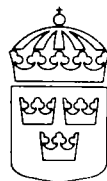


Lagutskottets betänkande

1988/89:LU3

Integrerade transporter



1988/89
LU3

Sammanfattning

I betänkandet behandlar utskottet ett motionsyrkande om översyn av reglerna för integrerade transporter m.m.

Utskottet avstyrker bifall till motionsyrkandet.

Motionen

1986/87:T620, yrkande 2. av Nic Grönvall (m) vari yrkas att riksdagen hos regeringen begär att en utredning tillsätts för att överse gällande regelverk för integrerade transporter och för att framlägga förslag om samordning av regelverket för de skilda transportformerna.

Motionen har, såvitt avser yrkande 2, till lagutskottet överlämnats från trafikutskottet, som i betänkandet TU 1987/88:8 behandlat motionen i övrigt.

Allmän bakgrund

När det gäller transport av gods från avsändare till mottagare kan det vara nödvändigt att flera transportörer anlitas, vilka utför på varandra följande deltransporter av godset. Härvid kan transportmedel av olika slag användas. En vara kan exempelvis transporteras med fartyg, tåg och bil innan den når mottagaren. Sådana kombinerade transporter brukar inom transporträtten benämnas *multimodala transporter*.

Uttrycket *integrerade transporter* används ofta som synonym till *multimodala transporter*. Med integrerade transporter torde emellertid böra förstås alla sådana transporter där parterna i själva transportavtalet har integrerat vad som är nödvändigt för att fullgöra avtalsförpliktelserna. En integrerad transport kan därför i och för sig avse en transport med endast ett transportmedel om transportavtalet i övrigt inkluderar andra åtgärder, såsom försäkring, lagring, förtullning m.m., vilka fordras för att frakta godset t.ex. från en säljare till en köpare. En integrerad transport erbjuder transportkunden flera fördelar. Sålunda behöver transportkunden inte ha förbindelse med mer än en motpart, det pris som offereras för en integrerad transport är normalt ett enhetspris och vidare återfinns hela transportavtalet i ett enda transportdokument.

Den transporträttsliga lagstiftningen består av skilda regelverk som utgår från de olika transportmedlen. Regler om godstransporter till sjöss finns sålunda i sjölagen (1891:35 s. 1) och regler om lufttransporter i luftfartslagen (1957:297). För den internationella järnvägstrafiken gäller lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik medan järnvägstransporter i övrigt regleras i järnvägstrafiklagen (1985:192). För transporter på lastbil gäller dels lagen (1969:12) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen d. 19 maj 1956 om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg, dels lagen (1974:610) om inrikes vägtransport.

Regelsystemen för de olika transportmedlen skiljer sig åt i väsentliga avseenden, något som bl.a. har historiska orsaker. Sålunda har sjörätten ett internationellt ursprung medan rättsreglerna för flyg-, järnvägs- och lastbils-transporter vuxit fram delvis under inflytande av sjörättsreglerna, delvis som följd av de skilda förhållandena på varje särskilt transportområde. Ej minst framträdande är skillnaderna i fråga om de bestämmelser som reglerar ansvarsfrågorna i samband med transporter. Beträffande transportörens skadeståndsansvar råder vid sjö- och lufttransporter i de flesta fall ett på visst sätt utformat presumtionsansvar medan järnvägstransportörens ansvar är strängare. Hans ansvar är – med vissa undantag – i princip rent strikt. Vad åter de inrikes vägtransporterna angår gäller i fråga om skador på godset ett presumtionsansvar, vilket emellertid är förenat med en lång rad möjliga grunder för ansvarsfrihet. Ansvar för dröjsmål har inom järnvägsrätten – men inte inom luft- och sjörätten – utformats annorlunda än ansvaret för saksador. För sjörätten enbart gäller vidare ett antal speciella ansvarsfrihetsgrunder. Vid alla transportformer är transportörens ansvar beloppsmässigt begränsat. Reglerna härom är dock långt ifrån enhetliga. Även vad gäller utsträckning i tiden av transportörens ansvar har reglerna fått en varierande utformning. Andra exempel på skillnader utgörs av reglerna om reklamation och preskription. Det kan också noteras att det inte endast är reglerna om ansvaret för godset som varierar mellan transportslagen. Även bestämmelserna om transportörens ansvar i förhållande till tredje man företer betydande olikheter mellan de skilda transportslagen.

Reglerna på transportlagstiftningens område har till stor del vuxit fram under internationell påverkan. Åtskilliga genom internationellt samarbete tillkomna konventioner eller fördrag har således inarbetats i den svenska lagstiftningen. Som exempel kan nämnas att sjölagens regler om godsbefordran till sjöss bygger på 1924 års – av Sverige numera frånträdna – konvention om konossement (Haagreglerna) med 1968 års tilläggsprotokoll (Haag-Visbyreglerna). I det sammanhanget kan också nämnas 1978 års konvention om sjötransporter av gods (Hamburgreglerna), som dock ännu inte tillträtts av Sverige. Genom ändringar i bl.a. luftfartslagen har en år 1961 undertecknad konvention (Guadalajarakonventionen) om internationell luftbefordran, som utförs av annan än den avtalsslutande fraktföraren, införlivats med svensk lagstiftning. År 1986 infördes i luftfartslagen ändrade ansvarsregler för flygtransportörer baserade på ett år 1975 antaget ändringsprotokoll (Montrealprotokoll nr 4). Den ovannämnda lagen om internationell järn-

vägstrafik tillkom i anslutning till godkännandet av ett fördrag om internationell järnvägstrafik (COTIF). Genom lagstiftning år 1969 gjordes 1956 års konvention om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR) till svensk lag vad gäller internationella lastbilstransporter. Konventionen utgör grund även för 1974 års lag om inrikes vägtransport.

Motionsmotivering

I motion T620 framhålls att ett verkligt integrerat transportsystem, där land- och sjötransporter nära samordnas på såväl producentsidan som köparsidan, måste vara ett angeläget mål för all strävan att gynna och utveckla svensk exportindustri. I motionen framhålls vidare att det trots en långtgående utveckling av integration mellan olika transportsystem alltjämt förekommer distinkta gränser mellan sjötransporter, vägtransporter och järnvägstransporter vad gäller regelverk, ansvarsfrågor m.m. För att rationalisera och effektivisera integrerade transporter bör det enligt motionären övervägas om inte en sammanhållen transportlagstiftning för industriprodukter borde etableras, där framför allt ansvarsfrågorna vid växlingen mellan olika transportsätt blev utredda och därefter samordnade. Mot denna bakgrund yrkar motionären (yrkande 2) att regeringen tillsätter en utredning för att överse gällande regelverk för integrerade transporter och för att framlägga förslag om samordning av regelverket för de skilda transportformerna.

1980 års Genèvekonvention

Efter långvarigt förberedelsearbete antogs på en av Förenta nationerna sammankallad diplomatkonferens *Genèvekonventionen 1980 om multimodala transporter*. Huvudprincipen i konventionen, som till stor del bygger på Hamburgreglerna (se ovan s. 2), är att den som påtar sig ansvaret för en multimodal transport har ansvar för hela transporten med mindre det kan visas på vilken transportsträcka en viss skada inträffat. Den sålunda ansvarige bär alltså enligt konventionen ett presumtionsansvar också för annans oaktsamhet. I övrigt innehåller konventionen bestämmelser om bl.a. ansvarsgränser och utfärdande av dokument samt om förfarandet vid konflikt mellan olika rättsordningar. Konventionen har ännu inte ratificerats av fler än ett fåtal stater och gäller inte i Sverige. Den får emellertid betydelse i den mån konventionsbestämmelserna tas in i fraktavtalen som en del av avtalsinnehållet eller i övrigt påverkar valet av avtalslösningar.

Pågående utredning

Sedan år 1977 arbetar sjölagsutredningen (Ju 1977:16) med en översyn av sjölagen. Arbetet är för närvarande inriktat på en genomgripande revision av sjölagens bestämmelser om godsbefordran i syfte bl.a. att anpassa reglerna till den tekniska och ekonomiska utvecklingen som har ägt rum sedan reglerna utformades. Utredningen har vidare att överväga om Sverige skall tillträda 1978 års konvention om sjötransport av gods (Hamburgreglerna), vilken konvention som nämnts utgör grundvalen för Genèvekonventionen 1980 om multimodala transporter, samt att i så fall också lägga fram förslag till de lagändringar som behövs.

På lagutskottets begäran har yttrande över yrkande 2 i motionen avgivits av Göteborgs tingsrätt, statens järnvägar, Sveriges industriförbund, Sveriges speditörförbund, Sveriges grossistförbund, Svenska åkeriförbundet och Sjöassuradörernas förening. Sveriges advokatsamfund och Sveriges köpmannaförbund har beretts tillfälle att yttra sig men har förklarat sig avstå därifrån. Sveriges redareförening, Svenska försäkringsbolags riksförbund och Axel Ax:son Johnsons institut för sjöfart och annan transporträtt har beretts tillfälle till yttrande men har inte låtit sig avhöra. De avgivna remissyttrandena kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

Göteborgs tingsrätt menar att frågan om en ändring av de nuvarande reglerna torde kunna anstå i avvaktan på sjölagsutredningens ställningstagande till Hamburgreglerna. Enligt tingsrättens bedömning är det inte möjligt att genom enbart svensk lagstiftning komma till rätta med de problem som kan uppstå på grund av att olika slag av transportmedel kommer till användning, i följd varav något behov av den i motionen föreslagna utredningen inte synes föreligga. *Statens järnvägar* anför att statens järnvägar har ett omfattande samarbete med intressenter som utför transporter på sjö och väg samt att någon brist vad gäller samordningen av regelverken därvid inte förmärks. Statens järnvägar kan därför inte se något behov av den begärda utredningen. Enligt *Sveriges industriförbund* kan lagstiftning i Sverige inte lösa de problem som uppstår vid internationella transporter. En eventuell svensk särslagstiftning skulle kunna bli ett hinder för internationella lösningar. Förbundet anser därför att det inte för närvarande finns anledning att tillsätta någon utredning av det slag som förordas i motionen. *Sveriges speditörförbund* vill ej motsätta sig att en utredning genomförs avseende samordning av regelverk för skilda transportformer men framhåller att en sådan utredning måste ske på basis av internationellt samarbete för att en harmonisering på sikt skall kunna genomföras. Förbundet föreslår därför att frågorna väcks i internationella organ. *Sveriges grossistförbund* framhåller att en samordning av de olika transportsättens regler skulle gynna svenska intressen men att enda vägen att påverka och påskynda en utveckling i denna riktning går via internationella organ. Förbundet påpekar vidare att de transportföretag som agerar på marknaden i dag är internationella och väl förtrogna med den teknik och de regler som gäller. Trots att frågan är angelägen finns det därför inte något akut behov av ett isolerat nationellt agerande från svensk sida. *Svenska åkeriförbundet* ser i dagsläget inte några stora olägenheter i skillnaderna i regelverken för de olika transportsätten. Med hänsyn till den fortgående utvecklingen på transportmarknaden kan emellertid enligt förbundet den begärda utredningen ses som en tillräddig och förutseende åtgärd. *Sjöassuradörernas förening* framhåller att svensk industri och svenskt näringsliv i stor utsträckning är beroende av anpassning till de regelverk för transporter som gäller internationellt och att internationella transporter avseende de vanligast förekommande transportmedlen nästan undantagslöst är reglerade genom en rad olika internationella konventioner. Med hänsyn bl.a. härtill anser föreningen att det inte föreligger tillräckliga motiv för att tillsätta den föreslagna utredningen.

En fullständig redovisning av remissyttrandena finns i bilaga till betänkandet.

I betänkandet behandlar utskottet ett motionsyrkande om översyn av reglerna för integrerade transporter m.m.

När det gäller transport av gods från avsändare till mottagare kan det vara nödvändigt att flera transportörer anlitas, vilka utför på varandra följande deltransporter av godset. Härvid kan transportmedel av olika slag användas. En vara kan exempelvis transporteras med fartyg, tåg och bil innan den når mottagaren. Sådana kombinerade transporter brukar inom transporträtten benämnas multimodala transporter. Uttrycket *integrerade transporter* används ofta som synonym till multimodala transporter. Med integrerade transporter torde emellertid böra förstås alla sådana transporter där parterna i själva transportavtalet har integrerat vad som är nödvändigt för att fullgöra avtalsförpliktelserna.

Den transporträttsliga lagstiftningen i Sverige innefattar särskilda lagar för de olika transportmedlen. Bestämmelserna i författningarna skiljer sig åt såväl i fråga om ansvaret för godset som i andra väsentliga hänseenden. En närmare redogörelse härför har lämnats ovan (s. 2).

I motion T620 av Nic Grönvall (m) framhålls att det trots en långtgående utveckling av integration mellan olika transportsystem alltjämt förekommer distinkta gränser mellan regelsystemen för de olika transportslagen. Enligt motionären är det av flera skäl önskvärt med en sammanhållen transportlagstiftning för industriprodukter. Motionären begär därför (yrkande 2) att en utredning tillsätts för att överse gällande regelverk för integrerade transporter och för att framlägga förslag om samordning av regelverken för de skilda transportformerna.

Utskottet har i och för sig förståelse för motionärens önskemål om en högre grad av samordning mellan regelsystemen för olika transportslag. Enligt utskottets mening kan emellertid en sådan samordning inte för närvarande åstadkommas, något som också framhålls i de remissyttranden som inhämtats över motionen. Utskottet vill härvidlag peka på att de svenska rättsreglerna på området i mycket stor utsträckning bygger på internationella konventioner och överenskommelser. Våra möjligheter att förändra lagstiftningen är därför i praktiken begränsade. På det internationella planet har Sverige emellertid sedan länge deltagit i arbetet med att få till stånd en mera enhetlig reglering. Detta arbete har bl.a. resulterat i Genèvekonventionen 1980 om multimodala transporter. Konventionen, som ännu ej tillträtts av vare sig Sverige eller flertalet av de övriga konventionsstaterna, bygger till stor del på principer som på sjörättens område antagits genom de s.k. Hamburgreglerna 1978. Frågan om Sverige skall tillträda Hamburgreglerna är för närvarande föremål för övervägande av sjölagsutredningen (Ju 1977:16).

Med det anförda avstyrker utskottet bifall till motionsyrkandet.

Utskottet hemställer
att riksdagen avslår motion 1986/87:T620 yrkande 2.

Stockholm den 8 november 1988

På lagutskottets vägnar

Rolf Dahlberg

Närvarande: Rolf Dahlberg (m), Lennart Andersson (s), Owe Andréasson (s), Stig Gustafsson (s), Ulla Orring (fp), Martin Olsson (c), Inger Hestvik (s), Allan Ekström (m), Bengt Kronblad (s), Gunnar Thollander (s), Hans Rosengren (s), Ewy Möller (m), Bengt Harding Olson (fp), Elisabeth Persson (vpk), Elisabet Franzén (mp), Lena Boström (s) och Karin Starrin (c).

På lagutskottets begäran har yttrande över yrkande 2 i motionen avgivits av Göteborgs tingsrätt, statens järnvägar, Sveriges industriförbund, Sveriges speditörförbund, Sveriges grossistförbund, Svenska åkeriförbundet och Sjöassuradörernas förening. Remissinstanserna har därvid anfört följande.

Göteborgs tingsrätt:

Inom transporträtten finns ett flertal skilda lagkomplex som utgår från de olika transportmedlen. Sålunda har regler om godstransporter till sjöss intagits i sjölagen (1891:35 s. 1). Vidare finns i luftfartslagen (1957:297) bl.a. regler om lufttransporter. För nationella väg- och järnvägstransporter finns två olika lagar, lagen (1974:610) om inrikes vägtransport och järnvägstrafiklagen (1985:192). Två internationella konventioner som i vissa delar gäller som svensk lag – jfr lagen (1969:12) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen den 19 maj 1956 om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR-lagen) och lagen (1985:193) om internationell järnvägstrafik – reglerar internationella transporter av nyssnämnda slag.

Den svenska transportsrättsliga lagstiftningen är grundad på ett långvarigt internationellt samarbete. Detta har resulterat i ett flertal konventioner av vilka kan nämnas Haag/Visby-reglerna från 1924 och 1968 på sjöfartens område. Dessa regler har omarbetats genom en FN-konvention 1978 om godstransporter till sjöss, den s.k. Hamburgkonventionen, vilken dock inte har trätt i kraft.

Vid internationella transporter är det snarare regel än undantag att godset transporteras med olika transportmedel, d.v.s. man kombinerar ett transportmedel såsom fartyg med ett annat såsom järnväg eller bil. Dessa kombinerade transporter brukar inom transporträtten benämnas multimodala transporter. Ofta förekommer också att godset transporteras med flera transportmedel av samma slag, s.k. successiva transporter.

Inom FN (UNCTAD) har utarbetats en konvention om internationella multimodala transporter, United Nations Convention on International Multimodal Transport of Goods (Genève 1980). Denna konvention, som till stor del bygger på Hamburgkonventionen, har ratificerats av endast ett fåtal länder. Konventionen gäller inte i Sverige. Det förekommer dock att parterna i ett fraktavtal tar in konventionen som en del av avtalet.

Sjölagsutredningen (Ju 1977:16) arbetar, enligt vad tingsrätten inhämtat, bl.a. med en översyn av 123 § sjölagen rörande successiva sjötransporter. Därvid kommer utredningen att överväga om de tidigare nämnda Hamburg-reglerna bör tillämpas för Sveriges del. Enligt utredningen kommer ett förslag i denna fråga att lämnas under slutet av nästa år.

Det torde enligt tingsrättens uppfattning vara lämpligt att avvakta sjölagsutredningens ställningstagande till Hamburgreglerna innan frågan om att införa Genèvekonventionen tas upp till prövning, eftersom konventionen bygger på Hamburgreglerna. Det har inte kommit till tingsrättens kännedom att det nuvarande regelsystemet skulle medföra sådana olägenheter att det finns anledning att inte avvakta utredningens ställningstagande.

Enligt tingsrättens bedömning är det inte möjligt att genom enbart svensk

lagstiftning komma tillrätta med de problem som kan uppstå på grund av att olika slag av transportmedel kommer till användning. Något behov av den i motionen föreslagna utredningen synes därför inte föreligga.

1988/89:LU3
Bilaga

Statens järnvägar (SJ):

SJ har sedan många år tillbaka ett omfattande samarbete med intressenter som utför transporter på sjö och väg. Särskilt gäller detta containertransporter i samband med transocean linjesjöfart. Enligt vår uppfattning har detta samarbete ej försvårats av eventuell brist på samordnade regelverk, varför SJ ej ser något behov av en utredning enligt motionens punkt 2.

Sveriges industriförbund:

Behovet av en klarare reglering av bl.a. hur ansvaret för gods skall fördelas vid olika former av kombinerade transporter har ökat i takt med den växande omfattningen av och tillkomsten av nya former av kombinerade transporter. Frågan har sedan länge uppmärksammats av transportköparna i olika länder och har diskuterats inom deras resp. nationella och internationella organisationer. När det t.ex. gäller sjötransporter pågår f.n. diskussioner och kommer sannolikt intensifierade ansträngningar att göras inom en nära framtid för att lösa eller minska de aktuella problemen. På det nationella planet sker detta arbete främst inom den statliga sjölagsskommittén.

Viktigast är enligt Industriförbundets mening att lösa problemen vid internationella transporter. En utredning och lagstiftning i Sverige kan inte lösa dessa och en eventuell svensk särlagstiftning kan bli ett hinder för internationella lösningar. Av bl.a. här anförda skäl anser förbundet att det f.n. inte finns anledning att tillsätta någon utredning av det slag som förordas i motionen.

Sveriges speditörförbund:

Förbundet vill ej motsätta sig att en utredning genomförs avseende samordning av regelverk för skilda transportformer. De regler som idag tillämpas på transportområdet har oftast sitt ursprung i internationella regelverk som under decennier växt fram. Vi framhåller med anledning därav att en dylik utredning måste ske på basis av internationellt samarbete för att en harmonisering på sikt skall kunna genomföras. Vi föreslår därför att frågorna väcks i Uncitral eller Unidroit.

Det bör påpekas att Nordiskt speditörförbund – som är en sammanslutning av speditörförbunden i Danmark, Finland, Norge och Sverige – har utarbetat allmänna bestämmelser, Nordiskt speditörförbunds allmänna bestämmelser – NSAB 85, som är tillämpliga på ansvarsfrågor vid växling mellan skilda transportsätt. NSAB 85 är ett "agreed document" och har sedan den första versionen 1919 kontinuerligt förnyats efter behov och därmed vunnit stor spridning i de nordiska länderna

Frågan om integrerade transporter är av vital betydelse för handelsuthytet av varor mellan Sverige och omvärlden. Transporttekniskt befinner sig Sverige, om man bortser från våra närmaste grannar i Norden, på en ö. Eftersom Sverige dessutom är ett stort land med långa transportavstånd måste övergången mellan de olika transportsätten ske på ett effektivt sätt. De olika transportsätten regleras av sina egna världsomfattande konventioner och regelverk som det har tagit årtionden att förhandla sig fram till och som ständigt är under utveckling och revidering via olika internationella organ.

Enda sättet att påverka och påskynda den önskvärda utvecklingen av ett mera sammanhållet regelverk är via dessa internationella organ. Det här är ett långsiktigt och gigantiskt arbete som fordrar tålamod. Svenska intressen skulle givetvis gynnas om samordning av de olika transportsättens regler skulle kunna ske.

De transportföretag som agerar på marknaden i dag är internationella och väl förtrodda med den teknik och de regler som gäller. Trots att frågan är angelägen finns det alltså inget akut behov av något isolerat nationellt agerande i dessa frågor.

Svenska åkeriförbundet:

Åkerinäringen som en del av trafiksystemet ser i dagsläget för sin del inte stora olägenheter i skillnaderna mellan regelverken för olika transportsätt. Med hänsyn till att alla transportbehov fortsätter att öka liksom utvecklingen av nya transportlösningar, i vilka även åkerierna deltar, kan en utredning enligt yrkande 2 ses som en tillräddig och förutseende åtgärd. En inledande probleminventering bör ge indikationer på om och hur fortsatt utredning framstår som angelägen och vad som från svensk sida kan uträttas i ett internationellt perspektiv.

Sjöassuradörernas förening:

Föreningen kan inte ställa sig bakom motionen och anser vi att det *inte* föreligger tillräckliga motiv till att den aktuella utredningen tillsätts. Vi grundar vår uppfattning på följande förhållanden.

Svenskt näringsliv är beroende av den internationella handeln. Svenska varutransporter är i stor utsträckning gränsöverskridande. Härav följer att svensk industri och svenskt näringsliv i stor utsträckning är beroende av anpassning till de regelverk för transporter som gäller internationellt. Internationella transporter avseende de vanligast förekommande transportmedlen är nästan undantagslöst rättsligt reglerade genom en rad olika internationella konventioner. Sverige deltar i detta internationella konventionsarbete.

På grund av dessa internationella åtaganden ställer vi oss tveksamma till om en svensk utredning med det angivna syftet resulterar i de påstådda rationaliseringsvinsterna. En samordning av de olika regelverken för skilda transportformer i Sverige torde inte få den önskade effekten eftersom vi är så beroende av och sammanlänkade med internationella förhållanden.

När det gäller integrerade eller kombinerade transporter i det internationella perspektivet erinras i detta fall om 1980 års UNCTAD-konvention om s.k. multimodala transporter. Konventionen avser att reglera sådana transporter då godset befordras med minst två olika slags transportmedel. Enligt konventionen skall den bli tillämplig när den ort där godset mottages till befordran eller bestämmelseorten befinner sig i en konventionsstat med den samtidiga förutsättningen att dessa två orter befinner sig i olika länder. Den som mottagit gods för befordran, den s.k. multimodala transportoperatören, ansvarar för godset från mottagandet till det utlämnats till mottagaren på bestämmelseorten.

En enhetlig reglering av kombinerade transporter är mycket svår att genomföra. Arbetet med 1980 års konvention blev heller inte problemfritt. På grund av olika uppfattningar bland de olika intressenterna inom den internationella handeln och samfärdseln om behovet av och nyttan med konventionen har anslutningen från olika stater till 1980 års konvention blivit mycket begränsad.

En av dessa uppfattningar av återhållsam karaktär innebär att den uniforma ansvarsreglering som kommer till uttryck i konventionen utan hänsynstagande till de olika transportsättens skilda förutsättningar ger totalt sett en ökad kostnadsbelastning. Bland annat görs gällande att försäkrings- och skadekostnader skulle öka samt skulle intresset för och möjligheten till förebyggande åtgärder minska.