

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

Finansdepartementet

Yttrande över Ny resegarantilag (SOU 2016:84)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen lämnas förslag till resegarantilag, förslag till paketreselag, förslag till resegarantiförordning och förslag till ändringar i förordningen (2007:824) med instruktion för Kammarkollegiet.

Det anges att förslaget innebär en lagstiftning som gör det möjligt att tillhandahålla insolvensskydd i olika former. För samtliga dessa former av insolvensskydd används resegaranti som ett samlat begrepp.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att betänkandet utgör den andra delen i ett utredningsuppdrag som omfattat dels att föreslå hur ett nytt EU-direktiv om paketresor ska införas i svensk rätt, dels att analysera dagens system för att ställa resegaranti och ge förslag på hur detta kan förbättras. Den del av utredningsuppdraget som avsåg genomförandet av EU-direktivet redovisades i det tidigare delbetänkandet Ny paketreselag (SOU 2016:56).

Det kan noteras att Regelrådet yttrade sig över detta delbetänkande vid sitt sammanträde den 7 december 2016 (RR 2016-000301).

Syftet med det nu aktuella förslaget beskrivs huvudsakligen på följande sätt. Det nuvarande systemet med resegarantier innebär onödigt höga kostnader för de befintliga reseaktörerna och hinder för nya aktörer att ta sig in på marknaden. Dessutom har det återkommande inträffat att resenärer inte har fått den ersättning som de har rätt till. Förslaget till ändrade insolvensregler syftar till att åtgärda dessa problem och skapa ett effektivt konsumentskydd.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att utredningen har identifierat tre huvudsakliga alternativ för hur insolvensskyddet kan utformas. Det första alternativet anges vara att behålla dagens system oförändrat, dvs. ett system som utgår från individuella betalningsutfästelser. Det andra alternativet anges vara en försäkringslösning medan det tredje innebär att tillåta flera sätt att tillhandahålla insolvensskydd, något som utredningen kallar en mer öppen lösning. Samtliga alternativ finns beskrivna och analyserade i såväl betänkandets sjätte kapitel som i avsnittet med konsekvensutredning. I konsekvensutredningen sammanfattas i en tabellform hur väl de olika lösningarna uppfyller kriterier avseende skydd, kostnader, riskfinansiering, enkelhet och förekomst av etableringshinder.

När det gäller möjligheten att bibehålla dagens system oförändrat nämns huvudsakligen följande. Systemet medför onödigt höga kostnader för företagen, etableringshinder för nya företag och att resenärer i flera fall inte har fått den ersättning de har rätt till. Behåller man dagens system blir dessa problem bestående, anges det i konsekvensutredningen. Med en växande resebransch kan kostnaderna förväntas öka. En fördel med att behålla systemet oförändrat anges vara att berörda parter är vana vid det och inte behöver anpassa sig till en förändring. Det anges emellertid vara så att paketresedirektivet i alla händelser ställer krav på vissa tvingande förändringar bl.a. avseende tillämpningsområdet även om systemet med individuella resegarantier skulle behållas oförändrat.

Avseende en försäkringslösning anges bl.a. följande. Övergripande fördelar är att resenären skyddas bättre och att kostnaderna för skyddet sänks. Utredningen finner emellertid det inte lämpligt att staten ska ansvara för att tillhandahålla en försäkring och därigenom ytterst stå risken för inträffade skador. Ett krav på försäkring skulle, om staten inte tar en sådan roll, därmed innebära att aktörerna blir beroende av produkter och en marknad som inte finns i dagsläget. Detta anges inte vara lämpligt.

När det gäller det alternativ som benämns en mer öppen lösning anges huvudsakligen följande. Denna lösning innebär att reseaktörerna själva inom vissa ramar får välja den lösning för insolvensskyddet som den enskilde aktören finner ändamålsenlig. Insolvensskyddet kan med en sådan lösning bestå av exempelvis individuella garantier, kollektiva garantier, försäkringar med resenären som förmånstagare m.m. Det anges att lösningen ger förutsättningar för ett enklare och billigare insolvensskydd för resenärerna utan att sänka kraven på skydd för dessa. Av dessa skäl förordar utredningen en sådan lösning.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen har på ett mycket tydligt och utförligt sätt redovisat för- och nackdelar med olika möjliga lösningar för att uppnå det angivna syftet med utredningens förslag. Redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd får enligt Regelrådets uppfattning anses uppfylla högt ställda krav på kvalitet.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att det finns EU-rättsliga krav på insolvensskydd för paketresor i paketresedirektivet och att utredningens förslag är förenligt med dessa. Vidare anges att dagens system för resegarantier ställer krav på en viss form för insolvensskyddet och därmed är mer begränsande för företagen än vad som krävs enligt paketresedirektivet, som inte föreskriver någon särskild form. Att behålla dagens system skulle därför, enligt förslagsställaren, innebära att Sverige skulle upprätthålla

regler som vore mer långtgående än vad direktivet kräver. Den föreslagna lösningen anges däremot inte vara mer långtgående än vad EU-rätten kräver.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att det nya systemet föreslås införas genom bestämmelser som träder i kraft den 1 juli 2018. Det anges att detta ikraftträdande sammanfaller i tiden med det som gäller för den nya paketreselag som utredningen föreslagit och tidpunkten för denna lags ikraftträdande följer i sin tur av bestämmelserna i paketresedirektivet. Det anges att eftersom det föreslagna systemet gör det möjligt för reseaktörerna att ändra sitt insolvensskydd om och när det passar deras verksamhet, behövs ingen särskild tid för att förbereda eventuell omställning av insolvensskydd innan lagen träder i kraft. Vissa förslag till övergångsbestämmelser har emellertid lämnats.

När det gäller informationsinsatser anges att den föreslagna regeländringen kommer att ställa krav på vissa sådana insatser riktade framför allt till researrangörer och näringsidkare som underlättar kopplade researrangemang. Det anges att denna information i första hand bör tillhandahållas av Kammarkollegiet, som har kompetens och erfarenhet av att informera om resegarantisystemet. Även Konsumentverket anges komma att behöva uppdatera sin information om resegarantisystemet.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att det år 2015 fanns 1748 aktörer registrerade hos Kammarkollegiet för att de omfattades av kravet att ställa resegaranti. Därutöver tillkom 683 aktörer som ingick i två gemensamma garantier vilket totalt gav 2431 garantipliktiga aktörer. Det anges att de företag och andra aktörer som omfattas av kravet på resegarantier är av mycket varierande storlek. I tabell redovisas hur aktörerna fördelar sig efter storleken på den resegaranti som lämnas. Spannet mellan aktörerna är stort och några få aktörer står för den allra största delen av de totala garantierna. Det anges att 99 procent av de berörda aktörerna har en resegaranti på högst 25 miljoner kr, samtidigt som det finns tre aktörer som var för sig har individuella garantier på över 500 miljoner kr. Dessa största företag anges bedriva traditionell flygcharter och ingå i internationella koncerner. De allra flesta aktörer som ställer resegarantier anges emellertid vara små och medelstora företag som erbjuder paketerade resetjänster. Utöver den beskrivning som finns i konsekvensutredningen finns mer detaljerade beskrivningar av såväl aktörerna på resemarknaden som av hur resegarantierna fördelas på olika aktörer i andra delar av betänkandet. I konsekvensutredningen finns hänvisningar till beskrivningarna i de andra delarna av betänkandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Den samlade beskrivning som ges av berörda aktörer är tydlig och utförlig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Det anges att rapporteringen till Kammarkollegiet i nuvarande system tar ca två arbetsdagar om året för små företag samt något mer för större. Till detta kommer rapportering, ansökan om och inköp av betalningsutfästelse från en bank eller ett försäkringsbolag, vilket enligt utredningens bedömning i normalfallet kommer att motsvara ca en arbetsdag per år. Sammantaget anges detta motsvara en administrativ kostnad på drygt 6000 kr. Detta anges helt avse löpande administrativt arbete. För ett nytt företag anges det tillkomma kostnader för att ta fram rutiner etc. För ett företag som inte har upparbetade relationer med bank och försäkringsbolag eller har en verksamhet som är svår att kreditbedöma anges de administrativa kostnaderna kunna vara väsentligt högre.

Vid en övergång till en öppen lösning anger förslagsställaren att företagen kan välja att tillhandahålla sitt insolvensskydd i en annan form än individuell garanti, exempelvis försäkring eller kollektiv garanti. Det anges att i dessa fall behöver rapportering om verksamhet, finansiell status etc. i regel enbart göras till en aktör. Vidare bedömer förslagsställaren att det är troligt att uppgiftslämnandet kommer att kunna göras mer schabloniserat än idag. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att som grov uppskattning kommer den löpande administrationen i företag som använder en kollektiv lösning att halveras jämfört med dagens individuella resegarantier.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att redovisningen är mycket tydlig i de avseenden som detta är möjligt, nämligen avseende de administrativa kostnader som följer av dagens system. Beskrivningen av förslagets effekter är mindre tydlig. Det är emellertid tydligt i vilken riktning förslagsställaren bedömer att de administrativa kostnaderna kommer att förändras, ungefär hur stor förändringen kommer att bli och det framgår också några faktorer som förslagsställaren talar för denna bedömning. Sammantaget är befintlig beskrivning tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att företagen också har direkta kostnader för de betalningsutfästelser som de köper från bank eller försäkringsbolag. Betalningsutfästelserna prissätts vanligtvis med en procentavgift på garantibeloppet. Priset anges variera stort mellan företagen. Det anges att en enkät visar att avgifterna för medlemsföretagen i Svenska resebyråföreningen ligger mellan 6,5 och 0,12 procent med en median på knappt 1,5 procent för bankgarantier och knappt 2 procent för betalningsutfästelser utfärdade av försäkringsbolag. Vidare anges att bankerna vanligen kräver att företagen ställer en motsäkerhet för att utfärda en betalningsutfästelse. Motsäkerheten anges oftast bestå i att reseföretaget håller medel på ett spärrat konto. Utredningen konstaterar att detta innebär en alternativkostnad för företagen även i de fall då sådana konton skulle vara räntebärande. Hur stor alternativkostnaden blir anges bero på företagens finansiering. En ytterligare direkt kostnad till följd av dagens system anges vara inköp av revisorstjänster för företag som är aktiebolag med revisor, vilket uppskattas uppgå till 6000 kr per år för mindre företag och ett marginellt högre belopp för större.

När det gäller effekter av om företag väljer en kollektiv garanti anger förslagsställaren att den kollektiva garanti som Visita idag tillhandahåller för sina medlemsföretag kan ge en indikation på vad ett sådant insolventskydd kostar. Kostnaden anges vara ca 20 kr per medlem och år när det slås ut på alla medlemmar. För det enskilda företaget krävs emellertid också medlemskap i Visita, med en minimiavgift på ca 3000 kr per år. En annan indikation på vad kostnaden för andra lösningar än individuella garantier anges vara priserna för de insolvensförsäkringar som finns i andra länder. Grundpremien för företag

som köper insolvensförsäkring från den belgiska resegarantifonden anges vara 0,15 procent av omsättningen under de första tre åren, därefter sjunker premien. Den lägsta årliga premien för researrangörer anges vara motsvarande ca 12000 kr, för mindre resebyråer anges det vara motsvarande drygt 7000 kr. En ytterligare uppskattning är att en insolvensförsäkring skulle kunna upphandlas för ca 0,1 – 0,3 procent av omsättningen.

Utredningen har även gjort exempelberäkningar för typföretag. Typföretagen varierar både när det gäller antal anställda och inriktning för företagets affärsverksamhet. Uppskattade kostnader för resegaranti vid en mer öppen lösning anges medföra en besparing för alla typföretag som väljer en annan lösning än de individuella garantier som används med dagens regelverk. Den största beräknade besparingen anges vara 70 procent, den minsta 20 procent. Det anges att uppskattningarna rymmer stor osäkerhet, men även med hänsyn till denna bedöms förslaget med mer öppen lösning kunna sänka kostnaden radikalt för små och medelstora företag. För de allra största företagen visar inte uppskattningarna några kostnadssänkningar, men inte heller några kostnadsökningar eftersom dessa företag har möjlighet att behålla sitt nuvarande insolvensskydd. Utredningen bedömer emellertid att även de största företagen kan gynnas genom en möjlighet att förhandla ned prisnivåerna ytterligare. Det finns en utförlig redogörelse för de antaganden som använts för att göra uppskattningarna.

I konsekvensutredningen redovisas påverkan på företagets verksamhet. Det konstateras att den öppna lösningen inte medför krav på företagen att ändra sin verksamhet men för att de ska kunna dra nytta av de möjligheter som ges med den föreslagna förändringen krävs att de agerar för att ordna ett skydd som är ändamålsenligt för dem. Det anges att små och medelstora företag kommer att ha incitament att samarbeta för att exempelvis upphandla en gruppörsäkring eller utveckla en lämplig form av kollektiv garanti. Det anges finnas vissa organisationer idag som skulle kunna användas för att organisera ett sådant arbete. Det anges att det förändrade systemet kan medföra omställningskostnader för företagen på kort sikt, men att fatta beslut om dessa omställningskostnader kan enligt förslagsställaren ses som en frivillig investering för de företag som väntar sig lägre kostnader på längre sikt.

I konsekvensutredningen anges också att utöver den huvudsakliga påverkan som systemet för insolvensskydd har på resenärer och reseföretag, förändras även förutsättningarna för banker och försäkringsbolag. Marknaden väntas minska för de aktörer som idag är aktiva med att erbjuda individuella aktörer och öka för nya aktörer som utvecklar nya tjänster. Sett till den totala bank- och försäkringsmarknaden i Sverige anges effekten vara marginell, men det kan finnas stora effekter för ett fåtal företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tydlig och utförlig beskrivning av vilka effekterna kan bli på företagets andra kostnader och verksamhet. Det är värdefullt att det både framgår tydligt vilka osäkerheter som finns förknippade med bedömningarna och vad effekten kan uppskattas bli. Vidare är det värdefullt att det tydligt anges vilka antaganden som ligger till grund för vilken effekt som bedöms uppnås med förslaget.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren bedömer att förslaget är effektivt ur konkurrenssynpunkt. Eftersom en mer öppen lösning inte pekar ut en specifik metod, gynnas ingen aktör eller specifik verksamhet framför andra, anger förslagsställaren. Förslagsställaren bedömer också

att fler och för aktörerna enklare möjligheter att tillhandahålla insolvensskyddet kan väntas leda till minskade hinder för nya reseaktörer att etablera sig på marknaden.

Vidare bedömer utredningen att befintliga företag gynnas mindre än nya av förändringen, eftersom de befintliga företagen i viss mån antas ha investerat i kompetens och rutiner för att hantera dagens krav. Vidare anser förslagsställaren att den minskade administration som förslaget anges medföra, kommer att gynna små företag mer än stora, eftersom de större företagen vanligtvis har större förmåga att hantera administrativa krav. Möjlighet att frigöra bundet kapital, som anges uppstå till följd av förslaget, bedöms också gynna de små företagen mer än de stora eftersom tillgång till finansiering oftare är ett hinder för tillväxt för små företag. Förslagsställaren bedömer att minskad administration och möjlighet att frigöra kapital kommer att ha allra störst betydelse för de små turistföretagen. Dessa anges verka på en annan marknad och konkurrera om andra kunder än flygcharterbolagen. Av detta skäl bedömer förslagsställaren att den jämförelsevis större förbättringen för de små turistföretagen inte kommer medföra sämre konkurrenskraft för de största bolagen.

Utöver detta anges att förslaget till mer öppen lösning möjliggör tjänsteinnovation, vilket anges skapa förutsättningar för god konkurrenskraft i ett internationellt perspektiv. Det anges att detta är av särskild vikt för aktörer som verkar i internationell konkurrens, vilket anges vara fallet för såväl små företag i besöksnäringen som konkurrerar om utländska turister med motsvarande företag i andra länder som för de företag som konkurrerar om svenska resenärer på den internationella marknaden för internetbaserade resebyråer. Slutligen anges att förslaget kommer att påverka konkurrensen på leverantörsmarknaden för betalningsutfästelser genom att fler aktörer får möjlighet att konkurrera om att ta fram tjänster för reseföretagens insolvensskydd.

Regelrådet anser att förslagets möjliga påverkan på konkurrensförhållanden redovisas på ett tydligt och utförligt sätt. Det är värdefullt att effekter såväl på konkurrensförhållandena i Sverige som på internationell konkurrens har beaktats liksom att analysen inbegriper möjliga effekter på flera berörda tjänstemarknader.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen redovisas information om påverkan på förutsättningarna för banker och försäkringsbolag under rubriken påverkan på företagen i andra avseenden. I övrigt anges ingen information om påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör bedömningen att detta slags effekter i högre grad hör hemma i redovisningen av påverkan på företagets verksamhet och har därför refererat till denna information i det avsnittet i detta yttrande. Att det inte finns någon information i övrigt om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är en brist. Regelrådet kan emellertid inte identifiera att det skulle finnas någon uppenbar påverkan på företagen i andra avseenden och bristen är därmed inte väsentlig.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att förslaget till mer öppen lösning bedöms medföra fördelar för små och medelstora företag på sätt som refererats ovan. Förslagsställaren bedömer att det inte finns skäl att ta någon ytterligare särskild hänsyn till små företags förutsättningar.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i samtliga avseenden håller en tillräcklig kvalitet.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 1 mars 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande