



Enheten för rörligt arbete och stab
Gustav Sand Kanstrup, 010-730 93 59
arbetsmiljoverket@av.se

Regeringskansliet
Infrastrukturdepartementet
Transportmarknadsenheten

Remissvar om ansvarsfrågan vid automatiserad körning samt nya regler i syfte att främja en ökad användning av geostaket (Ds 2021:28)

Sammanfattning

Arbetsmiljöverket har följande synpunkter på promemorians förslag:

1. Vi ser risker för ohälsa och olyckor utifrån den föreslagna ansvarsrollen, förare i beredskap, och de föreslagna bestämmelser som riktar sig till denna roll.
2. Vi ser luckor i promemorian med avseende på tillverkaransvar och eventuell begränsning av den fria rörligheten för de motorredskap och andra maskiner som omfattas av maskindirektivet och hur de ska hanteras.
3. Vi hade önskat ett större fokus på EU-rätten och frågor om fri rörlighet och proportionalitet. Det berörs bara som hastigast i promemorian.
4. Vi saknar ett resonemang om interferens mellan olika geostaket och att det potentiellt kan leda till säkerhetsrisker
5. Vi saknar ett resonemang om kommuners rätt att avlägsna eller avvisa fordon



Arbetsmiljöverkets synpunkter och ställningstaganden

1. Ansvarsrollen – förare i beredskap.

Arbetsmiljöverket har redan i sitt remissyttrande till föregående utredning (Vägen till självkörande fordon – Introduktion SOU 2018:16) lyft vikten av att vidare analysera och beakta förarens arbetsmiljö i arbetet med att utveckla regler och tekniska system för självkörande fordon som är tänkta att användas i arbetslivet. Vi kan konstatera att den aktuella promemorian saknar en sådan analys eller annan utredning av förarens arbetsmiljö och förutsättningar vid automatiserad körning.

I promemorian föreslås en ändring i lagen som innebär en ny ansvarsroll, förare i beredskap. I promemorian nämns bland annat att förare i beredskap, utan dröjsmål, ska ta över körningen om fordonet begär det. Vi ser att ett sådant ansvar kan innebära en risk för olyckor och ohälsa om systemet inte är anpassat efter människans förutsättningar. Det tar tid att skapa en medvetenhet över rådande trafiksituationen när man tvingas att växla fokus från att ha varit passiv och inaktiv till att plötsligt behöva ta över körningen och kunna fatta rätt beslut. En lagändring som inte beaktar aktuell forskning om mänskliga faktorer som kognitiva förutsättningar kan leda till en ökad risk för ohälsa och olycksfall för de som kör i sitt arbete.

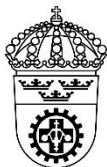
Vi anser att det är viktigt att vidare utreda mänskliga förutsättningar såsom reaktionstid och förmåga att skapa ett medvetande över en trafiksituation och att ansvarsförmågan utformas i enlighet med detta. Vi anser inte att hänvisning till internationellt regelarbete är tillräckligt.

Vi vill också lyfta vikten av återkommande övning och utbildning då det kan finnas en risk att förarens kunskaper minskar vid en hög automatiseringsgrad i fordonet.

2. Motorredskap samt fordonsmonterade maskiner

Promemorian nämner inte att motorredskap och terrängmotorfordon är maskiner som omfattas av EU:s maskindirektiv (2006/42). Motorredskap och terrängmotorfordon ska uppfylla maskindirektivets tekniska krav.

Arbetsmiljöverket är ansvarig svensk marknadskontrollmyndighet. För motorredskap och terrängfordon som sätts på marknaden som maskiner, finns inte samma godkännandeprocess och granskning av konstruktionen som med fordon. Det är tillverkaren som intygar att den är säker och uppfyller de grundläggande kraven i maskindirektivet. Dessa krav tar inte hand om risker som uppstår vid framförande av maskinen på allmän väg. Promemorian har inte beaktat det förfarande som maskiner genomgår innan de sätts på marknaden utan endast fokuserat på de förfarande som gäller för vägfordon. På



samma sätt som ansvarsfrågan för förare, bör även ansvarsrelationen mellan fordon och maskiner på fordon utredas och förtydligas. Vi anser att en hänvisning till produktsäkerhetslagen (2004:451) inte är tillräcklig eftersom den är avsedd att skydda konsumenter och därmed inte är avsedd att skydda vid yrkesmässig användning. Produktsäkerhetslagen är inte heller tänkt att reglera saker som omfattas av regler som medför helharmonisering (där både fordon och maskiner kan räknas in).

