

Bryssel den 16 maj 2018
(OR. en)

8721/18

Interinstitutionellt ärende:
2017/0237 (COD)

TRANS 182
CODEC 718
CONSOM 133

RAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Föreg. dok. nr:	ST 7567/18 TRANS 132 CODEC 454 CONSOM 80
Komm. dok. nr:	ST 12442/17 TRANS 370 CODEC 1477 CONSOM 307 + ADD 1
Ärende:	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer (omarbetning) – Lägesrapport

1. INLEDNING

Kommissionen förelade Europarlamentet och rådet ovan nämnda förslag den 27 september 2017. Förslaget läggs fram med användning av omarbetningstekniken.

De främsta skälen till att kommissionen lade fram översynen var att hantera de upplevda problemen framför allt när det gäller *force majeure*-situationer, bruket av dispenser, rättigheter för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet och tillgång till och information om så kallade *direktbiljetter*.

2. ARBETET I ÖVRIGA INSTITUTIONER

Europaparlamentet har utsett utskottet för transport och turism till ansvarigt utskott för detta förslag och Bogusław LIBERADZKI (SD, PL) till föredragande. Utskottet för den inre marknaden och konsumentskydd kommer att anta ett yttrande om förslagets sakinnehåll och utskottet för rättsliga frågor kommer att anta ett yttrande om omarbetningstekniken. Utskottet för transport och turism väntas rösta om betänkandet den 21 juni 2018.

Europeiska ekonomiska och sociala kommittén antog sitt yttrande om förslaget vid den 531:a plenarsessionen den 18 januari 2018. Europeiska regionkommittén beslutade att inte yttra sig.

Den rådgivande gruppen, sammansatt av de juridiska avdelningarna vid Europaparlamentet, rådet och kommissionen avgav ett yttrande om användningen av omarbetningstekniken den 19 februari 2018.

3. ARBETET I RÅDETS FÖRBEREDANDE ORGAN

Arbetsgruppen för landtransporter inledde sitt arbete med förslaget den 29 september 2017 med en allmän föredragning om förslaget. Den 5 oktober 2017 analyserade man konsekvensbedömningen. Dokumentationen var emellertid inte fullständig och konsekvensbedömningen kunde inte behandlas i detalj.

Behandlingen artikel för artikel inleddes den 17 oktober 2017 och fortsatte den 25 oktober 2017 och den 12 december 2017. Trots arbetsgruppen för landtransporters höga arbetsbörda försökte ordförandeskapet uppnå så stora framsteg som möjligt med ärendet under arbetssessionerna den 16 februari 2018 och den 27 mars 2018. Vid mötet den 27 mars 2018 gjorde kommissionen en kort översyn av konsekvensbedömningen och ett antal andra kvarstående frågor. Detta var det sista mötet i arbete med ärendet under det bulgariska ordförandeskapet.

Förslaget lades också fram för kännedom i arbetsgruppen för konsumentskydd och konsumentupplysning. Den 11 oktober 2017 diskuterade arbetsgruppen förslaget på grundval av den presentation som hölls i arbetsgruppen för landtransporter den 29 september 2017.

Under rubriken *Övriga frågor* informerades rådet (transport, telekommunikation och energi) den 5 december 2017 om läget efter halva den första behandlingen (dok. 14637/17).

4. SYNPUNKTER UNDER DEN FÖRSTA BEHANDLINGEN

Ordförandeskapets huvudmål var att slutföra den första behandlingen av ärendet artikel för artikel. Även om ett stort antal granskningsreservationer kvarstår uttryckte medlemsstaterna sina inledande ståndpunkter om de huvudsakliga frågornas sakinnehåll.

När det gäller *konsekvensbedömningen* tog medlemsstaterna upp frågorna om de lågt tilltagna kostnadsberäkningarna och analysen av begreppet *force majeure*, som tycks definieras på olika sätt i kommissionsförslaget och i bilagan, som utgörs av ett utdrag från den tillämpliga internationella konventionen (CIV/Cotif)

Kommissionen förklarade att beräkningarna av ersättningskostnader gjorts genom att statistik från två medlemsstater extrapolerats. Gällande *force majeure* meddelade kommissionen att den anser att ändamålen skiljer sig åt: CIV är inriktad på fall som rör skador och förslaget till ändrad förordning avser ersättning.

