



Ändringar i tågpassagerarförordningen 2017/18:FPM14

Justitiedepartementet

2017-10-30

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 548

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (omarbetning).

Sammanfattning

Kommissionen föreslår vissa ändringar i tågpassagerarförordningen. Det föreslås bland annat att resenärernas rättigheter stärks i vissa avseenden (t.ex. att de får bättre information om vilka rättigheter de har) samtidigt som det införs ett undantag från järnvägsföretagens ansvar för förseningar när dessa beror på naturkatastrofer och extrem väderlek. Det föreslås också att stationsförvaltare med ansvar för större stationer ska upprätta handlingsplaner för hur resenärer ska tas om hand vid stora trafikstörningar. Vidare föreslås det ändringar i bestämmelserna om hanteringen av klagomål. Dessutom föreslås det att det delegeras till kommissionen att ändra tågpassagerarförordningen i vissa avseenden. Ytterligare analys behövs innan regeringen kan ta närmare ställning till de enskilda förslagen.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Ett övergripande syfte med tågpassagerarförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer), som tillämpas sedan den 3 december 2009, är att garantera resenärer vissa rättigheter. Förordningen innehåller bestämmelser om rätt till ersättning och information vid förseningar och inställda avgångar. Förordningen innehåller även bestämmelser om assistans till personer med funktionsnedsättning och nedsatt rörlighet. Vidare innehåller förordningen skyldigheter för medlemsstaterna att

tillhandahålla sanktioner vid överträdelse av förordningens bestämmelser och att utse tillsynsorgan. Förordningen utgör tvingande minimiregleringar till resenärernas förmån, dvs. rättigheterna får inte begränsas eller åsidosättas genom avtal. Genom tågpassagerarförordningen införlivas dessutom bestämmelser om ansvar och ersättning för dödsfall och skada på resenärer och skada på resgods som finns i ett internationellt järnvägsfördrag (bilaga A till protokollet av den 3 juni 1999 om ändring av fördraget om internationell järnvägstrafik [COTIF] av den 9 maj 1980, enhetliga rättsregler för avtal om internationell transport av resande på järnväg [CIV]). Tågpassagerarförordningen gäller med vissa undantag i både nationell och internationell trafik.

Under de åtta år som tågpassagerarförordningen varit i kraft har kommissionen uppmärksammat ett antal problem avseende tillämpningen, t.ex. när det gäller undantag för viss trafik och hanteringen av klagomål från resenärerna. Även den begränsade tillgången på direktbiljetter, dvs. biljetter som gäller en resa med byten, har varit ett problem; att inte ställa ut direktbiljetter kan vara ett sätt för järnvägsföretag att minimera ansvaret för förseningar samtidigt som det komplicerar för resenärerna. Kommissionen har också uppmärksammat frågan om järnvägsföretags regressrätt gentemot infrastrukturförvaltaren när förseningar och inställda avgångar har orsakats av infrastrukturen och att järnvägsföretag inte är befriat från ansvar vid förseningar som beror på *force majeure*, t.ex. naturkatastrofer och extrem väderlek. Det huvudsakliga syftet med kommissionens förslag till ändringar i tågpassagerarförordningen är att hantera dessa frågeställningar. Förslagen gäller i huvudsak tillämpningsområdet, relationen mellan järnvägsföretagen och resenärerna, relationen mellan å ena sidan järnvägsföretagen och å andra sidan infrastrukturförvaltarna och stationsförvaltarna samt hanteringen av klagomål.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområde

Enligt den nuvarande tågpassagerarförordningen har en medlemsstat rätt att föreskriva att bestämmelserna inte ska tillämpas i fråga om stads-, förorts- och regionaltrafik. Vidare kan en medlemsstat bestämma att förordningen inte ska tillämpas i fråga om fjärrtrafik (t.ex. Stockholm–Malmö) under en period om maximalt fem år. Dispensen avseende fjärrtrafik kan förnyas två gånger, vilket i praktiken innebär att undantaget kan gälla fram till och med år 2024. Slutligen kan en medlemsstat bestämma att förordningen inte ska gälla i fråga om trafik som till en betydande del tillhandahålls utanför Europeiska unionen (EU) under en period om maximalt fem år. Den sistnämnda dispensen kan förnyas utan begränsning.

I syfte att tillämpningen av förordningen ska bli mer enhetlig föreslår kommissionen att dispensmöjligheten avseende fjärrtrafik tas bort, vilket i praktiken medför att all fjärrtrafik inom EU skulle omfattas av förordningen

från och med år 2020 (artikel 2). Det föreslås ingen ändring av undantaget för trafik som till betydande del tillhandahålls utanför EU. Däremot föreslås det att resenärernas rättigheter i dessa fall ska säkerställas på annat lämpligt sätt genom nationell lagstiftning.

1.2.2 Järnvägsföretag och resenärer

Kommissionens förslag innebär att avvägningen i relationen mellan järnvägsföretagen och resenärerna görs på ett något annat sätt. I vissa avseenden föreslås en lättad i järnvägsföretagens ansvar och skyldigheter, medan resenärernas rättigheter stärks i andra avseenden. I ett mål i EU-domstolen (C-509/11 *ÖBB-Personenverkehr*) konstaterade domstolen att järnvägsföretag bär ett strikt ersättningsansvar gentemot resenären även i sådana situationer där ett tåg försenats på grund av omständigheter över vilka järnvägsföretaget inte råder. Kommissionen föreslår nu att järnvägsföretagen, i linje med vad som gäller för andra transportföretag, ska befrias från ersättningsansvar då förseningen orsakats av extrema väderförhållanden och naturolyckor som inte kunde ha förutsetts eller förhindrats trots att alla rimliga åtgärder hade vidtagits (artikel 17.8). I gengäld stärks de allmänna resenärsrättigheterna i så måtto att järnvägsföretagen måste informera om vilka rättigheter resenärerna har enligt tågpassagerarförordningen och om tillgången på direktbiljetter (artikel 10). Vidare föreslår kommissionen att det införs ett allmänt förbud mot diskriminering av resenärer (artikel 5) och att bestämmelserna om hanteringen av klagomål från resenärerna förtydligas (artikel 28). Dessutom föreslås att, utöver järnvägsföretagen, även stationsförvaltare (t.ex. statligt ägda Jernhusen AB), biljettutfärdare (t.ex. en resebyrå) och infrastrukturförvaltare (t.ex. Trafikverket) vid stationer som hanterar mer än 10 000 resenärer per dag i genomsnitt under ett år ska inrätta ett system för att hantera klagomål inom sitt respektive ansvarsområde. När det gäller resenärer med funktionsnedsättning och nedsatt rörlighet föreslår kommissionen att rätten till information och assistans på järnvägsstationer och ombord på tåg stärks (artiklarna 20–23). Det föreslås även bättre möjlighet till ersättning för rörlighetshjälpmedel som skadats (artikel 25).

1.2.3 Järnvägsföretag, infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare

Järnvägsföretagen är för närvarande skyldiga att upprätta handlingsplaner för att kunna ta hand om resenärer vid omfattande trafikstörningar (enligt det fjärde järnvägspaketet). Andra berörda, som infrastrukturförvaltare och stationsförvaltare, har inte någon sådan skyldighet. I syfte att avlasta järnvägsföretagen administration föreslår kommissionen en särskild skyldighet för dem som ansvarar för järnvägsstationer med minst 10 000 resenärer per dag i genomsnitt under ett år, alltså i princip stationer i storstäder; de ska säkerställa att själva stationsdriften, järnvägsföretagens åtgärder och infrastrukturförvaltarens åtgärder samordnas genom en lämplig handlingsplan för hur resenärerna ska tas om hand vid omfattande trafikstörningar (artikel 18). Det handlar i praktiken om att ha en beredskap för hur en stor mängd

resenärer ska få information, inkvarteras och få mat om det uppstår mycket stora störningar i trafiken.

2017/18:FPM14

Vidare föreslår kommissionen att järnvägsföretag, som har betalat ut ersättning eller haft kostnader för assistans till resenärer, ska ha rätt att begära ersättning för kostnaderna enligt tillämplig lagstiftning utan hinder av vare sig förordningen eller nationell lagstiftning (artikel 19).

1.2.4 Delegation

Det föreslås att det ska delegeras till kommissionen att inflationsanpassa ersättningen för rörlighetshjälpmedel i artikel 13 samt ändra i bilagorna I, II och III i syfte att ta hänsyn till ändringar av COTIF och den tekniska utvecklingen på området (artiklarna 36 och 37).

1.2.5 Ikraftträdandedatum

Det föreslås att förordningsändringarna ska träda i kraft tjugo dagar efter det att de publicerats i Europeiska unionens officiella tidning (artikel 40).

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I och med att tågpassagerarförordningen gäller som lag i Sverige påverkas inte den rent nationella regleringen annat än indirekt av de föreslagna ändringarna. Sverige har inte valt att utnyttja undantagen för fjärrtrafik eller gränsöverskridande trafik, så vi berörs inte av förslaget i den delen.

Lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar innehåller bestämmelser om tillsyn över att tågpassagerarförordningen följs och om sanktioner vid bristande uppfyllelse av skyldigheterna enligt förordningen (2–7 §§). Bestämmelserna kan behöva anpassas till de föreslagna ändringarna i tågpassagerarförordningen, t.ex. kravet på handlingsplaner.

I 7–11, 17 och 19 §§ lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter finns det vissa bestämmelser om information till resenärer, reklamation och preskription. Det kan vara lämpligt att vissa bestämmelser i lagen ses över för att skapa en så enhetlig reglering som möjligt.

Beroende på hur den föreslagna bestämmelsen som rör regress slutligen utformas, kan bestämmelsen i 7 kap. 5 a § järnvägslagen (2004:519) behöva anpassas till tågpassagerarförordningen. Det kan i sammanhanget nämnas att järnvägstrafikutredningen i betänkandet En modern reglering av järnvägstransporter (SOU 2015:9) föreslår att transportörer ska ges rätt att få förseningskostnader ersatta av infrastrukturförvaltaren, om förseningen beror på brister i infrastrukturen. Förslagen bereds för närvarande i Regeringskansliet och avsikten är att föreslå en ny järnvägstrafiklag med en bestämmelse om regress.

Kommissionen beräknar att förslaget totalt sett kommer att innebära något ökade kostnader för järnvägsföretag, stationsförvaltare och infrastrukturförvaltare bland annat på grund av den utökade informationsplikten, utbildning av personal för att ge resenärer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet assistans i den omfattning som föreslås samt för hanteringen av klagomål. Att järnvägsföretagen blir befriade från ansvar vid vissa force majeure-situationer bedöms emellertid kompensera kostnadsökningarna något. Vidare kan det, enligt kommissionen, förutses att järnvägsföretagen, stationsförvaltarna och infrastrukturförvaltarna kommer att ha vissa kostnader för att upprätta handlingsplaner.

För svensk del bedöms järnvägsföretagen få marginellt ökade kostnader till följd av förslaget om att stärka resenärsrättigheterna, men som kompenseras av det föreslagna undantaget vid force majeure. Infrastrukturförvaltare bedöms få mycket marginellt ökade kostnader till följd av förslaget om klagomålshantering. Stationsförvaltare bedöms få marginella kostnader för framtagande av handlingsplaner.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

En väl fungerande och attraktiv järnvägstrafik och hög tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och nedsatt rörlighet är prioriterade frågor för regeringen. Regeringen ser därför positivt på ambitionen att ytterligare förbättra regleringen i tågpassagerarförordningen och att åstadkomma en balanserad reglering.

Ytterligare analys behövs, också i ljuset av remissinstansernas synpunkter, innan regeringen kan ta närmare ställning till de enskilda förslagen. Regeringen ställer sig dock redan nu mycket tveksam till att förslagen ska börja tillämpas så snart som 20 dagar efter publiceringen i Europeiska unionens officiella tidning, bl.a. med tanke på att järnvägsföretag, stationsförvaltare och infrastrukturförvaltare kommer att behöva viss tid på sig för att ta fram handlingsplaner för de större stationerna.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförbarhetsanalys av förslaget.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Det är ännu inte känt vilka ståndpunkter medlemsstaterna har avseende de enskilda förslagen. Vissa medlemsstater har dock uttryckt en oro över att undantaget för gränsöverskridande trafik har tagits bort och över kostnadsberäkningen.

Institutionernas inställning till förslaget är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Synpunkter på förslaget inhämtas för närvarande. Svar ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast den 25 november 2017.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden är artikel 91.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. 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 direktivet. Beslut fattas i rådet med kvalificerad majoritet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anför beträffande subsidiaritetsprincipen att järnvägstransporter är gränsöverskridande till sin karaktär. Även inrikes transporter används av invånare i olika medlemsstater. Vidare bidrar den splittrade tillämpningen och det splittrade genomförandet av förordningen till rättsosäkerhet och försvagning av resenärernas rättigheter. Även konkurrensen mellan järnvägsföretagen påverkas under dessa förhållanden. Endast samordnade insatser kan enligt kommissionen lösa problemen på området.

Kommissionen anser även att förslagen är förenliga med proportionalitetsprincipen. De kostnadsökningar som förslaget medför är begränsande till vad som är nödvändigt för att förbättra kontrollen och efterlevnaden av resenärernas rättigheter. De högre kostnaderna motverkas också av införandet av en bestämmelse om force majeure.

Regeringen delar kommissionens bedömning att förslagen är förenliga med både subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlas i rådsarbetsgruppen för landtransporter. Förslaget presenterades vid ett möte i rådsarbetsgruppen den 29 september 2017.

