



Karolina Alveryd
Utredare
Juridiska fakultetskansliet

Regeringskansliet
(Justitiedepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Tillträde till Rotterdamreglerna (SOU 2018:60)

Juridiska fakultetsnämnden Stockholms universitet har ombetts att yttra sig över betänkandet av 2016 års sjölagsutredning (SOU 2018:60) angående Sveriges tillträde till Förenta Nationernas konvention om avtal för internationella transporter av gods helt eller delvis till sjöss av den 11 december 2008 (Rotterdamreglerna).

Inledande synpunkter

I betänkandet ställer sig utredningen övervägande positiv till att Sverige ratificerar Rotterdamreglerna. Sverige har redan undertecknat konventionen som dock ännu ej har trätt i kraft. Behovet av enhetlig internationell reglering av sjötransportavtal lyfts fram i betänkandet och särskilt strävan efter en samnordisk regelöverrensstämmelse har varit en ledstjärna i arbetet. Vid sidan om regler om sjötransport innehåller konventionen regler om anslutande transporter. I Artiklarna 26 och 82 regleras transportörens ansvar vid en s.k. multimodal transport. Överlag innebär konventionen en modernisering av regelverket för internationell sjötransport. Enligt utredningen utgör emellertid moderniseringen i sig ej tillräckligt starkt skäl för att genomföra den tämligen omfattande revision av svensk rätt på området som skulle krävas. Istället föreslår utredningen att riket bör avvakta med att ratificera konventionen och först se hur andra "handelspolitiskt viktiga länder väljer att agera i förhållande till Rotterdamreglerna". Här åsyftas främst USA men även EU-medlemsstater såsom Italien och Nederländerna. Sverige bör alltså gå på samma linje som våra grannländer Danmark och Norge. Förslaget angående "tidpunkten för ett svenskt tillträde", eller mer adekvat uttryckt tidpunkten för ratificeringen och genomförandet av Rotterdamsreglerna i svensk rätt, är väl genomtänkt. I själva verket är det långt ifrån säkert att ett land som USA kommer att tillträda konventionen. Vid sidan om protektionistiska och normkonservativa vindar i allmänhet har ansvarsreglerna rörande lastning och lossning väckt starka reaktioner från nordamerikanska hamnar. Att genomföra Rotterdamreglerna i Sverige innan det står klart att de kommer att tillämpas också i fjärran land kunde skapa regulatoriska trösklar och vara i det närmaste kontraproduktivt. Förvisso behövs en uppdatering av såväl den materiella regleringen som av begreppsapparaten inte minst i ljuset av ny teknik och steget mot en multimodal reglering är välkommet. Samtidigt är den övergripande målsättningen att reducera

Juridiska fakultetsnämnden

regelkrångel och internationella normkonflikter vilket förutsätter att ledande sjötransportnationer tillträder konventionen.

Några ord om ansvarsfördelning vid multimodala transporter

Såsom framgår av betänkandet ska Rotterdamreglerna inte äga företräde framför andra internationella instrument vad avser ansvaret för förlust, skada eller dröjsmål under transportörens ansvarsperiod som förorsakats av en händelse eller omständighet uteslutande före det att godset lastats ombord på fartyget eller uteslutande efter det att godset lossats från fartyget. För att ett sådant regionalt eller internationellt regelverk ska tillämpas i enlighet med artikel 26 i Rotterdamreglerna krävs dock att bestämmelserna däri är tvingande och skulle ha tillämpats om transportören och avsändaren av godset ingått ett särskilt avtal om transport på sträckan. Således etablerar Rotterdamreglerna ett modifierat nätverksansvar vid multimodala transporter. I sak har ibland ekonomisk teori och särskilt kostnads-nyttanalyser tillämpats för att allokera ansvar eller med andra ord definiera den risk som transportörer och avsändare bär. Vid sidan om sådana förklaringsmodeller är det dock nödvändigt att rent rättsdogmatiskt avgöra vilka handlingar eller vilken slags underlåtenhet som rimligen kan medföra ansvar överhuvudtaget. All reglering bottnar i mer eller mindre intuitiva föreställningar om ”rätt och fel”. Vidare beror tillämpligheten av reglerna på möjligheten att fastställa omständigheterna i sak. I det sammanhanget bör förtydligas att då det ej går att fastställa under vilken del av transporten skada, förlust eller dröjsmål uppstod kan endast artikel 82 i Rotterdamreglerna tillämpas. I en sådan situation ska ingenting i Rotterdamreglerna påverka tillämpligheten av redan befintliga konventioner som rör lufttransport, vägtransport, järnvägstransport eller transport på inre vattenvägar och som samtidigt innehåller ansvarsregler rörande anslutande transporter. Generellt sett är detta en smidig lösning för att anpassa Rotterdamreglerna (som i princip omfattar reglering av godstransporter från dörr till dörr) till befintliga internationella regelverk.

I praktiken medför utvecklingen av artificiell intelligens (AI) och robotar nya möjligheter och utmaningar även på transportområdet som med fördel bör adresseras i internationella regelverk. Digital transportdokumentation är alltmer vanligt förekommande och det är således lämpligt att utmönstra konossementet och övergå till det teknikneutrala begreppet ”negotiabelt transportdokument”. Samtidigt står mer genomgripande förändringar av ansvarsreglerna för dörren. Inom en snar framtid kan robotar förväntas sköta en betydande del av såväl transporter som slutandet av transportavtal och dokumentation och det kan finnas en gräns för hur långt ett strikt ansvar för en juridisk person kan utsträckas till att omfatta autonoma beslut av maskinerna. Frågan diskuteras för närvarande i samband med introduktionen av självkörande motorfordon. Förmodligen kan fysiska och juridiska personer åläggas ansvar bortom adekvat kausalitet, men ett nytt internationellt regelverk för multimodala transporter ”med ett ben i vattnet” är med fördel anpassat till en teknikutveckling som för närvarande ter sig närmast exponentiell.

Särskilt om Rotterdamreglerna och EU

I kommittédirektiv 2016:113 på sid 7 ges utredaren i uppdrag att ”särskilt beskriva förenligheten av utredningens bedömningar och förslag med den EU-rättsliga regleringen på området”. På sid 5 i kommittédirektivet lyfts frågan om domstols behörighet fram som ett exempel. Följaktligen fäster utredningen särskilt avseende vid unionens regler på den internationella provaträttens område om lagval, tillämpningsområde, domstols behörighet och skiljeförfarande. Vad avser förhållandet mellan å ena sidan Rotterdamreglerna och å

andra sidan det unionsrättsliga regelverket (främst Rom-I förordningen, Bryssel-I förordningen Brysselkonventionen samt Luganokonventionen) finns det ingenting i betänkandet att erinra om. Däremot lyser behandlingen av frågan om förhållandet till unions befogenheter med sin frånvaro.

EU-medlemsstaterna har som bekant beslutat att utveckla en gemensam transportpolitik inom unionen. Alltsedan början av 00-talet har den Europeiska kommissionen arbetat med att skapa effektiva intermodala transportsystem och sänka friktionskostnader som härrör från komplexa regler. Diskussionerna förs även på högsta nivå inom såväl unionens ministerråd som i Europaparlamentet. Visserligen har arbetet att skapa ett enhetligt regelverk för multimodala transporter hittills gått trögt men målsättningen är fortsatt att skapa en konkurrenskraftig transportmarknad. Således bör "tidpunkten för ett svenskt tillträde" till Rotterdamreglerna ej endast vara avhängig andra länders tillträde till konventionen utan även utvecklingen på unionsnivå. Medan Rotterdamreglerna enligt artikel 26 ej skulle ha företräde framför ett EU regelverk för transporttjänster skulle ett sådant regelverk vara svårförenlig med dess artikel 82. För även om tillämpningsundantaget i artikel 82 endast gäller internationella konventioner som var i kraft vid tidpunkten för Rotterdamsreglernas ikraftträdande samt ändringar i sådana konventioner, har unionsrätten företräde i en EU medlemsstat oavsett vad som står i Rotterdamkonventionen.

I själva verket ställer tillträdet till Rotterdamkonventionen frågan om fördelning av befogenheter på transportområdet mellan unionens institutioner och medlemsstaterna på sin spets. EU domstolen (EUD) har alltsedan målet C-22/70 *AETR* och yttrandena 1/76 och 1/94 förklarat att transporttjänster ej omfattas av unionens exklusiva befogenhet att utforma en handelspolitik. Däremot innebär den delade befogenheten för unionen och medlemsstaterna att reglera transporter mellan medlemsstaterna att EU institutionerna har motsvarande externa befogenheter. I artikel 216(1) i Fördraget om den europeiska unionens funktionssätt (FEUF) fastställs att unionen får ingå avtal med ett eller flera tredje länder eller internationella organisationer om det är nödvändigt antingen för att inom ramen för unionens politik förverkliga något mål som avses i fördragen, "eller föreskrivs i någon av unionens rättsligt bindande akter eller kan komma att inverka på gemensamma regler eller räckvidden för dessa." I artikel 216(2) FEUF förtydligas att avtal som ingås av unionen är bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna (vilket också följer av principen om lojalt samarbete). Följaktligen skulle unionen kunna lösa en potentiell normkonflikt mellan framtida regionala regler rörande multimodala transporter och Rotterdamreglerna genom att tillträda konventionen. På så sätt skulle unionens institutioner och slutgiltigt EUD kunna säkerställa samstämmighet mellan den interna regleringen av multimodala transporttjänster och externa åtaganden i enlighet med det krav som medlemsstaterna har uppställt mest tydligt i artikel 7 FEUF. Samtidigt skulle det minska medlemsstaternas möjlighet att säkerställa nationella intressen. Medlemsstaten skulle vare sig kunna avgöra själva om, när och hur reglerna ska genomföras eller ha någon självständig tolkningsmarginal om och när väl reglerna har genomförts. I nuläget är det därför lovvärt av unionen att ej delta i förhandlingarna, men samtidigt medför det ett ansvar för medlemsstaterna att beakta framtida interna åtgärder på transportområdet.

Särskilt om genomförandet av Rotterdamsreglerna i svensk rätt

I betänkandet föreslås att Rotterdamreglerna ska införlivas i svensk rätt genom transformering. Således ska reglerna enligt utredningen omarbetas till svensk

författningstext och i första hand införlivas i sjölagen som ett nytt kapitel 13 som ska ersätta det nuvarande kapitlet. Som ett huvudsakligt skäl för att använda denna metod i stället för att inkorporera Rotterdamsreglerna som sådana i svensk rätt anförs att det "skulle underlätta förståelsen av reglerna". På så sätt kan nuvarande struktur i svensk rätt behållas i stället för att en ny svensk lag som återger Rotterdamsreglerna antas medan alla befintliga regelverk måste anpassa till lagen. Även om detta kan bidra till överblickbarhet över reglerna för den som är van vid att tillämpa nationell rätt på området underlättar det ej förståelsen av reglerna i någon materiell mening. Tvärtom medför det en ökad risk för att det uppstår en diskrepans mellan rikets internationella åtaganden och genomförandet av dessa internationella åtaganden i nationell rätt. Annorlunda uttryckt ställer det stora krav på lagstiftaren att på ett vederhäftigt sätt inarbeta en främmande reglering i befintliga regelverk istället för att införliva reglerna som de är. Trots allt ska ju inte Rotterdamreglerna tolkas och tillämpas endast i enlighet med svensk rätt utan i enlighet med de tolkningsregler som framgår av artikel 31 i Wienkonventionen om traktaträtten. I en global ekonomi där alltmer samarbete över landsgränser är nödvändigt för att reglera handel och transport, är inkorporering mer "up to date" och lämpligt än traditionell transformering. Visst ställer det högre krav på att rättstillämpande instanser bekantar sig med internationella normsystem men det minskar risken för regelkrångel och internationella normkonflikter.

Sammanfattning

I ljuset av det ovan anförda är det klokt att avvakta ratificeringen och genomförandet av Rotterdamsreglerna i svensk rätt tills det att flera handelspolitiskt viktiga länder har tillträtt konventionen. Vidare bör rättsutvecklingen inom EU beaktas och tydliggöras i det fortsatta arbetet. Även teknikutvecklingen kan komma att ställa nya krav på det internationella regelverket. I nuläget är det långt ifrån klart att Rotterdamsreglerna kommer att få avsett genomslag. Om Sverige väljer att ratificera och genomföra Rotterdamreglerna så bör det ske genom inkorporering för att säkerställa den enhetliga internationella reglering som reglerna åsyftar. I själva verket är det tveksamt om befintliga strukturer säkerställer överskådlighet i någon vidare bemärkelse då reglerna ska förstås av rättssubjekt som ej är bevandrade i svensk rätt. Förutom att det i en global ekonomi krävs globalt tillgängliga regler finns inget att erinra om.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jessika van der Sluijs. Yttrandet har beretts av docent Claes Granmar. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.



Jessika van der Sluijs



Karolina Alveryd