

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmistä ja kuluttajansuojalain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmistä ja kuluttajansuojalain muuttamisesta (HE 105/2017 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Riitta Haapasaari, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Sari Alho, työ- ja elinkeinoministeriö
- apulaisjohtaja Katri Väänänen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- asiantuntija Kimmo Aalto, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- lakimies Sami Hämäläinen, Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry
- toimitusjohtaja Heli Mäki-Fränti, Suomen matkatoimistoalan liitto ry
- apulaisjohtaja Päivi Laatikainen-Mattsson, Suomen matkatoimistoalan liitto ry
- asiantuntija Petri Holopainen, Suomen Yrittäjät ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finnair Oyj
- Finnish Lapland Tourist Board ry
- Suomen matkailuorganisaatioiden yhdistys SUOMA ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki matkapalveluyhdistelmistä, joka korvaisi voimassa olevan valmismatkalain. Lisäksi ehdotetaan eräitä muutoksia kuluttajansuojalakiin. Ehdoteilla säännöksillä pannaan osaltaan täytäntöön matkapaketteja ja yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskeva direktiivi.

Nykyinen käsite "valmismatka" korvattaisiin "matkapaketin" käsitteellä, sillä valmismatka-sana ei kuvaa osuvalla tavalla ehdotetun lain soveltamisalaan kuuluvia matkapalvelujen yhdistelmiä. Uusi laki olisi soveltamisalaltaan voimassa olevaa lakia laajempi. Matkapakettien lisäksi matka-

Valiokunnan mietintö TaVM 15/2017 vp

palveluyhdistelmiä olisivat yhdistetyt matkajärjestelyt. Edellytyksenä matkapaketin syntymiselle olisi, että matkustaja hankkii yhdessä samaa matkaa tai lomaa varten vähintään kaksi erityyppistä matkapalvelua. Matkapalveluja olisivat paitsi kuljetus ja majoitus myös auton tai eräiden muiden moottoriajoneuvojen vuokraus sekä muut matkailupalvelut.

Lisäksi muutoksia ehdotetaan muun muassa säännöksiin, jotka koskevat matkanjärjestäjän ja matkanvälittäjän tiedonantovelvoitteita, matkustajan oikeutta peruuttaa sopimus ennen matkan alkua, hinnan ja muiden matkapakettisopimuksen ehtojen muuttamista matkanjärjestäjän aloitteesta sekä matkustajan oikeuksia siinä tapauksessa, että matkanjärjestäjän suorituksessa on virhe.

Yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskisivat pääsääntöisesti vain lakiin sisältyvät erät elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvoitteet sekä säännökset matkapalveluja varattaessa tapahtuneista virheistä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Uudistuksen tausta ja tavoite

Uudistuksen taustalla on matkailumarkkinoiden kehitys, jossa perinteisten valmismatkojen rinnalle ja niitä korvaamaan on syntynyt uudentyyppisiä matkapalvelujen yhdistelmiä. Tämä kehitys on EU:n tasolla pyritty ottamaan huomioon matkapaketteja ja yhdistettyjä matkajärjestelyjä koskevassa direktiivissä. EU-tason sääntely pantaisiin täytäntöön nyt käsiteltävällä lailla matkapalveluyhdistelmistä ja kuluttajansuojalain muuttamisesta sekä yhtä aikaa vireillä olevilla matkapalveluyhdistelmien tarjoajia ja maksukyvyttömyyssuojaa koskevilla ehdotuksilla (HE 120/2017 vp). Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään 1 päivänä tammikuuta 2018.

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi voimassa oleva valmismatkalaki. Vaikka ehdotettu sääntely vastaa monilta osin voimassa olevaa lakia, sääntelyn yksityiskohtaisuuden taso lisääntyisi nykyisestä. Sisällöllisesti merkittävin muutos olisi matkapaketteja koskevien säännösten soveltamisalan laajeneminen koskemaan matkanjärjestäjien etukäteen kokoamien pakettien lisäksi kaikkia muitakin, yleensä netin kautta varattavia matkapalvelujen yhdistelmiä, joissa on matkustajien yleensä matkapaketteihin yhdistämiä ominaisuuksia. Sääntelyn piiriin tulisi siten nykyistä suurempi joukko matkapalveluyrityksiä.

Ehdotetussa sääntelyssä tehdään erottelu matkapaketin ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen välillä. Tällä erottelulla on merkittäviä vaikutuksia sekä kuluttajien että toimialan yritysten näkökulmasta. Yhdistettyihin matkajärjestelyihin sovellettaisiin olennaisesti kapeampia velvoitteita; niitä koskisivat pääsääntöisesti vain esitykseen sisältyvät elinkeinonharjoittajan tiedonantovelvoitteet ja säännökset matkapalvelua varattaessa tapahtuneista virheistä. Lisäksi elinkeinonharjoittajalla voi olla velvollisuus hankkia vakuus maksukyvyttömyytensä varalta.

