

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2021-11-19

**Närvarande:** F.d. justitierådet Karin Almgren samt justitieråden Mahmut Baran och Malin Bonthron

### **Fjärde järnvägspaketet**

Enligt en lagrådsremiss den 20 oktober 2021 har regeringen (Infrastrukturdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. järnvägsmarknadslag,
2. järnvägstekniklag,
3. järnvägssäkerhetslag,
4. lag om nationella järnvägssystem,
5. lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkohol m.m.,
6. lag om ändring i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov,
7. lag om ändring i lagen (1994:1776) om skatt på energi,

8. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
9. lag om ändring i körkortslagen (1998:488),
10. lag om ändring i lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken,
11. lag om ändring i lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik,
12. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
13. lag om ändring i lagen (2010:1065) om kollektivtrafik,
14. lag om ändring i lagen (2011:725) om behörighet för lokförare,
15. lag om ändring i järnvägstrafiklagen (2018:181),
16. lag om upphävande av järnvägslagen (2004:519).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Anna Förander och departementssekreteraren Ann-Kristin Olsson.

Förslagen föranleder följande yttrande.

### Inledning

De förslag som läggs fram i remissen syftar till att i svensk rätt införliva de delar av det fjärde järnvägspaketet som ännu inte är genomförda. De förordningar och direktiv som ligger bakom förslagen rör tre olika områden, nämligen driftskompatibilitet, järnvägssäkerhet och öppnandet av marknaden för trafik på järnväg.

Den nuvarande järnvägslagen har i olika avseenden tillförts regler i anledning av ny EU-lagstiftning och blivit alltmer svåröverskådlig. Det kan förutses att regleringen kommer att kompletteras med ytterligare EU-rättsakter i form av delegerade akter och genomförandeakter. I

syfte bl.a. att skapa en struktur som ger utrymme för kommande EU-rättsakter föreslås i remissen att den nuvarande järnvägslagen delas upp i fyra lagar, järnvägsmarknadslagen, järnvägstekniklagen, järnvägssäkerhetslagen och lagen om nationella järnvägssystem.

En uppdelning av reglerna i järnvägslagen på fyra nya lagar som ansluter till strukturen i de aktuella direktiven går mot den nuvarande trenden att sammanföra lagar inom samma område till större regelkomplex. Förslagen innebär emellertid att lagarna kunnat ansluta till direktivens olika tillämpningsområden och definitioner och har gett möjlighet till en mer sammanhållen reglering av respektive område. Det kan förmodas att den komplicerade materian därigenom blivit något mer greppbar för den enskilde tillämparen.

#### Förslaget till järnvägsmarknadslag

##### Lagens tillämpningsområde

I lagrådsremissen föreslås inte någon positiv bestämmelse om järnvägsmarknadslagens tillämpningsområde. Förslaget avviker i detta avseende från såväl det remitterade förslaget till ny järnvägsmarknadslag, som de andra nya lagar på järnvägsområdet som föreslås i lagrådsremissen. I stället föreslås ett antal bestämmelser om undantag från lagens tillämpningsområde. Av lagrådsremissen kan utläsas att avsikten är att tillämpningsområdet ska framgå genom dessa undantagsbestämmelser i kombination med hur vissa centrala begrepp i lagen definieras.

Enligt Lagrådets mening medför den valda tekniken att tillämpningsområdet för järnvägsmarknadslagen blir otydligt. En paragraf som positivt anger lagens tillämpningsområde bör därför föras in.

Lagrådet anser att 1 kap. 1 § järnvägslagen – med endast mindre justeringar – skulle kunna användas som förlaga för en sådan

paragraf. Om en högre detaljeringsgrad anses önskvärd, skulle paragrafen i stället kunna utformas på exempelvis följande sätt.

Denna lag ska tillämpas på

1. förvaltning av järnvägsinfrastruktur,
2. förvaltning av sådana privatägda anslutningslinjer eller privatägda sidospår som behövs för tillträde till en anläggning för tjänster,
3. järnvägsverksamhet som bedrivs av järnvägsföretag som är etablerade eller kommer att etableras i Sverige,
4. järnvägsverksamhet som bedrivs i Sverige av ett järnvägsföretag som har en licens eller ett annat motsvarande tillstånd utfärdat i ett annat EES-land eller i Schweiz,
5. tilldelning av och tillträde till infrastrukturkapacitet, och
6. tillhandahållande av och tillträde till grundläggande tjänster, tilläggstjänster eller extratjänster åt järnvägsföretag eller andra som ansöker om en sådan tjänst.

#### 1 kap. 6 §

I paragrafen görs en avgränsning av de järnvägsföretag som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelserna i 2–5 kap. i lagen. För ett järnvägsföretag ska bestämmelserna i dessa kapitel tillämpas endast om företaget har som en huvudsaklig verksamhet att tillhandahålla gods- eller persontrafik eller dragkraft för sådan trafik.

I artikel 3.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/34/EU av den 21 december 2012 om inrättande av ett gemensamt europeiskt järnvägsområde definieras järnvägsföretag enligt följande: varje offentligt eller privat företag med tillstånd i enlighet med detta direktiv vars huvudsakliga verksamhet består i att tillhandahålla tjänster för transport av gods och/eller passagerare på järnväg med kravet att företaget måste tillhandahålla dragkraft; detta gäller även företag som endast tillhandahåller dragkraft.

Det finns således stöd i direktivet att avgränsa tillämpningsområdet för bestämmelserna i de aktuella kapitlen så att de endast omfattar verksamhet av det slag och den omfattning som anges i definitionen i artikel 3.1.

Av författningskommentaren till lagrådsremissens förslag framgår att bedömningen av om ett företag har en huvudsaklig verksamhet av det nu aktuella slaget ska göras enbart med avseende på företagets verksamhet inom järnvägsområdet. I de fall ett företag t.ex. bedriver både busstrafik och järnvägstrafik är det enbart järnvägsverksamheten som ska bedömas. Vid bedömningen ska man alltså bortse från den verksamhet som inte utgör järnvägsverksamhet.

Det innebär att endast verksamhet som ett järnvägsföretag i den egenskapen bedriver ska beaktas vid bedömningen. Vid denna bedömning ska vidare gods- och persontrafikverksamhetens storlek i förhållande till den övriga järnvägsverksamheten sakna betydelse. Som en huvudsaklig uppgift ska t.ex. räknas de fall där tillhandahållandet av gods- och persontrafik eller dragkraft för sådan trafik är omfattande, även om annan järnvägsverksamhet, t.ex. underhållsverksamhet, skulle vara ännu större.

Det anförda innebär att ett företag i egenskap av järnvägsföretag kan ha flera järnvägsrelaterade huvudsakliga verksamheter varav en verksamhet kan vara "gods- eller persontrafik eller dragkraft för sådan trafik".

Lagrådet anser att den i lagrådsremissen avsedda avgränsningen kommer bättre till uttryck i lagtexten om paragrafen ges följande lydelse.

För ett järnvägsföretag ska 2–5 kap. tillämpas endast om företaget i egenskap av järnvägsföretag har som huvudsaklig verksamhet, eller som en av flera huvudsakliga verksamheter, att tillhandahålla gods- eller persontrafik eller dragkraft för sådan trafik.

Dispositionen av 1 kap.

Förslaget till järnvägsmarknadslag avviker från övriga föreslagna nya lagar i fråga om hur lagens första kapitel är disponerat. Avvikelsen rör de paragrafer som behandlar lagens tillämpningsområde, som är placerade senare i 1 kap. järnvägsmarknadslagen än i övriga föreslagna nya lagar. Enligt Lagrådets mening är den disposition som valts för de andra lagarna lämpligare. Mot den bakgrunden föreslår Lagrådet att 1 kap. järnvägsmarknadslagen disponeras om något.

Efter de inledande två paragraferna om lagens syfte och innehåll bör paragraferna om lagens tillämpningsområde följa, under rubriken "Lagens tillämpningsområde". Som 3 § bör den paragraf med en positiv bestämning av lagens tillämpningsområde som har behandlats i det föregående placeras. Därefter bör lagrådsremissens 5 § följa och ges beteckningen 4 §. Det finns dock anledning att formulera andra stycket i paragrafen något annorlunda än i förslaget. Stycket bör ges följande utformning.

Bestämmelserna i 3, 10 och 11 kap. ska dock tillämpas för ett järnvägsföretag, som bedriver verksamhet vid ett järnvägsnät enligt första stycket 2, och som står under direkt eller indirekt kontroll av ett företag eller någon annan som även utför eller organiserar trafik på ett järnvägsnät av annat slag.

Utformningen av lagrådsremissens 6 § har behandlats i ett tidigare avsnitt i yttrandet. Paragrafen bör få beteckningen 5 §. Lagrådsremissens 7 § bör få beteckningen 6 § och formuleras enligt följande.

För den som förvaltar en privatägd anslutningslinje eller ett privatägt sidospår som behövs för tillträde till en anläggning för tjänster ska endast 6, 10 och 11 kap. tillämpas.

Därefter bör lagrådsremissens 8 § placeras med beteckningen 7 §. Lagrådsremissens 3 § och dess rubrik "Tillsynsmyndighet" bör

placeras som ny 8 §, följt av lagrådsremissens 4 § och dess rubrik "Ord och uttryck i lagen", som alltså blir 9 §.

De i lagrådsremissen föreslagna 9 och 10 §§ är av en annan karaktär än övriga paragrafer om tillämpningsområdet. De behandlar möjlighet för tillsynsmyndigheten att besluta om undantag från lagens tillämpning för infrastrukturförvaltare i vissa fall. Dessa bestämmelser handlar alltså inte om lagens tillämpningsområde i mer generell bemärkelse. De bör få en ny rubrik, "Tillsynsmyndighetens beslut om undantag", och placeras som 10 och 11 §§. Precis som i lagrådsremissen bör de paragrafer som behandlar bemyndiganden placeras sist i kapitlet under den i lagrådsremissen föreslagna rubriken. Paragraferna bör som en följd av övriga förslag numreras om till 12 och 13 §§.

#### Övergångsbestämmelserna

I 5 kap. i förslaget finns regler om krav för att säkerställa infrastrukturförvaltares oberoende i s.k. vertikalt integrerade företag. Med vertikalt integrerade företag avses organisationsstrukturer eller juridiska personer där det ingår både en infrastrukturförvaltare och ett eller flera järnvägsföretag. Reglerna i kapitlet syftar alltså till att säkerställa infrastrukturförvaltarens oberoende i ett vertikalt integrerat företag.

Ett lån mellan infrastrukturförvaltaren och en annan enhet i samma vertikalt integrerade företag är enligt förslaget till 5 kap. 7 § tillåtet endast om låneavtalet ingås på marknadsmässiga villkor. Enligt författningskommentaren avses med marknadsmässiga villkor att lånet betalas ut och betalas av till marknadsräntor och villkor som återspeglar den berörda enhetens individuella riskprofil. Lagtexten tillsammans med förklaringen av marknadsmässiga villkor i författningskommentaren överensstämmer med lydelsen av artikel

7d.4 i direktiv 2012/34/EU i lydelsen enligt (EU) 2016/2370 som den föreslagna paragrafen är avsedd att genomföra.

I artikel 7d.5 i direktivet finns en specialregel avseende vissa äldre lån mellan juridiska enheter i ett vertikalt integrerat företag. Sådana lån ska fortsätta att gälla till förfallodagen, förutsatt att de tecknades till marknadsräntor och att de faktiskt betalas ut och avbetalas. Dessa äldre lån behöver således inte ha ingåtts på villkor som återspeglar den berörda enhetens individuella riskprofil.

Punkt 5 i övergångsbestämmelserna behandlar lån mellan infrastrukturförvaltare och en annan enhet inom ett vertikalt integrerat företag som har ingåtts före lagens ikraftträdande. Enligt punkten ska ett sådant lån vara tillåtet om det uppfyller kraven enligt 5 kap. 7 § och har betalats ut och betalas av. Såsom punkten är formulerad kommer alltså samma krav att gälla för sådana äldre lån som för nya lån mellan sådana parter med det tillägget att de också ska ha betalats ut och att amortering ska pågå. Det är svårt att se någon poäng med att införa en sådan övergångsbestämmelse. Om äldre lån lever upp till de krav som ställs enligt den nya lagen saknas anledning till att de inte ska fortsätta att gälla utan särskilda krav på utbetalning och amortering.

Som redovisats möjliggör artikel 7d.5 i stället att lån som inte fullt ut lever upp till de krav som gäller för nya lån ändå kan fortsätta att gälla. Lagrådet utgår från att avsikten med punkt 5 i övergångsbestämmelserna är att utnyttja de möjligheter som ges i artikel 7d.5. För att så ska ske bör punkten formuleras om. Lagrådet föreslår att den får följande lydelse.

5. Ett låneavtal mellan en infrastrukturförvaltare och en annan enhet inom ett vertikalt integrerat företag som har ingåtts före ikraftträdandet är tillåtet trots att det inte uppfyller kraven i 5 kap. 7 §, om lånet har ingåtts till marknadsränta och har betalats ut och betalas av.



## Förslaget till järnvägstekniklag

3 kap. 4 § och 4 kap. 9 §

Genom paragraferna ges möjlighet att bevilja tillfälliga godkännanden för fasta installationer och fordon. I den föreslagna lagtexten anges att ett tillfälligt godkännande under vissa förutsättningar får beviljas ”om det behövs för att slutligt bedöma om kraven på godkännande” enligt en tidigare paragraf i respektive kapitel är uppfyllda.

Av författningskommentarerna framgår att syftet med bestämmelserna främst är att möjliggöra testning av fasta installationer och fordon i verklig järnvägsmiljö. Sådana tester ingår då som ett led i prövningen av om kraven för godkännande av den fasta installationen eller fordonet är uppfyllda.

Enligt Lagrådets mening är det inte helt lätt att förstå vad som avses med att slutligt bedöma de aktuella kraven. Det är inte heller så att ett tillfälligt godkännande ska föregås av en preliminär prövning av samtliga krav för godkännande, dock måste kraven på säkerhet vara uppfyllda. Den föreslagna formuleringen av lagtexten fångar således inte till fullo det som åsyftas med bestämmelserna. Lagrådet föreslår att 3 kap. 4 § i stället ges följande lydelse.

Tillsynsmyndigheten får, om kraven på säkerhet är uppfyllda, bevilja ett tillfälligt godkännande för en fast installation om det behövs som ett led i bedömningen av om kraven för godkännande enligt 2 § är uppfyllda.

Lagtexten i 4 kap. 9 § bör utformas efter samma modell.

Motsvarande bestämmelse finns i 3 kap. 3 § lagen om nationella järnvägssystem. Samma synpunkter gör sig gällande beträffande den paragrafen.

#### 4 kap.

I detta kapitel regleras godkännande av fordon. De två inledande paragraferna innehåller bestämmelser om kraven för det initiala godkännandet. I 3 § anges vilken instans som är behörig att pröva ansökningar om godkännanden av fordon. Bestämmelser om nytt godkännande vid en modernisering eller ombyggnation av ett fordon respektive uppdaterat godkännande vid en utvidgning av ett fordon användningsområde som också omfattas av bestämmelserna om prövningsinstans har dock placerats i 4 och 5 §§.

Lagrådet anser att systematiska skäl talar för att paragrafen om prövningsinstans placeras efter de paragrafer som innehåller de bestämmelser om godkännanden som paragrafen om prövningsinstans är relevant för, dvs. omedelbart efter det som i lagrådsremissens förslag utgör 5 §.

#### 7 kap.

I kapitlet finns bestämmelser om omprövning och överklagande av tillsynsmyndighetens beslut enligt lagen, föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen eller direkt tillämpliga EU-rättsakter som har utfärdats med stöd av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/797 av den 11 maj 2016 om driftskompatibiliteten hos järnvägs-systemet inom Europeiska unionen.

I 1 och 2 §§ finns bestämmelser om omprövning av tillsynsmyndighetens beslut i vissa fall. Ett järnvägsföretag får inom en månad begära att ett beslut om ändring eller återkallelse av ett fordonsgodkännande eller typgodkännande omprövas. Genom dessa paragrafer genomförs delar av artikel 26 i direktiv (EU) 2016/797.

Av 4 § framgår att tillsynsmyndighetens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Eftersom lagrådsremissens lagförslag inte innehåller någon bestämmelse om överklagandetid kommer bestämmelserna i 44 § förvaltningslagen (2017:900) om när ett överklagande senast ska ha kommit in till beslutsmyndigheten att gälla. Av den sistnämnda paragrafen framgår att ett överklagande av ett beslut ska ha kommit in till beslutsmyndigheten inom tre veckor från den dag då den som överklagar fick del av beslutet genom den myndigheten.

Av artikel 26.5 framgår emellertid att tillsynsmyndighetens beslut att, efter en omprövning, inte ändra sitt beslut att ändra eller återkalla ett fordonsgodkännande eller ett typgodkännande får överklagas inom två månader från delgivningen av det beslutet. För att genomföra den överklagandetid som följer av denna artikel föreslår Lagrådet att det införs en bestämmelse med följande lydelse.

Tillsynsmyndighetens beslut att, efter en omprövning enligt 2 §, inte ändra ett beslut att ändra eller återkalla ett fordonsgodkännande eller ett typgodkännande får överklagas inom två månader från delgivning av beslutet. För övriga beslut gäller 44 § förvaltningslagen (2017:900).

#### 7 kap. 5 §

Paragrafen innehåller en huvudregel om att beslut gäller omedelbart om inte något annat anges i beslutet. I en andra mening stadgas att ett beslut om sanktionsavgift enligt 6 kap. 1 § dock inte gäller förrän det har fått laga kraft. Redan av 6 kap. 6 § framgår emellertid att ett beslut om sanktionsavgift inte behöver betalas förrän inom två månader från det att beslutet har fått laga kraft. Det är därför oklart vad bestämmelsen i andra meningen har för syfte. Den risk för att huvudregeln ska uppfattas att omfatta även beslut om sanktionsavgift bör lämpligen åtgärdas genom en upplysning i paragrafen om

att det i 6 kap. 6 § finns en särskild regel om betalning av sanktionsavgift.

Motsvarande bestämmelser finns i 8 kap. 6 § järnvägssäkerhetslagen och i 9 kap. 2 § lagen om nationella järnvägssystem. Även i dessa paragrafer bör regeln om att ett beslut om sanktionsavgift inte gäller förrän det har fått laga kraft ersättas med en upplysning om bestämmelsen om betalning av sanktionsavgift.

Förslaget till lag om ändring i lagen om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik

2 §

Med anledning av införandet av järnvägssäkerhetslagen föreslås i paragrafen en följdändring i definitionen av "gränsöverskridande driftskompatibel trafik". Den föreslagna lydelsen av definitionen innehåller delar som enligt vad som upplysts vid föredragningen ska gälla som längst till och med den 31 oktober 2025. Dessa delar bör överföras till en övergångsbestämmelse. Av 1 § i lagen följer vidare att lagens tillämpningsområde är beroende av definitionen av gränsöverskridande driftskompatibel trafik. Lagen innehåller bl.a. bestämmelser om straff och andra sanktioner. Överträdelser av lagen som har ägt rum före ikraftträdandet av den nya lydelsen av definitionen behöver kunna bedömas med tillämpning av den äldre lydelsen av definitionen. Det bör därför också införas en övergångsbestämmelse som klargör att äldre föreskrifter ska tillämpas i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelserna kan lämpligen formuleras på följande sätt.

1. Denna lag träder i kraft den 1 februari 2022.

2. Med gränsöverskridande driftskompatibel trafik avses, som längst till och med den 31 oktober 2025, också gränsöverskridande trafik för vilken ett järnvägsföretag har ett säkerhetsintyg som har meddelats med stöd av 3 kap. 3 § den upphävda järnvägslagen (2004:519) och ett

säkerhetsintyg enligt lagstiftningen i ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

### Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.