

U 19/2023 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om särskilda regler om körtider och viloperioder för förare som utför tillfälliga busstransporter

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen en promemoria om förslaget till ändring av de särskilda reglerna om körtider och viloperioder för förare som utför tillfälliga busstransporter, vilka ingår i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006.

Helsingfors den 6 juli 2023

Kommunikationsminister Lulu Ranne

Trafikråd Veli-Matti Syrjänen

6.7.2023

STATSRÅDETS SKRIVELSE TILL RIKSDAGEN OM SÄRSKILDA REGLER OM KÖRTIDER OCH VILOPERIODER FÖR FÖRARE SOM UTFÖR TILLFÄLLIGA BUSTRANSPORTER**1 Bakgrund**

Den 24 maj 2023 lade Europeiska kommissionen fram ett förslag om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 vad gäller minimikrav på minimigränser för raster och dygns- och veckovila inom sektorn för tillfällig persontransport (COM(2023) 256 final).

I förordning (EG) nr 561/2006, nedan *kör- och vilotidsförordningen*, fastställs maximigränser för körtid per dag och per vecka, minimigränser för raster samt minimigränser för dygnsvila och veckovila för förare inom kommersiella transporter av passagerare och gods. Kommersiella transporter med buss delas in i linjetrafik för persontransporter och tillfälliga persontransporter. Kör- och vilotidsförordningen tillämpas inom EU på förare som utför persontransporter med fordon som är konstruerade eller permanent inrättade för transport av mer än nio personer, inbegripet föraren.

Ett förslag som gällde tillfälliga persontransporter behandlades för första gången redan 2017 i samband med initiativet EU:s mobilitetspaket I¹. Finlands ståndpunkt till det förslag som då lades fram fastställs i U-skrivelse U 39/2017 rd. Eftersom godstransporter på väg skiljer sig märkbart från persontransporter beslutade man då att avskilja förslaget från paketet och behandla det i ett senare skede. Det angavs dock att kommissionen är skyldig att utvärdera förslaget om mer ändamålsenliga regler för passagerartrafik, särskilt vad gäller tillfälliga persontransporter enligt definitionen i artikel 2.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1073/2009, nedan *EU:s förordning om internationell busstrafik*.

I samband med granskningen genomförde kommissionen två nya öppna samråd 2021 och 2022. Inom ramen för den kompletterande studie som utfördes av en extern uppdragstagare genomfördes ett riktat samråd med berörda parter för att få specifika och detaljerade insikter om hur den tillfälliga persontransporten på väg fungerar, de problem som är förknippade med befintlig lagstiftning och berörda parters åsikter om möjliga politiska åtgärder. Slutligen genomfördes tre fallstudier av en extern uppdragstagare med fokus på små, medelstora och stora transportörer i olika medlemsstater.

2 Förslagets syfte

Förslaget syftar till att garantera effektiva och högkvalitativa tillfälliga busstransporter och till att förbättra arbetsvillkoren för förare, bland annat genom att minska förarnas stress och trötthet

¹ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet och av förordning (EU) nr 165/2014 om färdskrivare vid vägtransporter, COM(2017) 277 final.

vid tillfälliga busstransporter. Förslaget syftar också till att säkerställa en mer flexibel fördelning av raster och viloperioder och till att främja likabehandling av internationella och nationella tillfälliga busstransporter. Utifrån kommissionens konsekvensbedömning krävs det åtgärder på EU-nivå för att säkerställa goda arbetsvillkor för förare, förbättra trafiksäkerheten och förhindra snedvridning av konkurrensen på den europeiska marknaden. I förslaget har man strävat efter att skapa balans mellan förarnas arbetsvillkor och transporternas flexibilitet.

År 2017 gjordes en efterhandsutvärdering² av kör- och vilotidsförordningen som en del av Refit-programmet om lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat. I efterhandsutvärderingen konstaterades det att vissa av reglerna om hur raster och viloperioder ska organiseras inte nödvändigtvis lämpar sig för tillfälliga persontransporter på grund av de särskilda transportbehoven. I konsekvensbedömningen identifierades två huvudproblem, nämligen oförmåga att organisera effektiv och högkvalitativ tillfällig busstrafik samt otillräckliga arbetsvillkor för förare som utför tillfälliga busstransporter.

I konsekvensbedömningen undersöktes tre lagstiftningsmässiga alternativ, som skiljer sig från varandra i fråga om den flexibilitet som medges när det gäller raster, kriterierna för att skjuta upp dygnsvilan och behovet av anpassningsbara veckovilor. Alternativen var följande: alternativ A: en begränsad anpassning till tillfälliga persontransporter på väg, alternativ B: flexiblere system och arrangemang vad gäller raster, dygns- och veckovila samt alternativ C: ett halvflexibelt tillvägagångssätt.

