EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 29.11.2023
SWD(2023) 387 final

**ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR**

**SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN**

**[…]**

***Följedokument till***

**Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EG) nr 261/2004, (EG) nr 1107/2006, (EU) nr 1177/2010, (EU) nr 181/2011 och (EU) 2021/782 vad gäller efterlevnaden av passagerares rättigheter i unionen**

**Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter i samband med multimodala resor**

{COM(2023) 752 final} - {SEC(2023) 392 final} - {SWD(2023) 386 final} -
{SWD(2023) 389 final}

## A. Behov av åtgärder

### Vad är problemet och varför är det ett problem på EU-nivå?

Passagerarnas rättigheter är tillämpliga på en växande marknad med omkring 13,4 miljarder passagerare som företar 107 miljoner resor varje år med kollektivtrafik. Dessa rättigheter skyddar passagerarna före, under och efter resan och utgör kärnan i EU:s transport- och konsumentpolitik. De har blivit ett av unionens flaggskeppsinitiativ.

Ramen för passagerares rättigheter består av fem olika EU-förordningar. Dessa förordningar gäller luftfart (2 st.) samt järnvägs-, vattenvägs- och busstransport. Genomförandet av dessa förordningar har lett till en betydande förbättring av passagerarskyddet under de senaste tjugo åren. Trots de betydande framsteg som gjorts, bland annat omarbetningen av järnvägsförordningen under 2021, kvarstår dock stora utmaningar. För det första kan passagerare inom alla transportsätt inte till fullo utnyttja sina rättigheter på grund av brister i genomförandet och kontrollen av efterlevnad. För det andra skyddar den nuvarande rättsliga ramen inte passagerare som företar en multimodal resa. För det tredje, vilket observerades under covid-19-pandemin, är ersättningsreglerna för flygbiljetter otydliga när flygningar bokades via en mellanhand.

### Vad förväntas initiativet leda till?

Detta initiativ syftar till att säkerställa att den inre marknaden för persontransporter fungerar väl och till att uppnå ett konsumentskydd på hög nivå för passagerare när de reser. I detta syfte är målen att 1) säkerställa en ändamålsenlig och effektiv tillämpning av lagstiftningen om passagerares rättigheter i alla medlemsstater, 2) säkerställa en effektiv hantering av passagerares klagomål, 3) öka skyddet för passagerare som drabbas av resestörningar i samband med multimodala resor, 4) öka informationen till och assistansen för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet när de byter mellan transportsätt, och 5) säkerställa ett tydligt ersättningsförfarande för flygpassagerare som bokat biljett via en mellanhand.

### Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå (subsidiaritetsprincipen)?

Passagerarna måste kunna hävda sina rättigheter på samma sätt och åtnjuta samma skydd inom EU oavsett vilken medlemsstat de reser i. På grund av detta kräver de problem som identifieras ovan åtgärder på EU-nivå. Å andra sidan är efterlevnadskontroll och övervakningen av tillämpningen medlemsstaternas uppgift.

## B. Lösningar

### Vilka alternativ finns för att nå målen? Finns det ett rekommenderat alternativ? Om inte, varför?

Tre uppsättningar politiska alternativ (alternativ 1, 2 och 3) har bedömts i samband med denna konsekvensbedömning. I varje uppsättning alternativ föreslås lösningar på ett av de tre identifierade problemen, men de varierar när det gäller omfattningen av de åtgärder som planeras på EU-nivå.

Alternativ 1.1 och1.2 är inriktade på lösningar på brister i genomförandet och efterlevnadskontrollen av det befintliga regelverket för passagerares rättigheter. Alternativ 1.1 syftar till att säkerställa harmonisering av viktiga befintliga regler på detta område, särskilt på grundval av åtgärder som ingår i den nya järnvägsförordningen som trädde i kraft i juni 2023. Alternativ 1.2 bygger på alternativ 1.1 och syftar till att stärka verkställigheten.

Alternativen 2.1, 2.2 och 2.3 tar upp frågor som rör skyddsnivån för passagerare som företar en multimodal resa, inbegripet personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet, genom att spegla åtgärder som redan har genomförts enligt de befintliga förordningarna för resor med ett enda transportsätt. Den politiska åtgärderna tar hänsyn till flera biljettkategorier för multimodala resor, dvs. heltäckande transportavtal som erbjuds av ett transportör (kategori A), separata biljetter som kombinerats av mellanhänder (kategori B) och separata biljetter som köps av passagerare separat på eget initiativ (kategori C). Alternativ 2.1 ger passagerarna en grundläggande skyddsnivå för att säkerställa att de får minimiinformation och assistans. Detta gäller särskilt för passagerare med ett heltäckande transportavtal (kategori A). Alternativ 2.2 ger en mer omfattande skyddsnivå än alternativ 2.1: Passagerare (kategori A och B) bör få realtidsinformation om störningar och eventuella efterföljande anslutningar. Dessutom skulle assistansen för personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet vid byte mellan transportsätt bli effektivare och mer omfattande genom införandet av ”gemensamma kontaktpunkter” vid multimodala knutpunkter. Alternativ 2.3 inför en ytterligare skyddsnivå genom att lägga till en ytterligare rättighet för passagerare som har ett

heltäckande transportavtal (kategori A), nämligen att ingå ett alternativt transportavtal vid en utebliven anslutning.

Alternativen 3.1, 3.2 och 3.3 åtgärdar otydliga regler för återbetalning av flygbiljetter som bokats via en mellanhand. De inbegriper skyldigheter för transportörer och mellanhänder att informera passagerarna om återbetalningsförfarandet och att ge passagerare möjlighet att kontakta dem. Enligt alternativ 3.1 får passagerare endast begära återbetalning via transportören, och mellanhanden ingår inte i behandlingen av ersättning. Mellanhänderna måste göra det möjligt för passagerarna att göra detta genom att förse dem med nödvändiga uppgifter. Enligt alternativ 3.2 kan transportören besluta om passagerare ska begära återbetalning via mellanhanden eller transportören, medan alternativ 3.3 ger passagerarna möjlighet att själv välja mellan återbetalning via mellanhanden eller via transportören.

Det rekommenderade åtgärdspaketet kombinerar alternativen 1.2, 2.2 och 3.2.

**Vad anser de berörda parterna? Vem stöder vilka alternativ?**
De berörda parterna håller i allmänhet med om de identifierade problemens relevans och om målen.

När det gäller alternativ 1 stöder många nationella tillsynsorgan, transportörer och terminaloperatörer alternativ 1.1, eftersom det inte innehåller några skyldigheter i fråga om riskbedömningar och program för att öka medvetenheten om passagerares rättigheter för dessa berörda parter. Alternativ 1.2 stöds av konsumentorganisationer eftersom alternativet har mer omfattande skyldigheter för transportörer och terminaloperatörer att informera passagerarna om deras rättigheter. Välfungerande nationella tillsynsorgan, transportörer, terminaloperatörer och mellanhänder stöder också alternativ 1.2, eftersom det säkerställer att de nationella tillsynsorganens övervakning och efterlevnadskontroll blir mer transparent och förutsägbar.

När det gäller alternativ 2 stöder konsumentorganisationerna alternativ 2.3, eftersom det skulle innebära ett starkt konsumentskydd. Transportörer och mellanhänder stöder snarare alternativ 2.1 med tanke på den nuvarande utvecklingsnivån på marknaden för multimodala biljetter. De nationella tillsynsorganen föredrar alternativ 2.2.

När det gäller alternativ 3 stöder flygbolag och mellanhänder alternativ 3.2. En europeisk passagerarorganisation stöder också alternativ 3.2. En europeisk konsumentorganisation skulle eventuellt föredra alternativ 3.3, men ser också positivt på alternativ 3.2, eftersom passageraren alltid kan vända sig till transportören som en sista utväg (när mellanhanden inte betalar inom tidsfristen). Tillsynsorganisationer föredrar alternativ 3.1.

## C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser

**Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?**

Det allmänna målet för den här insatsen är att säkerställa att den inre marknaden för persontransporter fungerar väl och att uppnå ett konsumentskydd på hög nivå för passagerare när de reser med ett transportslag eller byter mellan olika transportslag under resan, genom att göra det möjligt för transportörer, mellanhänder och (särskilt när det gäller personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet) terminaloperatörer och nationella förvaltningar att tillämpa och efterleva dessa rättigheter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Det rekommenderade åtgärdspaketet förväntas främja olika berörda parter, nämligen följande: Transportörer, mellanhänder som utfärdar biljetter, terminaloperatörer, nationella tillsynsorgan och passagerare.

***Passagerare:*** De som vinner mest på detta initiativ är passagerare vars medvetenhet om vilka rättigheter de har förväntas öka på grund av de åtgärder som vidtas av transportörer, terminalförvaltare och tillsynsmyndigheter. Dessutom skulle passagerare (inklusive personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet) ha större rätt till information och assistans när de utför en multimodal resa och skulle gynnas av enkel ersättning för flygbiljetter. De totala fördelarna för passagerarna uppskattas till 2 187 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 i förhållande till referensscenariot, varav 2 165,3 miljoner euro motsvarar minskade krångelkostnader. Minskade krångelkostnader beror på den tid som sparas tack vare den ökade tydligheten när det gäller ersättningsförfarandet (1 679,1 miljoner euro), den gemensamma kontaktpunkten för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet (277,3 miljoner euro), användningen av ett EU-omfattande standardiserat formulär för återbetalning och begäran om ersättning (147 miljoner euro), klagomålshanteringsmekanismen för multimodala passagerare (43,3

miljoner euro) och assistans till passagerare med funktionshinder och passagerare med nedsatt rörlighet som reser inom ramen för en biljett för multimodal resa i kategori A (18,6 miljoner euro). Dessutom drar passagerare fördel av rätten till assistans vid en utebliven anslutning under en multimodal resa (särskilt rätten till ersättning och ombokning samt rätt till service i form av t.ex. förfriskningar, måltider och inkvartering), som uppskattas till 20,1 miljoner euro, och av användningen av det billigare alternativet med ett organ för alternativ tvistlösning, som uppskattas till 1,6 miljoner euro.

***Transportörer*:** Transportörer kommer att gynnas av snabbare och effektivare förfaranden, ökad insyn i operatörernas efterlevnad, B2B-regler med mellanhänder för flygresor när de hanterar ersättningar tillsammans med dem, konkurrensfördelar tack vare ett gott rykte, samordnade utredningar över gränserna, effektivt samarbete mellan nationella tillsynsorgan samt organ för alternativ tvistlösning. De kommer indirekt att gynnas av tydligare regler om ansvarsskyldighet i samband med multimodala resor samt av offentliggörandet av riskbedömningar, eftersom det kommer att skapa lika villkor för branschen i alla medlemsstater och göra övervakningsfaktorerna mer transparenta. Dessutom beräknas transportörer spara pengar på minskade krångelkostnader till följd av klagomålshanteringsmekanismen för multimodala passagerare, vilket beräknas uppgå till 35,3 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 i förhållande till referensscenariot.

***Mellanhänder:*** Mellanhänder kommer att få en officiell roll i ersättningsprocessen för flygbiljetter som bokats via dem – om transportörer så beslutar och samtycker till detta. Mellanhänder kan också indirekt dra nytta av tydligare ansvarsskyldighetsregler i samband med multimodala resor, särskilt om de på ett korrekt sätt informerar passagerarna om den separata karaktären hos de transportbiljetter som mellanhänderna har kombinerat och sålt för en viss multimodal resa. Dessutom beräknas mellanhänder spara pengar på minskade krångelkostnader till följd av klagomålshanteringsmekanismen för multimodala passagerare, vilket beräknas uppgå till 24 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 i förhållande till referensscenariot.

***Nationella offentliga myndigheter:*** Nationella offentliga myndigheters återkommande kostnadsbesparingar vad gäller efterlevnadskontroll uppskattas till 5,9 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under 2025–2050 i förhållande till referensscenariot. Kostnadsbesparingarna beror på ett enklare sätt att utvärdera efterlevnaden hos transportörer och terminaloperatörer – utan att behöva utföra mer djupgående och kostsam övervakning, användningen av standardformulär som underlättar övervakningen samt den förväntade minskningen av antalet domstolsärenden. Dessutom beräknas myndigheter att spara pengar på minskade krångelkostnader till följd av klagomålshanteringsmekanismen för multimodala passagerare (71,4 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 i förhållande till referensscenariot).

De totala fördelarna för det rekommenderade alternativet uppskattas till 2 323,6 miljoner euro i förhållande till referensscenariot, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050.

**Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet? (Om det inte finns ett sådant alternativ anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen.)**

De totala kostnaderna för det rekommenderade åtgärdspaketet uppskattas till 575,2 miljoner euro utöver referensscenariot för perioden 2025–2050, uttryckt som nuvärde.

För ***transportörer*** uppskattas de totala kostnaderna till 144,5 miljoner euro uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 i förhållande till referensscenariot, varav 51,2 miljoner euro är anpassningskostnader och 93,3 miljoner euro är administrativa kostnader. Den största andelen anpassningskostnader beror på rätten till återbetalning eller ombokning, rätten till service och rätten till assistans för personer med nedsatt rörlighet och personer med funktionsnedsättning för passagerare med ett heltäckande transportavtal (kategori A) och behovet av att inrätta ett system för tillhandahållande av realtidsinformation till passagerare vad gäller de multimodala biljettkategorierna, kategori A (heltäckande transportavtal) och kategori B (separata biljetter som kombineras av mellanhänder). De administrativa kostnaderna beror till stor del på rapporteringsskyldigheten efter införandet av kvalitetsnormer och ett kvalitetsstyrningssystem.

För terminaloperatörer uppskattas de totala kostnaderna till 321,9 miljoner euro uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 i förhållande till referensscenariot, varav 319,5 miljoner euro är anpassningskostnader och 2,3 miljoner euro är administrativa kostnader. Kravet på att inrätta en gemensam kontaktpunkt för personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet vid multimodala knutpunkter utgör en stor del av anpassningskostnaderna (316,5 miljoner euro), medan de administrativa kostnaderna beror på kravet att rapportera om resultaten, efter införandet av

kvalitetsnormer och ett kvalitetsstyrningssystem.

För mellanhänderna uppskattas de totala kostnaderna till 75,2 miljoner euro, varav 17,8 miljoner euro är anpassningskostnader och 57,5 miljoner euro är administrativa kostnader. De administrativa kostnaderna beror främst på behovet av att ändra informationssystemen för att informera passagerarna om ersättningsprocessen. Skaderegleringsbyråer kan drabbas av förluster, som uppskattas till 1.6 miljoner euro, på grund av det billigare alternativet med ett organ för alternativ tvistlösning.

För nationella offentliga myndigheter uppskattas de totala kostnaderna till 32 miljoner euro, varav 30,6 miljoner euro är kostnader för efterlevnadskontroll, 1,4 miljoner euro är administrativa kostnader och 0,02 miljoner euro är anpassningskostnader.

**Hur påverkas små och medelstora företag och konkurrenskraften?**

Effekterna av det rekommenderade åtgärdspaketet kommer att påverka större och mindre företag, och kommer sannolikt även ha en betydande inverkan på små och medelstora företag på grund av dessas storlek och begränsade resurser. Detta gäller särskilt mellanhänder som utfärdar biljetter och små transportföretag såsom företag för buss- och vattenvägstransport. I detta sammanhang har ett undantag för små och medelstora företag införts för en politisk åtgärd som medför särskilt stora kostnader för små och medelstora företag (dvs. tillhandahållande av realtidsinformation till passagerare för biljettkategori A (heltäckande transportavtal) och biljettkategori B (separata biljetter som kombineras av mellanhänder).

**Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?**

Det rekommenderade åtgärdspaketet gör det möjligt att bättre genomföra och verkställa passagerares rättigheter, vilket gör de nationella myndigheternas arbete effektivare. Att öka passagerarnas medvetenhet om möjligheten att lämna in ersättningsanspråk till ett organ för alternativ tvistlösning kommer att minska de administrativa kostnaderna för domstolarna på grund av ett mindre antal rättshandlingar och därmed minskade rättegångskostnader. De totala kostnaderna för nationella offentliga myndigheter uppskattas till 32 miljoner euro, medan kostnadsbesparingarna uppgår till 77,3 miljoner euro, vilket leder till nettovinster på 45,3 miljoner euro, uttryckt som nuvärde under perioden 2025–2050 i förhållande till referensscenariot.

**Uppstår andra betydande konsekvenser?**

Det rekommenderade åtgärdspaketet kommer att få vissa sociala konsekvenser: Inverkan på sysselsättningen kommer att bli marginell medan fördelarna i samband med de grundläggande rättigheterna förverkligas genom en högre konsumentskyddsnivå, även för personer med funktionsnedsättning och personer med nedsatt rörlighet (t.ex. genom inrättande av gemensamma kontaktpunkter för personer medfunktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet vid multimodala knutpunkter). Det rekommenderade åtgärdspaketet förväntas också att få vissa positiva miljöeffekter. Det kommer att göra det mer attraktivt att välja kollektivtrafiklösningar och kan bidra till att människor väljer att använda sin egen bil mindre, vilket kan ha en positiv inverkan när det gäller att minska utsläppen av koldioxid och andra föroreningar och när det gäller att minska trafikstockningar.

**Proportionalitetsprincipen**

Det rekommenderade åtgärdspaketet går inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det övergripande politiska målet att säkerställa att den inre marknaden för persontransporter fungerar väl och att uppnå ett konsumentskydd på hög nivå för passagerare när de reser.

## D. Uppföljning

**När kommer åtgärderna att ses över?**

Åtgärderna kommer att ses över efter en lämplig tidsperiod efter det att förslaget har antagits. De politiska åtgärderna kommer att kräva tid för att träda i kraft och generera effekter. Kommissionen kommer att ha en solid grund för att övervaka ett effektivt genomförande genom de nationella tillsynsorganens efterlevnadskontroll och rapportering. Om det inte uppstår problem med genomförandet kommer detta att ta minst fem år från det att lagstiftningen har trätt i kraft.