


PM

Bilaga 2

Förslag till svensk tillämpning av begreppet ”Tillfällig” vid vägcabotage



PM

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning av förslaget	3
2.	Uppdraget.....	3
2.1	Inledning	3
2.2	Arbetsgruppen	3
2.3	Syfte	4
2.4	Metod	4
3.	Cabotage	4
3.1	Cabotagets utveckling	4
3.2	Vägcabotagets omfattning	5
3.3	Lagstiftning om cabotage.....	5
3.4	EU-kommissionens tolkningsmeddelande	6
4.	Problembeskrivning	8
4.1	Definition av "tillfälligt"	8
4.2	Enskilda länders tolkningar.....	8
4.3	Faktabrist om cabotage i Sverige	9
4.4	Brist på konstruktiv debatt	9
4.5	Ingen praxis och inga prejudikat	10
4.6	Cabotage och konkurrens.....	10
5.	Ett annat lands tolkning - Storbritannien	11
6.	En svensk tolkning och tillämpning.....	12
6.1	Vägverkets riktlinjer för tolkning	12
6.2	Begreppet vägcabotage	13
6.3	Begreppet "tillfällig"	14
6.4	Kontroll	14
Bil.1	Förteckning över lagar och förordningar	16

PM

1. Sammanfattning av förslaget

I avvaktan på att Europas gemensamma transportmarknad blir helt integrerad, är den svenska inställningen att transportföretag som vill utföra inrikes godstransporter på annat än tillfällig basis i Sverige ska etablera sig här och följa det regelverk som föreskrivs i Sverige.

Tillfälliga inrikes godstransporter (benämnt cabotage¹) får utföras baserat på ett gemenskapstillstånd och att det finns ett internationellt transportuppdrag som börjar eller slutar i Sverige alternativt en transport enligt bil. 2 till Rådets förordning (EEG) nr 881/92 (I denna bilaga redovisas typer av transporter som är undantagna från skyldigheten att ha gemenskapstillstånd eller annat transporttillstånd). Detta ska utgöra den enda omständigheten för att ett fordon med stöd av ett utländskt trafiktillstånd ska kunna befinna sig i Sverige för att utföra cabotage. I samband med denna transport får det utlandsbaserade företaget utföra cabotage i Sverige under högst 10 kalenderdagar under en 30-dagarsperiod. Dessa transporter ska ha en tillfällig karaktär d.v.s. de får ej vara regelbundna eller permanenta med samma transportköpare i grunden.

2. Uppdraget

2.1 Inledning

Regeringen har gett Vägverket i uppdrag att till den 1 oktober 2005 ”analysera vissa frågor om efterlevnad och kontroll av gällande bestämmelser för yrkesmässig godstrafik mm.”² Vidare skall Vägverket se över möjligheten att i Sverige upprätta riktlinjer för tolkning av vad som avses vara lagligt cabotage utifrån EG-kommissionens tolkningsmeddelande av den 12 november 2004. Denna rapport är därför en del i avrapporteringen av regeringsuppdraget.

Regeringsuppdraget omfattar enbart yrkesmässig godstrafik. Vägverkets strategiska plan omfattar såväl gods- som persontransporter. Verket har därför i tillägg till regeringsuppdraget lagt till persontrafiken för genomlysning eftersom Vägverket bedömer att även denna delvis omfattas av samma problem som godstrafiken. Dock förekommer mellan persontransporter och godstransporter väsentliga skillnader i lagstiftningen om cabotage, varför cabotage inom persontransporter behandlas i ett annat dokument.

2.2 Arbetsgruppen

Detta dokument har tagits fram i samråd mellan Vägverket och Tullverket med följande representation:

- Hans Eriksson, Vägverket
- Lars Andersson, Vägverket
- Klas Rehnberg, Vägverket
- Mikael Bergström, Tullverket

¹ Begreppet cabotage är definierat i Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 som en yrkesmässig tillfällig inrikes godstransport

² Regeringsbeslut 2004-12-02, N2004/9121/TP

PM

Förutom dessa representanter från statliga myndigheter ingick in arbetsgruppen, Anders Åhrman, konsult från Balanz AB, och Anders Bagge, konsult på Vägverket genom Proffice.

Arbetet har genomförts under perioden april–september 2005. En föredragning av förslaget har också skett vid seminarier den 8 juni och 30 augusti med olika företrädare för godstransportnäringen och berörda myndigheter.

2.3 Syfte

Syftet med detta dokument är att presentera ett förslag till en tolkning av begreppet cabotage med särskild hänsyn till vilka kriterier som ska vara uppfyllda för att transporten ska betraktas som tillfällig. Tolkningen är i sig inget förslag till ändringar i svensk lagstiftning utan skall utgöra riktlinjer för tolkning av vad som avses vara lagligt cabotage dock kan en del regelförändringar behöva utföras för att förenkla kontroll och lagföring.

2.4 Metod

Detta dokument grundar sig inte på någon vetenskaplig undersökning om cabotaget i Sverige. Någon sådan studie har det varken funnits tid eller resurser till att genomföra. Den statistik om cabotagets omfattning som presenteras har hämtats från EUs statistikbyrå Eurostat. Vidare har en dialog förts med bl.a. Sveriges Åkeriföretag, Transportarbetareförbundet, Konkurrensverket, Länsstyrelser och Polis för att höra deras synpunkter. Med utgångspunkt i statistiken, regelverket och diskussionerna har arbetsgruppen formulerat ett förslag till riktlinjer för tolkning av vad som anses vara lagligt cabotage.

3. Cabotage

3.1 Cabotagets utveckling och syfte

Begreppet cabotage kommer från franskans ”caboter”, som betyder att idka kustfart, att segla från en hamn till en annan utan att gå ut på öppet hav. Från att bara ha gällt sjöfart har begreppet sedan blivit accepterat inom både flyg- och vägtrafik och har blivit synonymt med inrikes transporter. På senare tid har det förändrats ytterligare och innebär idag inrikes transporter utförda av utländska transportörer. De tidsspecifika aspekterna som inom EU avgör om cabotaget är tillåtet eller inte är enligt Vägverkets uppfattning en konstruktion som uppstått efter avvecklingen av gemenskapskvoter för cabotage. Det är en kompromiss, nödvändig för att möjliggöra tillhandahållande av tjänster på den gemensamma fria europeiska marknaden, men samtidigt tillåta länderna att värna sin etableringsrätt och undvika alltför snabba och därmed onödigt smärtsamma förändringar i medlemsländernas ekonomiska och sociala strukturer till följd av EU-medlemskapet.

Sedan 1998 finns inte längre några begränsningar för tillfälliga inrikes vägtransporter, vägcabotage, bland de så kallade EU15-länderna. Fordon från det ”gamla” EU (15 stater) eller från Cypern, Malta eller Slovenien kan enligt Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 utföra cabotage. Fordon från EU-staterna Estland,

PM

Lettland, Litauen, Tjeckien och Slovakien får utföra cabotage först efter den 1/5 2006 och fordon från Polen och Ungern får vänta ytterligare ett år. Fordon från andra länder, exempelvis från Ryssland eller Rumänien, kan få rätt att köra inrikestransporter efter det att en bilateral överenskommelse mellan Sverige och staten i fråga tecknats.

Syftet med cabotage är att effektivisera godstransporterna över nationsgränserna genom att öka fordonens kapacitetsutnyttjande. Lastbilar skall inte köras utan last vid returesor. Detta bidrar även till en mindre miljöpåverkan genom att färre transporter utförs. En förutsättning för detta är att den utländske transportören ges möjlighet att under en viss tid befinna sig i landet för att få en återtransport och under tiden kunna utföra cabotage. Möjligheten att utföra cabotage medför att de inhemska åkeriföretagen utsätts för konkurrens vilket är positivt för transportköparna och i slutänden konsumenten.

3.2 Vägcabotagets omfattning

Enligt Eurostat uppgick det totala cabotaget av godstransporter inom EU, exklusive Grekland, 2003 till ca 11,7 miljarder tonkilometer, vilket var en ökning med ca 5,4 procent jämfört med 2002. Cabotaget utgjorde trots det mindre än en procent av transporterna inom EU. Enligt den senaste Eurostatrapporten³ på området var Nederländska åkare de mest aktiva inom cabotage, följda av Luxemburg, Belgien och Tyskland⁴. Snabbast växte cabotage utfört av åkare från Nederländerna, Spanien och Portugal.

Svenska lastbilar utförde enligt Eurostat 2003 cabotage utomlands på 230 miljoner tonkilometer och samma år uppgick cabotaget inom Sverige till drygt 255 miljoner tonkilometer. Det totala inrikes transportarbetet med svenska lastbilar år 2003 var ca 31,5 miljarder tonkilometer. Det innebär att cabotaget i Sverige motsvarar ungefär 0,8 procent av det totala inrikes transportarbetet. Nästan hälften av cabotaget i Sverige utförs av tyska åkare. Nederländska och danska åkare står för nästan hela den andra halvan. Svenska åkares cabotage sker främst i Tyskland och Norge. Eurostats siffror om cabotage kommer ursprungligen från Statens Institut för KommunikationsAnalys, SIKA, som är en av de svenska myndigheterna med statistikansvar gällande trafiken.

3.3 Lagstiftning om cabotage

För vägcabotage vid godstransporter är två förordningar centrala. Den första är Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade. Den andra är Rådets förordning (EEG) nr 881/92 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier.

I Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 står att varje vägtransportföretag, som enligt Rådets förordning (EEG) nr 881/92 innehar ett gemenskapstillstånd för

³ Eurostatrapport 7/2005 ”Trends in road freight transport up to 2003” och www.europa.eu.int/comm/eurostat/

⁴ Det finns siffror för 2004 på Eurostats hemsida, men uppgifter saknas för i sammanhanget viktiga länder som Nederländerna, Österrike och Storbritannien. Jämförbarheten prioriteras och därför redovisas siffror från 2003.

PM

internationell yrkestrafik, har rätt att utföra tillfälliga inrikes transporter i ett annat land utan att ha säte i eller vara etablerat i landet.

Det innebär alltså att om ett vägtransportföretag har tillstånd att köra yrkesmässigt i ett medlemsland ska det också tillfälligt kunna göra det i ett annat.

För att de ovan nämnda rådsförordningarna ska kunna tillämpas i Sverige måste EG-reglerna kompletteras med nationella rättsakter. För att reglera vissa förhållanden i anslutning till Rådets förordningar (EEG) nr 881/92 och (EEG) nr 3118/93 har Sveriges regering antagit SFS 1998:786 Förordning om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Den fastställer att behörig myndighet enligt Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 är Tullverket samt att polisman är den behörige kontrollanten.

Tillkomsten av förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är ett problem med avseende på kontroller eftersom det inte längre är yrkestrafiklagen (SFS 1998:490) som reglerar kontroll av cabotage och påföljder vid brott mot lagen. Problemet består i att förordningen om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) har lägre straffsatser än yrkestrafiklagen (1998:490), som har fängelse med i straffskalan. Detta innebär att kontrollerande myndighet har möjlighet att använda tvångsåtgärder i samband med förundersökning i brottmål, vilket saknas i förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)

Påföljden för den som utför inrikes godstransporter i strid med förordning (EEG) 3118/93 är böter. Ett beställaransvar finns om ett företag som beställt transporter känt till eller haft skälig anledning att anta att tillstånd saknas i strid med lagstiftningen. Utöver bötesstraffet framgår det att när ett utländskt åkeriföretag på detta sätt bryter mot förordningen får en polisman eller tulltjänsteman hindra fortsatt färd samt medge att fordonet omedelbart förs ut ur Sverige.

Penningbot kan också ådömas för vissa brott enligt förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Dessa finns ej upptagna i Riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot varför föreläggande om ordningsbot ej kan utfärdas av polisman.

3.4 EU-kommissionens tolkningsmeddelande

EU-kommissionen kom i början av 2005 med sitt tolkningsmeddelande av den 12 november 2004 om den tillfälliga karaktären hos vägcabotage inom varutransporter (2005/C 21/02). Orsaken var de problem som funnits med tolkning och tillämpning av begreppet tillfälligt i Rådets förordning (EEG) nr 3118/93.

Kommissionens använder i sitt tolkningsmeddelande tre domar från EG-domstolen som bedömningsunderlag för sin tolkning. I Gebhart-domen från 1995

PM

säger domstolen att om en tjänst är tillfällig eller inte ska bedömas enbart utifrån tjänstens varaktighet utan också utifrån hur ofta den ägt rum, dess regelbundenhet och kontinuitet. I Andreas Hoves-domen från 2002 kom rätten fram till att cabotage till karaktären är en tidsbegränsad verksamhet som inte kräver att utövaren har ett säte eller är etablerad i landet. Domstolen förtydligar också att det inte går att bedöma om verksamheten är tillfällig bara genom att se på hur länge den pågått. Frekvens, regelbundenhet och kontinuitet måste också tas med i bedömningen. I Schnitzer-domen från 2003 säger domstolen att varken regelbundenheten, frekvensen eller kontinuiteten räcker som enda kriterium för att bedöma om en tjänst tillhör det fria tillhandahållandet av tjänster eller till etableringsrätten.

De fyra kriterierna varaktighet, frekvens, regelbundenhet och kontinuitet är enligt kommissionen en bra grund för att analysera om en verksamhet ska räknas som tillfällig eller permanent.

I tolkningsmeddelandet finns också förklaringar till kriterierna.

- Varaktigheten är den tidsrymd som en aktör utför cabotage.
- Den är knuten till frekvensen, som beskrivs som antalet cabotageuppdrag per månad eller år.
- Regelbundenheten beskriver om företaget utför cabotageuppdragen sporadiskt eller regelbundet. Det är viktigt att ta hänsyn till hur tillfälliga kontakterna med kunderna är.
- Kontinuitet betyder att ett företag under en period bara utför cabotageuppdrag. Det är då viktigt att ta reda på om uppdragen är permanenta.

Enligt tolkningsmeddelandet är en acceptabel tidsrymd för cabotage en eller två månader om den tillämpas från fall till fall. Efter det bör fordonet under normala omständigheter återvända till det land där det är registrerat och cabotage skulle inte längre vara tillåtet. Kommissionen utelämnar en formulering om hur lång tid som ska gå till nästa period på en eller två månader kan påbörjas. Den gör också klart att medlemsstaters egna definitioner av de fyra kriterierna kommer att granskas av kommissionen.

Förutom de fyra kriterierna finns exempel på andra faktorer att ta hänsyn till. Vem som organiserar uppdragen, varifrån de utgår och antalet lastbilar en aktör använder är också av värde för bedömningen.

Kommissionen säger också att det är mycket svårt att ha en automatisk tillämpning av regler vid vägcabotage och avstår därför från att fastställa generella och automatiskt tillämpbara kriterier. Det framgår att kommissionen avråder medlemsländer från sådana formuleringar eftersom de inte kommer att godkännas. Cabotage skall bedömas från fall till fall.

Kommissionens tolkningsmeddelande har mötts av kritik från såväl transportnäringen som myndigheter. Kritikerna anser att den för att definiera ett svårt begrepp använt sig av ännu fler svåra begrepp. De tycker därför att tolkningen inte inneburit några förändringar utan att cabotagebegreppet är lika otydligt som innan.

PM

4. Problembeskrivning

4.1 Definition av "tillfälligt"

Begreppet "tillfälligt" kommer i sammanhanget med cabotage från EG: s Romfördrag, kapitel 3, artikel 50, 3: e stycket om det fria tillhandahållandet av tjänster. Problemet är att något förtydligande inte finns. För att en verksamhet ska utgöra fritt tillhandahållande av en tjänst, utan krav på etablering i landet där tjänsten utförs, ska den enligt EG-rätten vara tillfällig. I den stund den blir permanent faller den i stället under etableringsrätten. Nationell lagstiftning, som begränsar tiden som en aktör kan utöva en tjänst, tvingar då aktören att, när tidsgränsen nåtts, antingen upphöra med tjänsten eller etablera sig. Det minskar rättigheten att fritt tillhandahålla tjänster. På så sätt kan man säga att redan regeln om att cabotage skall vara tillfälligt i sig begränsar den fria rörligheten och därmed den fria marknaden.

För att marknaden ska fungera bra och under rättvisa villkor är det viktigt att poängtera att transportföretagen har rätt att få veta hur länge de kan utföra cabotage. Medlemsstaterna måste också få skydda sin marknad mot företag som agerar permanent på marknaden men som ger sken av att utöva tillfällig verksamhet och därför undandrar sig landets etableringslagstiftning.

4.2 Enskilda länders tolkningar

Som svar på de otydligheter som förekommit har ett fåtal länder gått längre än gemenskapens skrivningar om vägcabotage och gjort egna tolkningar av de kriterier som avgör om cabotaget är lagligt eller inte. Det skedde innan kommissionen lämnade sin tolkning. Tolkningarna är olika i de olika länderna och det är också kontrollmetoderna vilket på sikt kan innebära problem om alla länder gör sina egna, olika tolkningar.

Grekland införde 1998 en tidsgräns på två månader per år för andra medlemsstaters vägcabotage. Kommissionen ingrep och tidsgränsen togs bort men ersattes av en tolkning av begreppet "tillfällig" i fyra punkter där det bland annat sägs att företaget ska kunna visa att fordonet lämnat Grekland vid en viss tidpunkt och minst en gång per månad.

Frankrike införde 2002 en bestämmelse om att alla fordon som i över en vecka utan avbrott utför cabotage i Frankrike har brutit mot lagstiftningen. Denna hårda begränsning avskaffades efter att kommissionen uppmärksammat fransmännen på att den inte var tillåten eftersom den var alltför rigid. Sedan den 13 november 2004 gäller nya regler i Frankrike. De säger att cabotage bara får utföras under en sammanhängande period om 10 dagar eller sammanlagt totalt 15 dagar under en 60-dagars period.

Storbritannien och Nordirland gick 2002 ut med sin tolkning av begreppet tillfällig. En av punkterna var att det utländska transportföretaget måste kunna visa att fordonet lämnat landet minst en gång per månad.

PM

I Italien begränsades i april 2004 cabotaget till att vara 15 dagar per månad och max fem dagar i följd. Dessutom måste transportörerna föra bok över alla sina cabotageuppdrag i Italien.

4.3 Faktabrist om cabotage i Sverige

Ingen svensk myndighet har gjort någon ordentlig undersökning av vare sig det cabotage som utländska åkare utför i Sverige eller det som svenska åkare kör i utlandet. På myndigheten som är behörig i cabotagefrågor, Tullverket, vet man att cabotage förekommer men det har hittills inte varit ett prioriterat område för kontroll. Därför vet man inte hur vanlig förekomsten är. Det man vet är att regeln om Gemenskapstillstånd följs i stor utsträckning. Inte heller för polisen har cabotage varit någon prioriterad fråga. Reglernas otydlighet har dessutom gjort det svårt för polisen att bedöma om det vid en given situation rör sig om lagligt eller olagligt cabotage. Kombinationen av dessa två faktorer har inneburit att inga fall hittills bötfällts eller prövats.

