

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (lentomatikustajan oikeudet)

Eduskuntatunnus

U 21/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 13.3.2013 ehdotuksen 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 9 päivänä lokakuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 2027/97 muuttamisesta (COM/2013/0130 final). Ehdotuksesta on laadittu eduskunnalle selvitys U 21/2013 vp sekä jatkokirje UJ 5/2025 vp.

Euroopan parlamentti muodosti komission ehdotukseen ensimmäisen lukemisen kantansa 5.2.2014. Ehdotuksen käsittely neuvostossa pysähtyi useampaan otteeseen, mutta neuvosto vahvisti lopulta ensimmäisen lukemisen kantansa 29.9.2025 eikä näin ollen hyväksynyt parlamentin kantaa sellaisenaan. Lainsäädäntömenettelyn toisen käsittelyn aikana kolmi-kantaneuvotteluja Euroopan parlamentin kanssa käytiin syksyllä 2025, mutta sopua ei saavutettu. Euroopan parlamentti hyväksyi toisen lukemisen kantansa täysistunnossa 21.1.2026. Neuvoston tulee joko hyväksyä parlamentin neuvoston kantaan tekemät tarkistukset tai kutsua sovittelukomitea koolle, mikäli se ei hyväksy kaikkia parlamentin tekemiä tarkistuksia.

Sovittelukomitean tavoitteena on päästä sopimukseen yhteisestä tekstistä parlamentin ja neuvoston toisessa käsittelyssä vahvistamien kantojen pohjalta lähtökohtaisesti kuuden viikon kuluessa siitä, kun se on kutsuttu koolle. Jos sovittelukomitea hyväksyy yhteisen

tekstin määräajassa, parlamentin ja neuvoston tulee vielä erikseen hyväksyä yhteinen teksti, jotta säädös katsottaisiin annetuksi.

Puheenjohtaja Kypoksen kompromissiesitystä käsitellään neuvoston ilmailutyöryhmässä ja valmistaudutaan sovittelukomiteaa valmisteleviin kolmikantaneuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on muodostanut näkemyksensä komission ehdotukseen U-kirjelmässä 21/2013 vp. Valtioneuvosto on pitänyt kannatettavana, että lentomatkustajien oikeuksiin liittyviä asetuksia uudistetaan, sillä erityisesti asetuksen (EY) N:o 261/2004 soveltamiseen on liittynyt paljon tulkintaongelmia. Valtioneuvosto on kannattanut sen arvioimista, tulisi siko asetus kokonaisuudessaan uudistaa. Vakiokorvauksiin liittyviä säännöksiä on katsottu tarpeelliseksi arvioida kokonaisuutena.

Jatkoneuvotteluja varten Suomen kantoja täsmennettiin jatkokirjelmässä UJ 5/2025 vp. Vaikka Suomen toiveet vakiokorvausjärjestelmän kokonaisvaltaisemmasta uudistamisesta eivät olleet saaneet työryhmätasolla kannatusta, valtioneuvosto katsoi, että asetuksen uudistaminen olisi tarpeellista saattaa loppuun sitä koskevien tulkintaongelmien kuormittamassa runsaasti lentoliikenteenharjoittajia, matkustajia ja riidanratkaisuelimiä. Uudistamistyön loppuun saattamiseksi valtioneuvosto kannatti kompromissiratkaisuna uudistamista puheenjohtajan kompromissiesityksen tarkoittamalla tavalla tai vähäisin muutoksin, edellyttäen, että matkustajaoikeuksien ja lentoyhtiöiden taloudellisen taakan välillä säilyy riittävä tasapaino.

Euroopan parlamentin kanssa käytäviä tulevia neuvotteluja varten Suomen kantoja täsmennetään seuraavasti.

Valtioneuvosto ei voi kannattaa Euroopan parlamentin toisen lukemisen kantaa, koska tasapainoa matkustajan oikeuksien ja lentoyhtiöiden taloudellisen taakan välillä ei olisi. Myös asetukseen (EY) N:o 261/2004 liittyvät tulkintaongelmat lisääntyisivät merkittävästi, ja samalla viranomaisen ja riidanratkaisuelinten hallinnollinen taakka voisi entisestään kasvaa.

Valtioneuvosto katsoo edelleen, että matkustajien suojan tulee säilyä korkeatasoisena. Häiriötilanteessa annettava apu sekä oikeus lipun hinnan palautukseen ja uudelleenreititykseen ovat asetuksen keskeisiä oikeuksia.

Vaikka myös vakiokorvausjärjestelmä on tärkeä osa matkustajien suojaa, valtioneuvosto katsoo, että Euroopan parlamentin kannan mukaiset vakiokorvaukset ovat liian korkeita, eivätkä ne ole asianmukaisessa suhteessa muiden liikennemuotojen korvausten kanssa. Ehdotetut inflaatiokorotukset voisivat nostaa niitä entisestään. Lentoyhtiöiden jo ennestään asetuksesta (EY) N:o 261/2004 ja sen laajentavasta tulkinnasta johtuva taloudellinen kuormitus kasvaisi suhteettomasti. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että Suomen maantieteellisen sijainnin vuoksi etäisyydet ovat usein pitkiä ja lippujen hinnat jo nykyisellään korkeita. Euroopan parlamentin kannan mukainen ratkaisu voisi olla haitallinen erityisesti Suomesta ja Suomeen operoivien yhtiöiden näkökulmasta ottaen huomioon, että vakiokorvaukset määräytyvät yksittäisen lennon sijaan koko matkan pituuden perusteella. Matkustajalle korvaukset voisivat heijastua entistä korkeampina lipun hintoina ja huonompina yhteyksinä. Lisäksi valtioneuvosto arvioi, että vakiokorvaussäätelyyn esitetyt

muutokset olisivat omiaan kasvattamaan tuomioistuinten ja kuluttajariitalautakunnan kuormitusta entisestään.

