



Busspassagerarförordningen

Justitiedepartementet

2009-10-30

Dokumentbeteckning

KOM(2008) 817

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen

Sammanfattning

Kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter vid busstransport och om ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen (busspassagerarförordningen) innehåller bland annat bestämmelser om transportörens ansvar för dödsfall och personskador som tillfogas passagerare, samt om rätt till information, kompensation och assistans till passagerare vid inställda avgångar och kraftiga förseningar i trafiken. Förslaget innehåller även bestämmelser om rätt till information och assistans för passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Tanken med förslaget är att på europeisk nivå införa ett grundläggande konsumentskydd för busspassagerare, särskilt när det gäller passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Bestämmelserna anknyter till motsvarande rättsakter på luftfarts- och järnvägsområdet samt till det den 5 december 2008 beslutade förordningsförslaget om fartygspassagerares rättigheter.

Regeringen välkomnar förslaget till förordning. Med tanke på att passagerarrättigheterna har stärkts på luftfarts- och järnvägsområdet är det naturligt att nu gå vidare med att reglera passagerarrättigheterna inom de övriga transportlagen, däribland busstransportområdet. Förslagen medför vissa inte alltför stora kostnadsökningar för enskilda, vilka i slutänden kommer att kunna slås ut på hela resenärskollektivet. Kostnaderna för det allmänna för

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

I vitboken Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden, KOM(2001) 370 slutlig, uttalade kommissionen att den avsåg att arbeta för införandet av bestämmelser om rättigheter för passagerare inom samtliga transportslag. Som ett led i det arbetet presenterade kommissionen den 5 december 2008 det nu aktuella förslaget till busspassagerarförordning. Förslaget innehåller bland annat bestämmelser om transportörens ansvar för dödsfall och personskador som tillfogas passagerare, rätt till information och assistans till passagerare vid inställda resor och kraftiga förseningar samt bestämmelser om rätt till information och assistans för passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Vidare innehåller förslaget bestämmelser om nationella tillsynsmyndigheter. Bestämmelserna anknyter till motsvarande rättsakter på luftfarts- och järnvägsområdet samt till förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och ändring av förordning (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, KOM(2008) 816 slutlig (fartygspassagerarförordningen). En politisk överenskommelse rörande det sistnämnda förslaget nåddes i rådet den 9 oktober 2009 under svenskt ordförandeskap.

Tanken med förslaget till busspassagerarförordning är att på europeisk nivå införa ett grundläggande konsumentskydd för passagerare som reser med buss, det gäller särskilt passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Kommissionen konstaterar i sin konsekvensanalys att det finns ett behov av regler på området. Undersökningar visar att busspassagerare tenderar att tillhöra gruppen låginkomsttagare och att de därför har en generellt sett svagare ställning på transportmarknaden. Många saknar alternativ till busstransporter eftersom de inte har körkort. Andra passagerare är funktionshindrade eller lider av nedsatt rörlighet. Vidare ser bestämmelserna på området olika ut i de olika medlemsstaterna, det gäller särskilt i fråga om rättigheter för passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Av den anledningen föreligger det ett behov av en gemensam europeisk reglering på området.

Som ett led i det förberedande arbetet med förslaget anordnade kommissionen en offentlig konsultation under 2005. Sverige deltog i den konsultationen. Kommissionen har också låtit företa en studie rörande konsumentskyddet vid passagerartransporter med buss.

Behandlingen av förslaget i rådet påbörjades under det tjeckiska ordförandeskapet våren 2009 och har sedan fortsatt under det svenska ordförandeskapet

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Tillämpningsområdet och bestämmelsernas tvingande karaktär

Förordningen ska enligt artikel 2 tillämpas på persontransporter som utförs av busstransportföretag i linjetrafik. Med busstransportföretag avses ett företag som i etableringsstaten har tillstånd att utföra transporter med buss eller ett företag som har ett gemenskapstillstånd i enlighet med rådets förordning (EEG) nr 684/92 av den 16 mars 1992 om gemensamma regler för internationell persontransport med buss. Linjetrafik definieras i artikel 2.1 i den sistnämnda förordningen som persontransporter vid regelbundna tider längs bestämda färdvägar, varvid passagerarna får stiga på och av vid i förväg bestämda hållplatser. Linjetrafik ska vara allmänt tillgänglig, dock med förbehåll för obligatorisk platsreservation där så är lämpligt. Som linjetrafik anses också trafik för befordran av särskilda passagerarkategorier, så kallad speciell reguljär trafik. Hit hör exempelvis arbetsplatspendling organiserad av arbetsgivaren och skolskjutsar. Beträffande tillfällig trafik gäller att förordningen är tillämplig i vissa delar. Enligt artikel 2.3 ska endast kapitel II i förordningen rörande busstransportföretagens skadeståndsansvar gentemot passagerare rörande dödsfall och skador tillämpas på denna typ av trafik. Som tillfällig trafik anses enligt förordningen nr 684/92 trafik som inte är linjetrafik, inbegripet speciell reguljär trafik, och som särskilt är inriktad på befordran av grupper som har bildats av en arrangör eller ett transportföretag. Närmast är det här fråga om chartertrafik. Det spelar ingen roll huruvida det är fråga om inrikes eller internationella transporter med buss. Förordningen är tillämplig i båda fallen. Sätillvida är tillämpningsområdet detsamma som i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/ 2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (järnvägspassagerarförordningen).

Precis som i fråga om järnvägspassagerarförordningen öppnar busspassagerarförordningen för att undanta viss stads-, förorts- och regional trafik från förordningen (artikel 2.2). I förslaget till busspassagerarförordning har det undantaget kopplats till att det ska vara fråga om trafik som omfattas av avtal om allmän trafik. Bestämmelserna i förslaget till förordning är enligt artikel 5 tvingande till passagerarnas förmån. Ett busstransportföretag kan således erbjuda passagerarna bättre villkor än förordningen reglerar. De villkor och taxor som erbjuds passagerarna ska enligt artikel 4 vara icke-diskriminerande med hänsyn kundens nationalitet och bostadsort samt busstransportföretagets eller biljettutfärdarens etableringsort. Undantag får endast göras för det fall det finns bestämmelser om allmän trafikplikt som kräver subventionerade taxor.

Busstransportföretaget har enligt artikel 6 ett i grunden strikt ansvar för skada som uppkommer till följd av att en passagerare avlider eller tillfogas personskada eller psykisk skada genom olyckshändelser som har samband med driften av busstransporttjänsten och som inträffar medan passageraren uppehåller sig i ett fordon eller stiger på eller av ett fordon. Busstransportföretaget kan dock i den utsträckning som olyckshändelsen beror på fel eller försummelse av passageraren befria sig från ansvar enligt artikel 6.4 (b). Skadeståndsansvaret är i princip obegränsat. I den mån skadorna överstiger ett belopp om 220 000 euro kan emellertid bussföretaget begränsa sitt skadeståndsansvar genom att visa att olyckshändelsen orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva driften av busstransporttjänsten och som busstransportföretaget inte hade kunnat undgå, även om företaget iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade, eller förebygga följderna av. Närmast torde undantaget ta sikte på helt igenom utifrån kommande orsaker till en olycka. Ett sådant exempel skulle kunna vara ett sabotage mot en buss. Ansvar enligt artikel 6 hindrar inte att ett busstransportföretag som har betalat ersättning enligt förordningen i sin tur söker regress mot den part som egentligen är ansvarig för dödsfallet eller skadan.

Beträffande personskador och psykiska skador gäller enligt artikel 7 att ersättningen ska omfatta nödvändiga kostnader, särskilt för vård och transport, samt inkomstförluster till följd av förlorad eller nedsatt arbetsförmåga och ökning av levnadsomkostnaderna. Vid dödsfall som drabbar passagerare utgår ersättning för nödvändiga kostnader som föranleds av dödsfallet, särskilt kostnader för transport av kroppen och för begravningen. Inträffade inte döden omedelbart vid olyckan utgår därutöver ersättning för vårdkostnader m.m. på samma sätt som till den som skadats. Ersättning utgår även till efterlevande som enligt lag var eller skulle ha kommit att bli berättigad till underhåll. Det gäller till exempel minderåriga barn till den omkomne.

I samband med skador till följd av olyckshändelser som har samband med driften av busstransporttjänsten ska busstransportföretaget enligt artikel 8 omgående eller senast 15 dagar efter det att de fysiska personens identitet har fastställts betala ut en förskottsersättning för att täcka omedelbara ekonomiska behov i proportion till den skada som har lidits. Vid dödsfall ska ersättningen uppgå till minst 21 000 euro per passagerare. Det faktum att busstransportföretaget betalar ut ersättning betyder inte att företaget i fråga därigenom medgett att det bär ett ansvar för olyckan. Förskottsutbetalningen kan dock inte återkrävas i andra fall än då skadan uppstått genom passagerarens försumlighet eller vållande, eller när en annan person än den ersättningsberättigade personen har mottagit förskottsutbetalningen. Det finns även bestämmelser om ansvar för förlust av och skada på resgoods. Bussstransportföretaget har enligt artikel 9 ett strikt ansvar för förlust av eller skada på resgoods som företaget givits ansvar för. Ersättningen är begränsad till 1 800 euro per passagerare. I fråga om handresgoods som resenären har på sig eller medför själv har busstransportföretaget ett strikt ansvar förutsatt att

olyckan beror driften av busstjänsten. Det betyder exempelvis att om egen-
dom som resenären medför inne i bussen skadas på grund av en kollision
svarar busstransportföretaget för skadorna, medan i det fallet att passageraren
blir bestulen på sin handväska under bussfärden busstransportföretaget inte
bär något ansvar för detta. Ansvaret beträffande handresgods är begränsat till
1 300 euro. Busstransportföretaget är inte ansvarigt i den mån det kan visa att
passageraren vållade eller medverkade till skadan genom fel eller försum-
melse.

