

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Yttrande över Tillträde till Rotterdamreglerna (SOU 2018:60)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till lag om ändring i sjölagen (1994:1009), ändring i lagen (1940:176) med vissa bestämmelser om fraktfart med svenska fartyg med flera.

Utredningen har tagit fram underlag för att bedöma om Sverige bör tillträda Förenta Nationernas konvention om avtal om internationell transport av gods helt eller delvis till sjöss av den 11 december 2008 (Rotterdamreglerna). Det föreslås att Sverige ska tillträda Rotterdamreglerna under vissa närmare angivna förutsättningar. Utredningen lämnar förslag till författningsändringar i sjölagen som behövs för ett tillträde samt följdändringar i andra lagar, exempelvis en standard för användning av digitala transportdokument vilken saknas i de nu gällande reglerna. Rotterdamreglernas bestämmelser tillämpas inte enbart på sjötransporter utan också i fråga om anslutande transporter. Avseende domstols behörighet och skiljeförfaranden föreslås en reglering som bygger på nuvarande reglering istället för bestämmelserna i Rotterdamreglerna. Den föreslagna regleringen av styckegodstransporter ska vara tillämplig på såväl avtal om inrikes sjötransport av gods som avtal om transport av gods som faller inom Rotterdamreglernas tillämpningsområde samt på avtal om transport av gods i så kallad fri fart, det vill säga utrikes transporter som faller utanför Rotterdamreglernas område. Utredningen föreslår också att sjölagens hänvisningar i bestämmelserna om gemensamt haveri ska avse York-Antwerpenreglerna 2016 års lydelse i stället för 1994 års lydelse av reglerna.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet anges att utredningen ska lämna ett underlag för bedömningen av om Sverige bör tillträda Förenta Nationernas konvention om avtal om internationella transporter av gods helt eller delvis till sjöss¹, de så kallade Rotterdamreglerna, och lämna ett förslag till ställningstagande.

Rotterdamreglerna är den senaste konventionen inom sjötransportens område. Konventionen har undertecknats av 25 stater, däribland Sverige. Den har emellertid inte trätt i kraft eftersom tillräckligt många stater ännu inte tillträtt konventionen. 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 fartyg. Rotterdamreglernas bestämmelser tillämpas inte enbart på sjötransporter utan också i fråga

¹ United Nations Convention for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea, 2008.

om anslutande transporter. 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 sjötransportavtalen som en form av samarbete mellan avsändaren och transportören.

I konsekvensavsnittet anges att skälet till att utredningen förslår att sjölagens hänvisning till York- Antwerpenreglerna ska uppdateras är det positiva bemötande som reglerna fått också ger fog för att uppdateringen av reglerna kommer att användas bland svenska intressenter.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensavsnittet anges att utredningen lämnar förslag på de lagändringar som behövs i samband med ett tillträde. I den delen anges utrymmet för nationella regler vara begränsat. I de fall Rotterdamreglerna överlämnar åt nationell rätt att reglera viss fråga anges att utredningen löpande har motiverat sitt ställningstagande och det förslag som har lämnats.

I betänkandet redogörs för metoder för införlivande av internationella överenskommelser i svensk rätt. Det anges att det traditionellt finns två metoder för att införliva, transformering och inkorporering. Av olika redovisade anledningar gör utredningen bedömningen att Rotterdamreglerna bör införlivas genom transformering. Detta bland annat för att den nordiska rättslikheten inom sjörättens område bör bevaras. Vidare framgår att reglerna i huvudsak är tvingande, de kan endast avtalas bort om det framgår av enskilda bestämmelser i konventionen. Det anges att Rotterdamreglerna innehåller bestämmelser om domstols behörighet och skiljeförfaranden. En tillämpning kräver dock en särskild förklaring från den tillträdande staten. Utredningen anges ha stannat för att Sverige bör avstå från att lämna förklaring till att bli bunden av bestämmelserna och istället förespråka en reglering som bygger på nuvarande reglering av domstols behörighet och skiljeförfaranden med viss anpassning till Rotterdamreglerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tillräckliga uppgifter mot bakgrund av att det dels framgår att det finns handlingsutrymme avseende tillträdet, dels att det finns begränsningar i att utforma regleringen efter att ett eventuellt tillträde skett. För att höja konsekvensutredningens kvalitet hade redovisningen avseende effekter om ingen reglering kommer till stånd kunnat utvecklas ytterligare. Detta för att tydliggöra de eventuella konsekvenserna av att Sverige inte tillträder konventionen.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensavsnittet anges att utredningen, när det har varit påkallat, har beskrivit förenligheten av utredningens bedömningar och förslag med den EU-rättsliga regleringen på området, exempelvis om lagvalsfrågor, domstols behörighet och skiljeförfarande. Vidare anges att Rotterdamreglerna är en modernisering av gällande internationella regelverk som i stor utsträckning vilar på tidigare konventioner inom området samt på praxis och internationellt handelsbruk.

I betänkandet redogörs för att ett tillträde till Rotterdamreglerna inte påverkar Sveriges åtaganden enligt andra transporträttsliga konventioner. Efter ett tillträde till Rotterdamreglerna kommer Sverige att vara folkrättsligt förpliktat att tillämpa Rotterdamreglernas bestämmelser på transportavtal som faller inom konventionens tillämpningsområde, dock under förutsättning av att svensk lag är tillämplig. Ett svenskt tillträde till Rotterdamreglerna berör strikt sett endast avtal om internationella godstransporter. Många

inrikes transporter skiljer sig dock inte nämnvärt från internationella transporter. Enligt utredningen saknas det skäl att reglera inrikes sjötransporter på annat sätt än internationella sjötransporter.

I betänkandet anges att Rotterdamreglerna får antas bidra till en ökad enhetlighet av det internationella regelverket genom att stater som tillträder konventionen ska säga upp Haag-Visbyreglerna² respektive Hamburgreglerna³. Detta medför att dessa regler kan fasas ut i takt med att fler länder tillträder Rotterdamreglerna.

Regelrådet gör följande bedömning. Utifrån betänkandet som helhet framgår tillräckliga uppgifter för att bedöma förslagets överensstämmelse med dels Rotterdamreglerna, dels EU-rätt och internationell rätt. Det är vidare positivt att det tydliggörs i vilket skede Sverige blir folkrättsligt bunden av reglerna.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att den del av utredningens förslag som innebär att hänvisningen till York-Antwerpenreglerna ändras är självständig i förhållande till Rotterdamreglerna. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör lagändringarna kunna träda i kraft den 1 juli 2019. Vidare anges att utredningen har förespråkat att Sverige ska tillträda Rotterdamreglerna när det står klart att de kommer att få en förhållandevis vidsträckt anslutning. Utredningens förslag till lagändring i den delen förutsätter ett tillträde till Rotterdamreglerna. Eftersom det inte går att förutse när eller om Sverige kommer att tillträda konventionen föreslår utredningen att övriga bestämmelser ska träda i kraft den dag regeringen bestämmer.

I konsekvensavsnittet anges att införandet av de nya bestämmelserna kan medföra ett visst informationsbehov gentemot de allmännas sida. Informationsbehovet bedöms dock bli begränsat och anges kunna tillgodoses inom ramen för befintliga anslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna avseende tidpunkt för ikraftträdande är tydliga. Redovisningen avseende behov av speciella informationsinsatser hade dock kunnat utvecklas ytterligare genom att närmare specificera vilka olika typer av grupper som kan komma att vara i behov av informationsinsatser. Trots det angivna anser Regelrådet att befintlig redovisning är tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av betänkandet framgår att Rotterdamreglerna avser reglering av internationella godstransporter till sjöss. Reglerna tillämpas dock inte enbart på sjötransport utan även anslutande transporter. Rotterdamreglerna anges inrymma en helhetssyn på sjötransportsavtal som en form av samarbete mellan avsändare och transportören.

² 1924 års internationella konvention för förenhetligandet av vissa regler avseende konossement, med tillhörande ändringsprotokoll från år 1968.

³ Förenta nationernas konvention avseende transport av gods till sjöss (1978).

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas uppgifter kopplat till berörda företag utifrån antal och storlek vilket är brist. Utifrån betänkandet framgår det i övergripande drag vilka branscher som berörs. Det hade dock varit önskvärt med närmare uppgifter exempelvis om frekvent förekommande branscher bland avsändare och ett tydliggörande avseende vilka branscher som omfattas av Rotterdamreglerna men som inte omfattats av tidigare konventioner.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek bristfällig men att redovisningen avseende bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I konsekvensavsnittet anges att med beaktande av de förslag som utredningen lägger finns det anledning att redogöra för offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser. Vad som övrigt nämns i 14-15a §§ kommittéförordningen anges inte vara relevant för utredningens förslag och kommer därmed inte att behandlas.

I konsekvensavsnittet anges vidare att Rotterdamreglerna är en modernisering av gällande internationella regelverk. Reglerna vilar i stor utsträckning på tidigare konventioner inom området samt praxis och internationellt handelsbruk. Även om omarbetningen av 13 kapitlet sjölagen är omfattande, är grundprinciperna, enligt utredningen, för den nya regleringen i huvudsak desamma som för den nuvarande regleringen. Till största delen anges det vara fråga om ändringar av juridisk teknisk natur. Detta medför, enligt utredningen, att de offentligfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenserna blir begränsade.

Vidare bedöms den nya regleringen inte medföra några större kostnadsökningar för den svenska sjöfarten. Möjligen kan utvecklingen av ansvarsgrunderna och de höjda begränsningsbeloppen leda till förskjutningar i försäkringskostnaderna om det visar sig att ersättningsutbetalningarna skulle öka. Kostnaderna bedöms dock som marginella. Det anges att även på godsbefordringsområdet bör kostnadsökningarna bli marginella genom att nuvarande ansvarssystem huvudsakligen behålls. Ökningen anges begränsas främst till vissa initialkostnader såsom översyn av standardavtal och information inom näringen om de nya reglerna. Det framgår också att Rotterdamreglerna innebär att den som verkar som operatör i en hamn inte längre får begränsa sitt ansvar i vissa fall. Detta kan i sin tur leda till kostnadsökningar för operatören genom ökade försäkringskostnader. Även här bedömer utredningen kostnaderna som marginella.

Det anges att den nya regleringen på sikt bör innebära en kostnadsbesparing för näringen. Ett svenskt tillträde till Rotterdamreglerna förutsätter att konventionen får en förhållandevis bred uppslutning. En enhetlig reglering bidrar till ökad förutsebarhet vid tolkning och tillämpning av reglerna, vilket främjar den internationella handeln. Rotterdamreglerna innehåller även bestämmelser som underlättar framtida effektiviseringar vilka i sig kan antas vara kostnadsbesparingar. Hit hör bestämmelser om digitala transportdokument och bestämmelser om avtal om multimodala transporter. Nyttjandet av sådana bestämmelser anges dock bero på förändringsbenägenheten inom näringen.

I betänkandet anges att den föreslagna regleringen bör, utan begränsning av vilken geografisk fart det är fråga om, vara tvingande. Detta anges skilja sig från gällande rätt på det sättet att idag är 13 kapitlet i sjölagen dispositivt i vissa fall av fri fart. Enligt utredningen innebär det en regelförenkling och bidrar till att skapa enhetliga regler. Det anges också att genom att reglerna även reglerar anslutande transporter skapas en större förutsägbarhet om vilket ansvaret är för förlust av och skador på godset som inträffar i anslutning till sjötransporten. Reglerna inrymmer även en ökad helhetssyn på sjötransportavtalet som en form av samarbete mellan avsändaren och transportören.

Avseende York-Antwerpenreglerna anges att hänvisningen är dispositiv och således bara tillämplig om parterna inte har avtalat om något annat. Eftersom det i samtliga använda standardavtal på transporträttens område finns intaget en gemensam haveri-klausul kommer marknaden att, oavsett lagändringen, tillämpa det regelverk som den tycker är lämpligast. Utredningen bedömer där att det inte finns några konsekvenser att redovisa beträffande lagändringen. Den enda konkreta effekten som utredningen kan se av lagändringen är att den bidrar till att 2016 års regler får en ökad spridning. Den effekten bedöms dock av utredningen som marginell.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen är generellt kortfattad. Eftersom det saknas utförliga motiveringar till varför förslaget bedöms medföra marginella kostnadsförändringar är det också svårt för Regelrådet att bedöma om förslaget medför effekter av betydelse eller ej för företag. Givet att det med säkerhet inte går att tyda omfattningen av effekterna har Regelrådet följande påpekanden.

Det saknas uppgifter om förslaget påverkar företagens administrativa kostnader. Eftersom det utifrån betänkandet inte går att utesluta att exempelvis användning av digitala transportdokument kan påverka företagens administrativa börda borde en redovisning avseende förslagets administrativa kostnader ha funnits. Om bedömningen är att förslaget inte medför några administrativa kostnader jämfört med gällande regler borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

Vidare anser Regelrådet att uppgifterna kopplade till förslagets andra kostnader är knapphändigt redovisade. De kvalitativa uppgifterna borde även inkludera närmare motiveringar till varför kostnaderna bedöms som marginella. Enligt Regelrådet är det utan sådana motiveringar svårt att kunna bedöma omfattningen av kostnaderna samt om förslaget medför effekter av betydelse för företag eller ej. Därutöver hade det i konsekvensutredningen kunnat tydliggöras i vilka delar som förslaget avser en reglering i enlighet med befintlig praxis och omfattningen av företag som redan agerar respektive inte agerar enligt praxis. Sammantaget anser Regelrådet att avsaknaden av ytterligare uppgifter är en brist.

Redovisningen kopplad till påverkan på företagets verksamhet hade också kunnat utvecklats ytterligare i konsekvensutredningen. Detta för att tydliggöra skillnaderna mellan befintliga regler och Rotterdamreglerna. Det borde vidare framgått närmare uppgifter om vilka effekter förslaget får för leverantörer respektive avsändare. Trots det angivna, anser Regelrådet att redovisningen av förslagets påverkan på företagets verksamhet är tillräcklig i detta fall.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företags kostnader bristfällig men redovisningen avseende verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensavsnittet anges att en enhetlig reglering bidrar till ökad förutsebarhet vid tolkning och tillämpning av reglerna, vilket främjar den internationella handeln.

Regelrådet gör följande bedömning. Det går inte med enkelhet att hitta uppgifter om hur förslaget påverkar konkurrensförhållandena för berörda företag. Detta exempelvis om förslaget kan påverka företag av olika storlekar olika. Vidare hade det kunnat redogöras för om ett antal länder tillträder, däribland Sverige, och hur konkurrensförhållandena skulle kunna påverkas jämfört med de länder som inte tillträder. Det hade också kunnat tydliggöras eventuella konsekvenser av att olika länder är bundna av olika konventioner.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det framgår ingen redovisning avseende påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet gör följande bedömning. Givet den i övrigt knapphändiga redovisningen av berörda företag och förslagets kostnader går det inte på förhand att utesluta att förslaget också skulle kunna ha en påverkan på företagen i andra avseenden. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare uppgifter därmed en brist. Om bedömningen är att förslaget inte har någon påverkan i andra avseenden, bör det enligt Regelrådet anges i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det framgår ingen redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas en explicit redovisning avseende särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Därutöver framgår inte heller några uppgifter om berörda företags storlek eller utförliga uppgifter om vilka effekter förslaget har för företag. Enligt Regelrådet är det därmed inte möjligt att göra en bedömning om någon särskild hänsyn är nödvändig. Om bedömningen är att det saknas möjlighet till särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning borde detta ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Enligt Regelrådet saknas det tillräckliga uppgifter i avsnittet om förslagets konsekvenser för att bedöma om förslaget medför effekter av betydelse för företag eller ej. Det anges att det kan bli marginella effekter men det saknas en utförlig motivering till den bedömningen, tillika anges att det kan bli kostnadsmässiga konsekvenser, dessa förklaras dock inte närmare. Därmed är det enligt Regelrådet inte tydligt om konsekvensutredningen också ska innehålla uppgifter enligt 7§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Om bedömningen är att förslaget inte medför effekter av betydelse ska det enligt Regelrådet motiveras i konsekvensutredningen. Eftersom det utifrån konsekvensutredningen inte framgår tydliga uppgifter om förslagets konsekvenser för företag och det inte heller är möjligt att utesluta att förslaget kan medföra effekter av betydelse, är redovisningen otillräcklig.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet ser gärna att strukturen i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning används vid upprättande av konsekvensutredningar. Enligt Regelrådet är förslagsställarens konsekvensutredning svår att följa då den inte följer denna struktur. Detta har dock inte påverkat den sammantagna bedömningen av konsekvensutredningen.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 28 februari 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Claes Norberg
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande