

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
Avdelningen för bostäder och transporter
Att: Peter Kalliopuro
103 33 STOCKHOLM

Stockholm 2018-02-09

Ref N2017/06817/MRT

Remiss av Europeiska Kommissionens förslag till ändringar av direktivet om kombinerade transporter (92/106) inom ramen för mobilitetspaketet – slutligt remissvar

Transportföretagen, som representerar drygt 10 300 företag inom transportsektorn och organiserar nio förbund med medlemsföretag inom samtliga trafikslag, inklusive de här aktuella remissinstanserna Biltrafikens Arbetsgivarförbund och Transportindustriförbundet har tagit del av Näringsdepartementets remiss av Europeiska Kommissionens förslag till ändringar av direktivet av kombinerade transporter (92/106) inom ramen för mobilitetspaketet.

Transportföretagen har den 22 november 2017 lämnat ett preliminärt remissvar med synpunkter på Kommissionens förslag. På grund av den extremt korta remisstid (remissen sändes ut den 9 november) som stod till buds för avfattande av det preliminära remissvaret återkommer Transportföretagen nu med sitt slutliga svar på remissen.

Inledning

Transportföretagen har i tidigare remissvar (N2017/03932/MRT) noterat att Kommissionen i det övergripande meddelande (COM(2017)283 final) som åtföljde mobilitetspaketets första del, som presenterades 31 maj 2017, aviserat en översyn av direktivet om kombinerade transporter, och därvid presenterat det kommande förslaget som relevant främst för effektivt resursutnyttjande och hållbarhet, bl. a. eftersom det syftar till att förkorta vägtransportledet.

Även den andra del av mobilitetspaketet som presenterades 8 november åtföljs av ett nytt övergripande meddelande (COM(2017) 675 final) – som tyvärr inte heller denna gång remitterats av regeringen. Även denna gång presenteras de nu presenterade ändringsförslagen i kombidirektivet som en del i hållbarhetsarbetet: *Att främja multimodalitet och en effektiv kombination av olika transportslag är också viktigt för att minska utsläppen. Översynen av lagstiftningen om kombinerade transporter kommer att uppmuntra till varutransporter som kombinerar lastbilar och tåg, pråmar eller fartyg genom att det blir konkurrenskraftigare än transport bara på väg. Färre lastbilar på vägarna innebär mindre koldioxidutsläpp och luftföroreningar från varutransporter, mindre trängsel och färre olyckor på våra vägar.*



Transportföretagen uppskattar paketets inriktning att verka för ett hållbart transportsystem och utsläppsminskning utan att hämma mobilitetsutvecklingen. Transportföretagen ser gärna att Sverige i det kommande arbetet med paketet ger klart uttryck åt sitt stöd för denna målsättning.

Transportföretagen vill också ge uttryck för sitt stöd till målet att de kommande reglerna skall bli klara, realistiska och genomförbara. Även om Transportföretagen således delar Kommissionens strävan och stöder flertalet framlagda förslag med den inriktningen anser vi att det är olyckligt att bortse från den debatt som länge pågått om reglernas för kombinerade transporter påverkan på marknaden. Dessa regler har i praktiken visat sig fungera som en parallell marknadsöppning för cabotage. Vi upprepar vårt konstaterande från remissvaret i augusti att en balans måste eftersträvas mellan intresset av rimliga och harmoniserade sociala villkor för vägtransportdelarna i intermodala transportkedjor och behovet av att ge goda villkor för utveckling av den ofta ekonomiskt pressade marknaden för intermodala transporter inom EU.

Transportföretagen anser att det är en allvarlig brist att de nu framlagda förslagen bortser från dessa aspekter, inte minst mot bakgrund av den vikt som fästs i mobilitetspaketet vid frågor om marknadstillträde inom landsvägstransport av gods och reglerna om utstationering vid gränsöverskridande tillhandahållande av tjänster bl. a. inom landsvägstransport på grund av skilda konkurrensförutsättningar på grund av olikheter i kostnadsnivå mellan olika medlemsländer.

Av detta skäl är det även olyckligt att inte samtliga förslag som har betydelse för frågorna om marknadstillträde och utstationering av arbetstagare behandlas samtidigt. Särskilt gäller det Kombidirektivet som har en nära faktisk koppling till reglerna om marknadsöppning för godstransport (förordning 1072/2009). Transportföretagen har i det sammanhanget noterat att frågorna om marknadstillträde och utstationeringsreglernas tillämplighet på kombinerade transporter har tagits upp både i Ministerrådet och i Europaparlamentets Transportutskott vid diskussionerna om det första mobilitetspaketet.

Nu föreliggande förslag till omarbetning av direktivet om kombinerade transporter

En utvärdering av direktivet har visat att det inte har medfört en så stor ökning av de kombinerade transporterna som man hoppats. För att få en större ökning och minska vägtransporterna föreslår Kommissionen ett antal ändringar i direktivet.

Flertalet av de föreslagna ändringarna innebär klargöranden och förenklingar. Det gäller t.ex. frågan om vägtransportsträckans längd, frågan om transporter som också berör tredje länder och att kombinerade transporter inom en stat nu blir möjliga.

Transportföretagen har följande att anföra gällande de närmare föreslagna ändringarna i direktivet om kombinerade transporter:

Transportföretagen stöder förslaget (artikel 1 punkt 1) att kombinerade transporter inte längre behöver vara gränsöverskridande. Ändringen motiveras med att det finns en stor potential för ökade inrikes kombitransporter i medlemsländerna.

Kommissionen vill att sjö- eller korta färjetransporter inte skall få ingå i en kombitransport enligt direktivet. Därför föreslås en regel att sjö- eller vattenvägstransporter endast får räknas in i transportupplägget om det finns ett motsvarande vägalternativ (artikel 1 punkt 2).

Transportföretagen anser att detta förslag verkar ge stort utrymme för skönsmässiga bedömningar och tolkningskonflikter och kan skapa rättsosäkerhet. Exempel på detta kan vara färjeförbindelser i Östersjön eller sjöförbindelser mellan Frankrike och Spanien. I sådana fall står alternativa vägar till buds men de kan innebära större eller mindre tidsförlust och/eller en längre vägtransportsträcka vilket står i strid mot ett huvudsyfte med Kombidirektivet. Det kan ifrågasättas om regeln inte snarast motverkar de mål man vill uppnå med förslaget till ändringar i Kombidirektivet? Skall regeln behållas måste den göras klarare så att kriterierna för de situationer då inlandsvattensvägs- och sjötransport inte får ingå i en kombi-transport blir klara, lättbegripliga och inte ger utrymme för skönsmässiga bedömningar.

Kommissionens nya förslag (Artikel 1 punkt 3) innebär vidare att den inledande eller avslutande vägtransporten inom EU får vara det längsta alternativet av 150 km fägelvägen eller 20 % av fägelvägen mellan den första pålastningspunkten och den sista avlastningspunkten. Det klargörs att maximisträcka för landtransport gäller varje landsvägstransport för sig och att flera landsvägstransporter kan ingå i en kombinerad transport. En ”reservregel” föreslås som gör det möjligt för medlemsstaterna att tillåta längre landsvägstransporter för att nå närmaste terminal med adekvat utrustning och kapacitet.

Transportföretagen anser det vara positivt att nu gällande regler om begränsning av landsvägssträckan ändras så att hänvisningen till närmast lämpliga på- eller avlastningsplats och distansbestämningar för olika situationer föreslås utgå. Nu gällande regler innebär att man gör skillnad mellan anslutningstransporter till hamnar resp. järnvägsterminaler och har även gjort det svårt att veta om ”närmast lämpliga” innebär en geografisk eller företagsekonomisk begränsning. Samtidigt välkomnas reservregeln. En sådan regel är sannolikt nödvändig i ett land som Sverige med stora avstånd och ett relativt glest nätverk av terminaler, under förutsättning att den förtydligas i nationella bestämmelser så att den blir användbar och kontrollerbar.

Transportföretagen noterar att det nu gällande undantaget från cabotagereglerna enligt Artikel 4 står kvar när det gäller landsvägsledet i gränsöverskridande kombinerade transporter inom EU, även om landsvägstransporten äger rum helt inom en medlemsstat. Kommissionen motiverar detta med att konsultationer med berörda visat att regeln bidrar till att göra kombinerade transporter attraktiva. Kommissionen hänvisar också till att EU domstolen i ett avgörande 1985 (mål C/2-84 Kommissionen mot Italien) ansett att en kombinerad transport skall ses som en sammanhängande internationell transport.

Transportföretagen ställer sig tveksamma till att undantaget kvarstår enligt förslaget. Det formella skälet att en internationell kombinerad transport måste ses som en helhet är inte övertygande. Inget hindrar att en nationell vägtransport inom ramen för en gränsöverskridande kombinerad transportoperation bedöms enligt de allmänna reglerna om marknadstillträde. Den enda situation där ett undantag framstår som sakligt motiverat är där ett helt fordon eller en fordonskombination inklusive dragfordonet transporteras med fartyg eller på järnväg. Däremot finns enligt vår mening ingen anledning att främja upplägg som t.ex. möjliggör stationering under lägre tid av fordon i ett annat medlemsland än där operatören är etablerad för att med stöd av undantagsregeln genomföra nationell vägtransport.

Det av Kommissionen åberopade rättsfallet är inte ett hållbart argument. EU domstolens resonemang grundas där helt enkelt på direktivets ordalydelse och inte på någon självständig bedömning av kombi-transportbegreppet som sådant (se domstolens motivering punkterna 10 och 16). Det borde inte finnas något hinder mot att EU lagstiftaren på denna punkt ändrar

direktivet och föreskriver att vanliga regler om marknadstillträde gäller för nationella transporter inom ramen för en kombinerad transport. Det skulle då bli omöjligt att stationera bilar och förare i avsändar- eller mottagarstaten för att utföra kombinerade transporter i obegränsad omfattning.

Beträffande utstationeringsreglerna säger Kommissionen i motiveringen att de gäller för nationella kombinerade transporter, liksom cabotagereglerna. Däremot sägs inget klart om vad som gäller för internationella kombitransporter.

Kommissionen verkar i hög grad lita på att utstationeringsreglerna skall lösa eventuella konkurrensproblem som kan följa av undantagsregeln i Artikel 4. Samtidigt är resonemangen i förslaget påfallande oklart när det gäller utstationeringsdirektivets tillämplighet. Medan det klart sägs att direktivet liksom cabotagereglerna gäller för nationell kombitransport, sägs inte detta klart beträffande en internationell kombitransport. Om man utgår från att utstationeringsdirektivet gäller för internationella transporter i enlighet med Kommissionens förslag från 31 maj om specialregler för utstationering i vägtransport, skulle det kunna gälla i mottagarlandet, förutsatt att det är för godsmottagarens räkning som transporten utförs. Detta förslag liksom det av Kommissionen 2016 framlagda förslaget till ändringar i utstationeringsdirektivet förhandlas dock för närvarande i EU institutionerna och det är oklart vad resultatet blir. Detta oklara läge är enligt Transportföretagen ytterligare ett skäl till att cabotagereglerna bör gälla också för nationell vägtransport inom ramen för internationella kombinerade transporter.

En vägtransport kan enligt Kommissionens förslag godtas som en del av en kombinerad transport bara om operatören kan visa att transporten ingår i en kombinerad transportoperation. Förslaget anger i Artikel 3 uttömmande vilka uppgifter som skall kunna lämnas beträffande transporten i dess helhet och genomförandet av de olika leden i operationen. Fler uppgifter får inte krävas. Uppgifterna kan tillhandahållas genom olika transportdokument och i elektronisk form. Uppgifterna skall kunna visas upp även vid en vägkontroll. Motiverade avvikelser från upplägget enligt dokumentationen kan godtas enligt en undantagsregel (artikel 3 punkt 6). Transportföretagen anser att detta förslag är utmärkt och framåtsyftande, inte minst vad gäller att bygga kontroller på standardiserade elektroniska dokument.

Medlemsstaterna åläggs att vidta de åtgärder som behövs för att stödja behövliga investeringar i omlastningsterminaler i samråd med angränsande medlemsstater (artikel 5 och 6).

Transportföretagen välkomnar ett sådant förslag om nationella stödåtgärder inklusive investeringsplikt och samråd med grannländer vad gäller investeringar i relevant infrastruktur. Det blir viktigt att finna andra hållbara vägar att stödja den intermodala marknaden än via cabotageundantag. För svensk del bör dessa frågor även tas upp inom ramen för den samlade godstransportstrategi som regeringen aviserat till våren 2018. Det finns i sammanhanget behov att påpeka vikten av kontinuerlig kontakt och samråd inte bara mellan de nordiska länderna utan också med de Baltiska länderna, Polen och Tyskland.

Transportföretagen ifrågasätter dock den föreslagna regeln att ingen lastnings/mottagningsplats i EU skall befinna sig mer än 150 kilometer från en kombiterminal (förslaget till en ny punkt (4) (b) i Artikel 6). Enligt vår uppfattning är regeln alltför stelbent och tar inte hänsyn till de skilda förutsättningar som gäller i områden med olika befolkningstäthet och olika täthet i transportnätverken.

Till sist noterar Transportföretagen att förslaget inte innehåller något förslag till ändring av Artikel 2 i kombidirektivet. Artikel 2 ålägger medlemsstaterna att från den 1 juli 1993 frigöra kombinerade transporter enligt direktivet från alla kvoterings- och tillståndssystem.

Artikel 2 hänför sig till en situation som hade aktualitet när direktivet antogs 1992. Den framstår idag som överspelad och kan dessutom skapa missförstånd vad gäller t.ex. förutsättningarna vad gäller marknadstillträde för de olika leden i nationella kombinerade transportoperationer enligt förslaget. Om regeln alls behövs, vilket Transportföretagen betvivlar, bör den i varje fall arbetas om så att den inte kan skapa missförstånd beträffande omfattningen av marknadsöppning enligt kombidirektivet.

Avslutande ord

Transportföretagen står självfallet till förfogande för en dialog beträffande Kommissionens förslag och det fortsatta arbetet med detta i Ministerrådet och Europaparlamentet. Vi är bl. a. beredda att bidra med synpunkter och faktaunderlag om detta kan vara till nytta under arbetet i rådsarbetsgruppen.

Med vänlig hälsning



Ulf Perbo

Näringspolitisk chef

Transportföretagen