

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.

Justitiedepartementet

Yttrande över Justitiedepartementets promemoria EU:s nya tågpassagerarförordning (Ds 2022:23)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till lag om ändring i lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar; förslag till lag om ändring i lag (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter; förslag till lag om ändring i järnvägstrafiklagen (2018:181); förslag till lag om ändring i paketreselagen (2018:1217); förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar samt förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:739) med instruktion för Allmänna Reklamationsnämnden.

EU:s tågpassagerarförordning innehåller grundläggande regler om transportavtalet, information och biljetter. Dessa reglerar bland annat hur ett transportavtal ingås, hur biljetter ska utformas och tillhandahållas och vilken information resenärerna ska få. Förordningen innehåller också regler om rätt till skadestånd om resenären eller bagaget skadas och regler om ersättning och assistans om resan blir försenad. Den innehåller vidare bestämmelser om rätt till assistans för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet.

Förslagsställaren konstaterar att genom den nya förordningen, som ersätter 2007 års tågpassagerarförordning, stärks tågresenärernas rättigheter i ett antal avseenden. Bland annat förbättras rätten till ombokning vid förseningar, och i vissa fall blir det obligatoriskt för järnvägsföretagen att utfärda direktbiljetter, det vill säga biljetter som gäller för en resa med byten. Även kraven på information skärps i den nya förordningen. Det införs en skyldighet för infrastrukturförvaltare att tillhandahålla realtidsinformation om tågens avgångar och ankomster. Järnvägsföretagen ska också dela med sig av information om biljettpriser och annan reseinformation. Det ställs även större krav på järnvägsföretagens assistans till personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet. Samtidigt införs ett undantag från järnvägsföretagens skyldighet att betala ersättning vid förseningar om dessa beror på till exempel extrema väderleksförhållanden eller större folkhälsokriser.

Den nya förordningen blir direkt tillämplig i Sverige, men det behövs ändringar i kompletterande svenska bestämmelser. I promemorian lämnas de författningsförslag som är lämpliga med anledning av den nya förordningen. Det föreslås bland annat att lokal och regional trafik även i fortsättningen ska undantas från tågpassagerarförordningens

tillämpningsområde. Det lämnas också förslag till ett undantag från transportörernas ersättningskyldighet vid förseningar i lokal och regional kollektivtrafik som beror på extraordinära händelser. Förslaget i den delen motsvarar undantaget i den nya tågpassagerarförordningen.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Den 29 april 2021 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EU) 2021/782 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (2021 års tågpassagerarförordning). Förordningen ersätter Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (2007 års tågpassagerarförordning). Den nya förordningen ska börja tillämpas den 7 juni 2023. Kravet på cykelplatser i nya eller uppgraderade tåg börjar dock gälla först den 7 juni 2025.

Den nya tågpassagerarförordningen syftar till att ge resenärerna ett bättre skydd och uppmuntra till ett ökat tågresande. Förordningen reglerar i stort sett samma områden som 2007 års förordning men bestämmelserna i den nya förordningen är mer detaljerade och ger järnvägsföretagen och andra aktörer, såsom stationsförvaltare och biljettutfärdare, nya skyldigheter.

I promemorian behandlas frågan om tillämpningen av 2021 års tågpassagerarförordning i svensk rätt. Det övervägs vilka undantag som bör göras från förordningens bestämmelser och vilken särreglering som är lämplig. Det görs också en bedömning av behovet av kompletterande författningar och vilka ändringar i den svenska regleringen av persontransporter på järnväg som behövs eller framstår som lämpliga.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren konstaterar att EU:s nya tågpassagerarförordning blir direkt tillämplig i Sverige.

De förslag som lämnas i promemorian innebär att den ordning som gäller i dag blir i huvudsak oförändrad när det gäller tågpassagerarförordningens tillämpning i Sverige och tillsynen över att den följs. De undantag från förordningen som föreslås syftar främst till att särregleringen i lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter för den lokala och regionala tågtrafiken ska kunna behållas. Det innebär att dessa tågresenärer även fortsättningsvis kommer att kunna dra nytta av en reglering som är mer anpassad efter kortare tågresor och som vid inträffade förseningar ger resenärerna en högre ersättning och bättre möjligheter att finna alternativa resvägar till slutmålet. Bland annat innebär lagen om kollektivresenärers rättigheter en generösare möjlighet till ombokning och rätt till högre prisavdrag jämfört med bestämmelserna i den nya tågpassagerarförordningen.

I förordningen stipuleras att medlemsstaterna får föreskriva att ett högre antal cykelplatser än fyra ska tillämpas för viss typ av trafik. Efterfrågan på cykelplatser varierar mellan olika sträckor och kan också förändras med tiden. Även förutsättningarna för att bereda för cyklar varierar, inte bara med hänsyn till platstillgången för resenärer utan även sett till

säkerhetsfrågor. Bedömningen av behovet av cykelplatser för järnvägslinjerna bör mot den bakgrunden, enligt förslagsställaren, i första hand göras av järnvägsföretagen själva. Det framstår därför inte som lämpligt att i lag föreskriva ett visst antal cykelplatser för viss trafik på det sätt som tågpassagerarförordningen tillåter.

Beträffande förordningens krav på skyldighet för infrastrukturförvaltare att distribuera realtidsinformation om tågens avgångar och ankomster till andra järnvägsföretag, biljettutfärdare, researrangörer och stationsförvaltare har Trafikverket fått uppgiften att inrätta en nationell åtkomstpunkt för trafikinformation, inklusive information om tågens avgångar och ankomster. Realtidsinformation om tågens avgångar och ankomster tillhandahålls också redan i dag av Trafikverket och andra infrastrukturförvaltare. Förslagsställaren anser därför att det saknas behov av att använda sig av förordningens möjlighet till undantag.

Medlemsstaterna ges i förordningen en möjlighet att utsträcka rätten till biljettköp ombord på tåget till att avse alla resenärer, och alltså inte bara personer med funktionsnedsättning. Att införa krav på ombordförsäljning av biljetter för alla resenärer skulle dock, enligt förslagsställaren, innebära en omfattande omställning av utvecklingen och är förenat med betydande betänkligheter, inte minst när det gäller kostnader och säkerhetsfrågor. Det skulle bland annat riskera att göra det omöjligt att ha obemannade tåg. Möjligheten i den nya tågpassagerarförordningen att utsträcka rätten till biljettköp ombord på tågen bör därför inte utnyttjas.

Bestämmelserna i förordningen om krav på tillgång till direktbiljetter underlättar för resenärerna, men ställer samtidigt högre krav på järnvägsföretagen. I praktiken tillhandahåller järnvägsföretagen dock redan i dag i stor utsträckning direktbiljetter för de sträckor de trafikerar. Genom olika nationella biljettsamarbeten i kollektivtrafikbranschen finns också en strävan efter att underlätta resor med ett eller flera byten. Branschen har alltså redan tagit initiativ som medför en ökad tillgång till direktbiljetter för tågresenärerna, och det kan förväntas att sådana samarbeten kommer att öka i framtiden. Mot den bakgrunden menar förslagsställaren att de krav som förordningen ställer inte torde bli särskilt betungande för järnvägsföretagen. Det finns därför inte skäl att använda den tidsbegränsade undantagsmöjligheten som ges i förordningen.

Enligt den nya tågpassagerarförordningen får medlemsstaterna undanta trafik som uteslutande bedrivs för historiska ändamål eller turiständamål från förordningens tillämpningsområde. I promemorian föreslås att detta undantag utnyttjas, mot bakgrund av att bestämmelserna i förordningen inte bedöms vara anpassade för denna typ av resor där syftet med resan snarare är en upplevelse än en transport till en viss destination. För trafik som bedrivs med tåg av historiskt intresse kan bestämmelserna också i vissa delar vara svåra eller betungande att uppfylla.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen i remissen är tydlig och utförlig, vilket är värdefullt.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Som nämns ovan blir den nya förordningen direkt tillämplig i Sverige.

Regelrådet finner förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Huvuddelen av 2021 års tågpassagerarförordning börjar tillämpas den 7 juni 2023. Samtidigt upphör 2007 års tågpassagerarförordning att gälla. Kraven på cykelplatser i nya eller uppgraderade tåg ska dock börja tillämpas först den 7 juni 2025. Den nya förordningen innehåller inga övergångsbestämmelser.

De författningsändringar som föreslås i promemorian bör träda i kraft samma dag som 2021 års tågpassagerarförordning ska börja tillämpas, det vill säga den 7 juni 2023. Bestämmelserna om tillsyn såvitt avser kraven på cykelplatser i nya eller uppgraderade tåg kommer dock att få en praktisk betydelse först när det kravet börjar gälla. Den nya bestämmelsen om undantag för force majeure bör tillämpas på förseningar som sker från och med den dag ändringarna träder i kraft.

Det finns ingen information i remissen om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. De flesta företag som berörs av den nya förordningen torde vara större aktörer, som har möjligheter och resurser att hålla sig à jour med nya lagförslag som kommer att påverka den egna verksamheten. Regelrådet ser därför inte avsaknaden av information om behov av speciella informationsinsatser som en uppenbar brist i detta fall. Beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tydlig.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I promemorian konstateras att de företag som kommer att beröras av bestämmelser i den nya förordningen är järnvägsföretag, stationsförvaltare, biljettutfärdare, researrangörer och infrastrukturförvaltare. Det framgår inte hur många eller hur stora dessa aktörer är.

Regelrådet gör följande bedömning. Informationen om bransch är tillräcklig. Att det helt saknas information om antal och storlek är dock, som Regelrådet ser det, en tydlig brist.

Regelrådet finner därmed redovisningen utifrån bransch godtagbar, medan redovisningen utifrån antal och storlek är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I remissen anges att EU:s nya tågpassagerarförordning medför att större krav ställs på järnvägsföretagen, samtidigt som de får en möjlighet att i vissa fall undgå ersättningsskyldighet i samband med förseningar. Förslagen förväntas inte påverka de ekonomiska förutsättningarna för järnvägsföretagen i någon större omfattning. Undantaget för force majeure kan visserligen leda till en minskning av den ersättning som betalas till resenärerna i samband med förseningar. Samtidigt kvarstår skyldigheten att betala ersättning

för alternativa transporter. Redan i dag bortfaller rätten till prisavdrag om resenären får ersättning för alternativ transport. Vad beträffar förordningens krav på tillgång till direktbiljetter menar förslagsställaren att dessa inte torde bli särskilt betungande för järnvägsföretagen (se närmare under Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd ovan).

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet hade förvisso funnit det önskvärt med ett djupare resonemang kring förslagets tänkbara effekter på berörda företags kostnader och verksamhet, men inser samtidigt att det i praktiken är närmast omöjligt att göra några tillförlitliga uppskattningar eftersom utfallet i mångt och mycket beror på externa osäkerhetsfaktorer som rimligen inte kan förutses.

Regelrådet finner således, mot bakgrund av förutsättningarna i ärendet, redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det finns ingen information i remissen om påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Som nämns ovan råder viss osäkerhet avseende förslagets påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet. Mot den bakgrunden, och givet förutsättningarna i ärendet i övrigt, ser Regelrådet inte avsaknaden av information om påverkan på konkurrensförhållandena som en uppenbar brist.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det finns ingen information i promemorian om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som talar för att förslaget skulle ha någon annan påverkan på företagen än vad som redogörs för ovan och finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det finns ingen information i remissen om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Mot bakgrund av att förordningen är direkt tillämplig i Sverige, tillsammans med förutsättningarna i ärendet i övrigt, ser Regelrådet inte avsaknaden av information som en tydlig brist i detta fall.

Regelrådet finner således redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammanfattning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i ett par fall, berörda företags antal och storlek, brister i kvalitet. Övriga delar uppfyller kvalitetskraven. Det råder viss osäkerhet

avseende förslagets effekter, särskilt vad gäller företagens kostnader och verksamhet. Regelrådet inser dock de uppenbara svårigheterna med att göra tillförlitliga bedömningar och uppskattningar. Därför, menar Regelrådet, är de ofta knapphändiga beskrivningarna i remissen om konsekvenserna för berörda företag inte en uppenbar brist. Sammantaget är detta avgörande för helhetsbedömningen.

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 26 oktober 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande