EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 26.2.2021
COM(2021) 90 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2302 soveltamisesta

1. Direktiivi

Matkapaketteja ja yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskeva direktiivi (EU) 2015/2302, jäljempänä ’matkapakettidirektiivi’ tai ’direktiivi’, annettiin 25. marraskuuta 2015[1]. Sillä korvattiin matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13. kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/314/ETY. Matkapakettidirektiivin lähtökohtana ovat vuoden 1990 direktiivin keskeiset elementit, kuten tiedotusvaatimukset, sopimusmuutoksia ja vastuita koskevat säännökset sekä kuluttajien suojelu matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa. Uudella matkapakettidirektiivillä laajennetaan kuluttajansuojaa merkittävästi, sillä siinä otetaan huomioon uudet matkapalvelujen yhdistelmien verkkovarausmallit.

Komissio antoi kesäkuussa 2019 kertomuksen eri myyntipisteistä tehtyihin verkkovarauksiin sovellettavista matkapakettidirektiivin säännöksistä, jäljempänä ’toisiinsa kytkettyjä verkkovarausmenettelyjä koskeva kertomus’[2], ja nyt se antaa matkapakettidirektiivin 26 artiklan toisen kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille ja neuvostolle tämän yleiskertomuksen matkapakettidirektiivin soveltamisesta[3].

Tätä kertomusta laadittaessa kuultiin matkapakettidirektiivin soveltamista tukevaa sidosryhmien asiantuntijaryhmää[4] ja kansallisia viranomaisia[5].

1.1. Direktiivin keskeiset elementit

Matkapakettidirektiivin mukaan matkapaketin järjestäjä on vastuussa kaikkien pakettiin sisältyvien palvelujen toteuttamisesta riippumatta siitä, suorittavatko kyseiset palvelut matkanjärjestäjä itse vai muut palveluntarjoajat. Kun vuoden 1990 direktiivi korvattiin matkapakettidirektiivillä, etukäteen järjestettyjen pakettilomien malliin alun perin perustuneen ’matkapaketin’ käsite laajennettiin kattamaan räätälöidyt lomat, joita elinkeinonharjoittajat, kuten perinteiset matkanjärjestäjät, verkossa tai fyysisessä toimipaikassa toimivat matkatoimistot sekä lentoyhtiöt ja hotellit, kokoavat matkustajan valitsemista erilaisista matkapalveluista. Kaikki nämä elinkeinonharjoittajat voivat olla matkapakettidirektiivissä tarkoitettuja ’matkanjärjestäjiä’.

Matkapakettidirektiivin keskeiset elementit[6] ovat seuraavat:

---

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2302, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta, EUVL L 326, 11.12.2015, s. 1.

2 Komission kertomus Euroopan parlamentille ja neuvostolle matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä 25 päivänä marraskuuta 2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/2302 säännöksistä, joita sovelletaan eri myyntipisteistä tehtyihin verkkovarauksiin, COM(2019) 270 final, 21.6.2019, ja siihen liittyvä komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2019) 270 final.

3 Tämä kertomus kattaa EU:n 27 jäsenvaltiota. Siinä viitataan tarpeen mukaan tietoihin, jotka koskevat Yhdistynyttä kuningaskuntaa, joka erosi EU:sta 31. tammikuuta 2020.

4 Matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun direktiivin soveltamista tukeva sidosryhmien asiantuntijaryhmä (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

5 Kuluttajansuojaa koskevaa yhteistyötä käsittelevä komitea, matkapakettidirektiivin nojalla perustetut keskusyhteyspisteet, matkailualan neuvoa-antava komitea.

6 Ks. myös tiivistelmä verkkosivulla https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475

- ’matkapaketin’ laaja määrittely: se kattaa matkanjärjestäjän tarjoamat valmismatkat sekä matkailijan itse räätälöimän valikoiman matkan eri osatekijöitä, jotka on ostettu samasta myyntipisteestä verkossa tai muualla;
- uusi ’yhdistetyn matkajärjestelyn’ käsite, joka on samaa matkaa tai lomaa varten koottu matkapakettia löyhempi kahden tai useamman matkapalvelun yhdistelmä. Yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavat elinkeinonharjoittajat ovat vastuussa ainoastaan itse suorittamistaan matkapalveluista, toisin kuin matkapaketin järjestäjä. Matkapalvelujen yhdistelmä katsotaan yhdistetyksi matkajärjestelyksi, kun yksi elinkeinonharjoittaja helpottaa
  - eri palvelujen ostamista erillisillä varausprosesseilla yhden matkatoimistoon tai verkkosivustolle tehdyn käynnin aikana, tai
  - ainakin yhden täydentävän matkapalvelun hankkimista toiselta palveluntarjoajalta kohdennetulla tavalla 24 tunnin kuluessa siitä, kun matkustaja saa vahvistuksen ensimmäisen matkapalvelun tilauksesta (esimerkiksi tarjoamalla varausvahvistuksessa linkin toiseen palveluntarjoajaan);
- laajennetut tietovaatimukset: yritysten on ilmoitettava matkailijoille, tarjotaanko näille matkapakettia vai yhdistettyä matkajärjestelyä, ja tiedotettava näille keskeisistä oikeuksista vakiomuotoisilla tietolomakkeilla. Niiden on toimitettava tiedot paketin sisällöstä ja ominaisuuksista, hinnasta ja mahdollisista lisämaksuista;
- pakettilomia myyvien yritysten on asetettava vakuus maksujen palauttamisen ja matkustajien paluukuljetuksen varalta matkanjärjestäjien maksukyvyttömyystilanteessa. Tällainen takuu koskee rajoitetusti myös yhdistettyjä matkajärjestelyjä. Yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavien elinkeinonharjoittajien on annettava takuu matkustajalta saamiensa maksujen palauttamisesta siinä tapauksessa, että kyseistä matkapalvelua ei suoriteta elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyyden vuoksi. Tämä takuu kattaa myös matkustajien paluukuljetuksen, jos yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottava elinkeinonharjoittaja, esimerkiksi lentoyhtiö, vastaa matkustajien kuljettamisesta. Matkapakettidirektiivissä vahvistetaan vastavuoroisen tunnustamisen periaate matkanjärjestäjien tai yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavien elinkeinonharjoittajien tarjoaman maksukyvyttömyyssuojan osalta näiden sijoittautumisjäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti;
- tiukat vastuuta koskevat säännöt: eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta matkapaketin järjestäjä on vastuussa, jos syntyy ongelmia, riippumatta siitä, kuka matkapalvelut toteuttaa;
- vahvemmat peruutusoikeudet: matkustajat voivat perua pakettilomansa mistä tahansa syystä kohtuullista peruutusmaksua vastaan. He voivat peruuttaa lomansa maksutta erityisesti silloin, kun matkakohteessa on ”väistämättömiä ja poikkeuksellisia olosuhteita”[7], jotka vaikuttavat matkapaketin suorittamiseen (esimerkiksi sota, luonnonkatastrofit tai vakavan taudin esiintyminen), tai jos matkapaketin hintaa nostetaan yli 8 prosenttia alkuperäisestä hinnasta;
- Matkustajille annettava apu: Jos matkustajat eivät voi palata pakettilomaltaan väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi, heille taataan majoitus enintään kolmeksi yöksi, jollei matkustajien oikeuksia koskevassa unionin lainsäädännössä säädetä

[7] ’Väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden’ käsite korvaa vuoden 1990 direktiivissä käytetyn ’ylivoimaisen esteen’ käsitteen.

pidemmistä ajanjaksoista. Matkanjärjestäjien on yleisesti ottaen annettava apua vaikeuksissa oleville matkailijoille erityisesti toimittamalla tietoja terveydenhuoltopalveluista ja konsuliavusta.

1.2. Tietoja markkinoista

Matkapakettien osuus kaikista EU27:n asukkaiden tekemistä lomamatkoista oli vuonna 2017 noin 9 prosenttia, ja niiden osuus matkailuun käytetyistä kokonaismenoista oli noin 21 prosenttia[8]. Jokainen EU:n matkailija käytti EU27:n alueelle tehtyihin pakettimatkoihin keskimäärin noin 762 euroa (käytetyt menot yhteensä: noin 58 miljardia euroa) ja muualle maailmaan tehtyihin pakettimatkoihin keskimäärin 1 756 euroa (käytetyt menot yhteensä: noin 36 miljardia euroa)[9]. Ylivoimaisesti merkittävin kohdemaa Euroopassa oli Espanja (käytetyt menot yhteensä: noin 15 miljardia euroa).

Valmis- ja kiertomatkoja koskevan markkinaseurantatutkimuksen[10] mukaan vuonna 2020 suurin osa EU27:n kuluttajista (81 prosenttia) luotti pakettina myytävien valmis- ja seuramatkapalvelujen tarjoajiin. Tämä luku vaihtelee jonkin verran jäsenvaltioittain 90 prosentista (Kroatiassa ja Portugalissa) 60 prosenttiin (Puolassa). Suuri enemmistö (91 prosenttia) ilmoitti kokemustensa markkinoilla tehdyistä ostoista olleen myönteisiä, eikä eri maiden tai sosiodemografisten alaryhmien välillä ole juurikaan huomattavia eroja.

Matkatoimistossa ostonsa tehneet kuluttajat maksoivat eri palveluista yleensä yhden kokonaishinnan (82 prosenttia). Sitä vastoin 25 prosenttia niistä, jotka ostivat palveluja verkossa, teki sen yhdellä verkkosivustolla mutta maksoi kustakin palvelusta erikseen, kun taas 19 prosenttia osti ne yhdellä verkkosivustolla ja siirtyi sitten kyseisellä sivustolla olevasta linkistä ostamaan toisen palvelun toiselta palveluntarjoajalta.

Kuluttajista 11 prosentilla oli ostamiensa palvelujen tai toimijoiden kanssa ongelmia, jotka antoivat heille perustellun syyn valittaa. Tästä joukosta 40 prosentille koitui taloudellisia menetyksiä, ja 79 prosenttia kärsi muista kuin taloudellisista vaikutuksista, kuten ajan menetyksestä, kiukusta, turhautumisesta, stressistä tai ahdistuneisuudesta. Suurin osa ongelmista kärsineistä kuluttajista (62 prosenttia) teki valituksen. Hieman yli puolet (54 prosenttia) ilmoitti olevansa tyytyväinen valituksen tulokseen, kun taas 42 prosenttia ilmoitti olevansa tyytymätön.

2. Saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä

Jäsenvaltioiden oli määrä saattaa matkapakettidirektiivi osaksi kansallista lainsäädäntöään 1. tammikuuta 2018 mennessä. Komissio järjesti helmikuun 2016 ja toukokuun 2017 välisenä

---

[8] Lomamatkojen kokonaismäärä vuonna 2017 oli noin 1,1 miljardia; kokonaismenot näihin matkoihin olivat noin 444 miljardia euroa; ESTAT, vuoden 2017 tiedot, Number of trips by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Expenditure by type of organisation (from 2014 onwards) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

[9] Pakettimatkoihin käytettävät menot sisältävät matkapaketista maksetun määrän ja kaikki muut matkailupalveluihin matkan aikana käytetyt menot.

[10] Tutkimuksen toteutti Ipsos 27. heinäkuuta ja 26. lokakuuta 2020 välisenä aikana, ja se kattoi kyselyhaastattelua edeltäneen yhden vuoden viitejakson. Ei ole mahdollista määrittää, missä määrin vastaajien vastaukset perustuivat heidän kokemuksiinsa covid-19-pandemian aikana. Markkinaseurantatutkimuksen tulokset ovat saatavilla Euroopan komission verkkosivustolla https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_fi

aikana viisi työpajaa, joilla autettiin jäsenvaltioita saattamaan direktiivi osaksi kansallista lainsäädäntöä[11].

2.1. Osaksi kansallista lainsäädäntöä saattamista koskevan määräajan noudattaminen

Komissio aloitti maaliskuussa 2018 rikkomusmenettelyt kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden ilmoittamatta jättämisestä 14 jäsenvaltiota vastaan. Kaksi jäsenvaltiota saattoi direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään vasta sen jälkeen, kun komissio oli antanut perustellun lausunnon SEUT-sopimuksen 258 artiklan nojalla. Maaliskuuhun 2019 mennessä kaikki jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet komissiolle saattaneensa direktiivin kokonaisuudessaan osaksi kansallista lainsäädäntöään.

2.2. Kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuuden arviointi

Ulkopuolisen toimeksisaajan toteuttama tutkimus, jossa arvioitiin kansallisten täytäntöönpanotoimenpiteiden vaatimustenmukaisuutta, valmistui vuoden 2021 alussa. Sen mukaan jonkinasteisia vaatimustenvastaisuuksia saattaa esiintyä kaikissa jäsenvaltioissa esimerkiksi määritelmien, ennen sopimuksen tekemistä annettavia tietoja koskevien vaatimusten, matkustajien peruutusoikeuksien ja peruutusmaksujen, sopimuksen toteuttamatta jättämisen tai virheellisen toteuttamisen seurausten, yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavien elinkeinonharjoittajien velvoitteiden, varausvirheitä koskevan vastuun ja matkapakettidirektiivin pakottavuuden osalta. Havaituissa ongelmissa ei ole nähtävissä mitään yleistä suuntausta lukuun ottamatta sitä, että monissa jäsenvaltioissa ei ehkä voida taata täysin maksukyvyttömyyssuojaa ja erityisesti sen tehokkuutta koskevien säännösten asianmukaista saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio analysoi tutkimuksen tuloksia ja harkitsee tarvittaessa vuoropuhelun aloittamista jäsenvaltioiden kanssa ja/tai rikkomusmenettelyjen käynnistämistä.

3. Soveltaminen ja täytäntöönpano

Jäsenvaltioiden oli aloitettava antamiensa sääntöjen, joilla matkapakettidirektiivi saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, soveltaminen 1. heinäkuuta 2018.

3.1. Tietoisuuden lisääminen

Komissio julkaisi lehdistötiedotteen[12], jossa se kiinnitti huomiota uusien sääntöjen soveltamisen alkamiseen, antoi matkustajille[13] ja yrityksille[14] tietoa Your Europe -verkkosivustollaan ja sisällytti matkapaketin vuonna 2019 käynnistettyyn **#yourEUright**-viestintäkampanjaansa, joka koski useita keskeisiä kuluttajien oikeuksia[15]. Tästä huolimatta kuluttajien edustajat katsovat, että monet kuluttajat eivät ole riittävän tietoisia oikeuksistaan etenkään matkapakettisopimuksen purkamisen yhteydessä.

3.2. Merkittävimmät direktiivin soveltamiseen liittyvät haasteet

[11] Ks. kansallisen lainsäädännön osaksi saattamista koskevien työpajojen pöytäkirjat Euroopan komission verkkosivustolla https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Pöytäkirjat eivät vastaa komission virallista kantaa matkapakettidirektiivin tulkinnasta.

[12] IP/18/4293. 29. kesäkuuta 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/IP_18_4293

[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_fi.htm

[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_fi.htm

[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_fi#node-24

Voimaansaattamisvaiheessa ja ensimmäisinä soveltamisvuosina erityisesti ’matkapaketin’ laaja määritelmä, uusi ’yhdistetyn matkajärjestelyn’ käsite, näiden kahden käsitteen erottaminen toisistaan sekä vakiomuotoinen tietolomake herättivät kysymyksiä sidosryhmien ja viranomaisten keskuudessa. Lisäksi esiin nousi maksukyvyttömyyssuojaan liittyviä haasteita erityisesti Thomas Cook -konsernin konkurssin (ks. 4 luku) ja covid-19-pandemian (ks. 5 luku) yhteydessä.

3.2.1. Matkapaketin määritelmän laajuus

Vähintään kahden erityyppisen, samaa matkaa tai lomaa varten yhdistetyn matkapalvelun yhdistelmä, jos kyseiset palvelut yhdistää yksi elinkeinonharjoittaja, myös matkustajan pyynnöstä, on matkapaketti, jos kaikki palvelut sisältyvät yhteen sopimukseen tai jos muut perusteet, kuten yhteis- tai kokonaishinta, täyttyvät. Poikkeuksia direktiivin soveltamisalasta on hyvin vähän.[16] Tämä aiheutti direktiivin voimaansaattamisen yhteydessä ja sen jälkeen epävarmuutta sen suhteen, sovelletaanko direktiiviä majoituspalvelujen tarjoajiin, joiden tarjoamiin palveluihin sisältyy paikallisten virkistyspalvelujen tai liikennepalvelujen maksuton käyttö (esimerkiksi niin kutsutut matkailijakortit).

Esimerkkejä: 1. Maatilallinen, joka mainostaa verkkosivustollaan majoituksen ja ratsastustunteja sisältäviä ratsastuslomia kokonaishintaan, on matkapakettidirektiivin mukaan matkapaketin järjestäjä.

2. Matkatoimisto, joka neuvoo asiakasta mahdollisista safarikiertomatkoista ja varaa asiakkaan valinnan mukaisesti lennon, majoituksen eri paikoissa ja opastetun kiertomatkan, jotka matkustaja sitoutuu maksamaan valittuaan kaikki matkan osatekijät, on tämän matkapaketin järjestäjä ja vastaa siihen sisältyvien eri matkapalvelujen suorittamisesta.

Pienten matkailu- ja vapaa-ajan sektorin yritysten edustajat (esimerkiksi maaseutumatkailuyritykset ja urheiluseurat) katsovat, että pienet tai hyvin pienet yritykset olisi vapautettava matkapakettidirektiivin soveltamisesta erityisesti silloin, kun ne eivät tarjoa kuljetuksia. Kuluttajajärjestöt ja matkailualan järjestöt katsovat kuitenkin, että lisäpoikkeukset eivät olisi asianmukainen ratkaisu.

3.2.2. Yhdistetyt matkajärjestelyt

Ottamalla käyttöön ’yhdistetyn matkajärjestelyn’ käsite otettiin huomioon markkinoilla tapahtunut kehitys, jonka myötä (pääasiassa verkossa mutta myös verkon ulkopuolella toimivat) elinkeinonharjoittajat avustavat matkustajia tekemään erillisiä sopimuksia yksittäisten matkapalvelujen tarjoajien kanssa samaa matkaa varten lyhyen ajan kuluessa. Käsite kattaa kaksi skenaariota, joissa elinkeinonharjoittaja *helpottaa* muiden palveluntarjoajien tarjoamien matkapalvelujen varaamista, ja sillä laajennetaan tiettyjen matkapakettidirektiivin sääntöjen soveltaminen tällaisiin liiketoimintamalleihin.

Esimerkkejä: 1. Matkatoimisto varaa lennon asiakkaalle, ja matkustaja maksaa lennon. Tämän jälkeen matkatoimisto varaa saman matkatoimistossa käynnin aikana samaa matkaa varten hotellimajoituksen, jota ei ollut valittu ja jonka saatavuutta ei ollut tarkistettu ennen lennon varaamista, ja pyytää siitä maksun tai ennakkomaksun. Koska kumpikin matkapalvelu

[16] Ks. matkapakettidirektiivin 2 artiklan 2 kohta, jossa säädetään kolmesta poikkeustapauksesta: 1. matkat, joiden kesto on alle 24 tuntia, elleivät ne sisällä yöpymistä; 2. matkat, joita tarjotaan satunnaisesti ja voittoa tavoittelemattomalta pohjalta sekä ainoastaan rajoitetulle matkustajien ryhmälle; 3. matkat, jotka ostetaan liikematkustamista koskevaa järjestelyä koskevan yleisen sopimuksen perusteella.

valitaan ja maksetaan erikseen, matkatoimisto on helpottanut yhdistetyn matkajärjestelyn hankkimista.

2. Lentoyhtiö liittää lentovarauksen sähköpostivahvistukseen linkin hotellin varaussivustolle, jolla matkustaja voi varata hotellin matkakohteessa. Jos matkustaja napsauttaa linkkiä ja varaa 24 tunnin kuluessa lennon varausvahvistuksen vastaanottamisesta huoneen matkaansa varten, lentoyhtiö on helpottanut yhdistetyn matkajärjestelyn hankkimista ”kohdennetulla tavalla”.

Vaikka matkapakettidirektiivin johdanto-osan 12 ja 13 kappaleessa annetaan joitakin ohjeita yhdistetyn matkajärjestelyn käsitteestä, tämän käsitteen soveltaminen on epäilemättä herättänyt eniten kysymyksiä. Kuluttajia ja yrityksiä edustavat sidosryhmät pitävät yhdistetyn matkajärjestelyn määritelmää liian monimutkaisena ja vaikeana soveltaa käytännössä.

Aina ei ole selvää, mitä ’*helpottaminen*’ ja ’*helpottaminen kohdennetulla tavalla*’ varsinaisesti tarkoittavat. Johdanto-osan 12 kappaleessa selvennetään, että sellaisten linkkien tarjoamista, joiden kautta ainoastaan tiedotetaan yleisellä tasolla muista matkapalveluista, ei pitäisi katsoa yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimisen helpottamiseksi. Näin ollen yleensä edellytetään aktiivista myynninedistämistä, joka perustuu lisämatkapalvelun hankkimista helpottavan elinkeinonharjoittajan ja toisen elinkeinonharjoittajan välisen vastikkeen sisältävään kaupalliseen yhteyteen (ks. johdanto-osan 13 kappale).

Yksi yhdistetyn matkajärjestelyn käsitteen soveltamisen haaste liittyy siihen, että edellä esitetyistä esimerkeistä jälkimmäisessä maksukyvyttömyyssuojaa koskeva velvoite riippuu – tapauksen mukaan – epävarmasta tulevasta tapahtumasta eli siitä, varaako matkustaja toisen elinkeinonharjoittajan täydentävän matkapalvelun 24 tunnin kuluessa ensimmäisestä varauksesta. Jos varaa, ensimmäisen matkapalvelun tarjoajan, joka saa ennakkomaksuja matkustajalta, on tarjottava maksukyvyttömyyssuoja näiden maksujen osalta. Matkapakettidirektiivin 19 artiklan 4 kohdan mukaan toisen elinkeinonharjoittajan on ilmoitettava yhdistetyn matkajärjestelyn hankkimista helpottavalle elinkeinonharjoittajalle sopimuksen tekemisestä matkustajan kanssa, mutta ensimmäisellä elinkeinonharjoittajalla ei välttämättä ole kaikkia tietoja määrittääkseen, missä tapauksissa yhdistetty matkajärjestely on muodostettu. On ilmoitettu, että täydentävän matkapalvelun tarjoajat eivät aina noudata ilmoitusvelvollisuuksiaan, koska niillä ei esimerkiksi ole teknisiä keinoja turvalliseen tietojenvaihtoon tai ne pelkäävät rikkovansa yleistä tietosuoja-asetusta.[17] Tällainen epävarmuus voi aiheuttaa vaikeuksia tarvittavan maksukyvyttömyyssuojan järjestämisessä.

Lisäksi on esitetty huolia siitä, että maksukyvyttömyyssuojaa ja tiettyjä ennen sopimuksen tekoa annettavia tietoja koskevia vaatimuksia lukuun ottamatta matkapakettidirektiivissä ei säädetä yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavien elinkeinonharjoittajien vastuusta kyseisten palvelujen suorittamisesta. Kuluttajien edustajat ovat huolissaan siitä, että matkapalvelujen tarjoajat esiintyvät harhaanjohtavasti yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavina elinkeinonharjoittajina eivätkä matkanjärjestäjinä välttääkseen matkapaketteihin sovellettavat tiukemmat vastuusäännöt, jolloin kuluttajien suoja heikkenee.

3.2.3. Matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn ero

[17] Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirjan SWD(2019) 270 final 3.2.1 kohta ja alaviite 2.

Tiettyjen matkapakettien ja tiettyjen yhdistettyjen matkajärjestelyjen erottaminen toisistaan voi olla vaikeaa.[18] Matkatoimisto, joka varaa lennon ja hotellin asiakkaalleen ja kirjoittaa yhden laskun molemmista palveluista, myy matkapaketin. Jos samoja palveluja ei valittu yhdessä, matkatoimisto, joka varaa ne erikseen eikä veloita kokonaishintaa, helpottaa yhdistetyn matkajärjestelyn hankkimista.

Niin kutsutuissa toisiinsa kytketyissä verkkovarausmenettelyissä[19] kuluttajien ja täytäntöönpanoviranomaisten voi olla hyvin vaikeaa osoittaa, koskeeko tehty sopimus matkapakettia, yhdistettyä matkajärjestelyä tai ei niistä kumpaakaan, kuten vuoden 2019 toisiinsa kytkettyjä verkkovarausmenettelyjä koskevassa kertomuksessa selostettiin. Matkapalvelun tarjoaja, joka varauksen tekemisen jälkeen siirtää matkustajan nimen, maksutiedot ja sähköpostiosoitteen toiselle elinkeinonharjoittajalle, jolta varataan toinen palvelu 24 tunnin kuluessa ensimmäisen varauksen vahvistamisesta, on matkapaketin järjestäjä ja siten vastuussa molempien palvelujen suorittamisesta. Jos jotakin näistä tietoelementeistä ei siirretä, ensimmäinen elinkeinonharjoittaja helpottaa yhdistetyn matkajärjestelyn hankkimista ja vastaa ainoastaan oman palvelunsa suorittamisesta edellyttäen, että toinen varaus tehdään 24 tunnin kuluessa. Jos varaus tehdään myöhemmin, matkapakettidirektiiviä ei sovelleta lainkaan. On raportoitu, että käytännössä on vaikea osoittaa, mitä tietoja elinkeinonharjoittajien välillä on siirretty tai milloin toinen matkapalvelu on varattu.

3.2.4. Tiedotusvaatimukset

Matkapakettidirektiivin 5 ja 19 artiklan mukaan yhdistettyjen matkajärjestelyjen hankkimista helpottavien matkanjärjestäjien, matkanvälittäjien ja elinkeinonharjoittajien on annettava matkustajille tietyt tiedot ennen sopimuksen tekemistä. Vaatimukset tiettyä matkapakettia koskevista, ennen sopimuksen tekemistä annettavista tiedoista eivät yleisesti ottaen näytä aiheuttavan suuria ongelmia[20]. Lisäksi matkapakettidirektiivissä säädetään kolmesta matkapakettisopimuksia koskevasta vakiolomakkeesta[21] ja viidestä erilaisesta yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskevasta lomakkeesta[22], jotka on annettava matkustajille.

Komission yksiköt järjestivät 26. marraskuuta 2019 matkapakettidirektiivin soveltamista lentoliikennealalla koskevan työpajan[23], joka oli myös toisiinsa kytkettyjä verkkovarausmenettelyjä koskevan komission kertomuksen jatkotoimi. Lentoyhtiöiden edustajat katsoivat, että vakiomuotoiset tietolomakkeet ovat liian monimutkaisia, teknisiä ja erityisesti mobiililaitteissa vaikeasti luettavia. Varsinkin yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskevien vakiolomakkeiden osalta katsottiin, että tietoja saatetaan pitää hämmentävinä ja asiakkaita karkottavina, koska matkustajille ilmoitetaan ensisijaisesti, ettei heillä ole matkapaketteihin sovellettavia oikeuksia.

---

[18] Ks. vuokaavio ”Package travel or not?” (”Matkapaketti vai ei?”) verkkosivustolla https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_fi

[19] Toisiinsa kytketyillä verkkovarausmenettelyillä tarkoitetaan tilannetta, jossa matkustaja varaa erilaisia matkapalveluja eri verkkosivustoilta (eri myyntipisteistä), mutta varaukset liittyvät toisiinsa verkkosivuilta toisille verkkosivuille johtavien linkkien kautta.

[20] Vaatimuksesta tiedottaa siitä, soveltuuko matka tai loma yleisesti ottaen liikuntarajoitteisille henkilöille (matkapakettidirektiivin 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan viii alakohta), mainittiin, että tällaisia tietoja ei aina ole helppo antaa, koska ne saattavat olla riippuvaisia tekijöistä, jotka matkanjärjestäjä saa tietoonsa vasta matkustajan tekemän valinnan jälkeen. Tästä syystä tällaiset tiedot olisi parempi antaa matkustajan pyynnöstä.

[21] Liitteessä I oleva A, B ja C osa.

[22] Liitteessä II oleva A, B, C, D ja E osa.

[23] Viitenumero ARES(2020)270448.

Tällä tiedotusvaatimuksella pyrittiin kuitenkin nimenomaan kiinnittämään kuluttajien huomio matkapakettien ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen erilaiseen suojatasoon ja siten antamaan kuluttajille mahdollisuus tehdä tietoon perustuva valinta näiden kahden mallin välillä. Kuluttajajärjestöt katsovat, että avoimuutta olisi edelleen lisättävä tiedottamalla erillisen matkapalvelun varaaville matkustajille siihen liittyvän suojan tasosta, joka on taattu kuljetuspalvelujen osalta matkustajien oikeuksia koskevilla EU:n asetuksilla[24].

Matkailualan yritysten edustajat ehdottavat, erityisesti covid-19-pandemian vuoksi, kuluttajatiedotuksen ja -suojan parantamista kaikkien matkapalvelujen, myös erillisten palvelujen, osalta. Ne katsovat, että tämä voisi antaa toimijoille ja kuluttajille enemmän vapautta näiden valitessa matkapalvelujen yhdistelmää (täysin suojattu matkapaketti tai yhdistetyn matkajärjestelyn tyyppinen matkapalvelujen yhdistelmä, jossa kullakin palveluntarjoajalla on selkeä vastuu palvelujen asianmukaisesta suorittamisesta).

3.3. Täytäntöönpano

Matkapakettidirektiivin 24 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että direktiivin noudattamisen varmistamiseksi on olemassa riittävät ja tehokkaat keinot. Täytäntöönpano on järjestetty jäsenvaltioissa eri tavoin niiden oikeusperinteiden mukaisesti. Koska suurin osa matkapakettidirektiivin säännöksistä koskee matkanjärjestäjän ja matkustajan välistä sopimussuhdetta, matkustajat voivat panna kyseiset säännökset täytäntöön yksityisoikeudellisesti tuomioistuimissa tai vaihtoehtoisissa riidanratkaisuelimissä. Matkapakettidirektiivi kuuluu edustajakanteita koskevan uuden direktiivin, joka jäsenvaltioiden on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöään vuoden 2022 loppuun mennessä, soveltamisalaan.[25] Tämän direktiivin mukaan oikeutetut yksiköt voivat nostaa edustaja kanteita sekä matkustajien oikeuksien rikkomisen lopettamiseksi että hyvityksen saamiseksi. Lisäksi vaatimustenmukaisuuden arviointitutkimuksen (ks. 2.2 kohta) mukaan useimmissa jäsenvaltioissa ainakin tiettyjen matkapakettidirektiivin vaatimusten noudattamatta jättämisistä määrätään hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Julkisoikeudellisella täytäntöönpanolla on erityisen suuri merkitys maksukyvyttömyyssuojavaatimusten ja tiedotusvaatimusten noudattamisen valvonnan kannalta.

Matkapakettidirektiivi kuuluu kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä annetun asetuksen (EU) 2017/2394[26] soveltamisalaan. Kuluttajasuojan yhteistyöverkoston sisäisessä tietojenvaihdossa useat viranomaiset ilmoittivat

[24] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 261/2004, annettu 11 päivänä helmikuuta 2004, matkustajille heidän lennolle pääsynsä epäämisen sekä lentojen peruuttamisen tai pitkäaikaisen viivästymisen johdosta annettavaa korvausta ja apua koskevista yhteisistä säännöistä sekä asetuksen (ETY) N:o 295/91 kumoamisesta (EUVL L 46, 17.2.2004, s. 1). Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1371/2007, annettu 23 päivänä lokakuuta 2007, rautatieliikenteen matkustajien oikeuksista ja velvollisuuksista (EUVL L 315, 3.12.2007, s. 14); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1177/2010, annettu 24 päivänä marraskuuta 2010, matkustajien oikeuksista meri- ja sisävesiliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (EUVL L 334, 17.12.2010, s. 1); Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 181/2011, annettu 16 päivänä helmikuuta 2011, matkustajien oikeuksista linja-autoliikenteessä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta (EUVL L 55, 28.2.2011, s. 1).

[25] Ks. edustajakanteista kuluttajien yhteisten etujen suojaamiseksi ja direktiivin 2009/22/EY kumoamisesta 25 päivänä marraskuuta 2020 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2020/1828 liitteessä I oleva 53 kohta, EUVL L 409, 4.12.2020, s. 1.

[26] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2394, annettu 12 päivänä joulukuuta 2017, kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta, liitteen 25 kohta (EUVL L 345, 27.12.2017, s. 1).

kansallisella tasolla toteutetuista täytäntöönpanotoimista. Matkapakettidirektiivin julkisoikeudellinen täytäntöönpano sellaisten rajatylittävien rikkomusten osalta, jotka ovat vahingoittaneet, vahingoittavat tai todennäköisesti vahingoittavat kuluttajien yhteisiä etuja, on mahdollista myös kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä annetulla asetuksella perustetun yhteistyömekanismin avulla.

Vaihtoehtoinen riidanratkaisu ja verkkovälitteinen riidanratkaisu

Kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetulla direktiivillä 2013/11/EU[27] (vaihtoehtoista kuluttajariitojen ratkaisua koskeva direktiivi) ja kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetulla asetuksella (EU) N:o 524/2013[28] (verkkovälitteistä kuluttajariitojen ratkaisua koskeva asetus) luotiin horisontaalinen lainsäädäntökehys, jota sovelletaan myös matkapakettidirektiiviin. Kuluttajariitojen vaihtoehtoisen riidanratkaisun kansalliset toimintaympäristöt vaihtelevat.[29] Useissa jäsenvaltioissa vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet, jotka vastaavat kuljetuspalveluista, käsittelevät myös matkapaketteja koskevia riitoja, kun taas toisissa jäsenvaltioissa tätä alaa käsitellään toissijaisissa vaihtoehtoisissa riidanratkaisuelimissä.[30] Tavaroita tai palveluja verkossa ostavat kuluttajat voivat hyödyntää eurooppalaista verkkovälitteistä riidanratkaisufoorumia, mutta saatavilla olevat tiedot osoittavat, että foorumille on edelleen tehty vain vähän matkapaketteihin liittyviä valituksia.[31]

Komissiolla ei ole tarkkoja lukuja matkanjärjestäjien osallistumisesta vaihtoehtoisiin riidanratkaisumenettelyihin. Kuluttajajärjestöt ja eräät kansalliset vaihtoehtoiset riidanratkaisuelimet[32] ovat kuitenkin ilmoittaneet, että vapaaehtoinen osallistuminen vaihtoehtoiseen riidanratkaisuun on yleensä hyvin vähäistä.

Ranskalainen vaihtoehtoinen riidanratkaisuelin Médiation Tourisme et Voyage (MTV) kattaa käytännössä koko matkailu- ja liikennealan. Vuonna 2019 sille tehtiin 8 667 pyyntöä (joista noin 21 prosenttia koski tyypillisiä pakettikiertomatkoja). Se ehdotti sovintoratkaisua 5 449 tapauksessa, ja niistä hyväksyttiin 93,5 prosenttia[33]. Matkapaketteihin liittyvien riita-asioiden pääaiheita olivat sopimuksen toteuttaminen, sopimuksen peruuttaminen tai muuttaminen sekä palvelun laatu.

Saksan viranomaiset ilmoittivat komission yksiköille, että 24 prosenttia Saksan liittovaltion yleiselle sovitteluelimelle (Universalschlichtungsstelle des Bundes) vuosina 2016–2019

---

27 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/11/EU, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (vaihtoehtoista kuluttajariitojen ratkaisua koskeva direktiivi), EUVL L 165, 18.6.2013, s. 63.

28 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 524/2013, annettu 21 päivänä toukokuuta 2013, kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2009/22/EY muuttamisesta (verkkovälitteistä kuluttajariitojen ratkaisua koskeva asetus), EUVL L 165, 18.6.2013, s. 1.

29 Ks. komission kertomus Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kuluttajariitojen vaihtoehtoisesta riidanratkaisusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/11/EU sekä kuluttajariitojen verkkovälitteisestä riidanratkaisusta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 524/2013 soveltamisesta, COM(2019) 425 final, 25.9.2019.

30 Tietoja vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten toimivallasta on saatavilla verkkovälitteisellä riidanratkaisufoorumilla: https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2

31 Kuluttajat tekivät maalis–joulukuussa 2020 komission verkkovälitteisen riidanratkaisufoorumin kautta 323 valitusta pakettimatka-alalla toimivista verkkokauppiaista.

32 Esimerkiksi Saksan matkustajaliikenteen sovitteluelin söp ja yleinen kuluttajariitojen sovitteluelin.

33 Ks. MTV:n vuosikertomus 2019, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf

toimitetuista riitojenratkaisua koskevista hakemuksista koski vapaa-ajan palveluja, erityisesti pakettimatkoja. Matkapaketteja koskevien hakemusten osuus oli vuoden 2020 alusta saman vuoden elokuun loppuun ulottuvalla ajanjaksolla 27 prosenttia riitojen kokonaismäärästä covid-19-pandemian matkustamiseen aiheuttamien häiriöiden vuoksi.[34]

Komission yksiköiden tekemän selvitys covid-19-pandemian vaikutuksista vaihtoehtoisiin riidanratkaisuelimiin osoitti, että ne ovat yleensä onnistuneet selviytymään raskaammasta työtaakastaan ja jotkin niistä ovat ottaneet käyttöön digitaalisia välineitä, kuten videoneuvotteluja.

Euroopan kuluttajakeskusten toimittamat tiedot

Vuonna 2019 Euroopan kuluttajakeskusten verkosto[35] käsitteli 2 399 tiedustelua ja 261 matkapakettidirektiiviin liittyvää valitusta[36]. Covid-19-pandemian vuoksi nämä määrät kasvoivat 368 prosenttia (11 226 tiedustelua) ja 250 prosenttia (914 valitusta) vuonna 2020. Lisäksi matkapakettidirektiiviin liittyvien tapausten osuus Euroopan kuluttajakeskusten kokonaistyömäärästä kasvoi vuosina 2019–2020 merkittävästi, 2 prosentista 7 prosenttiin[37]. Asioiden keskimääräinen käsittelyaika pysyi samana, ja sellaisten Euroopan kuluttajakeskusten elinkeinonharjoittajiin kohdistuneiden toimien osuus, joilla saavutettiin onnistunut tai neutraali[38] tulos, kasvoi 61 prosentista 70 prosenttiin vuosina 2019–2020[39]. Puutteellinen toteutus, harhaanjohtava toiminta tai laiminlyönnit olivat vuonna 2019 kyselyjen ja valitusten yleisimpiä aiheita (39 prosenttia). Vuonna 2020 yleisimmät aiheet olivat peruutukset ja palvelun toteuttamatta jättäminen (62 prosenttia). Euroopan kuluttajakeskukset julkaisivat vuonna 2020 matkapakettidirektiivin tulkintaa koskevan esitteen[40] ja jakoivat usein kysyttyjä kysymyksiä kansallisilla verkkosivustoillaan ja sosiaalisen median kanavilla kuluttajien auttamiseksi matkailualaa, myös matkapaketteja, koskevien valitusten jyrkän lisääntymisen vuoksi.

4. Maksukyvyttömyyssuoja

Matkapakettidirektiivin 17 artiklan mukaan järjestäjien on asetettava vakuus matkustajien suorittamien kaikkien maksujen palauttamiseksi siltä osin kuin asiaankuuluvia matkapalveluja ei suoriteta matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi. Vakuuden on katettava myös matkustajien paluukuljetus, jos matkapakettisopimukseen sisältyy matkustajien kuljetus. Vaikka jäsenvaltioilla on edelleen harkintavalta sen suhteen, miten maksukyvyttömyyssuoja järjestetään, niiden on varmistettava, että suoja on tosiasiallinen

[34] Ks. myös sovitteluelimen vuoden 2020 vuosikertomus https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] Riippumattomien kuluttajakeskusten verkosto, joka saa rahoitusta Euroopan komissiolta. Se tarjoaa maksutonta tietoa ja neuvontaa kuluttajille, jotka ostavat tuotteita ja palveluja EU:ssa, ja auttaa ratkaisemaan eri jäsenvaltioissa olevien elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisiä riita-asioita tuomioistuinten ulkopuolella.

[36] Tiedusteluihin lasketaan kaikki Euroopan kuluttajakeskusten vastaanottamat tietopyynnöt ja avunpyynnöt; valituksiksi katsotaan tapaukset, joissa Euroopan kuluttajakeskukset ottavat yhteyttä elinkeinonharjoittajaan ratkaisun löytämiseksi.

[37] Lisätietoja matkoihin liittyvien tiedustelujen lisääntymisen taustasta on raportissa ”15 Years of ECC Net”: https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf

[38] Tulos on neutraali silloin, kun asia saatetaan vaihtoehtoisen riidanratkaisuelimen ratkaistavaksi tai kun kuluttajat eivät vie asiaansa eteenpäin (esimerkiksi jättämällä toimittamatta kuluttajakeskuksen pyytämät asiakirjat).

[39] Vertailu on tehty vuonna 2020 tehtyjen ja ratkaistujen valitusten sekä vuonna 2019 tehtyjen ja ratkaistujen valitusten välillä.

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf

matkapakettidirektiivin 17 artiklassa säädettyjen vaatimusten mukaisesti. Vuoden 2015 matkapakettidirektiivi on yleisesti ottaen johtanut kansallisten maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien merkittävään paranemiseen vuoden 1990 matkapakettidirektiivin mukaiseen järjestelmään verrattuna. Maksukyvyttömyyssuoja on 21 jäsenvaltiossa alan itsensä järjestämä joko yksityisten takuurahastojen, vakuutusyhtiöiden tai niiden yhdistelmän taikka muiden yksityisten järjestelyjen, kuten pankkitakausten, avulla. Kahdessa jäsenvaltiossa (Portugalissa ja Suomessa) on perustettu takuurahasto, joka on julkisyhteisö. Neljässä jäsenvaltiossa (Maltassa, Puolassa, Tanskassa ja Tšekissä) ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa on sekajärjestelmä, jossa eräänlaista yksityistä vakuutta täydennetään julkishallinnon hallinnoimalla takuurahastolla (kaksi tasoa) tai takuurahastoja hallinnoivat julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusorganisaatiot.

4.1. Maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien toiminta – Thomas Cook -konsernin konkurssi

Yhdistyneeseen kuningaskuntaan sijoittautunut Thomas Cook Group plc., joka oli yksi maailman johtavista lomamatkakonserneista, jonka myynti oli 9,6 miljardia Englannin puntaa ja jolla oli noin 19 miljoonaa asiakasta konkurssia edeltäneenä vuonna, ajautui konkurssiin syyskuussa 2019. Tämä järkytti koko matkailualaa. Thomas Cook -konserni toimi eri puolilla EU:ta useissa jäsenvaltioissa toimineiden eri tytäryhtiöiden ja tuotemerkkien kautta, ja sillä oli yli 21 000 työntekijää. Konkurssi vaikutti noin 600 000 lomailijaan, joille joko jouduttiin järjestämään paluukuljetus kotimaahan tai palauttamaan heidän etukäteen maksamansa rahat. Konkurssi vaikutti matkustajiin lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa.

Mikäli matkustajat olivat ostaneet pakettikiertomatkan, he kuuluivat asianomaisten kansallisten maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien piiriin.

Yhdistyneen kuningaskunnan siviili-ilmailuviranomainen (CAA) järjesti yli 140 000 matkustajan paluukuljetukset, mikä oli historian suurin rauhanajan kotiuttamisoperaatio. Toimivaltainen viranomainen maksoi pelkästään Yhdistyneessä kuningaskunnassa noin 340 000 korvausvaatimusta, joiden arvo oli lähes 350 miljoonaa puntaa ja jotka kuuluivat lentomatkojen järjestäjien toimilupiin perustuvan valtiollisen suojelujärjestelmän (Air Travel Organiser's Licence, ATOL) piiriin[41].

Thomas Cook -konsernin saksalaisten tytäryhtiöiden konkurssi jätti noin 140 000 matkustajaa ulkomaille ilman paluulentoa, ja heidän paluukuljetuksensa järjestettiin maksukyvyttömyyssuojan tarjoajan Zurich Versicherungenin avulla[42]. Maksukyvyttömyyssuoja ei kuitenkaan riittänyt kattamaan täysin niiden matkustajien maksujen palautuksia, jotka eivät vielä olleet matkakohteessaan (arviolta 287,4 miljoonaa euroa), tämän riskin kattaneiden vakuutusyhtiöiden korvausvastuun ylärajan vuoksi[43]. Saksan liittohallitus sitoutui korvaamaan kaikille konkurssista kärsineille matkustajille heidän maksamiensa ennakkomaksujen ja maksukyvyttömien Thomas Cook -konsernin yhtiöiden vakuutusyhtiöltä saatujen palautusten välisen erotuksen[44]. Saksan viranomaisten toimittamien

[41] https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159

[42] https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

[43] Ks. https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808

[44] Ks. Saksan liittohallituksen lehdistötiedote nro 417, 11. joulukuuta 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Saksan hallitus päätti Thomas Cook -konsernin konkurssin johdosta

tietojen mukaan helmikuun 2021 alkuun mennessä 105 306 matkustajaa oli rekisteröinyt tällaisen hakemuksen ja jopa 10 000 hakemuksen rekisteröinti oli vielä kesken.[45]

Ranskassa konkurssi vaikutti yli 53 000 matkustajaan, ja Thomas Cook -konsernin ranskalaiset tytäryhtiöt kattaneen matkavakuusrahaston APST:n kustannuksiksi arvioidaan 40–50 miljoonaa euroa. Noin 10 500 matkustajalle järjestettiin paluukuljetus, ja yli 30 000 asiakasta pystyi viettämään lomansa muiden matkanjärjestäjien palvelujen avulla. Yli 11 500 matkustajan maksujen palautus voidaan aloittaa vasta, kun maksukyvyttömyysmenettely on saatettu päätökseen ja kaikki palautukseen oikeutettujen tapausten asiakirjat ovat valmiit.

Thomas Cook -konsernilla oli edelleen maksukyvyttömyyssuoja kaikissa jäsenvaltioissa, joihin sen eri tytäryhtiöt olivat sijoittautuneet, eikä se käyttänyt matkapakettidirektiivin mukaista vastavuoroisen tunnustamisen mekanismia. Sen vuoksi kyseisten eri puolilta EU:ta tulleiden matkustajien paluukuljetuksista ja maksujen palauttamisesta aiheutuneet kustannukset jaettiin jäsenvaltioiden maksukyvyttömyyssuojan tarjoajien kesken eivätkä ne jääneet minkään yksittäisen matkavakuusrahaston tai vakuutusyhtiön maksettaviksi.

4.2. Arviointi

4.2.1. Matkustajien paluukuljetukset ja maksujen palauttaminen

Kaiken kaikkiaan ja ottaen huomioon Thomas Cook -konsernin konkurssin mittaluokan maksukyvyttömyyssuojajärjestelmät näyttävät toimineen hyvin kovassakin paineessa. Konkurssista kärsineet matkustajat, jotka olivat jo matkakohteessa, kotiutettiin, tai he saattoivat viettää lomansa suunnitellusti loppuun asti. Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan matkustajat, jotka eivät vielä olleet aloittaneet pakettimatkaansa, ovat saaneet tai saamassa takaisin ennakkomaksunsa. Joissakin jäsenvaltioissa matkustajien oli kuitenkin odotettava palautuksen saamista kauan tai heidän maksujaan ei ole vielä palautettu kokonaisuudessaan yli vuoden kuluttua Thomas Cook -konsernin konkurssista, vaikka matkapakettidirektiivin 17 artiklan 5 kohdassa edellytetään, että maksujen palautukset on suoritettava ilman aiheetonta viivytystä matkustajan pyynnön jälkeen.

4.2.2. Riskien vakuutuskelpoisuus

Eräät sidosryhmien asiantuntijaryhmässä yrityksiä edustavat sidosryhmät ja viranomaiset ovat ilmaisseet huolensa siitä, että saattaa olla yhä vaikeampaa löytää soveltuvia maksukyvyttömyyssuojan tarjoajia, jotka ovat halukkaita ja kykeneviä kattamaan suuren matkanjärjestäjän konkurssiin liittyvät riskit erityisesti huippusesongin aikana. Suhteellisen harvat matkavakuusrahastot ja vakuutusyhtiöt tarjoavat maksukyvyttömyyssuojaa. On raportoitu, että pankit eivät enää tarjoa vakuuksia matkanjärjestäjille ja että myös osa jo nyt suhteellisen harvoista maksukyvyttömyyssuojaa tarjoavista vakuutusyhtiöistä on vetäytymässä markkinoilta (esimerkiksi Belgiassa[46] ja Itävallassa[47]). Tästä syystä on tärkeää

---

uudistaa matkapakettien maksukyvyttömyyssuojamekanismin, ks. https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

45 Tietoa hakemusten rekisteröinnistä Saksan oikeus- ja kuluttajansuojaministeriön verkkosivustolla https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (Viittauspäivä 15. joulukuuta 2020).

46 Ks. matkapakettidirektiivin soveltamista tukevan sidosryhmien asiantuntijaryhmän neljännen kokouksen pöytäkirja (24.11.2020).

47 Ks. valtiontukiasiassa SA.60521 4. helmikuuta 2021 annetun komission päätöksen johdanto-osan 7 kappale, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

saada aikaan luotettava järjestelmä, joka suojaa matkustajia tehokkaasti maksukyvyttömyysriskiltä. Eri haasteisiin vastaamiseksi on ehdotettu muun muassa useamman vakuuksien tarjoajan käyttöä yhtä matkanjärjestäjää kohden tai EU:n laajuisen vakuusrahaston perustamista eräänlaiseksi jälleenvakuutukseksi ensivaiheen takaajille.

4.2.3. Kansallisten maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien väliset erot

Matkapakettidirektiivissä edellytetään, että maksukyvyttömyyssuojan on oltava ”tehokas”, mutta se, miten suoja järjestetään, on jätetty jäsenvaltioille (ks. matkapakettidirektiivin johdanto-osan 39 kappale). Joidenkin jäsenvaltioiden vaikeudet paluukuljetusten ja maksujen palautusten kattamisen suhteen ovat johtaneet siihen, että kuluttajajärjestöt ovat vaatineet kansallisten maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien pidemmälle menevää yhdenmukaistamista, muun muassa vähimmäisvaatimuksia siitä, miten maksukyvyttömyyssuojajärjestelmä olisi suunniteltava, sekä vakuusrahastojen riittävän rahoituksen varmistamisesta. Matkapakettidirektiivissä kuitenkin jo säädetään vaaditusta maksukyvyttömyyssuojasta tarkemmin kuin vuoden 1990 matkapakettidirektiivissä, ja matkapakettidirektiiviä koskevissa lainsäädäntöneuvotteluissa oli kiistanalaista, miten ohjaileva direktiivin pitäisi tässä suhteessa olla. Vakuutusalan edustajat ovat huomauttaneet, että matkailuala voi järjestää paluukuljetukset paremmin itse (esimerkiksi vakuusrahaston avulla), kun taas rahoituslaitosten ydinliiketoimintana on maksujen hoitaminen.

4.2.4. Pakettiloman jatkamista pidetään parhaana ratkaisuna

Matkavakuusrahastojen edustajat korostivat matkapakettidirektiivin soveltamista tukevassa sidosryhmien asiantuntijaryhmässä erityisesti, että järjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa varatun pakettiloman jatkaminen paluukuljetuksen tai maksun palauttamisen sijaan olisi matkustajien ja matkapalvelujen tarjoajien kannalta paras ratkaisu.[48] Matkapakettidirektiivin johdanto-osan 39 kappaleessa todetaan, että olisi oltava mahdollista tarjota matkustajille matkapaketin jatkamista.

4.2.5. Ennakkomaksujen rajoittaminen

Ennakkomaksu on matkapakettien tavanomainen maksutapa. Saksassa matkapakettien ennakkomaksut on rajoitettu kohtuuttomia sopimusehtoja koskevan kansallisen oikeuskäytännön perusteella periaatteessa varaushetkellä suoritettavaan 20 prosentin ennakkomaksuun, ellei matkanjärjestäjä asianmukaisesti perustele korkeampaa ennakkomaksua sopimuksen tekohetkellä aiheutuneilla kuluilla; loppuosa on maksettava viimeistään 30 päivää ennen matkan alkua[49]. Tästä huolimatta Thomas Cook -konsernin konkurssi johti Saksassa kuitenkin arviolta 287,4 miljoonan euron palautusvaatimuksiin, mikä lopulta sai hallituksen maksamaan palauttamatta jääneet maksut (ks. edellä 4.1 kohta). Myös Itävallassa on matkapakettien ennakkomaksuja koskevia rajoituksia, joita ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun käytettävissä on rajoittamaton maksukyvyttömyyssuoja[50].

---

[48] Ks. matkapakettidirektiivin soveltamista tukevan sidosryhmien asiantuntijaryhmän kolmannen kokouksen pöytäkirja (3.12.2019).

[49] Ks. Bundesgerichtshofin tuomiot 9.12.2014, X ZR 13/14, ja 25.7.2017, X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de)

[50] Ks. matkapaketeista annetun asetuksen (Pauschalreiseverordnung) 4 §:n 4 momentti; ennakkomaksuja voidaan hyväksyä vain 11 kuukautta ennen matkan sovittua päättymisaikaa; yli 20 prosentin ennakkomaksuja voidaan pyytää vasta 20 päivää ennen matkan alkua ellei käytettävissä ole rajoittamaton maksukyvyttömyyssuoja.

Matkustajien maksukyvyttömyysriskille altistumisen rajoittamiseksi mutta myös vakuuksien tarjoajien riskien ja siten myös niistä aiheutuvien kustannuksien vähentämiseksi kuluttaja- ja matkailijajärjestöt ovat esittäneet ajatuksen ennakkomaksujen suuruuden rajoittamisesta ja maksun vaatimisesta matkustajilta vasta, kun he saavat palvelun. Niiden mukaan ennakkomaksuja rajoittamalla maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien kattama riski voitaisiin mahdollisesti rajata pääasiassa paluukuljetuksen järjestämiseen ja matkailijoita suojeltaisiin paremmin peruutusten yhteydessä.[51]

Koska ennalta maksetut palvelut, kuten matkustajien kuljetus, ovat usein osa matkapakettia, ennakkomaksujen mahdollisen rajoittamisen toteutettavuutta, soveltamisalaa ja rajoja matkapakettialalla olisi arvioitava tarkastellen koko vapaa-ajanmatkailualaa.

Liikenne- ja matkailualan edustajat katsovat, että ennakkomaksujen rajoittaminen voisi heikentää niiden kriittistä likviditeettitilannetta. Ne huomauttavat myös, että ennakkomaksut ovat matkapalveluja koskeva maailmanlaajuinen vakiokäytäntö ja että tätä liiketoimintamallia rajoittavilla EU:n yksipuolisilla vaatimuksilla voi olla kauaskantoisia vaikutuksia ja ne voivat vääristää tasapuolisia toimintaedellytyksiä suhteessa EU:n ulkopuolisiin kilpailijoihin. Lisäksi elinkeinoelämän edustajat korostavat, että pakettilomien hinnat voidaan pitää alhaisina[52], koska matkanjärjestäjät ostavat etukäteen paljon hotelli- ja kuljetuskapasiteettia ja tämä rahoitetaan kuluttajien ennakkomaksuilla.

4.2.6. Maksukyvyttömyyssuoja liikenteenharjoittajien konkurssien varalta

Thomas Cook -konsernin konkurssin johdosta antamassaan päätöslauselmassa[53] Euroopan parlamentti totesi, että paluukuljetukset järjestettiin tehokkaasti, eikä ilmaissut mitään matkapakettidirektiiviin liittyviä huolia. Se kuitenkin toisti samassa yhteydessä pyyntönsä, että maksukyvyttömyyssuoja laajennettaisiin koskemaan myös pelkän lennon varanneiden matkustajien oikeuksia, kun lentomatkustajien oikeuksia koskevaa asetusta (EY) N:o 261/2004 tarkistetaan. Lentoyhtiön maksukyvyttömyys voi vaikuttaa matkustajiin, matkanjärjestäjiin ja välittäjiin. Esimerkiksi jos lennon sisältävä matkapakettisopimus peruutetaan matkapakettidirektiivin mukaisesti, matkanjärjestäjä voi joutua palauttamaan matkustajalle koko maksun riippumatta siitä, ovatko rahat edelleen sillä tai voiko se saada ne takaisin lentoyhtiöltä. Useiden matkailuyrityksiä ja kuluttajia edustavien sidosryhmien vaatimus lentoyhtiöiden pakollisen maksukyvyttömyyssuojan käyttöönottamisesta on käynyt entistä painokkaammaksi covid-19-kriisin yhteydessä. Marraskuussa 2020 julkaistussa ilmailualan pyöreän pöydän kokouksen raportissa Euroopan ilmailualan elpymisestä (”Aviation Roundtable Report on the Recovery of European Aviation”) todetaan tämän kriisin osoittaneen, että matkustajat saattavat tuntea olevansa suojattomia lentoyhtiöiden

[51] Ks. Verband Deutsches Reisemanagement e.V. -järjestön toukokuussa 2020 julkaisema kannanotto, joka on saatavilla sivustolla https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich (joulukuu 2020), saksalaisen kuluttajajärjestön vzbv tilauksesta (ei vielä julkaistu); matkapakettidirektiivin soveltamista tukevan sidosryhmien asiantuntijaryhmän kolmannen kokouksen pöytäkirja (3.12.2019). Ks. myös komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2020) 331 final, 9.12.2020, kohta 947.

[52] Yhdistyneessä kuningaskunnassa toimivan Which?-kuluttajajärjestön mukaan pakettilomat ovat vuoden 2021 kesälomakaudella halvempia kuin itse varattavat lomat, ks. https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (Viittauspäivä 16. joulukuuta 2020).

[53] Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. lokakuuta 2019 Thomas Cook -konsernin konkurssin kielteisistä vaikutuksista EU:n matkailualaan (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_FI.pdf

maksukyvyttömyystilanteessa, ja ehdotetaan, että lentoyhtiöiden maksukyvyttömyyssuojan vaikutusta voitaisiin analysoida tarkemmin[54].

Komissio totesi 9. joulukuuta 2020 julkaistussa kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiassa, että *”EU:n on autettava matkustajia, kun liikenteenharjoittajat menevät konkurssiin tai suuret rahoituskriisit koettelevat niitä, kuten covid-19-pandemian yhteydessä. Matkustajat, joiden paluu on viivästynyt, on autettava kotiin ja heidän matkalippunsa on lunastettava takaisin, jos liikenteenharjoittajat peruvat matkoja. Komissio tarkastelee eri vaihtoehtoja matkustajien suojelemiseksi tällaisilta tapahtumilta ja punnitsee niiden hyötyjä. Se esittää tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia.”*[55]

5. Covid-19-pandemia

Maailman terveysjärjestö (WHO) julisti 30. tammikuuta 2020 maailmanlaajuisen covid-19-epidemian kansainväliseksi terveysuhaksi ja määritteli sen 11. maaliskuuta 2020 pandemiaksi.

Covid-19-pandemia on aiheuttanut ennennäkemättömiä maailmanlaajuisia matkustusrajoituksia, jotka ovat pysäyttäneet matkustamisen Euroopassa ja monissa muissa maailman osissa lähes täysin. Tällä on vakavia vaikutuksia koko matkailuekosysteemiin. Maailman matkailujärjestön (UNWTO) tietojen mukaan matkailun tuotot vähenivät Euroopassa vuoden 2020 tammi- ja lokakuun välillä 72 prosenttia vuoteen 2019 verrattuna[56]. Tulojen menetyksen lisäksi matkanjärjestäjät kärsivät erityisesti siitä, että peruutuksista johtuvia matkustajien maksupalautuspyyntöjä on huomattavasti enemmän kuin uusia varauksia. Komission Yhteinen tutkimuskeskus arvioi ”toisen aallon” skenaariossa, että saapuvien matkailijoiden väheneminen vuonna 2020 saattaa vaarantaa 11,7 miljoonaa työpaikkaa EU:n taloudessa[57]. Samalla tuhannet kuluttajat eivät kuluttajajärjestöjen mukaan olleet joulukuuhun 2020 mennessä saaneet maksujen palautuksia peruutetuista lomamatkoista[58].

5.1. Covid-19-pandemian aiheuttamat matkojen peruutukset

Covid-19-pandemia käynnisti ”väistämättömiä ja poikkeuksellisia olosuhteita” koskevien matkapakettidirektiivin säännösten soveltamisen. Tällaisilla olosuhteilla tarkoitetaan

---

54 https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, page 10.

55 Komission tiedonanto COM(2020) 789 final, 91 kohta.

56 Yhdistyneiden kansakuntien Maailman matkailujärjestö (UNWTO), ilmaistuna kansainvälisinä matkailijoina, ks. https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. Eurooppalaisten matkatoimistojen ja matkanjärjestäjien yhdistykset (ECTAA) ilmoittavat keskimäärin – 80 prosenttia liikevaihdosta vuoteen 2019 verrattuna, ks. https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Eurostatin tietojen mukaan EU:n majoitusliikkeissä vietettyjen yöpymisten määrä vähentyi 49 prosenttia tammi-syyskuussa 2020, ks. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Komission Yhteinen tutkimuskeskus arvioi huhti-toukokuussa 2020 saatujen tietojen perusteella julkaisussa ”Behavioural changes in tourism in times of COVID-19”, että toisen aallon skenaarion toteutuessa matkailu vähenee 68 prosenttia vuoden loppuun mennessä, ks. https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf

57 Behavioural changes in tourism in times of COVID-19, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf.

58 Ks. BEUC:n arviointi siitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön komission 14.12.2020 antaman suosituksen matkakupongeista, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

matkapakettidirektiivin 3 artiklan 12 kohdan mukaan *”tilannetta, johon tällaiseen tilanteeseen vetoava osapuoli ei voi vaikuttaa ja jonka seurauksia ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki kohtuulliset toimenpiteet olisi toteutettu”*[59]. Merkittävät riskit ihmisten terveydelle, kuten vakavan taudin esiintyminen matkakohteessa tai sen välittömässä läheisyydessä, ovat yleensä tällaisia väistämättömiä ja poikkeuksellisia olosuhteita (ks. johdanto-osan 31 kappale).

Matkapakettidirektiivin 12 artiklan mukaan matkustaja voi purkaa matkapakettisopimuksen peruutusmaksua maksamatta, jos *”matkakohteessa tai sen välittömässä läheisyydessä vallitsevat väistämättömät ja poikkeukselliset olosuhteet, jotka vaikuttavat merkittävästi matkapaketin toteuttamiseen tai jotka vaikuttavat merkittävästi matkustajien kuljetukseen matkakohteeseen”* (matkapakettidirektiivin 12 artiklan 2 kohta). Myös matkapaketin järjestäjä voi purkaa sopimuksen ilman seuraamuksia, jos ”väistämättömät ja poikkeukselliset olosuhteet” estävät matkanjärjestäjää toteuttamasta sopimusta (matkapakettidirektiivin 12 artiklan 3 kohta). Tällaisissa tapauksissa matkustajalla on oikeus saada kaikki matkapaketista maksetut maksut takaisin 14 päivän kuluessa sopimuksen purkamisesta (matkapakettidirektiivin 12 artiklan 4 kohta).

Komission yksiköt julkaisivat 5. maaliskuuta 2020 komission verkkosivustolla epäviralliset ohjeet, jotka päivitettiin 19. maaliskuuta 2020, matkapakettidirektiivin soveltamisesta covid-19-kriisin yhteydessä[60]. Ohjeissa vahvistettiin matkustajan oikeus saada täysimääräinen korvaus, jos matkapakettidirektiivin 12 artiklan 2 tai 3 kohdan edellytykset tapauskohtaisen arvioinnin perusteella täyttyvät. Komission yksiköt totesivat ohjeissa myös, että matkanjärjestäjien kassavirtatilanteen huomioon ottaen matkustajien olisi harkittava suostuvansa pakettikiertomatkansa lykkäämiseen, joka matkasuunnitelmiin liittyvän tämänhetkisen epävarmuuden vuoksi voitaisiin tehdä hyvityslaskun avulla (niin kutsutut matkakupongit). Useat jäsenvaltiot pyysivät komissiota keskeyttämään maksujen palauttamista 14 päivän kuluessa koskevan oikeuden soveltamisen ja/tai korvaamaan sen tilapäisellä matkakuponkiratkaisulla[61].

Kaikille jäsenvaltioille osoitetussa 27. maaliskuuta 2020 päivätyssä kirjeessä[62] komission jäsen Didier Reynders muistutti, että matkustajan oikeutta maksujen palauttamiseen oli sovellettava covid-19-pandemiaan liittyviin peruutuksiin. Yksi keino yritysten likviditeettiongelmien helpottamiseksi voisi hänen mukaansa olla se, että matkanjärjestäjät

---

59 Direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä 13. kesäkuuta 2016 järjestetyn toisen työpajan pöytäkirjan mukaan (s. 19) matkapakettidirektiivissä tarkoitetut ”väistämättömät ja poikkeukselliset olosuhteet” edellyttävät sitä, että kyseinen tapahtuma ei ollut ennakoitavissa varauksen tekohetkellä. Pöytäkirja on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Pöytäkirjat eivät vastaa komission virallista kantaa matkapakettidirektiivin tulkinnasta. Neuvoston direktiivin 90/314/ETY 4 artiklan 6 kohdan ii alakohdassa puhuttiin *”ylivoimaisesta esteestä eli sellaisista epätavallisista ja ennalta-arvaamattomista seikoista, joihin se osapuoli, joka vetoaa niihin, ei voi vaikuttaa ja joiden seurauksia hän ei kaikkea huolellisuutta noudattamalla olisi voinut välttää”*.

60 https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf, julkaistu covid-19-toimia koskevalla komission verkkosivustolla https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_fi

61 Ks. esimerkiksi Saksan hallituksen 2. huhtikuuta 2020 tekemä päätös pyytää komissiota tekemään EU:n tasolla matkapaketteja ja matkustajien oikeuksia koskevia ehdotuksia, joilla käteispalautukset korvattaisiin väliaikaisesti matkakupongeilla covid-19-pandemiaan liittyvien peruutusten yhteydessä, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744

62 Viitenumero ARES(2020)1801052.

voisivat tarjota matkakuponkeja, edellyttäen, että matkustajat voivat 1) valita, hyväksyvätkö he matkakupongin, ja 2) pyytää hinnan täysimääräistä palauttamista, jos he eivät lopulta käytä matkakuponkia. Lisäksi komission jäsen Reynders korosti, että tarvitaan luotettavan maksukyvyttömyyssuojan varmistavia toimenpiteitä, jotta voidaan lisätä matkustajien luottamusta tällaiseen vaihtoehtoon.

5.1.1. Komission suositus matkakupongeista

Komissio antoi 13. toukokuuta 2020 suosituksen (EU) 2020/648[63] matkustajille ja matkailijoille tarjottavista matkakupongeista vaihtoehtona maksujen palauttamiselle peruutetuista matkapaketeista ja kuljetuspalveluista covid-19-pandemian yhteydessä. Suosituksessa komissio muistutti jälleen sovellettavaan EU:n lainsäädäntöön eli matkapakettidirektiiviin ja matkustajien oikeuksia koskeviin EU:n asetuksiin perustuvasta oikeudesta maksun palauttamiseen. Toisaalta suosituksessa todetaan liikenne- ja matkailualan kestämätön kassavirta- ja tulotilanne, joka johtuu koronaviruspandemian aiheuttamista lukuisista peruutuksista. Sen vuoksi komissio suositteli keinoja, joilla matkakupongeista voitaisiin tehdä houkuttelevampia, jolloin matkustajat hyväksyisivät ne paremmin vaihtoehtona maksun palautukselle rahana. Suosituksessa esitettiin myös, mitä unionin järjestelmiä matkailu- ja kuljetusalan yritysten tueksi on käytettävissä.

Komissio kiinnitti komission jäsenten Didier Reyndersin ja Adina Vălean 14. toukokuuta 2020 päivätyllä kirjeellä[64] kaikkien jäsenvaltioiden huomion tähän suositukseen. Komissio kehotti muun muassa soveltamaan matkapakettidirektiiviä ja matkustajien oikeuksia koskevia EU:n asetuksia asianmukaisesti sekä kiinnittämään näiden sääntöjen vastaisiin käytäntöihin nopeasti huomiota ja määräämään niistä tehokkaita seuraamuksia[65].

Komissio antoi tällä suosituksella jäsenvaltioille ja sidosryhmille selvän viestin siitä, ettei se suostuisi kuluttajansuojan tason alentamista koskeviin vaatimuksiin[66]. Komission suosituksesta useat jäsenvaltiot[67] antoivat lainsäädäntöä matkapaketteihin liittyvistä vapaaehtoisista matkakupongeista ja/tai hyväksyivät suoraan matkailualan tukemiseen tähtääviä valtiontukitoimenpiteitä tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa talouden tukemiseksi toteutettavia valtiontukitoimenpiteitä koskevien tilapäisten puitteiden[68] tai

---

63 EUVL L 151, 14.5.2020, s. 10–16.

64 Viitenumero ARES(2020)2559372.

65 Ks. myös usein kysytyt kysymykset komission koronavirustoimia koskevalla verkkosivustolla: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_fi.pdf

66 Euroopan parlamentti kehotti liikenteestä ja matkailusta vuonna 2020 ja sen jälkeen 19. kesäkuuta 2020 antamassaan päätöslauselmassa komissiota ehdottamaan yhteisiä EU:n sääntöjä ehdoista covid-19:n takia annetuille matkakupongeille säilyttäen samalla korkeatasoisen kuluttajansuojan. Se ehdotti myös, että tutkitaan mahdollisuutta laatia EU:n matkustustakuujärjestelmä yrityksille likviditeetin varmistamiseksi, jotta voidaan taata maksupalautukset matkustajille ja kotiinkuljetuskustannukset sekä oikeudenmukainen korvaus konkurssin yhteydessä mahdollisesti aiheutuneista vahingoista, ks. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_FI.html, 14 ja 15 kohta.

67 Esimerkiksi Kypros, Latvia, Saksa ja Unkari antoivat vapaaehtoisia matkakuponkeja koskevan sääntelykehyksen. Italia ja Kreikka tekivät samoin rikkomusmenettelyjen aloittamisen jälkeen. Alankomaat, Saksa, Tanska ja Puola toteuttivat valtiontukitoimenpiteitä maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien tukemiseksi.

68 Ks. komission 19. maaliskuuta 2020 antama tiedonanto ”Tilapäiset puitteet valtiontukitoimenpiteille talouden tukemiseksi tämänhetkisessä covid-19-epidemiassa”, EUVL C 91I, 20.3.2020, s. 1. Tilapäisiä puitteita muutettiin 3. huhtikuuta, 8. toukokuuta, 29. kesäkuuta ja 13. lokakuuta 2020 sekä 28. tammikuuta 2021; ks. epävirallinen konsolidoitu toisinto komission verkkosivustolla https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

perussopimuksen[69] mukaisesti. Kuluttajajärjestöt ovat kuitenkin valittaneet, että EU:n jäsenvaltiot, lentoyhtiöt ja matkanjärjestäjät noudattavat komission suositusta huonosti.[70]

5.1.2. Matkapakettidirektiivistä poikkeavat väliaikaiset kansalliset säännöt

Komission tietojen mukaan 15 jäsenvaltiota hyväksyi tilapäisesti erityissääntöjä, joiden mukaan matkapakettien järjestäjät voivat antaa matkakuponkeja sen sijaan, että ne palauttaisivat maksut peruutetuista matkoista rahana, tai suorittaa palautuksen vasta 14 päivän määräajan jälkeen, mikä on vastoin matkapakettidirektiivin 12 artiklan 2 kohtaa, 12 artiklan 3 kohdan b alakohtaa ja 12 artiklan 4 kohtaa luettuna yhdessä 4 artiklan kanssa.

Suosituksessa (EU) 2020/648 esitetyn selkeän kannan mukaisesti komissio aloitti tämän vuoksi rikkomusmenettelyt 11:tä jäsenvaltiota vastaan[71]. Komissio ei aloittanut rikkomusmenettelyjä niitä neljää jäsenvaltiota vastaan, joissa matkapakettidirektiivin väliaikaisten poikkeusten voimassaolo oli päättynyt tai niitä oli muutettu komission päättäessä rikkomusmenettelyjen aloittamisesta. Tämän kertomuksen laatimisajankohtana rikkomusmenettelyjä on edelleen käynnissä neljää jäsenvaltiota vastaan.

Matkapakettidirektiivin kanssa ristiriidassa olleet kansalliset toimenpiteet, jotka eivät ole enää voimassa, aiheuttavat useissa jäsenvaltioissa edelleen vaikutuksia esimerkiksi siksi, vanhentuneen tai kumotun lainsäädännön nojalla pakollisen matkakupongin saaneiden matkustajien oli odotettava vähintään matkakupongin voimassaolon päättymiseen saakka ennen kuin he pystyivät vaatimaan peruutetun pakettimatkansa yhteydessä suoritettujen ennakkomaksujen palautusta. Komissio kehotti kyseisiä jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä direktiivin vastaisen aiemman lainsäädännön aiheuttaman tilanteen korjaamiseksi ja varmistamaan, että kuluttajat, jotka haluavat mieluummin rahansa takaisin kuin matkakupongin, todella saavat palautuksen direktiivin mukaisesti.[72]

5.1.3. Kansalliset valtiontukitoimenpiteet

Myös matkailualan toimijoiden käytettävissä olevien yleisten valtiontukijärjestelmien lisäksi useat jäsenvaltiot ovat toteuttaneet erityisiä valtiontukitoimenpiteitä matkapakettien järjestäjien tukemiseksi ja etenkin perustaneet matkakuponkien takausohjelmia sen varmistamiseksi, että matkustajat saavat rahansa takaisin matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystapauksessa, kuten komissio suositti suosituksessa (EU) 2020/648. Komissio hyväksyi kyseiset toimenpiteet valtiontukitoimenpiteitä koskevien tilapäisten puitteiden[73] tai perussopimuksen[74] mukaisesti.

Tanska myönsi 200 miljoonan euron tukilainan matkavakuusrahastolle koronavirusepidemian aiheuttamien matkojen peruutusten vuoksi.[75] Saksa hyväksyi 840 miljoonan euron takuujärjestelmän, jolla turvataan matkustajien käteispalautusten sijasta hyväksymät

---

69 SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla ottaen samalla huomioon tietyt tilapäisten puitteiden vaatimukset.

70 Ks. BEUC:n raportti siitä, miten jäsenvaltiot ovat panneet täytäntöön komission 14.12.2020 antaman suosituksen matkakupongeista, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

71 Ks. komission lehdistötiedotteet 2. heinäkuuta ja 30. lokakuuta 2020 (5 kohta – Oikeusasiat): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fi/INF_20_1212 ja https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_20_1687

72 Kymmenelle jäsenvaltiolle osoitettu kirje, 30.10.2020, viite ARES(2020)6156146.

73 Ks. alaviite 68.

74 Ks. alaviite 69.

75 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856

vapaaehtoiset matkakupongit.[76] Tämän järjestelmän avulla Saksa pyrki tekemään matkakupongeista houkuttelevan vaihtoehdon rahana maksettaville palautuksille. Puola toteutti toimenpiteitä matkanjärjestäjien ja muiden matkailu- ja kulttuurialalla toimivien yritysten tukemiseksi.[77] Tämän järjestelmän mukaisesti Puolan valtio palauttaa matkanjärjestäjien puolesta rahat matkustajille, joihin covid-19-pandemiasta johtuvat peruutukset vaikuttavat. Matkanjärjestäjien on maksettava kyseiset lainat takaisin. Italia toteutti toimenpiteitä suorien avustusten myöntämiseksi matkanjärjestäjille ja matkatoimistoille tappioiden korvaamiseksi.[78] Alankomaat hyväksyi 165 miljoonan euron lainan tukeakseen viittä alankomaalaista takuurahastoa, jotka tarjoavat takuujärjestelmiä matkapakettien järjestäjille.[79] Tämän valtiontuen tarkoituksena on tarjota rahastoille likviditeettiä, jotta ne varmasti kattavat riittävällä tavalla kaikki matkustajille matkanjärjestäjien maksukyvyttömyystilanteessa suoritettavat maksut, mukaan lukien ”koronamatkakuponkien” korvaaminen. Bulgaria hyväksyi noin 26 miljoonan euron tukiohjelman matkanjärjestäjille ja matkatoimistoille korvatakseen niiden tappiot, jotka aiheutuivat covid-19-kriisin vuoksi peruutettujen matkapakettien maksujen palauttamisesta matkustajille.[80] Kypros hyväksyi arviolta 86,6 miljoonan euron suuruisen tuen kuluttajille ja matkanjärjestäjille myönnettävien hyvityslaskujen vakuuksina turvatakseen vapaaehtoiset matkakupongit niiden antajien mahdollisen maksukyvyttömyyden varalta.[81] Ruotsi myönsi tukea lainoina matkatoimistoille ja matkanjärjestäjille, jotta ne voivat täyttää lakisääteiset takaisinmaksuvelvoitteensa.[82] Itävalta myönsi tukea valtiontakauksina, joilla katetaan rajoitetun ajan matkapakettien järjestäjien ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen välittäjien maksukyvyttömyysriski pankkien ja vakuutusyhtiöiden vetäydyttyä matkapakettien vakuuttamisesta ja ottaen huomioon matkapakettien järjestäjien ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen välittäjien vaikeudet löytää kohtuuhintaisia takuita markkinoilta.[83]

5.2. Haasteet

5.2.1. Matkustajien oikeus maksunpalautukseen

Eri puolilla Eurooppaa tuhannet matkustajat, joiden matkat oli peruutettava covid-19-pandemian vuoksi, eivät tietojen mukaan saaneet korvauksia 14 päivän kuluessa matkapakettidirektiivin 12 artiklan 4 kohdan mukaisesti. Heille joko kieltäydyttiin palauttamasta rahoja tai annettiin heidän tahtonsa vastaisesti matkakuponki, he eivät voineet ottaa yhteyttä matkanjärjestäjään, he saivat palautuksen huomattavalla viiveellä tai vain osittain tai heitä estettiin muulla tavalla vaatimasta oikeuttaan.[84] Myös vaihtoehtoisten riidanratkaisuelinten, Euroopan kuluttajakeskusten ja kuluttajajärjestöjen vastaanottamien tiedustelujen ja valitusten määrän kasvu herättää huolta matkapakettidirektiivin mukaisten matkustajien oikeuksien kunnioittamisesta.

5.2.2. Yritysten vaikeudet

[76] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741
[77] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102
[78] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755
[79] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985
[80] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990
[81] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668
[82] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639
[83] https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521
[84] Alaviitteessä 70 mainittu BEUC:n raportti ja sen jäsenille osoitettu kysely matkapakettialalla tehdyistä valituksista (ei julkaistu).

Kuten edellä 5.1 kohdassa selostettiin, covid-19-kriisi käynnisti matkapakettidirektiivin 3 artiklan 12 kohdassa määritellyn ”väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden” käsitteen soveltamisen. Direktiivin johdanto-osan 31 kappaleessa mainitaan esimerkkeinä tällaisista olosuhteista *”sota, muut vakavat turvallisuusongelmat kuten terrorismi, merkittävät riskit ihmisten terveydelle kuten vakavan taudin esiintyminen matkakohteessa tai luonnonkatastrofit kuten tulvat, maanjäristykset tai sääolosuhteet, jotka tekevät mahdottomaksi […] turvallisen matkustamisen”*. Tällaiset tapahtumat rajoittuvat yleensä, mutta eivät välttämättä, tiettyyn matkakohteeseen tai tiettyyn maailman osaan.

Matkanjärjestäjät voivat usein ratkaista tällaisiin tapahtumiin liittyvät ongelmat vaihtamalla matkakohdetta, lykkäämällä matkan ajankohtaa tai palauttamalla maksut matkustajalle muihin kohteisiin tehdyistä varauksista saatujen tulojen avulla, jos tällaiset olosuhteet koskevat vain tiettyä matkakohdetta. Matkustamisen koko maailmassa pitkäksi ajaksi lähes kokonaan pysäyttävän pandemian, kuten covid-19-kriisin, tapauksessa maksunpalautusvelvoitteet ovat huomattavasti suuremmat kuin uusista varauksista saatavat tulot. Lisäksi matkanjärjestäjillä on usein kiinteitä kustannuksia, jotka rasittavat yritysten taloudellista tilannetta. Tämä voi lopulta vahingoittaa matkustajien etuja, jos matkanjärjestäjä menee konkurssiin ja matkustajan on vaadittava saataviaan konkurssipesän varoista.

Matkakuponkeja koskevalla komission suosituksella (ks. 5.1.1 kohta) pyrittiin puuttumaan myös järjestäjien likviditeettiongelmiin, jotka johtuvat covid-19-pandemian aiheuttamista laajamittaisista peruutuksista. Näitä likviditeettiongelmia pahentaa se, että matkanjärjestäjien on palautettava matkustajille matkapaketin koko hinta, vaikka ne eivät välttämättä itse saa ajoissa takaisin matkapakettiin kuuluvista palveluista ennakkoon suorittamiaan maksuja. Jos palveluntarjoajat joutuvat tällä välin konkurssiin, järjestäjät eivät välttämättä saa rahoja takaisin lainkaan. Tämä saattaa käytännössä johtaa epäreiluun taakanjakoon matkailualan eri toimijoiden välillä[85].

Eräät matkanjärjestäjät ja välittäjät raportoivat lentoyhtiöiden pysäyttäneen covid-19-kriisin aikana matkanjärjestäjiä ja muita matkatoimistoja koskevan GDS-järjestelmien (tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien) automaattisen maksujenpalautusmekanismin soveltamisen, vaikka matkanjärjestäjien oli palautettava maksut matkustajille.

Matkanjärjestäjien ja kuljetuspalvelujen tarjoajien erilaiset sääntelyjärjestelmät kärjistävät entisestään yritysten välisten suhteiden epätasapainoa. Toisin kuin matkapakettidirektiiviä sovellettaessa, EU:n matkustajien oikeuksia koskevien asetusten nojalla matkustajilla ei ole oikeutta maksujen palautukseen, jos he itse peruuttavat lennon tai muun kuljetuspalvelun, vaikka tämä johtuisi poikkeuksellisista olosuhteista. Tällaisessa tapauksessa oikeudelliset seuraukset ja erityisesti matkustajan oikeus korvaukseen määräytyvät matkustajan ja liikenteenharjoittajan välisen sopimuksen ehtojen ja jäsenvaltioiden sovellettavan lainsäädännön mukaan. Esimerkiksi jos matkustaja, joka on varannut lennon sisältävän matkapaketin, peruuttaa matkapakettisopimuksen matkapakettidirektiivin mukaisesti, matkanjärjestäjän on palautettava maksut matkustajalle, mutta sillä ei ole oikeutta vaatia lentoyhtiöltä korvausta, jos lento suoritetaan. Matkanjärjestäjän olisi vedottava mahdolliseen palautusoikeuteen asianomaisen jäsenvaltion asiaa koskevan lainsäädännön nojalla.

Eräät matkapakettien järjestäjät ovat ehdottaneet, että matkapakettidirektiivin 22 artiklaa muutetaan lisäämällä siihen matkapalvelujen tarjoajien velvollisuus palauttaa maksut sellaisista palveluista, joita ei tarjota matkapakettisopimuksen purkamisen vuoksi, jos

[85] Komission suosituksen (EU) 2020/648 johdanto-osan 13 kappale.

matkanjärjestäjän on palautettava maksut matkustajalle. Ilmailuala sen sijaan on vastustanut painokkaasti sitä, että matkapakettidirektiivillä säänneltäisiin usein monimutkaisia yritysten välisiä suhteita matkanjärjestäjien ja matkapalvelujen tarjoajien välillä.

5.2.3. Viralliset matkustusvaroitukset tai -tiedotteet

Yleisesti tunnustetaan, että kansallisten viranomaisten virallinen matkustusvaroitus on merkittävä viite siitä, että matkapakettisopimus voidaan peruuttaa matkan toteuttamiseen vaikuttavien väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Matkapakettidirektiivissä ei kuitenkaan oteta kantaa hallitusten antamien matkustusvaroitusten tai -tiedotteiden oikeudelliseen arvoon, koska sen hyväksymishetkellä eräät jäsenvaltiot vastustivat voimakkaasti direktiiviin sisällytettäviä viittauksia virallisiin matkustustiedotteisiin.[86]

Matkustustiedotteiden antaminen kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja jäsenvaltiot vaihtavat tietoja antamistaan tiedotteista Consular OnLine -verkoston (CoOL) avulla. Covid-19-pandemian aikana jäsenvaltiot antoivat matkustustiedotteita paitsi kolmansien maiden, myös muiden jäsenvaltioiden osalta ja kehottivat yleensä välttämään muita kuin välttämättömiä matkoja. Kansallisia matkustusvaroituksia tai -tiedotteita annettiin aluksi koordinoimattomasti. Tämä aiheutti erityisesti rajat ylittävissä tilanteissa matkailuyrityksille ja kuluttajille epävarmuutta heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.

Neuvosto antoi 13. lokakuuta 2020 suosituksen[87] koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta EU:ssa. Vaikka siinä ei käsitelty suoranaisesti matkustustiedotteita, jäsenvaltiot sopivat Euroopan tautien ehkäisy- ja valvontakeskuksen julkaisemasta yhteisestä EU:n covid-19-tartuntariskitasoa koskevasta kartasta. Lisäksi jäsenvaltiot sitoutuivat antamaan selkeää ja oikea-aikaista tietoa yleisölle muun muassa Re-open EU -verkkofoorumin[88] avulla. Neuvosto muutti suositusta epidemiologisen tilanteen kehityksen vuoksi 1. helmikuuta 2021.[89]

5.2.4. Matkakupongit

Toisin kuin matkustajan oikeuksia koskevissa asetuksissa, matkapakettidirektiivissä ei nimenomaisesti säädetä mahdollisuudesta palauttaa maksut matkakupongin muodossa. Komissio totesi suosituksessa (EU) 2020/648, että matkanjärjestäjät voivat peruutustilanteessa tarjota matkakuponkeja vaihtoehtona maksujen palautukselle rahana, mikäli matkustaja tähän vapaaehtoisesti suostuu (ks. 5.1.1 kohta).

