

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta”

COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD)

(2014/C 170/12)

Yleisesittelijä: **Anna Maria DARMANIN**

Neuvosto päätti 6. syyskuuta 2013 ja Euroopan parlamentti 10. syyskuuta 2013 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan nojalla pyytää Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunnon aiheesta

Ehdotus – Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä sekä asetuksen (EY) N:o 2006/2004 ja direktiivin 2011/83/EU muuttamisesta ja neuvoston direktiivin 90/314/ETY kumoamisesta

COM(2013) 512 final – 2013/0246 (COD).

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean työvaliokunta päätti 12. marraskuuta 2013 antaa asian valmistelun ”yhtenäismarkkinat, tuotanto ja kulutus” -erityisjaoston tehtäväksi.

Asian kiireellisyydestä johtuen Euroopan talous- ja sosiaalikomitea nimesi 10. ja 11. joulukuuta 2013 pitämässään 494. täysistunnossa (joulukuun 11. päivän kokouksessa) Anna Maria Darmaninin yleisesittelijäksi ja hyväksyi seuraavan lausunnon äänin 96 puolesta ja 1 vastaan 3:n pidättyessä äänestämästä.

1. Suositukset

1.1 ETSK suhtautuu myönteisesti direktiiviehdotukseen matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä. Komitea katsoo, että direktiivissä vahvistettu soveltamisala ja määritelmät ovat ehdotuksen keskeinen osa, ja suosittaa siksi seuraavaa:

- Liikematka tai yhdistetty liike- ja vapaa-ajanmatka, jota ei ole ostettu puitesopimuksen osana ja joka on matkapaketin tai avustetun matkajärjestelyn muodossa, kuuluu selkeästi ehdotuksen soveltamisalaan.
- Satunnaisten matkanjärjestäjien tulisi myös kuulua direktiivin soveltamisalaan tasapuolisten toimintaedellytysten ja myös riittävän kuluttajansuojan varmistamiseksi. Ehdotuksen 19 kohdasta olisi näin ollen poistettava ”satunnaisesti järjestettävät matkat”.
- Alle 24 tuntia kestävät matkapaketit ja avustetut matkajärjestelyt tulisi sisällyttää ehdotuksen soveltamisalaan. Koska kesto on lyhyempi, elinkeinonharjoittajalle aiheutuva riski on pienempi, ja kuluttajille voi aiheutua yhtä paljon ongelmia kuin minkä tahansa muun paketin yhteydessä. Lisäksi tätä rajaa ei ole kaikissa maissa.
- Avustettujen matkajärjestelyjen määritelmän yhteydessä mainituilla varaustiedoilla (3 artiklan 2 kohdan v alakohta) tulisi tarkoittaa kaikkia siirrettäviä matkustajien tietoja eikä ainoastaan luottokorttitietoja, kuten ehdotuksen johdanto-osan 18 kappaleessa todetaan.
- Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan v luetelmakohdan viimeisestä virkkeestä olisi poistettava ”viimeistään ensimmäisen palvelun varausta vahvistettaessa”, koska viittaus täsmälliseen aikarajaan on ongelmallinen ja sekaannusta aiheuttava.
- Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohdasta ja 3 artiklan 5 kohdan a alakohdasta olisi poistettava viittaukset ”samaa” ja ”erillisiin”.

1.2 ETSK kannattaa avoimuuden lisäämistä. Avoimuuden toteutumiseen käytettävien menetelmien tulisi kuitenkin olla selviä ja käytännössä mahdollisia yhtenäisyyden varmistamiseksi, eikä niitä tulisi jättää kokonaan matkanvälittäjien harkinnan varaan.

1.3 ETSK kannattaa digitaalista tiedonlevitystä, mutta korostaa, että on edelleen eurooppalaisia kuluttajia, joilla ei ole käytettävissään siihen tarvittavia välineitä joko oman valinnan tai niiden heikon saatavuuden vuoksi ja että heitä ei tule syrjiä jaettaessa tietoa heidän tilaamistaan matkapaketeista tai päivitetessä tietoa.

1.4 ETSK suosittaa, että ”kohtuullinen” peruutusmaksu määriteltäisiin täsmällisemmin, ja korostaa painokkaasti, että 100 euron korvaus on riittämätön ja heikentää kuluttajien oikeuksia nykyisestä.

1.5 ETSK uskoo, että direktiivin 90/314/ETY muuttaminen uusien tekniikoiden huomioon ottamiseksi on mahdollista heikentämättä kuluttajansuojaa.

2. Taustaa

2.1 Matkapaketeista ja avustetuista matkajärjestelyistä annettava direktiivi on kauan odotettu vuoden 1990 matkapakettidirektiivin ajantasaistus. Ajan tasalle saatettu direktiivi kattaa uudet digitaaliset välineet, joita kuluttajat voivat käyttää lomien varaamiseen, ja siitä on poistettu joitakin vanhentuneita kohtia.

2.2 Komissio aloitti direktiivin tarkistustyön vuonna 2007 ja on sen jälkeen toteuttanut vaikutustenarviointeja, kuulemismenettelyä ja erityisiä sidosryhmätapaamisia.

3. Määritelmä

3.1 Ajan tasalle saatetun direktiivin keskeinen osa ovat direktiivin soveltamisala ja vahvistetut määritelmät. Soveltamisala kattaa monenlaisia matkoja, muun muassa seuraavat:

- etukäteen järjestetyt, matkanvälittäjältä tai verkossa toimivalta palveluntarjoajalta hankitut matkapaketit
- uutena ryhmänä mittatilausmatkat, jotka on hankittu verkossa toimivalta palveluntarjoajalta tai matkatoimistosta
- muut räätälöidyt matkajärjestelyt (avustetut matkajärjestelyt), joissa matkanvälittäjä tai verkossa toimiva matkapalvelujen tarjoaja toimii välikätenä.

3.2 Direktiivin soveltamisala ei kata itsenäisesti hoidettuja matkajärjestelyjä eikä liikematkajärjestelyjä, ja 2 artiklassa määritellään muitakin soveltamisalan ulkopuolisia aloja. ETSK korostaa, että 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan ei tulisi vaikuttaa yrittäjään tai yrityksen työntekijään, joka hankkii sellaisen avustetun matkajärjestelyn tai matkapaketin työmatkaa tai yhdistettyä työ- ja vapaa-ajanmatkaa varten, joka ei kuulu puitesopimuksen piiriin. Näin ollen tällainen matka, olipa sen tarkoitus mikä tahansa, sisältyy matkapaketin ja/tai avustetun matkajärjestelyn määritelmään.

3.3 Uudella määritelmällä varmistetaan, että matkapaketin soveltamisala on laajempi kuin vain perinteinen pakettiloma: siihen kuuluvat myös modernimmat lomajärjestelyt ja se kattaa näin 23 prosenttia enemmän lomamatkailijoita kuin ennen. Odotettavissa on, että lähes puolet lomamatkailijoista (46 %) kuului uuden direktiivin soveltamisalaan. ⁽¹⁾ Seitsemän kymmenestä perinteisestä matkapaketista ostetaan fyysisestä matkatoimistosta, mutta osa kuluttajista ostaa perinteisiä matkapaketteja verkon kautta, ja internetiä käytetään yhä useammin myös mittatilausmatkoja hankittaessa. ⁽²⁾

3.4 ETSK kannattaa tätä laajempaa matkapaketin määritelmää: siinä puututaan selkeästi niihin räätälöityjen matkapakettien ongelmiin, joita vuoden 1990 direktiivi ei kattanut huolimatta siitä, että kuluttajat yleisesti luulivat suojan koskevan myös niitä. ETSK:n näkemyksen mukaan matkapaketissa ei välttämättä yhdistetä kuljetusta ja majoitusta, vaan se on vähintään kahden eri osatekijän yhdistelmä, jossa osatekijöinä voivat olla autonvuokraus, tutustumisretki, kuljetus, majoitus, urheilutapahtuma tai muu loman kannalta merkittävä osatekijä.

3.5 Paketin määritelmä 3 artiklan 2 kohdassa kattaa monia matkapakettiin liittyviä näkökohtia. ETSK on tyytyväinen määritelmään, mutta katsoo, että artiklan 2 kohdan b alakohdan v luetelmakohdassa mainittujen tietojen tulisi merkitä kaikkia siirrettyjä asiakkaan varaustietoja eikä pelkästään luottokorttitietoja, kuten direktiivin perusteluissa (18 kappale) todetaan. ETSK suosittaa, että johdanto-osan 18 kappaleesta poistetaan kaksi viimeistä virkettä. Lisäksi ETSK korostaa, että tietojensiirron ei tulisi olla sidottu mihinkään tiettyyn hetkeen, ja suosittaa siksi, että johdanto-osan 18 kappaleen ja 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan v luetelmakohdasta poistetaan sanat ”viimeistään ensimmäisen palvelun varausta vahvistettaessa”.

⁽¹⁾ Tiedot peräisin komission vaikutusarviointiasiakirjasta SWD(2013) 263 final.

⁽²⁾ Euroopan kuluttajaliiton (BEUC) ja sen jäsenjärjestöjen kyselytutkimus aiheesta ”loma ja matkailu”.

3.6 ETSK katsoo, että direktiiviä tulisi soveltaa myös satunnaisiin matkanjärjestäjiin, jotta katettaisiin myös näiden vastuut ja velvollisuudet. Näin varmistettaisiin, että kuluttajaa suojellaan riippumatta siitä, mikä taho matkan järjestää, ja että matkapakettien järjestäjillä on tasapuoliset toimintaedellytykset. ETSK suosittaakin, että direktiivin perusteluosan 19 kappaleesta poistetaan sanat ”satunnaisesti järjestettävät matkapaketit”.

3.7 Kestoltaan alle 24 tunnin matkapaketit ja avustetut matkajärjestelyt tulisi sisällyttää ehdotuksen soveltamisalaan. Koska kesto on lyhyempi, elinkeinonharjoittajalle aiheutuva riski on pienempi, ja kuluttajille voi aiheutua yhtä paljon ongelmia kuin minkä tahansa muun paketin yhteydessä. Lisäksi tätä rajaa ei ole kaikissa maissa. ⁽³⁾

4. Avoimuus

4.1 Ehdotuksen tarkoituksena on lisätä avoimuutta kuluttajia kohtaan eli varmistaa, että kuluttajat tietävät, millaista sopimusta he ovat tekemässä ja mitkä ovat kunkin osapuolen oikeudet. Tavoitteena on välttyä aiemmilta tapauksilta, joissa kuluttajat ovat saattaneet virheellisesti luulla nauttivansa suojaa.

4.2 ETSK kannattaa selkeää, nykyistä kattavampaa tiedotusta kuluttajille siitä, mihin he ovat sitoutumassa. Avoimuuden toteuttaminen ei ehkä kuitenkaan ole niin suoraviivaista kuin miltä vaikuttaa, sillä toteutusmenetelmät on jätetty matkanvälittäjien päätettäväksi.

4.3 Vastuuta tulisi olla sekä matkanjärjestäjällä että -välittäjällä eikä vain järjestäjällä. Kuluttajat eivät useinkaan tiedä, kuka on kukin sopimusketjussa, ja pitävät usein matkanvälittäjää sopimuskumppanina. Kuluttajia ei myöskään saisi jättää sen varaan, että matkanvälittäjä oma-aloitteisesti välittää valitukset eteenpäin. Tästä syystä 13 artiklan asianmukainen täytäntöönpano on keskeisen tärkeää.

5. Ilmoittamista koskevat erityiset säännöt

5.1 Vuoden 1990 direktiiviin sisältynyt esitteiden painatusvaatimus on kumottu, sillä internet on aloittanut uuden aikakauden kuluttajille suunnatun tiedotuksen alalla. Elinkeinoala säästää vaatimuksen poistamisen ansiosta 390 miljoonaa euroa vuodessa. ⁽⁴⁾ Uudessa ehdotuksessa kuitenkin edelleen vaaditaan, että kuluttajalle annetaan kaikki tiedot sopimuksentekovaiheessa ja että hänelle ilmoitetaan muutoksista kirjallisesti.

5.2 ETSK on tyytyväinen elinkeinoalan säästöihin ja on vahvasti sen kannalla, että säästetty summa voidaan ohjata innovointiin, työllisyyteen ja kasvuun. ETSK katsoo kuitenkin, että kuluttajia, jotka eivät käytä internetiä omasta valinnastaan tai välineiden puuttuessa, ei tule saattaa muita epäedullisempaan asemaan eli tilanteeseen, jossa paikkansapitävän tiedon saanti olisi muita vaikeampaa.

6. Ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot ja sopimuksen muuttaminen

6.1 ETSK pitää tärkeänä, että ennen sopimuksen tekemistä annettavat tiedot annetaan pysyvässä muodossa siten, että ne ovat kuluttajan luettavissa milloin vain.

6.2 ETSK hyväksyy lisäksi sen, että matkustajalle annettuja sopimusta edeltäviä tai sopimukseen sisältyviä tietoja voidaan muuttaa, mutta palveluntarjoajan nimi ja osoite ovat liian tärkeitä tietoja muutettavaksi, joten muutosten ei tulisi voida koskea niitä.

6.3 Merkittävät sopimusmuutokset tulisi sallia vain, mikäli ne eivät aiheuta haittaa matkustajalle. Kuluttajan tulisi myös hyväksyä muutokset erikseen, eikä niitä tulisi voida katsoa hyväksytyiksi, kuten 9 artiklan 2 kohdan b alakohdassa ehdotetaan.

6.4 Matkanjärjestäjän oikeus perua paketti, jos vaadittua vähimmäishenkilömäärää ei saavuteta, tulisi poistaa. Vaikka tämä mahdollisuus on jo olemassa nykyisessä direktiivissä, se ei ole enää perusteltu, sillä matkanvälittäjät voivat nykyteknologian ansiosta helposti ennakoita ja hallinnoida tarjouksiinsa ja toimintaansa liittyviä riskejä.

⁽³⁾ Esimerkiksi Unkarissa ja Itävallassa alle 24 tunnin matkat kuuluvat soveltamisalaan. Eräissä maissa (esim. Espanjassa) tarjotaan jo yhä yleisemmin yhdistelmiä, joihin sisältyy kuljetus, illallinen ja lippu näytökseen tai urheilutapahtumaan, ja koko palvelu tapahtuu alle 24 tunnissa ilman majoitusta.

⁽⁴⁾ Tiedot peräisin komission vaikutusarviointiasiakirjasta SWD(2013) 263 final.

6.5 Sopimusten tulisi olla laadittu kuluttajan kielellä.

7. Peruutusoikeudet

7.1 Kuluttajalla on uusien sääntöjen mukaan paitsi oikeus siirtää sopimus toiselle henkilölle myös oikeus purkaa sopimus. Tällöin kuluttaja on velvollinen maksamaan järjestäjälle kohtuullisen summan aiheutuneiden kulujen kattamiseksi.

7.2 ETSK kannattaa kuluttajan oikeuksien laajentamista oikeuteen perua matka ennen lähtöä. Komitea kuitenkin pohtii, mikä on ”kohtuullisen” maksun todellinen arvo, jos kuluttaja purkaa sopimuksen. Direktiivissä tulisi vahvistaa yleiset periaatteet siitä, miten kuluttajalta perittävä korvaus lasketaan. Maksu ei saisi olla kohtuuton tai liioiteltu.

7.3 Kuluttajan tulisi lisäksi voida purkaa sopimus ilman korvauksen maksamista ennakoimattomista syistä ja syistä, joihin hän ei voi vaikuttaa, kuten sairauden tai perheenjäsenen kuolintapauksen vuoksi. Tämä olisi vastine matkanjärjestäjille ehdotetulle oikeudelle purkaa sopimus ilman korvausta *force majeure* -tapauksissa.

8. Vastuu sopimusvelvoitteen laiminlyönnistä

8.1 ETSK ei voi mitenkään hyväksyä korvausta, joka on enintään 100 euroa yötä kohti enintään kolmelta yöltä yhtä matkustajaa kohti. Se on ristiriidassa sen kanssa, että matkanjärjestäjällä on yleinen vastuu toteuttaa paketti kuluttajan kanssa sovitulla tavalla. Se ei myöskään noudata aiheutuneiden vahinkojen täyden korvaamisen periaatetta, joka on yleinen oikeudellinen periaate kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Hintarajaa ei tulisi missään tapauksessa soveltaa liikuntarajoitteisiin henkilöihin.

8.2 ETSK on hyvillään siitä, että direktiiviehdotuksessa mainitaan erikseen vammaisten oikeudet, esimerkiksi luvussa 4.

8.3 ETSK kehottaa komissiota sisällyttämään ehdotetun direktiivin johdanto-osaan maininnat esteellisyydistuksesta ja sen standardoinnista, sillä matkatoimisto saisi siitä arvokasta tietoa.

8.4 ETSK on samaa mieltä siitä, että matkustajalle kuuluvaa vastuuta ilmoittaa matkanjärjestäjälle ”erityistarpeistaan viimeistään 48 tuntia ennen matkapaketin alkamista” tulee soveltaa myös vammaisiin. Komitea korostaa kuitenkin, että usein matkustaja haluaisi toimia näin muttei löydä keinoa tiedon välittämiseen matkanjärjestäjälle. Siksi onkin tärkeää, että matkustajalle ilmoitetaan selkeästi, millä keinoin tällainen tieto ilmoitetaan (verkossa olevassa tilauslomakkeessa voisi esimerkiksi olla erityinen kenttä tätä varten).

9. Paranneltu korvausjärjestelmä

9.1 Oikeus korvaukseen on olennainen osa kuluttajansuojaa. Kuluttajat ovat tähän asti saattaneet joutua tilanteeseen, jossa vastuuta on siirretty palveluntarjoajalta toiselle ja jossa kuluttajan keinot ovat käyneet vähiin. Ehdotuksessa mainitaan keskitetyn palvelupisteen tarve ongelmatapauksissa.

9.2 ETSK kannattaa keskitetyn palvelupisteen perustamista kuluttajien korvauksenhaun helpottamiseksi, kun räätälöidyssä matkapaketissa jokin menee vikaan. Keskitetyn palvelupisteen tulisi olla tiedossa siitä alkaen, kun pakettilomasopimuksesta aletaan neuvotella.

9.3 Olisi suotavaa, ettei valitusta tarvitse tehdä välittömästi, vaan kuluttajille jätettäisiin kohtuullinen aika sen tekemiseen, jotta oikeus korvauksenhakuun pätsi myös matkan jälkeen.

10. Ehdotuksen vaikutus

10.1 ETSK toteaa, että uudella ehdotuksella on merkittävä vaikutus niin kuluttajiin kuin yrityksiinkin. Kumpikin osapuoli hyötyy monin tavoin, kuten aiheita käsittelevissä komission lehdistötiedoissa painotetaan.

10.2 Tarkistetun ehdotuksen ansiosta kuluttajansuoja paranee tietyissä asioissa ja yritykset säästävät rahaa. Tästä huolimatta ETSK on vielä huolissaan kuluttajille suunnatun tiedotuksen ja yrityksille kuuluvien selkeiden vastuiden asianmukaisesta käytännön toteutuksesta.

10.3 Lisäksi vaikka yksilölliset matkajärjestelyt eivät kuulu tämän direktiivin soveltamisalaan, kuluttajansuojan tulisi olla niissäkin samantasoinen.

11. Oikeudellisten säännösten konsolidointi

11.1 ETSK panee merkille, että matka- ja loma-oikeuksien oikeudellinen hajauttaminen on ongelmallista, ja katsoo, että yhdenmukaisempi lähestymistapa olisi tarpeen. Matkat ja lomat eivät kuulu yleisen kuluttajansuojalainsäädännön, kuten kuluttajan oikeuksista annetun direktiivin 2011/83/EU, soveltamisalaan. Tästä seuraa, että eurooppalaisten kuluttajien suoja on hajanainen ja heikko heidän matkustaessaan. Lisäksi yksittäisiin matkoihin sovelletaan eri direktiivien säännöksiä, joiden mukaan niitä kohdellaan eri tavalla, joten kuluttajilla on vaikeuksia pysyä perillä kaikissa eri direktiiveissä vahvistetuista erilaisista oikeuksista.

12. Maksukyvyttömyys

12.1 Ehdotukseen sisältyvät säännökset kuluttajien suojelemisesta maksukyvyttömyystapauksissa ovat myönteisiä. Niiden ansiosta vältytään tilanteelta, jossa avuton kuluttaja yrittää ratkaista muiden maksukyvyttömyysongelmia lomallaan. Olisi kuitenkin huolehdittava hallinnollisesta yhteistyöstä, ja yhteyspisteiden palvelun tulisi olla nopeaa.

13. Uudelleentarkastelu

13.1 ETSK on tyytyväinen siihen, että komissio aikoo antaa viiden vuoden kuluessa neuvostolle ja parlamentille kertomuksen ehdotuksen soveltamisesta ja liittyy siihen lainsäädäntöehdotuksia. ETSK korostaa, että tarkastelun tulisi alkaa välittömästi, kun direktiivi on tullut voimaan, jotta varmistettaisiin, että täytäntöönpanosta on selkeä käsitys jo varhaisessa vaiheessa eikä lainsäädäntöehdotusten hyväksymiseen kulu liian pitkä aika.

14. Yhdenmukaistaminen ja suhde yleiseen sopimusoikeuteen

14.1 Komission ehdottama täysi yhdenmukaistaminen ei saisi johtaa kuluttajansuojan tason laskemiseen nykyisestä. Jäsenvaltioilla tulisi olla vapaus täydentää direktiivin sääntöjä ja säilyttää kansallisella tasolla voimassa olevat säännöt.

14.2 ETSK korostaa, että erityisten oikeussuojakeinojen järjestelmä, jota sovelletaan, jos matkanvälittäjä ei suorita palvelua tai suorittaa sen virheellisesti, vaikuttaa jäsenvaltioiden yleiseen sopimusoikeuteen. Tästä syystä ehdotuksen ja yleisen sopimusoikeuden suhde tulisi määrittää selkeämmin.

15. Muuta

15.1 Olisi aiheellista tarkentaa komission ehdotuksen epäselviä ilmauksia, kuten ”merkittävä osa” (2 artiklan 2 kohdan d alakohta), ”kohtuullinen määräaika” (9 artiklan 2 kohdan b alakohta) ja ”epäsuhtainen” (11 artiklan 2 kohta).

15.2 Ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan b alakohdan i luetelmakohta ja 5 kohdan a alakohta ovat keskenään ristiriidassa, joten niitä on täsmennettävä.

15.3 Komission tulisi laatia alustava ohjeellinen luettelo muista matkailupalveluista (3 artiklan 1 kohdan d alakohta) sekä 10 artiklan 1 kohdassa mainituista maksuista ja aikarajoista ja 12 artiklan 3 kohdan iii alakohdassa tarkoitetuista poikkeuksellisista olosuhteista.

Bryssel 11. joulukuuta 2013

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja*
Henri MALOSSE