

Väg- och järnvägsavdelningen

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

2. Mindre avvikelser från reglerna om kör- och vilotider

Delredovisning av regeringsuppdrag N2015/06815/MRT



Innehåll

SAMMANFATTNING	3
1 INLEDNING	4
1.1 Uppdraget	4
1.2 Hur arbetet har bedrivits	4
1.3 Disposition	4
2 KONTROLL- OCH SANKTIONSSYSTEM I DANMARK	5
2.1 Kontrollsystem	5
2.2 Sanktionssystem	6
2.2.1 Möjligheten att ge varning vid kontroll	8
2.2.2 Maxbelopp för böter	8
2.3 Erfarenheter av kontroll- och sanktionssystemen	8
2.3.1 Erfarenheter av kontrollsystemet	9
2.3.2 Erfarenheter av sanktionssystemet	9
3 TOLERANS, PROPORTIONALITET OCH OSKÄLIGHET I DEN SVENSKA TILLÄMPNINGEN	11
3.1 Allmänt	11
3.2 Företagets ansvar vid enstaka mindre överträdelser	11
3.3 Teknisk tolerans	11
3.4 Tolkning och tillämpning	12
3.5 Proportionalitet	12
3.5.1 Proportionalitetsprincipen	12
3.5.2 Proportionalitet och oskälighet i praxis	13
4 ANALYS OCH SLUTSATSER	14
4.1 Den danska modellen	14
4.2 Tillämpningen i Sverige	15
4.3 Slutsatser	15
BILAGA 1	17
BILAGA 2	28

Sammanfattning

Regeringen har beslutat att Transportstyrelsen ska se över möjligheten att tillåta mindre avvikelser från reglerna om kör- och vilotider. I uppdraget ingår att, i ljuset av Danmarks mer generösa tolkning av reglerna om kör- och vilotider, undersöka om det är förenligt med EU-bestämmelserna på området att införa ett liknande system i Sverige.

I syfte att lära sig om det danska kontrollsystemet och de erfarenheter som finns besökte vi både kontrollmyndighet och branschorganisationer i Danmark.

Det danska systemet innefattar bland annat en generell tolerans om fem procent innan böter utfärdas. När gränsen har passerats så ökar böterna procentuellt i förhållande till hur mycket reglerna har överträtts. Det kan också bli aktuellt med körkortsåterkallelse.

I Sverige finns inga motsvarande toleranser vad gäller kör- och vilotider.

Våra slutsatser är att generella toleranser vad gäller kör- och vilotider inte är förenligt med EU-bestämmelserna och att det heller inte är lämpligt att på nationell nivå skapa nya gränser för hur mycket en förare får köra eller ska vila. En sådan tillämpning i Sverige skulle även innebära att vi försvårar harmoniseringen av regeltillämpningen i Europa. Vi avser i stället att utreda hur ett mer ändamålsenligt sanktionssystem kan se ut till slutrapporteringen av uppdraget i maj 2017.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen har beslutat att Transportstyrelsen ska se över möjligheten att tillåta mindre avvikelser från reglerna om kör- och vilotider. I skälen för beslutet nämns att trafikutskottet kunnat se att Danmark, trots den EU-gemensamma regleringen, tolkat reglerna om kör- och vilotider inom den yrkesmässiga trafiken mer generöst och accepterat en form av generell eftergift på området kör- och vilotider. Transportstyrelsen bör därför i ljuset av detta se över möjligheten att tillåta mindre avvikelser.

1.2 Hur arbetet har bedrivits

Arbetsgruppen har besökt den danska polismyndigheten, som är den myndighet som genomför kontroll av kör- och vilotider i Danmark. Arbetsgruppen har också träffat företrädare för danska gods- och bussbranschen, DTL Danske Vognmænd och Danske Busvognmænd. Syftet med att träffa dessa organisationer var att få närmare insyn i det system som tillämpas i Danmark. Inför besöken fick varje organisation ett frågeformulär som besvarades vid sittande möte, svaren har även skickats för granskning till respektive organisation i efterhand. Frågorna och svaren från respektive organisation finns i bilaga 1. Vid beskrivningen av det system som tillämpas i Danmark har även svaren som inhämtades från den danska polismyndigheten den 2 december 2014¹ använts.

Arbetsgruppen har vidare ställt en fråga till EU-kommissionen om hur kommissionen ser på möjligheten till generella toleranser från kör- och vilotidsregelverken. Kommissionens svar finns i bilaga 2.

1.3 Disposition

I denna rapport ges först en beskrivning av det danska systemet. Därefter beskrivs i vilken mån toleranser används vid den svenska tillämpningen av reglerna. Slutligen görs en analys och bedömning av om det är möjligt och lämpligt att i Sverige införa ett system med sådana generella toleranser som förekommer i det danska systemet.

¹ Se bilaga 1 till Utvärdering av kör- och vilotider (TSG 2014-1361)

2 Kontroll- och sanktionssystem i Danmark

2.1 Kontrollsystem

I Danmark är det polisen som genomför väg- och företagskontroller.

Vid kontroll av kör- och vilotider har det i Danmark införts en generell tolerans om fem procent vid överträdelser av kör- och vilotider, d.v.s. överträdelser av artiklarna 6–9 i kör- och vilotidsförordningen². De avvikelser från reglerna som understiger fem procent föranleder ingen sanktion, det skrivs ingen rapport och de förs inte heller in i riskvärderingssystemet. I praktiken hanteras därför dessa avvikelser som att det inte vore några överträdelser av bestämmelserna. Det finns ingen motsvarande tolerans vid överträdelser av reglerna i färdskrivarförordningen³. Den generella toleransen har sin grund i att det uttalades i förarbetena till färdselloven när sanktionssystemet infördes att en toleransgräns om fem procent skulle tillämpas.⁴

Det innebär exempelvis att avvikelser som överstiger (körtid) respektive understiger (vilotid) följande tidsgränser för kör- och vilotider är överträdelser som föranleder böter:

Överträdelsetyp	Tidsgräns i 561/2006	Tidsgräns vid bedömning
Daglig körtid (artikel 6.1)	9 tim	>9 tim 26 min
Utökad daglig körtid (artikel 6.1)	10 tim	>10 tim 29 min
Normal dygnsvila (artikel 8.1 – 8.4)	11 tim	<10 tim 28 min
Reducerad dygnsvila (artikel 8.1 – 8.4)	9 tim	<8 tim 34 min
Normal veckovila (artikel 8.6)	45 tim	<42 tim 46 min

Tabellen visar längsta tillåtna körtid och kortast tillåtna vila i Danmark jämfört med EU-regelverket.

Vad gäller avvikelser mot artikel 7, som reglerar hur en förare ska ta rast, sker två olika bedömningar beroende på hur förarens arbetsdag ser ut. Avvikelsen bedöms antingen som att rasten har varit för kort eller att den oavbrutna körtiden före rast har varit för lång. Om rasten har varit mer än en

² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 av den 15 mars 2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och om ändring av rådets förordningar (EEG) nr 3821/85 och (EG) nr 2135/98 samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3820/85.

³ Rådets förordning (EEG) nr 3821/85 av den 20 december 1985 om färdskrivare vid vägtransporter, som ersätts av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 165/2014 av den 4 februari 2014 om färdskrivare vid vägtransporter, om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet.

⁴ L 153 af 13 april 2005, pkt 3.2.1.2

tredjedel för kort ska den procentuella beräkningen om fem procent tillämpas på körperioden. Om rasten har varit mindre än en tredjedel för kort påförs böter med ett fast belopp. Det bedöms inte vara en överträdelse om rasten är fem minuter eller mindre för kort.

Det innebär att om en rast är:

- minst 40 min är den godkänd
- 30–39 min leder det till ett fast bötesbelopp
- kortare än 30 min ska körperioden beräknas procentuellt.

Motsvarande beräkning görs även vid delad rast.

Vid kontroll av förare ingriper inte den danska polisen mot överträdelser som anses ringa och inte har en påverkan på kontrollen i övrigt. Den bedömningen görs från fall till fall. Däremot har företaget alltid ett strikt ansvar för konstaterade överträdelser mot kör- och vilotidsförordningen. Både förare och företag har ett strikt ansvar för överträdelser mot färdskrivarförordningen, om det inte är enstaka överträdelser som beror på slarv eller oaktsamhet av föraren.

Det bör även noteras att vi fått uppgift om att systemet i Danmark eventuellt kommer att ses över, och att en första rapport kring detta förväntas under våren 2016.

2.2 Sanktionssystem

När den danska polisen genomför en kontroll av kör- och vilotider kan både förare och företag bli dömda till böter, oavsett om det rör sig om en väg- eller en företagskontroll. Det förekommer inte några sådana administrativa sanktionsavgifter i det danska systemet som finns i Sverige.

När överträdelser har konstaterats enligt tillämpningen ovan ska böter utfärdas. Böter för överträdelser mot artikel 6–9 i kör- och vilotidsförordningen beräknas på procent av hur mycket regeln överträds. Beräkningen sker genom att antalet överträdda minuter delas med antalet tillåtna minuter. Det ger hur stor andel som regeln överträts, som i sin tur multipliceras med hundra för att få fram en procentsats.

Om en förare exempelvis har en daglig körtid om 12 timmar och 21 minuter när det är tillåtet med tio timmars daglig körtid har föraren överträtt regeln med 141 minuter. Den tillåtna dagliga körtiden är totalt 600 minuter.

$$\frac{141 \text{ min}}{600 \text{ min}} = 0,235 \times 100 = 23,5\%$$

När resultatet inte blir en hel procent ska det alltid avrundas nedåt, i exemplet ovan blir det då 23 procent.

Överträdelser som överstiger fem procent bötfälls med 100 DKK för förare och med 200 DKK för företag för varje procent som reglerna överträds. Den summan ska alltid avrundas uppåt till närmsta femhundratal. I exemplet ovan skulle föraren bötfällas med 2 500 DKK ($23 \times 100 = 2\,300$ DKK) och företaget med 5 000 DKK ($23 \times 200 = 4\,600$ DKK).

Det innebär att bötesbeloppen blir följande för överskriden daglig körtid som har utökats till tio timmar:

Körtid	Allvarlighetsgrad ⁵	Böter för förare	Böter för företag
10 tim 1 min – 10 tim 29 min	Mindre överträdelse	Ingen överträdelse (1–4 %)	Ingen överträdelse (1–4 %)
10 tim 30 min – 10 tim 35 min	Mindre överträdelse	500 DKK (5%)	1 000 DKK (5%)
10 tim 36 min – 10 tim 41 min	Mindre överträdelse	600 DKK (6%) = 1 000 DKK	1 200 DKK (6%) = 1 500 DKK
10 tim 42 min – 10 tim 47 min	Mindre överträdelse	700 DKK (7%) = 1 000 DKK	1 400 DKK (7%) = 1 500 DKK
11 tim – 11 tim 5 min	Allvarlig överträdelse	1 000 DKK (10%)	2 000 DKK (10%)
12 tim – 12 tim 5 min	Mycket allvarlig överträdelse	2 000 DKK (20%)	4 000 DKK (20%)

I de fall det angivits två belopp är det senare det avrundade bötesbeloppet.

Bötesbeloppen blir följande för överskriden oavbruten körtid (rast saknas).

Körperiod	Allvarlighetsgrad ⁶	Böter för förare	Böter för företag
4 tim 31 min – 4 tim 43 min	Mindre överträdelse	Ingen överträdelse (1–4 %)	Ingen överträdelse (1–4 %)
4 tim 44 min – 4 tim 46 min	Mindre överträdelse	500 DKK (5%)	1000 DKK (5%)
4 tim 47 min – 4 tim 48 min	Mindre överträdelse	600 DKK (6%) = 1 000 DKK	1 200 DKK (6%) = 1 500 DKK
4 tim 49 min – 4 tim 51 min	Mindre överträdelse	700 DKK (7%) = 1 000 DKK	1400 DKK (7%) = 1 500 DKK
5 tim – 5 tim 2 min	Allvarlig överträdelse	1 100 DKK (11%) = 1 500 DKK	2 200 DKK (11%) = 2 500 DKK
6 tim – 6 tim 1 min	Mycket allvarlig överträdelse	3 300 DKK (33%) = 3 500 DKK	6 600 DKK (33%) = 7 000 DKK

I de fall det angivits två belopp är det senare det avrundade bötesbeloppet.

⁵ Allvarlighetsgraderna utgår ifrån Bilaga III till kontrolldirektivet (direktiv 2006/22/EG)

⁶ Allvarlighetsgraderna utgår ifrån Bilaga III till kontrolldirektivet

I de fall en rast är 31–39 minuter är de fasta bötesbeloppen 1 500 DKK för förare och 3 000 DKK för företag och då ska beräkning enligt tabellen ovan inte göras.

För överträdelser mot färdskrivarförordningen är det olika bötesnivåer för förare och företag. Bötesbeloppen för förare är differentierade:

- mindre överträdelse – 2 000 DKK
- allvarlig överträdelse – 3 000 DKK
- mycket allvarlig överträdelse – 4 000 DKK.

Utöver det bedöms också antalet överträdelser av en viss typ som en förare begått. Om det är enstaka överträdelser bortses de ifrån, om det rör sig om flera överträdelser beivras en överträdelse, och är det systematiska överträdelser kan böter utfärdas för alla. Den bedömningen sker från fall till fall. Det sker dock en hårdare bedömning om överträdelsen skett uppsåtligt.

Bötesbeloppet för företag är däremot alltid 6 000 DKK för varje överträdelse oavsett allvarlighetsgrad.

Utöver böter ska polisen också återkalla en förares körkort om de faktiska kör- och vilotiderna överträds med 30 procent eller mer vid tre tillfällen.

2.2.1 Möjligheten att ge varning vid kontroll

Om det i en kontroll endast förekommer ett fåtal mindre överträdelser finns möjligheten för kontrolltjänstemannen att istället för böter varna eller vägleda företaget om regelverket. Varningen i sig har ingen rättslig följd. Bedömningen sker utifrån omständigheterna i kontrollen, företagets storlek och om varning har utfärdats vid tidigare kontroll.

2.2.2 Maxbelopp för böter

I Danmark finns inget maxbelopp för hur hög en samlad bot kan bli för företag vid kontroll av kör- och vilotider. För en förare finns däremot en begränsning om 40–50 000 DKK, eftersom ett högre belopp än så anses vara oproportionerligt.

2.3 Erfarenheter av kontroll- och sanktionssystemen

Vid det besök som gjordes i Danmark fick vi möjlighet att ta del av erfarenheter av det danska systemet från både kontrollmyndigheten och branschföreträdare.

2.3.1 Erfarenheter av kontrollsystemet

Branschorganisationerna upplever att regelefterlevnaden har ökat i Danmark de senaste tio åren sedan nuvarande kontroll- och sanktionssystem infördes. Däremot upplevs att systemet leder till problem för de företag som bedriver internationell trafik, då motsvarande system inte finns i andra medlemsländer. Erfarenheterna visar även att vissa företag planerar sina transporter utifrån den danska tillämpningen, men branschorganisationerna uppmanar sina medlemmar att följa gränserna i regelverken, särskilt vid internationella transporter.

Den procentuella toleransen vid överträdelser av kör- och vilotidsförordningen upplevs ha skapat en större flexibilitet i regelverket, då mindre avvikelser inte leder till överträdelser.

De positiva erfarenheter som finns kring kontrollsystemet är att förare och företag numera bedöms mer enhetligt än tidigare, då den enskilde kontrolltjänstemannen tidigare skulle göra egna bedömningar i större utsträckning än i nuvarande system. En nackdel är att företagen i sin egenkontroll behöver ta hänsyn till antingen den danska tillämpningen eller tidsgränserna i de europeiska regelverken beroende på om de utför nationell eller internationell transport.

Vad gäller färdskrivarförordningen upplever branschorganisationerna tillämpningen som strikt eftersom det inte finns några toleranser liknande de som finns för kör- och vilotidsförordningen.

Den beräkningsmodell som används för överträdelser av artikel 7 i kör- och vilotidsförordningen (rast saknas) upplevs som krånglig och svår att förstå, både för de som planerar och de som utför transporter.

2.3.2 Erfarenheter av sanktionssystemet

Både kontrollmyndighet och branschorganisationerna upplever att de höga bötesbeloppen har bidragit till en högre regelefterlevnad. Bötesbeloppen anses dock i vissa fall kunna bli för höga, särskilt med tanke på att det är ett i stort sett strikt ansvar för överträdelserna. Det som saknas i systemet är en proportionalitet mellan överträdelse och påföljd, i synnerhet i företagskontroller där även förare kan bötfällas för överträdelser.

Ett system med stigande bötesbelopp som baseras på hur många procent de faktiska kör- och vilotiderna överträds upplevs som bra då det innebär att bötesbeloppet står i proportion till hur mycket en regel överträts.

Branschorganisationerna anser inte att körkortsåterkallelse ska vara en konsekvens vid överträdelser av kör- och vilotider då det anses vara en för sträng påföljd. Att körkortet kan bli återkallat om en regel överträds med 30 procent vid tre tillfällen kan skapa situationer där en återkallelse upplevs

som en oproportionerlig påföljd, det gäller främst vissa överträdelser mot artiklarna 7, 8.5 och 9 i kör- och vilotidsförordningen. Om en förare exempelvis kör nio timmar under en dag (motsvarande en normal daglig körtid) där den längsta rasten är 27 minuter lång bedöms arbetsdagen enbart bestå av en körperiod. Då en körperiod får vara som mest 4 timmar och 30 minuter innan rast tas leder det till att regeln överträds med 100 procent. Bötesbeloppet för föraren blir då 10 000 DKK (100x100DKK) och körkortet kan återkallas. Om föraren istället hade haft en rast om 32 minuter hade bedömningen skett mot den andra beräkningsmodellen och påföljden hade varit böter om 1 500 DKK. Liknande situationer kan uppstå när det gäller reglerna för multibemanning (artikel 8.5) och vid tillämpning av tåg/färje-regeln i samband med dygnsvila (artikel 9).

3 Tolerans, proportionalitet och oskälighet i den svenska tillämpningen

3.1 Allmänt

Som framgått ovan är syftet med detta uppdrag att – i ljuset av den danska modellen – se över möjligheterna att tillåta (tolerera) mindre avvikelser från reglerna om kör- och vilotider.

Man bör då först klargöra i vilken omfattning Transportstyrelsen redan i dag tolererar mindre avvikelser av reglerna. Det är också relevant att i detta sammanhang redogöra för på vilka andra sätt som Transportstyrelsen försöker åstadkomma en proportionerlig tillämpning av sanktionsbestämmelserna.

Det finns också skäl att kort redogöra för hur proportionalitetsprincipen kommit till uttryck i bestämmelserna och i tillämpningen, och för möjligheten att i vissa fall helt eller delvis sätta ned avgiften om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

3.2 Företagets ansvar vid enstaka mindre överträdelser

Vid kontrollen av kör- och vilotider bortser Transportstyrelsen i vissa fall från enstaka avvikelser som i regelverken kategoriseras som mindre överträdelser. Detta tillämpas under förutsättning att det i kontrollen inte förekommer några andra överträdelser. Skälen för en sådan tillämpning är att transportföretaget då anses ha uppfyllt sitt ansvar enligt artikel 10 i kör- och vilotidsförordningen.

3.3 Teknisk tolerans

Teknisk tolerans innebär att Transportstyrelsen i vissa fall gör bedömningen att någon överträdelse inte har ägt rum, trots att uppgifterna som färdskrivaren registrerat indikerar att överträdelser har skett. Denna typ av tolerans har exempelvis sin grund i att vissa typer av digitala färdskrivare registrerar tiden för aktiviteter på ett annat sätt än andra digitala färdskrivare. Det innebär att avvikelser om 2-3 minuter bortses ifrån i överträdelsebedömningen.

Ett annat exempel på en teknisk tolerans är att klockan som registrerar aktiviteter i färdskrivaren får gå fel med ± 20 minuter. Det innebär att överlappning av aktiviteter som är kortare än 20 minuter inte anses vara grund för överträdelse.

3.4 Tolkning och tillämpning

Transportstyrelsen tillämpar vissa bestämmelser i färdskrivarförordningen på ett sätt som är till fördel för den enskilde, när en strängare tolkning också är möjlig. Ett exempel på detta är att sanktionsavgift för överträdelsen att ha framfört fordon utan förarkort endast tas ut en gång per fordon och dygn, även om det förkommer flera olika körningar under detta dygn.⁷ Ett annat exempel gäller överträdelsen att symbolen för land inte är angiven i färdskrivaren. Även om denna avvikelse från reglerna har förekommit upprepade gånger så tas sanktionsavgift ut endast en gång per förare och kontroll.

3.5 Proportionalitet

3.5.1 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip inom unionsrätten med innebörden att medlemsstaternas repressiva åtgärder för att uppnå de legitima mål som eftersträvas inte får gå utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå dessa mål. Vad gäller sanktioner för överträdelser av bestämmelserna om kör- och vilotider och om färdskrivare så har principen också kommit till särskilt uttryck i kör- och vilotidsförordningen. I artikel 19.1 denna förordning sägs följande:

”Medlemsstaterna skall fastställa sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i denna förordning och förordning (EEG) nr 3821/85 och skall vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att se till att de genomförs. Dessa sanktioner skall vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. - - - ”

Och i artikel 19.4 samma förordning sägs vidare:

”Medlemsstaterna skall se till att ett system med proportionella sanktioner, som kan inbegripa ekonomiska sanktioner, är i kraft om överträdelser av denna förordning eller förordning (EEG) nr 3821/85 har konstaterats hos ett företag eller med företaget samverkande godsanvändare, speditörer, researrangörer, huvudentreprenörer, underentreprenörer eller företag som hyr ut förare.”

De kompletterande, nationella, bestämmelser som finns i FKV⁸ ger i ett flertal fall uttryck för proportionalitetsprincipen. Först och främst så har sanktionsavgifterna differentierats beroende på överträdelserna allvarlighetsgrad (se bilagan till förordningen). Det finns också en begränsningsregel i 10 kap. 3 § för det sammanlagda avgiftsbeloppet.

⁷ Kammarrättens i Sundsvall dom den 23 maj 2014, mål nr. 3547-13

⁸ Förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m

Dessutom stadgas i 9 kap. 11 § en möjlighet att befria från avgift helt eller delvis om det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

3.5.2 Proportionalitet och oskälighet i praxis

Frågan om proportionalitet och oskälighet vid tillämpningen av sanktionsbestämmelserna har bedömts av domstol i ett flertal fall. Exempelvis gjorde kammarrätten i ett fall bedömningen att det var oproportionerligt och därmed också oskäligt att påföra ett företag sanktionsavgift för upprepad felaktig användning av färdskrivarreglage med 124 000 kronor. Kammarrätten ansåg att en sammantagen avgift på 20 000 kronor var skälig, med beaktande av att överträdelserna verkade bero på förarens okunskap snarare än för att dölja överträdelser och att det inte var klarlagt att bestämmelserna om kör- och vilotider hade överträtts.⁹

⁹ Kammarrättens i Sundsvall dom den 23 maj 2014, mål nr. 3547-13

4 Analys och slutsatser

4.1 Den danska modellen

En fördel med det system som tillämpas i Danmark är att de generella toleranserna syftar till att skapa ett system där enstaka, mindre avvikelser inte beivras kategoriskt.

En betydande nackdel med systemet är att det finns risk att transportföretagen planerar sina transporter utifrån vad som kan medföra en sanktion istället för utifrån förordningarna, vilket enligt vad vi har inhämtat också sker i vissa fall.

Systemet är också försvårande för de transportföretag och förare som genomför både nationella och internationella transporter eftersom de danska toleranserna enbart gäller i Danmark. Företagen behöver då kontrollera regelefterlevnaden hos sina förare utifrån två system för att konstatera överträdelser, beroende på vilken typ av transport det rör sig om. Företagen kan åtgärda detta genom att alltid planera och genomföra transporter inom ramarna för de gemenskapsrättsliga regleringarna, men det kan skapa incitament för en osund konkurrens gentemot de företag som enbart kör nationellt och som därför uteslutande kan planera sina transporter utifrån det system som tillämpas i Danmark.

I sammanhanget är det viktigt att understryka att avvikelser från reglerna beivras först när regeln överträts med fem procent. Systemet medför därför i praktiken att gränserna för kör- och vilotiderna har flyttats vilket kan anses vara ett avsteg från gemenskapslagstiftningen. Konsekvenserna av detta är att avvikelser under fem procent inte rapporteras eller införlivas i det riskvärderingssystem som medlemstaterna ska upprätta enligt kontrolldirektivet.

Ser man till de bestämmelser om sanktioner för överträdelser som finns i artikel 19.1 i kör- och vilotidsförordningen framstår det danska systemet med successivt ökande sanktioner som effektivt, proportionerligt och avskräckande, det uppfattas också ha bidragit till en ökad regelefterlevnad. De beräkningsmodeller som tillämpas är dock till viss del krångliga och svåra att förstå. Systemet kan också i vissa givna fall leda till oproportionerligt stränga åtgärder med anledning av ett fåtal minuters skillnad, se exemplet som är beskrivet i avsnitt 2.3.2.

För att utreda möjligheten att införa generella toleranser vid kör- och vilotider frågade vi om EU-kommissionens uppfattning om möjligheterna att införa ett system med andra gränser än vad som anges i kör- och vilotidsförordningen. Kommissionens uppfattning var att ett införande av

generella toleranser i praktiken blir nya gränser i regleringen, vilka då i sin tur kommer bli föremål för nya toleransdiskussioner. Kommissionen ansåg vidare att överträdelsebedömningen inte är rent matematisk och att en procentuell tolerans inte bör diskuteras. Snarare bör medlemsländernas kontrolltjänstemän fokusera på ett professionellt förhållningssätt vid kontrollutförandet, där man tar hänsyn till alla eventuella omständigheter i det enskilda fallet. I stället för att diskutera gränserna för kör- och vilotider bör det tydligare preciseras på gemenskapsnivå hur sanktionssystemet kan bli mer proportionerligt i förhållande till överträdelsernas allvarlighet, se bilaga 2.

4.2 Tillämpningen i Sverige

I Sverige finns två olika kontrollmyndigheter där den ena påför böter och den andra påför administrativa sanktionsavgifter, och det finns alltså två olika sanktionssystem att förhålla sig till. Det finns inte i något av dessa system en generell tolerans liknande den i Danmark. Det är därför inte med nuvarande regler möjligt att på så sätt som sker i Danmark regelmässigt bortse från avvikelser upp till en viss procent. Transportstyrelsen använder sig dock av vissa toleranser, både av teknisk och av generell karaktär, se avsnitt 3.2 - 3.3. Det är dock inte fråga om toleranser med innebörden att ett avsiktligt överskridande av bestämmelser om körtid eller vila i viss mån tillåts.

Vad gäller de administrativa sanktionsavgifterna har Transportstyrelsen enligt 9 kap. 11 § FKV även möjligheten att i det enskilda fallet sätta ned avgiften om det skulle vara oskäligt att ta ut den med fullt belopp, exempelvis om den blir oproportionerligt hög. Denna bestämmelse bör dock användas restriktivt. Det finns ett pågående mål¹⁰ om tillämpningen av denna bestämmelse i Högsta förvaltningsdomstolen.

4.3 Slutsatser

Ser man till reglerna som sådana så är de tydliga på hur mycket en förare får köra och när denne ska ta rast eller vila. Att göra generella avsteg från dessa tidsgränser innebär enligt vår mening att man i praktiken frångår den gemenskapslagstiftning som finns på området. Vidare skulle det innebära att de svenska företagen som utför både nationella och internationella transporter eventuellt behöva ha två system i åtanke vid planering och uppföljning, motsvarande den problematik som finns i Danmark. Om vi anser att det finns behov av ändringar i reglerna bör vi arbeta för det internationellt istället för att göra nationella avsteg.

¹⁰ Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 881-15.

Med utgångspunkt i ovanstående anser vi att ett system med generella toleranser i procentform inte ska införas i Sverige. Även företrädare för de svenska branschorganisationerna har uttryckt tveksamhet för att införa ett sådant system. Vi kan också se att EU-kommissionen är av motsvarande uppfattning som Transportstyrelsen i denna fråga. Vi bedömer att det inte är förenligt med gemenskapslagstiftningens syfte och dessutom är de faktiska kör- och vilotiderna av sådan vikt att en generell tolerans gällande överträdelser av dessa bestämmelser vore olämplig. Det finns också en risk att generella toleranser i praktiken blir nya gränser i regleringen, vilka då i sin tur kommer bli föremål för nya toleransdiskussioner. Ett sådant system skulle sannolikt också skapa problem för företag som bedriver både nationell och internationell trafik, både planeringsmässigt och ur ett konkurrensperspektiv. Om Sverige inför egna toleranser av detta slag försvårar vi också harmoniseringen av regel tillämpningen i Europa. Vi bör istället eftersträva en större harmonisering av tillämpningen i Europa, i synnerhet mellan de nordiska länderna.

Slutsatsen är alltså att vi behöver utreda vårt nationella sanktionssystem ytterligare, snarare än att införa en form av generella toleranser som innebär att gränserna för kör- och vilotider flyttas. Förändringar i regelverken, och därmed i de lagstiftade avgränsningarna, måste ske på internationell nivå och den kategorisering av överträdelser som finns är också gemenskapsreglerad. Därför kommer vi till slutrapporteringen i maj 2017 att utreda om ett förändrat nationellt sanktionssystem vore lämpligt att införa, där ett större mått av proportionalitet och flexibilitet går att införliva. Utgångspunkterna för detta arbete finns i den rapport som Transportstyrelsen publicerade i mars 2015¹¹ där ett antal långsiktiga mål togs fram, bland annat en översyn av sanktionssystemet.

¹¹ Utvärdering av kör- och vilotider (TSG 2014-1361)

Bilaga 1

Survey – Danske Busvognmænd¹²

Date 2015-12-14

Time 13:15-14:15

Location Radisson Blu Royal, Hammerichsgade 1 Copenhagen

Questions

1. How does your enforcement system work?

Denmark is in the middle of a transformation, moving from the ministry of justice to the ministry of transport, and that may lead to a new system of enforcement and penalties.

They are building up a new enforcement function in the new ministry.

It would be good to have the same interpretation of the regulations across Europe, especially in the Nordic countries.

- Positive experiences
- Negative experiences
A very tough penal system was set up 10-15 years ago with an almost strict responsibility.
Lack of proportionality between infringement and legal action, especially in company controls when drivers also are penalized.

2. What consequences do you see regarding to your tolerances of 5 % when enforcing the driving and resting times?

It was implemented about 10 years ago.

The percentage should be used on a higher level, instead for on each infringement, to make an overall assessment which would be much more flexible.

- Positive experiences
- Negative experiences
The percentage leads to a lot of troubles when conducting transports internationally.
It can be used as an advantage by some companies if planned in accordance with, but this problem is linked to the percentage per each infringement.
- Do the companies plan in accordance with the 5 % tolerance?

¹² Dessa svar är inte justerade av DBM. Vi har skickat formuläret för granskning, men har inte fått svar ännu.

3. What's the background to the enforcement and penalty system you have in Denmark?

It was a large change in Denmark as an overall in the penalty system. These regulations followed the rest of the penalty system.

4. Can you explain your possibility to give a transport company a warning or advice in case of a few minor infringements?

This has not been as clear regarding to the bus industry than in freight transports. It has not been used in any larger extent but they do know that the possibility exists.

The infringements found are reported but not penalized.

5. How is the regulatory compliance in Denmark?

A question for the ministry, but the feeling is that it is getting better.

6. Does the Danish enforcement system cause any problems for the Danish drivers when they are on international journeys?

Answered above.

7. What does the transport industry think of the Danish penalty system?

The harsh penalties the last ten years have had a very large impact on the understanding of the regulations, even though the penalties may be a bit too high.

Guidance and explanations from the authority may have a central role in the future. Proportionality should have a much larger role in a new system.

Drivers should not be penalized in the new system.

It would be good to have a maximum sanction, which is not present in today's system, but it would be hard to set a general limit.

- Positive experiences
- Negative experiences

8. How does the enforcement officer make the assessment of whether there is a systematic to driving without driver card or not?

The police have to answer this.

9. Are there any plans of changing the enforcement and/or penalty system in Denmark?

Answered above.

- If yes, how?

Answered above.

10. In accordance with article 10.4 in regulation (EC) no. 561/2006 other companies shall ensure that contractually agreed transport time schedules respect the regulation.

- What is your experiences of how this is enforced in Denmark?
It has not been used in Denmark, similar to Sweden.

Survey – DTL Danske Vognmænd**Date** 2015-12-14**Time** 15:30-17:00**Location** DTL**Questions**

1. How does your enforcement system work?

See the presentation handed out by DTL.

- Positive experiences

- Negative experiences

Withdrawal of the driver license should not be done. Only when manipulation or VSI infringements are occurring. In the Danish system you have a limit of 30 %, which works in theory, but due to different interpretations drivers are sanctioned even if they have rest enough (art. 7(breaks) and art. 9 – ferry rule).

2. What consequences do you see regarding to your tolerances of 5 % when enforcing the driving and resting times?

Is there any other way to create flexibility than the percentage? One proposal regarding article 7 is to have a calculated table of limits. For example, if a driver drives 1½ hours (1/3 of the maximum allowed) and takes 15 minutes break (1/3 of the maximum allowed) a new driving period starts. The same if the driver drives 2 hours and takes 20 minutes break and so on.

- Positive experiences

Everybody is judged by the same principles and limits.

The regulation is not flexible, so the percentage was a way to try to create some flexibility.

The new article 7 in the 561/2006 and the first generation of digital tachograph with the old art. 7 regulation (3 x 15 minutes) changes in combination with the new sanction system were hard to understand in the beginning, which led to a lot of high fines.

The continuous fines in the system are good, since drivers/companies that break the rules a lot will be fined a lot.

- Negative experiences

The interpretation of article 7. It is hard to understand and the withdrawal of driving licenses makes it harsher.

- Do the companies plan in accordance with the 5 % tolerance?

Some do. But DTL try to teach the operators not to do so, that the drivers should take contact with the operator in case the regulated limit is reached.

3. What's the background to the enforcement and penalty system you have in Denmark?

See the presentation handed out by DTL.

4. Can you explain your possibility to give a transport company a warning or advice in case of a few minor infringements?

It is not recorded anywhere, which means that the warnings doesn't count for anything. It is not formal since it is within the 5 percentage.

There is no legal base to give a warning.

Could be a good idea to have a system where a company can be warned for a few minor infringements, or rather that the planning doesn't add up, which is recorded and used in the next control.

5. How is the regulatory compliance in Denmark?

Don't think that they do such measurements, except for the statistics to the commission.

The compliance doesn't seem to have changed a lot the last 6-7 years, neither to the good nor the bad.

6. Does the Danish enforcement system cause any problems for the Danish drivers when they are on international journeys?

Yes, but DTL makes certain that the companies know the difference and therefore know that the regulation sets the limit.

7. What does the transport industry think of the Danish penalty system?

- Positive experiences

It creates some flexibility. Overall they are satisfied with the system.

- Negative experiences

It is difficult to understand and implement, for example regarding the enforcement of article 7. It is a very complicated system. The driver's shouldn't be fined in company checks.

8. How does the enforcement officer make the assessment of whether there is a systematic to driving without driver card or not?

A question for the police.

9. Are there any plans of changing the enforcement and/or penalty system in Denmark?

Yes, but does not know how. A bit worried if the tolerances are removed.

- If yes, how?

10. In accordance with article 10.4 in regulation (EC) no. 561/2006 other companies shall ensure that contractually agreed transport time schedules respect the regulation.

- *What is your experiences of how this is enforced in Denmark?
It is not enforced in Denmark.*

Survey – The Danish police

Date 2015-12-15
Time 9:30 – 12:00
Location Copenhagen

Questions

1. How does your penalty system work?

In the earlier system the calculation was that there must be infringements on more than 5 percent of the working days in order to be charged. That system took into account the size of the company as well.

Fines from 2005 (Legislation is handed over). Since then more and more tolerances has been added, for example with article 7.

Tachograph regulation has no actual tolerances but if a driver commits three infringements of the same kind, it will not be penalized. If 5 infringements, one is penalized. 6 or more and all is penalized.

No clear practice since each case must be handled separately. If an infringement seems to have been calculated, for example if the driver removes the card in order to be able to driver a longer time, it is a harder judgement.

- Positive experiences

Not a complicated system, there are clear limits.

- Negative experiences

Problems with article 7.

No flexibility, for example regarding multimanning when the second driver join the transport a couple of minutes too late.

The driver can lose his license if the rules are broken with 30 percent, and there is no tolerance regarding this, so there is no flexibility.

The tachograph regulation have no tolerances, which causes a bit strict interpretations.

2. What consequences do you see regarding to your tolerances of 5 % when enforcing the driving and resting times?

It is an infringement but is not penalized. The background is that minor infringements aren't penalized, with the digital system the control got more precise, which caused some unnecessary infringements.

- Positive experiences

Minor infringements aren't penalized, it creates flexibility.

- Negative experiences

The percentage is not in the drivers interest every time. There is a difference in the enforcements, one need to analyze through both the European regulations as well as the Danish regulation,

which causes a lot of extra work.

The same goes for article 7, it is a very complicated system due to the fact that they have a different calculation regarding this.

The Danish system gets even more complicated when adding the guidance note 7.

- Do the companies plan in accordance with the 5 % tolerance?
Some do. The vehicle computers can be programmed to follow the 5 percent instead of the European regulation.

3. What's the background to the enforcement and penalty system you have in Denmark?

See above.

4. Regarding to our cooperating meeting in December 2014 we discussed your possibility to give a transport company a warning or advice in case of a few minor infringement. Can you tell us how you do it and what it means?

In company controls where there are a few minor infringements there is an individual judgment and the company may not be penalized. The warning has no legal consequence, but the company can be controlled again. If the same situation occurs in the new control those may be fined, but it depends on the case, a second warning could be given. The size of the company matters, since the infringements are compared to how big the company is. The report with the suspected infringements is sent to the police, so there is a kind of report added to the penalty system.

In roadside checks there is a verbal warning and no documentation if this is given.

5. How is the regulatory compliance in Denmark?

There is no measurement similar to the one in Sweden so there is no official statistics.

6. Does the Danish enforcement system cause any problems for the Danish drivers when they are on international journeys?

It might be a problem since the drivers cannot use the Danish tolerances when abroad.

7. According to your enforcement, how often can a driver or a company be held responsible for infringement regarding not entering the starting or ending place of the daily working period?

In digital tachograph this is one infringement per 24 hour period. If there is only a few (1-2 infringements) you might not prosecute, More infringements might result in only one fine of 2 000 DKK. If it is systematic every single infringement could be penalized. The assessment is done from case to case. The company is fined as well with the same principal, but there is 6 000 DKK per infringement.

8. How does the enforcement officer make the assessment of whether there is a systematic to driving without driver card or not?

If it is a short period it is usually not penalized. If one can see in the data that the driver haven't used the card in order to get around the regulation it is penalized, as well as if it is systematic. The assessment is done from case to case.

9. Are there any plans of changing the enforcement and/or the penalty system in Denmark?

Yes, DK are considering changes in the system but this is not yet decided. It will probably take some time, considering that the responsibility of the regulation has moved from the Ministry of Justice to the Ministry of Transport.

- If yes, how?

It is too early in the process to answer exactly how this will change, but a first assessment will probably be made in the spring.

10. In accordance with article 10.4 in regulation (EC) no. 561/2006 other companies shall ensure that contractually agreed transport time schedules respect the regulation.

- Have you legislated this in your national legislation?

It has been discussed and the general assessment is that it is impossible, or at least very difficult, to prove this. There is an infringement against 10.4 but nothing more.

- How do you enforce this?

There is a fine against article 10.4 but it has not yet been used. This could maybe be considered as abetting, but this has not yet been tried in court.

- Are there any court cases or other practices regarding this?

No.

There are a case regarding the regulation 1071/2009 in this aspect that is being handled right now, but it is not final yet.

Survey – The Danish police

Följande svar har vi fått in som ett tillägg på fråga 1 och 2 från den danska polisen. Då svaren skickats in via mejl vid ett senare tillfälle läggs de in separat och på originalspråk.

Questions

Det skal indledningsvis bemærkes, at der er tale om en meget overordnet beskrivelse af det danske sanktionssystem på køre- og hviletidsområdet.

Rigspolitiet skal derfor alene komme med forslag til rettelser eller præciseringer af beskrivelsen, i det omfang beskrivelsen af det danske sanktionssystem er forkert.

1. How does your penalty system work?

Det kan oplyses, at bemærkningerne vedrørende den tidligere sanktionspraksis udelukkende gælder virksomhedskontrollen.

Det kan desuden oplyses, at det både var det nuværende danske bødesystem, samt adgangen til at frakende førerretten og den almindelige tolerancegrænse på 5%, der blev indført i 2005.

For så vidt angår beskrivelsen af sanktionspraksis vedrørende overtrædelser af takografforordningen kan det oplyses, at beskrivelsen alene gælder for virksomhedskontrollen. Rigspolitiet skal derfor henvide til bemærkningerne fra virksomhedskontrollen om den aktuelle sanktionspraksis.

Rigspolitiet skal desuden bemærke, at politiet eller kontrolmyndighederne kan undlade at sanktionere enkelte overtrædelser af takografforordningen, hvis det kan lægges til grund, at overtrædelserne skyldes sjusk eller forglemmelser fra chaufførens side.

- Negative experiences

Angående bemærkninger om flermandsbetjening, er det korrekt, at tolerancegrænsen på 5% ikke finder anvendelse ved vurderingen af, om betingelserne for flermandsbetjening er opfyldt, herunder f.eks. om fører nr. 1 har haft mere end 1 times køretid før fører nr. 2 kommer ombord på køretøjet.

Politiet kan dog altid ved mindre overtrædelser vurdere, om det efter en konkret vurdering er tilstrækkeligt alene at vejlede om reglerne som nævnt under punkt 4.

2. What consequences do you see regarding to your tolerances of 5 % when enforcing the driving and resting times?

Indførelsen af det digitale kontrolapparat gjorde aflæsningen mere præcis, og det var således muligt at konstatere selv mindre overtrædelser af køre- og hviletidsreglerne. Baggrunden for indførelsen af 5% tolerancen var derfor at undgå, at bagatelagtige overtrædelser blev sanktioneret.

- Negative experiences

Det er anvendelsen af de danske tolerancegrænser, der ikke altid er til førerens fordel. Det vil således i visse tilfælde være bedre for chaufføren, såfremt pauser eller hvil i stedet opgøres efter forordningens bestemmelser, da dette kan medføre en anden opdeling af chaufførens kørselsperioder.

Rigspolitiet har ikke i øvrigt bemærkninger til rapporten.

Bilaga 2

Fråga till EU-kommission

From: Eriksson Hans

Sent: Thursday, November 12, 2015 1:44 PM

To: PTASZYNSKA Ewa (MOVE)

Cc: Hed Maria

Subject: Tolerances?

Dear Ewa

I hope you are well and not have too much pressure under the Road Package. I found the meeting on the 23:rd as very important.

We have got an Governmental assignment to investigate if it is possible to have some tolerances (for minor infringements) for the driving and resting time.

Some inputs we got is too have percentile reduction when calculating driving time, breaks and rests. If this is possible where is the limit? 5, 10, 20, 25 % ?

Another way to do is to calculate all infringements (also minor infringements) but do some estimation of the proportion of the sanction and maybe if there are no proportionality lower the sanction.

What is the view of the Commission on this? Is it possible as in the first case to put in place other limits, higher than in the 561, for example driving time (lower for breaks and rests): 4,5 h + 5% = 4 h and 43,5 min. Has there been any action or pilots from Commission on this issue.

Have a nice day

/Hans

Svar från EU-kommissionen

Från: Ewa.PTASZYNSKA

Skickat: den 17 november 2015 18:19

Till: Eriksson Hans

Kopia: Hed Maria; Alicja.HUEBNER

Ämne: RE: Tolerances?

Dear Hans,

I am a bit surprised that such a question of 'legitimate tolerance' comes up... You know best that any kind of tolerance becomes a new rule in practice and it may lead to seeking a tolerance from the tolerance. The Commission has always recommended that, on top of minimum requirements for controls set up by EU, the MS control authorities should apply professional discretion at checks and consider all relevant necessary circumstances of the infringement. The enforcement is not about pure mathematics, we should not enter into such discussions on % of tolerance. Instead, the focus should be on proportionality of fines and other sanctions.

I assume that the question might have been triggered also by recent discussions in the framework of preparations of Road Package, where more flexibility in applying certain rules has been advocated by some road transport stakeholders. Any 'legitimate' flexibility to the rules must be very carefully assessed as regards to whom, to what extent and in what circumstances it could be granted, and most importantly how to control such cases.

We are not yet that far with our work. I have the impression, however, that it would be easier and safer to establish more precise requirements as to the penalty systems to make sure that the penalties are proportionate to the level of seriousness of infringement and that the assessment of the seriousness of infringements is based on common minimum standards.

Should you have any concrete proposals on how to approach this issue please do not hesitate to contact me.

Best wishes,

Ewa