

Datum
2023-01-26

Diarienummer
Utr 2024/11

Ert diarienummer
Ju2024/00147

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över förslag på ny EU-förordning om rättigheter för resenärer vid resor med kombinerade trafikslag och nya regler om tillsyn av resenärsrättigheter

Trafikanalys välkomnar kommissionens förslag om att stärka rättigheter för resenärer som kombinerar transportmedel och att komma till rätta med brister i efterlevnaden av förordningarna.

Övergripande kommentarer

Vi håller i stort med om kommissionens bedömningar av åtgärdernas proportionalitet och konsekvenser, men vill lyfta fram några oklarheter kring tillämpningen i Sverige:

- Det saknas en konsekvensanalys av hur regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM) – särskilt mindre sådana – påverkas av förslagen, t.ex. de om tjänstekvalitetssystem och -normer. RKM:s och Trafikverkets upphandlade kontrakt har lång löptid vilket påverkar takten för implementering av förslagen i all upphandlad trafik.
- Medlemsstaterna ska "begära" upprättandet av "en enda kontaktpunkt" för personer med funktionsnedsättning i 18 utpekade orter i Sverige (Annex I), samt få möjlighet att begära sådana i övriga orter. Det är dock oklart mot vem en sådan begäran ska riktas, eftersom det inte finns någon utpekad ansvarig (t.ex. en stationsförvaltare) i det avreglerade och decentraliserade stationssystem vi har i Sverige. Ett klagörande om hur dessa kontaktpunkter ska upprättas, förvaltas och finansieras är alltså nödvändigt, tillsammans med en arbetsbeskrivning.
- Det är också oklart hur de olika aktörerna – transportörer, terminaloperatörer och mellanhänder – ska fås att samarbeta om kostnadsfri assistans. Ett visst, men inte heltäckande och ej bindande samarbete om kostnadsfri assistans finns redan i Sverige, men det behövs tydligare regler kring ansvar och finansiering.
- Vi är positiva till förslagen om att införa kvalitetssystem och normer, men har synpunkter på innehållet i vissa av miniminormerna, som är ovanliga eller svåra

att samla in uppgifter om, då de kan bli kostsamma men med begränsad nytta. Man kan inte heller ha exakt samma normer för exempelvis transportörer och terminalförvaltare. Normer för uppföljning av RKM:s trafik måste finnas med i upphandlingarna med transportörer och terminaloperatörer, vilket innebär långa ledtider för införandet.

- Innan minimi-innehållet i tjänstekvalitetssystemet fastställs bör det utredas mer grundligt om och var informationen finns, eller hur den skulle kunna skapas genom exempelvis samarbete mellan aktörer. Detta kan lämpligen samordnas med det ovan efterfrågade arbetet med att klargöra ansvaret för en enda kontaktpunkt och assistans.
- I övrigt är förslagen att förbättra förutsättningarna för tillsyn och uppföljning bra, och kan – förutom att förbättra kännedomen om resenärernas rättigheter – komma att ge en mer rättvisande bild av trafikslagsövergripande kvalitetsfrågor, såsom punktlighet.
- Bland konsekvenserna av förslagen räknas inte själva förseningsersättningen in, men om syftet uppnås kommer den förstås att öka vilket blir en utgift för RKM, Trafikverket och operatörer. Man kan fråga sig om konsekvensanalysen omfattar alla kostnader. Implementationskostnader och löpande kostnader för exempelvis kvalitetssystemen, insamling och sammanställning av ny statistik m.m. och föreskriftsarbete i samband med det förefaller vara underskattade. Påverkan på RKM och passagerare i trafik under allmän trafikplikt, inklusive på stationer och bytespunkter, behöver genomlysas för svenska förhållanden.
- Förslagen om att förtydliga ansvarsförhållanden mellan mellanhänder och flygbolag är bra.

