

Kommittédirektiv



Tillträde till järnvägsprotokollet

Dir.
2015:66

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2015

Sammanfattning

Sverige står inför stora investeringar på järnvägsområdet. Upprustning och utbyggnad av järnvägsnätet, genom bl.a. aviserade satsningar på nya stambanor för höghastighetståg, kommer att ha hög prioritet under kommande år. En förstärkt och utbyggd järnvägssektor medför även ökade investeringar i nya tåg för järnvägsbolagen. Mot den bakgrunden ska det utredas om Sverige bör tillträda ett internationellt instrument, järnvägsprotokollet, som tagits fram i syfte att göra det enklare och billigare att finansiera anskaffandet av nya järnvägsfordon.

Järnvägsprotokollet hör samman med konventionen om internationell säkerhetsrätt till flyttbar egendom (Kapstadskonventionen). Genom protokollet och konventionen har det införts en ordning för internationella säkerhetsrätter vid överlåtelser och upplåtelser av järnvägsfordon som ska öka förutsebarheten och minska riskerna för finansierarna. Det ger förutsättningar för lägre finansieringskostnader vid anskaffandet av sådan egendom.

En tidigare utredning (Kapstadsutredningen) föreslår att Sverige snarast tillträder konventionen och ett motsvarande protokoll på luftfartsområdet.

En särskild utredare ska analysera och ta ställning till om Sverige också bör tillträda järnvägsprotokollet, föreslå de författningsändringar som är nödvändiga eller som i övrigt bedöms lämpliga vid ett tillträde samt ta ställning till vilka förklaringar till protokollet som Sverige bör avge i sådant fall.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2016.

Järnvägsprotokollet till Kapstadskonventionen

Järnvägsfordon representerar mycket höga ekonomiska värden. Finansieringen av sådan egendom kan ske på olika sätt, t.ex. genom sedvanligt lån eller genom olika former av leasingavtal eller köp med äganderättsförbehåll. En förutsättning är vanligtvis att borgenären får en säkerhetsrätt i egendomen. Den rättsliga regleringen av säkerhetsrätterna, deras prioritet och skyddet mot tredje man, t.ex. vid gäldenärens konkurs, ser emellertid olika ut i olika länder. Det leder till osäkerhet hos finansiärerna och därmed högre finansieringskostnader. Vid finansiering av rullande järnvägsmateriel genom leasing tillämpas många gånger ordningen i lagen (1845:50 s. 1) om handel med lösören, som köparen låter i säljarens vård kvarbliva (lösöreköpslagen). För att åstadkomma separationsrätt i egendom för borgenären uppställs i lagen krav på kungörelse i ortstidning och registrering hos Kronofogdemyndigheten. Ordningen framstår som omständlig och har dessutom en stark nationell prägel, vilket kan verka avhållande för framför allt utländska finansiärer. Lösöreköpskommittén föreslår att lösöreköpslagen ska upphävas och att det ska införas nya regler om registerpant (SOU 2015:18).

Kapstadskonventionen har tillkommit i syfte att ge större förutsebarhet och trygghet för finansiärer, vilket i sin tur ska leda till lägre finansieringskostnader vid förvärv av värdefull flyttbar egendom. Konventionen har förhandlats fram inom det mellanstatliga privaträttsliga institutet Unidroit (International institute for the unification of private law). Det regelverk som konventionen ställer upp är tillämpligt för tre typer av lös egendom: luftfartsutrustning, rullande järnvägsmateriel och tillgångar avsedda för rymden. För varje typ av egendom finns ett tillhörande protokoll. Konventionen tillsammans med respektive protokoll ska läsas som ett instrument. Konventionen och luftfartsprotokollet antogs år 2001 och EU tillträdde dessa år 2009.

Järnvägsprotokollet antogs i Luxemburg år 2007. Systematiken och innehållet överensstämmer i stora delar med luftfartsprotokollet. Liksom luftfartsprotokollet innehåller järn-

vägsprotokollet regler om leasing, panträtter och äganderättsförbehåll men med avseende på rullande järnvägsmateriel, dvs. järnvägsfordon som lok och vagnar med tillhörande utrustning. Vidare innehåller protokollet prioritetsregler och regler om borgenärens och gäldenärens rättigheter och skyldigheter, bl.a. vid dröjsmål och annan försummelse.

Förutom materiella bestämmelser om säkerhetsrätterna, t.ex. hur de ska behandlas vid gäldenärens insolvens, innehåller protokollet bestämmelser om ett internationellt register som säkerhetsrätterna ska kunna registreras i. Bestämmelserna reglerar även hur identifieringen av det rullande järnvägsmateriel som belastas av säkerheter ska göras i registret. Det internationella registret kommer att finnas i Luxemburg.

Järnvägsprotokollet har ännu inte trätt i kraft utan gör det när fyra länder har godkänt eller ratificerat det. Hittills har endast Luxemburg ratificerat protokollet. EU undertecknade protokollet år 2009 och den 4 december 2014 beslutade EU att tillträda protokollet (Rådets beslut om godkännande, på Europeiska unionens vägnar, av protokollet om särskilda frågor rörande rullande järnvägsmateriel till konventionen om internationell säkerhetsrätt till flyttbar egendom som antogs i Luxemburg den 23 februari 2007). EU har exklusiv kompetens inom vissa områden som regleras i protokollet (frågor om domstols behörighet, gränsöverskridande insolvensförfaranden inom unionen och lagval i vissa fall) medan medlemstaterna har kompetens inom andra (bl.a. materiell insolvensrätt).

Ett svenskt tillträde till protokollet förutsätter, förutom EU:s tillträde, att Sverige även ansluter sig till Kapstadskonventionen.

Kapstadsutredningen

En särskild utredare har haft i uppdrag att utreda om Sverige bör tillträda Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet (Kapstadsutredningen – internationella säkerheter i luftfartyg m.m., Ju2013:16). Utredningen överlämnade sitt betänkande Internationella säkerheter i flygplan m.m. – Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet (SOU 2014:79) den 3 december

2014. I betänkandet föreslås att Sverige snarast tillträder de båda instrumenten, främst mot bakgrund av de ekonomiska fördelarna vid finansiering av nya luftfartyg och flygmotorer som finns att vinna för svenska lufttrafikföretag. Vidare föreslås att instrumenten inkorporeras i svensk rätt genom en lag om internationella säkerheter i mobilt lösöre samt att vissa författningsändringar görs i bl.a. konkurslagen (1987:672) och utsökningsbalken.

Utredningsuppdraget

Ska Sverige tillträda järnvägsprotokollet?

Liksom i fråga om Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet finns det mycket som talar för att det finns ekonomiska fördelar med ett svenskt tillträde till järnvägsprotokollet. På bl.a. flyg- och fartygsområdet sker finansiering i stor utsträckning genom pantsättning av transportmedlet. Järnvägsprotokollet skapar den rättsliga basen för sådan pantbaserad finansiering även inom järnvägssektorn. När frågan om antagande av järnvägsprotokollet remitterades ställde sig bl.a. remissinstanser inom järnvägssektorn, som SJ AB, Tågoperatörerna och dåvarande Järnvägsstyrelsen, positiva till en internationell reglering av kreditsäkerheter i rullande järnvägsmateriel. Det framhölls bl.a. att avregleringen av den europeiska järnvägsmarknaden och etableringen av nya privata aktörer ställer ökade krav på ett modernt internationellt regelverk om kreditsäkerheter. Ett stärkt borgenärsskydd genom ett harmoniserat regelverk ansågs kunna leda till sänkta kreditkostnader och i förlängningen till lägre biljettpriser för resenärerna.

Enligt uppgift är leasing en vanlig finansieringsform på järnvägsområdet. I Sverige finns det inte något inskrivningsregister för säkerheter i järnvägsmateriel motsvarande det som finns för t.ex. luftfartyg. En borgenär kan alltså inte via inskrivning få sakrättsligt skydd för en säkerhet i sådan egendom. I många fall åstadkommer man separationsrätt för borgenären vid leasing genom att parterna tillämpar formkraven i lösöreköpslagen om kungörelse i ortstidning och registrering hos Krono-

fogdemyndigheten. Järnvägsprotokollet innehåller ett mer utvecklat och anpassat system för sakrättsligt skydd i järnvägsfordon. Det bör i sin tur kunna stimulera till finansieringsformer med dessa som säkerhet. Den ökade förutsebarheten som den internationella regleringen innebär bör dessutom kunna attrahera utländska finansiärer, vilket är angeläget i en tid när Sverige står inför stora investeringar på järnvägsområdet bl.a. i form av de första etapperna av nya stambanor för höghastighetståg.

Mot de fördelar som ett tillträde till järnvägsprotokollet innebär ska vägas att det långtgående borgenärsskydd som protokollet är avsett att ge kan vara till nackdel för såväl gäldenärer som det allmänna i en obeståndssituation eller i en tvist mellan bolag och finansiär. En viktig fråga är också vilken ställning finansiären ges i förhållande till övriga borgenärer i en obeståndssituation.

Utredaren ska därför analysera bestämmelserna i järnvägsprotokollet och jämföra regleringen med gällande svensk rätt, med beaktande av tillämplig EU-rätt. I analysen ska det beaktas att Sverige redan överfört kompetens till EU avseende vissa av de frågor som behandlas i protokollet. Utredaren ska mot bakgrund av analysen redogöra för de konsekvenser en svensk anslutning skulle få, såväl fördelar som nackdelar.

I uppdraget ingår dessutom att klarlägga vad systemet med det internationella registret innebär för olika användare.

Utifrån resultatet av analysen ska utredaren ta ställning till om Sverige bör tillträda järnvägsprotokollet.

Vilka förklaringar bör Sverige avge?

På motsvarande sätt som i Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet ges i järnvägsprotokollet möjligheter för den fördragsslutande staten att begränsa eller utöka tillämpligheten av vissa bestämmelser genom att avge förklaringar till enskilda artiklar (se bl.a. artiklarna XIII, XXIV och XXV). En förklaring kan innebära att en viss bestämmelse, som annars inte skulle vara tillämplig, helt eller delvis ska tillämpas eller att den

öppnar för den fördragsslutande staten att helt eller delvis avstå från att tillämpa en viss bestämmelse som annars skulle gälla.

Utredaren ska därför analysera innebörden av samtliga möjliga förklaringar och utifrån sin analys föreslå vilka förklaringar Sverige bör avge respektive avstå från att avge vid ett tillträde till järnvägsprotokollet.

Enligt rådsbeslutet om EU:s tillträde har EU exklusiv behörighet beträffande förklaringar som omfattas av artikel XXVII. EU avser att avstå från att göra dessa förklaringar, vilket innebär att aktuella artiklar inte ska tillämpas för EU eller dess medlemsstater. Det understryks i beslutet att medlemsstaterna behåller sin behörighet beträffande materiella rättsregler om insolvens. Däremot kommer EU att göra en förklaring om att man antagit ett numreringsystem som är lämpligt för identifiering av rullande järnvägsmateriel enligt artikel XIV.

Utredarens förslag på vilka förklaringar Sverige bör avge ska utformas på ett sätt som gör att de inte står i strid med Sveriges åtaganden gentemot EU och inte inkräktar på EU:s exklusiva behörighet. I sitt ställningstagande ska utredaren även eftersträva förslag som ligger i linje med de förslag på förklaringar som lämnas i Kapstadsutredningens betänkande eller, om regeringen beslutat om lagrådsremiss eller proposition med anledning av utredningens förslag, de förslag på förklaringar som lämnas i de produkterna.

Hur bör järnvägsprotokollet införlivas med svensk rätt?

För att järnvägsprotokollet ska få rättslig giltighet i Sverige krävs att det införlivas med svensk rätt. Införlivandet kan ske antingen genom transformering (som innebär att protokollet omarbetas till svensk författningstext i den utsträckning nya bestämmelser krävs) eller genom inkorporering (som innebär att det föreskrivs i lag att bestämmelserna i protokollet ska gälla som lag i Sverige).

Utredaren ska därför ta ställning till på vilket av dessa sätt som protokollet bör införlivas med svensk rätt. I bedömningen ska beaktas att protokollet omfattas av delad kompetens.

Utgångspunkten ska vara att använda samma metod för införlivande som Kapstadsutredningen föreslår, dvs. inkorporering. Det står emellertid utredaren fritt att föreslå en transformering om det bedöms som lämpligare.

Finns det behov av kontaktpunkter?

Vid ett tillträde till järnvägsprotokollet har Sverige möjlighet att utse ett eller flera organ till kontaktpunkter med uppgift att föra över uppgifter som krävs för registrering till det internationella registret (se artikel XIII i protokollet).

Utredaren ska därför analysera och ta ställning till om det vid ett tillträde finns behov av att utse en eller flera kontaktpunkter och i sådant fall föreslå vilken eller vilka organisationer som bör få uppdraget. I analysen ska utredaren väga in att Kapstadsutredningen anser att det inte finns något sådant behov i förhållande till Kapstadskonventionen och luftfartsprotokollet.

Författningsändringar

Oavsett sitt ställningstagande i frågan om huruvida Sverige bör tillträda järnvägsprotokollet ska utredaren föreslå de författningsändringar som ett svenskt tillträde kräver eller som i övrigt bedöms lämpliga för att protokollets bestämmelser ska kunna tillämpas fullt ut. Eftersom järnvägs- och luftfartsprotokollen överensstämmer i stor utsträckning och därför aktualiserar i princip samma frågeställningar, ska utredaren i sitt arbete utgå från förslagen i Kapstadsutredningens betänkande och eftersträva lösningar som ligger i linje med dessa, såvida det inte finns bärande skäl som talar för motsatsen. Om regeringen har beslutat om lagrådsremiss eller proposition med anledning av Kapstadsutredningens förslag, ska utredaren i stället utgå från förslagen i de produkterna.

Utredaren ska även ta hänsyn till de reformer som är på väg att genomföras i den civilrättsliga lagstiftningen för järnvägstransporter. Vissa ändringar har nyligen beslutats (se prop. 2014/15:58, bet. 2014/15:CU15, rskr. 2014/15:185). Inom Justitiedepartementet pågår arbete med Järnvägstrafikutredningens slutbetänkande (SOU 2015:9). Utredaren ska även beakta

det fortsatta arbetet inom Justitiedepartementet med Lösöre-köpskommitténs betänkande till den del som det kan ha betydelse för utredarens övervägande.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda branscher, myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren finner lämpligt. Om det är möjligt och bedöms lämpligt, ska utredaren undersöka vilka lösningar andra stater har valt eller avser att välja vid sitt tillträde till järnvägsprotokollet.

Utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser och andra effekter av sina förslag för såväl företag som det allmänna enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Vid konsekvensanalysen ska utredaren inhämta synpunkter från Näringslivets Regelnämnd (NNR). Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 juni 2016.

(Justitiedepartementet)