Kypros[90], Latvia[91], Saksa[92] ja Unkari[93] ovat hyväksyneet kansalliset säännöt, joilla vahvistetaan matkustajien vapaaehtoisesti hyväksymiä matkakuponkeja koskevat

---

86 Komission matkapakettidirektiiviä koskevan ehdotuksen, COM(2013) 512 final, 9.7.2013, johdanto-osan 26 kappaleessa todettiin seuraavaa: *"Väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden olisi katsottava olevan kyseessä erityisesti silloin, kun kohteeseen matkustamista neuvotaan välttämään luotettavissa ja julkisissa tiedotteissa, kuten jäsenvaltioiden viranomaisten suosituksissa."* Tämä kohta poistettiin lainsäädäntöneuvotteluissa.

87 Neuvoston suositus (EU) 2020/1475, annettu 13 päivänä lokakuuta 2020, koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta (EUVL L 337, 14.10.2020, s. 3).

88 https://reopen.europa.eu/fi

89 Neuvoston suositus (EU) 2021/119, annettu 1 päivänä helmikuuta 2021, koordinoidusta lähestymistavasta vapaan liikkuvuuden rajoittamiseen covid-19-pandemian johdosta annetun suosituksen (EU) 2020/1475 muuttamisesta, EUVL L 36I, 2.2.2021, s. 1.

90 Matkailualan poikkeustoimenpiteistä vuonna 2020 annettu laki 59(I)/2020, 22.5.2020.

oikeudelliset puitteet matkapakettialalla komission suosituksen mukaisesti erityisesti matkakupongin antajan maksukyvyttömyyden varalta annettavan suojan osalta. Italia ja Kreikka ovat noudattaneet suositusta osittain muuttamalla lakejaan rikkomusmenettelyjen aloittamisen jälkeen. Espanja muutti lainsäädäntöään estääkseen rikkomusmenettelyn aloittamisen. Irlanti otti käyttöön valtion takaamat hyvityslaskut, joita voidaan tarjota Irlannissa toimivien matkanjärjestäjien ja matkatoimistojen asiakkaille käteishyvityksen sijaan, jos asiakas suostuu siihen.[94]

Komissio totesi selvästi, että matkapakettidirektiivissä säädettyä matkustajien oikeutta maksunpalautukseen on kunnioitettava, ja katsoi, että matkakupongit ovat hyväksyttävä ratkaisu vain, jos niiden hyväksyminen on matkustajalle vapaaehtoista.

5.2.5. Maksukyvyttömyyssuoja

Esiin nousi kysymys siitä, kattoivatko maksukyvyttömyyssuojajärjestelmät matkustajien tekemät palautusvaatimukset matkapakettidirektiivin mukaisesti. Matkapakettidirektiivin 17 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että matkanjärjestäjien on asetettava vakuus matkustajien suorittamien kaikkien maksujen palauttamiseksi *”siltä osin kuin asiaankuuluvia matkapalveluja ei suoriteta matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi”*. Komissio katsoi suosituksessaan 2020/648, että jos matkanjärjestäjästä tulee maksukyvytön, on olemassa riski, että monet matkustajat eivät saa mitään rahojaan takaisin, koska heidän vaateitaan matkanjärjestäjiä kohtaan ei ole suojattu.[95]

Matkavakuusrahastojen edustajat ovat kuitenkin varoittaneet, että joihinkin maksukyvyttömyyssuojan tarjoajiin saattaa kohdistua lähikuukausina huomattavia lisäpaineita, jos niiden on ryhdyttävä korvaamaan monien konkurssiin joutuneiden matkanjärjestäjien antamia matkakuponkeja. Tämä koskee erityisesti jäsenvaltioita, jotka velvoittivat nykyiset maksukyvyttömyyssuojan tarjoajat kattamaan matkakupongit ilman tukitoimenpiteitä.[96] Esiin saattaa nousta kysymys, voidaanko maksujen palautuksia rajoittaa matkapakettidirektiivin johdanto-osan 40 kappaleen perusteella, jonka mukaan ”erittäin vähäisiä riskejä” ei tarvitse ottaa huomioon tehokkaassa maksukyvyttömyyssuojassa.[97]

---

91 Laki covid-19-tartuntojen leviämisen hallinnasta, V luku, 46 §, Latvijas Vēstnesis, 110A, 9.6.2020, virallisen lehden numero: 2020/110A.1.

92 Covid-19-epidemian vaikutuksen hillitsemisestä matkapakettisopimuksia koskevalla lainsäädännöllä 10. heinäkuuta 2020 annettu laki, BGBl 2020 Teil I Nr. 35, 16.7.2020, s. 1 643.

93 Hallituksen asetus 242/2020, annettu 27. toukokuuta 2020, matkapalveluja koskeviin sopimuksiin hätätilanteessa sovellettavista erityissäännöistä.

94 https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/

95 Ks. suosituksen 2020/648 johdanto-osan 14 kappale. Ks. myös matkapakettidirektiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä järjestetyn kolmannen työpajan (25. lokakuuta 2016) pöytäkirjan sivu 6, jossa todetaan seuraavaa: ”*Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan sanamuoto viittaa siihen, että jos sopimus on purettu ennen maksukyvyttömyyden alkamista, suoritetta koskevaa velvoitetta ei enää ollut maksukyvyttömyyden alettua, mikä tarkoittaa sitä, että maksukyvyttömyys ei aiheuttanut matkapalvelujen suorittamatta jättämistä. Maksukyvyttömyyssuoja näyttää 17 artiklan 1 kohdan mukaan kattavan ainoastaan rahan menetyksen palvelujen suorittamatta jättämisen vuoksi mutta ei palautusvaatimuksia, jotka olivat olemassa jo ennen maksukyvyttömyyttä.”* Pöytäkirjat ovat saatavilla verkkosivustolla https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Ne eivät vastaa komission virallista kantaa matkapakettidirektiivin tulkintaan.

96 Komission käytettävissä olevien tietojen mukaan Ranskassa annettujen ”pakollisten” korona-matkakuponkien arvo on noin 850 miljoonaa euroa ja Belgiassa noin 300 miljoonaa euroa. Alankomaiden tärkein vakuusrahasto kattaa matkakuponkeja noin 400 miljoonan euron arvosta.

97 Matkapakettidirektiivin johdanto-osan 40 kappaleessa todetaan seuraavaa: *”Tehokkaassa maksukyvyttömyyssuojassa ei kuitenkaan olisi tarpeen ottaa huomioon erittäin vähäisiä riskejä, joita ovat*

Tämän kertomuksen laatimisen yhteydessä kuluttajajärjestöt ja jotkin jäsenvaltiot ehdottivat, että matkapakettidirektiiviä muutettaisiin sen varmistamiseksi, että kuluttajien palautusvaatimukset suojataan myös tilanteissa, joissa matkapakettisopimus on purettu muista kuin järjestäjän maksukyvyttömyyteen liittyvistä syistä, kuten väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi.

5.2.6. Vakuutus

Usein vakuutukset, erityisesti matkan peruuntumisvakuutukset, eivät kata pandemiaan liittyviä riskejä.[98] Tämä rajoittaa matkustajien mahdollisuutta ottaa vakuutus pandemian aiheuttamasta matkan peruuntumisesta mahdollisesti aiheutuvien menetysten varalta.

Eräät matkailualan yrityksiä edustavat sidosryhmät ovat ehdottaneet, että matkanjärjestäjien olisi sallittava sisällyttää asianmukainen henkilökohtainen matkavakuutus pakettiin, jossa se on mahdollista valita tai jättää valitsematta. Kuluttajajärjestöt korostivat kuitenkin matkapakettidirektiivin soveltamista tukevassa sidosryhmien asiantuntijaryhmässä, että matkustajien itse ottamat vakuutukset eivät saisi rajoittaa millään tavoin matkustajien nykyisiä oikeuksia maksujen palauttamiseen eivätkä pakollisen maksukyvyttömyyssuojan mukaista suojaa.

6. Seuraavat vaiheet

Tässä kertomuksessa, erityisesti 3.2, 4 ja 5 kohdassa, kuvatut kysymykset ja niiden käytännön seuraukset edellyttävät lisäanalyysia. Erityisesti olisi arvioitava syvemmin covid-19-kriisin koko vaikutusta alaan ja kuluttajansuojan tasoon.

Tässä kertomuksessa esitettyjen havaintojen perusteella komissio tekee vuoteen 2022 mennessä *”perusteellisemman analyysin siitä, varmistaako matkapaketteja koskeva nykyinen sääntelykehys, myös maksukyvyttömyyssuojan osalta, edelleen vahvan ja kattavan kuluttajansuojan kaikkina aikoina ja kun otetaan huomioon myös matkustajien oikeuksien kehitys”*, kuten sen uudessa kuluttaja-asioiden toimintaohjelmassa[99] ilmoitettiin. Tulevalla perusteellisella analyysillä, joka on suunniteltu tehtävän vuonna 2022, ei pyritä alentamaan kuluttajansuojan tasoa. Päinvastoin komissio aikoo arvioida, miten matkapakettidirektiivin tarjoama kuluttajansuojan korkea taso voidaan varmistaa, miten kuluttajien oikeudet voidaan panna tehokkaasti täytäntöön kaikkina aikoina ja miten taakan oikeudenmukaisempi jakaminen talouden toimijoiden kesken koko arvoketjussa voisi edistää tämän tavoitteen saavuttamista.

Tässä kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaan liittyvässä menettelyssä otetaan huomioon asiaa koskevat kestävän ja älykkään liikkuvuuden strategiassa ilmoitetut toimet. Näihin toimiin kuuluvat 1) matkustajien oikeuksia koskevan sääntelykehyksen uudelleentarkastelu, myös sen varmistaminen, että kehys kestää laajamittaiset matkojen keskeytykset, sekä multimodaalilippuja koskevat vaihtoehdot[100] ja 2) vaihtoehtojen arvioiminen ja tarvittaessa asianmukaisen taloudellisen suojelujärjestelmän ehdottaminen matkustajien suojelemiseksi

---

esimerkiksi useiden suurimpien matkanjärjestäjien samanaikainen maksukyvyttömyys, jos tämä vaikuttaisi suhteettomasti suojan kustannuksiin ja heikentäisi näin sen tehokkuutta. Tällaisissa tapauksissa maksujen palautuksia koskeva takuu voi olla rajoitettu.”

98 Ks. esimerkiksi 22. lokakuuta 2020 julkaistu belgialaisen Test Achats -kuluttajajärjestön analyysi, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus

99 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle ”Uusi kuluttaja-asioiden toimintaohjelma – Kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestävän elpymisen varmistamiseksi”, COM(2020) 696 final, 13.11.2020.

100 COM(2020) 789 final, liitteessä oleva toimi 63.

maksuvalmiuskriisin tai konkurssin osalta matkalippujen korvaamiseksi ja tarvittaessa kotiinpaluun hoitamiseksi[101].

Tämän vuoksi komissio arvioi myös, ovatko matkapakettidirektiivin ja matkustajien oikeuksia koskevien asetusten väliset erot maksukyvyttömyyssuojan ja peruutusoikeuksien osalta perusteltuja vai pitäisikö sääntöjä yhdenmukaistaa enemmän[102] ja olisiko ehdotettava erityisiä sääntöjä covid-19-pandemian kaltaisia tilanteita varten[103], jotta kuluttajia voitaisiin suojella paremmin.

[101] COM(2020) 789 final, liitteessä oleva toimi 64.

[102] Uutta kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaa koskevassa julkisessa kuulemisessa 149 vastaajaa (37,91 prosenttia) vastasi kysymykseen 3, että matkustajien oikeuksia koskeviin asetuksiin ja matkapakettidirektiiviin sisältyvät matkustajien ja matkailijoiden oikeuksia koskevat EU:n säännöt olisi yhdenmukaistettava; 43 vastaajan mukaan sääntöjen erot ovat asianmukaisia (10,94 prosenttia), ja 201 vastasi ”en osaa sanoa” (51,15 prosenttia). Ks. tiivistelmäraportti, joka on saatavilla verkkosivustolla https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation

[103] Uutta kuluttaja-asioiden toimintaohjelmaa koskevassa julkisessa kuulemisessa 159 vastaajaa (40,46 prosenttia) vastasi ”kyllä” kysymykseen 2, jossa kysyttiin, pitäisikö tilanteessa, jossa maailmanlaajuiset matkustusrajoitukset ovat pysäyttäneet matkustamisen lähes täysin, soveltaa erityisiä sääntöjä (kuten pidempiä maksujen palautusaikoja tai matkakuponkeja); 56 vastaajaa vastasi ”ei” (14,25 prosenttia) ja 178 vastasi ”en osaa sanoa” (45,29 prosenttia). Ks. tiivistelmäraportti, joka on saatavilla verkkosivustolla https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation