

# **Uppföljning av sanktionsväxling och lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd**

Delrapport 1 i regeringsuppdrag N2015/06815/MRT



**Innehåll**

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>4</b>
<b>BEGREPP SOM ANVÄNDS I RAPPORTEN.....</b>	<b>6</b>
<b>1 DELUTREDNINGENS UPPDRAG OCH ARBETE .....</b>	<b>7</b>
1.1 Närmare om delutredningens uppdrag .....	7
1.2 Utredningsåtgärder som delutredningen genomfört .....	7
1.2.1 Allmänt.....	7
1.2.2 Sanktionsväxling.....	8
1.2.3 Frågor hänförliga till hindrandelagen .....	8
<b>2 SANKTIONSVÄXLING – CABOTAGETRANSPORTER.....</b>	<b>10</b>
2.1 Kort om regelverket avseende cabotagetransporter av gods.....	10
2.2 Kort om genomförande av sanktionsväxlingen.....	11
2.3 Statistik .....	12
2.3.1 Andelen utländska inrikestransporter i Sverige .....	12
2.3.2 Antal poliskontroller på väg .....	14
2.3.3 Antalet rapporterade olaga cabotagetransporter före sanktionsväxlingen .....	15
2.3.4 Antalet inrapporterade sanktionsärenden avseende cabotagetransporter till Transportstyrelsen .....	16
2.4 Myndigheternas tolkning av sanktionsväxlingen .....	16
2.4.1 Polismyndigheten .....	16
2.4.2 Transportstyrelsen.....	17
2.4.3 Skillnader mellan Polismyndighetens och Transportstyrelsens vägledningar .....	18
2.4.4 Åklagarmyndigheten.....	19
2.5 Regeringens förslag till ändring SFS 1998:786 .....	19
2.6 Djupintervjuer med polis .....	20
2.6.1 Allmänt om polisens kontroller .....	20
2.6.2 Genomförande av intervjuerna.....	22
2.6.3 Vad har framkommit i intervjuerna? .....	22
2.7 Djupintervju med Tullverket .....	24
2.8 Intervjuer med branschföreträdare samt marknadsundersökning .....	25
2.9 Slutsatser av sanktionsväxling – cabotagetransporter .....	27
<b>3 ÅTGÄRDER VID HINDRANDE AV FORTSATT FÄRD.....</b>	<b>31</b>
3.1 Kort om hindrandelagen .....	31
3.2 Överväganden kring tidsbegränsade åtgärder enligt hindrandelagen...32	
3.2.1 Regeringens proposition .....	32
3.2.2 Riksdagens tillkännagivanden.....	34
3.3 Överväganden kring beslutnivån vid beslut om klampning .....	35
3.4 Rättsfall från EU-domstolen.....	36
3.5 Hindrandelagen i siffror.....	38

3.5.1	Polismyndighetens inledande arbete med hindrandelagen .....	42
3.6	Djupintervju med polis och tull .....	43
3.6.1	Genomförandet av intervjuerna .....	43
3.6.2	Vad har framkommit i intervjuerna? .....	43
3.7	Intervjuer med branschorganisationer .....	45
3.8	Slutsatser .....	46

---

## Sammanfattning

I denna del av uppdraget följer vi upp de lagförändringar som har skett dels vid genomförandet av sanktionsväxlingen för cabotagetransporter (det vill säga en övergång från ett straffrättsligt sanktionssystem till ett administrativt sanktionssystem) och dels ny lagstiftning gällande åtgärder för att hindra fortsatt färd. Lagförändringarna trädde i kraft under år 2015.

### *Sanktionsväxlingen*

Transportstyrelsen har följt upp sanktionsväxlingen. Vi har sammanställt statistik för utländska lastbilstransporter i Sverige. Vi har fått en uppskattning om antalet poliskontroller som utförts på väg gällande tung trafik. Vi har även inhämtat uppgifter från Polismyndigheten av rapporterade ärenden om olaga cabotage före sanktionsväxlingen och gjort jämförelser med de ärenden som har rapporterats in till Transportstyrelsen efter sanktionsväxlingen. Därefter har vi analyserat uppgifterna.

I rapporten presenteras även kortfattat skillnaderna mellan Polismyndighetens och Transportstyrelsens vägledning avseende när sanktionsavgift kan komma i fråga. Under utredningens gång har regeringen lämnat ett förslag till ändring i lagstiftningen, med ett tydliggörande om vilka transporter som bör påföras sanktionsavgift. Detta förslag behandlas i utredningen.

