



Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter

Justitiedepartementet

2004-06-09

Dokumentbeteckning

KOM 2004/0049 (COD) 7149/04 TRANS 109 CODEC 337

Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter

Sammanfattning

Som en del av det tredje järnvägspaketet har kommissionen lagt fram ett förordningsförslag som gäller internationell transport av passagerare. Det föreslås bestämmelser om informationsskyldighet, särskild hjälp åt rörelsehindrade passagerare, ansvar för person- och sakskador, försening m.m. Transportören är strikt ansvarig för personskador upp till ett belopp om 220 000 euro. Ovan den nivån gäller ett presumtionsansvar. Ansvaret är obegränsat.

Sverige stödjer en harmonisering. Förordningen bör dock utformas så att den inte äventyrar den pågående ratifikationen av 1999 års COTIF (den internationella järnvägskonventionen).

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Järnvägspaketet

Under 2001 presenterade kommissionen vitboken "Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden" [KOM(2001)370 slutlig]. I denna vitbok behandlades frågor om utformningen av

gemenskapens transportpolitik de kommande tio åren. Politiken borde enligt kommissionen ha medborgarnas behov som utgångspunkt.

En målsättning för gemenskapen skulle enligt vitboken vara att flytta balansen mellan olika transportmedel för att ge nytt liv åt bland annat järnvägstrafiken. Tanken bakom detta var åtminstone delvis att öka de mest miljövänliga transportsättens attraktions- och konkurrenskraft.

I ett senare meddelande från kommissionen, ”Mot ett integrerat europeiskt järnvägsområde” (KOM[2002]18 slutlig), konstaterades att det behövdes gemenskapsåtgärder på detta område. Kommissionen hade genom olika undersökningar konstaterat att det förelåg många brister i kvaliteten på de tjänster som erbjuds internationella tågresenärer. Kritik mot den bristfälliga kvaliteten på de tjänster som erbjuds inom den internationella järnvägstrafiken hade också i olika sammanhang kommit kommissionen till del från enskilda.

Ett behov av starkare konsumentskydd för internationella tågresenärer har därtill konstaterats i kommissionens strategi för konsumentpolitik 2002–2006 (KOM[2002]208 slutlig).

Mot denna bakgrund har kommissionen presenterat ett flertal lagförslag och andra åtgärder för att uppnå målsättningen att skapa bättre järnvägstransporter inom EU. Ett första och andra järnvägspaket presenterades under 2001 respektive 2002. Det första järnvägspaketet innehöll åtgärder för att genomföra en reglerad konkurrensutsättning av marknaden för internationella godstransporter. Det andra paketet har som syfte att öppna marknaderna för nationella godstransporter (cabotage). Det innehåller också bland annat åtgärder för att stärka säkerheten vid järnvägstransporter och att inrätta en europeisk myndighet för järnvägssäkerhet.

Turen har nu kommit till det tredje järnvägspaketet. Paketet består av fyra nya förslag: 1. förslag till direktiv som rör behörighetsprövning av tåg- och lokförare på tåg som används för gods- och persontrafik inom gemenskapen, 2. förslag till förordning som rör internationella tågresenärers rättigheter, 3. förslag till direktiv som rör öppnandet av marknaden för järnvägstrafik och 4. förslag till förordning som rör kvaliteten på godstransport på järnväg.

I denna promemoria behandlas förslaget till förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter.

Förslaget till Europaparlamentets och rådets förordning om internationella tågresenärers rättigheter och skyldigheter

Syftet med förordningsförslaget är att fastställa rättigheter och skyldigheter för passagerare på internationella tågtransporter och att därigenom göra den internationella järnvägstrafiken mer attraktiv. Kommissionen har därvid önskat åstadkomma en reglering som ligger nära den som gäller vid flygtransporter.

Internationell passagerartransport med järnväg omfattas av ett internationellt regelverk i form av konventionen om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 (COTIF) jämte bihang (CIV). Bestämmelserna har utarbetats i den mellanstatliga organisationen OTIF (Organisation des Transports Internationaux Ferroviaires). Fördraget har ändrats genom ett protokoll från 1999.

Kommissionen har gjort gällande att COTIF, jämte bihang, inte ger ett tillräckligt gott skydd för passagerare och det därför är nödvändigt med åtgärder på gemenskapsnivå (se vidare nedan under ”Svensk ståndpunkt”).

Sammanfattningsvis innehåller förslaget således en allomfattande reglering av transportavtalet. När det gäller ersättning vid personskada är transportören strikt ansvarig upp till 220 000 euro. För skador utöver det beloppet har transportören ett så kallat presumtionsansvar. Det innebär att transportören för att undgå skadeståndsskyldighet måste bevisa att transportören inte vållat skadan. Vid dödsfall eller personskada är transportören skyldig att betala ersättning i förskott för att täcka omedelbara ekonomiska behov.

Transportören är också ansvarig för förseningar och för följdskador som orsakas av försening. Transportören har också ett skadeståndsansvar för skador på s.k. handresgods (bagage och andra tillhörigheter som inte är resgods) och resgods (bagage m.m. som överlämnats i transportörens vård). I dessa båda fall är ersättningsansvaret begränsat till 1 800 euro respektive 1 300 euro per resenär.

En passagerares anspråk på ersättning är underkastat preskription. Vid personskada är preskriptionstiden tre år från olycksdagen. Slutligen bör framhållas att flertalet av bestämmelserna i förordningen är tvingande till passagerarnas förmån.

Förordningen är indelad i nio kapitel om sammanlagt 45 artiklar, som innehåller allmänna bestämmelser (artikel 1 och 2), bestämmelser om information och biljetter (artikel 3–6), järnvägsföretagets ansvarighet (artikel 7–11), skadestånd och ersättning (artikel 12–17), gemensamma bestämmelser (artikel 18–26), funktionshindrade personer (artikel 27–31), säkerhet och tjänstekvalitet (artikel 32–36), information och kontroll av efterlevnaden (artikel 37–39) samt slutbestämmelser (artikel 40–45). Dessutom har tre bilagor fogats till förslaget, avseende information, biljetter och ersättning vid försening.

Innehållet i de enskilda bestämmelserna är följande:

Artikel 1: I den här artikeln anges förordningens syfte och tillämpningsområde.

Artikel 2: I den här artikeln definieras olika termer och begrepp.

Artikel 3: I den här artikeln fastställs att resenärer har rätt att erhålla information. Vilken information som skall ges anges i bilaga 1 till förordningen. I bilagan görs en uppdelning i information före, under och

efter resan. I artikeln regleras vad denna information skall omfatta och i vilken form den skall presenteras.

Artikel 4: Artikel 4.1 handlar om transportavtalet, att biljett skall utfärdas och dess bevisvärde. Artikel 4.2 gäller utfärdandet av biljetter och den information som skall finnas på biljetten. Enligt artikel 4.3 skall resenären ha rätt att överlåta en biljett som utfärdats i hans eller hennes namn till en annan person. Syftet med artikel 4.4 är att ta hänsyn till biljettsystemens utveckling, t.ex. elektroniska biljetter.

Artikel 5: Den här artikeln motsvarar artikel 3 i förordning 2299/89 om en uppförandekod för datoriserade bokningssystem. Det är enligt kommissionen mycket viktigt att garantera tillgången till dessa system för att garantera icke-diskriminerande tillgång till information samt slå vakt om kundintressena.

Artikel 6: I den här artikeln fastställs att resenärer har rätt att köpa en samordnad biljett som gäller för hela den internationella resan. För att denna rättighet skall kunna garanteras måste järnvägsföretagen vara skyldiga att samarbeta. Samarbetet är ett sätt för järnvägsföretagen att underlätta den internationella järnvägstrafiken. Artikel 6.3 gäller distributionskanaler för internationella tågbiljetter. I artikeln fastställs också under vilka omständigheter resenärer skall ha rätt att köpa biljetten på tåget.

Artikel 7: I den här artikeln regleras järnvägsföretagets ansvarighet om resenärer dödas eller skadas. Järnvägsföretaget är ansvarigt om olyckan inträffar medan resenären befinner sig på tåget eller i samband med på- eller avstigning. Järnvägsföretaget är i detta avseende också ansvarigt för infrastrukturförvaltaren. Enligt artikel 7.2 är järnvägsföretaget skyldigt att ha en försäkring på ett visst belopp. Motsvarande regler på flygets område återfinns i artikel 3.2 i förordning 889/2002.

