Yttrande angående EU-kommissionens förslag till ändringar i tågpassagerarförordningen om tågbiljetter (Regulation on Rail Ticketing) RTR (COM)2026 233

Resenärerna

Resenärerna är Sveriges enda rikstäckande riksorganisation för kollektivtrafikanter. Vi finns för att tillvarata och agera för kollektivtrafikens konsumenter och är medlem i paraplyorganisationen Sveriges Konsumenter. Resenärernas är även med I EPF - European Passengers Federation och delar det gemensamma målet: ”passengers need a rail system that is safe, reliable, affordable, time-competitive, comfortable and easy to use”. Resenärernas främsta prioritet är åtgärder som kan öka och förbättra tillgången till pålitliga kollektivresor i den utsträckning som behövs för att minst 4 av 10 motoriserade resor i Sverige ska ske med kollektivtrafik senast 2030. För nå detta mål, som också är ett gemensamt mål för kollektivtrafikbranschen, analyserar vi och tar ställning till förslag på lagändringar som är tänkta att stärka passagerarnas rättigheter. Vi är en del av den starka opinion som anser att det ska vara minst lika enkelt att köpa tågbiljetter för utlandsresor som det är att köpa flygesor. Självklart är Resenärerna positiva till förbättrade möjligheter att köpa gränsöverskridande tågbiljetter och att få ersättning när resan är försenad men inte om det samtidigt innebär att utbudet av kollektivtrafik minskar. Som företrädare för kollektivresenärer kräver vi i första hand åtgärder som minskar risken att resan blir försenad och att antalet resmöjligheter ökar.

Kollektivtrafikens roll

En högklassig kollektivtrafik bidrar till välmående både för enskilda människor och för samhället. Kollektivtrafiken gör det möjligt för människor att pendla till arbete och studier, men är också viktig för andra resor. Smidiga pendlingsmöjligheter skapar vidgade arbetsmarknader, driver regional utveckling samt underlättar vid rekrytering av arbetskraft. Kollektivtrafik bidrar till en jämlik tillgänglighet; individers möjlighet att förflytta sig utan att behöva äga och sköta ett fordon. I städer tar bilen ca hälften av all markyta i form av vägar och parkeringar. När kollektivtrafik ersätter bil frigörs ytor för människan, trädplantering, cykelbanor och attraktiva utomhusmiljöer. Förutom minskad olycksrisk för trafikolyckor bidrar kollektivtrafiken till bättre folkhälsa eftersom kollektivresenärer i större utsträckning än bilister kombinerar sina motorburna resor med att cykla och gå. I Sverige utgör in- och utrikes flygresande en nästan lika negativ effekt för klimatet som personbilstrafiken. Idag körs över 95 procent av kollektivtrafiken på el och förnybara drivmedel. Varje person som ersätter en bil- eller flygresa med tåg eller buss minskar därför utsläppen. Reformer som underlättar för kollektivtrafiktrafik behövs för att omställningen till fossilfrihet ska ske på ett rättvist sätt. Cirka 80 % av Sveriges oljeimport används inom transportsektorn. Detta beroende av importerad energi gör Sverige sårbart vid krig och konflikter. En ökad andel kollektivtrafik minskar behovet av energi för transporter och stärker därmed beredskapen. För att tillvara det positiva med elektrifiering och minska negativ miljöpåverkan är tåg och andra eldrivna spårfordon väldigt effektiva. Tåget svarar för mindre än en procent av hela transportsektorns utsläpp av koldioxid. Det beror på att tåg i Sverige till största delen drivs med el. En annan orsak är att tågen rullar så lätt på rälsen. Därför går det att

transportera många passagerare med förhållandevis lite energi. På ett tåg ryms lika många resenärer som på sex bussar eller nästan 140 bilar. Personbilar har en genomsnittlig vikt på över 1700 kilo. Ytmässigt är pendling med spårtrafik 60 gånger så effektivt som med personbil.