Anledningen till faktabristen är att cabotage inte har varit någon prioriterad fråga. Man har på så vis hamnat i ett *status quo* där låg prioritet lett till bristande fakta men där fakta är nödvändigt för att man ska få en konstruktiv diskussion i frågan. Resultatet har blivit att debatten om cabotage sällan är särskilt saklig utan ofta bygger på allmänna uppfattningar eller uppmärksammade enskilda händelser.

Bristen på långtgående oberoende undersökningar har också gjort att transportnäringsenheten ifrågasatt den lilla statistik som finns. Företrädare för åkeribranschen och fackliga representanter hävdar att den tillgängliga statistiken underskattar cabotagets verkliga omfattning men de har själva inga andra siffror på dess omfattning. De säger att utländska åkerier inte har någon anledning att svara sanningsenligt på de frågor som den statistiksamlade myndigheten ställer om cabotage. Det faktum att cabotage som utförs i Sverige innebär att åkaren är momspliktig i Sverige menar de också utgör ett skäl för utländska åkare att inte rapportera sina uppdrag. De säger också att cabotage har olika stort genomslag på olika delmarknader och i olika regioner. Enligt Sveriges Åkeriföretag är konkurrensen från utländska åkare på inrikes transporter, alltså cabotage, störst inom inrikes linjetrafik och dragbilstransporter. Branschorganisationer framför att cabotage är vanligare i gränsnära områden i södra, västra och norra Sverige än i övriga delar av landet.

4.4 Brist på konstruktiv debatt

Vid de diskussioner som förts under arbetets gång har några argument varit återkommande. Den vanligaste invändningen mot cabotage är att konkurrensen blir skev när utländska åkare får utföra inrikes transporter. Argumenten är här egentligen desamma som de som förekommit inom exempelvis byggsektorn. Utländska företag har lägre kostnader och har därmed en konkurrensfördel gentemot svenska åkerier. De har också andra villkor för att få yrkestrafiktillstånd och andra för tillsyn och kontroll av dessa. Ett annat är argumentet om regelefterlevnad. Enligt det har kontrollerande myndigheter inte någon möjlighet att genomdriva sanktioner när en utländsk förare begår ett regelbrott i Sverige vilket ytterligare snedvrider konkurrensen när regler som gäller svenska åkare i

PM

praktiken inte gäller utländska. Det argumentet är egentligen inte specifikt för cabotagetrafik utan gäller även internationella transporter och transporter i transit.

Huvudargumentet för cabotage är just den ökade konkurrensen och effektiviteten. Fler aktörer ger ett större utbud som ger lägre priser och tvingar fram effektivare transporter från de företag som vill behålla sin plats på transportmarknaden men kan även ge en överetablering som i sig kan medföra förhöjda trafiksäkerhetsrisker. I slutändan innebär det bättre villkor för övriga näringar i landet, vilket stärker deras konkurrenskraft vilket borde leda till lägre priser för konsumenterna. Ett annat tungt vägande argument är att med cabotage behöver utländska lastbilar inte gå tomma inom Sveriges gränser. Tomma lastbilar innebär lägre kapacitetsutnyttjande och därmed onödiga utsläpp.

4.5 Ingen praxis och inga prejudikat

Utöver osäkerheten för aktörerna ger bristen på en tydlig definition också en osäker grund för rättspraxis. Kriterierna för vad ”tillfälligt” egentligen betyder är så vagt formulerade att det är svårt för rättsliga instanser att ta upp och driva ärenden.

Sveriges Åkeriföretag polisanmälde ett företag för att ha anlitat tyska och finska åkerier men förundersökningen lades ned efter ett par månader.

4.6 Cabotage och konkurrens

Bilden av konkurrensen inom transportnäringen i Sverige är splittrad. Det går egentligen inte att tala om transportnäringen som en homogen näring. Som i många andra branscher sker en kontinuerlig specialisering vilket har lett till framväxten av en mängd delmarknader med aktörer som är aktiva inom en eller flera av dessa. Dessutom är marknaden geografiskt uppdelad. Följaktligen varierar också graden av konkurrens på de olika marknaderna och i olika delar av landet. Inom transportförmedling sker en ökad koncentration, eftersom ett fåtal stora speditörer alltmer dominerar området. Samtidigt växer åkerierna i termer av antal anställda och antal bilar.

En tydligare definition av begreppet ”tillfällig” kan ur konkurrenshänseende få olika effekter på olika delmarknader i Sverige. En hårdare tolkning av begreppet ”tillfällig” i samband med cabotage kan innebära att vi ur transportköparens perspektiv inte får in konkurrens på delmarknader där ytterligare sådan är önskvärd, för att få effektivare transporter till ett lägre pris. Höga kostnader för transport innebär högre priser genom hela värdekedjan som i slutändan också innebär högre priser för slutkonsumenten och sämre konkurrenskraft för svenska företag för sina produkter på världsmarknaden. En hård tolkning kan också medföra att transportföretag från andra medlemsländer inte tar cabotageuppdrag och därmed i onödan kör långa sträckor på svenska vägar utan last. Det är dåligt ur miljö-, företags- och därmed samhällsekonomisk synvinkel.

PM

5. Ett annat lands tolkning - Storbritannien

Storbritannien införde 2002 riktlinjer för hur begreppet ”tillfälligt” ska tolkas i samband med vägcabotage⁵. Brittiska åkare hade då länge upplevt att utländska åkerier utnyttjade vagheten i bestämmelserna och skaffade sig konkurrensfördelar. Myndigheterna tyckte i sin tur att det var svårt att upprätthålla lagar och regler om exempelvis skatter och avgifter. Storbritannien ansåg därför att det var viktigt att få till stånd en definition. Problemet var att hitta en kompromiss mellan att inte gå emot utvecklingen av en gemensam marknad men att samtidigt kunna upprätthålla brittisk lagstiftning och inte låta utländska åkare få konkurrensfördelar gentemot brittiska.

Storbritanniens tolkning av ”tillfällig” blev (fritt översatt)⁶:

- Ett utländskt transportföretags aktiviteter får under inga omständigheter vara permanenta, frekventa eller försiggå regelbundet eller kontinuerligt.
- Om ett utländskt företags fordon är inblandade i cabotage och aldrig lämnar landet är det en överträdelse av reglerna
- Aktiviteterna måste utföras vid enstaka tillfällen och med längre och oregelbundna mellanrum
- Företaget måste kunna bevisa att fordonet lämnat landet minst en gång per månad.

Departementet förde under arbetet med tolkningen hela tiden en dialog med kommissionen och fick till slut tecken av kommissionen på att deras definition var godkänd. De hade dessförinnan diskuterat med kommissionen om att göra tillägg till Rådets förordning (EEG) nr 3118/93 om strikta regler kring cabotagets tillfälliga natur men kom fram till att det var bättre att ge instruktioner till sina myndigheter och till de kommersiella aktörerna.

Det brittiska resonemanget var att lagstiftning skulle ge en alltför rigid bestämmelse. Man överläter därför till domstolarna att besluta från fall till fall, i enlighet med EGs regelverk.

Arbetet med upprätthållandet av reglerna går till så att när någon misstänks bryta mot regeln om en månad, kan kontrollerande myndigheter kräva att se all dokumentation av åkarens verksamhet i Storbritannien. Att granska fraktsedlar är ett sätt. Ännu effektivare, för att bestämma hur länge ett fordon varit i Storbritannien, är att titta på biljetter från färja eller tåg eftersom Storbritannien bara kan nås med båt eller via tågtunnel. Om tidsgränsen brutits kan ärendet föras till domstol. Det är då upp till myndigheterna att samla bevis i ärendet.

Väl i domstol innebär den flexibla definitionen enligt DFT att ett företag mycket väl kan bryta mot regeln om en månad men ändå bedömas som utövare av cabotage på grund av att de transporter det utövat uppfyller andra kriterier om

⁵ För att få en inblick i ett annat lands arbete med cabotagedefinitioner intervjuades Gerry Sreenan vid Department For Transport, DFT. Intervjun genomfördes på telefon 2005-05-18

⁶ Enligt ett meddelande som gick ut till alla andra medlemsländer den 6 september 2002. Meddelandet skickades till svenska näringsdepartementet.

PM

tillfällighet. På samma sätt kan någon som befunnit sig i Storbritannien i två veckor bedömas ha brutit mot lagen om han upprättat ett kontrakt eller kör regelbundna rutter med korta avbrott för att åka över gränsen.

Ännu finns inga brittiska prejudikat. Enligt DFT verkar branschen, såväl inhemska som utländska åkare, ha accepterat reglerna och följer dem. De säger att instruktionerna har varit uppskattade eftersom de minskat irritationen och förbättrat stämningen såväl mellan myndigheter och näring, som inom näringen.

Branschen i Storbritannien är av en annan åsikt. De menar att kontrollerna inte alls fungerar och att problemen från tiden innan riktlinjerna finns kvar. De skulle vilja se mer och hårdare reglering för att få bukt med de problem med konkurrens på olika villkor som enligt deras mening kvarstår.

6. En svensk tolkning och tillämpning

Enligt yrkestrafiklagen krävs tillstånd för att ställa fordon med förare mot betalning till allmänhetens förfogande. Vidare gäller särskilda bestämmelser för internationella transporter inom Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES). De bestämmelser som åsyftas är EGs lagstiftning om yrkestrafik och förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Dessa är tillämpliga vid internationella transporter.

Grunden för att tillåta cabotage är att innan införandet av en gemensam transportpolitik skapa möjligheter för transportörer att i samband med internationella transporter utnyttja fordonets kapacitet för cabotage i värdlandet. Detta för att skapa förutsättningar för en effektivare transportmarknad med mindre miljöpåverkan och ökad konkurrens. Mot bakgrund av detta har Vägverkets utgång från att endast ett internationellt transportuppdrag kan ligga till grund för att en innehavare av ett utländskt trafiktillstånd utför yrkesmässiga tillfälliga inrikes godstransporter, cabotage.

6.1 Vägverkets riktlinjer för tolkning

Ur ett myndighetsperspektiv kan Vägverket endast ha synpunkter och verka för att konkurrensen sker på lika villkor utifrån vad som föreskrivs av trafiklagstiftning, trafiktillstånd, sanktioner, tillsyn och kontroll i frågor som rör trafiksäkerhet och trafikrelaterad miljö, förarsociala och konkurrensneutralitet. Frågor som rör nivåer på sociala avgifter, utsläppsskatter och som i grunden handlar om Sveriges näringslivspolitik ligger inte i första hand på Vägverkets bord.

Vägverkets syn på problemet med cabotage är att regler i andra länder kan styra fordon och förare som är verksamma i vårt land genom nationella regelverk från hemlandet avseende t.ex. förarnas behörighet och företagets vandel. Därmed skapas olika förutsättningar för svenska och utländska företag. Ett ytterligare problem är att tillsyn och kontroll försvåras. Det handlar då om under vilka förutsättningar och vilken tid som man får köra på delar av sitt eget regelverk i ett annat lands inrikestransporter.

PM

Tydligare regler bör minska risken för missförstånd och ge möjligheter till ett cabotage som sker på de premisser som är tänkt.

6.2 Begreppet cabotage

Grunden för att tillåta cabotage är att skapa möjligheter för effektivare transporter och en fri transportmarknad inom EU. Skälen för att begränsa cabotaget är att under en övergångstid värna om den egna transportsektorn så att den inte slås ut av olikheter mellan länder som sektorn inte rör över t.ex. skatter, avgifter, regelverk och sanktionsnivåer.

Utdrag ur Rådets förordning (EEG) nr 3118/93:

Artikel 1

1. Transportföretag som utför yrkesmässiga transporter på väg och som innehar det gemenskapstillstånd som avses i förordning (EEG) nr 881/92, och vars förare, om han är medborgare i tredje land, innehar ett förartillstånd enligt villkoren i den förordningen, skall ha rätt, enligt de villkor som fastställts i denna förordning, att utföra yrkesmässiga tillfälliga inrikes godstransporter, nedan kallat "cabotage" i en annan medlemsstat, nedan kallad "värdmedlemsstat" utan att ha säte i eller på annat sätt vara etablerat i den staten.

De typer av transporter som är undantagna från skyldigheten om att ha gemenskapstillstånd eller annat transporttillstånd regleras av Rådets förordning EEG 881/92, bilaga 2. De transporter som per definition inte är klassat som yrkesmässiga omfattas heller inte av regelverket för cabotage.

Den svenska hållningen i frågan och definitionen av begreppet "tillfällig" vid cabotagetransporter bör vara:

I avvaktan på att Europas gemensamma transportmarknad blir helt integrerad, är den svenska inställningen att transportföretag som vill utföra inrikes transporter i Sverige ska etablera sig här och följa det regelverk som föreskrivs i Sverige.

Tillfälliga inrikes transporter (benämnt cabotage) får utföras baserat på ett gemenskapstillstånd och i anslutning till ett internationellt transportuppdrag som börjar eller slutar i Sverige, alternativt en transport enligt bil.2 till Rådets förordning (EEG) nr 881/92. Detta ska utgöra den enda omständigheten för att ett fordon och förare med utländskt trafikillstånd ska kunna befinna sig i Sverige för att kunna utföra cabotageuppdrag. I samband med denna transport får det utlandsbaserade företaget bedriva cabotagetransporter i Sverige under högst 10 kalenderdagar under en 30-

PM

dagarsperiod. Dessa transporter ska ha en tillfällig karaktär d.v.s. de får ej vara regelbundna och permanenta med samma transportköpare i grunden.

Om en transportör åberopar möjligheten att utföra cabotage ska det åligga denne att kunna styrka att transporten utförs tillfälligt.

6.3 Begreppet "tillfällig"

Förslaget bygger på ett giltigt gemenskapstillstånd (eller är undantaget enligt bil. 2) samt kravet på ett faktiskt internationellt transportuppdrag som inleds eller avslutas i värdmedlemsstaten.

Huruvida ett till det internationella transportuppdraget anslutande cabotageuppdrag sker på tillfällig basis eller ej bedöms utifrån kriterierna:

1. Tjänstens varaktighet
2. Regelbundenhet.

Under alla omständigheter anser Kommissionen i tolkningsmeddelandet om den tillfälliga karaktären hos cabotage inom godstransporter (2005/C 21/02) det strida mot förordning (EEG) nr 3118/93 att ett transportföretag som inte är etablerat i värdmedlemsstaten i denna stat utför verksamhet
— som är permanent och utövas på ständig eller regelbunden basis, eller
— som utförs systematiskt och inte endast efter omständigheterna, eller*
— som innebär att det icke etablerade transportföretagets fordon aldrig lämnar värdstaten.

*) Grunden för att tillåta cabotage är att, innan införandet av en gemensam transportpolitik, skapa möjligheter för transportörer att i samband med internationella transporter utnyttja fordonets kapacitet för cabotage i värdlandet. Detta och tillämpningen av uttrycket "efter omständigheterna" i tolkningsmeddelandet medför att endast ett internationellt transportuppdrag kan utgöra grund till att ett utlandsbaserat företags fordon befinner sig i Sverige och används för ett tillfälligt inrikes transportuppdrag (cabotage).

I begreppet tillfällig ligger också en begränsning i tid under vilken cabotage kan äga rum. Vägverket anser att mer än tio dagar under en sextiodagarsperiod strider mot krav på tillfällighet enligt artikel 1 i Rådets förordning (EEG) nr 3118/93. Enligt verkets uppfattning ansluter detta väl till begränsningarna i Frankrike, Storbritannien och Italien. Tidsrymden är väl tilltagen för att tillfredsställa behovet av internationella returtransporter för att säkerställa ekonomi, konkurrens och minska negativ miljöpåverkan.

6.4 Kontroll

Kontroller av om tillåtet tillfälligt cabotage utförs eller ej kan bara utföras vid vägkontroller eftersom företaget som utför dessa transporter är verksamma med en

PM

annan medlemsstat som bas. Fordonet är i grunden objektet för kontroll vid väg men vid misstanke om att cabotage utförs planerat och regelbundet ska även företaget kunna kontrolleras.

Vid cabotagetransporter ska i fordonet finnas samtliga frakthandlingar i original som styrker fordonets internationella uppdrag och som legat till grund för transporter under en resa i en värdmedlemsstat då cabotage utförts. De internationella uppdragen kan styrkas med hjälp av CMR-dokument som skall upprättas vid internationella transporter enligt Konventionen om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg, CMR. Sverige tillträdde denna konvention 1969. Beträffande inrikes transporter skall, enligt SFS 1974:610, Lagen om inrikes transporter, 7 §, fraktsedel upprättas om så krävs av avsändare eller fraktförare. Det ger möjligheten för transportören att kräva en sådan fraktsedel vid inrikes transporter.

En ”transportliggare” där samtliga transporter till eller från värdmedlemsstaten samt cabotageuppdrag utförda i denna stat ska föras, enligt samma upplägg som CEMT-dokumentet, men i annat fysiskt utförande bör tas fram. Transportliggaren och frakthandlingarna ska överensstämja med varandra. Handlingar som styrker in eller utresa ur värdmedlemsstaten ska dessutom kunna uppvisas vid förfrågan.

Möjligheten bör också övervägas att införa registrering av kontrollerade cabotagetransporter i Vägverkets bristdatabas. Detta för att myndigheter ska få en mer systematisk grund för att kontrollera hela företagets transportverksamhet avseende tillfälliga cabotagetransporter.

Avseende straffsatser och möjligheter till kontroll bör förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) samordnas med yrkestrafiklagen (1998:490) samt införas i Riksåklagarens föreskrifter om ordningsbot.

PM

Bil.1 Förteckning över lagar och förordningar m.m.

De flesta av de lagar och förordningar som nämns i dokumentet finns för en enkel överblick i författningssamlingen Trafikförfattningar 2004.

EU

Rådets förordning (EEG) nr 881/92
av den 26 mars 1992
om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorier

Bilaga 2 till Rådets förordning (EEG) nr 881/92
Typer av transporter som är undantagna från skyldigheten att ha gemenskapstillstånd eller annat transporttillstånd.

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

Europaparlamentets och Rådets Förordning (EG) nr 484/2002
av den 1 mars 2002
om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 881/92 och (EEG) nr 3118/93 i syfte att införa ett förartillstånd

Kommissionens tolkningsmeddelande 2005 /C 21/02
om den tillfälliga karaktären hos vägcabotage inom varutransporter

Sverige

Lagen om utländska filialer, SFS 1992:160

Yrkestrafiklagen, SFS 1998:490

Yrkestrafikförordningen, SFS 1998:779

Förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

Förordningen (2001:650) om vägtrafikegister,