Valtioneuvosto katsoo, että suomalaisten ja eurooppalaisten lentoliikenteen harjoittajien kilpailukyky on turvattava. Heikentynyt kannattavuus voisi johtaa yhteyksien vähentymiseen. Toimivat lentoyhteydet Eurooppaan ja muualle maailmaan ovat Suomelle erittäin tärkeitä ja niiden puuttuminen voisi osaltaan vaikuttaa pahimmillaan eristäytymiseen. Valtioneuvosto katsoo, että uudistuksen lopputuloksella voi olla vaikutusta myös Suomen sisäisille lentoyhteyksille ja sitä kautta maakuntakenttien tärkeään asemaan.

Vaikka valtioneuvosto katsoo edelleen, että soveltamisalassa olisi huomioitava EU:n lentoliikenteenharjoittajien tasapuoliset kilpailuedellytykset suhteessa EU:n ulkopuolisiin lentoliikenteenharjoittajiin, valtioneuvosto suhtautuu asetuksen maantieteellisen soveltamisalan laajentamiseen varauksellisesti ilman oikeusvaikutusten perusteellisempaa selvittämistä. EU:n toimivaltaan liittyvät kysymykset olisi selvitettävä. Valtioneuvosto katsoo, että suoraa vaatimusta noudattaa asetuksen mukaisia oikeuksia ei tule edellyttää sisällytettyväksi kansainvälisiin sopimuksiin, esimerkiksi lentoliikennesopimuksiin, koska matkustajan oikeuksien sisällöstä ei ole kansainvälisesti yhteisesti sovittu ja oikeuksien sisältö eri oikeusjärjestelmissä vaihtelee.

Valtioneuvosto katsoo, että myös hinnoittelunvapaus on lähtökohtaisesti tärkeää kilpailukyvyn kannalta ja on useissa tilanteissa eduksi myös matkustajille. Joissakin tilanteissa tietyt rajoitukset voivat olla perusteltuja. Käsimatkatavaroiden ja esimerkiksi lastenrattaiden osalta on pyrittävä kohtuulliseen ratkaisuun myös matkustajan näkökulmasta, kuitenkin niin, että sääntely mahdollistaa myös turvallisuuteen ja kapasiteettiin liittyvien rajoitteiden huomioimisen. Lipun hintaan sisältyviin elementteihin liittyviä kysymyksiä voidaan tarpeen mukaan arvioida tarkemmin lentoliikenneasetuksen (EY) N:o 1008/2008 muuttamisen yhteydessä. Valtioneuvosto katsoo, että avustavan henkilön oikeus istua avustettavan henkilön tai lapsen vieressä ilman kustannuksia ja oikeus tehdä kuljetussopimuksen täyttämisen edellyttämä lähtöselvitys ilman kustannuksia ovat matkustajan oikeuksien kannalta kannatettavia täydennyksiä osana muutoin tasapainoista kompromissia.

Valtioneuvosto voisi osana kompromissia hyväksyä menopaluulipun osalta oikeuden päästä paluulennolle, vaikka menolippua ei olisi käytetty. Säännöksen laajentamiseen suhtaudutaan varauksellisesti, koska vaikutuksia esimerkiksi syöttölentojen hinnoitteluun ei ole perusteellisesti selvitetty. Lennolle pääsyn epäämistä koskevaa säännöstä ja siitä seuraavia korvauksia ei kuitenkaan tule ulottaa tilanteisiin, joissa matkustajan pääsy estetään esimerkiksi turvallisuuteen, terveyteen tai puuttuviin matkustusasiakirjoihin liittyvästä syystä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti ehdotuksiin esitetyttyjen lomakkeiden tai QR-koodien käyttämisen vaatimuksesta ja niitä koskevasta delegoidusta säädösvallasta. Kankkeiden määrämuotoisten lomakkeiden käytön ei tulisi olla ainoa keino hakea korvauksia, ja esimerkiksi teknisten vikojen selvittämiseksi asetettavien aikarajojen tulisi olla kohtuullisia myös lentoliikenteenharjoittajien näkökulmasta.

Valtioneuvosto katsoo, että maksukyvyttömyystilanteisiin liittyvä mahdollinen lisäsuojan tarve on perusteltua arvioida perusteellisemmin lentoliikenneasetuksen uudistamisen yhteydessä.

