



Ny förordning om rättigheter för resenärer vid resor med kombinerade trafikslag och nya regler om tillsyn av resenärsrättigheter

Justitiedepartementet

2024-01-23

Dokumentbeteckning

COM(2023) 752

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on passenger rights in the context of multimodal journeys

COM(2023) 753

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 261/2004, (EC) No 1107/2006, (EU) No 1177/2010, (EU) No 181/2011 and (EU) 2021/782 as regards enforcement of passenger rights in the Union

Sammanfattning

Kommissionen föreslår en ny förordning om rättigheter för resenärer i samband med så kallade multimodala resor, det vill säga resor där man kombinerar minst två typer av trafikslag för att komma fram till resmålet. Förordningen innehåller regler om information till resenärerna, ersättning och assistans vid missade anslutningar, rätt till assistans för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet och regler om tillsyn och sanktioner.

Kommissionen föreslår också ändringar i redan gällande EU-förordningar om resenärsrättigheter för resor med flyg, tåg, buss och fartyg som syftar till att åtgärda brister i efterlevnaden av förordningarna. Exempelvis ska transportörer och andra aktörer fastställa kvalitetsnormer för sin verksamhet och tillsynsmyndigheterna ska utveckla metoder för att övervaka tillämpningen av förordningarna. Det föreslås också en ändring som gäller rätten till ersättning för en flygbiljett när en flygresa inte genomförs som planerat.

Regeringen välkomnar att det införs ett nytt regelverk om resenärsrättigheter för multimodala resor. Regeringen välkomnar också målsättningen att efterlevnaden av resenärsrättigheterna ska stärkas. Regeringen avser att verka för att den nya förordningen om resor med flera trafikslag blir så tydlig och lätt att tillämpa som möjligt. Regeringen avser också att verka för att de åtgärder som vidtas för att säkerställa efterlevnaden av resenärsrättigheterna är ändamålsenliga och att det finns ett starkt skydd för resenärer samtidigt som näringsidkarnas intressen beaktas. Ytterligare analys av förslagen behövs, också i ljuset av remissinstansernas synpunkter, innan regeringen kan ta ställning till de enskilda delarna i förslagen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I EU:s förordningar om resenärsrättigheter får resenärer vissa rättigheter och transportörer vissa skyldigheter i samband med resor som genomförs med flyg, tåg, buss och fartyg.¹ Det handlar bland annat om rätt till ersättning och information vid trafikstörningar och krav på åtgärder för att underlätta resandet för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet.

I linje med kommissionens initiativ den europeiska gröna given har kommissionen utvecklat en strategi för hållbar och smart mobilitet med ambitionen att minska utsläppen från transportsektorn.² Enligt kommissionen är möjligheten att kombinera olika trafikslag på ett effektivt sätt en grundförutsättning för att resandet ska bli mer hållbart. Att säkerställa resenärernas rättigheter är ett sätt att göra multimodala resor mer attraktivt. Samtidigt saknas det regler inom EU om resenärsrättigheter för sådana resor.

Resenärsrättigheter har blivit en viktig fråga för EU. Varje år genomförs mer än 13 miljarder resor inom unionen. I flera studier har kommissionen kunnat konstatera att det finns brister i efterlevnaden och tillsynen av rättigheterna,

¹ 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; Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet; Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/782 av den 29 april 2021 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer; 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; 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.

² Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – Strategi för hållbar och smart mobilitet, COM(2020) 789 final, 9.12.2020.

vilket hindrar resenärerna från att nyttja sina rättigheter fullt ut.³ Det handlar bland annat om att resenärer inte känner till vilka rättigheter de har. Det kan också kan vara svårt för resenärerna att göra sina rättigheter gällande gentemot transportörerna. En särskild fråga som kommissionen har uppmärksammat gäller rätten till ersättning när en flygning inte genomförts som planerat, något som blev särskilt påtagligt under pandemin.

Mot den bakgrunden föreslog kommissionen den 29 november en ny förordning om multimodala resor och vissa ändringar i EU:s förordningar om resenär rättigheter.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Förordningen om rättigheter för resenärer i samband med multimodala resor

Förordningens syfte och tillämpningsområde

Syftet med förordningen är att stärka rättigheterna för resenärer som genomför multimodala resor. Förordningen kompletterar därmed de EU-förordningar om resenär rättigheter som redan finns för resor med flyg, tåg, buss och fartyg. En förutsättning för att förordningen ska tillämpas är att de transporttjänster som utnyttjas för resan omfattas av dessa förordningar.

Den nya förordningen ska inte påverka tillämpningen av de förordningar som gäller för de särskilda trafikslagen och inte heller vissa andra förordningar på konsumentområdet.

Förordningens innehåll i korthet

Den nya förordningen reglerar i stort sett samma områden som förordningarna om resenär rättigheter för de särskilda trafikslagen. Den innehåller alltså regler om transportavtalet, om information till resenärerna, om ersättning och assistans vid trafikstörningar, om assistans till personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet och om tillsyn och sanktioner.

Transportavtal för multimodala resor ska erbjudas till allmänheten på samma villkor oavsett resenärens nationalitet eller bostadsort. Transportörer och så kallade mellanhänder, till exempel en biljettförsäljare, är skyldiga att tillhandahålla viss närmare angiven information till resenärerna före och under resan, bland annat om vilket ansvar transportören har om det uppstår en trafikstörning. Informationen ska tillhandahållas i elektronisk form när det är tekniskt möjligt. Transportörer och mellanhänder ska försäkra sig om att resenärerna kan spara all skriftlig korrespondens på ett varaktigt medium. Resenärerna ska kunna kontakta transportörer och mellanhänder snabbt och effektivt.

³ 'Less than half of EU travellers are aware of EU Passenger Rights', Eurobarometer survey, 1.13.2020.

Reglerna om ersättning vid trafikstörningar tar sikte på missade anslutningar under resan. Om en försening eller en inställd avgång leder till att resenären missar en anslutning, ska resenären ha rätt att avbryta resan. Resenären ska också kunna välja att fullfölja resan med en senare avgång eller en alternativ resväg, antingen så snart som möjligt eller vid en senare tidpunkt. Om resenären väljer att avbryta resan ska denne ha rätt till återbetalning av biljettpriset såvitt avser den del av resan som inte har genomförts eller som inte längre tjänar något syfte för resenären. I förekommande fall ansvarar transportören också för att resenären kan återvända till resans utgångspunkt.

I likhet med regleringen i den nyligen reviderade tågpassagerarförordningen ska kommissionen ta fram ett standardformulär för ansökan om ersättning som resenärerna kan använda sig av. Ersättningen ska betalas inom 14 dagar. I stället för kontant ersättning kan resenären få ett värdebevis, under förutsättning att resenären godtar det. Om resan har bokats genom en mellanhand kan återbetalningen göras av mellanhanden. Transportören ska i sådana fall ersätta mellanhanden för återbetalningen inom sju dagar. Om mellanhanden underlåter att betala ersättningen till resenären, inträder en skyldighet för transportören att göra det.

Vid en missad anslutning ska resenären dessutom, i likhet med vad som gäller enligt de befintliga förordningarna om resenärsrättigheter, ha rätt till assistans i form av måltider och förfriskningar i den mån det rimligen kan tillhandahållas. Om resan inte kan fortsätta samma dag, ska resenären ha rätt till logi. Liksom enligt tågpassagerarförordningen får transportören begränsa ansvaret för logi till tre nätter om den händelse som har lett till förseningen beror på extraordinära omständigheter, till exempel extrema väderleksförhållanden.

Förordningen innehåller en särskild regel om ansvar för en transportör eller en mellanhand som sätter ihop en resa med kombinerade trafikslag på eget initiativ. I sådana fall har den som erbjuder resan en skyldighet att informera resenären om att biljetten inte erbjuder den rätt till ersättning eller assistans som följer av förordningen. Om transportören eller mellanhanden underlåter att göra det och resenären missar en anslutning, har resenären rätt till återbetalning av hela biljettpriset och dessutom ytterligare en ersättning som motsvarar 75 procent av biljettpriset. En motsvarande regel finns i tågpassagerarförordningen som gäller när en biljettutfärdare eller researrangör på eget initiativ kombinerar en direktbiljett med byten.

Reglerna i förordningen om assistans till personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet överensstämmer i stort sett med de regler som gäller för de särskilda trafikslagen. Utformningen av reglerna följer i huvudsak motsvarande regler i tågpassagerarförordningen. Bland annat ska transportörer, terminaloperatörer och mellanhänder samarbeta i syfte att tillhandahålla kostnadsfri assistans. Behov av assistans ska anmälas åtminstone 48 timmar i förväg, vilket är en längre frist än de 24 timmar som gäller enligt tågpassagerarförordningen.

Liksom förordningarna om resenärsrättigheter för de särskilda trafikslagen innehåller den nya förordningen regler om tillsyn, sanktioner och hantering av klagomål. Den som tillhandahåller biljetter för en multimodal resa ska informera resenärerna om deras rättigheter och skyldigheter enligt förordningen. Medlemsstaterna ska utse en eller flera myndigheter som ska ansvara för tillsyn, sanktioner och hantering av klagomål.

Enligt förordningen ska transportörer och förvaltare av s.k. multimodala knutpunkter fastställa kvalitetsnormer för verksamheten och införa ett system för kvalitetsstyrning för att upprätthålla kvaliteten på sina tjänster. De ska övervaka sin verksamhet mot bakgrund av dessa normer och med jämna mellanrum publicera rapporter om verksamhetens kvalitet. En skyldighet att fastställa kvalitetsnormer finns redan för järnvägsföretag och stationsförvaltare i tågpassagerarförordningen.

Tillsynsmyndigheterna ska utveckla metoder för att kontrollera efterlevnaden av förordningen. En riskbedömning ska göras som beaktar klagomål från resenärerna och som ska kommuniceras med kommissionen. Medlemsstaterna ska med jämna mellanrum skicka relevant information om tillämpningen av förordningen till kommissionen. På begäran av kommissionen ska tillsynsmyndigheterna också utreda förhållandena om de misstänker att transportörer, terminalförvaltare eller mellanhänder inte efterlever förordningens regler.

Liksom enligt förordningarna om resenärsrättigheter för de särskilda trafikslagen ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner vid överträdelse av förordningen. Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att reglerna efterlevs.

1.2.2 Ändringar i nu gällande förordningar om resenärsrättigheter avseende tillsyn

Förordningens syfte och tillämpningsområde

Syftet med ändringarna i de förordningar om resenärsrättigheter som gäller för resor med tåg, buss, flyg och fartyg är att stärka resenärernas kunskap om sina rättigheter och att öka kontrollen av efterlevnaden av förordningarna. För resor med flyg införs det även regler om återbetalning av flygbiljetter som bokats via en mellanhand.

Förordningens innehåll i korthet

Förslaget innebär att förordningarna om resenärsrättigheter kompletteras med flera av de regler som förslås i den nya förordningen om multimodala resor. För alla trafikslag ska det finnas en skyldighet för transportörer och andra aktörer, exempelvis flygplatser, att fastställa kvalitetsnormer för verksamheten. Som också föreslås i den nya förordningen ska tillsynsmyndigheterna utveckla riskbaserade metoder för att kontrollera efterlevnaden av regelverket. Medlemsstaterna ska informera kommissionen om

tillämpningen av förordningen och på begäran av kommissionen ska tillsynsmyndigheterna utreda misstankar om att förordningarna inte följs.

Liksom enligt förordningen om multimodala resor ska information till resenärerna lämnas i elektroniskt format när det är tekniskt möjligt. Det ska vara möjligt för resenären att spara skriftlig korrespondens på ett varaktigt medium och resenären ska kunna kontakta transportörer och mellanhänder snabbt och effektivt. I likhet med tågpassagerarförordningen ska tillsynsmyndigheterna informera resenärer om rätten att vända sig till alternativa tvistlösningsorgan.

Som också föreslås för multimodala resor, och som redan gäller enligt tågpassagerarförordningen, ska kommissionen ta fram ett standardformulär för ansökan om ersättning som resenärerna kan använda sig av. Formuläret ska fastställas i ett format som är tillgängligt för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet.

För resor med flyg föreslås det en ny regel om återbetalning av flygbiljetter som bokats via en mellanhand. Regeln överensstämmer med den regel om återbetalning via mellanhand som föreslås i den nya förordningen om multimodala resor. Flygbolaget ska alltså ersätta mellanhanden för återbetalningen inom sju dagar och resenären ska få sina pengar inom 14 dagar. Liksom för resor med kombinerade trafikslag gäller att om mellanhanden inte betalar resenären inom tidsfristen, är flygbolaget skyldigt att betala ersättningen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar innehåller regler om tillsyn över att nämnda förordningar följs och om sanktioner vid bristande uppfyllelse av skyldigheterna enligt respektive förordning.

I luftfartslagen (2010:500) och lagen (2010:510) om lufttransporter finns bestämmelser om bl.a. tillsyn över förordningarna om resenärsrättigheter för flyg.

I lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter finns det särskilda regler om resenärsrättigheter, bland annat reseinformation och ersättning, som ska tillämpas för kortväga kollektivtrafik med tåg, spårvagn, tunnelbanetåg, buss och personbil. För resor med tåg på sträckor som är kortare än 150 km gäller lagen i stället för motsvarande regler i tågpassagerarförordningen.

Den nya förordningen om multimodala resor kommer att vara direkt tillämplig i Sverige. Detsamma gäller för ändringarna i förordningarna om resenärsrättigheter för flyg, tåg, buss och fartyg. De nya reglerna bedöms inte påverka rättigheterna för kortare kollektivtrafikresor enligt lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter. Övriga regler som kompletterar EU:s förordningar om resenärsrättigheter kommer emellertid att behöva ses över

med anledning av förslaget om ändringar i dessa förordningar. Det kommer också att behövas regler om bl.a. tillsyn och sanktioner med anledning av den nya förordningen om multimodala resor.

1.4 Budgetära konsekvenser / konsekvensanalys

Kommissionen har genomfört en konsekvensanalys av förslagen, (SWD(2023) 386).

När det gäller förordningen om multimodala resor bedömer kommissionen att förslaget försäkrar en balans mellan skyddet för resenär rättigheter och kostnadseffektivitet för företagen.

Kommissionen bedömer att reglerna som avser att stärka efterlevnaden av resenär rättigheterna kommer att leda till ökade kostnader för transportörer, terminalförvaltare och nationella tillsynsmyndigheter. Kommissionen bedömer dock att det uppvägs av att efterlevnaden av reglerna blir mer effektiv. När det gäller förslaget om återbetalning av flygbiljetter som bokats via en mellanhand bedömer kommissionen att förslaget kommer att leda till att administrativa kostnader ökar för flygbolag och mellanhänder. Enligt kommissionen kommer det samtidigt att leda till kostnadsbesparingar för konsumenter.

Inget av förslagen bedöms påverka EU:s budget.

För svensk del bedöms företagen få något ökade kostnader till följd av reglerna om t.ex. ersättningsskyldighet och upprättande av kvalitetsnormer. Förslagen kan komma att innebära kostnader för myndigheter när det gäller tillsyn och kontroller. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader för statsbudgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen har beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av förslagen.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringens övergripande mål inom transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Inom ramen för det övergripande målet har regeringen angett preciseringar, bland annat att transportsystemet ska utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning.

Regeringen välkomnar mot den bakgrunden förslaget att det införs ett nytt regelverk om resenär rättigheter för resor med kombinerade trafikslag. Ytterligare analys av de enskilda delarna i förslaget behövs, också i ljuset av remissinstansernas synpunkter. Regeringen ser dock redan nu att det finns

behov av förtydliganden i den nya förordningen. Det gäller bland annat tillämpningsområdet, särskilt när det gäller förhållandet till redan gällande EU-förordningar om resenärsrättigheter och den svenska lagstiftningen på området. Regeringen kommer att verka för att den nya regleringen blir så tydlig och lätt att tillämpa som möjligt.

Regeringen välkomnar också målsättningen att efterlevnaden av EU:s resenärsrättigheter ska stärkas. Det är viktigt att de åtgärder som vidtas för att uppnå detta är proportionerliga och även i den här delen behövs ytterligare analys av förslaget. Regeringen anser att de föreslagna reglerna om hur tillsynsmyndigheterna ska bedriva sin verksamhet – något som också föreslås för multimodala resor – kräver närmare överväganden. Regeringen avser att verka för ändamålsenliga regler som säkerställer ett starkt skydd för resenärer samtidigt som näringsidkarnas intressen beaktas. Regeringen kommer också att verka för att eventuellt ökade kostnader för myndigheternas tillsyn begränsas.

Regeringen kan i det här sammanhanget konstatera att det föreslås ändringar i förordningarna om resenärsrättigheter vid flygresor samtidigt som det finns förslag till ändringar i dessa förordningar som ännu inte har färdigbehandlats. Regeringen anser att förhandlingarna om flygresenärers rättigheter bör återupptas så snart som möjligt.

Regeringen anser att den föreslagna regleringen ska utformas på ett sätt som främjar europeiska konkurrenskraft och tillväxt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har avseende de enskilda förslagen.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas inställning till förslagen är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen kommer att remitteras för synpunkter under början av året 2024.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artiklarna 91.1 och 100.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det innebär att förordningen ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket innebär att Europaparlamentet och rådet gemensamt på förslag av kommissionen och efter att ha hört

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Enligt kommissionen är det viktigt att harmonisera regelverket kring multimodala resor eftersom resenärer annars riskerar att bli föremål för flera olika regelverk och ha svårt att känna till sina rättigheter. Kommissionen anser att även om nationella regler skulle kunna ge resenärer ett starkt skydd, skulle en reglering enbart på nationell nivå riskera att inte uppnå ett av unionens syften och skapa snedvridningar. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen bedömer även att ändringarna i de befintliga förordningarna om resenärsrättigheter behöver harmoniseras eftersom många transportörer är verksamma i flera medlemsstater. Effektiv tillsyn kräver samarbete mellan nationella tillsynsmyndigheter men tillsynen ska ske på nationell nivå. Kommissionen bedömer därmed att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Eftersom förslagen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess syften anser kommissionen att förslagen är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Regeringen har i huvudsak inga invändningar emot kommissionens bedömning när det gäller förslagets förenlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna. Det kan dock ifrågasättas om den föreslagna regleringen om tillsyn står i proportion till syftet med regleringen. Enligt regeringens bedömning bör utgångspunkten vara att de nationella tillsynsmyndigheterna självständigt ansvarar för tillsynen i enlighet med de regler om tillsyn och sanktioner som gäller i medlemsstaterna. Det framstår inte heller som tydligt att förslaget att ge kommissionen en aktiv roll i tillsynsverksamheten leder till en bättre efterlevnad av regelverket.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att behandlas i rådsarbetsgruppen för intermodala frågor med början i januari 2024.

4.2 Fackuttryck och termer

Multimodala resor: resor där man kombinerar minst två typer av trafikslag (till exempel buss och tåg) för att komma fram till resmålet.