Enligt det valda alternativet A kan föraren dela upp sina raster i perioder på 15 respektive 30 minuter eller i perioder på enbart 15 minuter. Under en enstaka tillfällig transport får föraren skjuta upp inledningen av dygnsvilan med en timme när den totala dagliga körtiden för den dagen inte överstiger sju timmar, eller med två timmar när den totala dagliga körtiden inte överstiger fem timmar. Dessa undantag är endast möjliga en gång under en resa på minst åtta dagar. I alternativet anpassas dessutom reglerna för tillfälliga persontransporter som endast äger rum inom ett enda land till reglerna för internationell trafik, genom att tillåta att veckovilan under en enstaka tillfällig transport skjuts upp med upp till tolv på varandra följande 24-timmarsperioder efter en föregående normal veckovila, förutsatt att transporten varar i minst 24 på varandra följande timmar (undantaget på tolv dagar).

Alternativen B och C gör det möjligt för förarna att dela upp sina raster på ett helt flexibelt sätt. Båda alternativen gör det också möjligt för förarna att skjuta upp inledningen av dygnsvilan med en timme när den totala dagliga körtiden för den dagen inte överstiger sju timmar, eller att skjuta upp dygnsvilan med två timmar när den totala dagliga körtiden inte överstiger fem timmar. Dessa undantag är enligt alternativ B möjliga två gånger under en resa på minst åtta dagar, medan de enligt alternativ C är obegränsade i fråga om hur många gånger de skulle kunna tillämpas under en resa på minst åtta dagar. Dessutom gör alternativ B det möjligt för förare som utför tillfälliga persontransporter på väg under minst åtta dagar att fördela sin veckovila under tio på varandra följande veckor. Alternativ C gör det möjligt att utnyttja undantaget på tolv dagar i tillfälliga nationella persontransporter, och alternativet innehåller inte heller villkoret om enstaka tillfällig transport eller skyldigheten att ta två normala veckovilor efter att ha utnyttjat undantaget på tolv dagar.

Utifrån konsekvensbedömningen ansågs alternativ A vara det effektivaste alternativet och det alternativ som är mest förenligt med målet i kör- och vilotidsförordningen om att förbättra ar-

² SWD(2017) 184 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:52017SC0184>.

betsvillkoren. Alternativ A bedömdes vara det bästa alternativet trots att kostnads–nyttoförhållandet är sämre än för alternativen B och C, eftersom det ansågs vara mer proportionerligt än de båda andra alternativen. Det rekommenderade alternativet påverkar inte det totala antalet raster, maximigränserna för daglig körtid och körtid per vecka eller minimigränserna för dygns- och veckovila. De åtgärder som ingår i alternativet möjliggör endast flexibilitet vid fördelningen av raster och dygnsvila samt tillämpning av undantaget på tolv dagar på nationella tillfälliga persontransporter.

3 Förslagets huvudsakliga innehåll

Genom förslaget ändras artiklarna 4, 7 och 8 i kör- och vilotidsförordningen när det gäller tillfälliga persontransporter enligt följande:

Artikel 4

Det föreslås att det i artikeln införs en definition av tillfällig persontrafik i enlighet med artikel 2.4 i EU:s förordning om internationell busstrafik och för att klargöra att definitionen omfattar både nationell och internationell trafik.

Artikel 7

Det föreslås att det i artikeln läggs till en ny punkt 4 för att göra det möjligt för förare som utför tillfälliga persontransporter att dela upp den obligatoriska rasten på minst 45 minuter efter en körperiod på fyra och en halv timme i tre separata raster på minst 15 minuter vardera. Två av dessa raster på minst 15 minuter ska tas i samband med körperioden på fyra och en halv timme och den sista efter körperioden i fråga. Föraren har fortfarande möjlighet att dela upp en rast i två separata raster på minst 15 respektive 30 minuter eller att ta en rast på minst 45 minuter.

Artikel 8

Det föreslås att det till punkt 2 i artikeln läggs till en ny punkt 2a som gör det möjligt för förare som utför enstaka tillfälliga persontransporter som varar i minst åtta dagar att skjuta upp inledningen av dygnsvilan med en timme när den totala dagliga körtiden för den dagen inte överstiger sju timmar, eller att skjuta upp inledningen av dygnsvilan med två timmar när den totala dagliga körtiden för den dagen inte överstiger fem timmar. Utnyttjandet av undantaget får inte äventyra trafiksäkerheten. Dessutom ska föraren göra nödvändiga anteckningar om orsaken till en sådan avvikelse på diagrambladet, på en utskrift från den digitala färdskrivaren eller i sin tjänstgöringslista senast vid ankomsten till destinationen eller vid en lämplig plats att stanna på.

Vidare föreslås det att den inledande meningen och led a i punkt 6a ändras så att föraren även i nationella tillfälliga persontransporter under en enstaka tillfällig transport kan skjuta upp veckovilan med upp till tolv på varandra följande 24-timmarsperioder efter en föregående normal veckovila. Tillämpningen av detta undantag förutsätter att den enstaka tillfälliga transporten varar i minst 24 på varandra följande timmar. En enstaka tillfällig transport innebär att föraren endast får genomföra en resa inom tolv dagar för att få skjuta upp sin veckovila till slutet av den tolfte dagen.

4 Förslagets rättsliga grund och förhållande till proportionalitets- och subsidiaritetsprincipen

Förslagets rättsliga grund är artikel 91.1 (en gemensam transportpolitik) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Avsikten är att anta förslaget genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. Rådet fattar beslut med kvalificerad majoritet.

Enligt artikel 4.2 g i EUF-fördraget delar unionen befogenheter med medlemsstaterna när det gäller att reglera transporter. Befintliga regler kan dock endast ändras av unionslagstiftaren. Förslaget går inte utöver vad som är nödvändigt för att hantera de problem som konstaterats. Dessa problem gäller otillräckliga arbetsvillkor för förare som utför tillfälliga persontransporter på väg samt ojämlika konkurrensvillkor mellan tillfälliga internationella och nationella persontransporter på väg. Enligt kommissionen finns de identifierade problemen i hela EU och har samma bakomliggande orsaker. Om kör- och vilotidsförordningen inte ändras kommer de identifierade problemen sannolikt att kvarstå, vilket äventyrar konkurrenskraften och arbetsvillkoren för den tillfälliga busstransportsektorn. Enligt kommissionen går förslaget inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de övergripande politiska målen.

Statsrådet anser att den föreslagna rättsliga grunden är korrekt och förenlig med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

5 Förslagets konsekvenser

Transportörer och passagerare

Enligt kommissionens bedömning medför förslaget kostnadsbesparingar på 106,4–141,9 miljoner euro för busstrafiktransportörer i EU under perioden 2025–2050. Om bedömningen av kostnadsbesparingarna jämförs med EU:s och Finlands bruttonationalprodukt utgör de finländska transportörernas andel av detta cirka 1,9–2,6 miljoner euro³. Större flexibilitet i fördelningen av förarens raster och framför allt möjligheten att skjuta upp förarens veckovila bedöms få positiva konsekvenser för transportörer som utför tillfälliga persontransporter. De små och medelstora företagens andel av marknaden för tillfälliga busstransporter är stor, varför en väsentlig del av kostnadsbesparingarna förväntas tillfalla sådana transportörer. Till följd av flexibiliteten kan gruppresor med buss till och med förväntas öka något, vilket inte enbart skulle leda till kostnadsbesparingar utan även till ökad omsättning för företagen.

Förslaget har även motiverats med passagerarnas behov. Förslaget kan anses svara på passagerarnas förväntningar på tidtabellerna genom anpassningen av förarnas vilotider. Framför allt förarnas möjlighet att på grund av en kort körtid skjuta upp inledningen av dygnsvilan genom att förlänga den arbetsbundna tiden och att skjuta upp veckovilan under en pågående lång resa även i nationell trafik kan anses förbättra beaktandet av passagerarnas behov. Även förslaget om att göra det lättare för förarna att fördela de dagliga rasterna kan anses öka flexibiliteten när det gäller att beakta passagerarnas behov. Även om resan görs smidigare genom större flexibilitet i fråga om körtider och viloperioder ska passagerarnas säkerhet alltid prioriteras.

Trafiksäkerhet och förarnas arbetsvillkor

Enligt kommissionens bedömning hjälper de särskilda reglerna om körtider och viloperioder inom tillfälliga persontransporter föraren att bättre reagera på olika situationer under resan samtidigt som de minskar den stress som de regler som delvis är dåligt lämpade för gruppresor

³ Europeiska unionen: [Fakta och siffror om ekonomin i EU](https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous_sv.html) & Statistikcentralen: Samhällsekonomi, https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_kansantalous_sv.html

medför. I kommissionens konsekvensbedömning behandlas dock de frågor som gäller trafiksäkerheten och förarnas arbetsvillkor relativt allmänt. Frågor som gäller trötthet bland förarna har undersökts med hjälp av en enkät, men vetenskaplig forskning som stöd för ämnet saknas.

I kommissionens konsekvensbedömning har man inte tagit ställning till om en rast på 15 minuter är tillräckligt lång för att förarna ska hinna återhämta sig, vilket kan anses vara en brist i konsekvensbedömningen. Även om den dagliga rasten alltid bör vara en faktisk rast finns det risk för att förarna i praktiken kan bli tvungna att även utföra annat arbete under rasterna, och till exempel ge passagerarna anvisningar eller erbjuda annan kundservice. I sådana situationer blir vilotiden mycket kort. Förslaget i fråga förbättrar inte heller i detta fall förarnas arbetsvillkor. Å andra sidan är förarna alltid skyldiga att anteckna sådant arbete som annat arbete. Förarnas möjlighet att återhämta sig under arbetsdagen är viktig inte enbart med tanke på arbetsförmågan och förutsättningarna att orka med arbetet, utan också med tanke på trafiksäkerheten. Om förarnas dagliga raster under långa perioder endast är 15 minuter långa och det inte är möjligt att ta en längre sammanhängande rast ökar de riskfaktorer som är knutna till ovannämnda omständigheter. Det bör även beaktas att det redan i dag i enlighet med 24 § i arbetstidslagen (872/2019) är möjligt för motorfordonsförare och förare som kör i nationell linjebaserad trafik i vissa glesbygdsområden att fördela sina dagliga raster på ett mer flexibelt sätt än vad som anges i den grundläggande bestämmelsen i kör- och vilotidsförordningen.

Möjligheten att under vissa villkor skjuta upp dygnsvilan med en eller två timmar bedöms i viss mån påverka förarnas arbetsvillkor negativt. När inledningen av vilan skjuts upp innebär det att den arbetsbundna tiden förlängs från nu maximalt 15 timmar till maximalt 16 eller 17 timmar. Även om förslaget inte påverkar längden av dygnsvilan skulle förarens totala arbetsdag bli lång. Förslaget kan dock anses motiverat med tanke på trafiksäkerheten och förarnas arbetsvillkor, eftersom körtiden under en sådan arbetsdag skulle kunna vara högst sju eller fem timmar. Dessutom kan undantaget utnyttjas endast en gång under en enstaka resa som varar i minst åtta dagar, vilket minskar de risker som är knutna till trafiksäkerheten och förarens vakenhet.

Möjligheten att utnyttja undantaget på tolv dagar även i nationell tillfällig persontrafik bedöms få positiva konsekvenser för förarnas arbetsvillkor. Konsekvenserna för trafiksäkerheten bedöms bli små. Eftersom undantaget på tolv dagar ger förarna möjlighet att tillbringa veckovilan hemma eller på valfri plats bedöms det förbättra förarnas arbetsvillkor och välbefinnande i arbetet. Man bedömer att det inom den tillfälliga persontrafiken i Finland sällan görs enstaka resor som varar i mer än en vecka, varför förslagets totala inverkan på nationell nivå skulle vara liten.

Myndigheter och tillsyn

Genomförandet av de föreslagna regeländringarna förutsätter att myndigheterna i medlemsstaterna sätter sig in i de ändringar som ska göras. Enligt kommissionen bedöms justeringarna medföra engångskostnader för medlemsstaternas myndigheter på sammanlagt 5,4 miljoner euro under 2025. Om kostnadsbedömningen jämförs med EU:s och Finlands bruttonationalprodukt utgör de finska myndigheternas andel av kostnaderna cirka 97 000 euro³. Förutom för arbetet med att sätta sig in i de nya reglerna uppstår förvaltningskostnader även till följd av att myndigheternas tillsynsarbete ökar på grund av undantagen.

De särskilda reglerna om körtider och viloperioder samt undantagen är så gott som alltid mycket komplicerade med tanke på tillsynen. Syftet med myndighetstillsynen är att trygga trafiksäkerheten för alla väganvändare samt ett hälsosamt och tryggt arbete för förarna. Lagstiftningen bör vara tydlig så att den både kan följas och övervakas på ett effektivt och rättvist sätt. Vid kontroller av busstrafiken innebär det en utmaning att utreda vilken typ av transport det

har varit fråga om, om föraren i sitt arbete utför såväl linjetrafik som tillfälliga persontransporter eller såväl person- som godstransporter. Vid kontroller av företag innebär det, trots skyldigheten att göra anteckningar om undantagen, en utmaning att i efterhand bevisa att uppgifterna om undantagen är korrekta. De undantag som föreslås förväntas medföra utmaningar och en del tilläggsarbete för de myndigheter som utövar tillsyn. Den statliga finansiering som åtgärderna eventuellt kräver genomförs inom ramen för statsbudgeten, vid behov genom en omfördelning av anslag. Beslut om den nationella finansieringen fattas i samband med beredningen av planen för den offentliga ekonomin och statsbudgeten.

6 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Det huvudsakliga syftet med kör- och vilotidsförordningen är att trygga arbetsvillkoren för förare. Även förslaget kan anses ligga i linje med 18 § om näringsfrihet i Finlands grundlag och med de internationella skyldigheter i fråga om de mänskliga rättigheterna som är bindande för Finland. Förslaget kan anses respektera de grundläggande fri- och rättigheterna i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EUT C 326, 26.10.2012), och det främjar i synnerhet målet om rättvisa och rimliga arbetsförhållanden i enlighet med artikel 31. Enligt stadgan om de grundläggande rättigheterna har varje arbetstagare rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden. Dessutom har varje arbetstagare rätt till en begränsning av den maximala arbetstiden samt till dygns- och veckovila och årlig betald semester.

7 Ålands behörighet

Enligt 18 § 21 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) har landskapet allmänt sett lagstiftningsbehörighet i fråga om vägtrafik. Reglerna om körtider och viloperioder hör dock till Ålands lagstiftningsbehörighet endast till den del som de gäller förare som är egenföretagare.

8 Behandling av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Ordförandelandet Sverige lade fram förslaget för rådets arbetsgrupp för landtransporter den 7 juni 2023. Avsikten är att arbetsgruppen fortsätter att behandla förslaget i juli 2023 under det nya ordförandelandet Spanien. Medlemsstaterna har ännu inte meddelat sina officiella ståndpunkter. Tills vidare är det inte heller klart när det är meningen att rådet ska enas om en allmän riktlinje om förslaget.

Behandlingen i Europaparlamentet har ännu inte inletts.

9 Nationell behandling av förslaget

Utkastet till U-skrivelse har behandlats i ett skriftligt förfarande inom transportsektionen (EU22) och sektionen för arbetsrätt (EU28) samt i sektionen för arbetarskydd (EU26) den 14 juni 2023, vilka alla är underställda kommittén för EU-ärenden. Dessutom hölls ett samråd med berörda parter den 7 juni 2023.

10 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet stöder flexibilitet i reglerna om körtider vid tillfälliga busstransporter, dock under förutsättning att trafiksäkerheten, förarnas arbetsvillkor och förutsättningarna för tillsyn beaktas

i tillräcklig omfattning. Statsrådet anser att det är viktigt att man vid den fortsatta behandlingen strävar efter att skapa balans mellan lämpliga arbetsvillkor för förarna och flexibilitet i resan.

Statsrådet anser att det är nyttigt att i kör- och vilotidsförordningen införa en definition av tillfällig persontrafik i enlighet med EU:s förordning om internationell busstrafik och för att förtydliga att definitionen omfattar både nationell och internationell trafik.

Statsrådet förhåller sig preliminärt reserverat till förslaget om fördelningen av förarnas dagliga raster. Statsrådet anser att man vid den fortsatta behandlingen av förslaget bör framhålla att man vid fördelningen av de dagliga rasterna i tillräckligt hög grad även bör beakta inverkan på förarnas arbetsvillkor och trafiksäkerheten. Enligt statsrådet finns det även andra flexibla sätt att dela upp förarnas dagliga raster på än de som nu föreslås.

Statsrådet kan godta förslaget om att förarna ska ges möjlighet att skjuta upp inledningen av dygnsvilan under en enstaka tillfällig resa när den dagliga körtiden är kortare än normalt. Statsrådet kan också godta att undantaget på tolv dagar utvidgas till att omfatta nationell tillfällig persontrafik, förutsatt att de villkor som ingår i den är tillräckliga.

Statsrådet anser att den ”enstaka transport” som omnämns i förslaget bör definieras mer i detalj vid den fortsatta behandlingen. Dessutom bör ”enstaka resa” läggas till på artikelnivå, på motsvarande sätt som i förslagets motivering.

Statsrådet anser att det generellt sett är nödvändigt att vid den fortsatta behandlingen säkerställa tillräckligt goda förutsättningar för tillsynen av kör- och vilotider inom tillfälliga persontransporter.

Statsrådet preciserar vid behov sina ståndpunkter när förhandlingarna om förslaget fortskrider.