Detaljerade synpunkter

Det råder inget tvivel om att kollektivtrafikresenärers och flygpassagerares rättigheter behöver stärkas och göras mer allmänt kända, inte bara vid multimodala resor. Enligt Konsumentverkets undersökningar är resor med lokal kollektivtrafik bland de marknader som konsumenterna bedömer som allra svårast, både inför och efter ett köp, och flygresor är den marknad där det är svårast att tillvarata sin reklamationsrätt.¹ Enligt riksdagens civilutskotts uppföljning av lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter 2021 var rätten att begära ersättning vid förseningar en underutnyttjad rättighet, och lagen och dess förarbeten gav inte tillräcklig vägledning om hur kollektivtrafikföretagen skulle efterleva informationsskyldigheten.² Kommissionens egna undersökningar visar också att bara en tredjedel av befolkningen har kännedom om sina rättigheter som passagerare, och färre än hälften av dem som har rest nyligen.³

¹ Konsumentverket (2021), *Konsumentverkets bevakning av svåra marknader*, Underlagsrapport 2021:2

² Rapport från riksdagen 2020/21:RFR11, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/uppfoljning-av-lagen-om-kollektivtrafikresenarers_h80wfr11/

³ Eurobarometer 2019, [Less than half of EU travellers aware of EU Passenger Rights \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurobarometer/eurobarometer-2019-less-than-half-of-eu-travellers-aware-of-eu-passenger-rights)

Konsekvenser för berörda

Förslagen berör resenärer inklusive personer med funktionsnedsättning som genomför längre resor med alla trafikslag, speciellt om de medför byten, förvaltare av bytesterminaler (resecentra), statliga myndigheter (Konsumentverket som tillsynsmyndighet och Trafikverket som trafikupphandlare, möjligen även Transportstyrelsen), resebyråer, förmedlare av resetjänster och andra affärsintressen. Den största aktören inom kollektivtrafiken, med den dominerande resandevolymen, nämns varken i förslag eller konsekvensanalys: regionala kollektivtrafikmyndigheter (RKM). Det krävs därför en särskild analys av hur förslagen påverkar dem. RKM är inga företag, men räknas ändå som kollektivtrafikföretag i EU:s kollektivtrafikförordning. RKM passar alltså inte in på avgränsningen som görs av små och medelstora företag. Eftersom de handlar upp trafiken kombinerar de en stor omsättning med en ofta liten personalstyrka. Förslagets konsekvenser på förhållandet mellan RKM och deras upphandlade transportörer behöver klargöras. Inte minst behöver konsekvenserna för RKM:s resenärer analyseras.

Antalet linjer och operatörer inom busstrafik som berörs i Sverige är högre än i kommissionens konsekvensbeskrivning, eftersom gränsen för passagerarförordningarnas giltighet här ligger vid 150 km (för landbaserade transporter). RKM:s tillämpning skiljer sig dock från intentionerna i passagerarförordningarna, och erbjuder mer generösa regler än nödvändigt. Inom järnvägstrafik är det i stället något färre som berörs.

Förslagen kommer inte att leda till några förenklingar i regelverken för resenärerna, men däremot måste transportörerna och troligen även RKM bli bättre på att informera om rättigheter, bytestider och klagomålsvägar, både i förväg och under färd eller vid en trafikstörning.

Enligt konsekvensanalysen är kostnaderna för förslagen blygsamma och kostnadsnyttokvoten större än ett.⁴ Kostnaderna utgörs bl.a. av implementationskostnader för tjänstekvalitetssystem, och nyttorna utgörs till stor del av tidsbesparingar för konsumenterna och tillsynsmyndigheten. Man kan dock fråga sig om analysen omfattar alla kostnader, där främst påverkan på RKM och deras resenärer lyser med sin frånvaro. Implementationskostnaderna för kvalitetssystem samt för insamlandet av helt nya datamängder förefaller vara underskattade.

Kommissionens förslag innebär att nya krav ställs på RKM om informationsinsamling, tjänstekvalitetssystem, rapportering m.m., vilka får konsekvenser för avtalen med transportörer och stationsförvaltare i RKM:s upphandlingar. Eftersom trafikupphandlingar har långa ledtider kan det finnas skäl för övergångsregler. Även om operatörerna har kvalitetssystem på plats kan det komma att bli ett resurskrävande arbete för RKM att hantera nya datamängder och att genomföra ytterligare uppföljningar.

Samarbetsfrågor vid bytestpunkter

Vissa uppgifter, t.ex. om förseningar i andra trafikslag än tåg, finns inte idag och det kommer att tillkomma både en implementations- och en löpande kostnad.

⁴ *Impact assessment accompanying the proposals on passenger rights* [SWD(2023) 386], https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/passenger-mobility-package-2023-11-29_en

Det är svårt att förstå hur någon enskild aktör ska kunna rapportera om missade byten som en indikator på tjänstekvalitet, eftersom det rimligtvis måste bero på många olika faktorer och inte minst vara specifikt för resenären själv. Sveriges lösning på stationsförvaltning förutsätter att aktörerna samordnar sig så att frågorna hanteras gemensamt och att stationsområdet därmed blir ett sammanhållet system.⁵ Det finns dock en uppenbar risk att allas ansvar blir ingens ansvar. Särskilda problem uppstår när det är resenären själv som bokar enskilda sträckor (biljettyp C).

För att det ska vara realistiskt att kunna registrera och informera resenärerna om generella bytestider, och att samla in uppgifter om tjänstekvalitet för restider och byten, krävs ett stort samarbets- och utvecklingsarbete. Det finns sedan tidigare goda exempel på lyckade samarbeten inom Samtrafiken, men det krävs tydligare ansvar och finansiering för att den långsiktiga förvaltningen ska fungera.⁶

System och normer för tjänstekvalitet

I samband med förslaget om införande av kvalitetssystem föreslås också en "miniminivå" på innehållet i tjänstekvalitetsnormerna. De föreslagna normerna innehåller både punkter av allmän engångskaraktär, och detaljerade informationspunkter för regelbunden uppföljning. Det är inte helt lätt att förstå innebörden i listans punkter och vilka krav som ska ställas. Det måste utarbetas tydligare riktlinjer, föreskrifter eller allmänna råd kring tjänstekvalitetssystemens innehåll.

Samtidigt finns det redan existerande standarder för kvalitetssystem som använts under lång tid, men kanske inte överallt. Till exempel kan upphandlande myndigheter kräva att operatörer och transportörer har infört kvalitetsledningssystem, men det är mer oklart hur det ser ut med myndigheternas eget kvalitetsarbete.

Passagerarnas svårigheter att ta till sig sina rättigheter i regional och interregional linjetrafik har sannolikt i stor utsträckning att göra med alla de olika regler som gäller på olika sträckor, beroende på längd och trafikslag samt om linjen slutar i utlandet. Det är en svår avvägning att förmedla information i rätt mängd och i rätt tid, så att den blir tillgänglig när resenären är mottaglig för den eller behöver den. Nya krav måste kombineras med rimlighetsbedömningar. Enligt civilutskottets utvärdering av lagen anser även Konsumentverket att det är oklart vilken information som ska lämnas. Det kanske inte hade hjälpt fullt ut, men är ändå olyckligt att Konsumentverket lade ner sitt föreskriftsarbete gällande informationsgivning i samband med den gällande passagerarrättslagstiftningen.⁷ Även om de föreslagna miniminormerna i Annex II är en början, kvarstår det

⁵ Regeringskansliet (2016-12-16), *Nationell genomförandeplan enligt TSD PRM*, https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/interoperability-safety/interoperability/persons-reduced-mobility-prm-tsi-nip_en

⁶ Ett exempel är webbplatsen Stationsinfo, som fick stöd från Vinnova 2012 men bara existerade i ett år: <https://web.archive.org/web/20131008172554/http://stationsinfo.se/station/>; Samtrafiken i Sverige AB (2012-12-03), *Samtrafiken lanserar nationell ledsagningsportal*, <https://www.mynewsdesk.com/se/samtrafiken-i-sverige-ab/pressreleases/samtrafiken-lanserar-nationell-ledsagningsportal-818634>; Funktionsrätt Sverige (dec 2013), *Pressmeddelande: Svårare att resa för människor med funktionsnedsättning*, <https://funktionsratt.se/pressmeddelande-svarare-att-resa-for-manniskor-med-funktionsnedsattning/>

⁷ Konsumentverkets diarienummer 2019/801

många detaljer att klargöra kring informationsgivningen. Det kan också finnas normer som är bättre än de föreslagna.

Några normer avser uppgifter som ska samlas in och räknas löpande, medan andra är mer av engångskaraktär eller ska spegla ett långsamt implementationsförlopp. Om tjänstekvalitetsnormer ska införas hos t.ex. RKM eller ansvariga stationsförvaltare är det viktigt att beakta vem som har primärinformationen och vilka kostnader som uppstår hos olika aktörer för att samla in, aggregera och förmedla informationen, för sådana normer som ska kvantifieras och följas upp. I listan på normer finns det exempel på information som antingen är ovanligt förekommande eller svår att fånga in, t.ex. antal hjälpmedel som förstörts under resa, eller antal ledarhundar. Det kan ifrågasättas om nyttan med sådan information motsvarar kostnaden att samla in den.

Det är viktigt att för var och en av normerna och uppföljningsindikatorerna klargöra vilket syfte som ska fyllas. Vad menas till exempel med *"their recognised assistance dog or their mobility equipment and the reasons for it,"* (avseende personer med funktionsnedsättning)? Är det meningen att transportören ska räkna antalet ledarhundar och rollatorer i trafiken, och rapportera in det till Konsumentverket och kommissionen? Här finns alltså vissa avgränsningar, definitioner och rimlighetsbedömningar att göra.

Förslagen om realtidsinformation måste anpassas till vad som finns tillgängligt och för vem. Realtidssystem för tåg finns hos Trafikverket, varför RKM är beroende av dem för att fullgöra sina skyldigheter. Det kan noteras att det redan idag förekommer kritik mot Trafikverkets sätt att förmedla trafikinformation.⁸ Realtidssystem och förseningsstatistik för buss kan finnas hos respektive transportör, eller i vissa fall hos RKM, men för att bli användbar för en tillsynsmyndighet krävs standardiserade format för datainsamlingen.

För personer med funktionsnedsättning saknas det i förslaget angivna normer/indikatorer i mer positiv bemärkelse, till exempel antal genomförda assistanser vid multimodala terminaler, eller antal besök på kontaktpunkter.

Om tjänstekvalitetsnormer införs kommer det att bidra positivt till möjligheterna att jämföra kvaliteten i olika trafikslag, samt underlätta utvecklingen av kvaliteten i alla trafikslag. Ett exempel är punktligheten: idag är det mycket fokus på tågförseningar, men för andra trafikslag är förseningarna i stort sett okända.

Med anledning av förslagen om tjänstekvalitetssystem m.m. kan det också finnas skäl att införa nya bestämmelser i kollektivtrafiklagen eller kollektivtrafikförordningen, t.ex. om innehållet i trafikförsörjningsprogrammen.

Påverkan på de transportpolitiska målen

De effekter vi kan se av förslagen är mestadels positiva, med några frågetecken. Tillgängligheten bör påverkas positivt genom färre eller lägre barriärer i samband med kollektiva multimodala transporter, främst vid längre resor, men kanske ej nödvändigtvis i upphandlad regional trafik i förhållande till dagens svenska utformning av regelverket.

⁸ Svensk kollektivtrafik, 2022-10-24, remissvar Ds 2022:23 EU:s nya tågpassagerarförordning, <https://www.regeringen.se/contentassets/a851023c1de74c96a72f008f7fe588a5/svensk-kollektivtrafik.pdf>

Möjliga negativa konsekvenser för tillgängligheten kan bli att kraven kostar för mycket t.ex. för mindre RKM, vilket kan påverka det regionala trafikutbudet negativt. En ökad efterlevnad ger ökade ersättningskrav och högre utgifter, vilket inte räknats med i konsekvensbeskrivningen. Införandet av tjänstekvalitetsnormer innehåller flera frågetecken som kan medföra större kostnadsökningar än de som tagits höjd för i konsekvensbeskrivningen, och kan i värsta fall bara leda till ökad byråkrati; men rätt genomfört och med några få, väl valda kvalitetsnormer kan systemet vara till nytta.

Informationsplikterna kommer att hjälpa resenärerna att hävda sin rätt när det går fel, men det kommer fortsatt att vara rörigt att förstå de olika regelsystemen vid olika linjelängder och trafikslag. Huruvida tillgängligheten kommer att öka vid bytespunkter bestäms av hur de ingående intressenterna vid varje station agerar, och hur deras samarbete kommer att se ut.

Transporterna kommer att bli något mer ekonomiskt överkomliga, genom att det blir enklare att få rättelse och att klaga vid förseningar och inställda avgångar, men samtidigt är benägenheten att söka rättelse liten för mindre belopp, eller om ansökningsförfarandet är krångligt. Användbarheten för personer med funktionsnedsättning kommer att gynnas om det etableras en enda kontaktpunkt vid bytespunkter, men ansvarsfrågan är ännu så länge olöst, och antalet kontaktpunkter i förslaget är otillräckligt för att alla resenärer ska kunna känna sig trygga.

Hänsynsmålen påverkas marginellt positivt i och med större transparens kring rättigheter vid långväga kollektivtrafik med tåg och buss. Samtidigt underlättas kombinationer med flyg och rättigheterna vid flygresor via mellanhänder stärks. Förslagen kan dock också leda till prishöjningar som motverkar tillgängligheten.

Generaldirektör Mattias Viklund har beslutat i detta ärende efter föredragning av Tom Petersen. I beredningen av ärendet har också avdelningschef Andreas Tapani deltagit.

Mattias Viklund

Generaldirektör