

Uppdrag att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken

5. En översyn av införlivandet av EU:s regler om kombinerade transporter i svensk rätt

Delredovisning av regeringsuppdrag N2015/06815/MRT



Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Bakgrund.....	4
1.3 Ramen för deluppdraget och koppling till andra deluppdrag	4
1.3.1 Ramen för deluppdraget och kopplingen till arbetet med road transport initiative	4
1.3.2 Koppling till uppföljning av de nya bestämmelserna om cabotagetransporter	6
2 GÄLLANDE RÄTT.....	7
2.1 Det gemenskapsrättsliga regelverket	7
2.2 De svenska bestämmelserna	8
3 OTYDLIGHETER KRING DEN SVENSKA REGLERINGEN OCH TILLÄMPNINGEN.....	9
3.1 Kommissionens frågor om Sveriges tillämpning.....	9
3.2 Frågor kring vissa begrepp	10
3.2.1 Vad är en hamn- eller järnvägsmyndighet?	10
3.2.2 Vilken stämpel ska användas?	10
3.2.3 Vad avses med "närmast lämpliga järnvägsstation och vad utgör en godkänd omlastningspunkt?	10
3.3 Frågor kring krav på dokumentation	10
3.3.1 Finns det stöd för kravet att transportdokumentet ska medföras i fordonet?.....	10
3.4 Frågor kring gränsdragning mot regelverket om cabotagetransporter ..	11

Sammanfattning

I rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna (kombidirektivet) finns regler om kombinerade transporter mellan staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Dessa är införlivade i svensk rätt genom bestämmelser i yrkestrafikförordningen (2012:237).

Det har uppkommit flera frågor kring bestämmelserna om kombinerade transporter. Det handlar dels om otydligheter i kombidirektivet och dels om otydligheter i den nationella lagstiftningen. Det har också väckts frågor om hur den svenska tolkningen av vissa bestämmelser ser ut och på vilket sätt reglerna om kombinerade transporter förhåller sig till reglerna om cabotagetransporter.

EU-kommissionen arbetar med att se över ett stort antal bestämmelser som rör vägtransportområdet (road transport initiative). Eftersom det finns oklarheter kring de europeiska bestämmelserna om kombinerade transporter har den svenska regeringen anfört att kombidirektivet bör omfattas av översynen.

I det här deluppdraget ska Transportstyrelsen se över det svenska införlivandet av kombidirektivet. Det är alltså frågor på nationell nivå som omfattas av utredningsarbetet. Omständigheterna kring arbetet med road transport initiative framgår av rapporten som avser deluppdrag 4.

De otydligheter som har framkommit kring svensk rätt är exempelvis att det inte finns några utpekade hamn- och järnvägsmyndigheter. Det har också uppkommit frågor kring under vilka förhållanden en kombinerad transport ska anses vara förenlig med regelverket och hur det ska bedömas när den brister i något avseende.

Det finns en koppling mellan reglerna om kombinerade transporter och regelverket om cabotagetransporter. Övergången från böter till sanktionsavgift vid överträdelse av reglerna om cabotage har tydliggjort att berörda myndigheter har olika uppfattning om när bestämmelsen om påförande sanktionsavgift ska tillämpas. Det i sin tur har lett till att det finns en indikation att tolkningen av olaga yrkesmässig trafik har påverkats. Den frågan behandlas i delrapport 1. Vad som framkommer där kommer att ha betydelse för den fortsatta utredningen av det här deluppdraget.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Transportstyrelsen har den 1 oktober 2015 fått i uppdrag av regeringen att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken. Den här delrapporten handlar om punkten 5 i uppdraget; alltså om att Transportstyrelsen ska se över införlivandet av EU:s bestämmelser om kombinerade transporter i svensk rätt.

Uppdraget ska slutredovisas till regeringskansliet senast den 1 maj 2017 och delredovisas senast den 15 mars 2016.

1.2 Bakgrund

I rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna (kombidirektivet) finns bestämmelser om kombinerade transporter mellan staterna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Dessa regler är införlivade i svensk rätt genom bestämmelser i yrkestrafikförordningen (2012:237).

Enligt skälen för uppdraget finns det otydligheter kring hur kombidirektivet har införlivats i svensk rätt. Det handlar dels om oklara begrepp i den nationella lagstiftningen och dels om hur den svenska tolkningen av vissa bestämmelser ser ut. Därtill har det väckts frågor om förhållandet mellan reglerna om kombinerade transporter och reglerna om cabotage transporter samt omfattningen av kombinerade transporter.

Utredningen tar sin utgångspunkt i dessa frågor. Det här är en delredovisning som beskriver hur arbetet med deluppdraget fortskrider.

1.3 Ramen för deluppdraget och koppling till andra deluppdrag

1.3.1 Ramen för deluppdraget och kopplingen till arbetet med road transport initiative

EU-kommissionen (Kommissionen) arbetar för närvarande med att se över ett stort antal bestämmelser som rör vägtransportområdet. Arbetet benämns road transport initiative.

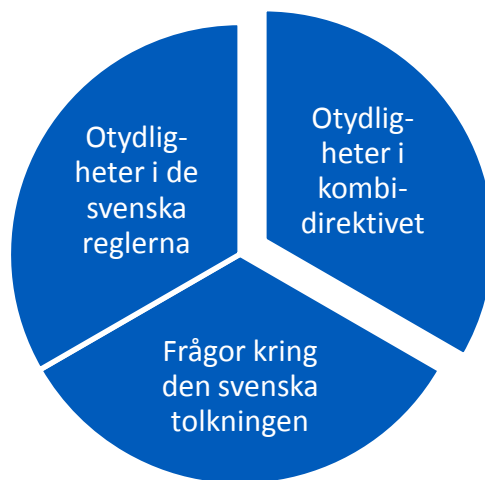
Eftersom det finns oklarheter kring de europeiska bestämmelserna om kombinerade transporter har den svenska regeringen som en position i arbetet med road transport initiative anfört att kombidirektivet bör omfattas

av översynen. Det är bl.a. följande otydligheter som har lyfts fram i de svenska positionerna¹.

- Hur lång tid får ett vägfordon utföra kombinerade transporter i en annan medlemsstat utan att lämna densamma?
- Vad avses med ”närmast lämpliga” järnvägsstation i direktivet och vad utgör en godkänd omlastningspunkt?
- Ska utstationeringsdirektivet tillämpas på kombinerade transporter?

I arbetet med deluppdrag 4 ska Transportstyrelsen ta fram nya förslag samt löpande förse Regeringskansliet (Näringsdepartementet) med dels information om hur Kommissionens arbete fortskrider och dels underlag till svenska positioner. Frågor hänförliga till road transport initiative omfattas alltså av arbetet med deluppdrag 4 och inte av den här delen av utredningen.

Det som står i fokus för den här utredningen är istället att se över införlivandet av kombidirektivet i svensk rätt och avhjälpa de oklarheter som uppstått till följd av den nationella lagstiftningen. Omfattningen av nu aktuellt deluppdrag kan illustreras enligt följande.



Vad som framkommer i arbetet med road transport initiative kan dock komma att ha bäring på det fortsatta utredningsarbetet i detta deluppdrag.

¹ N2015/07741/MRT

1.3.2 Koppling till uppföljning av de nya bestämmelserna om cabotagetransporter

Vid utredningen av deluppdrag 1 ska Transportstyrelsen i nära samråd med Polismyndigheten och Tullverket följa upp de nya bestämmelserna om cabotagetransporter.

Genom skälen för Europaparlamentets och Rådets förordning (EG nr. 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg (fortsättningsvis godsförordningen)² finns det en koppling mellan reglerna om kombinerade transporter och reglerna om cabotagetransporter. Den aktualiseras t.ex. när berörd myndighet ska ta ställning till vilket brott eller vilken överträdelse som det blir fråga om när villkoren för en kombinerad transport brister i något avseende.

Enligt vad som framgår av redovisningen för deluppdrag 1 har övergången från böter till sanktionsavgift vid överträdelse av reglerna om cabotage tydliggjort att berörda myndigheter har olika uppfattning om när bestämmelsen om påförande sanktionsavgift ska tillämpas. Det i sin tur har lett till att det finns en indikation att tolkningen av olaga yrkesmässig trafik har påverkats. Vad som framkommer vid utredningen av deluppdrag 1 kommer alltså med stor sannolikhet att ha betydelse för den fortsatta utredningen av det här deluppdraget.

² Preambel (16) i nämnda förordning.

2 Gällande rätt

2.1 Det gemenskapsrättsliga regelverket

Av artikel 1 i kombidirektivet framgår att en kombinerad transport är en transport av gods mellan medlemsstater när en lastbil, släpvagn, påhängsvagn (med eller utan dragbil) eller ett växelflak eller en sådan container som är minst 20 fot lång används för transport på väg den inledande eller avslutande transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den mellanliggande sträckan, om den mellanliggande sträckan är minst 100 km, och vägtransporten sker

- mellan den plats där godset lastas och närmaste lämpliga järnvägsstation för pålastning för den inledande delen, och mellan närmast lämpliga urlastningsstation och den plats där godset lossas för den avslutande delen, eller
- inom en radie av 150 km fågelvägen från lastnings- eller lossningshamnen.

När en kombinerad transport utförs i yrkesmässig trafik ska man, enligt artikel 3 i förordningen, ange

- pålastnings- och urlastningsstationen för järnvägssträckan, eller
- lastnings- och lossningshamnen för den inre vattenvägen eller havstransporten,

i ett dokument som uppfyller vissa krav³. Enligt bestämmelsen ska dessa uppgifter anges i dokumentet innan transporten genomförs och bestyrkas genom en stämpel av järnvägs- eller hamnmyndigheterna när den del av transporten avslutas som har skett på järnväg, inre vattenvägar eller till sjöss.

Av skälen för godsförordningen framgår följande.

- Godsförordningen påverkar inte tillämpningen av bestämmelserna för ankommande eller avgående transport som fastställs i kombidirektivet.
- Nationella körningar inom en värdmedlemsstat som inte utförs inom ramen för en kombinerad transport i enlighet med kombidirektivet

³ Transportsdokumentet ska uppfylla kraven i artikel 6 i rådets förordning nr 11 av den 27 juni 1960 om avskaffande av diskriminering såvitt avser fraktsatser och befordringsvillkor enligt artikel 79.3i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen.

omfattas av definitionen för cabotagettransport och bör därför omfattas av kraven i godsförordningen.

2.2 De svenska bestämmelserna

Kombidirektivet är införlivat i svensk rätt genom bestämmelser i yrkestrafikförordningen (2012:237).

Definitionen av en kombinerad transport framgår av 1 kap 3 § yrkestrafikförordningen. Av den bestämmelsen framgår också att det krävs att transportföretaget innehar gemenskapstillstånd samt att detta ska kombineras med ett förartillstånd om föraren är medborgare i tredje land.

Kraven på transportdokumentet som beskrivs i kombidirektivet framgår av 3 kap 3 § yrkestrafikförordningen. Där framgår också att uppgifterna ska bestyrkas genom en stämpel av järnvägs- eller hamnmyndigheterna när den del av transporten avslutas som har skett på järnväg, inre vattenvägar eller till sjöss.

Enligt 3 kap 4 § samma förordning ska dokumentet medföras i fordonet och på begäran visas upp för en bilinspektör, polisman eller tulltjänsteman tillsammans med gemenskapstillståndet och förartillståndet.

3 Otydligheter kring den svenska regleringen och tillämpningen

3.1 Kommissionens frågor om Sveriges tillämpning

Den 21 september 2015 har Kommissionen bett berörda svenska myndigheter att kommentera hur vissa av bestämmelserna i kombidirektivet tillämpas i Sverige⁴. Den 27 november 2015 lämnade de den svenska regeringen ett skriftligt svar på kommissionens frågor. Transportstyrelsen och Polismyndigheten bistod med underlag till svaret.

En fråga avsåg om Sverige kräver att alla kombinerade transporter måste innehålla en inledande och en avslutande vägtransport. På detta svarade Transportstyrelsen att myndigheten hittills har följt vad som framgår av 1 kap. 3 § yrkestrafikförordningen. Innebörden av detta är att fram tills denna EU-pilot har Transportstyrelsens uppfattning varit att kombinerad transport består av både en inledande och en avslutande vägtransport. Utifrån EU-piloten har Transportstyrelsens uppfattning ändrats. Numera är uppfattningen den att en kombinerad transport kräver antingen en inledande eller en avslutande vägtransport.⁵

En annan fråga var om Sverige tillämpar olika förutsättningar för den inledande och den avslutande vägtransporten.⁶ Svaret från Transportstyrelsen var att det hitintills inte har funnits behov för myndigheten att tolka denna del av 1 kap. 3 § andra stycket yrkestrafikförordningen. Transportstyrelsens ansåg dock att utifrån den engelska versionen av direktiv 92/106/EEG att den svenska översättningen behöver korrigeras.

Vid tiden efter kommissionens ärende har den svenska översättningen rättats så att det inte längre är några skillnader i förutsättningar mellan den inledande och avslutande vägtransporten. Motsvarande ändring är också införd i yrkestrafikförordningen.

⁴ Dnr N2015/06732/MRT

⁵ TSV 2015-3872

⁶ Den dåvarande svenska översättningen av kombidirektivet gjorde skillnad mellan förutsättningarna för den inledande och avslutande vägtransporten eftersom lydelsen var ”mellan den plats där godset lastas och närmaste pålastningsstation eller mellan närmast lämpliga urlastningsstation och den plats där godset lossas”.

3.2 Frågor kring vissa begrepp

3.2.1 Vad är en hamn- eller järnvägsmyndighet?

Av skälen för uppdraget framgår det att Transportgruppen har frågat Regeringskansliet vad som avses begreppet hamnmyndighet⁷.

Vi har konstaterat att det inte framgår av yrkestrafikförordningen eller någon annan svensk författning vilken myndighet som är att anse som hamnmyndighet eller järnvägsmyndighet. Vi har sökt svar i förarbeten kring vilka myndigheter det är som åsyftats. Vi har dock inte funnit svar på den frågan. Det är ett problem att det inte finns några utpekade hamn- eller järnvägsmyndigheter. Frågan kommer att utredas närmare inom ramen för det fortsatta utredningsarbetet.

Vi ska undersöka hur man har löst frågan i andra europeiska länder och hur den lämpligen bör lösas i Sverige. I det sammanhanget ska också frågan om stämplat utredas.

3.2.2 Vilken stämpel ska användas?

Det framgår inte heller av svensk rätt vilken typ av stämpel som hamn- eller järnvägsmyndigheterna ska använda när de bestyrker transportdokumenten för kombinerade transporter. Vi ska utreda detta på samma sätt som ovan.

3.2.3 Vad avses med "närmast lämpliga järnvägsstation och vad utgör en godkänd omlastningspunkt?"

Vid arbetet med de svenska positionerna i road transport initiative har det uppmärksamats att kombidirektivet är otydligt med avseende på vad som avses med "närmast lämpliga" järnvägsstation och vad som utgör en godkänd omlastningspunkt. Fråga uppstår då också om det behövs tydligare nationella regler kring detta och om direktivet ger utrymme för en svensk reglering av frågan. Vi ska utreda detta närmare.

3.3 Frågor kring krav på dokumentation

3.3.1 Finns det stöd för kravet att transportdokumentet ska medföras i fordonet?

Enligt 3 kap 4 § yrkestrafikförordningen ska transportdokumentet medföras i fordonet och på begäran visas upp för en bilinspektör, polisman eller tulltjänsteman tillsammans med gemenskapstillståndet och förartillståndet. Vissa aktörer har gjort gällande att det kravet inte är förenligt med EU-rätten. De har anfört att det inte finns något motsvarande krav i kombidirektivet och att bestämmelsen därför kan vara en ogiltig

⁷ Dnr N2015/02389/MRT

inskränkning av direktivet. Vi ska utreda den frågan närmare i det fortsatta arbetet.

3.4 Frågor kring gränsdragning mot regelverket om cabotagetransporter

Det finns ingen särskilt utpekad sanktionsbestämmelse i svensk rätt som avser det fall att villkoren för en kombinerad transport brister i något avseende. Om så sker får transporten därför antingen anses utgöra olaga yrkesmässig trafik enligt 5 kap 1 § yrkestrafiklagen (2012:210) eller överträdelse av reglerna om cabotage enligt förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Den 1 januari 2015 genomfördes en sanktionsväxling i förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Innan dess dömdes den som uppsåtligt utförde cabotagetransporter i strid mot godsförordningen till böter. Från och med den 1 januari 2015 påför Transportstyrelsen istället sanktionsavgift på det transportföretag som utför cabotagetransporter i strid med artikel 8 i godsförordningen. De nya bestämmelserna omfattar även ett förskottsfförfarande som riktas mot utländska transportföretag.

Av ovan nämnda skrivelse från Kommissionen framgår det att grunden för ärendet bl.a. bestått i klagomål kring att poliser i Sverige i vissa avseenden jämförbart kombinerade transporter med cabotagetransporter.

Polismyndigheten svarade sammanfattningsvis att det inte finns några indikationer på att regelverket tillämpats på sätt som framgår av Kommissionens fråga, men att det förekommit ärenden där förutsättningarna för kombinerad transport inte varit uppfyllda och att därför bestämmelserna om cabotage blivit tillämpliga i enlighet med preambel (16) i godsförordningen.

Vidare angav Polismyndigheten att det inte finns några interna riktlinjer inom myndigheten för tolkning och praxis i dessa frågor, men att myndigheten har startat ett projekt för att ta fram sådana⁸.

Enligt vad som framgår av redovisningen för deluppdrag 1 har övergången från böter till sanktionsavgift vid överträdelse av reglerna om cabotage tydliggjort att berörda myndigheter har olika uppfattning om när bestämmelsen om påförande sanktionsavgift ska tillämpas. Det i sin tur har lett till att det finns en indikation att tolkningen av olaga yrkesmässig trafik har påverkats.

⁸ Diarienummer A418.564/2015

Inom ramen för utredningen av deluppdrag 1 kommer Transportstyrelsen bl.a. att i samråd med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten redovisa myndigheternas olika uppfattningar. Vad som framkommer i den utredningen får ligga till grund för bedömningen av om vi ska vidta några ytterligare utredningsåtgärder i den här delen och i sådana fall vilka.