

RP 144/2014 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 5 § i lagen om tillsynsavgift för besiktningens verksamheten

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om tillsynsavgift för besiktningens verksamheten ändras. Det föreslås att beloppet av tillsynsavgiften för besiktningens verksamheten sänks från nuvarande 2,90 euro till 2,20 euro. Avgiften skulle även i fortsättningen tas ut för varje besiktning och efterkontroll som utförts på besiktningstället under avgiftsperioden

och som registrerats i fordonstrafiksregistret. Syftet med ändringen är att uppdatera tillsynsavgiften så att den motsvarar de minskade kostnaderna för tillsynen. Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2015.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
INNEHÅLL	2
MOTIVERING.....	3
1 Nuläge.....	3
2 Föreslagna ändringar	6
3 Propositionens konsekvenser.....	6
4 Beredningen av propositionen	7
5 Samband med andra propositioner	7
6 Ikraftträdande.....	7
LAGFÖRSLAG.....	8
om ändring av 5 § i lagen om tillsynsavgift för besiktningsverksamheten.....	8
BILAGA.....	9
PARALLELLTEXT	9
om ändring av 5 § i lagen om tillsynsavgift för besiktningsverksamheten.....	9

MOTIVERING

1 Nuläge

Den 14 mars 2013 lämnade regeringen en proposition (RP 17/2013 rd) till riksdagen om revidering av innehållet i lagarna som gäller besiktningsverksamhet. Riksdagen godkände lagarna den 12 november 2013 och de trädde i kraft den 1 juli 2014. Syftet med den nya lagen om fordonsbesiktningsverksamhet (957/2013) är att dämpa den prisstegring som skett de senaste åren och att utöka utbudet av besiktningstjänster. Lagen har också som mål att underlätta etableringen av besiktningsställen efter regional efterfrågan samt öka konkurrensen inom besiktningsbranschen.

Från ett medborgarperspektiv möjliggör den nya lagstiftningen service, reparation och besiktning av bilen på en gång på samma ställe. Ett viktigt mål för lagen är att spara tid, besvär och kostnader för alla kunder som använder sig av besiktningstjänster.

Den nya lagen innebär att fler besiktningsföretagare kommer in i branschen eftersom syftet med lagen är att lätta på kraven för beviljande av besiktningskoncession och kraven på att bli besiktare. I framtiden kan till exempel bilverkstäder beviljas besiktningskoncession och å andra sidan kan besiktningsställen använda sina egna utrymmen och sin egen utrustning för service och reparation av fordon. Genom att utveckla kvalitetsledningssystemen för varje besiktningsställe och tillsynsprocesserna för besiktningsbranschen strävar man efter att förbättra kvaliteten på besiktningarna.

I samband med att lagen om fordonsbesiktningsverksamhet utfärdades, utfärdades också lagen om tillsynsavgift för besiktningsverksamheten (960/2013), som trädde i kraft 1 juli 2014 och som ersatte bestämmelserna om avgifter för besiktningsverksamheten i 24 a § i lagen om koncession för fordonsbesiktning (1099/1998) och i kommunikationsministeriets förordning om Trafiksäkerhetsverkets avgiftsbelagda prestationer (1185/2010). Den nuvarande tillsynsavgiften för besiktningsverksamhet ändrades till en tillsynsavgift av skattenatur. Avgiften anses vara en i 81 § 1 mom. i grundlagen avsedd skatt och

inte en i 81 § 2 mom. i grundlagen avsedd avgift.

I samband med att besiktningslagstiftningen förnyades framhävde kommunikationsutskottet i sitt utlåtande (KoUB 13/2013) den centrala betydelsen av en effektiv och heltäckande tillsyn. Utskottet föreslog inga ändringar i lagförslaget om tillsynsavgift för besiktning.

Uppföljning och bedömning av att besiktningen är opartisk, oberoende och på annat sätt ändamålsenlig

Att besiktningen är oberoende och opartisk bedöms redan i samband med att ansökan för besiktningskoncession behandlas. Den som söker besiktningskoncession för registrerings-, ändrings- och kopplingsbesiktningar ska fylla de krav på sökandes oberoende som anges i lagen om fordonsbesiktningsverksamhet. Den som söker besiktningskoncession för periodiska besiktningar och kontrollbesiktningar ska för sin del visa hur verksamheten ordnas så att den övriga verksamheten inom fordonsbranschen som sökanden bedriver inte inverkar på slutresultatet av besiktningen. Den som söker besiktningskoncession ska ha ett tillräckligt omfattande kvalitetsledningssystem för sina besiktningsställen vilket har certifierats av ett ackrediterat certifieringsorgan enligt standarden SFS-EN ISO 9001:2008, som gäller krav på kvalitetsledningssystem eller en nyare ifrågavarande standard. I kvalitetsledningssystemet ska beaktas de föreskrivna och bestämda kraven på besiktningsverksamheten. Närmare föreskrifter om dessa krav anges i kommunikationsministeriets förordning om kvalitetsledningssystem för fordonsbesiktningsverksamhet och om de handlingar som ska bevaras på besiktningsstället (198/2014).

Tillsyn över besiktningsverksamheten

Trafiksäkerhetsverket utövar för tillfället tillsyn över besiktningsverksamheten genom att göra besök på besiktningsställen, inspektera uppgifter som registrerats i fordonstrafikregistret, handlingar och statistik om fel

samt genom att delta i tekniska vägkontroller av fordon. Även kontakter från medborgare och andra myndigheter inverkar på tillsynen. 2013 gjordes det 94 stycken inspektionsbesök. Inspektionerna delas vid behov upp i inspektion vid inledande av verksamheten, förhandsinspektion samt tillsynsinspektion. Genom en inspektion försöker man klarlägga om besiktningsställets verksamhetsätt och kvaliteten på besiktningsverksamheten motsvarar de krav på besiktningar som angetts i bestämmelser och anvisningar. Tillsynsinspektion av ett besiktningsställe sker i medeltal vart tredje eller fjärde år.

Den nya lagen om fordonsbesiktningsverksamhet gav Trafiksäkerhetsverket befogenhet att genomföra tillsynen på ett tillräckligt och effektivt sätt. Trafiksäkerhetsverket kan för att utöva tillsyn över besiktningsverksamheten avtala med en privat serviceproducent om utförandet av en sådan inspektion av besiktningsstället som avses i 39 § i lagen. Dessutom kan Trafiksäkerhetsverket stanna ett fordon som lämnar besiktningen eller det enskilda godkännandet och granska fordonet på nytt.

I samband med lagberedningen av lagen om fordonsbesiktningsverksamhet uppskattades det att tilltagande tillsynskostnader och förvaltandet av besiktningsregistret kommer att öka kostnaderna för tillsyn med 2 640 000 euro. På grund av detta bestämde man att tillsynsavgiften ska vara 2,90 euro. Vid lagberedningen uppskattade man att ökningen av tillsynskostnaderna skulle bestå av cirka 40 000 euro för årliga resekostnader för Trafiksäkerhetsverkets inspektörer, cirka 950 000 euro för kostnader för inspektionsverksamhet som utförs med testbil och testlångtradare, cirka 770 000 euro årligen för inspektioner som utförs som köpta tjänster av avtalspartner samt cirka 10 000 euro per år för förvaltandet av besiktningsregistret. För ökande av Trafiksäkerhetsverkets egna resurser, förvaltning av den upphandlade tillsynsverksamheten och mindre ändringar i informationssystemen och deras utvecklingsbehov reserverades det cirka 870 000 euro. Kostnadsberäkningen för de utkontrakterade tjänsterna baserade sig på en uppskattning gjord av Trafiksäkerhetsverket som senare har specificerats vid anbudsförfarandet.

Efter att lagen om fordonsbesiktningsverksamhet godkändes har Trafiksäkerhetsverket fortsatt planeringen av nya mer effektiva och verkningsfulla verksamhetsmodeller. Vid den fortsatta planeringen har det blivit klart att organiseringen av tillsyn av besiktningsverksamheten och dess resurser kräver en grundligare reform av verksamhetsmodellen för tillsynen.

En ny tillsynsmodell för besiktningsverksamheten

Den nya tillsynsmodellen för besiktningsverksamhet grundar sig på mätningar av prestationsförmågan hos besiktningsställen, statistisk kvalitetskontroll samt upphandling av tillsynstjänster av en yttre serviceproducent.

Det mest betydande framsteget i planeringen av den nya tillsynsmodellen har varit utvecklingen av en prestationsmätare som mäter kvaliteten på besiktningsverksamheten. Prestationsmätaren utgör stommen för den nya tillsynsmodellen genom att producera värdefull information för kvalitetslednings- och tillsynsprocessernas verksamhet och information om kvaliteten på besiktningsverksamheten som kan utnyttjas på många olika sätt. Den information som fås via prestationsmätaren stöder besiktningsbranschens kvalitetslednings- och tillsynsprocesser på alla nivåer av verksamheten.

Prestationsmätaren grundar sig på principer om mätning av prestationsförmågan, statistiska metoder för kvalitetskontroll och analysering av de uppgifter som registrerats i datasystemet för fordonstrafik som förvaltas av Trafiksäkerhetsverket. Vid sidan om statistiska metoder för kvalitetskontroll utnyttjas även observationer som samlats ihop i samband med tillsynsfunktionerna. Med hjälp av statistiska metoder för kvalitetskontroll har ett väntevärde beräknats för mängden fel som observerats vid besiktningar av bilar av olika åldrar och för procenten för underkännande. Genom att utnyttja dessa väntevärden och den faktiska åldersfördelningen för de fordon som besiktats, mängden fel som upptäckts vid besiktningarna samt procentuella andelen av underkända fordon har en prestationsmätare som mäter kvaliteten på besiktningsprocessen för varje besiktningsställe utvecklats.

Med hjälp av prestationsmätaren identifieras de besiktningsorganisationer och -ställen mot vilka åtgärder bör riktas för att styra överensstämelsen av verksamheten. Med hjälp av prestationsmätaren är det också möjligt att styra och utveckla Trafiksäkerhetsverkets tillsynsfunktioner samt bedöma verkningarna och effektiviteten av tillsynsfunktionerna och besiktningsorganisationernas egen kvalitetskontroll.

Resultaten av prestationsmätaren, mått för medeltal, jämförande och mål samt statistik delges besiktningsorganisationerna så att de kan utnyttja detta i sin egen kvalitetskontroll. Utlämning av den information och statistik som producerats med hjälp av prestationsmätaren erbjuder verktyg som fungerar bättre än tidigare för att öka effektiviteten och verksamheten av besiktningsorganisationernas ISO 9001 kvalitetsledningssystem och egenkontrollen. Trafiksäkerhetsverket har på detta sätt haft större möjligheter än tidigare att vid tillsynen prioritera revisioner och bedömningar samt egenkontroll istället för detaljerade inspektioner.

Trafiksäkerhetsverket ger innehavaren av besiktningskoncessionen anvisningar om hur den egna kvalitetskontrollen ska genomföras. Med hjälp av anvisningarna strävar man efter att öka effektiviteten och verkningarna av den kvalitetskontroll som innehavaren av besiktningskoncessionen själv utför. Genom anvisningarna preciseras Kommunikationsministeriets förordning om kvalitetsledningssystem för fordonsbesiktningsverksamhet och om de handlingar som ska bevaras på besiktningsstället (198/2014) och beskrivs hur man med hjälp av måtten för kvalitetskontroll och besiktningsställets egen kvalitetskontroll ska identifiera avvikelser i kvaliteten av besiktningsprocessen, reda ut orsakerna till avvikelserna, framställa och åstadkomma reparativa och preventiva åtgärder samt säkerställa att de reparativa och preventiva åtgärderna är effektiva och verksamma.

Verksamheten och genomförbarheten av användning av testbil och testlångtradare som tillsynsmetod har omprövats. Man har avstått från anskaffningen av en testlångtradare eftersom verkningar som är minst på samma nivå kan åstadkommas genom tillsynstjänster som skaffas av en yttre service-

producent. Verkningarna av testbilsverksamheten är begränsade och det har bedömts att det är ändamålsenligt att utöva tillsyn genom testbilsverksamhet för cirka 200 000 euro per år. När regeringspropositionen överlämnades gjordes det årligen tre rundor med testbilen där testbilen besökte 50 besiktningsställen på varje runda. Testbilen besökte därmed årligen 150 besiktningsställen. De årliga kostnaderna för testbilen var 89 100 euro. Även i fortsättningen kommer tre rundor att göras med testbilen men bilen kommer att besöka 75 besiktningsställen vid varje runda. Antalet besiktningsställen som testas kommer att stiga till cirka 225 ställen per år.

Kostnaderna för tillsynen

Resultaten av konkurrensutsättningen av utkontrakterade tjänster har fått under våren 2014 och tillsynstjänsterna kommer att kunna skaffas för ett förmånligare pris än vad som hade förväntats. Tillsynen av besiktningen kan därför genomföras förmånligare än vad som uppskattats vid lagberedningen.

I regeringspropositionen uppskattades det att cirka 770 000 euro per år borde reserveras till inspektioner av besiktningsställen utförda av avtalspartner. Kostnaderna som baserar sig på den konkurrensutsättning som just slutfördes är dock endast cirka 300 000 euro per år. För detta pris kan avtalspartnern inspektera cirka 200 besiktningsställen årligen. Avtalspartnern utövar dessutom tillsyn över handlingar gällande registrerings- och ändringsbesiktningar med cirka 210–230 dagsverken årligen. Tillsynskostnaderna för besiktningsverksamheten uppskattas enligt den nya tillsynsmodellen att vara sammanlagt cirka 7 329 000 euro per år.

Trafiksäkerhetsverket har förberett sig på verksamhetsmodellen enligt den nya lagen genom att öka arbetsinsatserna till en effektiv och heltäckande nivå för de huvudsakliga tillsynsmedlen som är tillsynsinspektioner av besiktningsställen, tillsyn av specialbesiktningar, vägkontroller, testbilsverksamhet och verksamhet gällande bromsvagnar. De kvalitetsledningssystem som krävs av besiktningsorganisationerna och de nya tillsynsmodellerna förutsätter mer eget arbete än förut av besiktningsorganisationerna för att

utföra tillsynen istället för att utföra det som myndighetsarbete, vilket direkt sänker myndighetskostnaderna.

Att öka på mängden tillsyn från den nivå som nu planerats bedöms inte medföra en liknande förbättring i kvaliteten av besiktningen eller innebära annan särskild nytta utan kunde tvärtom passivera aktörer i uppföljningen av den egna verksamheten.

Den nya lagen om tillsynsavgift för besiktningens verksamhet trädde i kraft den 1 juli 2014. 2015 kommer att vara det första hela kalenderåret då lagen är i kraft och då planerna för tillsyn av besiktningen genomförs till sitt fulla belopp. Trafiksäkerhetsverket har i sin budgetproposition för 2015 enligt det som redogörts för ovan slagit fast de behövliga och tillräckliga kostnaderna för tillsynsätgärder, vilket uppgår till 7 329 000 euro.

För att motsvara kostnaderna borde avgiften vara 2,20 euro per besiktning då den uppskattade årliga mängden besiktningar bedöms vara 3 300 000 stycken. Mängden besiktningar har stigit med cirka 10 procent från 2008 till 2013. På grund av den långsamma utvecklingen av antalet sålda nya bilar, förväntas inte mängden besiktningen stiga betydligt inom de närmaste åren.

Med de intäkter som samlats ihop från tillsynsavgifterna för besiktning kan endast sådan verksamhet finansieras som har ett direkt samband med uppfyllandet av tillsynsplikterna i lagen om fordonsbesiktningens verksamhet. På sin ursprungliga nivå (2,90 euro) skulle avgiften därmed leda till ett kraftigt överskott.

Det är ändamålsenligt att ändra summan för tillsynsavgiften för besiktningens verksamhet så snart som möjligt så att verksamhetsutövare och deras kunder på ett effektivt sätt kan dra nytta av den faktiska kostnads-motsvarigheten. Tillsynen för besiktningens verksamhet konkurreras ut i enlighet med den nya lagen om fordonsbesiktningens verksamhet och den avtalsperiod som ingåtts med serviceproducenterna för tillsyn som följd av den första konkurransutsättningen löper ut den 31 december 2015. Trafiksäkerhetsverket kan förlänga de avtal som ingåtts med serviceproducenterna på basis av en anmälan för ytterligare två år till den 31 de-

cember 2017. Verksamhetsmodellerna och kostnaderna för tillsynen kan därmed med stor säkerhet förutses till utgången av 2017, vilket möjliggör att nivån för tillsynsavgiften fastslås på ett långsiktigt sätt och så att kraven på förändring av avgiften minskas.

Uppföljning av konsekvenserna av lagpaketet om besiktning

I samband med behandlingen av lagpaketet om besiktning har riksdagen förutsatt att det regionala utbudet av besiktningstjänster, utvecklingen av de avgifter som tas ut för besiktningstjänster och bedrivande av besiktningens verksamhet i övrigt samt konsekvenserna av lagförslaget årligen följs med på både ämbetsverks- och ministerienivå. Kommunikationsministeriet har gett Trafiksäkerhetsverket i uppdrag (KM/159/12/2014) att lägga fram en skriftlig utredning före utgången av april 2014 om hur Trafiksäkerhetsverket organiserar och även i övrigt genomför sina uppföljnings- och bedömningsuppgifter gällande besiktningens förändringarna och förändringarna i enskilt godkännande. Avsikten är att utredningen också behandlar tillsynen av besiktning.

2 Föreslagna ändringar

Det föreslås att 5 § i lagen om tillsynsavgift för besiktningens verksamhet ändras så att det bestäms att beloppet av tillsynsavgiften är 2,20 euro. Tillsynsavgiften skulle även i framtiden tas ut för varje besiktning och efterkontroll som utförts på besiktningens stället under avgiftsperioden och som registrerats i fordonstrafikregistret. På detta sätt skulle tillsynsavgiften täcka de faktiska kostnaderna för tillsynen i enlighet med principen om kostnads-motsvarighet.

3 Propositionens konsekvenser

Avsikten med propositionen är att ändra tillsynsavgiften för besiktning så att den täcker de faktiska kostnaderna för tillsyn av besiktning i enlighet med principen om kostnads-motsvarighet. Kostnaderna för tillsynen är mindre än vad som uppskattats tidigare, vilket beror på ändringar i verksamhetsmo-

dellen som effektiviserat tillsynen. Genom den nya verksamhetsmodellen ökar mängden myndighetstillsyn och dess verkningar jämfört med tidigare, liksom egenkontrollen för besiktningsorganisationer.

Ändringen skulle leda till att de uppskattade intäkterna från tillsynsavgifterna skulle minska från cirka 9 570 000 euro till 7 329 000 euro per år vilket är ungefär 23 procent. Enligt propositionen skulle sänkningen av tillsynsavgiften täcka de uppskattade kostnaderna för tillsynen till sitt fulla belopp utan överskott.

Propositionens konsekvenser har beaktats i Trafiksäkerhetsverkets budgetproposition för 2015. Ändringen har inte egentliga konsekvenser för myndighetens verksamhet eftersom verksamheten redan, som redogjorts för ovan, utvecklats mot en mera effektiv och riskbaserad inriktning.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som samarbete mellan kommunikationsministeriet och Trafiksäkerhetsverket. Yttranden om propositionen har begärts av arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, inrikesministeriet, undervisningsministeriet, justitieministeriet, miljöministeriet, centrala ämbetsverk, besiktningsföretag och intresseorganisationer, organisationer inom bil- och industribranschen samt organisationer för arbetstagarpartier och testanläggningar. Yttranden lämnades av Trafiksäkerhetsverket Trafi, Polisstyrel-

sen, A-Besiktning Ab, Autotuojat Ry, Trafikförsäkringscentralen, Finlands transport och Logistik SKAL rf samt Teknisen Kaupan ja Palveluiden yhdistys. Remissinstanserna ansåg generellt att en sänkning av avgiften är motiverad och värd att understödjas. Föreslagna ändringar om ett tidigarelagt ikraftträdande eller om bestämmelser på förordningsnivå har inte kunnat beaktas. Försvarsministeriet, inrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, Ackrediteringstjänsten FINAS samt Konkurrens- och konsumentverket hade inte någonting att yttra i frågan.

5 Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2015 och avses bli behandlad i samband med den. I budgetpropositionen för 2015 föreslås ett anslag på 7 329 000 euro till Trafiksäkerhetsverket för organisering av tillsyn av besiktningsverksamheten. Anslaget motsvarar de beräknade intäkterna för 2015 från den sänkning av tillsynsavgiften som föreslås i propositionen.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2015.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lagförslag

Lag

om ändring av 5 § i lagen om tillsynsavgift för besiktningsverksamheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tillsynsavgift för besiktningsverksamheten (960/2013) 5 § som följer:

5 §

stället under avgiftsperioden och som registrerats i fordonstrafikregistret.

Beloppet och grunderna för avgiften

_____ Denna lag träder i kraft 20.

Avgiften är 2,20 euro för varje besiktning och efterkontroll som utförts på besiktnings-

Helsingfors den 15 september 2014

Statsminister

ALEXANDER STUBB

Europa- och utrikeshandelsminister *Lenita Toivakka*

*Bilaga
Parallelltext*

Lag

om ändring av 5 § i lagen om tillsynsavgift för besiktningsverksamheten

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om tillsynsavgift för besiktningsverksamheten (960/2013) 5 § som följer:

Gällande lydelse

5 §

Beloppet och grunderna för avgiften

Avgiften är 2,90 euro för varje besiktning och efterkontroll som utförts på besiktningsstället under avgiftsperioden och som registrerats i fordonstrafikregistret.

Föreslagen lydelse

5 §

Beloppet och grunderna för avgiften

Avgiften är 2,20 euro för varje besiktning och efterkontroll som utförts på besiktningsstället under avgiftsperioden och som registrerats i fordonstrafikregistret.

Denna lag träder i kraft 20.