Valiokunnan mietintö TaVM 15/2017 vp

Talousvaliokunta pitää hallituksen esitystä ja valittuja sääntelyratkaisuja tässä vaiheessa perusteltuina ja tarkoituksenmukaisina ja puoltaa esitykseen sisältyvien ehdotusten hyväksymistä muuttamattomina seuraavassa esitetyin perusteluin ja huomautuksin.

Täytäntöönpanon lähtökohdat

Nyt käsiteltävän ehdotuksen taustalla oleva matkapakettidirektiivi on pääosin täysharmonisoiva, ja kansallinen liikkumavara sääntelyn täytäntöönpanossa on rajattu. Direktiivin täysharmonisointiluonteen vuoksi ehdotuksen täytäntöönpanossa on pyritty noudattamaan direktiivin käsitteistöä. Valiokunnan asiantuntijakuulemisen perusteella ehdotuksessa käytetty, direktiiviin pohjautuva käsitteistö on paikoin vaikeaselkoinen ja tulkinnanvarainen. Talousvaliokunta pitää esitettävää sääntelyä monilta osin ongelmallisena sääntelyn selkeyden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta. Sääntelyn tulkinnanvaraisuus aiheuttaa oikeusepävarmuutta ja kustannusrasitetta paitsi alalla toimiville, usein pk- tai mikroyrityksiin lukeutuville yrityksille myös kuluttajille.

Matkapakettidirektiivin täytäntöönpanon keskeiseksi haasteeksi muodostuu punninta kansainvälisen sääntely-ympäristön yhtenäisyyden ja kansallisen sääntelyn selkeyttämistarpeen välillä. Matkapakettidirektiivin käsitteistön monimutkaisuudesta, yksityiskohtaisuudesta ja tulkinnanvaraisuudesta riippumatta kansallisen sääntelyn näkökulmasta arvioituna sääntelyn soveltamisalaa ja käsitteistöä olisi perusteltua täsmentää nyt esitetyistä. Matkailutoimialan luonne ja palveluiden digitalisoituminen korostavat EU:n tason ja kansainvälisenkin sääntely-ympäristön yhtenäisyyden merkitystä.

Talousvaliokunta pitää keskeisenä lähtökohtana pyrkimystä yhtenäiseen sääntelyyn ja tulkintakäytäntöön EU:n tasolla. Tämä edistää sisämarkkinoiden toimintaa, toimintaympäristön ennakoitavuutta ja oikeusturvaa sekä alan toimijoiden että kuluttajien näkökulmasta. Käsitteistön yhtenäinen tulkinta ja yhtäläisten kilpailuedellytysten turvaaminen edellyttävät myös komission ja kansallisten viranomaisten tiivistä yhteistyötä ja ohjeistusta direktiivin täytäntöönpanossa. Viime kädessä yhtenäisyyden saavuttaminen saattaa tietyiltä osin edellyttää myös EU-tuomioistuinten tulkintaa.

Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, ettei alan toimintaympäristö rajoitu vain EU-maihin, vaan yhtenäinen sääntely-ympäristö edellyttää kansainvälisiä sopimuksia ja Suomen tulee kiirehtiä niiden aikaansaamista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvottelut matkailijoiden suojelua sekä matkapalvelujen tarjoajien oikeuksia ja velvollisuuksia koskevasta yleissopimuksesta ovat käynnissä, ja sopimusluonnokseen sisältyisi merkittävä osa matkapalveludirektiivin säännöksistä. Tämä tasapainottaisi osaltaan sopimuksen allekirjoittajamaihin sijoittautuneiden yritysten välistä kilpailuasetelmaa.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa ovat herättäneet erityistä huolta toisaalta direktiivin ja sen pohjalta laaditun kansallisen sääntelyn tulkinnanvaraisuus, toisaalta tiettyjen käsitteiden täsmentäminen perusteluihin kirjatulla esimerkeillä. Valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat esittäneet osin ristiriitaisia käsityksiä siitä, missä määrin kansallisessa lainsäädännössä tai sen perusteluissa on tarkoituksenmukaista ennakoida direktiivin käsitteistön tulkintaa. Esimerkkien on arvioitu voivan tietyiltä osin laajentaa kuluttajan oikeuksia direktiivin edellyttämästä tasosta ja aiheuttavan epäyhtenäisen tulkinnan riskin EU-tasolla. Talousvaliokunta pitää täsmentäviä esi-

Valiokunnan mietintö TaVM 15/2017 vp

merkkejä tässä yhteydessä perusteltuina erityisesti sikäli, kun niiden voidaan olettaa yhtenäistävän tulkintakäytäntöä ja vastaavan täytäntöönpanossa jäsenvaltioissa yleisesti noudatettuja linjauksia. Näin on erityisesti sikäli, kun täsmennykset perustuvat vakiintuneeseen oikeuskäytäntöön, ovat johdettavissa direktiivistä tai sen johdanto-osasta tai vastaavat direktiivin täytäntöönpanokokouksissa omaksuttuja linjauksia. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella tämä on ollut myös nyt esitetyn sääntelyn lähtökohta.

Erityiskysymyksiä

Matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn määritelmät. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty kriittisiä arvioita erityisesti matkapaketin ja yhdistettyjen matkajärjestelyjen käsitteiden tulkinnanvaraisuudesta ja tästä aiheutuvista käytännön ongelmista. Ongelmat liittyvät ennen kaikkea yhdistetyn matkajärjestelyn käsitteen epäselvyyteen. Talousvaliokunta pitää ongelmallisena, että esityksen taustana olevan direktiivin käsitteistö on tältä osin paitsi erittäin teknistä ja yksityiskohtaista samalla myös epäselvää. Hallituksen esityksessä noudatetussa mallissa on pyritty pitäytymään mahdollisimman pitkälle direktiivin muotoiluissa, eikä nyt esitetty sääntely siten selvennä oikeustilaa alan toimijoiden kannalta. Talousvaliokunta pitää valittua sääntelyratkaisua osin ongelmallisena. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivin täytäntöönpano on kuitenkin useissa valtioissa kesken, ja esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa on päädytty tältä osin noudattamaan direktiivin käsitteistöä.

Laivamatkat. Valiokunta on arvioinut kysymystä hytillisten laivamatkojen kuulumisesta lain soveltamisalaan. Valiokunta pitää selvitetynä, että nyt ehdotetulla sääntelyllä eikä sen taustalla olevalla direktiivillä ole tarkoitettu muuttaa sääntelyn soveltamisalaa hytillisten laivamatkojen osalta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan esitetty sääntely perustuu EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön.

Matkustajan oikeus peruuttaa sopimus ennen matkan alkua. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty eriäviä näkemyksiä matkustajan oikeudesta peruuttaa sopimus ennen matkan alkua tietyissä tapauksissa ilman peruutusmaksua. Matkustajalla olisi oikeus tähän, jos hänellä on painava syy olettaa, että matkanjärjestäjän suorituksessa tulee olemaan merkittävä virhe. Vaikka direktiivi ei sisällä tätä peruuttamisperustetta, vastaava säännös sisältyy voimassa olevaan valmismatkalakiin, ja sen voidaan katsoa perustuvan voimassa oleviin yleisiin sopimus-oikeudellisiin periaatteisiin, joihin direktiivi ei vaikuta. Talousvaliokunta pitää säännöstä perusteltuna. Lisäksi valiokunta korostaa peruuttamisoikeuden merkitystä turvallisuuteen liittyvien poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi ja pitää tärkeänä, että tähän liittyvässä arvioinnissa otetaan huomioon sekä asiaa koskevat viranomaissuosituksen että tarvittaessa myös muut perusteet.

Vanhentumisaikaa koskeva sääntely. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on herättänyt keskustelua vanhentumisaikaa koskeva sääntely. Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa ei ole esitetty erikseen säädettäväksi vanhentumisajasta. Perustelujen mukaan sovellettaisiin velan vanhentumisesta annetun lain (728/2003) mukaista yleistä kolmen vuoden vanhentumisaikaa. Direktiivin mukaan hinnanalennusta ja vahingonkorvausta koskevien vaatimusten esittämisäika ei saa olla alle kaksi vuotta. Osa valiokunnan kuulemista asiantuntijoista on pitänyt esitettyä yleistä kolmen vuoden valitusaikaa perusteettoman pitkänä. Valiokunta pitää kuitenkin yleisesti muihinkin kulutta-

Valiokunnan mietintö TaVM 15/2017 vp

japalveluihin sovelletun kolmen vuoden valitusajan soveltamista sääntely-ympäristön selkeyden kannalta perusteltuna.

Kokoavia huomioita

Talousvaliokunta pitää valitettavana taustalla olevan matkapakettidirektiivin käsitteistön vaikeatulkintaisuutta. Riippumatta kansallisista täytäntöönpanoratkaisuista tästä seuraa toimialan ja kuluttajien näkökulmasta merkittävää oikeusepävarmuutta. Tämä on omiaan aiheuttamaan myös kustannustason nousua; tätä voi seurata paitsi sääntelyn asettamien vaatimusten noudattamisesta myös velvoitteiden epäselvyydestä.

Vaikka nyt esitetty kansallinen sääntely on selkeyden ja ymmärrettävyyden näkökulmasta osin ongelmallinen, pyrkimys yhtenäiseen toimintaympäristöön ja täysharmonisoivan direktiivin antama vähäinen kansallinen liikkumavara perustelevat valittuja sääntelyratkaisuja. Talousvaliokunta edellyttää kuitenkin, että sääntelyn vaikutuksia toimialan ja kuluttajien näkökulmasta seurataan. Talousvaliokunta pitää samalla välttämättömänä, että toimiala ja kuluttajat saavat valvontaviranomaisilta riittävää ja ennakoivaa neuvontaa ja ohjeistusta lain soveltamisesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Talousvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 105/2017 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Helsingissä 27.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kaj Turunen si
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Harry Harkimo kok
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Martti Mölsä si
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen