



TSG
2022-2879

Uppdrag att analysera och följa upp
mobilitetspaketets genomförande i Sverige

Innehåll

FÖRKLARING AV BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR	5
SAMMANFATTNING	9
1 INLEDNING	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Uppdraget	11
1.3 Avgränsningar	12
1.4 Samverkan	13
2 GENOMFÖRANDE	14
3 GODSTRANSPORTMARKNADEN	15
3.1 Syftet med och förväntade effekter av reglerna	15
3.2 Uppföljning av ändringarna i godsförordningen	16
3.2.1 Cabotagetransporter	16
3.2.2 Kombinerade transporter	18
3.3 Statistik om cabotagetransporter och kombinerade transporter	19
3.3.1 Polismyndighetens kontroller av yrkestrafik	19
3.3.2 Tullverkets kontroller av yrkestrafik	20
3.3.3 Antalet cabotageärenden har minskat efter införandet av mobilitetspaketet	20
3.4 Utlandsregistrerade fordon	21
3.5 Finns det behov av författningsändringar?	23
3.6 Diskussion och slutsatser	24
4 SKÄRPSTA ETABLERINGSKRAV	25
4.1 Syftet med och förväntade effekter av reglerna	25
4.2 Uppföljning av de skärpta etableringskraven	25
4.2.1 Transportstyrelsens bedömning av etableringskraven vid ansökan om tillstånd	25
4.2.2 Transportstyrelsens tillsyn av etableringskraven	26
4.2.3 Företaget ska vara registrerat för inkomstskatt, mervärdesskatt och i företagsregister	27
4.2.4 Fordonen ska återvända hem och det ska finnas en adress till driftscentrum	28
4.2.5 Företaget ska förfoga över fordon och förare i proportion till företagets transportvolym	29
4.2.6 Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna	30
4.3 Finns det behov av författningsändringar?	30
4.3.1 Bör det införas en sanktion för överträdelser av återvändandekravet för fordon?	30
4.3.2 Bör det införas krav på att adressen till driftscentrum ska registreras i vägtrafikdataförordningen?	31

4.3.3	Bör det införas krav på antal parkeringsplatser?	32
4.4	Diskussion och slutsatser	33
5	KÖR- OCH VILOTIDER	34
5.1	Syftet med och förväntad effekt av reglerna	34
5.2	Uppföljning av förarnas möjlighet att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe	34
5.2.1	Vägkontroller och Polismyndighetens uppgift.....	34
5.2.2	Transportstyrelsens ärendehandläggning	35
5.2.3	Branschorganisationernas och fackförbundens syn på bestämmelsen.....	37
5.3	Uppföljning av förbudet mot normal veckovila i fordonet	37
5.3.1	Vägkontroller och Polismyndighetens uppgift.....	37
5.3.2	Transportstyrelsens ärendehandläggning	38
5.3.3	Anmärkningar på utredningen av dessa ärenden.....	39
5.3.4	Branschorganisationerna och fackförbundens syn på bestämmelserna.....	40
5.4	Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna	41
5.5	Finns det behov av författningsändringar?	41
5.6	Diskussion och slutsatser	42
6	VÄGARBETSTID.....	44
6.1	Syftet med och förväntad effekt av reglerna	44
6.2	Uppföljning av det nya kravet att kontrollera maximal veckoarbetstid vid vägkontroll.....	44
6.2.1	Vägkontroller och Polismyndighetens nya uppgift.....	45
6.2.2	Transportstyrelsens tillsyn.....	46
6.2.3	Fackförbundens tillsyn	46
6.2.4	Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna	46
6.3	Finns det behov av författningsändringar?	47
6.4	Diskussion och slutsatser	47
7	UTSTATIONERING AV FÖRARE INOM VÄGTRANSPORTSEKTORN.....	48
7.1	Syftet med och förväntad effekt av reglerna	48
7.2	Genomförandet av lex specialis i Sverige	49
7.3	Uppföljning av de administrativa bestämmelserna	50
7.3.1	Inlämnandet av utstationeringsdeklarationer	50
7.3.2	Systemet för informationsutbyte via IMI.....	52
7.3.3	Vägkontroller och utmaningar för kontrollverksamheten	53
7.3.4	Transportstyrelsens överprövning av beslut vid vägkontroll....	54
7.3.5	Transportstyrelsens ärenden om påförande av sanktionsavgifter	55
7.3.6	Beställansvar	56
7.3.7	Egenföretagare	57
7.3.8	Myndighetssamverkan	57

7.4	Uppföljning av de sociala villkoren för förarna och situationen för företagen.....	58
7.4.1	Den svenska arbetsmarknadsmodellen.....	58
7.4.2	Kollektivavtal och utmaningar för fackförbunden	58
7.4.3	Fackförbundens tillgång till uppgifter från IMI	60
7.4.4	Lön och ersättning för förarna.....	60
7.5	Finns det behov av författningsändringar?	61
7.5.1	Bör beloppet för sanktionsavgift sänkas?	61
7.5.2	Finns det behov av fler sanktionsavgifter?	62
7.5.3	Bör förskott kunna tas ut för fler transporttyper?	63
7.5.4	Bör beställaransvaret sanktionsväxlas?	64
7.5.5	Bör vad som utgör en kopia av en utstationeringsdeklaration regleras närmare?	65
7.5.6	Kan informationsflödet fungera bättre i systemet?	66
7.5.7	Bör kollektivavtal allmängiltigförklaras?	66
7.5.8	"Svart lista" över företag som inte följer reglerna?.....	67
7.6	Diskussion och slutsatser	67

Förklaring av begrepp och förkortningar

Förklaringen av nedan begrepp och förkortningar gäller för denna rapport.

Allmängiltigförklaring	Staten utvidgar ett gällande kollektivavtal med hjälp av lagstiftning till att bli gällande i hela branschen.
Anknytningsbedömning	Bedömning av om en förarens arbete har tillräcklig anknytning till värdmedlemsstaten för att utstationering ska föreligga.
Annat arbete	All verksamhet som definieras som arbetstid utom ”körning”, inbegripet arbete för samma eller annan arbetsgivare inom eller utanför transportsektorn.
Bilateral transport	En internationell transport som utförs till eller från det land där transportföretaget är etablerat.
Brevlådeföretag	Ett företag som är registrerat i en medlemsstat men som inte har någon betydande verksamhet där utan istället bedriver sin faktiska verksamhet i en annan medlemsstat.
Cabotagetransport	Yrkesmässig, tillfällig inrikestransport i en värdmedlemsstat i enlighet med godsförordningen.
ERRU	European Register of Road Transport Undertakings. Ett system för sammankoppling av nationella elektroniska register som används för informationsutbyte om transportföretag mellan medlemsstater.
Etableringsmedlemsstat	Den medlemsstat där transportföretaget är etablerat.

Icke-bilateral transport	En internationell transport mellan två länder där transportföretaget som utför transporten inte är etablerat i något av dessa två länder.
IMI	Informationssystemet för den inre marknaden.
Lex specialis	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2020/1057 av den 15 juli 2020 om fastställande av särskilda regler med avseende på direktiv 96/71/EG och direktiv 2014/67/EU för utstationering av förare inom vägtransportsektorn och om ändring av direktiv 2006/22/EG vad gäller tillsynskrav och förordning (EU) nr 1024/2012.
Kombinerad transport	Transport av gods mellan stater inom EES med hjälp av flera olika transportslag, där lastbäraren flyttas mellan transportslagen. Den inledande och/eller den avslutande delen av transporten sker på väg och en mellanliggande del av transporten sker på järnväg eller med båt.
Koncernfall	När en arbetsgivare använder en förare för en transport till en arbetsplats eller till ett företag som tillhör koncernen.
Prövning av företagets ansvar	Transportstyrelsen utreder efter vägkontroll om sanktionsavgift för överträdelse ska påföras för såväl svenska som utländska transportföretag.
RTPD	Road Transport Posting Declaration Portal. Det publika gränssnittet till IMI där transportföretagen lämnar in utstationeringsdeklarationer.

Solvit	En gratistjänst, som tillhandahålls av regeringarna i alla EU-länder, som hjälper företag och privatpersoner att ta tillvara sina rättigheter på EU:s inre marknad.
Tillståndsmätning	Återkommande mätningar av regel efterlevnaden inom yrkestrafiken på väg som genomförs i samverkan mellan Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Mätningarna görs av taxitrafik, godstransporter och persontransporter med buss enligt ett rullande schema där vardera transportslag mäts vart tredje år.
Tjänsteavtalsfall	När en arbetsgivare, det vill säga transportföretaget, för egen räkning och under egen ledning sänder föraren till Sverige enligt avtal som arbetsgivaren har ingått med den i Sverige verksamma mottagaren av tjänsterna.
Tjänstemottagare	Ett företag, organisation eller privatperson i Sverige som tar emot en tjänst mot ersättning.
Transit	En internationell transport där ett fordon färdas genom ett land utan att lasta eller lossa gods, eller ta upp eller släppa av passagerare.
Undersökning om sociala villkor	Mätning av sociala villkor som utförs bland de förare som stoppas för kontroll inom ramen för tillståndsmätningen om godstransporter vart tredje år. Föraren får ett antal frågor om de villkor föraren arbetar under.
Uthyrningsfall	När en arbetsgivare hyr ut föraren till det utlandsetablerade transportföretag som genomför transporten.

Utstationeringsregistret

Det register som Arbetsmiljöverket för över utstationerade arbetstagare, vilka inte omfattas av lex specialis.

Värdmedlemsstat

En medlemsstat i vilken ett transportföretag bedriver verksamhet som inte är den medlemsstat i vilken transportföretaget är etablerat.

Sammanfattning

Mobilitetspaketet är en reform inom transportsektorn som omfattar nya och ändrade EU-gemensamma regler för den yrkesmässiga trafiken.

Transportstyrelsen har på uppdrag av regeringen analyserat och följt upp mobilitetspaketets genomförande i Sverige. I uppdraget har det ingått att vid behov föreslå förändringar till det svenska genomförandet och i förekommande fall lämna författningsförslag. Transportstyrelsen bedömer att det för närvarande inte finns något behov av nya eller ändrade nationella bestämmelser och lämnar därför inga författningsförslag.

Rapportens huvudsakliga syfte är därmed att beskriva och analysera hur marknaden för vägtransporter och situationen för berörda förare har utvecklats efter genomförandet.

Godstransportmarknaden

Ett av syftena med de nya reglerna i godsförordningen var att åstadkomma en sundare konkurrens mellan europeiska transportföretag. När de nya reglerna i godsförordningen började tillämpas höjde de utländska transportföretagen sina priser för godstransporter med motiveringen att de fått ökade kostnader till följd av regeländringarna. Dessa prisökningar bidrog åtminstone inledningsvis till en sundare konkurrens mellan svenska och utländska transportföretag som utför transporter i Sverige. Det råder dock delade meningar om denna trend är bestående eller inte.

Begränsningen av kombinerade transporter i Sverige har medfört att en del av de utländska transportföretag som tidigare utförde vägdelen av en kombinerad transport nu har etablerat sig i Sverige. Vi har även noterat att utländska fordon som tidigare använts för kombinerade transporter nu har registrerats i Sverige. Eftersom det fortfarande har gått kort tid sedan regeländringen är det svårt att avgöra om detta blir en bestående effekt, men vi ser positivt på att nya företag etablerats här eftersom det innebär att tillsynen av företagen kan genomföras där verksamheten faktiskt bedrivs.

Skärpta etableringskrav

De skärpta etableringskraven har gett Transportstyrelsen stöd att begära mer underlag och ställa högre krav på företaget att på ett utförligt sätt beskriva sin verksamhet för oss. Det har inneburit att vi mer frekvent än tidigare avslagit ansökningar om trafiktillstånd på grund av brister i etableringskraven. Även vår tillsyn av redan befintliga trafiktillstånd har förbättrats. Vid tillsyn kan det dock finnas vissa svårigheter att ifrågasätta riktigheten av lämnade uppgifter då bevisbördan åligger Transportstyrelsen, till skillnad mot vid en ansökan.

Kör- och vilotider

Vad gäller bestämmelsen om förarnas möjlighet att återvända, antingen hem eller till arbetsgivarens arbetsställe, var fjärde vecka finns vissa indikationer på att de förare som tidigare återvände efter mycket långa perioder hemifrån nu återvänder något oftare. Det finns dock fortfarande förare som inte alls verkar återvända. Förbudet mot att ta normal veckovila i fordonet infördes för att motverka att förare bor långa perioder i fordonen. Trots förbudet förefaller många utländska förare, av olika anledningar, fortfarande vila i fordonet.

Effekten av de nya bestämmelserna kan ha uteblivit till följd av att företagen inte möjliggör för förarna att återvända eller ta veckovila i lämplig inkvartering. Men det kan också bero på att förarna faktiskt inte vill återvända och att de föredrar att sova i sitt fordon.

Vägarbetstid

Polisen ska vid vägkontroll kontrollera om en förare överskridit den maximala veckoarbetstiden på 60 timmar och rapportera det till Transportstyrelsen. Den nyttillkomna bestämmelsen har hittills resulterat i ett fåtal inkomna underrättelser. Det kan bero på att urvalet för kontrollen inte är optimalt, men det kan också bero på att överträdelser inte är vanligt förekommande.

Utstationering av förare inom vägtransportsektorn

Transportstyrelsen kan konstatera att flera av de i förarbetena förväntade effekterna av bestämmelserna om utstationering av förare har infriats. Det gäller framförallt inlämnandet av utstationeringsdeklarationer, som sker i stor utsträckning. De nya reglerna har också lett till att systematiska kontroller av utstationerade förare genomförs.

Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att kontrollerna av de sociala villkoren för förarna, till exempel lön och andra ersättningar, sköts helt och hållet av de fackliga parterna. Fackförbunden har påtalat olika svårigheter, exempelvis att det saknas resurser för att fullgöra den uppgift de har. De svårigheter som tas upp kan dock inte lösas genom författningsändringar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Mobilitetspaketet är en reform inom transportsektorn som omfattar EU-gemensamma regler för den yrkesmässiga trafiken. Rättsakterna som ingår i paketet antogs inom EU den 15 juli 2020.¹

Syftet med mobilitetspaketet är att harmonisera tillämpningen av yrkestrafikreglerna inom gemenskapen och att underlätta informationsutbytet, såväl nationellt som mellan medlemsstaterna. De ingående rättsakterna syftar även till att säkerställa bättre arbetsvillkor och sociala förhållanden för förare och förenkla för vägtransportföretag samtidigt som möjligheterna att kontrollera att regelverken följs förstärks och illojal konkurrens motverkas.

1.2 Uppdraget

Regeringen har uppdragit² åt Transportstyrelsen att analysera och följa upp mobilitetspaketets genomförande i Sverige.

Regeringen anger att de med uppdraget vill att de förändringar som mobilitetspaketet medfört följs upp samtidigt som eventuella problem kopplade till genomförandet kan åtgärdas så fort som möjligt.

I uppdraget ingår följande:

- Analysera och följa upp mobilitetspaketets genomförande i Sverige.
- Beskriva och analysera hur marknaden för vägtransporter och hur situationen för berörda förare har utvecklats efter genomförandet.
- Vid behov föreslå förändringar eller kompletteringar till det svenska genomförandet och i förekommande fall lämna författningsförslag.

¹ Med mobilitetspaketet avses EU:s trafikillstånds- och godsförordningar, förordningarna om kör- och vilotider respektive färdskrivare samt det nya direktivet med särskilda regler för utstationering av förare i vägtransportsektorn och om kontroll av vägarbetsstidsdirektivet. Direktivet om användning av fordon hyrda utan förare för godstransporter på väg ingick också i det ursprungliga mobilitetspaketet men ändringarna i det direktivet antogs först den 6 april 2022.

² Regeringsbeslut 2022-03-17. I2022/00693.

1.3 Avgränsningar

Mobilitetspaketets genomförande har inneburit många nya och ändrade regler. En viktig uppgift initialt var därför att göra en välgrundad avgränsning kring vilka ändringar som ska ingå i den analys och uppföljning som görs inom ramen för uppdraget. Utgångspunkten för avgränsningen har varit att fokusera på de ändringar som kan tänkas ha en betydande påverkan på marknaden och som påverkar många olika aktörer eller där nationellt handlingsutrymme finns.

Genom ändringarna i godsförordningen infördes även ett krav på beställaransvar. Eftersom Sverige införde sådana bestämmelser redan 2018 så har vi valt att inte utreda beställaransvaret inom ramen för ändringarna i godsförordningen. I avsnitt 7.3.6 redogör vi däremot för beställaransvar vid utstationering av förare, vilket är en ny reglering som följer av mobilitetspaketets genomförande.

En annan viktig faktor för avgränsningen är tidsaspekten. Mobilitetspaketets införande sker under en lång tidsperiod där de första ändringarna började gälla i augusti 2020 och där den sista ändringen ska tillämpas från och med den 1 juli 2026. Det innebär att samtliga regeländringar inte har trätt i kraft när uppdraget redovisas i mars 2024. Dessutom behöver viss tid förflyta från det att en ny bestämmelse börjar tillämpas innan alltför långtgående slutsatser kan dras om vilken effekt den har haft. Tidsaspekten har således varit en avgörande faktor för avgränsningen. Det innebär bland annat att vi helt avgränsat nya regler i färdskrivarförordningen från uppdraget, vilket till exempel avser införandet av en ny version av färdskrivare.

En annan del som inte kan följas upp på grund av tidsaspekten är kraven i trafiktillståndsförordningen på utökad informationsutbyte via ERRU. Utbyte av information mellan medlemsstater, och tillgång till vissa uppgifter vid vägkontroll, kommer ske från och med den 24 oktober 2024.

Vi har från trafiktillståndsförordningen även avgränsat de nya allvarliga överträdelsena som ska beaktas vid prövningen av det goda anseendet av personer som ingår i prövningskretsen för trafiktillståndet. Det gäller områdena nationella skatteregler, cabotage, utstationering av förare inom vägtransportsektorn och tillämpning av lag för avtalsförpliktelser. För svenskt vidkommande har vi sedan tidigare beaktat överträdelse av nationella skatteregler och vi har inte tagit del av några överträdelse begångna av svenska transportföretag när det gäller cabotage- och utstationeringsbestämmelserna eller tillämplig lag för avtalsförpliktelser.

Avgränsningarna från kör- och vilotidsförordningen innebär att vi inte följer upp ändringar som saknar betydelse för svensk del, till exempel multi-bemannning och rast där ändringarna överensstämmer med tidigare svensk

tillämpning. På samma sätt har vi även avgränsat uppdraget från regeländringar som medlemsstaterna får välja att införa men där Sverige avstår. Här kan som exempel nämnas möjligheten för medlemsstaterna att utfärda tillfälliga förarkort.

En avgränsning har också gjorts gentemot nationella ändringar i regelverk som införts samtidigt som mobilitetspaketet, men som inte är en del av själva paketet. Exempel på detta är undantag från tillståndskrav för vissa transporter av sällskapsdjur och förskott för sanktionsavgift för utländska transportföretag vid vägkontroll.

1.4 Samverkan

Under arbetets gång har löpande dialog förts med berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och branschorganisationer. Dialogen har förts genom både fysiska och digitala möten samt kontakt via mejl. En inledande workshop genomfördes den 31 maj 2022 i Stockholm där även digitalt deltagande förekom. Workshopen syftade till att informera om uppdraget, dess områden och avgränsningar samt möjliggöra samarbete, diskussioner och inspel. Uppdraget presenterades också vid ett nationellt branschråd för yrkestrafik den 16 november 2022.

Vid en digital avstämning den 5 september 2023 informerade vi om de iakttagelser som fram till avstämningen gjorts i uppdraget.

