EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 21.6.2019
COM(2019) 270 final

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

{SWD(2019) 270 final}

1. Kertomuksen tausta ja tarkoitus

Kuluttajat yhdistävät tänä päivänä matkustuspalveluja (matkat, majoitus, autonvuokraus, vapaa-ajan toiminta) samaan matkaan tai lomaan monin eri tavoin. He ostavat – verkossa tai sen ulkopuolella – joko etukäteen järjestettyjä tai itse räätälöimiään matkoja. Tätä varten he voivat käyttää matkatoimiston palveluja tai varata suoraan useita palveluita (matkat, autonvuokraus, hotelli, retket) yhdeltä tai useammalta palveluntarjoajalta.

Yksi matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä vuonna 2015 annetun direktiivin (matkapakettidirektiivin)[1] tavoitteista oli mukauttaa matkapaketteja koskevaa lainsäädäntöä erityisesti uusiin verkkovarausmalleihin sellaisten kuluttajien suojelun parantamiseksi, jotka käyttävät palvelujen yhdistelmiä.

Tätä varten uudessa matkapakettidirektiivissä laajennetaan ”paketin” määritelmä kattamaan muutakin kuin tavanomaiset etukäteen järjestetyt matkapaketit. Paketti kattaa nyt myös sellaiset (verkossa tai sen ulkopuolella) räätälöidyt matkapalvelujen yhdistelmät, jotka kootaan matkustajan pyynnöstä tai hänen valintojensa mukaisesti. Lisäksi direktiivillä otetaan käyttöön käsite ”yhdistetyt matkajärjestelyt” eli matkapalvelujen yhdistelmä, jonka hankkimista elinkeinonharjoittaja, esimerkiksi lentoyhtiö, on helpottanut.

Direktiivi tarjoaa korkeatasoisen suojan matkapaketteja ostaville matkustajille. Se kattaa muun muassa seuraavat: rahat takaisin -takuu ja paluukuljetus siinä tapauksessa, että matkanjärjestäjästä tulee maksukyvytön; matkanjärjestäjän vastuu kaikkien pakettiin kuuluvien matkapalvelujen tuottamisesta; matkustajille annettavat selkeät tiedot; hintamuutosten salliminen vain hyvin erityisissä olosuhteissa.

Toisin kuin matkapaketin järjestäjät, yhdistettyjä matkajärjestelyjä helpottavat elinkeinonharjoittajat ovat vastuussa ainoastaan omasta matkapalvelustaan. Niiden on tarjottava rahat takaisin -takuu matkustajalta saamilleen maksuille siinä tapauksessa, että matkapalvelu ei toteudu. Takuu kattaa myös kotiuttamisen siinä tapauksessa, että yhdistettyjä matkajärjestelyjä helpottava elinkeinonharjoittaja, esimerkiksi lentoyhtiö, vastaa matkustajien kuljettamisesta. Yhdistettyjä matkajärjestelyjä helpottavat elinkeinonharjoittajat eivät kuitenkaan ole vastuussa minkään muun samaan yhdistettyyn matkajärjestelyyn kuuluvan palveluntarjoajan toiminnasta (tai mahdollisesta maksukyvyttömyydestä).

Jotta matkustajat saisivat selkeän käsityksen rajatummista oikeuksistaan yhdistettyjen matkajärjestelyjen yhteydessä, yhdistettyä matkajärjestelyä helpottavan elinkeinonharjoittajan on kerrottava matkustajille, että matkapaketteja koskevaa suojaa ei sovelleta heidän tilanteessaan ja että heillä on suoja ainoastaan yhdistettyä matkajärjestelyä helpottavan elinkeinonharjoittajan maksukyvyttömyyden tapauksessa. Jos elinkeinonharjoittaja ei ilmoita matkustajalle näistä rajoituksista tai tarjoa maksukyvyttömyyssuojaa, sillä on lakisääteisesti pitkälti samat vastuut

[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.

kuin matkapaketin järjestäjällä, mukaan lukien vastuut, jotka koskevat yhdistettyjen matkapalvelujen tuottamista.

Nykyään useimmat matkustajat varaavat matkapalvelunsa verkossa, ja tällöin varausprosessi määrää sen, onko matkustaja varannut matkapaketin, yhdistetyn matkajärjestelyn vai pelkästään erillisiä palveluja. Tämä on olennainen tieto sekä elinkeinonharjoittajien oikeudellisten velvollisuuksien että matkustajien suojan tason kannalta. Erillisten matkapalveluiden (esimerkiksi pelkkien lentojen) yhteydessä matkustajien suojaaminen palveluntarjoajan maksukyvyttömyydeltä ei ole EU:n tasolla pakollista.

Kun matkustaja varaa erilaisia matkapalveluja (esimerkiksi lennon ja majoituksen) samalta verkkosivustolta, hänen oikeutensa riippuvat siitä, tarjotaanko, myydäänkö tai laskutetaanko matkapalveluja kokonais- tai yhteishinnalla vai pitääkö matkustajan maksaa tai suostua maksamaan jokaisesta matkapalvelusta erikseen. Ensimmäisessä tapauksessa kyseessä on matkapaketti, toisessa yhdistetty matkajärjestely.

Kun matkustaja varaa eri matkapalveluja eri verkkosivustoilta (eri myyntipisteistä), mutta varaukset liittyvät toisiinsa verkkosivustoilla olevien linkkien välityksellä, katsotaan, että kyse on toisiinsa kytketyistä verkkovarausmenettelyistä (ns. click-through). Tällaisten varausten ominaisuudet vaikuttavat kuitenkin siihen, syntyykö niiden myötä matkapaketti, johon liittyy täysi suoja, yhdistetty matkajärjestely, jossa suoja on rajallinen, vai erillisten palvelujen varaus, jota direktiivi ei kata.

Click-through-pakettien määritelmästä keskusteltiin pitkään lainsäädäntöneuvotteluissa. Määritelmässä edellytetään, että ensimmäinen elinkeinonharjoittaja toimittaa toiselle elinkeinonharjoittajalle kyseisen matkustajan henkilötiedot eli matkustajan nimen, maksutiedot ja sähköpostiosoitteen. Yhdistettyjen matkajärjestelyjen click-through-varaus edellyttää, että ensimmäinen elinkeinonharjoittaja helpottaa ainakin yhden toisen matkapalvelun hankkimista ”kohdennetulla tavalla”. Molemmissa tapauksissa (matkapaketin click-through-varauksessa ja yhdistetyn matkajärjestelyn click-through-varauksessa) matkustajan on varattava toinen matkapalvelu 24 tunnin kuluessa ensimmäisen matkapalvelun varaamisesta. Tämän määräajan jälkeen erilaiset matkapalvelut ovat vain erillisiä matkapalveluja.

Komissiolle annettiin tehtäväksi raportoida pian matkapakettidirektiivin soveltamisen alkamisen jälkeen uusista säännöksistä, jotka koskevat click-through-varauksia, ja erityisesti siitä, olisiko click-through-pakettien määritelmän mukauttaminen asianmukaista (direktiivin 26 artikla).[2] Direktiivin yleisestä soveltamisesta raportoidaan vuonna 2021.

2. Tärkeimmät havainnot click-through-varauksista

Kaikki jäsenvaltiot olivat saattaneet matkapakettidirektiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään viimeistään maaliskuussa 2019. Myöhäistä voimaansaattamista lukuun ottamatta tähän mennessä ei ole havaittu ilmeisiä ongelmia, jotka liittyisivät erityisesti matkapakettien tai yhdistettyjen matkajärjestelyjen click-through-varauksia koskevien säännösten saattamiseen osaksi kansallista lainsäädäntöä.

[2] Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja SWD(2019)270.

Click-through-varausten käyttöä arvioimaan perustettiin asiantuntijaryhmä, jossa on edustettuna 20 eri organisaatiota: kuluttajajärjestöjä, matkailualan yrittäjäjärjestöjä, maksukyvyttömyyssuojan tarjoajia ja vaihtoehtoisia riitojenratkaisuelimiä. Ryhmä kokoontui kahdesti.[3] Lisäksi loka-marraskuussa 2018 järjestettiin kohdennettu sidosryhmäkuuleminen. Vastauksia saatiin 14 toimivaltaiselta viranomaiselta, yhdeksältä vaihtoehtoiselta riidanratkaisuelimeltä, neljältä kuluttajajärjestöltä, 195:ltä matkailualan toimijalta tai näiden yhteenliittymältä sekä 14:ltä maksukyvyttömyyssuojan tarjoajalta tai näiden yhteenliittymältä. Toimialajärjestö Airlines for Europe on asiantuntijaryhmän jäsen, mutta se tai sen jäsenet eivät osallistuneet kohdennettuun kuulemiseen. Tämä olisi otettava huomioon kuulemisen tuloksia arvioitaessa, koska ilmailuala kuuluu niihin aloihin, joita click-through-varaukset koskevat eniten.

Kuulemismenettelyn aikana kerätyistä tiedoista käy ilmi muun muassa seuraavaa:

- Kuulemiseen osallistuneet elinkeinonharjoittajat tarjoavat harvoin, jos koskaan, click-through-paketteja direktiivin 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan v alakohdassa määritellyssä merkityksessä, joka edellyttää henkilötietojen (matkustajan nimi, sähköpostiosoite ja maksutiedot) siirtämistä sekä direktiivin liitteen I C osassa olevan vakiomuotoisen tietolomakkeen toimittamista. Lentoyhtiöiden käytännöistä ei kuitenkaan voida tässä vaiheessa tehdä mitään päätelmiä.
- Sen vuoksi erityisesti lentoyhtiöiden ja suurten matkavarausalustojen click-through-varauksiin liittyviä liiketoimintakäytäntöjä on tarpeen arvioida tarkemmin ennen kuin tehdään johtopäätöksiä direktiivissä annettujen määritelmien mahdollisesta mukauttamisesta.
- Kuulemiseen osallistuneet sidosryhmät ja viranomaiset nostivat esiin tarpeen jatkaa työskentelyä direktiivin uusien sääntöjen tehokkaan ja yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi esimerkiksi yhtenäiseen täytäntöönpanoon tähtäävällä ohjauksella.
    - Sidosryhmät kiinnittivät huomiota yhdistetyissä matkajärjestelyissä muun muassa epäselvyyteen, joka koskee ”kohdennetulla tavalla helpottamisen” merkitystä sekä kriteereitä, joiden perusteella määritellään, onko toinen elinkeinonharjoittaja tehnyt matkustajan kanssa sopimuksen 24 tunnin kuluessa ensimmäisestä sopimuksesta.
    - Eron tekeminen matkapakettien ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen välillä vaikuttaa olevan edelleen haasteellista kaikille matkanjärjestäjille, myös hotelleille.
    - Lisäksi matkustajien pitäisi olla paremmin tietoisia matkapakettidirektiivin antamasta aiempaa laajemmasta suojasta.

3. Jatkotoimet

Tämän kertomuksen jatkotoimina ja valmistellakseen vuonna 2021 annettavaa yleiskertomusta matkapakettidirektiivin soveltamisesta komissio

[3] http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1&Lang=FI

- arvioi tarkemmin toisiinsa kytkettyjä verkkovarausmenettelyjä, jotka johtavat matkapalvelujen yhdistelmään, saadakseen selkeämmän kuvan matkapakettien ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen click-through-tarjonnasta markkinoilla;
- saattaa päätökseen arviointinsa kansallisista toimenpiteistä, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä;
- käynnistää ennen vuoden 2019 loppua laajan kuluttajille suunnatun tiedotuskampanjan, jolla matkustajille tiedotetaan heidän direktiivin mukaisista oikeuksistaan;
- jatkaa vuorovaikutusta asiaankuuluvien sidosryhmien kanssa asiantuntijaryhmän välityksellä saadakseen tietoa direktiivin säännösten soveltamiseen liittyvistä ongelmista ja löytääkseen mahdollisuuksien mukaan sopivia ratkaisuja;
- helpottaa koordinointia ja yhteistyötä toisaalta direktiivin täytäntöönpanosta vastaavien viranomaisten välillä kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkoston välityksellä ja toisaalta jäsenvaltioiden keskusyhteyspisteiden välillä helpottaakseen hallinnollista yhteistyötä ja eri jäsenvaltioissa toimivien matkanjärjestäjien valvontaa. Tulevina kuukausina voitaisiin käynnistää kohdennettuja ja koordinoituja vaatimustenmukaisuuden arviointeja osana kuluttajansuoja-asioiden yhteistyöverkoston toimintaa.