

Regeringskansliet
(Infrastrukturdepartementet)
103 33 Stockholm

FRAMSTÄLLAN OM UNDANTAG FRÅN LAGEN (1998:492) OM BILUTHYRNING M.FL.

SÖKANDE

Aktiebolaget Skövdebostäder, 556042-3039 (**Skövdebostäder**)
Box 303
54127 Skövde

SAKEN

Ansökan om undantag från lagen (1998:492) om biluthyrning m.fl. för att bedriva försöksverksamhet

Skövdebostäder ansöker härmed med stöd av 12 kap. 8 § regeringsformen (1975:152) och 25 § lagen (1998:492) om biluthyrning om att få bedriva uthyrningsrörelse med undantag från

- lagen (1998:492) om biluthyrning,
- förordningen (1998:780) om biluthyrning,
- 6 kap. 6 § 7 fordonsförordningen (2009:211), och
- 5 kap. 14 § förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning, (tillsammans benämnda **biluthyrningsregelverket**)

i fyra år från dag för beslut. Ansökan om undantag avser de fordon som används i uthyrningsrörelsen oavsett ägare.

Bakgrund och syfte med undantaget

Det allmännyttiga bostadsbolaget Skövdebostäder har för avsikt att tillsammans med det statliga forskningsinstitutet RISE Research Institutes of Sweden AB (**RISE**) och plattformoperatören för delade biltjänster Ezeride AB (**Ezeride**)¹ bedriva försök och forskningsprojekt syftande till att utreda

¹ Ezeride AB (559246-4704) är ett bolag som ägs bland annat av NEVS och Mekonomen och är leverantör av mobilitetstjänster med kommersiella samarbeten med flera företag där biluthyrningsregelverket kommit upp som en begränsande faktor.

nya former för fastighetsnära mobilitet inom ramen för ett regulatoriskt växthus avseende biluthyrningsregelverket.

Arbetet med denna ansökan har letts av RISE inom ramen för en genomförbarhetsstudie finansierat genom det strategiska innovationsprogrammet Drive Sweden.² Det har skett i dialog även med bl.a. Transportstyrelsen, Kommittén för teknologisk innovation och etik (N 2018:04) (**Komet**), Sveriges allmännyttan och Skövde kommun.

I Sverige finns det många yrkesmässiga aktörer med fordon som står oanvända på kvällar och helger. För att boende ska våga avstå en egen bil till förmån för delade fordon krävs sannolikt en viss kritisk massa av tillgängliga delade fordon, som kan tillhandahållas av olika aktörer. Samtidigt har det på många håll visat sig att det är svårt att hitta bärkraft för kommersiella bilpooler i renodlade bostadsområden. Fastighetsägares egna fordon som annars hade stått oanvända kan, tillsammans med andra boendes privat bildelade fordon, vara den kritiska massan. Fastighetsägare har sannolikt goda skäl att upplåta sina fordon till delning, om detta skulle kunna tillåtas ske på ett enklare sätt. Detta skulle i sin tur leda till att behovet av privat bilinnehav och därmed kostnadsdrivande parkeringstal skulle kunna minskas. Det kan ytterst bidra till ett mer hållbart samhälle genom att effektivisera resursanvändningen och öka användningen av nya och mindre klimat- och miljöpåverkande fordon. På sikt skulle detta kunna öppna upp för nya tjänster och lösningar för framtidens delade fastighetsnära mobilitet, men för att så ska bli verklighet behöver området utforskas mer.

Grunderna för ansökan

Biluthyrningsregelverket och behovet av fortsatt utveckling

Teknikutvecklingen har sprungit allt längre ifrån regelverket för yrkesmässig biluthyrning som av Transportstyrelsen ansågs vara överreglerat redan innan den privata bildelningen blev utbredd. Privatpersoner kan med färre (framtvingade) kontrollmekanismer lätt dela sin bil genom kommersiella plattformoperatörer. Plattformoperatörerna erbjuder i sin tur ett paket av kontroller av körkortsinnehav, identitetskontroll, betalningsförmåga osv. som enligt aktörerna själva väl kan jämföras med den seriositet som präglar uthyrningsverksamhet med tillstånd från Transportstyrelsen. En utgångspunkt för biluthyrningsregelverket är dock att det är tillståndshavaren som vid yrkesmässig biluthyrning ska svara för detta arbete. Det behövs studier och möjlighet att pröva nya lösningar avseende detta nya fenomen och dess effekter som inte låter sig göras inom ramen för ordinarie lagstiftning.

Komet har lyft fram biluthyrningsregelverket som ett exempel på en orsak till att försök med bildelningstjänster inte kunnat genomföras.³ RISE har i följande egna projekt uppmärksammat biluthyrningsregelverket:

² <https://www.drivesweden.net/>

³ Komet beskriver 2019:09, https://www.kometinfo.se/wp-content/uploads/2020/01/F%C3%B6rs%C3%B6k-f%C3%B6r-teknologisk-innovation_Komet-beskriver-2019_09-1.pdf.

I ”P2x Partio”, ett delprojekt av programmet KRABAT, som Drive Sweden har drivit på uppdrag av regeringens samverkansprogram ”Nästa Generations Resor och Transporter”, har Volvo Cars/Sunfleet och Hertz analyserat och testat delning av privata fordon. Under åren 2017 till 2019 skapades förståelse kring marknadsmekanismer och ersättningsmodeller för olika erbjudanden, och ett pilotprojekt skulle 2019 erbjuda användare att dela sina bilar genom Hertz’ bilflotta. Idén gick ut på att bilägare kunde lämna sin bil på Hertz station på Landvetter flygplats för att slippa betala parkering medan Hertz i gengäld kunde utöka sin flotta på ett flexibelt sätt. Det visade sig dock vara en utmaning att hitta tillräckligt med kunder som var beredd att dela bil, och att biluthyrningsregelverket egentligen inte (baserat på den stora tillkommande formalia) tillät Hertz att hyra ut dessa privatbilar. Av den anledningen hyrdes det aldrig ut bilar i projektet, och enbart bara service- och kommunikationsflöden på ett fåtal bilar testades. Projektet gav dock upphov till Drive Swedens första policylab som både undersökte hyrbilslagstiftningen samt skapade en dialog med Transportstyrelsen, och föranledde Skatteverket att genomföra förändringar avseende skatt för privat bildelning (P2P).

Frågorna har även kommit upp i andra projekt såsom LIMA där det har diskuterats huruvida vanliga företag kan hyra ut sitt överskott av personalbilar till privatpersoner. Inget företag nappade emellertid på idén då deltagande skulle ha inneburit att de behövde registrera sig som ett biluthyrningsföretag.

I många projekt har biluthyrningsregelverket skapat behov av särskilda lösningar såsom att ha bilpools som med tillstånd hyr ut fordonen – vilket har utmanat lönsamheten i affärsmodellerna. Många av de lagstiftningsrelaterade utmaningarna kan lösas av externa bilpools men inte genom företagens egna fordon. Detta sker samtidigt som svårigheterna med att få mobilitet som tjänst (eng. *mobility as a service* eller *maas*) att fungera i stor skala är stora. Inom ramen för kommande forskningsprojekt kommer framförallt följande aspekter utredas närmare:

- administrativa och regelmässiga utmaningars påverkan på beslut att yrkesmässigt dela fordon eller inte,
- plattformsoperatörens roll, ansvar och automatiseringsmöjligheter i ett framtida system med delade fordon av såväl privat som yrkesmässigt tillhandahållna fordon,
- gränsdragningen mellan reglerna för värdering av förmånsbil och ett hyresförhållande på marknadsmässiga villkor som erbjuds fler än anställda, och
- möjligheter och utmaningar med löften om tillgänglig mobilitet som, vid vissa tillfällen då det helt saknas tillgängliga fordon i anslutning till bostaden, kan behöva uppfyllas med inlånade fordon som inte redan är registrerade som fordon tillhörande uthyrningsrörelse.

Varför ordinarie tillståndsförfarande inte är en framkomlig väg i detta fall

Biluthyrningsregelverkets begränsningar skapar utmaningar, såväl osäkerhet om lagligheten i ett decentraliserat ansvar som försvårar det praktiska kring upplägg. Det handlar bl.a. om att

- ett av syftena är att inom ramen för kommande forskningsprojekt visa om och i så fall hur en fullgod uthyrningsrörelse, med stöd av en plattformsoperatör (som i vårt fall dessutom själv

har tillstånd för biluthyrning) som kan ge ledning i frågor om hur rörelsen bäst bedrivs av den som själv med hänsyn till yrkeskunnande inom uthyrningsrörelse inte hade kvalificerat sig för tillstånd (6 § lagen (1998:492) om biluthyrning föreskriver att tillståndshavaren på egen hand ska skaffa sig detta yrkeskunnande, även för ett tidsbegränsat försök som nu avses. Det är alltså inte möjligt att som företag kunna pröva om affärsmodellen fungerar utan den tidsutdräkt, administration och kostnad biluthyrningsregelverket medför även för en verksamhet så småskalig att den, om det vore fråga om en privatperson, kunnat bedrivas utan tillstånd),

- förfaranden som bygger på att överlåta en större del av upplägget på en plattformoperatör, som ett sätt att köpa sig fri från att själv behöva engagera sig, riskerar även med tillstånd att stå i strid med nuvarande lagstiftning beträffande kravet på att det hos tillståndshavaren ska finnas en eller flera fysisk person som är ytterst ansvarig (7 § lagen (1998:492) om biluthyrning föreskriver att det "[h]os juridiska personer som har tillstånd till uthyrningsrörelse ska det finnas en eller flera personer som har särskilt ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande regler och god branschsed samt tillgodoser trafiksäkerhetens krav". Det är vad vi funnit inte klart hur detta krav förhåller sig till en situation där en stor del av kontrollen över verksamheten flyttas från tillståndshavaren),⁴
- efterleva kravet på att det är den som har tillstånd för uthyrningsrörelse som ska föra de anteckningar och bl.a. tillgängliggöra dessa som föreskrivs i 8 § förordningen (1998:780) om biluthyrning genom att låta plattformoperatören sköta och genom utformningen av tekniska system bestämma formerna för nödvändig dokumentation (Bestämmelsen härstammar från en numera upphävd förordning som tillkom i en tid när de möjligheter som plattformoperatörerna erbjuder med kontroller på distans inte kunde förutses. Därför är det oklart i vilken utsträckning skyldigheten kan delegeras, särskilt till en aktör med större kunskap om de system inom vilka anteckningarna förs och där dessa inte utan bistånd från aktören kan hållas tillgängliga),
- krav på anmälan av fordon som tillfälligtvis hyrs in för att vidareuthyras som ett led i att fastighetsägaren garanterar viss mobilitet försvårar lönsamheten (5 kap. 14 § förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning föreskriver anmälan om ändrat användningssätt vilket försvårar inlåning av fordon som normalt inte används i uthyrningsrörelse för att säkerställa möjligheten att uppfylla ett löfte om tillgång till bil. Det bör i sammanhanget påpekas att det är ägaren av fordonet som har ansvaret vilket medför utmaningar avseende privatpersoners fordon),

⁴ Av förarbetena från när personkretsen för prövningen utökades och kravet på yrkeskunnande infördes framgår att ett av syftena bakom lagstiftningen var att undvika s.k. bulvanförhållanden, dvs. situationer där någon utåt framstår som ägare av viss egendom men i verkligheten innehar egendomen huvudsakligen för annans räkning, (prop. 1987/88:78 s. 40 ff) och det framhölls i specialmotiveringen att "[p]rövningen av yrkeskunnande får istället avse den som rent faktiskt ansvarar för uthyrningsverksamheten" (s. 60) och att i företag med flera kontor "bör prövningen avse den som förestår det lokala kontoret" (s. 60). Uttalandena gjordes i en tid där de digitala verktyg som nu finns inte fanns men kravet på en ansvarig för respektive kontor kan tolkas som ett krav på att kunna överblicka den verksamhet som avses. Det finns således en risk att ett för omfattande stöd i uthyrningsrörelsen (som avses prövas av Skövdebostäder) av personer som befinner sig på annan plats fysiskt och organisatoriskt medför osäkerhet i fråga om vem som rent faktiskt ansvarar för uthyrningsverksamheten. I det sammanhanget ska särskilt beaktas att möjligheterna att via de digitala verktygen övervaka och i realtid följa uthyrningen tillkommer plattformoperatören.

- kravet på anmälan i 5 kap. 14 § förordningen (2019:383) om fordons registrering och användning kan enligt uppgift från Transportstyrelsen av tekniska skäl inte uppfyllas om uthyrningsrörelsen bedrivs med stöd av ett undantag då funktionen är kopplad till förekomsten av tillstånd (*Hur det i ett framtida system kan hittas automatiserade former för exempelvis brottsbekämpande myndigheter att, utöver manuellt svar från ägaren om förarens identitet, få reda på att det är ett fordon där sådan kontakt behöver tas då den inte förs av ägaren, leasingtagaren eller deras närstående behöver studeras närmare*), och
- krav på periodisk kontrollbesiktning, utöver de som gäller för fordonen i allmänhet, försvårar möjligheten att få tillgång till nya och säkra fordon då dessa normalt har lägre krav på periodisk kontrollbesiktning än äldre fordon, (6 kap. 6 § 7 fordonsförordningen [2009:211] föreskriver särskilda besiktningsregler för fordon som används i uthyrningsrörelse. Dessa förhöjda krav träffar framför allt nyare fordon och utan hänsyn till i vilken omfattning de brukats. Besiktningsreglerna tar inte heller hänsyn till relationen mellan nyttjandet i uthyrningsrörelse och annan körning – dvs. det är inte endast fordon som brukats mycket som behöver besiktigas ofta utan även knappt använda nya fordon.).

I sammanhanget kan särskilt påpekas det, till och med straffrättsliga, ansvar som föreligger om en bedömning att ett förfarande är lagligt skulle visa sig felaktig. Det finns därför ett stort värde för Skövdebostäder få den frihet det innebär att undantas från alla de särskilda regler som gäller för yrkesmässig biluthyrningsrörelse.

En bärande del i försöksprojekt av detta slag som föreslås pågå under längre tid är att det öppnar upp för en agil utveckling. Det kan således inte uteslutas att det finns fler upplägg som inom ramen för undantaget kan komma att prövas som skulle vara svårförenliga med ordinarie tillståndsförfarande. Det kan bl.a. handla om uppföljningsprojekt för att arbeta fram automatiserade former för förmedling av uppgifter om hyrestagare från plattformoperatörer till Polismyndigheten. Möjligheten att hantera samhällets ökade krav på förmåga till brottsbekämpning på ett standardiserat, rättssäkert och för uthyrare/plattformoperatörer skalbart sätt oberoende av tid på dygnet kan vara ett område att utveckla inom ramen för kommande försök.

Riskerna med begärt undantag är begränsade

Ett syfte med undantagen är att undersöka möjligheten att i en liten kontrollerad miljö möta och hitta lösningar på de problem som kan tänkas uppkomma i en mer avreglerad framtid. Det kan ge svar på om riskerna, som ofrånkomligen alltid finns vid delning av fordon, är högre för yrkesmässig bildelning än privat bildelning. Vi bedömer riskerna som så pass begränsade att undantag från biluthyrningsregelverket bör ges.

Skövdebostäder är helägt av Skövde kommun och därmed att betrakta som en seriös aktör som kan bedriva ett sådant försök på ett ansvarsfullt sätt tillsammans med RISE. Transportstyrelsen ser dessutom i allmänhet, relativt vissa andra områden, mycket få problem kopplade till den yrkesmässiga biluthyrningen. I våra grannländer, som saknar motsvarande reglering, är samtidigt problemen få.

Skövdebostäder innehar för närvarande drygt 10 fordon som skulle kunna bli aktuella för att inkludera i ett försök och biluthyrningsrörelsen kommer därmed inte heller att påverka

hyrbilsmarknaden i stort. Det är i storleksordningen detta antal fordon som över tid kan komma att hyras ut med stöd av det nu begärda undantaget, även om flexibilitet begärs för att kunna möjliggöra modeller med tillfälligt inlånade fordon. Inledningsvis avser Skövdebostäder hyra ut fyra fordon i den fastighet där huvudkontoret är lokaliserat för att sedan, i den mån det finns intresse hos hyresgästerna, sprida tjänsten till fler fastigheter.

Det finns skäl att tro att risken för missbruk av fordonen är lägre än annan uthyrningsrörelse. Skövdebostäder har såsom bostadshyresvärd till hyrestagarna i biluthyrningsrörelsen en i grunden god kundkännedom med möjligheter att i undantagsfall efter individuell bedömning parera särskilda risker. Den utveckling som skett inom privat bildelning medför att det redan idag finns tillgång till bilar utanför biluthyrningsregelverkets tillämpningsområde.

Trafiksäkerhetsmässigt kan sägas att fordonen som återkommande avses hyras ut med stöd av undantaget är alla elbilar av modern årsmodell. De brukas, tillskillnad från traditionella hyrbilar, löpande och sannolikt mest av de anställda i Skövdebostäder varför det finns goda möjligheter att upptäcka försämringar av fordonen som kan påverka trafiksäkerheten. Om andra fordon tillfälligtvis skulle komma att lånas in för vidareuthyrning kommer det att, efter att ha gett Transportstyrelsen möjlighet att lämna synpunkter, tas fram rutiner för vilka krav som avses ställas på sådana fordon.

Skövdebostäder kommer om dispensen meddelas att

- endast hyra ut personbilar klass 1 samt lätta lastbilar (som dessutom inte är registrerade för taxitrafik),
- endast hyra ut dessa fordon till anställda, förstahandshyresgäster och av Skövdebostäder godkända andrahandshyresgäster (samtliga inklusive närstående⁵),⁶
- säkerställa att det enligt avtal med en plattformoperatör som förmedlar uthyrningen finns bevarat och vid begäran lämnas uppgifter om fordonens hyrestagare till myndigheter på sätt som motsvarar åtagandena i biluthyrningsregelverket (särskilt lämnar ut uppgifter till Polismyndigheten i dess brottsbekämpande verksamhet),
- i övrigt medverka till dialog med Polismyndigheten, Transportstyrelsen för att säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett säkert sätt genom att bl.a. tillse att hyrestagare har körkort samt att fordonen i uthyrningsrörelsen i övrigt är trafiksäkra, besiktigade, påställda, försäkrade, inte har användningsförbud och i övrigt vid behov anpassa verksamheten, och
- att fordonen ska föras med en kopia av regeringens beslut.

Ansökan avser ett tidsbegränsat tillstånd. Genom ett undantag som löper under ett antal år finns möjligheter att i flera steg över tid utveckla de nya lösningar som avses att prövas.

⁵ Med närstående avses make, sambo eller hemmaboende barn (över 18 år) som är folkbokförda tillsammans med hyresgästen.

⁶ Med hyresgäster avses såväl lokal- som bostadshyresgäster, dvs. såväl fysiska som juridiska personer. I den mån fordonen hyrs ut till juridiska personer ska en fysisk person prövas mot de krav som tillämpas avseende bl.a. körkort.

Övrigt

Transportstyrelsens framställan om att upphäva biluthyrningslagen och biluthyrningsförordningen

Transportstyrelsen föreslog efter dialog med ansvarigt departement i oktober 2012 att biluthyrningsregelverket skulle upphävas så snart som möjligt.⁷ Som skäl angavs i korthet att biluthyrningssektorn är överreglerad, att det sällan förekommer brister, att det inte finns problem hos aktörerna, att det krävs starka skäl att reglera en näringsverksamhet och att motsvarande reglering saknas i våra grannländer.

Redan under beredningen inför att nuvarande biluthyrningslag infördes (prop. 1997/98:63) framfördes tveksamheter från Lagrådet om det var fråga om en överreglering. Det fanns inte heller då någon utvärdering av om det är regelverket som bidragit till att problemen var få på området eller om det fanns andra skäl. Bristen på underlag ansågs dock tala mot att ändra ordningen enligt tidigare lagstiftning med tillståndskrav – särskilt mot beaktande av att det inte då framkommit några krav i avreglerande riktning från branschen eller ansvarig myndighet. Det spelade i detta även in att lagstiftningen kom att spegla reglerna för yrkesmässig trafik, vilket Lagrådet i och för sig redan då ansåg saknade sakliga skäl.

Under beredningen av Transportstyrelsens framställan valde ett stort antal remissinstanser att tillstyrka eller inte invända mot förslaget. Det förekom dock invändningar bl.a. i form av oro för oseriösa aktörer och möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att få del av uppgifter om hyrestagare. Flera av dessa utmaningar kan hanteras genom att lägga ett större ansvar på plattformoperatörer, vilket redan tillämpas på flera håll inom den privata bildelningen. Om regeringen medger undantag från biluthyrningsregelverket kan erfarenheterna från försöksverksamheten bidra med underlag till beredningen av Transportstyrelsens framställan – och då särskilt andra lösningar för att möta de invändningar som framförts.

Jämställdhetsperspektiv

Män äger och använder i större utsträckning bilar än kvinnor. Ökad bildelning kan möjliggöra en mer jämställd tillgång till fordon. Det finns vidare i dag vissa könskodade problem i trafiken, såsom att män oftare än kvinnor lagförs för trafikbrott, exempelvis hastighetsöverträdelser. Bättre hantering av bildelning i Sverige kan sannolikt leda till ökade krav på säker användning/öka regulefterlevnaden vilket kan bidra till att lösa vissa av dessa problem och utmana stereotypa könsroller i trafiken.

Regulatoriskt växthus som läroprocess

Ett beslut om undantag från biluthyrningsregelverket kan tjäna som lärande exempel på hur försöksprojekt kan bedrivas på områden där det inte sedan tidigare finns en förberedd ordning för ansökningar om försök.⁸ Lärdomar från processen kan således vara till nytta även på helt andra områden och kommande system för hantering av försöksverksamheter i Sverige.

⁷ Transportstyrelsens dnr TSTRYT 2011/23242, Infrastrukturdepartementets dnr I2020/00256.

⁸ Såsom exempelvis förordningen (2017:309) om försöksverksamhet med automatiserade fordon.

Uthyrning till anställda inom ramen för undantaget avses, med största sannolikhet, endast ske i ringa omfattning mot bakgrund av värderingsreglerna avseende bilförmån i inkomstskattelagen (1999:1229).⁹ Det finns dock, om det inte vore för försökets begränsning till boende och anställda, möjligtvis utrymme till uthyrning utan att aktualisera bilförmån redan enligt dagens lagstiftning för uthyrning på marknadsmässiga villkor. Det förutsätter i så fall bl.a. att uthyrningen sker till anställda på marknadsmässiga villkor som erbjuds en bred allmänhet.¹⁰ Beroende på intresset av ett upplägg med uthyrning i ringa omfattning är det möjligt att ledning kan dras kring möjligheterna till en reformering av bilförmånsregelverket till att främja delad framför exklusiv tillgång till bil. Detta särskilt om anställdas tillgång till fordonen efterställs de boendes behov för att reducera karaktären av förmån.¹¹ För att inom ramen för dispensen ha flexibilitet i detta hänseende omfattas även anställda av ansökan trots att ett alternativ, om än skatterättsligt ofördelaktigt, är att helt hantera deras tillgång till de uthyrda fordonen såsom förmånsbil.

Skövdebostäder ägs av Skövde Stadshus AB som i sin tur ägs av Skövde kommun. Bolaget har drygt 5 300 bostäder (drygt 7 000 hyresgäster över 18 år) av alla upptänkliga slag och storlekar. Från centrala smålägenheter i 1800-talshus till ett naturnära boende i nybyggda fristående villor.

⁹ Se 61 kap. 5-11 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

¹⁰ Skatteverket skriver i sin rättsliga vägledning att "[d]et kan även vara fråga om en person som hyr bil på marknadsmässiga villkor på öppna marknaden av ett biluthyrningsföretag, som råkar vara personens arbetsgivare. I detta fall uppkommer ingen förmånsbeskattning om den anställda betalar en marknadsmässig hyra till företaget." <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.16/321423.html#h-Hyra-bil-av-arbetsgivaren>, läst 2021-12-03.

¹¹ Det kan, om än inte fullt jämförbart, dras vissa paralleller till reseförmåner med inskränkande villkor som, se 61 kap. 12-14 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).