

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det en temporär ändring av lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster. Enligt förslaget ska Konkurrens- och konsumentverket inte påföra eller ta ut tillsyns- och insolvensskyddsavgift för 2020 av de betalningsskyldiga.

Syftet med propositionen är att underlätta situationen för researrangörer vars affärsverksamhet har lidit av de reserestriktioner som införts på grund av covid-19-pandemin. Avgiften efterskänks för researrangörer som är skyldiga att ställa säkerhet hos Konkurrens- och konsumentverket som skydd för resenärers förhandsbetalningar och kostnader för hemtransport samt att betala tillsyns- och insolvensskyddsavgift. Det som gör situationen utmanande för researrangörerna är att tillsyns- och insolvensskyddsavgiften bestäms på basis av affärsverksamheten 2019, då covid-19-pandemin ännu inte påverkade affärsverksamheten. Staten går miste om skatteinkomster på ca 768 400 euro.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 december 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	3
3 Målsättning	5
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	5
4.1 De viktigaste förslagen.....	5
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	6
4.2.1 Konsekvenser för statsfinanserna.....	6
4.2.2 Konsekvenser för konsumentskyddet och researrangörerna	6
4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna	7
5 Alternativa handlingsvägar	7
6 Remissvar	7
7 Ikraftträdande.....	8
LAGFÖRSLAG	9
Lag om temporär ändring av lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster.....	9

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG (nedan *direktivet om paketresor*) antogs den 25 november 2015. Direktivet har införlivats i medlemsstaternas nationella lagstiftning senast den 1 januari 2018 och medlemsstaterna ska tillämpa dessa bestämmelser sedan den 1 juli 2018.

Syftet med direktivet är att bidra till en väl fungerande inre marknad och till uppnåendet av en hög och så enhetlig konsumentskyddsnivå som möjligt. Direktivet är i huvudsak en rättsakt som syftar till fullständig harmonisering. Genom direktivet har bland annat insolvensskyddet för konsumenter och bestämmelserna om skyldigheten för researrangörer att ställa säkerhet harmoniserats. Direktivet innehåller däremot inga bestämmelser om formen på systemet med säkerheter, vilket innebär att medlemsstaterna har kunnat ordna insolvensskyddet genom nationell lagstiftning på det sätt de anser bäst.

Direktivet om paketresor har i Finland genomförts genom lagen om kombinerade resetjänster (901/2017) och lagen om leverantörer av kombinerade resetjänster (921/2017) som trädde i kraft den 1 juli 2018. Samtidigt trädde lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster (922/2017) i kraft som en del av den nationella lagstiftningen.

Världshälsoorganisationen WHO betecknade coronavirusepidemin som en pandemi den 11 mars 2020. Finlands regering konstaterade den 16 mars 2020 i samverkan med republikens president att det råder undantagsförhållanden i landet på grund av coronavirussituationen och drog upp riktlinjer för att hantera situationen. Bland annat stängdes Finlands gränser och passagerar- och persontrafiken begränsades kraftigt. EU-länderna kom den 17 mars 2020 tillsammans överens om reserestriktioner vid EU:s yttre gränser.

De åtgärder som vidtagits för att förhindra spridningen av coronaviruspandemin, särskilt reserestriktionerna, stoppade i praktiken turistbranschen helt när regeringens riktlinjer hade genomförts.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid arbets- och näringsministeriet.

På grund av propositionens brådskande natur har remisstiden varit tre veckor.

Beredningsunderlaget till propositionen finns i den offentliga tjänsten på adressen <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> med identifieringskoden TEM040:00/2021.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

I lagen om leverantörer av kombinerade resetjänster föreskrivs bland annat om omfattningen av insolvensskyddet för resenärer och researrangörers skyldighet att ställa säkerhet. Insolvensskyddet genomförs så att researrangören ställer en av Konkurrens- och konsumentverket godkänd säkerhet hos verket. Säkerheten ska täcka förskottsbetalningar som resenärerna betalat och hemtransport av resenärer.

Kostnaderna för hemtransport och resenärernas övriga kostnader kan i vissa situationer betalas med statsmedel inom ramen för statsbudgeten. Därför finns i statsbudgeten ett reservationsanslag under moment 32.01.53 Hemtransport av och ersättning till resenärer, för vilket 1 miljon

RP 102/2021 rd

euro beviljades 2018. År 2019 var anslaget fortfarande 1 miljon euro och år 2020 var det 400 000 euro. Anslaget har inte utnyttjats.

Lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster innehåller bestämmelser om en fast tillsynsavgift som grundar sig på det säkerhetsbelopp som leverantören av kombinerade resetjänster ställer och en procentuell insolvensskyddsavgift som betalas enligt omsättningen i försäljningen av kombinerade resetjänster. Avgiften gäller leverantörer av kombinerade resetjänster som är skyldiga att ställa säkerhet och registrera sig i registret över leverantörer av kombinerade resetjänster som är skyldiga att ställa säkerhet.

Konkurrens- och konsumentverket övervakar att bestämmelserna om skyldigheten att ställa säkerhet iakttas, att säkerheterna är tillräckliga och rätt riktade, inklusive de sänkta säkerheterna. Tillsynen finansieras med tillsynsavgiften, vars storlek varierar mellan 405 och 4 050 euro beroende på beloppet av säkerheten. Det totala beloppet av tillsynsavgifter för 2019 var ca 591 300 euro. Det totala beloppet av tillsynsavgifter för 2020 beräknas vara ca 606 000 euro.

Insolvensskyddsavgiften tas ut i händelse att leverantörer av kombinerade resetjänster blir insolventa. Avgiftens storlek är 0,024 procent av en leverantör av kombinerade resetjänsters föregående avslutade räkenskapsperiods omsättning i försäljningen av kombinerade resetjänster. Den räkenskapsperiod som avslutades 2020 är den första räkenskapsperioden för vilken avgiften tas ut. Det totala beloppet av insolvensskyddsavgifter för 2020 beräknas vara ca 162 400 euro.

Den svåra situation för researrangörer som började i mars 2020 har fortsatt. Enligt uppgifter från Resebyråbranschens förbund i Finland rf minskade försäljningen hos företagen inom resebyråbranschen under perioden april-december 2020 med 92,4 procent jämfört med försäljningen under motsvarande period 2019. Försäljningen hos resebyråer i mars 2021 minskade med 78,8 procent jämfört med försäljningen i mars 2020. Det bör noteras att försäljningen i mars 2020 redan hade minskat med 73 procent jämfört med 2019. Försäljningen hos resebyråer hade i mars 2021 minskat med 94,2 procent jämfört med försäljningen i mars 2019. I mars 2021 var ungefär 74 procent av resebyråernas och researrangörernas personal permitterad på hel- eller deltid.

Förutom av den betydande minskningen i försäljningen framgår det försämrade läget för researrangörer också av en minskning i det totala beloppet av säkerheter som de ställt.

Grundprincipen för hur säkerheterna ställs är att produktionen av kombinerade resetjänster beräknas för mellan sex månader och ett år framåt och på basis av det fastställs även säkerheten, vilket betyder att ett företag kan ha en hög säkerhet för upp till ett år framåt även om behovet av säkerheten varierar under året. När de omfattande reserestriktionerna infördes i mars 2020 meddelade Konkurrens- och konsumentverket de researrangörer som finns i säkerhetsregistret att säkerheterna kan anpassas till den rådande situationen genom kortare rapporteringsperioder än normalt och vid behov genom kortare giltighetsperioder för säkerheterna. Många företag behöll dock säkerheten på samma nivå som tidigare under de första månaderna av coronapandemin för att spara på kostnaderna för säkerheter i väntan på att coronaläget skulle förbättras. Därför inföll den mest betydande nedgången i det totala beloppet av säkerheter i slutet av 2020 då den säkerhet som ställts före coronapandemin upphörde för många företag. Av den anledningen sammanfaller minskningen av det totala beloppet av säkerheter inte direkt med stagnationen i omsättningen.

Det totala beloppet av säkerheter som researrangörerna ställt till Konkurrens- och konsumentverket var i december 2019 på sin normala nivå 245 miljoner euro. Efter sommaren 2020 när utsikterna för turismen försämrats hade det totala beloppet av säkerheter i september redan sjunkit till 138 miljoner euro. Den högsäsong under vintern som infaller på båda sidorna av årsskiftet blev inte av 2020–2021, vilket tydligt syntes i januari 2021 då det totala beloppet av säkerheter som ställts var 65 miljoner euro, dvs. det lägsta någonsin. I praktiken hade det totala beloppet av säkerheter nästan sjunkit till en fjärdedel jämfört med normala förhållanden. Vid utgången av april 2021 har minskningen avtagit och vänt till en liten ökning då det totala beloppet av

RP 102/2021 rd

säkerheter ökat från bottennoteringen till ca 80 miljoner euro. Ökningen speglar den ovan nämnda strukturen för säkerheter och framtidsutsikterna, enligt vilka behovet av säkerhet beräknas för ett halvt år till ett år framåt. I själva verket har situationen inte förbättrats nämnvärt i slutet av april 2021.

