



Direktiv om paketresor och assisterade researrangemang 2012/13:FPM149

Justitiedepartementet

2013-08-22

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 512

Förslag 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

Sammanfattning

Kommissionen har föreslagit ett direktiv om paketresor och assisterade researrangemang som ska ersätta det befintliga minimiharmoniseringsdirektivet om paketresor från år 1990. Förslagets syfte är att bidra till en väl fungerande inre marknad och till en hög konsumentskyddsnivå. Resemarknaden har genomgått omfattande förändringar sedan paketresedirektivet antogs. Det är numera vanligt att resetjänster säljs via internet, genom att kunderna själva kombinerar sin paketresa, istället för genom traditionella återförsäljare. Att många resor bokas av kunderna själva på internet har medfört att vissa reseprodukter hamnat i en rättslig gråzon eller utanför paketresedirektivets tillämpningsområde. Kommissionens förslag syftar till att anpassa regelverket till utvecklingen på resemarknaden. Förslaget innebär, till skillnad från det tidigare direktivet, fullharmonisering av medlemsstaternas lagstiftning på området.

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till förslaget. I förhandlingarna avser regeringen att verka för enhetliga EU-regler på en hög konsumentskyddsnivå. Regeringen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

1.1 Ärendets bakgrund

Turistsektorn har en utpräglat gränsöverskridande karaktär. Genom rådets direktiv (90/314/EEG) av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang skedde en minimiharmonisering av medlemsstaternas lagstiftning rörande vissa resetjänster. 1990 års direktiv har genomförts i svensk rätt genom lagen (1992:1672) om paketresor (paketreselagen) och resegarantilagen (1972:204). Direktivet och dess genomförande behandlas i prop. 1992/93:95.

Kommissionen har under lång tid arbetat med en översyn av det nu drygt 20 år gamla paketresedirektivet. Redan år 1999 framhöll kommissionen i en rapport (SEK [1999] 1800 slutlig) att det finns betydande skillnader i hur medlemsstaterna har genomfört direktivet i sina lagstiftningar. Enligt rapporten beror detta på att paketresedirektivet bygger på minimiharmonisering, att det ger medlemsstaterna en omfattande bestämmanderätt i frågor som t.ex. vem som är den ansvariga parten och att direktivet innehåller otydligheter. Förslaget utgör också ett svar på initiativ från Europeiska rådet och Europaparlamentet¹ samt från den rådgivande europeiska konsumentgruppen (yttranden den 21 april 2010 och den 8 februari 2013).

Med utgångspunkt i ett arbetsdokument från år 2007 inledde kommissionen år 2008 ett offentligt samråd med berörda intressenter och med medlemsstaterna. I januari 2009 inledde kommissionen konsumentskadestudien (Consumer Detriment Study). Efter ytterligare ett offentligt samråd och flera arbetsgruppsmöten med representanter för medlemsstaterna antogs förslaget slutligt den 9 juli 2013.

1.2 Förslagets innehåll

Allmänt om förslaget och behovet av en revidering av 1990 års direktiv

Förslaget syftar till att skapa ett fullharmoniserat regelverk för paketresor och s.k. assisterade researrangemang. Det upphäver 1990 års paketresedirektiv. Förslaget, som består av 29 artiklar fördelade på åtta kapitel, har stora likheter med 1990 års direktiv både när det gäller innehåll och struktur. Syftet med förslaget är att förbättra den inre marknadens funktionssätt och att åstadkomma ett högt konsumentskydd. Det ska ske genom harmonisering av vissa aspekter av medlemsstaternas lagar och regler rörande paketreseavtal och assisterade researrangemang (artikel 1).

¹ Se t.ex. rådets slutsatser från rådets 2255:e möte om konsumentfrågor den 13 april 2000 och Europaparlamentets resolution av den 16 januari 2002 (2001/2136[INI], Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (yttrande av den 11 maj 2011 [EÜT C 132]).

Kommissionen lyfter fram tre orsaker till att 1990 års paketresedirektiv behöver revideras.

2012/13:FPM149

Den första orsaken hänger samman med internethandelns utveckling och liberaliseringen av luftfartssektorn. Resenärernas nya sätt att boka sina semestrar kräver en anpassning av EU:s regelverk. Idag erbjuder näringsidkare – t.ex. resebyråer, researrangörer, flygbolag och kryssningsbolag – konsumenterna att skraddarsy kombinerade resetjänster framför allt via internet. I många medlemsstater är det oklart om sådana kombinationer omfattas av tillämpningsområdet för 1990 års paketresedirektiv och om en näringsidkare som sätter samman sådana kombinationer är ansvarig för att tjänsterna fullgörs. Detta leder till osäkerhet för både näringsidkare och konsumenter. Kommissionen pekar även på att marknadsaktörer som idag uttryckligen omfattas av paketresedirektivet är föremål för andra regler och andra kostnader än de företag som inte omfattas eller som inte anser sig omfattas av direktivet. Detta samtidigt som företagen konkurrerar om samma kunder.

