

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-03-05

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Nina Pripp.

Enligt en lagrådsremiss den 19 februari 2004 (Näringsdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. järnvägslag,
2. lag om ändring i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157),
3. lag om ändring i lagen (1945:119) om stängselskyldighet för järnväg m.m.,
4. lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker,
5. lag om ändring i lagen (1976:1090) om alkoholutandningsprov,
6. lag om ändring i lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
7. lag om ändring i körkortslagen (1998:488),
8. lag om ändring i lagen (1999:216) om ögonundersökning vid misstanke om vissa brott i trafiken.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av ämnesrådet Jan Stålhandske och hovrättsassessorn Anna Förander.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet

I lagrådsremissen föreslås att de grundläggande bestämmelserna om järnvägar tas in i en ny järnvägslag. Lagen innehåller bestämmelser om järnvägsanläggningar m.m. (med lagens term "järnvägsinfrastruktur") och järnvägsfordon samt om utförande och organisation av järnvägstrafik. De allmänna säkerhetskrav och de ordnings- och straffbestämmelser som har gällt beträffande järnvägar enligt järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) förs över till den nya lagen. Utanför lagen faller däremot de civilrättsliga reglerna om ansvaret för transport av

passagerare och gods och om skadeståndsansvar gentemot tredje man. Här gäller liksom hittills järnvägstrafiklagen (1985:192).

Genom den nya lagen genomförs fem EG-direktiv angående (1) utvecklingen av gemenskapens järnvägar, (2) tillstånd för järnvägsföretag, (3) tilldelning av och avgifter för infrastrukturkapacitet m.m., (4) driftskompatibilitet för konventionella tåg samt (5) driftskompatibilitet för höghastighetståg.

Det förhållandet att EG-direktiven är både detaljerade och komplicerade har inte kunnat undgå att påverka lagförslagets innehåll och utformning. Lagrådet har emellertid noterat att, för att inte lagen alltför mycket skall tyngas med detaljföreskrifter, åtskilliga detaljfrågor som regleras i direktiven har hållits utanför lagen. Avsikten är att dessa frågor i stället skall bli reglerade genom regerings- eller myndighetsföreskrifter.

I de aktuella EG-direktiven används en rad begrepp och definitioner som inte återfinns i de gällande svenska järnvägsförfattningarna och som är mindre väl förenliga med svenskt språkbruk. Enligt vad som framhålls i remissprotokollet har den svenska begreppsapparaten i viss utsträckning behållits. Åtskilliga nya begrepp har emellertid förts över från direktiven. Hit hör det ofta förekommande begreppet "järnvägsinfrastruktur", som enligt Lagrådets uppfattning borde ha kunnat ersättas med ett enklare ord.

Lagrådet har emellertid förståelse för att det internationella samarbetet på järnvägsområdet kan underlättas, om man följer direktivens ordval beträffande vissa centrala begrepp. I allt väsentligt får därför de begrepp som används i lagförslaget accepteras.

Lagrådet övergår därmed till att närmare kommentera de olika lagförslagen.

Förslaget till järnvägslag

1 kap. 4 §

I paragrafen har tagits in en rad definitioner av olika begrepp som används i lagen. Bl.a. definieras det tidigare berörda begreppet "järnvägsinfrastruktur". Enligt Lagrådets mening bör begreppet kunna godtas som en sammanfattande beteckning på olika anläggningar, bl.a. järnvägsspår och signalsystem, som behövs för att tågtrafik skall kunna bedrivas. Det får emellertid anses strida alltför mycket mot svenskt språkbruk att, som har skett i definitionen av "järnvägsfordon", tala om "rullande materiel som kan framföras på järnvägsinfrastruktur". Här bör ordet "järnvägsinfrastruktur" bytas ut mot "järnvägsspår".

Till de ord som definieras hör också "järnvägsföretag" och "järnvägsnät". Det förstnämnda begreppet bör kunna definieras på ett enklare sätt än som har skett i remissförslaget. Lagrådet föreslår att med "järnvägsföretag" skall förstås "företag som med stöd av licens eller särskilt tillstånd tillhandahåller dragkraft och utför järnvägstrafik".

Med järnvägsnät förstås enligt det remitterade förslaget "järnvägsinfrastruktur som förvaltas av en och samma infrastrukturförvaltare". I det sammanhanget inställer sig frågan om all infrastruktur (alla spår m.m.) i Sverige som förvaltas av samma person skall anses som ett enda järnvägsnät, oavsett om spåren hänger samman eller ej, eller om varje sammanhängande spårsystem skall anses utgöra ett järnvägsnät för sig.

När det slutligen gäller begreppet "tågläge" anser Lagrådet att definitionen bör förtydligas och förslagsvis ges följande lydelse: "den infrastrukturkapacitet som, enligt vad som anges i en tågplan, får tas i anspråk för att framföra järnvägsfordon, utom arbetsfordon, från en plats till en annan under en viss tidsperiod":

1 kap. 5 §

I 2 kap. 14 § andra stycket har tagits in bl.a. en upplysning om att regeringen föreskriver vad som utgör det transeuropeiska järnvägssystemet och det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg. Eftersom definitionen av de båda järnvägssystemen har materiell betydelse i de sammanhang där de före-

kommer i lagen och de med stöd av lagen meddelade föreskrifterna, anser Lagrådet att regeringen bör ges ett formellt bemyndigande att meddela de avsedda föreskrifterna.

Lagrådet föreslår att 2 kap. 14 § andra stycket utgår och att ett bemyndigande tas in i andra stycket av förevarande paragraf och ges följande lydelse:

Regeringen får också meddela föreskrifter om vad som i denna lag och i föreskrifter som meddelas med stöd av lagen förstås med det transeuropeiska järnvägssystemet för konventionella tåg och det transeuropeiska järnvägssystemet för höghastighetståg.

2 kap. 1 §

I paragrafens första stycke har tagits in bestämmelser som rör tillämpligheten av 2 kap. 8 – 12 §§ . Läsningen av lagen underlättas, om dessa bestämmelser flyttas till det avsnitt som de hör samman med. De bör alltså placeras i en särskild paragraf närmast före 8 § under egen rubrik.

I andra stycket av 2 kap. 1 § finns en bestämmelse som innebär att annan järnvägsinfrastruktur och andra järnvägsfordon än som anges i första stycket får tas i bruk endast efter godkännande av tillsynsmyndigheten. Denna bestämmelse bör lämpligen arbetas in i 2 kap. 13 §, där huvudregeln om krav på godkännande av tillsynsmyndigheten återfinns.

Vad som nu har sagts innebär att 2 kap. får inledas med det avsnitt som är rubricerat "Säkerhet". Vidare får de föreslagna 2 – 7 §§ numreras om.

2 kap. 8 – 10 §§

I 8 § första stycket har tagits in en bestämmelse om de allmänna krav som skall uppfyllas av "varje delsystem och varje däri ingående komponent som är nödvändig för driftskompatibilitet". I ett andra stycke sägs att varje delsystem dessutom skall överensstamma med föreskrivna tekniska specifikationer för driftskompatibilitet. Närmare bestämmelser om de krav som ställs på delsystem och komponenter finns i de följande 9 och 10 §§.

För att man skall få överensstämmelse med bestämmelsen i 8 § första stycket, liksom med rubriken till det avsnitt där 8 – 10 §§ ingår, anser Lagrådet att 9 och 10 §§ bör byta plats, så att bestämmelserna om delsystem kommer före bestämmelserna om komponenter.

2 kap. 13 §

I paragrafen sägs att "strukturella delsystem" får tas i bruk endast efter godkännande av tillståndsmyndigheten.

Lagrådet noterar till en början att paragrafen har fått en kategorisk utformning. Den mjukas emellertid upp genom 14 § första stycket punkten 7, som innebär att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om undantag från kravet på godkännande enligt 2 kap. 13 §. Enligt Lagrådets mening bör denna undantagsmöjlighet komma fram i 2 kap. 13 § på så sätt att bestämmelsen förses med tillägget "såvida inte något annat är särskilt föreskrivet":

När det sedan gäller innehållet i 2 kap. 13 § uppstår frågan vad som menas med ett "strukturellt delsystem". Uttrycket bygger på bestämmelser i vissa EG-direktiv som rör konventionella tåg respektive höghastighetståg. Direktiven innehåller en uppräknning av vad som utgör strukturella respektive funktionella delsystem. I stort sett är det samma saker som utgör strukturella respektive funktionella delsystem, oavsett om det är fråga om ett konventionellt tåg eller ett höghastighetståg. Beträffande bägge tågtyperna skall sålunda bl.a. infrastrukturer och rullande materiel anses utgöra strukturella delsystem, medan underhåll är exempel på ett funktionellt delsystem. "Drift" däremot nämns som ett exempel på ett strukturellt delsystem när det gäller konventionella tåg men som ett funktionellt delsystem beträffande höghastighetståg.

Bestämmelser som motsvarar 2 kap. 13 § finns i 17 och 18 §§ järnvägssäkerhetslagen. I stället för "strukturella delsystem" talas det där om "spåranläggningar" respektive "fordon".

Enligt Lagrådets mening får begreppet "strukturellt delsystem" anses vara såpass svårförståeligt att det inte bör användas i 2 kap. 13 §. Man bör i stället

nöja sig med att tala om "delsystem". Om man vill undanta sådana delsystem som inte är att anse som strukturella från kravet på godkännande, kan det åstadkommas genom sådana föreskrifter som anges i 2 kap. 14 § första stycket punkten 7.

Som tidigare nämnts anser Lagrådet att den bestämmelse som i remissförslaget har tagits in som ett andra stycke i 2 kap. 1 § bör arbetas in i 2 kap. 13 §. Detta bör ske på så sätt att man dels låter sådana delsystem som anges i första stycket andra meringen i 2 kap. 1 § falla utanför kravet på godkännande, dels anger att, beträffande andra äldre delsystem, bestämmelserna i 8 – 12 §§ inte skall beaktas vid tillsynsmyndighetens prövning.

Lagrådet förordar alltså att 2 kap. 13 § ges följande lydelse:

Delsystem får tas i bruk endast efter godkännande av tillsynsmyndigheten, såvida inte något annat är särskilt föreskrivet.

Kravet på godkännande gäller inte delsystem som har tagits i bruk efter utgången av år 2000 men före den 1 juli 2004, om delsystemet ingår i det trans-europeiska järnvägssystemet för höghastighetståg. Beträffande andra delsystem som inte har projekterats, byggts, byggts om eller moderniserats efter utgången av juni 2004 skall bestämmelserna i 8 – 12 §§ inte beaktas vid tillsynsmyndighetens prövning enligt första stycket.

3 kap.1 §

Paragrafen innehåller den grundläggande regeln om krav på tillstånd för järnvägsföretag. Regeln bör enligt Lagrådets mening förtydligas och formuleras på följande sätt: "För att utföra järnvägstrafik krävs antingen tillstånd i form av licens och säkerhetsintyg eller, i fall som avses i 4 §, särskilt tillstånd."

3 kap. 2 §

Enligt första stycket 2 skall licens beviljas den som har hemvist eller säte i Sverige. Enligt författningskommentaren gäller emellertid för fysiska personer att de skall vara folkbokförda i Sverige. Diskrepansen mellan lagtext och kommentar bör uppmärksammas under det fortsatta beredningsarbetet.

I paragrafens andra stycke sägs att licens eller annat motsvarande tillstånd utfärdad i annan stat inom EES eller i Schweiz gäller i Sverige. Vid granskningen

av bestämmelsen uppstår frågan om ett sådant utländskt tillstånd är tillräckligt för att järnvägstrafik skall få utföras i Sverige eller om det också, i enlighet med huvudregeln i 3 kap. 1 §, krävs säkerhetsintyg. Uttalanden i den allmänna motiveringen i remissprotokollet tyder på att avsikten är att kravet på säkerhetsintyg gäller även när ett utländskt tillstånd har utfärdats. Saken bör klarläggas i författningskommentaren.

3 kap. 4 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om särskilt tillstånd för att utföra vissa transporter och viss trafik. Av författningskommentaren följer att ett särskilt tillstånd ger behörighet att agera endast inom Sveriges gränser. Lagrådet förordar att detta får komma till uttryck i lagtexten, förslagsvis enligt följande: "Särskilt tillstånd får beviljas den som avser att inom landet utföra endast - -."

3 kap. 10 §

Bemyndigandet i paragrafen har en mycket vid omfattning. Det torde vara uppenbart att avsikten inte är att t.ex. sådana föreskrifter skall kunna meddelas som innebär att ytterligare krav, utöver dem som framgår av lagen, skall kunna ställas på den som söker tillstånd eller att tillstånd skall kunna fordras också i andra fall än de som följer av lagen. I författningskommentaren har som exempel nämnts att regeringen eller tillsynsmyndigheten skall kunna precisera vad kraven för att erhålla visst tillstånd innebär. Vad som åsyftas är oklart.

Lagrådet ifrågasätter om de föreskrifter som avses är av det slaget att något normgivningsbemyndigande över huvud taget behövs. I annat fall bör omfattningen av bemyndigandet preciseras.

4 kap. 3 §

Även bemyndigandet i denna paragraf har getts en mycket vid omfattning. Ett alternativ är att utforma bemyndigandet så att det sägs att föreskrifter får meddelas om den redovisningsskyldighet som avses i 1 §. Om avsikten är att föreskrifter också skall kunna få meddelas beträffande omfattningen av undantaget i 2 §, kan ett bemyndigande tas in även om detta.

5 kap. 1 och 2 §§

Paragraferna innehåller regler om vem som bestämmer om rätten att utföra eller organisera persontrafik på svenska järnvägsnät. Enligt Lagrådets mening krävs det inte något bemyndigande för att regeringen skall kunna meddela sådana föreskrifter beträffande järnvägsnät som förvaltas av staten. Mot bakgrund av att det också föreslås en bestämmelse om vem som bestämmer om marknadstillträdet på svenska järnvägsnät i övrigt (2 §) kan det dock finnas skäl att ha en upplysning om förhållandena på den statliga sidan.

Lagrådet föreslår att 1 § inledningsvis ges följande lydelse: "Regeringen meddelar föreskrifter om - - -."

Bestämmelsen om icke-statliga järnvägsnät bör flyttas från 2 § och bilda ett andra stycke i 1 §. De efterföljande 3 – 5 §§ får då numreras 2 – 4 §§. Bestämmelsen i 1 § andra stycket bör ges följande lydelse: "I fråga om andra järnvägsnät bestämmer infrastrukturförvaltaren vem som, utöver vad som anges i 2 §, har rätt att utföra eller organisera persontrafik på det järnvägsnät som förvaltaren råder över."

6 kap.1 §

I paragrafen har tagits in regler om en infrastrukturförvaltares grundläggande skyldigheter när det gäller tilldelning av infrastrukturkapacitet.

Den bestämmelse som har tagits in i 6 kap. 4 § andra stycket och som handlar om att tilldelning skall ske i enlighet med den tidsplan för förfarande som fastställs av regeringen eller tillsynsmyndigheten har ett så nära samband med 6 kap. 1 § att den bör flyttas dit. Regeln kan lämpligen bilda ett andra stycke i 1 § och utformas på följande sätt:

Vid tilldelandet av infrastrukturkapacitet skall förvaltaren iaktta den tidsplan för tilldelningsförfarande som regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten föreskriver.

6 kap. 2 §

I paragrafen anges som en huvudregel att den som utför eller organiserar järnvägstrafik inte samtidigt får ansvara för tilldelning av infrastrukturkapacitet eller

fastställande av avgifter. Tillsynsmyndigheten får dock rätt att i enskilda fall besluta om undantag. Ett sådant beslut får förenas med villkor.

Varken i lagtexten eller i författningskommentaren anges närmare vad för slags villkor det kan bli fråga om. Enligt Lagrådets mening bör det göras en precisering i lagtexten. Det är också önskvärt att det ges exempel på villkor i författningskommentaren.

6 kap. 4 §

Paragrafens första stycke, som förpliktar en infrastrukturförvaltare att samarbeta med andra förvaltare, bör enligt Lagrådets mening förtydligas. Stycket kan lämpligen ges följande lydelse:

En infrastrukturförvaltare skall samarbeta med andra förvaltare för att på ett effektivt sätt kunna tillhandahålla och tilldela infrastrukturkapacitet på mer än ett järnvägsnät. Behovet av tåglägen för internationell trafik skall därvid särskilt beaktas.

I enlighet med vad Lagrådet har föreslagit i anslutning till 6 kap. 1 § bör andra stycket i 6 kap. 4 § utgå.

6 kap. 17 och 18 §§

I paragraferna ges bestämmelser om åtgärder vid störningar i trafiken. Bestämmelserna sägs i kommentaren delvis genomföra artikel 29 i rådets direktiv 2001/14/EG.

Enligt punkten 1 i den nyssnämnda artikeln skall infrastrukturförvaltaren vidta nödvändiga åtgärder för att återställa den normala situationen och i det syftet utarbeta en beredskapsplan. Enligt vad som upplysts under föredragningen är avsikten att regeringen skall meddela bestämmelser om skyldigheten att upprätta en sådan plan. I punkten 2 andra stycket i den nämnda artikeln finns bestämmelser om att, under närmare angivna förhållanden, de tåglägen som har tilldelats får temporärt återtas utan förvarning i en nödsituation.

Lagrådet förordar att bestämmelserna i 17 § utformas i närmare överensstämmelse med artikel 29.1 och 29.2 första stycket, med undantag dock för skyldig-

heten att upprätta beredskapsplaner. Vad gäller dessa planer bör en komplettering göras av de normgivningsbemyndiganden som har tagits in i 25 §. Lagrådet återkommer i det följande med förslag i den delen.

Paragrafen kan förslagsvis ges följande lydelse:

Vid störningar i järnvägstrafiken skall infrastrukturförvaltaren vidta nödvändiga åtgärder för att återställa trafiken till normala förhållanden. Om förhållandena kräver det, får infrastrukturförvaltaren i en nödsituation utan förvarning och för den tid som behövs för reparationer vidta åtgärder som inte är förenliga med tidigare beslut om kapacitetstilldelning.

I 18 § finns bestämmelser om att infrastrukturförvaltaren under särskilda förutsättningar får begära att järnvägsföretag vid röjnings- och nödsituationer ställer resurser till förfogande för att återställa den normala situationen. Bestämmelserna grundas på artikel 29.2 andra stycket i det nyssnämnda direktivet.

Något lagstöd behövs inte för att en infrastrukturförvaltare skall få framföra en begäran om resurser. Direktivet kan emellertid tolkas så, att det också skall finnas en skyldighet för järnvägsföretagen att ställa resurser till förfogande. Författningskommentaren utgår också ifrån att det skall finnas en sådan skyldighet. Är detta avsikten, bör 18 § formuleras om och förslagsvis ges följande lydelse: "Ett järnvägsföretag är skyldigt att i nödsituationer på infrastrukturförvaltarens begäran och i enlighet med vad parterna kommer överens om ställa sådana resurser till förfogande som förvaltaren anser mest lämpliga för att återställa förhållandena till det normala."

6 kap. 23 §

I paragrafen regleras tillhandahållandet av olika tjänster som utgör komplement till själva järnvägstrafiken, som t.ex. tillhandahållande av stationer för passagerare, godsterminaler, rangering och uppställningsmöjligheter.

Bestämmelsen är utformad så att den som har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät skall få tillgång till de angivna tjänsterna på icke-diskriminerande villkor. Som bestämmelsen är utformad ger den utrymme för olika tolkningar. Den kan uppfattas så att den föreskriver en skyldighet för t.ex. innehavaren av en godsterminal att upplåta denna till varje järnvägsföretag och

att göra det på icke-diskriminerande villkor. Den kan också uppfattas så att någon skyldighet att upplåta godsterminalen till järnvägsföretag inte föreligger men att icke-diskriminerande villkor skall tillämpas, om så sker.

Varken av den allmänna motiveringen (avsnitt 14.4) eller av författningskommentaren till bestämmelsen framgår klart vilken omfattning skyldigheten är avsedd att ha. Bestämmelsen bygger på artikel 5 i direktiv 2001/14/EG. I punkt 1 i artikeln anges dels att järnvägsföretagen på icke-diskriminerande grundval skall ha rätt till vissa tillträdestjänster, dels att tjänster som anges i punkt 2 i bilaga II till direktivet (bl.a. stationer för passagerare, godsterminaler och rangerbangårdar) skall tillhandahållas på ett icke-diskriminerande sätt och att en begäran från ett järnvägsföretag får avslås endast om det finns praktiskt möjliga alternativ enligt marknadsvillkoren. Enligt punkt 2 i artikeln skall en infrastrukturförvaltare som tillhandahåller tilläggstjänster som anges i punkt 3 i bilaga II till direktivet på begäran tillhandahålla dessa tjänster åt alla järnvägsföretag. Slutligen anges i punkt 3 i artikeln att en infrastrukturförvaltare inte är skyldig att tillhandahålla tjänster som anges i punkt 4 i bilaga II till direktivet.

Enligt Lagrådets mening för det för långt och synes inte heller krävas enligt direktivet att föreskriva en ovillkorlig skyldighet för var och en som kan tillhandahålla tjänster som behövs för järnvägstrafik åt järnvägsföretag att också göra det. Däremot synes det motiverat, med hänsyn till önskemålet om icke-diskriminerande behandling, att föreskriva att, i de fall sådana tjänster faktiskt tillhandahålls, det skall ske på ett icke-diskriminerande sätt. Vidare förefaller det lämpligt att i anslutning till direktivets utformning föreskriva att en begäran om en tjänst får avslås endast om det finns rimliga alternativ som kan användas.

I punkt 1 i artikel 5 i direktivet föreskrivs att den som tillhandahåller den huvudsakliga infrastrukturen men inte tjänster skall göra alla rimliga ansträngningar för att underlätta tillhandahållandet av tjänsterna. Det synes vara av värde att en motsvarighet till bestämmelsen tas in i paragrafen.

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse:

Den som åt någon som har rätt att utföra eller organisera trafik på svenska järnvägsnät tillhandahåller tjänster som anges i andra stycket är skyldig att göra det på ett icke-diskriminerande sätt. En begäran om en sådan tjänst får avslås endast om det finns rimliga alternativ som kan användas.

De tjänster som avses i första stycket är

1. tillträde till stationer för passagerare, inklusive byggnader och övriga installationer, godsterminaler, bränsledepåer samt underhållsanläggningar och andra tekniska anläggningar som inte ingår i järnvägsinfrastrukturen, och
2. rangering och andra tågbildningsmöjligheter, uppställningsmöjligheter, drivmotorström, uppvärmning före avgång av persontåg, bränsleförsörjning samt växling och andra tjänster som utförs vid de anläggningar som anges i 1 och som är nödvändiga för att utföra trafik.

I det fall en infrastrukturförvaltare inte tillhandahåller en tjänst som avses i andra stycket skall den som tillhandahåller den huvudsakliga infrastrukturen så långt det är möjligt underlätta tillhandahållandet av tjänsten.

6 kap. 25 §

Som Lagrådet uttalat i anslutning till 17 § bör bemyndigandet i förvarande paragraf kompletteras såvitt gäller föreskrifter om beredskapsplaner. Lagrådet förordar vidare att bemyndigandet i övrigt avgränsas tydligare och att paragrafen sammantaget ges följande lydelse:

Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om kapacitetstilldelning enligt 1 - 4 §§, beskrivning av järnvägsnät enligt 5 §, genomförande av kapacitetsanalys och upprättande av kapacitetsförstärkningsplan enligt 6 §, förfarandet vid tilldelning av kapacitet enligt 7 – 16 §§, däribland fastställande av tågplan, samt skyldighet för infrastrukturförvaltare att utarbeta beredskapsplaner i händelse av en allvarig olycka eller en allvarlig störning i trafiken.

7 kap. 4 §

I 7 kap. ges bestämmelser om avgifter för utnyttjande av järnvägsinfrastrukturen. Som huvudregel gäller att en infrastrukturförvaltare skall ta ut konkurrensneutrala och icke-diskriminerande avgifter för utnyttjande av sådan struktur (1 §) och att avgifterna skall vara marginalkostnadsbaserade (2 §). När en infrastruktur är överbelastad får en extra avgift tas ut för utnyttjandet av infrastrukturen (3 §).

Enligt 4 § får infrastrukturförvaltaren under vissa förutsättningar ta ut särskilda avgifter för att uppnå kostnadstäckning. Förutsättningarna för att så skall få ske är att det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen och att sådana sökande som har förmåga att betala avgifter enligt 2 och 3 §§ inte genom avgifterna hindras från att använda infrastrukturen.

Paragrafen motsvarar artikel 8.1 i direktiv 2001/14/EG. Enligt artikeln får de särskilda avgifterna inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av driften av tågtrafiken, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen. I författningskommentaren till paragrafen anges att uttrycket "ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen" innebär att kapaciteten utnyttjas fullt ut. Vidare anges i kommentaren att järnvägsföretag som kan betala åtminstone marginalkostnaden inte får hindras från att använda infrastrukturen, om det finns ledig infrastrukturkapacitet.

Artikel 8.1 i direktivet medger synbarligen att olika avgifter tas ut för olika marknadssegment. Vidare medger artikeln att avgifterna får innefatta ett vinstuttag som marknaden kan bära. Det i paragrafen valda uttryckssättet "sådana sökande som har förmåga att betala avgifter enligt 2 och 3 §§" kan knappast sägas motsvara innehållet i direktivet. Enligt paragrafen förefaller det vara möjligt att göra skillnad mellan företag inom samma marknadssegment och ta ut de särskilda avgifterna av ett företag som kan bära kostnaden men avstå från det när det gäller ett konkurrerande företag. Ett sådant förfarande torde visserligen förhindras av det allmänna kravet på konkurrensneutral och icke-diskriminerande behandling, men det är enligt Lagrådets mening lämpligare att paragrafen ges en sådan utformning att den uppfyller detta krav. Paragrafen kan förslagsvis utformas i överensstämmelse med artikel 8.1 andra stycket.

Lagrådet förordar att paragrafen ges följande lydelse:

Infrastrukturförvaltaren får, för att uppnå kostnadstäckning, ta ut högre avgifter än som följer av 2 och 3 §§, om det är förenligt med ett samhällsekonomiskt effektivt utnyttjande av infrastrukturen. Avgifterna får inte sättas så högt att de marknadssegment som kan betala åtminstone den kostnad som uppstår som en direkt följd av framförandet av järnvägsfordon, plus ett vinstuttag som marknaden kan bära, hindras från att använda infrastrukturen.

Ordet "marknadssegment" synes inte ha någon entydig innebörd. Det är därför, om ordet används i lagtexten, angeläget att det förklaras närmare i en författningskommentar.

7 kap. 9 §

I paragrafen ges regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, tillsynsmyndigheten rätt att meddela föreskrifter om avgifter i fråga om järnvägsinfrastruktur som förvaltas av staten. Enligt Lagrådets mening erfordras emellertid inte något stöd i lag för att regeringen eller i förekommande fall tillsynsmyndigheten skall kunna meddela föreskrifter om vilka avgifter inom ramen för bestämmelserna i 7 kap. som en statlig myndighet får fastställa eller debitera sina kunder. Bestämmelsen bör därför utgå.

Lagrådet vill avslutningsvis i anslutning till bestämmelserna i 7 kap. om avgifter erinra om att det i artikel 4.6 i direktivet 2001/14/EG föreskrivs att infrastrukturförvaltarna eller avgiftsorganen skall respektera den konfidentiella naturen hos företagsinformation som en sökande tillhandahållit. Bestämmelsen väcker frågan om behovet av föreskrifter om tystnadsplikt i lagen och om vilket sekretessskydd som sekretesslagen ger för uppgifter av detta slag. Frågan bör uppmärksammas under det fortsatta beredningsarbetet.

8 kap. 10 §

I paragrafen har tagits in ett bemyndigande för regeringen eller i förekommande fall tillsynsmyndigheten att meddela föreskrifter. Det gäller föreskrifter om register enligt 8 § och också "de föreskrifter som behövs för prövningen av tvister och tillsyn över efterlevnaden av lagen och de villkor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen". Bemyndigandet är alltför diffust för att kunna godtas. Även här efterlyser Lagrådet klargöranden av vilka föreskrifter som åsyftas och en tydlig avgränsning av bemyndigandet i lagen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I punkt 1 av ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna anges att den nya lagen träder i kraft den 1 juli 2004. Det sägs också att genom lagen upphävs (a) förordningen (1996:734) om statens spåranläggningar, (b) lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet och (c) lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg.

Den författning som har angetts under a bör enligt Lagrådets mening upphävas genom förordning. Författningen bör alltså utgå ur uppräkningspunkten i punkt 1.

Till den nya järnvägslagen överförs i princip alla bestämmelser som rör järnvägar från järnvägssäkerhetslagen. I punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna till järnvägslagen sägs att vissa beslut om godkännande och vissa tillståndsbeslut som före ikraftträdandet har meddelats enligt järnvägssäkerhetslagen får fortsätta att gälla under viss tid efter ikraftträdandet. Enligt Lagrådets mening hör dessa bestämmelser bättre hemma i övergångsbestämmelserna till de föreslagna ändringarna i järnvägssäkerhetslagen. De bör därför utgå ur övergångsbestämmelserna till järnvägslagen.

I övergångsbestämmelserna till järnvägslagen bör emellertid föreskrivas att lagens bestämmelser om krav på godkännande och tillstånd inte skall tillämpas så länge ett motsvarande godkännande eller tillstånd gäller enligt övergångsbestämmelserna till ändringarna i järnvägssäkerhetslagen. En bestämmelse med detta innehåll bör tas in som en punkt 2 i övergångsbestämmelserna till järnvägslagen.

Under föredragningen av lagrådsremissen har upplysts att, även om godkännanden och tillstånd som har meddelats enligt järnvägssäkerhetslagen skall fortsätta att gälla under en övergångstid, avsikten är att de nya bestämmelserna i 8 kap. järnvägslagen om tillsyn och om återkallelse av tillstånd m.m. skall bli omedelbart tillämpliga. Även denna fråga bör lämpligen regleras i punkt 2 i övergångsbestämmelserna till järnvägslagen.

Lagrådet föreslår att punkten 2 får följande lydelse:

2. Bestämmelserna i den nya lagen om krav på godkännande av delsystem och om krav på tillstånd tillämpas inte så länge ett motsvarande godkännande eller tillstånd gäller enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2004:000) om ändring i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157). Bestämmelserna i 8 kap. i den nya lagen tillämpas dock från ikraftträdandet även i fall då ett godkännande eller ett tillstånd har meddelats före ikraftträdandet enligt järnvägssäkerhetslagen.

Som en följd av vad Lagrådet nu har föreslagit får de följande punkterna i övergångsbestämmelserna till järnvägslagen numreras om.

I den föreslagna punkten 6 (punkt 5 enligt Lagrådets förslag) sägs att regeringen eller tillsynsmyndigheten får meddela föreskrifter om när bestämmelserna om beskrivning av järnvägsnät och tilldelningsförfarande i 6 kap. och om avgifter i 7 kap. skall tillämpas första gången och att, till dess, "äldre föreskrifter" skall tillämpas. Vilka äldre föreskrifter som det är fråga om anges inte i uttryckligen i remissprotokollet. Enligt vad som har upplysts under föredragningen är det, såvitt gäller tilldelningsförfarandet, fråga om bestämmelser i lagen om tilldelning av spårkapacitet. I övrigt åsyftas förordningsbestämmelser.

Enligt Lagrådets mening bör frågan om en fortsatt tillämplighet av förordningsbestämmelser regleras i förordning. Däremot bör det framgå av den nu diskuterade punkten 6 (= punkt 5 enligt Lagrådets förslag) att bestämmelserna i lagen om tilldelning av spårkapacitet skall fortsätta att tillämpas under en övergångstid. Den angivna punkten bör således avslutas på följande sätt: "Till dess skall, såvitt gäller tilldelningsförfarande, bestämmelserna i lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet tillämpas".

I den föreslagna punkten 7 i övergångsbestämmelserna till järnvägslagen anges att "äldre föreskrifter" skall tillämpas vid prövning av ärenden som har anhängiggjorts före ikraftträdandet. I remissprotokollet sägs att det är fråga om "äldre materiella bestämmelser", och under föredragningen av lagrådsremissen har upplysts att det är bestämmelserna i dels järnvägssäkerhetslagen, dels lagen om tilldelning av spårkapacitet och lagen om järnvägssystem för höghastighetståg som åsyftas.

Enligt Lagrådets mening bör frågan om fortsatt tillämpning av äldre bestämmelser i järnvägssäkerhetslagen regleras i övergångsbestämmelserna till ändringarna i den lagen. I punkten 7 i övergångsbestämmelserna till järnvägslagen (= punkt 6 enligt Lagrådets förslag) bör tas in en bestämmelse om fortsatt tillämpning av lagarna om tilldelning av spårkapacitet och om järnvägssystem för höghastighetståg.

Den angivna punkten bör alltså ha följande lydelse: "Vid prövningen av mål och ärenden enligt lagen (1997:756) om tilldelning av spårkapacitet och lagen (2000:1336) om järnvägssystem för höghastighetståg som har anhängiggjorts före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser."

Förslaget om lag om ändring i järnvägssäkerhetslagen

Lagen bör i enlighet med vad Lagrådet anfört i samband med ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till järnvägslagen kompletteras med dels övergångsbestämmelser om godkännanden och tillstånd, dels en regel om fortsatt tillämpning av äldre bestämmelser vid prövning av mål och ärenden som har anhängiggjorts före ikraftträdandet. Vidare bör anges att äldre bestämmelser om straff skall gälla i fråga om gärningar som har begåtts före ikraftträdandet.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna föreslås få följande lydelse:

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.
2. Ett beslut om att godkänna järnvägsspåranläggning eller järnvägsfordon som har meddelats före ikraftträdandet gäller till dess att anläggningen eller fordonet byggs om eller moderniseras.
3. Den som vid ikraftträdandet har de tillstånd för att driva järnvägsspåranläggning eller järnvägsspårtrafik som har krävts enligt järnvägssäkerhetslagen får fortsätta driften med stöd av dessa tillstånd till utgången av år 2008.
4. Vid prövningen av mål och ärenden som har anhängiggjorts före ikraftträdandet tillämpas äldre bestämmelser.
5. Äldre bestämmelser i 29–33 §§ gäller fortfarande i fråga om gärningar som har begåtts före ikraftträdandet.

Förslaget till lag om ändring i körkortslagen

Enligt Lagrådets mening bör lagen kompletteras med övergångsbestämmelser om straff för brott som har begåtts före ikraftträdandet. Bestämmelserna kan förslagsvis ges följande lydelse:

Bestämmelsen i 5 kap. 3 § 1 gäller även den som har brutit mot 30 § första, andra eller tredje stycket järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) i dess lydelse före den 1 juli 2004.

Bestämmelsen i 5 kap. 9 § andra stycket gäller även den som har brutit mot 30 § första stycket järnvägssäkerhetslagen i dess lydelse före den 1 juli 2004.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.