

# **Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal**

Delrapport 4 i regeringsuppdrag N2015/06815/MRT



**Innehåll**

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>3</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>5</b>
<b>2 REGLERING AV INTERNATIONELLA VÄGTRANSPORTER .....</b>	<b>6</b>
2.1 Definitioner .....	6
2.2 Gemenskapslagstiftning .....	7
2.3 Nationell reglering .....	8
2.4 Bi- och multilaterala avtal.....	9
2.4.1 Bilaterala avtal .....	9
2.4.2 Multilaterala avtal.....	11
2.4.3 Den praktiska hanteringen .....	12
<b>3 JÄMFÖRELSE MELLAN BILATERALA AVTAL OCH GEMENSKAPSREGLER AVSEENDE TILLÄMPNINGSOMRÅDEN.....</b>	<b>15</b>
3.1 Allmänt .....	15
3.2 Tillämpningen enligt förordningarna .....	16
3.2.1 Förordningen (EG) nr 1072/2009 - godstransporter.....	16
3.2.2 Förordningen (EG) nr 1073/2009 - persontransporter .....	17
3.3 Tillämpningen enligt de bilaterala avtalen .....	18
3.4 Slutsatser .....	18
<b>4 KVOTSYSTEMET .....</b>	<b>20</b>
4.1 Allmänt .....	20
4.2 Förslag på förändringar .....	22
4.2.1 Alternativ 1 – Avskaffa tillståndsförfarandet .....	22
4.2.2 Alternativ 2 – Avskaffa kvotsystemet, behåll tillståndskravet ...	23
4.2.3 Alternativ 3 – Anpassa kvoterna så att det ursprungliga syftet uppnås.....	24
4.3 Slutsats .....	24
<b>5 ÄR DET MOTIVERAT MED FÖRÄNDRADE VILLKOR FÖR SÅ KALLADE TREDJELANDSTRANSPORTER TILL OCH FRÅN SVERIGE AV TRANSPORTFÖRETAG MED SÄTE I ANDRA LÄNDER I EU/EES?.....</b>	<b>26</b>
<b>6 BEMYNDIGANDEN OCH DEN PRAKTISKA HANTERINGEN.....</b>	<b>28</b>
6.1 Inledning .....	28
6.1.1 Tidigare och nuvarande ansvarsfördelning .....	29
6.1.2 Författningsreglering – hantering av vägtransportavtal.....	29
6.1.3 Nuvarande författningsreglering – bemyndiganden .....	30
6.1.4 Ingåendet av internationella överenskommelser.....	31
6.2 Den praktiska hanteringen.....	33

## Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Transportstyrelsen att kartlägga, analysera och vid behov föreslå förändringar beträffande hantering av och inriktning för Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal. Vi uppmanades särskilt överväga om det är motiverat med förändrade villkor för så kallade tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU/EES.

Internationella vägtransporter mellan länder har länge reglerats i separata avtal mellan två eller fler länder. Som en följd av avtalen har sedan överenskommelser fortlöpande träffats med bestämda kvoter om hur många transporter som kan tillåtas ske mellan länderna. Många av dessa avtal är gamla och ingicks före Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Någon övergripande översyn av dessa avtal och vilken påverkan EU-rätten har haft på dem har såvitt vi kunnat avgöra inte gjorts.

Internationella vägtransporter regleras huvudsakligen i ett antal EU-förordningar som ska tillämpas på vägtransporter inom gemenskapen. Principen om EU-rättens företräde innebär att de bilaterala avtalens tillämpningsområde i praktiken har begränsats till att främst omfatta följande två typer av transporter;

1. transport mellan medlemsstat och icke medlemsstat
2. tredjelandstransport mellan medlemsstat och icke medlemsstat utförd av transportföretag med säte i annan medlemsstat.

Vi föreslår att Sveriges bilaterala vägtransportavtal med andra medlemsländer omförhandlas till att få ett innehåll som anpassats till att avse sådana bestämmelser som inte omfattas av gemenskapsreglerna.

En av de grundläggande principerna för de bilaterala avtalen idag är användandet av ett kvotssystem som bygger på ett ömsesidigt utväxlande av tillstånd där varje avtalspart erhåller ett lika antal av varje tillståndstyp. Denna ömsesidighet har inte kommit till uttryck i praktiken och därför, i kombination med stora administrativa kostnader och ett lågt användande, föreslår vi att Sverige arbetar för en ordning där utväxlandet av bilaterala vägtransportavtal inte begränsas.

Transportstyrelsen uppmanades särskilt att överväga om det är motiverat med förändrade villkor för så kallade tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU/EES. Sedan vi på Transportstyrelsen tog över hanteringen av dessa avtal har inte något sådant tillstånd utfärdats till svenska transportörer. Tjeckien har i ett meddelande informerat Sverige att de på grund av det låga användandet avser liberalisera

tredjelandstransporterna för företag med säte i andra länder i EU/EES för att undvika onödiga administrativa bördor. Vi föreslår att Sverige liberaliserar tredjelandstransporterna på motsvarande sätt.

De bilaterala avtalen ingås av regeringen och i de så kallade blandkommissioner mellan avtalsparterna träffas sedan överenskommelser om bland annat det antal tillstånd som ska utväxlas och de miljökrav som ska ställas på de fordon som ska användas. Vi gör bedömningen att det idag finns ett tillräckligt bemyndigande i yrkestrafikförordningen (2012:237) för myndigheten att utfärda verkställighetsföreskrifter som avser hantering och utväxlande av de tillstånd som överenskommit.

Enligt regeringsformen (1974:152) finns vidare möjlighet för regeringen att ge en förvaltningsmyndighet olika former av bemyndigande att genomföra förhandlingar och ingå avtal med annan stat. Men de krav som vid sådana förhandlingar ställs på kunskaper utanför transportområdet gör att vi föreslår att något sådant bemyndigande inte ges.

När Tullverket svarade för utväxlandet av godstillstånd enligt bilaterala vägtransportavtal fanns en förteckning av Sveriges internationella vägtransportavtal som en bilaga till då gällande föreskrifter. Någon sådan förteckning finns inte idag. När det gäller den praktiska hanteringen av utväxlandet av tillstånd, gör vi bedömningen att relevant information om aktuella avtal och kvoter bör sammanställas och hållas uppdaterad. Syftet med en sådan åtgärd är att stärka stödet för Polismyndigheten och i övrigt berörda. Detta syfte ske antingen i föreskriftsform eller genom en översyn av Transportstyrelsens hemsida.

---

## 1 Inledning

Detta deluppdrag innebär att Transportstyrelsen ska kartlägga, analysera och vid behov föreslå förändringar beträffande hantering av och inriktning för Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal. Vi ska även särskilt överväga om det är motiverat med förändrade villkor för så kallade tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU/EES.

Många av Sveriges bilaterala vägtransportavtal är gamla och ingicks före Sveriges anslutning till den Europeiska unionen. Någon övergripande översyn av dessa avtal och vilken påverkan EU-rätten haft på dem har såvitt vi kunnat avgöra inte gjorts.

De olika typerna av bilaterala och multilaterala avtal kommer presenteras tillsammans med den gällande EU-rättsliga regleringen för internationella vägtransporter. För att avgöra hur stor effekt EU-rätten haft på de bilaterala avtalen gör vi en jämförelse mellan de aktuella EU-förordningarna och de bilaterala avtalen för att analysera effekten av deras delvis överlappande tillämpningsområden.

Detta följs av en analys av det gällande kvotsystemet för fördelning av bilaterala vägtransporttillstånd mellan de avtalsslutande länderna och alternativa förslag på ändrade villkor presenteras. I enlighet med uppdragsbeskrivningen diskuteras även villkorsändringar för så kallade tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU/EES.

Avslutningsvis gör vi även en analys av de bemyndiganden som bedöms ha betydelse för hanteringen av bilaterala vägtransportavtal och tillstånd.

---

## 2 Reglering av internationella vägtransporter

### 2.1 Definitioner

För att kunna bedriva internationella vägtransporter krävs det att transportören har tillstånd för det. Idag finns det olika typer av tillstånd som en transportör kan ansöka om hos Transportstyrelsen för att kunna bedriva olika former av sådana vägtransporter. Inledningsvis följer en kortfattad lista över sådana definitioner av transporter och tillståndstyper som har betydelse för innehållet i detta kapitel.

**Bilateral transport:** Transport av personer eller gods mellan två länder där fordonet är registrerat i något av länderna.

**Bilateral-/transittillstånd:** Medger en transport tur och retur mellan Sverige och ett annat land, eller en transport tur och retur i transit genom ett av länderna. Tillstånden utbytes årligen via bilaterala avtal.

**CEMT-tillstånd:** Medger fria bilaterala transporter och transit- och tredjelandstransporter inom CEMT-området (omfattar 54 länder, bland annat alla 28 EU-länderna). Gäller ett år och är ett så kallat multilateralt vägtransportavtal.

**Gemenskapstillstånd:** Medger fria bilaterala transporter och transit- och tredjelandstransporter inom EU/EFTA-området.

**Specialtillstånd:** Medger en bilateral transport eller transittransport tur och retur till, från eller genom Sverige. Utfärdas till utländska transportörer som anländer till Sverige från ett land med vilket Sverige inte har vägtransportavtal.

**Transittransport:** Transport av personer eller gods genom ett land utan att passagerare tas upp eller släpps av eller att gods lastas på eller lossas av fordonet.

**Transporttillstånd:** Särskilt tillstånd som, på grund av överenskommelse mellan Sverige och annan stat, krävs vid internationella vägtransporter och yrkesmässig trafik utom landet för transport av personer och gods med fordon som är registrerade i Sverige.

**Tredje land:** Inom EU-rätten innebär begreppet ”länder som inte ingår i EU/EES”. I samband med internationell handel innebär begreppet ”ett annat land än där någon av avtalsparterna hör hemma”. I bilaterala vägtransportavtal har begreppet denna mer allmänna betydelse.

**Tredjelandstillstånd:** Medger en transport tur och retur, till eller från någon av de avtalsslutande parternas territorium och ett tredje lands territorium. Tillstånden utbytes årligen via bilaterala avtal.

**Tredjelandstransport:** Transport av gods mellan två länder där inget av länderna är fordonets registreringsland.

## **2.2 Gemenskapslagstiftning**

### **Allmänt**

Internationella vägtransporter mellan länder har länge reglerats i separata avtal mellan varje land. Som en följd av avtalen har det sedan fortlöpande träffats överenskommelser med bestämda kvoter om hur många transporter som kan tillåtas ske mellan länderna. Genom den nuvarande gemenskapslagstiftningen finns nu tvingande gemensamma regler avseende internationella vägtransporter inom EU/EES. De bilaterala avtalen har därmed i huvudsak tappat sin betydelse när det gäller transporter inom gemenskapen, men de har fortfarande kvar viss betydelse när det gäller vägtransporter som sker till och från länder som inte är medlemmar i EU/EES.

### **Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009<sup>1</sup>**

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 reglerar allmänt rätten att bedriva yrkesmässig trafik och utövandet av detta yrke. Den ska tillämpas av alla länder i gemenskapen på de företag inom deras territorium som bedriver yrkesmässig trafik eller avser att bedriva yrkesmässig trafik, med ett antal uppräknade undantag.<sup>2</sup> I förordningen föreskrivs bland annat att den som vill bedriva yrkesmässig trafik måste visa att den uppfyller krav på gott anseende, ekonomi och yrkeskunnande.<sup>3</sup>

Förordningen innehåller däremot inte några specifika bestämmelser avseende de internationella vägtransporterna.

---

<sup>1</sup> 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

<sup>2</sup> Art 1, förordning (EG) nr 1071/2009

<sup>3</sup> Art 3.1, förordning (EG) nr 1071/2009

## **Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1072/2009<sup>4</sup> och nr 1073/2009<sup>5</sup>**

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 reglerar internationella godstransporter på väg i yrkesmässig trafik inom gemenskapens territorium och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 reglerar internationella persontransporter med buss i yrkesmässig trafik eller för egen räkning inom gemenskapens område.

I dessa förordningar finns inledningsvis tillämpningsbestämmelser även när det gäller sådana transporter som sker mellan en medlemsstat och en icke-medlemsstat. Dessutom finns det specifika bestämmelser för de olika tillståndskrav och förfaranden som gäller för olika typer av transporter.

### **2.3 Nationell reglering**

I nationell rätt finns regler om internationella transporter främst i 3 kap. yrkestrafiklagen (2012:210) (YTL) och i 3 kap. yrkestrafikförordningen (2012:237) (YTF). När det rör bestämmelser om villkor som ska uppfyllas för att bedriva yrkesmässig trafik och bestämmelser om tillträde till den internationella marknaden så hänvisar man i den nationella regleringen till Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 1071/2009, nr 1072/2009 och nr 1073/2009. Av YTL och YTF framgår också att dessa innehåller endast kompletterande respektive anslutande bestämmelser.

Av 3 kap. 2 § YTL framgår att en förutsättning för att få bedriva internationell trafik utom landet med fordon som är registrerade i Sverige är att man har ett nationellt tillstånd att bedriva sådan trafik. Vidare står det i 3 kap. 3 § samma lag att på grund av en överenskommelse mellan Sverige och en annan stat kan det vid internationella vägtransporter med ett fordon som är registrerat i Sverige krävas särskilt tillstånd (transporttillstånd).

Enligt 3 kap. 4 § YTL, får internationella transporter i Sverige med fordon registrerade i utlandet endast utföras av den som getts tillstånd av behörig utländsk myndighet att utföra sådana transporter. Det framgår av 3 kap. 5 § första stycket YTL att, utöver detta kan det på grund av överenskommelser mellan Sverige och andra stater även krävas särskilda tillstånd av en behörig utländsk myndighet att utföra sådana transporter.

---

<sup>4</sup> 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

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för persontransporter med buss och om ändring av förordning (EG) nr 561/2006



När det gäller internationella transporter i Sverige med fordon registrerade i länder som Sverige inte har någon överenskommelse om vägtransporter med, krävs enligt 3 kap. 5 § andra stycket YTL tillstånd av behörig svensk myndighet.

Här kan även nämnas förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Denna förordning reglerar vissa förhållanden i anslutning dels till de ovan nämnda förordningarna (EG) nr 1072/2009 respektive (EG) nr 1073/2009, dels bland annat till rådets beslut nr 917/2002/EG av den 3 oktober 2002 om ingåendet av Interbus-överenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss. De förhållanden som regleras avser i huvudsak bestämmelser om behörig myndighet, kontroller, ansvarsbestämmelser, hindrande av fortsatt färd, sanktionsavgifter och bemyndiganden.

## **2.4 Bi- och multilaterala avtal**

### **2.4.1 Bilaterala avtal**

Med början under 1960-talet har Sverige ingått bilaterala avtal gällande internationella vägtransporter med andra stater. Idag finns bilaterala vägtransportavtal med 24 medlemsstater i EU, 3 EES-stater och 15 andra stater. Därtill kan nämnas ett multilateralt avtal från 1971 mellan Sverige, Danmark, Norge och Finland.

De bilaterala avtalen ingås genom förhandlingar mellan de berörda ländernas regeringar. Sedan förhandlingarna avslutats krävs för svensk del att regeringen ratificerar det överenskomna avtalsförslaget. Avtalen ges därefter ett löpnummer och tas in i författningssamlingen *Sveriges överenskommelser med främmande makter, SÖ*, som Utrikesdepartementet (UD) ansvarar för.

Utformningen av de bilaterala vägtransportavtalen har under årens lopp förändrats i vissa delar, men i huvudsak återfinns en reglering av följande frågor i samtliga avtal:

- Tillståndsförfarande för persontransporter i form av linjetrafik mellan länderna och i transit genom deras territorium
  - Tillståndsförfarande eller undantag för vissa slag av tillfälliga persontransporter
  - Tillståndsförfarande för godstransporter mellan länderna och i transit genom deras territorium samt tredjelandstransporter
  - Förbud mot så kallade cabotagetransporter
-

- Ömsesidigt hanterande av tillämplighet av bestämmelser om fordons vikt och dimensioner
- Bestämmelser om befrielser från vissa skatter och avgifter
- Bestämmelser om informationsskyldighet mellan parterna vid överträdelser bestämmelserna
- Hänvisningar till tilläggsprotokoll eller bestämmelser i avtalen med uppgift om behöriga myndigheter och fastställande av regler för tillämpningen av vissa bestämmelser i avtalet
- Bestämmelser om ömsesidigt respekterande av den andra partens nationella lagstiftning
- Bestämmelser om ikraftträdande och uppsägning.

I samtliga bilaterala vägtransportavtal finns vidare en bestämmelse om att parterna för att säkerställa verkställigheten av avtalet ska inrätta en blandkommission. Genom en sådan sker sedan, på begäran av endera avtalsslutande parten, förhandlingar om ändrade kvoter för utväxling av olika typer av tillstånd och de villkor som ska gälla för detta, till exempel i form av nivåer på miljökrav för de fordon som ska användas. För Sveriges del ansvarar regeringen, genom Näringsdepartementet, för dessa förhandlingar och biträdades då oftast av sakkunniga från Transportstyrelsen.

Transportstyrelsen utväxlade internationella vägtransporttillstånd för 2017 med följande stater: Bulgarien, Estland, Iran, Kazakstan, Kirgizistan<sup>6</sup>, Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Marocko, Nederländerna, Polen, Rumänien, Ryssland, Schweiz, Slovakien, Slovenien, Tjeckien, Tunisien, Turkiet, Ukraina, Ungern, Vitryssland. För angivna länder som är medlemmar i EU och EES utväxlades endast så kallade tredjelandsstillstånd. För övriga länder utväxlades det i olika omfattning bilaterala, transit- och tredjelandsstillstånd. Med Ryssland och Ukraina utväxlades även tillstånd till tillfällig passagerartrafik. Totalt utväxlades 27 765 tillståndsförmålar med andra länder.

Sveriges anslutning till EU och EU:s utvidgning i övrigt har resulterat i att Sverige i dag har bilateralt och multilateralt ingångna avtal om internationella vägtransporter med 26 medlemsstater, plus anslutande EES-stater, som omfattas av EU:s gemenskapslagstiftning.

---

<sup>6</sup> Utväxling sker dock utan att något vägtransportavtal ingåtts mellan länderna.

## 2.4.2 Multilaterala avtal

Sverige har ingått flera multilaterala avtal om transporter där avtalet gäller mellan alla stater som undertecknat avtalet. Det finns förutom ett multilateralt avtal mellan de nordiska länderna även tre olika multilaterala avtal: CEMT-tillstånd, Interbus och ASOR.

CEMT-tillstånd gäller för godstransporter. Interbus och ASOR gäller för persontransporter med buss. Vid beställningstrafik krävs det att transportören medför ett kontrolldokument. Dokumentet är antingen utformat enligt Interbus-överenskommelsen eller ett ASOR-dokument. Eftersom många stater idag har blivit medlemmar i EU/EES används Interbus och ASOR inte lika ofta av bolagen i dessa stater.

### **CEMT-tillstånd**

*ITF (International Transport Forum)* ingår administrativt i OECD:s organisation och hade sin föregångare i den europeiska transportministerkonferensen, CEMT<sup>7</sup>. Det är den enda internationella organisation som samlar samtliga trafikslag och som genomför årliga möten på ministernivå. I det löpande arbetet finns även omfattande analys- och utredningsverksamhet liksom arbetsgruppsmöten som förbereder den årliga sammankomsten som inkluderar ett ministermöte. En kvarleva från CEMT-tiden är vägtransportkommittén. En huvuduppgift för denna kommitté är att förvalta och administrera det multilaterala kvotsystemet för transporttillstånd, de så kallade CEMT-tillstånden. Ett CEMT-tillstånd gäller för ett obegränsat antal transporter under ett år i 54 länder. Tillstånden medger bilaterala, transit- och tredjelandstransporter, dock inte cabotage. De utfärdas per åkeri och är inte knutna till enskilda fordon. För 2016–2017 gäller CEMT-tillstånden endast för fordon i EURO- klasserna 4, 5 och 6.<sup>8</sup>

Svenska transportörer nyttjar CEMT-systemet endast i en begränsad omfattning. Under 2014 nyttjades 66 tillstånd av tilldelade 450, under 2015 nyttjades 51 av tilldelade 349 och under 2016 nyttjades endast 31 av tilldelade 480. I hela systemet utfärdades drygt 30 000 CEMT-tillstånd årligen under denna period.

Inom ITF pågår en ständig utveckling och tankegångar som utgår ifrån principen att värna frihandel och internationella transporter, men samtidigt hålla på principen att transportföretagen ska ha sin verksamhetsbas i landet för registrering. Bland de frågor som nu diskuteras kan nämnas om statistik

---

<sup>7</sup> Conférence européenne des ministres des transports (CEMT), eng. European Conference of Transport Ministers (ECMT).

<sup>8</sup> För Grekland gäller dock ett undantag som innebär att fordon i EURO-klass 3 får användas.

om handel ska utgöra grund för tilldelning av CEMT-tillstånd och om högre miljöklasser ska gynnas vid tilldelningen av CEMT-tillstånd.

### **Interbus**

Interbus-överenskommelsen som gäller från 2001 har ingåtts mellan EU/EES-länder och Albanien, Makedonien, Montenegro, Turkiet, Moldavien och Bosnien-Hercegovina. Det ingångna avtalet gäller för fem år i taget och förnyas per automatik. Överenskommelsen gäller tillfällig internationell persontransport med buss.

EU-kommissionen föreslog 2010 att avtalet skulle utökas till fler länder som omfattas av EU:s grannskapspolitik och att även reguljär internationell persontransport med buss skulle omfattas. Den 6 september 2016 gjordes vissa ändringar i avtalet som ska undertecknas av de stater som undertecknar överenskommelsen. På förslag har Marocko tagits upp som stat att få vara med i överenskommelsen medan Ukraina redan är klar för att underteckna överenskommelsen.

Avsikten med Interbus-överenskommelsen är att främja internationella transporter, turistbesök och kulturellt utbyte inom Europa och i synnerhet underlätta organiserandet och utförandet av resorna. Interbus gäller för ett obegränsat antal resor men under förutsättning att kontrolldokumentet är ifyllt innan avresan påbörjas.

### **ASOR**

ASOR-överenskommelsen gäller från 1982. Det ingångna avtalet gäller för fem år och förnyas automatiskt.

För transportföretag från stater utanför EU/EES som inte har undertecknat Interbus-överenskommelsen gäller istället att de behöver ett ASOR-dokument som kontrolldokument. En förutsättning är att staten undertecknat ASOR-överenskommelsen. Detta för att kunna bedriva beställningstrafik till/från dessa länder. ASOR-dokumentet måste vara ifyllt innan avresan påbörjas.

#### **2.4.3 Den praktiska hanteringen**

Transportstyrelsen är behörig myndighet att utfärda tillstånd i enlighet med ingångna bilaterala och multilaterala avtal för internationella vägtransporter till svenska transportörer.

Handläggningen inleds efter det att ansökan och betalning kommit in till Transportstyrelsen. Därefter kontrolleras att företaget har ett nationellt tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik samt innehar ett gemenskapstillstånd innan handläggningen kan fortsätta.

### **Bilaterala avtal**

Utväxlandet av tillstånd med stöd av överenskommelser slutna på grund av ett bilateralt vägtransportavtal innebär att Sverige inför varje kalenderår mottar från respektive avtalspart det antal tillståndsformulär (in blanco) som överenskommit.

Vid utfärdandet av ett sådant tillstånd, förutom uppgifter om sökanden, ska det specifika fordonet med registreringsnummer anges. Detta har sin grund i att länder utväxlar bilaterala avtal med olika miljöklasser och det måste därför kontrolleras att ett anmält fordon och tillämplig miljöklass stämmer. När samtliga krav är uppfyllda utfärdas tillståndet. Vid flera resor mellan Sverige och valt land måste det utfärdas ett nytt tillstånd för varje resa eftersom tillståndet endast gäller för en tur- och returresa. Det är en mycket liten del av de utväxlade tillståndsformulären som används. De oanvända formulären makuleras efter utgången kalenderår. För Transportstyrelsen innebär hanteringen att mycket administrativ tid åtgår. Kostnaden för tillverkning av de tillståndsformulär som Sverige skickar till andra länder uppgår till cirka 50 000 kronor/år. Ytterligare kostnad som tillkommer är fraktkostnader eftersom tillstånden skickas dels från UD till Transportstyrelsen dels från UD till andra länders UD eller ambassader.

Utväxlingen av tillstånden går till på två olika sätt. Antingen skickas avtalen direkt till UD i det andra avtalsslutande landet eller så skickas tillståndet direkt till dess ambassad i det egna landet.

### **CEMT**

Vid utfärdandet av CEMT-tillstånd ska både ett separat tillstånd och tillhörande kontrolldokument utfärdas. Varje tillstånd utfärdas beroende på vilken miljöklass som ansökan avser. Det är sedan fritt för sökanden att använda vilket fordon som helst så länge miljöklassningen på tillståndet uppfylls. Efter varje utfärdande av tillstånd och kontrolldokument ska registrering av tillståndet göras och skickas till ITF i Paris för förande av statistik. Denna registrering sker på elektronisk väg.

När kalenderåret är slut ska kontrolldokumentet skickas in till Transportstyrelsen, för att finnas tillgängligt för kontroll om så begärs av ITF.

### **Interbus**

Interbus-tillstånd utfärdas av Transportstyrelsen till transportörer som vill bedriva beställningstrafik inom EU/EES och andra stater som skrivit på överenskommelsen. Det är endast ett kontrolldokument som skickas till företaget. Det finns inga krav på miljöklassning av fordonen som företaget använder vid sina transporter. När kontrolldokumentet har använts ska det

skickas in till Transportstyrelsen. Då görs emellertid ingen kontroll av dokumenten.