Artikel 8: Den här artikeln handlar om järnvägsföretagets ansvarighet för handbagage i händelse av en olycka, både när resenären skadas och inte skadas. I det första fallet är järnvägsföretaget ansvarigt, men i det senare fallet endast om det begått ett fel.

Artikel 9: Den här artikeln gäller ansvarigheten för annat bagage än handbagage. Järnvägsföretaget är ansvarigt om skadan inträffade när resgodset var i deras vård.

Artikel 10: Enligt den här artikeln skall resenärer ha rätt till ersättning vid förseningar. Järnvägsföretaget är, utom under exceptionella omständigheter, ansvarigt för förseningar – även sådana som leder till att resenären missar en anslutning – och inställd trafik.

Artikel 11: Enligt den här artikeln har resenären rätt till ersättning för följdskador som uppkommer på grund av förseningar, missade anslutningar eller inställd trafik.

Artikel 12: Genom den här artikeln anpassas reglerna för tågtrafiken till reglerna inom flyget. Det innebär att järnvägsföretaget har ett strikt ansvar

och obegränsat ekonomiskt ansvar (inget begränsningsbelopp) om en resenär dödas eller skadas. Upp till ett belopp på 220 000 euro, vilket motsvarar ungefär 175 000 särskilda dragningsrätter (SDR), har järnvägsföretaget inte någon möjlighet att bestrida skadeståndsanspråket, såvida det inte är resenären själv som orsakat skadan eller dödsfallet. Vid högre belopp kan järnvägsföretaget bestrida skadeståndsanspråket, men måste då visa att det inte begått något fel. Även enligt CIV har järnvägsföretaget ett strikt ansvar om en resenär dödas eller skadas och behöver alltså inte ha begått något fel, men kan under vissa omständigheter bestrida skadeståndsanspråket. Den ansvarighet som införs genom det här förslaget är alltså striktare än enligt CIV. SDR är en internationell reservvaluta som skapades av Internationella valutafonden (IMF) 1969. SDR definieras som en valutakorg som i dag består av euro, japanska yen, brittiska pund och amerikanska dollar. Den används både inom flyget och på sjöfartsområdet samt i COTIF. Ur resenärssynpunkt har det ansetts lämpligare att använda euro som valuta i den här förordningen. Beloppen grundas emellertid på SDR, vilket förklarar de ojämna siffrorna. Genom artikel 12.3 införs en rätt för resenärernas barn.

Artikel 13: Den här artikeln ger resenären rätt till förskottsbetalning för att täcka de omedelbara behoven efter en olycka. Den motsvarar de regler som tillämpas inom flyget.

Artikel 14: I den här artikeln fastställs det maximala ersättningsbeloppet för skadat eller förstört resgods. Ersättningsbeloppet för handresgods motsvarar det i CIV (artikel 34), medan beloppet för annat resgods motsvarar det som tillämpas inom flyget (artikel 22.2 i rådets beslut 2001/539/EG).

Artikel 15: I den här artikeln fastställs att resenärer har rätt till ersättning vid förseningar. De belopp som anges i bilagan är differentierade beroende på typen av resa och dess varaktighet. I artikeln anges också inom vilken tidsfrist ersättningen skall utbetalas och hur utbetalning skall ske.

Artikel 16: Enligt den här artikeln har resenären rätt att få pengarna tillbaka eller att bokas om till annan resa när han eller hon missar en anslutning på grund av försening eller inställd trafik. Detsamma gäller inom flyget vid vägrad ombordstigning och inställd trafik eller när flygningar är kraftigt försenade.

Artikel 17: Enligt den här artikeln skall resenärer ha rätt till assistans vid försening, missad anslutning eller inställd trafik. Denna assistans omfattar kost, logi, transport och möjlighet att underrätta personer som berörs. Järnvägsföretaget skall på begäran intyga på biljetten att tåget varit försenat eller inställt. På så sätt blir det lättare för resenären att hävda sina rättigheter.

Artikel 18: I den här artikeln klargörs att förordningens ansvarsregler är tillämpliga även om en del av tågresan sker med färja, t.ex. om järnvägsvagnarna transporteras på färjan. Om de regler som gäller för färjetrafiken är mer förmånliga för resenären, skall emellertid dessa tillämpas. Förordningen skall även tillämpas vid tillfälligt avbrott i tågtrafiken varvid tågresenärerna befordras med annat transportmedel.

Artikel 19: Avsikten med den här artikeln är att slå fast att resenären, vid en internationell resa som tillhandahålls av flera på varandra följande järnvägsföretag, skall ha rätt att välja till vilket företag han eller hon vill rikta sin fordran. Järnvägsföretagen skall vara solidariskt ansvariga enligt principen ”en för alla – alla för en”.

Artikel 20: Syftet med den här artikeln är att tillvarata resenärernas rättigheter när det järnvägsföretag med vilket resenären har sitt avtal har överlåtit åt ett annat järnvägsföretag att utföra transporten.

Artikel 21: I den här artikeln anges för vilka järnvägsföretaget är ansvarigt. Förutom att företaget är ansvarigt för sina egna anställda och för andra personer vars tjänster det utnyttjar, är det också ansvarigt för infrastrukturförvaltarens personal.

Artikel 22: I den här artikeln anges att en fordran som grundas på den här förordningen endast kan riktas mot järnvägsföretaget på de villkor och med de begränsningar som fastställs i förordningen. Detsamma gäller ett anspråk som riktas mot en person för vilken järnvägsföretaget är ansvarigt.

Artikel 23: Den här artikeln handlar om preskriptionstiden för fordringar. Artikel 23.1 motsvarar artikel 60 i CIV, medan artikel 23.2 motsvarar de regler som tillämpas inom flyget. Därmed utökas preskriptionstiden med ett år jämfört med CIV.

Artikel 24: Artikel 24 gäller regressrätt.

Artikel 25: Genom artikel 25.1 slås det fast att undantag från de skyldigheter som fastställs i förordningen är ogiltiga. I artikel 25.1 klargörs att de regler som fastställs i förordningen är minimiregler och att det är tillåtet att erbjuda gynnsammare villkor.

Artikel 26: I den här artikeln anges ett undantag från ansvarsreglerna. Järnvägsföretaget skall inte vara ansvarigt om det kan visa att det var resenären själv som orsakade skadan. Detta gäller även om en resenär skadas eller dödas.

Artikel 27: Enligt den här artikeln skall funktionshindrade personer ha rätt att boka och erhålla en biljett för en internationell resa.

Artikel 28: Enligt artikel 28 har funktionshindrade personer rätt till assistans under förutsättning att de på förhand har underrättat järnvägsföretaget om sina behov. Denna assistans omfattar påstigning, tågbyte och avstigning. I denna artikel införs begreppet ”stationsförvaltare”, vilket är den person som skall ge assistans till funktionshindrade resenärer på järnvägsstationen.

Artikel 29: I den här artikeln anges vem som skall ansvara för att tillhandahålla assistans. Artikeln omfattar också bestämmelser om andra arbetsuppgifter

Artikel 30: Enligt den här artikeln har funktionshindrade personer rätt att begära assistans från järnvägsföretaget eller researrangören ombord på tåget samt vid på- och avstigning, under förutsättning att de på förhand har underrettat dessa om sina behov.

Artikel 31: Artikel 31 gäller mottagandet av anmälningar samt kommunikationen mellan järnvägsföretaget eller researrangören och järnvägsstationens ledningsorgan.

Artikel 32: Den här artikeln handlar om säkerheten på järnvägsstationer och ombord på tågen. Järnvägsföretagen måste samarbeta för att garantera resenärernas säkerhet.

Artikel 33: Syftet med den här artikeln är att garantera en viss kvalitet på de tillhandahållna tjänsterna. Normer för kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls inom den internationella järnvägstrafiken skall fastställas, kvaliteten skall kontrolleras av det järnvägsföretag som tillhandahåller tjänsten och resultaten offentliggöras.

Artikel 34: I artikel 34 fastställs ett system för handläggning av klagomål, vilket gagnar resenärerna. Där anges till vem resenärerna kan lämna klagomål, vilket språk som kan användas samt vem som skall svara och inom vilken tidsfrist. Enligt den här artikeln är järnvägsföretag skyldiga att offentliggöra hur många klagomål de mottar.

Artikel 35: I den här artikeln anges till vem en fordran skall riktas.

Artikel 36: I den här artikeln fastställs resenärernas skyldigheter. De skall ha en giltig biljett och uppföra sig väl.

Artikel 37: Enligt den här artikeln är järnvägsföretagen skyldiga att informera allmänheten om trafik som skall läggas ned.

