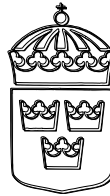


Kommittédirektiv



Genomförande av nytt EU-direktiv om paketresor och översyn av resegarantisystemet

Dir.
2015:69

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 2015.

Sammanfattning

EU väntas inom kort besluta ett direktiv om paketresor och assisterade researrangemang. Direktivets syfte är att bidra till en hög konsumentskyddsnivå på området och till en väl fungerande inre marknad. En särskild utredare ska undersöka hur svensk rätt förhåller sig till direktivet och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs för att genomföra direktivet.

Utredaren ska därutöver analysera dagens system för att ställa resegarantier och överväga vilka ändringar som kan behövas. Utredaren ska även överväga behovet av resegarantier för andra typer av researrangemang än paketresor och assisterade researrangemang.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2016.

EU-direktivet och motsvarande svenska regler

Gällande svensk reglering

Till grund för det nuvarande svenska regelverket om paketresor ligger paketresedirektivet (rådets direktiv [90/314/EEG] av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang). Direktivet har genomförts i svensk rätt genom lagen (1992:1672) om paketresor (paketreselagen) och resegarantilagen (1972:204). Därutöver har Konsumentverket

utfärdat föreskrifter och allmänna råd om paketresor (KOVFS 1993:3).

Paketreselagen anknyter nära till 1990 års direktiv, även om det i vissa delar finns avvikande regler. Lagen innehåller bestämmelser om information till resenärer och om avtalsvillkor, t.ex. att priset alltid måste anges. I lagen finns också bestämmelser om ändringar i avtalet samt om tillsyn av hur lagen följs.

Förslaget till nytt paketresedirektiv

Inom EU väntas inom kort antas ett direktiv som är baserat på Europeiska kommissionens förslag COM(2013) 512 final till Europaparlamentets och rådets direktiv om paketresor och assisterade researrangemang och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 samt direktiv 2011/83/EU och om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG. Förslaget innebär dels att en stor del av reglerna i 1990 års paketresedirektiv överförs mer eller mindre oförändrade till det nya direktivet, dels att det införs nya regler.

Regeringen är positiv till att konsumentskyddet utvidgas och att regelverket görs mer enhetligt. Regeringens övergripande målsättning i förhandlingarna har varit att en god balans ska råda mellan konsumenters och näringsidkares intressen och att en snedvriden konkurrens på resemaknaden ska motverkas.

Med paketresa avses enligt förslaget en kombination av minst två olika typer av resetjänster som köps för samma resa eller semester. Med resetjänst avses passagerartransport, inkvartering och biluthyrning samt andra turisttjänster som inte utgör en sidotjänst till de tre övriga resetjänsterna. Vidare föreslås vissa regler för s.k. assisterade researrangemang. Med detta avses en kombination av minst två resetjänster för samma resa, men som inte uppfyller definitionen av en paketresa. Kombinationen ska resultera i separata avtal med olika resetjänstleverantörer men ha förmedlats av en näringsidkare.

Bakgrunden till förslaget är bl.a. att resemaknaden har genomgått omfattande förändringar sedan 1990 års paketresedirektiv antogs. Det är numera vanligt att resetjänster

säljs via internet, genom att kunderna själva kombinerar sin paketresa, i stället för genom traditionella återförsäljare. Att många resor bokas av kunderna själva på internet har medfört att vissa resetjänster har hamnat i en rättslig gråzon eller utanför paketresedirektivets tillämpningsområde. Det finns också luckor i konsumentskyddet även för dem som har bokat mer traditionella paketresor. Vidare leder vissa bestämmelser i 1990 års paketresedirektiv till onödiga kostnader för arrangörer och återförsäljare, t.ex. krav på information i broschyrer.

Förslaget till ett nytt EU-direktiv syftar alltså till att anpassa regelverket till utvecklingen på resemarknaden. Direktivet är ett s.k. fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna inte får behålla eller införa bestämmelser som avviker från direktivet. I vissa frågor ger direktivet emellertid medlemsstaterna viss valfrihet vid genomförandet.

Medlemsstaterna ska ha genomfört direktivet senast två år efter att det har antagits.

Den föreslagna regleringen innehåller nya eller ändrade bestämmelser i bl.a. följande frågor:

- En utvidgning av direktivets tillämpningsområde i förhållande till 1990 års direktiv. Det nya direktivet föreslås få en vidare definition av paketresor och bli tillämpligt även på s.k. assisterade researrangemang.
- Undantag för vissa slags affärsresor.
- Krav på information angående paketreseavtalet och sätt för att lämna sådan information.
- Möjlighet till prisökning, t.ex. på grund av ökade bränslekostnader.
- Resenärens rätt att avboka en paketresa vid extraordinära händelser på resmålet.
- Arrangörens respektive återförsäljarens ansvar för att en paketresa fullgörs enligt avtalet.
- Arrangörens ansvar avseende kostnader för inkvartering när resenärens återresa i tid inte kan säkerställas på grund av vissa extraordinära omständigheter.
- Kriterier för beräkning av säkerheter till skydd vid insolvenssituationer.

- Skyldighet för återförsäljare av assisterade researrangemang att ställa säkerhet och att lämna information.

Under förhandlingarna har vissa ytterligare frågor tillkommit. Däribland kan nämnas en bestämmelse om möjlighet till krav på skriftlig bekräftelse vid telefonförsäljning samt ångerrätt vid försäljning utanför fasta affärslokaler.

Särskilt om resegarantier

Resegarantisystemet

Resegarantilagens bestämmelser om resegarantier, dvs. ställande av säkerhet till skydd för resenären vid arrangörens obestånd m.m., fanns i svensk rätt redan före 1990 års paketresedirektiv och bygger alltså inte på EU-rättslig grund. Enligt resegarantilagen ska den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor ställa säkerhet hos Kammarkollegiet innan en paketresa eller en transport som sker tillsammans med en paketresa marknadsförs. Skyldigheten att ställa säkerhet gäller även för vissa resor som sammantaget uppvisar en väsentlig likhet med en paketresa samt vissa utbildningsresor.

Enligt lagen ska resegarantin som regel bestå av en betalningsutfästelse utfärdad av en bank eller ett försäkringsbolag, som fullgörs på begäran. Resegarantin ska gälla det belopp som Kammarkollegiet med hänsyn till reseverksamhetens art och omfattning bestämmer.

Ärenden om utbetalning av resegarantier prövas av en särskild nämnd, Resegarantinämnden. Nämnden består av en ordförande och ledamöter som kan anses företräda konsumentintressen respektive företagarintressen. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Resegarantilagstiftningen har utretts vid flera tillfällen under de senaste decennierna. Kritiken mot systemet har varit bl.a. att det är ekonomiskt betungande för framför allt de mindre reseföretagen och innebär mycket administration för Kammarkollegiet. Någon större förändring av resegarantisystemet har dock inte genomförts.

Den kritik som tidigare framförts är fortfarande aktuell. Både Kammarkollegiet och aktörer på resemarknaden har påtalat att det nuvarande systemet innebär ett etableringshinder på marknaden, dels på grund av de kostnader som det kan innebära, dels för att det förekommer att banker eller försäkringsbolag inte beviljar resegarantier, bl.a. med hänvisning till att företaget har för liten omsättning eller är nytt.

Riksdagen har i ett tillkännagivande uttalat att regeringen bör utreda en alternativ modell för ställande av resegaranti i syfte att bättre tillgodose de små reseföretagens intressen och konsumenternas behov av skydd (bet. 2004/05:LU8, rskr. 2004/05:154 och 2004/05:155).

Resegarantier för andra resetjänster än paketresor

Under 1990-talet blev det allt vanligare att endast köpa transporten av en researrangör och på så sätt kunna resa utomlands på ett relativt billigt sätt. Resegarantilagens avgränsning medförde att dessa resenärer blev utan ersättning vid reseföretagets konkurs, till skillnad från resenärer som köpt en paketresa med samma reseföretag till samma resmål. Genom en ändring i resegarantilagen 1996 utvidgades tillämpningsområdet till att, utöver paketresor, omfatta även andra resor som sker tillsammans med en paketresa, s.k. stolsförsäljning. På senare tid har utvecklingen inom luftfartssektorn inneburit att konkurrensen ökat genom tillkomsten av s.k. lågprisbolag. Enligt Kammarkollegiet medför nuvarande lagstiftning svårigheter att bedöma om en transport har skett tillsammans med en paketresa.

Resegarantilagens tillämpningsområde utvidgades ytterligare 2003 till att omfatta resor som består av separata transport- och inkvarteringstjänster, som sammantagna uppvisar en väsentlig likhet med en paketresa. Ändringen föranleddes av problem vid gränsdragningen av vad som utgör en kombination av separata resetjänster respektive paketresor, framför allt vid köp via internet, och syftade till att stärka konsumentskyddet.

Av förslaget till nytt direktiv framgår att begreppet inkvartering inte innefattar inkvartering för bostadsändamål,

t.ex. vid långvariga språkkurser. Syftet är att kodifiera EU-domstolens dom i mål C-237/97 *AFS Intercultural Programs Finland ry*, där domstolen konstaterade att paketresedirektivet inte är tillämpligt på utbytesverksamhet för skolelever. Efter EU-domstolens avgörande ändrades resegarantilagen så att skyldighet att ställa garantier även gäller för den som annat än tillfälligtvis säljer eller marknadsför resor som består av transport och utbildningsvistelse med inkvartering i form av boende i en värdfamilj, även om inkvarteringen är kostnadsfri. Regeringen uttalade bl.a. att de som deltar i den aktuella typen av resor är lika skyddsvärda som de som deltar i mera kommersiellt betonade researrangemang (prop. 2001/02:138 s. 16).

Sanktioner

Kammarkollegiet utövar tillsyn enligt resegarantilagen. Kammarkollegiet får förelägga vid vite den som är skyldig att ställa säkerhet enligt lagen att fullgöra sin skyldighet. Om det finns skälig anledning att anta att skyldighet att ställa säkerhet föreligger, får Kammarkollegiet ålägga den som marknadsför en resa att lämna de uppgifter som behövs för att kunna pröva frågan om ställande av säkerhet. Om den uppgiftsskyldige inte lämnar de begärda uppgifterna får kollegiet förelägga denne vid vite att fullgöra sin skyldighet. Enligt resegarantilagen ska den, som uppsåtligen säljer eller marknadsför en resa utan att ha ställt säkerhet, dömas till böter eller fängelse i högst ett år. Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar oriktig uppgift eller underlåter att fullgöra uppgiftsskyldigheten ska dömas till böter. Om gärningen omfattas av ett vitesföreläggande ska ansvar inte dömas ut. Allmänt åtal för brott mot lagen får väckas endast efter medgivande av Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet har i en skrivelse till regeringen föreslagit att det i resegarantilagen bör införas en lätthanterlig och preventiv administrativ sanktion som kan användas också för förfluten tid (Fi2015/36).

Utredningsuppdraget

Uppdraget att genomföra EU-direktivet

En särskild utredare ges i uppdrag att föreslå hur ett nytt EU-direktiv baserat på Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om paketresor och assisterade researrangemang ska genomföras i svensk rätt. Utredaren är oförhindrad att överväga andra närliggande frågor och vid behov föreslå åtgärder.

En allmän utgångspunkt för utredaren är att överväga vilka lagändringar och andra åtgärder som behövs för att genomföra direktivet. Utredaren ska därför analysera direktivet och bedöma i vilken utsträckning svensk rätt behöver ändras och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Utredaren ska se till att bestämmelserna i direktivet förklaras och tydliggörs samtidigt som den EU-gemensamma uppfattningen av direktivets innebörd beaktas.

Även om det är fråga om ett fullharmoniseringsdirektiv, finns det visst utrymme för att vid genomförandet anpassa förslagen till svensk rätt i övrigt, så länge som direktivets syfte uppnås. Utredaren ska sträva efter lösningar som är i linje med gällande principer. Liksom vid all lagstiftning bör enkelhet, överskådlighet och konsekvens eftersträvas.

En utgångspunkt för den civilrättsliga lagstiftning som rör företagandet är neutralitet i förhållande till olika marknader och intressenter. Detta förenklar för dem som berörs och skapar goda konkurrensförutsättningar. Svensk rätt har i stor utsträckning på detta område en gemensam lagstiftning för de olika marknaderna och de skilda partsförhållanden som finns. Utredaren ska eftersträva att den svenska regleringen inte i onödan delas upp utifrån partsförhållanden eller typ av transaktion. Utredaren får därför lämna förslag som innebär att direktivets bestämmelser ges ett större tillämpningsområde i svensk rätt än vad som krävs eller som innebär att särregleringar skapas, men bara om det finns tungt vägande skäl för detta.

Utredaren ska lämna förslag som sammantaget ger en väl balanserad reglering. I detta ligger att utredaren ska ta hänsyn till både näringsidkares intresse och intresset av ett regelverk som ger en hög konsumentskyddsnivå. I detta ligger också att utredaren ska överväga om bestämmelser som inte direkt påverkas av direktivet ändå bör ändras. Det är också viktigt att regleringen inte i onödan leder till ökade kostnader eller administrativa bördor för företagen och enskilda.

Förslaget till nytt EU-direktiv innebär som framgått en reglering som i princip är fullharmoniserad. I vissa frågor kan dock ett nytt direktiv öppna upp möjligheter för medlemsstaterna att göra nationella val och att i vissa fall ställa mer långtgående krav. Utredaren ska analysera och ta ställning till hur sådana valmöjligheter bör utnyttjas. Vid genomförandet ska avtalsfriheten inte begränsas mer än nödvändigt.

Uppdraget att se över resegarantisystemet

I förslaget till nytt direktiv fastställs bl.a. vissa kriterier för beräkningarna som ligger till grund för ställande av resegarantier. Den administrativa utformningen av resegarantisystemet regleras dock inte. Denna fråga överlämnas till medlemsstaterna att reglera.

Utredaren ska analysera dagens system för att ställa resegarantier och överväga vilka ändringar som kan behövas med anledning av de problem som påtalats och som i övrigt framkommer vid analysen. Utredaren ska ha som utgångspunkt att resegarantisystemet bör vara enkelt att administrera, inte innebära alltför stor administrativ börda eller höga kostnader för företagen samtidigt som det ska ge resenärerna det skydd som följer av förslaget till nytt direktiv och av eventuella förslag som utredaren lämnar.

Utredaren ska bedöma om det är ändamålsenligt att utbetalningar av resegarantier prövas av en särskild nämnd och vid behov föreslå ändringar. Om utredaren föreslår att nuvarande ordning bör gälla även fortsättningsvis, ska utredaren överväga om några ändringar kan behövas när det gäller

Resegarantinämndens prövning av ärenden, med anledning av förslaget till nytt direktiv eller av någon annan anledning.

Utredaren ska bedöma om det finns ett fortsatt behov av resegarantier vid s.k. stolsförsäljning och, om så är fallet, överväga om någon ändring i lagstiftningen behövs.

Utredaren ska även bedöma om det finns ett fortsatt behov av resegarantier för resor som består av transport och utbildningsvistelser med inkvartering i värdfamilj och, om så är fallet, överväga om någon ändring i lagstiftningen behövs.

Utredaren ska analysera nuvarande sanktionsmöjligheter och bl.a. bedöma om straffrättsliga sanktioner för de aktuella gärningarna är effektiva och ändamålsenliga. Utredaren ska utifrån bedömningen lämna förslag på ändringar som anses lämpliga för en effektiv tillsyn.

Utredaren är oförhindrad att överväga andra närliggande frågor och vid behov föreslå andra åtgärder när det gäller resegarantier.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska, utöver att redovisa konsekvenserna av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, särskilt redovisa de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för resenärer, företag inom resebranschen och det allmänna.

Om utredarens förslag kan förväntas leda till ökade kostnader för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska följa genomförandet av direktivet i övriga nordiska länder och i de andra länder som bedöms vara av intresse. Utredaren ska även hålla sig informerad om relevant arbete som bedrivs, särskilt Utredningen om konsumentskydd vid telefonförsäljning (SOU 2015:61). Utredaren ska inhämta synpunkter från Konsumentverket, Kammarkollegiet,

Resegarantinämnden, Konkurrensverket och Tillväxtverket, och i lämplig omfattning även från andra myndigheter, företag och ideella organisationer.

Utredaren ska i lämplig omfattning inhämta erfarenheter från andra resegarantisystem i Europa.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2016.

(Finansdepartementet)