

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
103 33 Stockholm

Yttrande över Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon med mera (SOU 2016:43)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till ett svenskt tillträde av Kapstadskonventionens järnvägsprotokoll som enligt förslaget ska ges status som svensk lag genom ändring i lagen (2015:860) om internationella säkerhetsrätter i lösa saker. För att protokollet ska få status som svensk lag behöver även följdändringar göras i förmånsrättslagen (1070:979) respektive lagen (1845:50 s.1) om handel med lösörens, som köparen låter i säljarens vård kvarbliva. Järnvägsprotokollet reglerar säkerhetsrätter i samband med finansiering av rullande järnvägsmateriel. Protokollet har ännu inte trätt ikraft, men kommer att göra det när minst fyra länder har godkänt eller ratificerat det. I samband med tillträdet av järnvägsprotokollet ska Sverige lämna förklaringar till protokollet. Betänkandet innehåller förslag till två förklaringar, där det första avser förslag om att anpassa svensk lagstiftning så att den överensstämmer med protokollets artikel IX som behandlar hur borgenären ska få tillbaka sin egendom vid ett insolvensförfarande eller på annat sätt kan bli kompenserad av gäldenären eller insolvensförvaltaren samt gäldenärens plikt avseende borgenärens egendom under den väntetid som bestämts. Det föreslås även en förklaring om att Sverige ska tillämpa artikel X gällande samarbetet mellan olika staters domstolar vid insolvensförfarandet, så att svensk och utländsk domstol och insolvensförvaltare så långt det är möjligt ska samarbeta vid insolvensförfarande som berör artikel IX.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av konsekvensutredningen framgår att det huvudsakliga skälet till utredningens förslag är att det finns ekonomiska fördelar för svenska järnvägsföretag med ett svenskt tillträde till järnvägsprotokollet och att dessa fördelar bedöms vara viktiga för att de svenska företagen ska kunna hävda sig i den internationella konkurrensen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Av betänkandet framgår att utredaren övervägt vilka förklaringar som ska lämnas till Kapstadskonventionens järnvägsprotokoll, det vill säga överväganden om i vilken utsträckning protokollets bestämmelser ska få inflytande över svensk lagstiftning. Det framgår till exempel att vid övervägandet avseende insolvensförfarandet hade utredningen att ta ställning till vilka möjligheter borgenären ska ha att snabbt återta egendomen i vilken säkerhetsrätten finns. Utredningen uppger att svensk lagstiftning ger borgenären ett sämre skydd, varför utredningen föreslår en anpassning av svensk lagstiftning till protokollets artikel IX. Vidare uppges att utredningen övervägt att föreslå ny lagstiftning som reglerar åtgärder avseende järnvägsfordon som används för offentligt ändamål för att därigenom undvika störningar av tjänster av allmänt intresse. Detta skulle till exempel kunna vara restriktioner för återtagande av järnvägsmateriel för det fall en aktör får ekonomiska bekymmer som i förlängningen skulle kunna medföra samhällsstörning. Utredaren uppger att någon sådan reglering inte finns idag och gör bedömningen att risken för samhällsstörning inte blir större på grund av en anpassning till artikel IX i protokollet. Utredaren uppger att ett alternativ till ett tillträde till järnvägsprotokollet skulle kunna vara att Sverige genomför en större modernisering av svensk kreditsäkerhetsrätt och på egen hand inför regelsystem som bland annat motsvarar och speglar järnvägsprotokollet. Utredningen anser dock att alternativet inte skulle kunna nå upp till en konventionsbaserad internationell reglering av den typ som Kapstadssystemet erbjuder.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren indirekt i sin bakgrundsbeskrivning av hur marknaden för järnvägsfordon med mera fungerar idag även belyser effekterna av om ingen reglering kommer till stånd.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att inom vissa områden som regleras i järnvägsprotokollet har EU exklusiv kompetens, det vill säga medlemsstaterna har varit förhindrade att tillträda protokollet innan EU tillträtt. Efter att EU nu har tillträtt Kapstadskonventionen år 2009 och järnvägsprotokollet år 2014, står det, enligt utredaren, Sverige fritt att tillträda. EU har vid sitt tillträde till protokollet lämnat en allmän förklaring, där det anges inom vilka områden i konventionen och protokollet som EU har övertagit medlemsstaternas behörighet. I konsekvensutredningen redovisas vilka förklaringar Sverige kan lämna med hänsyn tagit till EU:s kompetens på de olika områdena.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Av betänkandet framgår att Luxemburg har ratificerat järnvägsprotokollet år 2009 och att det nu krävs att ytterligare tre stater ratificerar protokollet innan det träder ikraft. Det finns, enligt utredaren, redan en övergångsbestämmelse till lagen om internationella säkerhetsrätter i lösa saker, där det framgår att bestämmelserna i 8 § inte tillämpas i insolvenssituationer som har uppkommit före ikraftträdandet. Bestämmelsen täcker även den av utredningen föreslagna nationella bestämmelsen i 8 § andra stycket samma lag, om att artikel IX, alternativ A i järnvägsprotokollet ska tillämpas i vissa situationer.

Av betänkandet framgår att utredaren bedömer att information om det svenska tillträdet bör ske i god tid före det formella tillträdet, förslagsvis genom information på tågoperatörernas och Transportstyrelsens webbplatser.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget framför allt kommer att beröra tågoperatörer och banker, men att det kan vara svårt att fastslå hur många företag det handlar om. Det uppges att branschorganisationen Tågoperatörerna idag har totalt 35 ordinarie medlemmar inom gods- och persontrafik på järnvägen som berörs vid ett svenskt tillträde till protokollet. Därtill kommer banker och andra företag som är engagerade i finansieringen av järnvägsmateriel. Utredaren uppger att det finns ett europeiskt bolag, Eurofirma, som ägs av ett antal statliga europeiska järnvägsbolag, och som ägnar sig åt finansiering av järnvägsmateriel genom lån. Svenska staten uppges äga två procent av bolaget. Av konsekvensutredningen framgår också att rullande järnvägsmateriel idag till stor del finansieras med hjälp av offentliga garantier och andra offentliga åtaganden. Av betänkandet framgår att ägande och förvaltning av järnvägsfordon kan anta flera former och att det är vanligt att järnvägsföretagen äger och förvaltar sina egna fordon. Det anges att detta gäller för till exempel de flesta av SJ AB:s¹ lok och motorvagnar och för Green Cargo AB:s och flertalet andra godsoperatörers lok. Vidare uppges att spårentreprenörer och underhållsföretag förfogar över exempelvis arbetsfordon. Det framgår även att fordon hyrs in från andra järnvägsföretag eller från olika vagnbolag och att AB Transitio fungerar som ett vagnbolag för en stor del av de fordon, främst motorvagnar, som används i den trafik som upphandlas av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Fordonen står, enligt förslagsställaren, till förfogande för det järnvägsföretag som har kontraktet på att köra trafiken. Transitio ägs, enligt förslagsställaren, gemensamt av de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, men de tre största uppges vara Stockholm, Skåne och Västsverige och dessa äger själva de fordon som används i deras trafik. Enligt förslagsställaren finns det även ett antal privata vagnbolag för uthyrning av främst godsvagnar. Det framgår av betänkandet att järnvägsföretagen på personsidan själva måste finansiera fordonet med eget eller lånat kapital, medan gods företag kan etablera sig på marknaden med inhyrda fordon.

Regelrådet saknar uppgifter om hur många järnvägsföretag, spårentreprenörer, underhållsföretag och vagnbolag som berörs samt uppgifter om ungefärlig storlek på dessa. Samma uppgifter saknas dessutom gällande bankerna, vilket Regelrådet betraktar som en brist i redovisningen. Regelrådet saknar vidare en redovisning av hur många av företagen som ägnar sig åt person- respektive godstrafik, eftersom det, såvitt Regelrådet kan bedöma, synes vara enklare för privata företag att etablera sig på marknaden för godstrafik. Regelrådet efterlyser därutöver en analys av hur de olika branscherna kommer att beröras av ett svenskt tillträde till järnvägsprotokollet och om någon bransch kan förväntas växa mer än någon annan till följd av de ändrade finansieringsvillkoren.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

¹ Enligt betänkandet bildades SJ AB år 2001 genom en bolagisering och uppsplittring av SJ; det gamla SJ delades upp i ett flertal statliga bolag, bland annat SJ AB, Green Cargo och Jernhusen.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår att det till järnvägsprotokollet finns ett internationellt register för registrering av säkerhetsrätterna. Det är, enligt utredaren, frivilligt för företag att registrera sig som brukare och därmed få tillgång till registret.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat ungefärlig tidsåtgång för registrering av säkerhetsrätter samt en uppskattning av själva kostnaden för registreringen. Regelrådet hade också gärna sett att förslagsställaren hade redovisat ungefärligt förväntat antal registreringar. Regelrådet anser att en sådan redovisning hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet, men anser samtidigt att avsaknaden av redovisningen inte kan betraktas som allvarlig, då registreringen, såvitt Regelrådet kan bedöma, sannolikt inte lär utgöra någon avgörande kostnad för företagen.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår att registret för säkerhetsrätter ska vara självfinansierat genom avgifter, men att någon avgift ännu inte är fastställd, eftersom protokollet fortfarande inte trätt i kraft. Utredaren uppger att enligt de diskussioner som för närvarande förs om avgifterna, kommer dessa att vara lägre än på luftfartsobjekten som för närvarande ligger på 100 USD, eftersom det är många fler järnvägsobjekt som ska registreras.

Av betänkandet framgår att för järnvägsföretag som vill etablera sig inom den helt kommersiellt bedrivna persontrafikmarknaden har det visat sig svårt att få tillgång till helt eller någorlunda nya fordon till rimliga kostnader, bland annat beroende på ett begränsat intresse av att avyttra fordon till presumtiva konkurrenter. Utredaren uppger att rullande järnvägsmateriel representerar avsevärda ekonomiska värden och att ett vanligt persontåg kostar mellan 80 och 100 miljoner kronor, beroende på storlek. För ett snabbtåg ökar, enligt utredaren, sedan kostnaden till cirka 250 miljoner kronor. Utredaren bedömer att investeringsbehovet för persontrafik är större än för godstransporter och att fordonskostnaderna bedöms svara för omkring 15-20 procent av tågverksamhetens totala kostnader, under förutsättning att fordonet har en normal avskrivningsperiod. Utredaren bedömer att järnvägsprotokollet skapar förutsättningar för ökad privat finansiering, genom att det dels blir lättare för långivarna att bevaka sin investering, dels genom harmonisering av regler om säkerhetsrätter som används vid finansiering av rullande järnvägsmateriel. Det blir, enligt utredaren, enklare och mindre riskfyllt för banker och andra finansörer, däribland leasegivare att bistå med finansiering. Vidare uppges att ju mer kapital som finns tillgängligt från den privata sektorn och ju lägre risker finansierer behöver ta, desto förmånligare kommer finansieringen att bli. Utredaren uppger att enligt en färsk undersökning skulle ett tillträde till protokollet minska lånekostnaden i Västeuropa med upp till 0,35 procent, vilket skulle innebära en rabatt på över tre procent på försäljningspriset för en typisk tioårig finansiering.

Regelrådet anser att det hade varit önskvärt om förslagsställaren även hade redovisat kostnader för inköp av godståg, eftersom företagen till stor del verkar vara uppdelade på person- respektive godstrafik. Likaså hade det varit önskvärt om förslagsställaren hade redovisat exempelberäkningar för att visa på hur kostnadsminskningarna kan slå på lånekostnader för exempelvis ett större och ett mindre företag på persontågs- respektive godstågssidan. Regelrådet anser att en sådan redovisning hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet, men anser samtidigt att förslagsställarens redovisning

får betraktas som tillräcklig, mot bakgrund av att förslaget innebär väsentligt förbättrade möjligheter för företag att etablera sig på marknaden och att skillnaderna mellan person- respektive godstrafiksidan till viss del redan är beskrivna.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets andra kostnader och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Av konsekvensutredningen framgår att privata aktörer inte kan etablera sig på marknaden i den utsträckning som är önskvärd på grund av olika hinder som bland annat beror på tillgång till fordon och finansiering av dessa. Utredaren uppger att staten till viss del går in med borgensåtagande med mera för att hjälpa statliga bolag, vilket påverkar konkurrensvillkoren på marknaden. Utredaren anser att ökade finansieringsmöjligheter från den privata sektorn sannolikt kommer att minska behovet av sådana lösningar och på sikt leda till en jämnare konkurrens mellan de statligt ägda bolagen och de privata företagen. Utredaren uppger vidare i betänkandet att ett svenskt tillträde till järnvägsprotokollet kommer att ge ekonomiska fördelar för svenska järnvägsföretag och att dessa fördelar bedöms vara viktiga för att de svenska företagen ska kunna hävda sig i den internationella konkurrensen.

Regelrådet anser att det hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om förslagsställaren hade redovisat något om hur förslaget sannolikt kan påverka konkurrensförhållandena var för sig för både persontågs- respektive godstågssidan, eftersom konkurrensförhållandena redan idag, enligt förslagsställarens redovisning, skiljer sig åt. Regelrådet anser att en sådan aspekt i redovisningen hade varit intressant, men anser samtidigt att förslagsställarens redovisning kan betraktas som tillräcklig.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Utredaren redovisar inga ytterligare konsekvenser av förslaget än de redan redovisade.

Regelrådet har i sin granskning heller inte kunnat identifiera några sådana konsekvenser och finner därför att förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Av konsekvensutredningen framgår att genom att ge långivare större trygghet i att ta säkerhet i de tillgångar som finansieras och därtill registrering av dessa säkerhetsrätter kommer järnvägsprotokollet att öppna upp fler möjligheter för mindre företag att klara av att investera i rullande järnvägsmateriel.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren inte redovisar om det funnits anledning att ta särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning, men att förslaget i sig bedöms medföra att mindre företags möjligheter att etablera sig på marknaden ökar.

Regelrådet finner därför att förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren redovisar konsekvenserna av sitt förslag på ett övergripande sätt. Regelrådet saknar emellertid en fördjupad analys av förslagets effekter på berörda branscher, det vill säga i vilken utsträckning de ökade finansieringsmöjligheterna kan tänkas påverka persontågs- respektive godstågsföretag. Regelrådet efterlyser även en fördjupad analys av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena uppdelat på bransch, vilket sammantaget hade förbättrat konsekvensutredningens kvalitet. Regelrådet kan för sin del förstå att det, på grund av förslagets karaktär är svårt att förutspå vilka konsekvenser ett svenskt tillträde får med mer exakthet. Utöver detta kan Regelrådet konstatera att förslaget får positiva effekter på de berörda företagens möjlighet att etablera sig på persontågs- respektive godstågsmarknaderna. Sammantaget anser Regelrådet att förslagsställarens redovisning totalt sett får betraktas som tillräcklig.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 januari 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs, Lennart Renbjör och Marie-Louise Strömgren.
Ärendet föredrogs av Annika LeBlanc.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Annika LeBlanc
Föredragande