministreid kutsutakse üles pidama 5. detsembril 2024 toimuval nõukogu (transport) istungil poliitiline mõttevahetus lennureisijate õiguste kohta. Eesistujariik on koostanud taustdokumendi ning küsimused (lisas), mis aitavad arutelu struktureerida.
2. Tingimusel, et alaliste esindajate komitee selle kinnitab, palutakse ministritel pidada poliitiline mõttevahetus, võttes aluseks lisas esitatud taustdokumendi ja küsimused.

LENNUREISIJATE ÕIGUSED – TAUSTDOKUMENT**1. Sissejuhatus**

Lennureisijate õigused on sätestatud erinevates ELi õigusaktides. Lisaks esitas komisjon 2023. aastal kaks täiendavat ettepanekut, mida kohaldatakse ka lennureisijate suhtes. *Addendum*'is esitatud lennureisijate õigusi käsitlev ELi õigusraamistik on keerukas, mistõttu on raske seda tõhusalt tõlgendada ja rakendada.

Liikmesriikide kohtud on korduvalt palunud Euroopa Liidu Kohtul selgitada määruse (EÜ) nr 261/2004 teatavaid sätteid lennureisijate õiguste kohta. Komisjon ajakohastab korrapäraselt temaatilist ülevaadet asjaomastest kohtuotsustest seoses lennureisijate õigustega. Euroopa Liidu Kohtu kõige asjakohasemate otsuste kokkuvõtte 2022. aasta märtsi versioon sisaldab 86 kohtuotsust ja Euroopa Liidu Kohus ise avaldas teabelehe, kus on esitatud kokkuvõtte mõnedest kohtu otsustest lennureisijate õigusi käsitlevate määruste eri sätete tõlgendamise kohta.

Tuleb märkida, et mõnes oma otsuses on Euroopa Liidu Kohus lahknud seadusandjate algsest kavatsusest (s.t hüvitis pikaajalise hilinemise korral, erakorraliste asjaolude tõlgendamine).

Võttes arvesse raskusi lennureisijate õigusi käsitlevate normide tõlgendamisel, on komisjon välja andnud tõlgendamissuunised (vt *addendum*).

2013. aasta märtsis tegi komisjon ettepaneku vaadata läbi määrus (EÜ) nr 261/2004 ja määrus (EÜ) nr 2027/97.¹ Ettepaneku eesmärk on tagada, et lennuettevõtjad pakuvad lennureisijatele kõrgetasemelist kaitset reisikatkestuste korral, seejuures saavutades õige tasakaalu reisijate ja lennundussektori huvide vahel. Selleks tegi komisjon ettepaneku muuta selgemaks ebaselged kohad ja kõrvaldada lüngad, lihtsustada kaebuste menetlemist, paremini koordineerida jõustamispoliitikat ja tagada lennuettevõtjatele realistlikud rahalised kulud.

Euroopa Parlament viis oma esimese lugemise lõpule veebruaris 2014.

Nõukogus tegid eesistujariigid Leedu, Kreeka ja Läti märkimisväärsed edusamme, enne kui töö dokumendiga mitteseotud põhjustel 2015. aastal seiskus. Eesistujariik Soome alustas ettepanekuga uuesti tööd 2019. aastal ja eesistujariik Horvaatia oli lähedal võimaliku üldise lähenemisviisi saavutamisele 2020. aasta juunis, kui edusammude tegemist takistas COVID-19 kriis.

2. Lennureisijate õigusi käsitleva määruse kohaldamisel ja jõustamisel tuvastatud probleemid

Komisjoni 2018. aastal tellitud ja 2020. aastal avaldatud uuringus² tehti kindlaks alltoodud puudused ja toetati arutelude taasalustamist komisjoni 2013. aasta ettepaneku üle:

a. Reisijate seisukohast

¹ Dok ST 7615/13.

