

Kopia till

li.transport.remissvar@regeringskansliet.se

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet
li.remissvar@regeringskansliet.se

EU-kommissionens förslag till förordning om multimodal bokning och återkallande av förordning (EC) Nr 80/2009, COM (2026) 231 och EU-kommissionens förslag till förordning om tågbiljetter, COM (2026) 232

Transportstyrelsens generella synpunkter

Allmän inställning till förslagen

Transportstyrelsen är positivt inställd till de grundläggande dragen i de två förslagen till nya EU-förordningar. Förslagen har potential att underlätta det multimodala resandet och förbättra utbudet av resetjänster för resenärskollektivet, och kan även bidra till uppfyllandet av de transportpolitiska målen om en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning.

Från CRS-kod till modern plattformsreglering - behovet av teknikneutral reglering

Transportstyrelsen har inga invändningar mot att förordning (EG) nr 80/2009 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem ersätts i syfte att ha en reglering som är tillämplig på dagens utbud av biljettbokningsplattformar och som bättre speglar den digitala utvecklingen på området.

Transportbranscherna verkar, liksom många andra branscher, i en kontext av allt snabbare digitalisering, automatisering och globalisering. Reglering av transportområdet behöver ta höjd för att dagens tjänsteutbud, kundernas efterfrågan och sättet på vilket tjänsterna förmedlas och konsumeras är under ständig förändring.

Transportstyrelsen vill i det sammanhanget uppmärksamma inslaget av aktörer som distribuerar transportprodukter utan kommersiellt avtal med transportoperatörer. Utvecklingen på flygmarknaden visar att distributörer

kan erbjuda kombinerade resor utan avtal med de berörda transportföretagen, bland annat genom automatiserad datainsamling och AI-drivna bokningsagenter.

Konkurrensneutral biljettförsäljning och den europeiska järnvägsmarknaden - behovet av reglering

Transportstyrelsen delar EU-kommissionens problemformulering och syftet bakom regleringen i förslaget till tågbiljettförordning. Myndigheten föreslog redan 2019, i sitt remissvar på promemorian om fjärde järnvägspaketet, ett förtydligande om att skyldigheterna för tjänsteleverantörer att tillhandahålla tjänster åt alla sökande på ett icke-diskriminerande sätt enligt SERA-direktivet (2012/34/EU) skulle omfatta biljettförsäljning även utanför stationer. Transportstyrelsens förslag syftade till att göra reglerna om icke-diskriminerande biljettförsäljning teknikneutrala i takt med att digital biljettförsäljning blivit det dominerande tillvägagångssättet. I remissvaret på utredningen om nationellt biljettsystem för kollektivtrafik¹ instämde Transportstyrelsen i utredningens bedömning att det finns behov av en konkurrensneutral biljettförsäljningskanal - särskilt mot bakgrund av Konkurrensverkets beslut och skrivelse om tillträde till sj.se (KKV dnr 230/2018 och 380/2018).

Biljettförsäljningsplattformarna hos de järnvägsföretag som tidigare haft monopolställning är alltjämt dominerande på marknaden och har fortsatt en betydande konkurrensfördel. Icke-diskriminerande biljettförsäljning har identifierats som en nyckelfaktor för nya aktörers möjlighet till marknadsetablering, och behovet av en reviderad reglering på området kvarstår. Transportstyrelsen anser att de krav som föreslås läggas på de s.k. oumbärliga biljettjänsterna i tågbiljettförordningen är rimliga och att problematiken inte är unik för Sverige. EU-kommissionen nämner att den svenska biljettmarknaden inom järnvägssektorn är ett konkret exempel på de förhållanden som förslagen är tänkta att komma till rätta med.

Även om Transportstyrelsen ser behov av en europeisk reglering i enlighet med EU-kommissionens förslag noterar myndigheten samtidigt att det finns en risk för att regleringen cementerar de redan dominanta biljettplattformarnas ställning. En alternativ lösning skulle kunna vara att avknoppa dessa plattformar från de före detta statliga monopoljärnvägsföretagen, men Transportstyrelsen anser att en sådan strukturåtgärd bör bestämmas på nationell nivå och inte ingå i en bindande EU-förordning, då det skulle kunna medföra höga nationella implementeringskostnader.

¹ SOU 2020:25 - Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige

Transportstyrelsen anser också att EU-kommissionens förslag till förordningar behöver förtydligas i vissa avseenden. Förtydliganden behöver göras vad gäller förhållandet mellan rättsakterna, deras tillämpbarhet på den faktiska marknaden och vilka incitament förslagen sammantaget skapar för aktörerna. Sammanfattningsvis ska Transportstyrelsens efterföljande synpunkter läsas mot bakgrund av en övergripande positiv inställning till förslagets syfte.

EU-kommissionens förslag till förordning om multimodal bokning och återkallande av förordning (EC) Nr 80/2009, COM (2026) 231

Artikel 2

2.3 Undantaget för mindre företag kan bli felriktat i framtiden

SME-undantaget (small and medium enterprises) grundas på företagsstorlek, bland annat utifrån antalet anställda enligt kommissionens rekommendation, vilket inte nödvändigtvis återspeglar en digital plattforms marknadsinflytande. Transportstyrelsen vill belysa att det långsiktiga förhållandet mellan SME-klassificering och marknadsnärvaro kan komma att förändras i takt med att digitalisering och ökad automatisering minskar behovet av personalintensiva funktioner inom biljettförsäljning och plattformsdrift. SME-tröskelvärdena är i grunden utformade för en annan typ av verksamhet än digitala plattformar. Det är inte uteslutet att en framtida plattform kan uppnå en betydande biljettförsäljningsvolym med en personalstyrka som formellt understiger SME-tröskeln, exempelvis till följd av en hög grad av outsourcing av personalintensiva funktioner till fristående leverantörer utan sådant ägar- eller kontrollsamband som enligt rekommendation 2003/361/EG skulle medföra att deras personal räknas in.

2.5 Förhållandet mellan förordningarna bör förtydligas

De två förordningarna om multimodal bokning (RMB) och tågbiljetter (RTR) anger att respektive förordning inte ska påverka tillämpningen av den andra (artikel 2.5 RMB respektive artikel 2.2 RTR). Innebörden är att båda förordningarna ska tillämpas parallellt inom ramen för sitt respektive tillämpningsområde. Även om vardera förordnings tillämpningsområde är reglerat, kan situationer uppstå där det är oklart vilket regelverk som ska tillämpas i det enskilda fallet.

Det framgår inte med tillräcklig tydlighet hur de två rättsakterna ska tillämpas och samordnas när ett företag omfattas av båda regelverken samtidigt, framförallt vad avser villkoren för kommersiella avtal och tillsynsmyndigheternas hantering av klagomål. Det finns därför behov av att detta förtydligas i respektive rättsakt.

Villkoren för kommersiella avtal regleras i båda förordningarna - i artikel 5.2 RMB-förordningen respektive artikel 6.3 tågbiljettförordningen - med i huvudsak likartade men inte identiska krav på skälighet och icke-diskriminering.

Artikel 7

7.5 (g) Oklart om ranking baserad på tillgänglighet kan göras objektivt

Transportstyrelsen anser att det rankningskriterium som anges i artikel 7.5 g kommer att bli särskilt svårt för B2C MDMS-leverantörer (multimodala digitala mobilitetstjänster med försäljning mot konsument) att tillämpa i praktiken, eftersom det kräver att de väger olika tillgänglighetsaspekter mot varandra för att skapa en samlad ranking. Detta skiljer sig från, och är avsevärt mer komplext än, att endast tillhandahålla resenärer information om tillgänglighetsaspekter för resan, som t.ex. tillgänglighetsanpassning av fordon, stationer eller plattformar, eller tillgången till ledsagningstjänster. Sådan informationsförmedling gentemot resenärer anser Transportstyrelsen inte vara problematiskt och finns inom t.ex. järnvägsområdet redan reglerat i flertalet EU-rättsakter.

En meningsfull ranking baserad på tillgänglighet skulle i praktiken endast vara relevant för en specifik kategori av funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet, givet de betydande individuella skillnaderna i behov mellan exempelvis rullstolsburna, resenärer med syn- eller hörselnedsättning och resenärer med kognitiva funktionsnedsättningar. En transporttjänst som rankas högt för en kategori av behov skulle rankas lågt för en annan, vilket gör en enskild, sammanvägd tillgänglighetsranking i sig svår att utforma på ett objektivt och icke-diskriminerande sätt.

Transportstyrelsen invänder inte mot att B2C MDMS-leverantörer ges incitament att förse resenärer med relevant, resespecifik information om tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet. Transportstyrelsen ser dock tydliga svårigheter för leverantörer att översätta detta till ett fungerande rankningskriterium.

7.11 Särreglering om betald placering riskerar att hämma utvecklingen och bör inte införas

Transportstyrelsen avstyrker förslaget till bestämmelse i artikel 7.11. Enligt gällande direktivet (2005/29/EG) om tillbörliga affärsmetoder (UCPD-direktivet) och förordning (EU) 2019/1150 (P2B-förordningen) måste sådan betald placering tydligt märkas ut och onlineplattformar åläggas att redovisa

huruvida och hur ersättning påverkar rankningen av erbjudanden². Det aktuella förslaget går därmed väsentligt längre än redan existerande krav eftersom "betald framträdande plats" inte ska vara ett av standardkriterierna för rankning och den ska inte heller vara tillgänglig annat än på begäran av slutanvändaren. Till skillnad från UCPD-direktivet och P2B-förordningen inför förslaget en direkt begränsning av själva möjligheten att tillämpa betald placering, vilket är en etablerad och central intäktsmodell för digitala mellanhänder. EU-kommissionen förklarar inte i förarbetet varför just denna sektor motiverar en så pass mycket strängare avvikelse från den ram som redan gäller för jämförbara plattformar. Transportstyrelsen ser en risk att förslaget hämmar utvecklingen av onlineplattformar.

EU-kommissionens förslag till förordning om tågbiljetter, COM (2026) 232

Artikel 2

2.2 Förhållandet mellan förordningarna bör förtydligas

Transportstyrelsen hänvisar till vad som anförts ovan avseende artikel 2.5 i förslaget till förordning om multimodal bokning.

Artikel 3 Begrepp bör förtydligas

Transportstyrelsen anser att begreppet "etablerad" bör definieras i artikel 3. Begreppet "etablerad" förekommer i flertalet artiklar i tågbiljettförordningen. Tillämpningen av artiklarna kan försvåras om det blir otydligt var tågbiljettförordningen anser att järnvägstjänsteleverantörer ska anses vara etablerade, då begreppet inte är definierat i förordningen. En rimlig definition torde vara att etableringsland för järnvägsoperatörer är knutet till beviljande av licens och för övriga järnvägstjänsteleverantörer det land där de har sitt huvudkontor eller säte.

Transportstyrelsen anser att även begreppet "visning" bör definieras i artikel 3. Artikel 3.8 definierar "kommersiellt avtal" som ett avtal om "visning, vidarelänkning, återförsäljning eller distribution" av järnvägsprodukter. Av dessa fyra begrepp definieras "vidarelänkning", "återförsäljning" och "distribution" i artikel 3.5-3.7. Begreppet "visning" saknar däremot både en egen definition i artikel 3 och en motsvarande hänvisning till TSD Telematik (2026/253/EU). Eftersom "visning" är ett av de fyra rekvisit som avgör vad som utgör ett kommersiellt avtal och därmed vilka avtal som omfattas av förordningens skyldigheter bör begreppet ges en definition.

² Punkt 11a i bilaga I till direktiv 2005/29/EG, artikel 5 i förordning (EU) 2019/1150 (P2B-förordningen),

Artikel 5

5.1 Rimligt att dominerande biljettförsäljare ska sälja andras biljetter på begäran

Transportstyrelsen stödjer förslaget om att vertikalt integrerade biljettåterförsäljare med en dominerande marknadsposition åläggs en långtgående delningsskyldighet. Skyldigheten är proportionerlig i förhållande till den i gränsöverskridande problematiken med dominanta aktörer på den europeiska biljettmarknaden. Regleringen lämnar samtidigt utrymme för flexibilitet. Transportstyrelsen konstaterar sammantaget att nyttan av den valda modellen överväger nackdelarna, eftersom den ger en snabbare och mer omedelbar spridning av samtliga operatörers utbud via den kanal som redan har den överlägset största användarbasen, jämfört med en mera tidskrävande och komplex etablering av en neutral plattform.

Skulle de nya bestämmelserna leda till en cementering av de dominanta biljettplattformarnas ställning kvarstår utrymmet att på nationell nivå avknoppa biljettplattformen. Transportstyrelsen bedömer däremot i nuläget, i likhet med kommissionen, att en sådan lösning på europeisk nivå skulle vara för långtgående med hänsyn till troliga implementeringskostnader. Transportstyrelsen konstaterar att delningsskyldigheten är en central del av förslaget till tågbiljettförordning och instämmer med kommissionens slutsatser att bestämmelserna är nödvändiga för att bryta biljettmarknadens monopolstrukturer.

Transportstyrelsen vill, i anslutning till förslaget om delningsskyldigheter, även uppmärksamma kopplingarna till reglerna om tillhandahållande av tjänster enligt artikel 13 och bilaga II punkt 2 i SERA-direktivet (2012/34/EU). Dessa regler, innehåller bland annat krav på tjänsteleverantörer som tillhandahåller en tjänst till *en* aktör att även tillhandahålla tjänsten till *andra* aktörer på icke-diskriminerade villkor. Reglerna omfattar biljettförsäljning på stationer, men inte biljettförsäljning online.

5.4 Praktiska frågor kring skyldigheten för dominerande biljettförsäljare att visa resor baserat på vad som finns i den nationella åtkomstpunkten

Visningsskyldigheten i artikel 5.4 ska fullgöras på grundval av den information som är tillgänglig genom de nationella åtkomstpunkter som inrättats enligt delegerad förordning (EU) 2017/1926 (MMTIS).

Det är inte klarlagt om det system som har byggts upp genom MMTIS-förordningen och de nationella åtkomstpunkterna idag är ändamålsenligt för det syfte EU-kommissionen avser att uppnå i den föreslagna bestämmelsen. De nationella åtkomstpunkterna utformades ursprungligen för att stödja multimodala reseinformationstjänster, inte för att bära en direkt reglerad visningsskyldighet av det slag som nu föreslås i artikel 5.4.

Artikel 8 - Bokningshorisonten bör samordnas med reglerna om kapacitetsbegränsningar och ersättningsansvar

Transportstyrelsen ser i grunden positivt på en längre och entydig bokningshorisont, eftersom det gör tåget till ett fullgott alternativ även för resenärer som vill boka god tid i förväg. Transportstyrelsen ser många fördelar för resenärerna med tydliga regler för när biljetter ska gå att köpa, men anser att kommissionen bör se över hur bokningshorisonten i artikel 8 förhåller sig till reglerna om kapacitetsbegränsningar med liten inverkan i förordning (EU) 2026/1184 samt ersättningskrav enligt förordning (EU) 2021/782.

Femmånadersgränsen är härledd från kapacitetsförordningens krav på att infrastrukturförvaltaren ska fastställa tågplanen 5,25 månader före tidtabellperiodens start. Kapacitetsförordningen tillåter dock infrastrukturförvaltare att offentliggöra kapacitetsbegränsningar med "liten inverkan"³ med endast fyra månaders varsel för persontrafik. Sådana begränsningar kan medföra ändrade tåglägen efter att biljetter redan sålts i enlighet med femmånadersgränsen.

En biljett såld fem månader före avgång löper därmed en påtaglig risk att beröras av en tidtabellsändring som initierats av infrastrukturförvaltaren. Enligt tågpassagerarförordningen (förordning (EU) 2021/782) kvarstår järnvägsföretagets ansvar för förseningsersättning och assistans även i dessa fall, oavsett att ändringens grund ligger utanför företagets kontroll. I dag kan järnvägsföretag själva välja hur tidigt försäljningen öppnas, med kännedom om det ansvar en tidig försäljningsstart medför. Den föreslagna regleringen tar bort den valmöjligheten, utan att motsvarande justering görs i tågpassagerarförordningens ansvarsfördelning för denna situation.

³ Bilaga I, avsnitt 3, punkt 1: högst sju dagars varaktighet och högst 10 procent av trafiken berörd

Artikel 9

9.1 Lämpligt att regleringsorganen ansvarar för tillsyn

Transportstyrelsen tillstyrker den föreslagna ordningen att utse de nationella regleringsorganen som tillsynsmyndigheter över tillämpningen av förordningen. Regleringsorganen har etablerade arbetssätt för att övervaka och tillsyna järnvägsmarknaden och har upparbetade kontaktvägar, nätverk och etablerade samarbeten sinsemellan, både formella sådana grundade i SERA-direktivet (ENRRB) och frivilliga sådana som IRG, vilket lägger en god grund för en enhetlig praxis i exempelvis klagomålsärenden. Regleringsorganen har även ett i EU-rätten garanterat oberoende gentemot medlemsstaterna.

9.4

Punkt 4 bör ändras i sin lydelse så att det framgår att de nationella tillsynsorganen i samtliga medlemsstater har befogenhet att kontrollera efterlevnaden av tågbiljettförordningen *i respektive medlemsstat* när det gäller en leverantör av onlinebiljettjänster som inte är etablerad inom unionen.

Artikel 10

10.5 Ansvar för att publicera beslut bör riktas direkt till tillsynsmyndigheterna

Transportstyrelsen anser att artikel 10.5 bör omformuleras så att publiceringsskyldigheten åläggs tillsynsmyndigheten direkt, i stället för medlemsstaten. Detta skapar bättre systematisk överensstämmelse med artikel 10.7, där samma ansvar ligger direkt på myndigheten, och förtydligar vem som bär det faktiska publiceringsansvaret. En direkt skyldighet ger också tillsynsmyndigheten en tydlig unionsrättslig grund för publicering. Det underlättar den praktiska tillämpningen i förhållande till nationella regler om sekretess, personuppgifter och affärshemligheter, vilket i sin tur främjar förordningens transparensyfte.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Joel Smith. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog enhetschefen Annika Sjöberg, sektionschefen Maria Jäderholm, internationella samordnaren Marie Sundin och utredaren Mathias Häggblom, den senare föredragande.