



Ändringsdirektiv om paketresor och sammanlänkade researrangemang

Justitiedepartementet

2024-01-22

Dokumentbeteckning

COM(2023) 905

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om ändring av direktiv (EU) 2015/2302 för att göra skyddet av resenärer effektivare och för att förenkla och förtydliga vissa aspekter av direktivet

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 29 november 2023 ett förslag till ett direktiv om ändringar i direktivet om paketresor och sammanlänkade researrangemang. Syftet med förslaget är att stärka konsumentskyddet, även vid kriser, samt att förtydliga och förenkla vissa begrepp och bestämmelser i direktivet och därigenom förbättra den inre marknaden. Förslaget innebär bland annat att det införs regler om värdebevis och om begränsning av förskottsbetalningar från resenärer. Vidare utökas resenärens rätt att avboka en paketresa utan att behöva betala någon avgift, om det föreligger oundvikliga och extraordinära omständigheter. Dessutom införs en rätt för arrangörer att få återbetalning från näringsidkare som ska tillhandahålla en resetjänst som en del i en paketresa, om resetjänsten avbokas eller annars inte tillhandahålls.

Regeringen välkomnar målsättningen att stärka konsumentskyddet och ser positivt på ändringar som innebär att regelverket förtydligas och förenklas. För regeringen är det viktigt att regelverket utformas så att företagens regelbörda och administrativa kostnader minimeras. Även myndigheternas kostnader bör begränsas. Regeringen avser att arbeta för enhetliga och ändamålsenliga regler på en hög konsumentskyddsnivå och för en god balans mellan konsumenters och näringsidkares intresse.

1.1 Ärendets bakgrund

Europaparlamentet och rådet antog i november 2015 direktivet (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang. Direktivet ersatte ett tidigare direktiv från 1990 och innehåller fullharmoniserande bestämmelser om skydd för resenärer vid paketresor. Det har genomförts i svensk rätt genom paketreselagen (2018:1217), resegarantilagen (2018:1218) och resegarantiförordningen (2018:1340). Direktivet och dess genomförande behandlas i prop. 2017/18:225 och prop. 2017:18/226.

Covid-19-pandemin ledde till att ett mycket stort antal resor avbokades eller ställdes in. Samtidigt upphörde i princip bokningen av nya resor. På grund av paketresearrangörernas problem med likviditet fick många resenärer inte någon ersättning för avbokade eller inställda resor, i vart fall inte förrän långt efter de 14 dagar som krävs enligt direktivet. I maj 2020 presenterade kommissionen därför en rekommendation om frivilligt användande av värdebevis (vouchrar), med syftet att säkerställa att värdebevis blev ett lönsamt och attraktivt alternativ till återbetalning vid avbokade resor (rekommendation 2020/648). Medlemsstaterna följde rekommendationen i varierade grad. I en rapport från kommissionen om tillämpningen av direktivet uppmärksammades flera utmaningar i genomförandet av direktivet och hur det tillämpades i medlemsstaterna (KOM(2021) 90). Förutom problem som var kopplade till covid-19-pandemin lyfte rapporten även fram osäkerheten i tillämpningen av reglerna om sammanlänkade researrangemang, svårigheter för arrangörer att ordna med återbetalning och frågan om ett effektivt insolvensskydd i krissituationer.

Även andra aktörer har pekat på brister i det befintliga regelverket. I en särskild rapport rekommenderade Europeiska revisionsrätten kommissionen att vidta åtgärder och vid behov lägga fram lagstiftningsförslag för att säkerställa att passagerare får ersättning, även under kriser (revisionsrättens särskilda rapport 15/2021). I ett yttrande från plattformen Fit for Future identifierades fem problem i direktivet och förslag om åtgärdande lämnades (2021/SBGR3/15). En analys av direktivets funktion aviserades också i kommissionens meddelande Ny strategi för konsumentpolitiken (KOM(2020) 696).

Förslaget till ändringsdirektiv presenterades den 29 november 2023 som en del av ett paket för att stärka passagerares rättigheter.

1.2 Förslagets innehåll

Paketresedirektivet syftar till att förbättra den inre marknaden och stärka skyddet för resenärer. Covid-19-pandemin visade att det nuvarande systemet har vissa svagheter och luckor. Syftet med föreslagen är att modernisera direktivet, fylla ut luckor i regleringen samt förtydliga och förenkla vissa begrepp och bestämmelser. Ändringsdirektivet avses på det sättet bidra till att uppnå direktivets syfte och att stärka skyddet för resenärer, även vid kriser.

1.2.1 Tillämpningsområde

Direktivet i dess nuvarande lydelse är tillämpligt på paketresor som erbjuds eller säljs av näringsidkare till resenärer. Förslaget innebär att tillämpningsområdet utvidgas till att också gälla för arrangörers rätt till återbetalning från en näringsidkare om en resetjänst som ingår i en paketresa ställs in.

Vidare innebär förslaget att definitionerna av paketresa och av sammanlänkade researrangemang justeras för att minska svårigheterna att skilja dem åt och för att säkerställa att de inte överlappar varandra.

1.2.2 Betalningar

Enligt förslaget ska det införas bestämmelser om betalningar i direktivet. Förslaget innebär att arrangörer och återförsäljare inte ska ha rätt att från resenärer kräva förskottsbetalning som överstiger 25 procent av priset för paketresan. Den återstående betalningen får inte krävas tidigare än 28 dagar före paketresans början. Om paketresan bokas senare än 28 dagar före resans början gäller inte någon begränsning av möjligheten att kräva förskottsbetalning.

Undantag från begränsningen ska gälla om förskottsbetalning är nödvändig för att säkerställa att paketresan kan anordnas och utföras. Så kan vara fallet om arrangören behöver betala i förskott till en näringsidkare som tillhandahåller resetjänster (t.ex. inkvartering eller passagerartransport) eller om arrangören behöver täcka egna kostnader som redan vid bokningstillfället har direkt samband med anordnandet och utförandet av paketresan.

1.2.3 Avtalsinnehåll

I direktivet finns bestämmelser om krav på vad ett paketreseavtal ska innehålla. Enligt förslaget utökas kraven på så sätt att det i avtalet även ska anges att paketresearrangören är ansvarig för återbetalning med anledning av avbokning eller ändring i avtalet. Relevant standardinformationsformulär ska

också biläggas avtalet och i avtalet ska det göras en tydlig hänvisning till formuläret.

2023/24:FPM28

1.2.4 Resenärens rätt att säga upp paketreseavtalet

Enligt direktivet har resenären rätt att säga upp paketreseavtalet utan att betala någon avgift vid oundvikliga eller extraordinära omständigheter på resmålet eller i dess omedelbara närhet som väsentligen påverkar fullgörandet av paketresan. Enligt förslaget ska resenären även ha rätt att säga upp avtalet när det föreligger sådana omständigheter på resenärens bosättningsort eller avreseort, eller om sådana omständigheter påverkar resan till resmålet. Resenären ska enligt förslaget få säga upp avtalet när det rimligen kan förväntas att paketresans utförande väsentligen kommer att påverkas av oundvikliga och extraordinära omständigheter.

Vidare införs det en bestämmelse som innebär att myndigheters officiella avrådanden från resor ska vara en viktig omständighet vid bedömningen om det förelegat oundvikliga och extraordinära omständigheter. Detsamma gäller om resenärer kommer att omfattas av allvarliga restriktioner på resmålet, på avreseorten eller på hemorten.

Enligt förslaget ska dessutom återbetalningar med anledning av en inställd eller avbokad resa göras oavsett om resenären begär återbetalning eller inte.

1.2.5 Värdebevis

Enligt förslaget ska användningen av värdebevis regleras i direktivet. Förslaget innebär att en arrangör får erbjuda ett värdebevis i stället för återbetalning om en paketresa avbokas eller ställs in. Det ska vara frivilligt för resenären att acceptera värdebeviset. Värdet ska motsvara minst det belopp som annars skulle ha återbetalas, men får uppgå till ett högre belopp. Vissa formella krav för användningen av värdebevis uppställs också, såsom att resenären skriftligen ska få viss förhandsinformation. Dessutom ska värdebevis vara överlåtbara och ha en giltighetstid om maximalt 12 månader.

1.2.6 Skydd mot obestånd

Enligt förslaget ska direktivets nuvarande bestämmelser om skydd mot obestånd förtydligas och specificeras i syfte att göra skyddet effektivare och mer likformigt mellan medlemsstaterna. Bland annat ska även krav på återbetalning som har uppstått innan näringsidkarens obestånd och värdebevis omfattas av den säkerhet som reseaktörerna ska ha. I förslaget anges också att säkerheten vid varje tidpunkt ska vara tillräcklig för att täcka

1.2.7 Rätt till återbetalning för arrangörer

Enligt förslaget införs det regler om paketresearrangörers rätt till återbetalning från en näringsidkare som tillhandahåller resetjänster som är en del av en paketresa. Arrangören ska enligt förslaget ha rätt till återbetalning inom sju dagar om näringsidkaren avbokar en resetjänst eller inte tillhandahåller tjänsten.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nu gällande direktivet har genomförts i paketreselagen, resegarantilagen och en därtill hörande förordning. Direktivets civilrättsliga bestämmelser finns i paketreselagen. Där finns också bestämmelser om marknadsrättsliga påföljder och om tillsyn. Bestämmelserna om skydd för resenärer vid obestånd finns i resegarantilagen och resegarantiförordningen. Kommissionens förslag till ändringsdirektiv skulle medföra ändringar i dessa regelverk.

Eftersom förslaget innebär att direktivets definitioner av paketresa och sammanlänkat researrangemang ändras skulle ett genomförande medföra motsvarande ändring i paketreselagens definitioner, till vilka resegarantilagen hänvisar. I paketreselagen finns inte några bestämmelser som begränsar möjligheten att begära förskottsbetalningar. För att genomföra förslaget i denna del skulle sådana bestämmelser behöva införas. Även förslagets bestämmelser om värdebevis och paketresearrangörens rätt till återbetalning från en näringsidkare skulle innebära nya regler i paketreselagen. Förslagets ytterligare krav på avtalsinnehåll och utökade möjligheter till avbeställning utan avgift skulle innebära justeringar av motsvarande bestämmelser i paketreselagen.

Värdebevis och krav på återbetalning av någon annan anledning än näringsidkarens obestånd omfattas enligt de nuvarande reglerna inte av någon skyldighet att ordna resegaranti. I december 2021 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att se över det svenska resegarantisystemet. Utredningen lämnade sitt betänkande Ett förbättrat resegarantisystem (SOU 2023:33) i juni 2023. I betänkandet föreslår utredningen bland annat att krav på återbetalning av värdebevis ska omfattas av resegarantisystemet. Utredningen föreslår också att en resegarantifond ska inrättas. Betänkandet har remitterats och förslagen bereds i Regeringskansliet. Frågan om hur utredningens förslag förhåller sig till

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget och en sammanfattning av analysen (SWD[2023] 906 respektive SWD[2023] 907). Enligt kommissionens bedömning skulle en ändring av direktivet enligt förslaget medföra vissa kostnader för arrangörer och återförsäljare, men också lättnader på grund av tydligare och enklare regler i direktivet. Kostnader kan förväntas föras vidare till resenärerna. Att reglerna blir tydligare och enklare bedöms öka regelefterlevnaden och medföra färre prövningar i domstol. Enligt kommissionen förväntas förslaget inte påverka EU:s budget.

Regeringen delar kommissionens bedömning i stort. Förslaget kan komma att innebära ökade kostnader för Kammarkollegiet för att pröva ärenden om resegaranti och att utöva tillsyn. Eventuella kostnader som förslagen kan leda till för statsbudgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Förslagen berör resenärer och näringsidkare i form av researrangörer men även flygbolag och andra som tillhandahåller resetjänster. Regeringen välkomnar målsättningen att stärka konsumentskyddet och ser positivt på ändringar som innebär att regelverket förtydligas och förenklas. Det är viktigt att de nya reglerna är väl avvägda, även näringsidkare emellan, och att de inte innebär omotiverade kostnader och begränsningar för företagen eller myndigheter. För regeringen är det viktigt att regelverket utformas på ett sådant sätt att företagens regelbörda och administrativa kostnader minimeras. Regeringen avser att arbeta för enhetliga och ändamålsenliga regler på en hög konsumentskyddsnivå. Det är viktigt att verka för en god balans mellan konsumenters och näringsidkares intressen och att kostnaderna för myndigheter begränsas.

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget kommer att skickas på remiss.

Visita och Svenska Resebranschföreningen (SRF) har före remitteringen inkommit med synpunkter och framför invändningar bl.a. mot förslaget om att begränsa möjligheten att kräva förskottsbetalning.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund för förslaget angett artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. I artikeln regleras möjligheten att besluta om åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och för att få den att fungera. Det ordinarie lagstiftningsförfarandet tillämpas, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt antar direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen pekar bl.a. på att paketresesektorn är gränsöverskridande till sin karaktär, både genom resenärers resande och genom gränsöverskridande försäljning av paketresor. Syftet med direktivet är att bidra till en väl

fungerande inre marknad och att säkerställa ett högt konsumentskydd. Målet med förslaget är att modernisera reglerna och åtgärda de problem som har uppmärksammats med direktivet, vilket enligt kommissionen kommer att bidra till att direktivets syfte uppnås. Förslagen är, liksom direktivet i dess nuvarande lydelse, fullharmoniserande eftersom det som regleras bara kan lösas på EU-nivå. När det gäller bestämmelserna om skydd vid obestånd är det dock även fortsättningsvis överlämnat till medlemsländerna att överväga vilka typer av lösningar som inrättas för att genomföra dessa artiklar i respektive land.

Enligt kommissionen överskrider förslaget inte det som är nödvändigt för att uppnå målen eftersom förslaget är begränsat till de delar av reselagstiftningen där EU-åtgärder är nödvändiga. Åtgärderna i förslaget är enligt kommissionen proportionerliga både avseende krisberedskap och för normala förhållanden. De nya åtgärderna är enligt kommissionen anpassade för behoven och väl avvägda avseende omfattning och styrka.

Regeringen konstaterar att förslaget har en tydlig gränsöverskridande karaktär och att dess målsättningar knappast kan uppnås genom en reglering i respektive medlemsstat. Regeringen delar därför kommissionens bedömning att direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Vidare är förslaget enligt regeringens bedömning förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att remitteras. Första behandlingen av förslaget i en rådsarbetsgrupp är planerad till februari. Det är inte känt när Europaparlamentet kommer att påbörja behandlingen av förslaget.

4.2 Fackuttryck/termer