

2018-06-13

Brev till Transportstyrelsen angående innebörden av cabotagetransport enligt Artikel 8 (2) Europaparlamentets och Rådets förordning (EG 1072/2009) om tillträde till marknaden för internationella godstransporter.

Sammanfattning

Transportindustriförbundet önskar en klar och mer flexibel tolkning av begreppet cabotagetransport.

Genom detta vill Transportindustriförbundet uppnå större rättssäkerhet för aktörerna på marknaden och möjliggöra bättre kapacitetsutnyttjande för mer hållbara transporter.

1 Bakgrund

Transportstyrelsen har utgivit ett stödjande dokument/vägledning daterat 2017-11-15 med titeln "Vägledning vid tillämpning av regelverken avseende cabotagetransporter och kombinerade transporter" (Vägledningen).

I Vägledningen används begreppet cabotagetransporter på samma sätt som i Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) 1072/2009 om tillträde till marknaden för internationella godstransporter (Godsförordningen) Artikel 2 (6) och 8 (2) utan någon närmare beskrivning av vad en cabotagetransport innebär.

Frågan har stor praktisk betydelse eftersom marknadstillträdet för cabotage är begränsat till tre cabotagetransporter under sju dagar efter en avslutad internationell transport. Under sjudagarsperioden kan också cabotage utföras i andra länder än destinationslandet för den internationella resan med en cabotageresa per land inom tre dagar från ankomsten till landet ifråga.

Begreppet cabotageresa definieras på olika sätt i olika medlemsländer. Skillnaderna gäller främst möjligheten att genomföra fler på- och avlastningar än en och möjligheten att utföra transporter för flera kunder inom ramen för samma transport.

Kommissionen lade 2010 fram en tolkning som innebar att man ansåg att en cabotagetransport kunde innefatta flera pålastnings – och avlastningspunkter. Kommissionen har ansett att den vägledningen är bindande för medlemsstaterna.

2 Mål C-541/16

Den danska Trafikstyrelsen lade den 14 maj 2010 fram en vägledning till cabotagereglerna. Enligt den danska vägledningen definieras en cabotagetransport som en nationell transport av ett varuparti från pålastning till leverans till mottagaren enligt specifikation i fraktsedel. En transport kan omfatta flera pålastnings- eller flera avlastningspunkter (vår understrykning).

Kommissionen inledde ett överträdelseförfarande mot Danmark vid EU domstolen för att man utfyllt reglerna i Godsförordningen på ett sätt som var mer restriktivt än de av Kommissionen utgivna riktlinjerna.

I sin dom den 12 april i år i mål C-541/16 ansåg EU domstolen att Godsförordningens begrepp cabotagetransport (cabotage operation) saknar precision vad gäller antalet på- eller avlastningspunkter som kan ingå i en cabotagetransport.

I punkt 37 av domen konstaterar domstolen att det följer av ordalydelsen av Artikel 8 (2) ("the last unloading in the course of a cabotage operation") att en cabotagetransport kan bestå av flera avlastningspunkter men att artikeln inte ger någon ledning i övrigt. Domstolen ansåg därför att utfyllande nationella regler är tillåtna och att det är nödvändigt att ta ställning till antalet tillåtna på- och avlastningspunkter för att kunna avgöra vad som utgör en cabotagetransport i godsförordningens mening.

Domstolen konstaterade att flera medlemsstater hade olika syn på frågan och anförde att Belgien, Polen och Tyskland tillåter flera på- och avlastningspunkter inom ramen för samma fraktavtal medan Holland och Sverige tillåter flera på- och avlastningspunkter utan särskilda villkor. Uppgifterna är införda i målet av Generaladvokaten som verkar ha grundat sina uppgifter på en av en konsultfirma för Kommissionens räkning 2015 utförd utvärdering av Godsförordningen.

Domstolen ansåg alltså att bestämmelsen i godsförordningen är så oklar att medlemsstaterna är berättigade att anta tillämpningsregler. De av Kommissionen antagna riktlinjerna är inte rättsligt bindande.

De danska riktlinjerna ansågs rimliga eftersom de gör det möjligt att kontrollera cabotagetransporterna medan ett villkorslöst medgivande av ett obegränsat antal på- och avlastningar närmast liknar en total marknadsöppning, som inte är avsikten med Godsförordningens regler om tillfälligt cabotage. De danska riktlinjerna är ägnade att säkra den begränsning till tre cabotagetransporter som Godsförordningen föreskriver och ansågs därför av domstolen förenliga med Godsförordningen.

Domstolen konstaterade att de danska riktlinjerna inte begränsar antalet befraktare.

EU domstolen ansåg därför att de danska riktlinjerna inte gick länge än vad som behövs för att säkra den grad av marknadsöppning som godsförordningen medger för cabotage.

Domstolen ogillade därför Kommissionens talan mot Danmark.

3 Transportstyrelsens tillämpning av cabotagetransportbegreppet

Transportindustriförbundet har fått information från flera medlemsföretag som tyder på en enligt vår mening alltför stor restriktivitet när det gäller att tillåta flera på- och avlastningar och antalet varuägare inom ramen för en cabotagetransport.

Sammantaget tyder de svar från tjänstemän i Transportstyrelsen till svenska och utländska företag som vi har fått del av på att Transportstyrelsen accepterar flera på- och avlastningspunkter inom ramen för en cabotagetransport förutsatt att varuägaren är densamma. Gods med olika avsändare eller varuägare anses alltså utgöra skilda transporter.

Enligt uppgift innebär detta en skärpt praxis.

Enligt uppgift är det också numera svårt att få icke svenska åkare att acceptera cabotageuppdrag som innebär mer än en på- och avlastning.

4 En alltför snäv praxis ger dåligt resursutnyttjande

Enligt vår mening är den praxis som nu tillämpas av Transportstyrelsen alltför snäv i ljuset av domen i mål C-541/16. Villkoret beträffande samma varuägare innebär t.ex. att grupperade transporter inte blir möjliga vilket innebär dåligt kapacitetsutnyttjande, dålig transportekonomi och sämre hållbarhet eftersom nettoresultatet bl.a. blir sämre energieffektivitet och större utsläppsvolym per transporterad enhet.

Att klar och lätt tillgänglig information om Transportstyrelsens praxis inte föreligger är ett ytterligare problem som skapar osäkerhet hos utländska åkare och leder till dåligt kapacitetsutnyttjande och bristande rättssäkerhet.

Det är t.ex. svårt att förstå varför inte Transportstyrelsens vägledning innehåller information beträffande Transportstyrelsens uppfattning om vad som utgör en cabotagetransport.

5 Bättre resursutnyttjande, större öppenhet och bättre information

Transportindustriförbundet önskar se en ändring av Transportstyrelsens nuvarande praxis på ett sätt som möjliggör ett bättre kapacitetsutnyttjande.

Vi har förståelse för det behov att ha kontroll över cabotagemarknaden som också godtas av EU domstolen i den ovan nämnda domen. Vi har därför förståelse för t.ex. ett krav på ett övergripande fraktavtal för olika varupartier med olika ägare i s.k. grupperade transporter.

Däremot är det svårt att se en rimlig anledning till att insistera på att varuägaren skall vara densamma för hela godspartiet.

Vi ifrågasätter om inte en så restriktiv hållning står i strid mot andan i Godsförordningen. Den är enligt vår uppfattning onödigt restriktiv eftersom marknadsöppningen för cabotage kan kontrolleras med mindre ingripande medel. Den skulle därför enligt vår mening kunna ligga till grund för ett överträdelseförfarande mot Sverige.

Vi anser därför att grupperade transporter borde möjliggöras för att optimera kapacitetsutnyttjandet.

Detta skulle kunna ske genom ett tillägg i Transportstyrelsens vägledning där det preciseras att en cabotagetransport kan omfatta flera på- och avlastningspunkter, att varuägaren inte behöver vara densamma men att en grupperad transport måste vara dokumenterad i ett gemensamt övergripande fraktavtal (flerpartsavtal).

Nästan lika viktigt som sakinnehållet är att information om gällande praxis sprids i lämpliga former inklusive elektroniskt och på flera språk.

Vi ifrågasätter om inte det bästa sättet att skapa klarhet och öppenhet vore att ta in en bestämmelse i förordningen (1998:796) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Transportindustriförbundet står självfallet till förfogande för ytterligare information om så önskas.