

Svenska Bussbranschens Riksförbund
Bussarbetsgivarna, TransportGruppen

Vår ref:
Lars E G Andersson, TransportGruppen
lars.e.g.andersson@transportgruppen.se

Näringsdepartementet
Transport
Kansliråd Charlotte Ottosson
103 33 Stockholm

Yttrande
2010-10-08

Er ref: N2010/5017/TE

Sid. 1 (6)

Remissyttrande angående Transportstyrelsens framställan om kontroll av kör- och vilotider i företag

Inledning

Svenska Bussbranschens Riksförbund, BR, är en intresseorganisation för den yrkesmässiga bussbranschen och representerar såväl busstrafikföretag som bussresearrangörer. Bussarbetsgivarna, BuA, är ett arbetsgivarförbund inom TransportGruppen i Svenskt Näringsliv.

Bussbranschen anser att en förutsebar lagstiftning och en effektiv kontrollverksamhet är nödvändig för att skapa en sund konkurrens inom trafiknäringen samt för att förbättra trafiksäkerheten och bussförarnas arbetsvillkor. Den EU gemensamma lagstiftningen syftar till att skapa harmoniserade regler bland medlemsländerna, vilket är väsentligt för att skapa konkurrensneutralitet.

Det är centralt att nya sanktioner och kontrollverksamheten av kör- och vilotider utformas så att den kan efterlevas av seriösa näringsidkare. BR och TransportGruppen har tidigare, exempelvis i en skrivelse till Näringsdepartementet den 10 februari 2010, försökt uppmärksamma regeringen på att regelverken om kör- och vilotider i många delar inte är verklighetsanpassade och, vad gäller dessa, i praktiken omöjliga för företagen att efterleva.

Regeringen har gett Transportstyrelsen i uppdrag att lämna förslag om kontroll av kör- och vilotider i företag. Det förslag som Transportstyrelsen nu presenterat (N2010/5017/TE) är dessvärre enligt vår uppfattning behäftad med en del brister som sannolikt kommer att medföra betydande problem för transportbranschen och kollektivtrafiken om det i nuvarande konstruktion och lydelse skulle genomföras redan den 1 januari 2011.

Förslaget har inte utarbetats i samråd med transport- och kollektivtrafikbranschen, vilket torde vara en delförklaring till dessa brister. Det förefaller även som att förslaget är framtaget under stor tidspress.

De brister vi pekar på i detta remissvar är av flera slag.

1. Tidplanen och genomförandemetoden är olämplig.
2. Det saknas en noggrann redovisning av utredningsarbetet och en konsekvensanalys av förslagen.

3. Förslaget innehåller inte någon gradering av olika allvarliga överträdelse.
4. Förslaget tar inte hänsyn till att medel redan finns för denna tillsyn inom ramen för Rikspolisstyrelsens budgetmedel som nu bör överföras till Transportstyrelsen.
5. Det föreslagna sanktionssystemet innehåller brister ur rättssäkerhetssynpunkt och kan dessutom drabba företag oproportionerligt hårt.
6. Förslaget innehåller i sina detaljer en del oklarheter och sammanblandning av begrepp.
7. Förslaget är inte i linje med regeringens ambition att minska regelkrångel i företagen.

Bussbranschens självklara ambition är att göra rätt och följa gällande lagstiftning, men dagens regelverk och det nu föreslagna sanktionssystemet gör det i praktiken, även för seriösa bussbolag, omöjligt att undvika kostsamma sanktionsavgifter. Det är viktigt att utformningen av regelverken gör det möjligt för företagen att kunna efterleva dessa. Tillsyns- och sanktionssystemet bör även vara utformat så att de som inte vill följa regelverket identifieras och granskas i större utsträckning än de som visar en seriös ambition att följa reglerna.

Tidsplanen för införandet av de nya reglerna till den 1 januari 2011 framstår som realistisk. Det är önskvärt att ikraftträdandet skjuts upp till 2012. Och att Transportstyrelsen under 2011 arbetar primärt med förebyggande verksamhet i syfte att utveckla fungerande rutiner och arbetssätt med branschen. Det ger Transportstyrelsen tid och erfarenheter att korrigera regelverket och sanktionssystemet och dessutom möjlighet att inarbeta kontrollverksamhet av efterlevnaden av vägarbets-tidslagen, SFS 2005:395 som planeras att övertas av myndigheten.

Det är viktigt att arbetssättet för inspektionsverksamheten bedrivs rationellt och förebyggande som inom andra rättsområden. Exempelvis när Arbetsmiljöverket bedriver sin kontrollverksamhet har företagen möjlighet att rätta till uppenbara brister i sin hantering innan sanktioner drabbar bolagen. Transportstyrelsen kunde arbeta på ett liknande sätt under 2011 samtidigt som polisen behåller huvudansvaret för företagskontrollerna. Styrelsen utför en kontroll och om resultatet är bristfälligt, men inte innebär avsevärda brott mot reglerna, ger man företaget en respittid att klara upp sina problem för att återkomma med en efterkontroll 3-6 månader senare. Om bristerna kvarstår utdelas sanktioner. På så vis bidrar myndighetsutövningen till att utveckla företagets rutiner.

Det är alltid viktigt att regelverket inte avgiftsbelägger mindre och tillfälliga överträdelse som uppstår på grund av ett otydligt och i övrigt komplicerat regelverk.

Ett annat viktigt problem för bussbranschen är de olika bedömningar som görs inom EU. Det är viktigt att den svenska tillämpningen av regelverken inte avviker från flertalet övriga EU-länder. Risken med Transportstyrelsens förslag är att det blir en strängare bedömning av svenska företag i Sverige jämfört med många andra EU-länder. En allvarlig brist med utredningsförslaget är avsaknaden av fullständiga komparativa studier av de övriga EU-länderna. Exempelvis nämns det i förslaget att Sverige har en av de lägsta bötespåföljderna inom EU. Varför redovisas detta då

inte öppet? Sverige har varit ett av de länder som historiskt haft lägst bötesnivåer. Däremot är det inte självklart att nuvarande bötesbelopp är låga i en jämförelse med dagens 27 medlemsstaterna, en jämförelse som tyvärr saknas i utredningsförslaget.

Sammanfattningsvis avstyrker vi Transportstyrelsens förslag.

Bussbranschens Riksförbund och BussArbetsgivarna anser att regeringen bör tillsätta en departementsutredning för att i samråd med organisationerna utarbeta ett förslag som realistiskt går att genomföra. Särskilt sanktionssystemet som är helt nytt bör utredas noggrant. Enligt vår uppfattning krävs det en ordentlig genomlysning av hela rättsområdet innan nya regler kan träda i kraft.

Motivering – Utveckling av yttrandet

Transportstyrelsens förslag är ostrukturerat med stora brister och bör därför inte ligga till grund för en ny lagstiftning. Det märks att utredningsarbetet bedrivits under stark tidspress, vilket lett till bristfälliga förslag och ofullständiga konsekvensanalyser utan redovisning av bakgrundsfakta. Det mest anmärkningsvärda är avsaknaden av samråd med transportnäringen under utarbetande av förslaget, trots uttalanden från myndigheten att skapa en sådan dialog. Flera felaktigheter i förslaget hade då kunnat undvikas.

Vi har förståelse för regeringens pressade tidsplan då EU-direktivet redan ska ha varit genomfört i Sverige, men det är mycket anmärkningsvärt att så sent under processen presentera ett så pass ogenomtänkt förslag och att Transportstyrelsen dessutom inte haft samråd med branschen.

Berörda fordon och årsavgifter

En viktig fråga är vilka fordon som omfattas regelverken. Det framkommer inte hur beräkningen har gjorts utifrån antalet registrerade bussar. Huvuddelen av alla bussar körs i linjetrafik och dessa bussar omfattas endast delvis av reglerna om kör- och vilotider och färdskrivare. Hur man avser att beräkna årsavgiften för fordon som endast en dag, eller kanske till och med en del av en dag, om året omfattas av regelverket beskrivs inte i utredningen. Enligt en uppskattning från myndigheten handlar det om 3 000 bussar av totalt 13 000 bussar i yrkestrafik (noteras bör här att även bussar som inte går i yrkestrafik omfattas av regelverket). Detta avser förmodligen antalet bussar i expressbusstrafik och beställningstrafik, men någon egentlig analys har inte redovisats beträffande hur många bussar som Transportstyrelsen räknar med att påföra årsavgift och man beskriver inte heller hur man kommer fram till detta antal. Total blir således årsavgifterna 1,5 miljoner kronor med 3 000 bussar eller 6,5 miljoner med 13 000 bussar.

Utifrån ovanstående beräkning kommer en årsavgift på 500 kronor att leda till en överfinansiering av kontrollverksamheten (30 årsarbetare finansierat genom en avgift på 500 kronor x, lågt uppskattat, 100 000 fordon ger 50 miljoner kronor). Dessutom har polismyndigheterna redan erhållit finansiering för kontrollverksamheten, ett anslag som nu kan övergå till Transportstyrelsen, utan att det behöver införas en ny skatt på vissa fordon, en s.k. årsavgift. Införandet av en årsavgift utan att myndigheten utfört en prestation innebär att avgiften snarare är att betrakta som

en skatt. En avgift måste sättas i relation till utförd åtgärd, vilket inte gäller för en skatt.

Avgiftsförslagen ska också analyseras utifrån andra skatter som åvilar yrkestrafiken. Dagens höga fordonsskatter borde rimligen redan omfatta den föreslagna årsavgiften. Ett förslag är att regeringen ytterligare sänker fordonsskatten för att kompensera för Transportstyrelsens föreslagna nya avgifter för kontrollverksamheten. Det är inte rationellt att öka skatte- och avgiftstrycket på kollektivtrafiken om regeringen samtidigt säger sig dela branschens målsättning att fördubbla kollektivtrafikresandets andel av persontransporterna.

Sanktionssystemet

Det föreslagna sanktionssystemet med strikt ansvar och administrativa sanktionsavgifter ska ses mot bakgrund av att nuvarande påföljdssystem har uppenbara brister. Med sanktioner kan effektiviteten förbättras och därmed förbättra konkurrensvillkoren, vilket är viktigt. Det finns också andra fördelar med en avkriminalisering av regelverken för kör- och vilotider samt färdskrivare.

En delförklaring till dagens brister är att nuvarande kontrollmyndighet har uppvisat högst varierade lokala resultat och skiftande rättstillämpning hos de 21 polismyndigheterna. Rättstillämpningen och rättssäkerheten har varit högst skiftande i landet, vilket skapat olika konkurrensförhållanden inom landet.

Vi ser positivt att Transportstyrelsen övertar polismyndigheternas arbete, då detta kan bidra till en samordnad rättstillämpning i hela landet vad gäller företagskontroller. Däremot är det inte självklart att nuvarande bötesbelopp är låga utifrån ett EU-perspektiv (s.48) och inte heller att en betydande del av ärenden avskrivits.

Den av Transportstyrelsen presenterade analysen av dagens system är således bristfällig och utgör därmed inte ett tillräckligt beslutsunderlag för ett regeringsbeslut. Det är tveksamt om det går att dra slutsatsen att nuvarande modell inte påverkat företagets planering tillräckligt (s.35). Det är snarare troligt att den dåliga regel efterlevnaden är ett resultat av avsaknaden av kontroller eller låg kontrollkvalitet. Detta ger inte någon tydlig bild av syftet med regelverket och leder till dålig förståelse och acceptans.

Det föreslagna systemet med sanktionsavgifter är behäftat med allvarliga rättssäkerhetsproblem då införandet av ett strikt ansvar ersätter kravet på förarens och företagarens uppsåt och oaktsamhet. Det är inte rimligt med att utgå från en presumtion att överträdelser endast beror på uppsåt eller oaktsamhet (s.44). En förenklad tillämpning av ett strikt regelsystem kommer att upplevas som orättvist och oskäligt, inte minst i ljuset av de kontroller som idag genomförs, eller på många håll, inte genomförs. Ett sanktionssystem kräver också uttryckliga undantagsbestämmelser som ger utrymme för en realistisk praktisk tillämpning av reglerna. Det föreslagna undantagsreglerna om nedsättning eller befrielse från avgift är alltför begränsade och riskerar därmed att skapa allvarliga rättssäkerhetsproblem. Ett sanktionssystem kräver rimlighet, att det ger utrymme för bedömning och nyansering .

Sverige är inte heller bundet av EU:s regler vid utformning av ett sanktionssystem. Detta gör det möjligt att regeringen på nytt kan utreda frågan ordentligt så att såväl ett effektivt som rättssäkert system utformas.

Utformningen av begränsningsreglerna till 200 000 kronor eller högst tio procent av årsomsättningen vid varje kontrolltillfälle är orimligt höga i jämförelse med

den lönsamhet som finns inom kollektivtrafikbranschen. En sanktionsavgift på ett mindre bolag med uppemot tio procent av årsomsättningen kan medföra konkurs eller att företaget måste lägga ned sin bussverksamhet.

Då avgifterna kan bli höga enbart till följd av den mänskliga faktorn, upprepade men bagatellartade överträdelser på grund av missuppfattning och svårigheten att tillämpa det komplicerade regelverket utan att det finns något uppsåt att bryta mot regelverken förefaller sanktionssystemet vara synnerligen oskäligt utformat. Detta gäller särskilt för bussnäringen med en lönsamhet på 0 – 2 % beräknat på omsättningen.

Vid systematiska och grova överträdelser mot regelverken kan Transportstyrelsen exempelvis besluta om återkallelse av trafiktillstånd. En sanktion som över huvud taget inte nämns i utredningen. Det saknas helt enkelt en kontrollstrategi för Transportstyrelsens kontroller och en gemensam strategi för hela kontrollverksamheten av tyngre fordon och den kommersiella trafiken.

Målsättningen med drygt en miljon kontrollerade arbetsdagar, varav 50 eller 70 procent utgörs av företagskontroller, kan således leda till omfattande avgifter för ett bussbolag. Avgifter som tas ut för bagatellartade förseelser, som exempelvis att under drygt en minut kört fortare än 90 km/h. En inte helt ovanlig situation som lätt inträffar när man kör i utförsbacke på en motorväg, där 90 km/h är den lagstadgade maxhastigheten. Bussar får dessutom köra i 100 km/h på delar av det Europeiska vägnätet. Hur urskiljs hastighetsregistreringen gjord i Sverige från en gjord i Tyskland?

Med sanktionsavgifter införs en ny processtyp inom förvaltningsrätterna. Det kommer således ta ett par år innan en praxis kan utbildas, som dessutom kommer att skiljas åt mellan de tolv förvaltningsrätterna, då provningstillstånd föreslås vid överklagande till Kammarrätten, vilket ytterligare försvårar förutsebarheten av sanktionssystemet.

Vi anser dessutom att under det första året av ett nytt sanktionssystem måste det genomföras omfattande informations- och utbildningsinsatser för att utveckla rutiner i branschen, i stället för att påföra avgifter vid mindre överträdelser. Det ”yttersta målet” är ju att nedbringa antalet överträdelser (se s. 39).

Andra brister i förslaget

Ett exempel på ofullständiga anvisningar är texten i 5.2.2.2 (sid 37) där företagen ”ska skicka in allt det underlag som krävs föra att göra en kontroll” och däribland ”annan dokumentation där färdskrivaruppgifter saknas”.

Vidare framgår av 5.2.3 (sid 38) att det ”för delar där uppgifter saknas eller inga alls kommer in, kommer företaget att påföras en sanktionsavgift”. I en verksamhet där företag, som framförallt kör kollektivtrafik, har både digitala och analoga färdskrivare och samtidigt kör linjetrafik, såväl kortare som längre än 50 kilometer, blir det ett lapptäcke av information som ska tillhandahållas myndigheten. Risken blir då stor att Transportstyrelsen kommer fram till att företaget inte levererar det som efterfrågas varpå höga sanktionsavgifter påförs. Detta trots att många företag med egna uppföljningssystem i detalj nu kan visa vad en förare gjort under 28 dagar tillbaka i tiden och att man i praktiken följer kör- och vilotidsreglernas tidsgränser.

Under avsnittet 6.5.5 (sid 51) 4e stycket, beskrivs hur sanktionsavgifterna ska utdömas. Företaget kommer att få sig tillsänt en utredningsrapport som myndigheten

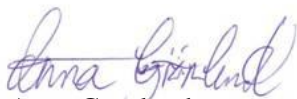
sammanställt där det framgår vad som ligger till grund för myndighetens beslut att påföra sanktionsavgift. Efter att ha hört företagets eventuella synpunkter kan myndigheten, enligt 5e stycket, om man så bestämmer, muntligen underrätta företaget om sitt ställningstagande. Detta om något är djupt rättsosäkert. Hur ska ett muntligt beslut kunna överklagas? Ord kommer att stå mot ord och en röra utan dess like kommer att uppstå.

I avsnitt 8.4 (sid 61) beskrivs hur AETR-reglerna bör anpassas. På följande sida beskrivs i § 21 hur man tänker införa en sanktion som riktar sig mot "*arbetsgivare*" och "*näringsidkare*". Det verkar som om man här missat något väsentligt som troligtvis har sin grund i en felöversättning av artikel 11 i regelverket där det i den engelska versionen används begreppet "*undertaking*" och i den franska versionen används begreppet "*par l'entreprise*". Sanktionerna ska följaktligen riktas mot "*företaget*".

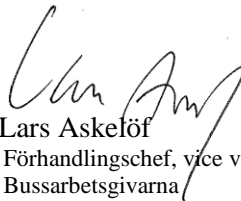
Utredningsförslagets konsekvensbeskrivning avseende effekter och kostnader för branschen är nästintill obefintlig, vilket är mycket anmärkningsvärt och visar på avsaknaden av ett samrådsförfarande från Transportstyrelsens sida. Detta är synnerligen beklagligt då bussbranschen anser trafiksäkerhet, arbetsförhållanden för förare och sunda konkurrensvillkor är angelägna frågor.

Inte heller verkar EU:s, regeringens och riksdagens prioritering om regelförenkling ha beaktats i utredningsförslaget. Istället påförs nu företagen än mer administrativa kostnader samt ännu fler inspektioner.

Av NUTEK:s rapport "Näringslivets administrativa kostnader på transportområdet" (R 2008:12) framgår att regelverken om kör- och vilotider samt den digitala färdskrivaren är ett av de tio mest kostsamma systemen att administrera för företagen. Vår uppfattning är att detta förslag innebär ännu större administrativa kostnader för bolagen med än fler företagsinspektioner. Det skulle vara i linje med ambitionen att öka regelförenklingen att medge företagen att tillämpa system för egenkontroll av efterlevnaden. Andra EU-länder, som exempelvis Nederländerna har lyckats minska antalet företagsinspektioner med mer än 25 procent i syfte att minska regelkrånglet. Det skulle vara möjligt även i Sverige genom att i samverkan med transportnäringen utveckla bra system där egenkontroller ingår som ett viktigt inslag.



Anna Grönlund
Förbundsdirektör
Svenska Bussbranschens Riksförbund



Lars Askeföf
Förhandlingschef, vice vd Bussarbetsgivarna
Bussarbetsgivarna