



Ändringar i EU:s tågpassagerarförordning

Justitiedepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2026) 233

Celexnummer 52026PC0233

Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending regulation (EU) 2021/782 as regards the protection of passengers with single tickets

Sammanfattning

Kommissionen föreslår ändringar i tågpassagerarförordningen dels genom införande av begreppet ”single ticket” (i fortsättningen samlingsbiljett), dels genom ändringar av befintliga regler. Genom ändringarna ska resenärer kunna köpa en enda tågbiljett – en samlingsbiljett – på en och samma plattform oavsett om resan genomförs av en eller flera tågoperatörer och samtidigt garanteras resenärsrättigheter för hela resan. Enligt förslaget ska resenärer med en samlingsbiljett ha rätt till återbetalning, ombokning, assistans och kompensation om resenären under resan missar en anslutning på grund av en försening eller inställelse som skett under en tidigare del av resan. Det föreslås också ett förbud mot att dela upp eller sälja separata resor som tekniskt sett skulle kunna säljas som en samlingsbiljett. Enligt förslaget är det som huvudregel järnvägsföretaget vars försening/inställelse som orsakar att en anslutning missas som ska bära ansvaret för resenärsrättigheterna under resten av resan. En begränsning av kompensationsansvaret görs för resor som överstiger 12 timmar, förutsatt att resan inte inkluderar en resesträcka med nattåg eller består av endast en direktbiljett.

Ett särskilt ansvar för mellanhänder föreslås för biljettförsäljare och researrangörer i fall där minimitider för byten inte har iakttagits och resenären missar en anslutning till följd av en försening tidigare under resan.

Regeringen välkomnar att det införs regler som underlättar för resande med tåg, såväl i bokningsstadiet som under själva resan. Ett regelverk som förenklar bokning av gränsöverskridande resor, särskilt för tågresor som involverar flera operatörer, har potential att öka hållbarhet och effektivitet i EU:s transportsystem. Regeringen avser att verka för att reglerna blir ändamålsenliga med ett starkt skydd för resenärer samtidigt som näringsidkares intressen beaktas. Vidare avser regeringen att verka för att regelverket utformas så att det blir tydligt och enkelt att tillämpa.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Den 13 maj presenterade kommissionen det s.k. ”Passagerarpaketet” bestående av tre delar: en förordning om multimodal bokning av resor (COM(2026) 231), en förordning om tågbiljettjänster (COM(2026) 232) och ändringar i tågpassagerarförordningen (COM(2026) 233). Syftet med paketet är att underlätta planering och bokning av regionala, långdistans och gränsöverskridande resor inom EU:s inre marknad, särskilt tågresor som genomförs av flera olika tågbolag, samt ge bättre skydd för resenärer i händelse av en missad anslutning.

I denna faktrapomemoria hanteras förslaget om ändringar i tågpassagerarförordningen. Det övergripande syftet med de föreslagna ändringarna är att möjliggöra för tågresenärer att köpa en enda biljett på en och samma plattform och samtidigt få resenärsrättigheter för hela resan, även i de fall resan genomförs av olika järnvägsföretag – något som idag är möjligt i begränsad omfattning.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 En samlingsbiljett införs för att stärka resenärsrättigheter

I tågpassagerarförordningen finns regler om s.k. direktbiljetter, det vill säga en eller flera biljetter som gäller för en tågresan med byten som resenären köper vid ett och samma köptillfälle. Genom förordningen ges resenärer med direktbiljetter vissa rättigheter vid händelse av en försening under någon av

resans delsträckor och som gör att resenären missar en anslutning. Resenären kan då ha rätt till återbetalning av biljettpriset eller ombokning av resan, rätt till assistans (måltider, förfriskningar och boende) samt rätt till ersättning om återbetalning inte skett.

Syftet med regleringen är att tillse att den som har utfärdat en direktbiljett tar ansvar för hela resan. Idag har järnvägsföretag endast en skyldighet att erbjuda direktbiljetter för långdistans- och regionala tågresor som företaget trafikerar antingen ensamt, eller tillsammans med företag som har samma ägare eller är dotterföretag. I andra fall, exempelvis där olika sträckor trafikeras av olika järnvägsföretag, uppmanas järnvägsföretagen att vidta alla rimliga åtgärder för att erbjuda direktbiljetter och ska i detta syfte samarbeta med varandra. Någon skyldighet att samarbeta finns däremot inte. I skälen till förslaget framgår att frivilliga överenskommelser mellan järnvägsföretag endast har träffats i begränsad utsträckning och att dessa utgör icke-bindande lösningar som inte säkerställer ett enhetligt skydd för resenärer i hela unionen. Enligt kommissionen leder detta till en ojämlig behandling av resenärer beroende på vilka operatörer som är inblandade och vilka medlemsstater som berörs. Detta leder i sin tur till minskad attraktivitet för tågresor jämfört med andra transportsätt, särskilt flyg.

I förslaget konstaterar kommissionen att många tågresor, särskilt de som involverar gränsöverskridande eller långdistansresor, i praktiken kräver att resenärer använder trafik tjänster från flera järnvägsföretag. Det är enligt kommissionen inte ovanligt att onlineplattformar erbjuder resor med flera sträckor som trafikeras av olika järnvägsföretag genom en enda transaktion. Eftersom dessa biljetter inte uppfyller kraven som ställs för direktbiljetter under nuvarande reglering lämnas resenärerna i stor utsträckning utan rätt till ersättning, ombokning, kompensation och assistans.

I syfte att stärka tågpassagerares rättigheter och skapa ett mer enhetligt skydd föreslår kommissionen att det i förordningen införs en ny biljettyp – samlingsbiljett (eng. ”single ticket”). En samlingsbiljett omfattar både direktbiljetter och sådana resor som köpts från ett järnvägsföretag, biljettutfärdare eller researrangör vid ett och samma köptillfälle men som inte enligt nuvarande regler kvalificeras som en direktbiljett, exempelvis för att resan trafikeras av olika järnvägsföretag. En definition av begreppet införs i en ny artikel 3.9a.

1.2.2 Ansvarsregeln för direktbiljetter anpassas och utvidgas för samlingsbiljetter

Enligt artikel 12 i nuvarande förordning har järnvägsföretag ett ansvar att återbetala eller omboka en resenär med en direktbiljett till följd av att resenären missar en eller flera anslutningar på grund av en försening orsakad av järnvägsföretaget. Även andra former av rättigheter såsom ersättning och assistans kan aktualiseras. Genom förslaget blir artikeln tillämplig även på samlingsbiljetter.

Det föreslås också en utvidgning av järnvägsföretagets ansvar. Som huvudregel föreslås att det järnvägsföretag vars försening eller inställda avgång gör att en anslutning missas ska ansvara för resenärens rättigheter under resten av resan, oavsett vilket företag som trafikerar den återstående delen. En viss begränsning av ersättningsansvaret görs för resor som överstiger 12 timmar. Det begränsade ersättningsansvaret föreslås emellertid inte att gälla för samlingsbiljetter som inkluderar en resa med nattåg eller som endast består av en direktbiljett.

Kommissionens förslag innebär även att järnvägsföretag som trafikerar den fortsatta resan under samlingsbiljetten, vars resa passageraren missat anslutningen till, ska låta passageraren ta nästa tillgängliga tåg, i mån av plats.

1.2.3 Utvidgat ansvar för mellanhänder

Mellanhänder i form av biljettutfärdare och researrangörer kan enligt nuvarande regler bli skyldiga att återbetala biljettpriset samt betala ytterligare ersättning vid missade anslutningar. Detta gäller om mellanhanden på eget initiativ har kombinerat tågbiljetter och sålt dem till resenären vid ett och samma köptillfälle.

Kommissionen föreslår en utvidgning av ansvaret som innebär att om en mellanhand säljer en samlingsbiljett utan att iaktta minsta anslutningstider för byten och en försening gör att resenären missar sin anslutning, så ska mellanhanden hållas fullt ansvarig. Resenären har i en sådan situation rätt till ersättning motsvarande 75 procent av biljettpriset och valet mellan full återbetalning av biljettpriset eller ersättning för ombokningskostnader.

1.2.4 Hantering av resenärsrättigheter

För att öka samarbeten mellan järnvägsföretag, biljettutfärdare och researrangörer i frågor som rör resenärsrättigheter föreslår kommissionen att det införs en möjlighet för järnvägsföretag att anförtro handläggningen av resenärsrättigheter till andra järnvägsföretag, biljettutfärdare eller researrangör. Om denna möjlighet används ska resenären informeras om det före köpet. Förslaget innebär inte någon ansvarsöverföring utan avser endast den administrativa hanteringen av rättigheterna.

1.2.5 Förbud mot att sälja separata biljetter för en resa som kan säljas som en samlingsbiljett

I syfte att säkerställa ett effektivt och fungerande skydd för resenärer införs ett förbud mot att dela upp eller sälja en resa under separata affärstransaktioner som hade kunnat säljas som en samlingsbiljett. Bestämmelsen införs för att undvika att järnvägsföretag och mellanhänder försöker kringgå förordningens ansvarsbestämmelser.

I kommissionens konsekvensanalys framhålls att förbudet inte innebär någon skyldighet för järnvägsföretagen att ingå avtal med varandra. Det kan noteras att den föreslagna regleringen om samlingsbiljetter är nära sammanknuten med den del av passagerarpaketet som rör den föreslagna förordningen om tågbiljettjänster (COM(2026) 232). Där åläggs järnvägsföretag att tillgängliggöra försäljning av sina resor hos en mellanhand som begär det. Onlineplattformar som har en marknadsandel på 50 procent eller mer av marknaden för tågresenärer inom en medlemsstat föreslås bli ålagda att erbjuda resor från andra järnvägsföretag som begär det. Syftet med dessa förslag är att öka tillgängligheten av samlingsbiljetter.

1.2.6 Ikraftträdandedatum

Ändringarna föreslås träda i kraft 20 dagar efter det att de publicerats i Europeiska unionens officiella tidning.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Tågpassagerarförordningen är direkt tillämplig och gäller som lag i Sverige. Uppdaterade hänvisningar och substantiella anpassningar kan behöva göras av den nationella regleringen.

I lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar finns regler om tillsyn över att tågpassagerarförordningen följs och om sanktioner vid bristande uppfyllelse av skyldigheterna enligt förordningen. Dessa bestämmelser kan behöva anpassas till de föreslagna ändringarna i tågpassagerarförordningen, t.ex. förbudet mot att dela upp och sälja separata biljetter när det är möjligt att sälja en samlingsbiljett. Anpassning kan även behöva göras i förordningen (2014:1463) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg- fartygs- och busspassagerarförordningar som fördelar tillsynsansvar över skyldigheterna i bland annat tågpassagerarförordningen.

I lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter finns särskilda regler om resenärsrättigheter som ska tillämpas för kortväga kollektivtrafik med bland annat tåg, spårvagn och tunnelbanetåg. För resor med tåg på sträckor som är kortare än 150 km gäller lagen i stället för motsvarande regler i tågpassagerarförordningen. Det kan vara lämpligt att se över vissa bestämmelser i lagen för att skapa en så enhetlig reglering som möjligt.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

För de nu aktuella ändringarna i tågpassagerarförordningen har kommissionen genomfört en konsekvensanalys (SWD(2026) 233). Analysen bygger på en uppdatering av den ursprungliga analys som utfördes i samband med 2017 års ändringar av tågpassagerarförordningen.

Förslaget förväntas inte ha några konsekvenser för EU-budgeten. Eftersom förordningen är en utvidgning av befintliga resenärsrättigheter där tillsynsstrukturen ligger på medlemsstatsnivå kan förslaget i dess helhet komma att påverka statsbudgeten. Den utökade tillsynen till följd av ändringarna bedöms dock medföra marginellt ökade kostnader för tillsynsmyndigheterna och bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Enligt kommissionens analys kan förslaget innebära att antalet klagomål ökar men att hanteringen av dessa förenklas genom ökad tydlighet. En ökad tydlighet av reglerna kan också ha en positiv effekt som innebär en minskning av mål till Allmänna reklamationsnämnden och allmän domstol. Eventuella merkostnader bedöms dock rymmas inom befintliga anslag.

Kommissionen beräknar att förslaget kommer att innebära ökade kostnader för järnvägsföretag och mellanhänder bland annat till följd av organisatoriska, tekniska och administrativa anpassningar samt ett utökat ansvar gentemot resenärer. Dessa kostnader förväntas delvis vägas upp av en ökad efterfrågan på tågresor, men förslaget kan också resultera i högre biljettpriiser.

Regeringen bedömer preliminärt att kostnadseffekten för ett flertal svenska järnvägsföretag bedöms kunna bli begränsad. Det beror på att Sverige redan har ett utvecklat biljettsamarbete inom kollektivtrafiken, Resplus, som i stora delar motsvarar regleringen av samlingsbiljetter som nu föreslås. Med Resplus kan passagerare köpa en enda biljett för en resa som består av flera delsträckor och trafikeras av olika operatörer och trafikslag. För dessa biljetter gäller den så kallade Kom-Fram-Garantin, som innebär ett ansvar för järnvägsföretagen som liknar det som föreslås för samlingsbiljetter i tågpassagerarförordningen. Biljettsamarbetet för Resplus bygger på frivilliga överenskommelser mellan företag och tillhandahålls av en stor del av järnvägsföretagen i Sverige. Det medför att Sverige redan i viss utsträckning har en operativ infrastruktur som skulle kunna användas vid införandet av kommissionens ändringsförslag. Detta kan sannolikt innebära att Sveriges marginalkostnader blir lägre än i andra medlemsstater.

Enligt kommissionen förväntas förslaget stärka konkurrensen inom järnvägssektorn och skapa incitament för nya aktörer att etablera sig, särskilt mindre företag vars tjänster blir mer synliga och attraktiva när de kan kombineras med större operatörers utbud. Det ökade konsumentskyddet väntas också leda till högre förtroende hos resenärer, vilket i sin tur förväntas stärka konkurrensen mellan tågtrafik och flygtrafik, vilket är positivt även ur ett klimatperspektiv.

På individnivå bedömer kommissionen att förslaget kommer att ge positiva effekter för alla passagerare, särskilt för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet samt för unga personer, som oftare reser med byten mellan olika operatörer. Den ökade efterfrågan på tågtrafik kan komma att ha positiv effekt på sysselsättningen inom järnvägssektorn.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet. Regeringen välkomnar därför att det införs regler som underlättar för resande med tåg, såväl i bokningsstadiet som under själva resan. Det är positivt att förslaget kommer att bidra till ökad konnektivitet och fri rörlighet på EU:s inre marknad. Ett regelverk som förenklar bokning av gränsöverskridande resor, särskilt för tågresor som involverar flera operatörer, har potential att öka hållbarhet och effektivitet i EU:s transportsystem. Förslaget kan bidra till ökad rörlighet för människor, stärkt konkurrenskraft och minskade utsläpp av växthusgas. Det är positivt med transportsystem som görs mer tillgängligt för resenärer genom att det blir lättare att söka resealternativ, boka och köpa biljetter och genom effektiva digitala lösningar.

Regeringen ser även positivt på ambitionen att stärka resenär rättigheter. Samtidigt är det angeläget att näringsidkares intressen beaktas och att de åtgärder som vidtas är proportionerliga bland annat vad gäller kostnadsansvaret.

Regeringen kommer att verka för en ändamålsenlig reglering som säkerställer ett starkt resenärsskydd samtidigt som järnvägsföretagens intressen beaktas. Därutöver kommer regeringen verka för att regelverket utformas så att det blir tydligt och enkelt att tillämpa.

I fråga om ikraftträdande kommer regeringen att verka för att ändringarna, i likhet med den nya förordningen om tågbiljettjänster, ska börja tillämpas 12 månader efter publiceringen i Europeiska unionens officiella tidning, bland annat med tanke på de anpassningar som kan behöva göras av järnvägsföretag och mellanhänder.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har avseende förslaget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas inställning till förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget kommer att remitteras för synpunkter inom kort.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 91.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). 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 Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén antar den. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Enligt artikel 4.2.g i EUF-fördraget råder det delad kompetens mellan unionen och medlemsstaterna på transportområdet, varför subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen i artikel 5.1 i fördraget om Europeiska unionen aktualiseras för det aktuella förslaget.

Beträffande subsidiaritetsprincipen anför kommissionen att tågtrafik inom unionen i hög utsträckning involverar gränsöverskridande och långdistansresor med flera järnvägsföretag. Enligt kommissionen kan dessa situationer inte effektivt regleras nationellt eftersom resenärsrättigheter och operatörs-skyldigheter ofta sträcker sig utanför enskilda medlemsstaters territoriella behörighet. Olika nationella bestämmelser leder till ett fragmentiserat regelverk som ger upphov till rättsosäkerhet och frivilliga branschöverenskommelser bedöms otillräckliga. Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen anser även att förslaget uppfyller proportionalitetsprincipen. Förslaget bedöms inte gå utöver vad som är nödvändigt för att åtgärda brister i skyddet för tågpassagerare, särskilt vid resor som trafikeras av flera olika järnvägsföretag. Åtgärderna enligt förslaget är utformade så att de stärker

befintliga rättigheter för resenärer och bedöms vara nödvändiga för att säkerställa rättssäkerhet, enhetligt skydd inom unionen och en väl fungerande inre marknad. Enligt kommissionen medför förslaget inte oproportionerliga administrativa eller ekonomiska bördor för järnvägsföretag, mellanhänder eller tillsynsmyndigheter.

Regeringen delar kommissionens bedömning i fråga om subsidiaritetsprincipens uppfyllnad. När det gäller frågan om förslagen också är förenliga med proportionalitetsprincipen har regeringen i huvudsak inga invändningar emot kommissionens bedömning, frågan kräver dock ytterligare överväganden. Bland annat måste behovet och utformningen av de föreslagna åtgärderna analyseras.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer troligtvis att behandlas i rådsarbetsgruppen för intermodala transporter och transportnät. Kommissionen har presenterat hela passagerarpaketet vid ett möte i rådsarbetsgruppen den 1 juni 2026.

4.2 Fackuttryck och termer

Direktbiljett: en biljett som gäller för en tågresor med byten och som passageraren köper vid ett och samma köptillfälle. En direktbiljett är *ett* enda transportavtal, dvs. ett avtal som träffas mellan ett järnvägsföretag och en resenär om tillhandahållande av en eller flera transporttjänster.

Samlingsbiljett: en biljett som antingen kan bestå av en direktbiljett eller en biljett som består av två eller flera transportavtal. Biljetten ska ha köpts vid ett och samma köptillfälle från ett järnvägsföretag, biljettutfärdare eller researrangör.