

Konsekvensutredning av ändring i Transportstyrelsens föreskrifter om förarprov (del II)

Transportstyrelsens förslag:

Transportstyrelsen föreslår ändringar av Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2012:43) om förarprov, behörighet B; föreskrifter (TSFS 2012:44) om förarprov, utökad behörighet B; föreskrifter (TSFS 2012:46) om förarprov, behörighet C1 och C; föreskrifter (TSFS 2012:48) om förarprov, behörighet D1 och D; föreskrifter (2015:15) om förarprov, behörighet A1, A2 och A; föreskrifter (TSFS 2017:116) om förarprov, behörighet BE; föreskrifter (TSFS 2017:117) om förarprov, behörighet C1E och CE; och föreskrifter (TSFS 2017:118) om förarprov, behörighet D1E och DE.

A. Allmänt

Av körkortsdirektivets¹ bilaga II punkt 10 framgår följande:

Körprovets tidslängd och den tillryggalagda sträckan skall vara tillräckliga för att bedöma den förmåga och det beteende som fastställts i punkt B i den här bilagan. Körtiden under provet får inte i något fall vara kortare än 25 minuter för kategori A, A1, A2, B, B1 och BE och inte kortare än 45 minuter för övriga kategorier. Detta inbegriper inte mottagande av den sökande, förberedelse och teknisk kontroll av fordonet med hänsyn till trafiksäkerheten, särskilda manövrer eller tillkännagivandet av resultatet av förarprovet.

Det förekommer olika tolkningar av Transportstyrelsens föreskrifter om förarprov när det gäller vad som ingår i körtiden för ett körprov. Därför inleddes 2019 ett arbete för att se över formuleringen i relevanta föreskrifter. Trafikverket har efter den remiss som gick ut i mars 2020 framfört synpunkter på när förtydligade föreskrifter om vad som ska ingå i den minimitid som gäller för körning i trafik vid körproven ska träda i kraft. Vidare anser Trafikverket att en djupare konsekvensutredning behöver göras innan föreskrifterna för behörighet B, utökad B, C1, C, D1 och D kan

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort (EUT L 403, 30.12.2006, s. 18, Celex 32006L0126).

ändras. Föreskriftsarbetet delades därför upp i två delar och den här konsekvensanalysen gäller del II av arbetet. Inom ramen för del I genomfördes mindre ändringar av Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2012:43, 2012:44, 2012:46, 2012:48, 2017:116, 2017:117 och 2017:118, huvudsakligen av redaktionell och språklig karaktär, exempelvis felaktiga hänvisningar. Dessutom ströks särkrav som inte kan motiveras i föreskrifterna TSFS 2012:48 och 2012:44. I del I ingick också justeringar i föreskrifterna TSFS 2012:60. Det är inte fallet under del II av arbetet. Däremot ingår nu även ändringar av TSFS 2015:15 till följd av att formuleringen om frågor vid säkerhetskontrollen har ifrågasatts.

Efter att Trafikverket ytterligare utrett om de kan uppfylla kraven om provtid med rådande arbetssätt har verket föreslagit texten om frågor efter säkerhetskontrollen ska strykas i syfte att öka sannolikheten att provtiderna hålls. I TSFS 2017:116, TSFS 2017:117 och TSFS 2017:118 lyder texten:

Efter säkerhetskontrollen ska den sökande inom ett eller flera av de ingående momenten svara på frågor om vad som kontrollerats. Han eller hon ska kunna beskriva risker och konsekvenser vid fel och brister på fordonskombinationen samt kunna föreslå åtgärder, även om sådana fel inte har upptäckts.

I TSFS 2012:46 och TSFS 2012:48 lyder texten:

Efter säkerhetskontrollen ska förarprovaren ställa frågor inom ett eller flera av de ingående momenten. Den sökande ska kunna motivera vad som kontrollerats och varför. Han eller hon ska också kunna beskriva risker och konsekvenser vid fel och brister på fordonet samt kunna föreslå åtgärder, även om sådana fel inte har upptäckts.

Trafikverket har uppgett att en förklarande utökad säkerhetskontroll (enligt texten ovan) tar tid, särskilt om kunden är språksvag. Ett annat förslag som Trafikverket lämnat är att texten skulle kunna omformuleras till att förarprovaren får ställa situationsanpassade frågor eller liknande. Trafikverket anger även att den typen av frågor bör kunna ställas med stöd av 4 kap. 14 § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2012:41) om förarprov, gemensamma bestämmelser.

Trafikverket har också framfört att sådana frågor skulle kunna ställas i kunskapsprovet.

I körkortsdirektivet räknas det upp vilka förberedelser och tekniska kontroller av fordonet med avseende på trafiksäkerheten som provdeltagaren ska kunna utföra, men det specificeras inte närmare hur bedömningen ska ske. I föreskrifterna för behörigheterna A och B finns inte

någon text som den som citeras ovan, men det nämns att om brister upptäcks vid säkerhetskontrollen ska provdeltagaren föreslå hur de kan åtgärdas.

1. Vad är problemet eller anledningen till regleringen?

1.1 Förtydliganden angående provtid

I föreskrifterna TSFS 2012:43, TSFS 2012:44 (på två ställen), 2012:46 och 2012:48, behöver tydliggöras vad som ska ingå i provtiden i enlighet med körkortsdirektivets bilaga II.

Av punkt 10 i bilaga II till direktivet följer att körtiden under provet för behörigheterna A, A1, A2, B, B1 och BE inte får vara kortare än 25 minuter. Enligt direktivet ingår inte teknisk kontroll av fordonet och särskilda manövrer i körtiden. I tillämpliga bestämmelser i TSFS 2012:43 och 2012:44 framgår inte tydligt att den tekniska kontrollen och särskilda manövrer inte ingår i körtiden. Motsvarande problem med bestämmelserna om provtid finns för behörigheterna C1E, CE, D1E och DE i TSFS 2012:46 och 2012:48 där punkt 10 i bilaga II till direktivet anger att körtiden inte får vara kortare än 45 minuter. Sammantaget gör detta att det i föreskrifterna inte är tydligt vilka moment som ska ingå i provtiden.

Eftersom Trafikverkets tidigare tolkning har varit att manöverproven ingått i körtiden kan det förtydligande som krävs för att uppfylla direktivet få stora konsekvenser för Trafikverket (se 5.3).

1.2 Frågor vid säkerhetskontroll

Trafikverket Förarprovs kvalitetsgrupp på körprov för högre behörigheter har gjort försök att genomföra körprov för behörigheterna C och D utifrån direktivets krav och konstaterat att provtiden inte räcker till.

Transportstyrelsen har också fått signaler om att föreskrifternas nuvarande krav på frågor i samband med säkerhetskontroller kan leda till att vissa förarprovare gör en alltför omfattande utfrågning, vilket leder till att det inte återstår tillräckligt mycket tid för körning i trafik.

1.3 Rubriksättning

Rubrikerna ska underlätta läsningen och förståelsen av föreskrifterna. Det är därför viktigt att de är logiska och inte missvisande. För att uppnå det behöver vissa ändringar göras. När föreskrifterna för behörigheter med släp ändrades 2017 var tanken att motsvarande rubrikstruktur så småningom skulle införas även för motsvarande behörigheter utan släp. Nu när dessa föreskrifter ses över finns möjlighet att göra rubrikerna som gäller körprovet mer konsekvent utformade för de olika behörigheterna.

2. Vad ska uppnås?

Transportstyrelsens föreskrifter ska överensstämma med körkortsdirektivet och ska vara så tydliga att de inte går att feltolka. Sammantaget kommer ändringsförslagen att innebära en bättre överensstämmelse med körkortsdirektivet samt minska risken för feltolkningar.

3. Vilka är lösningsalternativen?

3.1 Effekter om ingenting görs?

Om den nuvarande texten i TSFS 2012:43, 2012:44, 2012:46 och 2012:48, som inte tillräckligt tydligt klargör direktivets krav, får kvarstå innebär det att dagens körprov inte uppfyller direktivets krav på körtid. Texten om frågor vid säkerhetskontroll i de två sista av dessa föreskrifter samt TSFS 2017:116, TSFS 2017:117 och TSFS 2017:118 kan bidra till att Trafikverket får svårt att hålla de stipulerade tiderna för proven. Vissa rubriker kommer att fortsätta vara inkonsekvent formulerade när man jämför de olika föreskrifterna.

3.2 Alternativ som inte innebär reglering

I och med att området är reglerat idag, och då ändringar till stora delar krävs för att uppfylla kraven i körkortsdirektivet, finns inget alternativ som inte innebär reglering.

3.3 Regleringsalternativ

Transportstyrelsen anser att det inte är ett rimligt regleringsalternativ att helt ta bort den uttryckliga möjligheten för förarprövare att ställa frågor vid säkerhetskontrollen. Transportstyrelsen anser att förarprövaren måste kunna ställa frågor för att kunna göra en bedömning av hur provdeltagaren resonerar. Utan reglering skulle det kunna framstå som att frågor inte får ställas. Transportstyrelsen bedömer också att 4 kap. 14 § TSFS 2012:41 avser situationer som kan uppstå under körning i trafik och därför inte går att tillämpa vid säkerhetskontrollen som sker före körningen.

Ett alternativ hade varit att göra en totalöversyn av förarprovsföreskrifterna. Det finns för närvarande inte resurser för en sådan översyn.

I övrigt anser Transportstyrelsen att det endast finns ett regleringsalternativ för de önskvärda ändringarna i föreskrifterna. Nedan följer Transportstyrelsens förslag.

Förtydligande avseende provtid

Transportstyrelsen föreslår att paragrafer i TSFS 2012:43, 2012:44, 2012:46 och 2012:48 formuleras om så att det tydligt framgår att den tekniska kontrollen och särskilda manövrer inte ingår i körtiden. I dessa föreskrifter

ändras även vissa paragrafer och nya tillkommer för att förtydliga vad som avses med särskild manövrering och annan manövrering. Texten som gäller särskild manövrering samlas under en ny rubrik ”Särskild manövrering”.

Frågor vid säkerhetskontroll

Nuvarande formulering om frågor vid säkerhetskontroll kan ibland leda till alltför omfattande utfrågningar. Därför föreslås en annan formulering i föreskrifterna där det förtydligas att frågorna ska ställas om det behövs för bedömningen och att frågorna som ställs ska avse vad som kontrollerats och varför. Det gäller Transportstyrelsens föreskrifter TSFS 2012:46, 2012:48, 2017:116, 2017:117 och 2017:118.

Den nya formuleringen kan även tillämpas på lägre behörigheter och bedöms vara mer ändamålsenlig än nuvarande variant. Därför föreslås den nya formuleringen införas även i TSFS 2015:15, 2012:43 och 2012:44.

Rubriksättning och mindre justeringar av redaktionell karaktär

Rubrikerna om körprov förändras i TSFS 2012:43, 2012:44, 2012:46, 2012:48 och 2015:15 för att underlätta förståelsen av föreskrifterna och för att bättre stämma överens med strukturen i föreskrifterna om prov för behörigheterna BE, C1E, CE, D1E och DE som ändrades 2017.

I föreskrifterna för prov för utökad behörighet B (TSFS 2012:44) placerar vi paragraferna om kunskapsprov respektive körprov för de som inte tidigare har behörighet B under separata rubriker för att kunna lägga till ytterligare en nivå förtydligande underrubriker.

Språkliga förbättringar införs i ett par paragrafer om utbildning i gymnasieskolan.

Sammanfattning av föreslagna ändringar

Tabell 1 Paragrafer som föreslås ändras, i vilket syfte och i vilka föreskrifter

Föreskrift	Vad ingår i provet	Vad ingår i provtiden	Särskilda manövrer	Frågor säkerhetskontroll	Språklig justering
2012:43	12	12	18	15	
2012:44	10	10, 29	15 a, 16	36	
2012:46	16	18	23 a, 24	21	17
2012:48	14	16	21 a, 22	19	15
2015:15				22	
2017:116				19	
2017:117				28	
2017:118				24	

4. Vilka är berörda?

Försvarmakten, gymnasieskolan och Trafikverket berörs eftersom de genomför förarprov. De medborgare som ska göra körprov berörs. I tabell 2 redovisas hur många körprov som genomförts under 2021.

Tabell 2 Antal genomförda körprov vid Försvarmakten och Trafikverket 2021

2021	Försvarmakten	Trafikverket	Totalsumma
A	15	11825	11840
A1	1	1731	1732
A2	5	2272	2277
B	16	301738	301754
B96(enbart)	10	12266	12276
BE	73	8642	8715
C	268	9678	9946
C1	6	1194	1200
C1E		70	70
CE	80	4885	4965
D	17	3665	3682
D1		1	1
DE		9	9
Totalsumma	491	357976	358467

Källa: Transportstyrelsens tillsynsdatabas

5. Vilka konsekvenser medför regleringen?

5.1 Företag

(X) Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Samtliga konsekvenser för företagen beskrivs därför under 5.1.

() Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför ingen beskrivning under 5.1 utan samtliga konsekvenser för företagen beskrivs under avsnitt C.

Enligt Transportstyrelsens bedömning medför de föreslagna förändringarna avseende provtid sannolikt inte någon direkt påverkan på företag. Om Trafikverket bedömer att det inte går att uppfylla direktivets och provföreskrifternas krav på provtider, trots annat arbetssätt och ytterligare resurser, kan det emellertid medföra att de genomför färre prov per dag. Det skulle leda till att tillgången på provtider blir sämre, vilket i så fall drabbar både de företag som bedriver förarutbildning och de som har behov av att rekrytera förare. Effekten för de sistnämnda torde vara marginell.

5.2 Medborgare

De medborgare som ska göra prov för körkort berörs främst om Trafikverket genomför färre prov per dag, vilket försämrar tillgängligheten till provtider. Beroende på vilka avvägningar Trafikverket gör gällande myndighetens behov av resursförstärkningar för att bibehålla nuvarande provkapacitet skulle detta eventuellt kunna leda till en avgiftshöjning (se 5.3). Tidsåtgången och innehållet i provet bedöms inte förändras nämnvärt för individen.

5.3 Staten, regioner eller landsting och kommuner

Trafikverket uppgav inledningsvis inför den första remissomgången att det inte skulle finnas några särskilda konsekvenser av förslaget, men har sedan omprövat sitt ställningstagande.

Avsatt tid för varje prov för behörighet B och utökad behörighet B är 45 minuter. Trafikverkets tidigare tolkning har varit att manöverproven ingått i "körning i och utanför tätort under minst 25 minuter". Teoretiskt sett går det att hinna genomföra prov även om manöverproven ska ligga utanför den tiden, men då det inte finns marginaler krävs att allt fungerar perfekt menar Trafikverket. Möjliga anledningar till att det inte räcker med 45 minuter är att det krävs mer förklaringar i inledning eller avslut (exempelvis till följd av språksvårigheter), att id-kontroll eller säkerhetskontroll tar längre tid än beräknat eller att omtag under körning påverkar körtiden. Trafikverket ser därför ett behov av förändringar av sitt arbetssätt. Det kan gälla den information som ges, provets upplägg och hur man separerar tiden för de särskilda manöverproven.

Det arbetet kan eventuellt innebära att den totala provtiden per provdeltagare behöver utökas vilket i så fall får en konsekvens i att enbart 8 prov/dag kan genomföras istället för nuvarande 9 prov/dag. Det i sin tur skulle kräva en kraftig resursförstärkning för att bibehålla samma kapacitet, men även en avgiftshöjning vilket kräver ett regeringsbeslut. För att behålla samma kapacitet menar Trafikverket att de skulle behöva rekrytera ca 45 förarprovare ytterligare som dessutom behöver utbildning under ett år. Detta menar de kräver finansiering med en avgiftshöjning för körprov B. Trafikverket utreder för närvarande vilket arbetssätt de bör ha. Utredningen är ännu inte klar och Transportstyrelsen har därför inte någon ytterligare information om vad som ses som lämpliga åtgärder för att se till att kraven som gäller provtid uppfylls.

Oavsett vilka åtgärder som beslutas bör föreskrifterna ändras för att se till att minimikraven i körkortsdirektivet uppfylls. För att underlätta för Trafikverket att anpassa sin verksamhet har dock den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande anpassats efter Trafikverkets önskemål (se avsnitt 9).

Transportstyrelsen utgår dock från att Trafikverket redan startat processen för att anpassa arbetssättet.

Trafikverket Förarprovs kvalitetsgrupp på körprov för högre behörigheter har prövat att genomföra körprov för behörigheterna C och D utifrån de föreslagna ändringar i föreskriften som skickades ut på remiss 2020 och tänkta ändringar i arbetssättet. De har genomgående konstaterat att provtiden inte räcker till och bedömt att den behöver utökas med 5–10 minuter.

När det gäller frågorna vid säkerhetskontroll bedöms den nu föreslagna formuleringen ge möjlighet att ställa nödvändiga frågor för bedömningen av vad som kontrollerats. Formuleringen ger mer flexibilitet för förarprovaren utifrån hur bra eller dåligt säkerhetskontrollen utförs och bedöms därför bli mindre tidskrävande.

Då Trafikverket ännu inte beslutat hur de ska förändra sitt arbetssätt är det svårt att med säkerhet uttala sig kring vilka konsekvenser ett förändrat arbetssätt kan få.

Försvarmakten, gymnasieskolan och Vuxenutbildningen har inte gett några indikationer på att förändringarna skulle medföra några konsekvenser av betydelse för dem. Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för statens, regioners eller kommuners arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

5.4 Externa effekter

Ändringarna ger inga kända externa effekter.

6. Vilka konsekvenser medför övervägda alternativ till regleringen och varför anses regleringen vara det bästa alternativet?

Transportstyrelsen anser att det inte finns några rimliga alternativ till den föreslagna regleringen och skälen för detta presenteras i 3.3.

7. Vilka bemyndiganden grundar sig myndighetens beslutanderätt på?

Bemyndigande finns i 8 kap. 5 och 6 §§ körkortsförordningen (1998:980) samt 7 kap. 2 § militärtrafikförordningen (2009:212).

8. Överensstämmer regleringen med eller går den utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering eller andra internationella regler?

Regleringen som föreslås överensstämmer med de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering. I bilaga II till Europaparlamentet och rådets

direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort (körkortsdirektivet) anges de minimikrav som gäller vid förarprov. Föreslagen reglering innehåller i huvudsak språkliga eller redaktionella ändringar och överensstämmer med dessa krav och går inte utöver vad som är reglerat i direktivet. Den föreslagna regleringen bedöms inte behöva anmälas i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet). Den föreslagna regleringen bedöms inte behöva anmälas till kommissionen enligt artikel 5.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

9. Behöver särskild hänsyn tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och finns det behov av speciella informationsinsatser?

Trafikverket har framfört att ikraftträdandet måste ske långt efter beslutade förändringar med tanke på att det krävs förändringar av arbetssätt och att de till följd av pandemin har stor arbetsbelastning samt en stor provskuld. Dessutom kan provtagare boka tider upp till ett år i förväg, vilket medför att det skulle kunna bokas fler prov än vad som är möjligt att genomföra om det blir nödvändigt att dra ner antal prov som kan genomföras per dag till följd av de ändrade föreskrifterna. Trafikverket utreder sedan en tid tillbaka vilka åtgärder som krävs för att kunna uppfylla direktivets krav. Med hänsyn till att Trafikverkets utredning om lämpliga åtgärder inte beräknas vara klar förrän till årsskiftet 2022/23 bedömer verket att de tidigast i november 2023 kan vara klara med genomförandet av dessa. Direktivets krav som de är uttryckta i nuvarande föreskrifter gäller dock redan nu. Det får därför förutsättas att Trafikverket redan har påbörjat arbetet med nödvändiga förändringar.

Eftersom det här är en fråga som Trafikverket redan arbetar med lär det inte behövas några speciella informationsinsatser från vår sida kring just detta. Dock har vi gärna en dialog med Trafikverket kring deras arbetssätt. De föreslagna förändringarna har inte så stora följder för gymnasieskolan och Försvarmakten eftersom deras arbete inte styrs av hur mycket tid som avsatts för prov totalt på samma sätt som Trafikverket. Inga speciella informationsinsatser bedöms vara nödvändiga.

Transportpolitisk måluppfyllelse

Det övergripande målet för svensk transportpolitik är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet finns också funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.

Funktionsmålet handlar om att skapa tillgänglighet för människor och gods. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

Hänsynsmålet handlar om säkerhet, miljö och hälsa. Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till det övergripande generationsmålet för miljö och att miljökvalitetsmålen uppnås, samt bidra till ökad hälsa.

10. Hur påverkar regleringen funktionsmålet?

Regleringsförslagen bedöms inte få någon påverkan av betydelse för funktionsmålet.

11. Hur påverkar regleringen hänsynsmålet?

Regleringsförslagen bedöms inte få någon påverkan av betydelse för hänsynsmålet.

B. Sammanställning av konsekvenser

Berörd aktör	Effekter som inte kan beräknas		Beräknade effekter (tkr) + / -	Kommentar
	Fördelar	Nackdelar		
Företag				
Medborgare				
Staten m.fl.	Genom att föreskrifterna får en bättre överensstämmelse med direktivet ökar tydligheten. Staten undviker viteskrav om det finns en bättre överensstämmelse med körkortsdirektivet.	Trafikverket kanske inte (utifrån deras hittillsvarande tolkning av gällande föreskrifter) kan genomföra lika många körprov som tidigare.	Ej beräknat	Trafikverket har redan tidigare varit ålagda att följa direktivets krav och förtydligandet innebär egentligen inte någon förändring i sak.
Externa effekter			Ej beräknat	
Totalt	Överensstämmelse med direktivet ökar. Vitesrisken elimineras.		Ej beräknat	

C. Samråd

Transportstyrelsen ska samråda med Försvarmakten innan föreskrifter om avläggande av förarprov inför befattningshavare vid Försvarmakten meddelas. Vi har därför varit i kontakt med Försvarmakten angående förändringarna. Försvarmakten kommer även att höras i och med remissförfarandet.

Vi har även fört diskussioner med Trafikverket och branschföreträdare.

Om ni har några frågor med anledning av konsekvensutredningen eller synpunkter ni vill framföra får ni gärna kontakta oss:

Susanne Alger, utredare, telefon: 010-495 45 03
susanne.alger@transportstyrelsen.se

Olof Stenlund, utredare, telefon 010-495 58 40
olof.stenlund@transportstyrelsen.se

Jonas Malmstig, jurist, telefon 010-495 56 85
jonas.malmstig@transportstyrelsen.se