

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

6. Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal

Delredovisning av regeringsuppdrag N2015/06815/MRT



Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Syfte med delrapporten	4
1.3 Deluppdragets avgränsning	4
1.4 Genomförande av uppdraget	5
2 TILLSTÅNDSSLAG OCH REGELVERK	6
2.1 Överblick och begreppsdefinitioner	6
2.2 Gällande bestämmelser	6
2.2.1 Internationella vägtransporter inom EES, förordning (EG) nr 1072/2009 och (EG) nr 1073/2009	7
2.2.2 Bestämmelser i YTL om internationella vägtransporter,	7
3 BILATERALA OCH MULTILATERALA AVTAL	9
3.1 Sveriges bilaterala avtal inom vägtransportområdet	9
3.2 Sveriges multilaterala avtal inom vägtransportområdet	10
3.2.1 CEMT-tillstånd	10
3.2.2 ASOR och Interbus, överenskommelser om tillfälliga persontransporter.	10
4 DET FORTSATTA UTREDNINGSSARBETET	12

Sammanfattning

I denna delrapport redogör vi för hur Transportstyrelsen kommer ta sig an uppdraget att utreda hantering och inriktning för Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal. Delrapporten ingår som en del av regeringens uppdrag att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken (N2015/06815/MRT).

Transportstyrelsen kommer att;

- kartlägga Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal, huvuduppgiften i deluppdraget
- jämföra innehållet i dessa avtal och gemenskapslagstiftningens reglering av internationella vägtransporter

Vi ska lägga särskilt fokus vid att överväga om det är motiverat med förändrade villkor i de bilaterala vägtransportavtalen för s.k. tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU eller EES.

I deluppdraget ingår även att se över de formella förutsättningarna för den nuvarande hanteringen av utväxlandet av bilaterala vägtransportavtal och vid behov förslå förändringar av bemyndiganden m.m. för det fortsatta utväxlandet av sådana avtal. Delrapporten innehåller även en kortfattad överblick över olika definitioner och begrepp avseende internationella vägtransporter samt de centrala regelverk som på olika sätt reglerar internationella vägtransporter i Sverige.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Den 1 oktober 2015 gav regeringen Transportstyrelsen i uppdrag (N2015/068115/MRT) att följa upp genomförda reformer och utreda vissa aktuella frågor inom yrkestrafiken. Ett deluppdrag är att Transportstyrelsen ska kartlägga, analysera och vid behov föreslå förändringar beträffande hantering av och inriktning för Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal. Transportstyrelsen ska särskilt överväga om det är motiverat med förändrade villkor för s.k. tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder i EU och EES.

1.2 Syfte med delrapporten

Syftet med denna delrapport är att formulera hur Transportstyrelsen kommer ta sig an deluppdraget och närmare identifiera de frågeställningar som deluppdraget tar sikte på när det gäller olika former av reglering av internationella vägtransporter i Sverige. Delrapporten innehåller vidare en överblick av de centrala regelverk som reglerar internationella vägtransporter i Sverige och en kortfattad beskrivning över vilka typer av internationella tillstånd som finns. Delrapporten innehåller även en avrapportering över vilka åtgärder som hittills vidtagits i deluppdraget.

1.3 Deluppdragets avgränsning

Idag regleras Sveriges internationella vägtransporter genom lagstiftning i form av gemenskapslagstiftning och kompletterande nationell lagstiftning. Till detta kommer att Sverige i bilaterala och multilaterala vägtransportavtal har överenskommelser om internationella vägtransporter med andra stater. Detta gäller såväl stater inom som utanför EU. Merparten av Sveriges bilaterala avtal slöts ursprungligen med början från mitten av 1900-talet och var länge den huvudsakliga regleringen av internationella vägtransporter mellan Sverige och olika stater. Många bilaterala vägtransportavtal har omförhandlats under årens lopp och idag finns bilaterala vägtransportavtal med 24 medlemsstater i EU, 3 EES-stater samt 15 andra stater. Därtill kan nämnas ett multilateralt avtal från 1971 mellan Sverige, Danmark, Norge och Finland.

Transportstyrelsen utväxlade internationella vägtransporttillstånd för 2016 med följande stater; Bulgarien, Estland, Iran, Kazakstan, Kirgizistan, 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 tredjelandstillstånd. För övriga

länder utväxlades det i olika omfattning bilaterala, transit- och tredjelandstillstånd. Med Ryssland och Ukraina utväxlades även tillstånd till tillfällig passagerartrafik.

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

Denna utveckling gör att vi bedömer att vissa delar av de bilaterala vägtransportavtalen numera även regleras i den gemenskapslagstiftning om internationella vägtransporter som införts inom EU. Transportstyrelsen ser det som en huvuduppgift i detta deluppdrag att, baserad på en inledande kartläggning av innehållet i de olika bilaterala vägtransportavtalen, jämföra mellan gemenskapslagstiftningens och de bilaterala vägtransportavtalens reglering vad avser olika former av internationella vägtransporter. Jämförelsen ska i första hand vara inriktad på att bedöma om det finns ”dubbelreglering”.

Vid en sådan analys ska vi särskilt överväga om det är motiverat med förändrade villkor för s.k. tredjelandstransporter till och från Sverige av transportföretag med säte i andra länder inom EU och EES.

I uppdraget ingår vidare att vid behov föreslå förändringar av hantering och inriktning för Sveriges bilaterala och multilaterala vägtransportavtal. Transportstyrelsen avser därför även att analysera de formella förutsättningarna för den nuvarande hanteringen av utväxlandet av de olika vägtransportavtalen och vid behov förslå förändringar vad avser bemyndiganden m.m. för det fortsatta utväxlandet av sådana avtal.

Transportstyrelsen anser också att sådana särskilda bilaterala vägtransportavtal som inte avser tillståndsfrågor vid internationella gods- och persontransporter, t.ex. avtal om taxitrafik och avtal om arbetstider vid vissa vägtransporter, inte ska hanteras inom ramen för deluppdraget.

1.4 Genomförande av uppdraget

Efter att Transportstyrelsen fick uppdraget har vi börjat kartlägga Sveriges bilaterala och multilaterala avtal. Vi har haft kontakter med Näringsdepartementet och Utrikesdepartementet för att säkerställa att Transportstyrelsen har det underlag som behövs. En genomgång av dessa avtal och de olika regelverken inom området har påbörjats för att kunna göra en grundlig kartläggning till slutredovisningen av deluppdraget.

2 Tillståndsslag och regelverk

2.1 Överblick och begreppsdefinitioner

För att kunna bedriva internationella vägtransporter krävs det att transportören har tillstånd för detta. Idag finns det olika typer av tillstånd som en transportör behöver för att kunna bedriva internationella vägtransporter. Transportören ansöker om dessa hos Transportstyrelsen. Här följer en kort definition av begrepp vad gäller typer av transporter samt typer av tillstånd;

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

Transittransport: Transport av gods genom ett land utan att gods lastas på eller lossas av fordonet.

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

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

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.

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.

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.

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.

2.2 Gällande bestämmelser

Inom EU regleras internationella transporter 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 samt i 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.

I 3 kap. yrkestrafiklagen (2012:210) (YTL) finns bestämmelser för internationella vägtransporter.

