

Stockholm, 2023-10-17

Dnr.nr: Fi 2023/02126

Mottagare: fi.remissvar@regeringskansliet.se, fi.ofa.ko@regeringskansliet.se

Vår referens: Expedia Group Remissvar SOU 2023:33 Ett förbättrat resegarantisystem

Remissyttrande över betänkandet "Ett förbättrat resegarantisystem" (SOU 2023:33)

Expedia Group

Expedia Sweden AB

Expedia Sweden AB har fått betänkandet "Ett förbättrat resegarantisystem" (SOU 2023:33) på remiss. För Expedia Group:s räkning får vi härmed avge följande yttrande.

Stockholm och London, 17 oktober 2023

Vänliga hälsningar,

Charlie Reith, Expedia Group Government Affairs, Norden, Storbritannien och Irland
creith@expediagroup.com

Inledande synpunkter

Expedia Group uppskattar möjligheten att framföra sina synpunkter på betänkandet "Ett förbättrat resegarantisystem" (SOU 2023:33).

Expedia Group är en av världens största onlineresebyråer (hädanefter OTA). Vi äger och driver över 200 resebokningssajter och är verksamma i 75 länder. Vår verksamhet innefattar bokningssajter, reseprisaggregatorer och metasökmotorer samt varumärken som Expedia, Hotels.com, MrJet, Vrbo (tidigare HomeAway, vår plattform för korttidsuthyrning) och Trivago. Vi har över 500 flygbolag knutna till våra globala plattformar och bokar miljontals hotellrum, paket, semesterboenden och hyrbilar årligen.

Sverige är en viktig marknad för Expedia Group, både som en plats där vi säljer paketresor och fristående produkter och som destination för så många som 2,9 miljoner globala resenärer varje år.

Som en global aktör i resebranschen stöder Expedia Group betänkandets slutsatser som betonar vikten av ett hållbart skydd för konsumenter. Vi håller med den svenska regeringen om att det är rätt att se över konsumentskyddet för paketresor med tanke på erfarenheterna av Covid-19-pandemin. Sålunda arbetar vi med Europeiska kommissionen och andra nationella regeringar för att se över liknande lagstiftning och regelverk, däribland EU:s paketresedirektiv.

I enlighet med det nuvarande systemet är Expedia Group registrerat hos Kammarkollegiet som en paketresearrangör och som en aktör som underlättar sammanlänkade researrangemang ("linked travel arrangements", hädanefter LTA). Vi har via Kammarkollegiet en godkänd försäkringslösning som täcker hela värdet av våra paketresor och täcker de inbetalningar vi erhållit för LTA som vi underlättat i Sverige. Detta är i linje med vår strategi på andra europeiska marknader, det ger en betydande och robust täckning och skulle kunna betalas ut direkt till resenärer i den osannolika situationen att vi hamnar på obestånd.

Vi är medvetna om att betänkandet har utformats i samverkan med den svenska resebranschen och därmed möter de behov som marknadsaktörer baserade i Sverige har. Med tanke på avsaknaden av möjligheter på den svenska marknaden för arrangörer att skaffa en resegarantiförsäkring så förstår vi att det finns behov för en gemensam garantifond (hädanefter "Fonden") som täcker en betydande del av bokningarna.

Det är dock viktigt att överväga att många globala reseföretag, däribland Expedia Group, redan verkar under befintliga arrangemang för insolvensskydd. Om det föreslagna systemet skulle gälla för alla researrangörer, är vi oroliga för hur det skulle fungera för vår verksamhet. I synnerhet tror vi att det avsevärt kan öka kostnaderna för att verka i Sverige och potentiellt till och med minska graden av insolvensskydd som våra kunder har jämfört med våra nuvarande arrangemang. Detta följer av att vårt nuvarande skydd helt täcker risken/exponeringen av våra reglerade bokningar i Sverige.

Även om vi skulle föredra att det nuvarande systemet skulle kvarstå oförändrat, i stället för att genomföra betänkandets förslag, inser vi att detta kanske inte är rimligt när reformprocessen nu gått så pass långt. Av det skälet föreslår vi ödmjukast att en flexibilitet byggs in i det nya systemet för företag utanför EU/EES, som till exempel Expedia Group, att välja mellan olika lösningar för att uppfylla reglerna, så länge kraven på konsumentskydd och annan reglering efterlevs och godkänns av berörda myndigheter.

Ett sådant mer flexibelt tillvägagångssätt skulle bygga på individuella riskbedömningar av varje företag som registrerar sig i det nya systemet, för att avgöra om deras nuvarande skydd är tillräckligt i förhållande till den inneboende risken för konsumenten vid deras insolvens.

I nästa avsnitt ger vi kommentarer på flera specifika förslag som ingår i det föreslagna resegarantisystemet. Vi ger sedan några förslag som den svenska regeringen kan ta med i den fortsatta lagstiftningsprocessen.

Vi utvecklar gärna samtliga dessa synpunkter på förfrågan.

Synpunkter på enskilda förslag

Det finns fördelar med en enhetlig nivå för det nominella bidraget för paket, avsnitt 7.9.6

Betänkandet föreslår två olika nivåer för bidraget per resenär till den nationella garantifonden, Fonden, baserat på paketresans värde, att betalas in över fem år.

Det är Expedia Groups uppfattning att denna modell kan medföra ökade kostnader och komplexitet för reseföretag och vi förespråkar därför att en enhetlig nivå för bidraget implementeras istället. Detta skulle vara enklare och mer förutsägbart för företag att administrera samt minska kostnaderna för regelefterlevnad. Kostnaden för att övervaka varje paketresetransaktion, avgöra om den ligger över eller under ett visst tröskelvärde och sedan ta ut en lämplig avgift ska inte underskattas och skulle medföra att vi behöver bygga om våra befintliga system.

Förutom omaknet att administrera avgiften utgår vi från att en rapporteringsskyldighet för registrerade företag behöver införas. Förutsatt att företag måste överföra det nominella bidraget till den svenska regeringen eller den utsedda systemadministratören, utgår vi från att det kommer finnas en mekanism för rapportering och validering av uppgifterna i syfte att säkerställa att inbetalda bidrag till Fonden är korrekta, även om detta inte förklaras i betänkandet. Detta skulle innebära ökade kostnader för paketresearrangörer, i synnerhet om man, likt Expedia Group, inte har Sverige som huvudmarknad. Våra uppskattningar ger vid handen att de ökade kostnaderna avsevärt kan påverka vinstmarginalen för paketresor, vilket kan få den oavsiktliga konsekvensen att vissa företag drivs bort från marknaden. Detta skulle leda till att både konkurrensen och konsumenternas valmöjligheter minskar.

Ett enhetligt nominellt bidrag till Fonden för paketresor skulle å sin sida vara mer effektivt och kunna tillämpas antingen som en fast avgift per resenär eller en avgift baserat på en andel av företagets totala antal resenärer under en viss period. Vi kan se fördelar med båda tillvägagångssätten och fördelar jämfört med betänkandets förslagets med en tudelad avgiftsmodell.

Ett perspektiv som saknas i betänkandet och som, enligt vad vi kan se, inte diskuterats av utredningen, är hanteringen av LTA inom det nya resegarantisystemet. Vi utvecklar vårt resonemang om detta i slutet av vårt remissvar. Gällande de nominella bidragen till Fonden anser vi att det är viktigt att betona att bidragen per resa med LTA bör vara betydligt lägre än för paketresor. Detta för att spegla den väsentligt lägre inneboende risken som är förknippad med LTA-bokningar, vilket följer av att återbetalningsansvaret endast gäller de pengar som faktiskt betalats till reseföretaget som underlättar LTA (snarare än hela bokningens värde), och återbetalningen gäller endast vid insolvens av en näringsidkare som underlättat ett LTA.

