

2015-09-11

Dnr SU FV-1.1.3-1445-15

Regeringskansliet
(Justitiedepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: En modern reglering av järnvägstransporter (SOU 2015:9)

Till att börja med välkomnar Juridiska fakultetsnämnden förslaget till ny järnvägstrafiklag. Det framstår som angeläget att modernisera lagstiftningen på området med tanke på det den internationella utvecklingen i form av 1999 års internationella järnvägsfördrag (COTIF) och EU:s tågpassagerarförordning (nr 1371/2007).

Fakultetsnämnden är dock kritisk till utredningens förslag att införa en bestämmelse (14 §) i den nya järnvägstrafiklagen om regress i förhållandet mellan järnvägstransportören och infrastrukturförvaltaren beträffande ansvaret för förseningar. I praktiken är det fråga om Statens Järnvägars (SJ) regresskrav mot Trafikverket för kostnader med anledning av den assistans som lämnats och den kompensation som betalats enligt tågpassagerarförordningen (nr 1371/2007) till passagerare vid tåg förseningar orsakade av fel och brister i infrastrukturen.

I 14 § i förslaget föreskrivs att infrastrukturförvaltaren ska vara ansvarig enligt bilag E (CUI) till COTIF 1999 också för ekonomisk skada som transportören har åsamkats som en följd av sina förpliktelser enligt bestämmelserna om ersättning och assistans i tågpassagerarförordningen, lag eller annan föreskrift. Från ersättningen ska sedan avräknas de kvalitetsavgifter enligt 6 kap. 22 a § järnvägslagen (2004:519) som transportören erhållit från infrastrukturförvaltaren på grund av samma händelse.

Införandet av en möjlighet till regresstalan avseende denna typ av skador kan emellertid ifrågasättas. Samhällsekonomiska skäl talar snarare för att det vore bättre att uteslutande använda sig av systemet med kvalitetsavgifter för att stimulera till moderniseringar och bättre underhåll av infrastrukturen.

För att förstå problematiken är det nödvändigt att närmare studera förhållandet mellan ansvarsregleringen i COTIF 1999 och tågpassagerarförordningen. Passageraransvaret i CIV-bilagan till COTIF 1999 omfattar primärt personskador samt förluster av och skador på bagage (avdelning IV). Ansvaret för förseningar är ytterligt begränsat. En passagerare

Juridiska fakultetsnämnden

har endast rätt till viss assistans i form av kost och logi samt hjälp med att meddela anhöriga om förseningen (art. 32).

Regressbestämmelsen i CUI är också skriven mot bakgrund av detta. Enligt artikel 8 CUI är infrastrukturförvaltaren ansvarig för personskada, sakskada samt även ekonomisk skada enligt bestämmelserna i bilagorna CIV och CIM. Bestämmelsen är med andra ord huvudsakligen anpassad till en typ av engångssituationer där exempelvis passagerare har omkommit eller skadats i samband med en tågurspårning eller kollision och där järnvägsfraktföraren efter att ha betalat ut ersättning till passagerarna eller efterlevande sedan vänder sig mot den vållande infrastrukturförvaltaren i en regressomgång.

I tågpassagerarförordningen (nr 1371/2007) saknas emellertid en liknande bestämmelse om regress. Tågpassagerarförordningen anknyter således i det här avseendet inte till COTIF 1999 trots att delar av CIV-bilagan har inkorporerats i förordningen. I praktiken betyder detta att det överlämnats till medlemsstaterna att själva besluta om ansvaret i bakre led, det vill säga i förhållandet mellan järnvägsoperatören (transportören) och infrastrukturförvaltaren. Tanken är här att medlemsstaten själv ska kunna anpassa regleringen till hur järnvägssystemet har organiserats i det egna landet.

Vad talar då för ett system med kvalitetsavgifter framför ett system med ordinära skadeståndskrav i en regressomgång? Det främsta skälet här är att det framstår som administrativt dyrt att hantera ett system med ordinära skadeståndskrav i en regressomgång. Den skadelidande måste bevisa vilka skador hen lidit samtidigt som det här allt som oftast rör sig om mycket små men upprepade förseningar. Det kan även vara svårt att avgöra om det föreligger vållande eller inte från infrastrukturförvaltarens sida. Berodde förseningen på en viss linje på det ymniga snöfallet eller på att Trafikverkets snöröjningskapacitet var alltför eftersatt? I vilken mån berodde förseningar på andra linjer på stoppet i trafiken på den förstnämnda linjen? Kausalitetsfrågorna framstår här som komplexa och svårbedömda.

Inte minst kausalitetsproblemen kan resultera i segdragna och dyra tvister där det framstår som svårt att förutse slutresultatet. Med andra ord lämpar sig inte den här typen av traditionella skadeståndsregler för den aktuella typen av skador. Rent allmänt förefaller det också märkligt att den statsägda järnvägsoperatören – som också utgör den i särklass dominerande aktören i fråga om långväga persontransporter – ska ges möjlighet att tvista gentemot staten i form av Trafikverket.

Systemet med kvalitetsavgifter framstår som betydligt bättre ägnat för hanteringen av den här typen av ”varje dag-skador”. Ett sådant system kan – förutsatt att det är välavvägt – ge infrastrukturförvaltaren de nödvändiga incitamenten för att investera i och underhålla infrastrukturen samtidigt som kostnaderna för att administrera systemet hålls på en låg nivå. Genom systemet undviks också komplicerade och kostnadskrävande tvister.

Det sagda betyder inte att det nuvarande systemet med kvalitetsavgifter är fullkomligt. Intrycket är att de nuvarande avgifterna är för låga för att ge Trafikverket tillräckliga incitament att investera i exempelvis banunderhåll. Det visar sig också att systemet för rapportering av förseningar och orsakerna till dessa inte är särskilt väl lämpat för ändamålet.

En naturlig spärr mot regresskrav enligt 14 § utgörs visserligen av den föreslagna bestämmelsen i andra stycket att kvalitetsavgifterna ska avräknas från ersättningen. Så länge kvalitetsavgifterna är relativt låga kommer emellertid även tröskeln för att kräva ersättning i form av traditionella regresskrav att vara låg. Det finns dessutom en risk att operatören hävdar att kvalitetsavgifterna inte ska avräknas av den anledningen att det rör sig om ersättning för skador som är oberoende av varandra. Med andra ord är det trots förekomsten av en spärregel fortfarande upplagt för tvister på området. Av den anledningen avstyrker fakultetsnämnden införandet av en bestämmelse av den art som återfinns i 14 § i förslaget.