² [Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU \(Uuring praegu ELis esineva lennureisijate õiguste kaitse taseme kohta\) – Euroopa Liidu Väljaannete Talitus.](#)

Määrust (EÜ) nr 261/2004 on raske mõista ja tõlgendada ning seonduv kohtupraktika on muutnud selle veelgi keerukamaks. Üldiselt ootavad reisijad lihtsat süsteemi, mis tagab õiglased tulemused. Selle asemel puutuvad nad kokku keeruka süsteemiga, mis ei ole eriti läbipaistev. Lisaks muudavad lüngad kehtivas õigusraamistikus, näiteks hüvitise maksmise tähtaegade puudumine, reisijate jaoks oma õiguste maksma panemise keeruliseks.

Lennureisijate õigusi käsitlev määrus täiendab muid ELi õigusakte (nt pakettreiside direktiiv). Lisaks suurendavad veelgi keerukust lennureisijate õigustega (nt esialgsed tagasinõuded lennuettevõtjatele, seejärel kaebused riiklikele täitevasutustele, kui esialgset nõuet ei ole käsitletud) seotud õiguskaitse süsteem ja laiemalt kättesaadavad jõustamisvahendid erasektoris (vaidluste kohtuvälise lahendamise mehhanismid, kohtud) koos hüvitiste sissenõudmisega tegelevate asutuste osalemisega³ ning see võib põhjustada viivitusi ja lisakulusid. Riiklikud täitevasutused ja sidusrühmade esindajad on rõhutanud, et mitmed hüvitiste sissenõudmisega tegelevate asutuste kasutatavad tavad on problemaatilised.

Lisaks tuleb parandada puudega reisijate õigusi. Kahjustatud või kaotsiläinud liikumisabivahendite hüvitamist reguleeritakse praegu Montreali konventsiooniga ja määrusega (EÜ) nr 889/2002. Hüvitise maksimumsumma praegune ülemmäär (praegu ligikaudu 1400 eurot) takistab sageli puudega reisijatel saada lennuettevõtjalt täielikku hüvitist, kui nende kallid, sageli tellimustööna valmistatud liikumisabivahendid lähevad kaotsi või saavad kahjustada. Muude transpordiliikide (raudtee-, bussi- ja veetransport) puhul on neil juba õigus saada täielikku hüvitist. 2013. aastal esitatud ettepanek sisaldab ettepanekut muuta määrust (EÜ) nr 2027/97, sealhulgas selle pealkirja.

b. Reguleerivate ja täitmist tagavate asutuste seisukohast

Kõigis liikmesriikides esineb märkimisväärsed erinevusi nii riiklike täitevasutuste kaebuste käsitlemise puhul kui ka riiklike täitevasutuste omatavate nõuete täitmise volituste osas. Need erinevused volituste osas ning riiklike täitevasutuste otsuste siduvuse/mittesiduvuse ja karistuste määramise volituste puhul põhjustavad erinevusi reisijate kohtlemisel kogu ELis ja konkurentsimoonusi lennuettevõtjate jaoks. Aastate jooksul on täheldatud määruse (EÜ) nr 261/2004 alusel saadud kaebuste arvu olulist suurenemist, mis võib põhjustada viivitusi kaebuste menetlemisel ja/või puuduseid riiklike täitevasutuste pooltes süstemaatilises nõuete täitmise tagamises.

Raskused täitmise tagamisel võivad tuleneda sõnastusest, mis võimaldab juhtumipõhist hindamist (nt marsruudi muutmine „võrdväärsetel veotingimustel“ „kõige varasemal võimalusel“), mis tekitab erinevaid tõlgendusi määruse (EÜ) nr 261/2004 rikkumise kindlaksmääramisel. Määratluse puudumine ja erinevused erakorraliste asjaolude hindamisel riiklike täitevasutuste poolt on täiendav põhjus, miks esineb ELis reisijate kohtlemises erinevusi ja konkurentsimoonusi lennuettevõtjate jaoks. Lisaks on riiklikel täitevasutustel endiselt keeruline määruse teatavaid aspekte tagantjärele hinnata (nt seoses nõudega küsida, kas leidub vabatahtlikke lennureisist mahajätmiseks).

Tuleb märkida, et uus ELi tarbijakaitsealase koostöö määrus, mis jõustus 2020. aastal pärast uuringu läbiviimist, annab tarbijakaitseasutustele tugevamad nõuete täitmise tagamise alased volitused.

