



Bruxelles, den 29.11.2023
SWD(2023) 907 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE
RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

**Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv
om ændring af direktiv (EU) 2015/2302 med henblik på at sikre en mere effektiv
beskyttelse af rejsende og forenkle og præcisere visse aspekter af direktivet**

{COM(2023) 905 final} - {SEC(2023) 540 final} - {SWD(2023) 905 final} -
{SWD(2023) 906 final} - {SWD(2023) 908 final}

Indledning

Rejsemarkedet har undergået store ændringer som følge af den stigende brug af digitale værktøjer. Andre vigtige begivenheder i de seneste år var Thomas Cooks konkurs i 2019 og covid-19-pandemien. Som reaktion på denne udvikling og meldinger om visse vanskeligheder ved anvendelsen af pakkerejsedirektivet fra 2015 (direktiv (EU) 2015/2302, i det følgende benævnt "pakkerejsedirektivet") besluttede Kommissionen at revidere direktivet. Denne konsekvensanalyserapport bygger på resultaterne af en evaluering, en tilknyttet undersøgelse udarbejdet for Europa-Kommissionen og to rapporter om anvendelsen af pakkerejsedirektivet fra 2019 og 2021.

Problemafgrænsning og behov for en EU-indsats

Evalueringen viste tre hovedproblemer, der hæmmer pakkerejsedirektivets effektivitet.

1. Et problem vedrørte refusion af betalinger for aflyste pakkerejser, navnlig i forbindelse med en større krise.

Der er fire årsager til dette problem. Den første er gældende praksis med forudbetalinger. Den anden er rejsearrangørers manglende likviditet, når de skal foretage mange tilbagebetalinger på samme tid. Dette forværres af, at pakkerejsedirektivet ikke indeholder "business-to-business"-regler om tilbagebetaling i tilfælde af en aflysning. Endelig er der retsusikkerhed med hensyn til brugen af vouchers.

2. Forudbetalinger er ikke tilstrækkeligt beskyttet mod rejsearrangørens insolvens eller konkurs.

Her identificerer evalueringen tre problemårsager. For det første er der retsusikkerhed med hensyn til, om vouchere og tilbagebetalingsrettigheder er beskyttet mod rejsearrangørens insolvens eller konkurs. For det andet er der fortsat betydelige forskelle mellem de nationale ordninger for beskyttelse mod konkurs eller insolvens. Endelig finder pakkerejsearrangører i det mindste i nogle medlemsstater det vanskeligt at opnå beskyttelse mod konkurs eller insolvens, navnlig i krisetider.

3. Vanskeligheder med at gennemføre pakkerejsedirektivet.

Der blev identificeret flere årsager til problemerne. Visse bestemmelser i pakkerejsedirektivet er ikke tilstrækkeligt klare, er mangelfulde eller er for komplekse. Dette fører til et uensartet forbrugerbeskyttelsesniveau og konkurrenceforvridning i hele EU, da direktivet anvendes på forskellige måder.

I betragtning af pakkerejsers grænseoverskridende karakter kan de problemer, der er konstateret siden vedtagelsen af direktivet, kun afhjælpes konsekvent ved at træffe foranstaltninger på EU-plan.

Løsninger

I forbindelse med denne konsekvensanalyse blev foranstaltninger, der skal bidrage til at afhjælpe de identificerede problemer ved en ændring af pakkerejsedirektivet, undersøgt. Foranstaltningerne er grupperet i tre politiske løsningsmodeller, hvoraf den første fokuserer på fleksible løsninger og minimale omkostninger (løsningsmodel A), den anden indeholder mindre fleksible foranstaltninger (løsningsmodel B) og den tredje sigter mod maksimal effektivitet i en krisesituation, selv om den indebærer højere omkostninger (løsningsmodel C).

Løsningsmodel A indebærer målrettede ændringer af pakkerejsedirektivet. Det omfatter begrænsning af forudbetalinger til 25 % (medmindre højere forudbetalinger er berettigede), regler om valgfrihed med hensyn til vouchers og en ret til tilbagebetaling mellem virksomheder, når tjenesteydelser annulleres. Den styrker beskyttelsen mod konkurs eller insolvens ved at præcisere, at vouchers og tilbagebetalingskrav er omfattet, og ved at fastsætte parametre for effektiv beskyttelse mod konkurs eller insolvens, herunder, hvor det er relevant, medlemsstaternes mulighed for at kræve ekstra beskyttelse mod konkurs eller insolvens. Den peger også på muligheden for at oprette en krisefond, der sikrer hurtig refusion til rejsende i forbindelse med en større krise under overholdelse af omfattet af statsstøttereglerne. Denne mulighed præcisere definitionen af "pakkerejse" og fjerner en af typerne af "sammensatte rejsearrangementer". Det præciseres, at der skal tages hensyn til omstændighederne i bopæls-, afgang- og bestemmelseslandet for retten til at aflyse en pakkerejse på grund af uundgåelige og ekstraordinære omstændigheder, og at rejseadvarsler er et vigtigt aspekt, der skal tages i betragtning i denne forbindelse. Den præcisere også de forskellige erhvervsdrivendes roller i forbindelse med pakkerejser, herunder i forbindelse med refusion.

Løsningsmodel B omfatter mindre fleksible foranstaltninger, der øger omkostningerne for forskellige kategorier af interessenter (både virksomheder og rejsende). Den fastsætter f.eks. en streng grænse for forudbetalinger på 20 % for pakkerejsearrangører (uden mulighed for at øge beløbet) og obligatoriske vouchers i tilfælde af en større krise.

Løsningsmodel C omfatter foranstaltninger, der sikrer det højeste forbrugerbeskyttelsesniveau til høje omkostninger. Dette omfatter begrænsning af forudbetalinger til 20 % (uden mulighed for at øge beløbet) for både rejsearrangører og tjenesteudbydere, obligatorisk oprettelse af en krisefond, og at rejseadvarsler tildeles specifik juridisk værdi.

I konsekvensanalysen analyseres løsningsmodellerne i forhold til tre specifikke mål:

Mål nr. 1: bedre beskyttelse af rejsendes forudbetalinger og deres ret til hurtig tilbagebetaling i tilfælde af aflysninger, herunder i forbindelse med en større krise, samtidig med at pakkerejsearrangørernes likviditet opretholdes

Mål nr. 2: rejsende gives bedre beskyttelse mod rejsearrangørers insolvens eller konkurs, herunder i tilfælde af en større krise, samtidig med at der sikres lige vilkår i det indre marked

Mål nr. 3: retssikkerheden og håndhævelsen styrkes ved at præcisere og/eller forenkle nogle af de bestemmelser i direktivet, der fortolkes eller anvendes forskelligt eller er vanskelige at anvende i praksis.

Løsningsmodel C er den mest effektive løsning med hensyn til at nå de specifikke mål (især mål 1 og 2), efterfulgt af løsningsmodel A og B. Dette skyldes hovedsagelig, at

foranstaltningerne i løsningsmodel C er obligatoriske og giver et meget højt forbrugerbeskyttelsesniveau.

For at vurdere effektiviteten af løsningsmodellerne sammenligner konsekvensanalysen de monetære og kvalitativt vurderede omkostninger og fordele for alle interessentgrupper (rejsende, offentlige myndigheder og virksomheder). Løsningsmodel A er den mest effektive løsning med hensyn til at nå målene, efterfulgt af løsningsmodel B. På grund af de høje omkostninger er løsningsmodel C mindre effektiv end referencescenariet.

Sammenhæng med andre EU-retsakter er også afgørende, da formålet med revisionen er at opnå juridisk klarhed og forenkling. Løsningsmodel A opnår den højeste grad af sammenhæng efterfulgt af løsningsmodel B og derefter løsningsmodel C (som er mindre sammenhængende end referencescenariet).

Følsomhedsanalysen viser, at løsningsmodel A generelt er den bedst egnede. Selv om det ikke er den mest effektive løsning, er den til gavn for både rejsende og virksomheder til de laveste omkostninger og sikrer den størst mulige sammenhæng med andre EU-retsakter.

Resultatet af denne vurdering er, at løsningsmodel A er den foretrukne løsning.

Kommissionen hørte flere kategorier af interessenter (herunder rejsende, pakkerejsearrangører og tjenesteudbydere) ved mange lejligheder, og de var generelt enige i foranstaltningerne i den foretrukne løsning. Det vigtigste område, hvor deres synspunkter er forskellige, vedrører behovet for at begrænse forudbetalinger, hvilket mange rejsearrangører ikke støtter. Der er også divergerende holdninger til beskyttelse af vouchers og tilbagebetalingskrav mod konkurs eller insolvens, som de fleste forbrugerorganisationer og offentlige myndigheder men kun et mindretal af virksomhederne støtter.

En revision af direktivet vil medføre visse omkostninger for interessenter, men det forventes også at mindske deres byrde takket være større juridisk klarhed og forenkling. Nogle medlemsstater anvender allerede flere af de foranstaltninger, der indgår i den foretrukne løsningsmodel, med kun beskedne omkostninger forbundet hermed. I disse medlemsstater vil virksomhederne derfor ikke stå over for yderligere omkostninger. Den højere grad af juridisk klarhed og de forenklede lovrammer forventes at forbedre overholdelsen og dermed gøre håndhævelsen mere effektiv. Disse præciseringer kan også reducere antallet af tvister ved domstolene.

For at vurdere effektiviteten af den foretrukne løsningsmodel med hensyn til at nå revisionens mål efter dens gennemførelse identificerer konsekvensanalysen flere fremskridtsindikatorer. Det ændrer imidlertid ikke de rapporteringsforpligtelser for offentlige myndigheder og virksomheder, der er fastsat i det nuværende pakkerejsedirektiv. Disse indikatorer kan danne grundlag for en rapport fra Kommissionen, der skal udarbejdes fem år efter vedtagelsen af ændringsdirektivet. De nødvendige oplysninger vil blive indsamlet gennem undersøgelser rettet til interessentgrupper (herunder rejsende, forbrugerorganisationer, rejsevirkomheder og nationale myndigheder). Sådanne undersøgelser vil også være nyttige som input til efterfølgende evalueringer.