Vikten av rimligt enkla rapporteringskrav, avsnitt 7.2.6

Som vi berört tidigare är vi oroad över att de betänkandets förslag inte ger vägledning för vilka rapporteringskyldigheter som kommer att åläggas företag som säljer paketresor eller som underlättar LTA.

Som vi varit inne på förutsätter vi att den ansvariga myndigheten skulle kräva en viss grad av rapportering och verifiering för att övervaka de nominella bidragen till Fonden. På samma sätt skulle beräkningen av den individuella garantin – som föreslås utgöra 6,25 % av den resegarantipliktiga årsomsättningen för varje reseaktör – sannolikt kräva att man skattar en paketresearrangörs förväntade intäkter under en given period. Det skulle sannolikt även kräva regelbunden rapportering av denna data samt periodisk verifiering eller revision för att säkerställa dess noggrannhet. Detta skulle också betydligt öka kostnaderna för regelefterlevnad och göra paketreseprodukter mindre ekonomiskt hållbara för vissa aktörer. Faktum är att vi uppskattar att kostnaderna för att följa det föreslagna systemet lätt skulle kunna uppgå till hundratusentals dollar per år.

Vi uppmanar den svenska regeringen att säkerställa att systemet minimerar företagets rapporteringsbörda. I stället för att kräva tredjepartsrevision av siffrorna, borde en modell övervägas där företagen själva intygar att deras beräkningar är korrekta. Detta kan bygga på att en specifik ansvarig inom företaget, exempelvis den främste ekonomiansvarige, måste underteckna både de nominella bidragsbetalningarna och individuell garanti samt hålla tidigare års register tillgängliga för inspektion. Detta skapar ansvar om det skulle upptäckas fel i beräkningarna samtidigt som det säkerställer att det nya systemet inte ålägger reseföretag, särskilt mindre aktörer, onödigt höga kostnader för regelefterlevnad.

För större paketresearrangörer är det troligt att system för tillsyn och styrning redan finns på plats, särskilt om företaget är börsnoterat, vilket är fallet med Expedia Group. Detta bör ge tillräcklig trygghet för myndigheterna och ge dem möjlighet att anta ett riskbaserat förhållningssätt för att kontrollera om företagets beräkningar är korrekta.

Slutligen kan vi se ytterligare aspekter av de potentiella rapporteringskraven som inte presenteras av utredningen. Hit hör hur ofta betalningar till Fonden ska ske, huruvida avgifterna som ska betalas och beräkningen/rapporteringen av desamma ska baseras på resenärens bokningsdatum eller resenärens vistelse/avresedatum, hur avbokningar före vistelse/avresa ska hanteras (till exempel, skulle avgifter fortfarande betalas för bokningar gjorda men avbokade kort därefter eller någon gång före resan?), och andra liknande praktiska problem.

Vikten av rimlig ansvarsfördelning över resans leveranskedja, avsnitt 10.7.3

Vi ställer oss bakom förslaget att flygbolag bidrar till en separat fond för att täcka kostnader för hemtransport. Men även om en sådan fond skulle kunna betala för hemtransport, skulle konsumenterna i händelse av flygbolagets insolvens fortfarande inte uppnå full kompensation för hela det belopp de har betalat för fristående flygbiljetter. Detta är något som behöver nogga övervägas. Om paketreseföretag och aktörer som underlättat LTA åläggs att bidra till garantifonder som betalar ut hela kostnaden för en bokning, bör fonden för flygbolag också säkerställa samma skyddsnivå för resenärer som bokar fristående flyg.

Vi är av uppfattningen att flygbolagen bör, jämte researrangörer, bidra till Fonden för paketrese- och LTA-bokningar. Givet att flygresan i många fall är den dyraste komponenten av en konsuments reseutgifter (de utgör vanligtvis ungefär hälften av kostnaden för de paketresor som Expedia Group erbjuder) är det viktigt att reglerna säkerställer att konsumenten skyddas.

