

Kirjallinen lausuntopyyntö talousvaliokunnalta / HE 105/2017 vp

HE 105/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmistä ja kuluttajansuojalain muuttamisesta

FINNISH LAPLAND TOURIST BOARD RY:N LAUSUNTO

1. Yleistä

Finnish Lapland Tourist Board ry (Lapin Matkailuelinkeinon liitto ("LME")) on Lapin matkailuyrittäjien yhdistys, jonka tavoitteena on valvoa matkailualalla toimivien yrittäjien yleisiä ja yhteisiä etuja, edistää jäsentensä välistä yhteistoimintaa, parantaa alan yleisiä toimintaedellytyksiä ja nostaa matkailualan arvostusta. Lapin matkailuyrittäjien toiminta pohjautuu valtaosin erikokoisten toimijoiden yhteistyöhön ja alihankkijoiden käyttämiseen matkakokonaisuuden järjestämisessä. Vireillä oleva lainsäädäntöuudistus koskettaa olennaiselta osin juuri Lapin matkailumarkkinaa, jossa yhteistyö osapuolten välillä, erityyppiset matkapaketit ja yhdistellyt matkapalvelujärjestelyt eri toimijoiden kesken ovat keskeisessä roolissa. Lapin matkailu on kasvanut viime vuosina merkittävästi ja erityisesti kansainväliset matkailijat suuntaavat valtaosin matkansa nimenomaan Lappiin. Lapin matkailun tunnusluvut vuodelta 2017 kertovat merkittävästä kasvusta; matkailun kokonaisliikevaihto vuositasona on noin miljardin euron luokkaa ja matkailun osuus BKT:stä on 5,9 % (muualla Suomessa 2,5 %).

LME ottaa kantaa tässä lausunnossaan ehdotukseen *hallituksen esitykseksi (HE 105/2017 vp) eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmistä ja kuluttajansuojalain muuttamisesta*.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2302/2015) matkapaketeista ja yhdistetyistä matkanjärjestelyistä eli matkapakettidirektiivi annettiin 25.11.2015. On totta, että täysharmonisoivan luonteensa vuoksi matkapakettidirektiivi ei salli juurikaan liikkumavaraa kansalliselle lainsäädännölle. LME katsoo, että juuri tästä syystä myös kansallisessa lainsäädännössä tulisi varoa sitä, ettei lakia lähdetä säätämään lain esitöiden perusteluiden kautta tai kansallisessa laissa poiketa merkittävästi matkapakettidirektiivistä. LME katsoo, että ehdotetulla lainsäädännöllä voidaan parhaimmillaan varmistaa tasapuoliset toimintaedellytykset matkailualan yrittäjille sekä edistää tarjontaa rajat ylittävässä matkailussa. Tällöin on kuitenkin varmistettava, että lainsäädäntö on täysharmonisoivaa matkapakettidirektiivin edellyttämin tavoin kaikilta osin ja ettei kansallisella lainsäädännöllä aseteta matkailuyrittäjiä kilpailullisesti heikompaan asemaan kuin muualla Euroopassa.

LME:n jäsenien keskuudessa keskustelua on aiheuttanut erityisesti tuleva lainsäädäntö maksukyvyttömyyssuojan osalta ja näiltä osin hallituksen esitys 120/2017 (hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi matkapalveluyhdistelmien tarjoajista, matkapalveluyhdistelmien tarjoajan valvonta- ja maksukyvyttömyyssuojamaksusta, Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain 6 §:n ja rikoslain 30 luvun muuttamisesta), liittyy olennaisilta osin hallituksen esitykseen 105/2017. Vaikka lausuntoa LME:ltä ei ole pyydetty nyt yllä mainitusta lakiehdotuksesta 120 /2017, LME pyytää saada tuoda esiin myös maksukyvyttömyyssuojaan liittyvät haasteet. Vaikka monilta osin uusien toimijoiden rekisteröityminen voidaan nähdä elinkeinon kannalta positiivisena asiana, on todelliset vaikutukset matkailuelinkeinolle otettava huomioon. Merkittävä osa Lapin matkailuyrittäjistä ja erityisesti ohjelmapalveluiden tarjoajista tekee laajaa yhteistyötä muiden matkailuyrittäjien kanssa ja on odotettavissa, että huomattava joukko Lapin matkailuyrittäjistä tulee erityisesti yhdistetyn matkanjärjestelyn kautta uuden lainsäädännön piiriin ja sitä kautta myös maksukyvyttömyyssuojan asettamisvelvollisiksi. Hallituksen esityksessä (120/2017) esitetty arvio noin 400-500 uudesta

matkailuyrittäjistä, jotka tulevat uuden ehdotetun lainsäädännön piiriin on LME käsityksen mukaan hyvinkin maltillinen. Toimivaa kansallista järjestelyä maksukyvyttömyystilanteiden varalta ei tulisi tästä syystä laajentaa liiallisesti ja näin asettaa yhä laajempaa joukkoa PK-sektorin yrityksistä vakuusjärjestelyjen osalta haasteelliseen tilanteeseen, jolloin vakuudenasettamisvelvollisuus seuraisi käytännössä yhteistyöstä muiden matkailuyrittäjien kanssa ja muuttaisi vallitsevaa käytäntöä merkittävästi. Toimiva yhteistyö eri matkailuyrittäjien kesken on voitava varmistaa myös jatkossa. Siten olennainen merkitys on sillä, miten laissa ja lakiehdotuksen perusteluissa määritellään termi yhdistetty matkanjärjestely ja mikä sen soveltamisala tulee olemaan.

2. Yksityiskohtaiset kommentit

1 luku. Yleiset säännökset

Lain soveltamisala ja määritelmät

Matkapakettiin liittyvät määritelmät matkapakettidirektiivissä ja sitä kautta ehdotetussa lainsäädännössä (HE 105/2017) eivät ole yksiselitteisiä vaan sisältävät monia tulkinnanvaraisuuksia ja haasteita. Epäselvyyttä on ilmennyt esimerkiksi matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn käsitteiden määrittelyssä suhteessa toisiinsa ja niiden erottamisessa toisistaan. Onko esimerkiksi matkapaketin muodostava click through –tilanne kysymyksessä silloin, jos verkkovarausmenettelyä hyödyntäen matkustajan tietoja välitetään toiselle elinkeinonharjoittajalle, mutta nämä tiedot eivät kaikilta osin vastaa 1 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja tietoja ja esimerkiksi sähköpostin tilalla välitetäänkin matkustajan puhelinnumero? Hallituksen esityksen perustelujen perusteella on tulkittavissa, että mikäli yksikin tieto lakitekstissä mainituista tiedoista (nimi, sähköpostiosoite, maksutiedot) puuttuu, kyseessä ei olisikaan matkapaketti vaan yhdistetty matkanjärjestely. Hallituksen esityksen perusteluilla ja myös itse lakitekstillä on tässä suhteessa olennainen merkitys tehdä rajanvetoa matkapaketin ja yhdistetyn matkajärjestelyn välillä. Vastuut toisaalta matkapaketin tarjoavan matkanjärjestäjän ja toisaalta yhdistettyjä matkajärjestelyjä tekemien elinkeinonharjoittajien välillä ovat hyvinkin erilaiset tulevassa lainsäädännössä ja siten myös soveltamistilanteet tulee voida kuvata selkeästi.

Edelleen, ei ole täysin selvää, missä tilanteissa on kyse yhdistetystä matkajärjestelystä. Siten rajanveto niiden tilanteiden välillä, jolloin kyse on yhdistetystä matkajärjestelystä ja muusta matkailuelinkeinonharjoittajien välisestä yhteistyö- ja markkinointitoiminnasta, on olennaisen tärkeää. Lapin matkailuyrittäjien keskuudessa on paljolti viime aikoina keskusteltu siitä, miten uusi lainsäädäntö suhteutuu digitalisaation mahdollistamiin yhteistyömalleihin. Lain 4 §:n määrittelyjen perusteluihin on nyt hyvin otettu maininta siitä, että kohdennetuksi myymiseksi ei katsota esimerkiksi yhdistettyjä verkkosivustoja, joilla ei pyritä tekemään sopimusta matkustajan kanssa, eikä myöskään linkkejä, joiden kautta matkustajille tiedotetaan ainoastaan yleisellä tasolla muista matkapalveluista. Tämä on hyvä lähtökohta. Koska erityisesti Lapissa matkailuelinkeinonharjoittajien yhteistyö on osoittautunut ensiarvoisen tärkeäksi, on tärkeää, ettei uudella lainsäädännöllä tarpeettomasti rajoiteta arvokasta ja monille elintärkeää yhteistoimintaa eri matkailuyritysten välillä. Siten vähintäänkin lakiesityksen perusteluissa olisi tärkeää todeta, ettei esim. teknisiä palvelualustoja (platformit), joita on luotu Lapin matkailuelinkeinoyrittäjien tarpeita varten markkinointitarkoituksiin pidetä yhdistettynä matkanjärjestelyinä. Yhdistetty matkanjärjestely tulee selkeästi rajata vain niihin tilanteisiin, jossa tosiasiallisesti elinkeinonharjoittaja on edesauttanut kohdennetusti toisen elinkeinonharjoittajan myyntiä – ei sen sijaan järkeviin markkinointitarkoituksiin yhteistyömalleihin.

On tärkeää, että matkailualan toimijoille ei syntyisi ennalta-arvaamattomia vastuutilanteita. Yhdistetyn matkajärjestelyn elinkeinonharjoittajan velvoitteet ovat lähtökohtaisesti lievempiä kuin matkapakettia myyvän elinkeinonharjoittajan, joten käsitteet matkapaketti ja yhdistetty matkanjärjestely tulisi pystyä erottamaan selkeästi toisistaan. Samoin yhdistetyn matkanjärjestelyn eri soveltamistilanteet tulisi tehdä selkeästi rajata niin, että määritelmät ovat toimijoille selkeitä eivätkä tulisi aiheuttamaan tarpeettomia tulkintaongelmia.

3 luku. Matkapakettisopimuksen muuttaminen ennen matkan alkamista

Sopimuksen luovutus toiselle, matkanjärjestäjän ja matkustajan oikeus peruuttaa sopimus, sopimusehtoja ja hintaa koskevat muutokset.

On tärkeää, että matkapakettisopimuksen muuttaminen ennen matkan alkamista on mahdollista ja ehdotetun lainsäädännön säännökset säätelevät eri tilanteita näiltä osin varsin yksityiskohtaisesti. Matkustajalla on lakiehdotuksen mukaan oikeus myös peruuttaa matkansa. Peruuttamistilanteessa on tärkeää, että myös matkanjärjestäjällä on oikeus velottaa peruuttamisesta kohtuulliset kustannuksensa matkustajalta. Kansallisessa lainsäädännössä ei näiltä osin tulisi laajentaa matkapakettidirektiivin soveltamisalaa. Nyt lakiehdotuksen 3 luvun 15 §:n 2 momentissa on ehdotettu säädettäväksi tilanteesta, jossa matkustajalla olisi oikeus peruuttaa matkansa maksutta:

tai jos matkustajalla muutoin painava syy olettaa, että matkanjärjestäjän suorituksessa tulee olemaan merkittävä virhe.

Matkapakettidirektiivi ei sisällä säännöstä matkustajan oikeudesta peruuttaa sopimus ennakoidun sopimusrikkomuksen perusteella peruutusmaksua maksamatta. LME:n näkemys on, ettei kansallisella tasolla lakiehdotuksen perusteluilla tulisi laajentaa matkapakettidirektiivin mukaista soveltamisalaa enää laajemmaksi kuin se jo nyt on. Lisäksi vetoaminen ennakoituun sopimusrikkomukseen tulisi aiheuttamaan lukuisia tarpeettomia tulkintatilanteita jatkossa. LME ehdottaa, että sanottu lainkohta poistetaan lakitekstistä. Laissa on jo ehdotettu annettavaksi mahdollisuus matkustajalle peruuttaa matkansa tilanteessa, jossa matkustaja peruuttaa matkapakettisopimuksen matkakohteessa tai sen välittömässä läheisyydessä vallitsevien väistämättömien ja poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi. Tämä turvaa LME:n käsityksen mukaan matkustajaa riittävässä laajuudessa.

4 luku. Matkapaketin toteuttaminen

Matkanjärjestäjän vastuu sopimuksen toteuttamisesta, matkanjärjestäjän suorituksen virhe, virheen korjaaminen, hinnanalennus, vahingonkorvaus, avustamisvelvollisuus, matkanjärjestäjän vastuu.

29 § Vahingonkorvaus

Uudistuksena nykyiseen valmismatkalakiimme verrattuna matkapakettidirektiivi toisi kuluttajan oikeuden vahingonkorvaukseen aineettomasta vahingosta kuten matka- tai lomautinnon menettämisestä elinkeinonharjoittajan aiheuttamasta suoritusvirheestä johtuen. Tämä korvausvelvollisuus, jota kansallinen oikeuskäytäntömme ei tunne tällä hetkellä, lähenee ankaraa vastuuta yksittäisen matkailuyrittäjän kannalta ja voi johtaa hallitsemattomiin vastuisiin ja kustannusten nousuun. Tästä syystä lakiehdotuksessa tulisi ehdottomasti välttää ns. "lakiperusteluilla säättämistä" ja niiden tilanteiden ennakoimista, jossa kyseinen mielipahakorvaus voisi tulla kysymykseen. Lapin matkailu perustuu olennaisilta osin elämysten tuottamiseen ja ohjelmapalvelutarjontaan. Siten jo esimerkiksi tilanne, jossa matkailija ei koe elämystä sellaisena kuin hän subjektiivisesti oli sen ajatellut voi aiheuttaa subjektiivista mielipahaa, mutta jota ei objektiivisesti arvioiden tule missään tilanteessa hyväksyä korvauksena suoritettavaksi.

LME toteaa, että direktiivissä todetuin tavoin lain 29 §:ää tulisikin erityisesti aineettomien vahinkojen osalta rajata soveltamisalaltaan vain olennaisiin, objektiivisesti arvioituna merkittäviin virheisiin ja tätä soveltamisalaa tulee korostaa myös lakitekstin perusteluissa. Kansallisessa lainsäädännössä tulisi sallia myös maksimikorvausten määrittäminen sopimuksellisesti näiden aineettomien henkilövahinkojen (mielipaha) osalta.

3. Muut lakiehdotuksen kannalta olennaiset seikat

Reklamaatioaika

Hallituksen esitys ei ota nyt lainkaan kantaa reklamaatioaikoihin. Matkapakettidirektiivissä säädetään vähintään kahden (2) vuoden mittaisesta reklamaatioajasta, kun Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä yleinen vanhentumisaika on kolme (3) vuotta. On olennaisen tärkeää, että mahdollisissa virhetilanteissa matkailija on veloitettu tekemään ilmoituksen virheestä välittömästi ja valtaosassa tapauksia jo matkansa aikana matkanjärjestäjälle, jotta tällä on todellinen mahdollisuus korjata tekemänsä virhe. Yhtä tärkeää on, ettei reklamaatioaikaa venytetä tarpeettomasti. Matkapakettidirektiivissä on säädetty vähintään kahden (2) vuoden mittaisesta reklamaatioajasta, josta ei tulisi poiketa Suomessa. LME esittääkin, että lopulliseksi reklamaatioajaksi säädettäisiin kansallisesti lyhin mahdollinen matkapakettidirektiivin mahdollistama aika eli kaksi (2) vuotta. Tämä olisi yhdenmukainen myös uudistuvan tietosuojalainsäädännön kanssa, joka edellyttää mahdollisimman lyhyttä henkilötietojen käsittelyaikaa.

Arvonlisäverotus

Lakiehdotuksen mahdollisia vaikutuksia arvioitaessa on huomioitava, ettei tällä hetkellä ole tiedossa arvonlisäverolakiin liittyvää kansallista lakimuutosehdotusta, jonka konkretisoisi ehdotetun uuden matkapalveluyhdistelmälain vaikutuksia nykyiseen arvonlisäverolakiin. Myöskään Verohallinto ei ole tiedottanut, valmisteleeko se muutosta matkatoimistopalvelujen marginaaliverotusmenettely-ohjeeseen.

Matkapakettityöryhmän lakiehdotus laventaisi matkanjärjestäjän määritelmää nykyisestä. Koska arvonlisäverolain esitöiden mukaan arvonlisäverolaki ottaa johtoa matkanjärjestäjäkäsitteen määrittämiseksi valmismatkalainsäädännöstä, matkanjärjestäjän käsite arvonlisäverolaissa voi muuttua joiltain osin. Ehdotus ei ota nyt miltään osin kantaa tähän asiaan. Kun selvää on, että uusi lainsäädäntö tuo yhä useampia matkailualan toimijoita lainsäädännön piiriin, on arvonlisäverotusta koskevat kysymykset voitava ratkaista yhtä aikaa lainsäädännön voimaan tulon kanssa.

Tilanteet, joissa muodostuu matkapaketti, vaikka matkustaja tekee sopimuksen eri palveluntarjoajien kanssa, muuttaisi arvonlisäverotuksessa aikaisemmin voimassa olleita sääntöjä siihen, mikä muodostaa valmismatkan. Yhdistetty matkanjärjestely käsitteenä laajentaa edelleen lain soveltamisalaa uusiin toimijoihin. Yleinen verokanta on tällä hetkellä 24 %, mutta erityisesti matkailualalla kuljetus-, majoitus- ja ravintolapalvelut on voitu myydä alhaisempaa verokantaa noudattaen. Uusi lainsäädäntö ei saa johtaa nyt siihen, että arvonlisäverotus kiristyisi.

Lisäksi lainsäädännössä ehdotettu matkapakettimääritelmä voisi laajentaa huomattavasti marginaaliverotusmenettelyn soveltamisalaa ja käytännössä voisi tehdä marginaaliverotusmenettelyn soveltamisesta hyvinkin tulkinnanvaraisen. Tämä ei ole toivottava tilanne.

LME katsoo, että näillä perustein arvonlisäverotus ja marginaaliverotuskysymykset tulisi ottaa huomioon saatettaessa matkapakettidirektiiviä voimaan kansallisesti niin, ettei verotus kiristy.

Kittilässä 9.10.2017

Finnish Lapland Tourist Board ry
Liisa Mäenpää
Toiminnanjohtaja