Beträffande rullstolar och andra rörlighetshjälpmedel som medförs som
resgods av en passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet finns
en särskild bestämmelse i artikel 19. Beroende på vem som hade ansvaret för
utrustningen då denna förlorades eller skadades bär terminalförvaltaren eller
busstransportföretaget ett strikt ansvar för utrustningen i förhållande till
passageraren. Ersättningen är inte begränsad till något belopp, vilket i prak-
tiken innebär att terminalförvaltaren eller busstransportföretaget kommer att
få svara för kostnaden för återanskaffning eller reparation av rörlighetshjälp-
medlet.

1.2.3 Assistans och kompensation vid inställda avgångar och förseningar

Busspassagerarförordningen innehåller även vissa bestämmelser om assi-
stans och kompensation vid inställda resor och förseningar. Till att börja med
har passagerarna rätt till information i samband med förseningar. Vid förse-
ningar ska enligt artikel 21 busstransportföretaget eller, i tillämpliga fall,
terminalförvaltaren informera passagerarna om förväntad avgångs- och an-
komsttid så snart dessa uppgifter finns att tillgå, dock senast 30 minuter efter
en planerad avgång respektive en timme före en planerad ankomst. Utöver
detta ska busstransportföretaget göra rimliga ansträngningar för att informera
en passagerare om alternativa anslutningar i de fall det visar sig att passage-
raren missar en anslutning på grund av förseningen.

Dessutom ska enligt artikel 20 vid inställda resor och, när resans planerade
längd överstiger tre timmar, vid försening av avgången med mer än två tim-
mar de berörda passagerarna erbjudas att välja mellan

- a) alternativ befordran på rimliga villkor eller, om det inte är möjligt, infor-
meras om lämplig alternativ befordran som tillhandahålls av andra transport-
företag, eller
- b) att få ersättning motsvarande biljettpriset om de inte godtar alternativ
befordran.

I de fall busstransportföretaget varken tillhandahåller någon alternativ be-
fordran eller informerar om lämplig alternativ befordran som tillhandahålls
av andra transportföretag har passageraren dessutom rätt till ersättning mot-
svarande 100 % av biljettpriset. Ersättningen ska betalas senast en månad
efter det att ersättningsanspråket lämnades in. Tanken med bestämmelsen är

att busstransportföretagen inte regelmässigt ska tvingas betala kompensation vid förseningar. En sådan reglering skulle kunna få till följd att busschaufförerna ökar hastigheten för att söka hinna fram i tid, vilket i sin tur skulle komma att äventyra trafiksäkerheten. Istället är syftet med bestämmelsen att förmå bussföretagen att antingen ordna alternativa transporter genom att sätta in extra bussar eller att anvisa passagerarna ett alternativt sätt att resa.

Bestämmelserna om assistans och kompensation hindrar inte en passagerare från att kräva ersättning för en inställd resa eller en försening enligt allmänna kontrakts- eller skadeståndsrättsliga bestämmelser i nationell rätt (artikel 22).

Slutligen ska enligt artikel 23 busstransportföretagen samarbeta för att anta bestämmelser på nationell eller europeisk nivå. I det arbetet ska intressenter, branschorganisationer, konsumentorganisationer och sammanslutningar för passagerare och personer med funktionshinder medverka. Åtgärderna ska ha till ändamål att förbättra omsorgen om passagerare, i synnerhet vid kraftiga förseningar och avbrutna eller inställda resor.

1.2.4 Passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet

I linje med järnvägpassagerarförordningen innehåller förslaget till busspassagerarförordning även ett antal bestämmelser om rättigheter för passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet.

Till att börja med föreskrivs i artikel 10 att transportörer, biljettutfärdare och researrangörer inte får vägra att acceptera en bokning eller utfärda en biljett med hänvisning till att en person har ett funktionshinder eller lider av nedsatt rörlighet. Detsamma gäller i fråga om ombordstigning. Bokningar och biljetter ska erbjudas utan extra kostnad. Med andra ord klargörs det i förordningen att personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet har en grundläggande rätt till transport. En person med funktionshinder eller nedsatt rörlighet får vägras transport om en sådan transport skulle komma att strida mot gällande säkerhetsbestämmelser (artikel 11). Bestämmelserna i fråga ska utgöras av internationella konventioner eller liknande, gemenskapslagstiftning, nationell lagstiftning eller föreskrifter beslutade av den myndighet som har utfärdat trafiktillståndet till transportören. I dessa fall kan också transportören som ett alternativ kräva att en passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet åtföljs av en annan person. Vidare får transportören vägra att transportera en person med funktionshinder eller nedsatt rörlighet med hänvisning till att fordonets storlek gör det fysiskt omöjligt att ta ombord eller transportera personen i fråga. Om transportören, biljettutfärdaren eller researrangören vägrar att boka, utställa en biljett eller ta ombord en person med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, ska han eller hon utan dröjsmål informera personen om detta. Transportören ska också vidta rimliga ansträngningar i syfte att kunna erbjuda ett acceptabelt resealternativ till personen i fråga. Vägras en passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlig-

het att resa ska personen i fråga erbjudas rätt till återbetalning och rimlig alternativ befordran till bestämmelseorten inom jämförbara tidsramar.

I syfte att underlätta för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet att planera sitt resande ska transportörerna i samarbete med organisationer som representerar personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet samt tillsynsmyndigheter ta fram detaljerade standarder för information rörande respektive transporttjänst (artikel 12). Standarderna ska reglera information rörande busstrafiktjänsternas tillgänglighet och förutsättningarna för att kunna ta sig på och av fordonen samt vilka hjälpmedel som finns ombord. Informationen ska sedan finnas tillgänglig senast vid bokningstillfället. Den ska också finnas tillgänglig hos researrangören om busstransporten ingår som en del i en paketresa eller semesterpaket. Vidare ska de lagbestämmelser och föreskrifter som informationen bygger på finnas tillgängliga om någon rese- när så begär. All information ska göras tillgänglig i ett sådant format att personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet kan ta del av denna.

För att ge personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet praktisk möjlighet att resa gäller enligt artikel 13 att dessa har rätt till assistans före, under och efter resan i enlighet med bestämmelserna i bilaga I till förordningen. I bilaga I anges vilken slags assistans med praktiska göromål som ska lämnas både på bussterminalerna och ombord på bussarna. Medlemsstaterna ska enligt artikel 14 utse bussterminaler där assistans ska lämnas och då ta hänsyn till behovet av att säkra tillgänglighet för tjänsterna i de flesta områden. På dessa terminaler har personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet rätt till assistans för att förflytta sig från en angiven mötesplats i terminalen till kassa, väntsal och påstigningsområde. I samband med själva resan har enligt artikel 15 samma personer rätt till assistans med att gå ombord på fordonet med hjälp av hissar, rullstolar eller annan lämplig utrustning, lasta sitt resgods, stiga av fordonet, ta sig till toaletten, medföra godkänd ledarhund ombord på bussen, förflytta sig till platsen, få väsentlig information om resan samt om möjligt stiga på och av fordonet under pauser i resan.

En person med funktionshinder eller nedsatt rörlighet som önskar assistans ska enligt artikel 16 anmäla detta senast 48 timmar innan behovet av assistans föreligger. Om någon anmälan inte har gjorts inom den föreskrivna tiden, ska busstransportföretaget, terminalförvaltaren, biljettutfärdaren och researrangören ändå vidta rimliga åtgärder för att hjälpa passageraren i fråga att stiga på eller av bussen samt att byta till anslutande buss. Terminalförvaltaren ska ange ankomst- och avreseplatser som står under terminalförvaltarens direkta kontroll, både inom och utanför terminalbyggnaden, där personer med funktionshinder eller personer med nedsatt rörlighet kan anmäla sin ankomst och begära assistans. En person som begärt assistans ska infinna sig vid den tidpunkt som busstransportföretaget har angivit. Busstransportföretaget kan inte kräva att passageraren ska infinna sig mer än 60 minuter före avgång. Har inte någon tid angivits ska passageraren infinna sig senast 30 minuter före avgång. Har terminalförvaltaren eller busstransportföretaget anlitat någon för att tillhandahålla assistans till passager-

arna, ska denne enligt artikel 17 normalt sett få information om att en passagerare begärt assistans senast 36 timmar före avgång.

Slutligen ska busstransportföretagen utbilda den personal som ska arbeta med att lämna assistans. Den personal som har kontakt med resenärerna, men utan att lämna assistans, ska ges utbildning om bemötande av personer med funktionshinder (artikel 18 och bilaga II).

1.2.5 Information och hantering av klagomål

För att en passagerare ska kunna genomföra resan på bekvämt och tryggt sätt gäller också ett allmänt krav enligt artikel 24 att terminalförvaltare och buss-transportföretag ska ge passagerarna tillräcklig information under hela resan. Kravet gäller oberoende av om avgångar ställs in eller försenas. I syfte att passagerarna ska kunna ta tillvara sina rättigheter ska busstransportföretag och terminalförvaltare enligt artikel 25 i tillägg till det allmänna kravet på reseinformation se till att passagerarna senast vid avgång och under resan ges lämplig och förståelig information om deras rättigheter enligt busspassagerarförordningen. All information ska lämnas i det format som är mest lämpligt. Det ska fästas särskild vikt vid behoven hos personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet. Informationen om rättigheterna enligt förordningen ska innefatta kontaktuppgifter för det nationella tillsynsorganet (se avsnitt 1.2.6).

Busstransportföretagen ska vidare enligt artikel 26 se till att det finns ett organ som kan ta emot och hantera klagomål från passagerarna om att de inte fått sina rättigheter enligt förordningen tillgodosedda. En passagerare har rätt att framställa klagomål med anledning av transporten inom en månad från det att tjänsten tillhandahölls eller skulle ha tillhandahållits. Det kan till exempel gälla att passageraren inte har fått den assistans eller kompensation han anser sig vara berättigad till. Busstransportföretaget ska svara inom 20 arbetsdagar, åtminstone genom att ange vilket datum ett svar kan förväntas. Svarstiden får inte överstiga två månader från det att klagomålet mottogs. Avlämnas inte något svar inom denna tid ska klagomålet anses ha accepterats av busstransportföretaget.

1.2.6 Tillsyn och sanktioner, m.m.

Enligt artikel 27 ska medlemsstaterna utse en eller flera tillsynsmyndigheter som ska övervaka att förordningens bestämmelser efterlevs. Passagerarna ska kunna klaga till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheterna ska enligt artikel 28 varje år utarbeta en rapport rörande tillsynen. Inom ramen för tillsynen ska myndigheterna enligt artikel 29 samarbeta med motsvarande organ i andra medlemsstater. Vidare ska medlemsstaterna enligt artikel 30 införa sanktioner mot överträdelser av bestämmelserna i förordningen. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Senast tre år efter det att förordningen trätt i kraft ska kommissionen enligt artikel 31 presentera en rapport avseende tillämpningen och effekterna av förordningen samt vid

behov föreslå ändringar av denna. Vidare ändras genom artikel 32 bilagan till förordningen (EG) nr 2006/2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen på det sättet att busspassagerarförordningen läggs till de där uppräknade rättsakterna. Förordningen träder enligt artikel 33 i kraft tjugo dagar efter det att denna offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning (EUT). Bestämmelserna ska tillämpas ett år efter ikraftträdandet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

1.3.1 Transportöransvar och trafikförsäkring

Det i busspassagerarförordningen föreslagna transportöransvaret, vilket beskrivits i avsnitt 1.2.2 ovan, skiljer sig från den svenska lagregleringen på området. Någon särskild ansvarsreglering avseende busspassagerare finns inte i svensk rätt. Istället regleras frågor om ersättning vid dödsfall och personskador som drabbar busspassagerare genom den allmänna trafikskadelagen (1975:1410). Detsamma gäller i viss mån även för skador på resgodis som medförs ombord av busspassagerare. Enligt 2 § trafikskadelagen ska det finnas en trafikförsäkring för varje motordrivet fordon som är registrerat i vägtrafikregistret och som inte är avställt.

Den obligatoriska trafikförsäkringen utgör en så kallad ”no fault”-försäkring. Det innebär att vid dödsfall eller personskador som drabbar passagerare i en buss som är i trafik utgår trafikskadeersättning till dessa ur bussens egen trafikförsäkring oberoende av om chauffören har vållat skadorna eller inte (10 § första stycket trafikskadelagen). Beträffande skador på resgodis som en busspassagerare medför utgår trafikskadeersättning endast om skadan har uppkommit i följd av trafik med ett annat motordrivet fordon och därvid orsakats genom vållande i samband med förandet av det andra fordonet eller genom bristfällighet på det fordonet (10 § andra stycket). I sådant fall utgår ersättningen från trafikförsäkringen för det andra fordonet. Det betyder att om bussen kolliderar med en personbil och bilföraren har vållat olyckan, kommer busspassagerarna att få ersättning för det skadade resgodset ur bilens trafikförsäkring. Är det däremot så att bussen är vållande till olyckan eller att busschauffören kör av vägen i en singelolycka utgår inte någon ersättning för det skadade resgodset ur trafikförsäkringen. Här ansvarar istället bussföretaget enligt bestämmelserna i transportavtalet, det vill säga bussföretagets befordringsvillkor. Normalt innefattar dessa villkor ett strikt ansvar för godset, men med vissa begränsningar avseende den maximala ersättning som betalas ut för det skadade godset.

En tänkbar effekt av att ett särskilt transportöransvar för busspassagerare införs genom förordningen är att busspassagerarna inte längre kommer att omfattas av den allmänna trafikskadeförsäkringen. Det kan i praktiken leda till att skyddet beträffande dödsfall och personskador för busspassagerare

minskar något i omfattning i och med att busstransportföretaget kan befria sig från ansvar i vissa lägen för skador som uppgår till mer än 220 000 euro per passagerare. Det rör sig om situationer där olyckshändelsen har orsakats av omständigheter som inte kan hänföras till själva driften av busstransporttjänsten och som busstransportföretaget inte hade kunnat undgå, även om företaget hade iakttagit den omsorg som omständigheterna påkallade, eller förebygga följderna av. Det är i dagsläget inte helt klart hur undantaget ska tolkas, exempelvis framgår det inte om trafikolyckor där bussföretaget inte varit vållande kan leda till befrielse från ansvar (se vidare under avsnitt 2.2 angående diskussionen i rådet på denna punkt).

1.3.2 Assistans och kompensation vid inställda avgångar och förseningar

I svensk rätt saknas det i princip konsumenträttsligt präglade bestämmelser av den typ som föreslås i busspassagerarförordningen när det gäller rätt till assistans och kompensation vid inställda avgångar och förseningar. Enligt lagen (2006:1116) om information till passagerare m.m. har kollektivtrafikföretagen visserligen vissa skyldigheter gentemot resenärerna, men bestämmelserna har en mycket övergripande karaktär. Bland annat ska företagen lämna viss information till resenären rörande resan samt vid förseningar. Däremot regleras inte vad konsekvenserna är om ett företag underlåter att lämna information. Företagen måste också ha ett system för kompensation vid förseningar och störningar i trafiken. Ingenting sägs emellertid i lagen om innehållet i ett sådant system. Istället har det överlåtits åt kollektivtrafikföretagen att själva reglera detta. Förutsättningarna för att resenärerna ska få kompensation och storleken på kompensationen kan därmed komma att variera mellan olika kollektivtrafikföretag. Genom busspassagerarförordningen införs däremot en tvingande miniminivå beträffande assistans och kompensation vid inställda avgångar och förseningar.

Utredningen om en ny kollektivtrafiklag lämnade den 1 oktober 2009 ett förslag till en ny lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik. Syftet med förslaget är att stärka passagerarnas rättigheter i kollektivtrafiken, särskilt avseende personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet. Den nationella lagstiftningen är tänkt att omfatta kollektivtrafik som inte regleras genom någon av passagerarförordningarna på EG-området samt sådan typ av trafik som Sverige kan komma att undanta från EG-förordningarnas tillämpningsområde (se artikel 2.2 samt artikel 2.5 i järnvägpaspassagerarförordningen och artikel 2.2 i förslaget till fartygpaspassagerarförordning). Ett utnyttjande av dessa undantag till förmån för nationella bestämmelser på området skulle ge möjlighet för de kollektivtrafikföretag som bedriver trafik inom en region med flera olika transportslag att ha ett och samma regelsystem för assistans och kompensation till passagerare. Ett sådant system skulle också komma att bidra till att göra det enklare för passagerarna att urskilja vilka rättigheter de har.

Beträffande den grundläggande rätten för funktionshindrade att resa gäller i Sverige ett allmänt krav enligt 12 § diskrimineringslagen (2008:567) att den som utanför privat- och familjelivet tillhandahåller tjänster inte får diskriminera personer med funktionshinder. Med funktionshinder förstås enligt lagen varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå. I artikel 10 i förslaget tydliggörs rätten ytterligare genom att resenärer med funktionshinder inte kan vägras att resa enbart med hänvisning till att de är funktionshindrade. Dessutom utvidgas rätten att resa till att även omfatta personer med nedsatt rörlighet som inte faller under definitionen i fjärde punkten i 5 § diskrimineringslagen. En person med nedsatt rörlighet, exempelvis en äldre person som på grund av ålder har svårt att komma ombord på bussen utan hjälp, faller inte under den definitionen, men har rätt till assistans enligt den föreslagna busspassagerarförordningen.

För att underlätta för personer med funktionshinder att resa med kollektiva färdmedel gäller i svensk rätt ett allmänt krav enligt 2 § lagen (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik att trafiken ska anpassas med hänsyn till resenärer med funktionshinder. Enligt 4 § förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik får Transportstyrelsen meddela de föreskrifter som behövs för färdmedlens och terminalernas konstruktion, utrustning och drift. Bemyndigandet har hittills inte utnyttjats. Däremot finns det en mängd generella bestämmelser rörande den tekniska utformningen av bussar vilka till viss del tar sikte på behoven hos funktionshindrade och personer med nedsatt rörlighet. Till grund för den tekniska utformningen av bussar ligger bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/46 (EG) av den 5 september 2007 om fastställande av en ram för godkännande av motorfordon och släpvagnar till dessa fordon samt av system, komponenter och separata tekniska enheter som är avsedda för sådana fordon (ramdirektivet). De specifika bestämmelserna rörande bussar återfinns sedan i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/85 (EG) av den 20 november 2001 om särskilda bestämmelser för fordon som används för personbefordran med mer än åtta säten utöver förarsätet och om ändring av direktiv 70/156 (EEG) och 97/27 (EG) (bussdirektivet). I det sistnämnda direktivet finns bland annat bestämmelser om steghöjd i bussar för att underlätta av- och påstigande för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet samt om särskilda platser anpassade för personer i rullstol. De specifika bestämmelserna om handikappanpassning i bilaga VII till bussdirektivet omfattar dock endast så kallade klass I-bussar, det vill säga bussar i stadstrafik. Busspassagerarförordningen kommer därmed, precis som i fråga om det allmänna ansvaret för passagerare, att komplettera och bygga ut den svenska lagstiftningen rörande funktionshindrade resenärers rättigheter i samband med busstransporter. På det sättet kan resandet komma att ytterligare underlättas för personer med funktionshinder eller nedsatt rörelseförmåga.

I sin konsekvensanalys konstaterar kommissionen att förslaget kan komma att medföra ökade kostnader för såväl transportörerna, terminalförvaltarna som myndigheterna i medlemsstaterna. Kommissionen anför att transportörerna kan komma att få vidkännas en viss kostnadsökning med anledning av att ett ansvar för dödsfall och personskador som drabbar passagerare införs. För svensk del är det däremot svårt att se att det ansvaret skulle leda till några ökade kostnader för busstransportföretagen i och med dessa skador redan idag till fullo täcks av den obligatoriska trafikförsäkringen.

När det gäller den assistans och den kompensation busstransportföretagen kan behöva lämna i samband med förseningar och inställda avgångar bedömer kommissionen att kostnaden för kompensation inte skulle bli alltför hög, även om den är svår att förutsäga. Kommissionen pekar på att gemenskapens konkurrenskraft inte bör påverkas i någon större utsträckning, eftersom alla transportföretag i sektorn skulle omfattas. Det nu sagda torde vara riktigt även för svensk del. Förslaget i denna del kan alltså förväntas leda till vissa kostnadsökningar.

Busstransportföretag och terminalförvaltare kan vidare komma att ha vissa kostnader för ledsagningen av passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet, utbildning av personal samt för inköp av materiel för att klara ledsagningen. Förordningsförslaget ställer dock i sig inte några krav på en handikappanpassning av bussarna. De krav som ställs på utformningen av bussar omfattas alltså inte av förslaget, utan dessa frågor regleras i annan gemenskapslagstiftning (se ovan i avsnitt 1.3.3).

Kommissionen anser vidare att reglerna när det gäller personer med funktionshinder och nedsatt rörlighet – dvs. utbildning av personal, tillhandahållande av information och assistans – kommer att medföra kostnader. Enligt kommissionen är det dock svårt att göra en uppskattning av dessa kostnader. Beträffande kostnaderna för information menar kommissionen att alla passagerare har behov av information och utbildad personal och att det är osannolikt att dessa kostnader skulle vara högre för personer med funktionshinder än för övriga passagerare.

Det sagda bör kunna gälla även i ett svenskt perspektiv. När det gäller kostnaderna för information bör dessa generellt sett inte bli så höga då en del av informationen kan lämnas tillsammans med den allmänna reseinformation som busstransportföretag och terminalförvaltare tillhandahåller redan idag.

De ökade kostnader som kan komma att uppstå på grund av de föreslagna reglerna får också i slutänden slås ut på hela resenärskollektivet. Det gäller även i fråga om kostnader för assistans. Visserligen regleras i förslaget till förordning att sådan service ska tillhandahållas gratis, men det gäller endast i förhållande till den enskilde resenären. Ingenting hindrar att en transportör allmänt höjer biljettpriset något för att finansiera kostnaderna.

Förslaget kan också förväntas medföra vissa kostnadsökningar för det allmänna genom att det i förordningen föreskrivs att medlemsstaterna ska utse tillsynsmyndigheter, vilka ska övervaka att förordningen efterlevs. Kostnadsökningarna kan dock förväntas bli marginella eftersom en liknande tillsyn idag redan bedrivs av olika myndigheter med ansvar för transportfrågor. Konsumentverket har inom ramen för sitt övergripande uppdrag sedan tidigare tillsyn över resebranschen. Vidare har Konsumentverket tillsynen rörande Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 261/2004 av den 11 februari 2004 om fastställande av gemensamma regler om kompensation och assistans till passagerare vid nekad ombordstigning och inställda eller kraftigt försenade flygningar och om upphävande av förordning (EEG) nr 295/91. I lagrådsremissen Luftfartens lagar, vilken beslutades den 8 april 2009 (N2008/416/RS), föreslås att Konsumentverket anförtros tillsynen över att kraven på bland annat information i artiklarna 3 och 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1107/2006 av den 5 juli 2006 om rättigheter i samband med flygresor för personer med funktionshinder och personer med nedsatt rörlighet efterlevs, medan Transportstyrelsen anförtros tillsynen gällande övriga artiklar i förordningen. Den tillsyn som krävs enligt den föreslagna förordningen bör i stor utsträckning kunna samordnas med tillsynen på luftfartsområdet och den tillsyn som kommer att utövas rörande järnvägspassagerarförordningen, vilken träder i kraft den 3 december 2009. Beträffande den föreslagna förordningen är bedömningen att Konsumentverket kommer att beröras medan Transportstyrelsen inte berörs. De angivna samordningsmöjligheterna bör begränsa kostnadsökningarna. Finansieringen bedöms därför rymmas inom befintliga anslagsramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar förslaget. Förordningsregler om passagerarrättigheter finns som tidigare angetts redan på luftfartsområdet respektive järnvägsområdet. Som tidigare nämnts pågår förhandlingar om att införa motsvarande regler för fartygspassagerare. Regeringen anser det därför är naturligt att gå vidare med att reglera passagerarrättigheterna även när det gäller busstransporter. I fråga om resenärer med funktionshinder och nedsatt rörlighet är detta särskilt viktigt eftersom bristen på ledsagning vid byten mellan två olika transportmedel kan leda till att det blir omöjligt för en person med funktionshinder eller nedsatt rörlighet att överhuvudtaget företa resan. Förslaget om en förstärkning av passagerarnas rättigheter ligger också i linje med regeringens strävan att stärka passagerarnas rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik (se prop. 2005/2006: 160 s. 228 samt dir. 2008:55 s. 9; ett betänkande rörande förslag till stärkta rättigheter överlämnades av utredningen om en ny kollektivtrafiklag till infrastrukturministern den 1 oktober 2009, SOU 2009:81).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna har ställt sig bakom tanken att det, i likhet med andra slags transporter, bör införas en förordning som stärker och harmoniserar busspassagerarnas rättigheter. Många medlemsstater har dock ansett att förslaget bör anpassas så att det tar större hänsyn till de särskilda förhållandena som råder beträffande busstransporter. Det har i det sammanhanget framhållits att buss-transporter ofta tillhandahålls av små och medelstora företag. Frågan om förordningens tillämpningsområde har diskuterats ingående under de hitillsvarande förhandlingarna. En majoritet av medlemsstaterna har ansett att förordningen bara bör vara tillämplig på långdistanstransporter, medan regionala och lokala transporter bör kunna undantas från förordningens tillämpningsområde. Dessa medlemsstater har i sammanhanget pekat på att de skyldigheter som bussföretagen åläggs genom förslaget snarare är avpassade för långdistanstrafik än för regional och lokal trafik. Andra medlemsstater har velat ha ett så brett tillämpningsområde som möjligt i syfte att undvika gränsdragningsvårigheter mellan olika typer av trafik. Det svenska ordförandeskapet arbetar här för att söka åstadkomma en kompromiss i frågan.

