

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.

Transportstyrelsen

Yttrande över förslag till ändringar i föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort m.m. (TSFS 2010:125)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändringar i Transportstyrelsens föreskrifter (TSFS 2010:125) om medicinska krav för innehav av körkort m.m.

Förslaget innebär bland annat att synundersökningen som görs i samband med ansökan om körkortstillstånd och vid förnyelse av högre behörigheter ska innehålla kontroll av synskärpa och svar på frågor om sjukdomshistorik. Transportstyrelsen föreslår att det grundläggande synintyget ska utfärdas av läkare eller optiker. Detta innebär alltså att synintyget inte längre kan utfärdas av andra yrkeskategorier som till exempel synprövare i en optikbutik eller vid en trafikskola. Vidare föreslås vissa ändringar i den utökade synundersökningen som görs vid misstanke om synnedsättning eller ögonsjukdom i samband med ansökan om körkort och vid förnyelse av högre behörigheter.

Transportstyrelsen föreslår att det synintyg som myndigheten kan komma att efterfråga under pågående körkortsinnehav får utfärdas av läkare med specialistkompetens i ögonsjukdomar och i de flesta fall även av optiker. Vid utredning av eventuella nedsättningar av synfältet föreslår Transportstyrelsen att både det centrala och det perifera synfältet ska kontrolleras med ett estermanprogram eller likvärdigt program. Förslaget innebär att lägre krav på synfältet kommer att ställas. Vissa förändringar rörande synskärpa och dubbelseende föreslås också. Det föreslås bland annat att reglerna om nystagmus tas bort, att kravet på blickriktningar vid kontroll av dubbelseende ändras och att reglerna om väsentligt nedsatt syn på ett öga enbart gäller högre behörigheter.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges i remissen att Transportstyrelsen under åren 2018–2020 har genomfört en översyn av de medicinska synkraven för innehav av körkort. Översynen resulterade i en rapport som

finns publicerad på Transportstyrelsens webbplats.¹ I översynen genomförde Transportstyrelsen en omfattande analys och tolkning av körkortsdirektivets² bilaga III för att utreda hur medicinföreskrifterna förhåller sig till direktivets reglering om synfunktionerna. Transportstyrelsen har bedömt att föreskrifterna på några ställen inte uppfyller minimikraven i direktivet, vilket innebär att föreskrifterna behöver revideras för att nå upp till den nivå som direktivet kräver. Analysen tydliggjorde också att föreskrifterna i flera fall ställer högre krav än direktivet, så kallade särkrav. Särkrav som inte är motiverade behöver tas bort. Till följd av slutsatserna i översynen har Transportstyrelsen påbörjat ett arbete med att revidera medicinföreskrifternas kapitel om syn. Förslagsställaren redogör därutöver utförligt för bakgrund och syfte med de förlagna ändringarna i tre detaljerade konsekvensutredningar (synundersökning, synfält och synskärpa).

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren redogör utförligt för alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd, kopplat till var och ett av de tre ovannämnda huvudområden, i de separata konsekvensutredningarna (bilaga 1,2 och 3 i remissen). Vidare anges att om synkraven i medicinföreskrifternas inte ändras, kommer föreskrifterna även fortsättningsvis att i vissa delar innehålla lägre krav än körkortsdirektivets minimikrav. Föreskrifterna kommer också i vissa delar innehålla strängare krav där det är tveksamt om kraven går att motivera utifrån dagens kunskapsläge.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren redogör utförligt för förslaget och de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering i avsnitt 11 i konsekvensutredningen (s13-17, första KU). Förslagsställaren bedömer att föreslagen reglering ur ett trafiksäkerhetsperspektiv är objektivt motiverad och nödvändig. Transportstyrelsen bedömer att föreskriftsförslaget är förenligt med EU-rätten och att det inte går utöver de skyldigheter som följer av EU-rättslig reglering, dess fyra principer om fri rörlighet eller andra internationella regler. Eftersom föreslagen reglering innehåller tekniska krav rörande synfält kommer förslagen att anmälas till kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella

¹ Översyn syn - En översyn av de medicinska synkraven i Transportstyrelsens föreskrifter om medicinska krav för innehav av körkort, TSV 2018–2366
<https://www.transportstyrelsen.se/globalassets/global/vag/trafikmedicin/rapport-oversyn-syn.pdf>

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort - *körkortsdirektivet*.

informationsinsatser

Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställarens mål är att föreskrifterna ska träda i kraft så fort som möjligt. Myndigheten bedömer dock att ikraftträdande inte kan ske före hösten 2024 med anledning av föreskriftsförslaget behöver anmälas till EU kommissionen på grund av tekniska krav. En sådan anmälan tar mellan 3–6 månader och först efter den perioden kan föreskrifterna beslutas. Eftersom förslaget innebär en stor omställning för bland annat landets optikbutiker och trafikskolor anser Transportstyrelsen att det behövs en viss förberedelsestid från det att förslaget har beslutats till dess att föreskrifterna kan träda i kraft.

Vidare anges att det finns ett stort behov av generella informationsinsatser till alla som berörs av de förändrade regler som föreslås. De mest relevanta grupperna är medborgare, hälso- och sjukvården och optiker. Men även trafikskolor och de som utbildar synprovare behöver informeras om vad som gäller. Hur dessa informationsinsatser ska se ut går dock inte att fastställa i dagsläget, utan det blir aktuellt närmare in på ikraftträdande av de nya medicinföreskrifterna. Förslagsställaren anger dock att en kommunikationsplan kommer att tas fram i samband med beslut om föreskrifterna. För att underlätta tolkningen och tillämpningen av föreskrifterna kommer Transportstyrelsen att ta fram icke-bindande information i form av kompletterande upplysningar på området. När föreskrifterna är beslutade kommer dessa att finnas på Transportstyrelsens webbsida.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att företag som direkt berörs av föreslagen reglering är: optikbutiker, trafikskolor som erbjuder synundersökning och utbildare för synprovare. Enligt Transportstyrelsens förteckning över landets trafikskolor finns det 757 stycken tillståndshavare. En tillståndshavare kan i sin tur ha flera trafikskolor, vilket förklarar varför antalet trafikskolor är fler än antalet tillståndshavare. Förslagsställaren redogör i en tabell (tabell 6, s 59 KU2) hur många anställda som varje tillståndshavare har. Det framgår av tabellen att 692 trafikskolor har 1–9 anställda, 57 trafikskolor har 10–19 anställda och 8 trafikskolor har 20–199 anställda. För att ta reda på hur stor andel av dessa trafikskolor som erbjuder synundersökning har Transportstyrelsen skickat ut en enkät till landets trafikskolor. Resultatet visar att 48% av trafikskolor erbjuder synundersökning. Med dessa siffror som grund gör Transportstyrelsen antagandet att ungefär hälften av landets trafikskolor (ca 450 stycken) påverkas av regleringen.

Vidare anges att det finns 768 optikbutiker (SNI kod 47.781) och ca 2800 legitimerade optiker i landet. Förslagsställaren redogör för dessa företagens storlek i en tabell (tabell 7, s 60 KU2). Det framgår av tabellen att huvuddelen av dessa företag (665 optikbutiker), när det gäller antal anställda, hamnar inom kategorin mikroföretag. Vad gäller utbildare för synprovare anges att samtliga påverkas av regleringen. Transportstyrelsen har utfärdat tillstånd för sju utbildare. Två av de godkända utbildarna är skolor som bedriver trafikläroutbildning. Övriga fem utbildare är företag som bedriver annan verksamhet inom optikområdet. Förslagsställaren redogör för storleken på dessa företag, utifrån antal anställda i en tabell (tabell 8, s 60–61 KU2).

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Förslagsställaren bedömer i sin konsekvensutredning att vissa av de föreslagna ändringarna skulle kunna få effekter av betydelse för företag. Det rör de ändringar som föreslås för synundersökningen. Förslagsställaren bedömer dock att ändringar som föreslås för synfält, synskärpa, monokulärt seende, väsentligt nedsatt syn på ett öga, dubbelseende etcetera inte får betydande påverkan på företagen.

Beträffande föreslagna ändringar för synundersökning anges att de trafikskolor som idag erbjuder den grundläggande synundersökningen kommer med största sannolikhet inte att erbjuda någon synundersökning framöver. Det beror på att förslaget innebär att enbart optiker och läkare får utfärda synintyg. Transportstyrelsen bedömer att den administrativa kostnaden som föreskriftsförslaget innebär för de trafikskolor som erbjuder synundersökning är liten. Det skulle kunna handla om att ändra information på websidor eller ändra annat informationsmaterial för att ta bort text om att trafikskolan erbjuder synundersökning. Ändringen innebär en engångskostnad för företagen. Transportstyrelsen uppskattar att tidsåtgången för en sådan ändring uppgår till 10–20 timmar. Engångskostnaden för berörda trafikskolor uppskattas uppgå till 2 730–5 460 SEK per trafikskola. Den totala administrativa kostnaden för alla berörda trafikskolor tillsammans uppskattas till 1 228 500–2 457 000 SEK.