På grund av den svåra situationen inom turistbranschen utreddes hösten 2020 vid arbets- och näringsministeriet olika alternativ för åtgärder för att anpassa tillsyns- och insolvensskyddsavgiften för leverantörer av kombinerade resetjänster till den svåra situationen. Då kom man fram till att Konkurrens- och konsumentverket skjuter upp uttaget av tillsyns- och insolvensskyddsavgiften till mitten av 2021.

När pandemiläget blivit långvarigt har även det svåra ekonomiska läget inom turistbranschen fortsatt.

Även om situationen inom branschen har förbättrats något och framtidsutsikterna blivit bättre är läget fortfarande osäkert och svårt. Resor bokas för närvarande främst för senhösten 2021 och vintern 2021–2022. Eftersom flera osäkerhetsfaktorer fortfarande inverkar på om resor blir av, debiterar researrangörerna endast små förskottsbetalningar för resebokningarna. Därför har endast en bråkdel influtit för bokningar till företagens kassor jämfört med motsvarande tidpunkt 2019. Detta framgår också av de försäljningsuppgifter som Resebyråbranschens förbund i Finland rf har samlat in av sina medlemmar.

Enligt Konkurrens- och konsumentverket har en del av företagen meddelat att de inte har möjlighet att betala tillsyns- och insolvensskyddsavgiften. Resebyråbranschens förbund har föreslagit att företagen ska befrias från att betala tillsyns- och insolvensskyddsavgift, eftersom det kan få allvarliga följder för enskilda verksamhetsutövare om avgifterna tas ut. Det som gör situationen svår för researrangörer är att tillsynsavgiften tas ut enligt den högsta säkerhet som ställdes 2020 och insolvensskyddsavgiften på basis av omsättningen i försäljningen av paketresor 2019. Den minskade omsättningen 2020 till följd av coronapandemin kommer således att synas först när avgifterna för 2021 tas ut.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att bidra till att underlätta den utdragna svåra ekonomiska situationen för resebyråbranschen till följd av pandemirestriktionerna genom att inte påföra tillsyns- och insolvensskyddsavgift för 2020.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I denna proposition föreslås det att lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster ändras temporärt så att Konkurrens- och konsumentverket inte tar ut tillsyns- och insolvensskyddsavgift för 2020. Till lagen fogas en ny 5 a §, som är i kraft till och med den 31 december 2021. Lagen avses vara temporär, eftersom Konkurrens- och konsumentverket tar ut avgiften kalenderårsvis vid en tidpunkt som verket bestämmer. För 2020 skulle avgiften påföras och tas ut under 2021.

5 a §. Efterskänkande av avgift

Ingen avgift påförs eller tas ut för 2020.

Enligt paragrafen ska Konkurrens- och konsumentverket inte påföra eller ta ut någon tillsyns- och insolvensskyddsavgift för 2020 av dem som är betalningsskyldiga. Avgiften efterskänks i praktiken genom att Konkurrens- och konsumentverket inte sänder någon faktura för den tillsyns- och insolvensskyddsavgift som gäller 2020.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Konsekvenser för statsfinanserna

Det att tillsynsavgiften efterskänks inverkar inte på utgifterna i statsbudgeten. Det att insolvens-skyddsavgiften efterskänks inverkar inte heller på utgifterna i statsbudgeten. Konsekvenserna gäller statens skatteinkomster. Under moment 11.19.09 Övriga skatteinkomster i statsbudgeten uteblir avgiftsintäkterna för 2020, sammanlagt ca 768 400 euro, varav tillsynsavgiftens andel är ca 606 000 euro och insolvensskyddsavgiftens andel ca 162 400 euro.

För Konkurrens- och konsumentverkets omkostnader anvisas årligen ett belopp som motsvarar tillsynsavgiften. År 2020 var beloppet 650 000 euro. Lönekostnaderna för de personer inom Konkurrens- och konsumentverket som utövar tillsynen finansieras med verkets omkostnadsanslag. Det att tillsynsavgiften för 2020 efterskänks inverkar inte på verkets omkostnadsanslag.

