YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

11 päivänä helmikuuta 1999 *

Asiassa C-237/97,

jonka korkein hallinto-oikeus (Suomi) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa hallintovalituksessa, jonka on tehnyt

AFS Intercultural Programs Finland ry,

ennakkoratkaisun matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/314/ETY (EYVL L 158, s. 59) tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-P. Puissochet sekä tuomarit P. Jann, C. Gulmann (esittelevä tuomari), D. A. O. Edward ja L. Sevón,

julkisasiamies: A. Saggio,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

* Oikeudenkäyntikieli: suomi.

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— AFS Intercultural Programs Finland ry, edustajanaan asianajaja Mårten Aspelin, Helsinki,

— Suomen hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö, suurlähettiläs Holger Rotkirch,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Department virkamies Stephanie Ridley, avustajanaan barrister Jon Turner,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet Pieter van Nuffel ja Kirsi Leivo,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan AFS Intercultural Programs Finland ry:n, edustajanaan asianajaja Mårten Aspelin, Suomen hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön lainsäädäntöneuvos Tuula Pynnä, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään Stephanie Ridley, avustajanaan Jon Turner, ja komission, asiamiehinään Pieter van Nuffel ja Kirsi Leivo, 25.6.1998 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.7.1998 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Korkein hallinto-oikeus on esittänyt 23.6.1997 tekemällään välipäätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 27.6.1997, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla kaksi ennakkoratkaisukysymystä matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annetun neuvoston direktiivin 90/314/ETY (EYVL L 158, s. 59, jäljempänä direktiivi) tulkinnasta.

2 Nämä kysymykset on esitetty tutkittaessa hallintovalitusta, jonka on tehnyt AFS Intercultural Programs Finland ry (jäljempänä AFS Finland), joka on Suomessa toimiva voittoa tavoittelematon aatteellinen yhdistys ja joka koordinoi kansainvälisiä vaihto-oppilasmatkoja, ja kysymysten aiheena on se, sovelletaanko direktiiviä ja erityisesti sen 7 artiklaa sellaiseen toimintaan, jota AFS Finland harjoittaa.

3 Direktiivin johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että yhteisön tärkeimpiä tavoitteita on toteuttaa sisämarkkinat, joiden olennainen osa on matkailu; viidennessä perustelukappaleessa todetaan, että neuvosto on hyväksynyt komission aloitteen kiinnittää huomiota matkailun merkitykseen ja ottanut huomioon komission alustavat suuntaviivat yhteisön matkailupolitiikaksi, ja seitsemännessä perustelukappaleessa todetaan, että matkailun merkitys jäsenvaltioiden talouselämässä kasvaa jatkuvasti ja että matkapaketit ovat tärkeä osa matkailua.

4 Direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on lähentää toisiinsa jäsenvaltioiden lakeja, asetuksia ja hallinnollisia määräyksiä, joita sovelletaan yhteisön alueella myytäviin tai myytäväksi tarjottaviin matkapaketteihin, mukaan lukien pakettilomat ja pakettikiertomatkat.

5 Direktiivin 2 artikla kuuluu seuraavasti:

"Tässä direktiivissä

1. 'matkapaketilla' tarkoitetaan etukäteen järjestettyä vähintään kahden jäljempänä mainitun palvelun yhdistelmää, kun ne myydään tai niitä tarjotaan myytäväksi yhdistettyyn hintaan ja kun palvelu kestää yli 24 tuntia tai sisältää majoituksen yön aikana:

   a) kuljetus;

   b) majoitus;

   c) muu matkailupalvelu, joka muodostaa huomattavan osan matkapaketista mutta joka ei välittömästi liity kuljetukseen tai majoitukseen.

   Saman matkapaketin eri osien laskuttaminen erikseen ei vapauta matkanjärjestäjää tai välittäjää tässä direktiivissä säädetyistä velvollisuuksista;

2. 'matkanjärjestäjällä' tarkoitetaan henkilöä, joka muutoin kuin satunnaisesti järjestää matkapaketteja ja myy tai tarjoaa niitä myytäväksi suoraan taikka välittäjän välityksin;

— —"

6 Direktiivin 3—6 artiklassa on säännöksiä kuluttajansuojasta matkapaketteihin liittyvien riskien varalta, joita ovat harhaanjohtavat tiedot matkapakettia kuvailevassa aineistossa, matkapaketin maksutapa, vastuun hämärtyminen matkapaketin myyneen matkanjärjestäjän ja/tai välittäjän sekä niiden eri palvelujensuorittajien välillä, joiden yhdistetyistä palveluista paketti koostuu.

