

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2006-12-20

Närvarande: f.d. justitierådet Lars K Beckman, justitierådet Leif Thorsson och regeringsrådet Lars Wennerström.

Andra järnvägspaketet – fortsatt EU-harmonisering av järnvägs- lagstiftningen

Enligt en lagrådsremiss den 30 november 2006 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor,
2. lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, samt
3. lag om ändring i järnvägslagen (2004:519).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av hovrättsassessorn Anna Förander.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor

2 §

Enligt det s.k. järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG skall medlemsstaterna se till att ett oberoende utredningsorgan genomför utredningar av allvarliga järnvägsolyckor. Definitionen av vad som skall

ses som en allvarlig olycka återfinns i artikel 3 I i direktivet som bl.a. föreskriver att som allvarlig olycka skall alltid anses en olycka som resulterar i omfattande skador på rullande materiel, infrastruktur eller miljön; med omfattande skador avses skador vars kostnad utredningsorganet omedelbart kan uppskatta till sammanlagt minst 2 miljoner euro.

Avsikten med nu föreslagna ändringar i paragrafen är att vidga definitionen av allvarliga olyckor så att den bättre överensstämmer med direktivets definition. Någon beloppsgräns motsvarande den som finns i direktivet för när redan värdet av inledningsvis uppskattade skador skall föranleda en undersökning föreslås dock inte bli intagen i lagtexten. Skälet härtill är, enligt vad som framgår av lagrådsremissen, de svårigheter som kan föreligga när det gäller att omedelbart uppskatta värdet av skadorna på platsen, en uppskattning som med nödvändighet antas kunna bli endast mycket ungefärlig.

Definitionen i direktivet av vad som skall anses som en allvarlig olycka bygger emellertid bl.a. på en beloppsgräns rörande värdet av de skador som omedelbart kan uppskattas. Denna beloppsgräns måste vid en korrekt implementering av direktivet även införas i svensk lagstiftning. Definitionen av allvarlig järnvägsolycka i paragrafen bör därför kompletteras i nu berört hänseende.

4 §

Enligt förslaget skall den myndighet som svarar för undersökning av olyckor i vissa fall kunna komma överens med en motsvarande myndighet i annan stat att den skall medverka i eller ensam utföra undersökningen. Det gäller fall då en olycka inträffat på eller nära Sveriges gräns. I den mån olyckan har inträffat i Sverige och undersökningen skall utföras av en utländsk myndighet innebär överenskommelsen

alltså att en förvaltningsuppgift överförs till en utländsk stat. Lagrådet erinrar om det majoritetskrav som enligt 10 kap. 5 § fjärde stycket regeringsformen gäller för riksdagens förordnande i detta avseende.

Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

I tredje punkten i övergångsbestämmelserna till lagen (2004:518) om ändring i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) föreskrivs att den som vid ikraftträdandet (den 1 juli 2004) har de tillstånd för att driva järnvägsspåranläggning eller järnvägspårtrafik som har krävts enligt järnvägssäkerhetslagen får fortsätta driften med stöd av dessa tillstånd till utgången av år 2008. I remissen föreslås att denna tid förlängs till utgången av år 2010.

Lagrrådet har inte något i sak att erinra mot detta förslag men anser det naturligt att ändringen genomförs genom en lag om ändring i lagen (2004:518) om ändring i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Det kan tilläggas att 2004 års ändringslag innebar att järnvägssäkerhetslagen bytte namn till lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg.

Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

2 kap. 13 b och 14 §§

Bemyndigandet i 14 §, i vad det avser utfärdandet av föreskrifter rörande identifikationskoder och innehavarbeteckningar enligt 13 b § rör, såvitt förslaget ger vid handen, ett ämne som regeringen kan meddela föreskrifter om med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen. Bemyndigandet i den delen framstår därför som onödigt och kan utgå ur lagtexten eller omformuleras till en ren informationsbestämmelse.

För det fall avsikten emellertid är att regeringen på området skall kunna meddela föreskrifter som går utöver rena verkställighetsföreskrifter bör detta förhållande närmare belysas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Regeringens föreskriftsrätt i nu berört hänseende i form av verkställighetsföreskrifter torde även omfatta frågan på vilket sätt järnvägsfordon bör märkas med de koder och beteckningar som skall tilldelas fordonen. Föreskriften i 13 b § första stycket sista meningen om att detta skall ske i enlighet med tillsyns myndighetens föreskrifter, vilket närmast kan uppfattas som en subdelegation till denna myndighet, bör därför utgå eller omformuleras så att den upplyser om att märkning av järnvägsfordon sker i enlighet med föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen. Även i sist nämnda fall gäller dock att när fråga är om föreskrifter som avses gå utöver rena verkställighetsföreskrifter ett bemyndigande erfordras för regeringen och i förekommande fall även för den myndighet regeringen bestämmer.

3 kap. 10 §

Även bemyndigandet rörande utformningen av säkerhetsintyg avser ett ämne som regeringen kan meddela föreskrifter om med stöd av 8 kap. 13 § regeringsformen och förefaller därför onödigt och kan utgå ur lagtexten eller omformuleras till en ren informationsbestämelse.

Det framgår däremot inte helt klart av lagrådsremissen om de föreslagna bemyndigandena i vad de avser den prövning som skall göras vid utfärdande av säkerhetsintyg och vid omprövning av tillstånd eller villkor skall ses som informationsbestämmelser eller som en delegation av normgivningsmakt inom de ramar som lagstiftningen upp-

ställer. Frågan bör klargöras under det fortsatta lagstiftningsarbetet och i förekommande fall bemyndigandena avgränsas tydligare.

5 kap. 3 §

I remissen föreslås att den nuvarande reciprocitetsklausulen i paragrafens första stycke – som innebär att järnvägsföretag med säte i ett land inom EES eller i Schweiz får bedriva godstransporter med cabotage endast om sådan rätt medges för svenska järnvägsföretag i berört land – får utgå. Däremot bibehålles en i paragrafens andra stycke föreskriven reciprocitetsklausul när det gäller rätten för verksamhetsutövare som inte själv utför järnvägstrafik att organisera godstrafik på svenska järnvägar.

Enligt vad som framhållits vid lagrådsföredragningen skulle ett bibehållande av en ömsesidighetsprincip i det fall som avses i paragrafens andra stycke ha sin grund i bestämmelserna i artiklarna 71 och 72 i EU-fördraget som föreskriver att rådet i enlighet med förfarandet i artikel 251 skall fastställa regler för bl.a. ”de villkor under vilka utomlands hemmahörande transportföretag får utföra transporter i en medlemsstat” (artikel 71.1 b). Intill så skett skulle således Sverige i viss mån kunna välja om man vill tilldela andra än järnvägsföretag, såsom detta begrepp definieras i artikel 2 i direktiv 91/440/EEG, tillträde till den svenska järnvägsinfrastrukturen för att utföra olika godstransporttjänster.

Med beaktande av den gemenskapsrättsliga reglering som i dag föreligger på järnvägstransportområdet med hänvisning till fördragets artikel 71.1 kan ifrågasättas om upprätthållandet av en ömsesidighetsprincip numera kan anses förenligt med en icke-diskriminerande tilldelning för alla företag av infrastrukturkapacitet. Lagrådet saknar i detta sammanhang underlag för ett ställningstagande i frågan som

emellertid närmare bör belysas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

7 kap. 2 §

Avgifter för nyttjande av järnvägsinfrastrukturen skall enligt bestämmelsen fastställas till den kostnad som är en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, dvs. till marginalkostnaden, dock inte mer än infrastrukturförvaltarens kostnader för infrastrukturen. Regeln följer av artikel 7 i direktiv 2001/14/EG och behandlas utförligt i prop. 2003/04:123 med förslag till järnvägslag, s. 129 f. För infrastruktur som ingår i terminaler och rangerbangårdar skall dock avgiften för nyttjandet fastställas på samma sätt som enligt 7 kap. 8 § gäller för tjänster (jfr a. prop. s. 133 f.).

Sistnämnda reglering skall enligt det remitterade förslaget upphöra att gälla, så att principen om marginalkostnadsersättning kommer att gälla även för infrastrukturkapacitet på terminaler och rangerbangårdar. Som skäl anges att det är av betydelse att göra skillnad mellan den tjänst som tillhandahålls och den infrastruktur som måste trafikeras för att tjänsten skall kunna tillhandahållas; t.ex. måste gränssnittet mellan å ena sidan tjänsten växling på en rangerbangårds spår och å andra sidan trafikeringen av rangerbangårdens spår hållas isär. Trafikeringen är enligt remissen en användning av järnvägsinfrastruktur för trafik och den omfattas därför enligt artikel 7.3 i direktivet av marginalkostnadsprincipen.

Enligt artikel 7.7 i direktivet omfattas emellertid inte det tillhandahållande av tjänster som anges i punkt 2 av bilaga II till direktivet av artikel 7. I nämnda punkt anges: "Som bantillträdestjänster och tillhandahållande av tjänster räknas följande:". Bland de följande punkterna upptas "d) Godsterminaler" ("les terminaux des marchandises"; "fre-

ight terminals”; ”Güterterminals”) och ”e) Rangerbangårdar” (”les gares de triage”; ”marshalling yards”; ”Rangierbahnhöfe”).

Om avsikten varit att skilja infrastrukturen från tillhandahållandet av tjänster kunde man, som framhållits av Sjöfartsverket i remissbehandlingen, snarare ha väntat sig att tjänsterna skulle ha angetts som ”terminalhantering” och ”rangering” medan direktivet alltså nu använder enbart beteckningarna för den fysiska infrastrukturen i fråga. Det kan betvivlas om det låter sig göra att särskilja kostnaderna på det sätt som remissens argumentering förutsätter. Om det inte kan göras i praktiken, ifrågasätter Lagrådet om den föreslagna ändringen påfordras av direktivet. I vart fall bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet (åtminstone i författningskommentaren) tydliggöras hur åtskillnad skall göras mellan tillträde till godsterminaler och rangerbangårdar, för vilket avgift skall fastställas enligt 7 kap. 2 §, och å andra sidan de tjänster som utförs vid godsterminaler och på rangerbangårdar, för vilka avgift får fastställas enligt 7 kap. 8 §.