

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun direktiivin (EU) 2015/2302 (matkapakettidirektiivi) muuttamiseksi matkustajien suojelun tehostamiseksi sekä direktiivin tiettyjen näkökohtien yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi matkapaketeista ja yhdistetyistä matkajärjestelyistä annetun direktiivin (EU) 2015/2302 (matkapakettidirektiivi) muuttamiseksi matkustajien suojelun tehostamiseksi sekä direktiivin tiettyjen näkökohtien yksinkertaistamiseksi ja selkeyttämiseksi (U 89/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Riitta Haapasaari, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- ryhmäpäällikkö Annina Huolman, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- ryhmäpäällikkö Tom Vihonen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Area Manager (DACH, Benelux, France, Spain & Italy) Heli Saari, Visit Finland
- asiantuntija Johanna Linna, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- toiminnanjohtaja Nina Forsell, Lapin Matkailuelinkeinon liitto
- lakimies Sami Hämäläinen, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- juristi Tarja Luoma, Suomen matkailualan liitto ry
- asiantuntija Karoliina Katila, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Rovaniemen Matkailu- ja Markkinointi Oy, Visit Rovaniemi
- Kuluttajaliitto ry
- Suomen Maaseutumatkailuyrittäjät ry

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Direktiiviehdotuksella muutettaisiin voimassa olevaa matkapakettidirektiiviä direktiivin soveltamisessa muun muassa Covid-19-pandemian yhteydessä havaittujen ongelmien poistamiseksi. Direktiivissä olevia matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn määritelmiä tarkennettaisiin. Matkanjärjestäjän oikeutta periä matkustajalta ennakkomaksuja rajoitettaisiin lähtökohtaisesti 25 prosenttiin matkapaketin kokonaishinnasta. Direktiivissä säädettäisiin myös matkakupongeista, joita matkanjärjestäjä voisi tarjota matkustajalle rahojen palautuksen sijaan. Matkanjärjestäjän maksukyvyttömyyden varalta otettavan vakuuden tulisi kattaa myös maksunpalautukset ja matkakuponit. Korvaukset maksukyvyttömyystilanteissa tulisi suorittaa matkustajille kolmen kuukauden sisällä siitä, kun matkustaja on toimittanut tarvittavat dokumentit.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää matkapakettidirektiivin päivittämistä ja matkustajien oikeuksien parantamista kannatettavana. Muutoksissa on otettava kohtuullisesti huomioon myös matkapalvelujen tarjoajien edut ja tasapuoliset kilpailuedellytykset kaikkien matkapalvelujen tarjoajien kesken.

Valtioneuvosto katsoo, että matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn määritelmät ovat ehdotetuista muutoksista huolimatta edelleen epäselviä. Määritelmät sisältävät mm. aikarajoja, jotka eivät ole perusteltavissa matkustajansuojan näkökulmasta ja jotka tekevät valvonnasta liki mahdotonta. Neuvottelujen kuluessa tulee kokonaisvaltaisesti arvioida määritelmien toimivuus niin palveluntarjoajien, matkustajien kuin valvonnankin näkökulmasta sekä pyrkiä mahdollisuuksien mukaan selkiyttämään määritelmiä. Jos määritelmiä ei onnistuta riittävästi selkiyttämään, valtioneuvosto pitää aiheellisena arvioida neuvottelujen kuluessa, tulisiko direktiivin soveltamisalaa supistaa poistamalla siitä esimerkiksi ns. click through –paketit.

Valtioneuvosto suhtautuu erittäin kriittisesti uuteen ennakkomaksuja koskevaan sääntelyyn. Vastaavanlaisia rajoituksia ei ole asetettu muille matkapalvelujen tarjoajille kuin matkanjärjestäjille ja tämän voidaan katsoa vaarantavan palveluntarjoajien mahdollisuuden tasapuoliseen kilpailuun. Ongelmallista on myös se, että ehdotetun säännöksen estämättä muut matkapalvelujen tarjoajat voisivat vaatia matkanjärjestäjältä ennakkomaksuja. Ehdotettu sääntely, joka sisältää sinänsä perustellun poikkeusmahdollisuuden periä suurempia ennakkomaksuja, ei käytännössä myöskään parantaisi matkustajien asemaa eikä sitä olisi mahdollista tehokkaasti valvoa. Jos ennakkomaksujen perimistä kuitenkin rajataan, valtioneuvosto suhtautuu sinänsä myönteisesti siihen, että sääntelystä voitaisiin tietyissä tapauksissa poiketa, mutta tärkeää on varmistaa poikkeusten tarkkarajaisuus ja täsmällisyys.

Valtioneuvosto kannattaa matkakupongeista säättämistä, mutta ehdotettuja säännöksiä tulee selkeyttää. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotusta siitä, että matkakuponkien vastaanottamisen tulee perustua matkustajan nimenomaiseen suostumukseen ja että matkakuponit kuuluvat maksukyvyttömyysuojan piiriin. Neuvottelujen kuluessa tulee varmistaa, että matkustajan jättäessä matkakuponin käyttämättä matkanjärjestäjällä ei ole velvollisuutta palauttaa enempää kuin matkan alkuperäistä hintaa vastaava määrä, vaikka matkakuponki olisi ollut arvoltaan suurempi.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2024 vp

Valtioneuvosto pitää kannatettavana sitä, että matkustajan oikeutta purkaa matkapakettisopimus väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi selkeytetään. Valtioneuvosto katsoo edelleen, että matkapakettidirektiivissä olisi tarpeellista selkeyttää normaalissa peruutustilanteessa matkustajalle palautettavasta matkapaketin hinnasta matkanjärjestäjän veloittaman peruutusmaksun määräytymisen perusteita, sillä peruutusmaksut ovat joissakin tapauksissa olleet huomattavan suuria. Komissio ei ehdota direktiivin selkeyttämistä tältä osin.

Valtioneuvosto suhtautuu epäillen siihen, että direktiivissä säädettäisiin elinkeinonharjoittajien välisistä sopimussuhteista, vaikkakin erityisesti koronapandemian aikana matkanjärjestäjillä oli suuria vaikeuksia saada palvelujen tarjoajia palauttamaan suoritettuja ennakkomaksuja. Viime kädessä ehdotettu sääntely on kuitenkin hyväksyttävissä, koska se on tahdonvaltaista eli osapuolet voivat siitä sopimuksella poiketa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä maksukyvyttömyyssuojaan ehdotettua tarkentavaa sääntelyä. Neuvottelujen kuluessa on selvitettävä, onko matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteissa kolmen kuukauden määräaika matkustajille palautettavien maksujen osalta riittävä. Erityisesti isojen matkanjärjestäjien maksukyvyttömyystilanteissa määräaika voi olla liian lyhyt korvauksen hakijoiden suuren määrän vuoksi. Suomessa matkanjärjestäjän maksukyvyttömyystilanteita varten asetettavaa vakuutta hallinnoi Kilpailu- ja kuluttajavirasto, joka myös vastaa vakuudesta maksettavista palautuksista.

Valtioneuvosto kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen täytäntöönpanoajan on oltava riittävä. Neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että ehdotettujen säädösmuutosten täytäntöönpanoaika olisi 24 kuukautta. Valtioneuvosto kannattaa lisäksi vähintään 6 kuukauden siirtymäaikaa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen tavoitteena on vahvistaa matkustajansuojan tasoa ja parantaa sisämarkkinoiden toimintaa sekä samalla selkeyttää matkapakettidirektiivin sääntelyä. Taustalla ovat direktiivin soveltamisessa havaitut haasteet ja sääntelyn uudelleenarviointi. Ongelmia on arvioitu olevan erityisesti maksujen palautukseen liittyvässä sääntelyssä, maksukyvyttömyyssuojassa sekä direktiivin epäyhdenmukaisessa soveltamisessa ja tulkinnassa.

Talousvaliokunta on aiemmin jo matkapakettidirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä kiinnittänyt huomiota direktiivin tulkinnanvaraisuudesta seuraavaan oikeusepävarmuuteen sekä tarpeeseen seurata sääntelyn vaikutuksia ja ohjeistaa toimialaa ja kuluttajia lain soveltamisesta. Koska kyse on täysharmonisoivasta sääntelystä, kansallinen liikkumavara sen täytäntöönpanossa on vähäinen. Sääntely määrittää sen vuoksi varsin pitkälti sekä matkustajien oikeuksia että matkailualan toimijoiden velvoitteita ja toimintaedellytyksiä jäsenvaltioissa.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2024 vp

Matkapaketit ja yhdistetyt matkajärjestelyt

Ehdotuksessa pyritään ensinnäkin selkeyttämään matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn määritelmiä. Tavoite on tärkeä: mikäli kuluttajat tai yritykset eivät tiedä, muodostavatko myydyt palvelut matkapaketin tai yhdistetyn matkajärjestelyn, kuluttajien pääsy oikeuksiin ei toteudu tavoitellulla tavalla. Tämä vaikeuttaa myös sääntelyn noudattamisen valvontaa.

On kuitenkin valitettavaa, että määritelmiä pyritään ehdotuksessa selkeyttämään tavalla, jotka voivat tehdä sääntelystä ja sen noudattamisesta entistäkin vaikeampaa. Määritelmät sisältäisivät esimerkiksi aikarajoja, jotka olisivat elinkeinonharjoittajien ja valvonnan kannalta lähes mahdottomia noudattaa ja valvoa eivätkä myöskään kuluttajan kannalta perusteltavissa. Ehdotetun kaltaisen sääntelyn riskinä on sääntelyn heikko ja epäyhtenäinen soveltaminen: yritysten ja kuluttajien yhdenvertaisuus ja yhtäläiset kilpailuedellytykset sisämarkkinoilla eivät välttämättä toteutuisi käytännössä. Talousvaliokunta suhtautuu ehdotuksiin erittäin kriittisesti ja katsoo, että sääntelyä tulee merkittävästi selkiyttää tai rajata siten, että sääntely on tosiasiallisesti noudatettavissa, edistää kuluttajien oikeuksien tehokasta ja yhtenäistä toteutumista eikä luo yrityksille perustetta hallinnollista taakkaa.

Ennakkomaksujen palautusvelvollisuus

Direktiiviin ehdotetaan lisättäväksi uusi, ennakkomaksujen perimistä rajoittava säännös. Ennakkomaksut rajattaisiin tietyin poikkeuksin 25 prosenttiin matkapaketin kokonaishinnasta. Talousvaliokunta suhtautuu valtioneuvoston tavoin erittäin kriittisesti ennakkomaksuja koskevaan sääntelyyn. Ennakkomaksuilla ja niiden rajoittamisella voi olla käytännössä varsin suuria vaikutuksia matkailualan yritysten toimintaedellytyksiin.

Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella ennakkomaksujen rajoittaminen olisi käytännössä mahdollista lähinnä suurille toimijoille, millä voisi lopulta olla kuluttajan valinnanmahdollisuuksia rajoittava vaikutus. Lisäksi sääntely voisi heikentää yritysten tasavertaisia kilpailuedellytyksiä: sen estämättä muut yritykset kuin matkapalvelujen tarjoajat voisivat edelleen vaatia matkanjärjestäjältä ennakkomaksuja.

Nyt ehdotettu säännös sisältää toisaalta niin väljästi muotoillun poikkeusmahdollisuuden, että säännöksen merkitys voi jäädä vähäiseksi eikä se ainakaan vaikuta toteuttavan direktiivin uudistuksen tavoitetta kuluttajansuojan tehostamisesta, yksinkertaistamisesta ja selkeyttämisestä. Talousvaliokunta katsoo, että ennakkomaksujen rajaamisen sijaan ennakkomaksujen suojan kannalta perusteltuja keinoja kuluttajan aseman turvaamiseksi ovat direktiiviehdotukseen sisältyvät maksukyvyttömyyssuojaa koskevat ehdotukset.

Oikeus purkaa sopimus

Ehdotuksella tarkennettaisiin matkustajan oikeutta purkaa sopimus väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin kannatettavana matkapaketin purkuoikeuden täsmentämistä ja pitää tarpeellisena selvittää mahdollisuutta säätää tässä yhteydessä myös peruutusmaksun määräytymisen perusteista. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella peruutusmaksut ovat olleet joissakin tapauksissa huomattavan suuria. Valiokunta

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2024 vp

kiinnittää kuitenkin huomiota myös siihen, että tietyissä tilanteissa matkanjärjestäjien vastuut voisivat muodostua matkailuyrityksille kohtuuttomiksi, mikäli peruutusoikeus seuraisi asiakkaan lähtömaan tilanteesta.

Matkakupongit

Matkakupongeista säätämistä talousvaliokunta pitää perusteltuna niihin liittyvien epäyhtenäisten käytäntöjen ja vallitsevan oikeudellisen epävarmuuden vuoksi. Matkakupongit kuuluisivat jatkossa maksukyvyttömyyssuojan piiriin, ja niiden vastaanottamisen tulee perustua kuluttajan nimenomaiseen suostumukseen. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa ehdotetun sääntelyn täsmällisyys ja arvioida siihen sisältyvien oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoisuutta kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien kannalta ehdotusta koskevien neuvottelujen yhteydessä.

Elinkeinonharjoittajien välinen sääntely

Vaikka kyse on lähtökohtaisesti kuluttajansuojaa koskevasta direktiivistä, ehdotus sisältää elinkeinonharjoittajien välisiin sopimussuhteisiin liittyvää sääntelyä. Direktiivissä säädettäisiin palveluntarjoajan velvollisuudesta palauttaa matkanjärjestäjälle matkapakettiin kuuluvasta palvelusta saamansa maksut 7 päivän kuluessa, jos palveluntarjoaja peruuttaa palvelun tai ei tarjoa sitä. Talousvaliokunta suhtautuu kriittisesti siihen, että direktiivissä puututtaisiin ehdotetulla tavalla yritysten sopimusvapauteen, vaikka ehdotuksen taustalla ovatkin tosiasialliset, erityisesti korona-aikana ilmenneet vaikeudet maksujen palautuksissa.

Kokoavia huomioita

Matkapakettidirektiivin tulisi luoda EU:n sisämarkkinoille ennakoitavaa toimintaympäristöä ja oikeusturvaa sekä kuluttajien että alan toimijoiden näkökulmasta. Talousvaliokunta pitää direktiivin uudistamista sen vuoksi sinänsä tarpeellisenä mutta korostaa tarvetta arvioida ehdotetun kaltaisen yksityiskohtaisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta suhteessa yleiseen kuluttajansuojasääntelyyn. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella nyt ehdotetut uudistukset eivät kuitenkaan monilta osin paranna oikeustilaa, vaan ongelmana olisivat edelleen sääntelyn tulkinnanvaraisuus ja sen luoma hallinnollinen taakka ja kustannusrasite. Ongelmaksi voi muodostua osaltaan myös sääntelyn tosiasiallisen noudattamisen vaikeus alalla, jolla toimijat ovat usein erittäin pieniä yrityksiä. Ehdotetun kaltainen sääntely ei tällöin välttämättä toimisi kuluttajienkaan eduksi. Talousvaliokunta korostaa, että Suomen tulee ehdotusta koskevissa neuvotteluissa vaikuttaa aktiivisesti ehdotuksen ongelmakohtien poistamiseksi ja sääntelyn selkeyttämiseksi ja yksinkertaistamiseksi.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täsmennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto TaVL 4/2024 vp

Helsingissä 8.3.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Juha Viitala sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen