

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kombinerade resetjänster och lag om ändring av konsumentskyddslagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om kombinerade resetjänster och lag om ändring av konsumentskyddslagen (RP 105/2017 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Riitta Haapasaari, justitieministeriet
- konsultativ tjänsteman Sari Alho, arbets- och näringsministeriet
- biträdande direktör Katri Väänänen, Konkurrens- och konsumentverket
- jurist Timo Niemi, Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry
- expert Kimmo Aalto, Centraförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Sami Hämäläinen, Turism- och Restaurangförbundet rf
- verkställande direktör Heli Mäki-Fränti, Resebyråbranschens förbund i Finland rf
- biträdande direktör Päivi Laatikainen-Mattsson, Resebyråbranschens förbund i Finland rf
- expert Petri Holopainen, Företagarna i Finland rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finnair Abp
- Finnish Lapland Tourist Board ry
- Föreningen Finlands turistorganisationer FFTO rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en ny lag om kombinerade resetjänster, som ska ersätta den gällande lagen om paketresor. Dessutom föreslås det vissa ändringar i konsumentskyddslagen. Genom de föreslagna bestämmelserna genomförs direktivet om paketresor och sammanlänkade researrangemang.

På finska ersätts begreppet ”valmismatka” i den gällande lagen med begreppet ”matkapaketti”, eftersom ordet ”valmismatka” inte på ett träffande sätt beskriver de kombinationer av resetjänster

Betänkande EkUB 15/2017 rd

som omfattas av den föreslagna lagens tillämpningsområde. Den nya lagen ska få ett mer omfattande tillämpningsområde än den gällande lagen. Utöver paketresor är också sammanlänkade researrangemang kombinerade resetjänster. En förutsättning för att en paketresa ska uppkomma är att resenären skaffar minst två olika typer av resetjänster för samma resa eller semester. Resetjänster är förutom transport och inkvartering också uthyrning av bilar eller av vissa andra motorfordon samt andra turisttjänster.

Dessutom föreslås det ändringar bland annat i bestämmelserna om researrangörens och reseförmedlarens informationsskyldigheter, resenärens rätt att frånträda ett avtal före resans början, ändring av priser och andra villkor i ett paketreseavtal på researrangörens initiativ samt resenärens rättigheter i det fall att researrangörens prestation är felaktig.

För sammanlänkade researrangemang gäller i regel endast vissa informationsskyldigheter för näringsidkare som ingår i lagen samt bestämmelserna om fel som skett vid bokning av resetjänster.

De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2018.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Bakgrund och syfte

Bakgrunden till reformen är att det skett en utveckling på turistmarknaden. Det innebär att det vid sidan av traditionella paketresor har uppkommit nya typer av kombinerade resetjänster som ersätter paketresorna. Det har EU försökt väga in i direktivet om paketresor och sammanlänkade researrangemang. EU-bestämmelserna genomförs med den föreslagna lagen om kombinerade resetjänster och en ändring av konsumentskyddslagen och med en proposition som gäller leverantörer av kombinerade resetjänster och insolvensskydd (RP 120/2017 rd), som är under behandling samtidigt. Direktivet måste införlivas i den nationella lagstiftningen senast den 1 januari 2018.

Regeringen föreslår att lagen om paketresor upphävs. Även om de nya bestämmelserna i flera avseenden motsvarar den gällande lagen har den nya lagstiftningen mer ingående bestämmelser. Den viktigaste materiella ändringen är att tillämpningsområdet för bestämmelserna om paketresor utvidgas. Utöver nuvarande paket som researrangören sammanställer på förhand ska det också gälla alla andra typer av kombinationer av resetjänster, som vanligen kan bokas via nätet och som har egenskaper som resenärerna normalt associerar med paketresor. En större del av rese-tjänstföretagen kommer alltså att beröras av lagstiftningen.

De nya bestämmelserna skiljer på paketresor och sammanlänkade researrangemang. Det har betydande effekter för både konsumenterna och företagen inom branschen. Skyldigheterna visavi sammanlänkade researrangemang kommer att vara betydligt snävare och de avser huvudsakligen bara de föreskrivna informationsskyldigheterna för näringsidkare och bestämmelserna om fel som skett vid bokning av resetjänster. Därtill kan en näringsidkare vara skyldig att teckna försäkring för insolvens.

Betänkande EkUB 15/2017 rd

Propositionen och regleringarna där är befogade och relevanta i det här läget. Följaktligen tillstyrker utskottet förslagen utan ändringar, men med följande motiv och kommentarer.

Utgångspunkter för genomförandet

Propositionen bygger alltså på direktivet om paketresor, som till största delen medför fullständig harmonisering. Det innebär att det nationella handlingsutrymmet är begränsat vid genomförandet. På grund av detta har strävan varit att tillämpa direktivets begreppsapparat vid genomförandet. Vid utfrågningen av de sakkunniga framhölls det att en del av begreppen i lagförslagen, som alltså bygger på direktivet, bitvis är svårbegripliga och mångtydiga. Ekonomiutskottet menar att bestämmelserna i många hänseenden är problematiska vad gäller tydlighet och begriplighet. De oklara bestämmelserna skapar rättsosäkerhet och en kostnadsbörda inte bara för branschaktörer, som ofta är små och medelstora företag eller mikroföretag, utan också för konsumenterna.

En av de stora frågorna kring genomförandet är hur man ska väga mellan ett sammanhållet internationellt regelverk och det nationella behovet av tydlig lagstiftning. Oavsett att direktivet har komplicerade och detaljerade begrepp som medför tolkningssvårigheter finns det anledning att precisera både tillämpningsområdet och begreppsapparaten, om man ser till den nationella regleringen. Turistbranschens karaktär och digitaliseringen av tjänsterna understryker vikten av sammanhållen lagstiftning i EU och internationellt.

Målet att införa samordnad lagstiftning och tolkningspraxis på EU-nivå är en viktig utgångspunkt, påpekar utskottet. Det förbättrar den inre marknadens funktion, gör omvärlden mer förutsebar och främjar rättssäkerheten för både branschaktörer och konsumenter. För att vi ska få en samordnad tolkning av begreppen och likvärdiga konkurrensvillkor måste kommissionen och de nationella myndigheterna ha nära samarbete och komma med riktlinjer för genomförandet av direktivet. I sista hand kan det hända att det behövs tolkning från EU-domstolen på vissa punkter för att länderna ska uppnå samsyn.

Dessutom påpekar utskottet att branschen inte bara är begränsad till EU-länderna. En samordnad lagstiftning kräver internationella avtal, och Finland bör arbeta för att avtal införs snabbt. Enligt information till utskottet pågår det förhandlingar om en konvention om skydd för resenärer och om rättigheter och skyldigheter för resetjänstleverantörer. Enligt uppgift ingår en betydande del av bestämmelserna i direktivet i utkastet till konvention. Det kommer att balansera upp konkurrensläget mellan de företag som är etablerade i konventionsstaterna.

Vid utfrågningen av de sakkunniga uttrycktes särskild oro dels för att direktivet och den anknytande nationella lagstiftningen ger så mycket rum för tolkning, dels för att vissa begrepp preciseras med exempel som är inskrivna i motiven. De sakkunniga var delvis oeniga om i vilken utsträckning det är relevant att i den nationella lagstiftningen och motiven till den förutse tolkningen av begreppsapparaten i direktivet. De anser att vissa av exemplen kan ge konsumenterna större rättigheter än direktivet avser och att det kan finnas risk för att tolkningen inte blir enhetlig i EU. Ekonomiutskottet anser emellertid att exemplen är befogade i det här sammanhanget, särskilt som de kan antas medverka till en gemensam tolkning och motsvara de riktlinjer som medlemsstaterna vanligtvis följer vid genomförandet. Det här gäller i synnerhet när preciseringarna bygger på vedertagen rättspraxis, kan härledas ur direktivet eller ingressen till direktivet eller ligger i linje

Betänkande EkUB 15/2017 rd

med de ståndpunkter som intagits på mötena om genomförandet av direktivet. Enligt vad utskottet erfar är detta fallet med de föreslagna bestämmelserna.

Särskilda frågor

Definitionen av paketresa och sammanlänkat researrangemang. De sakkunniga var kritiska i synnerhet till att begreppen paketresa och sammanlänkat researrangemang inte är exakta och påpekade att detta kan medföra vissa praktiska problem. Problemen har företrädesvis att göra med att begreppet sammanlänkat researrangemang är otydligt. Ekonomiutskottet anser det problematiskt att begreppen i direktivet till dessa delar är mycket tekniska och ingående och samtidigt ospecifika. Propositionen försöker hålla sig så nära formuleringarna i direktivet som möjligt, vilket gör att rättsläget för branschaktörerna inte är tydligt. I vissa hänseenden är regleringen problematisk, anser utskottet. Enligt information till utskottet är det fortfarande flera stater som inte har genomfört direktivet, och bland andra Sverige och Norge kommer att införa direktivets begrepp.

Båtresor. Utskottet har bedömt frågan med avseende på om båtresor med hytt ingår i lagens tillämpningsområde. Utskottet anser det vara utrett att varken de föreslagna bestämmelserna eller det bakomliggande direktivet är avsedda att ändra tillämpningsområdet vad gäller båtresor med hytt. Enligt uppgift till utskottet bygger de föreslagna bestämmelserna på EU-domstolens rättspraxis.

Resenärens rätt att frånträda avtalet före resans början. De sakkunniga hade olika synpunkter på resenärers sätt att frånträda ett avtal före resans början, i vissa fall utan avbokningsavgift. Resenärer ska ha rätt att avträda avtalet om de har ett vägande skäl att anta att researrangörens prestation kommer att innehålla ett betydande fel. Även om direktivet inte innefattar något sådant kriterium för att frånträda ett avtal, har den gällande lagen om paketresor en sådan bestämmelse. Bestämmelsen kan anses grunda sig på allmänna avtalsrättsliga principer som inte påverkas av direktivet. Ekonomiutskottet anser bestämmelsen vara motiverad. Dessutom understryker utskottet att rätt att frånträda ett avtal spelar en roll för säkerheten vid exceptionella förhållanden och anser det viktigt att en utvärdering på den punkten tar hänsyn till såväl rekommendationer från myndigheterna som andra kriterier som kan bli aktuella.

Bestämmelserna om preskriptionstid. Vid utfrågningen av de sakkunniga väckte bestämmelserna om preskriptionstid debatt. Propositionen har ingen särskild bestämmelse om preskriptionstid. Enligt motiven kommer den allmänna preskriptionstiden på tre år enligt lagen om preskription av skulder (728/2003) att tillämpas. Enligt direktivet får preskriptionstiden för att framställa anspråk som gäller prissänkning och skadestånd inte understiga två år. En del av de sakkunniga ansåg den föreslagna allmänna tiden för klagomål på tre år vara omotiverat lång. Den normala tiden för klagomål vid andra konsumenttjänster är tre år, och det är motiverat att tillämpa den regeln för tydlighetens skull, anser utskottet.

Sammanfattande iakttagelser

Det är beklagligt att begreppen i det bakomliggande direktivet om paketresor är så svårtolkade. Oberoende av hur direktivet genomförs nationellt kommer branschen och konsumenterna att

Betänkande EkUB 15/2017 rd

drabbas av stor rättsosäkerhet. Det kan leda till högre kostnader, vilket kan bero på att man följer kraven i bestämmelserna, men också på att skyldigheterna är otydligt uttryckta.

Trots att den föreslagna nationella lagstiftningen delvis ställer till med problem vad gäller tydlighet och begriplighet, kan den valda lagstiftningsmodellen motiveras med att målet är att införa samordnad lagstiftning och med att direktivet ger mycket lite nationellt handlingsutrymme eftersom det syftar till fullständig harmonisering. Ekonomiutskottet förutsätter dock att det följs upp vilka konsekvenser bestämmelserna har för branschen och konsumenterna. Samtidigt är det nödvändigt att tillsynsmyndigheterna i tillräckligt stor omfattning ger branschen och konsumenterna proaktiv rådgivning och vägledning om tillämpningen av lagen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslag 1 och 2 i proposition RP 105/2017 rd utan ändringar.

Helsingfors 27.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Kaj Turunen blåa
vice ordförande Harri Jaskari saml
medlem Harry Harkimo saml
medlem Petri Honkonen cent
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Lauri Ihalainen sd
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Martti Mölsä blåa
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Hanna Sarkkinen vänst
medlem Ville Skinnari sd
ersättare Lasse Hautala cent.

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Tenhunen.