Nedan följer en redogörelse kapitel för kapitel för frågorna och andra synpunkter från medlemsstaterna under den första behandlingen. Synpunkterna är eventuellt inte förenliga med varandra i detta skede, och syftet med dem är endast att underlätta det fortsatta arbetet med att utarbeta rådets ståndpunkt avseende förslaget.

Vad gäller förslagets fyra hörnstenar framgår följande:

- Det finns ett brett stöd för att lägga till begreppet *force majeure*, men definitionen kan behöva omarbetas för att exakt beskriva de fall där järnvägsföretagen är undantagna från att betala ersättning.
- När det gäller avskaffandet av *dispenser*, lyfts gränsöverskridande trafik och regionaltrafik fram som ett fall där konsekvenserna skulle bli oproportionerliga för medlemsstater där sådana tjänster finns och för berörda företag. Befintliga avtal om tillhandahållande av allmän trafik kan också komma att påverkas.

- När det gäller *rättigheter för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet* delar medlemsstaterna den målsättning som framförs i förslaget. Flera medlemsstater vill dessutom att vissa bestämmelser görs tydligare och mer operativa, eftersom det föreslagna rättsliga instrumentet är en förordning. Slutligen utgör ökningen av antalet obemannade stationer och tåg ett problem när det gäller tillhandahållande av assistans, och en proportionell och rättvis lösning efterlyses.
- Synen på skyldigheten att erbjuda *direktbiljetter* varierar. Tillvägagångssätten för att i större utsträckning kunna erbjuda denna typ av biljetter behöver analyseras och/eller presenteras på ett tydligare sätt.

Trots sin skiftande karaktär syftar synpunkterna i denna rapport till att underlätta det fortsatta arbetet med att utarbeta rådets ståndpunkt avseende förslaget. Efter det första skedet av diskussionerna kan ännu inga slutgiltiga slutsatser dras om medlemsstaternas allmänna ståndpunkter. Det finns tecken på att förslaget bör förbättras för att man ska kunna uppnå bättre rättslig klarhet och proportionalitet. Kompromissförslaget kommer därför att kräva betydligt mer arbete.

Nedan lämnas en detaljerad redogörelse, kapitel för kapitel, om problemen med de viktigaste kvarstående frågorna tillsammans med andra synpunkter från den första behandlingen. Syftet är att ge tillräcklig vägledning om de förtydliganden och förbättringar som är nödvändiga för utarbetandet av ett kompromissförslag.

4.1 Kapitel I - Allmänna bestämmelser

- Många medlemsstater uppgav att *regionaltrafiken* i vissa områden i hög grad är *gränsöverskridande* och att operatörerna och tillhandahållandet av allmän trafik, om dessa omfattas av förordningen, skulle påverkas på ett oproportionerligt sätt. De skulle hamna i en ojämlik situation jämfört med nationell regiontrafik. Det skulle i synnerhet bli dyrt att inrätta system för att hantera klagomål för tjänster med stora antal passagerare.
- För att garantera rättslig stabilitet och solid långsiktig planering motsätter sig vissa medlemsstater att man inskränker den dispens för nationell persontrafik på järnväg, som enligt gällande förordning kan beviljas till och med 2024.

- Tillämpningsområdet ansågs vara otydligt, med hänvisningen till transporter där "en betydande del av trafiken" *sker utanför unionen*, vilka skulle kunna undantas från förordningen.
- Vissa medlemsstater noterade att det centrala begreppet "station" inte definieras, trots att en definition finns lätt tillgänglig i de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet (TSD).
- Det föreslogs också att man i stället för att definiera "missad anslutning" bör lägga fokus på den slutliga förseningen för passagerarna.

4.2. *Kapitel II – Transportavtal, information och biljetter*

- Det är vissa medlemsstaters bestämda uppfattning att bestämmelserna om *icke-diskriminerande villkor i transportavtal* kan behöva ses över med tanke på förordningen om geoblockering av tjänster¹, hänvisningen till passagerarnas *hemvist*, användningen av olika valutor och förmånliga tariffer för vissa grupper utifrån region.
- Vissa medlemsstater menar att det kanske inte är genomförbart att transportera *cyklar* inom viss trafik, framför allt höghastighetstrafik, på de föreslagna villkoren. Dessutom är de föreslagna villkoren inte tillräckligt tydliga för att de ska kunna tillämpas i praktiken, och det är oklart vem som beslutar var och när begränsningar kan tillämpas. I synnerhet kan stationsförvaltarens roll ifrågasättas.
- Även biljettutfärdare och researrangörer bör kunna tillhandahålla *förmånligare transportavtalsvillkor*.
- Vissa medlemsstater vidhåller att man bör hänvisa till de tekniska specifikationerna för driftskompatibilitet avseende tillgängligheten till Europeiska unionens järnvägssystem för personer med funktionsnedsättningar och personer med nedsatt rörlighet i stället för till *den europeiska rättsakten om tillgänglighet*, som ännu inte har antagits.

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/302 av den 28 februari 2018 om åtgärder mot omotiverad geoblockering och andra former av diskriminering på grund av kunders nationalitet, bosättningsort eller etableringsort på den inre marknaden och om ändring av förordningarna (EG) nr 2006/2004 och (EU) 2017/2394 samt direktiv 2009/22/EG (EUT L 60, 2.3.2018).

- Vissa medlemsstater efterfrågade ett förtydligande när det gäller aktörer och hur *reseinformation* förmedlas, inbegripet biljettutfärdares skyldigheter.
- Ett antal medlemsstater noterade att skyldigheten att "göra sitt yttersta" för att erbjuda *direktbiljetter* är tvetydig och att villkoren för att kräva att direktbiljetter erbjuds bör utredas. Dessutom betonade vissa medlemsstater vikten av att tillhandahålla tydlig information till resenärer när dessa köper biljett, vad gäller biljettyp och vilka rättigheter som följer med den. Det framhölls också att de rättsliga följderna av att underlåta att informera om olika biljetter inte klargjorts tillräckligt.
- Dessutom betonades att det kan medföra höga kostnader att garantera rätten för personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet att köpa biljetter ombord i samtliga fall, utan att föreskriva ytterligare villkor. Vissa medlemsstater erinrade om skyldigheterna i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning, som kan behöva beaktas i detta sammanhang.

4.3. Kapitel III – Järnvägsföretagens skadeståndsansvar gentemot resenärerna och med avseende på deras resgods

- I bilaga I (CIV) används termen *transportör*. Det underströks att det inte är uppenbart att denna term motsvarar ett *järnvägsföretag* i juridisk EU-terminologi. Därför bör man analysera om termen behöver definieras. Dessutom är tillämpningen av avdelning V, som återfinns i bilaga I men inte i artikeldelen, oklar.
- Vissa medlemsstater pekade på att riskbedömningen för försäkringsändamål inte är tydlig, framför allt i förhållande till direktiv 2012/34/EU.
- Bestämmelserna om *förskottsutbetalningar* tar inte hänsyn till självmord. Dessutom sades att olyckor som medför allvarliga skador också kan behöva omfattas.

4.4. Kapitel IV – Försening, utebliven anslutning och inställelse

- *Inställda förbindelser* bör, enligt ett antal medlemsstater, också omfattas av ersättning och ombokning, så att det arbete som gjorts med riktlinjer för tågresenärers rättigheter kan införlivas fullt ut.
- Vissa medlemsstater underströk också att kompensation bör ges för *prisskillnaden* när tjänster *nedgraderas* till följd av ombokning.
- Den reviderade texten om *villkor för ersättning* gynnar dem som har direktbiljetter men kan leda till att befintliga rättigheter reduceras för resenärer som reser med andra biljettyper.
- Bestämmelserna om *ombokning av resenärer, i synnerhet personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet*, bör vara tydligare och mer operativa, enligt ett antal medlemsstater.
- Ett stort antal medlemsstater noterade att reglerna om *ersättning* när resenären avstår från resan på grund av inställelse eller försening är otydliga, eftersom det inte framgår tydligt om ersättning kan nekas på grund av *force majeure*.
- Det 60-minutersvillkor som utlöser rätten till ersättning bör definieras som förseningen *vid resans slut*, och alltså även omfatta situationer där försening uppstår under resan.
- När det gäller ersättning för *ackumulerade förseningar* tog några medlemsstater upp ett antal praktiska frågor om resenärer med periodkort eller årskort, framför allt inom regional- och stadstrafik. Det innebär en oproportionerlig kostnad att inrätta och driva ett system för att kontrollera och registrera ackumulerade förseningar. Även behandlingen av resenärer som reser kostnadsfritt av sociala skäl bör analyseras.

- *Begreppet force majeure* som ett skäl för att undanta järnvägsföretag från skyldigheten att ersätta resenärer välkomnades, men ett stort antal medlemsstater ansåg att man bör se närmare på de olika detaljerna i definitionen av begreppet, särskilt vad gäller terrordåd och skadegörelse.
- Vissa medlemsstater uppgav att de skulle kräva att järnvägsföretag betalar ut ersättning vid försening oavsett vad som förorsakat förseningen. Andra medlemsstater ville säkerställa att faktorer som dåligt underhåll av fordonen eller infrastrukturen inte kan utgöra *force majeure*.
- När det gäller *beredskapsplaner som utarbetas av stationsförvaltare* innebär gränsen på 10 000 resenärer per dag både grundläggande och praktiska bekymmer för vissa medlemsstater. I konsekvensbedömningen finns ingen grund för det tröskelvärde som valts, och i vissa medlemsstater skulle kanske inte några stationer alls omfattas av förordningen. Å andra sidan kanske beräkningen av tröskelvärdet inte skulle vara rättvisande i fall med stationer som exempelvis ingår i ett köpcenter eller vid säsongsbetingad användning av stationer.
- När det gäller *rätten till gottgörelse* väcktes en grundläggande fråga om behovet och de potentiella effekterna av bestämmelsen. Eftersom detta område redan täcks av civilrättsliga bestämmelser kan den föreslagna artikeln få oönskade konsekvenser.

4.5. *Kapitel V – Personer med funktionshinder eller nedsatt rörlighet*

- Vissa delegationer framhöll att rätten att ta med *rörlighetshjälpmedel* ombord inte säkerställs, men att personliga assistenter och hundar nämns uttryckligen.
- Dessutom noterade flera medlemsstater att man behöver kontrollera ett antal frågor som rör terminologi i denna förordning jämfört med andra regler per transportslag för passagerarrättigheter och utkastet till europeisk rättsakt om tillgänglighet.
- Ett antal medlemsstater tillbakavisade strykningen av artikel 21 om tillgänglighet i den gällande förordningen.

- När det gäller *assistans* på stationer eller ombord ansåg många medlemsstater att kravet på att erbjuda assistans *hela tiden* är formulerat så att det inte går att tillämpa i dag på obemannade stationer och tåg. Vissa medlemsstater uppgav dock att skyldigheten att tillhandahålla stöd "hela tiden" bör förutsätta en förhandsbegäran från resenären, för att göra den mindre betungande. Kravet på *rimliga ansträngningar* för att möjliggöra rörlighet stämmer heller inte överens med kravet på assistans hela tiden.
- Omformuleringen avseende *ersättning för rörlighetshjälpmedel* leder till frågor om formuleringen rörande "orsakande" av förlust eller skada och om de underförstådda följderna av att ta bort taket för ersättningen.
- Tillämpningen av de nya bestämmelser som föreslås om *tillfälliga ersättningar* är i högsta grad öppen för tolkningar enligt ett antal medlemsstater.
- Flera medlemsstater hävdar att kravet på *utbildning av all personal*, även dem som inte har kontakt med personer med funktionshinder eller med nedsatt rörlighet, är oproportionerligt.
- Att involvera *utbildning av tredje parter och organisationer* i utbildningen av personal anses vara alltför föreskrivande och gå utöver kriterierna för proportionalitet och subsidiaritet.

4.6. Kapitel VI – Säkerhet, klagomål och tjänstekvalitet

- Omfattande kritik framfördes av ett stort antal medlemsstater mot *klagomålsmekanismerna*, framför allt inrättandet av fyra olika typer av mekanismer för klagomålshantering, med olika mottagare, där resenären inte skulle veta vem som ska kontaktas, där incidentdata ska bevaras under en lång period (två år), där klagomål skulle kunna lämnas in under en lång period (sex månader) och där även biljettutfärdare innefattas.

- Kravet på att skapa *kvalitetsnormer* för stationsförvaltare vid mindre stationer med färre än 10 000 resenärer per dag ansågs vara oproportionerligt. Å andra sidan noterades att det i del II i bilaga III föreskrivs skyldigheter för infrastrukturförvaltare, men de nämns inte i den operativa artikeln.

4.7. *Kapitel VII – Information och kontroll av efterlevnad*

- Rent generellt kritiserades hänvisningen till den europeiska rättsakten om tillgänglighet av ett stort antal medlemsstater, eftersom texten är föremål för förhandlingar och transportsektorn har inrättat sektorsspecifika bestämmelser, bland annat tekniska specifikationer om driftskompatibilitet.
- *Tillhandahållande av information på biljetten* ifrågasattes allmänt av praktiska skäl av flertalet medlemsstater eftersom biljetterna kan vara små eller i många fall t.o.m. obefintliga, dvs. elektroniska.
- Att *rapportera* om tågresenärernas rättigheter *varje år* ansågs vara alltför administrativt betungande. Ett antal medlemsstater föreslog rapportering vartannat år. En kombinerad rapport för resenärers rättigheter inom olika transportslag framfördes som ett sätt att minska den administrativa bördan.
- Vissa medlemsstater anser att *biljettutfärdarnas roll* i rapporteringsmekanismen behöver analyseras ytterligare.
- En del medlemsstater menade att de *nationella tillsynsorganens* arbete behöver beskrivas mer i detalj när det gäller möjligheten att delegera arbetet helt eller delvis till ett annat organ och för att på ett tydligare sätt fastställa när vissa skeden inleds, i avvaktan på att ärendet avslutas. Dessutom behöver terminologin för överträdelser och incidenter samordnas. Enligt ett antal medlemsstater krävs slutligen en mer noggrann analys och samordning av olika tidsfrister.

- När det gäller informationsutbytet mellan de nationella tillsynsorganen ansåg vissa medlemsstater att det *ledande organets* roll och befogenheter behöver klargöras ytterligare och att ett ledande organ skulle kunna vara ett annat organ än ett nationellt tillsynsorgan. Även följderna för olika organ av hänvisningen till dataskyddsförordningen ((EU) 2016/679) ifrågasattes.

4.8. *Kapitel VIII – Slutbestämmelser*

- *Påföljdsmekanismen*, framför allt de olika referenserna till olika nationella tillsynsorgan, ansågs av flera medlemsstater vara förvirrande och cirkulär.
- I fråga om *delegerade akter* var det ett antal medlemsstater som inte stödde kommissionens omfattande befogenheter.
- När det gäller *tillämpningsdatumet* för förordningen är det uppenbart att det inte går att anpassa de nationella systemen vid ett så gott som omedelbart ikraftträdande. En längre infasning, t.ex. två år, ansågs av flera medlemsstater vara avgörande.

4.9. *Bilagor*

- Hänvisningarna i *bilaga II* till den europeiska rättsakten om tillgänglighet förkastades av ett stort antal medlemsstater. Åsikterna om biljettutfärdarnas roll varierade och kräver ytterligare analyser.
- *Bilaga III* ansågs vara invecklad, byråkratiskt betungande och utan tydligt mervärde, och kräver en kritisk analys.

Många medlemsstater insisterade på att bestämmelserna i utkastet till förordningen behöver förklaras och förbättras, framför allt för att skapa bättre kopplingar till målet för förslaget.

5. SLUTSATSER

Ordförandeskapet drar slutsatsen att den första behandlingen av förslaget om tågresenärers rättigheter utgör en god grund för det fortsatta arbetet med texten. Medlemsstaterna har lyft fram ett stort antal frågor som man bör titta närmare på. Det rör sig om alltifrån viktiga politiska val till ett stort antal praktiska följder för både offentliga och privata aktörer och för resenärer. Det verkar också behövas ett antal insatser för den tekniska utformningen och följdändringar.

Det bulgariska ordförandeskapet anser att det för att utarbeta en tillfredsställande kompromisstext för förslaget krävs resurser på förhandlingssidan som för närvarande inte föreligger, på grund av andra politiska prioriteringar. Det arbetet kommer sannolikt att behöva göras under kommande ordförandeskap.