Den andra orsaken är att vissa bestämmelser i 1990 års paketresedirektiv leder till onödiga kostnader för arrangörer och återförsäljare. Ett exempel är informationskrav när det gäller broschyrer samtidigt som informationen finns tillgänglig t.ex. på företagets hemsida. Ett annat exempel är att affärsresenärer som bokar resor enligt ett ramavtal som deras arbetsgivare har ingått inte behöver direktivets skydd, eftersom ramavtalen ofta erbjuder en lika hög skyddsnivå.

Som en tredje orsak lyfter kommissionen fram att det finns luckor i konsumentskyddet även för konsumenter som bokat mer traditionella paketresor. Ett exempel är att en konsument inte har rätt att avboka en paketresa före avresa.

Tillämpningsområdet m.m.

Förslaget innebär att direktivets tillämpningsområde utvidgas i förhållande till 1990 års direktiv. Det nya direktivet föreslås bli tillämpligt på dels paketresor, dels assisterade researrangemang (artikel 2). Det som avgör om det är en paketresa eller ett assisterat researrangemang är det sätt på vilket kombinationerna av resetjänsterna presenteras för resenären. De rättsliga konsekvenserna beträffande t.ex. informationskrav och ansvar är olika beroende på om det är en paketresa eller ett assisterat researrangemang.

Med paketresa avses enligt förslaget en kombination av minst två olika typer av resetjänster för samma resa eller semester. Med resetjänst förstås passagerartransport, inkvartering för andra ändamål än bostadsändamål, biluthyrning och alla andra turisttjänster som inte utgör en sidotjänst till passagerartransporten, inkvarteringen eller biluthyrningen.

För att det ska vara fråga om en paketresa i direktivets mening krävs vidare antingen att det är en näringsidkare som har satt samman resetjänsterna före det att ett avtal om samtliga resetjänster träffats eller att någon av fem särskilt angivna alternativa situationer är för handen. Det är fråga om en paketresa om resetjänsterna

- a) köps från ett enda försäljningsställe inom samma bokningsprocess,
- b) erbjuds eller debiteras till ett totalpris,
- c) marknadsförs eller säljs med beteckningen ”paketresa” eller liknande beteckning,
- d) kombineras efter det att avtalet ingåtts genom att näringsidkaren ger resenären rätt att välja mellan olika typer av resetjänster (t.ex. genom ett presentkort som berättigar till vissa resetjänster), eller
- e) köps på internet från olika näringsidkare via s.k. sammanlänkade bokningsprocesser. För att en sammanlänkad bokningsprocess ska anses som en paketresa krävs dock att resenärens namn eller annan nödvändig uppgift (t.ex. kreditkortsnummer) överförs mellan näringsidkarna senast när bokningen av den första tjänsten har bekräftats.

En nyhet i förslaget är regler om assisterade researrangemang. Med detta avses en kombination av minst två resetjänster för samma resa (som inte utgör en paketresa) och som uppfyller följande krav. För det första att kombinationen resulterar i separata avtal med de enskilda resetjänstleverantörerna. För det andra att det är en återförsäljare som förmedlar kombinationen. Slutligen, för det tredje, krävs antingen att förmedlingen sker genom separata bokningar vid en tidpunkt eller genom köp av ytterligare resetjänster från en annan näringsidkare genom sammanlänkade bokningsprocesser via internet senast när bokningen av den första tjänsten bekräftats.

Undantagen från tillämpningsområdet är i huvudsak samma som i 1990 års paketresedirektiv (artikel 2.2). Resor som varar kortare tid än 24 timmar omfattas t.ex. inte av förslaget. Det kan dock noteras att förslaget, till skillnad mot 1990 års direktiv, även undantar affärsresor som görs med stöd av ett ramavtal.

Direktivet ska enligt förslaget vara tvingande till förmån för resenären (artikel 21). Den tvingande regleringen ska gälla även i förhållanden mellan näringsidkare.

Informationskrav och innehållet i paketreseavtalet

Liksom enligt det nuvarande paketresedirektivet ska arrangören och, i vissa fall återförsäljaren, enligt förslaget förse resenären med särskilt angiven information före ingåendet av paketreseavtalet, s.k. förhandsinformation. Det finns även krav på själva paketreseavtalet och på vilka handlingar som ska tillhandahållas före avresan (artiklarna 4–6). Vissa skillnader finns kring

innehållet i den information som ska lämnas och i vilken form det ska ske. Förslaget bygger t.ex. inte, som det nuvarande direktivet, på att informationen tillhandahålls genom kataloger och broschyrer. Det är tillräckligt att informationen lämnas på ett klart och tydligt sätt.

Ändringar i paketreseavtalet före avresan

Förslaget i denna del (artiklarna 7–10) har flera likheter med det nuvarande direktivet. Det finns dock även vissa skillnader. Ett exempel är att om arrangören har rätt att höja priset på paketresan, t.ex. till följd av höjda bränslepriser, får prisökningen inte överstiga tio procent, dvs. ett beloppstak för vilken prisförändring som är tillåten (artikel 8.2). Ett annat exempel är att resenären enligt förslaget ska ha rätt att – oavsett skäl – avboka ett paketreseavtal före avresan mot en rimlig ersättning till arrangören (artikel 10.1). Resenären ges även en uttrycklig rätt att kostnadsfritt avboka en paketresa före avresan, om det har inträffat en oundviklig eller extraordinär händelse på resmålet eller i dess omedelbara närhet och som väsentligen påverkar paketresan (artikel 10.2).

Fullgörandet av paketresan

Även när det gäller fullgörandet av paketresan har förslaget flera likheter med det nuvarande direktivet men det finns också skillnader (artiklarna 11–14). Enligt 1990 års direktiv är det t.ex. i de flesta fall ”arrangören och/eller återförsäljaren” som ansvarar i förhållande till resenären. Enligt förslaget är det istället arrangören som ensam ansvarar för att en paketresa fullgörs enligt avtalet. Återförsäljaren ansvarar dock alltså för fel som uppstår under själva bokningsprocessen (artikel 19). Vid resor som anordnas av en arrangör som är etablerad utanför EES har återförsäljare ett mer omfattande ansvar (artikel 18).

Det införs en begränsning i arrangörens ansvar i fall när resenärens återresa i tid inte kan säkerställas på grund av oundvikliga och extraordinära omständigheter. Arrangörens skyldighet att stå för resenärens fortsatta vistelse är i dessa fall begränsad till högst tre nätter och maximalt 100 euro per natt. Ansvarsbegränsningen, som saknas i det nuvarande direktivet, överensstämmer med den föreslagna ändringen av förordningen (EG) nr 261/2004, som gäller flygpassagerares rättigheter vid inställda och försenade flyg². I förslaget finns dock vissa undantag från ansvarsbegränsningen, bl.a. när det gäller resenärer med funktionsnedsättning.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91

Enligt förslaget ska medlemsstaterna se till att både arrangörer och återförsäljare av assisterade researrangemang ställer en säkerhet till skydd för resenärerna vid ett eventuellt obestånd. Säkerheten ska i en obeståndssituation täcka återbetalning av alla betalningar som gjorts av resenärer och, om transport av resenärer innefattas, hemtransport av resenärerna (artikel 15.1). En resenär ska kunna dra nytta av säkerheten oavsett bostadsort, avreseort eller var paketresan eller det assisterade researrangemanget såldes (artikel 15.2).

Enligt förslaget ska medlemsstaterna ömsesidigt erkänna varandras resegarantisystem. En säkerhet som en arrangör eller en återförsäljare av ett assisterat researrangemang har ställt i sitt etableringsland ska godtas i övriga medlemsländer. Samtidigt införs bestämmelser om att medlemsstaterna ska utse centrala kontaktpunkter för att underlätta både det administrativa samarbetet och övervakningen av arrangörer och återförsäljare (artikel 16).

Skyldigheter vid assisterade researrangemang

Utöver skyldigheten att ställa säkerhet föreslås återförsäljare av assisterade researrangemang främst få ett ansvar för att lämna viss information. Återförsäljaren ska tydligt förklara för resenären att det bara är de enskilda tjänsteleverantörerna som är ansvariga för fullgörandet av resetjänsterna. Resenären ska även informeras om att han eller hon inte har de rättigheter som direktivet ger paketreserenärer. Återförsäljaren ska även upplysa resenären om rätten till återbetalning av förskottsbetalningar och hemtransport vid återförsäljarens eller tjänsteleverantörens obestånd (artikel 17).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Som framgått genomför paketreselagen och resegarantilagen 1990 års paketresedirektiv i svensk rätt. Paketreselagen anknyter nära till 1990 års direktiv, även om det i vissa delar finns avvikande regler. Resegarantilagen fanns däremot i svensk rätt redan före 1990 års paketresedirektiv och bygger alltså inte på gemensamhetsrättslig grund. Enligt resegarantilagen ska den som är arrangör eller återförsäljare av paketresor ställa säkerhet hos Kammarkollegiet innan en paketresa eller transport som sker tillsammans med en paketresa marknadsförs (1 § första stycket). Säkerhet ska ställas även av den som annat än tillfälligtvis säljer eller marknadsför resor som består av separata transport- och inkvarteringstjänster som sammantagna uppvisar väsentlig likhet med en paketresa eller för resor som består av transporter och utbildningsvistelser med inkvartering i form av boende i en värdfamilj, även om inkvarteringen är kostnadsfri (1 § andra stycket).

Eftersom paketreselagen i stor utsträckning bygger på det nuvarande paketresedirektivet, kommer förändringar i direktivet att leda till att den svenska lagen behöver ändras. Även resegarantilagen kan komma att

påverkas av förslaget. Som framgått bygger förslaget på principen om fullharmonisering och medlemsstaterna kan därmed inte behålla eller införa bestämmelser som avviker från direktivet. Samtidigt förväntas inte förslaget, enligt den preliminära analys som nu kan göras, medföra några mer avgörande förändringar av svensk rätt. Förslaget bygger vidare på 1990 års paketresedirektiv med den uttalade ambitionen att endast göra nödvändiga anpassningar i EU:s regelverk till den nya tidens sätt att boka resor på internet.

Beroende på hur förhandlingarna utvecklas, kan det inte uteslutas att det kommer bli förändringar inte minst i den svenska resegarantin. Till skillnad mot förslaget är t.ex. möjligheten att ta i anspråk ställd säkerhet inte begränsad till obeståndssituationer. Enligt resegarantlagen kan säkerhet tas i anspråk även för en resa som blir inställd eller av annan anledning inte blir av (6 §). Det är vidare oklart i vilken utsträckning en återförsäljare av det som i förslaget benämns assisterade researrangemang har en skyldighet att ställa säkerhet enligt resegarantlagen.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens bedömning är att förslaget påverkar unionens budget i mycket liten utsträckning. Regeringen delar denna bedömning. Förslaget bygger vidare på 1990 års direktiv och innebär inte någon mer omfattande ny reglering. Regeringens nuvarande bedömning är därför att eventuella kostnadsökningar för det allmänna bör kunna finansieras inom ramen för de berörda myndigheternas befintliga anslag.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig i huvudsak positiv till förslaget. Regeringen avser att arbeta för enhetliga regler på en hög konsumentskyddsnivå. Det är viktigt att verka för en god balans mellan konsumenters och näringsidkares intressen. Direktivets tillämpningsområde och de olika aktörernas ansvar bör vara tydligt. Direktivets bestämmelser om resegaranti bör vara förenliga med ett högt konsumentskydd, men kretsen av näringsidkare som måste ställa säkerhet bör inte utformas så att det uppstår onödiga inträdeshinder på marknaden.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter institutionerna har.

Berörda myndigheter och organisationer har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. Remisstiden löper ut den 14 oktober 2013.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

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

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Målet om att förbättra den inre marknads funktionssätt kan, enligt kommissionen, inte uppnås i tillräcklig utsträckning om medlemsstaterna agerar utan samordning. EU anses därför bäst lämpad att ta itu med de problem som har identifierats.

Regeringen konstaterar att förslaget har en tydlig gränsöverskridande karaktär och att dess målsättningar inte torde kunna uppnås genom en reglering av medlemsstaterna var för sig. Det är vidare fråga om en anpassning av ett redan befintligt direktiv på området. Regeringen delar därför kommissionens bedömning att direktivförslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

När det gäller förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen pekar kommissionen på att förslaget inte avser att reglera alla aspekter av reselagstiftningen. Till exempel omfattar förslaget inte allmän nationell avtalsrätt. Enligt konsekvensbedömningen är det inte tillräckligt med icke-bindande åtgärder som rekommendationer, riktlinjer eller självreglering. Kommissionen framhåller att genom ett direktiv säkerställs en sammanhängande uppsättning rättigheter och skyldigheter, samtidigt som medlemsstaterna ges möjlighet att integrera dessa regler i den nationella rätten.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att ett direktiv om harmonisering av medlemsstaternas regelverk på området är den lämpligaste åtgärden för att uppnå syftet med förslaget. Förslaget är enligt regeringens bedömning förenligt med fördragets proportionalitetsprincip.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har remitterats och regeringen kommer att analysera förslaget mot bakgrund av inkomna remissvar. Första behandlingen av förslaget i rådsarbetsgruppen är planerad till den 13 september 2013. Det är inte känt när frågan tidigast förväntas komma upp på rådsmöte. Det är inte heller känt när Europaparlamentet kommer att påbörja behandlingen av ärendet.