Genom ovanstående samverkan har följande aktörer bidragit med fakta, synpunkter och förslag: Arbetsmiljöverket, Kommunal, Näringslivets Transportråd, Polismyndigheten, SEKO, Skatteverket, Svenska Transportarbetareförbundet, Sveriges Åkeriföretag, Tillväxtverket, Transportföretagen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

2 Genomförande

Fokus under arbetet har legat på att analysera och beskriva om, och i så fall hur, marknaden för vägtransporter och situationen för berörda förare har förändrats samt identifiera eventuella problem med bestämmelserna.

För att ta del av erfarenheter och observationer om hur de nya reglerna fungerar i praktiken har Transportstyrelsen genomfört intervjuer med kontrollmyndigheter, arbetsmarknadens parter och branschorganisationer. Intervjuerna genomfördes digitalt i två olika omgångar där de första genomfördes i december 2022. Syftet med den andra omgången, som genomfördes i oktober och november 2023, var att följa upp resultatet från 2022 och notera eventuella förändringar av vad som uppgavs vid de första intervjuerna.

Vår analys baseras, utöver intervjuer och annan input från externa aktörer, främst på de överträdelser som rapporterats in till Transportstyrelsen från polisens vägkontroller och utfallet av styrelsens egna tillstånds- och tillsyns-ärenden. I den mån sådana finns har vi även analyserat relevanta domstolsavgöranden. Vi har inte haft tillgång till någon statistik utifrån ett slumpmässigt urval. Det kan till viss del förklaras av den förhållandevis korta tid som gått sedan regeländringarna trätt ikraft, men också av att undersökningar av transportmarknaden som normalt görs varje år inte genomfördes under pandemiåren 2020-2022.³

³ Trafikanalys (2023-04-14). Uppföljning av de transportpolitiska målen 2023. Rapport 2023:5.

3 Godstransportmarknaden

I detta avsnitt beskriver vi hur ändringarna i mobilitetspaketet har påverkat den svenska marknaden för godstransporter. Avsnittet fokuserar primärt på ändringarna i godsförordningen⁴ och införandet av begränsningar för väg- delen av kombinerade transporter i Sverige. Avsnittet beskriver också hur reglerna om anmälan av utlandsregistrerade fordon på svenska yrkestrafiktillstånd ändrats de senaste åren, särskilt mot bakgrund av de ändringar som gjorts i direktivet om hyrda fordon.⁵

Det är värt att poängtera att den svenska godstransportmarknaden påverkats av flera faktorer, där regelförändringar endast utgör en del. Andra faktorer är kriget i Ukraina som lett till förarbrist. Lågkonjunkturen i Europa har lett till att ekonomin har försvagats och medfört att företagen minskat sin produktion, vilket i sin tur har lett till att behovet av godstransporter har minskat.

3.1 Syftet med och förväntade effekter av reglerna

Det övergripande syftet med och den förväntade effekten av regelförändringarna i godsförordningen är att uppnå en sundare konkurrens mellan transportföretagen inom den europeiska godstransportmarknaden.

Regelförändringarna i godsförordningen har tillämpats sedan den 21 februari 2022 och de viktigaste ändringarna är:

- Införande av en karensperiod på fyra dagar i samband med cabotage-transport. Perioden innebär att ett transportföretag som utfört cabotage-transporter i en värdmedlemsstat måste vänta i fyra dagar innan nya cabotage-transporter i samma värdmedlemsstat får utföras.
- Krav på att föraren under tiden som en vägkontroll pågår ska kunna uppvisa det bevismaterial som krävs för att utföra cabotage-transporter.
- Tillståndskrav för yrkesmässiga godstransporter i internationell trafik från 2,5 tons totalvikt. Detta får till följd att även dessa fordon/fordonskombinationer omfattas av reglerna i godsförordningen och därmed omfattas av cabotagebestämmelserna.
- En möjlighet för medlemsstaterna att på sitt eget territorium införa begränsningar för kombinerade transporter på samma sätt som för cabotage-transporter.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/1/EG av den 18 januari 2006 om användning av fordon hyrda utan förare för godstransporter på väg.

Uppföljningen av de tre första punkterna ingår i avsnittet om cabotage-transporter nedan, medan uppföljningen av den sista punkten ingår i avsnittet om kombinerade transporter.

3.2 Uppföljning av ändringarna i godsförordningen

3.2.1 Cabotagetransporter

Alla godstransportföretag som är etablerade i EU/EES och som har ett gemenskapstillstånd har rätt att utföra ett obegränsat antal internationella godstransporter inom unionen. I anslutning till en sådan internationell transport har de också rätt att utföra cabotagetransporter i värdmedlemsstater. Införandet av karensperioden syftar till att motverka systematiskt cabotage. Systematiskt cabotage innebär att en lastbil, enligt de gamla reglerna, kunde lämna värdmedlemsstaten för att därefter direkt utföra en ny internationell inkommande transport och därmed kvalificera sig för nya cabotagetransporter i samma värdmedlemsstat. Syftet med cabotage-transporter var från början att lastbilarna skulle få möjlighet att ta med last på sin väg tillbaka till etableringsmedlemsstaten i samband med en internationell transport. Denna möjlighet har utnyttjats av vissa transportföretag på ett sätt som inte var tänkt varför den nya regeln om karensperiod införts.

När de nya reglerna började tillämpas uppgav ett par av branschorganisationerna att de utländska transportföretagens priser på inrikestransporter ökade. Vissa transportföretag uppgav att prisökningen var ett cabotage-tillägg för ökade kostnader med anledning av de nya reglerna i mobilitetspaketet. Enligt Sveriges Åkeriföretag bidrog prisökningen till att svenska transportföretag kunde lämna konkurrenskraftiga priser för fjärrtransporter av framför allt styckegods. Vid den uppföljande intervjun uppgav de dock att detta bara var en temporär förändring och att priserna för fjärrtransporter av styckegods nu har återgått till hur de var innan regelförändringarna infördes. Sveriges Åkeriföretag misstänker att detta är kopplat till att risken att bli stoppad och kontrollerad är så liten att transportörerna väljer att köra utan att följa de nya reglerna för cabotagetransporter.

Även Näringslivets transportråd har noterat att priserna för att transportera varor gick upp i och med införandet av de nya cabotagebestämmelserna. De uppgav dock vid den uppföljande intervjun att de hittills inte har märkt av att priserna minskat.

Syftet med införandet av en karensperiod, liksom många av övriga ändringar i mobilitetspaketet, har varit att komma till rätta med den osunda konkurrensen mellan transportföretag inom EU/EES. Mer specifikt skulle karensperioden omöjliggöra för transportföretag att utföra systematiska cabotagetransporter i en värdmedlemsstat. Detta syfte verkar ha uppnåtts,

åtminstone till viss del. Vid intervjuerna uppgav Sveriges Åkeriföretag att de noterat att utländska transportföretag som tidigare, endast i syfte att tillskansa sig rätten till cabotagetransporter, utfört internationella transporter mellan exempelvis Danmark och Sverige nu har ändrat sina transportupplägg för att uppfylla kravet på karensperiod. Transportstyrelsen kan dock konstatera att vi får in ärenden från polisen om överträdelse av kravet på karensperiod, vilket talar för att inte alla följer reglerna och att det finns ett behov av att kontrollera regelefterlevnaden.

Karensperioden har även påverkat svenska transportföretag som utför internationella transporter med samma lastbil flera gånger i veckan, exempelvis till Norge eller Finland. Dessa företag har tidigare haft möjlighet att utföra cabotagetransporter varje gång de levererat godset för den internationella transporten, men kan alltså inte längre göra det. Regelförändringen har medfört att dessa företag behövt ändra sina transportupplägg och de uppger att de numera kör tomma fordon tillbaka i högre utsträckning än tidigare. Detta upplevs vara en negativ effekt av regeländringarna för de svenska transportföretagen.

De nya reglerna om att föraren ska visa upp bevismaterialet som hör till cabotagetransporten under tiden för kontrollen, upplevs positivt av Polismyndigheten. Om föraren inte kan presentera materialet inom tiden för kontrollen resulterar det i en överträdelse. För Transportstyrelsen, som är den myndighet som utreder och slutligen påför sanktionsavgiften, kan vi konstatera att det i hög grad har underlättat vår utredning. Vi behöver inte längre göra en bedömning av det material som tidigare skickades in i efterhand, där det var svårt att avgöra om det var fråga om efterhandskonstruktioner eller om det var uppgifter som funnits vid transporttillfället.

När det gäller möjligheten att utföra cabotagetransporter med lätta lastbilar, som har en totalvikt mellan 2,5–3,5 ton, är det ingen av dem vi intervjuat som har märkt av sådana transporter i någon större omfattning. De lätta lastbilarna verkar alltså inte konkurrera med de tunga yrkesmässiga transporterna på detta område. Sedan juli 2023 har Transportstyrelsen fört statistik över cabotageärenden med lätta fordon. Under denna period har vi fått in tre ärenden där en lätt lastbil utfört cabotagetransporter utan att följa bestämmelserna.

3.2.2 Kombinerade transporter

Kombinerade transporter regleras i kombidirektivet⁶ som är implementerat i svensk rätt genom förordningen om internationella vägtransporter⁷.

Direktivet innehåller ingen begränsning för hur många transporter som får utföras eller under vilken tid som dessa transporter får ske. Detta har lett till en relativt omfattande verksamhet av utlandsetablerade transportföretag som mer eller mindre stadigvarande har utfört kombinerade transporter på svenskt territorium.

De kombinerade transportererna utförs huvudsakligen till och från större hamnar framför allt i Stockholmsområdet och södra delarna av landet, men även till och från ett antal järnvägsterminaler i Mellansverige och söderut som specialiserat sig på internationell järnvägstrafik.

Den förändring som haft störst påverkan på transportföretag som utför vägdelen av kombinerade transporter på den svenska godstransportmarknaden har varit att Sverige valt att begränsa de transporter som utlandsetablerade transportföretag får utföra i Sverige.⁸ Begränsningen innebär att cabotagebestämmelserna ska tillämpas på vägdelen av kombinerade transporter när den inledande eller avslutande vägtransportsträckan utförs i sin helhet inom Sverige.

Trots att Sverige infört nämnda begränsning fortsätter vissa utlandsetablerade transportföretag att utföra sådana transporter. Transportstyrelsen har under 2022 fått in totalt 223 cabotageärenden från polisen. Motsvarande siffra för 2023 är totalt 192 cabotageärenden. Av dessa kan vi konstatera att ca 25 ärenden per år är transporter där företagen hävdar att de utför en kombinerad transport, men där transporten resulterar i en överträdelse eftersom den inte utförs enligt cabotagebestämmelserna.

Att Sverige infört denna begränsning har medfört att vissa av de utlandsetablerade transportföretag som tidigare utförde vägdelen av en kombinerad transport i Sverige, nu har etablerat sig i Sverige. Därmed behöver de inte längre följa villkoren för kombinerade transporter i kombidirektivet utan kan utföra transporten som en inrikestransport. Som ett exempel på detta har polisen i Västra Götaland sett en tydlig minskning av utlandsregistrerade dragbilar när de utför kontroller i anslutning till Göteborgs hamn. Dessa har istället blivit svenskregistrerade och är anmälda på ett svenskt yrkestrafiktillstånd. Det verkar som att de förare som tidigare utförde vägdelen av

⁶ Rådets direktiv 92/106/EEG av den 7 december 1992 om gemensamma regler för vissa former av kombinerad transport av gods mellan medlemsstaterna.

⁷ Förordning (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

⁸ Artikel 10.7 i godsförordningen ger medlemsstaterna möjlighet att införa samma regler för kombinerade transporter som för cabotage transporter, om det är nödvändigt för att undvika tillhandahållande av obegränsade och kontinuerliga tjänster bestående av inledande eller avslutande vägtransportsträckor utförda inom en värdmedlemsstat.

kombinerade transporter med utländska fordon har följt med dessa fordon och fortsätter att framföra dem även efter att fordonen registrerats i Sverige. Vidare uppger polisen i Västra Götaland att ägarförhållandena i flera av dessa företag ofta har en koppling till utländska medborgare som har etablerat ett transportföretag i Sverige.

Lakttagelserna ovan stärks av uppgifter i vägtrafikregistret över antalet importerade lastbilar som registrerats mellan 2019 och 2022. Där kan vi se att andelen importerade fordon har ökat från drygt 9 % år 2019 till knappt 14 % år 2023. Vi vet inte varför de svenska transportföretagen har valt att ta in före detta utlandsregistrerade fordon på sina tillstånd, men det kan bero på att tillståndshavare redan sedan tidigare haft en internationell verksamhet som inneburit samarbete med utländska transportföretag.

En positiv effekt av att företagen valt att etablera sig i Sverige är att tillsynen av transportföretagen kan utövas i det land där verksamheten bedrivs och att fackförbunden, i enlighet med den svenska arbetsmarknadsmodellen, kan arbeta för att förarna ska få kollektivavtalsenliga villkor.

Innan den nationella begränsningen av kombinerade transporter trädde ikraft fanns en farhåga att den skulle leda till en minskning av antalet godstransporter på järnväg och att det därmed skulle ha en negativ effekt på miljön. Denna farhåga verkar inte ha besannats.⁹ Det verkar snarare vara tvärtom eftersom branschorganisationerna noterat en större efterfrågan på att kunna transportera gods på järnväg. De uppfattar också att mer gods har transporterats på järnväg under senare år, men att kapaciteten för utökning av godstransporter på järnväg är dålig. Denna uppfattning styrks av den kvalitativa marknadsundersökning som Transportstyrelsen vartannat år genomför bland godstransportköpare. I rapporten¹⁰ framgår bland annat att godstransportköpare skulle vilja frakta mer gods på järnvägen – men att bristen på kapacitet och punktlighet ses som hinder.

3.3 Statistik om cabotagetransporter och kombinerade transporter

Än så länge är det bara Polismyndigheten som kontrollerar cabotagetransporter och kombinerade transporter på väg. Tullverket har vid våra intervjuer uppgett att de alltså inte har möjlighet att prioritera dessa kontroller.

3.3.1 Polismyndighetens kontroller av yrkestrafik

Polismyndigheten kontrollerar årligen omkring 15 000 till 20 000 yrkesmässiga transporter med tunga lastbilar. Av dessa kan vi, utifrån statistik från 2022 och 2023 års redovisade kör- och vilotidskontroller, konstatera att

⁹ Trafikanalys. (2023-12-18). Järnvägstransporter 2023 kvartal 3, figur 4.

¹⁰ Transportstyrelsen (2023). Godstransportköparnas syn på järnvägsmarknaden 2022. Diarienummer TSJ 2023-1074.

Polismyndigheten genomfört mellan 7 000–7 500 kontroller av lastbilar som är registrerade i en annan stat inom EU/EES. Det är i samband med dessa kontroller som överträdelser mot cabotagebestämmelserna och överträdelser av villkoren för kombinerade transporter kan upptäckas.

3.3.2 Tullverkets kontroller av yrkestrafik

Tulltjänstemän har befogenhet att kontrollera trafiktillstånd, cabotagetransporter och utstationering av förare inom vägtransportsektorn. Det är främst i samband med att de utför så kallade punktskattekontroller inne i landet som de har möjlighet att upptäcka överträdelser mot cabotagebestämmelserna, medan de vid alla kontroller av yrkesmässiga transporter kan upptäcka om till exempel ett trafiktillstånd saknas. I samband med intervjuerna har Tullverket uppgett att de inte har möjlighet att prioritera kontroller av yrkestrafikområden i dagsläget, se vidare avsnitt 7.3.3.

3.3.3 Antalet cabotageärenden har minskat efter införandet av mobilitetspaketet

Transportstyrelsen är den myndighet som utreder sanktionsärenden där polisen har bedömt att cabotagebestämmelserna överträtts. Vi har noterat en minskning av inkomna cabotageärenden sedan mobilitetspaketet började tillämpas. Se tabell 1 nedan. Minskningen kan ha flera förklaringar.

Innan mobilitetspaketet trädde ikraft kontrollerades kombinerade transporter som inte uppfyllde villkoren för en sådan transport, på grund av bristfällig dokumentation, istället som en cabotagetransport. Om transporten inte heller uppfyllde villkoren för cabotagetransport rapporterades den som en olaglig cabotagetransport. Efter att de nya reglerna för kombinerade transporter infördes får vi inte längre in några ärenden av detta slag, vilket kan vara en förklaring till det något lägre antalet inkomna cabotageärenden.

Att vissa av de utlandsetablerade transportföretagen som tidigare utförde kombinerade transporter i Sverige numera är etablerade här innebär att de får utföra obegränsade inrikestransporter med sitt svenska yrkestrafiktillstånd. Detta kan vara ytterligare en anledning till att antalet cabotageärenden minskat. Vid intervjuer med kontrolltjänstemän har uppgetts att minskningen även kan bero på att flera trafikpoliser blivit kommenderade till andra arbetsuppgifter, som exempelvis eskortkörning, i samband med de möten som hölls i Sverige under ordförandeskapet i EU:s ministerråd.

Tabell 1: Antal cabotageärenden där Transportstyrelsen fattat beslut om sanktionsavgift, 2019-2023.

År	2019	2020	2021	2022	2023
Antal ärenden	223	272	370	223	192

Källa: Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.

3.4 Utlandsregistrerade fordon

Alla fordon som ska användas i yrkesmässig trafik måste anmälas på ett yrkestrafiktillstånd. Detta gäller oavsett om fordonet är registrerat i Sverige eller i en annan stat. Transportstyrelsen hade före 2018 en tillämpning av detta anmälningskrav som innebar att utlandsregistrerade fordon fick anmälas på svenska yrkestrafiktillstånd i ett år. Tillämpningen skärptes dock under 2018 efter att det uppstått misstankar om att svenska tillståndshavare agerat som bulvaner för utlandsetablerade transportföretag. Detta skedde genom att de svenska tillståndshavarna felaktigt uppgav att de använde de utländska fordonen, när det i själva verket var de utlandsetablerade transportföretagen som använde fordonen. Skärpningen 2018 innebar att Transportstyrelsen, i samband med anmälan av utlandsregistrerade fordon, begärde in uppgifter från tillståndshavaren om skälen till att fordonet skulle användas i Sverige. Om skälen inte ansågs rimliga fick transportföretaget avslag på anmälan.

Kraven skärptes ytterligare den 21 februari 2022 genom att det i yrkestrafikförordningen infördes krav på särskilda skäl för att ett utlandsregistrerat fordon ska få anmälas på ett svenskt trafikillstånd.¹¹ Ändringen fastställde det arbetssätt som Transportstyrelsen redan tillämpat i några år och gjorde det tydligt att utländska fordon inte utan vidare fick användas för trafik i Sverige med stöd av ett svenskt yrkestrafiktillstånd. Med särskilda skäl avsågs till exempel situationer där utländska fordon kan behöva användas tillfälligt i samband med produktionstoppar eller vid vissa specialtransporter när efterfrågan på ett visst fordon i Sverige inte kan mötas på något annat sätt.¹² Regelskärpningen gjorde det svårare för transportföretagen att få anmäla utländska fordon, vilket visade sig genom att det under den senare halvan av 2022 och början av 2023 fanns få utlandsregistrerade fordon anmälda på svenska trafikillstånd.

I samband med att kravet på särskilda skäl infördes kompletterades yrkestrafikförordningen även med flera nya krav. De nya kraven behövde vara uppfyllda för att ett utlandsregistrerat fordon som innehas med nyttjanderätt ska få användas med stöd av ett svenskt yrkestrafiktillstånd. Sådana fordon

¹¹ SFS 2021:1305. Förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (2012:237).

¹² Regeringen. Promemorian Genomförandet av mobilitetspaketet, s. 78.

ska uteslutande stå till tillståndshavarens förfogande och får endast köras av anställda hos tillståndshavaren eller av tillståndshavaren själv om denne är en fysisk person. Dessutom gäller att nyttjanderättsavtalet inte får vara förenat med något serviceavtal med samma företag som omfattar förar- eller följepersonal. Dokumentation som styrker dessa förhållanden ska medföras i fordonet och kunna uppvisas vid en vägkontroll.

Kravet på att fordonen endast får köras av tillståndshavaren eller dennes anställda tros ha bidragit till att det inte längre är lika enkelt för brevlådeföretag att få tillgång till den svenska transportmarknaden. Detta beror på att det är förhållandevis enkelt att ta reda på om ett företag inte har anställda förare. Avsaknaden av anställda kan vara en indikation på att företaget är ett brevlådeföretag, vilket i sin tur kan medföra att Transportstyrelsen har skäl att inleda en tillsyn av företaget.

Mindre än två månader efter att yrkestrafikförordningen ändrats antogs ändringar i direktivet om hyrda fordon.¹³ Ändringarna innebär bland annat att medlemsstaterna numera måste tillåta att inhemska transportföretag använder fordon som är hyrda i en annan medlemsstat än den där transportföretaget är etablerat och att det införts en miniminivå som anger hur länge sådana fordon åtminstone ska få användas. Ändringsdirektivet ger dock även medlemsstaterna flera möjligheter att begränsa användningen av utlandsregistrerade fordon.

Sverige har införlivat direktivet i yrkestrafikförordningen¹⁴ och har infört begränsningar både avseende hur många utlandsregistrerade fordon som får användas och hur länge de får användas. Ändringarna trädde i kraft den 6 augusti 2023. I enlighet med direktivets minimikrav behöver svenska tillståndshavare inte längre visa särskilda skäl om det utlandsregistrerade fordonet ska användas för godstransporter under en begränsad tid och om det antal utlandsregistrerade fordon som företaget använder håller sig inom en angiven ram.¹⁵ Om ett fordon däremot ska användas under en längre tid än den angivna minimitiden eller om företaget vill använda fler utländska fordon än vad som tillåts enligt ramarna i förordningen, gäller även fortsatt kravet på särskilda skäl. Med särskilda skäl avses enligt förarbetena till exempel att det finns behov av att använda utländska fordon yrkesmässigt i samband med produktionstoppar eller vid vissa specialtransporter när efterfrågan på ett visst fordon i Sverige inte kan mötas på något annat sätt.

Särskilda skäl krävs för övrigt alltid om det är fråga om utlandsregistrerade fordon som används för persontransporter.

¹³ Direktiv 2006/1/EG.

¹⁴ SFS 2023:483. Förordning om ändring i yrkestrafikförordningen (2012:237).

¹⁵ 4 kap. 3 a § yrkestrafikförordningen (2012:237).

Även om det är tidigt att dra några definitiva slutsatser bedöms införlivandet av ändringsdirektivet om hyrda fordon ha skapat en större förutsägbarhet för svenska tillståndshavare som vill använda sig av utländska fordon. Tillståndshavarna kan vara säkra på att de får använda utländska fordon under en kortare period så länge som de förhåller sig till tids- och antalsbegränsningarna i yrkestrafikförordningen. Sannolikt innebär detta att svenska tillståndshavare kan planera vissa typer av specialtransporter på ett enklare sätt. Denna förutsägbarhet kan jämföras med den ovisshet som rådde tidigare då transportföretagen endast fick använda utlandsregistrerade fordon om de kunde visa att det fanns särskilda skäl. Vi kan också konstatera att vi från och med augusti 2023 börjat få in fler anmälningar av utländska fordon för kortare tidsperioder. Generellt kan sägas att det för samtliga anmälningar som godkänts har varit i sammanhanget andra företag än de som tidigare anmälde utlandsregistrerade fordon. Se tabell 2.

Tabell 2: Totalt antal ärenden om anmälan av utlandsregistrerade fordon per år varav antal godkända ärenden uppskattat per år. Många ärenden avser 1 fordon, flera avser 2-5 fordon och något enstaka ärende kan omfatta över 10 fordon.

	2017	Efter att TS började fråga efter skäl 2018	Efter krav på särskilda skäl 2022	Efter de nya kraven 2023
Totalt antal ärenden/år	89	70	49	31
Varav antal godkända ärenden/år	79	57	20	26

Källa: Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.

3.5 Finns det behov av författningsändringar?

Bedömning

Transportstyrelsen bedömer att det för närvarande inte finns något behov av författningsändringar kopplat till de nya bestämmelserna i godsförordningen.

Eftersom godsförordningen är en EU-förordning så är de flesta regeländringarna direkt gällande i Sverige. Bestämmelsen som rör begränsningen av kombinerade transporter var dock en regel som behövde införas nationellt, vilken implementerats i svensk rätt genom förordningen om internationella vägtransporter. Då denna författningsändring haft en positiv effekt, se avsnitt 3.2.2, så finns inget behov av att föreslå författningsändringar inom ramen för detta uppdrag.

3.6 Diskussion och slutsatser

Ett av syftena med de nya reglerna i godsförordningen var att åstadkomma en sundare konkurrens mellan europeiska transportföretag. När de nya reglerna i godsförordningen började tillämpas höjde de utländska transportföretagen sina priser för godstransporter med motiveringen att de fått ökade kostnader till följd av regeländringarna. Dessa prisökningar bidrog åtminstone inledningsvis till en sundare konkurrens mellan svenska och utländska transportföretag som utför transporter i Sverige. Det råder dock delade meningar om denna trend är bestående eller inte.

De nya bestämmelserna om en karensperiod i samband med cabotagetransporter innebär att systematiska cabotagetransporter inte får utföras i Sverige. Inrapporterade ärenden till Transportstyrelsen gör dock gällande att det fortfarande förekommer transporter där karensperioden inte uppfyllts. Enligt branschorganisationen Sveriges Åkeriföretag har karensperioden lett till att svenska transportföretag som utför internationella transporter har behövt se över sina transportupplägg och verkar ha medfört en viss ökning av antalet tomma transporter.

Regelförändringen som innebär att föraren måste uppvisa bevismaterial under tiden som en vägkontroll pågår har underlättat, både för polisen vid vägkontrollen och för Transportstyrelsen vid den fortsatta utredningen av överträdelseärendet.

Begränsningen av kombinerade transporter i Sverige har medfört att en del av de utländska transportföretag som tidigare utförde vägdelen av en kombinerad transport nu har etablerat sig i Sverige. Vi har även noterat att utländska fordon som tidigare använts för kombinerade transporter nu har registrerats i Sverige. Eftersom det fortfarande har gått kort tid sedan regeländringen är det svårt att avgöra om detta blir en bestående effekt, men vi ser positivt på att nya företag etablerats här eftersom det innebär att tillsynen av företagen kan genomföras där verksamheten faktiskt bedrivs.

Vi har inte kunnat se att den nationella begränsningen av kombinerade transporter har resulterat i att ett lägre antal godstransporter utförs på järnväg, tvärtom tycks intresset för godstransporter på järnväg ha ökat de senaste åren.

Vi kan se att förändringarna i regelverket kring anmälan av utlandsregistrerade fordon har haft tydliga effekter på hur många utländska fordon som anmälts på svenska yrkestrafiktillstånd. Under den mer generösa tillämpningen före 2018 godkände vi ca 70-90 ärenden per år. När kravet på särskilda skäl infördes minskade antalet ärenden för att under 2022 vara nere på ca 20 godkända ärenden. Efter den 6 augusti 2023 har vi börjat se en försiktig ökning av antalet ärenden som kommit in.

4 Skärpta etableringskrav

4.1 Syftet med och förväntade effekter av reglerna

Genom mobilitetspaketet infördes den 21 februari 2022 nya och ändrade krav i trafiktillståndsförordningen¹⁶. Utifrån ovan nämnda avgränsningar har vi bedömt att de skärpta etableringskraven¹⁷ är lämpliga att följa upp inom ramen för detta uppdrag.

Syftet med de skärpta etableringskraven är att motverka brevlådeföretag och garantera rättvis konkurrens och lika villkor på den inre marknaden. De skärpta kraven ska säkerställa att företag som bedriver yrkesmässig trafik, och som är etablerade i en medlemsstat, har en verklig och kontinuerlig närvaro i den medlemsstaten och bedriver sin transportverksamhet därifrån.

För att ett företag ska anses vara faktiskt och fast etablerad i en medlemsstat ska företaget, sedan tidigare, uppfylla krav på att förfoga över lokaler och fordon och i lokalen ha tillgång till de handlingar som den behöriga myndigheten behöver för att kunna kontrollera att företaget uppfyller kraven. Det finns också krav på att företaget ska bedriva sin verksamhet effektivt och kontinuerligt.

De nya etableringskraven innebär att företaget även ska vara registrerat för inkomstskatt och mervärdesskatt samt vara registrerat i ett företagsregister. Det har även införts ett återvändandekrav till ett av företagets driftscentrum i etableringsmedlemsstaten för de fordon som används vid internationella transporter. Slutligen ska företaget ha förare som normalt är stationerade vid ett driftscentrum i etableringsmedlemsstaten och företaget ska förfoga över förare och fordon i ett antal som står i proportion till företagets transportvolym.

4.2 Uppföljning av de skärpta etableringskraven

4.2.1 Transportstyrelsens bedömning av etableringskraven vid ansökan om tillstånd

Transportstyrelsen har sedan införandet av de skärpta etableringskraven kunnat arbeta mer aktivt med att utreda om de som ansöker om tillstånd att bedriva yrkesmässig trafik är faktiskt och fast etablerade i Sverige. Vi har bland annat fått större utrymme att ställa fler frågor kring den faktiska etableringen vid vissa indikationer, till exempel om företaget ansöker om ett stort antal fordon utan att ha vare sig uppställningsplatser eller driftscentrum, eller att den angivna adressen till driftscentrumet är ett företagshotell.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler beträffande de villkor som ska uppfyllas av personer som bedriver yrkesmässig trafik och om upphävande av rådets direktiv 96/26/EG.

¹⁷ Artikel 5 i förordning (EG) nr 1071/2009.

När det gäller krav på lokaler och driftscentrum kan det dock vara förståeligt att ett företag inte har haft möjlighet att ordna med lokaler innan tillståndet är beviljat och verksamheten har kommit igång. Vi kan även godta en bostadsadress som driftscentrum om det är fråga om ett mindre företag.

Andra indikationer som motiverar en utförligare utredning kan vara att företaget verkar styras från utlandet, till exempel att företrädarna är helt eller delvis utlandsbosatta eller att företaget är helt eller delvis ägt av företag som är etablerat i utlandet. I de fall vi har identifierat att företaget är helägt av ett utländskt bolag har vi i vissa fall börjat kontrollera om något av de utländska bolagen inom samma koncern har begått överträdelse av cabotagebestämmelserna i Sverige. Sammantaget kan sådana omständigheter tyda på att företaget enbart vill ha ett tillstånd i Sverige för att få tillgång till den svenska marknaden, trots att de inte är faktiskt och fast etablerade här. Anledningen kan vara att de vill kringgå de begränsningar som cabotagebestämmelserna innebär och dess efterföljande påföljder vid överträdelser.

4.2.2 Transportstyrelsens tillsyn av etableringskraven

Transportstyrelsen har genomfört ett antal tillsyner där vi särskilt fokuserat på om företagen fortsatt uppfyller de krav som ställs på etablering. Omständigheter som har lett till att tillsyn har initierats har varit att vi kunnat se att företagets styrelse eller ägarskap har förändrats, företaget har ett utländskt moderbolag, företaget har under en kort tidsperiod ansökt om flera utökningar av verksamheten eller att de nyligen har svenskregistrerat importerade fordon. Utöver det har vi i de flesta fallen saknat uppgift om adress till företagets driftscentrum.

I merparten av de tillsyner Transportstyrelsen har genomfört har företagen kommit in med de underlag vi efterfrågat. Av underlaget har vi i de flesta fall gjort bedömningen att företagen uppfyller etableringskraven och att företaget således är faktiskt och fast etablerat i Sverige.

Av de återkallelser som ändå skett har flertalet initierats via den automatiska återkallelseprocess¹⁸ som finns om fordon saknas på tillståndet. Med stöd av de skärpta etableringskraven har vi under 2023 även återkallat tillstånd på grund av att andra etableringskrav inte har uppfyllts. Se tabell 3.

¹⁸ Om det inte har funnits ett fordon anmält, eller om anmält fordon är belagt med körförbud eller är avställt, på ett tillstånd under en period om 30 dagar så startas ett "fordon saknas-ärende" genom en automatprocess. I samband med detta skickas det ut en underrättelse, där det framgår att tillståndet riskerar att återkallas om tillståndshavaren inte anmäler något fordon på sitt tillstånd inom sex månader.

Tabell 3: Antal återkallade yrkestrafiktillstånd på grund av brister i etableringskraven.

* Kraven fanns inte under åren 2020-2021.

** Det saknas tillgång till detaljerad återkallelsegrund.

Grund för återkallelse (etablering)	2020	2021	2022	2023
Avsaknad av F-skatt/moms	*	*	-	32
Förfogar enbart över utstationerade förare	*	*	-	1
Avsaknad av lokaler/driftscentrum	**	**	**	8
Fordon saknas	683	685	730	747
Antal återkallelser (etablering)	683	685	730	788

Källa: Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.

4.2.3 Företaget ska vara registrerat för inkomstskatt, mervärdesskatt och i företagsregister

Två av de nya etableringskraven innebär att företaget ska vara registrerat för inkomstskatt och mervärdesskatt samt vara registrerat i ett företagsregister.

Genom att vara godkänd för F-skatt eller FA-skatt ska näringsverksamheten själv betala in sin inkomstskatt. Detta sker genom månadsvisa betalningar baserade på beslut om debiterad preliminärskatt där den beskattningsbara inkomsten i Sverige uppskattas av företaget, alternativt baseras på föregående års redovisning. Enligt svensk lagstiftning måste företag vara momsregistrerade i det fall den momspliktiga försäljningen överstiger 30 000 kronor exklusive moms per år. Genom att vara momsregistrerade har företaget ett giltigt registreringsnummer för mervärdesskatt. Det finns vissa undantag från kraven på F-skatt och momsregistrering, exempelvis för kommuner och ideella föreningar.

Transportstyrelsen har sedan de nya etableringskraven infördes regelbundet begärt in underlag från Skatteverket om vilka tillståndshavare som saknar F-skatt och momsregistrering. Vi kan konstatera utifrån det underlag vi har fått från Skatteverket 2023 att knappt 400 av tillståndshavarna saknar F-skatt och/eller momsregistrering. Detta beror förmodligen på att berörda företag har beviljats tillstånd innan de skärpta etableringskraven trädde i kraft. Det går att konstatera att det är fler enskilda tillståndshavare som saknar F-skatt och momsregistrering jämfört med aktiebolag och handelsbolag. Det går ännu inte att dra några slutsatser kring om merparten av tillståndshavarna kommer att åtgärda avsaknaden av registrering eller om vi kommer att återkalla en stor del av dessa tillstånd då de flesta av dessa tillsynsärenden ännu inte är avslutade.

En faktor som är central för definitionen av ett brevlådeföretag är frånvaro av en betydande verksamhet. Total frånvaro av eller låg ekonomisk aktivitet

i Sverige kan därför vara en indikation på att företaget inte är faktiskt och fast etablerat i Sverige. Det innebär att det kan finnas skäl att inleda en tillsyn mot tillståndshavaren.

I Sverige ska aktiebolag, handelsbolag och kommanditbolag vara registrerade hos Bolagsverket,¹⁹ vilket innebär att de ska finnas i Näringslivsregistret. Ideella föreningar och enskilda näringsidkare är undantagna från kravet. Däremot ska de finnas registrerade hos Skatteverket som är den myndighet som tilldelar organisationsnummer.²⁰ I det fall en enskild näringsidkare önskar registrera ett företagsnamn ska det registreras hos Bolagsverket.

I vissa fall framgår det av Näringslivsregistret om ett bolag inte uppfyller bosättningskravet enligt aktiebolagslagen eller att bolaget inte uppfyller de krav som ställs angående styrelsens sammansättning. Detta utgör självständigt inte ett hinder för bolaget att bedriva yrkesmässig trafik, men det kan däremot ses som en indikation på att etableringskravet behöver utredas ytterligare.

4.2.4 Fordonen ska återvända hem och det ska finnas en adress till driftscentrum

Det har införts ett nytt etableringskrav på att de fordon som används vid internationella transporter ska återvända till ett av företagets driftscentrum i etableringsmedlemsstaten senast åtta veckor efter avfärden. Eftersom det inte finns någon sanktion kopplat till överträdelser av kravet är en tillsyn gentemot yrkestrafiktillståndet det förfarande som kan komma i fråga vid en överträdelse. En sådan tillsyn kan leda till en återkallelse av tillståndet.

Återvändandekravet gäller alla fordon, förutom släpfordon, som används i internationell yrkesmässig trafik, både inom och utanför unionen. Kravet avser därför såväl godstransporter som persontransporter med buss.

Transportstyrelsen har genomfört två tillsyner av svenska transportföretag där vi har kontrollerat om fordonen har återvänt till företagets driftscentrum inom åtta veckor. Vi kunde, i båda tillsynerna, konstatera att bestämmelsen hade följts.

Transportstyrelsen utför ingen tillsyn av de utlandsetablerade transportföretagen. Vi har därmed inga egna uppgifter om ett utländskt åkeri har brister kopplat till återvändandekravet för fordon. Sådana uppgifter kan framkomma vid kontroller som utförs av andra myndigheter såsom Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Skatteverket.²¹ En myndighet ska

¹⁹ 2 kap. 22 § aktiebolagslagen (2005:551), 1 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag samt 1 § handelsregisterlagen (1974:157).

²⁰ Skatteverket (2023). Rättslig vägledning. Vilka ska ha organisationsnummer?

²¹ Regeringen. Promemorian Genomförandet av mobilitetspaketet, s. 93.

göra en anmälan till Transportstyrelsen om myndigheten uppmärksammar en omständighet som kan vara av betydelse för att ifrågasätta om ett utlandsetablerat transportföretag uppfyller kraven i artikel 3 i trafik-tillståndsförordningen, däribland etableringskraven.²² Transportstyrelsen får lämna uppgiften vidare till en behörig myndighet i den medlemsstat där transportföretaget är etablerat.²³ En sådan uppgift ska lämnas via IMI. Därefter är det upp till den utländska myndigheten att göra en kontroll av återvändandekravet för fordon.

Vi har hittills inte fått in någon rapport från annan myndighet om att överträdelse av återvändandekravet för fordon har begåtts av ett utlandsetablerat transportföretag. Vid intervjuer med Polismyndigheten har framkommit att polisen inte utför några sådana kontroller då resursbrister medför att polisen prioriterar överträdelse som är förenade med sanktioner.

Vissa medlemsstater har velat ogiltigförklara delar av mobilitetspaketet, däribland återvändandekravet för fordon, och har därför väckt talan i EU-domstolen. EU-domstolens generaladvokat har i november 2023 avvisat inkomna klagomål mot mobilitetspaketet, men rekommenderade att upphäva återvändandekravet för fordon. Orsaken till rekommendationen var inte innehållet i själva åtgärden utan frånvaron av en konsekvensutredning. Slutligt ställningstagande kommer att tas av EU-domstolen.²⁴

Vidare framgår av etableringskraven att företaget ska ha ett driftscentrum. Den som ansöker om yrkestrafiktillstånd ska lämna uppgift om adressen till företagets driftscentrum. Adressen kan vara densamma som postadressen, men driftscentrumet ska till skillnad från postadressen alltid vara en fysisk adress. Vid handläggning av ansökan om tillstånd ska det bedömas om det är rimligt att bedriva yrkesmässig trafik från den adress som anges som driftscentrum. Många enskilda företag bedriver sin verksamhet hemifrån. Detta bör i sig inte ses som ett hinder då syftet med etableringskraven inte är att hindra dessa från att beviljas tillstånd.

4.2.5 Företaget ska förfoga över fordon och förare i proportion till företagets transportvolym

Slutligen har det också införts ett nytt etableringskrav om att företaget ska förfoga över fordon och förare i proportion till företagets transportvolym. Företaget kan förfoga över förare på olika sätt, de kan till exempel vara anställda direkt av tillståndshavaren, ha sin anställning i ett annat bolag inom samma svenska koncern eller i ett annat svenskt företag; exempelvis

²² 5 kap. 4 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

²³ Artikel 18.4 i förordning (EG) nr 1071/2009.

²⁴ InfoCuria Rättspraxis. Conclusions de l'avocat général m. giovanni pitruzzella présentées le 14 novembre 2023. <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=279663&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1355788> (Hämtad 2023-11-28).

ett bemanningsföretag och därefter hyras ut till transportföretaget, eller vara så kallade F-skattare som via sin egen skattsedel hyr ut sig själv till transportföretag.

Däremot kan förare som är utstationerade till Sverige inte anses vara normalt stationerade i Sverige och ska därför inte ingå i det antal förare som ska stå i proportion till transportvolymen.

Som ett exempel kan Transportstyrelsen nämna att vi i ett tillsynsärende bedömt att företaget inte hade någon förare anställd i Sverige och att företaget inte heller visat någon intention att anställa förare i Sverige. Därför återkallades tillståndet. Beslutet överklagades till förvaltningsrätten som beslutade att avslå överklagan.²⁵ Förvaltningsrätten ansåg att det inte fanns skäl att ifrågasätta Transportstyrelsens bedömning att bolaget inte hade några anställda chaufförer i Sverige. De handlingar som bolaget kommit in med ansågs inte visa att bolaget uppfyller kravet på att ha förare som normalt är stationerade vid ett driftscentrum och i ett antal som står i proportion till företagets transportvolym.

4.2.6 Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna

Genom mobilitetspaketet infördes en ny bestämmelse om informationsutbyte. Den innebär att behöriga myndigheter i medlemsstaterna har möjlighet att, vid trovärdiga indikationer på att ett företag inte uppfyller etableringskraven, begära handlingar från den behöriga myndigheten i den stat där företaget uppges vara etablerat.²⁶ Bestämmelsen innebär också en skyldighet för den behöriga myndigheten i den stat där företaget är etablerat att genomföra kontroll, inspektion och utredning av om företaget uppfyller etableringskraven.

Transportstyrelsen har varken mottagit någon sådan begäran från en annan medlemsstat eller skickat en sådan begäran.

4.3 Finns det behov av författningsändringar?

Bedömning

Transportstyrelsen bedömer att det för närvarande inte finns något behov av nya eller ändrade bestämmelser kopplat till etableringskraven.

4.3.1 Bör det införas en sanktion för överträdelser av återvändandekravet för fordon?

Återvändandekravet för fordon är infört som ett etableringskrav²⁷. Som nämnts ovan har det även införts krav på att medlemsstaternas behöriga

²⁵ Förvaltningsrätten i Härnösand, mål nr 2466-23.

²⁶ Artikel 18.4 i förordning (EG) nr 1071/2009.

²⁷ Artikel 5.1 b i förordning (EG) nr 1071/2009.

myndigheter ska utbyta information för att kunna kontrollera etableringskraven, om det finns trovärdiga indikationer på att ett företag inte uppfyller kraven.

Inget av etableringskraven omfattas av den EU-förordning²⁸ som reglerar vilka överträdelser i gemenskapslagstiftningen som ska beaktas i samband med prövningen av det goda anseendet. Vi har därför bedömt att det förfarande som kan komma i fråga vid en överträdelse av återvändandekravet för fordon är en tillsyn gentemot yrkestrafiktillståndet. En sådan tillsyn kan leda till en återkallelse av tillståndet. Vi kan dock notera att Frankrike har infört böter för sådana överträdelser²⁹.

Som också nämnts ovan har vissa medlemsstater velat ogiltigförklara delar av mobilitetspaketet, däribland återvändandekravet för fordon. EU-domstolens generaladvokat har rekommenderat att upphäva återvändandekravet för fordon och slutligt ställningstagande kommer att tas av EU-domstolen.

Mot denna bakgrund anser Transportstyrelsen att det inte bör införas någon sanktion för överträdelser av återvändandekravet för fordon.

4.3.2 Bör det införas krav på att adressen till driftscentrum ska registreras i vägtrafikdataförordningen?

Det finns i dag inget krav i vägtrafikdataförordningen om att adressen till företagets driftscentrum ska registreras i vägtrafikregistret. Frågan om det borde regleras har väckts eftersom uppgiften är viktig i bedömningen av om ett företag uppfyller etableringskraven.

Om Transportstyrelsen vid en tillsyn har behov av att kontrollera adressen till driftscentrum kan vi antingen ta fram adressen från tillståndsärendet i vårt ärendehanteringssystem eller kontakta företaget.

En extern aktör som vill ha adressen kan kontakta oss, till exempel via mejl, och få uppgiften genom att begära att få ta del av beslutet om yrkestrafiktillstånd.

²⁸ Kommissionens förordning (EU) 2016/403 av den 18 mars 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1071/2009 vad gäller klassificeringen av allvarliga överträdelser av unionens bestämmelser som kan leda till att vägtransportföretaget förlorar sitt goda anseende, och om ändring av bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG.

²⁹ Decree No. 2022-1147 of August 10, 2022 amending the transport code with regard to road transport, section 6 Chapter II of Title V of Book IV of the third part (regulatory part) of the Transport Code.

Article R. 3452-46-1 is supplemented by a 5° worded as follows:

“The following are punishable by the fine provided for fourth class contraventions:

“5° To carry out, for a company subject to the provisions of Regulation (EC) No. 1071/2009, a public road transport service without having organized the return of the vehicle to at least one operational center in the State of establishment once every eight weeks.” Décret n° 2022-1147 du 10 août 2022 modifiant le code des transports en matière de transport routier - Légifrance (legifrance.gouv.fr) (Hämtad 2023-10-18).

Vi anser därför att det inte finns något behov av att införa ett krav på att adressen till driftscentrum ska registreras i vägtrafikdataförordningen.

4.3.3 Bör det införas krav på antal parkeringsplatser?

Etableringskraven framgår av artikel 5 i trafiktillståndsförordningen. Artikel 5.1 är direkt tillämplig i medlemsstaterna medan artikel 5.2 ger medlemsstaterna möjlighet att nationellt ställa ytterligare krav på etablering. Genom det tidigare regeringsuppdraget om etableringskrav³⁰ fick Transportstyrelsen i uppdrag att analysera och föreslå vilka ytterligare krav som bör ställas på ett företag som bedriver eller har för avsikt att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige när det gäller krav på etablering.

I redovisningen av uppdraget bedömde Transportstyrelsen, i första hand, att det inte skulle införas några ytterligare krav på etablering utöver de som är direkt tillämpliga enligt trafiktillståndsförordningen. Om ett krav ändå skulle införas föreslog Transportstyrelsen, i andra hand, att det skulle införas krav på att den som bedriver, eller har för avsikt att bedriva, yrkesmässig trafik ska förfoga över verksamhetsanknuten infrastruktur i form av ett antal parkeringsplatser i proportion till verksamhetens art och storlek.

Ett företag behöver ha fordon för att bedriva yrkesmässig trafik, vilket även regleras i artikel 5.1 i trafiktillståndsförordningen. En tillståndshavare ska på begäran av Transportstyrelsen ge in de uppgifter som styrelsen behöver³¹ för att kunna kontrollera att tillståndshavaren fortlöpande uppfyller bland annat etableringskraven. Utifrån att alla företag som är etablerade i Sverige måste kunna parkera sina fordon någonstans bedömer Transportstyrelsen att det även utan en uttrycklig bestämmelse är rimligt att ett företag ska förfoga över ett antal parkeringsplatser som står i proportion till verksamhetens art och storlek. Stöd för denna bedömning ges även i tidigare nämnda dom från förvaltningsrätten där ett företag inte ansågs vara fast och faktiskt etablerat i Sverige, bland annat på grund av att företaget inte visat att det förfogade över uppställningsplatser för de tio fordon som företaget sökt tillstånd för.³²

Transportstyrelsen bedömer därför att det inte finns något behov av ytterligare nationella regler för etableringskraven eftersom vi, med stöd av nämnda bestämmelse i yrkestrafikförordningen, kan begära in handlingar från ett företag som visar om de förfogar över parkeringsplatser.

³⁰ Transportstyrelsen (2022-11-08). Uppdrag att föreslå ytterligare krav på etablering för att bedriva yrkesmässig trafik i Sverige. Redovisning av regeringsuppdrag I2022/00694. Diarienummer TSG 2022-2878.

³¹ 4 kap. 9 § yrkestrafikförordningen (2012:237).

³² Förvaltningsrätten i Göteborg, mål nr 159-23.

4.4 Diskussion och slutsatser

De slutsatser Transportstyrelsen kan dra efter införandet av de skärpta etableringskraven är att vi har blivit mer observanta på när företag som inte uppfyller etableringskraven försöker ta sig in på den svenska marknaden. Vi kan se att vi mer frekvent avslår ansökningar om trafiktillstånd på grund av att företaget inte har kunnat styrka etableringskraven.

Till skillnad från tidigare har Transportstyrelsen nu stöd för att begära mer underlag och ställa högre krav på att företaget på ett utförligt sätt ska kunna beskriva sin verksamhet för oss. Innan de skärpta etableringskraven infördes fick vi i de flesta fall godta den adress företaget angav. Vi frågade inte heller efter var de avsåg att parkera sina fordon.

Genom att vi kan begära in mer underlag har även vår tillsyn av redan befintliga trafiktillstånd förbättrats. Det kan dock finnas svårigheter att ifrågasätta riktigheten av uppgifterna i underlagen då bevisbördan åligger Transportstyrelsen, till skillnad mot vid en ansökan. Även om underlaget i vissa fall inte är uttömmande kan det vara svårt att hävda att företaget inte uppfyller etableringskraven. I de flesta fall rör det sig inte om typiska brevlådeföretag utan det rör sig om företagsupplägg som kan vara komplexa.

De skärpta etableringskraven gäller för alla som har ett trafiktillstånd. Transportstyrelsen ser dock att det finns skillnader mellan ett brevlådeföretag och ett företag som brister i etableringen. Exempelvis finns det vissa internationella transportföretag som har en verksamhet i Sverige men där större delen av företagets huvudsakliga infrastruktur finns i en annan medlemsstat. Detta är inte exempel på typiska brevlådeföretag, men det är transportföretag som kan anses ha vissa brister i etableringen.

I de fall det inte finns några andra omständigheter som talar för misskötsamhet eller försök att kringgå regelverket är Transportstyrelsens inställning att företaget ska ges möjlighet att åtgärda situationen, i enlighet med artikel 13.1 b i trafiktillståndsförordningen.

En viktig del av Transportstyrelsens arbete med de skärpta etableringskraven är därför att särskilja företag som uppvisar brister i etableringskraven från företag som bör betraktas som brevlådeföretag. Exempel på brister som vi har upptäckt är transportföretag som har för få förare som kan anses vara stationerade i Sverige i förhållande till sin transportvolym. Här har vissa företag meddelat att det är svårt att hitta rätt kompetenser inom Sverige på grund av förarbrist. I sådana fall är det Transportstyrelsens avsikt att ge sådana företag, om de i övrigt följer etableringskraven, en möjlighet att anpassa sig till de nya bestämmelserna.

5 Kör- och vilotider

5.1 Syftet med och förväntad effekt av reglerna

Genom mobilitetspaketet infördes den 20 augusti 2020 flera ändringar på kör- och vilotidsområdet. Utifrån ovan nämnda avgränsningar har vi bedömt att de bestämmelser som är helt nya är lämpliga att följa upp inom ramen för detta uppdrag. Det gäller förarnas möjlighet att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe var fjärde vecka och förbudet mot att ta en normal veckovila i fordonet.

Syftet med bestämmelserna är att tillgodose förarnas sociala situation och säkerhet. Syftet är också att främja trafiksäkerheten och att uppmuntra vägtransportföretagen att skapa en säkerhetskultur som efterlevs på alla nivåer. De förväntade effekterna är att förarnas perioder borta från hemmet inte ska vara orimligt långa och att förare inte ska bo långa perioder i fordonet.

5.2 Uppföljning av förarnas möjlighet att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe

Det har införts en skyldighet för transportföretagen att organisera arbetet så att förarna får möjlighet att återvända, antingen hem eller till arbetsgivarens arbetsställe där föraren normalt är stationerad, var fjärde vecka. Företaget ska dokumentera hur de uppfyller skyldigheten och förvara dokumentationen i sina lokaler för att kunna uppvisa den på kontrollmyndigheternas begäran.³³

Om ett transportföretag inte har organiserat förarens arbete så att han eller hon kan återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe ska det vid en konstaterad överträdelse påföras en sanktionsavgift på 20 000 kronor.³⁴

5.2.1 Vägkontroller och Polismyndighetens uppgift

Om det vid en vägkontroll framkommer uppgifter som tyder på att föraren inte har fått möjlighet att återvända, vare sig hem eller till arbetsgivarens arbetsställe, kontaktar polisen transportföretaget för att utreda om föraren har fått något erbjudande om att återvända eller inte. Den nya bestämmelsen innebär inte att föraren måste återvända. Det är företaget som har en skyldighet att ge föraren en sådan möjlighet. Det finns förare som av olika anledningar uppger för polisen att de inte vill återvända, det gäller exempelvis vissa förare från Ukraina.

Vid vägkontrollerna kan det ibland konstateras att ett transportföretag inte uppfyller sina skyldigheter att organisera arbetet så att förarens möjlighet att

³³ Artikel 8.8 a tredje stycket i förordning (EG) nr 561/2006.

³⁴ 9 kap. 7 § första stycket 1 och bilagan förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

återvända fungerar i praktiken. En förklaring som lämnats är att företaget uppger att föraren först måste meddela företaget att han eller hon vill återvända. En annan vanlig förklaring är att det finns ett avtal mellan föraren och företaget, enligt vilket föraren har frånsagt sig möjligheten att återvända. Enbart ett sådant avtal godtas dock inte vid vägkontroll som tillräcklig dokumentation för att skyldigheten har efterlevts, eftersom bestämmelsen tar sikte på organiseringen av förarens arbete och möjlighet att återvända. Transportstyrelsen tillämpar samma synsätt, se avsnitt 5.2.2. Det är inte heller ovanligt att det helt saknas dokumentation som visar hur transportföretagen uppfyller sin skyldighet och vissa företag hävdar att detta hanteras genom muntlig kommunikation med föraren.

De intervjuade kontrolltjänstemännen har uppgett att avsaknaden av tydliga krav, på vilken dokumentation företagen ska visa upp, leder till vissa svårigheter att kontrollera regelefterlevnaden. En reflektion som framkommit från kontrolltjänstemännen vid intervjuerna i detta uppdrag är att bestämmelsen enbart borde reglera möjligheten för föraren att återvända hem. Detta mot bakgrund av att förare vid vägkontroll har uppgett att de i vissa fall inte vill återvända till arbetsgivarens arbetsställe, som visat sig vara exempelvis ett garage och inte ett lämpligt boende.

En annan reflektion från kontrolltjänstemännen var att de förare som trots allt återvänder tycks göra det med tätare intervall än tidigare, men inte var fjärde vecka som bestämmelsen anger utan snarare var sjätte eller sjunde vecka. Det skulle kunna ha ett samband med att fordonet ska återvända till något av företagets driftscentrum i etableringsmedlemsstaten senast var åttonde vecka, se avsnitt 4.2.4.

5.2.2 Transportstyrelsens ärendehandläggning

Transportstyrelsen har under perioden den 24 maj 2021 till den 31 december 2023 fått in totalt 863 ärenden från Polismyndigheten som gäller utländska transportföretag och som grundar sig i kör- och vilotidsöverträdelser. Av dessa gäller 57 ärenden förarnas möjlighet att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe. Se tabell 4. Transportstyrelsen har under samma period utfört totalt 522 företagskontroller varav vi i 58 företagskontroller har utrett om företaget har organiserat förarnas arbete så att de har haft möjlighet att återvända. Se tabell 5.

Vi kan konstatera att handläggningen av dessa ärenden medför motsvarande problem som kontrolltjänstemännen har påtalat vid vägkontrollerna. Det är också svårt att värdera och pröva viss dokumentation som skickas in i efterhand. Det är svårt att avgöra vem som talar sanning, när motstridiga uppgifter framkommer mellan förare och företag i efterhand. Inte heller Transportstyrelsen har godtagit inskickade avtal enligt vilka föraren ska ha

avsagt sig möjligheten att återvända. Detta eftersom kravet handlar om företagets organisering och inte det faktiska återvändandet för föraren.

Tabell 4: Antal ärenden från polisen om transportföretagets ansvar för förarnas överträdelse (TFA utland) av kravet på att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe. Tabellen visar antalet ärenden per år varav antal ärenden där Transportstyrelsen fattat beslut om överträdelse, att det inte är en överträdelse eller att utredning pågår.

* Från och med den 24 maj 2021 när bestämmelsen började tillämpas i Sverige.

Överträdelse av kravet på att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe (TFA utland)			
	2021*	2022	2023
Beslutade överträdelse	4	31	17
Ej överträdelse	0	3	1
Under utredning	0	0	1
Antal ärenden	4	34	19

Källa: Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.

Tabell 5: Antal utredningar i Transportstyrelsens företagskontroller av kravet på att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe. Tabellen visar antalet ärenden per år varav antal ärenden där Transportstyrelsen fattat beslut om överträdelse, att det inte är en överträdelse eller att utredning pågår.

* Från och med den 24 maj 2021 när bestämmelsen började tillämpas i Sverige.

Överträdelse av kravet på att återvända hem eller till arbetsgivarens arbetsställe (företagskontroller)			
	2021*	2022	2023
Beslutade överträdelse	0	4	0
Ej överträdelse	13	29	0
Under utredning	0	4	8
Antal ärenden	13	37	8

Källa: Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.

5.2.3 Branschorganisationernas och fackförbundens syn på bestämmelsen

Branschorganisationerna har uppgett att de anser att den nya bestämmelsen haft liten påverkan på svenska företag. Det beror både på att de sällan utför internationella transporter som varar längre än tre veckor och att företagen har rutiner som möjliggör återvändande för svenska förare som kör internationellt. I de fall svenska förare inte vill återvända under den tid som de har rätt till har förarna med sig dokumentation som visar att företaget har organiserat arbetet så att återvändande är möjligt.

Fackförbunden har uppgett att de ser en skillnad mellan svenska och utländska förare i hur planeringen för möjligheten att återvända sker. Svenska förare har i större utsträckning ett schema för en längre period, medan utländska förare får frågan om önskemål att återvända med kortare varsel. Fackförbunden anser att den nya bestämmelsen inte har lett till att fler förare återvänder.

5.3 Uppföljning av förbudet mot normal veckovila i fordonet

Ett förbud mot att föraren tar normal veckovila eller annan vila längre än 45 timmar i fordonet har införts genom mobilitetspaketet. Om sådan vila tas på annan plats än i hemmet ska transportföretaget erbjuda ett boende som har lämpliga sov- och sanitära inrättningar. Företaget är också skyldigt att betala för de kostnader som kan uppstå till följd av detta.³⁵ Vid överträdelse av dessa skyldigheter kan transportföretaget hållas ansvarigt och påföras en sanktionsavgift på 20 000 kronor.³⁶

5.3.1 Vägkontroller och Polismyndighetens uppgift

Enligt uppgift från de intervjuade kontrolltjänstemännen uppgav många förare innan denna bestämmelse tillkom att de inte hade någonstans att bo och därför alltid sov i fordonet. När denna bestämmelse nyligen var införd var det istället vanligt att föraren själv uppgav att han eller hon hade tagit sin veckovila i fordonet. Numera är det vanligare att förare istället säger att de har sovit hos en kompis eller på hotell, vilket i många fall inte framstår som troligt. Det finns exempel där förare har uppgett att en kompis har hämtat föraren och kört mycket långa sträckor till en plats där vilan har tagits, för att sedan köra föraren samma långa väg tillbaka till fordonet efter vilans slut. Föraren har sällan eller aldrig kunnat uppge kompisens namn, var denne bor eller något telefonnummer till kompisens. Det förekommer också att förare säger att de har sovit på hotell och visar upp exempelvis

³⁵ Artikel 8.8 i förordning (EG) nr 561/2006.

³⁶ 9 kap. 7 § första stycket 1, 9 kap. 8 § andra stycket och bilagan förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

fakturor, bokningsbekräftelser eller telefonnummer till hotellet. När kontrolltjänstemannen har kontrollerat uppgifterna har det i vissa fall visat sig att boendet har avbokats innan ankomst eller att telefonnumret eller fakturan inte varit korrekt. Det tyder på att föraren inte har sovit där han eller hon har uppgett för kontrolltjänstemannen. Det har även förekommit ärenden där kontrolltjänstemannen vid vägkontroll har gjort bedömningen att föraren har vilat i fordonet, trots att föraren själv har nekat till det.

Ett annat scenario som allt oftare visat sig vid vägkontrollerna är att föraren gör ett kortare avbrott i vilan. Det kan handla om enstaka minuter, men det är tillräckligt för att avbryta vilan så att den inte uppgår till 45 timmar eller mer. Syftet med det korta avbrottet är sannolikt att undvika en överträdelse för att ha tagit en vila som uppgår till 45 timmar eller mer i fordonet. Ett avbrott som är kortare än tre timmar medför endast en mindre överträdelse med en sanktionsavgift på 500 kronor i jämförelse med överträdelsen att ta veckovila i fordonet på 20 000 kronor.

Det finns också förare som har uppgett vid vägkontrollen att företaget aldrig skulle stå för kostnaden för hotell eller vandrarhem, utan istället hänvisas förarna till en barack i anslutning till en godsterminal. Förare som har tröttnat på sin arbetsgivare har berättat att de därför hellre har sovit i fordonet än i det boende de har erbjudits.

Kontrolltjänstemännens uppfattning är att även om det ibland framstår som uppenbart att föraren har sovit i fordonet, kan det vara svårt att dokumentera det på ett sådant sätt att det håller för en senare prövning. Det finns därför en önskan som kontrolltjänstemännen framfört att införa tydliga krav på vilken dokumentation som ska visas upp vid en kontroll.

5.3.2 Transportstyrelsens ärendehandläggning

Transportstyrelsen har under perioden den 24 maj 2021 till den 31 december 2023 fått in totalt 863 ärenden från Polismyndigheten som gäller utländska transportföretag och som grundar sig i kör- och vilotidsöverträdelser. Av dessa gäller 493 ärenden förbudet mot normal veckovila i fordonet, att en inkvartering inte varit lämplig eller att företaget inte har stått för kostnader för inkvartering. Se tabell 6.

Det krävs som huvudregel att föraren själv lämnar uppgifter om att veckovilan har tagits i fordonet för att en överträdelse ska kunna konstateras. Transportstyrelsens bedömning i dessa ärenden, som rapporterats in från Polismyndigheten, delas även av förvaltningsrätten som i ett flertal domar har gett stöd för denna tillämpning.³⁷

³⁷ Förvaltningsrätten i Falun, mål nr 3692-22, 1187-22, 1618-22, 3516-22 och 3648-22.

I Transportstyrelsens företagskontroller finns däremot svårigheter att utreda överträdelser av förbudet mot vila i fordonet, att en inkvartering inte varit lämplig eller om företaget har stått för kostnader som uppstått för inkvartering. De uppgifter som finns tillgängliga i företagskontrollerna, exempelvis färdskrivardata, visar inte var föraren faktiskt har tillbringat sin vila, om företaget har haft kostnader för inkvartering eller om ett boende var lämpligt eller inte. Det kan även vara så att boendet, enligt företaget, inte har medfört någon kostnad och då finns det inga uppgifter att kontrollera. Andra handlingar som kan redogöra för var företagets förare har tillbringat sin normala veckovila skulle kunna begäras in från företaget, exempelvis en redogörelse från förare och företag. Transportstyrelsen bedömer dock att sådan dokumentation kan vara svår att värdera i efterhand. Ett krav på ytterligare dokumentation från företagen skulle också medföra en administrativ börda för företagen och det är tveksamt om det skulle få någon avgörande betydelse ur kontrollhänseende.

Tabell 6: Antal ärenden från polisen om transportföretagets ansvar för förarnas överträdelser (TFA utland) av kravet på förbud mot normal veckovila i fordonet. Tabellen visar antalet beslut om överträdelser, att det inte är en överträdelse eller att utredning pågår.

* Från och med den 24 maj 2021 när bestämmelsen började tillämpas i Sverige.

Överträdelser av förbudet mot normal veckovila i fordonet (TFA utland)			
	2021*	2022	2023
Beslutade överträdelser	68	209	179
Ej överträdelse	3	9	8
Under utredning	0	0	17
Antal ärenden	71	218	204

Källa: Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.

5.3.3 Anmärkningar på utredningen av dessa ärenden

Under 2021 och 2022 inkom flera förfrågningar till Transportstyrelsen från Kommerskollegium, som är myndigheten i Sverige med ansvar för Solvit. Frågorna gällde de vägkontroller där Polismyndigheten beslutat om förskott för sanktionsavgift för förare som tagit den normala veckovilan i fordonet och där Transportstyrelsen sedan fastställt detta beslut samt påfört sanktionsavgift för överträdelsen. Flertalet utländska transportföretag framförde med hjälp av Solvit kritiska synpunkter på tillvägagångssättet vid vägkontrollerna och de beslut som fattats om sanktionsavgifter.

Invändningarna handlade om att kontrolltjänstemän ställt frågor till förare om var denne tagit sin normala veckovila. Solvits uppfattning var att detta kontrollförfarande inte var förenligt med EU-rätten, då tolkningen var att föraren måste ertappas på bar gärning för att en överträdelse ska kunna konstateras.

Enligt den vägledning³⁸ som EU-kommissionen har publicerat framgår det att kontrolltjänstemannen inte har rätt att kräva att föraren ska visa upp någon dokumentation som bevisar att föraren vilat någon annanstans än i fordonet. Mot bakgrund av denna vägledning var det flera kontrollmyndigheter i olika medlemsländer som drog slutsatsen att det endast gick att identifiera överträdelser genom att ta en förare på bar gärning när veckovilantogs i fordonet. Det var dock inte en slutsats som Polismyndigheten eller Transportstyrelsen delade. Den bedömning som gjordes i Sverige var att när en förare erkänner att han eller hon tagit den normala veckovilan i fordonet, kan det ligga till grund för att konstatera en överträdelse.

Det svenska tillvägagångssättet att konstatera överträdelser föranledde dock omfattande klagomål från utländska transportföretag, varav flera vände sig direkt till EU-kommissionen. Det resulterade i att den svenska regeringen fick förklara sig inför kommissionen. Klagomålen upphörde dock inte och en ny uppmaning skickades till den svenska regeringen om att säkerställa att kontrollmyndigheterna hade tydliga instruktioner för att följa den vägledning som kommissionen hade utarbetat. Den svenska regeringen svarade att våra kontrolltjänstemän följer vägledningen då inga dokument krävs av föraren. Vid en vägkontroll görs däremot en helhetsbedömning av den information som framkommer och ett erkännande från föraren kan läggas till grund för en överträdelse. Denna tolkning av bestämmelsen har, som nämnts i avsnitt 5.3.2, fått stöd i flera domar från förvaltningsrätten och även kommissionen har numera accepterat detta tillvägagångssätt.

5.3.4 Branschorganisationerna och fackförbundens syn på bestämmelserna

Branschorganisationerna har uppgett att vissa förare föredrar att vila i fordonet, eftersom det innebär en högre komfort än vissa andra boenden. Svenska transportföretag planerar dock oftast för att föraren ska kunna komma hem när det är dags att ta den normala veckovilan. Om det inte skulle vara möjligt tillåts föraren i stor utsträckning själv boka ett lämpligt boende utanför fordonet. Ett problem som dock kan uppstå till följd av denna bestämmelse är de situationer där föraren inte vill lämna lasten, eftersom det saknas

³⁸ EU-kommissionen. https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-02/qa_mobipack_part_i_en.pdf (Hämtad 2024-01-12).

säkra uppställningsplatser, och av det skälet väljer att tillbringa veckovilan i fordonet.

Fackförbunden uppger att hur denna regeländring upplevs av förarna är individuellt och kan därför variera beroende på vilken förare som får frågan. Det är fortfarande vanligt att veckovila tas i fordonet och facken menar att det är ett önsketänkande att föraren och företaget tillsammans planerar förarens boende. Det är arbetsgivaren som planerar och bekostar förarnas boende, men förarna väljer ändå ofta att sova i fordonet och avbokar boendet. I sådana fall förekommer det att föraren försöker att få något slags underlag från boendet som kan visas upp vid en eventuell vägkontroll för att dölja att de tagit vilan i fordonet. De fackliga parterna anser också att de faktiska omständigheterna är svåra att bevisa i dessa fall.

5.4 Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna

Redan innan införandet av mobilitetspaketet fanns regler för informationsutbyte mellan behöriga myndigheter inom kör- och vilotidsområdet.

Genom mobilitetspaketet har det införts bestämmelser om att medlemsstaterna även ska utbyta information om den nationella tolkningen och tillämpningen av kör- och vilotidsförordningen. De tidsfrister som ska tillämpas vid informationsutbytet har definierats och därtill har det fastslagits att IMI-systemet ska användas vid utbytet.³⁹

Transportstyrelsen har varken mottagit någon begäran om information via IMI från en annan medlemsstat eller skickat någon sådan begäran.

5.5 Finns det behov av författningsändringar?

Bedömning

Transportstyrelsen bedömer att det för närvarande inte finns något behov av nya eller ändrade bestämmelser kopplat till de nya bestämmelserna om kör- och vilotider.

Eftersom kör- och vilotidsförordningen är en EU-förordning är dessa regeländringar direkt gällande i Sverige. Transportstyrelsen har inte identifierat någon nationell regeländring som skulle kunna komplettera EU-förordningen i syfte att underlätta tillämpning eller kontroll av regelefterlevnaden. Vi har inte heller några konkreta förslag till ändring eller komplettering av EU-förordningen, även om vi kan konstatera att de nya bestämmelserna är svåra att kontrollera.

³⁹ Artikel 8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av förordningarna (EG) nr 561/2006 och (EU) nr 165/2014 och direktiv 2002/15/EG vad gäller sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG.

5.6 Diskussion och slutsatser

Vad gäller förarnas möjlighet att återvända, antingen hem eller till arbetsgivarens arbetsställe var fjärde vecka, finns vissa indikationer på att de förare som tidigare återvände efter mycket långa perioder hemifrån nu återvänder något oftare. Det finns dock fortfarande förare som inte alls verkar återvända. Transportstyrelsen bedömer att det sannolikt beror på att det inte finns något krav på föraren att denne måste återvända, det är en valmöjlighet som föraren har.

Förbudet mot att ta normal veckovila i fordonet infördes för att motverka att förare bor långa perioder i fordonen. Trots förbudet förefaller många utländska förare, av olika anledningar, fortfarande vila i fordonet. Däremot är det numera få förare som själva uppger att de gör det, även om kontrolltjänstemännen anser att det är uppenbart att så sker. Transportstyrelsen menar dock att ett tydligare dokumentationskrav som polisen önskar inte löser det egentliga problemet, nämligen att den plats som föraren faktiskt har tagit sin vila på inte går att fastställa utan ett erkännande eller ertappande på bar gärning. Att erkännanden blir allt mindre vanligt beror sannolikt på att förare kan drabbas av negativa konsekvenser om de uppger att de har tagit vilan i fordonet, detta eftersom föraren många gånger står i beroendeställning till företaget. Att förare uppger att de hellre tillbringar vilan i fordonet än på det boende som transportföretaget erbjuder kan i vissa fall förklaras med att standarden på boendet upplevs vara sämre än fordonets standard. Transportstyrelsens bedömning är därför att förbudet mot att ta normal veckovila i fordonet inte har haft förväntad effekt, eftersom utländska förare fortfarande tar sin normala veckovila i fordonet i stor utsträckning.

För att samla in mer information om förarens möjlighet att återvända och hur vanligt det är att förare vilar i fordonet kommer Transportstyrelsen vid undersökningen om sociala villkor, som görs i samband med tillståndsmätningen för godstransporter våren 2024, ge förare möjlighet att anonymt svara på specifika frågor om detta. Vid tidigare mätningar av sociala villkor har frågor som belyser regeländringarna i mobilitetspaketet inte ingått. Svaren i kommande mätningar kan ge oss en bättre bild av förarnas syn på möjligheten att få återvända och var de helst tillbringar sin normala veckovila.

Sammanfattningsvis kan Transportstyrelsen konstatera att det finns flera svårigheter med att kontrollera regelefterlevnaden av de nya bestämmelserna som införts genom mobilitetspaketet. Vi kan dock inte identifiera några dokumentationskrav som skulle lösa de egentliga problemen. Vi kan också konstatera att det finns skillnader i hur bestämmelserna som har följts upp hittills har påverkat svenska och utländska förare. Svenska förare har

inte berörts i någon större utsträckning av de nya bestämmelserna. Detta eftersom de förare som kör internationella transporter i normalfallet har arbetet förlagt så att de återvänder till Sverige med regelbundenhet och de behöver inte heller ta veckovila på annan ort. De utländska förarnas arbetsvillkor och sociala situation har däremot, enligt vad som framkommer i denna utredning, inte förändrats i nämnvärd utsträckning. Detta eftersom de fortfarande inte återvänder i den utsträckning som de har rätt till och de förefaller fortfarande ta veckovila i fordonet i relativt stor utsträckning. Effekten kan ha uteblivit till följd av att företagen inte möjliggör för förarna att återvända eller ta veckovila i lämplig inkvartering. Men det kan också bero på att förarna faktiskt inte vill återvända och föredrar att sova i sitt fordon.

6 Vagarbetstid

6.1 Syftet med och förväntad effekt av reglerna

Vagarbetstidslagen⁴⁰ gäller för mobila arbetstagare som är anställda av företag etablerade i en medlemsstat, och förare som är egenföretagare, som deltar i sådana vägtransporter som omfattas av kör- och vilotidsreglerna. I vagarbetstidslagen regleras bland annat arbetstid och raster. Genom kollektivavtal kan arbetsmarknadens parter i viss utsträckning göra avsteg från de grundläggande bestämmelser som finns på arbetsrättens område. Detta medför att ansvaret för övervakning och kontroll delas mellan statliga myndigheter och arbetsmarknadens parter. Transportstyrelsen utövar tillsyn över de tvingande reglerna i vagarbetstidslagen. Fackförbunden utövar tillsyn över de avsteg som istället reglerats i kollektivavtal.

En effektiv och konsekvent tillsyn av reglerna om arbetstider och viloperioder är av betydelse för att kunna förbättra trafiksäkerheten, skydda förarnas arbetsvillkor och förhindra snedvridningar av konkurrensen på grund av bristande efterlevnad. Genom mobilitetspaketet har det införts ett nytt krav i kontroldirektivet⁴¹ som innebär att den maximala veckoarbetstiden ska kontrolleras vid vägkontroll. I Sverige har dessa bestämmelser implementerats i vagarbetstidsförordningen⁴². Där anges att Polismyndigheten i samband med kör- och vilotidskontroller, i lämplig utsträckning, ska kontrollera om den sammanlagda veckoarbetstiden på 60 timmar har överskridits. Misstänkta överträdelser ska anmälas till Transportstyrelsen.

6.2 Uppföljning av det nya kravet att kontrollera maximal veckoarbetstid vid vägkontroll

Transportstyrelsens uppföljning av regeländringarna om vagarbetstid har fokuserat på hur det nya kravet att kontrollera maximal veckoarbetstid har genomförts av Polismyndigheten. Vi redogör även i korthet för hur regeländringen påverkat Transportstyrelsen som också har en del i tillsynen.

⁴⁰ Lag (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete

⁴¹ Artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/22/EG av den 15 mars 2006 om minimivillkor för genomförande av förordningarna (EG) nr 561/2006 och (EU) nr 165/2014 och direktiv 2002/15/EG vad gäller sociallagstiftning på vägtransportområdet samt om upphävande av rådets direktiv 88/599/EEG.

⁴² 4 § förordningen (2005:399) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.

6.2.1 Vägkontroller och Polismyndighetens nya uppgift

Vid tillståndsmätningen för buss 2023⁴³ genomfördes 330 kontroller av veckoarbetstid. Ingen misstänkt överträdelse av den maximala veckoarbetstiden rapporterades till Transportstyrelsen i samband med dessa kontroller.

Vid vägkontroller görs kontroller av veckoarbetstid utan stöd av den analysutrustning som kan granska färdskrivardata. Det beror på att analysutrustningen enbart kan ge indikation om 60 timmars körtid, men inte 60 timmars arbetstid. För att kunna se den sammanlagda veckoarbetstiden krävs en manuell hantering som är tidskrävande för kontrolltjänstemannen. Detta tros vara en bidragande orsak till att få kontroller av veckoarbetstid än så länge har gjorts vad gäller godstransporter. Den tidskrävande kontrollen kan också vara en bidragande orsak till att kontrolltjänstemän istället väljer att fokusera på kontroll av annan regelefterlevnad på yrkestrafikområdet. Under intervjuerna har det framkommit att många kontrolltjänstemän arbetar tämligen lite med bestämmelserna om vägarbetstid. Många saknar därför tillräckligt med erfarenhet och kunskap om detta. I tillägg till det har Polismyndigheten uppgett att man inte i första hand prioriterar kontroller av vägarbetstid i samband med vägkontrollerna.

Polismyndigheten uppger att den typ av transporter som kan vara intressanta att kontrollera enligt vägarbetstidslagen till viss del skiljer sig från urvalet av kontroller för kör- och vilotider. Förare som kör fjärrtransporter ägnar generellt sett en stor del av sina arbetsdagar till att köra, i många fall kan förarna köra så mycket att de närmar sig gränserna för veckokörtid enligt regelverket om kör- och vilotider⁴⁴, men utan att den sammanlagda veckoarbetstiden uppgår till över 60 timmar. Kortare transporter som exempelvis lokal distributionskörning eller rundvirkestransporter är mer intressanta att göra vägarbetstidskontroller på då dessa förare ägnar förhållandevis mycket tid till annat arbete, eftersom arbetet med lastning och lossning ofta är tidskrävande för den typen av transporter. I och med att dessa förare sällan närmar sig maxgränsen för körtid begränsas de inte av kör- och vilotidsregelverket, men om körtiden däremot adderas med tiden för annat arbete (exempelvis lastning och lossning) finns risk för överträdelser i förhållande till reglerna i vägarbetstidslagen. De intervjuade kontrolltjänstemännen har framfört att det är sannolikt att många förare inte använder färdskrivaren på ett korrekt sätt och att det är vanligt förekommande att annat arbete registreras som vila.

⁴³ Transportstyrelsen. Tillståndsmätning buss 2023. Kontroll av regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg. TSG 2023-8014.

⁴⁴ Artikel 6.2 i förordning (EG) nr 561/2006.

6.2.2 Transportstyrelsens tillsyn

De underrättelser om misstänkta överträdelser mot vägarbetstidslagen som Transportstyrelsen får in från Polismyndigheten ligger till grund för urval för vägarbetstidstillsyn av transportföretag. Sedan bestämmelsen trädde i kraft har polisen vid nio tillfällen underrättat oss om att den sammanlagda veckoarbetstiden uppgått till över 60 timmar. Tre av de nio underrättelserna har lett till att berörda företag har valts ut för tillsyn. I två av de resterande fallen har företagen nyligen genomgått en tillsyn och ett företag har på grund av andra omständigheter istället valts ut för kontroll av kör- och vilotider. De tre återstående underrättelserna har ännu inte varit föremål för tillsyn.

Omfattningen av Transportstyrelsens tillsyn av vägarbetstidslagen styrs av om företaget är anslutet till ett kollektivavtal där vissa avsteg från lagstiftningen har gjorts eller inte. Det är vår erfarenhet från genomförda tillsyner att majoriteten av företagen är anslutna till ett kollektivavtal. Det är också vanligt förekommande att dessa kollektivavtal omfattar de avsteg som medges i vägarbetstidslagen. Det innebär att Transportstyrelsens tillsyn oftast blir begränsad till de delar i lagen som inte kan eller får avvika genom kollektivavtal, det vill säga raster och register över arbetstid.

6.2.3 Fackförbundens tillsyn

Den nya regeln som infördes genom mobilitetspaketet har inte inneburit några ändringar av hur fackförbunden bedriver sin tillsyn. Deras del av tillsynen har därför inte utretts inom ramen för detta uppdrag.

De fackliga parterna har även de framfört att det är sannolikt att många förare inte använder färdskrivaren på ett korrekt sätt och att det är vanligt förekommande att annat arbete registreras som vila.

6.2.4 Administrativt samarbete mellan medlemsstaterna

Genom ändringen av kontrolldirektivet infördes krav på medlemsstaterna om bistånd och utbyte av information vad gäller tillämpningen av nationella bestämmelser som införlivar vägarbetstidsdirektivet⁴⁵. Uppgifterna ska utbytas via IMI-systemet och tillhandahållas inom de fastslagna tidsfristerna.⁴⁶

Transportstyrelsen har varken mottagit någon begäran om bistånd från en annan medlemsstat eller skickat någon sådan begäran.

⁴⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/15/EG av den 11 mars 2002 om arbetstidens förläggning för personer som utför mobilt arbete avseende vägtransporter.

⁴⁶ Artikel 8 i direktiv 2006/22/EG.

6.3 Finns det behov av författningsändringar?

Bedömning

Transportstyrelsen bedömer att det för närvarande inte finns något behov av nya eller ändrade bestämmelser vad gäller kravet att Polismyndigheten ska kontrollera veckoarbetstid.

Transportstyrelsen anser att den lagstiftning som finns idag är tillräcklig. Det har under utredningens gång inte framkommit något som tyder på att reglerna är ofullständiga eller behöver kompletteras.

6.4 Diskussion och slutsatser

Den nytillkomna bestämmelsen har hittills resulterat i ett fåtal inkomna underrättelser. Det skulle kunna förklaras av att vägkontroller av vägarbets-tid utförs i samband med kör- och vilotidskontroller. Det innebär att urvalet för kontrollen primärt är inriktat mot att kontrollera regelefterlevnad av kör- och vilotider, snarare än vägarbets-tid. Denna omständighet skulle kunna utgöra hinder för ett optimalt urval för kontroll av den maximala vecko-arbetstiden.

Det låga antalet underrättelser skulle å andra sidan kunna förklaras med att misstanke om överträdelse av den maximala veckoarbetstiden på 60 timmar inte är vanligt förekommande vid vägkontrollerna. Det skulle resultaten från tillståndsmätningen för buss 2023 kunna tyda på. Av 330 genomförda kontroller resulterade inte någon av dessa i misstanke om överträdelse mot just denna bestämmelse. Om det är ett unikt resultat för passagerartransporter är för tidigt att svara på. I den tillståndsmätning för godstransporter som genomförs våren 2024 kommer motsvarande kontroller av veckoarbetstid att göras. Först därefter är det lämpligt att dra mer generella slutsatser om vilken effekt regeländringen har haft.

7 Utstationering av förare inom vägtransportsektorn

7.1 Syftet med och förväntad effekt av reglerna

Arbetskraftens fria rörlighet lockar företag att utstationera arbetstagare för att tillfälligt utföra arbete i andra medlemsländer. Bestämmelserna om utstationering av arbetstagare syftar därför till att skapa lojal konkurrens och åtgärder som garanterar att arbetstagarnas rättigheter respekteras. Detta regleras på EU-nivå genom det så kallade utstationeringsdirektivet⁴⁷.

Mot bakgrund av att vägtransportområdet kännetecknas av en hög grad av rörlighet har bestämmelserna om utstationering av arbetstagare varit svåra att tillämpa. En del i mobilitetspaketet är därför den så kallade ”lex specialis”, ett direktiv som medfört att särskilda bestämmelser införts när det gäller utstationering av förare. Dessa regler syftar till att skapa en säker, effektiv och socialt ansvarsfull vägtransportsektor med tillfredställande arbetsvillkor och socialt skydd för förare. Bestämmelserna syftar också till att skapa villkor som främjar rättvis konkurrens för vägtransportföretagen. Avgörande för en välfungerande inre marknad är balans mellan åtgärder som syftar till att förbättra sociala villkor och arbetsvillkor för förare och åtgärder som underlättar möjligheten att tillhandahålla vägtransporttjänster med rättvis konkurrens mellan nationella och utländska vägtransportföretag.

Särskilda bestämmelser om utstationering av förare har införts då det finns ett behov av specialutformade bestämmelser för vägtransportområdet. Detta eftersom arbetskraften inom sektorn är mycket rörlig och särskild uppmärksamhet måste ägnas åt att säkerställa att förare kan dra nytta av sina rättigheter i fråga om tillfredsställande arbetsvillkor och socialt skydd. Samtidigt får vägtransportföretag, av vilka flertalet är små, inte ställas inför oproportionella administrativa hinder eller diskriminerande kontroller som i onödan begränsar deras frihet att tillhandahålla gränsöverskridande tjänster. Bestämmelserna förväntas, enligt lex specialis, leda till mer rättvis konkurrens mellan nationella och utländska vägtransportföretag.

De nya och ändrade regler som införts väntas enligt de svenska förarbetena⁴⁸ inte i sig leda till några större förändringar i fråga om när en förare inom vägtransportsektorn ska anses vara utstationerad eller vilka skyldigheter som gäller för arbetsgivare som utstationerar förare till Sverige. De förändringar som införts avser i första hand vissa lättnader av de administrativa kraven och klargörande om att vissa typer av transporter, till exempel transit, är undantagna i utstationeringshänseende. Den största

⁴⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållande av tjänster.

⁴⁸ Regeringens proposition 2021/22:166 Genomförande av mobilitetspaketet.

förändringen är att ett antal olika aspekter av utstationering inom vägtransportsektorn kommer att tydliggöras. Sannolikt har många berörda arbetsgivare inte uppfattat att utstationeringslagen redan har varit tillämplig på deras verksamheter. Det är tydligt att antalet anmälda fall av utstationering har varit betydligt lägre än det faktiska antalet och de nya bestämmelserna väntas leda till fler anmälningar genom inlämnande av utstationeringsdeklarationer.

De nya reglerna väntas, enligt förarbetena, innebära högre lön för förare från länder med lägre löneläge än det som gäller i Sverige. Mer än 60 procent av alla godstransporter med utlandsregistrerade tunga lastbilar till och från Sverige, inklusive cabotage, utförs av företag med hemvist i medlemsstater med en minimilön på 1 000 euro per månad eller lägre. För förare från dessa länder förväntas bestämmelserna med tiden kunna leda till betydande löneökningar när dessa förare är utstationerade till Sverige.

Mot bakgrund av att utstationeringsbestämmelserna förtydligas vid cabotage-transporter kan transporterna på järnväg i Sverige komma att påverkas. Vid avstånd på 400 kilometer blir järnvägen gynnsammare än vägen förutsatt att föraren arbetar under svenska villkor, vilket kan leda till en överflyttning av transporter från väg till järnväg. Om föraren istället arbetar under utländska villkor sker detta först vid 600 kilometer. Detta enligt en rapport från Trafikverket.⁴⁹

7.2 Genomförandet av lex specialis i Sverige

Bestämmelserna i lex specialis om utstationering av förare har införts i lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och i en ny förordning (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

Lex specialis utformning har begränsats till utstationering av förare i tjänsteavtalsfallet, det vill säga när transportföretaget och arbetsgivaren är samma företag. Förare som istället utstationeras inom en koncern eller som uthyrd arbetskraft omfattas därför av de befintliga reglerna om utstationering av arbetstagare, vilket innebär en del brister i praktiskt hänseende. Det gäller inte minst i samband med en vägkontroll där det är svårare för kontrolltjänstemannen att avgöra vilken typ av utstationeringsfall det är fråga om. Mot den bakgrunden har krav på inlämnande av en utstationeringsdeklaration från en utländsk arbetsgivare, inte transportföretag, föreskrivits i svensk rätt. Syftet med denna svenska särreglering är således att underlätta vid vägkontrollerna där utstationeringen kontrolleras.

Arbetsmiljöverket är behörig myndighet, förbindelsekontor och informationsansvarig för all utstationering av arbetstagare i Sverige, där även

⁴⁹ Trafikverket (2019-12-17). Hinder för ökad överflyttning till intermodala järnvägstransporter. Delredovisning av regeringsuppdrag. Publikationsnummer 2019:212.

utstationering av förare inom vägtransportsektorn ingår. Det innebär att Arbetsmiljöverket är mottagare av de utstationeringsdeklarationer som lämnas in till Sverige från utländska transportföretag. Vidare tillhandahåller Arbetsmiljöverket aktuella kollektivavtal och informerar om de regler som gäller i Sverige för utstationering av förare. Det är Arbetsmiljöverket som efter en utstationeringsperiod kan begära in kopior av anställningsavtal, lönespecifikationer, tidsrapporter och intyg över löneutbetalningar samt bevis om utförda transporter och färdskrivardata.

Enligt lex specialis ska vägkontroller genomföras för att säkerställa god regelefterlevnad. I Sverige är det Polismyndigheten och Tullverket som har befogenhet att kontrollera att en utstationerad förare kan uppvisa en kopia av en giltig utstationeringsdeklaration i samband med en vägkontroll. Ett förskott för sanktionsavgift och hindrande av fortsatt färd, om förskottet inte omedelbart betalas, får beslutas men enbart vid pågående inrikestransporter som utförs av utlandsetablerade transportföretag.

Transportstyrelsen har till uppgift att omedelbart pröva om beslut om förskott och hindrande av fortsatt färd ska bestå. Detta sker genom den så kallade överprövningen. När en kontrolltjänsteman har fattat beslut om förskott och eventuellt hindrande av fortsatt färd kontaktar han eller hon Transportstyrelsen på telefon för att få beslutet överprövat. Transportstyrelsen har även till uppgift att pröva frågor om slutligt påförande av sanktionsavgift. Det gäller för både ärenden där förskott har beslutats och ärenden där förskott inte får beslutas i samband med vägkontroll, exempelvis vid icke-bilaterala transporter. Ärenden om påförande av sanktionsavgift kan även bli aktuellt i de fall då kontrolltjänsteman har avstått från att besluta om förskott vid en inrikestransport⁵⁰.

Arbetsmarknadens parter, det vill säga fackförbund och arbetsgivare, har till uppgift, enligt den svenska arbetsmarknadsmodellen, att kontrollera bland annat löner, anställningsvillkor och arbetsmiljö för utstationerade förare.

7.3 Uppföljning av de administrativa bestämmelserna

7.3.1 Inlämnandet av utstationeringsdeklarationer

Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket har, före införandet av dessa bestämmelser, antalet anmälningar i systemet för utstationering av förare varit tämligen få. Det har handlat om ca 200-300 arbetstagare per år för den branschkod där förare omfattas. Det beror sannolikt på att många arbetsgivare inte har uppfattat att de omfattas av regler om utstationering av arbetstagare när det gäller vägtransportområdet.

⁵⁰ 11 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

En utstationeringsdeklaration ska lämnas in till den medlemsstat där ett utländskt företag avser att utstationera förare genom ”Portalen för utstationeringsdeklarationer inom vägtransportsektorn” (RTPD). Denna portal är vad EU-kommissionen kallar för ett publikt gränssnitt till IMI. För att kunna lämna in utstationeringsdeklarationer måste företagen skapa ett konto och lägga upp profiler som sparas i systemet. I profilerna finns uppgifter om företaget, deras förare och fordon. När profilerna är klara kan deklarerationer enkelt skapas genom att välja profil för aktuell förare, land för utstationeringen, typ av transporter som ska utföras, tidsperioden för utstationeringens varaktighet och fordonens registreringsnummer. En utstationeringsdeklaration kan lämnas in för en period om minst en dag och högst sex månader. Längre perioder än så kan inte hanteras i en och samma deklareration, då får företaget lämna in en ny deklareration för en ny period. En deklareration ska lämnas in senast vid den tidpunkt som utstationeringen påbörjas, till exempel vid lastning av en cabotagettransport.

Enligt uppgifter från Arbetsmiljöverket väljer omkring 90 procent av de företag som har lämnat in en utstationeringsdeklareration i Sverige att utnyttja möjligheten till att ange den maximala perioden för utstationeringen, det vill säga sex månader.

På grund av omfattande problem med IMI-systemet, som inte är byggt eller anpassat för att kunna söka ut information eller statistik, saknas viktig statistik för uppföljning. Det går visserligen att få ut uppgifter om hur många förare som svenska företag har utstationerat i andra länder, men den uppgiften är ointressant för svenska myndigheter. Den uppgift som är av intresse; hur många utstationeringsdeklarerationer som har lämnats in till Sverige; kan inte sökas fram i systemet. Det går däremot att få uppgift om hur många förare som är utstationerade i Sverige under en månad. Den uppgiften är dock statistiskt mycket osäker eftersom en och samma förare kan ha en eller upp till 31 utstationeringsdeklarerationer på en månad beroende på hur lång period som företaget väljer att utstationera en förare åt gången. Det är också möjligt att söka ut information om antalet deklarerationer under en given månad, men inte heller de uppgifterna ger någon vägledning i omfattningen av utstationeringen till Sverige i sin helhet. Enligt uppgift från kommissionen har det sedan februari 2022 lämnats in 30 miljoner utstationeringsdeklarerationer i RTPD. Det finns ca 80 000 transportföretag som skapat en användarprofil i systemet och det finns omkring 1 000 000 förare registrerade.

En iakttagelse som Sverige och flera andra länder har gjort när det gäller RTPD är att det lämnas in utstationeringsdeklarerationer för förare som aldrig de facto utstationeras i värdmedlemsstaten. Enligt uppgifter som framkommit vid intervjuerna med Polismyndigheten är det inte ovanligt att förarna kan visa upp många utstationeringsdeklarerationer, ibland en för varje

medlemsstat. Det innebär att systemet är överbelastat med utstationeringsdeklarationer som inte är korrekta. Detta gör möjligheterna till uppföljning efter utstationeringsperiodens slut utmanande. Systemet med utstationeringsdeklarationer är byggt så att den administrativa bördan för företagen ska vara så liten som möjligt. Det har dock skapat en orimligt stor administrativ börda för kontrollmyndigheterna eller, som i Sverige, de fackliga parterna. För att kunna utröna vilka dagar eller tidpunkter under en utstationeringsperiod som föraren faktiskt har varit utstationerad i värdmedlemsstaten krävs en genomgång av all färdskrivardata och alla frakthandlingar för hela utstationeringsperioden som kan vara upp till sex månader. Det innebär enorma mängder av data som måste behandlas för att kunna se under vilka tidpunkter föraren har rätt till ersättning som är lägst i nivå med den lön och ersättning som gäller i värdmedlemsstaten, eller som i Sverige ersättning enligt kollektivavtal. Om det dessutom visar sig att föraren inte alls har varit utstationerad under perioden för den inlämnade utstationeringsdeklarationen så går många arbetstimmar helt till spillo. För att på något vis komma till bukt med detta problem har kommissionen i RTPD lagt till information som visas när företaget klickar på *sänd* vid inlämnandet av en utstationeringsdeklaration. Företaget får då information om att en inlämnad utstationeringsdeklaration innebär att de i ett senare skede kan komma att avkrävas dokumentation för hela utstationeringsperioden. Någon laglig grund för att förbjuda inlämnandet av utstationeringsdeklarationer där utstationering aldrig äger rum finns dock inte.

7.3.2 Systemet för informationsutbyte via IMI

En arbetsgivare som lämnat in en utstationeringsdeklaration ska, efter utstationeringsperioden, på begäran av Arbetsmiljöverket lämna in vissa kopior av dokument. En begäran om dokumentation ska göras till ett företag om Transportstyrelsen eller ett fackförbund i Sverige begär att få ta del av dessa handlingar.⁵¹ Det gäller anställningsavtal, lönespecifikationer, tidrapporter och intyg över gjorda löneutbetalningar samt bevis om utförda transporter och färdskrivardata. Dokumenten ska lämnas in senast åtta veckor efter det att Arbetsmiljöverket begär dessa uppgifter.

Det är de fackliga parterna i Sverige som har nytta av dokumentationen från företagen. Som framgår i avsnitt 7.4.2 krävs ett kollektivavtal för att facket ska ha en motpart. Det innebär att Arbetsmiljöverket så här långt endast har gjort någon enstaka begäran om dokumentation från företagen. Av det skälet är det svårt att uttala sig om hur systemet för informationsutbyte fungerar i praktiken. Enligt samstämmiga uppgifter från flera utländska myndigheter finns en rad svårigheter och utmaningar i systemet. Det gäller till exempel begränsningar i sökmöjligheterna och svårigheter att välja rätt behörig

⁵¹ 21 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

myndighet då flera länder, liksom Sverige, har flera sådana. Därtill finns begränsningar i antalet tecken som kan användas i systemet vid kommunikation med företaget. Det pågår dock ett omfattande arbete med förbättringar av IMI-modulen för utstationering av förare på EU-nivå och kommissionen har god hjälp av flera medlemsstater som använder systemet mer frekvent än svenska myndigheter. En annan svårighet som Arbetsmiljöverket har lyft fram är det faktum att färdskrivardata kommer i ett format som inte går att läsa utan hjälp av ett analysverktyg för färdskrivardata. Eftersom Arbetsmiljöverket endast förmedlar denna information och inte självständigt använder eller agerar på den är det svårt för dem att avgöra om den information som har efterfrågats från företaget är korrekt utifrån begäran.

7.3.3 Vägkontroller och utmaningar för kontrollverksamheten

I Sverige är det Polismyndigheten och Tullverket som har behörighet att kontrollera utstationeringsdeklarationer i samband med vägkontroller. Till sin hjälp vid kontrollen finns en QR-kod på utstationeringsdeklarationerna som kan läsas med hjälp av en telefon eller läsplatta. Om det är en äkta utstationeringsdeklaration som visas upp kommer QR-koden att leda kontrolltjänstemannen in i den så kallade kontrollmodulen i IMI. Där framgår alla uppgifter om den aktuella utstationeringsdeklarationen, till exempel om den är giltig och för vilken förare och fordon den gäller.

Som framgår av avsnitt 3.3.1 genomförde Polismyndigheten under 2022 drygt 7 000 kör- och vilotidskontroller av lastbilar som är registrerade i en annan stat inom EU/EES. Under 2023 var motsvarande siffra ca 7 500 kontroller. Enligt den strategiska överenskommelsen⁵² mellan Polismyndigheten och Transportstyrelsen ska polisen i samband med kontroll av kör- och vilotider när en cabotagettransport har konstaterats även kontrollera att en utstationeringsdeklaration kan visas upp. Under 2022⁵³ har Polismyndigheten rapporterat in 38 överträdelser till Transportstyrelsen där föraren i samband med vägkontroll inte har kunnat visa upp en kopia av en giltig utstationeringsdeklaration. Under 2023 har Polismyndigheten rapporterat in 68 överträdelser till Transportstyrelsen där föraren i samband med vägkontroll inte har kunnat visa upp en kopia av en giltig utstationeringsdeklaration. Se tabell 4.

En kontrolltjänsteman ska vid vägkontroll av svenska företag som använder sig av en utstationerad förare anmäla detta till Arbetsmiljöverket, om det

⁵² Strategisk överenskommelse för tillsyn och kontroll av yrkestrafik på väg mellan Polismyndigheten och Transportstyrelsen. Transportstyrelsens diarienummer TSV 2023-3565.

⁵³ Reglerna började gälla från den 15 juni 2022.

inte är uppenbart att en anmälan om utstationering lämnats in till Arbetsmiljöverket.⁵⁴ En rutin för detta förfarande har upprättats mellan Polismyndigheten och Arbetsmiljöverket. Sedan regelverket trädde i kraft har 20 ärenden anmälts på detta sätt till Arbetsmiljöverket. 12 ärenden inkom 2022 och 8 ärenden inkom 2023. Dock är inte samtliga av dessa anmälningar aktuella för fortsatt handläggning genom en tillsyn av det aktuella företaget då det redan har funnits en anmälan i utstationeringsregistret, vilket då sannolikt inte har säkerställts i samband med vägkontrollen. Polismyndigheten har gett uttryck för att de saknar tillfredsställande verktyg för att hantera dessa ärenden.

Tullverket genomför dock inga kontroller av utstationeringsreglerna, vilket beror på flera omständigheter. Tullverket saknar bland annat analysverktyg för att kontrollera färdskrivardata. De saknar även förutsättningar att ta betalt gällande förskott för sanktionsavgifter och myndighetens kontrolltjänstemän behöver utbildas innan kontroller av utstationeringsdeklarationer kan komma igång. Såväl i budgetpropositionen som i regleringsbrevet till Tullverket finns det tydligt uttryckt att myndigheten ska prioritera kontroller av grov brottslighet. Med tanke på samhällsutvecklingen i Sverige prioriteras därför kontroller vid gränserna, för att i första hand stoppa införsel av narkotika och vapen. Det är även en ekonomisk fråga för Tullverket då prioritering av investeringar också behöver följa samhällsutvecklingen varför inköp av analysutrustning för färdskrivare inte är prioriterat. Tullverket bedömer att de skulle kunna ha möjlighet att upptäcka överträdelser mot utstationeringsreglerna i samband med punktskattekontroller, men dessa kommer inte att kunna genomföras i någon större omfattning. De punktskattekontroller som genomförs är främst riktade mot privatpersoners införsel av alkohol och riktas därför inte mot den yrkesmässiga trafiken. Tullverket uppger att en möjlig väg framåt för att komma igång med utstationeringskontroller kan vara att genomföra vägkontroller gemensamt med Polismyndigheten. Men Tullverket framhåller att det är svårt för myndighetens personal att upprätthålla kompetens för arbetsuppgifter som utförs mycket sällan.

7.3.4 Transportstyrelsens överprövning av beslut vid vägkontroll

Transportstyrelsen har till uppgift att överpröva beslut om förskott för sanktionsavgift och hindrande av fortsatt färd om ett företag inte har uppfyllt sina skyldigheter i fråga om uppvisande av utstationeringsdeklarationer. Beslut om förskott och hindrande av fortsatt färd fattas av kontrolltjänstemän vid vägkontrollen. Därefter kontaktas Transportstyrelsen

⁵⁴ 8 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

skyndsamt för att avgöra om dessa beslut ska bestå. Till sin hjälp i överprövningen har Transportstyrelsen ett verktyg som kallas för överprövningswebben där en rad frågor måste besvaras för att ett beslut om förskott eller hindrande av fortsatt färd ska kunna fastställas. Om en förare till exempel har uppgett att han eller hon är egenföretagare så ska det ta stopp redan i överprövningen och beslutet eller besluten som fattats vid vägkontrollen ska då upphävas, något som dock inte är vanligt förekommande.

7.3.5 Transportstyrelsens ärenden om påförande av sanktionsavgifter

Av de 38 ärenden som inkom under 2022 har det i 31 ärenden beslutats att det utländska transportföretaget ska påföras sanktionsavgift för att föraren inte har kunnat visa upp en giltig kopia av en utstationeringsdeklaration. I sju ärenden har det saknats grund för att konstatera att någon överträdelse har begåtts. Det har bland annat varit fråga om ett svenskt företag och i några fall har överprövningen nekat ärendet i samband med vägkontrollen. För 2023 är motsvarande siffra 68 inkomna ärenden. Av dessa har 43 ärenden hittills avgjorts och resulterat i sanktionsavgift, ett fåtal har nekats i överprövningen eller avskrivits, 18 ärenden är i januari 2024 alltså under utredning.

En majoritet av de ärenden som kommit in till Transportstyrelsen har varit sådana där beslut om förskott har fattats i samband med vägkontrollen. Fyra ärenden har dock inkommit utan att förskott beslutats. Det har varit ärenden där icke-bilaterala transporter genomförts. Transportstyrelsen har i tre av dessa ärenden, efter närmare utredning och genomförd anknytningsbedömning, gjort bedömningen att utstationering förelåg i samband med den aktuella transporten. Ett av dessa ärenden är fortfarande under utredning i januari 2024.

I de ärenden där Transportstyrelsen har fattat beslut om att påföra sanktionsavgift har utländska transportföretag i åtta fall valt att överklaga beslutet. Två av dessa ärenden har hittills avgjorts av förvaltningsrätten⁵⁵. Överklagandena i dessa ärenden rörde sanktionsavgiftens storlek, som de utländska transportföretagen ansåg var för hög och borde sättas ned. Förvaltningsrätten har dock avslagit överklagandena och inte funnit skäl till att göra en annan bedömning än den Transportstyrelsen har gjort, det vill säga skäl för nedsättning eller eftergift av sanktionsavgiften saknas. Mot denna bakgrund saknas än så länge några överinstansavgöranden som skulle kunna peka på eventuella behov av regelförändringar.

⁵⁵ Förvaltningsrätten i Falun, mål nr 2679-23 och 4971-23.

Tabell 7: Antal ärenden om sanktionsavgift för utstationering av förare 2022-2023.

* Från och med den 15 juni 2022 när bestämmelserna började gälla i Sverige.

År	2022*	2023
Antal ärenden	38	68

Källa: Transportstyrelsens ärendehanteringssystem.

7.3.6 Beställaransvar

Om ett transportföretag, som är etablerat i ett annat land än Sverige, utför en transport med en utstationerad förare utan att en utstationeringsdeklaration har lämnats in, döms den som har beställt transporten till böter eller fängelse i högst ett år. Beställaransvaret vid utstationering av förare är uppdelat i två olika situationer.⁵⁶

Den första situationen gäller under förutsättning att beställaren vid tidpunkten för beställningen kände till, eller hade skälig anledning att anta, att föraren var utstationerad eller skulle utstationeras och att en utstationeringsdeklaration inte har lämnats in eller skulle lämnas in. Ansvaret träffar den som yrkesmässigt för egen eller annans räkning har avtalat om en transport. Det kan enligt förarbetena vara den som förmedlar transporter, en varuägare som beställer transporter för leverans av sina varor eller den som upphandlar transporter.

Den andra situationen gäller den som har beställt en inrikestransport av transportföretaget och uppsåtligen eller av oaksamhet inte senast en dag efter det att transporten har utförts underrättat Arbetsmiljöverket om utstationeringen, i de fall transporten har genomförts utan att en deklaration har lämnats in. Eftersom föraren då har påbörjat arbetet i Sverige, ska utstationeringen ha anmälts genom en utstationeringsdeklaration. Detta kan beställaren kontrollera hos Arbetsmiljöverket eller direkt hos transportföretaget. Den som har beställt en transport som utförts med en utstationerad förare utan att en sådan deklaration finns hos Arbetsmiljöverket och inte fullgör sin skyldighet att underrätta Arbetsmiljöverket om utstationeringen kan alltså dömas till ansvar. Den beställare som har gjort vad som skäligen kan begäras av honom eller henne för att kontrollera att en utstationeringsdeklaration har lämnats in, ska dock inte dömas till ansvar enligt denna situation.

Arbetsmiljöverket har uppgett att antalet underrättelser från transportköpare som omfattas av beställaransvaret i början av år 2023 var fler än 1 000 stycken. Det förefaller enligt Transportstyrelsens bedömning vara så att vissa beställare väljer att enbart underrätta Arbetsmiljöverket istället för att

⁵⁶ 45 h § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

först göra andra kontroller. Om transportköparen har beställt en inrikestransport så borde en kontroll av om en deklaration har lämnats in eller inte rimligen göras före en underrättelse. Skulle det vara så att de transportköpare som underrättar Arbetsmiljöverket i fler än 1 000 fall alltså fortsätter att köpa transporter av företag som underlåter att lämna in utstationeringsdeklarationer, borde transportköparen reagera och se över de avtal som tecknas med de aktuella företagen. Om det istället är så att underrättelser skickas in, trots att det inte är fråga om beställning av inrikestransporter, så kan transportköparna ha tolkat beställansvaret felaktigt.

Underrättelserna innebär en omfattande administrativ hantering för Arbetsmiljöverket. Myndigheten har inget annat ansvar för dessa än att hålla dem tillgängliga för det fall Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten skulle begära ut dem vid en utredning om brott mot beställansvaret.

Transportköparna uppger att de anser att beställansvaret är mycket svårt att kontrollera i praktiken. Det är otydligt både hur ansvaret ska uppfyllas och hur långt det sträcker sig. För att bättre kunna efterleva beställansvaret anser transportköparna att det behövs mer information om hur transportföretagen sköter sig och en ökad transparens kring detta. Ett önskemål som framförts är en så kallad "svart lista" över de transportföretag som begår regelöverträdelser, se vidare i avsnitt 7.5.8.

7.3.7 Egenföretagare

Egenföretagare omfattas inte av bestämmelserna om utstationering. I några remissvar som inkom till regeringskansliet av promemorian Genomförande av mobilitetspaketet framkom farhågor om att förare i stor utsträckning skulle kunna uppge att de är egenföretagare i samband med vägkontrollen, i syfte att undgå vidare kontroll. En förares anställningsförhållanden är en uppgift som en kontrolltjänsteman vid vägkontroll inte har rätt att efterfråga dokumentation om. I Transportstyrelsens överprövning är en av de första frågor som ställs om föraren är anställd eller inte. Skulle svaret på den frågan vara nej, så finns inte förutsättningar för beslut om förskott för sanktionsavgift och ett beslut om förskott för sanktionsavgiften ska då inte heller fastställas av Transportstyrelsen. Om många förare skulle hävda att de är egenföretagare finns alltså en risk att hela regelverket sätts ur spel. Det har dock under utredningens gång inte framkommit att detta skulle vara ett problem eller ens förekomma.

7.3.8 Myndighetssamverkan

Sedan hösten 2022 finns ett myndighetsnätverk för utstationering av förare. Arbetsmiljöverket är sammankallande i sin roll som förbindelsekontor och informationsansvarig myndighet för all utstationering. I nätverket deltar företrädare för Transportstyrelsen, Polismyndigheten och Tullverket.

Nätverket har regelbundna möten, i vart fall en gång per termin. Vid dessa möten diskuteras aktuella frågor och samordning sker inför olika möten där utstationering av förare är på agendan, till exempel internationella möten där IMI diskuteras.

7.4 Uppföljning av de sociala villkoren för förarna och situationen för företagen

7.4.1 Den svenska arbetsmarknadsmodellen

Den svenska arbetsmarknadsmodellen innebär att arbetsmarknadens parter avtalar löner, anställningsvillkor, arbetsmiljö, omställning, tjänstepensioner, försäkringar och mycket mer i branschanpassade kollektivavtal. Parterna har stor frihet att reglera och i många fall förbättra villkoren genom kollektivavtalen och förhandlingarna sker utan statlig inblandning. Möjligheten att enkelt kunna ändra i kollektivavtalen gör att parterna snabbt kan möta de utmaningar som uppstår, oavsett om det gäller arbetsvillkoren i en pandemi eller reformer för omställning i ett förändrat arbetsliv. För att modellen ska fungera är det viktigt att arbetsmarknadens parter och staten respekterar varandras roller och intressen. Enligt Svenskt Näringsliv är den svenska arbetsmarknadsmodellen hållbar, anpassningsbar och skapar trygghet i förändring. Den ger arbetsfred, långsiktighet, demokratisk delaktighet på arbetsplatser och har bidragit till en hög social tillit i Sverige.⁵⁷

I enlighet med den svenska arbetsmarknadsmodellen är det fackförbunden som har till uppgift att kontrollera lön och annan ersättning för förare som är utstationerade till Sverige.

7.4.2 Kollektivavtal och utmaningar för fackförbunden

En viktig förutsättning för kontroller av lön och annan ersättning för förare som är utstationerade till Sverige är förekomsten av kollektivavtal. Det är först när avtal är tecknat som de svenska fackförbunden har en motpart som de kan avkräva avtalsuppfyllnad.

Transportarbetareförbundet och SEKO har uppgett att inget kollektivavtal ännu har tecknats med något utländskt transportföretag. Dock pågår diskussioner med ett större företag med säte i annat land och det finns förhoppningar om att det ska kunna leda till att avtal tecknas. Det finns också en ökad medvetenhet hos förarna om deras rättigheter i samband med utstationering. Det har i vissa fall lett till ett ökat tryck på företagen att teckna kollektivavtal när deras förare organiserar sig fackligt.

⁵⁷ Svenskt Näringsliv. https://www.svensktnaringsliv.se/medlem/den-svenska-arbetsmarknadsmodellen_1196133.html. (Hämtad 2024-01-02).

En stor utmaning för fackförbunden är det faktum att det inte är möjligt att ta del av uppgifter om vilka förare som är utstationerade till Sverige i realtid. Enligt gällande bestämmelser får Arbetsmiljöverket lämna ut uppgifter om inlämnade utstationeringsdeklarationer från det publika gränssnittet i IMI till arbetsmarknadens parter. Däremot får parterna inte egen behörighet till systemet för att kunna söka ut de utstationeringsdeklarationer som är giltiga för stunden. För att parterna ska kunna begära ut information behöver de i praktiken ha tillgång till uppgifter om en enskild förare. En bredare begäran än så leder till en stor mängd uppgifter om förare som många gånger inte ens har varit utstationerade under utstationeringsperioden. Det har också visat sig att det finns flera svårigheter med de uppgifter som parterna får tillgång till. Det kan till exempel saknas landsinmatningar i färdskrivardata, vilket gör att det inte är möjligt att se när i tid föraren faktiskt har varit i Sverige.

Fackförbunden uppger att deras uppgift är lättare när det gäller utstationering av arbetstagare, där anmälan om utstationering finns tillgänglig på Arbetsmiljöverkets webbplats. Det registret kan användas även för utstationering av förare när det finns en svensk tjänstemottagare och utstationeringen gäller perioder som överstiger ett år, det vill säga långvarig utstationering. Däremot får utstationeringsregistret inte användas för utstationering av förare enligt lex specialis, vilket fackförbunden beklagar.

Fackförbunden har uppgett att den svenska arbetsmarknadsmodellen inte är fullt ut kompatibel med reglerna om utstationering av förare. För att de ska kunna uppfylla sin roll och vara delaktiga i arbetet krävs att de har tillräckligt med resurser och får möjlighet att ta del av nödvändig information i rätt tid. Det finns farhågor om att modellen blir satt ur spel när det saknas viktiga verktyg för detta specifika område. Det behövs även en direktåtkomst till IMI så att parterna i förväg kan kontakta ett utländskt transportföretag för att inleda kollektivavtalsförhandlingar. Facken framhåller även att den svenska modellen också innehåller arbetsgivarparten, på vilken de har förväntningar gällande utstationeringen. De fackliga parterna har framfört att de inte anser att det är rimligt att de har ett stort ansvar för en form av myndighetsutövning, utan att få rätt förutsättningar eller resurser för det.

SEKO har framfört en oro kring att det finns olika intressen i samhället som drar åt olika håll, till exempel är billig frakt viktigt för den svenska industrin. Transportbranschen är därtill satt under press till följd av bland annat kompetensbrist och lönedumpning. Det är också svårt att locka nya personer till föräryrket och det behövs ett stort attraktivitetsarbete för att få fler förare. Sverige behöver även se till den nationella transportförsörjningen ur ett kris- och krigsperspektiv. Så länge det finns billiga transporter till så låg kostnad som möjligt är det svårt att med framgång vidta åtgärder för att förbättra förarens sociala villkor. För att utstationering av förare ska

fungera som det är tänkt, det vill säga skapa tillfredställande arbetsvillkor och socialt skydd för förare samt en sund konkurrens för företagen, behöver regelverket ses i sin fulla kontext. Det innebär att alla inblandade aktörer behöver få rätt förutsättningar att klara sin del i uppdraget.

7.4.3 Fackförbundens tillgång till uppgifter från IMI

Ytterligare en förutsättning för att facken ska kunna fullgöra sin roll i utstationeringen av förare är tillgången på uppgifter från företagen som utstationerar sina förare. Som framgår av avsnitt 7.3.2 hanteras information om utstationeringen i IMI.

Fackförbunden har uppgett att de behöver egen behörighet till IMI för att kunna uppfylla sina åtaganden på området. Av lex specialis framgår det dock att endast behöriga myndigheter kan ges tillgång till systemet. Det framgår också att en medlemsstat får tillåta att denna behöriga myndighet på annat sätt än via IMI får tillhandahålla nationella arbetsmarknadsparter relevant information som finns i IMI i den utsträckning som är nödvändig för att kontrollera efterlevnaden av utstationeringsregler i enlighet med nationell praxis. Det förutsätter dock att det rör sig om information om utstationering till berörd medlemsstat, att informationen uteslutande används för kontroll av utstationeringsreglerna och att parterna följer regelverket om personuppgiftsbehandling.

Som det har konstaterats redan i förarbetena till denna lagstiftning saknas därför legala förutsättningar att ge parterna direktåtkomst till IMI. För att försöka bistå parterna på bästa möjliga sätt har Arbetsmiljöverket utrett flera tänkbara lösningar, till exempel att tillhandahålla möjligheten för parterna att via en dator i deras lokaler kunna söka efter utstationeringsdeklarationer. En annan lösning har varit att söka ut utstationeringsdeklarationer för en given tidsperiod. Det saknas dock bra förutsättningar för detta och det beror dels på systemets utformning och begränsningar, dels på att parterna efter söker annan information än den som kan sökas ut ur IMI. Mot den bakgrunden pågår arbete hos Arbetsmiljöverket för att utreda om det kan vara möjligt att föreskriva⁵⁸ om att IMI-modulen för ”Utstationering av arbetstagare” kan användas istället för IMI-modulen för ”Vägtransport – utstationeringsdeklarationer”, för att bättre kunna ge parterna den information de efterfrågar.

7.4.4 Lön och ersättning för förarna

Det finns få uppgifter om hur lön eller annan ersättning för förare som utstationerats till Sverige har påverkats av de nya reglerna. Eftersom inga kollektivavtal har träffats med utländska transportföretag finns en del som

⁵⁸ Med stöd av 5 § förordningen (2022:469) om utstationering av förare inom vägtransportsektorn.

tyder på att svenska löner kanske inte betalas i den utsträckning som är syftet med regelverket. Däremot uppger arbetsmarknadens parter att löneläget i de östliga medlemsstaterna har pressats upp, vilket har bidragit positivt till branschen som helhet. Enligt en undersökning från det polska vägtransportinstitutet⁵⁹ steg de polska nettolönerna 2022 med i genomsnitt 21,6 procent jämfört med 2021. Övriga år sedan 2017, med undantag för 2019 då ökningen var 17,3 procent, har den årliga ökningen varit betydligt mer blygsam: från 1,5 till 3,7 procent.

7.5 Finns det behov av författningsändringar?

Bedömning

Transportstyrelsen bedömer att det för närvarande inte finns något behov av nya eller ändrade bestämmelser gällande utstationering av förare.

7.5.1 Bör beloppet för sanktionsavgift sänkas?

Enligt lex specialis ska sanktionerna vara effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande. Löner för svenska förare ligger högt i jämförelse med löner för många utländska förare. Det gör att det finns stora ekonomiska vinster att göra på att inte betala ut löner enligt svenska kollektivavtal. Regeringen har därför ansett att ett viktigt led i att anpassa löner till svenska förhållanden och åstadkomma bättre sociala villkor för förare som utstationeras till Sverige är att utstationeringsdeklarationer lämnas in. Det ökar möjligheterna för fackförbunden att komma i kontakt med arbetsgivare och inleda förhandlingar om att teckna kollektivavtal. Därför är det väsentligt att nivån på sanktionsavgiften är tillräckligt hög för att vara avskräckande. Mot den bakgrunden har regeringen beslutat om en sanktionsavgift på 60 000 kronor, för det utländska transportföretag som inte säkerställt att deras utstationerade förare kan uppvisa en giltig kopia av utstationeringsdeklarationen i samband med vägkontroll.

Sanktionsavgiften har idag samma belopp som sanktionsavgiften för otillåtna cabotage transporter där Sverige har bland de högsta avgifterna i hela EU. En jämförelse med andra sanktionsavgifter på yrkestrafikområdet, exempelvis sanktionsavgifter för den som inte kan uppvisa nödvändiga dokument såsom till exempel en bestyrkt kopia av gemenskapstillstånd, visar att sanktionsavgiften för ej uppvisad kopia av en utstationeringsdeklaration är betydligt högre. Sanktionsavgiften för ej uppvisade dokument är idag 10 000 kronor.

⁵⁹Justyna Świeboda et al., *Earnings of Professional Drivers in Poland. Labor market in the TFL industry*, Polish Road Transport Institute, 2023. <https://pitd.org.pl/news/brak-kierowcow-powaznym-wyzwaniem-dla-transportu/> (Hämtad 2024-01-12).

Sanktionsavgiftens storlek har i enstaka fall ifrågasatts som varande orimligt hög. Det har framkommit i utredningen att enskilda kontrolltjänstemän i samband med vägkontroll underlåtit att besluta om förskott för sanktionsavgift trots att någon utstationeringsdeklaration inte har kunnat uppvisas i samband med vägkontrollen. Skälet till det ska vara att dessa personer har ansett att beloppet är orimligt högt i förhållande till överträdelsen. Det har å andra sidan i utredningen också framkommit att uppfattningen är att beloppet är rimligt i förhållande till vad syftet med bestämmelserna är, det vill säga att förarnas sociala situation ska förbättras med hjälp av regelverket.

Eftersom det har gått relativt kort tid sedan införandet av dessa bestämmelser är Transportstyrelsens bedömning att det är för tidigt att genomföra en regelförändring som innebär ett sänkt belopp för sanktionsavgiften. Regel efterlevnaden vad gäller inlämnandet av utstationeringsdeklarationer är hög. Transportstyrelsen bedömer att en sänkning av sanktionsavgiftens belopp skulle kunna få oönskade effekter vad gäller viljan att fortsätta lämna in utstationeringsdeklarationer till Sverige. Frågan om sanktionsavgiftens belopp bör utredas först när det finns ett bredare underlag som pekar på att det finns behov av en sådan justering. Att enskilda kontrolltjänstemän anser att beloppet är för högt är inte ett tillräckligt skäl för att beloppet bör justeras.

7.5.2 Finns det behov av fler sanktionsavgifter?

Enligt den EU-förordning som kallas kategoriseringsförordningen⁶⁰ har kommissionen kategoriserat sju olika överträdelser kopplat till utstationering av förare. I den svenska rätten finns enbart en överträdelse definierad som är möjlig att sanktionera: underlåtenhet att uppvisa en kopia av en inlämnad utstationeringsdeklaration⁶¹. I nämnda EU-förordning finns dessa överträdelser beskrivna;

- ofullständig information i utstationeringsdeklarationen,
- underlåtenhet att lämna in en utstationeringsdeklaration senast vid utstationeringens påbörjan i landet,
- utstationeringsdeklarationen är förfalskad,
- det är omöjligt för föraren att visa upp en giltig utstationeringsdeklaration,
- underlåtenhet att förse föraren med en giltig utstationeringsdeklaration,

⁶⁰ Förordning (EU) 2016/403.

⁶¹ 45 f § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstigare.

- underlåtenhet att lämna in begärda handlingar till värdmedlemsstaten inom åtta veckor från begäran, och
- underlåtenhet från transportföretaget att hålla utstationeringsdeklarationerna uppdaterade i IMI.

Av de ärenden som har kommit in till Transportstyrelsen finns det exempel på situationer där företaget inte har uppdaterat utstationeringsdeklarationen med registreringsnummer för det fordon föraren kör den aktuella dagen. Huruvida det handlar om en ofullständig eller icke uppdaterad deklaration kan det råda delade meningar om. I de fall kontrolltjänsteman i denna situation har gjort bedömningen att föraren inte har visat upp en giltig utstationeringsdeklaration har Transportstyrelsen i samband med överprövningen inte haft skäl att ifrågasätta det beslutet. Vi har dock inte någon kännedom om hur vanligt förekommande det är att den deklaration som visas upp i samband med vägkontroll inte är uppdaterad eller på något annat sätt är ofullständig. Det kan vara så att en kontrolltjänsteman inte gör närmare efterforskningar av kopian exakta innehåll om scanningen av QR-koden visar att det är en giltig utstationeringsdeklaration för den förare som kontrolleras. Någon förfalskad deklaration har vi inte kännedom om i dagsläget. Däremot finns exempel på fullständig avsaknad av en deklaration, för att någon sådan aldrig har lämnats in. Likaså förekommer situationer där företaget har lämnat in en utstationeringsdeklaration i enlighet med regelverket, men föraren har av olika anledningar inte förmått uppvisa en kopia i samband med vägkontrollen. Om det beror på föraren eller företagets slarv är svårt att avgöra. I dessa fall råder inget tvivel om att den grund för sanktionsavgift som är reglerad kan tillämpas.

Vidare har Arbetsmiljöverket bara vid ett fåtal tillfällen gjort en begäran om uppgifter från de utländska transportföretagen efter utstationeringsperiodens slut. Därför finns det inte heller några uppgifter i dagsläget som talar för att Arbetsmiljöverket har behov av att påföra sanktionsavgifter för underlåtenhet att inkomma med begärda handlingar.

Det har gått kort tid sedan bestämmelserna om utstationering av förare har införts och det finns få ärenden som kan visa på ett verkligt problem. Detta i kombination med avsaknad av domstolsavgöranden är omständigheter som gör att Transportstyrelsen i dagsläget inte kan motivera en regelförändring som innebär att fler sanktionsavgifter införs.

7.5.3 Bör förskott kunna tas ut för fler transporttyper?

Transportstyrelsen har fått in ett fåtal ärenden där förare varit utstationerade i samband med icke-bilaterala transporter. Det finns enskilda tjänstemän hos Polismyndigheten som uppger att de anser att förskott bör kunna beslutas

även för dessa transporter. Transportstyrelsen delar dock inte den bedömningen, utan instämmer i den avvägning som gjorts i förarbetena vid införandet av bestämmelserna. Avvägningen gäller vilka bedömningar som är möjliga att genomföra i samband med en enskild vägkontroll, då vilka dokument som får efterfrågas är begränsat. Det är till exempel inte möjligt att kräva att föraren ska visa upp sitt anställningskontrakt. Ett anställningskontrakt skulle kunna visa att en förare vanligen arbetar i Sverige och därmed inte ska vara utstationerad här, trots att denne kör en icke-bilateral transport mellan Sverige och Danmark. Det går heller inte i samband med en enskild icke-bilateral transport att vid vägkontroll avgöra att utstationering faktiskt föreligger. Detta eftersom det kan röra sig om en undantagen icke-bilateral transport⁶² och för att utstationering vid dessa transporter föreligger först om en anknytningsbedömning har slagit fast att det finns en tillräcklig koppling mellan tjänstens utförande och värdmedlemsstaten. I de vägledningarna⁶³ som EU-kommissionen har tagit fram för utstationering av förare framgår det att både den transport som föregår den aktuella transporten liksom den transport som följer efter den aktuella transporten kan vara avgörande för om utstationering föreligger eller inte. Sådan information finns inte tillgänglig vid en vägkontroll. Därför menar Transportstyrelsen att förskott fortsatt endast ska få beslutas vid inrikestransporter som utförs av utlandsetablerade transportföretag, när en kopia av en giltig utstationeringsdeklaration inte kan visas upp.

7.5.4 Bör beställaransvaret sanktionsväxlas?

Vid den uppföljande intervjun med Arbetsmiljöverket i september 2023 lyftes frågan om beställaransvarets utformning och varför inte beställaren av transporten kan påföras sanktionsavgift likt den reglering som finns för tjänstemottagaren vid utstationering av arbetstagare. Transportstyrelsen noterar i sammanhanget att den nuvarande utformningen av beställaransvaret tycks innebära en administrativ belastning för Arbetsmiljöverket då enstaka beställare alltid tycks anmäla utstationeringen till Arbetsmiljöverket. Detta trots att det är oklart om beställaren gjort någon egentlig kontroll av de faktiska omständigheterna. Mot bakgrund av det kan det finnas skäl att överväga om beställaransvaret bör vara straffrättsligt eller annars bli föremål för sanktionsavgift. Liksom i redovisningen av *Uppföljning av reformer och utredning av vissa frågor inom yrkestrafiken*⁶⁴ anser Transportstyrelsen att det finns skäl som talar för båda även om myndigheten slutligen landade i att strikt ansvar genom sanktionsavgifter är rimligt. Vi vidhåller dock alltså att om sanktionsväxling för beställaransvaret vid utstationering av förare ska övervägas bör samtliga regler om

⁶² 5 e § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare.

⁶³ Europeiska kommissionen. Posting rules. https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/posting-rules_en (Hämtad 2024-01-02).

⁶⁴ Transportstyrelsen. Regeringsuppdrag N2015/06815/MRT. Diarienummer TSV 2015-3533.

beställaransvar på yrkestrafikområdet ses över, då enstaka sanktionsväxlingar kan leda till oönskade effekter. Transportstyrelsen kan konstatera att effekten av bestämmelser om beställaransvar är beroende av i vilken utsträckning regelverket tillämpas. För att brott mot beställaransvaret ska konstateras krävs till att börja med att enskilda poliser rapporterar misstanke och därefter att en åklagare väljer att driva målet. Det finns få ärenden totalt sett gällande beställaransvar inom yrkestrafikområdet och för utstationering av förare finns inte något enda till dags dato. Mot den bakgrunden bedömer Transportstyrelsen att det ännu inte finns tillräckligt underlag som visar på behovet av en sanktionsväxling.

7.5.5 Bör vad som utgör en kopia av en utstationeringsdeklaration regleras närmare?

Av de ärenden som kommit in till Transportstyrelsen gällande sanktionsavgift i samband med utstationering har det i flera fall funnits oklarheter om det som har visats upp i samband med vägkontroll har varit en kopia av en utstationeringsdeklaration eller inte. Det handlar bland annat om situationer där vissa avgörande uppgifter saknas på deklarationen, till exempel registreringsnummer för det aktuella fordonet. Registreringsnumret behövs för att kunna göra de efterföljande kontrollerna av förarnas sociala villkor när bland annat färdskrivardata ska begäras in från transportföretaget. Det har även förekommit ett fåtal ärenden där den QR-kod som ska finnas på deklarationen inte har fungerat att läsa av. Det har då uppstått frågor om det som har visats upp verkligen har varit en kopia av en inlämnad utstationeringsdeklaration. I samband med dessa ärenden har en diskussion förts om vad som egentligen utgör en kopia i detta sammanhang. Transportstyrelsen har mot den bakgrunden övervägt om det finns behov av att reglera krav på och utformning av kopian av utstationeringsdeklarationen samt hur äktheten i dokumentationen ska säkerställas. Detta skulle kunna ske genom att regeringen bemyndigar Transportstyrelsen att meddela föreskrifter om detta.⁶⁵

För att en reglering ska föreslås bör det dock stå klart att syftet med regleringen och den förväntade effekten av den skapar ett mervärde. Syftet skulle vara att underlätta för kontrolltjänsteman vid vägkontroll att avgöra om det som visas upp ska godtas eller inte. Enligt uppgift från Polismyndigheten är det dock inte några uttalade problem med detta. Transportstyrelsen bedömer mot den bakgrunden att det inte finns anledning att föreslå någon ytterligare reglering kring kopians utformning eller säkerställandet av äktheten av densamma.

⁶⁵ 45 § lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare och prop. 2021/22:166, s 113.

7.5.6 Kan informationsflödet fungera bättre i systemet?

Transportstyrelsen har sett närmare på hur Danmark valt att reglera systemet för utstationering av förare. Där genomför polisen vägkontroller och Færdselsstyrelsen gör kontroller av förarnas löner och andra villkor under utstationeringsperioden. Om en utstationerad förare i samband med en vägkontroll i Danmark inte kan uppvisa en kopia av en giltig utstationeringsdeklaration på grund av att en deklaration inte har lämnats in, får föraren och fordonet inte lämna kontrollplatsen förrän transportföretaget har lämnat in en utstationeringsdeklaration i det publika gränssnittet till IMI. Dessutom informerar polisen Færdselsstyrelsen om det aktuella ärendet och efter att utstationeringsperioden är slut görs en kontroll av löner och villkor för den förare som blev stoppad i vägkontrollen. Även efter de vägkontroller av utstationerade förare i Danmark som är utan anmärkning går en signal vidare till Færdselsstyrelsen för en kontroll av löner och villkor. På detta sätt har Danmark reglerat ett flöde i systemet där det alltid finns kontakt mellan vägkontrollerna och de senare kontrollerna som kan göras av förarnas sociala villkor. Av den information som danska myndigheter har delat med sig av är det dock tydligt att förutsättningarna för en uttömmande kontroll är begränsade. Det är svårt att göra en verklig kontroll av den faktiska summa pengar som föraren har fått utbetalad i samband med utstationeringsperioderna när kontroller endast görs mot de uppgifter som företaget skickar via IMI. De uppgifterna är inte möjliga att verifiera på ett lämpligt sätt, varför uppgifterna alltid godtas för sanna.

I ljuset av det danska systemet har Transportstyrelsen övervägt möjligheten och förutsättningarna att reglera informationsflödet för utstationerade förare även i Sverige. Vår bedömning är dock att information från vägkontrollerna om de företag som har kontrollerats, med eller utan giltig utstationeringsdeklaration, skulle medföra en ökad administrativ börda för kontrolltjänstemännen men inte skapa något mervärde för senare kontroller. Detta mot bakgrund av den svenska arbetsmarknadsmodellen och det faktum att det krävs kollektivavtal med den utländska arbetsgivaren för att de fackliga parterna ska göra kontroller av förarnas villkor. Något sådant förslag lämnas därmed inte.

7.5.7 Bör kollektivavtal allmängiltigförklaras?

Mot bakgrund av de svårigheter som de fackliga parterna har fört fram kring det uppdrag de har gällande utstationering av förare har frågan om allmängiltigförklaring av kollektivavtal diskuterats. En allmängiltigförklaring innebär att staten genom lag fastställer en lägsta inkomst för alla i den bransch som kollektivavtalet reglerar. Då gäller en lägsta lön för alla anställda, oavsett om ett enskilt företag tecknat kollektivavtal eller inte.

Transportstyrelsen kan konstatera att i Danmark, som har allmängiltigförklarat kollektivavtal för förare, fungerar kontrollerna av utstationering av förare annorlunda än i Sverige. Där är det danska myndigheter som gör samtliga kontroller, det vill säga både vägkontroller och kontroll av förares löner och andra villkor. Om det faktiskt leder till bättre sociala villkor eller arbetsvillkor för de utstationerade förarna går dock inte att svara på utan att först utvärdera hur det danska genomförandet av lex specialis har fallit ut.

Det finns dock inte någon enighet gällande allmängiltigförklaring hos fackförbunden för att driva en sådan linje. Transportstyrelsen uppfattar inte heller att det finns en politisk vilja att driva en sådan fråga, även om det i viss mån skulle kunna underlätta kontroll av utstationerade förares sociala villkor. Transportstyrelsen uppfattar också att en sådan åtgärd skulle kunna leda till andra oönskade konsekvenser för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Därför är det enligt vår bedömning inte en väg framåt. Något förslag om allmängiltigförklaring av kollektivavtal lämnas därmed inte.

7.5.8 "Svart lista" över företag som inte följer reglerna?

Näringslivets transportråd (NTR) har framfört önskemål om och behov av bättre vägledning för transportköparna. De efterfrågar därför mer information och transparens kring de företag som inte följer regelverket. Ett konkret förslag är att ange oseriösa företag på en "svart lista". Det skulle enligt NTR skapa större incitament för transportköparna att välja seriösa företag och det skulle även leda till att transportföretagen i större utsträckning väljer att följa bestämmelserna.

Transportstyrelsen har sett närmare på frågan om en "svart lista" och kommit fram till att vi inte kan tillgodose önskemålet. Vilka kriterier som skulle uppfyllas för att ett företag ska hamna på listan är inte beskrivet. Vi kan konstatera att det inte finns något som hindrar en transportköpare från att begära ut beslut om sanktionsavgift, men det är oklart på vilket sätt det kan vara vägledande. Transportstyrelsen bedömer att varken en begäran om utlämnande av beslut, eller en sammanställning av en "svart lista", skulle lösa frågan om svårigheterna i att uppfylla beställansvaret. Den kontroll som behöver göras ska ske i varje enskilt fall, att hänvisa till en kontroll mot en "svart lista" kommer inte att frånta transportköparens ansvar i relation till den aktuella transporten.

7.6 Diskussion och slutsatser

Transportstyrelsen kan konstatera att flera av de i förarbetena förväntade effekterna av bestämmelserna om utstationering av förare har infriats. Det gäller framförallt inlämnandet av utstationeringsdeklarationer, som sker i stor utsträckning. De nya reglerna har också lett till att systematiska kontroller av utstationerade förare genomförs.

I arbetet med uppföljning av bestämmelserna om utstationering av förare har det diskuterats en rad olika författningsförslag. Transportstyrelsen anser dock att det i nuläget inte finns skäl att föreslå författningsändringar. Den bedömningen baseras på flera olika omständigheter. Det har gått relativt kort tid sedan införandet av dessa bestämmelser och det innebär även att vi ännu saknar domstolsavgöranden som skulle kunna visa på behovet av nya eller ändrade regler.

Ett annat skäl till att inte föreslå några författningsändringar är den svenska arbetsmarknadsmodellen som innebär att kontrollerna av de sociala villkoren för förarna, till exempel lön och andra ersättningar, helt och hållet sköts av de fackliga parterna. De svårigheter som de fackliga parterna upplever kan inte enkelt lösas genom författningsändringar. Fackförbunden har exempelvis angett att de behöver information om pågående utstationering i realtid så att de kan kontakta dessa företag för att inleda kollektivavtalsförhandlingar. På det sätt som lex specialis är utformat är det dock svårt att åstadkomma det. Eftersom utstationeringsdeklarationer kan lämnas in för perioder upp till sex månader, och föraren inte nödvändigtvis är utstationerad under samtliga dagar i den perioden, är det svårt att genomföra kontroller i realtid på det sätt facken skulle önska. Fackförbunden har även påtalat att det saknas resurser för att fullgöra den uppgift de har, men inte heller det kan lösas genom författningsändringar.

För att samla in mer information om förares lön eller annan ersättning i samband med utstationering kommer Transportstyrelsen, vid undersökningen om sociala villkor som görs i samband med tillståndsmätningen våren 2024, ge förare möjlighet att anonymt svara på frågor om detta. Svaren kan ge oss en bättre uppfattning om hur den faktiska lönenivån ser ut och om bestämmelser om utstationering av förare också kan ha påverkat lön och andra ersättningar till förarna.



**TRANSPORT
STYRELSEN**

transportstyrelsen.se
telefon 0771-503 503