

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional trafik (SOU 2009:81)

Transportstyrelsen har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande. Med anledning av remissen önskar styrelsen anföra följande.

Sammanfattning

Transportstyrelsen delar uppfattningen att det är viktigt att passagerarnas rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik får ett förstärkt skydd. Styrelsen finner det också angeläget att resor med lokal och regional kollektivtrafik ges enhetliga rättigheter oavsett val av transportmedel, inte minst ur perspektivet konkurrensneutralitet.

Transportstyrelsen menar att betänkandets lagförslag närmare måste kommenteras och analyseras i förhållande till den reglering som finns i tillämpningsområdets aktuella EG-förordningar. Detta är särskilt viktigt eftersom lagförslaget är avsett att utgöra ett komplement till de aktuella förordningarna och även avser transporter som inte regleras av EG-rätten. Vidare bör det svenska lagförslaget, så långt det praktiskt är möjligt, ha ensade benämningar och definitioner med EG-lagstiftningen.

Transportstyrelsen anser att det finns allvarliga brister i betänkandets analys av såväl ekonomiska som miljömässiga konsekvenser av förslaget.

Transportstyrelsen föreslår att det prövas om inte en framtida lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik även ska omfatta tåg- och flygtaxi.

Transportstyrelsen anser att ansvaret för fullt tillgängliga bytespunkter närmare bör preciseras.

Övergripande synpunkter

Transportstyrelsens uppfattning är att det kan vara lämpligt att undanta den lokala och regionala kollektivtrafiken från de i utredningen aktuella EG-förordningarnas tillämpningsområde. Transportstyrelsen anser emellertid att det är en brist i utredningen att den inte närmare kommenterar lagförslagen i förhållande till den reglering som finns i EG-förordningarna. Särskilt med hänsyn till att den nya kollektivtrafiklagen till sin konstruktion är avsedd att utgöra ett komplement till de passagerarrättigheter som redan regleras av EG-rätten. I avsaknad av en sådan analys är det svårt att redan nu överblicka eventuella konsekvenser av den föreslagna lagstiftningen.

Inledningsvis bör det även påpekas att Sverige för närvarande inte beslutat om något undantag för kollektivtrafik från den sedan den 3 december 2009 gällande Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om tågresenärers rättigheter och skyldigheter (tågpassagerarförordningen). Utredningens förslag till en ny kollektivtrafiklag skulle därför endast omfatta spårväg, tunnelbana och taxi, dvs. endast de transportmedel som inte regleras av EG-rätten. Därtill bör observeras att Europaparlamentets och rådets förordningar om passagerares rättigheter vid busstransport respektive passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar för närvarande inte är antagna förordningar.

Den 10 mars kom rådet med sina synpunkter på antagandet av förordning om passagerares rättigheter vid resor till sjöss och på inre vattenvägar och ändring av förordning (EG) nr 2006/2004. Däri finns en del ändringar t ex i tillämpningsområdet av förordningen. Om detta kommer att överensstämja med den slutliga versionen antar Transportstyrelsen att det kommer återspeglas i tillämpningen av den svenska lagen också. T ex så undantar man i förslaget fartyg med mindre än 36 passagerare och fartyg som har mindre än tre besättningsmedlemmar som är ”responsible for the operation of the ship” m.m. Det ser ut som om detta kommer att få genomslag i Sverige när man läser det svenska lagförslaget 3 § där det framgår att lagen ska tillämpas på trafik som Sverige undantagit från 2 § i angivna förordningar. I dessa fall undantar ju inte Sverige denna trafik utan den omfattas inte av förordningen. Det är viktigt att betänkandets förslag inte leder till särkrav i Sverige.

Enligt Transportstyrelsens tolkning föreslår också rådet en sådan undantagsmöjlighet som utredaren efterfrågar vilket innebär att sjötrafiken om

förslaget blir verklighet kommer kunna omfattas av lagen, vilket är positivt för enhetligheten över trafikslagen.

Enligt förordning (2009:983) om behöriga myndigheter på järnvägstrafikområdet är Transportstyrelsen och Konsumentverket behöriga myndigheter att utöva tillsyn över att skyldigheter enligt tågpassagerarförordningen fullgörs. Det är bl.a. mot den bakgrunden olyckligt att Transportstyrelsen inte har ingått i den expertgrupp som tillsattes i samband med utredningen till nu föreliggande förslag om en ny kollektivtrafiklag.

Utredarens uppdrag innefattade dessutom att ta fram en definition och avgränsning av lokal och regional trafik. Detta är inte gjort vilket troligen beror på att det är svårt att klart och entydigt göra en sådan definition. Enligt Transportstyrelsen borde utredningen, med utgångspunkt av artikel 2.5 i tågpassagerarförordningen, tagit upp och beaktat olika faktorer som nämns i denna artikel, för att definiera en avgränsning av lokal och regional trafik.

Transportstyrelsen konstaterar vidare att det inte är möjligt att bedöma förslagets eventuella påverkan på miljön eftersom närmare analys av effekterna av föreslagen reglering saknas.

Någon konsekvensanalys av linjelagd båttrafik och anropsstyrd trafik har inte gjorts med hänvisning till att dessa verksamheter inte är av sådan storleksordning att de ändrar de övergripande slutsatserna av konsekvensanalysen. Transportstyrelsen ser detta som ytterligare en brist i konsekvensanalysen.

Transportstyrelsen anser att en trafikslagsövergripande lag är förenad med fördelar speciellt ur resenärens perspektiv. Eventuella konsekvenser för trafikföretagen och då särskilt i förhållande till varandras olika karaktär bör dock utredas i särskild ordning. Vad avser kostnader för de enskilda trafikföretagen är detta inte tillräckligt utrett.

I utredningen hänvisas till artikel 21 i tågpassagerarförordningen vad avser tillgänglighet för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Emellertid specificeras det inte närmare i utredningen vad som avses med tillgänglighet i kollektivtrafiken. Transportstyrelsen anser att det bör framgå av utredningen hur tillgänglighet definieras i förhållande till begreppet assistans.

Enligt lag (1979:558) om handikappanpassad kollektivtrafik ska de färdmedel som används så långt som möjligt vara tillämpade för resenärer med funktionshinder. I detta sammanhang bör noteras att vid ny- och ombyggnad gäller tekniska driftspecifikationer (TSD) för funktionshindrade, 2008/164/EG av vilken framgår krav på fysisk tillgänglighet för såväl rullande material som infrastruktur. Kraven omfattar exempelvis ramper, rulltrappor, hissar, plattformsbredd, plattformshöjd, sittplatser, ytterdörrar. TSD är genomförd i svensk lagstiftning genom JvSFS 2008:5.

Kap. 2 Bakgrund

Kap. 2.1

Av utredningen framgår att det idag inte finns någon särskild civilrättslig reglering av resenärers rättigheter för väg- eller järnvägstransport i Sverige. Transportstyrelsen noterar att det finns civilrättslig reglering i lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik genom vilken stora delar av bestämmelserna i fördraget om internationell järnvägstrafik av den 9 maj 1980 (COTIF 1980) är införlivade. I tågpassagerarförordningen, som gäller som lag i Sverige, ingår som bilaga ett av bihangen till COTIF 1999 och därigenom kan en del av den civilrättsliga regleringen sägas vara införd för den nationella tågtrafiken.

Kap. 3 Gällande rätt och EG-förordningar under utarbetning

Kap. 3.5

Av utredningen framgår (s. 53) att Vägverket, Banverket, Luftfartsstyrelsen respektive Sjöfartsverket enligt förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik inom vart och sitt område ska initiera, planera och följa upp anpassningen för handikappade.

Transportstyrelsen konstaterar, vad avser järnvägstrafiken, att Trafikverket har mandat att föreskriva om handikappanpassning av befintliga fordon och infrastrukturåtgångar, medan motsvarande krav på anpassning vid ny- eller ombyggnation regleras av TSD. Det kan noteras att Banverket, till skillnad från Sjöfartsverket, inte använt sitt mandat att meddela sådana föreskrifter.

Kap. 3.10

Av utredningen framgår (s. 62) att järnvägsföretag respektive stationsförvaltare i överensstämmelse med TSD och med hänvisning till artikel 21 i tågpassagerarförordningen ska lämna assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Transportstyrelsen noterar att TSD endast innehåller krav på fysisk tillgänglighet men inte några krav på assistans eller det s.k. omhändertagandet. Det bör även tilläggas att begreppet person med funktionshinder är definierat vidare i TSD:n än i tågpassagerarförordningen.

Kap. 4 Lagens tillämpningsområde och ansvariga aktörer

Kap. 4.3.5

I utredningen föreslås att en del resor med tåg, buss, båt och taxi inte definieras som kollektivtrafik. När det gäller tåg och buss finns olika typer av turism- och beställningstrafik. Det kan exempelvis handla om att resan kombineras med ett evenemang inom underhållning, en hotellvistelse eller liknande. Denna typ av trafik kan gå med en viss regelbundenhet men definieras ändå inte som kollektivtrafik.

Transportstyrelsen anser emellertid att tåg- eller flygtaxi har en så tydlig koppling till "hela resan"-perspektivet att dessa transporter bör omfattas av lagen om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik.

Kap. 4.4.2.

Enligt förslaget kommer det att på vissa fullt tillgängliga bytespunkter finnas så många som fyra till fem ägare, exempelvis kommun, Jernhusen, Banverket etc. Gränssnittet mellan dessa aktörer är emellertid inte definierat i lagförslaget. Transportstyrelsen anser att ansvarsförhållandet behöver klargöras så att det tydligt framgår vad respektive aktör ansvarar för och hur helheten hålls ihop dem emellan. Vidare behöver det klargöras hur ansvaret ska utformas på de mindre bytespunkterna och innebörden av ett sådant ansvar.

Enligt kommittédirektivet är det viktigt att stärka de s.k. resecentrens attraktivitet och att konkurrensneutrala villkor ska tillämpas för att medge olika operatörers tillgång till dessa resecentra. Av utredningen ska vidare framgå huruvida det finns ett behov av lagstiftning för att uppfylla dessa krav.

Transportstyrelsen anser att utredningen inte ger något svar på behovet av en sådan reglering för att stärka bytespunkternas attraktivitet.

Kap. 5 Rätt till information

För att resenärerna ska nås av en tydlig, enhetlig och tillförlitlig information ska kollektivtrafikföretagen enligt utredningen vara skyldiga att ansluta sig till ett samordnat informationssystem. I motsats till vad som anges i utredningen (s. 91) har ansvarig myndighet för systemets utveckling ännu inte utpekats. Banverket har däremot genom järnvägsförordningen (2004:453) lämnats mandat att meddela föreskrifter vad avser den information som järnvägsföretag ska lämna om sitt trafikutbud.

Vidare framgår att ansvarig myndighet vid utfärdande av föreskrifter gällande ett samordnat informationssystem ska utgå från vad som redan är reglerat i EG-rätten (s. 92). I artikel 10 i tågpassagerarförordningen finns ett krav att järnvägsföretag och biljettutfärdare ska använda ett datoriserat informations- och bokningssystem (CIRSRT) när de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet (TSD) avseende detta system är klart. Det är oklart i förslaget huruvida även kollektivtrafiken ska ansluta sig till detta system. I sammanhanget bör påpekas att Transportstyrelsen deltagit i arbetet med att ta fram reglering för detta system och att Transportstyrelsen är ålagd att utöva tillsyn över att järnvägsföretagen anpassar sina system i enlighet med införandeplanen i TSD:n. Som framgår av tågpassagerarförordningen, artikel 10.3 ska kommissionen på förslag av Europeiska järnvägsbyrån anta denna TSD för telematikapplikationer senast den 3 december 2010.

Kap. 5.2.4.

Utredningen pekar på att resenärer ofta ser brister i informationen i samband med störningar i trafiken. Utredningen föreslår därför att transportören ska vara skyldig att lämna information om störningar i trafiken eller på bytespunkter. Ansvar för informationen kan delas på olika aktörer. Förvaltaren av en bytespunkt ska medverka till att kvalitetshöja resandet genom att bl.a. sträva efter realtidsinformation till passagerarna. Utredningens förslag är att eventuella störningar i trafiken ska samlas i ett samordnat informationssystem. Utredningen

ger emellertid inte förslag om finansiering av ett sådant informationssystem. Därtill kvarstår frågan om vem som slutligen ska ansvara för att en samordning sker.

Kap. 5.2.5.

Vad avser begreppet tillgänglighet anser Transportstyrelsen att det är viktigt att begreppet närmare analyseras och ställs i relation till hur tillgänglighet har reglerats i EG-förordningarna och hur tillgänglighet tidigare har definierats.

Kap. 6 Rättigheter vid förseningar

Kap. 6.5.1

Enligt utredningen är transportören fri från ansvar om förseningen orsakas av väderförhållanden. Motsvarande undantag för force majeure situationer finns inte i tågpassagerarförordningen. Utredningen anger dock inte de skäl som motiverar denna skillnad.

Kap. 6.6

I avsnitt 6.6 gällande regressrätt framhåller utredaren att svensk lag inte reglerar rätten till regress inom transportområdet. Utredaren hävdar att enligt artikel 11 i direktiv 2001/14/EG ska en bestämmelse om regressrätt införas i svensk lag. Vidare konstateras att den nämnda direktiv bestämmelsen ännu inte har införlivats i svensk lagstiftning, men att det inom Regeringskansliet under sommaren 2009 pågick ett arbete för införlivande.

Avsikten med bestämmelsen i direktivet är att ge, inte bara infrastrukturförvaltare, utan även järnvägsföretag och de som har auktorisation att organisera järnvägstrafik incitament att bedriva sin verksamhet på ett sätt som motverkar trafikstörningar. Med trafikstörningar avses avvikelser från de villkor om nyttjande av tågläge som överenskommits i trafikeringsavtal mellan å ena sidan infrastrukturförvaltare och å andra sidan järnvägsföretag eller organisatör av järnvägstrafik. Infrastrukturförvaltaren åtar sig i ett sådant avtal att tillhandahålla den kapacitet som behövs för att tåget ska kunna framföras enligt tågets tidtabell, medan järnvägsföretaget/organisatören åtar sig att framföra tåget enligt denna tidtabell.

Parterna ska enligt bestämmelsen minimera störningarna med hjälp av verksamhetsstyrning genom kvalitetskrav på utförandet. Det faktum att verksamhetsstyrningen ska utgöra en del av eller i vart fall vara kopplad till avgiftssystemet avseende infrastrukturen innebär att avsikten är att ekonomiska styrmedel ska användas, även om detta inte explicit anges i bestämmelsen. Artikel 11 i direktiv 2001/14/EG innehåller dock, i motsats till vad utredaren gör gällande, inga bestämmelser om regressrätt. Det finns i och för sig inget hinder i bestämmelsen för att ersättningarna ska baseras på faktiska ekonomiska skador som en annan part drabbas av, men det finns inte heller något krav på en sådan koppling. Vad Transportstyrelsen känner till kommer inte heller i den bestämmelse i järnvägslagen som planeras för att införliva artikel 11 i direktivet att anges att en felande part ska betala den andra partens faktiska kostnader. Ersättningen ska i stället baseras på vad som är lämpligt för att förebygga störningar i trafiken.

Regler om järnvägsföretagets rätt att vända sig mot infrastrukturförvaltaren med regresskrav finns i ett av bihangen till COTIF 1999, bihang CUI med enhetliga rättsregler för avtal om nyttjande av infrastruktur i internationell järnvägstrafik. Sverige har, liksom de andra EU medlemsländerna, uppmanats av EU Kommissionen att vid ratificering av COTIF 1999 deklarerar att dessa regler inte ska tillämpas. Anledning är att de delar av CUI som rör trafikeringsavtalets innehåll delvis står i strid med EG rätten.

Kap. 7 Rättigheter för personer med funktionsnedsättning

Kap.7.3

Vad avser utredningens förslag att en person med funktionsnedsättning endast får nekas ombordstigning om transporten strider mot gällande säkerhetsbestämmelser eller med hänvisning till fordonets storlek eller utformning, bör detta enligt Transportstyrelsens uppfattning utredas och analyseras ytterligare. Vid en analys bör det närmare framgå eventuella konsekvenser av utredningens förslag om undantag för exempelvis äldre fordon. Kan ett sådant undantag leda till att ett trafikföretag använder sig av äldre fordon för att undvika utredningens krav om tillgänglighetsanpassning?

Kap.7.5.2

Transportstyrelsen anser att det finns frågetecken kring hur utformningen av en ny plan- och bygglag, som omnämns i utredningen, förhåller sig till regleringen i TSD för funktionshindrade.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Staffan Widlert. Fördragande i ärendet har varit utredaren Per Wickenberg. I ärendets slutliga beredning har avdelningschefen Jacob Gramenius samt enhetscheferna Thom Thavenius och Åsa Tysklind medverkat.

Staffan Widlert