

Kommittédirektiv

Ett förbättrat resegarantisystem

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över det svenska resegarantisystemet. Syftet är att utvärdera om det nuvarande systemet fungerar ändamålsenligt, särskilt med hänsyn till hur spridningen av sjukdomen covid-19 påverkat resemarknaden.

Utredaren ska bl.a.

- utvärdera om det nuvarande resegarantisystemet ger resenärer ett tillräckligt skydd vid inställda paketresor, och bedöma om det finns skäl att utvidga systemet till att omfatta även situationer där en resa ställs in av andra skäl än paketresearrangörens insolvens,
- bedöma om det finns skäl att reformera resegarantisystemet för att möjliggöra att det tas i anspråk för stöd åt paketreseföretag som saknar medel att återbetala resenärer vid inställda resor,
- ta ställning till om det finns skäl att införa ett resegarantisystem även för reguljära flygresor,
- om utredaren bedömer att det finns skäl att förändra det nuvarande resegarantisystemet, lämna förslag på hur systemet bör utformas och förvaltas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2023.

Uppdraget att utvärdera resegarantisystemet och bedöma om det finns skäl att utvidga skyddet för resenärerna

Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang, om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU samt om upphävande av rådets direktiv 90/314/EEG (paketresedirektivet) ska medlemsstaterna se till att paketresearrangörer och näringsidkare som underlättar sammanlänkade researrangemang ställer säkerhet för att säkerställa att alla betalningar som gjorts av resenärer eller för deras räkning kan betalas tillbaka i den mån som de relevanta tjänsterna inte fullgörs som en följd av obestånd (artiklarna 17–19). Om transport av passagerare ingår i paketreseavtalet ska researrangörerna även ställa säkerhet för hemtransport av resenärerna och, om så krävs, inkvartering före hemtransporten. Vissa kriterier för beräkningarna som ska ligga till grund för insolvensskyddet fastställs även i direktivet. Hur insolvensskyddet ska utformas föreskrivs dock inte närmare, utan det överlämnas till medlemsstaterna att avgöra. Trots att paketresedirektivet är ett direktiv som ger medlemsstaterna ett begränsat utrymme att införa nationella regler om paketresor finns alltså ett visst handlingsutrymme för medlemsstaterna att utforma sina respektive system för insolvensskydd.

Det svenska resegarantisystemet regleras i resegarantilagen (2018:1218). När paketresedirektivets bestämmelser om insolvensskydd genomfördes i svensk rätt gjordes bedömningen att starka skäl talade för att resegarantilagen inte borde avvika från direktivet vad gäller vilka resetjänster som ska omfattas av en skyldighet att ordna resegaranti (se prop. 2017/18:226 s. 22 och 23). Det ansågs finnas tydliga fördelar med att insolvensskyddet utformas på ett liknande sätt inom EU. Samma bedömning gjordes avseende i vilka situationer det bör finnas en rätt till ersättning ur resegarantin (s. 32). Rätt till ersättning från den svenska resegarantin finns därför endast vid insolvenssituationer, dvs. när bristande fullgörelse av reseavtalet beror på insolvens hos arrangören eller den näringsidkare som underlättat uppkomsten av ett sammanlänkat researrangemang. Detta innebär en begränsning som saknade motsvarighet i 1972 års resegarantilag. Enligt den lagen var det inte någon uttrycklig förutsättning att arrangören var försatt i konkurs eller var insolvent för att resegarantin skulle kunna tas i anspråk.

Med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 kom resebranschen under 2020 att utsättas för mycket stora påfrestningar. Kraftiga

begränsningar av internationella resor innebar att ett stort antal planerade resor kom att ställas in, vilket ledde till att en mängd resenärer fick resor de köpt och betalat inställda. Situationen ledde inte bara till bekymmer för resenärer, utan även till stora förluster för flygbolag och paketresearrangörer. Resebolagens ekonomiska svårigheter medförde att många resenärer fick vänta lång tid på återbetalning av sina resekostnader. I vissa fall har resenärer inte fått någon återbetalning över huvud taget, exempelvis då resebolaget försatts i konkurs. För paketresearrangörer begränsades möjligheten att i tid återbetala resekostnader av att deras underleverantörer, t.ex. flygbolag och hotell, dröjde med att genomföra motsvarande återbetalning till paketresearrangörerna.

Riksdagen har i ett tillkännagivande anfört att regeringen snarast bör se över utformningen av det svenska resegarantisystemet och ta fram en lösning som säkerställer att resenärer har ett starkare ekonomiskt skydd (bet. 2020/21:CU26, rskr. 2020:21:225).

Utredaren ska därför

- utvärdera om det resegarantisystem som infördes 2018 ger resenärer ett tillräckligt skydd vid inställda paketresor,
- bedöma om det finns skäl att förändra det nuvarande resegarantisystemet, t.ex. genom att utvidga systemet till att omfatta även situationer där en resa ställs in av andra skäl än paketresearrangörens insolvens, inklusive situationen då en resenär mottagit ett värdebevis som ersättning för en inställd paketresa och paketresearrangören därefter hamnar på obestånd,
- om utredaren bedömer att det finns behov av att förändra det nuvarande garantisystemet, lämna förslag på hur systemet bör utformas, finansieras och administreras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredarens förslag får inte innebära en statlig finansiering av resegarantisystemet.

Uppdraget att bedöma om resegarantisystemet bör kunna tas i anspråk för att ge stöd åt paketreseföretag

Dagens resegarantisystem är utformat så att det ger resenärer rätt till ersättning när en resa helt eller delvis inte fullgjorts på grund av en

paketresearrangörs insolvens. Systemet får inte tas i anspråk för att förhindra att paketreseföretaget går i konkurs på grund av krav på återbetalning av resekostnader vid inställda resor. Företrädare för paketresebranschen har fört fram att det skulle vara av värde med ett system som företagen kan använda för att betala tillbaka resekostnader för att undvika att företag drabbas av ekonomiska problem på grund av tillfällig likviditetsbrist.

I tillkännagivandet har riksdagen uttalat att det behövs ett system som säkerställer att resenärerna har ett ekonomiskt skydd när ett arrangemang måste ställas in på grund av orsaker som ligger utanför arrangörens kontroll samtidigt som reseföretag skyddas från konkurs (bet. 2020/21:CU26, rskr 2020:21:225).

Utredaren ska därför

- bedöma om det finns skäl att reformera resegarantisystemet för att möjliggöra att det tas i anspråk för stöd åt paketreseföretag som saknar medel att återbetala resekostnader till resenärer vid inställda resor, och i sådant fall lämna förslag på hur ett sådant system bör utformas och förvaltas, inklusive regler för när systemet ska få utnyttjas samt hur det ska finansieras och administreras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredarens förslag får inte innebära en statlig finansiering av resegarantisystemet.

Uppdraget att bedöma om reguljära flygresor bör omfattas av resegaranti

Resegarantilagstiftningen omfattar i dag endast paketresor och sammanlänkade researrangemang, och den gäller alltså inte reguljära flygresor. I och med införandet av en ny resegarantilag 2018 undantogs även s.k. stolsförsäljning av flygresor från skyldigheten att ställa resegaranti, dvs. transporter som sker tillsammans med paketresor. På EU-nivå finns det inte heller något skydd för reguljära flygresor likt det som finns för paketresor.

Under covid-19-pandemin drabbades ett mycket stort antal resenärer av inställda flyg. Trots statliga stöd till flygbolagen tvingades många resenärer vänta mycket lång tid på återbetalning av biljettkostnader. En rapport från Europeiska revisionsrätten (Särskild rapport 15/2021: Flygpasagerares

rättigheter under covid-19-pandemin: centrala rättigheter har inte skyddats trots kommissionens insatser) visade också att flera resenärer fick motta värdebevis, i stället för kontant återbetalning som de har rätt till, även om de inte samtyckt till det. Mot den bakgrunden har revisionsrätten rekommenderat Europeiska kommissionen att vidta åtgärder för att det skydd vid obestånd som erbjuds genom paketresedirektivet ska utvidgas till att omfatta även reguljära flygresor.

I tillkännagivandet (bet. 2020/21:CU26, rskr 2020:21:225) har riksdagen uttalat att regeringen också bör låta utreda hur ett bättre skydd för passagerare vid reguljärflygresor skulle kunna utformas.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det finns skäl att införa ett resegarantisystem även för reguljära flygresor och, om utredaren bedömer att så vore lämpligt, lämna förslag på hur ett sådant system bör utformas, finansieras och administreras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredarens förslag får inte innebära en statlig finansiering av resegarantisystemet.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska lämna en redovisning av samhällsekonomiska och andra effekter av förslagen, inklusive kostnader och andra konsekvenser som uppstår för paketresearrangörer, flygbolag, resenärer, näringsliv och det allmänna. Om förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten ska utredaren föreslå finansiering.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska följa pågående processer inom EU som kan påverka regelverket som rör konsumentskyddet i samband med resor.

Utredaren ska inhämta information om nationella resegarantisystem från de nordiska länderna och från de andra EU-länder som utredaren bedömer vara av intresse i sammanhanget.

Utredaren ska i den utsträckning det är lämpligt inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag.

Uppdraget ska redovisas senast den 22 juni 2023.

(Finansdepartementet)