7 Direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jos kuluttaja ei voi lähteä matkalle, hän voi siirtää varauksensa henkilölle, joka täyttää matkapakettiin sovellettavat ehdot, tiedotettuaan riittävän ajoissa ennen matkan alkua aikomuksestaan matkanjärjestäjälle tai välittäjälle.

8 Direktiivin 7 artiklassa säädetään seuraavaa: "Sopimuksen osapuolena olevan matkanjärjestäjän tai välittäjän on asetettava maksukyvyttömyyden varalta riittävä vakuus suoritettujen maksujen palauttamisen ja kuluttajan paluukuljetuksen turvaamiseksi."

9 Direktiivi on Suomessa pantu täytäntöön kahdella lailla eli valmismatkaliikelailla 1080/1994 ja valmismatkalailla 1079/1994.

10 Laissa 1080/1994 edellytetään, että sen, joka aikoo harjoittaa valmismatkaliikettä, on tehtävä siitä kuluttajavirastolle ilmoitus rekisteriin merkitsemistä varten. Lain 8 §:n mukaan matkanjärjestäjän on asetettava maksukyvyttömyytensä varalta kuluttajavirastolle sen hyväksymä vakuus, joka turvaa laissa 1080/1994 matkustajille taatut oikeudet.

11 Sääntöjensä mukaan AFS Finlandin tarkoituksena on edistää kansainvälistä yhteistyötä ja kulttuurivaihtoa. Tässä tarkoituksessa se järjestää muissa jäsenvaltioissa toimivien veljesjärjestöjensä tavoin kansainvälisiä vaihto-oppilasohjelmia 16—18-vuotiaille. AFS Finlandin toiminta perustuu lahjoittajien ja säätiöiden tukeen ja vapaaehtoistyöhön. Se saa tukea Suomen valtiolta toimintansa rahoittamiseen.

12 AFS Finland lähettää vaihto-oppilaita ulkomaille kaksi kertaa vuodessa yleensä 6—11 kuukauden pituiseksi ajaksi. Oppilaat käyvät kohdemaassa koulua ja asuvat perheissä, jotka majoittavat heidät korvauksetta. AFS Finland valitsee oppilaat ja sijoittaa heidät perheisiin haastattelujen perusteella. Yhdistys järjestää myös oppilaiden kuljetuksen kohdemaahan reittilennoilla, ja isäntäperheet yleensä noutavat oppilaat saapumispaikasta. Ennen lähtöään oppilaat osallistuvat vanhempiensa kanssa ulkomailla elämiseen valmentaville kursseille.

13 Vaihto-oppilasmatkasta maksetaan 10 prosenttia silloin, kun oppilas hyväksytään vaihto-oppilaaksi, eli yleensä noin 10 kuukautta ennen lähtöä. Loppuosa maksusta suoritetaan kolmessa erässä ennen matkan alkamista. Oppilas saa lentoyhtiölle etukäteen maksetun paluumatkalipun lähtiessään. Osa AFS Finlandin perimistä maksuista siirretään vararahastoon, jolla muun muassa turvataan oppilaan kotiinkuljetus siitä tapauksessa, että hänelle annettua paluulippua ei voitaisi käyttää.

14 Kuluttajavirasto ilmoitti 25.8.1995 AFS Finlandille pitävänsä yhdistyksen vaihto-oppilastoimintaa valmismatkaliikkeen harjoittamisena. Kuluttajavirasto edellytti yhdistyksen jättävän yhden kuukauden kuluessa ilmoituksen valmismatkaliikerekisteriin rekisteröitymistä varten uhalla, että muussa tapauksessa se voi kieltää yhdistykseltä tällaisen toiminnan harjoittamisen. Koska AFS Finland ei tehnyt rekisteröitymisilmoitusta, kuluttajavirasto kielsi sitä harjoittamasta tällaista toimintaa 14.10.1996 tekemällään päätöksellä.

15 AFS Finland on valittanut päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaatinut päätöksen kumoamista sillä perusteella, että se ei harjoita direktiivissä tarkoitettua pakettimatkatoimintaa.

16 Kansallinen tuomioistuin on päättänyt tässä tilanteessa lykätä asian ratkaisemista, kunnes yhteisöjen tuomioistuin on lausunut seuraavista kahdesta ennakkoratkaisukysymyksestä:

"1) Kuuluuko matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista annetun neuvoston direktiivin (90/314/ETY) soveltamisalaan täysimääräisesti tai joiltakin osin myös sellainen kestoltaan noin puolen tai yhden vuoden pituinen vaihto-oppilasmatka, jonka tarkoituksena ei ole matkailu tai turismi vaan koulunkäynti vieraassa maassa ja tutustuminen sen ihmisiin ja kulttuuriin asumalla korvauksetta perheenjäsenenä paikallisessa perheessä? Onko vaihto-oppilasmatkan kuulumiselle pakettimatkadirektiivin soveltamisalaan merkitystä sellaisilla matkojen järjestämisen ei-kaupallisuutta korostavilla piirteillä kuin että matkalle osallistuja joutuu maksamaan itse vain osan matkan kustannuksista ja että matkat järjestetään eri maiden yleishyödyllisten yhteisöjen välisenä yhteistyönä ja suurelta osin vapaaehtoistyöhön perustuen sekä että matkoja tuetaan valtion sivistysmäärärahoilla?

2) Jos edellä kuvatut vaihto-oppilasmatkat kuuluvat pakettimatkadirektiivin yleiseen soveltamisalaan, pyydetään vastausta vielä seuraaviin direktiivin 2 artiklan yksityiskohtaista tulkintaa koskeviin kysymyksiin:

2.1 Onko 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuna majoituksena pidettävä sellaista pitkäkestoista, vastikkeetonta majoitusta, jonka ydinsisältönä on asuminen perheessä perheen lapsiin verrattavana perheenjäsenenä?

2.2 Onko 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna muuna matkailupalveluna pidettävä oppilaan ja hänen vanhempiensa koulutusta, isäntäperheen ja kohdemaan koulun valitsemista sekä maakohtaisten asiakirjojen valmistamista?"

17 Kansallinen tuomioistuin haluaa ensimmäisen kysymyksensä ensimmäisellä osalla selvittää, sovelletaanko direktiiviä matkoihin,

— joissa on kyse vaihto-oppilasmatkasta, jonka kesto on noin puoli vuotta tai noin yksi vuosi;

— joiden tarkoituksena on se, että oppilas käy kohdemaassa koulua tutustuakseen kohdemaan ihmisiin ja kulttuuriin; ja

— joiden aikana oppilas asuu korvauksetta isäntäperheessä, ikään kuin hän olisi sen jäsen.

18 AFS Finland on todennut, että direktiivin ja erityisesti sen 7 artiklan soveltaminen AFS Finlandin toimintaan johtaisi kohtuuttoman suuriin vakuuskustannuksiin, jotka nostaisivat jokaisen yksittäisen vaihto-oppilaan kustannuksia, mikä vaikuttaisi kielteisesti oppilasvaihtoon sekä kansainvälisesti että kansallisesti. AFS Finlandin mukaan oppilasvaihdon päämääränä on edistää kansainvälisyyskasvatusta sekä rauhantahtoisuutta ja kansainvälistä yhteisymmärrystä. Päästäkseen tähän

päämäärään se joutuu kuljettamaan nuoria isäntämaahan ja järjestämään heille isäntäperheitä, mutta tätä yhdistelmää ei järjestetä matkailutarkoituksessa eikä matkaa voida pitää olennaisena osana oppilasvaihtokokemusta.

19 AFS Finland katsoo lisäksi, että kuluttajan erityinen suojan tarve, jota direktiivillä pyritään täyttämään, johtuu kilpailun koventumisesta matka-alalla, mutta että voittoa tavoittelemattomat järjestöt eivät toimi vastaavanlaisessa kilpailuympäristössä eikä niiden toimintamenetelmiin kuulu piirteitä, jotka olisivat vaarana kuluttajansuojalle. AFS Finland katsoo, ettei vaihto-oppilasmatka siis kuulu direktiivin soveltamisalaan.