Det treåriga reservationsanslaget som kompletterar systemet med säkerheter, moment 32.01.53 Hemtransport av och ersättning till resenärer, kvarstår också i statsbudgeten. Anslaget kan användas till betalning av hemtransport av resenärer och andra ersättningar som ska betalas till resenärer i vissa situationer. År 2018 beviljades 1 miljoner euro för momentet. År 2019 var anslaget fortfarande 1 miljon euro, men år 2020 minskades det till 400 000 euro. Anslaget har inte utnyttjats.

4.2.2 Konsekvenser för konsumentskyddet och researrangörerna

Det att avgiften efterskänks inverkar inte på konsumentskyddet, eftersom researrangörernas skyldighet att ställa en täckande säkerhet fortfarande gäller. Att slopa avgiften strider inte mot EU-förpliktelserna, eftersom skyldigheten enligt direktivet om paketresor att ha ett tillräckligt täckande system med säkerheter fortfarande uppfylls. Det att avgiften efterskänks inverkar inte heller på det ovannämnda reservationsanslaget, som är avsett att vara den säkerhet för resenärer som används i sista hand.

Den ekonomiska situationen för researrangörer underlättas, eftersom de inte behöver betala tillsyns- och insolvensskyddsavgift för 2020.

I fråga om tillsynsavgiften är researrangörerna indelade i sju avgiftsklasser på basis av storleken på den säkerhet de ställt. Den lägsta tillsynsavgiften är 405 euro och den högsta 4 050 euro. Majoriteten av researrangörerna (ca 75 procent) hör till de fyra lägsta avgiftsklasserna, vilket innebär att deras beräknade ekonomiska vinning av att tillsynsavgiften efterskänks varierar mellan 405 och 2 025 euro.

I fråga om insolvensskyddsavgiften är researrangörerna också indelade i sju avgiftsklasser enligt omsättningen i försäljningen av kombinerade resetjänster. Det minsta variationsintervallet för insolvensskyddsavgiften beräknas vara 0,01–2,33 euro och det största 2 744–51 309 euro. Majoriteten av researrangörerna (över 90 procent) hör till de fyra lägsta avgiftsklasserna, vilket innebär att deras beräknade ekonomiska vinning av att insolvensskyddsavgiften efterskänks varierar mellan 0,01 och 239 euro.

Medianvinningen för researrangörerna av att avgiften slopas beräknas på basis av de uppgifter som anmälts till Konkurrens- och konsumentverket vara 955,29 euro, vilket inbegriper både tillsyns- och insolvensskyddsavgiften.

Researrangörer ska enligt lagen lämna sådana uppgifter till Konkurrens- och konsumentverket som behövs för bestämmande av tillsyns- och insolvensskyddsavgiften. Sådana uppgifter är bland annat ett fastställt bokslut och av en revisor bestyrkta uppgifter om arten och omfattningen av de kombinerade resetjänsterna under den avslutade räkenskapsperioden. Researrangörernas administrativa börda minskar till denna del under ett år.

RP 102/2021 rd

En lättnad i fråga om skatt eller avgift kan utgöra sådant statligt stöd som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Vid bedömningen av avgifter av skattenatur som gäller företag är det viktigt att bedöma selektiviteten i betalningsfriheten. Avgiften efterskänks för skattskyldiga företag på lika grunder i proportion till de grundläggande principerna i skattesystemet i fråga och utgör enligt bedömningen således inte ett förbjudet statligt stöd. Kriterierna för statligt stöd uppfylls inte för åtgärden i fråga, som gäller betalningen av skatt för hela året ett visst år, eftersom det att avgiften slopas inte ger något företag eller någon industri selektiva fördelar och efterskänkandet av avgiften inte inbegriper prövning.

4.2.3 Konsekvenser för myndigheterna

Med tillsynsavgiften finansieras den tillsyn som Konkurrens- och konsumentverket utövar, som inriktas på de leverantörer av kombinerade resetjänster som är skyldiga att ställa säkerhet och registrera sig i registret över leverantörer av kombinerade resetjänster.

Eftersom det anslag som är avsett för tillsynen är anvisat för Konkurrens- och konsumentverkets omkostnader inverkar efterskänkandet av tillsynsavgiften inte på Konkurrens- och konsumentverkets ekonomiska ställning, utan i verkets omkostnader kvarstår det anslag på 650 000 euro som anvisats för tillsynen över researrangörer (år 2020).

5 Alternativa handlingsvägar

Kostnadsstöd

Lagen om temporärt kostnadsstöd för företag (508/2020) trädde i kraft den 1 juli 2020 och gällde till och med den 31 december 2020. Stödet var avsett för företag vars omsättning har minskat avsevärt på grund av coronaviruset och som har svårpassade kostnader. De verksamhetsområden som omfattas av kostnadsstödet anges i statsrådets förordning om temporärt kostnadsstöd för företag (509/2020). Stödperioden för den första ansökningsomgången för kostnadsstödet var 1.4–31.5.2020 och stödperioden för den andra ansökningsomgången 1.6–31.10.2020.

Lagen om ändring av lagen om temporärt kostnadsstöd för företag (280/2021) trädde i kraft den 12 april 2021. Stödperioden för den tredje ansökningsomgången är 1.11.2020–28.2.2021. I motiveringen till lagen konstateras att exempel på oflexibla kostnader som ska ersättas med kostnadsstödet är kostnader för långsiktiga marknadsföringsavtal, avgifter för lagstadgade försäkringar eller andra nödvändiga försäkringar samt olika obligatoriska myndighetsavgifter, såsom serveringstillstånd. Enligt uppgifter från Statskontoret kan det tolkas som att också tillsyns- och insolvensskyddsavgiften hör till denna kategori. Av den tillsyns- och insolvensskyddsavgift som gäller 2020 omfattas endast två månader (november och december 2020) av kostnadsstödet, om man beaktar stödperioden för den tredje omgången. Kostnadsstödet gäller således inte hela tillsyns- och insolvensskyddsavgiften för 2020, eftersom stödperioden inte sträcker sig över hela året. Alla aktörer omfattas inte heller nödvändigtvis av kostnadsstödet.

Att lindra tillsyns- och insolvensskyddsavgiften för researrangörer genom att ändra på bestämningsgrunderna är inte ändamålsenligt, när man beaktar den relativt låga nivån på de enskilda avgifterna, behovet av bestämmelser som detta medför samt de administrativa kostnaderna för att ta ut avgiften. Att inte påföra eller ta ut avgiften anses vara rimligt och det mest ändamålsenliga sättet att underlätta situationen för verksamhetsutövarna.

6 Remissvar

Arbets- och näringsministeriet begärde yttranden om utkastet till regeringsproposition av 12 myndigheter och organisationer. Av dem lämnade finansministeriet, Konkurrens- och konsumentverket, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry, Resebyråbranschens förbund i Finland rf, Turism- och Restaurangförbundet rf och Finlands näringsliv rf yttranden. Alla remissinstanser understödde förslaget om att avgiften inte ska tas ut för 2020.

Finansministeriet ansåg att propositionen är motiverad i synnerhet eftersom avgiften grundar sig på den högsta säkerhet som ställdes 2020 och på omsättningen i försäljningen av paketresor

RP 102/2021 rd

2019. Konkurrens- och konsumentverket anser att det är motiverat och skäligt att inte ta ut avgiften i en situation där researrangörerna på grund av olika restriktioner och rekommendationer för resor fortfarande inte har kommit igång med sin affärsverksamhet på ett hållbart sätt. Dessutom nämner Konkurrens- och konsumentverket att det i fråga om att inte ta ut avgiften är värt att notera att det reservationsanslag som insolvensskyddsavgiften ska täcka inte har behövt användas när ersättningar betalats ut vid konkurs för researrangörer.

Resebyråbranschens förbund i Finland rf ställde sig positivt till att tillsyns- och insolvensskyddsavgiften inte påförs eller tas ut för 2020. Förbundet uttryckte sin tillfredsställelse över att staten på det här sättet stöder och går turistbranschen till mötes när branschen lider av coronapandemin. Konsumentförbundet konstaterade att syftet med stödet till turistbranschen är gott och att förslaget inte innehåller ändringar som försämrar konsumenternas ställning, vilket man bör se till också i den fortsatta beredningen. Turism- och Restaurangförbundet rf och Finlands näringsliv rf meddelade att de understöder förslaget.

7 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt och gälla till och med den 31 december 2021.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om temporär ändring av lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till lagen om en tillsyns- och insolvensskyddsavgift för leverantörer av kombinerade resetjänster (922/2017) en ny 5 a § som följer:

5 a §

Efterskänkande av avgift

Ingen avgift påförs eller tas ut för 2020.

Denna lag träder i kraft den xx xxxx 20 _____ och gäller till och med den 31 december 2021.

Helsingfors den 10 juni 2021

Statsminister

Sanna Marin

Arbetsminister Tuula Haatainen