

Kartläggning och analys av införlivandet av EU:s bestämmelser om kombinerade transporter

Delrapport 5 i regeringsuppdrag N2015/06815/MRT



Innehåll

BEGREPP SOM ANVÄNDS I RAPPORTEN	3
SAMMANFATTNING	4
1 INLEDNING	7
2 VAD ÄR KOMBINERADE TRANSPORTER?	8
3 BESTÄMMELSERNA OM KOMBINERADE TRANSPORTER	10
3.1 Gällande bestämmelser	10
3.2 Varför det i dag är mer aktuellt att återropa bestämmelserna om kombinerade transporter.....	11
4 INFÖRLIVANDET I SVENSK RÄTT	14
5 TRANSPORTSTYRELSENS UPPFATTNING VAD GÄLLER KOMBINERADE TRANSPORTER	16
5.1 Allmänt	16
5.2 Genomföra bestämmelserna såsom de är skrivna	17
5.3 Överlämna myndighetsutövningen att stämpla transportdokument till en annan aktör	18
5.3.1 Myndighetsutövning.....	18
5.3.2 Myndighetsutövning utförd av annan aktör än en myndighet ..	19
5.4 Överlämna uppgiften att stämpla transportdokument till någon annan (uppgiften är inte myndighetsutövning)	21
5.5 Vilka problem finns i dag?.....	21
5.5.1 Svenska språkversionen av direktiv 92/106/EEG	22
5.5.2 Transportdokument	23
5.5.3 Stämpel	25
5.5.4 Myndighet	27
5.5.5 Närmaste lämpliga järnvägsstation	29
5.5.6 Ska antalet kombinerade transporter begränsas?	30
5.5.7 Kontroll vid väg	31

Begrepp som används i rapporten

Direktiv 92/106/EEG	Rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna
Förordning nr 11 från år 1960	Rådets förordning nr 11 av den 27 juni 1960 om avskaffande av diskriminering såvitt avser fraktsatser och befodringsvillkor enligt artikel 79.3 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen
Förordning (EG) nr 1071/2009	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG
Förordning (EG) nr 1072/2009	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
YTF	Yrkestrafikförordningen (2012:238)
YTL	Yrkestrafiklagen (2012:210)

Sammanfattning

Transportstyrelsen har i denna delrapport utrett olika alternativa lösningar för att ett transportföretag ska kunna utföra kombinerade transporter på lagligt sätt. En lösning har varit att genomföra bestämmelserna såsom de är skrivna. Alternativa lösningar har även utretts utifrån om uppgifterna i gällande bestämmelser ska betraktas som myndighetsutövning eller inte. Utöver det har vi utrett vissa frågeställningar, som till exempel betydelsen av orden stämpel och myndighet. Vi har även besökt Europeiska kommissionen (EU-kommissionen).

Utifrån ett samhällsperspektiv finns det flera skäl till att säkerställa att kombinerade transporter finns som ett alternativ till att gods enbart transporteras på väg. Utredningen har dock bedrivits vid en tidpunkt som föranlett svårigheter att lämna förslag till åtgärder. Samtidigt som det finns behov av att ändra bestämmelserna i yrkestrafikförordningen (2012:237) har EU-kommissionen meddelat att ändringsarbete har satts igång som gäller direktiv 92/106/EEG. EU-kommissionen är medveten om många av de problem och frågeställningar som finns med direktiv 92/106/EEG. I och med detta anser vi att det är viktigt att få gällande nationella bestämmelser så flexibla som möjligt i avvaktan på ändringarna i direktiv 92/106/EEG. Vi lämnar därmed förslag på kort- och långsiktiga lösningar.

Av gällande bestämmelser framgår att uppgifter om en kombinerad transport i ett transportdokument ska bestyrkas genom stämpel av en järnvägs- eller hamnmyndighet när den del av transporten har avslutats som har skett på järnväg, inre vattenväg eller till sjöss. Vi har kommit fram till att det går att tolka att det är Transportstyrelsen som är järnvägs- och hamnmyndigheten som ska stämpla uppgifterna i transportdokumenten. Vi anser dock att vare sig Transportstyrelsen eller annan aktör bör sköta denna uppgift. Bestämmelserna om kombinerade transporter behöver anpassas till det behov som finns hos aktörerna och eventuella krav på bevis behöver regleras genom teknikneutrala lösningar. Om det fortsättningsvis krävs att någon aktör ska bevisa att transporten har färdats på visst sätt bör det åligga det järnvägs- eller fartygsföretag som har transporterat godset på järnväg eller inre vattenväg/till havs att vidta åtgärd.

Vi har uppmärksammat att flera problem beror på den svenska språkversionen av direktiv 92/106/EEG. Det är viktigt att harmonisera tolkningen av nämnda direktiv bland medlemsstaterna. Den kortsiktiga lösningen är att EU-kommissionen vidtar åtgärder så att gällande bestämmelser tillämpas på likartat sätt inom EU. Den långsiktiga lösningen är att Sverige ska arbeta för förenklade bestämmelser där man bland annat

ska ta hjälp av teknikneutrala lösningar. I detta arbete omfattas även utredning av kopplingen mellan bestämmelserna om kombinerade transporter respektive cabotage transporter. Om sådan koppling ska finnas behöver den förtydligas.

Under utredningens gång har vi uppfattat att EU-kommissionen är medveten om att flera medlemsstater har problem med tolkningen av direktiv 92/106/EEG och att implementeringen i respektive nationell lagstiftning varierar. Inom EU-kommissionen har arbete påbörjats med att ta fram ändringsförslag till direktiv 94/106/EEG.

Om inte EU-kommissionen inom snar framtid genomför ändringar som ska leda till harmoniserad tolkningen av direktiv 92/106/EEG behöver ordet stämpel i den svenska språkversionen ändras till avtryck. Detta är en kortsiktig lösning så att flera möjligheter finns att bevisa kombinerad transport än att bara stämpla transportdokumenten. Den långsiktiga lösningen är att arbeta för att det ska räcka med uppgifterna i transportdokumenten, utan att behöva stämpla dem.

Åtgärd behöver även vidtas vad gäller ordet myndighet. Vidtar inte EU-kommissionen åtgärd inom snar framtid anser vi att den svenska språkversionen behöver ändras. I stället för att det framgår att myndigheten ska stämpla transportdokument ska en administratör göra det. Administratören är en person som vid järnvägsstationen eller hamnen ansvarar för omlastningen av godset. Den långsiktiga lösningen är att arbeta för att det ska räcka med uppgifterna i transportdokumenten, utan att någon ska behöva stämpla dem.

Den tolkning vi anser ska gälla för närmaste lämpliga järnvägsstation är att det är den järnvägsstation som ligger närmast godsets ursprungs- respektive slutdestination och som kan användas för att lasta om godset från järnväg till lastbil och vice versa. Den långsiktiga lösningen bör vara att ändra direktiv 92/106/EEG på så sätt att likartade regler gäller oavsett om godset transporteras på järnväg eller på fartyg.

Frågan om antalet kombinerade transporter ska begränsas till visst antal är enligt vår uppfattning en större fråga som även berör skatte- och arbetsområdena. Vi anser därför att en vidare utredning behövs som fångar upp alla aspekter som en utländsk förare är berörd av. Det är först då som

ställningstagande kan tas i frågan.

Vi anser att framtida arbete ska inriktas mot problemlösningar och framför allt hur kombinerade transporter kan bedrivas på ett effektivt sätt utifrån alla berördas uppfattningar samtidigt som arbetsförhållandena för de utländska förarna förbättras. Ett sådant arbete kräver dock samarbete inom flera områden, dvs. inte bara arbete inom Transportstyrelsens verksamhetsområde.

1 Inledning

Enligt regeringsbeslut den 1 oktober 2015 ska Transportstyrelsen bland annat se över införlivandet av EU:s bestämmelser om kombinerade transporter i svensk rätt. Av regeringsbeslutet framgår följande vad gäller denna del av uppdraget:

”Sannolikt som en följd av övergången till en ordning med sanktionsavgifter vid cabotageöverträdelser har frågor uppkommit kring reglerna om kombinerade transporter samt hur reglerna för cabotagetransporter och kombinerade transporter förhåller sig till varandra. Bland annat kan nämnas att Europeiska kommissionen den 21 september 2015 bett berörda svenska myndigheter kommentera hur vissa av bestämmelserna i direktivet om kombinerade transporter tillämpas i Sverige (dnr N2015/06732/MRT) och att Transportgruppen ställt frågor till Regeringskansliet gällande begreppet hamnmyndighet (dnr N2015/02389/MRT). Det har även uppkommit frågor om vilken omfattning de kombinerade transporterna har. Transportstyrelsen bör därför se över införlivandet av EU:s bestämmelser om kombinerade transporter i svensk rätt.”

Den 9 mars 2016 redovisade Transportstyrelsen i en delredovisning hur uppdraget skulle genomföras. Bland annat framfördes att Transportstyrelsen skulle se över det svenska införlivandet och att utredningsarbetet skulle rikta in sig på frågor på nationell nivå.

I denna del av uppdraget lämnar vi ett antal förslag och överväganden om åtgärder på kort respektive lång sikt angående implementeringen av direktiv 92/106/EEG i svensk rätt.

2 Vad är kombinerade transporter?

En kombinerad transport är en transport av gods där flera trafikslag används. Kombinerade transporter är förknippade med godstransporter där viss del utförs på väg och en annan del av transporten utförs på järnväg eller inre vattenväg/till havs.

Kombinerade transporter kan ske nationellt. Godstransporten sker då inom Sverige där man nyttjar både väg och järnväg eller fartyg för själva transporten. Vad som krävs för att få utföra nationella vägtransporter regleras i förordning (EG) nr 1071/2009, med kompletterande bestämmelser i YTL och YTF.

Kombinerade transporter kan även ske internationellt, dvs. någonstans under godstransporten passeras en eller flera landsgränser. EU har reglerat när kombinerade transporter utförs mellan stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Bestämmelserna finns i direktiv 92/106/EEG.

Även om kombinerad transport består av flera led ska transporter som utförs enligt direktiv 92/106/EEG betraktas som en helhet, dvs. som *en* godstransport. EU-domstolen konstaterar detta på följande sätt i en dom som rör kombinerade transporter (dom i mål C-2/84, som även dom i mål C-45/89 hänvisar till):

”the carriage is thus regarded as a single operation from the point of departure to the point of arrival.”

EU-domstolen har också konstaterat att bestämmelserna om kombinerade transporter blir tillämpliga även om del av godstransporten utförs i ett eller flera tredje länder (se dom i mål C-2/84).

Direktiv 92/106/EEG blir tillämpligt när ett utländskt transportföretag som innehar gemenskapstillstånd (och eventuellt förartillstånd) utför vägtransporten i Sverige. Är det ett svenskt transportföretag som utför vägtransporten kommer nationella bestämmelser att tillämpas på trafikföretaget vad gäller krav på tillstånd. Transporten som sådan är dock en del av den kombinerade transporten.

Denna del av uppdraget rör kombinerade transporter där EU:s bestämmelser ska tillämpas.

Bestämmelserna om kombinerade transporter har ingen begränsning på hur många sådana transporter som får utföras eller hur länge utländska förare eller fordon får finnas i Sverige. Så länge man följer bestämmelserna om kombinerade transporter får sådana utföras. Begränsningar finns dock inom andra områden som därmed påverkar utförande av kombinerade transporter.

Det som bör lyftas fram i detta sammanhang är bland annat att det finns begränsningar för vissa utländska förare att använda sitt körkort i Sverige. Om ett körkort är utfärdat i en stat utanför EES gäller det inte i Sverige om innehavaren är folkbokförd i Sverige sedan mer än ett (1) år, enligt 6 kap. 2 § körkortslagen (1998:488). Vad gäller ett utlandsregistrerat fordon får detta endast brukas i Sverige under högst ett (1) år, enligt 12, 14 och 15 §§ lagen (2001:558) om vägtrafikregister.

3 Bestämmelserna om kombinerade transporter

3.1 Gällande bestämmelser

Kombinerade transporter är reglerade i rådets direktiv 92/106/EEG. Bestämmelserna är införlivade i 1 kap. 3 § och 3 kap. 3 och 4 §§ YTF.

1 kap. 3 § YTF

För kombinerade transporter av gods mellan Sverige och en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) krävs, trots det som anges i 2 kap. 1 § yrkestrafiklagen (2012:210), endast att transportföretaget innehar ett gemenskapstillstånd som föreskrivs i 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. Gemenskapstillståndet ska kombineras med ett förartillstånd om föraren är medborgare i tredjeland. Kravet på gemenskapstillstånd gäller inte för de transporter som är undantagna från ett sådant krav enligt artikel 1.5 i samma förordning.

Med en kombinerad transport avses en transport av gods mellan stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) där en lastbil, släpvagn, påhängsvagn, med eller utan dragbil, ett växelflak eller en sådan container som är minst 20 fot lång används för transport av godset på väg den inledande eller avslutande delen av transportsträckan och fraktas på järnväg, inre vattenvägar eller till havs den andra delen av sträckan, om den delen överskrider 100 kilometer och vägtransporten sker

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

En inledande eller avslutande transportsträcka på väg i samband med en kombinerad transport får innefatta en gränspassage.

3 kap. 3 § YTF

När en kombinerad transport som avses i 1 kap. 3 § utförs i yrkesmässig trafik ska det, i ett transportdokument som minst uppfyller 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

79.3 i Fördraget om upprättandet av Europeiska ekonomiska gemenskapen, anges

- för en järnvägssträcka, pålastnings- och urlastningsstation, och
- för en inre vattenväg eller sjötransport, lastnings- och lossningshamn.

Uppgifterna ska anges i transportdokumentet innan transporten genomförs och bestyrkas genom en stämpel av järnvägs- eller hamnmyndigheten när den del av transporten avslutas som har skett på järnväg, inre vattenväg eller till sjöss.

När en släp- eller påhängsvagn som tillhör ett företag som utför kombinerade transporter för egen räkning, på den avslutande sträckan transporteras av en dragbil som tillhör ett företag som utför transport i yrkesmässig trafik ska, i stället för vad som anges i första och andra styckena, den del av transporten som har utförts eller ska utföras på järnväg eller inre vattenvägar eller till sjöss anges i ett särskilt transportdokument.

3 kap. 4 § YTF

Sådana transportdokument som avses i 3 § ska medföras i fordonet. Dokumenten ska på begäran visas upp för en bilinspektör, polisman eller tulltjänsteman tillsammans med det gemenskapstillstånd och det förartillstånd som avses i 1 kap. 3 §.

3.2 Varför det i dag är mer aktuellt att åberopa bestämmelserna om kombinerade transporter

Det finns tre olika typer av godstransporter som utländska transportföretag har rätt att utföra i en annan medlemsstat om de innehar gemenskapstillstånd, nämligen

1. internationella transporter med start och slutort i två olika medlemsstater enligt förordning (EG) nr 1072/2009,
2. kombinerade transporter enligt YTF, och
3. cabotagetransporter enligt artikel 8 i förordning (EG) nr 1072/2009.

Internationella transporter med start och slutort i två olika medlemsstater vållar vanligtvis inte några problem. Frågeställningar finns dock i samband med kombinerade transporter och cabotagetransporter.

Kombinerade transporter har utförts sedan lång tid tillbaka. Redan i februari 1975 beslutade rådet inom EG om ett direktiv som rörde kombinerade transporter mellan medlemsstater som utfördes enbart på väg

och på järnväg¹. Detta direktiv upphörde att gälla i samband med det nya direktivet, dvs. direktiv 92/106/EEG. Det nya direktivet utökade möjligheten att utföra kombinerade transporter på så sätt att mellanliggande del även kan utföras på fartyg.

Bestämmelserna om kombinerade transporter har blivit mer aktuella att åberopa under senare tid. Ett skäl till detta är att bestämmelserna om cabotagetransporter skärptes i förordning (EG) nr 1072/2009. Cabotagetransporter definieras som yrkesmässiga, tillfälliga inrikestransporter i artikel 2.6 i förordning (EG) nr 1072/2009. Föregående bestämmelser om cabotagetransporter i förordning (EG) nr 3118/93² var generösare än de gällande, särskilt vad gällde tillfällighetsbegreppet. Det var lättare förr att hävda att det rörde sig om en cabotagetransport vid en kontroll vid väg. Det fanns ingen rättspraxis på området, vilket medförde att det blev svårt för polisen att avgöra huruvida det rörde sig om en cabotagetransport eller inte. Den vägledning som fanns var en promemoria från Vägverket som togs fram år 2004. Av den framgick att cabotagetransporter fick utföras i Sverige under högst 10 kalenderdagar under en 30-dagarsperiod. Vägledningen fick dock ingen betydelse i samband med en rättegång³ som byggde på att polis år 2009 hade rapporterat ett utländskt transportföretag för att inte ha följt bestämmelserna om cabotagetransporter. Förundersökningen stödde sig på Vägverkets promemoria. Trots ett stort antal fraktsedlar och en större förundersökning blev transportföretaget frikänt både i tingsrätten och i hovrätten. Tingsrätten avfärdade Vägverkets promemoria som grund för tolkning, eftersom det rörde sig om just en promemoria.

Genom förordning (EG) nr 1072/2009 har det tydliggjorts vad som menas med en tillåten cabotagetransport. Av huvudregeln framgår det hur många transporter man har rätt att utföra inom hur många dagar efter det att den inkommande internationella godstransporten har lastats av. Ändringarna i bestämmelserna om cabotagetransporter har lett till att polisen har kunnat kontrollera dessa transporter på ett bättre sätt. I och med detta är det inte längre lika enkelt att hävda att det rör sig om cabotagetransporter. Vår uppfattning är att tydliggörandet i förordning (EG) nr 1072/2009 har lett till att transportföretagen numera är mer måna om att redovisa vad för typ av transport det rör sig om. Fler hävdar att det rör sig om kombinerade transporter, även om dessa transporter innebär vissa begränsningar för

¹ Council directive 75/130/EEG of 17 February 1975 on the establishment of common rules for certain types of combined road/rail carriage of goods between Member States.

² Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 av den 25 oktober 1993 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade.

³ Dom meddelad av Svea hovrätt den 7 mars 2012 (mål nr B 5550-11).

vägtransportdelen. Dessa begränsningar bygger dock på tolkning av bestämmelserna. Det gäller främst vad som menas med närmaste lämpliga järnvägsstation. Någon rättspraxis finns inte än. Transportstyrelsen har fått kännedom om att Polismyndigheten har rapporterat flera fall där man anser att man inte har använt sig av den närmaste lämpliga järnvägsstationen men inget av dessa fall har lett till någon rättegång.

Det är också troligt att den sanktionsväxling som genomfördes för cabotagetransporter den 1 januari 2015, dvs. när man gick från böter till en administrativ avgift, har inneburit att det finns ett större intresse för att hävda att det rör sig om kombinerade transporter. Transportstyrelsen har i ärenden rörande påförande av sanktionsavgifter för transporter som inte följt bestämmelserna om cabotagetransporter fått yttranden från berörda där de framför att det rör sig om kombinerade transporter, inte cabotagetransporter, och därmed inte ska påföras sanktionsavgift.

Transportstyrelsen har i och med den erfarenhet som har erhållits ändrat sin handläggning i samband med att påföra sanktionsavgift enligt bestämmelserna om cabotagetransporter. Handläggningen omfattar även en utredning om huruvida en aktuell transport kan betraktas som en tillåten kombinerad transport.

4 Införlivandet i svensk rätt

Det är framför allt i YTF som bestämmelserna om kombinerade transporter återfinns. Dessa bestämmelser trädde i kraft den 12 januari 2009⁴. Sverige hade dock redan i januari 1993 implementerat skattebestämmelserna, som kom till för att underlätta kombinerade transporter. Enligt 70 a § fordonsskattelagen (1988:327), som gällde från och med den 1 januari 1993, fanns det möjlighet att ansöka om återbetalning av fordonsskatt om vissa förutsättningar förelåg när lastbil eller släpvagn hade transporterats på järnväg inom Sverige. Denna bestämmelse återfinns numera i 5 kap. 15 och 16 §§ vägtrafikskattelagen (2006:227).

Övriga bestämmelser, det vill säga de bestämmelser som finns i YTF, har ingen vägledning då förarbeten inte finns. Enligt registrator vid Näringsdepartementet finns inte några handlingar i akten rörande ändringen i YTF som skulle kunna ge mer information om implementeringen. Det går därmed inte att finna en förklaring till varför Sverige införlivade direktiv 92/106/EEG på det sätt som gjordes och att det gjordes först år 2009.

Det går alltså inte av bestämmelserna att utläsa hur regeringen ansåg att Sverige skulle hantera frågan som rör järnvägs- respektive hamnmyndighet. Utifrån lydelsen är det lätt att utgå från att man tror att regeringen menar traditionella järnvägs- respektive hamnmyndigheter som Trafikverket och Tullverket. Vissa frågeställningar borde ha funnits eftersom tullverksamheten förändrades i samband med att EES-avtalet trädde i kraft den 1 januari 1994 och Sveriges medlemskap i EU från och med den 1 januari 1995. Avregleringen inom järnvägsområdet måste också ha medfört frågeställningar om vilken järnvägsmyndighet som skulle kunna fullgöra uppgiften i direktiv 92/106/EEG.

I samband med en EU-pilot⁵ behövde Sverige år 2015 begära rättning av den svenska språkversionen av direktiv 92/106/EEG. Den ena rättningen rörde att vägtransporten endast behöver förekomma antingen på den inledande eller på den avslutande delen av den kombinerade transporten och inte båda. Den andra rättningen rörde vilken järnvägsstation som ska användas vid på- respektive avlastningsstation vid kombinerad transport, nämligen den närmaste lämpliga.

Vad som går att konstatera är att den gällande svenska språkversionen av direktiv 92/106/EEG är implementerad i sin ordalydelse i 1 kap. 3 § och

⁴ Förordningen (2008:1069) om ändring i yrkestrafikförordningen (1998:779)

⁵ EU-pilot Ref. No 7977/15

3 kap. 3 § YTF. Några skillnader finns inte mellan vad som framgår i direktivet och nämnda paragrafer med följande undantag.

1 kap. 3 § andra stycket andra strecksatsen YTF

I den svenska versionen av direktiv 92/106/EEG framgår att vägtransport ska ske inom en radie av 150 kilometer *fågelvägen* från lastnings- eller lossningshamnen. I 1 kap. 3 § andra stycket andra strecksatsen YTF har man valt att inte nämna fågelvägen. Det framgår enbart att vägtransporten ska ske inom en radie av 150 kilometer. Den mest troliga förklaringen till detta är att i svenskt språkbruk räcker det att nämna radie då denna är rak. Det viktiga är dock att ha klart för sig att vägtransporter får ske inom en viss radie. Hur långa dessa vägtransporter är har ingen betydelse så länge transportföretaget håller sig inom det område som har en radie om 150 kilometer. Skillnaden mellan lydelserna kan inte ha någon betydelse.

3 kap. 3 § YTF

Direktiv 92/106/EEG talar om *dokument* medan de svenska bestämmelserna talar om *transportdokument*. I och med att det i båda regleringarna hänvisar till samma artikel, nämligen artikel 6 i förordning nr 11 från år 1960, tyder mycket på att det är samma typ av dokument som menas. Skillnaden mellan lydelserna kan därmed inte ha någon betydelse.

5 Transportstyrelsens uppfattning vad gäller kombinerade transporter

5.1 Allmänt

Tanken med kombinerade transporter är att vid godstransporter nyttja transportnätet inom väg, järnväg och inre vattenvägar/till havs på bästa möjliga sätt. Skälet till att nyttja flera delar av transportnätet vid en godstransport är att minska belastningen på vägnätet, bidra till miljövänligare godstransporter men även öka trafiksäkerheten. Utifrån ett samhällsperspektiv finns det därmed flera skäl till att säkerställa att kombinerade transporter även framöver är ett alternativ, och helst ett mycket bättre alternativ, till att gods enbart transporteras på väg.

En allmän uppfattning råder att gällande bestämmelser om kombinerade transporter inte kan efterföljas då det inte går att få transportdokumenten stämplade av en järnvägs- eller hamnmyndighet. Transportstyrelsen har i denna del av uppdraget utrett olika alternativa lösningar. En lösning har varit att genomföra bestämmelserna såsom de är skrivna. Alternativa lösningar har även utretts utifrån om uppgifterna i gällande bestämmelser ska betraktas som myndighetsutövning eller inte. Utöver det har vi utrett vissa frågeställningar, som till exempel vad som menas med närmaste lämpliga järnvägsstation. Vi har även besökt Europeiska kommissionen (EU-kommissionen) för att få en uppfattning om vilka frågeställningar som finns inom EU och vad EU-kommissionen har för uppfattning om direktiv 92/106/EEG. Dessutom har vi besökt två kombiterminaler och en speditör för att dels få kännedom om deras verksamhet, dels diskutera gällande bestämmelser.

Vi anser att denna del av utredningen har bedrivits vid en tidpunkt som föranlett svårigheter att lämna förslag till åtgärder. Många av de problem och frågeställningar som finns inom området är kända av EU-kommissionen och planer finns på att revidera gällande EU-bestämmelser. Vissa revideringar kommer att göras inom snar framtid, andra längre fram. Vi har i samband med detta arbete prövat frågan om det finns skäl att lämna förslag till författningsändringar. Vi har kommit fram till att inte göra det. Detta då mycket tyder på att genomförda ändringar kommer att gälla under en begränsad period framöver, eftersom ytterligare ändringar kommer att behöva göras när EU har genomfört sina ändringar i direktiv 92/106/EEG.

Enligt vår uppfattning har utredningen gjorts i en fas då det är mest lämpligt att få gällande bestämmelser så flexibla som möjligt i avvaktan på de ändringar som kommer att göras i direktiv 92/106/EEG. Detta så att transportföretag ska få en möjlighet att utföra transporter på lagligt sätt.

Utöver att få gällande bestämmelser så flexibla som möjligt kommer det att finnas möjlighet att påverka utformningen av ändringarna i direktiv 92/106/EEG.

I och med det nämnda har vi valt att redovisa ett antal lösningsförslag och överväganden på kort respektive lång sikt. Vi anser att framtida arbete ska inriktas mot problemlösningar och framför allt hur kombinerade transporter kan bedrivas på ett effektivt sätt utifrån alla berörda uppfattningar samtidigt som arbetsförhållandena för de utländska förarna förbättras. Ett sådant arbete kräver dock samarbete inom flera områden, dvs. inte bara arbete inom Transportstyrelsens verksamhetsområde.

5.2 Genomföra bestämmelserna såsom de är skrivna

Om 3 kap. 3 § andra stycket YTF ska tillämpas fullt ut är det vår uppfattning att följande gäller.

Av nämnda stycke framgår att uppgifterna om station respektive hamn ska bestyrkas genom en stämpel av järnvägs- eller hamnmyndigheten när den delen av transporten har avslutats. Det är därmed en eller flera myndigheter som ska bestyrka uppgift om järnvägsstation eller hamn genom att stämpla transportföretagets transportdokument. Frågan är vem som är järnvägs- och hamnmyndigheten enligt 3 kap. 3 § andra stycket YTF och som därmed har denna uppgift. I enlighet med gällande rättsprinciper borde det framgå av YTF vilka myndigheter som har denna uppgift.

De bestämmelser i YTF som anger vilken myndighet som gör vad återfinns i 1 kap. 4-6 §§ YTF. Av dessa bestämmelser framgår det att det är Transportstyrelsen som är behörig myndighet enligt 1 kap. 6 § YTL och som utformar skriftliga examensprov i yrkeskunnande enligt 2 kap. 6 § nämnda lag. Trafikverket anordnar skriftliga examensprov i yrkeskunnande enligt 2 kap. 6 § yrkestrafiklagen. Några ytterligare bestämmelser finns inte i frågan.

1 kap. 6 § YTL reglerar att den myndighet som regeringen bestämmer är behörig myndighet enligt förordning (EG) nr 1071/2009 och ska fullgöra de uppgifter om rapportering som ankommer på Sverige som medlemsstat enligt artikel 26 samma förordning. Vidare framgår av paragrafen att den behöriga myndigheten även prövar frågor ”enligt denna lag”, dvs. YTL. Transportstyrelsen ska därmed pröva frågor enligt YTL.

I YTL finns bestämmelser om internationella transporter. Kompletterande bestämmelser återfinns i YTF. Vad som framkommer i 3 kap. 3 § andra stycket YTF, dvs. att uppgifter ska bestyrkas av järnvägs- eller hamnmyndighet, är alltså en kompletterande bestämmelse till bestämmelserna om internationella transporter i YTL.

Innebörden av det redovisade borde därmed vara att de uppgifter som anges i bland annat 3 kap. 3 § andra stycket YTF omfattas av det som står i YTL. I och med att Transportstyrelsen ska pröva frågor enligt YTL är det därmed Transportstyrelsen som ska genomföra den uppgiften som framgår av 3 kap. 3 § andra stycket YTF. Med andra ord – Transportstyrelsen är järnvägs- och hamnmyndigheten.

Att Transportstyrelsen är järnvägs- och hamnmyndighet borde inte strida mot myndighetens instruktion. Enligt 4 § förordningen (2008:1300) med instruktion för Transportstyrelsen ska Transportstyrelsen inom sitt ansvarsområde fullgöra uppgifter enligt EU-rättsakter. I och med att uppgiften som ska utföras av järnvägs- eller hamnmyndighet bygger på en EU-rättsakt, får det uppfattas som så att uppgiften ligger inom ramen för vad som omfattas av Transportstyrelsens instruktion.

Utifrån det redovisade skulle det därmed vara en uppgift för Transportstyrelsen att se till att transportdokument bestyrks vid järnvägsstationer och hamnar där gods förflyttas från järnväg och fartyg till fordon. Några ytterligare bestämmelser eller andra åtgärder skulle då inte behövas av riksdag eller regering.

Ståndpunkt:

Stämplingen av uppgifterna i transportdokumentet ger ett bevis på att godstransporten inte ska betraktas som en nationell transport med kravet på innehav av svenskt yrkestrafiktillstånd. I och med det får kombinerad transport ses som en rättighet utifall vissa reglerade förutsättningarna föreligger. Det ligger därför i transportföretagens intresse att få transportdokumenten stämplade när godset kommer till järnvägsstation respektive hamn. Då transporter utförs närhelst på dygnet kommer efterfrågan att finnas att få transportdokument stämplade även utanför kontorstid.

Att Transportstyrelsen ska ansvara för att transportdokument ska stämplas är troligen inte en uppgift som fanns i åtanke när myndigheten bildades. Utöver att det är en resurskrävande uppgift för myndigheten kommer det att ta tid att organisera genomförandet av en sådan uppgift. Vi anser därför att frågan bör lösas på annat sätt.

5.3 Överlämna myndighetsutövningen att stämpla transportdokument till en annan aktör

5.3.1 Myndighetsutövning

Kombinerade transporter är förmånligt för transportföretagen. Detta då bestämmelserna innebär att utländska transportföretag med gemenskapstillstånd (och eventuellt förartillstånd) som vill utföra

godstransporter mellan stater inom EES inte behöver ett svenskt yrkestrafiktillstånd för att få utföra den del av den kombinerade transporten som görs i Sverige. Kan man inte visa att det är en kombinerad transport kan det bli aktuellt med sanktionsavgift eller så kan det röra sig om olaga yrkesmässig trafik⁶. Det finns därmed ett behov för transportföretagen att visa att det verkligen rör sig om en kombinerad transport.

Gällande bestämmelser kräver att en myndighet ska stämpla speciellt angivna dokument för att bestyrka vissa uppgifter. Det rör sig därmed om en skyldighet för den enskilde, dvs. att vända sig till myndighet för att få vissa dokument stämplade, så att den enskilde kan få tillgodogöra sig en rättighet. Den enskilde kan inte enligt gällande bestämmelser vända sig till någon annan än till en myndighet för att få sina transportdokument stämplade. Detta torde därmed innebära att det rör sig om en uppgift som en myndighet ensidigt utför. Innebörden av denna myndighetsuppgift blir således att det är ett uttryck för samhällets maktbefogenhet och ger den enskilde en rättighet.

Uppgiften i 3 kap. 3 § andra stycket YTF, dvs. att en myndighet genom stämpel ska bestyrka uppgifter i transportdokument i samband med kombinerade transporter, bör i förhållande till vad som redovisats ovan uppfattas som myndighetsutövning.

5.3.2 Myndighetsutövning utförd av annan aktör än en myndighet

Om uppgiften att stämpla transportdokument ska överlämnas till någon annan bör det göras till någon som på ett enkelt sätt kan tillmötesgå de krav som kommer att ställas av transportföretagen. Det bör därmed vara någon som kan vara på plats när godset anländer järnvägsstation eller hamn.

Inom järnvägsområdet hade det varit lämpligt att överlämna uppgiften att stämpla transportdokumenten till en aktör som redan står under Transportstyrelsens tillsyn. Ändringar i författningar skulle då göras så att uppgiften skulle vara en del av det som Transportstyrelsen ska tillsyna. På så sätt skulle man på ett effektivt sätt få in möjligheten att Transportstyrelsen skulle kunna vidta åtgärder mot tillståndshavaren om bestämmelsen om stämpling inte följs.

Liknande lösning går dock inte att finna inom hamnområdet. Aktörerna inom hamnområdet är kopplade till kommunerna på ett eller annat sätt men även till privata aktörer. Det finns därför inte samma tillsynsförfarande inom hamnområdet.

⁶ Se Transportstyrelsens Vägledning vid tolkning av bestämmelserna om cabotagetransporter och kombinerade transporter, 2016-10-12. Transportstyrelsens uppfattning är att skäl nr 16 i ingressen till förordning (EG) nr 1072/2009 innebär att det blir aktuellt med olaga yrkesmässig trafik först när det är konstaterat att bestämmelserna om cabotagetransporter inte ska tillämpas.

Med utgångspunkten att lösningen borde vara enkel är det vår uppfattning att stämplingsförfarandet borde vara lika inom järnvägs- och hamnverksamheten. Det blir lättare för transportföretagen om liknande system för stämpling finns, oavsett om järnväg och/eller sjö används för den mellanliggande transporten. Det finns flera fördelar med att låta den som ansvarar för infrastrukturen få ansvara för stämplingen. Det är på infrastrukturansvariges område som kombinerade transporter utförs. Det är även när man lämnar infrastrukturansvariges område som det blir lättare att få bevis på att godset verkligen har kommit med järnväg respektive fartyg. Som redan nämnts behövs det dock ett effektivt tillsynssystem för att säkerställa att stämplingen verkligen genomförs. Eftersom uppbyggnaden av verksamheten inom järnvägs- och hamnverksamheterna skiljer sig så pass mycket åt, är det vår uppfattning att det inte är lämpligt att överlämna uppgiften att stämpla transportdokumenten till infrastrukturförvaltarna inom järnvägs- och hamnverksamheten.

Frågan är därmed om uppgiften ska överlämnas till dem vars verksamhet består av att förflytta godset från järnvägsfordon respektive fartyg till lastbilar (och vice versa), dvs. kombiterminalerna och övriga järnvägsstationer och hamnar.

Utifrån myndighetsperspektiv finns det ett intresse av att säkerställa att myndighetsutövningen, dvs. uppgiften att stämpla transportdokumenten, utförs i enlighet med gällande bestämmelser. Det krävs därmed tillsyn av en myndighet för att kunna säkerställa detta. Tillsynen kommer bland annat att leda till att om en aktör inte utför uppgiften på ett tillfredsställande sätt, föreligger hinder för att få fortsätta utföra denna uppgift.

Om uppgiften att stämpla transportdokument ska överlämnas till privata aktörer behöver riksdagen fatta beslut om det. Kontroll av aktörerna kan då behöva göras genom ett tillstånds- och tillsynsförfarande. Bestämmelser behöver tas fram över hanteringen av själva uppgiften som sådan men även bestämmelser om stämpelns utformning m.m. De kostnader som kommer att uppkomma för de privata aktörerna behöver ställas i förhållande till själva uppgiften, dvs. att stämpla transportdokumenten. Detta behöver i sin tur ställas i relation till vad som framkommer i gällande bestämmelser och då i jämförelse med andra språkversioner av direktivet. Utöver det behöver det beaktas att nämnda kostnader kommer transportföretagen att stå för. Frågan är därmed om det är effektivare att arbeta för att få fram ändamålsenligare bestämmelser. Teknikutvecklingen har lett till att det finns effektivare sätt att säkerställa att godset har transporterats på järnväg respektive med fartyg än genom att stämpla dokument.

Ståndpunkt:

Mot bakgrund av det nämnda och utifrån ett helhetsperspektiv anser vi att det inte är lämpligt att i nuläge presentera ett förslag om att överlämna uppgiften att stämpla transportdokument till annan aktör, oavsett om det är till kombiterminalerna eller annan aktör inom järnvägs- eller hamnverksamheterna. Konsekvenserna av att delegera sådana uppgifter till privata aktörer skulle leda till ökade kostnader för transportföretagen, vilket skulle bli ytterligare en faktor att ta ställning till när de bestämmer om de ska välja en kombinerad transport eller inte. Eftersom vi anser att kombinerade transporter ska öka i antal kan vi inte presentera ett förslag om att överlämna uppgiften till någon annan aktör.

5.4 Överlämna uppgiften att stämpla transportdokument till någon annan (uppgiften är inte myndighetsutövning)

Om uppgiften att stämpla transportdokument inte skulle uppfattas som myndighetsutövning, blir förfarandet att utse någon som ska vidta denna åtgärd betydligt enklare. Utgår man från att det är Transportstyrelsen som är järnvägs- och hamnmyndigheten (se avsnitt 5.2) finns det skäl att i YTF reglera att Transportstyrelsen får delegera uppgiften till annan aktör. Främsta skälet för att kunna delegera är de tillgänglighetskrav som kommer att ställas av berörda.

En sådan lösning som denna skulle kräva tillsyn över dem som genomför stämplingen. Troligen behöver även en förteckning föras över dem som utför denna uppgift. Sistnämnda behövs för att Polismyndigheten vid kontroll vid väg ska kunna kontrollera att det verkligen är rätt aktör som har stämplat transportdokumentet. Ett föreskriftsmandat skulle även behöva införas i YTF då vi ser ett behov av att föreskriva stämplingsförfarandet.

Ståndpunkt:

Vi anser inte att det är lämpligt att införa en delegeringsmöjlighet i YTF. Främsta skälet för detta är att utredningen har gjorts i en fas då det är lämpligast att få gällande bestämmelser så flexibla som möjligt i avvaktan på de ändringar som kommer att göras i dir. 92/106/EEG (se avsnitt 5.1). Troligen kommer ett förslag om att överföra uppgiften till någon annan även medföra utökade kostnader som i slutändan transportföretagen behöver stå för. Vi anser att de frågeställningar som finns inom området bör lösas på annat sätt.

5.5 Vilka problem finns i dag?

Bestämmelserna om kombinerade transporter regleras i ett EU-direktiv. Direktivet är en rättsakt som är bindande för medlemsstaterna. Direktiv, till skillnad från EU-förordningar, ska implementeras i den nationella

lagstiftningen. Vissa mål framgår i direktivet som medlemsstaterna ska uppnå men handlingsutrymme finns till en viss grad i avgörandet hur man ska nå målen. Medlemsstaterna får dock inte frånga vad som krävs i direktivet.

Följande är en redovisning över de viktigaste problemen och frågeställningarna som vi har fångat upp under utredningens gång. Vi redovisar vår uppfattning i samband med respektive problem/frågeställning.

5.5.1 Svenska språkversionen av direktiv 92/106/EEG

Vid besök hos EU-kommissionen i januari 2017 fick vi uppfattningen att det generellt inom medlemsstaterna anses vara svårt att tillämpa direktiv 92/106/EEG. Ett av skälen till detta är för att gällande direktiv upprättades på annat sätt än vad som är brukligt. Problem finns bland annat med lydelseerna i de olika språkversionerna och vad som menas med vissa ord. Ett visst ord kan betyda en sak på ett språk medan det betyder någon annan sak på ett annat språk. EU-kommissionen är medveten om att flera medlemsstater har problem med tolkningen av bestämmelserna och att implementeringen i respektive nationell lagstiftning varierar.

Vid tolkning av bestämmelserna om kombinerade transporter behöver hänsyn tas till vad som framkommer i ingressen till direktivet.

Bestämmelserna är till för att minska de problem som finns med vägnätets överbelastning, miljön och trafiksäkerheten. Om man har detta i åtanke i samband med tolkningen av bestämmelserna om kombinerade transporter ligger man i linje med, som vi uppfattar det, EU-kommissionens uppfattning vad man ska uppnå. Vid tolkningar gäller det därmed att komma fram till resonabla lösningar på de olika frågeställningar som uppkommer.

Vi anser att de problem som finns i dag rörande kombinerade transporter grundas mycket på den svenska språkversionen av direktiv 92/106/EEG. Efter besöket vid EU-kommissionen är det uppenbart att när de olika språkversionerna togs fram gjordes inte någon värdering och jämförelse av de ord som används i språkversionerna. Det gäller framför allt orden stämpel och myndighet. Det finns ett större spann av tolkningar bland medlemsländerna om vad som menas med dessa två ord.

Kortsiktig lösning:

Vi delar regeringens uppfattning som framfördes till EU-kommissionen i svar på EU-pilot den 23 september 2016⁷. I och med att EU-kommissionen har uppmärksammat att olika tillämpningar görs av direktiv 92/106/EEG av medlemsstaterna, bör den kortsiktiga lösningen vara att EU-kommissionen

⁷ EU-pilot Ref. No 7977/15, dnr N2016/05781/MRT

själv vidtar de åtgärder som behövs för att åstadkomma en mer enhetlig tillämpning inom EU.

Långsiktig lösning:

EU-kommissionen har framfört att förslag till ändringar i direktiv 92/106/EEG kommer att presenteras i slutet av år 2017. Vi har därmed fått uppfattningen att direktiv 92/106/EEG inte kommer att behandlas i det så kallade Road Transport Initiatives (dvs. EU-kommissionens pågående arbete med att se över den gemensamma lagstiftningen inom vägtransportområdet). Vi anser att Sverige ska arbeta för förenklade bestämmelser där lösningar ska vara teknikneutrala. Närmare redovisning av detta framgår nedan under respektive frågeställning.

Utöver det nämnda är det viktigt att Sverige även arbetar för en tydligare koppling – om sådan ska finnas – mellan bestämmelserna om kombinerade transporter respektive cabotagetransporter. Skäl nr 16 i ingressen till förordning (EG) nr 1072/2009 ger enbart en intention, utan någon närmare vägledning. Kopplingen behöver bli tydligare. Det borde även finnas en koppling mellan de olika författningarna i bestämmelserna om kombinerade transporter, dvs. en uttrycklig koppling även i direktiv 92/106/EEG.

5.5.2 Transportdokument

De handlingar som ska finnas vid internationella godstransporter regleras i lagen (1969:12) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen den 19 maj 1956 om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR-konventionen) och i förordning nr 11 från år 1960. CMR-konventionen reglerar CMR-fraktsedlar medan förordning nr 11 från år 1960 reglerar transporthandling. Kompletterande bestämmelser till de nämnda författningarna finns både i EU-reglering och i nationell reglering.

De dokument som behövs i samband med en kombinerad transport regleras i förordning nr 11 från år 1960. Tilläggsbestämmelser finns i direktiv 92/106/EEG som är implementerade i 3 kap. 3 § YTF.

Att notera är att i förordning nr 11 från år 1960 benämns dokumenten som transporthandlingar medan dokumenten benämns som transportdokument både i direktiv 92/106/EEG och i 3 kap. 3 § YTF. Viss förvirring kan uppkomma då det vid dagligt tal är vanligt att benämna alla dokument som ska medföras i fordonet, inklusive CMR-fraktsedlarna, som transportdokument. I detta kapitel avses dock med transportdokument enbart de handlingar som regleras i förordning nr 11 från år 1960 med tilläggbestämmelser.

Vid en jämförelse mellan bestämmelserna om CMR-fraktsedel och transportdokument har det framkommit att olika krav ställs på vad

respektive handling ska innehålla för uppgifter. Bland annat har det uppmärksamats att uppgift om järnvägsstation och hamn endast behöver framgå i transportdokumenten, inte i CMR-fraktsedlarna.

Problem uppkommer till exempel vid kontroll vid väg då det under utredningen har framkommit att transportföretagen använder sig mest av CMR-fraktsedlar.

EU-kommissionen är medveten om problematiken med två regleringar där tillägsbestämmelser om kombinerade transporter enbart är kopplade till den ena regleringen. Då flera medlemsstater inte har ratificerat CMR-konventionen, behöver EU reglera transportdokument. Det finns dock skäl att se över EU-reglerna och försöka anpassa dem på sådant sätt att det blir enklare för berörda att tillämpa bestämmelserna. Det skulle underlätta om en koppling fanns mellan CMR-konventionen och förordning nr 11 från år 1960. Detta då det måste bli enklare att bevisa att det rör sig om kombinerad transport.

Vi fick uppfattningen i samband med mötet med EU-kommissionen att intentionen är att se över bestämmelserna om transportdokument. Denna översyn bör även omfatta elektroniska fraktsedlar, eftersom flertalet frågeställningar, som till exempel att kunna visa rätt dokument i samband med kontroll vid väg, kan lösas genom en sådan hantering.

Vad gäller de *särskilda transportdokumenten* som regleras i 3 kap. 3 § sista stycket YTF har vi fått den uppfattningen att dessa inte är kända bland aktörerna. Det är mycket troligt att nämnda dokument inte används, i alla fall inte i någon större omfattning. Det har inte gått att utreda varför särskilda transportdokument behövs. Utifrån gällande lydelse av artikel 6 i förordning nr 11 från år 1960 är det inte många uppgifter som behövs i transportdokument. Det ter sig därför underligt att behöva upprätta särskilda transportdokument om det rör sig om kombinerad transport för egen räkning.

Lösning:

Vi anser att Sverige bör uppmuntra att en utredning tillsätts för att utreda hur bestämmelserna om transportdokument i förordning nr 11 från år 1960 ska ändras. Denna utredning bör utreda hur bestämmelserna kan anpassas till en enklare hantering av dokumenten och vilka bevis som behövs för att konstatera att det rör sig om en kombinerad transport, oavsett om kontroll görs under den inledande eller avslutande vägtransporten. Utredningen bör även utreda möjligheten med tekniska lösningar, dvs. möjligheten att ha elektroniska transportdokument. Utöver detta behöver utredningen utreda hur kopplingen ska vara mellan CMR-konventionen och förordning nr 11

från år 1960. Detta då vi har uppfattat att transportföretagen använder främst CMR-fraktsedlar vid godstransporterna.

Utifrån de uppgifter vi fått under denna utredning har det inte framkommit några skäl till varför särskilda transportdokument behövs. Det bör därför i det kommande EU-arbetet ifrågasättas om dessa dokument verkligen behövs.

5.5.3 Stämpel

I samband med besöket vid EU-kommissionen ställdes frågan vad som menas med en stämpel. Troligen har detta inte ifrågasatts av Sverige, då bokstavstolkning leder till att med stämpel menas ett redskap som behöver stämpeldyna och som lämnar ett avtryck på ett papper. Om bokstavstolkning däremot inte tillämpas kan tolkningen av ordet stämpel bli vidare. Det kan då bli lättare att fånga upp andra lösningar, inklusive tekniska lösningar, som anpassas till behovet och intentionen av direktiv 92/106/EEG. Exempelvis skulle ett kvitto som lämnas till föraren med de uppgifter som behövs för att bevisa att godset har lastats av eller på vid järnvägsstation eller hamn kunna anses motsvara stämpel. Vid mötet med EU-kommissionen bekräftades att i och med att det inte finns någon definition av ordet stämpel i nämnda direktiv kan ordet tolkas på flera olika sätt.

Ytterligare problem med att använda stämpel i samband med kombinerade transporter är att en sådan endast kan användas vid den avslutande delen av den kombinerade transporten. Detta då bestämmelserna reglerar att stämpel ska användas när den mellanliggande delen av den kombinerande transporten har avslutats. En inledande vägtransport av en kombinerad transport kan i och med det aldrig kontrolleras med hjälp av en stämpel. Kontroll av den inledande respektive den avslutande delen kan därmed inte utföras på likartat sätt.

Kortsiktig lösning:

Om den kortsiktiga lösningen i avsnitt 5.5.1 inte genomförs föreslår vi att följande ska göras.

I direktiv 92/106/EEG framgår det uttryckligen att stämpel ska användas för att man ska kunna bevisa att det rör sig om en kombinerad transport. Detta är något som behöver återfinnas i de nationella bestämmelserna, eftersom det är ett minimikrav. Även om önskemålet finns går det inte mot bakgrund av det nämnda att föreslå att ordet stämpel ska strykas i 3 kap. 3 § YTF. Det skulle vara den enklaste lösningen för alla berörda men det skulle leda till att Sverige inte följer minimikraven i direktivet.

Vårt förslag till kortsiktig lösning ligger i stället i linje med vad EU-kommissionen anser, nämligen att en vidare tolkning ska göras av direktiv 92/106/EEG. Möjligheten bör ges att flera lösningar finns för att bevisa att godset har lämnat en järnvägsstation eller hamn. Efter att ha jämfört med de engelska, franska och tyska språkversionerna föreslår vi att Sverige bör begära ändring av den svenska språkversionen på så sätt att ordet stämpel i artikel 3 sista meningen i direktiv 92/106/EEG ersätts med ett annat ord. Detta ord ska öppna upp tolkningen så att det finns möjligheter till olika lösningar i förhållande till de behov som finns hos respektive berörd aktör. Ordet bör ligga mer i linje med vad de övriga språkversionerna kräver i förhållande till direktivets intention. Ordet ska även omfatta möjligheten att till exempel kvitton kan accepteras som bevis på att godset har levererats eller hämtats vid en järnvägsstation eller hamn. Kvitton är en enkel lösning som inte behöver ta så mycket tid att utfärda.

I och med att ordet ska ligga i linje med innebörden av stämpel men även kunna omfatta annat som till exempel kvitton, föreslår vi att ordet stämpel i artikel 3 i direktiv 92/106/EEG ersätts med ordet avtryck.

Långsiktig lösning:

Sverige bör arbeta för att de uppgifter och eventuella bevis som behövs för att säkerställa att det rör sig om kombinerade transporter är lika, oavsett om det rör sig om kontroll av den inledande eller den avslutande vägtransporten. Utöver att bestämmelsen ska vara uppbyggd på så sätt att det blir lätt att göra rätt ska lösningen bygga på att kontrollanten, för Sveriges del Polismyndigheten, på ett enkelt och snabbt sätt kan kontrollera uppgifterna. I detta ingår också att dokumenten innehåller sådan kontaktinformation till dem som har fraktat godset på järnväg eller fartyg eller de som har lastat om godset från det ena transportslaget till det andra. Då finns möjligheten för kontrollanterna att säkerställa att uppgifterna om kombinerade transporter är korrekta, om sådant behov skulle uppkomma.

Frågan är om stämpel/avtryck behövs framöver. Det borde räcka med att tydliggöra vilka uppgifter som ska finnas i transportdokumentet för att kunna konstatera att det rör sig om kombinerade transporter. I det ingår även uppgifter som leder till att kontrollanterna kan säkerställa att det som framgår av transportdokumentet är korrekta. Vi anser därmed att den långsiktiga lösningen är att arbeta för att stämpel/avtryck inte ska behövas framöver.

Om man, trots det nämnda, ändå anser att uppgifterna ska bevisas framöver, bör Sverige arbeta för en teknikneutral lösning som är tillämplig för både den inledande och den avslutande vägtransporten. Den teknikneutrala

lösningen ska då kunna anpassas utifrån de behov berörda anser sig ha i förhållande till sin egen verksamhet.

5.5.4 Myndighet

Av artikel 3 i den svenska språkversionen av direktiv 92/106/EEG framgår det att det är myndigheter som ska stämpla transportdokumenten. Det är detta ord som har implementerats i 3 kap. 3 § YTF. För att paragrafen ska kunna efterlevas behöver det därmed finnas järnvägs- respektive hamnmyndighet där gods lastas på och av. Med andra ord, vid varje järnvägsstation och hamn som hanterar gods, och därmed inte bara vid de så kallade kombiterminalerna, behöver det finnas en myndighetsfunktion som ska säkerställa att transportföretaget får de dokument stämplade som behövs för att kunna bevisa att det rör sig om kombinerad transport.

Vid jämförelse med andra språkversioner har fråga uppkommit om EU menar myndighet i den bemärkelsen som Sverige menar. Möjlighet fanns att diskutera detta i samband med det besök som vi gjorde vid EU-kommissionen. Vid detta möte uppdagades det att utifrån den skrivning som finns i andra språkversioner var det inte myndighet i den bemärkelsen Sverige tolkar ordet som EU menar. Om EU hade menat sådan myndighet hade detta skrivits på annat sätt. EU:s intention har varit att det ska vara någon behörig som vanligtvis finns vid järnvägsstationer respektive hamnar och som därmed på ett enkelt sätt kan genomföra denna uppgift. Det finns inga skäl till att uppgiften ska ligga på myndighetsnivå. Utifrån detta har vi uppfattat det hela som att EU:s intention är att uppgiften ska lösas på ett enkelt sätt så att syftet med direktivet kan uppfyllas. Det ska inte finnas några svårigheter, vare sig på grund av tolkning av bestämmelserna eller av val av funktion, att genomföra uppgiften.

Kortsiktig lösning:

Om den kortsiktiga lösningen i avsnitt 5.5.1 inte genomförs föreslår vi att följande ska göras.

I direktiv 92/106/EEG framgår det uttryckligen att det ska finnas en myndighet som ska hjälpa till med att bevisa att det rör sig om en kombinerad transport. Detta är något som behöver återfinnas i de nationella bestämmelserna eftersom det är ett minimikrav. Den enklaste, kortsiktiga lösningen – dvs. att stryka ordet myndighet ur 3 kap. 3 § YTF – går därmed inte att föreslå.

Vårt förslag till kortsiktig lösning ligger i stället i linje med vad EU-kommissionen anser, nämligen att en vidare tolkning ska göras av direktiv 92/106/EEG. I Sverige bör möjligheten ges till andra än myndigheter att genomföra uppgiften vid järnvägsstationen eller hamnen.

Efter att ha jämfört med de engelska, franska och tyska språkversionerna föreslår vi att Sverige bör begära ändring av den svenska språkversionen på så sätt att ordet myndighet i artikel 3 sista meningen i direktiv 92/106/EEG ersätts med ordet administratör. Ordet administratör leder till att det finns möjlighet att finna lösningar i förhållande till vad som kan erbjudas vid respektive järnvägsstation och hamn som hanterar godstransporter. Lämpligast är det en person som vid järnvägsstationen respektive hamnen är ansvarig för omlastningen av godset.

Ordet administratör borde även ligga mer i linje med vad de övriga språkversionerna kräver i förhållande till direktivets intention. Det skulle även leda till att det tydliggörs att den uppgift som administratören ska utföra inte är myndighetsutövning.

Vi anser att det inte behövs något kontrollförfarande med en sådan här lösning. Skälet till det är att transportföretagen, vid kontroll vid väg, har ett intresse av att bevisa att godset har transporterats på järnväg eller inre vattenväg/till havs. Om en administratör vid transportföretagets planerade lastnings- och lossningsställe inte genomför sin uppgift finns det stor möjlighet att transportföretaget väljer en annan järnvägsstation eller hamn. Det finns dock inga indikationer på att problem skulle uppkomma då det under utredningens gång har visats att berörda parter är villiga att följa bestämmelserna, så länge de är rimliga.

Långsiktig lösning:

Vi anser att Sverige bör arbeta för att kontrollerna av kombinerade transporter, oavsett om det rör sig om kontroll av den inledande eller den avslutande vägtransporten, är lika. Bestämmelserna ska vara uppbyggda på så sätt att det blir lätt att göra rätt. Lösningen måste dock beakta det behov kontrollanterna, dvs. för Sveriges del Polismyndigheten, har så att kontrollen av uppgifterna kan ske på ett enkelt, snabbt och effektivt sätt. I detta ingår också att kontrollanterna ska ha möjligheten att säkerställa att uppgifterna i dokumenten är korrekta, om sådant behov skulle uppkomma.

Vi anser att den långsiktiga lösningen borde vara att det i framtiden inte behöver finnas någon administratör eller liknande som ska vidta en åtgärd som ska bevisa att gods har lämnat en järnvägsstation eller hamn. Det ska räcka med de uppgifter som framgår i transportdokumenten. Utöver det ska transportdokumenten kompletteras med uppgiften om hur kontrollant kan säkerställa att vad som framgår i transportdokumenten är korrekta. Med den teknikutveckling som råder i dag borde det inte vara omöjligt att finna tekniska lösningar som ersätter dagens krav på stämpel och myndighet.

Det borde vara möjligt att bilägga kopia av beställningen av järnvägs-/fartygstransporten till transportdokumentet. Om en sådan beställning

innehåller uppgifter om när och var gods ska levereras för järnvägs-/fartygstransport samt när och var godset finns tillgängligt igen för vägtransport, borde dessa uppgifter räcka vid kontroller. Dokumentet med beställningen borde även innehålla kontaktuppgifter så att kontrollant kan säkerställa att den beställning som visas innehåller korrekta uppgifter.

Om det, trots det nämnda, anses att någon framöver fortsättningsvis ska vidta åtgärd så att uppgifterna om kombinerade transporter kan bevisas, bör Sverige arbeta för en enkel lösning. Detta så att det blir en mer effektiv hantering i samband med lastning och lossning av gods. Det borde räcka med att det järnvägs- respektive fartygsföretag som transporterar godset intygar detta på ett tekniskt enkelt sätt.

5.5.5 Närmaste lämpliga järnvägsstation

Sedan den 18 januari 2016 gäller att den järnvägsstation som används vid kombinerad transport ska för den inledande delen vara den närmaste lämpliga järnvägsstation för pålastning och för den avslutande delen den närmaste lämpliga järnvägsstation för urlastning (1 kap. 3 § andra stycket YTF).

Vid tolkning av vad som menas med närmaste lämpliga järnvägsstation behöver flera faktorer beaktas. Bland annat behöver det beaktas att transporter på järnväg kräver ett längre planeringsarbete⁸. Järnvägstransporterna är bundna till så kallade tåglägen, dvs. tidsbundna transporter på det allmänna järnvägsnätet.

En faktor som är till stor fördel för järnvägstransporter är miljön. Det är betydligt mer miljövänligt att transportera gods på järnväg än på väg. Sett ur miljöhänsyn är det mer lämpligt om godset kan transporteras på järnväg så nära godsets ursprungs- och slutdestination som möjligt. Detta kan bli svårt om godsets överflyttning från järnväg till lastbil (eller vice versa) kräver särskild hantering som inte går att erbjuda vid alla järnvägsstationer.

Utifrån de synpunkter som vi fick höra vid besök hos kombiterminaler och hos speditör men även utifrån de brottsanmälningar som vi har tagit del av⁹, har det framkommit att tolkningsmöjligheter förekommer. Detta då närmare vägledning inte ges vare sig i direktiv 92/106/EEG eller YTF. Flera faktorer kan ligga till grund för att avgöra vad som ska anses vara närmaste lämpliga järnvägsstation; alltifrån sen planering av godstransporten med svårighet att få tågläge till att enbart vissa järnvägsstationer i Sverige klarar av omlastning av specialgoods. Utöver detta är även tidsaspekten och fraktkostnaderna faktorer som ingår i avgörandet för vilken järnvägsstation

⁸ Reglerat i Järnvägsstyrelsens föreskrifter (JvSFS 2005:1) om tillträde till tjänster och järnvägsinfrastruktur.

⁹ Polisregionen Bergslagen dnr 5000-K1172335-15 och 5000-K1179107-15.

som ska användas. Sträckan för den inledande eller avslutande vägtransporten kan därmed variera från gång till gång.

Vid jämförelse med vad som gäller när godset har passerat eller ska passera en hamn blir bedömningen betydligt enklare då vägtransporten får ske inom en radie av 150 kilometer från lastnings- eller lossningshamnen.

Utifrån kontrollhänseende skulle det vara lämpligare om liknande bestämmelser fanns oavsett om godset passerar en järnvägsstation eller hamn. Eftersom detta troligen inte är möjligt borde den radie som används i hamnsammanhang vara vägledande för vägtransporten när den sker från järnvägsstation.

Utifrån en helhetsbedömning anser vi att med närmaste lämpliga järnvägsstation menas den järnvägsstation som ligger närmast godsets ursprungs- respektive slutdestination och som kan användas för att lasta om godset från järnväg till lastbil och vice versa. Sträckan på vägtransporten blir därmed beroende på vilken järnvägsstation för på- respektive avlastning av godset som ska anses vara närmaste lämpliga.

Lösning:

Vi anser att Sverige ska arbeta för en ändring av artikel 1 i direktiv 92/106/EEG. Utifrån gällande bestämmelser borde ändring göras så att huvudregeln är att vägtransport får ske inom en radie av 150 kilometer från den järnvägsstation där godset lastas på eller ur. Endast i undantagsfall får vägtransporten vara längre, om transportföretagen kan visa att en särskild järnvägsstation behövs för på- eller urlastning. På så sätt är bestämmelsen uppbyggd på samma sätt som om godset hade transporterats till en hamn. Enhetliga bestämmelser, dvs. liknande bestämmelser oavsett om godset har passerat järnvägsstation eller hamn, kommer att underlätta för dem som ska kontrollera transportererna. Innebörden av detta förslag blir att om en sträcka ändras för det ena transportslaget behöver sträckan även anpassas för det andra transportslaget.

5.5.6 Ska antalet kombinerade transporter begränsas?

Av gällande bestämmelser framgår inte någon begränsning i antalet kombinerade transporter som får utföras i Sverige. Däremot finns begränsningar inom andra områden som påverkar om man kan utföra en kombinerad transport i Sverige, exempelvis körkortets giltighet och rätt att få bruka utlandsregistrerat fordon i Sverige (se avsnitt 2). Ytterligare områden som påverkar utförandet av kombinerade transporter i Sverige är skattelagstiftningen. Frågan rör då om man anser att föraren vistas stadigvarande i Sverige eller inte. Utöver det nämnda finns även fråga om

utstationeringsdirektivets¹⁰ tillämplighet. Det råder delade uppfattningar om det direktivet är tillämplig på internationella transporter.

Kortsiktig lösning:

Den kortsiktiga lösningen anser vi vara att Sverige bildar sig en uppfattning om vad som ska gälla för utländska förare som utför kombinerade transporter i Sverige. Lämpligast är att en utredning tillsätts. I detta utredningsarbete behöver alla områden som en förare är berörd av beaktas, dvs. transport-, skatte- och arbetsrätten. En grundläggande uppfattning kommer att vara behjälplig i samband med det arbete som behöver göras inom EU.

Långsiktig lösning:

I och med att kombinerade transporter är ett viktigt alternativ till vägtransporter anser vi att det är angeläget att bestämmelserna tydliggörs, oavsett rättsområde (dvs. transport-, skatte- och arbetsrätten). Sverige bör aktivt driva frågan i samband med att ändringsförslagen till direktiv 92/106/EEG presenteras och granskas. Till grund för detta arbete kommer då resultatet från ovan nämnda förslag till kortsiktig lösning att finnas.

5.5.7 Kontroll vid väg

Kontroll vid väg utförs i Sverige av Polismyndigheten. Vissa svårigheter föreligger i samband med kontrollerna och vi har valt att lyfta fram följande.

Vad gäller kravet i 3 kap. 3 § första stycket YTF om att uppgift om järnvägsstation och hamn ska framgå i transportdokumentet har vi fått den uppfattningen att vid kontroll vid väg får inte Polismyndigheten fram dessa uppgifter. Skälet till detta skulle kunna vara att det är CMR-fraktsedlar som föraren visar kontrollanterna. Som vi redan redovisat ovan behöver inte CMR-fraktsedel enligt gällande bestämmelser innehålla uppgift om järnvägsstation eller hamn. Bestämmelserna om CMR-fraktsedlar innehåller inget krav på uppgifter som är kopplade till kombinerade transporter. Kravet om att ange järnvägsstation och hamn gäller endast de dokument som är upprättade i enlighet med förordning nr 11 från år 1960, dvs. transportdokumenten.

Utöver det nämnda bör det även lyftas fram att bestämmelser som innebär tolkningsmöjligheter vållar bekymmer i samband med kontroller. Detta gäller främst kombinerade transporter där godset på den mellanliggande delen har transporterats på järnväg. Det är då som polismannen eller

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG av den 16 december 1996 om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

bilinspektören ska avgöra om den närmaste lämpliga järnvägsstationen används. Detta ska jämföras med om godset på den mellanliggande delen har transporterats på fartyg. I sådana fall blir det lättare för polisman och bilinspektör att kontrollera då vägtransporten ska ske inom en radie av 150 kilometer från lastnings- eller lossningshamn.

Vad gäller att transportdokumenten ska vara stämplade har vi under denna utredning fått kännedom om att Polismyndigheten inte kontrollerar detta. Skälet är för att det i riktlinjer som gäller inom Polismyndigheten¹¹ bland annat framgår att det inte går i praktiken att få transportdokumenten stämplade, varför det vid kontroller ofta måste ske en bedömning utifrån övrig dokumentation innan repressiv åtgärd genomförs.

Lösning:

Vi anser att det är av vikt att Sverige arbetar för att utveckla de dokument som ska visas i samband med kontroll vid väg. Om de olika lösningarna som presenteras i detta kapitel genomförs är det vår uppfattning att kontrollerna vid väg kommer att underlättas.

¹¹ Polismyndighetens riktlinjer för handläggning av vissa yrkestrafikfrågor; Cabotage och kombitrafik. 2016-05-04. PM 2016:18.