2.2.1 Internationella vägtransporter inom EES, förordning (EG) nr 1072/2009 och (EG) nr 1073/2009

I förordning (EG) nr 1072/2009 regleras tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg. I 1 kap. artikel 1 regleras förordningens tillämpningsområde. Av artikel 1.1 framgår att förordningen ska tillämpas på internationell godstransport på väg i yrkesmässig trafik inom gemenskapens område. Av intresse för detta deluppdrag, där särskilt fokus ska ske kring en bedömning av tredjelandstransporter, är vidare artikel 1 punkterna 2 och 3. Enligt punkt 2 gäller att vid transporter från en medlemsstat 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 och lossning sker, så länge som nödvändiga avtal inte har ingåtts mellan gemenskapen och det berörda tredjelandet. Enligt punkten 3 så ska i avvaktan på att de avtal som avses i punkt 2 ingås ska förordningen inte påverka

- a) bestämmelser om transport från en medlemsstat till ett tredjeland och omvänt som avses i bilaterala överenskommelser mellan medlemsstater och dessa tredjeländer,
- 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 avreglerade åtgärder medger att lastning och lossning i en medlemsstat utförs av transportföretag som inte är etablerade i den medlemsstaten.

Liknade bestämmelser finns för internationella persontransporter med buss i (EG) förordning nr. 1073/2009.

2.2.2 Bestämmelser i YTL om internationella vägtransporter,

I 3 kap. YTL finns de grundläggande nationella bestämmelserna om internationella vägtransporter. I 3 kap. 1 § definieras internationella vägtransporter som yrkesmässiga transporter på väg av personer eller gods till eller från Sverige eller i transittrafik genom Sverige. Vidare görs en hänvisning till den övergripande gemenskapslagstiftning som finns i förordningarna (EG) nr 1072/2009 och (EG) nr 1073/2009.

Av 3 kap. 2 § YTL framgår att internationella vägtransporter och yrkesmässig trafik utom landet med fordon som är registrerade i Sverige får bedrivas endast av den som har tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik enligt YTL. Vidare anges i 3 kap. 3 § YTL att det på grund av en överenskommelse mellan Sverige och annan stat kan det vid trafik som avses i 2 § krävas särskilda tillstånd för transport av personer eller gods med fordon som är registrerat i Sverige (transporttillstånd). Med transporttillstånd i denna paragraf avses de bilaterala och multilaterala avtal som Sverige har med annan stat. Även 3 kap. 4-5 §§ innehåller krav på särskilda tillstånd vid transporter i Sverige med fordon som är registrerade i utlandet beroende på om det föreligger någon överenskommelse om vägtransporter mellan berörda stater.

3 Bilateral och multilaterala avtal

3.1 Sveriges bilaterala avtal inom vägtransportområdet

Sedan mitten av 1900-talet har fungerande transporter utgjort en förutsättning för Sveriges strävan mot en ökad fri handel med olika länder. Olika regelsystem kan i olika avseenden ha utgjort ett hinder mot denna strävan. Bilateral avtal som reglerar den internationella person- och godstrafiken har därför slutits mellan Sverige och de flesta stater i Europa, men även med andra stater. Dessa avtal kan dock i sig innebära en begränsning i utbytet av transporter mellan vissa stater genom krav på tillstånd och kvotering av tillstånden samt genom en koppling till särskilda miljökrav på de fordon som används.

De bilaterala vägtransportavtalen ingås av regeringen och ingår i Sveriges internationella överenskommelser (SÖ). Sedan 2009 är Transportstyrelsen den myndighet som ansvarar för det praktiska genomförandet av utbytet mellan avtalsparterna genom en årlig utväxling av det antal tillståndsförmulär som framgår av tillämpligt bilateralt vägtransportavtal med respektive stat. Tidigare har dåvarande Transportrådet samt Tullverket haft olika former av ansvar i denna hantering.

Genom möten mellan s.k. blandkommissioner kan ingångna vägtransportavtal mellan två stater omförhandlas, t.ex. vad gäller förändring av antalet tillstånd i olika former som ska utväxlas och med omförhandling av de miljökrav som ska ställas på de fordon som ska användas i de internationella transporter mellan de avtalslutande staterna.

Till och med utväxlandet av 2012 års bilaterala vägtransportavtal behövdes ett årligt särskilt regeringsbeslut för varje stat oavsett om någon förändring i de antal tillstånd som utväxlades skett eller inte.

Från och med utväxlandet av 2013 års bilaterala vägtransportavtal har Transportstyrelsen, genom de formuleringar som infördes i regeringsbeslutet (2011-12-01) enligt föregående stycke, bemyndigats att årligen utväxla samma antal tillstånd för tredjelandstransporter som föregående år, så länge inget annat beslutats av regeringen.

Det finns däremot inte något mer grundläggande bemyndigande – i t.ex. Transportstyrelsens instruktion eller i annan förordning – för handläggning av frågor om utväxling av bilaterala vägtransportavtal.

3.2 Sveriges multilaterala avtal inom vägtransportområdet

Förutom att Sverige har bilaterala avtal med annan stat, och ett multilateralt avtal med de nordiska länderna, se avsnitt 1.3, är Sverige anslutet till tre mer övergripande multilaterala avtal om internationella vägtransporter.

3.2.1 CEMT-tillstånd

2006 bildades Internationellt Transport Forum (ITF) som har sina rötter i ECMT/CEMT (European Conference of Ministers of Transport/Conférence Européenne des Ministres des Transports) vilket är en internationell organisation som bygger på ett avtal mellan medlemsstater. ECMT är idag den juridiska kärnan i ITF och är en sammanslutning av 57 stater. Målsättningen är att förenkla och effektivisera inom området för internationella transporter.

Inom området för vägtransporter är ITFs huvudsakliga uppgift att hantera det multilaterala kvotsystemet för godstrafiktillstånd. Kvotsystemet berättigar transportörer att köra fritt i hela medlemsområdet utan att medföra tillstånd enligt de bilaterala avtalen. Av de 57 stater som är medlemmar i ITF deltar 43 stycken i kvotsystemet. Kvoten, det vill säga antalet tillstånd som är tillgängliga varje år för en medlemsstat, bygger på ett uträknande som transportministrarna godkänt. Transportörer kan med ett CEMT-tillstånd genomföra ett obegränsat antal bilaterala, transit- och tredjelandstransporter¹, men inte cabotage, mellan samtliga medlemsstater. En av grundtankarna i CEMT är att främja transporter med säkra och miljövänliga fordon, ett led i det är att man klassificerat fordonen i sex olika miljöklasser.

För transportörer som endast transporterar flyttgods finns särskilda så kallade CEMT-flyttgodstillstånd och som inte är indelade efter fordonets miljövänlighet och säkerhet.

CEMT-tillståndet utfärdas i transportörens hemland av behörig myndighet. I Sverige ligger ansvaret sedan 2009 på Transportstyrelsen.

3.2.2 ASOR och Interbus, överenskommelser om tillfälliga persontransporter.

Även när det gäller beställningstrafik, tillfälliga persontransporter på väg med buss, utanför EU/EES området, har Sverige ingått en överenskommelse om en utveckling av sådana internationella transporter. Detta regleras i två överenskommelser, ASOR från 1982 och Interbus från 2001, vari bestämmelser om användande av färdblad/kontrolldokument finns. Merparten av de avtalsslutande parterna i dessa överenskommelser är idag medlemmar i EU och EES.

¹ Tredjelandstransporter menas i detta avseende länder som inte är anslutna till EU/EES

För Ryssland och Ukraina utväxlas det årligen tillstånd för tillfällig passagerartrafik. Bestämmelser om tillfällig persontransport på väg inom EU regleras sedan 2009 i förordning (EG) nr 1073/2009.

4 Det fortsatta utredningsarbetet

Det fortsatta utredningsarbetet består inledningsvis i att finna lämpliga arbetsformer för att jämföra avtalens innehåll i förhållande till bestämmelserna i gällande regelverk inom EU. Som framgår av formuleringen i regeringsuppdraget kommer en särskild fokus att vara att se över och analysera förändringar av villkoren vad gäller de s.k. tredjelandstransporterna till och från Sverige samt att se över hur ett bemyndigande att ansvara för vägtransportavtal kan utformas.