Artikel 38: I den här artikeln anges att medlemsstaterna är skyldiga att utse ett organ som skall ansvara för att kontrollera att förordningen efterlevs.

Artikel 39: Enligt den här artikeln skall de utsedda organen samarbeta och utbyta information.

Artikel 40: I den här artikeln fastställs de påföljder som skall gälla vid överträdelse av bestämmelserna i förordningen.

Artikel 41: Artikel 41 gäller ändring av bilagorna.

Artikel 42: I den här artikeln anges hur de belopp som fastställs i förordningen kan ändras.

Artikel 43: I artikel 43 fastställs kommittéförfarandet.

Artikel 44: Enligt den här artikeln skall kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet och resultaten av denna förordning tre år efter dess ikraftträdande.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

I svensk rätt finns regler om järnvägstransport dels i järnvägstrafiklagen (1985:192), dels i lagen om internationell järnvägstrafik (1985:193). Vissa bestämmelser om multimodala passagerartransporter, dvs. transporter där fler än ett transportslag är involverat, finns dessutom i 15 kap. sjölagen (1994:1009).

Järnvägstrafiklagen och lagen om internationell järnvägstrafik är föremål för översyn inom ramen för Järnvägsutredningen (N 2001:09). Utredningen avses lägga fram sina förslag den 15 september 2004. Proposition på dessa förslag kan tidigast läggas 2005.

Förordningen har direkt effekt i alla medlemsstater när den har trätt i kraft. Vissa kompletterande bestämmelser måste dock införas. Detta gäller bland annat i fråga om vilken myndighet som skall utöva tillsyn över efterlevnaden av förordningen och i fråga om påföljder för överträdelse av bestämmelserna i förordningen.

1.3 Budgetära konsekvenser

Förslaget medför inte några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Regeringen har ännu inte hunnit bereda en färdig svensk ståndpunkt till förslaget. Preliminärt kan dock sägas att Sverige bör stödja en harmonisering av det rättsområde förslagen berör. Sverige bör även på detta område av transporträtten verka för att reglerna ger ett gott ersättningsrättsligt skydd för passagerare. Samtidigt är det viktigt att reglerna upprätthåller en väl avvägd balans mellan olika allmänna och enskilda intressen. Det kan finnas skäl att uppmärksamma att inte förslagen är för detaljreglerande, något som kan ske under den fortsatta beredningen inom regeringskansliet.

Ett särskilt problem är förhållandet mellan förordningen och den internationella regleringen av passagerartransporter, särskilt järnvägstransporter enligt COTIF. En ny version av denna överenskommelse antogs som nämnts under 1999 och regeringen avser att lämna proposition

under nästa år avseende svenskt tillträde. Kommissionens förslag avviker dock i vissa avseenden från den nya COTIF:en. Detta är inte lämpligt eftersom det skulle hindra ett svenskt tillträde till COTIF och Sverige bör därför verka för att reglerna inte får en sådan effekt.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Eftersom rådsbehandlingen inte inletts saknas uppgifter om andra medlemsstaters inställning.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Parlamentet har ännu inte avslutat sin första behandling.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget är för närvarande föremål för remissbehandling.

3 Övrigt

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Behandlingen av förslagen i rådet har ännu inte inletts. Från det nederländska ordförandeskapet har förutskickats att man inte avser att ta upp förslaget under sitt ordförandeskap hösten 2004. Detta skulle innebära att förhandlingarna avseende förslaget om passagerartransporter skulle kunna inledas tidigast under våren 2005.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund åberopat artikel 71.1 i fördraget. Europaparlamentet deltar i beslutsförfarandet genom medbeslutandeproceduren i artikel 251 i fördraget.

3.3 Fackuttryck/termer

SDR är en internationell reservvaluta som skapades av Internationella valutafonden (IMF) 1969. SDR definieras som en valutakorg som i dag

består av euro, japanska yen, brittiska pund och amerikanska dollar. Den används både inom flyget och på sjöfartsområdet samt i COTIF.

OTIF är den internationella järnvägsorganisationen (Organisation des Transports Internationaux Ferroviaires)

COTIF är den internationella järnvägskonventionen. Konventionen innehåller ett antal protokoll, bland annat de varigenom OTIF bildats.

CIV är det av underprotokollen till COTIF i vilket frågor om passagerartrafik regleras.

CIM är det underprotokoll till COTIF som behandlar frågor om godstrafik.