20 Suomen hallituksen käsityksen mukaan direktiiviä ei voida tulkita siten, että se suojaisi ainoastaan lomamatkailijaa. Direktiivissä ei myöskään edellytetä, että matkoja järjestettäisiin tai tarjottaisiin myytäväksi osana elinkeinotoimintaa. Direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle on rajattu ainoastaan satunnaisesti harjoitettava toiminta. Direktiivissä ei myöskään ole säädetty mitään erityisedellytyksiä majoitustavan, majoituksen tason tai majoituksen keston suhteen. Määritelmänsä mukaan matkapaketti myydään tai tarjotaan myytäväksi yhdistettyyn hintaan. Majoituksen pitkähköllä kestolla ja vastikkeettomuudella ei ole pääasian tapauksessa merkitystä ratkaistaessa sitä, sovelletaanko direktiiviä vai ei. Olennaista on se, että majoituksen järjestäminen sisältyy pakettiin. Vaihto-oppilasmatkaan sisältyy siten sekä kuljetuksen että majoituksen järjestäminen, minkä vuoksi "muun matkailupalvelun" käsitteen tulkinnalla ei ole merkitystä asiassa.

21 Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on todennut, että direktiivin yleisestä rakenteesta ja tarkoituksesta selviää, että sitä sovelletaan matkailualaan eikä se koske AFS Finlandin harjoittaman kaltaista koulutuksellista toimintaa. Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa oleva maininta "muusta matkailupalvelusta" osoittaa, että

kahta muutakin osatekijää on tarjottava matkailuluonteisen palvelun osana, jotta matkapaketti kuuluisi direktiivin soveltamisalaan.

22 Komissio katsoo, että direktiiviä on sovellettava riippumatta matkan tarkoituksesta, vaikka kuluttaja esimerkiksi matkustaisi valitsemaansa kohteeseen saadakseen siellä koulutusta. Vaihto-oppilasmatkat eivät jää myöskään pelkästään niiden järjestäjän epäkaupallisen luonteen vuoksi direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Direktiiviä voidaan soveltaa, vaikka kuluttaja ei itse maksaisi kaikkia matkasta aiheutuvia kustannuksia.

23 Komissio katsoo kuitenkin, ettei kyseessä ole direktiivissä tarkoitettu matkapaketti, koska oppilaan persoonallisuutta ja hänen kykyään sopeutua kohdepaikkakunnalle ja isäntäperheeseen arvioidaan, ennen kuin hänet hyväksytään vaihto-oppilasohjelmaan. Vaihto-oppilaaksi lähteminen ei siis perustu objektiivisiin seikkoihin, eikä vaihto-oppilaaseen voida soveltaa direktiivin 4 artiklan 3 kohdan säännöstä, jonka mukaan kuluttajalla on oikeus siirtää varauksensa henkilölle, joka täyttää matkapakettiin sovellettavat ehdot, jos hän ei voi lähteä matkalle. Komissio katsoo edelleen, etteivät AFS Finlandin järjestämät vaihto-oppilasmatkat ole direktiivissä tarkoitettuja matkapaketteja, koska pitkäkestoista, vastikkeetonta majoitusta perheessä, jossa oppilasta kohdellaan perheenjäsenenä, ei voida pitää direktiivissä tarkoitettuna majoituksena. Komissio on vielä todennut, että vaihto-oppilasmatkoihin kuuluvat matkailupalvelut eivät ole olennainen osa matkapakettia.

24 Aluksi on todettava, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan matkapaketti koostuu etukäteen järjestetystä yhdistelmästä, johon kuuluu vähintään kaksi seuraavista kolmesta osatekijästä: "kuljetus", "majoitus" ja "muu matkailupalvelu, joka muodostaa huomattavan osan matkapaketista mutta joka ei välittömästi liity kuljetukseen tai majoitukseen", ja palvelun on kestettävä yli 24 tuntia tai sisällettävä majoitus yön aikana.

25 Koska AFS Finland järjestää oppilaiden matkan kohdemaahan reittilennoilla, vaihto-oppilasmatkoihin sisältyy direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa mainittu osatekijä kuljetus.

26 "Majoituksen" käsitteen tulkinnasta on huomattava, että vaikka perinteisesti tätä palvelua tarjoavat hotellit, majatalot tai muut vastaavat majoitusliikkeet maksua vastaan, se, että oleskelu tapahtuu palvelun maksua vastaan tarjoavassa majoitusliikkeessä, ei ole välttämätön tekijä direktiivissä tarkoitetun majoituksen käsitteen kannalta.