### **ASOR**

ASOR-tillstånd utfärdas av Transportstyrelsen till transportörer som vill bedriva beställningstrafik i länder utanför EU/EES och där Interbus inte går att använda. Det är endast ett kontroldokument som skickas till företaget. Det finns inga krav på miljöklassning av fordonen som företaget använder vid sina transporter. När kontroldokumentet har använts ska det skickas in till Transportstyrelsen. Då görs emellertid ingen kontroll av dokumenten.

Efter att Transportstyrelsen 2014 tog över utfärdandet av ASOR har det endast utfärdats två sådana tillstånd.

---

### **3 Jämförelse mellan bilaterala avtal och gemenskapsregler avseende tillämpningsområden**

**Förslag:**

Transportstyrelsen föreslår att Sveriges bilaterala vägtransportavtal med andra medlemsländer omförhandlas så att de får ett innehåll som har anpassats till att avse sådana bestämmelser som inte omfattas av gemenskapsreglerna.

#### **3.1 Allmänt**

Inom Europeiska unionen gäller principen om EU-rättens företräde, den så kallade företrädesprincipen. Principen innebär att om en domstol i ett medlemsland skulle finna att en nationell bestämmelse strider mot en EU-rättslig bestämmelse, ska domstolen inte tillämpa den nationella bestämmelsen. Enligt EU-domstolens praxis har EU-regeln nämligen företräde framför nationella regler och ska tillämpas oavsett vad som föreskrivs i den nationella rättsordningen. Denna princip är inte inskriven i något fördrag men har således fastställts av EU-domstolen och gäller även bilaterala överenskommelser mellan nationer.<sup>9</sup>

I detta sammanhang kan det uppmärksammas att man avvaktar ett klagande från EU-domstolen i mål nr 2/15 om delad eller exklusiv befogenhet. Enligt ett förslag från Generaladvokaten den 21 december 2016 kan utgången bli sådan att det anses att land- och tågtransporter ska anses som en exklusiv befogenhet i sådana avtal. Om så blir fallet behöver Sverige vid framtida slutande av bilaterala vägtransportavtal gå via EU för att ingå ett sådant avtal.

De bilaterala vägtransportavtalen reglerar som namnet antyder transporter på väg mellan de avtalsslutande länderna. Inom EU finns bestämmelser om internationella vägtransporter i ett antal förordningar, se tidigare avsnitt 2.3.1. Eftersom majoriteten av de bilaterala avtalen skrevs innan Sverige blev medlem i EU så finns det nu en del överlappande bestämmelser mellan förordningarna och avtalen.

För att identifiera de skillnader i tillämpningen som kan uppkomma görs i detta avsnitt en kortfattad jämförelse mellan vissa grundläggande

<sup>9</sup> <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Om-EUs-lagar-och-beslutsfattande/EU-rattsliga-principer/>

bestämmelser i de olika EU-rättsakterna vad avser godstransporter respektive persontransporter med motsvarande bestämmelser i de bilaterala avtalen.

### **3.2 Tillämpningen enligt förordningarna**

#### **3.2.1 Förordningen (EG) nr 1072/2009 - godstransporter**

Förordningen ska tillämpas på internationella godstransporter på väg i yrkesmässig trafik inom gemenskapens territorium.<sup>10</sup> När det gäller tredjelandstransporter föreskrivs följande:

Vid transporter från en medlemsstat (MS) till ett tredjeland och omvänt ska förordningen tillämpas på den del av transporten som utgörs av transitering genom en annan medlemsstats territorium. Den ska inte tillämpas på den del av transporten som företas på den medlemsstats territorium där lastning eller lossning sker, så länge som nödvändiga avtal inte har ingåtts mellan gemenskapen och det berörda tredjelandet.<sup>11</sup>

I avvaktan på att de avtal som avses i punkt 2 ingås ska förordningen inte påverka följande bestämmelser:

- a. Bestämmelser om transport från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt som avses i bilaterala överenskommelser mellan medlemsstater och dessa tredjeländer. (Se exempel i figur 1)
- b. Bestämmelser om transport från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt som avses i bilaterala överenskommelser mellan medlemsstater och som genom bilaterala tillstånd eller genom andra avreglerande åtgärder medger att lastning och lossning i en medlemsstat utförs av transportföretag som inte är etablerade i den medlemsstaten. (Se exempel i figur 2)

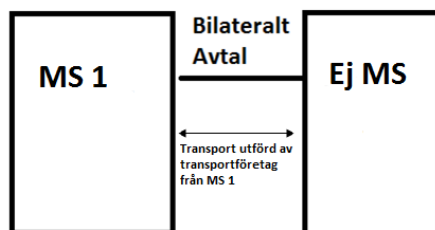
---

<sup>10</sup> Art 1.1, förordning (EG) nr 1072/2009

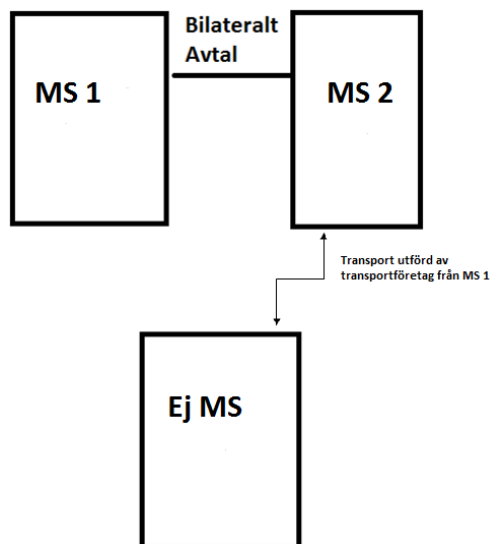
<sup>11</sup> Art 1.2, förordning (EG) nr 1072/2009



Figur 1.



Figur 2.



### 3.2.2 Förordningen (EG) nr 1073/2009 - persontransporter

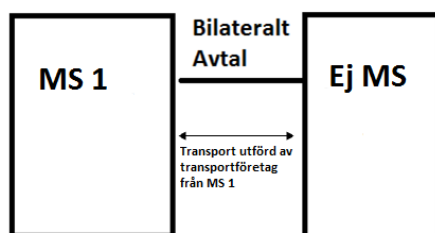
Förordningen ska tillämpas på internationella persontransporter med buss som utförs i yrkesmässig trafik eller för egen räkning inom gemenskapens territorium. Vid persontransporter från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt, ska förordningen gälla för den del av resan som utgörs av transitering genom en annan medlemsstats territorium. Den ska inte gälla för den del av resan som företas den medlemsstats territorium där passagerare tas upp eller släpps av, så länge något nödvändigt avtal har träffats mellan gemenskapen och det berörda tredjelandet.<sup>12</sup> (Se figur 2)

I avvaktan på att de avtal som avses i punkt 2 ingås ska förordningen inte påverka tillämpningen av sådana bestämmelser om transporter från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt som finns i bilaterala avtal mellan medlemsstaterna och dessa tredjeländer.<sup>13</sup> (Se figur 1)

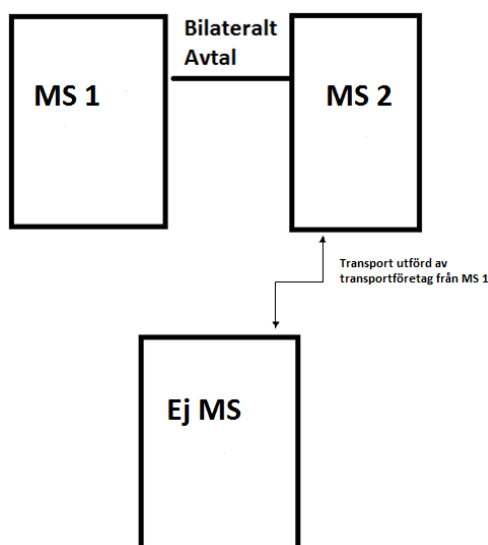
<sup>12</sup> Art 1.2, förordning (EG) nr 1073/2009

<sup>13</sup> Art 1.3, förordning (EG) nr 1073/2009

Figur 1.



Figur 2.



### 3.3 Tillämpningen enligt de bilaterala avtalen

Både vad gäller godstransporter och persontransporter så finns det i de bilaterala vägtransportavtalen ingen generell bestämmelse om tillämpningsområde utan detta regleras i varje separat avtal.

Formuleringarna varierar något mellan de olika bilaterala avtalen, men de flesta anger att de ska tillämpas på all befordran av gods eller personer till eller från de avtalslutande parternas territorier samt i transit genom deras territorier. Vanligen regleras även cabotage och tredjelandstransporter.

### 3.4 Slutsatser

Skapandet av den inre marknaden har inneburit att tillämpningen av de bilaterala vägtransportavtalen numera enbart har betydelse i de fall som faller utanför förordningarnas tillämpningsområden. Det beror på att gemenskapsregler står över individuella avtal mellan länder

Transporter mellan medlemsstater inom EU regleras av EU-förordningarna, och därför kan bilaterala avtal mellan medlemsstater inte tillämpas på sådana transporter.

Sveriges bilaterala vägtransportavtal med andra medlemsstater har därmed inte längre någon verkan på transporter till och från annan medlemsstat.

Däremot kan de bilaterala vägtransportavtalen fortfarande ha betydelse på vissa av de så kallade tredjelandstransporterna. Med ”tredjeland” avses i förordningarna ett land utanför EU, medan en ”tredjelandstransport” i de

bilaterala avtalen avser ett land som inte är avtalspart, oavsett om detta land ligger inom eller utanför EU.

Vid en transport mellan en medlemsstat och en icke medlemsstat (tredjeland enligt förordningarna), ska förordningarna inte tillämpas. Det bilaterala avtalet gäller då mellan denna medlemsstat och tredjelandet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att de bilaterala avtalens tillämpningsområde i praktiken främst är begränsat till att omfatta följande två typer av transporter:

- Transport mellan medlemsstat och icke medlemsstat
- Tredjelandstransport mellan medlemsstat och icke medlemsstat utförd av transportföretag med säte i annan medlemsstat.

Enligt Transportstyrelsens uppfattning innebär detta följande:

- Det finns ett fortsatt behov av att ha bilaterala vägtransportavtal med icke-medlemsstater, med vilka ett transportutbyte bedöms lämpligt och där det av handelspolitiska och transportpolitiska skäl samt miljöskäl finns behov av en reglering.
- Behovet av bilaterala vägtransportavtal med medlemsstater har starkt begränsats till att i huvudsak omfatta tredjelandstransporter till och från icke medlemsstater. Sådana avtal kan därför i princip hanteras på två sätt. Antingen genom att låta avtalen kvarstå tills vidare eller genom att de omförhandlas till att få ett innehåll som anpassats till att avse sådana bestämmelser som inte omfattas av gemenskapsreglerna.

Transportstyrelsen föreslår att Sveriges bilaterala vägtransportavtal med andra medlemsländer omförhandlas till att få ett innehåll som anpassats till att avse sådana bestämmelser som inte omfattas av gemenskapsreglerna. Ett sådant undvikande av den nuvarande dubbelregleringen kan uppnås genom en ändring i regleringen av tillämpningsområdet. Vid sådana överväganden bör dock tas i beaktande det revideringsarbete gällande förordningarna (EG) nr 1072/2009 och (EG) nr 1073/2009 som påbörjas under 2017.

---

## 4 Kvotsystemet

### Förslag:

Transportstyrelsen föreslår att Sverige arbetar för en ordning där det totala antalet utdelade bilaterala vägtransporttillstånd inte begränsas. Den lägsta miljöklass som ska krävas för ett sådant tillstånd kopplas till de miljökrav som ställs inom ramen för det multilaterala kvotsystemet för transporttillstånd, de så kallade CEMT-tillstånden.

### 4.1 Allmänt

En av de grundläggande principerna i utformningen av innehållet i de bilaterala vägtransportavtalen är användandet av ett kvotsystem för bestämmandet av antalet tillstånd som ska utväxlas mellan avtalsparterna. Kvotsystemet bygger på ett ömsesidigt utväxlande av tillstånd innebärande att vardera avtalspart erhåller ett lika antal av de tillståndstyper som är aktuella. Önskemål om förändringar av kvoternas storlek framförs vid möten i de blandkommissioner som avtalsparterna utser och framgår sedan av de protokoll som förs vid möten blandkommissioner som skapas av avtalsparterna. Dessa protokoll ratificeras därefter av regeringen i särskilda beslut.

Det ursprungliga syftet med kvotsystemet kan antas ha varit att fördela transportmarknaden jämnt mellan de avtalsslutande parterna. Detta görs genom att identifiera storleken på transportmarknaden, det vill säga hur många transporter som behövs, mellan de avtalsslutande länderna och sedan fördela denna jämnt mellan parterna genom att varje avtalspart får ett lika stort antal transporttillstånd. På det sättet skapas bättre förutsättningar för en jämnare fördelning av inkomsterna från internationella vägtransporter mellan länderna.

Genom att studera det antal transporttillstånd som Sverige utfärdat under de senaste åren kan man dra slutsatsen att eftersträvandet av en jämn fördelning av vägtransporter mellan de avtalsslutande parterna inte riktigt har kommit till uttryck i praktiken. Av de totalt cirka 27 000 bilaterala transporttillstånd som Sverige tilldelats årligen har transportörer i Sverige utnyttjat 54 stycken 2014, 55 stycken 2015 och 70 stycken 2016. Någon uppgift om hur många tillstånd som de behöriga myndigheterna hos avtalsparterna delar ut till transportörer finns dock inte. Något krav enligt de bilaterala avtalen att

fortlöpande utbyta sådan information eller återsända icke utnyttjade tillståndsförfaranden finns inte.

Det låga antalet utnyttjade tillstånd hos svenska transportörer skulle kunna ses som ett tecken på att transportmarknaden är betydligt mindre än ursprungligen beräknat. Men något som delvis talar emot denna tolkning är att några länder (Ryssland, Vitryssland och Ukraina) vid olika tillfällen kontaktat Sverige med anledning av att deras kvot tagit slut innan ett kalenderårs utgång. En av förklaringarna till att ena partens tillstånd tar slut medan den andra parten har ett stort antal tillstånd kvar är förmodligen skillnader i pris på transporttjänster i de olika länderna. Att speditörer väljer att beställa en billigare transport före en dyrare är logiskt, men framstår samtidigt som själva grunden till att ett kvotsystem med utbyte av ett ömsesidigt antal tillstånd ansetts nödvändigt.

De avtalsparter som begärt att Sverige utökar deras kvot (tilläggskvot) har också beviljats detta, eventuellt med någon justering antalsmässigt eller i form av motkrav gällande de miljökrav som kan ställas på de fordon som används. Dessa avvikelser mot principen om ömsesidighet motverkar en jämn fördelning av marknaden och således det ursprungliga syftet.

Vi kan inte avgöra vad regeringens skäl till dessa beslut varit. Men om det ursprungliga syftet med ett ömsesidigt utväxlande mellan avtalsparterna inte längre stämmer överens med vad man idag vill ha ut av de bilaterala vägtransportavtalen bör det ses över. Då bör man diskutera vilka ändamål som ska eftersträvas samt se över kvotsystemet för att avgöra om hanteringen av ett bilateralt utväxlande av transporttillstånd kan ske på ett ändamålsenligare sätt.

Transportstyrelsen kan se tre alternativ till förändringar i nuvarande kvotsystem:

1. Avskaffa tillståndsförfarandet
2. Behåll tillståndsförfarandet men avskaffa kvotsystemet
3. Anpassa kvoterna i enlighet med det ursprungliga syftet (jämn fördelning)

Vägtransportområdet är under utveckling. Inom EU har det aviserats en revidering, med början under 2017, av de tre förordningarna (EG) nr 1071/2009, (EG) nr 1072/2009 och (EG) nr 1073/2009. Denna revision skulle kunna påverka behovet och tillämpningen av de bi- och multilaterala vägtransportavtalen.

Vidare förväntas Europadomstolen sommaren 2017 lämna besked i ett ärende som kan avgöra om ingåendet av de bilaterala avtalen ska anses falla

under EU:s exklusiva befogenhet. Ett sådant beslut kan komma att påverka individuella medlemsstaters möjlighet att ingå bilaterala avtal med andra länder.

Vår uppfattning är att regeringen bör avvakta med att påbörja några fortsatta åtgärder när det gäller eventuella förändringar beträffande de bilaterala vägtransportavtalen till dess effekterna av dessa båda omständigheter blir mera kända.

## **4.2 Förslag på förändringar**

### **4.2.1 Alternativ 1 – Avskaffa tillståndsförfarandet**

Om en jämn fördelning av transportmarknaden inte längre ska tillmätas samma vikt som tidigare bedöms ha varit fallet, kan det ifrågasättas om de administrativa bördorna, med de volymer av tillstånd som nu utväxlas, kan motiveras. Ett sådant ifrågasättande ska då även ställas i relation till frågan om ett fortsatt utväxlande ändå behöver ske mot bakgrund av den kontrollfunktion som tillståndsförfarandet medför. Från Sveriges sida används de bilaterala avtalen i en synnerligen begränsad omfattning. Mellan 2014 och 2016 utnyttjade transportörer i Sverige mellan 0,2 procent och 0,25 procent av de transporttillstånd av olika slag som vi tilldelats. Det innebär att kontrollfunktionens värde är begränsad på motsvarande sätt.

Eftersom Sverige inte i något fall använt sin kvot till fullo så är ett avskaffande av kvoterna dessutom i de andra avtalsparternas intresse. Den konsekvensen att ett avskaffande av ett tillståndskrav leder till en markant ökning av transporter från svenska transportörer kan bedömas som låg samtidigt som det då uppkommer en möjlighet för utländska transportörer att utöka sina transporter till och från Sverige.

Att det inte finns några regler för hur inte utdelade tillståndformulär ska behandlas innebär en potentiell risk för missbruk och olämplig användning. Visserligen är de tillståndformulär som utbyts försedda med giltighetstid, men med dagens förfinade tekniska metoder kan en sådan risk ändå inte uteslutas. Ett avskaffande av kravet på sådana tillstånd skulle helt eliminera denna risk.

Tryckning av tillståndformulären på papper med särskild kvalitet och transporter av tillståndformulären till samtliga avtalsparter innebär dessutom en onödig kostnad, särskilt mot bakgrund av att en så stor del av tillstånden aldrig utnyttjas.

Nackdelen med denna lösning är att ett avskaffande av tillståndplikten även skulle innebära att de krav på miljöklassning av de fordon som används som fastställs vid förhandlingar i blandkommissionerna skulle försvinna. Ett avskaffande av miljökrav är ett steg i fel riktning som inte bör drivas

igenom utan att starka skäl talar för det. Att vi inte kan veta hur stor del av de andra avtalsslutande ländernas tillstånd som delas ut innebär dessutom att vi inte kan avgöra risken för att ett avskaffande skulle leda till en betydande ökning av inkommande trafik från andra länder.

#### 4.2.2 Alternativ 2 – Avskaffa kvotsystemet, behåll tillståndskravet

Om det föreligger tillräckliga skäl för att behålla någon form av tillståndsförfarande, men där den jämna fördelningen av transportmarknaden inte längre är något som bedöms vara av vikt bör man fundera på alternativ till det rådande systemet med kvoter. Ett sätt att behålla möjligheten att ställa miljökrav på fordonen oavsett från vilket land en transportör kommer ifrån kan vara att fortsätta att kräva tillstånd innan en transport sker, men inte begränsa det maximala antalet utdelade tillstånd som totalt kan delas ut från varje land. Här presenteras två sådana lösningar:

##### **Alternativ 2 a**

Begränsningen av det totala antal tillstånd som utfärdas tas bort samtidigt som man behåller nuvarande kvoter med de krav på miljöklassning som gäller för dessa till dess en eventuell utfasning av dem genomförs. Samtidigt införs en obegränsad utdelning av tillstånd med den högsta miljöklassningen. Det skulle innebära att alla tillstånd som delas ut utöver de nu gällande nivåerna skulle ha högsta möjliga miljökrav.

Detta tillvägagångssätt skulle förhindra att någon avtalspart blir utan tillstånd. Däremot skulle det inte påverka den administrativa börda som hanteringen innebär, eftersom behovet av återkommande förhandlingar om kvoternas storlek skulle kvarstå avseende de lägre miljöklasserna.

##### **Alternativ 2 b**

En annan lösning är att minska antalet tillstånd samtidigt som man säkerställer tillräckliga miljökrav. Det kan då ske genom att ett obegränsat antal bilaterala transporttillstånd tillåts under förutsättning att samtliga tillstånd har en lägsta tillåtna miljöklass som överrensstämmer med den lägsta miljöklassning som krävs för ett utfärdande av CEMT-tillstånd<sup>14</sup>. Denna nivå justeras uppåt då det inom ramen för CEMT-systemet finns en ambition att successivt höja miljökraven. På så sätt elimineras behovet av återkommande möten för justeringar av kvoter för olika miljöklasser samtidigt som den administrativa hanteringen förenklas och en automatiskt uppdaterande lägsta tillåtna miljöklassning säkerställs.

Ett exempel på en sådan lösning har redan blivit resultatet av den senaste förhandlingen i blandkommissionen med Ukraina i april 2016. Genom

---

<sup>14</sup> Euroklass IV

denna överenskommelse kopplas utväxlandet av huvudparten av tillstånden från och med 2018 till de miljökrav som ställs inom ramen för CEMT. Därmed skapas en mekanism som bedöms innebära en successiv uppgradering till högre miljökrav vart efter nya fordon med högre miljöprestanda börjar användas av svenska och ukrainska transportörer.

En ytterligare fördel med detta alternativ är möjligheten för respektive avtalspart att begära att få det antal tillstånd utskickat som man förväntar sig ha behov av. Att som i dagsläget ta emot över 25 000 transporttillstånd som ska tas om hand och hanteras för att därefter slängas förefaller vara ett stort ekonomiskt och miljömässigt resursslöseri när ett hundratal hade varit tillräckligt mot bakgrund av det nyttjande som förekommit under de senaste åren. Om behovet överskrider vad man först beräknat bör det givetvis finnas möjlighet att begära ut fler tillstånd.

Nackdelarna med detta förfarande bedömer vi vara få. Men att ta bort gränsen för hur många tillstånd som delas ut innebär en viss risk att antalet inkommande transporter från andra länder ökar. Så länge kravet på tillstånd kvarstår så kvarstår även möjligheten att övervaka en eventuell sådan utveckling. Risken att så sker bedöms emellertid inte särskilt stor, eftersom Sverige endast ombetts utöka ett lands kvot vid ett fåtal tillfällen.

#### 4.2.3 Alternativ 3 – Anpassa kvoterna så att det ursprungliga syftet uppnås

För att uppfylla det ursprungliga syftet om ömsesidighet och uppnå en jämn fördelning av transportmarknaden är det avgörande att det totala antalet transporttillstånd så långt som möjligt motsvarar det totala antalet transporter som utförs mellan de avtalsslutande länderna. I dagsläget är det tydligt att så inte är fallet. Att de billigaste transporterna går åt först är logiskt. Men om den ena avtalsslutande partens kvot är slut torde syftet med kvotsystemet vara att transportköpare måste vända sig till transportörer från det andra avtalsslutande landet. Om båda parternas kvoter tar slut bör samma antal nya tillstånd delas ut till båda parter.

Villkorsändringar i de bilaterala avtalen är inte något som kan göras ensidigt utan kräver förhandlingar mellan de avtalsslutande parterna. En så drastisk minskning av kvoterna som skulle behövas är troligen svår att driva igenom men för att i så stor utsträckning som möjligt uppfylla syftet är det något som bör beaktas vid förhandlingarna.

### 4.3 Slutsats

Transportstyrelsen tolkar det som att den ömsesidiga fördelningen av tillstånd inte är av avgörande vikt i förhandlingarna i blandkommissionerna utan att andra avgöranden väger tyngre. Trots det låga utnyttjandet från svenska transportörer och den administrativa börda det innebär bör



tillståndsförfarandet inte helt avskaffas på så sätt som anges i alternativ 1. De möjligheter till att ställa krav på miljöklassning, och den kontrollfunktion tillståndsförfarandet ger, får anses väga tyngre.

Den strikta hållning som presenteras i alternativ 3 anses inte heller lämplig. Den torde vara svår att applicera i praktiken och skulle som vi uppfattar det inte vara ändamålsenlig.

Vi föreslår att regeringen istället arbetar för en förenkling av hanteringen i enlighet med alternativ 2 b. Det skulle innebära en minskning av den administrativa börda som hanteringen av tillstånden och de upprepade mötena med blandkommissioner innebär. Samtidigt skulle den lägsta tillåtna miljöklassningen höjas och automatiskt uppdateras över tid. Risker att den inkommande trafiken drastiskt ökar bedöms liten och det bibehållna tillståndsförfarandet möjliggör en framtida kontroll av detta om så bedöms nödvändigt.

Eventuella förändringar gällande de bilaterala vägtransportavtalen bör dock inte påbörjas förrän effekterna av den pågående revideringen av förordningarna blir mera kända.

---

## 5 Är det motiverat med förändrade villkor för så kallade tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU/EES?

### Förslag:

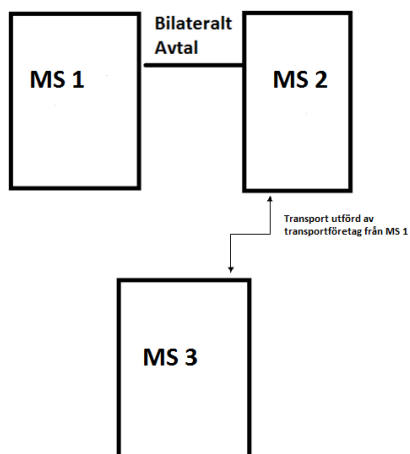
Transportstyrelsen föreslår att Sverige liberaliserar tredjelandstransporterna och avskaffar kravet på tredjelandstillstånd för företag med säte i andra länder i EU/EES.

Som framgår av avsnitt 3.4 så har gemenskapsreglerna inneburit att de bilaterala vägtransportavtalen med andra länder inom EU/EES numera endast kan tillämpas vad avser tredjelandstransporter mellan en medlemsstat och en icke-medlemsstat utförd av transportföretag med säte i annan medlemsstat.

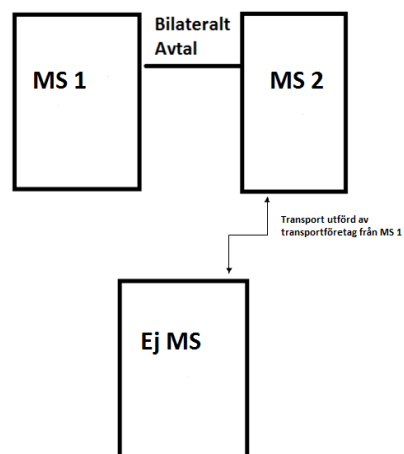
Regeringen önskar att Transportstyrelsen särskilt överväger om det är motiverat med förändrade villkor för så kallade tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU/EES. Tredjelandstransporter enligt bilaterala avtal med andra medlemsstater kan delas upp i två typer;

1. transport till eller från en medlemsstat som inte är part i det bilaterala avtalet. (se figur 1)
2. transport till eller från en icke-medlemsstat. (se figur 2)

Figur 1:



Figur 2:



Den första typen

innebär en transport helt inom gemenskapens område och faller således inom förordningarnas tillämpningsområde. Som framgår av avsnitt 3.4 föreslår vi att de bilaterala avtalen med andra medlemsstater omförhandlas så att dessa transporter inte omfattas. Innan sådana omförhandlingsåtgärder påbörjas är det dock lämpligt att avvakta den revidering av gemenskapsreglerna som kommer att påbörjas under 2017.

Den andra typen faller däremot utanför förordningarnas tillämpningsområde och kan regleras enligt bilaterala avtal.

Som framgår av avsnitt 4 utnyttjar Sverige en mycket liten del av de bilaterala tillstånd som vi tilldelas. Detta är ännu mer påtagligt avseende tredjelandstillstånden. Under 2014, 2015 och 2016 tilldelades Sverige årligen 5 430 tredjelandstillstånd från andra EU/EES-länder. Under samma period utfärdades inte ett enda sådant tillstånd till svenska transportörer.

I avsnitt 4.2.2 har Transportstyrelsen även påtalat att det låga användandet av de bilaterala tillstånden leder till omotiverat stora kostnader för hantering och tillverkning. Detta gäller särskilt i dessa fall där inga tillstånd utdelats överhuvudtaget.

Samma uppfattning har framförts i en skrivelse från Tjeckiens Ministry of Transport (30 november 2016) där de meddelade Sverige om vidtagandet av en omedelbar åtgärd när det gäller utväxlandet av tredjelandstillstånd. I skrivelsen konstateras att tredjelandstillstånd fortfarande krävs när det gäller den typen av transporter till en icke-medlemsstat. Dock har den tjeckiska myndigheten konstaterat att sådana transporter endast förekommit i två fall under 2016 och som då förorsakat onödiga administrativa bördor som hade kunnat undvikas. Därför har tjeckiska myndigheter med omedelbar verkan beslutat att liberalisera tredjelandstransporterna till icke-medlemsstater genom att sådana transporter numera kan ske utan sådana tillstånd. Skrivelsen innehåller ett önskemål om att Sverige ska vidta samma åtgärd.

Mot bakgrund av de administrativa bördor och de kostnader som tredjelandstillstånden ger upphov till i kombination med det låga användandet, föreslår vi att Sverige liberaliserar tredjelandstransporterna på samma sätt som Tjeckien och avskaffar kravet på tredjelandstillstånd för företag med säte i andra länder i EU/EES.

## 6 Bemyndiganden och den praktiska hanteringen

### Förslag:

1. Transportstyrelsen ska inte ges något bemyndigande att ansvara för genomförandet av bilaterala/multilaterala vägtransportförhandlingar eller förhandlingar vid möten i blandkommissioner. Transportstyrelsen bör dock även fortsättningsvis ha uppgiften att biträda regeringen vid sådana möten.
2. Transportstyrelsen ska se över möjligheterna att utveckla myndighetens externa information gällande internationella vägtransporter.

### 6.1 Inledning

De bilaterala vägtransportavtalen med andra stater ingås av regeringen och redovisas därefter i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ). I avtalen finns bestämmelser om att avtalsparterna med lämpliga tidsintervaller ska verkställa avtalen genom så kallade blandkommissioner, det vill säga vid möten mellan delegationer från de avtalsslutande parterna. Vid sådana möten sker förhandlingar vad gäller önskemål om förändring av antalet tillstånd (kvoter) för olika typer av transporter som ska utväxlas mellan parterna och då ofta även kopplat till en omförhandling av de miljökrav som ska ställas på de fordon som ska användas vid dessa transporter. Enligt nuvarande ordning har regeringen, genom Näringsdepartementet, ansvaret för genomförandet av såväl förhandlingar gällande de grundläggande avtalen, som för de möten som sker i blandkommissionerna. Vanligen biträds regeringen även av sakkunniga från Transportstyrelsen vid sådana förhandlingar och möten.

Sedan 2010 är Transportstyrelsen den myndighet som ensam ansvarar för det praktiska genomförandet av den årliga utväxlingen mellan avtalsparterna av tillståndsförmålor som ska ske enligt senaste beslut i blandkommissionerna. Tidigare har dåvarande Transportrådet, Tullverket och Vägverket haft olika former av ansvar i denna hantering.

Tidigare behövdes vid utväxlandet ett årligt särskilt regeringsbeslut för varje land. Detta oavsett om något möte i en blandkommission genomförts under senaste året innebärande en förändring eller inte i de antal tillstånd som utväxlas. Genom ett regeringsbeslut den 1 december 2011 bemyndigades Transportstyrelsen att årligen utväxla samma antal tillstånd som föregående år, så länge inget annat beslutats av regeringen.

Det förekommer vidare att det antal tillstånd som utväxlas med stöd av överenskommelse i en blandkommission tar slut innan ett kalenderår löpt ut. Avtalsparter till Sverige har då i särskild begäran vänt sig till Sverige för att få en ytterligare tilldelning av viss tillståndstyp för det då aktuella kalenderåret. En sådan begäran har sedan 2009 kommit in för vissa enstaka år från Ryssland, Vitryssland och Ukraina. Beslut om en sådan ytterligare tilldelning tas av regeringen och verkställs av Transportstyrelsen.

#### 6.1.1 Tidigare och nuvarande ansvarsfördelning

Före bildandet av Transportstyrelsen den 1 januari 2009 var ansvaret för frågor rörande internationella vägtransporter fördelat mellan olika myndigheter. Vägverket hade det primära ansvaret för tillståndsfrågor när det gällde internationella persontransporter. Därutöver var länsstyrelserna behöriga myndigheter att utfärda vissa dokument beträffande EES-området, samt dokument enligt ASOR och Interbus-överenskommelsen utanför EES-området. Hanteringen av tillstånd avseende internationella godstransporter delades mellan länsstyrelserna (inom EES) och Tullverket (utom EES).

Vid bildandet av Transportstyrelsen övertogs Tullverkets tillståndshantering och den 1 januari 2010 övertogs även den tillståndshantering som åvilat länsstyrelserna.

#### 6.1.2 Författningsreglering – hantering av vägtransportavtal

Någon formell reglering om hur ansvaret för den löpande hanteringen av olika former av bilaterala och multilaterala vägtransportavtal ska hanteras finns inte idag.

När Tullverket var ansvarig myndighet för utväxlandet av bilaterala vägtransporttillstånd fanns myndighetsföreskrifter: Generaltullstyrelsens föreskrifter (TFS 1998:36) om internationella vägtransporter. Dessa föreskrifter var utfärdade enligt bemyndigande dels i 11 kap. 3 § yrkestrafiklagen (1998:779), dels i 9 § förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Genom en ändring (TFS 2004:25) infördes även allmänna råd i föreskrifterna.

Dessa föreskrifter och allmänna råd upphävdes sedan, genom TFS 2008:12, den 1 januari 2009 då Tullverkets hantering av tillståndfrågor gällande internationella vägtransporter överfördes till Transportstyrelsen.

I Tullverkets föreskrifter reglerades i huvudsak de löpande kontrollerande uppgifter som åvilat Tullkontor och tulltjänsteman. Någon reglering avseende formerna för utväxlingen av bilaterala eller multilaterala vägtransporttillstånd eller hur hanteringen i andra avseende skulle ske fanns inte. Däremot fanns i bilaga till föreskrifterna en förteckning över Sveriges

vägtransportavtal. I denna förteckning redovisades för respektive land om tillstånd krävdes eller inte enligt avtalen för bilaterala transporter, transittransporter respektive tredjelandstransporter. Vidare fanns redovisat i vad mån kvoter var utväxlade eller inte.

Några föreskrifter eller annan form av beslut avseende hanteringen av internationella vägtransportavtal har inte funnits hos Vägverket eller Transportstyrelsen.

### 6.1.3 Nuvarande författningsreglering – bemyndiganden

Enligt 7 kap. 2 § p 6 yrkestrafiklagen (2012:210) (YTL) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om internationella vägtransporter. Av 7 kap. 1 § andra stycket yrkestrafikförordningen (2012:237) (YTF) följer vidare att Transportstyrelsen får meddela föreskrifter om verkställighet av förordning (EG) nr 1071/2009, YTL och YTF.

Enligt 9 § i förordning (1998:786) får Transportstyrelsen meddela föreskrifter för verkställigheten av denna förordning när det gäller transporter som avses i förordningarna (EG) nr 1072/2009, (EG) nr 1073/2009 och (EG) nr 3298/94.

En bedömning behöver göras i vad mån den hantering som sker hos Transportstyrelsen beträffande internationella vägtransportavtal kan anses omfattas av sådan verkställighet som avses i ovan angivna förordningar. Bemyndigandet i förordningen 1998:786 avser uttryckligen verkställigheten av de EU-förordningar som reglerar internationella vägtransporter inom EU och därmed också verkställighet av de tillståndsförfaranden som där regleras. Detta får anses innebära att detta bemyndigande inte innefattar hanteringen av de internationella vägtransportavtalen. Däremot öppnar bemyndigandet i 7 kap. 1 § andra stycket YTF mer övergripande upp för en verkställighet av YTL. I 3 kap. YTL regleras, dels tillståndsplikt för internationella vägtransporter med fordon som är registrerade i Sverige, dels tillståndsplikt för motsvarande transporter med fordon som är registrerade i utlandet. Av 3 kap. 3 § YTL framgår att på grund av överenskommelse mellan Sverige och en annan stat kan det vid internationella vägtransporter krävas särskilt tillstånd för transport av personer eller gods med ett fordon som är registrerat i Sverige (transporttillstånd).

Det är Transportstyrelsens bedömning att tillräckligt bemyndigande föreligger enligt 7 kap. 1 § andra stycket YTF för myndigheten att utfärda föreskrifter som avser hantering och utväxlande av de bilaterala och multilaterala vägtransportavtalen.

#### 6.1.4 Ingåendet av internationella överenskommelser

Vi har inom ramen för detta deluppdrag även valt att undersöka de formella förutsättningarna för att inte bara föreslå en mera formaliserad hantering av själva utväxlandet av bilaterala vägtransportavtal, utan även analysera de förutsättningar till bemyndigande som ges enligt 10 kap. 2 § regeringsformen (RF). Denna bestämmelse innebär att regeringen får ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens godkännande. Vi gör därför en analys av lämpligheten att låta Transportstyrelsen ikläda sig ansvaret, dels för förhandlingar om och ingående av sådana avtal, dels avseende förhandlingar och beslut gällande möten i blandkommissioner.

##### **Grundläggande reglering**

Handläggningen av internationella överenskommelser styrs av bestämmelserna i 10 kap. (RF). Enligt 10 kap. 1 § ska överenskommelser med andra stater eller med mellanfolkliga organisationer ingås av regeringen. Regeringen får dock enligt 10 kap. 2 § ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens godkännande. Ett sådant godkännande krävs enligt 10 kap. 3 § om det är en överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs eller att en ny lag stiftas, eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

##### **Närmare om bemyndigande för en förvaltningsmyndighet att ingå en internationell överenskommelse**

Regeringen har i promemorian Riktlinjer för handläggningen av ärenden om internationella överenskommelser (Ds 2016:38) närmare behandlat de rättsliga förutsättningarna kring möjligheten att ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse.

En förvaltningsmyndighets behörighet måste grundas på ett uttryckligt bemyndigande från regeringen. Bemyndigandet kan avse en viss fråga, men det kan också vara utformat generellt. Ett bemyndigande kan ges i en förordning, i myndighetens instruktion, i regleringsbrev eller vanligast genom ett särskilt regeringsbeslut. Regeringsbeslut ska normalt fattas redan innan förhandlingarna inleds och kan då omfatta både bemyndigande att förhandla och bemyndigande att ingå överenskommelse.

Ett bemyndigande kan således utformas att avse olika grader av aktiviteter hos en förvaltningsmyndighet. När det gäller de bilaterala vägtransportavtalen skulle man kunna tänka sig följande nivåer på ett bemyndigande enligt 10 kap. 2 § RF:

- Att genomföra förhandlingar och ingå överenskommelser om ingående eller förändringar av bilaterala vägtransportavtal med annan stat, utan krav på ratificering av regeringen.
- Att genomföra förhandlingar om ingående eller förändringar av bilaterala vägtransportavtal med annan stat, men där krav på ratificering av regeringen kvarstår.
- Att genomföra förhandlingar och ingå överenskommelser vid möten i blandkommissioner, utan krav på ratificering av regeringen.
- Att genomföra förhandlingar vid möten i blandkommissioner, men där krav på ratificering av regeringen kvarstår.

Ingåendet av bilaterala vägtransportavtal har som huvudsyfte att reglera de internationella vägtransporter som förekommer mellan två stater. Detta avser då i regel alla former av vägtransporter såväl godstransporter som persontransporter. Till grund för sådana avtal ligger dock inte bara överväganden specifikt gällande transporter och transportförhållanden som sådana. Vid förhandlingar om ett bilateralt vägtransportavtal görs ofta även andra överväganden som av olika skäl är av intresse att beakta vid upprättandet av ett avtal mellan två stater. Det kan här främst röra sig om generella miljöaspekter och övergripande politiska områden såsom handelspolitiska ställningstaganden.

Det är vår bedömning att de bilaterala vägtransportavtal som fortfarande finns mellan Sverige och andra EU-medlemsstater redan nu saknar betydelse i många avseenden. Om det i framtiden kommer att upprättas vägtransportavtal mellan EU och icke-medlemsstater kommer dessa nuvarande avtals betydelse att helt upphöra (jämför bland annat artikel 1.2 i förordningen (EG) nr 1072/2009 och artikel 1.2 i förordningen (EG) nr 1073/2009 där möjligheten att gemenskapen kan komma att träffa sådana avtal omnämns).

Ingåendet eller omförhandlingar av bilaterala avtal kan bedömas ställa höga krav på kunskap inom de övergripande områden, främst politiska och handelspolitiska ställningstaganden samt i miljöfrågor där sådana avvägningar kan uppkomma vid sidan om de rena transportfrågorna.

Även här bör uppmärksammas resultatet av det kommande avgörandet i EU-domstolen som omnämns på s. 20.

Vår bedömning är därför att det inte är lämpligt att Transportstyrelsen ges ett bemyndigande enligt 10 kap. 2 § RF att ansvara eller ta beslut vid förhandlingar om ingåendet av bilaterala vägtransportavtal respektive vid förhandlingar i blandkommissioner.



## **6.2 Den praktiska hanteringen**

Polismyndigheten har ansvaret för att kontrollera att det vid internationella vägtransporter finns och medförs de olika typer av transporttillstånd som krävs enligt olika regelverk eller enligt bilaterala vägtransportavtal. Det kan idag vara svårt att överblicka vilka krav och tillståndsformer som gäller för en viss specifik internationell vägtransport. Viss information kring internationella person- och godstransporter finns idag tillgänglig via Transportstyrelsens webbplats.

När Tullverket ansvarade för hanteringen av tillstånd att utföra internationella godstransporter fanns det i en bilaga till verkets föreskrifter (TFS 1998:36) en förteckning över Sveriges bilaterala vägtransportavtal och de multilaterala avtal som var aktuella. Därmed fanns en officiellt framtagen och tillgänglig källa. I övrigt har sådana sammanställningar även i olika omfattning tagits fram av de branschorganisationerna som berörs av internationella person- respektive godstransporter.

Som konstaterats ovan bedömer vi att det redan idag finns ett tillräckligt bemyndigande att utfärda föreskrifter och allmänna råd vad gäller den praktiska hanteringen av bilaterala och multilaterala vägtransportavtal. Därmed skulle en uppdaterad förteckning kunna hållas i föreskriftsform (i form av en bilaga) till stöd för kontroller på väg.

En ökad tydlighet kan också uppnås på annat sätt. Genom en översyn av den information som finns på vår webbplats kan det bli tydligare vilka krav på tillstånd som gäller för olika former av internationella vägtransporter. Att uppdatera en webbplats bedöms dessutom betydligt mindre krävande än att uppdatera en föreskrift.