Vidare anges att efterfrågan på synundersökningar hos landets optikbutiker kommer att öka som en följd av att trafikskolor inte längre kommer att erbjuda någon synundersökning. Dessutom kommer optiker få utfärda fler synintyg än idag, både vad gäller synintyg för högre behörigheter och synintyg som Transportstyrelsen efterfrågar under pågående körkortsinnehav. Transportstyrelsen bedömer att optikbutikerna kan hantera den ökade efterfrågan. Förslaget innebär vidare att anställda i optikbutiker som inte är optiker inte längre får utfärda synintyg.

Däremot får anställda som inte är optiker utföra synundersökningen så länge som en optiker bedömer att den anställde har tillräcklig kompetens och så länge som optikern utfärdar synintyget. Denna förändring kommer troligtvis att leda till att vissa rutiner i optikbutikerna behöver ändras. Det är mycket svårt att uppskatta tidsåtgången för de förändringar som kommer att krävas, den administrativa kostnaden för att ändra rutinerna varierar dessutom troligtvis ganska mycket beroende på hur systemet ser ut i respektive optikbutik. En mycket grov uppskattning är att det skulle kunna ta mellan 10–30 timmar att ändra rutinerna.

Engångskostnaden för berörda optikbutiker uppskattas uppgå till 3 650–10 950 SEK. Den totala administrativa kostnaden för alla optikbutiker tillsammans uppskattas till omkring 2 803 200–8 409 600 SEK. Förslagsställaren redogör även för tidsåtgång som den ökade efterfrågan på synundersökningar hos optikbutiker kan innebära. Förslagsställaren uppskattar att tiden för den grundläggande synundersökningen skulle kunna bli omkring 30 minuter till skillnad från 10–15 minuter som avsätts idag för den grundläggande synundersökningen.

Förslagsställaren beräkningar visar att optikbutiker kan få en ökad efterfrågan på 162 400 fler synundersökningar varje år. Fördelat på antalet optikbutiker skulle det kunna innebära omkring 211 fler synundersökningar per butik. Förslagsställaren konstaterar dock att den ökade tidsåtgången inte kan betraktas som en administrativ kostnad eftersom de inte behöver göra fler undersökningar om de inte vill. Om de väljer att ta emot fler kunder kommer dessa kunder dessutom leda till en ökad intäkt för optikbutikerna. Transportstyrelsen har varit i kontakt med landets optikbutiker, Optikerförbundet och optikbranschen för att utreda om de

kan hantera den ökade efterfrågan. Transportstyrelsens slutsats av kontakten är att den ökade efterfrågan kan hanteras.

Beträffande utbildare för synprövare anges att dessa kommer att påverkas av förslaget då deras utbildning inte längre kommer att krävas. Transportstyrelsen bedömer att den administrativa kostnaden som föreskriftsförslaget innebär för de som utbildar synprövare är liten. Det skulle kunna handla om att ändra information på websidor eller ändra annat informationsmaterial för att ta bort text om att utbildaren erbjuder utbildning för synprövare. Engångskostnaden för utbildarna uppskattas uppgå till 3 190–6 380 SEK per utbildare och den totala administrativa kostnaden för alla berörda utbildare tillsammans uppskattas till 22 330–44 660 SEK. Därutöver anges att de förändringar som föreslås av kraven gällande synfält kommer leda till att fler personer än idag klarar synfältskraven, det kan få positiva konsekvenser för branscher som är i behov av yrkesförare (till exempel lastbil, buss och taxi).

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges i remissen, beträffande trafikskolor, att de skolor som idag erbjuder synundersökning skulle kunna göra det som ett sätt att locka till sig kunder. Det innebär att en sådan konkurrensfördel kan försvinna i och med de förändrade reglerna. Transportstyrelsen antar att sannolikheten för att en trafikskola erbjuder synundersökning är större hos de trafikskolor som har fler anställda. Dessa trafikskolor borde ha större möjlighet att låta personal utbilda sig till synprövare och skaffa den utrustning som krävs. Det finns därmed risk att föreskriftsförslaget påverkar fler trafikskolor med fler anställda. Transportstyrelsen bedömer att den konkurrensfördel som större trafikskolor som erbjudit synundersökningen har haft försvinner, men att det inte borde påverka trafikskolornas inkomst i någon större omfattning. Små trafikskolor som har satsat på att erbjuda synundersökning kan drabbas mer av att de inte längre har denna konkurrensfördel jämfört med andra trafikskolor.

Beträffande optikbutiker anges att det idag är möjligt för en optikbutik som inte har en optiker anknuten till sig att utfärda synintyg för den grundläggande synundersökningen. Det kommer inte vara möjligt framöver. Transportstyrelsen bedömer att det handlar om ett begränsat antal butiker. De optikbutiker som erbjuder den grundläggande synundersökningen skulle kunna ha en konkurrensfördel jämfört med de som inte kan eller vill erbjuda undersökningen. För de optikbutiker som inte har den utrustning som krävs borde det rimligtvis vara lättare för större företag eller kedjeägda butiker att köpa in utrustningen eftersom den är relativt dyr. Det skulle i sådant fall kunna leda till att större företag/optikkedjor får konkurrensfördelar gentemot små företag som inte har ekonomisk möjlighet att investera i utrustningen. Transportstyrelsen bedömer därutöver att regleringen inte påverkar konkurrensförhållandena för de som utbildar synprövare.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Det anges i remissen, beträffande trafikskolor, att i de fall det finns anställda vid trafikskolor som enbart arbetar som synprövare kommer deras arbetsuppgifter att försvinna. Eftersom de flesta trafikskolor är mikroföretag och eftersom synundersökningsverksamheten inte är trafikskolornas huvudsakliga uppgift bedömer Transportstyrelsen att det är mycket ovanligt

med en sådan anställning. Vidare anges att förslaget innebär att en optiker behöver utfärda synintygen skulle belastningen på optiker kunna öka i de optikbutiker som har få optiker anställda i förhållande till antalet kunder. Samtidigt har Transportstyrelsen varit i kontakt med optikbranschen och Optikerförbundet som har svarat att de kan hantera den ökade efterfrågan. Beträffande utbildare för synprövare anges att i de fall utbildare har anställda som enbart arbetar med att utbilda synprövare kommer deras arbetsuppgifter att försvinna. Transportstyrelsen kan inte bedöma om sådana anställningar förekommer idag.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen, beträffande trafikskolor och utbildare för synprövare, att det inte är aktuellt att ta hänsyn till små företag eftersom de regler som berör dessa företag tas bort. Beträffande optikbutiker anges att den största andelen av optikbutikerna hamnar inom kategorin mikroföretag som har upp till nio anställda. Föreslagna förändringar skulle kunna påverka små optikbutiker som inte har någon optiker ansluten till sig, eftersom dessa butiker inte längre kommer att få utfärda synintyg för den grundläggande synundersökningen. Samtidigt gör Transportstyrelsen uppskattningen att det borde vara mycket sällsynt med en optikbutik som idag gör den grundläggande synundersökningen men som inte har någon optiker knuten till sig.

För att kunna utfärda synintyg till personer krävs att optikbutiken har en viss utrustning, samt personal som kan hantera utrustningen. Transportstyrelsen bedömer att det inte är ett alternativ att utforma reglerna på något annat sätt. De krav som ställs på utrustningen är nödvändigt för att få ett tillförlitligt resultat av undersökningen. Ett tillförlitligt resultat är i sin tur nödvändigt för att kunna bedöma om synfältskraven uppfylls. Det är också viktigt att påpeka att reglerna inte ställer något krav på att optikbutikerna måste utfärda synintyg till körkortshavare. Det finns därför inte något krav på investering av ny utrustning. Det är ett val som varje optikbutik/optikkedja har.

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

Sammantagen bedömning

Transportstyrelsen har genomfört en omfattande analys och tolkning av körkortsdirektivets i syfte att utreda hur medicinföreskrifterna förhåller sig till direktivets reglering om synfunktionerna. Resultat visar att föreskrifterna på några ställen inte uppfyller minimikraven i direktivet, vilket innebär att föreskrifterna behöver revideras för att nå upp till den nivå som direktivet kräver. Förslaget innebär bland annat att det grundläggande synintyget ska utfärdas av läkare eller optiker. Detta innebär att synintyget inte längre kan utfärdas av andra yrkeskategorier som till exempel synprövare i en optikbutik eller vid en trafikskola. Vidare förväntas ändrade krav gällande synfält leda till att fler personer än idag klarar synfältskraven, vilket kan få positiva effekter för branscher som är i behov av yrkesförare. Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt har redovisat samtliga punkter i sin konsekvensutredning

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

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 december 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjer och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Steven Wall



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Steven Wall
Föredragande