27 Lisäksi on todettava, että vaikka matkapakettiin sisältyvä majoitus on tavallisesti melko lyhytkestoinen, tätä ei voida pitää direktiivissä tarkoitetun majoituksen käsitteen kannalta ratkaisevana tekijänä. Niin kuin Suomen hallitus on huomauttanut, direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan kaikki matkat, jotka kestävät yli 24 tuntia, ovat matkapaketteja, sillä mitään "enimmäiskestoaikaa" ei ole asetettu.

28 Edellä esitetystä ei kuitenkaan välttämättä seuraa, että direktiivissä tarkoitetuksi majoitukseksi olisi määriteltävä se, että oppilas asuu isäntäperheessä, jossa häntä kohdellaan perheenjäsenenä ja jossa hänet rinnastetaan perheen lapsiin. Vaikka majoitustapaa, majoituksen vastikkeettomuutta ja kestoa ei sinänsä ja erikseen tarkasteltuina voida pitää määräävinä tekijöinä direktiivissä tarkoitetun majoituksen käsitteen kannalta, kokonaisuutena arvioituna niistä seuraa, ettei kaikki nämä piirteet omaavaa isäntäperhettä voida pitää direktiivissä tarkoitettuna majoituksena.

29 Näin ollen päädytään siihen, että pääasiassa kyseessä olevan kaltaisiin vaihto-oppilasmatkoihin ei sisälly direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua majoitusta.

Tämän vuoksi on otettava kantaa siihen, kuuluuko näihin matkoihin "muuta matkailupalvelua, joka muodostaa huomattavan osan matkapaketista mutta joka ei välittömästi liity kuljetukseen tai majoitukseen".

30 Tältä osin on aluksi korostettava, ettei sitä, että matkapaketin järjestäjä valitsee koulun, voida sinänsä pitää direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuna matkailupalveluna. Tämän kansainvälisiin vaihto-oppilasmatkoihin osallistuville oppilaille tarjotun palvelun erityisenä tavoitteena on nimittäin osallistujien koulutus.

31 Seuraavaksi on todettava, että palvelu, joka koostuu siitä, että oppilaalle valitaan isäntäperhe hänen oleskelunsa ajaksi, on joka tapauksessa direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu liitännäinen palvelu eikä siis kuulu muun matkailupalvelun käsitteen piiriin.

32 Vaikka vieraassa maassa oleskelua varten tarvittavien asiakirjojen valmistamista ja kursseja, joita oppilaat käyvät vanhempiensa kanssa ennen lähtöä valmistautuakseen elämiseen ulkomailla, voitaisiinkin pitää muun matkailupalvelun käsitteen piiriin kuuluvina, ne eivät täytä sitä direktiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohdassa asetettua edellytystä, että niiden tulisi muodostaa huomattava osa matkapaketista.

33 Näin ollen on todettava, että esillä olevassa asiassa kyseessä olevan kaltainen vaihto-oppilasmatka ei täytä välttämättömiä edellytyksiä sille, että sen voitaisiin katsoa olevan direktiivissä tarkoitettu matkapaketti.

34 Ensimmäisen kysymyksen ensimmäiseen osaan on siis vastattava, että direktiiviä ei sovelleta matkoihin,

— joissa on kyse vaihto-oppilasmatkasta, jonka kesto on noin puoli vuotta tai noin yksi vuosi;

— joiden tarkoituksena on se, että oppilas käy kohdemaassa koulua tutustuakseen kohdemaan ihmisiin ja kulttuuriin; ja

— joiden aikana oppilas asuu korvauksetta isäntäperheessä, ikään kuin hän olisi sen jäsen.

35 Edellä esitetyn vuoksi kansallisen tuomioistuimen muihin kysymyksiin ei tarvitse vastata.

Oikeudenkäyntikulut

36 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut korkeimman hallinto-oikeuden 23.6.1997 tekemällään välipäätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

Matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13 päivänä kesäkuuta 1990 annettua neuvoston direktiiviä 90/314/ETY ei sovelleta matkoihin,

— joissa on kyse vaihto-oppilasmatkasta, jonka kesto on noin puoli vuotta tai noin yksi vuosi;

— joiden tarkoituksena on se, että oppilas käy kohdemaassa koulua tutustuakseen kohdemaan ihmisiin ja kulttuuriin; ja

— joiden aikana oppilas asuu korvauksetta isäntäperheessä, ikään kuin hän olisi sen jäsen.

Puissochet Jann Gulmann

Edward Sevón

Julistettiin Luxemburgissa 11 päivänä helmikuuta 1999.

R. Grass J.-P. Puissochet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja