



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 5. joulukuuta 2023
(OR. en)

Toimielinten välinen asia:
2023/0435(COD)

16338/23
ADD 5

CONSOM 460
MI 1082
COMPET 1224
TOUR 44
TRANS 570
IA 344
CODEC 2379

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	30. marraskuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	SWD(2023) 907 final
Asia:	KOMISSIO YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA Oheisasiakirja Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi direktiivin (EU) 2015/2302 muuttamisesta matkustajien suojelun tehostamiseksi sekä direktiivin tiettyjen näkökohtien yksinkertaistamiseksi ja selventämiseksi

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja SWD(2023) 907 final.

Liite: SWD(2023) 907 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA
TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA

Oheisasiakirja

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi
direktiivin (EU) 2015/2302 muuttamisesta matkustajien suojelun tehostamiseksi sekä
direktiivin tiettyjen näkökohtien yksinkertaistamiseksi ja selventämiseksi

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Johdanto

Matkailumarkkinat ovat kokeneet suuria muutoksia digitaalisten välineiden lisääntyvän käytön vuoksi. Muita viime vuosien merkittäviä tapahtumia ovat olleet Thomas Cookin konkurssi vuonna 2019 ja covid-19-pandemia. Tämän kehityksen ja vuonna 2015 annetun matkapakettidirektiivin (direktiivi (EU) 2015/2302) soveltamiseen liittyvien haasteiden vuoksi komissio on päättänyt tarkastella direktiiviä uudelleen. Tämä vaikutustenarviointi perustuu erillisen arvioinnin, Euroopan komissiolle laaditun asiaan liittyvän selvityksen sekä kahden vuosina 2019 ja 2021 matkapakettidirektiivin soveltamisesta laaditun kertomuksen tuloksiin.

Ongelman määrittely ja EU:n toimenpiteen tarve

Arvioinnissa havaittiin kolme pääongelmaa, jotka haittaavat matkapakettidirektiivin tehokkuutta.

1. Eräs ongelma liittyi peruuntuneista matkapaketeista suoritettujen maksujen palauttamiseen erityisesti suurissa kriisitilanteissa.

Ongelma johtuu neljästä tekijästä. Ensimmäinen tekijä on etukäteismaksukäytäntö. Toinen on matkanjärjestäjien maksuvalmiuden puute, kun niiden on tehtävä useita palautuksia samanaikaisesti. Tilannetta pahentaa se, että matkapakettidirektiivi ei sisällä yritysten välisiä sääntöjä palautuksista peruutustapauksissa. Lisäksi kuponkien käyttöön liittyy oikeudellista epävarmuutta.

2. Etukäteismaksuja ei ole suojattu riittävästi matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden varalta.

Arvioinnissa tunnistettiin kolme ongelmien aiheuttajaa. Ensinnäkin on oikeudellista epävarmuutta siitä, suojataanko kuponkeja ja palautusoikeuksia matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden varalta. Toiseksi kansallisten maksukyvyttömyyssuojajärjestelmien välillä on edelleen merkittäviä eroja. Lisäksi ainakin joissakin jäsenvaltioissa matkapakettien järjestäjien on vaikea saada maksukyvyttömyyssuojaa erityisesti kriisiaikoina.

3. Matkapakettidirektiivin täytäntöönpanossa on ongelmia.

Vaikutustenarvioinnissa yksilöitiin useita ongelman taustalla olevia tekijöitä. Jotkin matkapakettidirektiivin säännökset eivät ole riittävän selkeitä, ne sisältävät puutteita tai ovat liian monimutkaisia. Tämä johtaa kuluttajansuojan epätasaiseen tasoon ja kilpailun vääristymiseen eri puolilla EU:ta sen vuoksi, että direktiiviä sovelletaan eri tavoin.

Koska matkapaketit ovat luonteeltaan rajatylittäviä, direktiivin antamisen jälkeen havaittuihin ongelmiin voidaan puuttua johdonmukaisesti ainoastaan toteuttamalla toimia EU:n tasolla.

Ratkaisut

Tässä vaikutustenarvioinnissa tarkasteltiin toimenpiteitä, joilla autetaan ratkaisemaan havaittuja ongelmia muuttamalla matkapakettidirektiiviä. Toimenpiteet on ryhmitelty

kolmeen toimenpidevaihtoehtoon, joista ensimmäisessä keskitytään joustaviin ratkaisuihin ja mahdollisimman pieniin kustannuksiin (vaihtoehto A), toinen sisältää jäykempiä toimenpiteitä (vaihtoehto B) ja kolmannessa pyritään mahdollisimman suureen tehokkuuteen kriisitilanteissa, vaikka se aiheuttaa suurempia kustannuksia (vaihtoehto C).

Vaihtoehto A edellyttää kohdennettujen muutosten tekemistä matkapakettidirektiiviin. Siihen sisältyvät etukäteismaksujen rajoittaminen 25 prosenttiin (paitsi jos suuremmat etukäteismaksut ovat perusteltuja), vapaaehtoisia kuponkeja koskevat säännöt ja yritysten välinen maksujen palautusoikeus palvelujen peruuntuessa. Tässä vaihtoehdossa vahvistetaan maksukyvyttömyyssuojaa selventämällä, että kupongit ja palautusvaatimukset kuuluvat maksukyvyttömyyssuojan soveltamisalaan, sekä määrittelemällä tehokkaan maksukyvyttömyyssuojan parametrit, mukaan lukien jäsenvaltioiden mahdollisuus edellyttää tarvittaessa maksukyvyttömyyssuojan vararahastoa. Siinä esitetään myös mahdollisuutta perustaa kriisirahasto, jolla taataan nopeat palautukset matkustajille suurissa kriisitilanteissa, jollei valtiontukisäännöistä muuta johdu. Tässä vaihtoehdossa selvennetään ”matkapaketin” määritelmää ja poistetaan yksi ”yhdistettyjen matkajärjestelyjen” tyyppi. Siinä selvennetään, että asuin-, lähtö- ja kohdemaan olosuhteet on otettava huomioon, kun on kyse oikeudesta peruuttaa matkapaketti väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi, ja että matkustusvaroitukset ovat tärkeä näkökohta, joka on otettava huomioon tässä yhteydessä. Vaihtoehdossa selvennetään lisäksi eri toimijoiden rooleja suhteessa matkapaketteihin, myös maksupalautusten osalta.

Vaihtoehto B sisältää jäykempiä toimenpiteitä, jotka lisäävät eri sidosryhmien (sekä yritysten että matkustajien) kustannuksia. Siinä esimerkiksi asetetaan matkapakettien järjestäjille tiukka 20 prosentin etumaksurajoitus (ilman korotusmahdollisuutta) ja pakolliset kupongit suuren kriisin sattuessa.

Vaihtoehto C sisältää toimenpiteitä, joilla varmistetaan korkein mahdollinen kuluttajansuojan taso korkein kustannuksin. Tähän sisältyvät etukäteismaksujen rajoittaminen sekä matkanjärjestäjien että palveluntarjoajien osalta 20 prosenttiin (ilman korotusmahdollisuutta), pakollinen kriisirahaston perustaminen ja matkustusvaroitusten erityinen oikeudellinen arvo.

Vaikutustenarvioinnissa analysoitiin vaihtoehtoja suhteessa kolmeen erityiseen tavoitteeseen: Tavoite 1: Parannetaan matkustajien etukäteismaksujen suojaa ja heidän oikeuttaan maksujen nopeaan palauttamiseen peruutustapauksissa, myös suurten kriisien aikana, säilyttäen samalla matkanjärjestäjien maksuvalmius.

Tavoite 2: Parannetaan matkustajien suojaa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyttä vastaan, myös suuren kriisin sattuessa, ja varmistetaan samalla tasapuoliset toimintaedellytykset sisämarkkinoilla.

Tavoite 3: Parannetaan oikeusvarmuutta ja täytäntöönpanokelpoisuutta selventämällä ja/tai yksinkertaistamalla joitakin direktiivin säännöksiä, joita tulkitaan tai sovelletaan eri tavoin tai joita on vaikea soveltaa käytännössä.

Vaihtoehto C on kaikkein vaikuttavin vaihtoehto esitettyjen tavoitteiden (erityisesti tavoitteiden 1 ja 2) saavuttamiseksi. Seuraavaksi tulevat vaihtoehdot A ja B. Tämä johtuu

pääasiassa siitä, että vaihtoehdon C toimenpiteet ovat pakollisia ja antavat erittäin vahvan suojan kuluttajille.

Vaihtoehtojen tehokkuuden arvioimiseksi vaikutustenarvioinnissa verrattiin rahassa ilmaistuja ja laadullisesti arvioituja kustannuksia ja hyötyjä kaikkien sidosryhmien (matkustajat, viranomaiset ja yritykset) osalta. Vaihtoehto A on kaikkein tehokkain vaihtoehto tavoitteiden saavuttamiseksi. Seuraavaksi tehokkain on vaihtoehto B. Korkeiden kustannusten vuoksi vaihtoehto C ei ole yhtä tehokas kuin perusskenaario.

Keskeistä on myös johdonmukaisuus muiden EU:n säädösten kanssa, sillä uudelleentarkastelussa pyritään oikeudelliseen selkeyteen ja yksinkertaistamiseen. Vaihtoehdolla A saavutetaan suurin johdonmukaisuus. Seuraavaksi suurin johdonmukaisuus saavutetaan vaihtoehdolla B ja sitten vaihtoehdolla C (joka on vähemmän johdonmukainen kuin perusskenaario).

Herkkyysanalyysi osoittaa, että vaihtoehto A toimii kaiken kaikkiaan parhaiten. Vaikka se ei ole vaikuttavin vaihtoehto, vaihtoehto A hyödyttää sekä matkustajia että yrityksiä vähimmin kustannuksin ja takaa mahdollisimman suuren johdonmukaisuuden EU:n muun lainsäädännön kanssa.

Arvioinnin perusteella vaihtoehto A on paras vaihtoehto.

Komissio kuuli useita eri sidosryhmiä (kuten matkustajia, matkapakettien järjestäjiä ja palveluntarjoajia) useaan otteeseen, ja ne olivat pitkälti samaa mieltä parhaaksi arvioituun vaihtoehtoon sisältyvistä toimenpiteistä. Niiden näkemykset eroavat toisistaan lähinnä etukäteismaksujen rajoittamisen osalta, sillä monet matkanjärjestäjät eivät kannata sitä. Näkemykset eroavat myös kuponkien ja palautusvaatimusten maksukyvyttömyyssuojan osalta, sillä useimmat kuluttajajärjestöt ja viranomaiset kannattavat maksukyvyttömyyssuojaa, kun taas vain vähemmistö yrityksistä puoltaa sitä.

Direktiivin tarkistaminen aiheuttaisi sidosryhmille jonkin verran kustannuksia, mutta sen odotetaan myös vähentävän niille koituvaa räsitystä oikeudellisen selkeyden ja yksinkertaistamisen ansiosta. Jotkin jäsenvaltiot toteuttavat jo nyt useita parhaaksi arvioituun vaihtoehtoon sisältyviä toimenpiteitä, joista aiheutuu ainoastaan kohtuullisia kustannuksia. Näin ollen näissä jäsenvaltioissa yrityksille ei aiheutuisi lisäkustannuksia. Oikeudellisen selkeyden ja yksinkertaistetun sääntelykehyksen odotetaan lisäävän sääntöjen noudattamista ja tehostavan täytäntöönpanoa. Näiden selvennysten tekeminen voi myös vähentää tuomioistuimissa käsiteltävien riita-asioiden määrää.

Vaikutustenarvioinnissa määritettiin useita edistymisen indikaattoreita, jotta voidaan arvioida, miten vaikuttavasti parhaaksi arvioitu vaihtoehto toteuttaa uudelleentarkastelun tavoitteet täytäntöönpanonsa jälkeen. Sillä ei kuitenkaan muuteta viranomaisille ja yrityksille nykyisessä matkapakettidirektiivissä asetettuja raportointivelvoitteita. Nämä indikaattorit voivat muodostaa pohjan komission kertomukselle, joka laaditaan viiden vuoden kuluttua muutosdirektiivin antamisesta. Tarvittavat tiedot kerätään sidosryhmille (kuten matkustajille, kuluttajajärjestöille, matkailuyrityksille ja kansallisille viranomaisille) tehtävillä

kyselytutkimuksilla. Tällaiset kyselytutkimukset ovat hyödyllisiä myös myöhempiä arviointeja varten tarvittavien tietojen saamiseksi.