

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

## Yttrande över Elektroniska vägfraktsedlar (Ds 2016:42)

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring av lagen (1969:12) med anledning av Sveriges tillträde till konventionen den 19 maj 1956 om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR-konventionen) och i lagen (1974:610) om inrikes vägtransport. I sak anges förslaget innebära att Sverige ska ratificera ett tilläggsprotokoll till konventionen. Protokollet anges framför allt innebära att elektroniska fraktsedlar ska kunna användas i stället för fraktsedlar i pappersform, om parterna är överens om detta. Vidare föreslås att liknande regler om fraktsedelns form ska införas avseende inrikes transporter.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att utredarens uppdrag innebär att ta fram ett underlag för bedömningen av om Sverige ska ratificera 2008 års tilläggsprotokoll till CMR-konventionen. Vidare ska övervägas om det finns skäl att göra motsvarande ändringar som följer av tilläggsprotokollet i regleringen av inrikes vägtransporter.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

#### Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen finns inte någon tydlig redovisning av alternativa lösningar för att nå förslagens syfte.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt att utredarens uppdrag innebär att lämna en rekommendation avseende om tilläggsprotokollet till CMR-konventionen ska tillträdas eller inte samt om det är lämpligt att införa liknande regler som följer av protokollet även när det gäller inrikes vägtransporter. Det är också tydligt att utredaren föreslår att protokollet ska tillträdas och liknande regler ska införas för inrikes vägtransporter. Därmed är det tydligt att effekten om förslagsställarens regelförslag inte införs blir att de svenska reglerna är oförändrade. Däremot framgår inte vad effekten för berörda företag antas bli oförändrat regelverk. Det finns uppgifter om vilka effekter som väntas uppstå till följd av utredarens förslag. Det finns också uppgifter om att en viss digitalisering sker redan i dagsläget, även utan regeländringen. Effekter av om ingen reglering kommer till stånd hade med fördel kunnat beskrivas tydligare. Det saknas helt redovisning av alternativa lösningar för att uppfylla syftet

med utredningen. Regelrådet kan emellertid konstatera att det rimligtvis inte kan finnas fler än två alternativ: att ratificera protokollet eller att avstå från att göra det, och att det är dessa alternativ som valet står mellan går att sluta sig till av remissen.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av effekter om ingen reglering kommer till stånd bristfällig.

### **Förslagets överensstämmelse med EU-rätten**

I remissen anges att CMR-konventionen inte innehåller bestämmelser om s.k. cabotage, men att detta regleras enligt vissa angivna EU-rättsakter. Det finns också en analys av hur bestämmelserna om elektroniska fraktsedlar förhåller sig till de EU-rättsliga bestämmelserna om cabotage. Mer generellt anges i remissen att en ratificering av tilläggsprotokollet inte torde möta några invändningar. Från EU-kommissionens sida har det framhållits som angeläget att tilläggsprotokollet ratificeras av medlemsländerna, anges det i remissen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

### **Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser**

I remissen anges att transportbranschen har ansett det angeläget att förslag om nya regler avseende fraktsedelns form vid transporter införs samtidigt som de internationella bestämmelserna ändras. Det anges att förslagen till ny lagstiftning ska träda i kraft det datum som regeringen bestämmer. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har tydligt redovisat att det, med hänsyn till berörda företag, finns skäl att låta båda de lagändringar som föreslås träda i kraft vid samma tidpunkt. Tidpunkten anges inte närmare, men det är förståeligt utifrån förutsättningarna i detta fall. Däremot är det en väsentlig brist att inget nämns om behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser bristfällig.

### **Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch**

I konsekvensutredningen anges att vägtransportmarknaden kännetecknas av många små företag. Över 80 procent av företagen har 0-4 anställda. Omkring 60 procent av företagen är aktiebolag, medan en tredjedel av åkeriföretagen är enskilda näringsidkare. En fjärdedel av åkeribolagen hade en nettoomsättning på under en miljon kr enligt årsbokslutet för 2015. Inget anges om hur stort det totala antalet företag är.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen omfattar inte de företag som köper transporter. Regelrådet har i och för sig förståelse för att det är svårt att ange exakt hur många dessa är, eftersom i princip alla företag någon gång kan vara köpare av transporter. Det är emellertid en väsentlig brist att denna grupp företag inte överhuvudtaget beskrivs. De uppgifter som finns i konsekvensutredningen om åkeriföretagen är visserligen relevanta men inte i sig tillräckliga för att beskrivningen ska kunna anses hålla tillräcklig kvalitet.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal bristfällig.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader*

I konsekvensutredningen anges att transportbranschen framhållit att användning av elektroniska fraktsedlar innebär en värdefull förenkling av förfarandet, som minskar de administrativa kostnader som hanteringen av pappersfraktsedlar medför. Det anges att beräkningar om hur stor besparingen blir saknas men att det inte råder något tvivel om att reformen på sikt innebär en vinst för vägtransportbranschen som helhet. Vidare anges att övergången till elektroniska dokument med åtföljande administrativa förändringar tydligt är av störst relativ betydelse för de små åkerierna men att det är nära nog omöjligt att närmare ange vilka kostnadsökningar som skulle orsakas just av det aktuella lagförslaget. Det anges att man vid bedömningen av effekterna måste beakta att en övergång till elektronisk hantering ändå torde bli nödvändig med tanke på nuvarande utveckling mot ökad digitalisering. Det anges att reformen till en början kan väntas kräva ändrade rutiner men att den bör innebära en rationalisering för berörda företag, som förenklar administrationen.

Regelrådet gör följande bedömning. Ett antal, såvitt Regelrådet kan bedöma, relevanta effekter för företagens administrativa kostnader har nämnts. Regelrådet har förståelse för att det kan finnas svårigheter med att exakt beräkna kostnaderna. Det är emellertid en svaghet att det inte framgår av konsekvensutredningen vilka försök till beräkningar eller uppskattningar – om några – som har gjorts. Det är exempelvis inte tydligt om förslagsställarens bedömning att det är nära nog omöjligt att beräkna effekten för de mindre åkeriföretagen är en slutsats som utredaren har landat i efter att ha fört en dialog med dessa företag eller inte. Med en tydligare beskrivning av vilka utmaningar som finns förknippade med analysen och vilka försök som har gjorts, hade Regelrådet kunnat göra en egen bedömning av rimligheten i förslagsställarens slutsatser. När detta slags information saknas, är det väsentligt svårare att värdera analysen. Vidare kan Regelrådet konstatera att det inte är möjligt att se om och i sådant fall hur effekter på transportköparna har analyserats, vilket är ytterligare en väsentlig brist. Sammantaget är beskrivningen, trots att viss relevant information finns, inte tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader bristfällig.

### *Andra kostnader och verksamhet*

I konsekvensutredningen anges att förslaget skulle kunna utgöra ett viktigt skäl att påskynda den digitalisering som redan är på gång. Det anges att för mindre företag som ofta mottar internationella transporter kan förslaget medföra särskilda kostnader för att elektroniska fraktsedlar enkelt ska kunna hanteras, men också för deras del anges att utvecklingen i alla händelser torde gå mot en ökad digitalisering.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är oklart vad för slags kostnader förslagsställaren avser kan komma att bli aktuella för att elektroniska fraktsedlar ska kunna hanteras enkelt. I den utsträckning som det är påverkan på administrativa kostnader som avses, har Regelrådet kommenterat redovisningen av sådana ovan. I den mån som formuleringen avser andra kostnader, exempelvis investeringar i it-system eller dylikt, borde det ha kunnat anges tydligare. Överlag är formuleringarna inte alltför precisa, och det påverkar även hur Regelrådet uppfattar redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader. Att det inte finns information om påverkan på transportköpare är en brist även när det gäller redovisningen av påverkan på andra kostnader. Om digitaliseringen av företagen påskyndas kan det uppfattas som en påverkan på företagets verksamhet. Det är värdefullt att sådana effekter nämns.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens verksamhet godtagbar.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

I konsekvensutredningen anges att reformen kan väntas påverka konkurrensförhållandena såtillvida att den innebär en särskild fördel för de större transportföretag som redan hunnit långt i digitaliseringsarbetet.

Regelrådet finner att detta i och för sig är relevant information men att eftersom det saknas information om företag som köper transporter kan det inte uteslutas att det finns fler effekter på konkurrensförhållandena för företag som borde ha redovisats.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Det anges att användningen av papper kan minska till följd av förslaget, vilket kan medföra att en övergång till elektronisk hantering i företagen kan leda till mindre negativ miljöpåverkan från dessa, även om det är en effekt av begränsad omfattning.

Regelrådet finner redovisningen av regleringen påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Det finns information om att företag kan påverkas olika av förslaget, beroende på företagens storlek. Förslagsställaren redovisar också som sin bedömning att även de mindre företagen kan väntas gå mot ökad digitalisering i alla händelser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att det finns information om företagens storlek i konsekvensutredningen och vissa överväganden kring hur storleken kan inverka på hur förslagen påverkas av förslaget. Regelrådet finner emellertid att dessa resonemang inte är särskilt tydliga. När det tydligt anges att företagens storlek är relevant för hur de påverkas borde dessa aspekter utvecklas mer i konsekvensutredningen, enligt Regelrådets uppfattning.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

### **Sammantagen bedömning**

Konsekvensutredningen håller i vissa avseenden tillräcklig kvalitet. Det finns emellertid väsentliga brister i redovisningen av berörda företag, påverkan på kostnader och konkurrensförhållanden samt särskild hänsyn till små företag vid regleringens utformning.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 15 mars 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjer och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Per Högström



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Per Högström  
Föredragande