Ett stort antal medlemsstater har också ställt sig tvekan till om förordningen bör innefatta bestämmelser om ansvar för dödsfall och personskador som drabbar passagerare. Den nationella regleringen av trafikskadeansvaret skiljer sig kraftigt åt mellan medlemsstaterna samtidigt som en del av de föreslagna bestämmelserna riskerar att komma i konflikt med de olika EG-direktiven på trafikförsäkringsområdet. Andra medlemsstater har menat att ansvaret för dödsfall och personskador utgör en väsentlig del av förordningen och att det finns skäl att här ge busspassagerare ett bättre skydd än vad de kan erhålla genom trafikskadereglerna. Även här arbetar det svenska ordförandeskapet för att finna en lösning på frågan.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Kommissionens övergripande målsättning är att stärka passagerarnas rättigheter rörande samtliga transportslag, det gäller särskilt i fråga om rättigheter för passagerare med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Det aktuella förslaget utgör ett led i genomförandet av den målsättningen. Motsvarande förordningar har som tidigare angivits redan införts på luftfartsområdet och järnvägsområdet. Kommissionen har som tidigare nämnts också lagt fram ett motsvarande förordningsförslag när det gäller fartygspassagerares rättigheter, vilket för närvarande förhandlas.

Europaparlamentet är generellt sett positivt till förslaget, men har vid sin första läsning framfört ett antal ändringsförslag. Bland annat ställer sig Europaparlamentet positivt till att undanta lokala transporter med buss från till-

lämpningsområdet. Parlamentet har även föreslagit vissa ändringar rörande bestämmelserna om ansvar för dödsfall och personskador i syfte att undvika en situation där införandet av denna typ av bestämmelser skulle kunna leda till att skyddet av passagerarna försämras i vissa medlemsstater. Så skulle kunna bli fallet i medlemsstater, som exempelvis Sverige, som idag har en reglering med en i det närmaste obegränsad ”no fault”-försäkring (se ovan i avsnitt 1.3.1).

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har ännu inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 71 i EG-fördraget. Rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Beträffande subsidiaritetsprincipen anför kommissionen att skyddet av passagerares rättigheter kräver en reglering på det europeiska planet. Avregleringen av den europeiska marknaden för transporter och skyddet av konsumenternas rättigheter är, enligt kommissionen, nära förbundna med varandra. Kommissionen pekar vidare på att alltför många konsumenter reser inom EU och att det är viktigt att busspassagerare omfattas av samma rättigheter och skydd på samma nivå i hela EU. Enligt kommissionen medför den internationella dimensionen att en enskild medlemsstat inte kan nå detta mål.

Kommissionen anför i fråga om proportionalitetsprincipen att man begränsat förslaget till att endast omfatta bestämmelser där en tvingande reglering framstår som det bästa och mest lämpliga sättet att åstadkomma en förstärkning av passagerarrättigheterna. Innehållet i de förslagna reglerna har också anpassats i förhållande till det syfte som de ska uppfylla samt till förhållandena på transportmarknaden.

Regeringen delar kommissionens uppfattning att det framstår som lämpligt med en europeisk reglering när det gäller busspassagerares rättigheter. En sådan reglering finns sedan tidigare på luftfarts- respektive järnvägsområdet. En liknande reglering förhandlas för närvarande beträffande fartygspassagerare. Det är naturligt att dessa frågor regleras på ett likartat sätt för de olika trafikslagen. Regeringen anser även, i likhet med kommissionen, att regleringen bör ge utrymme för att ha särskilda regler för lokal- och regional busstrafik. Regeringen anser sammanfattningsvis att förslaget uppfyller subsidiaritets- och proportionalitetskraven.

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingarna inleddes i rådsarbetsgruppen för landtransporter under våren 2009 under det tjeckiska ordförandeskapet. Behandlingen har fortsatt under det svenska ordförandeskapet under hösten 2009. Det framstår i dagsläget som osäkert om en politisk överenskommelse i rådet kommer att kunna nås redan under det svenska ordförandeskapet. När en sådan överenskommelse väl har nåtts kommer den att ligga till grund för förhandlingarna med Europaparlamentet.

4.2 Fackuttryck/termer

-