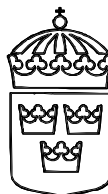


Kommittédirektiv



En modern reglering av godstransporter till sjöss

Dir.
2016:113

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2016

Sammanfattning

En betydande del av Sveriges import- och exportgods transporteras till sjöss. Det är viktigt för den svenska industrin att transportererna kan bedrivas enligt ett regelverk som är anpassat efter dagens behov. Konventionen om avtal om internationell transport helt eller delvis till sjöss, de s.k. Rotterdamreglerna, utgör en modernisering av den internationella regleringen på området. Rotterdamreglerna innehåller bl.a. bestämmelser om digitala transportdokument och om transporter som ansluter till sjötransporten. Avsikten med Rotterdamreglerna är också att försöka skapa en enhetlig internationell reglering av godstransporter till sjöss.

En särskild utredare ska lämna ett underlag för bedömningen av om Sverige bör tillträda Rotterdamreglerna och lämna ett förslag till ställningstagande. Om utredaren föreslår att Sverige ska tillträda Rotterdamreglerna, ska utredaren också föreslå när det bör ske. Utredaren ska vidare föreslå de lagändringar som behövs eller som i övrigt bedöms lämpliga i samband med ett tillträde. I uppdraget ingår att ta ställning till hur regleringen av inrikes godstransporter till sjöss ska utformas och föreslå de lagändringar som bedöms lämpliga i sammanhanget.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2018.

Den internationella regleringen av godstransporter till sjöss

Den grundläggande regleringen av internationella godstransporter till sjöss utgörs av 1924 års internationella konvention för enhetligheten av vissa regler avseende konossement, med tillhörande ändringsprotokoll från år 1968 (Haag-Visbyreglerna).

År 1978 antog FN:s kommission för internationell handelsrätt (UNCITRAL) en ny konvention på området: FN:s konvention avseende transport av gods till sjöss (Hamburgreglerna). Konventionen utgjorde ett försök till att modernisera de redan vid den tiden föråldrade Haag-Visbyreglerna. Hamburgreglerna fick emellertid inte någon större internationell framgång. Konventionen trädde visserligen i kraft, men endast ett fåtal och ur handelspolitisk synvinkel mindre betydelsefulla länder har tillträtt den. Fortfarande utgör därmed Haag-Visbyreglerna den internationella standarden på området.

År 2000 tog Internationella sjörättskommittén (CMI) initiativ till ett nytt försök att modernisera den internationella regleringen på området. Efter förhandlingar i UNCITRAL antog FN:s generalförsamling år 2008 Rotterdamreglerna.

Rotterdamreglerna

Avsikten med Rotterdamreglerna är att skapa en modern och enhetlig reglering av internationella godstransporter till sjöss. Konventionen reglerar som utgångspunkt samtliga typer av sjötransportavtal med undantag för avtal om befraktning av fartyg eller del av ett fartyg (certeparti). Däremot kan reglerna, precis som Haag-Visbyreglerna, bli tillämpliga också vid sådana avtal, om exempelvis ett konossement utfärdas under ett certeparti.

Haag-Visbyreglerna reglerar endast transporter där konossement har utfärdats. Med tiden har dock bruket av konossement på marknaden minskat till förmån för andra transportdokument. En viktig modernisering av regelverket består i att Rotterdamreglerna är neutrala i fråga om vilket slags transportdokument som används. Reglerna tar sikte på samtliga typer av transport-

dokument, med undantag för certepartier och liknande. Genom reglerna införs också en standard för användning av digitala transportdokument, vilket saknas i Haag-Visbyreglerna. Regleringen har dessutom gjorts teknikneutral för att inte lägga hinder i vägen för den fortsatta tekniska utvecklingen på området.

Bestämmelserna tillämpas inte enbart på sjötransporter utan också i fråga om anslutande landtransporter. Utvecklingen av containertransporter har bidragit till att produktionen av varor och transporterna av dessa har integrerats. Inom både tillverkningsindustrin och transportnäringen fokuseras i dag på transporter dörr-till-dörr snarare än på sjötransporterna som sådana. Genom att även reglera anslutande transporter skapas en större förutsägbarhet om vilket ansvaret är för förlust av och skador på godset som inträffar i anslutning till sjötransporten.

Rotterdamreglerna inrymmer även en ökad helhetssyn på sjötransportavtalet som en form av samarbete mellan avsändaren och transportören. Medan syftet i Haag-Visbyreglerna närmast uteslutande är att skydda avsändaren och mottagaren av godset från missbruk av kontraktsfriheten från redarnas sida, har utvecklingen gått mot att vissa avsändare i dag har en starkare förhandlingsposition än rederierna. Det gäller särskilt stora industrikoncerner som låter transportera betydande mängder gods. Samtidigt har transporterna och logistiken avseende dessa blivit alltmer komplicerade. Detta ställer krav på ett ökat samarbete mellan transportör och avsändare och av den anledningen har frågan om avsändarens ansvar utvecklats i Rotterdamreglerna. Rotterdamreglerna reglerar således fler aspekter av transportavtalet än Haag-Visbyreglerna och Hamburgreglerna.

Vidare öppnar den mer jämbördiga förhandlingspositionen mellan avsändare och transportör för en ökad kontraktsfrihet och därmed större utrymme att komma överens om utformningen av ansvaret. Det finns mot den bakgrunden särskilda bestämmelser om möjlighet att avvika från det i konventionen föreskrivna transportörsansvaret i fråga om transport under s.k. volymkontrakt, dvs. avtal om transport av en större mängd gods under en viss tidsperiod.

Rotterdamreglerna bidrar till en ökad enhetlighet av det internationella regelverket genom att stater som tillträder konventionen ska säga upp Haag-Visbyreglerna respektive Hamburgreglerna. Detta medför att dessa gradvis kan fasas ut i takt med att fler länder tillträder Rotterdamreglerna.

Den nuvarande svenska lagstiftningen

Bestämmelser om transport av styckegods till sjöss finns i 13 kap. sjölagen (1994:1009). Med styckegods avses gods som paketerats. Hit hör gods som transporteras i containrar eller på pallar. Bestämmelserna tillämpas vid både internationella och inrikes transporter. I fråga om certepartier tillämpas som utgångspunkt i stället bestämmelserna i 14 kap. sjölagen om befraktning av fartyg. Certepartier ingår huvudsakligen i fråga om bulktransport, dvs. transport av gods som inte har paketerats. Hit räknas bl.a. transport av olja och kemikalier med tankfartyg. Vissa av bestämmelserna i 13 kap. sjölagen är emellertid tillämpliga då konossement utfärdas under ett certeparti.

Bestämmelserna bygger i grunden på Haag-Visbyreglerna. Sjölagsutredningen föreslog i sitt betänkande Översyn av sjölagen 2 (SOU 1990:13) att Sverige skulle tillträda Hamburgreglerna, men endast under förutsättning att konventionen vann en förhållandevis vidsträckt anslutning. När så inte skedde valdes från svensk sida att behålla anslutningen till Haag-Visbyreglerna. Samtidigt anpassades sjölagens regler om godsbefordran till Hamburgreglerna i den utsträckning det var möjligt utan att bryta mot de folkrättsliga förpliktelserna som följer av Haag-Visbyreglerna (se prop. 1993/94:195 s. 150 f.). Regleringen kan därför i någon mån sägas utgöra en hybrid mellan de äldre Haag-Visbyreglerna och Hamburgreglerna.

Utredningsuppdraget

Ett svenskt tillträde till Rotterdamreglerna

Utredaren ska lämna ett underlag för bedömningen av om Sverige bör tillträda Rotterdamreglerna och lämna förslag till ett ställningstagande. Ett tillträde innebär att Sverige behöver säga upp Haag-Visbyreglerna.

Mycket talar för att Sverige bör tillträda Rotterdamreglerna. Ett tillträde till Rotterdamreglerna kan förväntas medföra att regleringen av godstransporter till sjöss moderniseras, inte minst på det internationella planet. Genom Rotterdamreglerna ges också förutsättningar för en enhetlig internationell reglering för godstransporter till sjöss. Detta är särskilt önskvärt på grund av sjöfartens internationella karaktär. Sverige kan på detta sätt bidra till att ge rederinäringen och svensk industri i övrigt bättre förutsättningar att bedriva transportverksamhet med en reglering som är anpassad till de krav som ställs inom den moderna logistiken.

En tillämpning av Rotterdamreglernas bestämmelser om domstols behörighet kräver en särskild förklaring från den tillträdande staten. Bestämmelserna om domstols behörighet omfattas av EU:s exklusiva behörighet och en tillämpning av dessa skulle medföra att det krävs ett bemyndigande från EU för att tillträda Rotterdamreglerna. Utgångspunkten för utredaren ska därför vara att någon förklaring om tillämpning av bestämmelserna om domstols behörighet inte ska avges. En stat kan också efter en särskild förklaring förbinda sig att tillämpa Rotterdamreglernas bestämmelser om skiljeförfaranden. Dessa bestämmelser har ett nära samband med konventionens reglering av domstolsbehörigheten och utgångspunkten bör mot den bakgrunden vara att någon förklaring inte heller ska avges i det avseendet.

Tidpunkten för ett svenskt tillträde

I uppdraget ingår också att föreslå när Sverige bör tillträda konventionen.

Rotterdamreglerna har ännu inte trätt i kraft. I dagsläget har endast ett fåtal stater tillträtt konventionen. Det beror sannolikt på att flera stater inväntar hur handelspolitiskt betydelsefulla stater ska agera i frågan. Exempelvis har länder som Danmark och Norge förberett lagförslag i frågan, men ännu inte tillträtt konventionen. Eftersom ett viktigt syfte med Rotterdamreglerna är att skapa en enhetlig internationell reglering av godstransporter bör även i Sverige hänsyn tas till hur andra för Sverige handelspolitiskt betydelsefulla länder väljer att agera i tillträdesfrågan. Med tanke på att den svenska lagstiftningen om transport av gods till sjöss bygger på ett nordiskt samarbete bör från svensk sida särskild hänsyn tas till övriga nordiska länders ställningstagande i tillträdesfrågan.

Lagändringar med anledning av ett tillträde

I uppdraget ingår vidare att föreslå de lagändringar som behövs eller som i övrigt bedöms lämpliga i samband med ett tillträde. Detta gäller oavsett vilket ställningstagande utredaren gör i frågan om Sveriges tillträde till Rotterdamreglerna.

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

Det finns för- och nackdelar med båda metoderna. På sjötransporträttens område har vanligen bestämmelserna transformerats till svensk lag. Så har gjorts med Haag-Visbyreglerna i 13 kap. sjölagen. En fördel med den metoden är att bestämmelserna kommer att vara skrivna på svenska. Regleringen blir därigenom mer lättillgänglig och termer och uttryck som används kan anpassas till den övriga svenska lagstiftningen. Bestämmelserna kommer också att bättre passa in i den övriga sjötransporträtten, som har samlats i sjölagen. Nackdelarna är att metoden är resurskrävande och att det finns en risk att den internationella enhetligheten i viss mån går förlorad i och med att bestämmelsernas utformning anpassas till svenska för-

hållanden samtidigt som regleringen i hög grad kan förutses komma till användning i internationella förhållanden.

Beträffande inkorporeringsmetoden – som med tiden har tillämpats allt oftare inom transporträtten – gäller det omvända. Den bidrar till en ökad internationell enhetlighet, men risken finns att lagstiftningen i någon mån framstår som främmande i förhållande till den övriga nationella rätten.

Ett tillträde till Rotterdamreglerna medför som nämnts att Haag-Visbyreglerna måste sägas upp. Införlivas Rotterdamreglerna med svensk rätt, innebär det att de bestämmelser i sjölagen som i dag tillämpas på internationella godstransporter till sjöss behöver ändras. Även andra transporträttsliga bestämmelser kan beröras i och med att Rotterdamreglerna även reglerar till sjötransporten anslutande transporter. Utredaren ska identifiera vilka transporträttsliga bestämmelser som berörs av ett tillträde till Rotterdamreglerna och föreslå de lagändringar som är nödvändiga med anledning av ett tillträde eller som annars framstår som lämpliga. I uppdraget ingår däremot inte att göra en översyn av bestämmelserna om befraktning av fartyg. Utredaren är dock oförhindrad att föreslå ändringar i dessa bestämmelser, eller andra bestämmelser om godstransport, om det behövs eller framstår som lämpligt med anledning av ett tillträde till Rotterdamreglerna.

Utredaren ska också identifiera vilka andra bestämmelser än sådana som direkt reglerar godstransporter som kan vara relevanta inför ett beslut i fråga om ett tillträde till Rotterdamreglerna. Det gäller främst bestämmelser som reglerar behörig domstol och lagval i händelse av tvist om en transport. Som nämnts ovan är utgångspunkten för utredningen att Sverige inte ska förbinda sig att tillämpa Rotterdamreglernas bestämmelser om behörig domstol och skiljeförfaranden. Utredaren behöver dock ändå belysa hur de bestämmelser om behörig domstol, skiljeförfaranden och lagval som gäller i dag i fråga om godstransporter till sjöss förhåller sig till ett tillträde till Rotterdamreglerna och lämna eventuella förslag till lagändringar. Utredaren ska särskilt beskriva förenligheten av utredningens bedömningar och förslag med den EU-rättsliga regleringen på området. En fråga som ansluter till det sagda och som utredaren

också ska överväga är i vilken utsträckning den föreslagna regleringen ska vara tvingande (se prop. 2013/14:243 s. 35 och 37).

Regleringen av inrikes godstransporter till sjöss

I uppdraget ingår att föreslå hur regleringen av inrikes godstransporter till sjöss ska vara utformad.

Ett svenskt tillträde till Rotterdamreglerna berör strikt sett endast internationella godstransporter. Den nuvarande regleringen av godstransporter i sjölagen är emellertid tillämplig på både internationella och inrikes sjötransporter. I samband med att Rotterdamreglerna införs framstår det bl.a. av den anledningen som nödvändigt att ta ställning till vilken reglering som ska tillämpas på inrikes transporter. En allmän utgångspunkt bör vara att godstransporterna ska regleras likartat oavsett om det är fråga om inrikes eller internationella sjötransporter. Många inrikes transporter skiljer sig inte nämnvärt från internationella transporter. Denna utgångspunkt behöver dock inte gälla undantagslöst. Exempelvis kan det finnas skäl att särreglera vissa typer av inrikes sjötransporter. Utredaren kan således helt eller delvis föreslå avvikande regler för inrikes transporter, om utredaren anser att det finns skäl för det.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning det bedöms lämpligt, inhämta synpunkter från branschen och från berörda myndigheter och organisationer, däribland organisationer som företräder arbetsgivare och arbetstagare. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om hur de övriga nordiska länderna samt andra länder som är betydelsefulla för Sverige ur handelspolitisk synvinkel ser på frågan om tillträde till och införlivande av Rotterdamreglerna.

Utredaren ska redovisa ekonomiska konsekvenser och andra effekter av framlagda förslag för företag och enskilda samt för det allmänna enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen

(1998:1474). Om förslagen kan förväntas leda till intäktsminskningar eller kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2018.

(Justitiedepartementet)