Valtioneuvosto katsoo, että edellyttäen, että matkustaja suostuu ennakkollisesti matkakuponkien käyttämiseen, niiden tarjoamisen tulisi olla jatkossakin mahdollista. Johdonmukaisuus muun matkustajan oikeuksia koskevan sääntelyn kanssa on varmistettava. Matkustajan kannalta tämä voi olla myös kannattavaa yhtiöiden tarjotessa vapaaehtoisesti alkuperäistä hintaa korkeampia matkakuponkeja.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan parlamentin kannassaan ehdottamat tiedonantovelvoitteet ovat osin perusteettoman raskaita niin matkustajan, lentoliikenteen harjoittajan kuin välittäjän näkökulmasta. Neuvotteluissa on tarkemmin arvioitava, mikä on matkustajan kannalta olennainen tieto varauksen ja matkan eri vaiheissa.

Valtioneuvosto katsoo, että Euroopan parlamentin kannassaan ehdottamat viranomaisia ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset johtaisivat merkittävään hallinnollisen taakan kasvuun. Valtioneuvosto suhtautuu kielteisesti Euroopan parlamentin ehdottamaan komission oikeuteen tehdä tarkastuksia viranomaiseen sekä jo 2013 komission ehdottamaan komission oikeuteen määrätä kansallinen viranomainen tutkimaan pyynnöstään epäilyttäväksi katsottua lentoyhtiön menettelytapaa. Edelleen valtioneuvosto katsoo, että vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten antamilta ratkaisuilta ei tule edellyttää sitovuutta, koska menettelyn tarkoitus on olla nopea ja kustannustehokas riitojenratkaisukeino.

Valtioneuvosto kiinnittää huomioita siihen, että Euroopan parlamentti esittää komissiolle siirrettäväksi lukuisia uusia toimivaltuuksia antaa delegoituja säädöksiä ja täytäntöönpanosäädöksiä. Vakiintuneesti on katsottu, että komissiolle siirrettävä toimivalta ei voi koskea asetuksen keskeisiä osia eikä sisältää lainsäätäjälle kuuluvaa poliittista harkintavaltaa. Ehdotuksen jatkokäsittelyn aikana valtioneuvosto arvioi vielä tarkemmin, täyttävätkö parlamentin ehdotukset nämä edellytykset. Valtioneuvosto katsoo, että avustuspalvelun viivästyksistä seuraavan avunanto- ja korvausvelvollisuutta koskevan ehdotuksen osalta lentoasemanpitäjän ja lentoliikenteenharjoittajan velvollisuudet ja niiden välinen vastuunjakko eivät ole vielä perussäädöksessä kaikilta osin riittävän selviä, esimerkiksi yksinmatkustavien lasten osalta, jotta säädösvaltaa voitaisiin siirtää ehdotetusti. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että jos säädösvaltaa tältä osin siirretään, lentoasemanpitäjän ja lentoliikenteenharjoittajan velvollisuuksien perusteista on säädettävä riittävällä tavalla perussäädöksessä.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksessa on oltava riittävä siirtymäaika.

Valtioneuvosto voi kannattaa mahdollista kompromissiratkaisua edellyttäen, että matkustajan oikeuksien korkea taso sekä lentoyhtiöiden ja muiden toimijoiden taloudellinen ja hallinnollinen taakka ovat keskenään tasapainossa. Vakiokorvausten jo ennestään korkean tason ei tulisi nousta. Valtioneuvosto katsoo, että edellytyksenä asetuksen hyväksymiselle on myös se, että kompromissiratkaisun ei arvioida ainakaan lisäävän riitaisuuksia. Jos arvioidaan, että yllä mainittuja tavoitteita ei neuvotteluissa saavuteta, valtioneuvosto kannattaa viime kädessä nykytilan säilyttämistä.

Pääasiallinen sisältö

Komission ehdotuksen sisältöä on kuvattu kirjelmässä U 21/2013 vp. Neuvoston työryhmävaiheen kompromissitekstiä on kuvattu jatkokirjelmässä UJ 5/2025 vp. Neuvoston ensimmäisen lukemisen kanta ja Euroopan parlamentin toisen lukemisen kanta eroavat merkittävästi toisistaan. Neuvoston ensimmäisen lukemisen kannan ja Euroopan parlamentin toisen lukemisen kannan pääasiallisia eroja kuvataan seuraavaksi.

-Soveltamisala (asetuksen (EY) N:o 261/2004 3 artikla)

Neuvoston kannan mukaisesti soveltamisalaan ei tehtäisi juurikaan muutoksia suhteessa kolmansien maiden yhtiöihin, mutta komission tulisi arvioida soveltamisalan laajentaminen kolmansien maiden yhtiöihin saapuvien lentojen osalta kolmen vuoden kuluessa soveltamisen alkamisesta.

Euroopan parlamentti haluaisi laajentaa soveltamisalan kaikkiin EU:n alueelle saapuviin lentoihin, myös kolmansien maiden yhtiöihin. Lisäksi parlamentti haluaa poistaa poikkeuksen liittyen ilmaiseksi tai alennettuun hintaan matkustaviin, esim. henkilökunta, joihin ei ole tähän saakka sovellettu asetusta. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 3 artiklan 1 kohdan b alakohda ja 3 kohta)

Euroopan parlamentti haluaa ulottaa myös käsimatkatavaroita koskevat vaatimukset EU:n alueelle saapuviin kolmannen maiden yhtiöihin. (asetuksen (EY) N:o 2027/97 6b artiklan 4 kohta)

- Lennolle pääsyn epääminen

Euroopan parlamentti on poistanut lennolle pääsyn epäämisen määritelmästä poikkeukset liittyen siihen, että pääsy evätään terveyteen, turvallisuuteen tai puutteellisiin matkustusasiakirjoihin liittyvästä syystä. Lennolle pääsyn epäämistä koskevan säännöksen piiriin lisättäisiin nk. no-show -tilanteet silloinkin, jos matkustaja ei ole maksanut lisämaksua. Lipun hinnan palautus ja vakiokorvaus tulisi maksaa heti. Neuvoston kannan mukaan lipun hinnan palautus tulisi korvata ilman kohtuutonta viivästystä ja vakiokorvaus maksaa seitsemän kalenteripäivän kuluessa. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 2 artiklan 1 kohdan j alakohda ja 4 artiklan 5a kohta)

-Vakiokorvaukset (asetuksen (EY) N:o 261/2004 7 artikla)

Korvaukseen oikeuttavan viivästyksen aikarajojen osalta komissio ehdotti kaikkiin EU:n sisäisiin lentoihin 5 tunnin aikarajaa ja EU:n ulkopuolisiin lentoihin kolmea eri aikarajaa (5/9/12) matkan pituuden mukaan. Neuvostossa päädyttiin kompromissina lukuisten kompromissitekstien jälkeen siihen, että korvaukseen oikeuttava aikaraja olisi 4 tuntia enintään 3 500 km:n pituisilla ja EU:n sisäisillä matkoilla ja 6 tuntia yli 3 500 km:n pituisilla matkoilla, tietyin Grönlantia ja EU:n syrjäisimpiä alueita koskevin poikkeuksin. Korvaukset olisivat vastaavasti 300 euroa ja 500 euroa.

Euroopan parlamentin kannan mukaisesti kaikille etäisyyksille olisi yhteinen 3 tunnin raja ja korvausten olisivat 300 euroa enintään 1500 km:n pituisilla matkoilla, 400 euroa yli 1 500 km:n ja enintään 3 500 km:n pituisilla matkoilla ja 600 euroa kaikilla yli 3 500 km:n pituisilla matkoilla. EU:n sisäisiä matkoja ei enää kohdeltaisi samalla tavoin, vaan EU:n sisäiselläkin lennolla korvaus voisi olla jopa 600 euroa nykyisen 250 euron tai enintään 400 euron sijaan. Komissio valtuutettaisiin tarkistamaan delegoidulla säädöksellä korvauksia kolmen vuoden välein inflaation perusteella.

Puheenjohtaja on tunnustellut neuvostossa kompromissiratkaisuja. Yhtenä vaihtoehtona esillä on ollut ehdotus, jossa vakiokorvauksen kynnykseksi asetettaisiin 4 tuntia etäisyydestä riippumatta, ja korvaus olisi aina 300 euroa.

- Matkakupongit

Euroopan parlamentin mukaan vakiokorvauksia ei olisi enää sallittua maksaa matkakupongilla edes matkustajan suostumuksella. Sama koskee lipun hinnan palautusta.

(asetuksen (EY) N:o 261/2004 7 artiklan 4 a kohta ja 8 artiklan 1 kohdan 1(a)) Matkakuponkien tarjoamista koskevasta säännöksestä on hiljattain päästy sopuun matkapakettidirektiivin muuttamista koskevissa neuvotteluissa. Oikeus sisältyy myös rautatiematkustajien oikeuksia koskevaan asetukseen (EU) 2021/782.

- Esitetyt lomakkeet

Neuvoston kantaan verrattuna Euroopan parlamentti lisäisi peruutusten lisäksi myös viivästystilanteisiin ja liityntälennolta myöhästymisen tilanteisiin esitetyn lomakkeen tarjoamisen velvollisuuden 48 tunnin kuluessa. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 6 artiklan 1 kohdan 2 alakohta, 6b artiklan 3 kohdan 2 a alakohta)

- Maksukyvyttömyystilanteet

Euroopan parlamentti on lisännyt kantaan säännöksen siitä, että matkustajilla tulisi olla oikeus lipun hinnan palautukseen, paluulentoon ja huolenpitoon, kun lento on peruttu maksukyvyttömyyden, konkurssin, toiminnan keskeyttämisen tai lakkaamisen vuoksi. Lentoliikenteenharjoittajien tulisi osoittaa, että ne ovat tehneet riittävät toimet, kuten ottaneet vakuutuksen tai luoneet vakuusrahaston. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 5 artiklan 6a kohta)

- Poikkeukselliset olosuhteet

Neuvoston kannan mukaisesti poikkeuksellisten olosuhteiden liitteessä I oleva luettelo ei olisi tyhjentävä. Sitä päivitetäisiin tavallisessa lainsäätämisyksessä. Enintään kolmeen rotaatiossa edeltävään lentoon vaikuttavat poikkeukselliset olosuhteet poikkeukselliset olosuhteet voitaisiin huomioida. Euroopan parlamentin kannassa poikkeuksellisten olosuhteiden lista on tyhjentävä. Vain edeltävään lentoon vaikuttavat olosuhteet voidaan huomioida. Lentoliikenteen harjoittajan tulisi 48 tunnin kuluessa lähettää matkustajalle kirjallisessa muodossa tieto poikkeuksellisten olosuhteiden olemassaolosta, ja jos se vetoaa niihin, täytäntöönpanoviranomaiselle. Liitteen I listaus eroaa neuvoston ja parlamentin kannoissa joiltakin osin toisistaan.

- Matkustajat, joilla on erityistarpeita

Neuvosto lisäsi mukana matkustavan henkilön oikeuden istua viereisellä istuimella ilman kustannuksia. Euroopan parlamentti haluaa vahvistettavaksi tätä oikeutta siten, että jos vapaita paikkoja ei ole, lentoliikenteenharjoittaja pyrkii avustamaan löytämään vierekkäiset paikat. Koneeseen nousun yhteydessä parlamentti antaisi etusijan artiklan mukaisten henkilöiden lisäksi rattailla matkustaville henkilöille ja heidän mukanaan matkustaville. Lentoliikenteenharjoittajan tulisi varmistaa, että sylivauvat ja lapset, jotka tarvitsevat rattaista, voidaan tuoda rattailla lähtöportille tai lentokoneen ovelle saakka, ja että rattaat tuodaan lentokoneen ovelle, paitsi jos on turvallisuuteen, kapasiteettiin tai operatiivisia rajoitteita. Suurin muutos artiklaan koskee asetuksen 1107/2006 mukaisten avunantovelvollisuuksien täyttämättä jättämisestä johtuvaa yhteyden menettämistä. Lentoliikenteen harjoittaja olisi vastuussa vakiokorvauksesta, uudelleenreitityksestä ja avunannosta. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 11 artikla)

-Käsimatkatavarat

Neuvoston kannan mukaan matkustaja saisi tuoda henkilökohtaisen tavarat matkustamoon aina ilman lisämaksua. Henkilökohtainen tavara olisi mitoiltaan enintään 40x30x15cm tai mahtuisi edessä olevan istuimen alle. Euroopan parlamentin mukaan matkustaja saisi tuoda aina mukanaan yhden henkilökohtaisen tavarat ja lisäksi käsimatkatavarat, jonka mitat ovat enintään yhteenlaskettuna 100 cm ja enimmäispaino 7 kg. Käsimatkatavarat saisi kieltää ainoastaan turvallisuuteen (security) liittyvistä syistä. (asetuksen (EY) N:o

261/2004 11 a artikla) Parlamentti lisäisi käsimatkatavaraa koskevan säännöksen hieman eri sisältöisinä myös asetukseen (EY) N:o 2027/97, jonka mukaan vetolaukun sallitut mitat ilmaistaisiin joko enimmäismittoina tai painona tai molempina, mutta lukumäärää ei olisi rajoitettu. Ruumaan viety käsimatkatavara tulisi palauttaa matkustajan noustessa koneesta käsimatkatavarana. (6b artiklan 1 kohdan 1 b alakohta ja 2 alakohta)

-Lähtöselvitys

Matkustajalla olisi oikeus tehdä lähtöselvitys verkossa tai lentokentällä ilman lisämaksuja. Matkustaja voisi valita, käyttääkö hän paperista vai sähköistä maihinnousukorttia. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 11 b artikla)

- Tiedonantovelvoitteet

Euroopan parlamentti lisäisi toimijoille erilaisia tiedonantovelvoitteita. Uutta olisi mm. se, että myydessä lippuja (myös puhelimitse) tulisi antaa täydellinen tieto prosesseista liittyen myöhästyneisiin, viivästyneisiin ja vahingoittuneisiin laukkuihin. Lentoliikenteenharjoittajan nimeämän vastuutahon tulisi myös automaattisesti informoida matkustajaa varauksen yhteydessä prosessista liittyen unohdettuihin henkilökohtaisiin tavaroihin tai käsimatkatavaroihin. Lentoliikenteen harjoittajan tulisi tarjota tietoja matkustajien oikeuksista ja yhteystiedoista myös sähköisiin lippuihin ja tarkastuskorttiin. Myös lentoaseman pitäjälle asetettaisiin uusia tiedonantovelvoitteita. (asetuksen (EY) N:o 2027/97 6 artiklan 1 ja 1a kohta, asetuksen (EY) N:o 261/2004 11a artiklan 3 kohta, 14 artikla)

-Yhteyspisteet ja puhelinpalvelu

Lentoliikenteenharjoittajien tulisi perustaa kaikille operoimilleen kentille yhteyspisteet, jotka antaisivat matkustajille tarpeellisen tiedon oikeuksistaan, mukaan lukien valitusprosesseista, avustaakseen heitä ja ryhtyäkseen toimiin häiriötilanteissa. Lentoliikenteen harjoittajien ja välittäjien tulee tarjota myös saavutettavaa ja tehokasta puhelinpalvelua lennon varanneille. (asetuksen (EY) N:o 261/2004, 14 artiklan 4b ja 4j kohta)

-Matkatavarat

Unionin lentoliikenteenharjoittajien tulisi unionin lentokentillä perustaa palvelu, joka tarjoaa matkustajille valituslomakkeita, jolla he voivat toimittaa valituksen vahingoittuneesta tai viivästyneestä matkatavarasta saapumisen yhteydessä. Pääsy lomakkeeseen tulisi Euroopan parlamentin kannan mukaan tarjota QR-koodilla, mikä ei kuitenkaan estäisi matkustajaa toimittamasta valitusta muilla keinoin. (asetuksen (EY) N:o 2027/97 3 artiklan 2 kohta)

-Euroopan parlamentin kannan mukaan lentoliikenteen harjoittajan tulisi ensin korvata matkustajalle hävinnyt, viivästynyt tai vahingoittunut matkatavara ennen kuin se voisi esittää vaatimusta lentokentälle tai palveluntarjoajalle vahingosta. (asetuksen (EY) N:o 2027/97 5 artiklan 3 a kohta)

-Toimivallan siirrot

Euroopan parlamentti ehdottaa lukuisia uusia toimivallan siirtoa koskevia säännöksiä.

-Komissiolle annettaisiin toimivalta päivittää delegoidulla säädöksellä liitteessä I olevaa poikkeuksellisten olosuhteiden listausta silloin, kun on sattunut sellainen epätavallinen ja jäsenvaltioiden kontrollin ulkopuolella tapahtuva seikka, jolla on merkittävää vaikutusta lentomatkustamiseen tai epäsuotuisia seurauksia ilmailusektorille ja jota liite ei kata. Komissio voisi lisätä delegoidulla säädöksellä liitteeseen kyseistä tapahtumaa tarkoittavan poikkeuksellisen olosuhteen edellyttäen, että se on tiukan välttämätöntä tapahtumaan vastaamiseksi. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 6 c artiklan 3 kohta)

- Komissiolle annettaisiin toimivalta päivittää delegoidulla säädöksellä vakiokorvausten määrät kolmen edeltävän vuoden yhteenlasketun kokonaisinflaation perusteella. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 7 artiklan 1 a kohta)
- Komissio määrittäisi täytäntöönpanosäädöksellä yksityiskohtaiset järjestelyt avustuspalvelujen viivästyksestä johtuvien vastuiden soveltamisesta ja takaisinsaantioikeudesta. (asetuksen (EY) N:o 261/2004 11 artiklan 4 b kohta)
- Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksen asetuksen noudattamista koskevien asiakirjojen vähimmäissisällöstä. (asetuksen 261/2004 16aa artiklan 2 kohta)
- Komissio valtuutettaisiin antamaan delegoitu säädös asetuksen (EY) N:o 2027/97 liitteen määrien muuttamiseksi. (6 artiklan 1 a kohta)
- Komissio voisi antaa täytäntöönpanosäädöksen standardoidusta vahinkokaavakkeesta. (asetuksen (EY) N:o 2027/97 3 artiklan 2 a kohta)
- Komissio antaisi täytäntöönpanosäädöksen mallikaavakkeesta, jolla matkustaja voisi tehdä apuvälinettä koskevan erityisen ilmoituksen. (asetuksen (EY) N:o 2027/97 6a artiklan 1 kohdan 1 alakohta)

-Siirtymäaika

Neuvoston kannan mukaan asetuksen soveltaminen alkaisi kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Euroopan parlamentti on poistanut tämän säännöksen kokonaan eli asetusta tulisi soveltaa heti sen voimaan tullessa eli kahdentenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä.

- Täytäntöönpano, viranomaiset, komission toimivaltuudet

Euroopan parlamentin kanta sisältää lukuisia uusia säännöksiä liittyen kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten valvontavelvollisuuksiin, viranomaisille toimitettaviin asiakirjoihin, valitusten käsittelyyn ja komission toimivaltuuksiin. Euroopan parlamentin mukaan muun muassa:

- valvontaa voisi tehdä yhteisesti jäsenmaiden viranomaisten välillä;
- lentoliikenteen harjoittajan tulisi vedotessaan poikkeuksellisiin olosuhteisiin toimittaa todisteet olosuhteista ja teknisistä kysymyksistä täytäntöönpanoviranomaisille 48 tunnin kuluessa, ja täytäntöönpanoviranomaisen tulisi toimittaa tieto edelleen vaihtoehtoiselle riidanratkaisuelimelle;
- viranomaisen tulisi raportoida tilastoja toiminnastaan ja sovelletuista sanktioista kahden vuoden välein;
- viranomaisen tulisi julkaista tilastoja toimijoiden toimittamien laatustandardien perusteella;
- valitusten käsittelyn tulisi kestää enintään kolme kuukautta valituksen käynnistämisestä;
- täytäntöönpanoviranomaisilla ja valituksen käsittelyelimillä tulisi olla nk. CPC- asetuksen (EU) 2017/2394 mukaiset toimivaltuudet;
- viranomaisen ja valitusten käsittelyelimen päätösten tulisi olla sitovia ja täytäntöönpanovissa;
- eri nimettyjen viranomaisten tulisi vaihtaa tietoa;
- eri jäsenmaiden viranomaisten tulisi vaihtaa tietoja työstään ja päätöksentekokäytänteistään;
- komissiolla olisi oikeus tehdä tarkastuksia kansallisiin täytäntöönpanoviranomaisiin, ja viranomaisen tulisi tarkastusraporttiin antamassaan vastauksessa asettaa toimet, joilla se aikoo korjata identifioitua noudattamatta jättämiset ja huomioida suositukset;
- jäsenmaiden tulisi lähettää säännöllisesti tietoa asetuksen soveltamisesta komissiolle;
- komission pyynnöstä kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten tulisi tutkia epäilyttäväksi katsomiaan käytäntöjä;

- lentoyhtiöiden ja välittäjien osallistuminen vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun olisi pakollista ja elinten päätökset sitovia;
- unionin lentoliikenteen harjoittajien tulisi valmistella ja toimittaa kansalliselle täytäntöönpanoviranomaiselle vaatimustenmukaisuusasiakirjoja, joissa kuvattaisiin operatiivisia prosesseja, jotka ovat riittäviä varmistamaan, että ne noudattavat asetusta;
- muiden kuin unionin lentoliikenteen harjoittajien tulisi toimittaa asiakirjat kaikkien niiden maiden viranomaisille, joissa ne operoivat, ja komissiolle;
- kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten tulisi valvoa myös asetuksen (EY) N:o 2027/97 noudattamista, mihin sisältyisi kuljetussopimuksen ehtojen, erityisen ilmoituksen ja vahingonkorvauksen tason, ennakkomaksujen maksamisen ja apuvälineiden vahingoista tehtyjen valitusten valvonta. Viranomaisten tulisi liittää vuosittaiseen asetuksen (EY) N:o 261/2004 valvontaa koskevaan vuosiraporttiin tilastoja toiminnastaan ja sovelletuista seuraamuksista.

(asetuksen 261/2004 artikkelit 16-16aa ja asetuksen (EY) N:o 2027/97 artikla 6aa)

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 100 artiklan 2 kohta, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen antaa meri- ja lentoliikennettä koskevat aiheelliset säännökset. Ne tekevät ratkaisunsa talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa kuultaan. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Lentomatikustajien oikeuksia koskevasta komission ehdotuksesta COM(2013)0130 on muodostettu 1. lukemisen kanta 5.2.2014. Parlamentin toisen lukemisen kanta on muodostettu TRAN-valiokunnan mietinnön pohjalta 21.1.2026.

Kansallinen valmistelu

Luonnos U-jatkokirjeeksi on käsitelty liikennejaoston ja kilpailukykyjaoston kirjallisessa menettelyssä 11.2.-13.2.2026 ja EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 25.2.-26.2.2026.

Neuvottelujen aikana on kuultu eri yhteyksissä lukuisia viranomaisia ja sidosryhmiä, kuten Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, Liikenne- ja viestintävirastoa, kuluttajariitalautakuntaa, lentoyhtiöitä ja niitä edustavia järjestöjä, lentoaseman pitäjää, matkailualan järjestöjä ja vammaisjärjestöjä.

Eduskuntakäsittely

Eduskunta on käsitellyt asetusehdotusta tunnuksella U 21/2013 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunta antoi asiassa lausunnon LiVL 14/2013 vp. Talousvaliokunta antoi asiassa lausunnon TaVL 15/2013 vp. Liikenne- ja viestintävaliokunta antoi lausunnon U-jatkokirjelmästä LiVL 7/2025 vp. Suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan SuVEK 26/2025 vp: Valiokunta yhtyy erikoisvaliokunnan lausunnon mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Asetuksen säännökset ovat valtaosaltaan suoraan sovellettavaa oikeutta.

Asetusehdotus koskee kuluttajien ja muiden matkustajien suojaa, joten se kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 ja 41 kohdan mukaisesti.

Taloudelliset vaikutukset

Ehdotetuilla muutoksilla on vaikutuksia ensinnäkin matkustajien asemaan. Neuvoston kannan mukainen ratkaisu voisi vaikuttaa siihen, että asetuksen mukaisiin oikeuksiin päästäisiin useammin ja nopeammin ja ulkopuolisen avun tarve riitojen ratkaisijana vähenisi. Korvausta maksettaisiin korvaukseen oikeuttavan tuntimäärän noston johdosta aiempaa harvemmissa tilanteissa. Toisaalta alimpien korvausten määrät nousisivat. Euroopan parlamentin kannan mukainen muutos kasvattaisi vakiokorvaukseen oikeutettujen tilanteiden määrää ja tätä kautta korvaukseen oikeutettujen matkustajien määrää. Vakiokorvaukseen oikeutettujen tilanteiden lukumäärän kasvu ja lukuisat uudet, epätarkat säännökset ja käsitteet kasvattaisivat todennäköisesti riitojen määrää. Korkeammat korvaussummat heijastuisivat todennäköisesti korotuspaineena lippujen hintoihin.

Ehdotuksella olisi vaikutusta myös vammaisille ja liikuntarajoitteisille matkustajille erityisesti sitä kautta, että arvokkaasta apuvälineestä maksettavaan korvaukseen liittyvä epävarmuus vähenisi ja korvauksen voisi aiemmasta sääntelystä poiketen useammin saada apuvälineen todelliseen arvoon perustuen. Avustuspalvelujen viivästyksestä johtuvasta yhteyden menettämisestä johtuisi jatkossa velvollisuus avunantoon ja joissain tilanteissa myös vakiokorvaukseen, joskin saatavilla olevan tiedon mukaan tällaiset tilanteet ainakin Helsinki-Vantaalla ovat harvinaisia.

Lentoyhtiöille nykyisen asetuksen kustannus on vuonna 2018 ollut noin 4,40 € jokaista matkustajaa kohden (Study on the current level of protection of air passenger rights in the EU, Steer 2020). Neuvoston kannan mukaisessa ratkaisussa kustannus tulisi mahdollisesti laskemaan muun muassa edellä mainituista syistä, eli vakiokorvausten lukumäärän laskun sekä riidanratkaisuun liittyvien kustannusten laskun vuoksi. Euroopan parlamentin kannan mukainen ratkaisu kasvattaisi sekä vakiokorvaukseen oikeuttavien tilanteiden että vakio- korvausten määrää. Lentoyhtiöille kustannukset yksinomaan viivästyskorvausten johdosta saattaisivat oikeusministeriön alustavien laskelmien mukaan kaksinkertaistua verrattuna nykytilaan ja yli kolminkertaistua verrattuna neuvoston kantaan. Suomalaisille yhtiöille vaikutus voisi olla vielä suurempi. Korvausten määrä olisi suuressa epäsuhdassa verrattuna muiden liikennemuotojen lipun hintaan perustuviin korvauksiin. Korvaus Suomesta lähtevillä tai Suomeen saapuvilla matkoilla nousisi siten, että alin korvausmäärä viivästyksestä 250 euroa nousisi 300 euroon ja ylimpien korvausten määrä Euroopan sisäisillä lennoilla 400 eurosta jopa 600 euroon kolmen tunnin viivästymisestä, riippumatta lipun hinnasta tai aiheutuneesta vahingosta.

Syksyllä 2025 esimerkiksi yksinomaan Itä-Uudenmaan käräjäoikeudessa on ollut vireillä noin 1 100 lentomatkustajiin liittyvää asiaa, mikä oli lähes puolet kaikista vireillä olevista laajoista riita-asioista. Lentämiseen liittyvät riidat ovat olleet jo vuosia myös kuluttajariitalautakunnassa käsiteltävien riitojen kärjen tuntumassa, lukuun ottamatta niitä vuosia, jolloin lennot vähenivät koronapandemian johdosta. Tapauksia on ollut vuositasolla n. 500–1500 kpl. Neuvoston kannan mukainen asetusteksti vaikuttaisi todennäköisesti siten, että kuluttajariitalautakuntaan tehtävien valitusten lukumäärä laskisi. Myös tuomioistuimen

ratkaistavaksi saatettavien riita-asioiden määrä saattaisi laskea. Toisaalta asetuksen voimaantultua uudet käsitteet saattaisivat aiheuttaa uuden tulkinnan tarvetta. Euroopan parlamentin kannan mukaisen tai sitä lähellä olevan asetustekstin seurauksena kuluttajariitalautakunta ja käräjäoikeuksista erityisesti Itä-Uudenmaan käräjäoikeus ja Lapin käräjäoikeus voisivat ruuhkautua. Euroopan parlamentin edellyttämä ADR-menettelyjen ratkaisujen sitovuus tarkoittaisi myös, että kuluttajariitalautakunnan ratkaisuihin tulisi luoda muutoksenhakumahdollisuus, mikä lisäisi käsittelyn kestoa ja ratkaisujen kustannuksia.

Viranomaiselle aiheutuvaa hallinnollista taakkaa oli neuvostovaiheen neuvottelujen aikana saatu pienennettyä verrattuna alkuperäisen, vuoden 2013 ehdotuksen yhteydessä kuvattuihin vaikutuksiin. Sen sijaan Euroopan parlamentin kannan mukainen ratkaisu lisäisi merkittävästi viranomaisten ja riidanratkaisuelinten hallinnollista taakkaa: Euroopan parlamentti haluaisi komissiolle oikeuden tarkastaa viranomaisia ja määrätä viranomainen tutkimaan menettelyjä ja raporttoimaan tuloksista. Lisäksi Euroopan parlamentti ehdottaa erinäisiä muita uusia viranomaistehtäviä, kuten uusia dokumentaation läpikäynti- ja raportointivelvollisuuksia ja Montrealin yleissopimuksen mukaisten vahingonkorvausten tason valvontaa.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Ehdotuksen käsittelyssä on huomioitava, että asetusta (EY) N:o 261/2004 ehdotetaan muutettavaksi samaan aikaan nk. Omnibus-ehdotuksessa COM (2023) 753 final. Asetuksen täytäntöönpanoa ja esimerkiksi lomakkeita koskevista säännöksistä neuvotellaan osin ko. ehdotusta koskevissa kolmikantaneuvotteluissa.

Komissio valmistelee parhaillaan lentoliikenneasetuksen (EY) N:o 1008/2008 tarkistamista ja järjesti asetuksesta julkisen kuulemisen syksyllä 2025. Kuuleminen sisälsi kysymyksiä myös esimerkiksi maksukyvyttömyyssuojasta, lippujen hinnoittelusta ja käsimatkatavaroista. Komissio on ilmoittanut antavansa aloitteen 2026 toisella vuosineljänneksellä

Asiakirjat

WK 819/2026 INIT
WK 818/2026 INIT

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johanna Isoaho, OM, johanna.isoaho@gov.fi, puh. 0295150297

VAHVA-tunnus

EU/944/2022