

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väliaikaisesti matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annettua lakia. Matkustajalle voitaisiin korvata valtion varoista matkanjärjestäjän konkurssissa saatavat, jotka matkanjärjestäjä olisi ollut velvollinen palauttamaan sekä matkustajan maksun palautuksen sijaan vastaanottama matkakuponki. Säännös koskisi tilanteita, joissa matkapaketin peruutuksen syynä on covid-19-epidemia. Edellytyksenä olisi, ettei saatavia voitaisi korvata matkanjärjestäjän asettamista vakuuksista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto päättäisi korvausten maksamisesta.

Esityksen tavoitteena on kuluttajien tasavertaisen aseman turvaaminen matkanjärjestäjän konkurssissa. Lisäksi tavoitteena on tehdä matkakuponkien vastaanottamisesta kuluttajille houkutteleva ja luotettava vaihtoehto hinnan palautukselle rahana.

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2020 viidenneksi lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.12.2022 saakka. Lakia sovellettaisiin aikaisintaan 16.3.2020 syntyneisiin saataviin.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
4.2.1 Vaikutukset valtiontalouteen.....	8
4.2.2 Vaikutukset kuluttajansuojaan ja matkanjärjestäjiin	9
4.2.3 Vaikutukset viranomaistoimintaan.....	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	9
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	10
6 Voimaantulo	10
7 Suhde talousarvioesitykseen	11
LAKIEHDOTUS	12
Laki matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta ...	12

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Maaailman Terveysjärjestö WHO julisti 11.3.2020 koronavirusepidemian pandemiaksi. Suomen hallitus totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa, että Suomessa vallitsevat poikkeusolot koronavirustilanteen vuoksi ja linjasi toimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi. Muun muassa Suomen rajat suljettiin sekä matkustaja- ja henkilöliikennettä rajoitettiin voimakkaasti. EU-maat sopivat 17.3.2020 koordinoitusti matkustusrajoituksista EU:n ulkorajoilla.

Koronaviruspandemian leviämisen ehkäisemiseksi toteutetut toimenpiteet, erityisesti matkustusrajoitukset, pysäyttivät matkailualan käytännössä kokonaan hallituksen linjausten toteuduttua. Matkailutoiminnan alasajo tapahtui nopeasti. Suomessa erityisesti pk-sektorin matkailuyrittäjien varauskannat sulivat peruutusten seurauksena muutamissa päivissä tai viikoissa, eikä uutta korvaavaa kauppaa useille yrityksille juuri ollut tullut vielä toukokuun loppupuoliskolla 2020.

Työ- ja elinkeinoministeriön, Tilastokeskuksen, Visit Finlandin ja Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:n yhteistyössä tekemän arvion mukaan Suomen matkailun kokonaiskysyntä tulee laskemaan rajusti vuoden 2019 arvosta (16,1 mrd. euroa) Positiivisen arvion mukaan matkailukysynnän käynnistyessä uudelleen syyskuussa 2020 kutistuisi kysyntä vuoden 2020 osalta 60 prosenttia päätyen tasolle 6,2 mrd. euroa. Pessimistisen arvion mukaan matkailukysyntä käynnistyisi joulukuussa 2020, jolloin pudotusta verrattuna vuoden 2019 kokonaiskysyntään tulisi 70 prosenttia, ja matkailun kysyntä vuonna 2020 jäisi hieman yli 5 mrd. euron tasolle.

Vuonna 2015 voimaan tullutta direktiiviä matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä (EU) 2015/2302 (jäljempänä *matkapakettidirektiivi*) laadittaessa mahdollisuutta koronavirusepidemian kaltaisen pandemian myötä syntyvästä matkustustyhjiöstä ei ollut nähty realistisena skenaariona. Uhkakuvan toteuduttua oltiin maailmanlaajuisesti tilanteessa, jossa yritysten oli matkustusrajoitusten takia maksettava takaisin sekä itse peruuttamistaan että matkustajien peruuttamista matkoista maksetut ennakkomaksut. Samanaikaisesti matkanjärjestäjien sopimuskumppanit, kuten hotellit ja lentoyhtiöt, eivät omalta osaltaan olleet palauttaneet kaikkia maksuja matkanjärjestäjille.

Komissio ei ottanut matkustusrajoitusten tultua voimaan virallisesti kantaa kysymykseen koronasta aiheutuvien takaisinmaksujen korvattavuudesta mahdollisessa matkanjärjestäjän konkurssitapauksessa. Huhtikuussa 2020 komissio suositteli jäsenvaltioille matkakuponkien tarjoamista vaihtoehtona takaisinmaksuille, sikäli kuin matkakuponkit täyttäisivät tietyt vaatimukset, joista keskeisiä olivat suoja maksukyvyttömyyttä vastaan sekä käyttämättä jäävän matkakupongin takaisinmaksu.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tiedusteli 22.4.2020 komissiolta tulkintaa siihen, voidaanko matkanjärjestäjien peruuttamista matkoista aiheutuvat takaisinmaksut tai niiden vaihtoehtona annettut matkakuponkit mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa katsoa matkanjärjestäjän vastuudella suojattavaksi. Komissio totesi vastauksessaan, ettei sillä ole asiaan virallista tulkintaa, mutta sen epävirallinen tulkinta seuraa direktiivin 17 artiklan 1 kohdan tiukkaa sanamuotoa. Tulkinnan mukaan koronatilanteen vuoksi perutut matkat sekä niitä vastaan annettavat matka-

kuponkit eivät olisi Suomessa maksukyvyttömyyssuojan piirissä, koska palvelut eivät ole jääneet suorittamatta matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi, vaan ennen sitä koronan aiheuttaman poikkeustilanteen vuoksi.

Komission suositus 13.5.2020

Komissio julkaisi toukokuussa 2020 suosituksen matkustajille ja matkailijoille tarjottavista matkakuponkeista vaihtoehtona hinnan palauttamiselle peruutetuista matkapaketeista ja kuljetuspalveluista covid-19-pandemian yhteydessä. Suosituksessa komissio esitti jäsenvaltioille matkakuponkien tuomista houkuttelevaksi vaihtoehdoksi matkustajille rahojen takaisinmaksun sijaan tietyin edellytyksin. Jäsenvaltioita kannustettiin ”aktiivisesti harkitsemaan” erityisten takausohjelmien perustamista, joiden avulla varmistetaan, että matkustaja saa palautuksen matkakupongin antajan maksukyvyttömyystilanteessa, mikä puolestaan lisäisi matkustajalle valinnaisen matkakupongin houkuttelevuutta ja samalla parantaisi alan toimijoiden likviditeettitilannetta.

Suosituksen mukaan jäsenvaltiot voivat halutessaan ottaa käyttöön erityisiä liikenne- ja matkailualan toimijoille tarkoitettuja tukiohjelmia sen varmistamiseksi, että covid-19-pandemiasta johtuviin korvausvaatimuksiin vastataan, sekä päättää itse toimenpiteidensä ajoituksesta ja tyypeistä. Suunnitellessaan tällaisia ohjelmia jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että ohjelmat hyödyttävät kaikkia matkustajia tai matkailijoita heidän palveluntarjoajastaan riippumatta. Jäsenvaltiot voivat lainoituksen ja valtiontakauksien lisäksi tukea matkailualan yrityksiä korvaamalla kuluttajien koronasaatavat. Tukimallin vähimmäisedellytyksenä olisi kuitenkin oltava kuluttajien yhdenvertainen asema, mikä tarkoittaa, että tuen olisi oltava kaikkien matkapakettidirektiivin tai matkustajien oikeuksia koskevien unionin asetusten piiriin kuuluvien matkustajien ja matkailijoiden hyödynnettävissä.

Tällaiset takausohjelmat pienentävät matkakuponkien vastaanottamisesta matkustajille tai matkailijoille aiheutuvaa taloudellista riskiä ja lisäävät todennäköisyyttä siitä, että he valitsevat matkakupongin hinnan palautuksen sijaan. Nämä toimenpiteet tarjoavat alan toimijoille edun likviditeettihelpotuksen muodossa ja ovat siten valtiontukea. Tällaiset toimenpiteet eivät kuulu tilapäisten puitteiden soveltamisalaan, mutta jäsenvaltiot voivat ilmoittaa niistä suoraan perussopimuksen 107 artiklan 3 kohdan b alakohdan nojalla.

Jäsenvaltiot voivat myös päättää ottaa käyttöön ohjelmia likviditeettituen tarjoamiseksi liikenne- ja matkailualan toimijoille. Jos tällaista tukea ei myönnetä markkinaehdoin, siihen voi sisältyä valtiontukea, jolloin toimenpiteestä on ilmoitettava komissiolle.

Jäsenvaltiot voivat myös liikenteenharjoittajan tai matkanjärjestäjän konkurssin seurauksena päättää kattaa matkustajien tai matkailijoiden matkakuponkeihin liittyvät korvausvaatimukset. Jos korvaaminen tapahtuu selvitysmenettelyn jälkeen eikä siten tarjoa likviditeettihelpotusta toimijalle – joka ei enää siinä vaiheessa harjoita taloudellista toimintaa – vaan hyödyttää pelkästään matkustajia ja matkailijoita, ei tällaiseen korvaamiseen liity valtiontukea. Jäsenvaltiot voivat toteuttaa tämän tyyppiset ohjelmat ilman komission etukäteen antamaa hyväksyntää.

Suosituksen kohdasta 18 on luettavissa, ettei matkapakettidirektiivin mukaista maksukyvyttömyyssuojaa (vakuuksia) voisi ulottaa koronaepidemian vuoksi peruuntuneisiin matkoihin. Komissio jättää koronaepidemian vuoksi peruuntuneiden matkojen korvaamisen maksukyvyttömyyssuojatilanteessa jäsenmaiden harkinnan varaan toteamalla, että kukin jäsenvaltio saisi itsenäisesti päättää, kattaako se matkustajien korvausvaatimukset liikenteenharjoittajan tai matkanjärjestäjän konkurssin seurauksena.

Komission 14.5.2020 päivättyyn tiedusteluun edellä mainitun suosituksen toimeenpanosta Suomi vastasi ministeri Haataisen ja ministeri Henrikssonin allekirjoittamalla kirjeellä. Suomi piti tervetulleena komission antamaa matkakuponkeja koskevaa suositusta ja käynnisti suosituksen pohjalta arvioimisen, miten matkakuponkien vastaanottamista on tarkoituksenmukaista kansallisesti edistää.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä.

Esityksen kiireellisuuden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty kuulemiskierrosta. Valmistelun aikana on kuitenkin kuultu oikeusministeriötä, valtiovarainministeriötä, Kilpailu- ja kuluttajavirastoa, Suomen Matkatoimistoalan liitto SMAL ry:tä, Kuluttajaliitto-Konsumentförbundet ry:tä ja Suomen Yrittäjiä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella TEM095:00/2020 tai osoitteessa <https://tem.fi/hankesivu?tunnus=TEM095:00/2020>.

2 Nykytila ja sen arviointi

Matkanjärjestäjän takaisinmaksuvelvollisuus

Matkapalveluyhdistelmistä annetun lain (901/2017) 14 §:n mukaan matkanjärjestäjällä on oikeus peruuttaa matka, jos väistämättömät ja poikkeukselliset olosuhteet estävät matkanjärjestäjää toteuttamasta matkaa sovitulla tavalla. Matkustajalla on oikeus peruuttaa matka milloin tahansa ennen matkan alkamista mainitun lain 15 §:n nojalla.

Koronavirusepidemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa matkustajalla on itse tekemänsä tai matkanjärjestäjän tekemän peruutuksen vuoksi oikeus saada rahansa takaisin kokonaisuudessaan ilman aiheutonta viivästystä ja viimeistään 14 päivän kuluessa siitä, kun matkapakettisopimus on peruutettu (laki matkapalveluyhdistelmistä 16 §).

Maksukyvyttömyysuojan laajuus

Matkapakettidirektiivin keskeisenä tavoitteena on ”ottaa käyttöön kuluttajansuojan korkea ja mahdollisimman yhtenäinen taso matkapakettien ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen osalta.” Direktiivin 17 artiklan 1 kohdan ja siitä suoraan johdetun matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain 3 §:n sanamuodon mukaan matkanjärjestäjien on asetettava vakuus turvaamaan ”matkustajien suorittamien tai matkustajan puolesta suoritettujen kaikkien maksujen palauttamiseksi, siltä osin kuin asiaankuuluvia palveluja ei suoriteta matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi”. Tämä sanamuoto on keskiössä jäsenvaltioissa käydyissä pohdintoissa kuluttajansuojan varmistamiseksi koronavirusepidemian aiheuttamassa poikkeuksellisessa tilanteessa.

Jos matkanjärjestäjä on jättänyt palvelut suorittamatta koronavirusepidemian vuoksi ennen kuin sitä voidaan pitää maksukyvyttömänä, palvelujen suorittamatta jättäminen ei direktiivin tiukan tulkinnan mukaan ole johtunut matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä, vaan koronavirusepidemiasta.

Tällaisen tulkinnan mukaan matkanjärjestäjien Kilpailu- ja kuluttajavirastolle asettamia vakuuksia ei voitaisi käyttää kattamaan koronavirusepidemian takia peruttuja matkoja edes silloin, kun matkanjärjestäjä todetaan myöhemmin maksukyvyttömäksi ja asetetaan konkurssiin. Jos yritys ei ole suorittanut takaisinmaksuja ennen maksukyvyttömyyttä perumistaan matkoista, jäisi näiden matkustajien osalta korvaus nykytilassa saamatta. Tämä koskee myös matkustajan takaisinmaksun sijaan hyväksymiä matkakuponkeja.

Luotonantajan vastuu

Jos kuluttaja on rahoittanut matkansa hyödykesidonnaisella luotolla (esimerkiksi luottokortti), on myös huomioitava kuluttajansuojalain 7 luvun 39 §, jossa säädetään luotonantajan ja palveluksen suorittajan yhteisvastuusta. Yhteisvastuun perusteella kuluttaja voi kääntyä matkapaketin myyneen matkanjärjestäjän sijasta suoraan luotonantajan puoleen esimerkiksi silloin, kun kuluttajalla on oikeus saada rahansa takaisin ostetusta matkapaketista tai matkanjärjestäjän joutuu maksukyvyttömäksi (esimerkiksi konkurssiin). Luotonantaja ei voi vaatia kuluttajaa olemaan yhteydessä ensin matkanjärjestäjään, vaan kuluttaja voi valintansa mukaan kohdistaa rek-lamaationsa kumpaan tahoon tahansa, mutta hän ei voi saada hinnan palautusta molemmilta.

Nykytilan arviointi

Koronavirusepidemian vuoksi peruutettujen matkojen takaisinmaksut ja takaisinmaksun vaihtoehtona annetut matkakuponkit eivät ole Suomessa omaksutun tulkinnan mukaan maksukyvyttömyyssuojan eli vakuuksien piirissä, koska palvelut eivät ole jääneet suorittamatta matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden vuoksi, vaan ennen sitä koronavirusepidemian aiheuttaman poikkeustilanteen vuoksi. Kuluttajat, joilla on matkapaketin koronavirusepidemiasta johtuneen peruutuksen vuoksi syntynyt saatava tai tällaista saatavaa korvaava matkakuponki, ovat siten eri asemassa niiden matkapaketin ostaneiden kuluttajien kanssa, joiden matkan peruuntuminen on suoraa seurausta matkanjärjestäjän konkurssista.

Matkansa luottokortilla tai muulla hyödykesidonnaisella luotolla maksaneiden kuluttajien asema on turvatumpi matkanjärjestäjän ja luotonantajan yhteisvastuun perusteella matkan peruuntumisen juurisyyistä riippumatta. Oikeustila on kuitenkin epäselvä tilanteissa, joissa kuluttaja hyväksyisi takaisinmaksuksi matkanjärjestäjän tarjoaman matkakuponkin. Matkakuponkin vastaanottaminen saatettaisiin katsoa palveluntarjoajan sopimusrikkomuksen korjaamiseksi siten, että matkanjärjestäjän antama matkakuponki tulee alkuperäisen sopimusvelvoitteen (ts. hinnan palauttamisen) tilalle ja matkakuponkin myöhempi matkanjärjestäjän konkurssista johtuva käyttökelvottomuus ei olisi enää luotonantajan vastuun piirissä.

Matkapakettidirektiivin tulkinnasta maksukyvyttömyyssuojan osalta ei ole vielä olemassa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Arvio siitä, ettei direktiivin mukainen maksukyvyttömyyssuoja kattaisi maksusuorituksia, jotka johtuvat ennen maksukyvyttömyyssuojan toteamista peruutettuja matkoja tai näiden rahasuoritusten sijaan annettuja matkakuponkeja, perustuu lähinnä komission epäviralliseen kantaan. Oikeustila on näissä tapauksissa epäselvä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on kaikkien kuluttajien tasavertaisen aseman turvaaminen matkanjärjestäjän konkurssissa tilanteissa, joissa matkanjärjestäjällä on lakiin perustuva velvollisuus palauttaa matkustajien maksamat ennakkomaksut tai niitä vastaavien matkakuponkien arvo. Lisäksi tavoitteena on tehdä matkakuponkien vastaanottamisesta kuluttajille houkutteleva ja luotettava vaihtoehto hinnan palautukselle rahana.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että matkustajalle voidaan korvata valtion varoista matkanjärjestäjän konkurssissa matkapaketin peruuntumisesta aiheutuneet saatavat, jotka matkanjärjestäjä on velvollinen palauttamaan ja joita ei voida korvata matkanjärjestäjän asettamista vakuuksista, kun peruuntumisen syynä on covid-19-epidemia (koronavirusepidemia). Tämä koskee myös matkustajan takaisinmaksun sijaan hyväksymiä matkakuponkeja.

Matkustajan olisi tehtävä korvaushakemus Kilpailu- ja kuluttajavirastolle, joka päättäisi korvauksen maksamisesta ja maksaisi korvauksen. Laki olisi määräaikainen ja voimassa 31.12.2022 saakka. Lakia sovellettaisiin kuitenkin jo kansallisten matkustusrajoitusten asettamisen eli aikaisintaan 16.3.2020 syntyneisiin saataviin.

10 a §. Saatavien maksaminen matkustajille valtion varoista eräissä tapauksissa

Pykälän 1 momentin mukaan matkustajalle voitaisiin korvata valtion varoista valtion talousarvion rajoissa hänen etukäteen matkapaketista maksamansa maksu, jonka matkanjärjestäjä on velvollinen palauttamaan matkapalveluyhdistelmistä annetun lain 16 §:n mukaan matkapaketin peruuntuessa. Korvaus voitaisiin maksaa sen jälkeen, kun matkanjärjestäjä on asetettu konkurssilain (120/2004) 4 §:n mukaan konkurssiin. Korvauksen maksamisen edellytyksenä olisi lisäksi, että matkapaketin peruuntuminen johtuu väistämättömistä ja poikkeuksellisista olosuhteista, eikä saatavaa voida maksaa matkanjärjestäjän asettamasta vakuudesta. Samoilla edellytyksillä matkustajalle voitaisiin korvata matkakuponki, jonka hän on ottanut vastaan matkanjärjestäjältä maksusuorituksen sijaan.

Väistämättömillä ja poikkeuksellisilla olosuhteilla tarkoitetaan matkapalveluyhdistelmistä annetun lain 5 §:n 6 kohdan määritelmän mukaisesti olosuhteita, jotka ovat niihin vetoavan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella ja joiden seurauksia ei olisi voitu välttää, vaikka kaikki kohtuulliset toimenpiteet olisi toteutettu. Tässä laissa väistämättömillä ja poikkeuksellisilla olosuhteilla tarkoitetaan covid-19-epidemiasta johtuvia syitä, joita ovat esimerkiksi eri maiden asettamat matkustusrajoitukset.

Pykälän 2 momentin mukaan matkustajan olisi esitettävä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle vaatimus korvauksen saamiseksi 6 kuukauden kuluessa siitä, kun matkanjärjestäjä asetetaan konkurssiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekisi päätöksen korvauksen maksamisesta.

Pykälän 3 momentin mukaan matkustajalla ei olisi oikeutta korvaukseen 1 momentin nojalla, jos hän saa korvauksen jonkin muun lain tai sopimuksen perusteella. Matkustaja saattaa olla oikeutettu hakemaan korvausta esimerkiksi luotonantajalta, jos hän on maksanut matkapaketin luottokortilla. Matkustajalle ei kuitenkaan voida maksaa korvausta kahdelta taholta.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset valtiontalouteen

Tämän hetkisen arvion mukaan korvausten maksaminen valtion varoista edellyttäisi, että valtion vuoden 2020 viidenteen lisätalousarvioon otettaisiin uusi 2 miljoonan euron suuruinen arviomääräraha ja vuosien 2021 ja 2022 talousarvioihin varauduttaisiin ottamaan 3 miljoonan euron suuruinen arviomääräraha.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto on kesäkuussa 2020 arvioinut konkurssiriskiä vakuuden asettaneiden matkanjärjestäjien osalta. Se lähti arviossaan siitä, että kolme suurinta matkanjärjestäjää välttäisivät konkurssin. Teoreettiseksi arvioitiin tässä yhteydessä konkurssiriski sellaisten matkanjärjestäjien osalta, joiden tilanne on normaalioloissa vahva, mutta vallitsevien olosuhteiden takia konkurssiriski on olemassa rajoitusten jatkuessa pidempään. Konkurssiriskin arvioitiin olevan vielä toistaiseksi vähäinen sellaisilla matkanjärjestäjillä, joiden toiminnan jatkuminen edellyttää kuitenkin hyvin suurella todennäköisyydellä matkailun uudelleen käynnistymistä ennen viimeistä vuosineljännestä.

Valtaosa vakuusrekisterin matkanjärjestäjistä sijoittuu kategoriaan, jossa konkurssiriskin arvioitiin olevan kohtalainen tai suuri. Matkanjärjestäjät ovat pääosin pieniä ja keskisuuria yrityksiä ja tähän joukkoon kuuluu lukumäärällisesti selvästi suurin osa vakuusrekisterin matkanjärjestäjistä.

Kesäkuussa 2020 arvioitiin, että konkurssiin voisi huonoimmassa skenaariossa rajoitusten jatkuessa kesän ajan ajautua joukko matkanjärjestäjiä, joiden tosiasiallinen yhteenlaskettu maksettavien korvausten määrä olisi enintään 30 miljoonaa euroa. Tästä summasta vakuudesta maksettaisiin korvaukset niistä matkapaketeista, jotka jäävät konkurssin takia suorittamatta. Valtion korvattavaksi tulisi tässä tilanteessa konkurssiin ajautuneiden matkanjärjestäjien osalta palauttamatta jääneet koronavirusepidemian johdosta syntyneet peruutukset sekä maksunpalautuksen sijaan hyväksytyt matkakuponit. Korvausten jakautumista vakuudesta korvattaviin ja valtion korvattaviksi tuleviin on vaikea arvioida. Jos arvioidaan noin $\frac{3}{4}$ kaikista näiden matkanjärjestäjien matkapaketeista peruutetuiksi, jakautuisi tuo konkurssien kautta vakuuksista ja valtion määrärahasta korvattavaksi tuleva summa samassa suhteessa. Tällöin vakuuksista maksettaisiin huonoimman skenaarion mukaan maksimissaan 7,5 miljoonaa euroa ja valtion korvattavaksi jäisi maksimissaan 22,5 miljoonan euron osuus.

Edellä esitetty huonoin skenaario perustui oletukseen, että matkustusrajoitukset jatkuisivat täysimääräisinä kesän yli. Hallitus on tarkastellut matkustusrajoitusten muuttamista useasti kesän aikana. Kesäkuun puolivälissä matkustusrajoituksia purettiin joidenkin valtioiden välillä. Tällä hetkellä tautimäärät ovat kuitenkin kääntyneet kasvuun, ja muun muassa sisärajavalvonta on otettu uudelleen käyttöön joidenkin valtioiden osalta. Myös ulkorajaliikenteessä on voimassa rajoituksia, samoin matkustuksessa kolmansiin maihin.

Koronavirusepidemian tautitilanne voi pahentua nopeastikin ja johtaa uusiin rajoituksiin, millä on välitön vaikutus matkailualan myyntiin. Etenkin pienet ja keskisuuret matkanjärjestäjät joutuvat huolella puntaroimaan toiminnan jatkamisen mahdollisuutta ja järkevyyttä vallitsevassa tilanteessa. Kotimaan matkailun lisääntyminen on jonkin verran osaltaan auttanut erityisesti osaa pienemmistä matkanjärjestäjistä käynnistämään toimintaansa kesän aikana.

Voitaneen arvioida ennen kaikkea rajoitusten poistamisen ja kotimaan kysynnän kasvamisen pienentäneen välittömän ja suuremman konkurssiaallon uhkaa. Myös tähän asti tietoon tulleiden maksukyvyttömyystilanteiden vähäinen määrä viittaisi tähän. On kuitenkin huomioitava, että

monet matkanjärjestäjistä ovat edelleen odottavalla kannalla sen suhteen, onko matkojen järjestäminen jatkossa kannattavaa tai onko matkanjärjestäjällä ylipäättään edellytyksiä selviytyä nykyisistä velvoitteistaan. Samalla on pidettävä mielessä mahdollinen koronaviruksen uusi aalto, joka muuttaisi väistämättä kokonaistilannetta. Tämänhetkisen tiedon perusteella edellä esitetty huonoin skenaario ei toteutuisi. Arviomäärärahan olisi kuitenkin oltava riittävän suuri riittääkseen esimerkiksi yhden suuremman tai yhden keskikokoisen sekä useamman pienemmän matkanjärjestäjän samanaikaisessa konkurssitilanteessa. Koska matkustusrajoitusten vaikutukset matkailualaan, esimerkiksi konkurssien esiintymiseen, näkyvät pidemmän ajan kuluessa eikä epidemian tautitilanteen kehittymistä pystytä ennustamaan, on tarpeen varautua siihen, että korvauksia tulisi maksettavaksi kuluvan vuoden ja kahden seuraavan vuoden aikana.

4.2.2 Vaikutukset kuluttajansuojaan ja matkanjärjestäjiin

Esitys parantaisi kuluttajansuojaa niiden matkustajien osalta, joilla on oikeus saada matkustusrajoitusten vuoksi peruutetuista matkoista maksetut ennakkomaksut takaisin matkanjärjestäjältä, mutta joiden saatavia ei voida maksaa vakuuksista matkanjärjestäjän konkurssissa. Samoin turvattaisiin myös matkustajien saatavat, jotka perustuvat matkustajien maksunpalausten tilalle hyväksymiin matkakuponkeihin.

Matkakuponkien suojaaminen matkanjärjestäjän konkurssitilanteissa voisi osaltaan lisätä niiden vastaanottamisen houkuttelevuutta maksunpalausten vaihtoehtona, mikä taas puolestaan parantaa matkakuponkien käytettävyyttä. Matkakupongin vastaanottaminen on aina vapaaehtoista.

4.2.3 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Kilpailu- ja kuluttajavirasto tekisi päätöksen korvauksen maksamisesta valtion varoista matkustajan tekemän hakemuksen perusteella ja maksaisi korvauksen matkustajalle.

Maksujen palautusten toteuttaminen voitaisiin järjestää yksinkertaisella ja suoraviivaisella mallilla. Palauttaminen olisi mahdollista järjestää olemassa olevin keinoin Kilpailu- ja kuluttajaviraston korvaushakulomakkeen avulla, jonka perusteella hakijalle tehtäisiin valituskelpoinen päätös korvauksesta. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tämän hetkisen arvion mukaan se ei tarvitse lisäresursseja korvausten käsittelyyn.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esitetty ratkaisu toteuttaa komission 13.5.2020 antamaa suositusta siltä osin kuin kyse on matkakuponkien houkuttelevuuden parantamisesta sekä kuluttajien yhdenvertaisesta suojasta matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystapauksissa.

Valmistelussa tarkasteltiin myös vaihtoehtoa, jossa valtion varoista korvattaisiin maksukyvyttömyystapauksissa ainoastaan matkakupongit, mutta muuten menettely olisi sama kuin valitussa vaihtoehdossa. Tässä vaihtoehdossa ei toteutuisi kuluttajien yhdenvertainen kohtelu. Kuluttajat, joilla on koronavirusepidemian vuoksi peruuntuneesta matkasta aiheutunut rahamääräinen saatava, jäisivät kuluttajansuojan ulkopuolelle. Valtion korvausvastuu tässä vaihtoehdossa olisi arviolta 3,4–4,5 miljoonaa euroa.

Tarkastelussa oli myös vaihtoehto, jossa valtio maksaisi matkanjärjestäjille korvauksen kaikkien takaisinmaksuvelvoitteiden suorittamiseksi. Matkanjärjestäjille korvattaisiin kaikki koronaperuuksista aiheutuneet, lain mukaan kuluttajille suoritettavat takaisinmaksut – sekä matkanjärjestäjien jo suorittamat että vielä suorittamatta olevat takaisinmaksuvelvoitteet. Tällöin kyseessä olisi yhdelle toimialalle kohdistettu valtiontuki, joka mahdollisesti sisältäisi komissiolle ilmoitettavaa valtiontukea. Valtion korvausvastuu olisi arviolta 115–150 miljoonaa euroa.

Komission 13.5.2020 antamassa suosituksessa mainitut matkakuponkien takausohjelmien perustaminen ja muu yleinen likviditeettituki yrityksille oli niin ikään tarkastelussa.

Uutta yhdelle toimialalle suunnattua valtiontukea ei kuitenkaan pidetty tarkoituksenmukaisena, koska matkailualan on ollut mahdollista hyödyntää olemassa olevia koronainstrumentteja, muun muassa Business Finlandin koronahäiriötukea, ELY-keskusten koronahäiriötukea, kustannustukea ja Finnveran koronalainoja.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Jäsenvaltioiden käytännöt, matkapakettidirektiivin tulkinta ja kansalliset lainsäädäntöratkaisut vaihtelevat paljon EU:n jäsenvaltioissa sekä ovat muutostilassa.

Joissakin jäsenvaltioissa otettiin heti koronavirusepidemian alkumetreillä käyttöön järjestely, jonka perusteella matkanjärjestäjille ja palveluntarjoajille annettiin mahdollisuus tarjota matkustajille rahapalautuksen asemesta matkakupongi, jonka valtio takaisi mahdollisessa maksukyvyttömyystilanteessa. Osa jäsenmaista päätti lisäksi säätää matkapakettidirektiivistä poikkeavaa kansallista lainsäädäntöä antaen matkanjärjestäjälle tai palveluntarjoajalle oikeuden tarjota matkustajalle ainoastaan matkakuponkia käytännössä samalla eväten matkustajan oikeuden rahan takaisin saamiseen.

EU-jäsenmaista ainakin Alankomaat, Belgia, Italia, Espanja ja Ranska ovat säätäneet poikkeuslakeja, joilla pakotetaan matkustajat hyväksymään matkakupongi takaisinmaksun asemesta. Kyseiset jäsenvaltiot ovat lisäksi tulkinneet matkapakettidirektiivin 17 (1) artiklan sanamuotoa tiukasti, jolloin matkakuponkeja ei voitaisi korvata matkanjärjestäjän asettamasta vakuudesta.

Kesäkuussa 2020 saadun alustavan tiedon mukaan jotkut jäsenvaltiot, kuten Kroatia, Portugali ja Tanska, ovat päätyneet direktiivin laveaan tulkintaan, ja ovat päättäneet korvata matkustajien koronaperuutukset sekä käyttämättömät matkakuponkit vakuuksista matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteessa. On huomioitava, että näistä maista ainakin Tanskalla on direktiivin sanamuotoa pidemmälle menevää kansallista lainsäädäntöä, jossa erityisesti todetaan, että matkustajan saatavat voidaan korvata vakuudesta siitä huolimatta, että matka on peruuntunut muista kuin matkanjärjestäjän maksukyvyttömyydestä johtuvista syistä.

Ruotsi ja Norja ovat päätyneet matkapakettidirektiivin sanamuodon tiukkaan tulkintaan. Heinäkuun 2020 tiedon mukaan Ruotsissa ja Norjassa ei ole säädetty säännöksiä, joilla valtion takaisivat matkakuponkit maksukyvyttömyystilanteissa. Norjassa on kuitenkin hyväksytty lainsäädäntö, jolla on pidennetty matkanjärjestäjän takaisinmaksuaikaa 14 päivästä 3 kuukauteen.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa 31.12.2022 saakka. Lakia ehdotetaan kuitenkin sovellettavaksi kaikkiin aikaisintaan 16.3.2020 tehtyihin maksusuorituksiin.

7 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy esitykseen valtion vuoden 2020 viidenneksi lisätalousarvioksi ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Lisätalousarvioon esitetään otettavaksi uusi 2 miljoonan euron arviomääräraha tässä laissa tarkoitettujen korvausten maksamiseen. Lisäksi varaudutaan 3 miljoonan euron arviomäärärahaan vuoden 2021 ja vuoden 2022 valtion talousarvioihin.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Lakiehdotus

Laki

matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään matkapalveluyhdistelmien tarjoajista annettuun lakiin (921/2017) uusi 10 a § väliaikaisesti seuraavasti:

10 a §

Saatavien maksaminen matkustajille valtion varoista eräissä tapauksissa

Matkustajalle voidaan korvata valtion varoista valtion talousarvion rajoissa matkapalveluyhdistelmistä annetun lain 16 §:ssä tarkoitettu maksusuoritus, jonka matkanjärjestäjä on velvollinen palauttamaan, tai matkustajan maksusuorituksen palautuksen vaihtoehtona vastaanottama matkakuponki, jos matkapaketin peruuntuminen johtuu sellaisista matkapalveluyhdistelmistä annetun lain 5 §:n 6 kohdassa tarkoitetuista väistämättömistä ja poikkeuksellisista olosuhteista, joiden syynä on covid-19-epidemia. Korvaus voidaan maksaa sen jälkeen, kun matkanjärjestäjä on asetettu konkurssiin.

Vaatimus korvauksen maksamisesta on esitettävä Kilpailu- ja kuluttajavirastolle 6 kuukauden kuluessa siitä, kun matkanjärjestäjä on asetettu konkurssiin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto päättää korvauksen myöntämisestä.

Matkustajalla ei ole oikeutta korvaukseen tämän pykälän nojalla, jos hänelle maksetaan 1 momentissa tarkoitettuja saatavia jonkin muun lain tai sopimuksen perusteella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2022. Lakia sovelletaan maksusuorituksiin, jotka on tehty 16 päivänä maaliskuuta 2020 tai sen jälkeen.

Helsingissä 3.9.2020

Pääministeri

Sanna Marin

HE 120/2020 vp

Työministeri Tuula Haatainen