

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av järnvägstransportlagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att järnvägstransportlagen ändras. Till lagen fogas bestämmelser om tillämpningen i Finland av Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

Förordningen ska i princip tillämpas på tågresor och tjänster som järnvägsföretag tillhandahåller i Finland. Järnvägssamtrafi-

ken mellan Finland och Ryssland undantas dock från tillämpningsområdet. Dessutom kommer vissa av förordningens bestämmelser inte heller att tillämpas på regionalstågstrafiken i huvudstadsregionen.

Lagen avses träda i kraft den 3 december 2009 samtidigt som gemenskapsförordningen träder i kraft.

MOTIVERING

1 EU-förordningen om järnvägars ansvar

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer, nedan *förordningen om järnvägars ansvar*, antogs i december 2007. Den träder i kraft den 3 december 2009 och ska då tillämpas direkt i samtliga medlemsstater.

Tillämpningsområdet för förordningen om järnvägars ansvar anges i kapitel I. Under beredningen utgick man från att förordningen skulle vara tillämplig endast på internationella järnvägstransporter. Detta hade i praktiken betytt att förordningen inte alls skulle ha blivit tillämplig i Finland. Efter en framställning av Europaparlamentet utvidgades dock tillämpningsområdet i det sista skedet till att omfatta även nationella järnvägstransporter. Verkningsarna av denna utvidgning, som kom alldeles i slutet av beredningen, blev inte föremål för någon noggrannare bedömning. En del av förpliktelserna är sådana att det inte är ändamålsenligt att tillämpa dem på nationella järnvägstransporter, åtminstone inte i alla

medlemsstater. Därför inskrevs det i förordningen en rätt för medlemsstaterna att medge dispens som begränsar tillämpningen i fråga om nationella järnvägstransporter.

En medlemsstat får medge tre slag av dispens för att begränsa tillämpningsområdet. Det kan gälla allmän begränsning av tillämpningsområdet i nationell trafik (artikel 2.4), i stads- och förortstrafik och i regional trafik (artikel 2.5) och i trafik mellan medlemsstaten och tredjestat (artikel 2.6). Den dispens som avses i punkterna 4 och 5 får dock inte beviljas i fråga om de bestämmelser som gäller underlättandet av tillgång till biljetter (artikel 9), järnvägsföretagens skadeståndsansvar (artikel 11), järnvägsföretagens försäkringsskyldighet (artikel 12), möjligheterna att resa med tåg för personer med nedsatt rörlighet (artiklarna 19 och 20.1) och åtgärder som avser att trygga resenärers säkerhet (artikel 26). Medlemsstaterna ska bevilja dispens på klara, tydliga och icke-diskriminerande grunder.

I kapitel II i förordningen finns bestämmelser om hur transportavtal ska ingås och om informationen till tågresenärer före och under

resan samt om bokning och biljettförsäljning. I kapitlet finns också bestämmelser om ibruktagandet av kompatibel reseinformation och kompatibla bokningssystem. Enligt kapitlet blir det inte heller möjligt att frångå bestämmelserna i förordningen genom avtal till nackdel för resenärerna.

Kapitel III gäller järnvägsföretagens ansvar för skador eller dödsfall vid olyckor samt för försvinnanden av inskrivet resgods och handresgods. I kapitlet finns också bestämmelser om järnvägsföretagens skyldighet att teckna ansvarsförsäkring eller vidta andra åtgärder för att de ska kunna infria sitt ansvar enligt förordningen.

I kapitel IV finns bestämmelser om järnvägsföretagens ansvar vid förseningar eller inställelse.

Kapitel V gäller skyldigheten att fastställa icke-diskriminerande regler för befordran av personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet och om den information och assistans som de ska få på järnvägsstationerna och ombord på tågen. I kapitlet finns också bestämmelser om ersättning för rörlighetshjälpmedel eller annan särskild utrustning.

Kapitel VI innehåller bestämmelser om järnvägsföretags, infrastrukturförvaltares och stationsförvaltares skyldigheter att vidta åtgärder för att garantera resenärernas säkerhet och om hur klagomål ska framställas och handläggas. I kapitlet finns också bestämmelser om upprättande och kontroll av kvalitetsnormer.

Kapitel VII innehåller bestämmelser om järnvägsföretags, stationsförvaltares och researrangörers skyldigheter att informera resenärerna om de rättigheter som resenärerna har enligt förordningen och om medlemsstaternas skyldighet att utse en eller flera myndigheter som ska svara för att förordningen efterlevs. Slutbestämmelserna ingår i kapitel VIII.

2 Nuläge

Gällande bestämmelser om resenärer och resgods återfinns i järnvägstransportlagen (1119/2000). Bestämmelserna om ersättning för skador på resenärer och handresgods ingår däremot i lagen om ansvar i spårtrafik (113/1999).

De bestämmelser om transport av passagerare och resgods som finns i järnvägstransportlagen motsvarar i huvudsak bilaga A till den s.k. COTIF-konventionen om internationell järnvägstrafik (FördrS 52/2006). I fråga om ansvaret vid förseningar avviker dock de nationella bestämmelserna betydligt från bestämmelserna i COTIF. Med stöd av 21 § i järnvägstransportlagen är ett järnvägsföretag skyldigt att ersätta den skada som en försening av en tågtur orsakar en passagerare, dock högst 5 000 euro per passagerare. Ersättningsskyldighet föreligger dock inte vid en sådan försening för vilken en passagerare på grund av transportens natur, väderleksförhållanden, den tid som behövs för byte av transportmedel eller andra omständigheter som ansluter sig till transporten skäligen kan förväntas ha berett sig på. Järnvägsföretaget befrias dessutom från ersättningsskyldigheten, om företaget visar att det har vidtagit alla de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra skadan.

På järnvägstransporter mellan Finland och Ryssland tillämpas 1996 års överenskommelse om järnvägssamtrafik mellan Finland och Ryssland (FördrS 48/1997) och de bilaterala avtal som har träffats med stöd av den. Under den finsk-ryska konferensen i april 2005 om järnvägssamtrafik beslutade man revidera avtalssystemet i dess helhet. Förhandlingarna pågår.

3 Bedömning av olika alternativ för reglering

Bestämmelserna i EU-förordningen om järnvägars ansvar ska tillämpas direkt från det att den träder i kraft. Det behövs dock kompletterande nationella bestämmelser till den del det bedöms nödvändigt att bevilja dispens enligt artikel 2.4—2.6 som ger medlemsstaterna rätt att begränsa förordningens tillämpningsområde.

3.1 Dispens för att uppskjuta tillämpningen i inhemsk trafik

Med stöd av artikel 2.4 i förordningen om järnvägars ansvar får en medlemsstat bevilja dispens från tillämpningen av förordningen, med undantag av de bestämmelser som anges

i avsnitt 1, i fråga om samtliga järnvägstransporttjänster i hemlandet. Dispens får beviljas för fem år i sänder och den får förnyas två gånger. Det är alltså möjligt att uppskjuta tillämpningen med sammanlagt femton år.

Finsk lagstiftning och praxis inom aktiebolaget VR garanterar redan i dagens läge ett sådant skydd för resenärerna som i stora drag är detsamma eller bättre än vad som bestäms i EU-förordningen. Under beredningen av ikraftträdandet av förordningen har VR ansett att dispens dock bör beviljas i fråga om de måltider och förfriskningar som avses i artikel 18.2 a. Enligt den bestämmelsen ska resenärerna vid förseningar som överstiger 60 minuter kostnadsfritt erbjudas måltider och förfriskningar som står i skäligen proportion till väntetiden, om dessa finns att tillgå ombord på tåget eller på stationen eller rimligen kan anskaffas. VR-bolaget har motiverat sitt förslag med att det inte kan garanteras eller ordnas servering på grund av bl.a. det stora antalet resenärer och begränsade resurser.

Bestämmelsen i artikel 18.2 a är flexibel och förpliktar inte järnvägsföretagen att på förhand ordna med servering eller att förse alla tåg med restaurangtjänster. Det är dock motiverat att förutsätta att måltider och förfriskningar ska serveras, om de antingen finns att tillgå ombord på tåget eller på stationen eller kan skaffas fram inom rimlig tid.

Dispens enligt artikel 2.4 är inte motiverad.

3.2 Dispens för stads- och förortstrafik och för regional trafik

Enligt artikel 2.5 i förordningen om järnvägars ansvar får en medlemsstat undanta stads- och förortspersontrafik samt regional persontrafik från tillämpningen av bestämmelserna i EU-förordningen. Undantaget får gälla antingen hela förordningen utom bestämmelserna i avsnitt 1, eller enskilda förpliktelser. Om en medlemsstat medger undantag gäller detta tills vidare.

Den stads- och förortspersontrafik samt regionala persontrafik som avses i förordningen gäller i Finland regionaltågstrafiken inom pendlingsområdet i huvudstadsregionen (banavsnitten Helsingfors—Kyrkslätt, Helsingfors—Karis, Helsingfors—Vandaforsen,

Helsingfors—Riihimäki, Helsingfors—Lahtis). Dessutom kan trafiken på banavsnittet Riihimäki—Lahtis, som i dagens läge i fråga om persontrafiken endast trafikeras med regionaltåg, betraktas som sådan trafik.

Regionaltågstrafiken i huvudstadsregionen är av märkbart annan typ än den vanliga inhemska fjärrtrafiken. Inom regionaltågstrafiken är antalet dagliga resenärer högt och snittresorna är korta. I stället för en engångsbiljett som gäller från en station till en annan har de som reser med regionaltåg vanligen seriebiljetter eller periodkort som berättigar till resor inom en viss zon.

Under beredningen av ärendet har det förts fram att tillämpningen av särskilt följande bestämmelser blir problematisk inom regionaltågstrafiken: biljettförsäljning och bokningssystem (artikel 10), systemet med schablonersättning på basis av biljettpriset (artikel 17), assistans vid förseningar (artikel 18) och assistans på järnvägsstationer till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet (artiklarna 22—24).

Det system för biljettförsäljning och bokning som avses i förordningen utgår från att en biljett köps till ett visst tåg. Inom huvudstadsregionens pendlingsområde används numera två olika system där biljett kan köpas för olika zoner, dvs. systemet för SAD-regionen och systemet för VR-zonerna. I bägge systemen köper man biljett för en sträcka inom en eller flera zoner och inte till ett bestämt tåg. Systemet fungerar bra och resenärerna skulle inte vara särskilt betjänta av en ändring av systemets grundprinciper. Ändringarna skulle innebära betydande kostnader för dem som upprätthåller systemen. Därför anses det motiverat att föreslå att artikel 10 om system för biljettförsäljning och bokning inte ska tillämpas inom regionaltågstrafiken.

Enligt förordningen har resenärerna rätt till en schablonersättning vid förseningar som räcker minst 60 minuter, oberoende av den skada som förseningen gett upphov till. Ersättningssumman bestäms enligt biljettpriset så att den vid en försening kan uppgå till högst 50 % av biljettpriset. Inom regionaltågstrafiken skulle den typiska schablonersättningen med beaktande av biljettpriset i allmänhet utgöra några euro. Vid omfattande

förseningar kan ersättning sökas av tusentals personer, varvid det arbete som följer inte står i rimlig proportion till den nytta som schablonersättningen innebär för resenärerna. Med hänsyn till detta och med beaktande av att resenärerna enligt 21 § i järnvägstransportlagen har rätt att vid förseningar få ersättning för ekonomisk skada som kan påvisas, t.ex. kostnader som beror på att man missat en anslutning, föreslås det att artikel 17 om systemet med schablonersättning inte ska tillämpas inom regionalstågstrafiken.

Enligt förordningen är ett järnvägsföretag skyldigt att kostnadsfritt erbjuda resenärerna måltider och förfriskningar som står i skälig proportion till väntetiden i sådana fall där en försening överstiger 60 minuter, om förfriskningar m.m. finns att tillgå ombord på tåget eller på stationen eller rimligen kan anskaffas. Vid försening är järnvägsföretaget också skyldigt att vid behov ordna inkvartering för resenärerna och transport mellan stationen och inkvarteringsplatsen. I praktiken blir inkvarteringsskyldigheten inte tillämplig inom regionalstågstrafiken. Det är också uppenbart att det vid förseningar rimligtvis kommer att bli möjligt att uppfylla serveringsförpliktelserna endast i fråga om en mycket liten, slumpmässigt utvald grupp resenärer. Därför anses det motiverat att föreslå att förpliktelserna avseende måltider och inkvartering i artikel 18.2 a och 18.2 b inte ska tillämpas inom regionalstågstrafiken.

I förordningen åläggs järnvägsföretag, stationsförvaltare, biljettutfärdare och researrangörer att i samråd se till bl.a. att personer med funktionshinder eller personer med nedsatt rörlighet kan stiga på eller stiga av tåget på önskad bemannad station och att han eller hon har tillgång till samma tjänster ombord på tåget som övriga passagerare. Som huvudregel förutsätts det att assistans begärs minst 48 timmar på förhand och att personen med funktionshinder eller med nedsatt rörlighet finner sig på utsedd plats vid den tidpunkt som avtalats med järnvägsföretaget eller stationsförvaltaren.

I praktiken är det svårare att uppfylla assistansskyldigheten inom regionalstågstrafiken än inom övrig tågtrafik. Trots de praktiska svårigheterna och de kostnader som följer av assistansskyldigheten har man under bered-

ningen av propositionen ansett att möjligheterna för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet att använda sig av tjänsterna inom regionalstågstrafiken ska ställas i första rummet. Därför föreslås det att artiklarna 22—24 om assistans till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet ska följas fullt ut även inom regionalstågstrafiken och att något undantag inte ska beviljas. Förslaget är i linje med FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, vilken Finland har undertecknat. I konventionen förutsätts det bl.a. att personer med funktionshinder ska ha rätt till fri rörlighet på samma villkor som andra och konventionsparterna åläggs att göra det möjligt för personer med funktionshinder att röra sig så självständigt som möjligt.

Med stöd av vad som sagts konstateras det som en sammanfattning att dispens för regionalstågstrafik föreslås i fråga om systemen för biljettförsäljning och bokning i artikel 10, schablonersättningarna i artikel 17 och måltids- och inkvarteringsskyldigheten i artikel 18.2 a och 18.2 b.

3.3 Dispens i fråga om trafiken mellan Finland och Ryssland

Enligt artikel 2.6 i förordningen om järnvägars ansvar får en medlemsstat bevilja dispens från bestämmelserna i förordningen för sådan persontrafik där en del av trafiken tillhandahålls utanför gemenskapen. En förutsättning för dispens är att en betydande del, inbegripet minst ett stationsuppehåll enligt tidtabell, tillhandahålls utanför gemenskapen. Till skillnad från de övriga undantagen gäller dispensen enligt punkt 6 förordningen i dess helhet. Dispensen får beviljas för en tid av högst 5 år, men den får förnyas.

Persontågstrafiken mellan Finland och Ryssland uppfyller förordningens dispensvillkor. De krav som förordningen ställer är inte till alla delar förenliga med det system för järnvägssamtrafik som ska tillämpas. Det är med andra ord nödvändigt med dispens redan av den anledningen att en tillämpning av förordningen skulle strida mot Finlands internationella förpliktelser enligt den finskryska överenskommelsen. Dessutom bör man märka att det ryska järnvägsföretaget OAO

RZD sköter verksamheten på den ryska sidan och att alla biljetter till resenärer som ska åka till Finland säljs genom det ryska företagets biljettförsäljning. Tågen Repin och Tolstoj som används i trafiken är ryskt materiel.

Med hänsyn till alla dessa omständigheter anses det nödvändigt med en fem års dispens från bestämmelserna i förordningen i fråga om persontågtrafiken mellan Finland och Ryssland. Redan i dagens läge verkar det klart att förutsättningarna för dispens kommer att finnas kvar också om fem år. Därför är det inte ändamålsenligt att tidsbegränsa dispensen i den nationella lagstiftningen.

4 Föreslagna ändringar

Det föreslås att järnvägstransportlagen ska få en ny 8 a § om tillämpningen i Finland av EU-förordningen om järnvägars ansvar. Utgångspunkten är att förordningen ska tillämpas i Finland på de järnvägsresor och järnvägstjänster som tillhandahålls av järnvägsföretag.

I den föreslagna paragrafens 2 mom. undantas dock järnvägssamtrafiken mellan Finland och Ryssland från förordningens tillämpningsområde. Förordningen om järnvägars ansvar ska sålunda inte tillämpas på den järnvägstrafik som omfattas av avtalsarrangemangen om järnvägssamtrafik mellan Finland och Ryssland.

Enligt paragrafens 3 mom. ska vissa av förordningens bestämmelser inte tillämpas i regionaltågtrafiken i huvudstadsregionen. I momentet avses med regionaltågstrafik persontågstrafik på korta sträckor mellan huvudstadens centrum å ena sidan och förstäder och operativa centra med egen förvaltning och egna tjänster å andra sidan, t.ex. kommuncentra. För tydlighetens skull räknas de banavsnitt inom regionaltågtrafiken upp i momentet som kan anses uppfylla förutsättningarna i artikel 2.5 i förordningen om järnvägars ansvar. I praktiken omfattar undantaget den järnvägstrafik i huvudstadsregionen som trafikeras med bokstavsmärkta tåg.

I regionaltågtrafiken på de uppräknade banavsnitten ska reseinformationssystemet enligt artikel 10 inte tillämpas, utan biljetter kommer även i fortsättningen att tillhandahållas inom de nuvarande biljettsystemen

som bygger på zongränser. Den föreslagna inskränkningen i tillämpningsområdet gäller också ersättning av biljettpriset enligt artikel 17. De som reser med regionaltåg i huvudstadsregionen kommer sålunda vid förseningar att sakna rätt till schablonersättning enligt förordningen om järnvägars ansvar, men de kommer även i fortsättningen att ha rätt till ersättning på de villkor som anges i 21 § i järnvägstransportlagen för skada som de lidit vid förseningar. Enligt förslaget kommer inte heller artikel 18.2 a och 18.2 b om måltids- och inkvarteringsskyldigheten att tillämpas i regionaltågtrafiken i huvudstadsregionen.

5 Propositionens konsekvenser

Förordningen om järnvägars ansvar ska i princip tillämpas i sin helhet också inom den inhemska järnvägstrafiken. De begränsningar av tillämpningsområdet som föreslås i denna proposition innebär dels att de kostnader som förordningen medför blir mindre för järnvägsföretag och andra aktörer, dels att resenärernas rättigheter försämrats.

I fråga om kostnaderna för järnvägsföretag och andra aktörer är undantaget som gäller biljettförsäljningen i huvudstadsregionen viktigast, eftersom en övergång till det biljettförsäljnings- och bokningssystem som anges i förordningen skulle förutsätta en total reform av de nuvarande biljettförsäljningssystemen. Resenärerna skulle i praktiken inte ha någon större nytta av reformen, eftersom det kan antas att på grund av regionaltågtrafikens karaktär har resenärerna endast sällan behov av att boka biljett till ett visst tåg eller en viss sittplats.

Det att ett system med schablonersättning enligt förordningen om järnvägars ansvar inte börjar tillämpas inom regionaltågtrafiken i huvudstadsregionen kommer att innebära att vid förseningar har resenärerna rätt att få ersättning enligt järnvägstransportlagen endast för den faktiska skadan. Den schablonersättning som betalas en enskild regionaltågsresenär kommer dock i praktiken att vara mycket liten, eftersom ersättningens storlek uppgår till 25 eller 50 % av biljettpriset beroende på hur lång förseningen är. I händelse av omfattande förseningar kan ak-

tiebolaget VR orsakas betydande kostnader inte bara till följd av schablonersättningarna utan också på grund av handläggningen av ersättningsanspråken och utbetalningarna av ersättningarna.

Slopandet av skyldigheten att tillhandahålla måltids- och inkvarteringstjänster bedöms ha liten praktisk betydelse för VR:s kostnader på grund av att de skyldigheter som anges i förordningen i praktiken skulle komma i fråga endast sällan i regionaltågstrafiken i huvudstadsregionen. Av samma anledning blir konsekvenserna också små för resenärerna i fråga om undantaget från tillämpningsområdet.

6 Beredningen av propositionen

Justitieministeriet har i samråd med kommunikationsministeriet utarbetat en promemoria, daterad 10.3.2009, om lagstiftningsåtgärder som hör samman med ikraftträdandet av EU-förordningen om järnvägars ansvar, särskilt om när det är motiverat att Finland använder sig av den rätt som medlemsstaterna har enligt artikel 2.4—6 att bevilja dispens från tillämpningen av bestämmelserna i förordningen, helt eller delvis.

Justitieministeriet skickade ut promemorian på remiss till 18 myndigheter och organ. Till största delen förenade sig remissinstanserna med de synpunkter som presenterades i promemorian. Avvikande meningar fördes

dock i stor utsträckning fram i fråga om det preliminära förslaget att bevilja dispens från skyldigheten att inom regionaltågstrafiken lämna assistans enligt artiklarna 22—24 till personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. Till skillnad från förslaget i promemorian ansåg dessutom Konsumentverket och Finlands Konsumentförbund rf att schablonersättningen enligt artikel 17 inte bör avdras från den ersättning som betalas ut enligt 21 § i järnvägstransportlagen. Ett remissmandrag har utarbetats i justitieministeriet (Utlåtanden och utredningar 2009:15)

Propositionen har beretts vid justitieministeriet. Till följd av remissutfallet föreslås ingen dispens för regionaltågstrafiken i fråga om skyldigheten att tillhandahålla assistans för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet. I förslaget ingår inte heller någon bestämmelse om att en schablonersättning enligt artikel 17 ska dras av från den ersättning som betalas ut enligt 21 § i järnvägstransportlagen.

7 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 3 december 2009 samtidigt som EU-förordningen om järnvägars ansvar träder i kraft.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av järnvägstransportlagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till järnvägstransportlagen av den 15 december 2000 (1119/2000) en ny 8 a § som följer:

8 a §

Gemenskapsbestämmelser om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer

Bestämmelser om järnvägsföretags verksamhet finns dessutom i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (*förordningen om järnvägars ansvar*).

Förordningen om järnvägars ansvar tillämpas inte inom järnvägssamtrafiken mellan Finland och Ryssland.

Artikel 10 om reseinformationssystem och bokningssystem, artikel 17 om ersättning av

biljettpriset och artikel 18.2 a och 18.2 b om skyldigheten att tillhandahålla måltider och inkvartering i förordningen om järnvägars ansvar tillämpas inte inom regionaltågstrafiken på följande banavsnitt:

- 1) Helsingfors—Kyrkslätt,
- 2) Helsingfors—Karis,
- 3) Helsingfors—Vandaforsen,
- 4) Helsingfors—Riihimäki,
- 5) Helsingfors—Lahtis,
- 6) Lahtis—Riihimäki.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 26 juni 2009

Republikens President

TARJA HALONEN

Justitieminister *Tuija Brax*