1. Övergripande synpunkter

EU-kommissionens förslag till regeländringar har som ett uttalat mål är att fler människor ska välja tåg framför andra transportslag. Det finns en ambition att underlätta för resenärer både nationellt och internationellt att hitta och köpa tågbiljetter, inklusive för resor som kombinerar flera olika operatörers trafik, och samtidigt förbättra resenärernas rättigheter. Som företrädare för kollektivtrafikens konsumenter uppskattar vi givetvis denna ambition, men är vi angelägna om att förstärkta rättigheter kombineras med ett ökat utbud av tillförlitlig och prisvärd tågtrafik. Vi motsätter oss förslag som riskerar att leda till glesare trafik och mera trängsel i tågen.

Vid ett första påseende kan EU-kommissionens ändringsförslag tyckas stärka tågresenärernas villkor. För att förstå det som de facto kan underlätta för tågresande måste dock lagförslagen sättas in i ett större perspektiv där järnvägens kapacitet och kvalitet samt tågföretagens ekonomi är viktiga komponenter för oss tågpassagerare. Tyvärr är lagstiftningsförslagen utformade på ett sätt att de kan leda till ökade kostnader för tågoperatörerna som i sin tur kan leda till besparingar som drabbar resenärer och anställda i tågtrafiken. Eftersom tågoperatörerna kan ha svårt att påverka kostnadsökningarna genom en mer effektiv leverans, riskerar lagförslagen sammantaget att leda till prisökningar för tågresor, sämre arbetsvillkor och eventuellt även försämringar i utbudet. Dessa konsekvenser och merkostnader underskattas i Kommissionens konsekvensanalys och överskuggar de beräknade positiva effekterna för resenärerna. Det innebär att lagstiftningsförslagen kan få helt motsatta effekter än ambitionen att göra det mer attraktivt att åka tåg.

Lagförslagen innebär i flera delar ett upphävande av avtalsfriheten mellan tågoperatörer och andra aktörer på marknaden. Avtalsfrihet anses normalt vara en kommersiell självklarhet på öppna marknader. Samtliga tågoperatörer skulle bli tvungna att tillgängliggöra sitt utbud i andra kanaler, och vissa tågoperatörer skulle omfattas av tvingande reglering om att sälja konkurrerande utbud. Det är något som saknar motsvarighet på andra transportmarknader och har extremt få motsvarigheter i EU-rätten på andra marknader. Resenärerna menar att alla företag inom de olika transportslagen ska behandlas lika, men de nya förslagen innebär generellt en förstärkning av den särreglering som redan finns på järnvägsområdet jämfört med konkurrerande transportslag som buss och flyg, i stället för att göra villkoren mer lika. Det leder till ett sämre konkurrensläge för tåg jämfört med andra transportslag. Att genomföra utbyggnad av järnvägsinfrastrukturen i EU, särskilt där det i dag råder trängsel i tågtrafiken, skulle ha en mycket större positiv betydelse för konkurrensen mellan transportslagen och tågoperatörernas förmåga att möta resenärernas behov, jämfört med att reglera tillgången till tågbiljetter och hur resenärerna kompenseras för det som brister.

2. Lagförslagen

EU-kommissionens förslag är uppdelat i tre delar: en ny förordning om tågbiljetter (Regulation on Rail Ticketing, RTR), en riktad revidering av förordningen om tågpassagerares rättigheter (Rail Passenger Rights Regulation, RPRR) och en ny förordning om multimodal bokning (Regulation on Multimodal Booking, RMB).

Resenärerna

EU-kommissionens förslag till ändringar i tågpassagerarförordningen (COM)2026 233 Denna förordning om tågbiljetter inkluderar en delningsskyldighet (sharing obligation) som innebär att alla järnvägsföretag måste ingå avtal med de online-återförsäljare som begär det för att visa, länka, sälja eller distribuera det kompletta utbudet av tågresor. Avtal måste ingås inom 8 månader från det att begäran inkommer och ska följa s.k. FRAND-principer (Fair, Reasonable and Non-Discriminatory).

Det är lovvärt att vilja utöka tillgängligheten på tågbiljetter, men detta intrång i den kommersiella avtalsfriheten, som även skulle reglera avtalsvillkoren, kommer att innebära ökade resurser för att hantera nya avtal och en löpande drift, vilket kan bli särskilt betungande för mindre aktörer. Det finns risker med att inte kunna säga nej till återförsäljare som uppfattas som oseriösa. Förordningen innebär små möjligheter att neka någon att bli online-återförsäljare, så länge man uppfyller grundläggande krav på finansiell stabilitet och exempelvis följer cybersäkerhetsregler. Nätverkseffekter kan på sikt leda till framväxandet av ett fåtal stora globala aktörer av online-återförsäljare, som därmed kommer att kunna kräva ökade provisioner av tågoperatörerna. Delningsskyldigheten medför även betydande konsekvenser i kombination med de föreslagna förändringarna i tågpassagerarförordningen avseende återförsäljarnas frihet att också kombinera utbudet från olika operatörer till s.k. single tickets.

Oavsett önskemål måste alla tågoperatörers tidtabeller (avgångar) visas inom 1 år efter att förordningen trätt i kraft. Inte i någon annan del av transportbranschen finns det ett tvång att sälja konkurrenters utbud. Det finns också extremt få exempel på detta från andra branscher i EU. Tvånget är dessutom dubbelriktat, d.v.s. ingen – inte ens den tågoperatör som av någon anledning inte vill synas i sin största konkurrents kanaler – kommer undan kravet på visning av alla sina avgångar. Hanteringen av fler operatörers utbud att nödvändiggöra en likriktning av affärsvillkor och biljettyper. I Sverige kan SJs säljkanaler paradoxalt nog komma att få en ännu starkare ställning. Det är tveksamt att vid beräkning av ett företags marknadsandel inkludera transportarbetet från trafikavtal med trafikmyndigheter som vunnits i konkurrens, där operatören varken äger tågen, bestämmer över utbud eller biljettpriser, utan egentligen bara bemannar någon annans tåg. EU- kommissionen tycks dock vara av en annan åsikt. Om en tågoperatör hamnar över gränsen är det möjligt för denna att sluta trafikera någon av de mindre lönsamma linjerna för att därigenom hamna under 50%-gränsen på den svenska marknaden, välja att avstå från framtida expansioner eller avstå från att delta i upphandlingar för att undvika att omfattas av värdskapsskyldigheten. Därmed kan det bli negativa konsekvenser på både utbud och konkurrenstryck.

Skyldigheterna att teckna avtal med tillhörande FRAND-villkor ska enligt förordningen bevakas av en nationell tillsynsmyndighet. Det är viktigt att det finns en möjlighet att överklaga tillsynsmyndighetens beslut till nationell domstol. I Sverige bör inte en myndighet som Transportstyrelsen vara sista instans i att avgöra FRAND- villkoren, exempelvis vad som är en rimlig provision mellan återförsäljare och tågoperatör. Förordningen inkluderar en regel om bokningshorisont som innebär en skyldighet för tågoperatörer att göra sina biljetter tillgängliga för försäljning minst 5 månader före avgång, om avgångarna inkluderats i ordinarie tågplan. För resenärerna är det vanligtvis bättre med en längre tidshorisont, eftersom det gör tåget till ett alternativ även för dem som vill boka sin resa långt i förväg. Ett strikt 5-månaderskrav är dock problematiskt kopplat till att resor bokade i god tid före avresa medför en högre risk att påverkas av nödvändiga förändringar i tidtabellen. Dessa förändringar beror i de flesta fall på ändrade förutsättningar från infrastrukturförvaltaren (Trafikverket).

Regeln tycks bygga på att det i EU:s nya kapacitetsförordning finns ett krav på infrastrukturförvaltaren att tillhandahålla tågplanen 5,25 månader innan den nya tidtabellen ska börja gälla. Men samtidigt kan infrastrukturförvaltare med endast 4 månaders varsel offentliggöra de kapacitetsbegränsningar som innebär ändrade tåglägen och därmed en annan tidtabell än den som tidigare aviserats. Nu gällande regler i tågpassagerarförordningen medför att tågbolagen behöver betala ut förseningsersättning till resenärer och ge assistans vid försenad resa och tåginställelse. Detta gäller även när Trafikverket eller en annan infrastrukturförvaltare initierar ett behov av tidtabellsförändringar och tågoperatören informerar resenären i god tid före avresa och erbjuder resenären att omboka eller återköpa sin resa. Om kravet på 5 månaders bokningshorisont kvarstår, utan att man samtidigt luckrar upp dessa regler i tågpassagerarförordningen, kommer den här typen av ersättningsberättigade situationer att bli vanligare. Det leder till ökade kostnader och en förstärkt konkurrensnackdel jämfört med flyget. Förordningen om flygpassagerares rättigheter medger att flygbolagen under vissa omständigheter inte har motsvarande ansvar för ersättning vid förändringar i tidtabellen, inte ens när de själva initierar sådana förändringar. I likhet med regeringen ser Resenärerna att förslagen innebär en omfattande reglering som ställer en rad nya krav på såväl företag som myndigheter. Överreglering och onödiga krav på företag bör undvikas i enlighet med EU:s förenklingsagenda. Likaså är det av stor vikt att effekterna är noga balanserade utifrån huvudsyftet att underlätta resande framför allt på längre distanser och över landsgränser, och att reglerna är hållbara både på kort och långt sikt ur ett offentligt-finansiellt perspektiv.

3. Ekonomiska konsekvenser på EU-nivå

Den europeiska branschorganisationen CER (där 90 % av tågoperatörerna ingår) har granskat EU-kommissionens konsekvensanalys och med hjälp av sina medlemsföretag gjort egna beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen på EU-nivå. Bestämmelserna i den föreslagna förordningen om tågbiljetter förväntas flytta mer av biljettförsäljningen till provisionsbaserade tredjepartsplattformar, vilket ökar distributionskostnaderna för järnvägsföretagen. Typiskt sett kan det addera 3-10% per biljett. Sammantaget kan det resultera i att, beroende på antaganden om provisionsnivå och förändrade marknadsandelar, mellan 2,9 och 37,9 miljarder Euro under perioden 2028–2050 flyttas från europeiska järnvägsföretag till tredjepartsplattformar, vilka i regel har betydligt högre vinstmarginaler än tågoperatörerna.

Förslagen till utökade rättigheter för tågpassagerare riskerar att leda till väsentligt större kostnadsökningar för tågoperatörerna än vad Kommissionen beräknar. Sammantaget skulle förslagen i Passenger Package kunna leda till att tågoperatörernas kostnader ökar med upp till 57 miljarder Euro för perioden 2028–2050. En betydande andel av dessa kostnader riskerar att föras över till resenärerna i form av ökade biljettpriser. Dessa prisökningar kan leda till en dämpad efterfrågan, som sannolikt är större än den ökade efterfrågan som skulle kunna uppnås med en mer användarvänlig biljetthantering. I slutändan kan det göra att förverkligandet av Kommissionens eftersträvansvärda mål om att flytta resandet till mer hållbara transportslag undermineras.

4. Behov av förtydliganden

Det finns flera saker som behöver klarläggas och analyseras ytterligare i Kommissionens lagstiftningsförslag, exempelvis:

Vilken trafik som kan undantas och från vilka regelverk. Det är exempelvis oklart vad som ingår i förordningen om tågbiljetters undantag för ”railway services on standalone networks intended only for the operation of urban or suburban railway services”.
Tågoperatören pekas alltid ut som ansvarsskyldigt (och därmed som den som ska stå för kompensation), men hur ska detta hanteras när dess trafik körs på uppdrag av en myndighet?
Hur ska man hantera ansvaret för kompensation till resenären när en missad anslutning är resultatet av att flera på varandra följande tågoperatörers tåg drabbas av störningar?

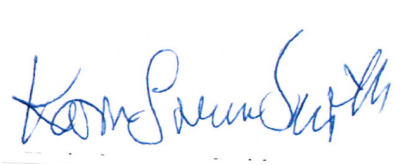
5. Sammanfattning

Resenärerna välkomnar att regeringen avser att i EU verka för att reglerna blir ändamålsenliga med ett starkt skydd för resenärer samtidigt som näringsidkares intressen beaktas och att regelverket utformas så att det blir tydligt och enkelt att tillämpa. Men förändringar i regelsystemen bör stå i rimlig proportion till de nyttor som de förväntas skapa. Förslagen på EU-regler får konsekvenser för nationella och regionala trafiksystem som till betydande del finansieras med regionala skattemedel. Det riskerar att skapa större administrativa kostnader, öka behovet av kundservice och utbildning, kräva nya IT-system och öka kostnaderna för information samt support. Dessa kostnader kommer ytterst att bäras av skattebetalare och regionala kollektivtrafikmyndigheter trots att nyttorna främst riktar sig mot internationella resenärer. De förslagna regelsystemen ökar komplexiteten för tågtrafikanter vilket är motsatsen till det Resenärerna eftersträvar. Vi anser att det ska bli enklare att planera för, betala och genomföra sin kollektivresa. En brist i förslaget är att flera avgörande begrepp är otydligt definierade. Särskilt gäller detta begrepp som samlingsbiljett, direktbiljett, transporttjänst, förbindelse och anslutning. Två resenärer som sitter bredvid varandra på samma försenade tåg kan i praktiken omfattas av helt olika rättigheter beroende på omständigheter som de saknar möjlighet att själva förstå. Lagstiftning om passagerarrättigheter måste kunna förstås av resenärer, tågvärdar, kundservicepersonal, trafikledning och trafikföretag. Det får inte krävas specialistkunskaper eller juridisk expertis för att förstå vem som ansvarar för en resa och vilka rättigheter resenären har. Enligt tingsrätten framstår det inte som otänkbart att förslagen skulle kunna generera nya tvisteytor mellan framför allt resenärer och järnvägsföretag och därigenom en ökad måltillströmning till domstolarna. För gränsöverskridande resor med flera järnvägsföretag skulle Resenärerna föredra en lagstiftning som gör åtagandena inom AJC (Agreement on Journey Continuation) obligatoriska för alla tågoperatörer, eventuellt med vissa utvidgade åtaganden.

Kommissionen utgår från att stärkta passagerarrättigheter kommer att leda till ett ökat resande och därmed ökade intäkter för järnvägsföretagen. Resenärerna finner inte att det finns tillräckligt empiriskt stöd för detta antagande. Faktorer som trafikutbud, restid, punktlighet, pris och tillgänglighet har betydligt större påverkan för resenärernas val. Om syftet är att öka järnvägsresandet bör åtgärder som minskar förseningar och ökar kapaciteten prioriteras före ökade administrativa skyldigheter. Det är viktigare att lägga resurser på att ta bort orsaker till förseningar jämfört att höja ersättningen när de uppstår. Nationella infrastrukturförvaltare bör därför ges ett tydligare ansvar för att minska störningarna i järnvägssystemet. Att förebygga missade anslutningar och inställda tåg är mer samhällsekonomiskt effektivt än att administrera dem i efterhand. Resenärerna avstyrker därför förslagen och anser att EU-kommissionen bör återkomma med andra förslag i dialog med de

europeiska branschorganisationerna (CER m fl) som gör det enklare och mer attraktivt att välja tåg för såväl gränsöverskridande som inhemska resor.

Lund och Lomma den 7 september 2026



Karin Svensson Smith
ordförande, Resenärerna



Mårten Zetterman
vice ordf, Resenärerna