

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Ett förbättrat resegarantisystem (SOU 2023:33)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i resegarantilagen (2018:1218) och förslag till ändring i resegarantiförordningen (2018:1340). Vidare föreslås lag om en hemtransportfond för flygresor utomlands.

Utredningen föreslår att tillämpningsområdet för resegarantin utvidgas. Den nuvarande resegarantin ger resenären rätt till ersättning vid insolvenssituationer, dvs. när bristande fullgörelse av reseavtalet beror på insolvens hos arrangören. Utredningen föreslår att resegarantilagen ska omfatta sådana återbetalningskrav där resenärens återbetalning inte har genomförts på grund av arrangörens insolvens. Under covid-19-pandemin förekom det att resenärer, efter att en resa hade blivit inställd eller hade avbeställts, tog emot ett värdebevis från researrangören. Värdebevisen omfattas inte av det nuvarande resegarantisystemet. Utredningen föreslår att sådana värdebevis, som inte är äldre än ett år, som arrangörer föreslagit för resenärer och som de frivilligt godtagit som ett alternativ till återbetalningskrav, också ska omfattas av resegarantin. Vidare föreslås att resegarantisystemet ska ändras så att det inrättas en resegarantifond som ska täcka 75 procent av resenärens krav vid en konkurs, och att reseaktörerna vid sidan av resegarantifonden ska ordna individuella garantier som ska täcka 25 procent av kraven. Resegarantifondens målkapital ska byggas upp genom att reseaktörerna betalar ett bidrag till resegarantifonden på 80 kronor per resenär för resor som kostar 5 000 kronor eller mer, och 40 kronor per resenär för resor som kostar under 5 000 kronor. Till skillnad från dagens system – där beräkningen påverkas av antalet resenärer som reser varje månad, resornas pris och betalningsvillkor med mera – föreslår utredningen att de individuella garantierna som huvudregel ska uppgå till 6,25 procent av den resegarantipliktiga årsomsättningen. Från huvudregeln ska det vara möjligt att göra avsteg, beroende på reseaktörens risk. Därutöver föreslås att ersättningen från resegarantin får betalas ut till den som ersatt resenären för det krav som han eller hon har enligt resegarantilagen. Regeln införs i syfte att resegarantisystemet bättre ska samverka med regelverket som gäller för betalningar med bland annat kontokort. Utredningen föreslår att det inrättas en hemtransportfond i syfte att bistå de resenärer som är strandsatta på en destination utomlands vid händelse av en flygbolagskonkurs. Hemtransportfondens målkapital ska vara 300 miljoner kronor och ska finansieras genom att flygtransportföretag betalar ett bidrag till hemtransportfonden på 3 kronor per resenär.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i konsekvensutredningen att den tidigare Paketreseutredningen i sitt betänkande (SOU 2016:85) Ny resegarantilag beskrev att det dåvarande systemet med resegarantier innebar onödigt höga kostnader för de befintliga reseaktörerna och hinder för nya aktörer att ta sig in på marknaden. Därutöver konstaterade den utredningen att det återkommande inträffat att resenärer inte fått den ersättning de har rätt till. Förslagsställaren konstaterar att de av Paketreseutredningen beskrivna utmaningarna alltfjämt består. När det gäller fall av kvoteringar, det vill säga att resenärer inte fått den ersättning de har rätt till, anges dessa vara förhållandevis få. De höga kostnader som resegarantisystem innebär för reseaktörerna har emellertid inte förändrats trots den senaste reformen av resegarantisystemet. Ett ytterligare problem som visat sig i spåren av covid-19-pandemin anges vara att resenärer blivit utan ersättning om tidpunkterna för den inställda resan och konkursen inte är desamma.

Förslagsställaren anger vidare att dagens system innebär att reseaktörerna avkrävs garantier som ska motsvara vad respektive aktör tagit emot i förskottsbetalning samt kostnader för hemtransport för samtliga resenärer som omfattas av skyddet vid varje given tidpunkt. Det anges innebära att systemet är uppbyggt för att skydda resenärerna i en situation där samtliga reseaktörer går i konkurs samtidigt, där dessa konkurser innebär att samtliga resenärer på resmålen blir strandsatta och att förskottsbetalningar går helt förlorade. Att något sådant skulle inträffa anges vara högst osannolikt. Det anges vara detta överskydd som är den främsta orsaken till de onödigt höga kostnaderna i systemet. Spänningar anges uppkomma i systemet när resenärer inte får den ersättning de har rätt till på grund av att den ställda garantin är för låg. Detta anges i sin tur bero på att Kammarkollegiet har beslutat om ett för lågt belopp på garantin eller att myndighetens beslut inte har följts av reseaktören. Enligt utredningens uppfattning kan man emellertid även tala om att det är resegarantisystemets konstruktion som är anledningen till att resenärer i vissa fall inte får den ersättning de är berättigade till. Eftersom varje reseaktör fullt ut bär sin egen risk finns det ingen finansieringskälla som kan användas för att reglera ersättningskraven i de fall den ställda garantin inte räcker till. Så länge ett sådant system inte lyckas uppnå fullständig precision vid beräkningen av garantierna, och garantibeloppen inte heller schablonmässigt höjs för att ta höjd för detta, kommer enstaka fall att inträffa där den ställda garantin är för låg. Att resenärer med vissa återbetalningskrav och värdebevis har blivit utan ersättning anges förklaras av att den nuvarande resegarantilagen uppställer ett krav på kausalitet mellan det icke fullgjorda paketreseavtalet och arrangörens insolvens.

Den ovan refererade övergripande beskrivningen återfinns i betänkandets tolfte kapitel. Mer detaljerade beskrivningar finns i betänkandets fjärde och sjätte kapitel.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av vilka problem som förslagsställaren bedömer finns med dagens situation och det framgår att förslaget avses att hantera detta. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I betänkandets sjunde kapitel anges bland annat följande. Det förs resonemang om olika alternativ till dagens finansiering av resegarantier. Som alternativ 1 diskuteras möjligheten att

behålla nuvarande system. Utredningens bedömning anges vara att det nuvarande insolvenssystemet, som i huvudsak bygger på individuella garantier, medför onödigt höga kostnader för reseaktörerna och skapar etableringshinder. Vidare anges det innebära att resenäerna riskerar att inte få den ersättning de har rätt till. Det nuvarande systemet bör därför inte behållas oförändrat. Denna bedömning motiverar utredningen med mer utvecklade resonemang där bland annat följande anges. Den nuvarande resegarantilagen anges möjliggöra insolvensskydd i olika former så att aktörerna har möjlighet att välja den lösning som bäst passar deras verksamhet. I april 2022 var omkring 600 arrangörer medlemmar i kollektiva garantier och 1 249 aktörer ordnade resegaranti på annat sätt. Av dessa 1 249 aktörer hade i augusti 2022 endast tre aktörer ordnat resegaranti genom försäkring. I mars 2023 var det 376 aktörer som ordnat resegaranti genom att deponera medlen hos Kammarkollegiet. Utredningen konstaterar att betalningsutfästelser fortfarande är den dominerande formen för att ordna resegaranti, förutom när det gäller de oftast mindre aktörer som är medlemmar i kollektiva garantier. Vidare anges att den tidigare Paketreseutredningen beskrev ett flertal problem med systemet med individuella garantier, bland annat att systemet medför onödigt höga kostnader för reseaktörerna och skapar etableringshinder. Vidare innebar det enligt denna utrednings bedömning att resenäerna riskerar att inte få den ersättning de har rätt till.

Förslagsställaren konstaterar att dessa problem i hög grad fortfarande gör sig gällande. Flera reseaktörer upplever alltjämt systemet som kostsamt och inte minst mindre arrangörer har uppgett att kostnaderna och svårigheterna att skaffa resegaranti utgör hinder för dem att etablera sig och konkurrera med större aktörer. Vid flera av de konkurser som har inträffat sedan 2018 har dessutom Kammarkollegiet behövt göra en kvotering och resenäerna har alltså inte fått den ersättning de har rätt till. Förslagsställaren konstaterar vidare att en reform där återbetalningskrav och värdebevis kommer att omfattas av resegarantisystemet skulle leda till att fler resenärer är berättigade till ersättning vid en konkurs. De kvoteringsbeslut som Kammarkollegiet har fattat enligt dagens resegaranti omfattar inte resenärer med återbetalningskrav och värdebevis. Trots detta har den ställda resegarantin alltså varit för låg för att täcka kraven från resenäerna. Förslagsställarens bedömning är mot denna bakgrund att kostnaderna för resegarantin kan förväntas öka om banker och försäkringsbolag även ska beräkna risken utifrån de resenärer som gör gällande återbetalningskrav och värdebevis vid en insolvenssituation. När förslagsställaren prövat förutsättningarna för att behålla dagens system mot de tidigare angivna utgångspunkterna står det klart att det nuvarande systemet alltjämt är dyrt och kostsamt, innebär vissa etableringshinder och inte alltid ger resenäerna det skydd som de har rätt till. Enligt förslagsställarens uppfattning skulle inte enskilda reformer – exempelvis lagstiftning om senare slutbetalning av paketresor – råda bot på dessa problem. Förslagsställarens bedömning är därför att det inte är lämpligt att behålla dagens system. De alternativa resegarantisystem som bör övervägas anges i första hand bestå av olika fondlösningar.

Ett system med endast en kollektiv fond anges såvitt känt vara oprövat i Europa. Det anges därför inte finnas förutsättningar att studera hur ett sådant system skulle fungera. Förslagsställaren konstaterar att en fond som enda garanti – i likhet med alla fondlösningar – sannolikt skulle leda till lägre kostnader för arrangörerna, vilket i sin tur sannolikt leder till lägre etableringshinder och billigare priser för resenäerna. Dessutom skulle en fond som enda garanti leda till att resenärer i högre grad än i dagens system blir ersatta vid händelse av en konkurs. Det anges emellertid finnas flera risker med en fond som enda garanti. Den största risken anges handla om att fonden utnyttjas genom rent kriminell verksamhet. Om det svenska systemet skulle bestå av endast en fond, med inga eller låga trösklar för medlemskap, skulle enligt förslagsställaren incitamenten öka att utnyttja den fonden. De

senaste åren anges välfärdsbrott ha fått större uppmärksamhet. Det kan handla om bedrägerier inom områden som hemtjänst, föreningsbidrag, personlig assistans eller lönegaranti. Det anges inte kunna uteslutas att en resegarantifond skulle utsättas för samma typ av bedrägeriförsök som andra kollektiva system, exempelvis genom ansökningar om ersättning för påhittade resor. Förutom rent kriminell verksamhet anges ett kollektivt system kunna ge incitament att starta upp mycket riskfylld verksamhet med låga chanser att lyckas men där den möjliga vinsten är ansevärd. Skulle alltför många sådana företag misslyckas skulle fonden lida ett väsentligt tapp och det kan enligt förslagsställaren ifrågasättas om det skulle vara rättvist mot de företag som varit med och byggt upp fonden. Det anges att om dessa risker realiserades skulle en ansevärd mängd resurser krävas för att säkerställa fondens trovärdighet. Det anges i sin tur innebära att den administrativa kostnaden för fonden skulle öka, vilket i sin tur skulle leda till högre medlemsavgifter för arrangörerna. Förslagsställaren konstaterar att det som nyss refererats talar för att en kollektiv fond inte kan vara det enda systemet. De fördelar som kan uppnås med en fond som enda garanti kan i stället uppnås med en större fond och mindre individuella garantier (alternativ 4). Skulle resegarantisystemet bestå av en resegarantifond men ändå kräva att aktörerna ställer en viss individuell garanti minskar incitamenten att utnyttja fonden. Dessutom finns det möjligheter att kräva att en aktör som avser att bedriva särskilt riskfylld verksamhet ställer en högre garanti av vad som annars hade krävts. Utredningens bedömning är därför att en fond som enda garanti (alternativ 2) är mindre lämpligt.

Förslagsställaren diskuterar även, som ett tredje alternativ till dagens resegarantisystem, en lösning med en fond som sekundär garanti. Med sekundär garanti åsyftar utredningen en fond som, trots att den är sekundär till individuella garantier, ändå är tillräckligt stor för att möjliggöra att garantierna kan sänkas betydligt. Att inrätta en resegarantifond som uppgår till några miljoner kronor för att möjliggöra ersättning till resenärer när Kammarkollegiet i dagsläget tvingas fatta kvoteringsbeslut vore en i sammanhanget enkel åtgärd som dessutom bygger på att det nuvarande systemet behålls. Eftersom utredningen inte anser att det nuvarande systemet är lämpligt föreslås heller ingen sådan "säkerhetsfond". Flera av de överväganden som förslagsställaren ser som relevanta avseende ett alternativ med större fond och mindre individuella garantier (senare benämnt alternativ 4) anges gälla för en fond som sekundär garanti. Det anges att en lösning där fonden är sekundär skulle innebära att ersättningen till resenärerna vid händelse av en arrangörs konkurs till största delen ska bäras genom arrangörens individuella garanti. Denna kan emellertid tillåtas vara mindre och inte fullt ut täcka ersättningskraven eftersom det även finns en fond som täcker den resterande delen. Skulle fonden vara sekundär till garantierna bedömer utredningen att 75 procent av risken som utgångspunkt ska bäras av de aktörernas individuella garanti och 25 procent av risken ska bäras av fonden. Fondens kapital bedöms i en sådan lösning behöva uppgå till 500 miljoner kronor, och storleken på de individuella garantierna kan sänkas med 25 procent. (Dessa belopp hänger samman med beräkningar som utredningen gjort för att fastställa en lämplig målnivå för en garantifond och kommer att beskrivas ytterligare i detta yttrandes avsnitt om påverkan på kostnader och verksamhet) I ett system med individuella garantier som primär säkerhet anges det saknas anledning att införa en regel som tillåter att aktörer med särskilt riskfylld verksamhet kan krävas på en högre garanti. Utredningen bedömer att resegarantierna alltför kommer att vara så höga att de skäl som skulle tala för en sådan regel inte är starka.

Slutligen resonerar utredningen kring ett fjärde alternativ med ett resegarantisystem med en stor fond som kompletteras av individuella garantier skulle dra nytta av flera av de fördelar som finns med en fondlösning samtidigt som nackdelarna och riskerna minskar. Med en fondlösning som utformas enligt ett sådant alternativ, med en större fond och mindre

individuella garantier, kommer sannolikt fonden att bära den huvudsakliga kostnaden för att ersätta resenärerna vid en konkurs. Fördelarna anges i stort sett vara desamma som fördelarna med en fondlösning som enda garanti. Eftersom summan av storleken på fonden samt de individuella garantierna är lägre än kostnaden för det fall samtliga aktörer skulle gå i konkurs samtidigt, kan kostnaderna för att ordna resegaranti minskas. Förutom att uppfylla målet att sänka kostnaderna för reseaktörerna anges ett sådant system bidra till att nya och mindre företag har lättare att etablera sig på resemarknaden. Enligt detta alternativ skulle reseaktörerna ändå behöva ordna individuella garantier. Det finns enligt förslagsställaren flera skäl som talar för en sådan ordning. Ett sådant anges vara att storleken på fonden inte behöver vara lika stor som i ett system med endast en fond som garanti. Ett annat skäl anges vara att fonden på det sättet blir mindre exponerad för risker i form av oseriösa aktörer som försöker skaffa sig otillbörliga fördelar på bekostnad av seriösa. Den individuella garantin skulle då, förutom att användas för att betala resenärerna vid en konkurs, fungera som en medlemsavgift i fonden och bidra till systemets trovärdighet.

I kapitel 7 finns också resonemang där förslagsställaren beskriver olika möjliga sätt att bygga upp en fond. Alternativ 1 för en sådan uppbyggnad anges vara att använda ett nominellt bidrag. Att bygga upp resegarantifonden genom nominella bidrag anges innebära att reseaktörerna betalar ett visst bidrag, bestämt i kronor, för varje såld resa (för varje resenär). Detta bidrag kan i sin tur differentieras i två eller flera steg beroende på resans pris eller på resans destination. Det anges att den danska resegarantifonden har byggts upp genom att varje arrangör lägger på 20 kronor per resa till priset och betalar till fonden. Det som talar för en sådan lösning anges vara att den är mycket enkel att administrera och att den, i vart fall i teorin, har samma påverkan på alla aktörer. Lösningen anges inte heller kunna sägas påverka mindre företag hårdare eftersom påslaget är detsamma för alla. Däremot kan lösningen slå hårdare mot aktörer som säljer billiga paketresor. Det anges vara rimligt att utgå från att ett påslag på 20 kronor upplevs dyrare för resenärer som bokat en billigare paketresa än för den som bokat en resa för över 50 000 kronor. En annan möjlighet anges därför vara att bygga upp fonden med ett påslag på försäljningen i procent av resans pris. Resegarantifondens målkapital anges vara 1,5 miljarder kronor. För att räkna ut hur stort bidrag reseaktörerna behöver lämna anges den enskilt viktigaste faktorn att ta i beaktande vara antalet sålda paketresor per år. De femtio största svenska paketreseaktörerna anmälde under 2015 sammanlagt cirka 3,7 miljoner resenärer. Med beaktande av paketresebranschens utveckling åren före covid-19-pandemin anges det vara rimligt att utgå från att det totala antalet resenärer ett "normalår", dvs. ett år som inte är drabbat av pandemin, är cirka 5 miljoner. Om en fond på 1,5 miljarder kronor skulle behöva byggas upp under fem år skulle detta innebära att ett påslag på 60 kronor per resa ($1\,500\,000\,000/5/5\,000\,000=60$). Denna uträkning anges emellertid förutsätta att det inte sker några konkurser under tiden som påverkar fondens storlek och att påslaget sker på samtliga resor, dvs. även minderårigas. Frågan anges vidare vara om ett påslag ska vara lika för alla resenärer eller om det ska differentieras på något sätt i syfte att få det att inverka mindre betungande på vissa, företrädesvis billigare, resor. De argument som talar för att låta prispåslaget vara olika för olika resenärer anges främst vara att ett lika stort prispåslag riskerar att slå hårdare mot billiga paketresor. Olika sätt att differentiera prispåslaget kan vara att undanta minderåriga från prispåslaget, att låta påslaget vara olika beroende på resmål eller resans pris. Att differentiera prispåslaget beroende på om paketresans sker inom Sverige eller utomlands anges vara tveksamt med hänsyn till EU-regler om fri rörlighet. Utredningens bedömning anges därför vara att en differentiering bör ske beroende på resans pris. En utgångspunkt är att påslaget så långt som möjligt ska vara enhetligt.

Genom detta anges det skapas en förutsebarhet och en tydlighet och vara lätt att beräkna fondens uppbyggnadstakt. Av detta skäl bör det enligt förslagsställaren endast finnas en "tröskel" för bidragsnivåerna och inte flera. Enligt utredningens mening bör gränsen ligga på 5 000 kronor. Utredningen bedömer därför att ett nominellt påslag bör vara 80 kronor per resenär för resor som kostar 5 000 kronor eller mer och 40 kronor per resenär för resor som kostar under 5 000 kronor.

Alternativet till att fonden byggs upp genom nominella bidrag anges, som redan nämnts, vara att aktörer som är skyldiga att ordna resegaranti betalar ett årligt belopp som räknas ut beroende på aktörens garantipliktiga omsättning eller priset på den sålda resan (procentuellt påslag). Det som talar för ett sådan lösning anges vara att den lättare kan anpassas utifrån aktörens ekonomiska förutsättningar och därför innebära mindre ekonomiska påfrestningar för mindre företag. Ett procentuellt påslag skulle dock, enligt upplysningar från företrädare för branschen, innebära en viss ökad administration när företagen ska lägga på ett visst procentuellt påslag på priset till kunden och sedan inrapportera detta till Kammarkollegiet. Utredningens bedömning anges emellertid vara att reseaktörernas administration endast i liten utsträckning skulle öka. Även små reseföretag har en bokföring för att exempelvis kunna redovisa mervärdesskatt. Den resegarantipliktiga årsomsättningen ska, när fonden är fullt uppbyggd, redovisas till Kammarkollegiet kvartalsvis och det borde enligt utredningen inte ha någon avgörande betydelse om denna skyldighet inträder redan under uppbyggnadsfasen av resegarantifonden. Till skillnad från vad som gäller för alternativ 1 är det paketresebranschens årsomsättning och inte antalet sålda resor som är den viktigaste faktorn för att beräkna påslaget enligt alternativ 2. Utredningen bedömer att den svenska paketresebranschens årsomsättning är 34 miljarder kronor om året. Den tyska resegarantifonden ska byggas upp genom att reseaktörerna betalar ett bidrag på 1 procent av den resegarantipliktiga årsomsättningen. 1 procent av 34 miljarder kronor är 340 miljoner kronor.

Det anges att oavsett om resegarantifondens målkapital byggs upp genom alternativ 1 eller 2 kommer det innebära att vissa reseaktörer missgynnas i förhållande till andra. Några exempel på detta visas i en tabell där några alternativ skisseras. Förslagsställaren använder sig där av fem exempelföretag, där företag A säljer 1 000 paketresor om året för 3 000 kr/resa, företag B säljer 5 000 paketresor om året för 6 000 kr/resa, företag C säljer 10 000 paketresor om året för 10 000 kr/resa, företag D säljer 50 000 paketresor om året för 20 000 kr/resa och företag E säljer 1 000 paketresor om året för 70 000 kr/resa. Av tabellen framgår att alternativ 1 (med nominellt bidrag) skulle innebära ett årligt bidrag på 40 000 kr för företag A, 400 000 kr för företag B, 800 000 kr för företag C, 4 000 000 kr för företag D och 80 000 kr för företag E. Om man i stället skulle använda alternativ 2 (procentuellt påslag) anges det årliga bidraget för företag A bli 30 000 kr, för företag B blir det 300 000 kr medan det för företag C anges bli 1 000 000 kr. Alternativ 2 anges innebära årligt bidrag på 10 000 000 kr för företag D och 700 000 kr för företag E. (Se tabell sida 136 i remiss).

Enligt utredningen går det inte heller att säga att en finansieringsmodell som utgår från årsomsättningen är mer rättvis, eftersom modellen då innebär att företag som säljer många men billiga resor betalar mindre bidrag till fonden än ett företag som säljer få men dyra resor. Företag som i huvudsak säljer korta utflyktsresor inom Sverige där busstransport och övernattnings ingår gynnas av Alternativ 2, likaså företag som säljer något dyrare resor än så. Till företag som klart gynnas av alternativ 1 hör större charterföretag (exempel D) och företag som säljer få men dyra resor, exempelvis äventyrsresor såsom bergsbestigningar (exempel E).

Det anges att såvitt avser ackumuleringen av resegarantifondens målkapital spelar det lite eller ingen roll om fonden byggs upp ett nominellt bidrag per såld resa (alternativ 1) eller genom ett procentuellt bidrag som grundas på den resegarantipliktiga årsomsättningen (alternativ 2). Utredningens bedömning anges vara att båda alternativen kommer att innebära att fondens målkapital kommer att nås ungefär samtidigt. Det anges att företrädare från branschen har uppgett att ett nominellt bidrag kommer att vara något enklare att administrera och, inte minst, att det blir tydligt för resenären vad denne betalar för. En tydlighet gentemot resenären anges också kunna göra det lättare att motivera de förmodade prisökningar som skyldigheten att betala bidrag medför. Utredningen förordar därför att fondens kapital ska byggas upp genom att reseaktörer åläggs att betala ett bidrag till resegarantifonden för varje resenär. Bidraget ska uppgå till 80 kr per resenär för resor som kostar 5 000 kr eller mer och 40 kronor per resenär för resor som kostar under 5 000 kr.

Utöver det som refererats här ovan har utredningen också övervägt olika alternativ när det gäller att kunna lämna stöd till paketreseföretag och beskrivit vilka för- och nackdelar sådana alternativ i princip skulle kunna ha. Utredningen lämnar inget förslag till något sådant stöd.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns beskrivningar i betänkandet som ger en tydlig bild av alternativa lösningar som har övervägts när det gäller formen för resegarantier. Det beskrivs både olika fondlösningar och ett nollalternativ. Även när det gäller uppbyggnad av en fond finns det beskrivningar av olika alternativ för hur detta skulle kunna ske. Det har också redovisats bedömningar av varför utredningen inte har gått vidare med vissa delförslag. All denna information är värdefull och redovisas på ett överlag utförligt och tydligt sätt. När det gäller beräkningen av målnivå för garantifonden har Regelrådet vissa synpunkter, som kommer att ta upp senare i detta yttrande, i avsnittet om redovisningen av påverkan på kostnader. Övergripande är i alla händelser Regelrådets bedömning att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är fullt tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att det finns EU-rättsliga krav på medlemsländernas insolvensskydd för paketresor i paketresedirektivet. Utredningens förslag till nytt system anges vara förenligt med de krav som ställs i paketresedirektivet. Vidare anges att dagens resegarantisystem ställer krav på en viss form för insolvensskyddet och är därmed mer begränsande för företagen än vad som är nödvändigt med hänsyn till paketresedirektivet, som inte föreskriver någon särskild form. Därutöver anges att det inom EU pågår en översyn av paketresedirektivet. Utredningen bedömer det inte som sannolikt att översynen leder till att resegarantisystemet harmoniseras på EU-nivå. Samtidigt anges det inte vara möjligt att helt utesluta att detta skulle ske. Om översynen skulle resultera i en sådan harmonisering anger utredningen att det skulle leda till att Sverige – under förutsättning att EU-rättsakten skiljer sig från utredningens förslag – ytterligare en gång behöver reformera resegarantisystemet. Utredningen konstaterar att ett flertal medlemsländer nyligen reformerat sina nationella resegarantisystem eller är i stånd att göra det. Att det pågår en översyn av paketresedirektivet anser utredningen därför inte är något som i sig bör hindra att Sverige nu reformerar resegarantisystemet. Det framstår tvärtom enligt utredningen som en angelägen reform. Det konstateras vidare att EU:s flygpassagerarförordning (EG) nr 261/2004) inte innehåller några regler för insolvensskydd. Utredningen bedömer att avsaknaden av regler

om insolvensskydd i detta direktiv inte hindrar att medlemsländerna inrättar ett sådant system.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur förslaget bedöms överensstämma med EU-rätten. Det framgår vilka rättsakter som bedöms vara mest relevanta att beakta och att föreslagna nationella regler bedöms vara förenliga med dessa. Regelrådet finner för sin del inte någon ytterligare EU-rättslig aspekt som uppenbart hade behövt tas upp.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I betänkandets elfte kapitel anges bland annat följande. Utredningens utvärdering av det nuvarande resegarantisystemet har lett till att utredningen föreslår i huvudsak tre reformer av resegarantisystemet: en utvidgning av tillämpningsområdet för resegarantin till att även omfatta återbetalningskrav och värdebevis, en förändring av sättet att ordna resegaranti. Förslaget är, som redan nämnts, att resegarantin i framtiden ska bestå av en resegarantifond och individuella garantier vid sidan av fonden. Vidare föreslås en möjlighet för den som ersatt resenären att få ersättning från resegarantin. Utredningen anger att det är tveksamt om något av dessa förslag kan genomföras utan att det görs samtidigt som de andra två.

Det konstateras att utredningens förslag inte får innebära en statlig finansiering av resegarantisystemet. Utan någon möjlighet för staten att garantera fondens medel, eller garantera lån till fonden, finner utredningen att det saknas förutsättningar att reformera resegarantisystemet från dagens system till ett system byggt kring en resegarantifond innan fondens målkapital har uppnåtts. Det sagda innebär att innan en lagstiftning om ett nytt resegarantisystem kan träda i kraft kommer det vara nödvändigt att lagstifta om krav att betala bidrag till fondens målkapital. Vidare anges att en utvidgning av tillämpningsområdet för resegarantier förutsätter en resegarantifond. Utredningens förslag innebär också att tillämpningsområdet för resegarantin bör utvidgas till att även omfatta den situationen där en resa ställs in av andra skäl än paketresearrangörens insolvens, dvs. det utredningen kallar en resegaranti även för återbetalningskrav och värdebevis. Det anges att ett utvidgat tillämpningsområde leder till ett ökat skydd för resenärerna vilket i sig skulle göra det önskvärt att reformen trädde i kraft så snart som möjligt och utan hänsyn till om resegarantisystemet i övrigt har reformerats eller inte. En utvidgning av tillämpningsområdet kommer emellertid enligt utredningen bedömas med stor sannolikhet få negativa konsekvenser för arrangörerna. Resemarknaden bedöms av banker och försäkringsbolag redan i dagsläget som en högriskbransch. Från resebranschen har upplysts att premierna som arrangörerna betalar till banker och försäkringsbolag ökat och att det förekommer att arrangörer betalar premier på upp till 9 procent av garantibeloppet. Skulle även återbetalningskrav och värdebevis omfattas av resegarantin innebär detta att arrangörerna ska ordna resegaranti för dessa. Det anges även mer precis information om möjliga konsekvenser av om dessa förändringar skulle genomföras utan att fondlösningen fanns på plats. Denna information tas även upp i betänkandets avsnitt om konsekvenser och refereras i detta yttrande i avsnitt om påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet.

Sammantaget anges utredningens bedömning vara att med nuvarande sätt att ordna resegaranti kan varken förslaget om ett utökat tillämpningsområde eller regressrätt kan införas. Att tillämpningsområdet utökas till att även omfatta återbetalningskrav och värdebevis

riskerar att leta till att det blir dyrare eller rentav omöjligt för arrangörerna att ordna resegaranti. Dessutom riskerar det att leda till ett ökat antal kvoteringsbeslut. Att införa en rätt till regress från resegarantin för den som ersatt en resenär för ett krav som annars hade täckts av resegarantin innebär också det att antalet kvoteringsbeslut riskerar att öka och att den procentuella ersättningen till resenärerna vid kvoteringsbesluten riskerar att minska, vilket innebär nackdelar för resenärerna och dessutom kan medföra att syftet med förslaget inte uppnås. Två av de tyngst bärande skälen för utredningens förslag om ett resegarantisystem som bygger på en resegarantifond är att det innebär lägre kostnader för företagen och att det eliminerar risken för kvoteringsbeslut. Mot bakgrund av detta är det utredningens uppfattning att det inte är lämpligt att föreslå två reformer som – innan fonden är på plats – riskerar att leda till högre kostnader för företagen och en ökad risk för kvoteringsbeslut. Utredningens slutsats är alltså att inget av förslagen kan träda i kraft innan målkapitalet i fonden har nåtts. De reformer av resegarantisystemet som bör träda i kraft så snart som möjligt är alltså enligt utredningens bedömning endast en regel om skyldighet att betala bidrag till uppbyggnaden av resegarantifonden (8 b § i förslaget till ändring av resegarantilagen) samt en regel som anger att Kammarkollegiet kan medge lättnader i fråga om garantibeloppet i takt med att fondkapitalet byggs upp. Resterande reformer kan träda i kraft först när målkapitalet har nåtts. (För en mer utförlig beskrivning av det som har refererats mer kortfattat här hänvisas till sidorna 183 – 193 i betänkandet).

Det anges i konsekvensutredningen att de föreslagna regelförändringarna kommer att kräva informationsinsatser riktade till framför allt de researrangörer och näringsidkare som underlättar sammanlänkade researrangemang och som enligt de nya reglerna ska tillhandahålla insolvensskydd. Informationen bör i första hand tillhandahållas av Kammarkollegiet, som har kompetens och erfarenhet av att informera om resegarantisystemet. Även Konsumentverket kommer att behöva uppdatera sin information om resegarantisystemet. Förslaget om en hemtransportfond för reguljärflygresenärer kommer att kräva en större informationsinsats riktad mot de flygtransportföretag som verkar i Sverige och som ska börja betala in bidrag till en fond.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som har gjorts om vilka delar av förslaget som bör träda i kraft när. Beskrivningen är tydlig. Det finns också en tydlig beskrivning av det behov av informationsinsatser som utredningen bedömer finns.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att den omständigheten att resegarantisystemet innebär onödigt höga kostnader i första hand påverkar de aktörer som säljer paketresor eller sammanlänkade researrangemang. Även resenärerna kan dock sägas beröras, eftersom kostnaderna för systemet påverkar priset på paketresor. Andra som berörs anges vara banker och försäkringsbolag som tillhandahåller resegarantier samt andra aktörer som erbjuder lösningar för insolvensskydd (medlemsorganisationer, försäkringsbolag med flera). Staten berörs genom bland annat tillsyn och rättsväsende. Slutligen kan även aktörer som säljer liknande tjänster men som inte omfattas av kravet på insolvensskydd beröras, eftersom de kan konkurrera om samma kunder och resurser som paketreseaktörerna.

På annan plats i betänkandet finns en beskrivning av resemarknaden före Covid 19-pandemin. Det anges att det då fanns tre stora charterarrangörer och ett stort antal små och

medelstora arrangörer. Enligt uppgifter från Kammarkollegiet anmälde de femtio största aktörerna på paketresemarknaden under 2015 sammanlagt cirka 3,7 miljoner resenärer och en bruttointäkt på närmare 21 miljarder kronor. Paketresor säljs även av passagerarredier och bussresearrangörer. Totalt reste drygt 27 miljoner passagerare med passagerarfärjor under 2014, varav drygt 25 miljoner med rederiernas utrikeslinjer. Den övervägande delen av dessa resor var dock rena passagerartransporter som det inte ställs resegarantier för. Även när det gäller busstrafiken utgjordes den övervägande delen av trafiken av andra resor än paketresor. Det anges emellertid finnas ett stort antal bussresearrangörer som säljer paketresor och ställer resegarantier för sin verksamhet. 2015 fanns cirka 600 turist- och beställningsbussföretag i Sverige. Omkring 500 av dessa hade färre än tio anställda. Turist- och beställningstrafiken omsatte cirka 5,9 miljarder kronor 2014.

Olika företag som bidrar med tjänster inom turism – exempelvis hotell, stuguthyrning, camping, restauranger, skidanläggningar, och upplevelseföretag – benämns besöksnäringen. Turister konsumerade för sammanlagt 337 miljarder kronor i Sverige under 2018. De svenska besökarnas konsumtion uppgick till 193 miljarder kronor vilket motsvarar en ökning med fem procent jämfört med året före. De utländska besökarnas konsumtion ökade med åtta procent till sammanlagt 144 miljarder kronor. Flera aktörer inom besöksnäringen är skyldiga att ordna resegaranti. Begreppet paketresa omfattar nämligen betydligt fler arrangemang än den traditionella bilden av exempelvis en charterresa. Exempelvis har ett seglarläger som anordnats av en ideell förening bedömts vara en turisttjänst enligt lagen om paketresor och föreningen har som arrangör funnits skyldig att ordna säkerhet enligt resegarantilagen.

Med researrangörer åsyftas vanligen ett företag som arrangerar och säljer resor. En resebyrå är snarare att betrakta som en återförsäljare av resor; återförsäljaren arrangerar alltså normalt inte resor. Denna uppdelning anges emellertid inte vara helt skarp. Ett bolag kan vara researrangör i ett sammanhang och samtidigt resebyrå i ett annat. I branschorganisationen Svenska resebyrå- och arrangörsföreningen (SRF) anges det ingå omkring 300 medlemsföretag och föreningen företräder cirka 90 procent av den svenska resebyrå- och arrangörsbranschen räknat i omsättning.

I en beskrivning av effekterna av Covid 19-pandemin anges bland annat att i Sverige minskade turismkonsumtionen med 38 procent under 2020. Den utländska turismkonsumtionen i Sverige minskade med 52 procent och den svenska turismkonsumtionen minskade med 29 procent. Uppgifter från FN:s världsturismorganisation (UNWTO) visar att resultaten inom turistsektorn i Europa för perioden januari–oktober 2020 minskade med 72 procent jämfört med 2019. Statistik sammanställd av UNWTO anges vidare visa att internationella turistankomster (övernattande besökare) sjönk med 74 procent globalt 2020 jämfört med föregående år.

I en beskrivning av pandemins påverkan på de svenska företagen anges bland annat följande. Förutom förlorade intäkter har arrangörer särskilt drabbats av det faktum att resenärens återbetalningskrav på grund av inställda resor avsevärt översteg antalet nya bokningar. Arrangörer och återförsäljare har rapporterat att flygbolagen under covid-19-pandemin stoppade den automatiska återbetalningsmekanismen gentemot arrangörer och återförsäljare via de globala distributionssystemen (datoriserade bokningssystemen) vilket ledde till att återbetalningarna fördröjdes eller uteblev, medan arrangörerna var tvungna att återbetala pengarna till resenärer i enlighet med paketreselagen. Detta medförde att arrangörernas likviditet blev ansträngd.

Det anges att det totala beloppet för samtliga resegarantier i december 2015 var knappt 6 miljarder kronor. Vid samma tidpunkt var det totalt 2 431 aktörer som hade ställt säkerhet hos Kammarkollegiet, varav 1 748 hade ställt individuella garantier och 683 aktörer ingick i två kollektiva garantier. Strax före pandemins utbrott, i mars 2020, var det totala beloppet för samtliga garantier drygt 7,5 miljarder kronor. Den 5 april 2022 var det totala beloppet 4 780 125 000 kronor. Totalbeloppet hade alltså på 26 månader minskat med omkring 36 procent. Av totalbeloppet för april 2022 var 252 950 000 kronor ordnat genom deponerade medel. Antalet aktiva aktörer var 1 249 och därutöver var cirka 600 företag medlemmar i kollektiva garantier. Det anges att den 31 januari 2023 var det totala beloppet för samtliga resegarantier drygt 5,6 miljarder kronor. Jämfört med april 2022 hade det belopp av resegarantier som ordnats genom deponerade medel nästan fördubblats. Kammarkollegiet har vidare upplyst att det i januari 2023 fanns 78 näringsidkare registrerade som genom förmedling eller på annat sätt underlättar uppkomsten av ett sammanlänkat researrangemang.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förhållandevis tydlig beskrivning av berörda företag före pandemin. Det är svårare att få en tydlig bild av hur många företag som fortfarande är aktiva. Vilka branscher som främst berörs av de aktuella förslagen framgår tillräckligt tydligt. Det är värdefullt att det finns vissa uppgifter om antal vid olika tillfällen, men det är svårt att få en tydlig helhetsbild. Beskrivningen av hur många företag som berörs idag hade behövt vara tydligare, även om viss information finns. Den tillgängliga informationen skulle kunna ge intrycket av att antalet företag som ställer garantier minskat från drygt 1200 år 2022 till 78 idag. Samtidigt benämns det större antalet från 2022 "aktörer", medan det anges att de 78 är "näringsidkare". Det är inte helt tydligt att det rör sig om samma slags aktörer och givet att det i annan beskrivning har framgått att även exempelvis ideella föreningar kan vara skyldiga att ställa garantier är det svårt att veta hur man ska ställa siffrorna i relation till varandra. Sammantaget är det bra att det finns viss information om antal, men denna information är inte tillräckligt tydlig. Det är också bra att det finns viss storleksmässig information, men inte heller denna ger, såvitt Regelrådet kan se, någon helhetsbild av läget idag som kan anses vara tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån bransch godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att utredningen har bedömt att det finns skäl att utvidga resegarantisystemet till att omfatta även situationer där en resa ställs in av andra skäl än paketresearrangörens insolvens. Förslaget anges innebära att de resenärer som med nuvarande lagstiftning inte har rätt till ersättning från resegarantin för återbetalningskrav och värdebevis får ett förbättrat skydd vid paketreseaktörens insolvens. Konsekvenserna för företagen anges vara svåra att överblicka, särskilt när det gäller värdebevis. Detta beror inte minst på att förekomsten av värdebevis på paketresemarknaden ökade kraftigt under covid-19-pandemin men att det är osäkert om de kommer att vara lika vanligt förekommande i framtiden. Konsekvenserna av ställningstagandet att utvidga resegarantisystemet till att även omfatta värdebevis kan därför inte endast analyseras utifrån hur situationen har varit under de senaste åren. En av svårigheterna med att bedöma konsekvenserna av att resegarantisystemet även ska omfatta värdebevis är att (förutsatt att den nuvarande lagens metod för beräkning av resegarantin används) "exponeringstiden" för ett värdebevis är längre än vad som normalt gäller för en förbetald paketresa. Exponeringstiden kan i vissa fall bli mycket lång. En resenär kan ha förskottsbetalat en resa flera månader före avresa. Om resan

exempelvis ställs in några dagar före avresa och resenären blir erbjuden och accepterar ett värdebevis ska detta värdebevis, för att vara skyddat av resegarantisystemet, användas inom 12 månader från utfärdandedatum. Därefter följer en viss tid från det att värdebeviset används (i praktiken en förnyad förskottsbetalning) till dess att resan avslutas. Den tid under vilken reseaktören ska ordna resegaranti för den ursprungliga resan förlängs därför väsentligt. Något som ytterligare komplicerar bilden är att exponeringstiden har att göra med förhållanden som reseaktören inte råder över, närmare bestämt hur snabbt resenären väljer att använda sitt värdebevis. Detta kan göra det svårt att bedöma arrangörens risk för den som vill bedöma denna i syfte att sälja resegarantier och bestämma vilken premie som är rimlig. Utredningen bedömer att konsekvenserna för företagen, och i förlängningen de banker, försäkringsbolag eller andra som ska bedöma företagets risk, mycket väl hade kunnat vara stora om utvidgningen av resegarantisystemet skulle genomföras med dagens sätt att organisera resegarantisystemet (som i huvudsak består av individuella garantier). Utredningen bedömer dock att utvidgningen i långt mindre grad kommer få konsekvenser för reseaktörerna när den genomförs tillsammans med utredningens förslag om ett nytt resegarantisystem, enligt vilket reseaktörerna behöver ordna individuell garanti med endast omkring 25 procent av vad de i dagsläget ställer. Det anges inte kunna uteslutas att förslaget kan komma att innebära en något ökad administration för företagen. Denna kan bland annat bestå av att bevaka de utfärdade värdebevisen och rapportera om detta till Kammarkollegiet. Utredningen konstaterar emellertid att många reseaktörer redan i dagsläget utfärdar värdebevis och att ett system för att bokföra detta rimligen redan finns tillgängligt. Förslagen om utvidgning av resegarantisystemet till att även omfatta värdebevis bygger helt och hållet på frivillighet. Inte endast resenären kan fritt välja om denne vill acceptera värdebeviset utan även reseaktören kan välja att inte utfärda det utan i stället återbetala beloppet till resenären. Skulle värdebevisens långa och osäkra exponeringstid leda till problem på garantimarknaden är det rimligt att anta att reseaktören slutar att använda bevisen. Utredningens förslag syftar i första hand inte till att öka förekomsten av värdebevis på paketresemarknaden utan endast på att värdebeviset ska vara skyddat av resegaranti för det fall det utfärdas. Enligt nu gällande lagstiftning upphör skyldigheten att ordna resegaranti redan när återbetalningskravet uppstår. Genom att även återbetalningskrav omfattas av resegaranti kan exponeringstiden för företagen komma att öka. Av 3 kap. 9 § paketreselagen följer emellertid att återbetalning ska ske senast inom 14 dagar. Den reseaktör som inte återbetalar inom 14 dagar, och följaktligen behöver ordna resegaranti under en längre tid, följer inte de krav som anges i lagen. För de fall då arrangören följer paketreselagen borde inte förslaget innebära några konsekvenser.

Det anges också, som redan refererats, att utredningen har identifierat fyra huvudsakliga alternativ för hur insolvensskyddet kan utformas. Det första alternativet är ett nollalternativ, att behålla dagens system oförändrat, vilket redan har refererats. De tre alternativ för reformering av dagens system som utredningen har övervägt bygger på att det inrättas en resegarantifond. De övergripande fördelarna med alternativen anges vara att kostnaderna för skyddet sänks. Resenärerna har dock ett lägre skydd vid en fondlösning än vid individuella garantier på det sättet att det sammanlagda kapitalet inom resegarantisystemet understiger de sammanlagda förskottsbetalningarna som resenärerna har gjort. Skulle samtliga reseaktörer gå i konkurs samtidigt skulle alltså resenärerna endast få betalt till viss del. Utredningen vill här peka på att det är endast den systematiska risken som ökar, dvs. att så många konkurser sker att fondens kapital är otillräckligt. I det enskilda fallet är det tvärtom så att resenärernas trygghet kan öka. Av de olika alternativen har, som nämnts, utredningen funnit att alternativet som bygger på att resegarantifonden ska bära den största delen av risken, men att reseaktörerna själva ansvarar för att ordna en mindre individuell garanti är den mest lämpliga. Förslaget om en resegarantifond som primär garanti och individuella

garantier vid sidan av resegarantifonden bedöms av förslagsställaren kunna sänka företagets kostnader för resegarantierna radikalt. Detta anges gälla inte minst små och medelstora företag. Vidare bedöms förslaget kunna sänka etableringshindren för nya företag. Utredningens förslag innebär att paketreseaktörer kommer att betala 40 kronor eller 80 kronor per resenär till resegarantifonden till dess att fonden är fullt uppbyggd. Därutöver innebär förslaget att paketreseaktörerna kan komma att åläggas att på nytt betala bidrag till fonden om fondkapitalet skulle minska till följd av en eller flera större konkurser. Det anges vara rimligt att anta att paketreseaktörerna kommer att finansiera bidragen till resegarantifonden genom att höja biljettpriserna i motsvarande mån. Detta kan leda till att paketresors konkurrenskraft minskar jämfört med andra sätt att resa. Vissa paketresearrangörer har dessutom påtalat att det finns en risk för att svenska researrangörer kommer att tappa marknadsandelar till utländska researrangörer, som inte omfattas av någon motsvarande skyldighet att betala bidrag till någon resegarantifond. Detta är emellertid en konsekvens av att EU:s medlemsländer har olika resegarantisystem som alla kan innehålla olika fördelar och nackdelar för resenärer och researrangörer. Enligt utredningens mening kan det inte uteslutas att skyldigheten att betala bidrag till resegarantifonden kan innebära att konkurrensen från utländska researrangörer ökar. Enligt utredningens bedömning vägs detta emellertid upp av att svenska företags kostnader för att ordna resegaranti kommer att, särskilt på lång sikt, minska.

Det anges att researrangörernas branschorganisation uppgav till Paketreseutredningen att rapporteringen till Kammarkollegiet tar cirka två arbetsdagar om året för små företag samt något mer för större. Ett exempel på hur administrativa hinder kan inverka på paketreseföretag anges kunna hämtas från det som företrädare för Sveriges bussföretag uppgett till utredningen. Det förekommer att resegarantilagens krav på att anmäla ändrade förhållanden innebär att en paketresearrangör tvingas avböja att anordna en större paketresa, eftersom avtalet skulle innebära en tillfällig förändring av omsättningen som kräver inrapportering till Kammarkollegiet och att företaget måste ordna en ny, högre resegaranti. En övergång från dagens mycket precisa, men komplicerade beräkningsmodell till att beräkna garantibeloppet som en viss del av den resegarantipliktiga årsomsättningen bedöms av utredningen leda till att väsentligt mindre resurser kommer att behöva avsättas till administration.

Utredningens förslag innebär att paketreseaktörer som huvudregel ska ordna garanti med 6,25 procent av den resegarantipliktiga årsomsättningen. Utredningen bedömer att det är detta förslag som kommer ha klart störst konsekvenser för företagen. I dagsläget beräknar utredningen att reseaktörerna ställer resegaranti för ungefär 22 procent av den resegarantipliktiga årsomsättningen. Som utredningen beskrivit i avsnitt 4.5.7 erbjuder marknaden i praktiken endast ett alternativ för att ordna resegaranti för små och medelstora researrangörer (nämligen en betalningsutfästelse från Gar-Bo Försäkring). Vid tiden för Paketreseutredningens betänkande uppgavs att SRF:s medlemmars genomsnittspremie för försäkringsgarantier var 1,1 procent. Branschorganisationen anges ha uppgett till utredningen uppgett att Gar-Bo Försäkring kring årsskiftet 2022/23 kraftigt höjde sina premier och att det för de flesta företag innebar minst en fördubbling av premien. Enligt branschorganisationen är det i dagsläget inte ovanligt med premier kring 5 eller 6 procent. Att resegarantibeloppet sänks anges rimligtvis innebära att kostnaden för att ordna garanti minskas. Enligt utredningens uppfattning är det svårt att göra en bedömning av om premien/avgiften för en betalningsutfästelse kommer att öka eller minska om garantibeloppet sänks. Vad som talar för att premierna kan komma att sänkas är att fler aktörer skulle kunna etablera sig på resegarantimarknaden, och att en ökad konkurrens kan leda till lägre priser. Något som talar för att avgifterna kan komma att höjas, trots att det är ett lägre belopp som ska garanteras, är

att förslaget till ett nytt resegarantisystem innebär att den individuella garantin ska tas i anspråk i första hand. I normalfallet är den individuella garantin tänkt att täcka 25 procent av resenärens krav vid en konkurs. Detta innebär att den som säljer garantier måste utgå från att förlusten vid en konkurs kommer att bli 100 procent av betalningsutfästelsen. Såsom utredningen beskrivit i det föregående har det förekommit att en ställd garanti varit otillräcklig för att ersätta samtliga kunder som har berättigade krav på ersättning. Det anges emellertid, att döma av de upplysningar utredningen hämtat in, vara vanligt förekommande att betalningsutfästelsen överstiger det belopp som Kammarkollegiet beslutar ska betalas ut. Affärsrisken för den som ställer ut betalningsutfästelsen, eller för den som försäkrar reseaktören, visas i en figur (Se Figur 12.1, sida 205 i betänkandet). I figuren visas hur resegarantifondens tillkomst leder till att de individuella garantiernas del av kostnadstäckningen för utbetalningar till resenärer minskar.

Det anges att trots den osäkerhet som finns beträffande utvecklingen på resegarantimarknaden bedömer utredningen att förslaget om ett nytt resegarantisystem kommer innebära drastiskt sänkta kostnader för företagen. Detta anges i sig innebära att etableringshindren för nya och särskilt mindre företag kommer att minska. Vissa nya företag som avser att bedriva särskilt riskfylld verksamhet kommer visserligen att behöva ordna en förhöjd garanti men sannolikt kommer de allra flesta nystartade företag inte att behöva göra det. Slutligen innebär ett lägre garantibelopp att det i större omfattning blir möjligt att deponera garantibeloppet hos Kammarkollegiet för det fall reseaktören inte hittar någon resegaranti att köpa.

I en exempelberäkning anges följande. Konsekvenserna av utredningens förslag kan studeras genom att titta på garantierna för den största aktören och en medelstor aktör. Den största aktören ställde 2015 resegaranti på 1 580 miljoner kronor och den medelstora aktören ställde resegaranti på 121 miljoner kronor (aktörerna är namngivna i betänkandet). Baserat på 2015 års faktiska omsättning skulle den största aktören, enligt utredningens förslag om ett nytt resegarantisystem, behöva ordna knappt 372 miljoner kronor i resegaranti och den medelstora aktören skulle behöva ordna en resegaranti på cirka 30 miljoner kronor. Om utredningens utgångspunkt, att de sammanlagda kraven från resenärer med rätt till ersättning ur resegarantin uppgår till 25 procent av årsomsättningen, skulle detta innebära att en konkurs hos den största aktören skulle leda till utbetalningar på cirka 1 487 miljoner kronor, och en konkurs hos en medelstor aktör skulle leda till utbetalningar på 121 miljoner kronor, totalt 1 608 miljoner kronor. Efter att arrangörernas båda individuella garantier tagits i anspråk (402 miljoner kronor) skulle tappet för fonden bli cirka 1,2 miljarder kronor, vilket leder till ett kvarstående fondkapital på 300 miljoner kronor (målkapitalet för fonden är 1,5 miljarder kr, mer om det nedan).

Det anges att reseaktörernas branschorganisation år 2015 gjorde en undersökning bland sina medlemmar om deras kostnader för resegaranti. För bankgarantier angavs den genomsnittliga avgiften till 0,8 procent, varvid 91 av 104 företag behövt ordna motgarantier. För försäkringsgarantier angavs den genomsnittliga premien till 1,1 procent, varvid 18 av 65 företag behövt ordna motsäkerheter. Den vanligaste motsäkerheten till banker ställdes i form av spärrade medel och den vanligaste motsäkerheten till försäkringsbolag ställdes i form av moderbolagsgarantier men även andra säkerheter krävdes. Om man utgår från att de nämnda företagen betalar en avgift för att ordna bankgaranti som motsvarar den genomsnittliga avgiften skulle kostnaden för den största aktören minska från cirka 126 miljoner kronor till cirka 30 miljoner kronor, och den medelstora aktörens kostnad skulle

minska från cirka 9,7 miljoner kronor till 2,4 miljoner kronor. Därutöver skulle de motgarantier vissa företag, särskilt nystartade sådana, behöver ordna minska. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att ett system med en stor fond som primär resegaranti jämte individuella garantier med största sannolikhet skulle leda till minskade kostnader för reseaktörerna.

Utredningen föreslår att den som, utanför resegarantisystemet, ersatt en resenär för ett paketreseavtal som inte fullgjorts ska ha möjlighet att få ersättning från resegarantin. Förslaget bedöms få inga eller mycket begränsade konsekvenser för resenärerna. För de flesta resenärer torde det inte spela någon roll om återbetalningen kommer från resegarantin direkt eller om den kommer från exempelvis resenärens bank eller ett kortföretag. Eftersom kortföretagets möjlighet till att få ersättning från resegarantin förutsätter att kunden har rätt till ersättning därifrån, kan det dock antas att prövningen av kundernas kortreklamationer kan komma att bli mer ingående. Förslaget anges inte påverka den resegaranti som en reseaktör är skyldig att ordna. Däremot bedömer utredningen att förslaget kommer ha andra positiva effekter för paketresearrangörer och andra som är skyldiga att ordna resegaranti. Det anges vara vanligt förekommande att reseaktörer, utöver resegarantin, behöver ordna garantier för att kortföretag ska kunna täcka sina förluster för det fall kortkunder gör reklamationer efter att en arrangör gått i konkurs. Förslaget anges innebära att kortföretaget kan täcka sin förlust genom att få ersättning från resegarantin, om kundens krav också är ersättningsgillt enligt resegarantilagen. Konsekvenserna av detta anges vara svåra att överblicka eftersom kortföretagens krav på garantier i huvudsak styrs av hur kortföretagen bedömer affärsrisken. Det anges ändå vara utredningens bedömning att kraven på att researrangörer ska ordna garantier för att få tillgång till kortföretagens betalningssystem kommer att minska. Detta anges inte minst vara fallet om den praktiska tillämpningen av förslaget visar på att kortföretagens risk faktiskt minskar. Utredningen bedömer att förslaget om en regressrätt kommer att få vissa effekter för de kortutgivare och kortinlösare som ska tillämpa förslaget. Detta kommer enligt förslagsställaren oundvikligen att leda till ett större mått av administration vid prövningarna av kortreklamationer.

Utredningens förslag är vidare att det inrättas en särskild hemtransportfond i syfte att säkerställa hemtransport av flygresenärer vid en flygbolagskonkurs. Förslaget bedöms ha positiva effekter för de resenärer som berörs av förslaget. Utredningen har i avsnitt 7.9.6 (om resegarantifonden) beskrivit vilka effekter avgifter och andra prispåslag har på turismen. Av beskrivningen framträder bilden av att resenärer kan vara mycket priskänsliga och att direktverkande skatter och avgifter kan minska resandet. Trots det sagda är det utredningens bedömning att ett prispåslag som är så lågt som tre kronor per såld flygresä (vilket är vad som föreslås) kommer att ha mycket liten effekt på flygresandet. Utredningen bedömer inte heller att den ökade administrationen som prispåslaget innebär för flygbolagen kommer att ha någon större effekt eftersom flygbolag i regel är stora företag med stor erfarenhet av att hantera kontakter med myndigheter.

I betänkandets avsnitt 7.9.2. finns resonemang om beräkningen av målkapitalet för en resegarantifond. Där anges bland annat att en modell för beräkning av fondens storlek grundas på att målkapitalet i resegarantifonden ska kunna täcka samtida konkurser hos den största aktören samt en mellanstor aktör. En förutsättning för detta är att dessa aktörer sammanlagt har cirka 15 procent av marknaden. Den största aktören på den svenska marknaden ställde 2015 resegaranti på 1 580 miljoner kronor, och en medelstor aktör ställde resegaranti på 121 miljoner kronor. Sammanlagt blir detta cirka 1,7 miljarder kronor. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att summan av nämnda aktörers individuella garantier jämte fondens kapital inte bör understiga 1,7 miljarder kronor. En del modeller i närliggande länder bygger på antagandet att de ersättningskrav som ska täckas vid en

konkurs uppgår till 22 procent av paketresearrangörernas årsomsättning. Med ett sådant synsätt bör fonden uppgå till summan av den samlade omsättningen för paketresor \times 22 procent \times 15 procent. Utifrån tidigare statistik, beräkningar och annan information drar utredningen slutsatsen att resegarantifonden bör uppgå till 1,5 miljarder kr. (För hela denna analys hänvisas till sidorna 126 – 129 i betänkandet).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en samlad analys i betänkandets avsnitt om konsekvenser (kapitel 12) och även vissa delar av kapitlet med förslag till garantifond (kapitel 7) som ger en bild av vad hur researrangörernas kostnader för garantier kan förändras av förslaget. Det finns exempel på hur denna information hade kunnat förtydligas, exempelvis finns det en uppgift på sid 127 om att en fond på 34 miljarder kronor \times 15 procent \times 22 procent skulle bli 1 112 miljarder kr, vilket uppenbart är ett skrivfel som borde ha korrigerats (avsikten måste såvitt Regelrådet kan förstå ha varit att ange att det blir antingen 1,112 miljarder kr, eller annorlunda uttryckt 1 112 miljoner kr). Dessa brister i enskildheter till trots finner Regelrådet att analysen som helhet betraktat på ett tydligt sätt visar hur utredningen har resonerat. Det går att förstå vilken målnivå som är tänkt för garantifonden och vilka inbetalningar från arrangörer som är tänkta att leda till detta. Det finns också exempelberäkningar som visar vad effekten skulle kunna bli. De mer exakta konsekvenserna av förslaget måste rimligen bero på i vilken utsträckning som garantier kommer att behöva betalas ut och Regelrådet har förståelse för att detta är svårt att förutse. Regelrådet har uppfattningen att påverkan på kostnader och verksamhet sannolikt har beskrivits tillräckligt väl utifrån dessa förutsättningar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges, som redan nämnts, i konsekvensutredningen att ett nytt resegarantisystem kommer innebära drastiskt sänkta kostnader för företagen. Detta anges i sig innebära att etableringshindren för nya och särskilt mindre företag kommer att minska. Vissa nya företag som avser att bedriva särskilt riskfylld verksamhet kommer visserligen att behöva ordna en förhöjd garanti men sannolikt kommer de allra flesta nystartade företag inte att behöva göra det.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns viss information om en möjlig påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag som förslaget kan ha. Om bedömningen som refererats ovan visar sig korrekt, finns såvitt Regelrådet kan förstå en möjlighet att ökad konkurrens på marknaden kan främjas genom att fler aktörer kan komma in på den. Detta är relevant information. Det hade varit önskvärt att förslagsställaren något utvecklat sin beskrivning om påverkan på konkurrensförhållandena. Det har emellertid förklarats att det finns osäkerheter när det gäller utvecklingen för resegarantimarknaden och Regelrådet har viss förståelse för detta. Beskrivningen kan därför anses tillräcklig även i befintligt skick.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom inget uppenbart tyder på att det skulle bli en påverkan på företagen i andra avseenden är det ingen väsentlig brist att information saknas.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknad av information om påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att små företag eller organisationer har ett särskilt intresse av att administrationen inte blir för omfattande eller att skyddet kräver mycket finansiering, då det typiskt sett är extra betungande för mindre företag. Som angetts ovan bedömer förslagsställaren att förslaget kommer att innebära drastiskt sänkta kostnader för företagen och minskande etableringshinder särskilt för mindre företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren åtminstone principiellt har övervägt de mindre företagens förutsättningar. Om systemet kommer att ge de konsekvenser som förslagsställaren bedömer, skulle det kunna finnas vissa fördelar för de mindre företagen, jämfört med dagens situation. Regelrådet noterar att det är svårt att få en tydlig uppfattning om de berörda företagens storlek utifrån det som anges i konsekvensutredningen och att förslagsställaren har angett att marknads utveckling i vissa avseenden är osäker. I dessa avseenden kan det sägas finnas osäkerheter. Det framgår likväl att förslagsställaren har övervägt de mindre företagens förutsättningar och att förslaget har utformats i vart fall delvis med tanke på detta. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Samman tagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen håller tillräcklig kvalitet när det gäller bakgrund och syfte med förslaget, alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Alternativa lösningar har redovisats på ett sätt som är tydligare än vad som kan vara fallet i många andra konsekvensutredningar. Förslagets överensstämmelse med EU-rätten och särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser har också redovisats tillräckligt tydligt. Beskrivningen av berörda företag utifrån bransch är tillräckligt tydlig och så även redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet. Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag och särskild hänsyn till små företag beskrivs på ett tillräckligt tydligt sätt. Avsaknad av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är acceptabel utifrån förutsättningen att det inte är uppenbart att det skulle bli sådan påverkan. Beskrivningen av berörda företag utifrån antal och storlek innehåller viss värdefull information men är inte tillräckligt tydlig. Denna brist är emellertid inte av sådan vikt att den blir avgörande för helhetsbedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 27 september 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Per Högström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Per Högström
Föredragande