Insolvens för ett flygbolag, eller för en av de alltmer dominerande "integrerade" paketresearrangörerna som inkluderar ett flygbolag, vore mycket mer skadlig för en konsument än insolvensen för en onlineresebyrå eller liknande mellanhand, vilket blev tydligt när Thomas Cook kollapsade. Om en mellanhand däremot skulle bli insolvent, skulle resenärens bokning hos både flygbolag och boende fortfarande vara på plats och därför skulle resan i många fall fortfarande kunna genomföras.

Vi anser inte att detta perspektiv för närvarande ges tillräckligt stort utrymme i det föreslagna systemet. Vi anser att flygbolagens ansvar bör utökas genom att fonden fullt skyddar fristående flygningar. Vidare anser vi att flygbolagen bör bidra till Fonden för paketresor och LTA. Detta skulle kompensera den avgift som krävs från paketresearrangörerna och företag som underlättar LTA samt sprida ansvaret mer rättvist över hela leveranskedjan. Det skulle också säkerställa lika villkor mellan olika aktörer i leveranskedjan.

Vikten av att Sveriges system ligger i linje med liknande marknader, kapitel 5

Det nuvarande resegarantisystemet i Sverige, med individuella resegarantier administrerade av Kammarkollegiet, anses vara best practice inom den globala resebranschen. Vi noterar att betänkanudet redogör för, och drar lärdom av, nationella resegarantisystem både i de nordiska länderna och i andra relevanta EU-länder.

Resultaten tyder på att skyddet mot sektorsinsolvens organiseras på olika sätt i olika medlemsländer där lösningar med privata garantifonder, försäkringsbaserade lösningar eller en kombination av båda, samt andra privata arrangemang såsom bankgarantier förekommer. Det är dock viktigt att notera att Sverige redan har en modell som anses vara exemplarisk. Under översyn av Kammarkollegiet samarbetar den svenska resebranschen i dag för att säkerställa individuella resegarantier, vilket ger både resenärer och företag ökad säkerhet.

Utifrån Expedia Groups erfarenhet finns det aspekter i vissa länders resegarantisystem som bör undvikas. I synnerhet gäller detta den nuvarande modellen i Tyskland som berörs i betänkanudet. Vi tycker inte att det tyska systemet är en god förebild. De nya reglerna infördes med viss brådska förra året och är redan föremål för översyn i vissa delar, och branschen efterlyser reformer. Modellen innefattar deltagaravgifter som företag måste betala för att registrera sig som paketresearrangörer eller som företag som underlättar LTA, kombinerat med individuella garantier. Men faktum är att dessa individuella garantier inte får vara i form av insolvensförsäkringslösningar. För vissa företag, som Expedia Group, är insolvensförsäkringslösningar den mest effektiva formen av garantier och kan täcka hela risken/exponeringen för alla resenärsbokningar. Det tyska systemet har en bristfällig flexibilitet då systemet kräver att det är den statliga fonden som är resegarantimottagaren i stället för resenären själv. Ett sådant system är inte förenligt med de produkter för insolvensförsäkring som vi har kunnat identifiera på marknaden. Den bristande flexibiliteten i det tyska systemet har tvingat företag som Expedia Group, som redan hade befintliga försäkringslösningar på plats, att ersätta dem med dyrare obligationslösningar och betala höga bidragsavgifter till fonden. Vi hoppas att reformen av den tyska modellen kommer att ta itu med denna fråga, och vi uppmanar den svenska regeringen att säkerställa att deras nya garantisystem inte begränsar de tillgängliga alternativen för konsumentskydd.

Faktum är att för ett företag som Expedia Group utgör kostnaderna för att uppfylla kraven på den tyska marknaden en betydande börda och påverkar de snäva vinstmarginaler som råder i vår bransch. Tyskland är dock en stor marknad, vilket innebär att vi genererar en vinst, och vår närvaro i garantisystemet förblir lönsam. För mindre marknader riskerar den ekonomiska beräkningen att se annorlunda ut om liknande system införs.

Däremot finns det flera länder i Europa med garantifonder som fungerar bra, till stor del för att de tar hänsyn till mångfalden av affärsmodeller inom resesektorn och har ett flexibelt förhållningssätt till vilken typ av insolvensskydd som är tillåtet. Vi skulle uppmuntra den svenska regeringen att låta sig inspireras av modellerna i länder som Irland, Frankrike, Belgien, Schweiz, Danmark och Norge. Dessa länder tillåter en mängd olika insolvensskyddslösningar, med mindre betungande krav och lägre krav på ytterligare fondavgifter, i vissa fall inga avgifter alls, vilket ger företag möjligheten att välja den täckning som bäst passar deras behov, under förutsättning att den godkänns av den relevanta nationella myndigheten.

Vikten av statligt stöd för övergång till det nya systemet, avsnitt 7.9.9

Betänkandet konstaterar att en omedelbar övergång från det nuvarande systemet till ett system med endast en kollektiv fond, Fonden, är omöjlig utan statlig intervention samt att en gradvis process där befintliga garantiförpliktelser fasas ut medan Fonden byggs upp är att föredra.

Expedia Group stöder denna slutsats. Även om vår förhoppning är att det nya systemet tillåter oss och liknande företag att fortsätta med vårt nuvarande försäkringsbaserade skydd, kommer företag som behöver övergå från det nuvarande systemet under Kammarkollegiet till den föreslagna Fonden att behöva stöd för att säkerställa att de inte betalar dubbelt för insolvensskydd under de inledande åren. Vi föreslår att regeringen, under de fem år då Fonden byggs upp, träder in för att garantera ett fullvärdigt konsumentskydd. En sådan lösning skulle kunna innebära att statens exponering minskar år efter år i takt med att bidrag betalas in. Detta kommer att garantera att företagen inte behöver betala för sina befintliga skydd samtidigt som de implementerar det nya systemet.

Förslag till det nya systemet

Säkerställ flexibilitet i det nya resegarantisystemet

En rimlig utgångspunkt för insolvensskydd måste utgå från en bedömning av olika aktörers risknivå. Vi anser att individuella riskbedömningar bör utgöra grundbulten för att registrera företag i det svenska resegarantisystemet och avgöra graden av deras deltagande.

Med den breda variationen av affärsmodeller inom resebranschen exponeras Fonden för mycket olika risknivåer beroende på företagstyp. Exempelvis finns det vissa aktörer vars insolvens skulle ha avsevärt större påverkan på konsumenterna, såsom stora researrangörer och integrerade reseföretag som omfattar både flygbolag och paketreseverksamheter. Å andra sidan är mellanhänder, såsom onlineresebyråer som Expedia Group, som vanligtvis snabbt vidarebefordrar resenärernas pengar till leverantörer, förknippade med betydligt lägre risk. En insolvens inom denna del av branschen skulle inte innebära samma belastning på Fondens resurser. Riskbedömningen bör även ta hänsyn till om företaget redan har någon form av insolvensskydd på plats, såsom befintliga insolvensförsäkringar, bankgarantier eller annan kapitaltäckning.

När riskbedömningen väl är genomförd bör den utgöra grunden för en bedömning av aktörens skyldigheter enligt systemet. Dessa skyldigheter kan inkludera en granskning av företagets balansräkning, omfattningen av dess affär på den svenska marknaden, huruvida det finns ekonomiska åtaganden gentemot flygcharter eller hotellbokningar, samt om aktören är börsnoterad, föremål för extern revision och står under regulativ tillsyn på andra etablerade marknader.

En möjlig lösning vore att företag som befins medföra lägsta risknivå, och som kan bevisa att de har ett insolvensskydd i enlighet med Kammarkollegiets krav, ska erbjudas möjlighet att behålla sina befintliga arrangemang och därmed godkännas även inom det nya systemet. Vi förstår att många svenska företag stöder utredningens förslag och att denna flexibilitet därför sannolikt endast berör globala företag med låg risknivå. Trots det kan flexibiliteten vara av avgörande betydelse för att

säkerställa deras fortsatta deltagande i resegarantisystemet. Detta skulle säkerställa att så många leverantörer som möjligt kan fortsätta att verka på den svenska marknaden, hålla kostnaderna, och därmed priserna, låga samt upprätthålla en sund konkurrenssituation, samtidigt som konsumenternas rättigheter skyddas på bästa sätt.

Företag med en högre risknivå skulle behöva fullt ut integreras i det nya systemet. Bedömningen av deras riskprofil, baserad på hur deras insolvens skulle påverka konsumenterna, kan tjäna som vägledning för att fastställa nivån av individuell garanti och den nominella fondavgift de ska bidra med. Ett sådant tillvägagångssätt skulle möjliggöra en flexibel individuell garanti och i vissa fall resultera i en högre nominell avgift till Fonden (även om vi, i enlighet med våra tidigare kommentarer, fortfarande förespråkar en enhetlig avgift per paketrese- och LTA-resenär, snarare än en tudelad avgift baserad på paketresans värde).

Våra förslag skulle medföra ett mer rättvist system, anpassat till fler affärsmodeller inom den globala resebranschen. Ett ökat fokus på riskbedömning skulle också göra det tydligt att flygbolagen bör bidra till Fonden, givet att deras eventuella insolvens skulle ha störst inverkan på konsumenterna.

Förtydliga de sammanlänkande researrangemangens (LTA) ställning

Som ovan nämnts så tas LTA inte uttryckligen upp i betänkandet. Det är således oklart om det är avsett att de skulle leda till en nominell avgift för Fonden, eller om de skulle ta hänsyn till de intäktsberäkningar som de individuella garantierna bygger på.

LTA är generellt billigare bokningar än paketresor och rapporteras ofta utgöra en mindre del av försäljningen. I Sverige är Expedia Groups paketreseverksamhet flera gånger större än vår LTA-verksamhet. LTA omfattas dock fortfarande av EU:s paketresedirektiv och ger konsumenter rätt till återbetalning av alla pengar de har betalat direkt till sitt reseföretag i händelse av insolvens.

Vi föreslår att LTA uttryckligen inkluderas i resegarantisystemet, för att säkerställa att resenärer är skyddade mot insolvens. Men med tanke på att värdet på LTA generellt sett är lägre och konsumentskyddet som tillhandahålls endast täcker det som faktiskt betalats till resebolaget, utgör LTA en klart lägre risk för Fonden jämfört med paketreserbokningar. Därför föreslår vi att de nominella bidragen till Fonden bör vara väsentligt lägre per resenär för LTA. På samma sätt bör det vid beräkningen av de individuella garantierna för LTA krävas en mindre intäktsprocent. Detta säkerställer att bidragen till systemet för resepaket och LTA matchar riskexponeringen för respektive produkt, samtidigt som kostnaderna för regelefterlevnad minimeras.

Vi är medvetna om att begreppet LTA ingår i den pågående översynen av paketresedirektivet. Därför har vi inte kommenterat distinktionen eller fördelningen mellan de två typerna av LTA (a och b). Enligt Expedia Groups erfarenhet, är LTA "b" ett svårt begrepp att tillämpa i praktiken eftersom konsumenterna tenderar att inte förstå det – och det tillämpas inte särskilt ofta av branschen. Vår uppfattning av EU:s intentioner är dock att LTA kommer att finnas kvar i någon form och därför är det värdefullt att adressera dem i de svenska förslagen.

Vi är tillgängliga för eventuella följdfrågor eller ytterligare information.