

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun direktiivin (EU) 2015/2302 muuttamiseksi matkustajien suojelun tehostamiseksi sekä direktiivin tiettyjen näkökohtien yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 29 marraskuuta 2023 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun direktiivin (EU) 2015/2302 muuttamiseksi matkustajien suojelun tehostamiseksi sekä direktiivin tiettyjen näkökohtien yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi.

Helsingissä 1.2.2024

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI
MATKAPAKETEISTA JA YHDISTETYISTÄ MATKAJÄRJESTELYISTÄ ANNETUN
DIREKTIIVIN (EU) 2015/2302 MUUTTAMISEKSI MATKUSTAJIEN SUOJELUN
TEHOSTAMISEKSI SEKÄ DIREKTIIVIN TIETTYJEN NÄKÖKOHTIEN
YKSINKERTAISTAMISEKSI JA SELKEYTTÄMISEKSI**

1 Tausta ja tavoite

Euroopan komissio antoi 29 päivänä marraskuuta 2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun direktiivin (EU) 2015/2302 muuttamiseksi matkustajien suojelun tehostamiseksi sekä direktiivin tiettyjen näkökohtien yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi (COM(2023) 905 final).

Matkailulla on merkittävä rooli maailmantaloudessa, sillä sen osuus globaalista bruttokansantuotteesta on suoraan ja välillisesti yli 10 prosenttia. Matkailijamäärä on maailmanlaajuisesti noussut vuoden 2000 680 miljoonasta yli 1,5 miljardiin vuonna 2019 ansiotulojen nousun, matkailun kustannusten laskun ja tarjolla olevan matkailupalvelujen lisääntymisen myötä. Euroopan unioni on maailman vierailluin matkakohde, johon saapui vuonna 2022 noin kaksi kolmasosaa kaikista kansainvälisistä matkailijoista. Matkailuelinkeinolla on keskeinen rooli EU:n taloudessa. Esimerkiksi vuonna 2020 matkailualalla toimi noin 2,3 miljoonaa matkailuyritystä ja työskenteli 10,9 miljoonaa ihmistä.

Matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetulla direktiivillä (EU) 2015/2302 (jäljempänä *matkapakettidirektiivi*) ajantasaistettiin matkapakettien oikeudellista kehystä markkinoiden ja teknologian kehityksen huomioon ottamiseksi. Direktiivin tarkoituksena oli kattaa esiin tulleet uudet matkapalvelujen varaustavat, mukaan lukien yhdistetyt matkajärjestelyt, jotka eivät kuuluneet aiemmin voimassa olleen direktiivin 90/314/ETY soveltamisalaan tai jotka olivat harmaalla alueella. Direktiivin tarkoituksena oli myös varmistaa tasapuolisempi kilpailu matkapakettimarkkinoilla toimivien erityyppisten matkailuyritysten välillä.

Covid-19-pandemia johti valmismatkojen laajamittaiseen peruuntumiseen, eikä uusia varauksia tehty. Matkapakettijärjestäjien maksuvalmiusongelmien vuoksi monet matkustajat eivät saaneet perutuista matkoista palautuksia tai saivat niitä vasta myöhemmin kuin direktiivin edellyttämän 14 päivän jälkeen. Toukokuussa 2020 antamassaan suosituksessa 2020/648¹ komissio vahvisti periaatteen matkakuponkien vapaaehtoisesta käytöstä ja tavoista tehdä niistä houkuttelevampia matkustajille muun muassa suojaamalla ne matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydeltä.

Matkapakettidirektiivin arviointi ja uudelleentarkastelu on mainittu 13.11.2020 annetussa kuluttajapoliittisessa toimintasuunnitelmassa. Komission 26.2.2021 julkaisemassa kertomuksessa tuodaan esiin useita haasteita voimassa olevan direktiivin soveltamisessa.

¹ Komission suositus (EU) 2020/648, annettu 13 päivänä toukokuuta 2020, matkustajille ja matkailijoille tarjottavista matkakupongeista vaihtoehtona hinnan palauttamiselle peruutetuista matkapaketeista ja kuljetuspalveluista covid-19-pandemian yhteydessä.

Komission vaikutustenarvioinnissa direktiivissä ja sen soveltamisessa havaittiin erityisesti kolme kokonaisuutta, joihin liittyy ongelmia: maksun palautus peruutetuista matkapaketeista etenkin laajamittaisessa kriisitilanteessa, tehokas maksukyvyttömyyssuoja ja matkapakettidirektiivin epäyhdenmukainen soveltaminen ja tulkinta.

Direktiivin tarkistamisen tavoitteena on vahvistaa matkustajansuojan tasoa, myös vakavan kriisin sattuessa, ja samalla parantaa pakettimatkailun sisämarkkinoiden toimintaa. Voimassa oleva direktiivi sisältää matkapaketteja koskevat yksityiskohtaiset säännökset, ja se on tuonut merkittäviä etuja matkustajansuojaan ja sisämarkkinoiden toimintaan. Komission arviointi osoitti kuitenkin, että se täyttää vain osittain tavoitteensa ja matkustajien ja elinkeinonharjoittajien tarpeet. Direktiivissä on tarvetta parannuksille ja selkeyttämiselle.

2 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksella muutettaisiin matkapakettidirektiivin 3 artiklan (määritelmät) 2 kohdan mukaista matkapaketin määritelmää.

Voimassa olevan säännöksen mukaan matkapakettina pidetään vähintään kahden erityyppisen, samaa matkaa tai lomaa varten yhdistetyn matkapalvelun yhdistelmää, riippumatta siitä, tehdäänkö yksittäisten matkapalvelujen tarjoajien kanssa erillisiä sopimuksia, jos palvelut ostetaan yhdestä myyntipisteestä ja nämä palvelut on valittu, ennen kuin matkustaja sitoutuu maksamaan. Ehdotuksen mukaan määritelmän piiriin kuuluisi myös sellainen yhdistelmä, jossa muut matkapalvelut varataan 3 tunnin kuluessa siitä, kun matkustaja on sitoutunut maksamaan ensimmäisen matkapalvelun, tai muut matkapalvelut varataan 24 tunnin kuluessa siitä, kun matkustaja on sitoutunut maksamaan ensimmäisen matkapalvelun ja jos elinkeinonharjoittaja on ennen kuin matkustaja on sitoutunut maksamaan ensimmäisen matkapalvelun, ehdottanut matkustajalle, että tämä varaa myöhemmin yhden tai useamman muun matkapalvelun.

Matkapaketin määritelmää muutettaisiin myös siten, että kun palveluja ostetaan erillisiltä elinkeinonharjoittajilta toisiinsa liittyvien verkkovarausmenettelyjen kautta, ne katsotaan paketiksi, kun matkustajan henkilötiedot siirretään elinkeinonharjoittajalta toiselle elinkeinonharjoittajalle (ns. click-through –paketti). Säännöksestä poistettaisiin voimassa olevassa direktiivissä oleva 24 tunnin aikavaatimus.

Määritelmää selvennettäisiin myös siten, että yhden tai useamman kuljetukseen, majoitukseen tai autonvuokraukseen liittyvän palvelutyypin ja yhden tai useamman muun matkailupalvelun yhdistelmä, jonka osuus yhdistelmän arvosta on enintään 25 prosenttia ja jota ei mainosteta yhdistelmän olennaisena piirteenä ja joka ei ole yhdistelmän olennainen piirre, ei muodostaisi matkapakettia. Voimassa olevassa direktiivissä käytetään 25 prosentin määreen sijaan ”merkittävää osaa”.

Saman artiklan 5 kohdan määritelmää yhdistetystä matkajärjestelyistä ehdotetaan yksinkertaistettavan. Ehdotuksen mukaan yhdistetyllä matkajärjestelyllä tarkoitettaisiin erityyppisten matkapalvelujen yhdistelmää, joka ei kuulu 2 kohdassa tarkoitetun matkapaketin määritelmän piiriin, jos elinkeinonharjoittaja, joka on osapuolena matkapalvelun tarjoamista koskevassa sopimuksessa ja vastaanottaa matkustajan suorittamia tai hänen puolestaan suoritettavia maksuja, ehdottaa matkustajalle, että tämä varaa varaamaan toiselta elinkeinonharjoittajalta lisämatkapalvelun samaa matkaa tai lomaa varten ja jos sopimus lisämatkapalvelun tarjoamisesta tehdään viimeistään 24 tunnin kuluttua ensimmäisen sopimuksen varauksen vahvistamisesta.

Direktiivin 5 artiklan (ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot) 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että matkustajalle on annettava tieto matkustajan oikeudesta irtisanoa matkapakettisopimus 12 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi ilman irtisanomismaksua.

Direktiiviin ehdotetaan lisättävän uusi maksuja koskeva 5 a artikla. Ehdotuksen mukaan ennakkomaksu voi olla enintään 25 prosenttia matkapaketin kokonaishinnasta. Loppumaksua saa vaatia matkustajalta maksettavaksi aikaisintaan 28 päivää ennen matkapaketin alkamista. Suurempia maksuja voidaan kuitenkin vaatia, jos se on tarpeen matkapaketin organisoinnin ja toteuttamisen varmistamiseksi. Ehdotuksen mukaan 5 a artiklaa ei sovelleta, jos matkapaketti on tilattu alle 28 päivää ennen matkapaketin alkamista. Artiklan mukaan ennakkomaksu voi kattaa matkapakettiin sisältyvien palvelujen tarjoajille maksettavat ennakkomaksut ja kustannukset, joita matkanjärjestäjälle aiheutuu erityisesti paketin organisoinnista ja toteuttamisesta, sikäli kuin nämä kustannukset on tarpeen kattaa varaushetkellä.

Direktiivin 7 artiklan (matkapakettisopimuksen sisältö ja ennen matkapaketin alkamista toimitettavat asiakirjat) 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että sopimuksessa olisi määriteltävä, että matkanjärjestäjä vastaa palautuksista ja että matkustaja voi tapauksen mukaan ottaa yhteyttä matkanjärjestäjään matkanvälittäjän kautta. Lisäksi sopimukseen olisi liitettävä direktiivin liitteen I mukainen lomake.

Direktiivin 12 artiklan (matkapakettisopimuksen purkaminen ja peruuttamisoikeus ennen matkapaketin alkamista) 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että artiklassa täsmennettäisiin säännöstä matkustajan oikeudesta purkaa matkapakettisopimus väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi peruutusmaksua maksamatta. Matkustajalla olisi oikeus purkaa matkapakettisopimus ennen matkapaketin alkamista ilman maksua, jos matkakohteessa tai sen välittömässä läheisyydessä, matkustajan asuinpaikassa tai matkan lähtöpaikassa taikka matkakohteeseen suuntautuvalla matkalla ilmenee väistämättömiä ja poikkeuksellisia olosuhteita, jotka vaikuttavat merkittävästi matkapaketin toteuttamiseen.

Samaan artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 a kohta, jonka mukaan lähtöjäsenvaltion tai matkustajan asuinvaltion tai matkan kohdevaltion viranomaisten antamat viralliset varoitukset matkustamisesta tiettyyn kohteeseen tai siitä, että matkustajiin kohdistetaan merkittäviä rajoituksia matkakohteessa taikka asuin- tai lähtöjäsenvaltiossa matkan tai loman jälkeen, ovat tärkeitä seikkoja, jotka on otettava huomioon arvioitaessa, onko sopimuksen purkaminen 2 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan mukaisesti perusteltua.

Direktiivin 12 artiklan 4 kohtaa ehdotetaan selvennettävän siten, että matkanjärjestäjän olisi palautettava matkustajalle maksettu summa sopimuksen päättyessä 12 artiklan 2 kohdan tai 12 artiklan 3 kohdan mukaisesti riippumatta siitä, pyytääkö matkustaja palautusta nimenomaisesti. Lisäksi saman kohdan uudessa alakohdassa säädettäisiin, että jos jäsenvaltiot ottavat käyttöön tai pitävät voimassa mekanismeja, joiden tarkoituksena on varmistaa, että matkustajille maksetaan palautuksia 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti, niiden on ilmoitettava komissiolle ja muiden jäsenvaltioiden keskusyhteyspisteille asiaa koskevista säännöksistä. Jäsenvaltioiden osallistuminen tällaisten mekanismien rahoitukseen on mahdollista ainoastaan poikkeuksellisissa ja asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa, ja se edellyttää unionin valtiontukisäännösten mukaista hyväksyntää.

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi 12 a artikla, joka koskee matkakupongeja. Jos sopimus puretaan, matkanjärjestäjä voi mainitun artiklan 1 kohdan mukaan antaa matkustajalle rahojen palautuksen sijaan matkakuponin. Artiklan 2 kohdan mukaan matkustajalle on kuitenkin ilmoitettava selkeästi ja kirjallisesti ennen matkakuponin hyväksymistä, että matkustajalla ei

ole velvollisuutta ottaa vastaan matkakuponkia ja että tämä on oikeutettu rahojen palautukseen 14 päivän kuluessa. Lisäksi matkustajalle on annettava tiedot matkakupongin voimassaolosta ja matkustajan oikeuksista matkakuponkiin liittyen 12 a artiklassa säädetyn mukaisesti. Artiklan 3 kohdan mukaan matkakupongin arvon on vastattava vähintään matkustajalle maksettavan palautuksen summaa. Ehdotetun 4 kohdan mukaan matkustaja menettää oikeutensa palautukseen matkakupongin voimassaoloaikana vain, jos hän hyväksyy matkakupongin rahojen palautuksen sijasta nimenomaisesti ja kirjallisesti. Osapuolet voivat milloin tahansa sopia täysimääräisestä palautuksesta ennen matkakupongin lunastamista tai raukeamista.

Ehdotetun 12 a artiklan 5 kohdan mukaan matkakuponkien tulee olla voimassa enintään 12 kuukautta ja matkakuponkien voimassaoloa voidaan pidentää yhden kerran enintään 12 kuukaudella molempien sopimusosapuolten nimenomaisella ja kirjallisesti annettulla suostumuksella. Artiklan 7 kohdan mukaan, jos matkakuponkia ei lunasteta sen voimassaoloaikana, matkanjärjestäjän on palautettava matkakuponkissa mainittu määrä mahdollisimman pian ja viimeistään 14 päivän kuluessa voimassaoloajan päättymisestä ilman matkustajan etukäteen esittämää pyyntöä. Ehdotetun 8 ja 9 kohdan mukaan niiden on oltava siirrettävissä ja niiden on kuuluttava maksukyvyttömyyssuojan piiriin.

Direktiivissä ehdotetaan muutettavaksi 17 artiklaa (maksukyvyttömyyssuojan tehokkuus ja laajuus). Artiklan 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että matkanjärjestäjien asettamien vakuuksien tulee kattaa myös tapaukset, joissa matkustaja on oikeutettu maksun palautukseen tai joissa matkustaja on saanut matkanjärjestäjältä matkakupongin ennen matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyttä. Matkakuponkien osalta vakuus rajoittuisi matkanjärjestäjän matkustajalta saamien maksujen määrään. Matkapakettisopimukseen sisältyvä matkustajien kuljetus muutettaisiin termiksi paluukuljetukseksi.

Saman artiklan 2 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että vakuuden tulisi olla riittävä kattamaan matkustajille maksujen palautuksista aiheutuvat summat sekä soveltuviin tapauksiin paluukuljetuksista ja matkakupongeista aiheutuvat summat.

Lisäksi artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 kohta, joka koskee maksukyvyttömyyssuojan tehokkuuden varmistamista ja valvomista. Ehdotetun kohdan mukaan maksukyvyttömyyssuojan tehokkuuden varmistamiseksi jäsenvaltioiden olisi valvottava alueelleen sijoittautuneiden matkanjärjestäjien maksukyvyttömyyssuojajärjestelyjä, maksukyvyttömyyssuojan tarjoamisen markkinoita ja tarvittaessa vaadittava lisäsuojaa. Jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyssuojan osarahoitus olisi mahdollista ainoastaan poikkeuksellisissa ja asianmukaisesti perustelluissa olosuhteissa, ja se edellyttää unionin valtiontukisäännösten mukaista hyväksyntää.

Artiklan 6 kohtaa (nykyinen 5 kohta) ehdotetaan täydennettäväksi siten, että matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyteen liittyvät maksut olisi palautettava viimeistään kolmen kuukauden kuluessa siitä, kun matkustaja on toimittanut pyynnön ja sen tutkimiseksi tarvittavat asiakirjat.

Lopuksi artiklaan ehdotetaan lisättäväksi uusi 7 kohta, jonka mukaan jäsenvaltiot voisivat 13 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta riippumatta vaatia matkanvälittäjiä asettamaan vakuuden matkanjärjestäjien lisäksi, jos se on perusteltua matkanvälittäjien saamien maksujen takia.

Direktiivin 18 artiklaa (maksukyvyttömyyssuojan vastavuoroinen tunnustaminen ja hallinnollinen yhteistyö) ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinnollista yhteistyötä tehostetaan. Jäsenvaltioiden nimeämiä keskusyhteyspisteitä veloitettaisiin vaihtamaan tietoja maksukyvyttömyyssuojasta ja muista mekanismeista, joilla varmistetaan peruutettujen matkapakettien maksujen palautusten tehokkuus.

Direktiivin 19 artiklaa (maksukyvyttömyyssuoja ja yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskevat tiedotusvaatimukset) ehdotetaan muutettavaksi siten, että elinkeinonharjoittajien, jotka tarjoavat matkustajille erilaisia matkapalveluja koskevia sopimuksia, olisi asetettava vakuus kattamaan kaikki heidän matkustajilta saamansa maksut. Vakuuden olisi katettava myös paluukuljetukset, jos elinkeinonharjoittaja on niistä vastuussa.

Direktiivin 19 artiklan 2 kohtaa ehdotetaan selvennettäväksi. Uuden 2 kohdan mukaan elinkeinonharjoittajan, joka tarjoaa matkustajille erilaisia matkapalveluja koskevia sopimuksia, olisi annettava matkustajalle direktiivin liitteessä II tarkoitettu vakiotietolomake. Tämä tiedonantovelvollisuus koskisi myös elinkeinonharjoittajaa, joka ei ole sijoittautunut jäsenvaltioon, mutta suuntaa sinne tällaista toimintaa. Lomake olisi annettava selkeällä ja näkyvällä tavalla.

Saman artiklan 3 kohtaa ehdotetaan selvennettäväksi siten, että jos elinkeinonharjoittajat eivät noudata artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistettuja vaatimuksia, sovellettaisiin 9 ja 12 artiklassa sekä IV luvussa säädettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia säännöksiä myös erilaisiin matkapalveluihin, jotka sisältyvät yhdistettyihin matkajärjestelyihin.

Matkapakettidirektiivin 22 artiklaan (oikeus hyvitykseen) ehdotetaan lisättävän uusi kohta, jonka mukaan, jos palveluntarjoaja peruuttaa matkapakettiin kuuluvan palvelun tai ei tarjoa matkapakettiin kuuluvaa palvelua, sen on palautettava matkanjärjestäjälle kyseisestä palvelusta saadut maksut 7 päivän kuluessa.

Lisäksi direktiivin liitteet I ja II ehdotetaan päivitettäväksi.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 18 kuukauden kuluttua direktiivin voimaantulosta. Säännösten soveltamista koskisi 6 kuukauden siirtymäaika.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Direktiiviehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 114 artikla (sisämarkkinat). Sen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto toteuttavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen sisämarkkinoiden toteuttamista ja toimintaa koskevat toimenpiteet jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämiseksi. Neuvosto päättää asiasta määräenemmistöllä. Valtioneuvosto pitää komission ehdotuksen oikeusperustaa asianmukaisena.

Komission mukaan direktiivissä säädetyt asiat voidaan ratkaista ainoastaan EU:n tasolla. Jäsenvaltiot eivät voi yksin toimia sen varmistamiseksi, että kaikilla EU:n kansalaisilla on direktiivin mukaiset oikeudet, myös kriisitilanteissa.

Matkapakettidirektiivin tarkistamisella pyritään nykyaikaistamaan voimassa olevia säännöksiä ja ratkaisemaan arvioinnissa esiin nousseet ongelmat. Direktiivin kaksi keskeistä tavoitetta ovat edelleen merkityksellisiä: kaikilla matkustajilla EU:ssa on oltava korkea ja yhdenmukainen suojelun taso, ja sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa on edistettävä.

EU:n tason toimet havaittujen ongelmien poistamiseksi, direktiivin sääntöjen selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi lisäävät matkailijoiden ja elinkeinonharjoittajien luottamusta matkapakettien ostoon ja myyntiin, myös rajojen yli, ja parantavat sisämarkkinoiden toimintaa.

Esimerkiksi matkakuponkeja koskevilla uusilla säännöksillä ja maksukyvyttömyyssuojaa koskevien säännösten täsmentämisellä varmistetaan direktiivin yhdenmukaisempi soveltaminen. Jos jäsenvaltiot puuttuisivat näihin ongelmiin koordinoimattomasti, sisämarkkinoiden pirstaleisuus lisääntyisi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotus ei ylitä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska direktiivin tarkistaminen rajoittuu sellaisiin seikkoihin, joihin tarvitaan EU:n laajuisia toimenpiteitä. Ehdotus perustuu vaikutustenarvioinnissa esitettyyn vaihtoehtoon, joka sisältää toimenpiteitä, jotka ovat oikeasuhteisia sekä muita vaihtoehtoja vähemmän interventionistisia. Ehdotuksessa säilytetään näin ollen tasapaino tavoitteen, keinojen ja seurausten välillä. Uudet säännökset on räätälöity niiden tavoitteiden mukaan, ja toimenpiteet ovat kohdennettuja. Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen ja katsoo ehdotuksen olevan suhteellisuusperiaatteen mukainen.

4 Ehdotuksen vaikutukset

4.1 Komission vaikutustenarviointi

Ehdotuksesta on tehty vaikutustenarviointi (SWD(2023) 907 final). Vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin erilaisia lainsäädäntötoimia, joilla matkapakettidirektiiviä muuttamalla voitaisiin puuttua tunnistettuihin ongelmiin. Toimenpiteet ryhmiteltiin kolmeen eri lähestymistapaan perustuvaan vaihtoehtoon: joustavimmat ratkaisut ja minimikustannukset (vaihtoehto A), jäykemmät toimenpiteet (vaihtoehto B) tai mahdollisimman suuri tehokkuus kriisitilanteissa korkeammilla kustannuksilla (vaihtoehto C).

Vaihtoehto A sisältää kohdennettuja toimenpiteitä matkapakettidirektiivin selkeyttämiseksi, yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi myös kriisitilanteessa. Vaihtoehtoon sisältyvät vapaaehtoisia maksukuponkeja koskevat säännökset, yritysten välinen palautusoikeus palvelujen peruuntuessa sekä ennakkomaksujen joustava rajaaminen 25 prosenttiin, jota voidaan korottaa, jos se on tarpeen matkapaketin organisoinnin ja toteuttamisen varmistamiseksi. Vaihtoehto A sisältää myös toimenpiteitä, joilla pyritään vahvistamaan maksukyvyttömyyssuojaa ja samalla selventämään, että maksukuponkit ja palautusvaatimukset kuuluvat maksukyvyttömyyssuojan piiriin.

Vaihtoehto B sisältää raskaampia toimenpiteitä, jotka lisäävät kustannuksia sekä yrityksille että matkailijoille. Vaihtoehto C sisältää toimenpiteitä, joilla pyritään saavuttamaan peruttujen matkapakettien palautuksiin ja maksukyvyttömyyssuojaan liittyvä kuluttajansuojan korkein taso erityisesti kriisitilanteessa, mutta korkein kustannuksin.

Vaikutusten arvioinnissa vaihtoehtoja analysoidaan suhteessa kolmeen erityistavoitteeseen:

Tavoite 1: Matkustajien ennakkomaksujen parempi suojaaminen ja oikeus nopeaan palautukseen peruutusten yhteydessä, myös vakavan kriisin aikana, säilyttäen kuitenkin matkanjärjestäjien maksuvalmius;

Tavoite 2: Matkustajien parempi suoja matkanjärjestäjien maksukyvyttömyyttä vastaan, myös vakavan kriisin sattuessa, samalla kun varmistetaan tasavertaiset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla; ja

Tavoite 3: Oikeusvarmuuden ja täytäntöönpanokelpoisuuden lisääminen selventämällä ja/tai yksinkertaistamalla eräitä direktiivin säännöksiä, joita tulkitaan tai sovelletaan eri tavalla tai joita on vaikea soveltaa käytännössä.

Komissio arvioi, että vaihtoehto C olisi tehokkain vaihtoehto tavoitteiden 1 ja 2 saavuttamiseksi. Ottaen huomioon kuitenkin kustannukset ja hyödyt kaikille sidosryhmille komission mukaan A on arvioiduista vaihtoehdoista paras. Vaikka se ei sisällä kaikilta osin tehokkaimpia toimenpiteitä havaittujen ongelmien ratkaisemiseksi eikä se ole kuluttajansuojan kannalta maksimaalinen, se tuo merkittäviä hyötyjä matkustajille ja yrityksille. Vaihtoehto A on siten kolmesta arvioidusta vaihtoehdosta tehokkain.

Komission arvion mukaan direktiivin muuttaminen aiheuttaisi jonkin verran kustannuksia eri sidosryhmille, mutta ehdotuksen odotetaan myös vähentävän sääntelytaakkaa direktiivin selkeyttämisen ja yksinkertaistamisen vuoksi. Selkeyden ja yksinkertaistetun sääntelykehyksen odotetaan lisäävän sääntöjen noudattamista ja tehostavan täytäntöönpanoa. Nämä selvennykset voivat myös vähentää tuomioistuimissa käytävien riitojen määrää.

Komission mukaan elinkeinonharjoittajille voi aiheutua rajoitettuja lisäkustannuksia ehdotuksesta. Matkailijoille koituvien hyötyjen vastineeksi matkapakettihintojen odotetaan nousevan hieman (0,3 prosenttia), sillä matkanjärjestäjien (ja palveluntarjoajien) odotetaan siirtävän mahdolliset kustannusten nousut kuluttajille. Vaihtoehtoon sisältyvien toimenpiteiden ei odoteta kuitenkaan vähentävän matkapakettien ostamista.

Komission mukaan ehdotuksen ei arvioida lisäävän matkailun hiilijalanjälkeä eikä ehdotuksella ole merkittäviä ympäristövaikutuksia.

4.2 Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön, ml. Ahvenanmaahan

Direktiiviehdotus edellyttäisi muutoksia matkapalveluyhdistelmistä annettuun lakiin (901/2017), matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annettuun lakiin (921/2017) sekä matkustajalle matkapalveluyhdistelmistä annettavista tiedoista annettuun oikeusministeriön asetukseen (181/2018).

Direktiiviehdotus koskee osittain kuluttajansuojaa. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 10 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat kuluttajansuojaa. Direktiiviehdotus koskee myös matkapalveluyhdistelmien tarjoajia koskevaa toimintaa. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon, mitä on säädetty 11 §:ssä, 27 §:n 2, 4, 9, 12–15, 17–19, 26, 27, 29–34, 37 ja 40 kohdassa sekä 29 §:n 1 momentin 3–5 kohdassa, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin näissä kohdissa tarkoitetun elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Matkapalveluyhdistelmien tarjoaminen on luokiteltavissa tällaiseksi elinkeinotoiminnaksi. Asiasta säädetään säädöksessä landskapslag (2022:37) om resebyråverksamhet.

4.3 Vaikutukset kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien asemaan

Ehdotuksen mukainen matkapaketin määritelmän muuttaminen laajentaa soveltamisalaa vähäisessä määrin. Matkapaketin määritelmä on kuitenkin edelleen jokseenkin epäselvä, ja uudistuksen vaikutuksia on vaikea arvioida.

Ennakkomaksujen rajoittaminen 25 prosenttiin voi jossakin määrin vaikeuttaa matkanjärjestäjien ja matkapalvelun tarjoajien tosiasiallisia mahdollisuuksia järjestää matka,

vaikkakin ehdotetun säännöksen mukaan 25 prosentin määrä voidaan ylittää, jos se on tarpeen matkapaketin organisoinnin ja toteuttamisen varmistamiseksi.

Matkustajien peruttamisoikeuden tarkentaminen selkeyttää oikeustilaa sekä matkustajien että elinkeinonharjoittajien näkökulmasta. Ehdotus parantaisi matkustajien asemaa, mutta lisäisi jossakin määrin matkanjärjestäjille aiheutuvia menetyksiä.

Matkustajien asema maksukyvyttömyystilanteessa olisi selkeämpi ja tasavertaisempi, koska matkustaja olisi oikeutettu saamaan rahansa takaisin vakuudesta siitä riippumatta, mikä matkan peruuntumissyy on. Matkakuponkeja koskeva sääntely selkeyttäisi oikeustilaa sekä elinkeinonharjoittajien että matkustajien näkökulmasta. Yhtäältä matkustajien asemaa parantaisi matkakuponkien sisältyminen maksukyvyttömyyssuojan piiriin. Matkakuponkien osalta tulkinnanvaraisuutta vähentäisi myös tarkennus siitä, että takaisinmaksu koskisi ainoastaan matkustajalta saatujen maksujen osuutta. Toisaalta matkustajan mahdollisuudet tunnistaa, onko hän ostanut matkapaketin, yhdistetyn matkajärjestelyn vai erillisiä, soveltamisalan ulkopuolella olevia palveluita, ei juurikaan selkiytyisi ja elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyystilanteessa olisi riski, ettei matkustaja olisi tietoinen oikeudestaan hakea korvausta vakuudesta.

Suomessa käytössä olevan maksukyvyttömyyssuojajärjestelmän arvioidaan nykymuodossaan olevan varsin kattava ja vastaavan pääosin ehdotettuja säädösmuutoksia, eikä ehdotuksella nähdä näin ollen olevan huomattavia taloudellisia vaikutuksia elinkeinonharjoittajien toimintaan normaaleina aikoina. Kuitenkin äkilliset globaalit riskit, kuten koronapandemia, voisivat toteutuessaan vaikeuttaa matkanjärjestäjien mahdollisuutta nopealla aikataululla järjestää ehdotuksen edellyttämällä tavalla lisävakuu matkustajille takaisinmaksun asemesta annettujen matkakuponkien turvaamiseksi.

Maksukyvyttömyyssuojajavelvoitteen ulottaminen matkanvälittäjiin harkinnanvaraisesti ja tapauskohtaisesti voisi asettaa elinkeinonharjoittajat eriarvoiseen asemaan. Perusteet päätökselle, että joltakin matkanvälittäjältä vaadittaisiin maksukyvyttömyyssuojan asettamista, olisi oltava läpinäkyvät.

4.4 Vaikutukset kuluttajaviranomaisten toimintaan

Ehdotuksella ei olisi merkittäviä vaikutuksia kuluttajaviranomaisten toimintaan, koska Suomessa maksukyvyttömyyssuojan taso on korkea jo ennen muutosehdotusta.

Vaatus korvausten maksamisesta kolmen kuukauden sisällä siitä, kun matkustaja on toimittanut kaikki korvauspäätöksen tekemiseksi tarvittavat dokumentit, saattaisi kuitenkin aiheuttaa Kilpailu- ja kuluttajavirastolle ylimääräisiä kustannuksia muiden kuin aivan pienimpien maksukyvyttömyystapausten käsittelemiseksi. Tällaisen tilanteen syntyessä viranomaisen resursseja ei pystytä riittävän nopeasti kasvattamaan lyhyen määräajan vuoksi.

5 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Eduskunnalle annettiin 3.5.2022 E-kirje (E 58/2022 vp), joka koski komission julkista kuulemistä matkapakettidirektiivin uudelleentarkastelusta. Eduskunnalle annettiin lisäksi 22.11.2022 E-kirje (E 149/2022 vp), joka koski komission julkista kuulemistä matkustajien ja heidän oikeuksiensa paremmasta suojelusta.

Oikeusministeriö valmisteli U-kirjelmän yhteistyössä työ- ja elinkeinoministeriön kanssa. Oikeusministeriö järjesti direktiiviehdotuksesta 11.1.2024 kuulemistilaisuuden, johon oli

kutsuttu keskeiset viranomaiset sekä elinkeinoelämän edustajia ja kuluttajajärjestöjä. Ehdotusta koskeva U-kirjelmäluonnos käsiteltiin kilpailukykyjaoston (EU 8) kirjallisessa menettelyssä 15.–18.1.2024.

Ehdotuksen käsittely ei ole vielä alkanut Euroopan unionin neuvostossa.

6 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää matkapakettidirektiivin päivittämistä ja matkustajien oikeuksien parantamista kannatettavana. Muutoksissa on otettava kohtuullisesti huomioon myös matkapalvelujen tarjoajien edut ja tasapuoliset kilpailuedellytykset kaikkien matkapalvelujen tarjoajien kesken.

Valtioneuvosto katsoo, että matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn määritelmät ovat ehdotetuista muutoksista huolimatta edelleen epäselviä. Määritelmät sisältävät mm. aikarajoja, jotka eivät ole perusteltavissa matkustajansuojan näkökulmasta ja jotka tekevät valvonnasta liki mahdotonta. Neuvottelujen kuluessa tulee kokonaisvaltaisesti arvioida määritelmien toimivuus niin palveluntarjoajien, matkustajien kuin valvonnankin näkökulmasta sekä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan selkiyttämään määritelmiä. Jos määritelmiä ei onnistuta riittävästi selkiyttämään, valtioneuvosto pitää aiheellisenä arvioida neuvottelujen kuluessa, tulisiko direktiivin soveltamisalaa supistaa poistamalla siitä esimerkiksi ns. click through –paketit.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin kriittisesti uuteen ennakkomaksuja koskevaan sääntelyyn. Vastaavanlaisia rajoituksia ei ole asetettu muille matkapalvelujen tarjoajille kuin matkanjärjestäjille ja tämän voidaan katsoa vaarantavan palveluntarjoajien mahdollisuuden tasapuoliseen kilpailuun. Ongelmallista on myös se, että ehdotetun säännöksen estämättä muut matkapalvelujen tarjoajat voisivat vaatia matkanjärjestäjältä ennakkomaksuja. Ehdotettu sääntely, joka sisältää sinänsä perustellun poikkeusmahdollisuuden peria suurempia ennakkomaksuja, ei käytännössä myöskään parantaisi matkustajien asemaa eikä sitä olisi mahdollista tehokkaasti valvoa. Jos ennakkomaksujen perimistä kuitenkin rajataan, valtioneuvosto suhtautuu sinänsä myönteisesti siihen, että sääntelystä voitaisiin tietyissä tapauksissa poiketa, mutta tärkeää on varmistaa poikkeusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys.

Valtioneuvosto kannattaa matkakupongeista säätämistä, mutta ehdotettuja säännöksiä tulee selkeyttää. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotusta siitä, että matkakuponkien vastaanottamisen tulee perustua matkustajan nimenomaiseen suostumukseen ja että matkakuponkit kuuluvat maksukyvyttömyyssuojan piiriin. Neuvottelujen kuluessa tulee varmistaa, että matkustajan jättäessä matkakupongin käyttämättä matkanjärjestäjällä ei ole velvollisuutta palauttaa enempää kuin matkan alkuperäistä hintaa vastaava määrä, vaikka matkakuponki olisi ollut arvoltaan suurempi.

Valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että matkustajan oikeutta purkaa matkapakettisopimus väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi selkeytetään. Valtioneuvosto katsoo edelleen, että matkapakettidirektiivissä olisi tarpeellista selkeyttää normaalissa peruutustilanteessa matkustajalle palautettavasta matkapaketin hinnasta matkanjärjestäjän veloittaman peruutusmaksun määräytymisen perusteita, sillä peruutusmaksut ovat joissakin tapauksissa olleet huomattavan suuria. Komissio ei ehdota direktiivin selkeyttämistä tältä osin.

Valtioneuvosto suhtautuu epäillen siihen, että direktiivissä säädettäisiin elinkeinonharjoittajien välisistä sopimussuhteista, vaikkakin erityisesti koronapandemian aikana matkanjärjestäjillä oli suuria vaikeuksia saada palvelujen tarjoajia palauttamaan suoritettuja ennakkomaksuja. Viime

kädessä ehdotettu sääntely on kuitenkin hyväksyttävissä, koska se on tahdonvaltaista eli osapuolet voivat siitä sopimuksella poiketa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä maksukyvyttömyyssuojaan ehdotettua tarkentavaa sääntelyä. Neuvottelujen kuluessa on selvitettävä, onko matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteissa kolmen kuukauden määräaika matkustajille palautettavien maksujen osalta riittävä. Erityisesti isojen matkanjärjestäjien maksukyvyttömyystilanteissa määräaika voi olla liian lyhyt korvauksen hakijoiden suuren määrän vuoksi. Suomessa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteita varten asetettavaa vakuutta hallinnoi Kilpailu- ja kuluttajavirasto, joka myös vastaa vakuudesta maksettavista palautuksista.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajan on oltava riittävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoaika olisi 24 kuukautta. Valtioneuvosto kannattaa lisäksi vähintään 6 kuukauden siirtymäaika.