

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-01-30

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

EU:s nya tågpassagerarförordning

Enligt en lagrådsremiss den 22 december 2022 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2014:1344) med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar,
2. lag om ändring i lagen (2015:953) om kollektivtrafikresenärers rättigheter,
3. lag om ändring i järnvägstrafiklagen (2018:181),
4. lag om ändring i paketreselagen (2018:1217).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Charlotte Olvon.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslagen i remissen

I lagrådsremissen lämnas förslag till lagändringar med anledning av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/782 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (tågpassagerarförordningen), som antogs i april 2021. Förordningen ersätter en tidigare förordning från år 2007.

Förordningen innehåller regler om bland annat rätt till ersättning vid förseningar och om vilken information som resenärerna ska få. I förordningen finns också bestämmelser om åtgärder som syftar till att underlätta för personer med funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet att resa.

Förslagen innebär att undantag från förordningens regler ska göras för lokala och regionala tågresor, vilka alltså även fortsättningsvis ska regleras i lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter. Dessa regler bedöms vara förmånligare för resenärerna. Undantag från tillämpning av förordningens regelsystem föreslås också för järnvägstrafik som bedrivs för historiska ändamål eller för turism. Ytterligare förslag till undantag från förordningen gäller beträffande resenärers rätt till prisavdrag – ersättning ska inte utgå när en försening beror på en extraordinär händelse.

Förslagen innefattar också regler om tillsyn och sanktioner.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 7 juni 2023.

Allmänt

På ett flertal ställen i lagtext och motiv återkommer uttrycket "funktionsnedsättning eller nedsatt rörlighet". I förordningen (se artikel 3.21) står som förklaring till "*person med funktionsnedsättning och person med nedsatt rörlighet*":

en person som har bestående eller tillfällig fysisk, psykisk, intellektuell eller sensorisk funktionsnedsättning som, i samspel med olika hinder, kan göra det svårt för personen att fullt ut och effektivt använda transporter på samma villkor som andra resenärer eller vars rörlighet vid användning av transporter är nedsatt på grund av ålder.

Det framstår som oklart om det rör sig om ett samlat begrepp eller om två olika kategorier av personer. Med tanke på hur definitionen är skriven förefaller det röra sig om två olika kategorier och att alltså den som har nedsatt rörlighet på grund av ålder inte betraktas som funktionsnedsatt. Men det kan inte uteslutas att kategorierna är delvis överlappande. I motivtexten används begreppen på ett inte alldeles stringent sätt. Som Lagrådet ser det vore det en fördel om förhållandet mellan kategorierna beskrevs närmare, t.ex. i de allmänna motiven.

Förslaget till lag om ändring i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s tåg-, fartygs- och busspassagerarförordningar

1 a §

I paragrafens första stycke finns en upplysningsbestämmelse av vilken det framgår att det av 4 § lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter följer att vissa av artiklarna i tågpassagerarförordningen inte ska tillämpas på vissa trafiktjänster som annars skulle falla in under förordningens tillämpningsområde.

I ett nytt andra stycke ska det enligt förslaget anges att det av 3 a § järnvägstrafiklagen följer att tågpassagerarförordningen, med

undantag för artiklarna 13 och 14, inte ska tillämpas på järnvägstrafik som uteslutande bedrivs för historiska ändamål eller turiständamål.

Lagrådet är inte övertygat om att den nya upplysningsbestämmelsen verkligen behövs, men motsätter sig inte att den införs.

Formuleringen är dock aningen svårtillgänglig med dess dubbla negationer. En tydligare information till läsaren ges med följande formulering.

Av 3 a § järnvägstrafiklagen (2018:181) följer att tågpassagerarförordningen till viss del inte ska tillämpas på järnvägstrafik som uteslutande bedrivs för historiska ändamål eller turiständamål.

Med en formulering av detta slag säkerställs det att hänvisningen inte kan uppfattas innehålla någon föreskrift av materiellt slag.

Förslaget till lag om ändring i lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter

4 §

I paragrafen anges att vissa av artiklarna i tågpassagerarförordningen, i den ursprungliga lydelsen, inte ska tillämpas på kortare inrikes trafiktjänster. Ändringen består endast i att artikelhänvisningarna ändras så att de överensstämmer med 2021 års förordning. I övrigt föreslås att bestämmelsen ska vara oförändrad.

Lagtexten väcker frågan om vad som åsyftas med ”den ursprungliga lydelsen”. Detta hänger samman med att – som framgått av det föregående – 2021 års förordning ersätter den motsvarande förordningen från år 2007 som reglerade i stort sett samma frågor. Det skulle underlätta för läsaren om det i författningskommentaren klargjordes att det är den ursprungliga lydelsen av 2021 års förordning som avses.

15 a §

Paragrafen begränsar transportörens ansvar för dröjsmål (försening); i vissa fall av hinder behöver transportören inte ge ersättning i form av prisavdrag. De ansvarsbefriande hinder som avses beskrivs som "omständigheter som inte kan hänföras till själva ... driften". Vid sådant hinder får transportören behålla vad en resenär har betalat (biljettpriset) fastän transporten på grund av en försening inte utförs. Transportören kan på så sätt – enligt bestämmelsen – göra en vinning på resenärens bekostnad. Resenären kan dock få skadestånd enligt 14 § för utgifter (med visst maximum) avseende annan transport till slutdestinationen.

Såsom lagtexten är utformad är skadeståndsansvaret strikt och skadestånd är den primära påföljden; enligt 15 § kommer prisavdrag i fråga endast om skadestånd för en ersättningstransport inte begärs. Om resenären händelsevis inte har betalat för den försenade resan får transportören från sitt skadeståndsansvar avräkna det belopp som annars skulle ha betalats (14 § andra stycket). Om resenären däremot ställer in sina resplaner har ingen förmögenhetsöverföring skett. Den som å andra sidan råkar ha betalat och som ser sig nödd att ställa in resan eller tvingas leva med förseningen därför att det inte går att anordna någon annan transport på ett meningsfullt sätt, bär den fulla risken när inte ens prisavdrag medges enligt 15 a §. Transportören får behålla betalningen för biljetten. Rimligheten i denna reglering kan enligt Lagrådet ifrågasättas.

Bortsett från dessa övergripande anmärkningar om riskfördelning finns anledning till några ytterligare anmärkningar. Det gäller dels det något metafysiska uttrycket "omständigheter som inte kan hänföras till själva ... driften", dels att ansvar alltid utkrävs i de fall transportören hade kunnat undgå eller förebygga hindret om

transportören hade iakttagit den omsorg som omständigheterna krävde.

Den föreslagna regleringen är avsedd att motsvara den ansvarsbegränsning som har införts i 2021 års tågpassagerarförordning och 19 § järnvägstrafiklagen, vilken återkopplar till artikel 32.2 i CIV (COTIF) som har intagits i bilaga 1 till tågpassagerarförordningen. Frågan om ansvarsbegränsning i fall som nu avses har påtagliga beröringspunkter med det kontrollansvar som gäller i många andra sammanhang, men då för skadeståndsansvar. Se t.ex. 31 § konsumenttjänstlagen (1985:716). Regleringen väcker frågan om på vilket sätt uttrycket ”omständigheter som inte kan hänföras till själva ... driften” skiljer sig från uttrycket ”hinder utanför ... kontroll”. En något utförligare diskussion i lagmotiven i klarhetsskapande syfte vore välkommen; jfr s. 40 om att transportörens ansvar för själva driften är avsett att omfatta även fall när förseningen beror på infrastrukturen (som tydligen ska innefattas i ”själva” driften).

För att ansvaret ska begränsas krävs härtill att transportören inte hade kunnat undgå eller förebygga följderna av den hindrande omständigheten även om transportören hade iakttagit den omsorg som omständigheterna krävde (jfr vad som sagts om ansvar för infrastrukturfel i föregående stycke).

Denna formulering avviker från hur motsvarande betingelser formuleras i t.ex. 31 § första stycket konsumenttjänstlagen, där det talas om hinder (dvs. omständigheter) som gäldenären (dvs. transportören) inte kunde förväntas ha räknat med vid avtalets ingående. Det innebär att ett oförutsebarhetstest ska göras med utgångspunkt i tidpunkten för avtalet. Härutöver krävs att gäldenären inte heller skäligen kunde ha undvikit eller övervunnit hindrets följder. Det finns alltså en viss gräns för vilka uppoffringar som kan krävas av gäldenären för att fullgöra avtalet i tid.

Den föreslagna lydelsen förefaller närmast leda till att transportören alltid undgår ansvar för prisavdrag om transportören kan visa att han inte förfarit vårdslöst. Om detta är avsikten bör det tydligare framgå av lagtexten.

Det kan också finnas skäl att reglera transportörens ansvar för anlitate medhjälpare (jfr 27 § andra stycket köplagen och 31 § andra stycket konsumenttjänstlagen). Paragrafen skulle då utbyggas med ett andra stycke.

Förslaget till lag om ändring i järnvägstrafiklagen

I 4 § hänvisas på motsvarande sätt som i 4 § lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter till tågpassagerarförordningen i den ursprungliga lydelsen. Även här är det önskvärt med ett förtydligande i författningskommentaren om att det är 2021 års tågpassagerarförordning som avses.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.