³ Ettevõtja, kes pakub määruse (EÜ) nr 261/2004 kohaste hüvitiste sissenõudmise teenuseid.

c. Tööstuse seisukohast

Lennuettevõtjatele määrusest (EÜ) nr 261/2004 tekkinud kulud on märkimisväärselt suurenenud ning ületavad odavlennuettevõtjate puhul lennuettevõtjate kulubaasis turundamis- ja turustustegevuste kulusid. Kulud ühe reisija kohta, keda häire mõjutab, on nii suured, et need võivad tegelikult pärssida lennuettevõtjate motivatsiooni teenindada tõsiselt hilinevad lende ja kanda lisaks häiretest tulenevatele kuludele ka tegevuskulusid.

Lisaks ei ole määruses (EÜ) nr 261/2004 määratletud õigus kahju hüvitamisele tõhus ning on palju juhtumeid, kus lennuettevõtjatel ei ole võimalik katta kulusid, mis on tekkinud reisijatele kolmandate isikute (nt aeronavigatsiooniteenuse osutajad, maapealsed teenindusettevõtjad, lennujaamad ja muud isikud) põhjustatud häirete korral abi osutamisel ja hüvitise maksmisel. Võimaluse korral püüavad lennuettevõtjad kanda kulude kasvu edasi klientidele, suurendades piletihindu. Kui seda ei ole võimalik konkurentsikaalutlustel teha, mõjutavad need kulud kasumlikkust ja võivad kaasa tuua ühenduvusvõimaluste pikemaajalise vähenemise.

ELi õigusraamistiku ja ICAO aluspõhimõtete vahel on teatavaid lünki (nt seoses reisijate teavitamisega kogu reisi vältel). Kolmandates riikides võidakse lennureisijate õigusi käsitleda regulatiivselt või vabatahtlikkuse alusel. Tavaliselt tunnustatakse nii regulatiivsetes kui ka vabatahtlikkusel põhinevates süsteemides marsruudi muutmise/hüvitamise kohustust. Selline olukord põhjustab konkurentsimoonutusi ja reisijate erinevat kohtlemist sõltuvalt marsruudist ja lennuettevõtjast.

3. Kontrollikoja eriaruanded

a. Kontrollikoja eriaruanded ELi reisijatel on palju õigusi, kuid reisijatel tuleb nende eest siiski võidelda (30/2018)

Euroopa Kontrollikoda juhtis tähelepanu reisijate õiguste jõustamisega seotud probleemidele ja reisijate vähesele teadlikkusele: mitu Euroopa Kontrollikoja soovitus (nt reisijate õiguste raamistiku tõhustamise ja riiklike täitevasutuste volituste täiendava tugevdamise kohta) toetavad meetmeid, mis komisjon esitas 2013. aasta ettepanekus või mida on käsitletud 2023. aasta ettepanekutes ja mis peaksid lennureisijate õigusi tõhustama ja selgitama.

b. Kontrollikoja eriaruanne „Lennureisijate õigused COVID-19 pandeemia ajal“ (15/2021)

2018. aasta uuringus tuvastatud probleemid on süvenenud ja COVID-19 pandeemia ajal on esile kerkinud uued probleemid.

Eriaruandes märgitakse, et pandeemia näitas selgelt, et lennureisijaid ei teavitatud täielikult nende õigustest.

Eriaruande kohaselt näitas pandeemia ka seda, et liikmesriikide suutlikkus tagada lennureisijate õigused on piiratud, mistõttu paljude reisijate kulusid kriisi algetapis ei hüvitatud ja paljudel teistel reisijatel ei olnud muud valikut kui võtta vastu vautšereid. Üldiselt oli reisijate suutlikkus saada hüvitist piiratud nii vahendajate (nt reisibüroode) kaasamisel kui ka siis, kui reisijatele määrati vautšerid.

Eriaruande kohaselt on lennureisijate õiguste jõustamise probleemi oluline osa aruandlusnõuete puudumine, näiteks seoses selliste reisijate arvuga, kes nõuavad oma raha tagasi, ja ELis

õigusnormide kohaste tähtaegade jooksul lahendamata juhtumite arvuga. See aruanne toetab ka meetmeid, mis komisjon esitas 2013. aasta ettepanekus või mida on käsitletud 2023. aasta ettepanekutes.