Vi ser också att det finns en risk att förslaget med lokala trafikföreskrifter kan strida mot maskindirektivets regler genom att olika användningsregler eller krav på ytterligare utrustning står i strid med direktivets regler för att släppa ut maskiner på marknaden.

Vi vill också belysa att det i förslaget till maskinförordning, som är under förhandling, föreslås följande definitioner:

- **förare:** en person som ansvarar för förflyttningen av en maskin, som kan transporteras av maskinen eller gå till fots och som medföljer maskinen, eller som kan styra maskinen via fjärrkontroll eller fjärrövervaka den autonoma mobila maskinprodukten oavsett avstånd och metod för styrkommunikation.
- **autonom mobil maskin:** en mobil maskin som har ett autonomt läge, där alla väsentliga säkerhetsfunktioner i den mobila maskinen säkerställs inom dess rörelse- och arbetsområde utan permanent interaktion med en operatör.

3. EU-rätten och frågor om fria rörligheten och proportionalitet

Avsnittet 11.4.5 är relativt kortfattat och stor vikt läggs vid statsstödsregler och anmälan av tekniska regler. Frågor om fri rörlighet, proportionalitet med mera berörs bara som hastigast i promemorian. Bland annat skriver man på sidan 338 under kommentaren om statsstödsregler att *"Den reglering som nu föreslås innebär att kommunerna får ge fordon som använder automatiska geostakettillämpningar tillträde till infrastruktur medan andra fordon (av samma slag) inte ges samma rätt."* men belyser inte frågeställningen utifrån artikel 34 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Vi ser det som nödvändigt att man i den fortsatta beredningen fokuserar mer på den allmänna EU-rätten och bland annat närmare analyserar EU-domstolens praxis.



Då vissa geostaket kommer att återspegla lokala trafikföreskrifter, så finns det skäl att påminna om att lokala trafikföreskrifter kan utgöra åtgärder med motsvarande effekt som kvantitativa importrestriktioner i enlighet med EU-domstolens tolkning av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Det kan ske genom att fordon utan geostaketutrustning eller viss annan utrustning stängs ute från vissa områden. Domarna i målen C-28/09 Kommissionen mot Österrike (motsvarande lokala trafikföreskrifter) och 142/05 Mickelsson och Roos (de facto användningsförbud) kan vara av intresse för den fortsatta analysen.

Att en åtgärd ses som något som har motsvarande effekt som kvantitativa importrestriktioner medför flera saker; dels så ska kraven uppfylla EU-domstolens krav på sådana åtgärder, dels ska det finnas en rätt till domstolsprövning av åtgärderna. Det finns visserligen inte ett EU-rättsligt grundat krav på abstrakt normprövning, men trafikförordningen (1998:1276) tillåter det med Transportstyrelsen som sista instans. Eftersom Sverige genom trafikförordningen tillåter abstrakt normprövning bör man analysera systemet närmare utifrån målet 432/05 *Unibet*. Frågan om rätten till domstolsprövning finns redan i dag, bland annat utifrån det utökade mandatet att besluta om miljözoner i 4 kap. 22 – 24 a §§. Trafikförordningen. Att lagstiftaren inte hanterat frågan ändrar inte något.

Vad avser avsnittet om anmälan om tekniska föreskrifter så borde det i promemorian ha framhållits att kommunala trafikföreskrifter kan utgöra sådana föreskrifter och därför behöver anmälas. Däremot ser vi det som tveksamt att ändringarna i trafikförordningen, som bara ger kommunerna mandat till vissa regler, utgör anmälningspliktiga föreskrifter eftersom bestämmelsen i sig inte påverkar produkterna.

