EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 26.2.2021
COM(2021) 90 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang

1. Direktivet

Direktiv (EU) 2015/2302 om paketresor och sammanlänkade researrangemang (nedan kallat *paketresedirektivet* eller *direktivet*) antogs den 25 november 2015[1]. Det ersatte rådets direktiv 90/314/EEG av den 13 juni 1990 om paketresor, semesterpaket och andra paketarrangemang. Direktivet bygger på de viktigaste inslagen i 1990 års direktiv, bland annat informationskrav, bestämmelser om avtalsändringar och avtalsförpliktelser samt konsumentskydd i händelse av arrangörens obestånd. Det nya paketresedirektivet medför en avsevärd utvidgning av konsumentskyddsnivån, med beaktande av nya bokningsmodeller online för kombinationer av resetjänster.

Efter sin rapport om de bestämmelser i direktivet som gäller online-bokningar som görs vid olika försäljningsställen som utfärdades i juni 2019 (rapporten om ”click-through-bokningar”)[2], lägger kommissionen fram denna allmänna rapport om tillämpningen av paketresedirektivet för Europaparlamentet och rådet i enlighet med artikel 26 andra meningen i direktivet[3].

Expertgruppen med aktörer för att stödja tillämpningen av paketresedirektivet[4] och nationella myndigheter[5] har rådfrågats vid utarbetandet av denna rapport.

1.1. Direktivets viktigaste delar

Enligt paketresedirektivet ska medlemsstaterna se till att arrangören av en paketresa är ansvarig för fullgörandet av alla tjänster som omfattas av avtalet, oavsett om tjänsterna ska utföras av arrangören själv eller av andra tjänsteleverantörer. När paketresedirektivet ersatte 1990 års direktiv utvidgades begreppet ”paketresa”, som ursprungligen utgick från i förväg arrangerade paketresor, till kundanpassade eller skräddarsydda semesterresor som en närings-idkare, inbegripet traditionella researrangörer, traditionella eller nätbaserade resebyråer, flygbolag och hotell, sammanställer olika resetjänster som resenären valt ut. Alla dessa näringsidkare kan vara ”arrangörer” i den mening som avses i paketresedirektivet.

I paketresedirektivet[6] ingår följande centrala delar:

- Den vidsträckta definitionen av ”paketresa”, inklusive färdiga semestrar som erbjuds av en researrangör och ett kundanpassat urval av komponenter för en resa eller semester av resenären vid ett enda försäljningsställe online eller offline.

---

1 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november 2015 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 (EUT L 326, 11.12.2015, s. 1).

2 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2302 av den 25 november 2015 om paketresor och sammanlänkade researrangemang som gäller bokningar online som görs vid olika försäljningsställen, COM(2019) 270 final, 21.6.2019, åtföljt av arbetsdokument SWD(2019) 270 final.

3 Denna rapport omfattar de 27 EU-medlemsstaterna. Där så är lämpligt hänvisas till information om Förenade kungariket, som lämnade EU den 31 januari 2020.

4 Expertgrupp med aktörer för att stödja tillämpningen av direktivet om paketresor och sammanlänkade researrangemang (2015/2302) (E03617), https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3617&news=1

5 Kommittén för konsumentskyddssamarbete, centrala kontaktpunkter som inrättats inom ramen för paketresedirektivet, rådgivande kommittén för turism.

6 Se även sammanfattningen på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/LSU/?uri=CELEX%3A32015L2302&qid=1529931942475

- Införandet av begreppet ”sammanlänkat researrangemang”, som är en lösare kombination av två eller flera resetjänster för samma resa eller semester än en paketresa. Till skillnad från arrangören av en paketresa ansvarar näringsidkare som underlättar ett sammanlänkat researrangemang endast för att resetjänster som de själva utför blir fullgjorda. En kombination av resetjänster ska betraktas som ett sammanlänkat researrangemang när en näringsidkare underlättar
  - inköp av olika tjänster via separata bokningsprocesser vid ett enda besök hos en resebyrå eller webbplats, eller
  - anskaffande av en ytterligare resetjänst från en annan näringsidkare, på ett riktat sätt, inom 24 timmar efter det att resenären fått bekräftelse på bokningen av den första resetjänsten (t.ex. genom att i bokningsbekräftelsen tillhandahålla en länk till en annan tjänsteleverantör).
- Utökade informationskrav: företagen måste klargöra för resenärerna om de erbjuds en paketresa eller ett sammanlänkat researrangemang och informera dem om deras centrala rättigheter genom standardiserade informationsblad. De måste lämna information om paketresans kännetecken och egenskaper samt om priset och eventuella ytterligare avgifter.
- Företag som säljer paketresor måste ställa säkerhet för återbetalningar och hemtransport av resenärer om arrangörerna går i konkurs. En sådan garanti är även i begränsad utsträckning tillämplig på sammanlänkade researrangemang. Näringsidkare som underlättar ett sammanlänkat researrangemang måste ställa en återbetalningsgaranti för de betalningar de får från resenären om resetjänsten i fråga inte fullgörs på grund av deras insolvens. Denna garanti omfattar även hemtransport när den näringsidkare som underlättar ett sammanlänkat researrangemang ansvarar för transport av passagerare, t.ex. ett flygbolag. I paketresedirektivet fastställs principen om ömsesidigt erkännande av det skydd vid obestånd som tillhandahålls av arrangörer eller näringsidkare som underlättar ett sammanlänkat researrangemang i enlighet med lagstiftningen i den medlemsstat där de är etablerade.
- Strikta ansvarsregler: med vissa undantag är arrangören av en paketresa ansvarig om något går fel, oavsett vem som utför resetjänsterna.
- Stärkt rätt till avbokning: resenärer får avboka sin paketresa av vilken anledning som helst mot en skälig avbokningsavgift. De får avboka sin semester kostnadsfritt, särskilt vid ”oundvikliga och extraordinära omständigheter”[7] på resmålet som påverkar fullgörandet av paketresan genomförande (t.ex. krig, naturkatastrofer eller utbrott av en allvarlig sjukdom) eller om priset på paketresan höjs med mer än 8 % av det ursprungliga priset.
- Stöd till resenärer: om resenärer inte kan återvända från sin paketresa på grund av ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” beviljas de inkvartering i upp till tre nätter, såvida inte längre perioder föreskrivs i unionslagstiftningen om passagerares rättigheter. I allmänhet måste arrangörerna också ge assistans till resenärer som befinner sig i svårigheter, i synnerhet genom att tillhandahålla information om hälso- och sjukvårdstjänster och konsulärt bistånd.

1.2. Marknadsdata

[7] Begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” ersätter begreppet ”force majeure” i 1990 års direktiv.

År 2017 stod paketresor för omkring 9 % av alla turistresor för invånarna i EU-27 och deras andel av de totala turistutgifterna uppgick till omkring 21 %[8]. I genomsnitt spenderade varje EU-turist omkring 762 euro på en paketresa inom EU-27 (totala utgifter: omkring 58 miljarder euro) och 1 756 euro för en paketresa till resten av världen (totala utgifter: omkring 36 miljarder euro)[9]. Inom Europa var Spanien det överlägset största resmålet (totala utgifter: omkring 15 miljarder euro).

Enligt en marknadsövervakningsundersökning 2020 om semesterpaket och paketarrangemang[10], litade en majoritet av konsumenterna i EU-27 (81 %) på leverantörer av semesterpaket och paketarrangemang. Denna siffra varierar i viss utsträckning mellan medlemsstaterna, från en högsta nivå på 90 % (i Kroatien och Portugal) till en lägsta nivå på 60 % (i Polen). En stor majoritet (91 %) rapporterade positiva erfarenheter av att göra köp på marknaden, med få märkbara skillnader mellan länder eller sociodemografiska undergrupper.

Konsumenter som gjorde inköp hos en resebyrå betalade i allmänhet ett totalpris för de olika tjänsterna (82 %). Däremot betalade 25 % av de som köpte tjänster online på en enda webbplats separat för varje tjänst, medan 19 % köpte dem på en webbplats och klickade sedan på en länk där för att köpa en annan tjänst från en annan leverantör.

11 % av konsumenterna upplevde problem med de tjänster de köpte, eller med arrangörerna, som gav dem legitima skäl att klaga. Av denna grupp drabbades 40 % av ekonomiska förluster, medan 79 % av dem upplevde ideell skada såsom tidsförlust, ilska, frustration, stress eller oro. Av alla som upplevde problem lämnade majoriteten (62 %) in ett klagomål. Drygt hälften (54 %) uppgav att de var nöjda med utfallet av klagomålet, medan 42 % uppgav att de var missnöjda.

2. Införlivande

Medlemsstaterna var skyldiga att införliva direktivet senast den 1 januari 2018. Mellan februari 2016 och maj 2017 anordnade kommissionen fem seminarier för att bistå medlemsstaterna vid införlivandet av direktivet[11].

2.1. Iakttagande av tidsfristen för införlivande

I mars 2018 inledde kommissionen överträdelseförfaranden för underlåtenhet att anmäla nationella införlivandeåtgärder mot 14 medlemsstater. Två medlemsstater införlivade direktivet först efter det att kommissionen hade avgett ett motiverat yttrande i enlighet med artikel 258 i EUF-fördraget. I mars 2019 hade alla medlemsstater anmält till kommissionen att direktivet hade införlivats fullt ut.

---

8 Alla turistresor 2017: omkring 1,1 miljarder, de totala utgifterna under dessa resor uppgick till omkring 444 miljarder euro. ESTAT, 2017 data, Antal resor per typ av organisation (från och med 2014) [TOUR_DEM_TTORG__custom_410560]; Utgifter efter typ av organisation (från och med 2014) [TOUR_DEM_EXORG__custom_410607].

9 Utgifter för paketresor omfattar det belopp som betalats för paketresan och alla andra turistutgifter under resan.

10 Ipsos genomförde undersökningen mellan den 27 juli och den 26 oktober 2020 och den omfattade en referensperiod på ett år före intervjun. Det är inte möjligt att fastställa i vilken utsträckning de svarande baserade sina svar på erfarenheter under covid-19-pandemin. Resultaten av marknadsövervakningsundersökningen finns på Europeiska kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/info/policies/consumers/consumer-protection/evidence-based-consumer-policy/market-monitoring_en

11 Se protokoll från införlivandeseminarierna, tillgängliga på Europeiska kommissionens webbplats: https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324 Dessa protokoll avspeglar inte kommissionens officiella ståndpunkt vad avser tolkningen av paketresedirektivet.

2.2. Bedömning av införlivandeåtgärdernas överensstämmelse

En bedömning av överensstämmelsen av de nationella genomförandeåtgärderna som utförts av en extern uppdragstagare slutfördes i början av 2021. Enligt den studien kan i varierande omfattning problem finnas med bristande överensstämmelse i alla medlemsstater, t.ex. med avseende på definitioner, krav på förhandsinformation, resenärers uppsägningsrätt och uppsägningsavgifter, följderna av bristande eller felaktigt fullgörande av avtalet, skyldigheter för näringsidkare som underlättar sammanlänkade researrangemang, ansvar för bokningsfel och paketresedirektivets tvingande karaktär. De problem som identifierats visar inte på någon allmän trend, med undantag för det faktum att ett korrekt införlivande av bestämmelserna om skydd vid obestånd, särskilt vad gäller effektiviteten, eventuellt inte garanteras fullt ut i många medlemsstater. Kommissionen kommer att analysera resultaten av undersökningen och vid behov överväga en dialog med medlemsstaterna och/eller inleda överträdelse-förfaranden.

3. Tillämpning och genomförande

Medlemsstaterna var skyldiga att tillämpa de bestämmelser de har antagit för att införliva paketresedirektivet från och med den 1 juli 2018.

3.1. Ökad medvetenhet

Kommissionen har offentliggjort ett pressmeddelande[12] för att uppmärksamma de nya reglernas ikraftträdande, gett information till resenärer[13] och företag[14] på sin webbplats ”Your Europe” och inkluderat paketresor i sin kommunikationskampanj **#YourEUright** om flera centrala konsumenträttigheter som infördes 2019[15]. Konsumentföreträdare anser emellertid att många konsumenter inte är tillräckligt medvetna om sina rättigheter, särskilt när det gäller rättigheterna när de vill säga upp ett paketreseavtal.

3.2. De främsta utmaningarna i samband med tillämpningen av direktivet

Under införlivandefasen och de första åren av tillämpning har särskilt den breda definitionen av ”paketresa”, det nya begreppet sammanlänkande researrangemang, avgränsningen mellan de två begreppen och standardinformationsformulären gett upphov till frågor från berörda parter och myndigheter. Dessutom har det uppkommit utmaningar i samband med skyddet vid obestånd, särskilt i samband med konkursen från Thomas Cook (se kapitel 4) och covid-19-pandemin (se kapitel 5).

3.2.1. Omfattande räckvidd för definitionen av paketresa

Varje kombination av minst två olika typer av resetjänster avsedda för samma resa eller semester som kombinerats av en enda näringsidkare, inbegripet på begäran av resenären, utgör en paketresa om alla tjänster ingår i ett enda avtal eller om andra kriterier är uppfyllda, t.ex. ett allomfattande eller totalt pris. Undantagen från direktivets tillämpningsområde är mycket begränsade[16]. Detta medförde osäkerhet under och efter införlivandet av

[12] IP/18/4293 av den 29 juni 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/IP_18_4293
[13] https://europa.eu/youreurope/citizens/travel/holidays/package-travel/index_sv.htm
[14] https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/selling-goods-services/package-travel/index_sv.htm
[15] https://europa.eu/youreuright/your-rights_sv#node-24
[16] Se artikel 2.2 i paketresedirektivet, där tre undantag föreskrivs, nämligen följande: 1. Resor på mindre än 24 timmar, såvida inte inkvartering över natten ingår. 2. Resor som erbjuds tillfälligt på ideell basis och endast för en begränsad grupp med resenärer. 3. Resor som köpts inom ramen för ett allmänt avtal för anordnande av affärsresor.

paketresedirektivet vad gäller frågan om huruvida direktivet är tillämpligt på leverantörer av logitjänster vars erbjudande omfattar fri tillgång till lokala fritidsaktiviteter eller transporttjänster (t.ex. ”turistkort”).

Exempel: 1. En lantbrukare som på sin webbplats marknadsför ridsemestrar, inklusive inkvartering och ridlektioner till ett totalpris, arrangerar enligt direktivet en paketresa.

2. En resebyrå som ger råd till en kund om möjliga safariresor och, i enlighet med dennes val, bokar en flygning, inkvartering i olika jaktstugor och en guidad tur, vilket resenären samtycker att betala efter att ha valt alla delar, är arrangör av denna paketresa och ansvarig för fullgörandet av de olika resetjänster som ingår.

Företrädare för små företag inom turism- och fritidssektorn (t.ex. landsbygdsturism, idrottsklubbar) anser att små eller mycket små företag bör undantas från paketresedirektivet, särskilt om det inte erbjuds någon transport. Konsument- och reseföretag anser dock att ytterligare undantag inte utgör en lämplig lösning.

3.2.2. Sammanlänkade researrangemang

Begreppet sammanlänkade researrangemang infördes för att beakta marknadsutvecklingen, där näringsidkare (främst online men även offline) hjälper resenärer att ingå separata avtal med enskilda resetjänstleverantörer för samma resa inom en kort tidsperiod. Det omfattar två scenarier där en näringsidkare *underlättar* bokningen av resetjänster som tillhandahålls av andra leverantörer och utvidgar tillämpningen av vissa bestämmelser i paketresedirektivet till sådana affärsmodeller.

Exempel: 1. En resebyrå bokar en flygning åt en kund och resenären betalar för flygningen. Under samma besök bokar resebyrån sedan inkvartering på ett hotell för samma resa, vilket inte hade valts ut och vars tillgänglighet inte hade kontrollerats innan flygningen bokades, och begär betalning eller en delbetalning för hotellet. Genom separat urval och separat betalning av varje resetjänst har resebyrån underlättat ett sammanlänkat researrangemang.

2. I bekräftelsen av en flygbokning via e-post tillhandahåller flygbolaget en länk till en webbplats för hotellbokning som ger resenären möjlighet att boka hotell på resmålet. Om resenären klickar på länken och, inom 24 timmar efter att ha mottagit bokningsbekräftelsen, bokar ett rum för sin resa har flygbolaget underlättat ett sammanlänkat researrangemang på ett ”riktat sätt”.

Även om skälen 12 och 13 i paketresedirektivet ger viss vägledning när det gäller begreppet sammanlänkat researrangemang, har tillämpningen av detta begrepp utan tvekan gett upphov till flest frågor. Företrädare för konsumenter och företag anser att definitionen av sammanlänkat researrangemang är alltför komplicerad och svår att tillämpa i praktiken.

Det är inte alltid klart vad *underlättar* och *på ett riktat sätt underlättar* egentligen innebär. I skäl 12 klargörs att publicering av länkar genom vilka resenärer endast informeras om ytterligare resetjänster på ett allmänt sätt inte bör anses underlätta ett sammanlänkat researrangemang. Således krävs det i allmänhet en aktiv marknadsföring baserad på en kommersiell länk som innefattar ersättning mellan den näringsidkare som underlättar anskaffandet av ytterligare resetjänster och den andra näringsidkaren (se skäl 13).

En utmaning med tillämpningen av begreppet sammanlänkade researrangemang är att skyldigheten att tillhandahålla skydd vid obestånd, i det andra exemplet ovan, i förekommande fall är beroende av en osäker händelse i framtiden, dvs. det faktum huruvida

resenären bokar ytterligare en resetjänst från en annan näringsidkare inom 24 timmar efter den första bokningen. Om detta är fallet måste leverantören av den första resetjänsten som tar emot förskottsbetalningar från resenären tillhandahålla skydd vid obestånd för dessa betalningar. Även om den andra näringsidkaren enligt artikel 19.4 i paketresedirektivet är skyldig att informera den näringsidkare som underlättar det sammanlänkade rese-arrangemanget om att ett avtal har ingåtts med resenären, har den förstnämnda näringsidkaren inte nödvändigtvis all information som behövs för att avgöra i vilka fall det har uppkommit ett sammanlänkat researrangemang. Det rapporteras att leverantörer av den ytterligare resetjänsten inte alltid uppfyller sina rapporteringsskyldigheter t.ex. på grund av brist på tekniska medel för säkert utbyte av uppgifter eller av rädsla för att åsidosätta den allmänna dataskyddsförordningen[17]. En sådan osäkerhet kan medföra svårigheter när det gäller att organisera det skydd vid obestånd som krävs.

Det har också uttryckts farhågor om att det i paketresedirektivet, med undantag för skyddet vid obestånd och vissa krav på förhandsinformation, inte föreskrivs något ansvar för näringsidkare som underlättar ett sammanlänkat researrangemang för fullgörandet av de relevanta tjänsterna. Konsumentföreträdarna befarar att resetjänsteleverantörer vilseledande framställer sig själva som en näringsidkare som underlättar ett sammanlänkat researrangemang snarare än som arrangör, för att undvika de strängare ansvarsregler som gäller för paketresor, vilket ger konsumenterna en lägre skyddsnivå.

3.2.3. Avgränsning mellan paketresor och sammanlänkade researrangemang

Det kan vara svårt att skilja mellan vissa paketresor och vissa sammanlänkade researrangemang[18]. En resebyrå som bokar en flygning och ett hotell för sin kund och utfärdar en faktura för båda tjänsterna säljer en paketresa. När samma tjänster inte har valts gemensamt underlättar den resebyrå som bokar dem efter varandra och inte tar ut ett totalpris ett sammanlänkat researrangemang.

När det gäller ”click-through-bokningar”[19] kan det vara mycket svårt för konsumenter och tillsynsmyndigheter att bevisa att det är frågan om en paketresa, ett sammanlänkat researrangemang eller inget av dem, vilket förklaras i 2019 års rapport om ”click-through-bokningar”. En leverantör av resetjänster som efter avslutad bokning överför resenärens namn, betalningsuppgifter och e-postadress till en annan näringsidkare hos vilken en andra tjänst bokats inom 24 timmar efter det att den första bokningen har bekräftats är arrangör av en paketresa och därmed ansvarig för fullgörandet av båda tjänsterna. Om en av dessa uppgifter inte överförs underlättar den första näringsidkaren ett sammanlänkat researrangemang och är endast ansvarig för fullgörandet av sin egen tjänst, förutsatt att den andra bokningen äger rum inom 24 timmar. Om detta äger rum senare är paketresedirektivet över huvud taget inte tillämpligt. Det rapporteras att det i praktiken är svårt att visa vilka uppgifter som har överförts mellan näringsidkare eller tidpunkten för bokningen av den andra resetjänsten.

3.2.4. Informationskrav

---

[17] Se avsnitt 3.2.1 i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar SWD (2019) 270 final, se fotnot 2 ovan.

[18] Se flödesschemat ”Package travel or not?”, som finns på https://ec.europa.eu/info/files/flowchart-package-travel-or-not_en

[19] Med ”click-through-bokning” avses en situation där resenären bokar olika resetjänster från olika webbplatser (olika försäljningsställen), men bokningarna har anknytning genom länkar från webbplats till webbplats.

Enligt artiklarna 5 och 19 i paketresedirektivet ska arrangörer, återförsäljare och näringsidkare som underlättar ett sammanlänkat researrangemang ge resenärerna specifik information innan avtalet ingås. Kraven på förhandsinformation om den särskilda paketresan i fråga förefaller sammantaget inte medföra några större problem[20]. Dessutom innehåller direktivet om paketresor tre olika standardinformationsformulär för paketreseavtal[21] och fem olika formulär för sammanlänkade researrangemang[22] som ska lämnas till resenärerna.

Den 26 november 2019 anordnade kommissionen ett seminarium om tillämpningen av paketresedirektivet inom flygsektorn[23], även som en uppföljning på kommissionens rapport om ”click-through-bokningar”. Företrädare för flygbolagen ansåg att standardformulären är alltför komplicerade, tekniska och svåra att läsa, särskilt på mobila enheter. När det gäller standardformulären för sammanlänkade researrangemang hävdades det att informationen kunde betraktas som förvirrande och avskräckande, eftersom resenärerna i första hand informeras om att de inte åtnjuter de rättigheter som är tillämpliga på paketresor.

Syftet med detta informationskrav var emellertid just att uppmärksamma konsumenterna på de olika skyddsnivåer som erbjuds vid paketresor i motsats till sammanlänkade researrangemang och därmed ge dem möjlighet att göra väl underbyggda val mellan de två modellerna. Konsumentorganisationer hävdar att insynen bör förbättras ytterligare genom att resenärer som bokar en fristående resetjänst informeras om den skyddsnivå som är kopplad till den, vilket när det gäller transporttjänster säkerställs genom EU:s förordningar om passagerares rättigheter[24].

Särskilt med hänsyn till covid-19 föreslår företrädare för reseföretag förbättrad konsumentinformation och bättre konsumentskydd för alla resetjänster, inklusive fristående tjänster. De hävdar att detta skulle kunna ge arrangörerna och konsumenterna större frihet när de väljer en kombination av resetjänster (en paketresa med fullständigt skydd eller en kombination av resetjänster som påminner om ett sammanlänkat researrangemang med tydligt ansvar för att tjänsterna fullgörs korrekt för varje tjänsteleverantör).

3.3. Tillsyn

Enligt artikel 24 i paketresedirektivet är medlemsstaterna skyldiga att se till att det finns lämpliga och effektiva medel för att säkerställa efterlevnaden av direktivet. Kontrollen av efterlevnaden är organiserad på olika sätt i medlemsstaterna i enlighet med deras respektive rättstraditioner. Eftersom en stor del av bestämmelserna i direktivet rör avtalsförhållandet mellan arrangören och resenären kan resenärerna själva göra gällande dessa bestämmelser vid

[20] När det gäller informationskravet om huruvida resan eller semestern i allmänhet är lämplig för personer med nedsatt rörlighet (artikel 5.1 a viii i direktivet), har det påpekats att sådan information inte alltid är lätt att tillhandahålla, eftersom den kan bero på olika faktorer som arrangören först får kännedom om efter resenärens val. Sådan information bör därför snarare tillhandahållas på resenärens begäran.

[21] Bilaga I delarna A, B och C.

[22] Bilaga II delarna A, B, C, D och E.

[23] Ref. nr ARES(2020)270448.

[24] 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 (EUT L 46, 17.2.2004, s. 1). Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (EUT L 315, 3.12.2007, s. 14), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1177/2010 av den 24 november 2010 om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 334, 17.12.2010, s. 1) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 181/2011 av den 16 februari 2011 om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 55, 28.2.2011, s. 1).

domstol eller vid alternativa tvistlösningsorgan. Det nya direktivet om grupptalan som medlemsstaterna måste införliva före utgången av 2022 är tillämpligt på paketresedirektivet[25]. Genom tillämpningen av detta direktiv kommer godkända enheter att kunna väcka grupptalan både för att få överträdelserna av resenärers rättigheter att upphöra och för att få gottgörelse. Enligt bedömningen av överensstämmelsen (se ovan punkt 2.2) är dessutom åtminstone vissa av paketresedirektivets krav föremål för administrativa eller straffrättsliga påföljder i de flesta medlemsstater. Offentlig tillsyn är särskilt relevant för kontroll av efterlevnaden av kraven på skydd vid obestånd samt på information.

Paketresedirektivet omfattas av förordning (EU) 2017/2394 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen (förordningen om konsumentskyddssamarbete)[26]. Vid diskussioner inom nätverket för konsumentskyddssamarbete rapporterade flera myndigheter om tillsynsåtgärder på nationell nivå. Gränsöverskridande överträdelser av paketresedirektivet som har skadat, skadar eller sannolikt kommer att skada konsumenters kollektiva intressen kan också bli föremål för offentlig tillsyn genom den samarbetsmekanism som inrättats enligt förordningen om konsumentskyddssamarbete.

Alternativ tvistlösning och tvistlösning online

Genom direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister (direktivet om alternativ tvistlösning)[27] och förordning (EU) nr 524/2013 om tvistlösning online vid konsumenttvister (förordningen om tvistlösning online)[28] inrättades en övergripande rättslig ram som också är tillämplig på paketresedirektivet. Den nationella regleringen av alternativ tvistlösning skiljer sig åt[29]. I flera medlemsstater är de organ för alternativ tvistlösning som ansvarar för ”transporttjänster” även ansvariga för tvister om paketresor, medan denna sektor i andra medlemsstater omfattas av de övriga organen för alternativ tvistlösning vid konsumenttvister[30]. Konsumenter som köper varor eller tjänster online kan använda den europeiska onlineplattformen för tvistlösning, men tillgängliga uppgifter visar att antalet klagomål om paketresor på plattformen fortfarande är lågt[31].

Kommissionen har inga exakta siffror om i vilken omfattning arrangörerna deltar i alternativa tvistlösningsförfaranden. Konsumentorganisationer och vissa nationella organ för alternativ

---

[25] Se punkt 53 i bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1828 av den 25 november 2020 om grupptalan för att skydda konsumenters kollektiva intressen och om upphävande av direktiv 2009/22/EG, EUT L 409, 4.12.2020, s. 1.

[26] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004, EUT L 345, 27.12.2017, s. 1, punkt 25 i bilagan.

[27] Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/11/EU av den 21 maj 2013 om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (direktivet om alternativ tvistlösning) (EUT L 165, 18.6.2013, s. 63).

[28] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 524/2013 av den 21 maj 2013 om tvistlösning online vid konsumenttvister och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 och direktiv 2009/22/EG (förordningen om tvistlösning online vid konsumenttvister) (EUT L 165, 18.6.2013, s. 1).

[29] Se rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet och ekonomiska och sociala kommittén om tillämpningen av Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/11/EU om alternativ tvistlösning vid konsumenttvister och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 524/2013 om tvistlösning online vid konsumenttvister, COM(2019) 425 final, 25.9.2019.

[30] Information om de alternativa tvistlösningsorganens behörighetsområden finns på onlineplattformen, https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/?event=main.adr.show2

[31] Kommissionens nätplattform för tvistlösning mottog under perioden mars-december 2020 323 klagomål från konsumenter mot näthandlare som rörde paketresor.

tvistlösning[32] rapporterar emellertid att det frivilliga deltagandet i alternativ tvistlösning i allmänhet är mycket lågt inom sektorn för paketresor.

Det franska alternativa tvistlösningsorganet Médiation Tourisme et Voyage (MTV) är i princip ansvarigt för hela rese- och transportsektorn. Under 2019 erhöll det 8 667 förfrågningar (omkring 21 % av dem gällde typiska paketresor), av vilka uppgörelser i godo föreslogs för 5 449, vilket godkändes i 93,5 % av fallen[33]. De viktigaste tvistefrågorna i samband med paketresor gällde fullgörandet av avtalet, uppsägning eller ändringar av avtalet och tjänstens kvalitet.

De tyska myndigheterna informerade kommissionen om att 24 % av de ansökningar om tvistlösning som lämnades in till *Universalschlichtungsstelle des Bundes* (det federala allmänna förlikningsorganet) under perioden 2016–2019 avsåg tjänster inom fritidssektorn, särskilt paketresor. Från början av 2020 och fram till slutet av augusti låg antalet ansökningar som rör paketresor på 27 % av det totala antalet tvister, med anledning av de störningar av resandet som covid-19-pandemin har orsakat[34].

En undersökning gjord av kommissionens avdelningar av covid-19-pandemins verkningar på organen för alternativ tvistlösning visade att de i allmänhet har lyckats hantera den tyngre arbetsbördan, och vissa har infört digitala verktyg, t.ex. videokonferenser.

Information från de europeiska konsumentcentrumen (ECC)

Under 2019 behandlade nätverket av europeiska konsumentcentrum (ECC-nätverket)[35] 2 399 frågor och 261 klagomål som rörde paketresedirektivet[36]. Under 2020 ökade antalet på grund av covid-19 med 368 % (11 226 frågor) och 250 % (914 klagomål). Dessutom ökade andelen av ECC:s totala antal ärenden med anknytning till paketresedirektivet betydligt, från 2 % 2019 till 7 % av det totala antalet ärenden 2020[37]. Den genomsnittliga handläggningstiden var densamma och andelen positiva eller neutrala[38] resultat från ECC:s medling med en näringsidkare ökade från 61 % år 2019 till 70 % år 2020[39]. Under 2019 rörde frågor och klagomål huvudsakligen brister i fullgörandet av tjänster eller vilseledande handling eller underlåtenhet (39 %). År 2020 var det istället inställda resor och uteblivet fullgörande av tjänster (62 %). ECC publicerade 2020 en broschyr om tolkningen av paketresedirektivet[40]

---

[32] T.ex. det tyska förlikningsorganet för persontransporter (söp) och det allmänna förlikningsorganet för konsumenttvister.

[33] Se MTV:s årsrapport för 2019, www.mtv.travel/wp-content/uploads/2020/05/RAPPORT-2019.pdf

[34] Se även årsrapporten för 2020 från *Universalschlichtungsstelle des Bundes*, https://www.verbraucher-schlichter.de/media/file/84.Taetigkeitsbericht2020.pdf

[35] ECC-nätverket består av oberoende konsumentcentrum och finansieras delvis av kommissionen. Det ger kostnadsfri information och rådgivning till konsumenter som köper varor och tjänster inom EU och bistår med tvistlösning utanför domstol mellan näringsidkare och konsumenter från olika EU-medlemsstater.

[36] Frågor innefattar alla förfrågningar om information och stöd som de europeiska konsumentcentrumen mottar, klagomål avser fall där centrumen kontaktar näringsidkaren för att hitta en lösning.

[37] Mer information om det sammanhang i vilket ökningen av reserelaterade frågor ägde rum finns i rapporten *15 Years of ECC Net*, https://assets.website-files.com/5f9fdbf6d1bfacd47b425986/5fa40a62acd24ca8c8ddc07c_2020-10-30-Report-ECCNET-Web.pdf

[38] Ett neutralt resultat är när ärendet hänskjuts till ett organ för alternativ tvistlösning eller när konsumenterna inte går vidare med sitt ärende (t.ex. inte tillhandahåller ECC den dokumentation som efterfrågas).

[39] Jämförelsen har gjorts mellan klagomål som både lämnades in och löstes 2020 och klagomål som lämnades in och löstes 2019.

[40] https://www.epc.si/media/2020/Package-travel-across-the-EU_ENG.pdf

och delade med sig av vanliga frågor på sina nationella webbplatser och kanaler för sociala medier för att hjälpa konsumenterna med anledning av det stora antalet klagomål inom resesektorn, inklusive paketresor.

4. Skydd vid obestånd

Enligt artikel 17 i paketresedirektivet ska arrangörerna ställa säkerhet för återbetalning av alla betalningar som gjorts av resenärer i den mån som de relevanta resetjänsterna inte fullgörs som en följd av arrangörens obestånd. Denna säkerhet ska även omfatta resenärernas hemtransport om transport av passagerare ingår i paketresan. Även om medlemsstaterna har behållit sitt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller hur skydd vid obestånd ska organiseras, måste de säkerställa att skyddet är effektivt i enlighet med kraven i artikel 17 i paketresedirektivet. Sammantaget har 2015 års paketresedirektiv medfört en betydande förbättring av de nationella systemen för skydd vid obestånd jämfört med 1990 års direktiv. I 21 medlemsstater organiseras skyddet vid obestånd av sektorn själv, antingen genom privata garantifonder, försäkringsbolag, en kombination av båda genom eller andra former av privata arrangemang, såsom bankgarantier. Två medlemsstater (Finland och Portugal) har inrättat en garantifond i form av ett offentligt organ. Fyra medlemsstater (Tjeckien, Danmark, Malta, Polen) och Förenade kungariket har ett blandat system, vilket utgörs av en form av privat säkerhet som kompletteras med en offentligt förvaltad garantifond (dubbla skikt) eller att garantifonderna förvaltas av offentlig-privata organisationer.

4.1. Hur systemen för skydd vid obestånd fungerar – konkursen från Thomas Cook

Konkursen från den brittiska koncernen Thomas Cook Group plc. i september 2019, vilken utgjorde en av världens ledande resegrupper med en försäljning på 9,6 miljarder pund och omkring 19 miljoner kunder året innan dess konkurs, spred chockvågor genom hela turistnäringen. Thomas Cook var verksamt i hela EU genom olika dotterbolag och märken i flera medlemsstater och hade över 21 000 anställda. Konkursen drabbade omkring 600 000 semesterfirare, som antingen måste transporteras hem eller erhålla återbetalning av de pengar de betalat i förskott. Resenärer i nästan alla EU-länder påverkades.

De resenärer som hade köpt en paketresa omfattades av de relevanta nationella systemen för skydd vid obestånd.

Storbritanniens civila luftfartsmyndighet (CAA) organiserade den största hemtransporten i fredstid av mer än 140 000 resenärer. Enbart i Förenade kungariket reglerade den behöriga myndigheten omkring 340 000 anspråk till ett värde av nästan 350 miljoner pund som omfattades av det statliga skyddssystemet Air Travel Organiser's Licence (ATOL)[41].

Thomas Cooks tyska dotterbolags konkurs medförde att omkring 140 000 resenärer blev strandsatta i utlandet, vilka transporterades hem med hjälp av skyddet vid obestånd från försäkringsbolaget Zürich Versicherungen[42]. Skyddet vid obestånd räckte emellertid inte till för att fullt ut täcka återbetalningar till resenärer som ännu inte hade nått sin destination (uppskattningsvis 287,4 miljoner euro), på grund av en övre ansvarsgräns för de försäkringsbolag som täckte denna risk[43]. Förbundsregeringen åtog sig att kompensera alla berörda resenärer för skillnaden mellan deras förskottsbetalningar och de återbetalningar som

[41] https://www.caa.co.uk/News/99--of-Thomas-Cook-claims-now-settled/?catid=159

[42] https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/zurich-startet-mit-erstattungen-an-kunden-der-insolventen-thomas-cook-deutschland-gmbh-bundesregierung-stellt-ausgleich-fuer-thomas-cook-kunden-in-punkt-punkt-punkt-2952671

[43] Se https://www.newsroom.zurich.de/pressreleases/thomas-cook-insolvenz-zurich-startet-zweiten-zahlungslauf-3041808

erhållits från det försäkringsbolag som täckte de företag från Thomas Cook som var på obestånd[44]. Enligt uppgifter från de tyska myndigheterna hade 105 306 resenärer i början av februari 2021 registrerat sådana ansökningar och upp till 10 000 registreringar kan eventuellt fortfarande komma att slutföras[45].

I Frankrike påverkades över 53 000 resenärer och kostnaderna för resegarantifonden APST, som täckte Thomas Cooks franska dotterbolag, uppskattas till mellan 40 och 50 miljoner euro. Omkring 10 500 resenärer transporterades hem och mer än 30 000 kunder kunde tillbringa sina semestrar hos andra researrangörer. Återbetalning till mer än 11 500 resenärer kan inledas först när insolvensförfarandet har slutförts och alla kvalificerade återbetalningsärenden har avslutats.

Thomas Cook fortsatte att ha skydd vid obestånd i var och en av de medlemsstater där dess olika dotterbolag var etablerade och förlitade sig inte på mekanismen för ömsesidigt erkännande enligt paketresedirektivet. Kostnaderna för hemtransport och återbetalning av de berörda resenärerna i hela EU delades därför mellan de olika leverantörerna av skydd vid obestånd i medlemsstaterna och bars inte av en enda resegarantifond eller ett enda försäkringsbolag.

4.2. Bedömning

4.2.1. Hemtransport av resenärer och återbetalning av betalningar

Systemen för skydd vid obestånd verkar på det hela taget, och med tanke på omfattningen av Thomas Cook-konkursen, ha fungerat väl, även om de utsatts för stora påfrestningar. De berörda resenärer som redan befann sig på sitt resmål transporterades hem eller kunde slutföra sina semestrar som planerat. Enligt den information som kommissionen har tillgång till har resenärer som ännu inte hade påbörjat sin paketresa erhållit eller torde återfå sina förskottsbetalningar. I vissa medlemsstater var resenärerna emellertid tvungna att vänta länge på återbetalningen, eller har mer än ett år efter Thomas Cook-konkursen ännu inte erhållit full återbetalning, trots att det enligt artikel 17.5 i paketresedirektivet krävs att återbetalning ska göras utan onödigt dröjsmål på resenärens begäran.

4.2.2. Möjlighet att försäkra sig mot risker

En del näringslivsparter, som finns företrädda i expertgruppen för parter berörda av paketresedirektivet, och även myndigheter har uttryckt farhågor om att det kan bli allt svårare att hitta lämpliga leverantörer av skydd vid obestånd som är villiga och i stånd att täcka riskerna i samband med att en stor arrangör går i konkurs, särskilt under högsäsong. Relativt få resegarantifonder och försäkringsbolag tillhandahåller skydd vid obestånd. Det har rapporterats att bankerna inte längre ställde säkerhet för arrangörer och att vissa av de redan relativt få försäkringsbolag som erbjuder skydd vid obestånd håller på att dra sig ur

[44] Se förbundsregeringens pressmeddelande nr 417 av den 11 december 2019, https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/pressemitteilungen/bundesregierung-laesst-thomas-cook-kunden-nicht-im-regen-stehen-1705836. Som reaktion på konkursen från Thomas Cook beslutade den tyska regeringen att reformera systemet för skydd vid obestånd för paketresor, se https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/061020_Insolvenzsicherung_Reiserecht.html

[45] Se även information om förfarandet för registrering av fordringar på det tyska justitieministeriets webbplats https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/111220_Thomas_Cook.html (hämtad den 15 december 2020).

marknaden (t.ex. i Österrike[46] och Belgien[47]). Det är därför viktigt att hitta ett stabilt system som effektivt skyddar resenärer mot risken för obestånd. De idéer som framförts för att ta itu med olika utmaningar omfattar flera aktörer tillhandahåller säkerhet för en arrangör eller inrättandet av en alleuropeisk garantifond som en typ av återförsäkring för de primära garantigivarna.

4.2.3. Skillnader mellan de nationella systemen för skydd vid obestånd

Enligt paketresedirektivet ska skyddet vid obestånd vara ”effektivt”, men det sätt på vilket detta skydd ska ordnas överlåts till medlemsstaterna (se skäl 39 i direktivet). Utmaningarna i vissa medlemsstater när det gäller att täcka hemtransport och återbetalningar har fått konsumentorganisationer att efterlysa ytterligare harmonisering av de nationella systemen för skydd vid obestånd, inbegripet minimikriterier för hur systemet för skydd vid obestånd bör utformas och för att säkerställa att garantifonderna är tillräckligt finansierade. Paketresedirektivet innehåller emellertid redan mer detaljerade uppgifter om det nödvändiga skyddet vid obestånd än 1990 års direktiv, och vid förhandlingarna om hur lagtexten i direktivet skulle utformas var det kontroversiellt hur normativt direktivet skulle vara i detta avseende. Företrädare för försäkringsbranschen har påpekat att resebranschen själv är bättre på att organisera hemtransporter (t.ex. genom en garantifond) medan finansinstitutens kärnverksamhet är att hantera betalningar.

4.2.4. Företräde för att paketresan ska fortsätta

Särskilt företrädare för resegarantifonder i expertgruppen för parter som berörs av paketresedirektivet framhöll att den bästa lösningen för resenärer och leverantörer av resetjänster är att den bokade paketresan fortsätter i händelse av en arrangörs obestånd, i stället för hemtransport eller återbetalning[48]. I skäl 39 i paketresedirektivet anges att det bör vara möjligt att erbjuda resenärerna en fortsättning av paketresan.

4.2.5. Begränsning av förskottsbetalningar

Förskottsbetalning utgör det vanliga betalningssättet för paketresor. I Tyskland är förskottsbetalningarna för paketresor, på grund av nationell rättspraxis om oskäliga avtalsvillkor, i princip begränsade till en delbetalning på 20 % vid tidpunkten för bokningen, såvida inte arrangören vederbörligen motiverar en högre förskottsbetalning till följd av utgifter som uppkommer vid tidpunkten för avtalets ingående. Resten ska betalas senast 30 dagar innan resan påbörjas[49]. Konkursen från Thomas Cook ledde emellertid till återbetalningskrav på uppskattningsvis 287,4 miljoner euro i Tyskland, vilket till slut fick regeringen att betala för utestående återbetalningar (se ovan avsnitt 4.1). Även i Österrike föreligger begränsningar av förskottsbetalningar för paketresor, vilka emellertid inte gäller när ett obegränsat skydd vid obestånd är tillgängligt[50].

---

[46] Se skäl 7 i kommissionens beslut av den 4.2.2021 i stödärende SA.60521, https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521

[47] Se protokollet från det fjärde mötet i expertgruppen för parter som berörs av paketresedirektivet (24.11.2020).

[48] Se protokollet från det tredje mötet i expertgruppen för parter som berörs av paketresedirektivet (3.12.2019).

[49] Se Bundesgerichtshofs domar av den 9 december 2014, X ZR 13/14, och av den 25 juli 2017, X ZR 71/16, http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&sid=4803bc48cdfac870b7acb7fba96c1c46&nr=70492&pos=0&anz=1, Urteil des X. Zivilsenats vom 25.7.2017 - X ZR 71/16 - (bundesgerichtshof.de)

[50] Se § 4.4 i förordningen om paketresor (*Pauschalreiseverordnung*), förskottsbetalningar får endast godtas 11 månader före den överenskomna resans slut, förskottsbetalningar på över 20 % endast får begäras 20 dagar innan resan inleds, såvida inte obegränsat skydd mot obestånd finns tillgängligt.

För att begränsa resenärernas exponering för insolvensrisken, men också för att minska garantigivarnas risker och därmed kostnaderna, har organisationer för konsumenter och resenärer lagt fram idén om att begränsa förskottsbetalningar och kräva att resenärerna betalar först när de tar emot tjänsten. De hävdar att den risk som ska täckas av systemen för skydd vid obestånd eventuellt huvudsakligen skulle kunna begränsas till hemtransport om förskottsbetalningarna begränsas och resenärerna skulle ha bättre skydd vid inställda resor[51].

Eftersom försbetalda tjänster, t.ex. transport av passagerare, ofta ingår i ett paket, måste genomförbarheten, omfattningen och begränsningarna av en eventuell inskränkning av förskottsbetalningar inom paketresesektorn bedömas mot bakgrund av turistnäringens bredare ekosystem.

Företrädare för transport- och resesektorerna anser att en begränsning av förskotts-betalningarna skulle kunna förvärra deras kritiska likviditetssituation. De påpekar också att förskottsbetalning utgör den globala standarden för resetjänster och att unilaterala EU-krav som begränsar denna affärsmodell kan få långtgående konsekvenser och snedvrida konkurrensvillkoren gentemot konkurrenter utanför EU. Dessutom betonar företrädare för branschen att priserna på paketresor kan hållas låga genom att researrangörerna i förväg köper stora volymer av hotell- och transportkapacitet som finansieras genom förskotts-betalningar från konsumenterna[52].

4.2.6. Skydd mot obestånd när transportföretag går i konkurs

I sin resolution som reaktion på Thomas Cooks konkurs[53] konstaterade Europaparlamentet att hemtransporterna hade skötts på ett effektivt sätt och uttryckte inte några farhågor med avseende på paketresedirektivet. Parlamentet upprepade dock i detta sammanhang sin begäran om att utvidga skyddet vid obestånd till att omfatta enbart köp av flygstolar inom ramen för översynen av förordning nr 261/2004 om flygpassagerares rättigheter. Ett flygbolags insolvens kan påverka resenärer, researrangörer och mellanhänder. Om ett paketreseavtal med en flygkomponent till exempel ställs in i enlighet med paketresedirektivet kan arrangörerna behöva betala resenären hela priset oavsett om de fortfarande innehar pengarna eller kommer att kunna få tillbaka dem från flygbolaget. Kravet från ett antal berörda parter som företräder reseföretag och konsumenter på obligatoriskt skydd vid obestånd från flygbolag har blivit starkare i samband med covid-19-krisen. I rapporten från rundabordskonferensen om luftfart beträffande återhämtningen av den europeiska luftfarten (november 2020) konstateras att denna kris har visat att passagerarna känner att de saknar skydd om flygbolagen blir insolventa, vilket tyder på att effekterna av flygbolagens skydd vid obestånd skulle kunna analyseras ytterligare[54].

---

[51] Se ståndpunktsdokument från Verband Deutsches Reisemanagement e.V. från maj 2020 på https://www.vdr-service.de/fileadmin/der-verband/politische-arbeit/vdr-positionen/2020-05_VDR-Position_Payment-Practice-Airline-Tickets_Pay-As-You-Check-In.pdf; *Gutachten Vorkasse im Reise- und Flugbereich* (december 2020) på uppdrag av den tyska konsumentorganisationen vzbv (ännu ej offentliggjort). Protokoll från det tredje mötet i expertgruppen för parter som berörs av paketresedirektivet (3.12.2019). Se även kommissionens arbetsdokument SWD (2020) 331 final, 9.12.2020, punkt 947.

[52] Enligt den brittiska konsumentorganisationen Which?, är paketsemestrar billigare för sommarsemestern 2021 än bokningar som man sätter ihop själv, se https://www.which.co.uk/news/2020/11/package-holiday-deals-cheaper-for-summer-2021-versus-booking-diy/ (hämtat den 16 december 2020).

[53] Europaparlamentets resolution av den 24 oktober 2019 om de negativa konsekvenserna av Thomas Cooks konkurs för EU:s turism (2019/2854(RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/B-9-2019-0120_SV.pdf

[54] https://a4e.eu/wp-content/uploads/aviation-round-table-report-16-11-2020.pdf, s. 10.

I sin strategi för hållbar och smart mobilitet av den 9 december 2020 konstaterade kommissionen att ”EU måste hjälpa passagerare när transportföretag går i konkurs eller befinner sig i en allvarlig likviditetskris, såsom skedde i samband med covid-19-pandemin. Strandsatta passagerare behöver kunna resa hem och deras biljetter måste återbetalas när transportföretag ställer in avgångar. Kommissionen överväger alternativ och fördelar med möjliga metoder för att skydda passagerare mot sådana händelser och kommer om så är lämpligt att lägga fram lagstiftningsförslag”[55].

5. Covid-19-pandemin

Den 30 januari 2020 utlyste Världshälsoorganisationen (WHO) en deklaration av ett internationellt hot mot människors hälsa med anledning av det globala utbrottet av covid-19 och klassificerade det som en pandemi den 11 mars 2020.

Covid-19-pandemin har medfört aldrig tidigare skådade reserestriktioner över hela världen, vilket har lett till att resandet i Europa och många andra delar av världen nästan har stått stilla. Detta har fått allvarliga konsekvenser för hela turistsektorns ekosystem. Uppgifter från UNWTO visar att resultaten inom turistsektorn i Europa för januari–oktober 2020 minskade med 72 % jämfört med 2019[56]. Förutom förlorade intäkter har arrangörerna särskilt drabbats av det faktum att resenärernas återbetalningskrav på grund av inställda resor avsevärt överstiger antalet nya bokningar. Kommissionens gemensamma forskningscentrum uppskattade i ett scenario för en ”andra våg” att 11,7 miljoner arbetstillfällen skulle kunna vara i fara i EU:s ekonomi till följd av en minskning av antalet turister under 2020[57]. Enligt konsumentorganisationerna hade samtidigt tusentals konsumenter ännu inte erhållit någon återbetalning i pengar för inställda semesterresor i december 2020[58].

5.1. Inställda resor på grund av covid-19

Covid-19 medförde att bestämmelserna i paketresedirektivet om ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” blev tillämpliga, vilka i artikel 3.12 i direktivet definieras som ”en situation utom kontroll för den part som åberopar en sådan situation, och vars konsekvenser inte hade kunnat undvikas även om alla rimliga åtgärder hade vidtagits”[59]. Större risker för

---

55 Meddelande från kommissionen COM(2020) 789 final, punkt 91.

56 Förenta nationernas världsturismorganisation (UNWTO), uttryckt i internationella turistankomster, se https://www.unwto.org/international-tourism-and-covid-19. *European Travel Agents ’and Tour Operators’ Associations* (ECTAA) rapporterar ett genomsnitt på minus 80 % i omsättningen jämfört med 2019, se https://www.ectaa.org/Uploads/press-releases/PUBS-PR-20201218-2020-The-year-travel-stopped.pdf. Uppgifter från Eurostat visar att antalet övernattningar på logianläggningar för turister i EU minskade med 49 % under perioden januari–september 2020, se https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_statistics_-_nights_spent_at_tourist_accommodation_establishments&stable=1#First_semester_of_2020:_dramatic_drop_in_number_of_nights_spent_in_EU_tourist_accommodation. Baserat på uppgifter från april–maj 2020 uppskattade kommissionens gemensamma forskningscentrum en minskning på 68 % i slutet av året vid ett scenario med en ”andra våg”, *Behavioural changes in tourism in times of COVID-19*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf

57 *Behavioural changes in tourism in times of COVID-19*, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC121262/report_covid_tour_emp_final.pdf

58 Se BEUC:s utvärdering av medlemsstaternas genomförande av kommissionens rekommendation om värdebevis av den 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

59 Enligt protokollet från det andra införlivandeseminariet den 13 juni 2016 (s. 19) innebär ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” i den mening som avses i paketresedirektivet att den relevanta händelsen inte var förutsebar vid tidpunkten för bokningen, tillgängligt på https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324. Dessa protokoll avspeglar inte

människors hälsa, såsom utbrott av en allvarlig sjukdom vid resmålet eller dess omedelbara närhet, räknas vanligen som sådana oundvikliga och extraordinära omständigheter (se skäl 31 i paketresedirektivet).

I enlighet med artikel 12 i paketresedirektivet kan resenären säga upp paketreseavtalet utan uppsägningsavgift i händelse av ”oundvikliga eller extraordinära omständigheter på resmålet eller i dess omedelbara närhet och som väsentligen påverkar fullgörandet av paketresan, eller som väsentligen påverkar transporten av passagerare till resmålet” (artikel 12.2 i direktivet). Arrangören av en paketresa kan också säga upp avtalet utan straffavgift om han eller hon förhindras från att fullgöra avtalet på grund av ”oundvikliga och extraordinära omständligheter” (artikel 12.3 i direktivet). I sådana fall har resenären rätt till full återbetalning av alla betalningar som gjorts för paketresan inom 14 dagar efter det att avtalet sagts upp (artikel 12.4 i direktivet).

Kommissionens avdelningar offentliggjorde den 5 mars 2020, med en uppdatering den 19 mars 2020, informell vägledning om tillämpningen av paketresedirektivet i samband med covid-19 på kommissionens webbplats[60] och bekräftade att resenärer har rätt till full återbetalning om villkoren i artikel 12.2 eller 12.3 i paketresedirektivet är uppfyllda vid en bedömning i det enskilda fallet. I detta meddelande uppgav kommissionens avdelningar också att resenärerna, med tanke på arrangörernas kassaflöde, bör överväga att godta att deras paketresa skjuts upp till en senare tidpunkt, vilket med tanke på den närvarande osäkerheten vad gäller resplaner skulle kunna göras genom en kreditnota (”värdebevis”). Flera medlemsstater begärde att kommissionen tillfälligt skulle upphäva rätten till återbetalning på 14 dagar och/eller ersätta den med en tillfällig lösning med värdebevis[61].

I en skrivelse av den 27 mars 2020 till alla medlemsstater[62] påminde kommissionsledamoten Reynders om att resenärernas rätt till återbetalning måste tillämpas vid inställda resor på grund av covid-19. För att minska företagens likviditetsproblem föreslog han att reseorganisatörer skulle kunna erbjuda värdebevis på villkor att resenärerna 1) kan välja att godta värdebeviset och 2) bör ha möjlighet att begära full återbetalning om de inte senare gör bruk av det. Dessutom betonade kommissionsledamot Reynders att åtgärder skulle krävas för att säkerställa ett robust skydd vid obestånd för att öka resenärernas förtroende när ett sådant val ska träffas.

5.1.1. Kommissionens rekommendation om värdebevis

Den 13 maj 2020 antog kommissionen rekommendation (EU) 2020/648 om värdebevis som erbjuds passagerare och resenärer som ett alternativ till ersättning för inställda

---

kommissionens officiella ståndpunkt vad avser tolkningen av paketresedirektivet. I artikel 4.6 ii i rådets direktiv 90/314/EEG användes begreppet ”force majeure, [...] dvs. extraordinära händelser som inte kan förutses och som den part som åberopar dem inte kan påverka och vars följder inte kan undvikas även med vederbörlig aktsamhet”.

60 Https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_info_ptd_19.3.2020.pdf som har offentliggjorts på kommissionens webbplats om insatserna mot covid-19, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/travel-and-transportation_en

61 Se i detta avseende t.ex. den tyska regeringens beslut av den 2 april 2020 att uppmana kommissionen att lägga fram förslag på EU-nivå om paketresor och passagerares rättigheter som tillfälligt bör ersätta kontantåterbetalning med värdebevis vid inställda resor på grund av covid-19 https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/im-sogenannten-corona-kabinett-der-bundesregierung-wurde-heute-folgender-beschluss-fuer-eine-gutscheinloesung-bei-pauschalreisen-flugtickets-und-freizeitveranstaltungen-gefasst--1738744

62 Ref. nr ARES(2020)1801052.

paketresetjänster och transporttjänster mot bakgrund av covid-19-pandemin[63]. I denna rekommendation erinrade kommissionen ännu en gång om rätten till återbetalning enligt tillämplig EU-lagstiftning, nämligen paketresedirektivet och EU:s förordningar om passagerares rättigheter. Samtidigt framhålls det i rekommendationen att transport- och resebranschen befinner sig i en ohållbar situation vad gäller kassaflöde och intäkter på grund av alla de inställda resor som covid-19-pandemin har lett till. Kommissionen rekommenderade därför hur man kan göra värdebevis mer attraktiva som ett alternativ till ersättning i pengar för att passagerare och resenärer i högre grad ska kunna välja ett värdebevis i stället för att få pengarna tillbaka. I rekommendationen påpekades också vilken typ av unionssystem som finns tillgängliga för att stödja företag inom rese- och transportsektorerna.

Genom en skrivelse från kommissionsledamot Reynders och kommissionsledamot Vălean[64] av den 14 maj 2020 uppmärksammade kommissionen alla medlemsstater på denna rekommendation. Kommissionen begärde bland annat att paketresedirektivet och EU:s förordningar om passagerares rättigheter ska tillämpas på ett korrekt sätt och att praxis som strider mot dessa regler upptäcks i tid och effektivt bestraffas[65].

Genom sin rekommendation gav kommissionen en tydlig signal till medlemsstaterna och berörda parter att den inte ämnade lyssna på uppmaningarna om att sänka konsumentskyddet[66]. Efter kommissionens rekommendation antog flera medlemsstater[67] lagstiftning om frivilliga värdebevis för paketresor och/eller vidtog statliga stödåtgärder för att stötta resesektorn direkt på grundval av den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19[68], eller i enlighet med fördraget[69]. En del konsumentorganisationer har emellertid klagat på att EU-länder, flygbolag och researrangörer följer kommissionens rekommendation på ett bristfälligt sätt[70].

5.1.2. Tillfälliga nationella bestämmelser som avviker från paketresedirektivet

Enligt kommissionens information har 15 medlemsstater antagit särskilda regler som tillfälligt tillåter arrangörer av paketresor att dela ut värdebevis i stället för att återbetala

63 EGT L 151, 14.5.2020, s. 10.

64 Ref. nr ARES(2020)2559372.

65 Se även vanliga frågor och svar på kommissionens webbplats om insatser mot coronaviruset: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/passenger-rights-faqs_3107_sv.pdf

66 I sin resolution av den 19 juni 2020 om transport och turism under 2020 och framåt uppmanade Europaparlamentet kommissionen att föreslå gemensamma EU-regler om villkoren för de värdebevis som utfärdas i samband med covid-19, samtidigt som en hög konsumentskyddsnivå ska upprätthållas. Parlamentet föreslog också att man skulle undersöka möjligheten att inrätta ett europeiskt resegarantisystem där företagen kan trygga sin finansiella likviditet för att personer som reser ska garanteras både återbetalning och ersättning för hemresekostnader, tillsammans med rättvis kompensation för eventuella skador i händelse av konkurs, se https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0169_SV.html, punkterna 14 och 15.

67 T.ex. tillhandahöll Cypern, Tyskland, Ungern och Lettland ett regelverk för frivilliga värdebevis. Grekland och Italien gjorde detsamma efter det att överträdelseförfaranden hade inletts. Danmark, Tyskland, Nederländerna och Polen har antagit statliga stödåtgärder för att främja system för skydd vid obestånd.

68 Se meddelande från kommissionen av den 19 mars 2020 – Tillfällig ram för statliga stödåtgärder till stöd för ekonomin under det pågående utbrottet av covid-19, EUT C 91I, 20.3.2020, s. 1. Den tillfälliga ramen ändrades den 3 april, 8 maj, 29 juni och 13 oktober 2020 och den 28 januari 2021, se den informella konsoliderade versionen på kommissionens webbplats på https://ec.europa.eu/competition/state_aid/what_is_new/covid_19.html

69 Enligt artikel 107.3 b i EUF-fördraget, med beaktande, analogt, av vissa krav i den tillfälliga ramen.

70 Se BEUC:s rapport *Covid-19 and EU Travellers' Right - Evaluation of the Member States Implementation of the EU Commission Recommendation on 'vouchers'*, 14.12.2020, https://www.beuc.eu/publications/travel-voucher-chaos-continues-several-eu-countries-and-travel-industry-still-flouting/html

pengar för inställda resor eller att skjuta upp återbetalningen efter 14-dagarsperioden, i strid med artikel 12.2, 12.3 b och 12.4 jämförd med artikel 4 i paketresedirektivet.

I linje med den tydliga ståndpunkt som uttrycktes i dess rekommendation 2020/648, inledde kommissionen följaktligen överträdelseförfaranden mot elva medlemsstater[71]. Kommissionen inledde inte något överträdelseförfarande mot de fyra medlemsstater där de tillfälliga undantagen från paketresedirektivet hade löpt ut eller hade ändrats när kommissionen beslutade att inleda överträdelseförfaranden. Vid tidpunkten för denna rapport pågår fortfarande överträdelseförfaranden mot fyra medlemsstater.

I flera medlemsstater hade oförenliga nationella bestämmelser, även om de inte längre var i kraft, fortsatt verkningar, exempelvis genom att resenärer som fick obligatoriska värdebevis på grundval av den gamla eller den upphävda lagstiftningen tvingades vänta åtminstone tills dessa värdebevis upphörde att gälla, innan de kunde återkräva förskottsbetalningar av inställda paketresa. Kommissionen uppmanade dessa medlemsstater att åtgärda situationen med tidigare lagstiftning som strider mot paketresedirektivet så att konsumenter som hellre vill ha återbetalning än ett värdebevis reellt får sin ersättning i enlighet med direktivet om paketreseförsäkring[72].

5.1.3. Nationella statliga stödåtgärder

Utöver allmänna statliga stödordningar som också är tillgängliga för arrangörer inom turistnäringen har flera medlemsstater antagit särskilda statliga stödåtgärder för att stödja arrangörer av paketresor och i synnerhet inrättat garantisystem för värdebevis för att säkerställa att resenärer erhåller återbetalning om arrangören hamnar på obestånd, i enlighet med kommissionens rekommendation 2020/648. Kommissionen godkände åtgärderna i enlighet med den tillfälliga ramen för statliga stödåtgärder[73]eller enligt fördraget[74].

Danmark har antagit ett lån på 200 miljoner euro till stöd för resegarantifonden för inställda resor på grund av covid-19-utbrottet[75]. Tyskland har antagit ett garantisystem på 840 miljoner euro för att säkra frivilliga värdebevis som godtas av resenärer i stället för kontanta återbetalningar[76]. Genom detta system strävade Tyskland efter att göra värdebevis till ett attraktivt alternativ till återbetalning i pengar. Polen har vidtagit åtgärder för att stödja researrangörer och andra företag som är verksamma inom turism och kultur[77]. Enligt detta system ersätter den polska staten resenärer som drabbats av inställda resor i samband med covid-19 för researrangörernas räkning, som ska betala tillbaka dessa lån. Italien har vidtagit åtgärder för att tillhandahålla direkt stöd till researrangörer och resebyråer för att kompensera för förluster[78]. Nederländerna antog ett lån på 165 miljoner euro för att stödja de fem nederländska garantifonder som tillhandahåller garantisystem för arrangörer av paketresor[79]. Syftet med detta statliga stöd är att tillföra fonderna likviditet för att säkerställa att täckningen är tillräcklig för alla betalningar till resenärer i händelse av researrangörers obestånd,

---

71 Se kommissionens pressmeddelanden av den 2 juli och 30 oktober 2020 (under punkt 5 – Rättsliga frågor): https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/INF_20_1212 och https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sv/inf_20_1687

72 Skrivelse av den 30.10.2020 till tio medlemsstater, ref.nr ARES(2020)6156146.

73 Se fotnot 68.

74 Se fotnot 69.

75 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_56856

76 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57741

77 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_58102

78 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59755

79 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_57985

inbegripet återbetalning av ”corona-värdebevis”. Bulgarien har antagit en stödordning på cirka 26 miljoner euro för researrangörer och resebyråer för att kompensera för förluster i samband med återbetalningar till resenärer vars paketresor har ställts in på grund av covid-19[80]. Cypern antog ett stöd på uppskattningsvis 86,6 miljoner euro i form av garantier för kreditnotor som utfärdas till konsumenter och arrangörer av paketresor för att säkra dessa frivilliga värdebevis mot utfärdarens eventuella insolvens[81]. Sverige har antagit stöd i form av lån till resebyråer och researrangörer för att hjälpa dem att uppfylla sina lagstadgade återbetalningsskyldigheter[82]. Österrike har antagit stöd i form av statliga garantier för att under begränsad tid täcka insolvensrisken för paketresearrangörer och företag som underlättar sammanlänkade resetjänster, med anledning av att banker och försäkringsbolag inte längre erbjuder paketreseförsäkringar och på grund av svårigheterna för ovanstående aktörer att hitta prismässigt rimliga garantier på marknaden[83].

5.2. Utmaningar

5.2.1. Iakttagande av resenärernas rätt till återbetalning

Många tusentals resenärer över hela EU, vars resor fick ställas in på grund av covid-19, rapporteras inte ha fått tillbaka sina pengar inom 14 dagar såsom föreskrivs i artikel 12.4 i paketresedirektivet. De nekades antingen återbetalning, tvingades ta emot ett värdebevis, kunde inte kontakta arrangören, fick återbetalningen med avsevärd försening eller bara delvis, eller hindrades på annat sätt från att hävda sin rätt[84]. Ökningen av antalet förfrågningar och klagomål till organ för alternativ tvistlösning, ECC och konsumentorganisationer gav också upphov till farhågor om att resenärers rättigheter enligt direktivet om paketresor inte respekteras.

5.2.2. Svårigheter för företagen

Såsom beskrivs i avsnitt 5.1 utlöste covid-19 tillämpningen av begreppet ”oundvikliga och extraordinära omständigheter” såsom det definieras i artikel 3.12 i paketresedirektivet. I skäl 31 anges som exempel ”krig, andra allvarliga säkerhetsproblem som terrorism, större risker för människors hälsa som utbrott av en allvarlig sjukdom vid resmålet eller naturkatastrofer som översvämningar, jordbävningar eller väderförhållanden som gör det omöjligt att resa säkert”. Sådana händelser är vanligtvis, men inte nödvändigtvis, begränsade till en viss destination eller en viss del av världen.

Arrangörer kan ofta hantera sådana händelser genom att byta destination, skjuta upp resedatumet eller återbetala resenären med korsfinansiering genom inkomster från bokningar till andra destinationer, om dessa omständigheter endast rör en viss destination. Vid en global pandemi som leder till att resandet nästan upphör under en längre period, såsom i fallet med covid-19, överstiger återbetalningsskyldigheten avsevärt inkomster från nya bokningar. Dessutom har arrangörerna ofta fasta kostnader som belastar företagens ekonomiska situation. Slutligen kan detta skada resenärernas intressen om en arrangör går i konkurs och resenärer måste rikta anspråk mot konkursmassan.

---

80 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59990
81 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59668
82 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_59639
83 https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/case_details.cfm?proc_code=3_SA_60521
84 Se BEUC:s rapport som det hänvisas till i fotnot 70 och medlemsenkäten om klagomål inom paketresesektorn (ej offentliggjord).

Kommissionens rekommendation om värdebevis (se ovan punkt 5.1.1) syftade också till att ta itu med arrangörernas likviditetsproblem till följd av det stora antalet avbokningar med samband till covid-19. Dessa likviditetsproblem förvärras av att arrangörerna måste ersätta resenärerna för hela priset för paketresan medan de inte alltid får ersättning i tid från tjänsteleverantörer för förbetalda tjänster som utgör en del av paketresan. Om en tjänsteleverantör går i konkurs under tiden kan arrangörerna inte få någon återbetalning alls. Detta kan leda till en orättvis fördelning av bördan mellan aktörerna i reseekosystemet[85].

En del paketarrangörer och mellanhänder har rapporterats att flygbolagen under covid-19-krisen stoppade den automatiska återbetalningsmekanismen gentemot arrangörer och andra resebyråer via de globala distributionssystemen (datoriserade bokningssystemen), medan arrangörerna var tvungna att återbetala pengarna till resenärer.

Den ojämna karaktären på affärsrelationen mellan företag förvärrades ytterligare av de olika rättsordningarna som är tillämpliga för arrangörer och leverantörer av transporttjänster. I motsats till paketresedirektivet har passagerare som avbokar en flygning eller annan transporttjänst inte själva rätt till återbetalning enligt EU:s förordningar om passagerares rättigheter, inte ens vid extraordinära omständigheter. I sådant fall bestäms de rättsliga följderna och särskilt passagerarens rätt till återbetalning av villkoren i avtalet mellan passageraren och transportföretaget samt av medlemsstaternas tillämpliga lagstiftning. Om exempelvis en resenär som har bokat en paketresa med en flygkomponent, säger upp paketreseavtalet i enlighet med paketresedirektivet är arrangören tvungen att ersätta resenären, men kan inte enligt EU-rätten kräva ersättning från flygbolaget om flygningen genomfördes. Arrangören skulle i stället vara tvungen att hävda en eventuell rätt till återbetalning enligt relevant lagstiftning i den berörda medlemsstaten.

En del paketresearrangörer har föreslagit att artikel 22 i paketresedirektivet ska ändras genom tillägg av en återbetalningsskyldighet för leverantörer av resetjänster som inte tillhandahålls på grund av uppsägning av paketreseavtalet, i det fall arrangören måste ersätta resenären. Luftfartssektorn å andra sidan har uttryckt starka farhågor vad avser en reglering av de ofta komplexa inbördes förbindelserna mellan arrangörer och leverantörer av resetjänster i paket-resedirektivet.

5.2.3. Officiell resevarning eller reserekommendation

Det är allmänt erkänt att en officiell resevarning från nationella myndigheter utgör en viktig indikation på att ett paketreseavtal kan avbokas på grund av oundvikliga och extraordinära omständigheter som påverkar fullgörandet av resan. Själva paketresedirektivet innehåller emellertid inte några uppgifter om vilket rättsligt värde en resevarning eller en reserekommendation som en regering utfärdat ska anses ha, eftersom vissa medlemsstater vid tidpunkten för dess antagande starkt motsatte sig varje hänvisning till officiella rese-rekommendationer i direktivet[86].

Medlemsstaternas är behöriga att utfärda reserekommendationer och utbyter sedan information om de rekommendationer de utfärdat via nätverket Consular OnLine (CoOL). Under covid-19-pandemin utfärdade medlemsstaterna inte bara reserekommendationer med

[85] Skäl 13 i kommissionens rekommendation (EU) 2020/648.

[86] I kommissionens förslag till paketresedirektivet, COM(2013) 512 final, 9.7.2013, anges följande i skäl 26: ”Oundvikliga och extraordinära omständigheter bör i synnerhet anses råda när tillförlitliga och för allmänheten tillgängliga rapporter, t.ex. rekommendationer utfärdade av medlemsstaternas myndigheter, avråder från resor till resmålet.” Detta uttalande ströks under lagstiftningsarbetet.

avseende på tredjeländer, utan även med avseende på andra medlemsstater, vanligtvis genom att avråda från alla icke nödvändiga resor. Nationella resevarningar eller reserekommendationer utfärdades ursprungligen på ett icke-samordnat sätt. Detta ledde till osäkerhet för reseföretag och konsumenter, särskilt i gränsöverskridande situationer, beträffande deras rättigheter och skyldigheter.

Den 13 oktober 2020 antog rådet en rekommendation[87] om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin inom EU. Även om de inte direkt behandlade reserekommendationer enades medlemsstaterna om en gemensam karta över risknivån för covid-19 i EU som offentliggörs av Europeiska centrumet för förebyggande och kontroll av sjukdomar. Dessutom åtog sig medlemsstaterna att i god tid ge tydlig information till allmänheten, bland annat via plattformen ”Re-open EU”[88]. Mot bakgrund av utvecklingen av den epidemiologiska situationen ändrade rådet rekommendationen den 1 februari 2021[89].

5.2.4. Värdebevis

Till skillnad från förordningarna om passagerares rättigheter föreskrivs inte uttryckligen någon möjlighet till återbetalning i form av ett värdebevis i paketresedirektivet. I sin rekommendation (EU) 2020/648 konstaterade kommissionen att arrangörer får föreslå värdebevis som alternativ till återbetalning i pengar, förutsatt att resenären frivilligt godtar detta, i händelse av inställda resor(se avsnitt 5.1.1 ovan).

Tyskland[90], Ungern[91], Lettland[92] och Cypern[93] har antagit nationella regler med ett regelverk för värdebevis som paketresenärer frivilligt kan godta i linje med kommissionens rekommendation, särskilt vad gäller skydd mot utställarens insolvens. Italien och Grekland har följt delar av rekommendationen när de ändrade sina lagar efter det att överträdelseförfaranden inletts. Spanien har ändrat sin lagstiftning för att förhindra inledandet av ett överträdelseförfarande. Irland införde kreditnotor för återbetalning som är garanterade av staten och kan erbjudas till kunder från researrangörer och resebyråer som är verksamma i Irland i stället för kontant återbetalning, om kunden samtycker[94].

Kommissionen angav tydligt att resenärernas rätt till återbetalning enligt paketresedirektivet måste iakttas och ansåg att värdebevis endast är en godtagbar lösning om de är frivilliga för resenärerna.

5.2.5. Skydd vid obestånd

---

87 Rådets rekommendation (EU) 2020/1475 av den 13 oktober 2020 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, EUT L 337, 14.10.2020, s. 3.

88 https://reopen.europa.eu/sv

89 Rådets rekommendation (EU) 2021/119 av den 1 februari 2021 om ändring av rekommendation (EU) 2020/1475 om en samordnad strategi för inskränkningar i den fria rörligheten med anledning av covid-19-pandemin, EUT L 31I, 2.2.2021, s. 1.

90 Lag av den 10 juli 2020 om lindring av konsekvenserna av covid-19-utbrottet i lagstiftningen om paketreseavtal, BGBl 2020 Teil I nr 35 av den 16.7.2020, s. 1643.

91 Regeringsdekret 242/2020 av den 27 maj om särskilda bestämmelser för avtal om resetjänster i en nödsituation.

92 Lagen om hantering av spridningen av covid-19-infektioner, kapitel V, avsnitt 46, Latvijas Vēstnesis, 110A, 09.06.2020, OP-nummer: 2020/110A.1.

93 2020 års lag om nödåtgärder inom turismsektorn, lag 59(I)/2020 av den 22 maj 2020.

94 https://www.gov.ie/en/publication/1ae3d-refund-credit-note/

Frågan har uppkommit huruvida utestående krav på återbetalning från resenärer omfattades av de system för skydd vid obestånd som tillhandahålls i enlighet med paketresedirektivet. Enligt artikel 17.1 i direktivet ska arrangörerna ställa säkerhet för återbetalning av alla betalningar som gjorts av resenären ”i den mån som de relevanta tjänsterna inte fullgörs som en följd av arrangörens obestånd”. Kommissionen ansåg i sin rekommendation 2020/648 att om arrangörerna blir insolventa finns risk för att många resenärer inte får någon återbetalning, eftersom deras fordringar mot arrangörerna inte är skyddade[95].

Företrädare för resegarantifonder har dock varnat för att vissa tillhandahållare av skydd vid obestånd kan utsättas för betydande ytterligare tryck de kommande månaderna, om de skulle bli tvungna att betala ersättning för värdebevis som utfärdats av arrangörer som går i konkurs i stort antal. Detta är särskilt fallet i medlemsstater som ålade befintliga leverantörer av skydd vid obestånd att täcka värdebevis utan stödåtgärder[96]. Frågan kan uppkomma om återbetalningar kan begränsas mot bakgrund av skäl 40 i paketresedirektivet, enligt vilket ”mycket osannolika risker” inte behöver beaktas för ett effektivt skydd vid obestånd[97].

I samband med förberedelserna för denna rapport föreslog en del konsumentorganisationer och vissa medlemsstater att paketresedirektivet bör ändras för att skydda konsumenternas återbetalningskrav även i situationer där paketreseavtalet hade sagts upp av skäl som inte har samband med arrangörens obestånd, t.ex. på grund av oundvikliga och extraordinära omständigheter.

5.2.6. Försäkring

Risker som har samband med pandemier är ofta undantagna från försäkringar, särskilt avbeställningsförsäkringar för resor[98]. Detta begränsar resenärernas möjligheter att försäkra sig mot eventuella förluster till följd av inställda resor som orsakas av en pandemi.

Vissa aktörer inom resebranschen har föreslagit att arrangörer bör få inkludera lämplig personlig reseförsäkring i en paketresa som ett valfritt alternativ. Inom gruppen för parter som berörs av paketresedirektivet framhöll en del konsumentorganisationer emellertid att eventuella försäkringar som resenärerna själva tecknat inte på något sätt bör begränsa resenärernas befintliga rätt till återbetalning och skyddet enligt det obligatoriska skyddet vid obestånd.

6. Nästa steg

[95] Se skäl 14 i rekommendation 2020/648. Se även sidan 6 i protokollet från det tredje införlivandeseminariet gällande paketresedirektivet (25 oktober 2016), där följande anges: Ordalydelsen i artikel 17.1 antyder att om avtalet sades upp före insolvensen skulle fullgörandet inte längre vara väntat vid den tidpunkt då insolvensen uppstod, vilket innebär att insolvensen inte var det som orsakade det bristande fullgörandet av resetjänsterna. *Enligt artikel 17.1 verkar insolvensskyddet endast täcka förlust av pengar som beror på bristande fullgörande, men inte fordringar på återbetalningar som redan existerade då insolvensen uppstod.* Protokollen, som finns tillgängliga på https://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=35324, avspeglar inte kommissionens officiella ståndpunkt vad avser tolkningen av paketresedirektivet.

[96] Enligt de uppgifter som kommissionen har tillgång till uppgår värdet på de ”obligatoriska” corona-värdebevis som utfärdats i Frankrike till cirka 850 miljoner euro och i Belgien till cirka 300 miljoner euro. Den största nederländska garantifonden täcker värdebevis till ett värde av cirka 400 miljoner euro.

[97] I skäl 40 i direktivet anges följande: ”Emellertid bör mycket osannolika risker, t.ex. risken att flera av de största arrangörerna samtidigt ska hamna på obestånd, inte behöva tas i beaktande för ett effektivt skydd vid obestånd, när detta på ett oproportionellt sätt skulle inverka på kostnaden för skyddet och därmed minska dess effektivitet. *I sådana fall får återbetalningsgarantin begränsas*”.

[98] Se t.ex. analysen från den belgiska konsumentorganisationen Test Achats som offentliggjordes den 22 oktober 2020, https://www.test-achats.be/argent/assurances-assistance-voyage/dossier/coronavirus

De frågor som beskrivs i denna rapport, särskilt i avsnitten 3.2, 4 och 5, och deras praktiska konsekvenser kräver ytterligare analys. I synnerhet bör de fulla effekterna av covid-19-krisen på sektorn och konsumentskyddsnivån utvärderas ytterligare.

I likhet med vad som aviserades i den nya strategin för konsumentpolitiken kommer kommissionen, med utgångspunkt i resultaten av föreliggande rapport, senast 2022 att genomföra en ”djupare analys av huruvida det nuvarande regelverket för paketresor (också när det gäller insolvensskydd) fortfarande är helt i stånd att alltid säkerställa ett robust och heltäckande konsumentskydd, med beaktande även av utvecklingen i fråga om passagerarrättigheter”[99]. Den kommande djupgående analys enligt planerna ska ske 2022 syftar inte att försvaga konsumentskyddet. Tvärtom avser kommissionen att bedöma hur paketresedirektivets höga konsumentskyddsnivå kan säkerställas, hur konsumenternas rättigheter reellt alltid kan genomdrivas och hur en rättvisare fördelning av bördan mellan ekonomiska aktörer längs värdekedjan skulle kunna bidra till detta mål.

Denna insats ingår i strategin för konsumentpolitiken och kommer att ta hänsyn till relevanta åtgärder som aviserats i strategin för hållbar och smart mobilitet. I dessa åtgärder ingår 1) en översyn av regelverket för passagerares rättigheter, bl.a. så att det kan motstå omfattande störningar i resandet och att alternativ för multimodala biljetter säkras[100] och 2) en bedömning av alternativen och i förekommande fall förslag om ett lämpligt ekonomiskt skyddssystem för att skydda passagerare mot en likviditetskris eller insolvens vad avser återbetalning av biljetter och hemtransport vid behov[101] senast 2022.

Kommissionen kommer för detta ändamål att bedöma om skillnaderna mellan paketresedirektivet och förordningarna om passagerares rättigheter när det gäller skydd vid obestånd och avbeställning är motiverade eller om reglerna bör anpassas mer[102] och om det bör föreslås särskilda regler för situationer som liknar covid-19[103], i syfte att skydda konsumenterna bättre.

[99] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Ny strategi för konsumentpolitiken: En hållbar återhämtning genom stärkt konsumentresiliens, COM(2020) 696 final, 13.11.2020.

[100] Bilaga till COM(2020) 789 final, åtgärd 63.

[101] Bilaga till COM(2020) 789 final, åtgärd 64.

[102] På fråga 3 i det offentliga samrådet om den nya strategin för konsumentpolitiken svarade 149 deltagare att EU:s regler om passagerares och resenärers rättigheter i förordningarna om passagerares rättigheter och paketresedirektivet bör anpassas mer (37,91 %), 43 svarade att skillnader i reglerna är lämpliga (10,94 %) och 201 svarade ”vet ej” (51,15 %), se den sammanfattande rapporten på https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation

[103] I det offentliga samrådet om den nya strategin för konsumentpolitiken besvarade 159 deltagare fråga 2 om huruvida särskilda regler (t.ex. längre tidsfrister för återbetalning eller värdebevis) bör gälla i en situation där de globala reserestriktionerna nästan har lett till att resandet stått stilla med ”ja” (40,46 %), 56 deltagare svarade ”nej” (14,25 %) och 178 svarade ”vet ej” (45,29 %), se den sammanfattande rapporten på https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12464-A-New-Consumer-Agenda/public-consultation