Üldisemalt tõstatas COVID-19 pandeemia reguleerivate asutuste seas küsimuse, kas kriisiaegadeks tuleks vastu võtta konkreetne vastutuskord, sest lennureisijate õigusi käsitlevates normides on keskendutud üksnes üksikute lendude tühistamisele, kuid mitte kõigi või enamiku lendude pikaajalisele tühistamisele.

4. Küsimused delegatsioonidele

Edusammud läbirääkimistel reisijate õigusi käsitlevate komisjoni 2023. aasta ettepanekute üle annavad väärtusliku võimaluse tõhustada ja ajakohastada kehtivaid lennureisijate õigusi käsitlevaid norme. Et seda protsessi toetada ning võttes arvesse eespool kirjeldatud lahendamata küsimusi ja muresid, ootab eesistujariik ministritelt poliitilisi suuniseid järgmistes küsimustes transpordi nõukogu 5. detsembri istungil.

1. Kas olete nõus, et on vaja lihtsustada lennureisijate õigusi käsitlevat õigusraamistikku, et tagada lennureisijate ühetaoline kaitse üheselt mõistetavate õigusaktide abil?
2. Millised on lennureisijate õigusi käsitlevate normide puhul kõige olulisemad probleemid, millega tuleks tegeleda?

LENNUREISIJATE ÕIGUSI KÄSITLEV ÕIGUSRAAMISTIK**1. Lennureisijate õiguste suhtes kohaldatavad määrused ja direktiivid**

- Määrus (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta⁴
- Määrus (EÜ) nr 2027/97 lennuettevõtja vastutuse kohta reisijate ja nende pagasi õhuveol⁵
- Määrus (EÜ) nr 1107/2006 puudega ja liikumispuudega isikute õiguste kohta lennureisi puhul⁶
- Direktiiv (EL) 2015/2302, mis käsitleb pakettreise ja seotud reisikorraldusteenuseid⁷
- Direktiiv (EL) 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta⁸
- Määrus (EL) 2017/2394 tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta⁹

2. Komisjoni kavandatud reisijate õiguste raamistiku läbivaatamine

Oma 2011. aasta valges raamatus¹⁰ kehtestas komisjon eesmärgid, et „Kokku koguda eri transpordiliikide puhul reisijate õiguste suhtes kohaldatavad ühised põhimõtted (põhiõiguste harta), pöörates eelkõige tähelepanu õigusele saada teavet, ning anda täiendavaid selgitusi praeguste õiguste kohta. Mõne aja möödudes kaaluda võimalust võtta vastu ühtne ELi raammäärus, mis hõlmab kõikide transpordiliikide reisijate õigusi (ELi koodeks). “

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määrus (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta ning tunnistatakse kehtetuks määrus (EMÜ) nr 295/91 (ELT L 46, 17.2.2004, lk 1).

⁵ Nõukogu 9. oktoober 1997. aasta määrus (EÜ) nr 2027/97 lennuettevõtja vastutuse kohta reisijate ja nende pagasi õhuveol (EÜT L 285, 17.10.1997, lk 1).

⁶ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 5. juuli 2006. aasta määrus (EÜ) nr 1107/2006 puudega ja liikumispuudega isikute õiguste kohta lennureisi puhul (ELT L 204, 26.7.2006, lk 1).

⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta direktiiv (EL) 2015/2302, mis käsitleb pakettreise ja seotud reisikorraldusteenuseid ning millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2011/83/EL ning tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 90/314/EMÜ (ELT L 326, 11.12.2015, lk 1).

⁸ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta direktiiv 2013/11/EL tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise kohta, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 2006/2004 ja direktiivi 2009/22/EÜ (tarbijavaidluste kohtuvälise lahendamise direktiiv) (ELT L 165, 18.6.2013, lk 63).

⁹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2017. aasta määrus (EL) 2017/2394 tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2006/2004 (EMPs kohaldatav tekst) (ELT L 345, 27.12.2017, lk 1).

¹⁰ Euroopa ühtse transpordipiirkonna tegevuskava – Konkurentsivõimelise ja ressursitõhusa transpordisüsteemi suunas.

