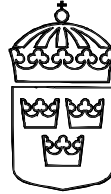


Kommittédirektiv



En modern reglering av person- och godstransporter på järnväg

Dir.
2013:79

Beslut vid regeringssammanträde den 29 augusti 2013

Sammanfattning

Den civilrättsliga lagstiftningen om järnvägstransporter är föråldrad och i behov av en bred översyn. Bland annat återspeglar inte lagstiftningen om inrikes person- och godstransporter det förhållandet att det numera är olika aktörer som ansvarar för infrastrukturen respektive utför järnvägstransporterna. Utvecklingen har medfört att regleringen har blivit svåröverskådlig och inkonsekvent, vilket är särskilt problematiskt för enskilda resenärer som drabbas av skada till följd av järnvägstransporter. En särskild utredare ska därför göra en översyn av lagstiftningen om inrikes transporter och föreslå ändringar för att uppnå ett modernt regelverk.

När det gäller de internationella person- och godstransporterna har Sverige ännu inte tillträtt den reviderade konventionen om internationell järnvägstrafik (COTIF 1999). Konventionen innebär en utveckling av regelverket för den internationella trafiken och har tilltratts av såväl EU som av det stora flertalet europeiska stater. Svenska passagerare och svensk industri bör kunna använda och bedriva internationella järnvägstransporter under samma förutsättningar som övriga Europa. Det är också viktigt att Sverige inte står utanför det internationella samarbetet på järnvägsområdet. Utredaren ska därför lämna ett underlag för bedömningen av frågan om ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och lämna ett förslag till ställningstagande. Utredaren ska också föreslå de lagändringar som behövs för att kon-

ventionen ska kunna tillträdas eller som i övrigt bedöms lämpliga i samband med ett tillträde.

Under senare år har järnvägsföretag och andra transportörer i den spårbundna trafiken framställt önskemål om en möjlighet att från infrastrukturförvaltaren återkräva ersättning som företagen blivit skyldiga att betala på grund av problem med infrastrukturen (regressrätt). Ett tillträde till COTIF 1999 medför en sådan möjlighet vid internationella transporter, men det bör övervägas om det ska införas en mer omfattande regressrätt som även avser inrikes trafik. Utredaren ska därför analysera konsekvenserna av att det införs en regressrätt gentemot infrastrukturförvaltaren som är mer vidsträckt än regleringen i COTIF 1999. Om det bedöms lämpligt med en mer vidsträckt regressrätt, ska utredaren lämna förslag till hur den bör utformas.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 29 maj 2014 redovisa resultatet av sina överväganden när det gäller ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och de lagändringar som är nödvändiga vid ett tillträde. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 27 februari 2015.

Fördraget om internationell järnvägstrafik

COTIF¹ av den 9 maj 1980 är en mellanstatlig konvention vars huvudsakliga syfte är att underlätta internationella järnvägstransporter genom att skapa en för alla konventionsstater gemensam rättslig grund för sådana transporter. COTIF reviderades år 1999 genom antagandet av det s.k. Vilniusprotokollet. En viktig nyhet i den reviderade konventionen (COTIF 1999) är att bestämmelserna om person- och godstransporter i huvudsak är tillämpliga på alla avtal för internationella järnvägstransporter inom konventionens geografiska område. Enligt konventionens tidigare lydelse tillämpas de enhetliga bestämmelserna för transporter enbart på särskilt angivna järnvägslinjer. Under vissa villkor gäller den reviderade konventionens regler också för järnvägstransporter mellan COTIF-stater och andra stater. En annan nyhet är att rättigheter och skyldigheter har delats upp

¹ Convention relative aux transports internationaux ferroviaires.

på infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag, i stället för att som tidigare knyts till det generella begreppet järnvägen.

COTIF 1999 består av ett grundfördrag och sju bihang. Grundfördraget innehåller vissa definitioner och regler om erkännande och verkställighet av domar. I bihangen finns enhetliga bestämmelser som rör transportavtal vid persontransporter (CIV), transportavtal vid godstransporter (CIM), transport av farligt gods (RID), avtal om nyttjande av vagnar (CUV), avtal om infrastruktur användning (CUI), tekniska standarder och föreskrifter för järnvägsmateriel (APTU) och tekniskt godkännande av järnvägsmateriel (ATMF).

EU:s anslutning till COTIF

EU tillträdde COTIF 1999 den 1 juli 2011. Tillträdet föregicks av ett antal ändringar i konventionen i syfte att undanröja några av de kollisioner mellan EU-rätten och COTIF 1999 som hade identifierats. Övriga kollisioner är tänkta att hanteras med hjälp av en s.k. frikopplingsklausul i det avtal mellan Mellanstatliga organisationen för internationell järnvägstrafik (OTIF) och EU som reglerar villkoren för EU:s tillträde. Innebörden av klausulen är att bestämmelserna i EU-rätten – för EU och dess medlemsstater – har företräde framför COTIF 1999. Detta gäller under förutsättning att den aktuella tillämpningen av bestämmelserna avser järnvägstransporter som bedrivs inom EU. Avtalet tillåter dock att företrädesrätten utsträcks till hela EES-området.

Järnvägsutredningens förslag

I betänkandet En samlad järnvägslagstiftning (SOU 2004:92) föreslog Järnvägsutredningen att Sverige skulle tillträda COTIF 1999 och lämnade förslag på de lagändringar som för- anleddes av ett tillträde. Vidare föreslogs att den civilrättsliga regleringen av inrikes järnvägstransporter skulle moderniseras i linje med regleringen för internationella järnvägstransporter. Enligt förslaget skulle järnvägstrafiklagen (1985:192) och lagen

(1985:193) om internationell järnvägstrafik upphävas och ersätts av bestämmelser i järnvägslagen (2004:519).

Varken förslaget om Sveriges tillträde till COTIF 1999 eller förslagen om anpassning och modernisering av de civilrättsliga bestämmelserna har genomförts. Lagförslagen har i dessa delar blivit delvis överspelade genom att EU antagit passagerarförordningen², som till viss del har ersatt den civilrättsliga reglering som var föremål för utredningens översyn.

Den nuvarande svenska järnvägslagstiftningen

Civilrättsliga bestämmelser om järnväg reglerar framför allt ingående och genomförande av transportavtal samt skadeståndsansvar gentemot kund och tredje man. Olika regler gäller för transport av personer och för transport av gods.

Den civilrättsliga lagstiftningen om persontransporter är uppdelad på flera regelverk. De internationella transporter som omfattas av COTIF 1980 regleras i lagen om internationell järnvägstrafik. Regleringen innebär i princip att de enhetliga bestämmelserna i COTIF 1980 om transport av passagerare ska tillämpas. För inrikes transporter – och sådana internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1980 – finns bestämmelser i järnvägstrafiklagen. Samtidigt gäller dock att reglerna i EU:s passagerarförordning ska tillämpas på merparten av persontransporterna, vid såväl inrikes som internationella resor inom EU.

Passagerarförordningen har till syfte att stärka resenärernas rättigheter och ger en tvingande minimistandard för tågresor i Europa. Förordningen ålägger järnvägsföretagen m.fl. vissa skyldigheter i förhållande till resenärerna, bl.a. att tillhandahålla information och biljetter samt assistans till personer med funktionsnedsättning. Den föreskriver även att merparten av bestämmelserna i CIV (COTIF 1999) ska tillämpas på transporterna. Eftersom passagerarförordningen är direkt tillämplig i Sverige, får detta till följd att bestämmelserna i CIV – i dess

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1371/2007 av den 23 oktober 2007 om rättigheter och skyldigheter för tågresenärer.

lydelse enligt COTIF 1999 – ska tillämpas trots att Sverige ännu inte tillträtt COTIF 1999. Enligt passagerarförordningen ska dock CIV tillämpas med beaktande av förordningens särskilda bestämmelser om ersättning och assistans vid förseningar. På transporter inom unionen kan vissa bestämmelser i CIV därför få en tillämpning som avviker från COTIF 1999.

Merparten av de internationella godstransporterna regleras av bestämmelser i bilagor till COTIF 1980, genom en hänvisning i lagen om internationell järnvägstrafik. Också de särskilda bestämmelserna om transport av privatvagnar, containrar och expressgodis i bilagorna till CIM har inkorporerats i svensk rätt genom lagen om internationell järnvägstrafik. För inrikes transporter och internationella transporter som inte omfattas av COTIF 1980 finns bestämmelser i järnvägstrafiklagen.

Offentlighetsrättsliga bestämmelser om järnväg reglerar bland annat krav på järnvägssystem, tillstånd för att bedriva järnvägsverksamhet, rätt att utföra och organisera trafik på järnvägsnät, tilldelning av infrastrukturkapacitet och tillsyn. Bestämmelserna finns i huvudsak i järnvägslagen, som är i hög grad harmoniserad genom olika EU-direktiv. Det finns även offentlighetsrättsliga bestämmelser i lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Lagen införlivar direktiv 2008/68/EG³ som i sin tur inkorporerar bilaget om transport av farligt gods (RID) till COTIF 1999.

Utredningsuppdraget

Ett svenskt tillträde till COTIF 1999

Utredningens första del omfattar att lämna ett underlag för bedömningen av frågan om ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och att ge förslag till ställningstagande. Ett flertal omständigheter talar med styrka för att Sverige bör tillträda konventionen. Den svenska järnvägsbranschen har genomgått organisatoriska förändringar och särskilt den civilrättsliga regleringen för inter-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/68/EG av den 24 september 2008 om transport av farligt gods på väg, järnväg och inre vattenvägar.

nationella järnvägstransporter har därmed blivit föråldrad. Ett tillträde till COTIF 1999 skulle innebära att den svenska regleringen moderniseras i viktiga avseenden och kommer att stämma överens med vad som gäller i övriga Europa. En sådan utveckling vore positiv för såväl aktörerna i järnvägssektorn som de privatpersoner och företag som använder sig av internationell tågtrafik.

Det är också angeläget att Sverige inte står utanför det internationella samarbetet på järnvägsområdet där COTIF 1999 utgör en central del. Kretsen av konventionsstater är ett viktigt forum för den europiska järnvägssektorns utveckling. Av de 45 medlemsstaterna i OTIF är det endast tre som ännu inte har anslutit sig till COTIF 1999. Konventionen har tillträtts av övriga nordiska länder och så gott som alla medlemsstater i EU. Genom ett tillträde till COTIF 1999 skulle Sverige ges samma förutsättningar att påverka utvecklingen av den internationella järnvägstrafiken som övriga Europa.

Ytterligare ett skäl för tillträde är att regleringen i COTIF 1999 redan till viss del en del av den svenska rättsordningen. Delar av konventionen tillämpas genom passagerarförordningen. Dessutom har EU tillträtt konventionen i dess helhet och den utgör därför en del av gemenskapsrätten.

Lagändringar i samband med ett tillträde till COTIF 1999

Utöver frågan om ett svenskt tillträde till COTIF 1999 omfattar den första delen av utredarens uppdrag att lämna förslag till de lagändringar som är nödvändiga vid ett tillträde. Under utredningens andra del ska utredaren överväga och i förekommande fall lämna förslag till ytterligare lagändringar rörande internationella järnvägstransporter som bedöms lämpliga i samband med ett tillträde.

Ett svenskt tillträde till COTIF 1999 förutsätter ändringar i lagstiftningen om internationella järnvägstransporter. Utredaren ska anpassa den civilrättsliga regleringen av internationella järnvägstransporter till konventionens enhetliga bestämmelser om persontransporter (CIV), godstransporter (CIM) och avtal om nyttjande av vagnar (CUV).

För persontransporternas del måste det beaktas att merparten av CIV redan tillämpas i den svenska rättsordningen, genom att bihanget infogats i passagerarförordningen. Utredaren ska överväga vilka återstående delar av CIV som behöver genomföras samt lämna förslag till en reglering av sådana internationella transporter som inte omfattas av passagerarförordningen. Vid utformningen av regleringen ska utredaren överväga om sådana bestämmelser i passagerarförordningen som ändrar eller kompletterar bestämmelserna i CIV kan och bör införas för sådana internationella transporter som faller utanför förordningens tillämpningsområde. Det finns vidare vissa frågor som inte regleras i CIV och där särskilda bestämmelser behöver övervägas. Detta gäller bland annat ersättningens storlek vid dödsfall eller personskada, som ska bestämmas enligt nationell rätt (art. 30.2). Frågan är om det bör införas ett begränsningsbelopp för sådana skador.

I utredarens uppdrag ligger också att anpassa de offentlig-rättsliga bestämmelserna till konventionens enhetliga bestämmelser för infrastrukturanvändning (CUI), tekniska standarder och föreskrifter för järnvägsmateriel (APTU) samt tekniskt godkännande av järnvägsmateriel (ATMF). Utredaren ska i denna del av uppdraget utforma sina förslag med beaktande av att järnvägslagens bestämmelser om krav på järnvägssystem respektive om avtal mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag eller auktoriserade sökande är EU-harmoniserade. Utredaren ska i så stor utsträckning som möjligt utforma sina förslag i syfte att komplettera dessa bestämmelser i järnvägslagen. Utredaren kan dock föreslå ändringar i de befintliga bestämmelserna, om detta möjliggör en mer ändamålsenlig anpassning av svensk rätt till bestämmelserna i såväl EU-rätten som i ovan nämnda bihang till COTIF 1999.

Utredaren ska därtill bedöma om den offentlig-rättsliga regleringen behöver anpassas till konventionens enhetliga bestämmelser om transport av farligt gods i bihanget RID och vid behov lämna förslag till sådana anpassningar.

Den civilrättsliga regleringen av inrikes gods- och persontransporter

Ett svenskt tillträde till COTIF 1999 berör strikt sett endast internationella järnvägstransporter. Det finns emellertid ett behov av att också se över den civilrättsliga regleringen av inrikes transporter. En sådan översyn ska ske under utredningens andra del.

Järnvägstrafiklagen är från år 1985. Den är i vissa delar förlegad, bland annat på grund av att den inte är anpassad till att järnvägen numera enligt den offentligrättsliga regleringen är uppdelad på infrastrukturförvaltare, som ansvarar för infrastrukturen, och järnvägsföretag, som utför transporterna. För persontransporternas del tillkommer att passagerarförordningen nu reglerar en del av de områden som behandlas i järnvägstrafiklagen.

När det gäller regleringen av inrikes persontransporter på järnväg måste – liksom när det gäller regelverket för internationella transporter – beaktas att passagerarförordningen begränsar utrymmet att överväga en särskild nationell reglering av inrikes persontransporter. Det finns dock under alla förhållanden behov av att revidera eller upphäva sådan lagstiftning som står i strid med passagerarförordningen eller är obehövlig med hänsyn till förordningen. Utredaren är vidare fri att föreslå sådana bestämmelser som lämpligen bör komplettera passagerarförordningen, dock under förutsättning att dessa inte omfattas av det lagstiftningsarbete rörande resenärers rättigheter som pågår i Justitiedepartementet (se vidare nedan).

Det finns också ett behov av att se över den civilrättsliga lagstiftningen som ska gälla vid sidan av passagerarförordningen. Förordningen är endast tillämplig på sådan järnvägstrafik som tillhandahålls med tillstånd enligt EU-direktivet om tillstånd till järnvägsföretag⁴. Det får till följd att förordningen inte tillämpas på vissa delar av den järnvägstrafik som bedrivs i Sverige. Det gäller trafik som bedrivs på slutna spår, såsom

⁴ Rådets direktiv 95/18/EG av den 19 juni 1995 om tillstånd för järnvägsföretag. Direktivet senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/49/EG.

Roslagsbanan och Saltsjöbanan i Stockholm. Förordningen omfattar inte heller sådan spårbunden trafik som inte utgör järnvägstrafik, t.ex. spårvagnstrafik och Stockholms tunnelbana. För sådan trafik som undantas från förordningens tillämpningsområde finns det behov av en civilrättslig lagstiftning vid sidan av passagerarförordningen. En sådan reglering finns i dag i järnvägstrafiklagen, men den behöver moderniseras.

Utredaren ska inte behandla sådana resenärsrättigheter i kollektivtrafiken som omfattas av Utredningen om en ny kollektivtrafiklags slutbetänkande Lag om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik (SOU 2009:81). I betänkandet lämnas förslag till en transportslagsövergripande lag om resenärsrättigheter i kollektivtrafiken, bland annat resenärers rätt till information och ersättning vid förseningar samt särskilda rättigheter för personer med funktionsnedsättning. Förslaget förutsätter att möjligheten till permanent undantag för lokal och regional tågtrafik, som finns i passagerarförordningen, utnyttjas. Arbete med förslaget pågår i Justitiedepartementet. I promemorian Lag om resenärers rättigheter – kompletterande bestämmelser (Ds 2013:44) föreslås att undantag från passagerarförordningen ska göras för lokal och regional trafik. Det lämnas också förslag till viss kompletterande reglering till förordningen. Utredaren ska vid sitt arbete utgå från att det kommer att införas en nationell lagstiftning som i huvudsak täcker de transporter och reglerar de frågor som föreslås i det nämnda betänkandet och den nämnda promemorian. Andra frågor rörande inrikes persontransporter som inte omfattas av förslaget i betänkandet eller promemorian ska dock övervägas av utredaren, till den del dessa inte regleras av passagerarförordningen. Det handlar t.ex. om ansvaret för personskador vid transporter med tunnelbana eller spårväg.

För godstransporternas del är utrymmet större att föreslå en moderniserad reglering för inrikes transporter.

En allmän utgångspunkt för alla järnvägstransporter bör vara att de regleras likartat oavsett om det är fråga om inrikes eller internationella transporter. Tåg transporterar ofta passagerare som har skilda destinationer. Ofta torde det saknas skäl att en passagerare som har en biljett till ett annat land har andra

rättigheter än den som ska resa inom Sverige. Motsvarande gäller godstransporter där företagen normalt gynnas av enhetliga regler oavsett om transporten passerar landgränsen eller inte. Denna utgångspunkt behöver inte gälla undantagslöst. Utredaren kan således föreslå olika regler beroende på passage-
rarens eller godsets destination, om utredaren anser att det finns starka skäl för det.

En mer vidsträckt regressrätt, innefattande även inrikes trafik

I samband med ett tillträde till COTIF 1999 blir det nödvändigt att ta ställning till hur bestämmelserna om ansvarsförhållandet mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag ska utformas. Enligt COTIF 1999 (bihang CUI) gäller att järnvägsföretag under vissa förutsättningar har rätt att genom regress få kompensation av infrastrukturförvaltaren för ersättning som företaget fått betala till kunder på grund av försening, om driftstörningen orsakats av infrastrukturen. Konventionen innehåller också bestämmelser om vilket ansvar infrastrukturförvaltare respektive järnvägsföretag har för skador som de tillfogar varandra inom ramen för järnvägsdriften. Även beträffande dessa frågor ska förslag till nödvändiga anpassningar av svensk rätt föreslås under utredningens första del.

Under utredningens andra del ska frågor om regress övervägas ytterligare. I svensk rätt saknas särskilda bestämmelser som reglerar ansvarsförhållandet mellan infrastrukturförvaltare och järnvägsföretag. De trafikeringsavtal som sluts mellan parterna brukar innehålla regler om ansvar för skador. I kontraktsförhållanden ansvarar parterna dessutom normalt för oaktsamt vållad skada, även ren förmögenhetsskada, enligt allmänna kontraktsrättsliga principer. I järnvägslagen har det dessutom införts ett system med kvalitetsavgifter, som har sin grund i ett EU-direktiv⁵. Systemet bygger på att den som orsakar en stör-

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/14/EG av den 26 februari 2001 om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastruktur och utfärdande av säkerhetsintyg, numera ersatt av Europaparlamentets och rådets (forts.)

ning i trafiken kan bli skyldig att betala en kvalitetsavgift. Avgifternas främsta syfte är dock inte att ge kompensation för skador utan att utgöra ett incitament till att utföra verksamheten på avtalat sätt.

Den reglering om regressrätt som behöver införas med anledning av COTIF 1999 gäller endast ersättning som utbetalas enligt CIV eller CIM, dvs. vid internationella person- och godstransporter. Det kan emellertid ifrågasättas om inte en vidare regressrätt bör införas, bl.a. mot bakgrund av att såväl internationella som inrikes transporter inte sällan utförs med ett och samma tåg. Frågor som i så fall aktualiseras är om regressrätten även bör omfatta ersättning enligt passagerarförordningen (som går utöver CIV) och sådan ersättning som kan betalas ut enligt den lagstiftning om resenärers rättigheter i lokal och regional kollektivtrafik som föreslagits i betänkandet SOU 2009:81. En annan fråga är om regressrätt också bör gälla när ersättning betalas ut i samband med inrikes godstransporter. Det bör också övervägas om det bör finnas undantag från infrastrukturförvaltarens ersättningskyldighet. En särskild fråga är om en infrastrukturförvaltare, som har betalat ersättning till ett järnvägsföretag, i sin tur bör kunna utöva regressrätt gentemot ett annat järnvägsföretag som orsakat störningen.

Utredaren ska mot denna bakgrund i uppdragets andra del analysera konsekvenserna av att införa en mer vidsträckt regressrätt än regleringen i COTIF 1999 och, om det bedöms lämpligt med en mer vidsträckt regressrätt, lämna förslag till hur den bör utformas.

Vid bedömningen av om bestämmelser om en vidare regressrätt bör införas och, om sådana bestämmelser ska införas, hur de lämpligen bör utformas, ska utredaren beakta vilka konsekvenser regleringen får för järnvägsmarknaden. Det ska övervägas vilka ekonomiska konsekvenser regleringen kan förväntas få för marknadens aktörer men även andra tänkbara följder, exempelvis när det gäller turtäthet.

direktiv 2012/34/EU av den 21 november 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde.

Samtliga förslag till reglering av järnvägsföretags regressrätt gentemot infrastrukturförvaltare bör slutligen även analyseras utifrån järnvägslagens reglering om kvalitetsavgifter. Ändringar av den senare regleringen kan föreslås, om sådana krävs för att bestämmelserna därmed ska ge en mer ändamålsenlig samlad effekt för järnvägstrafiken. Ytterligare en förutsättning för sådana ändringar är att bestämmelserna fortfarande är förenliga med EU-rättens krav.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från branschen, berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt. När det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för företagen ska synpunkter inhämtas från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Utredaren ska även ta del av den rapport om konsekvenserna av ett genomförande av COTIF 1999 som utarbetats av Trafikanalys. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om arbetet inom Justitiedepartementet rörande förslagen i betänkandet SOU 2009:81 och Ds 2013:44 samt följa det arbete som pågår inom ramen för Utredningen om Järnvägens organisation (dir. 2013:46).

Utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser och andra effekter av framlagda förslag för företag och enskilda samt för det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 29 maj 2014 redovisa resultatet av sina överväganden när det gäller ett svenskt tillträde till COTIF 1999 och nödvändiga lagändringar vid ett tillträde. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 27 februari 2015.

(Justitiedepartementet)