Man bör även tänka på att två olika system kan vara lika säkra men att det inte är samma sak som att de två systemen är interoperabla, eller förmögna att samverka med varandra. Arbetsmiljöverket vill påminna om att interoperabilitet¹ (driftskompatibilitet) inte är tvingande hänsyn enligt artikel 36 FEUF och därför inte kan motivera åtgärder med motsvarande effekt som kvantitativa importrestriktioner (artikel 34 FEUF). Det här innebär att

¹ Med interoperabilitet avses i den här situationen att systemen fungerar tillsammans utan att prestanda sänks.



kommuner inte kan kräva en viss teknisk lösning om det medför de facto förbud för fordon som inte har en kompatibel lösning.

Det kommer därför att krävas en europeisk lösning med harmoniserade regler med tanke på gränsöverskridande transporter. Arbetsmiljöverket anser att en acceptans för geostaketanvändning kräver att olika system fungerar med varandra.

Om geostaketlösningar ska användas på bredare front så ser vi risker med att endast använda upphandling som verktyg eftersom många användare inte kommer omfattas av någon upphandling. Om man inte hittar en lösning på interoperabilitetsfrågan så riskerar vi en situation där det finns flera olika lösningar som inte fungerar med varandra även vid upphandlade system. Det senare kan bli aktuellt när kommuner i storstadsregionerna upphandlar egna lösningar och fordon från kollektivtrafiken passerar genom flera olika kommuner.

4. Interferens mellan olika geostaket

Promemorian belyser inte frågan om interferens mellan olika geostaket, till exempel om en kommuns geostaket påverkar fordon inom ett inhägnat område där den privata aktören har sitt eget geostaketsystem som är avsett att styra samma fordon. Samma situation kan tänkas uppkomma mellan två olika privata aktörer eller mellan två offentliga väghållare. Arbetsmiljöverket anser att interferensfrågan och dess påverkan på säkerheten och ansvarsfördelningen bör utredas närmare, dels ur ett säkerhetsperspektiv, dels ur ett ansvarsperspektiv. Interferensen innebär att det inte är fel på systemen i sig, bara att de inte fungerar tillsammans, med följderna att man inte kan hävda att en eventuell överträdelse "beror på ett fel i det automatiserade körsystemet utanför ägarens kontroll" enligt den föreslagna 5 kap. 1 § Förslag till lag om ändring i lagen (2019:000) om automatiserad fordonstrafik.

5. Mandat för avvisning och avlägsnande

Det är oklart hur användning av tvingande (aktiva) geostaket är tänkta att fungera rent juridiskt med tanke på att trafikövervakning inte är ett kommunalt ansvar, det vill säga kommunen saknar mandat att bedriva det. Om då kommunal utrustning skickar ut signaler som styr fordonen så uppstår frågan



om kommunen ägnar sig åt hastighetsövervakning alternativt att kommunen avlägsnat något från viss plats (för passiva staket blir frågeställningen om kommunen har avvisat någon från viss plats). Frågan och mandaten för de åtgärderna verkar inte beröras i allmänhet eller vid redovisningen av olika testverksamheter. Arbetsmiljöverket ser inte heller att promemorian föreslår att kommunen ska få mandat att övervaka och ingripa mot fordon där fordon eller förare bryter mot regler (förslaget om ändringar i trafikförordningen är bara ett mandat att besluta om regler). Till det kommer frågan hur det är tänkt att märka ut dynamiska trafikregler i enlighet med vägmärkesförordningen (2007:90) verkar vara obesvarad. De förslag till ändringar i vägmärkesförordningen som tas upp i betänkandet -Vägen till självkörande fordon - Introduktion (SOU 2018:16) verkar inte omfatta den dynamiska delen av trafikregleringen.

De som deltagit

Yttrandet har avgetts av generaldirektören Erna Zelmin. I den slutliga handläggningen har även ställföreträdande generaldirektör Håkan Olsson och enhetschef Solfrid Nilsen deltagit. Föredragande har varit handläggare Gustav Sand Kanstrup.

Erna Zelmin

Gustav Sand Kanstrup

Kopia skickat till Arbetsmarknadsdepartementet