Komisjoni 2013. aasta ettepanekus selgitatakse peamisi põhimõtteid, nagu õigus hüvitisele pikaajalise hilinemise korral, õigus hüvitisele jätkulennust mahajäämise korral, õigus majutusele erakorraliste asjaolude korral, siduv mittetäielik loetelu asjaoludest, mida käsitatakse erakorralisena, reisile mitteilumumise korral rakendatava poliitika osaline keelustamine seoses tagasisõidupiletitega, erandolukorra plaanimine lennujaamades, kus on rohkem kui 3 miljonit reisijat, meede, millega tagatakse puudega inimestele nende liikumisabivahendi kaotsimineku või kahjustumise korral täielik hüvitamine. Samuti püütakse sellega tagada riiklike täitevasutuste poolne järjepidev karistamine lennuettevõtjate individuaalsete nõuete ja kaebuste koordineerimise ja tulemusliku menetlemise kaudu. Sellega antakse reisijatele võimalus taotleda vaidluse kohtuvälist lahendamist ning selle eesmärk on paremini jõustada reisijate õigusi seoses pagasikäitlemishäiretega.

2020. aasta kestliku ja aruka liikuvuse strateegias¹¹ tegi komisjon kindlaks vajaduse muuta „õigusraamistikku, et toetada mitmeliigilisi reisieabe-, broneerimis- ja piletimüügiteenuseid, uurides samas nende veebipõhiste vahendajate ja mitmeliigiliste digiteenuste osutajate õigusi ja kohustusi, kes tegelevad piletimüügi- ja/või liikuvusteenustega“.

Kooskõlas nende eesmärkidega võttis komisjon 29. novembril 2023 vastu kaks ettepanekut:

- ettepanek: 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 osas¹²
- ettepanek reisijate õiguste kohta mitmeliigilisel reisil¹³

Need ettepanekud täiendavad komisjoni 2013. aasta ettepanekut järgmistes probleemsetes valdkondades:

- hüvitamine lennureisijatele piletimüügivahendaja kaudu broneerimise korral. Eesmärk on tagada kõigile asjaosalistele (nt vedajatele, vahendajatele ja reisijatele) selge hüvitamismenetlus.
- Reisijate õiguste ebapiisav jõustamine kõigi transpordiliikide puhul. Eesmärk on tagada tulemuslik ja tõhus reisijate õiguste järgimise tagamine kõikides liikmesriikides, võimaldades riiklikel täitevasutustel kasutada tulemuslikumaid töövahendeid reisijate õiguste ettevõtjatepoolse järgimise järelevalveks, ning tagada reisijate jaoks tulemuslikum kaebuste menetlemine, luues neile kiire, lihtsa ja ligipääsetava kaebuste menetlemise süsteemi.
- Reisija õigused mitmeliigilise reisi korral.

3. Komisjoni teatised

- Tõlgendamise suunised, mis käsitlevad Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. veebruari 2004. aasta määrust (EÜ) nr 261/2004, millega kehtestatakse ühiseeskirjad reisijatele lennureisist mahajätmise korral ning lendude tühistamise või pikaajalise hilinemise eest antava hüvitise ja abi kohta, ning nõukogu 25. septembri 2024. aasta määrust (EÜ) nr 2027/97 lennuettevõtja vastutuse kohta õnnetuse korral

¹¹ Säätva ja aruka liikuvuse strateegia – Euroopa transpordivaldkonna edasise arengu suunad.

¹² Dok ST 16284/23.

¹³ Dok ST 16307/23.

- ELi reisijate õigusi käsitlevate määruste tõlgendamise 18. märtsi 2020. aasta suunised seoses viiruse COVID-19 olukorra muutumisega.
 - Tõlgendamise suunised, mis käsitlevad 4. oktoobri 2024. aasta määrust (EÜ) nr 1107/2006 puudega ja liikumispuudega isikute õiguste kohta lennureisi puhul
 - 9. märtsi 2017. aasta teatis lennureisijatele ELi asjakohaste tarbijakaitse-, turundus- ja andmekaitsealaste õigusaktide kohta, mida kohaldatakse hüvitiste sissenõudmisega tegelevate asutuste tegevuse suhtes.
-