Statistiken visar att fler ärenden har rapporterats efter sanktionsväxlingen. När myndigheterna gjort sina vägledande tolkningar av cabotagereguleringen har antalet ärenden minskat till följd av oenigheter kring vilka transporter som ska påföras sanktionsavgift. Transportstyrelsen finner att om den av regeringen föreslagna ändringen träder i kraft kommer många tolkningsskiljaktigheter mellan myndigheterna att upphöra.

Utifrån de intervjuer som genomförts med polis, tull och bransch konstaterar Transportstyrelsen att nästan samtliga ansåg att sanktionsväxlingen i någon form varit positiv. En av de viktigaste förutsättningarna för att en sanktionsväxling ska vara lyckad är att den regel som ska följas är tydlig och enkel att förstå för samtliga parter.

### *Åtgärder för att hindra fortsatt färd*

I denna del av rapporten har Transportstyrelsen följt upp lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd. Vi har inhämtat statistik avseende utförda åtgärder enligt denna lag från Polismyndigheten. För att bilda oss en bättre uppfattning om hur lagen har tillämpats i praktiken har intervjuer genomförts med personal från samtliga polisregioner. Vi har även

intervjuat Tullverket och branschföreträdare och inhämtat deras uppfattningar.

I rapporten konstateras att åtgärder enligt hindrandelagen utförts vid förhållandevis få tillfällen. Trots detta upplevs lagen som ett effektivt verktyg för Polismyndigheten. Under utredningens gång har en dom meddelats av EU-domstolen om rätten att hindra fortsatt färd för ett transportföretag där enbart föraren har begått en överträdelse. Denna dom kan få konsekvenser för lydelsen i hindrandelagen.

Transportstyrelsen har – utifrån behovs- och proportionalitetsprincipen samt det fåtal tillfällen där åtgärd upphört efter 24-timmar – kommit fram till att behovet att förlänga tiden för åtgärd i nuläget inte finns. Vad gäller en ändring av beslutsnivå vid klampning från myndighet till tjänsteman har vi konstaterat att det behovet inte längre föreligger.

Det är i sammanhanget viktigt att veta att när man utför en tidsbegränsad åtgärd enligt hindrandelagen och åtgärden upphör efter 24-timmar, så innebär det inte att fordonet får flyttas. Grundbeslutet för hindrande av fortsatt färd enligt annan lagstiftning kvarstår, det är bara åtgärden som är tidsbegränsad. Om fordonet ändå flyttas, kan föraren komma att göra sig skyldig till överträdelse av myndighets bud. Det är vår uppfattning att det är viktigt att rätt information lämnas i samband med att en åtgärd enligt hindrandelagen upphör.

---

## Begrepp som används i rapporten

Godsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1072/2009 av den 21 oktober 2009 om gemensamma regler för tillträde till den internationella marknaden för godstransporter på väg
Hindrandelagen	Lagen (2014:1437) om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd
Klampning	Att förse ett fordon eller fordonståg med en mekanisk, elektronisk eller annan typ av låsanordning som omöjliggör fortsatt färd.
Sektorsreglering	Sektorsreglering innebär reglering inom andra författningar, exempelvis lagen (1972:435) om överlastavgift och förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Beslut enligt dessa författningar ligger till grund för rätten att vidta åtgärder enligt hindrandelagen.
SFS 1998:786	Förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)
UC Mitt	Polismyndighetens Utvecklingscentrum Mitt, som har utvecklingsansvaret för Polismyndigheten inom området för yrkestrafik.

---

# 1 Delutredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Närmare om delutredningens uppdrag

Enligt regeringsbeslut den 1 oktober 2015 ska Transportstyrelsen, i nära samarbete med Polismyndigheten och Tullverket, bland annat följa upp de nya bestämmelserna om cabotagetransporter och åtgärder vid hindrande av fortsatt färd som trädde i kraft under 2015. De förändrade reglerna om cabotagetransporter innebar bland annat att sanktionsavgift, i stället för böter, tas ut av den som överträder bestämmelserna om cabotagetransporter. Hindrandelagen ändrades på så sätt att det blev möjligt att vidta hindrande åtgärder för att säkra verkställighet av den sanktionsavgift som påförs vid cabotagetransport.

Enligt regeringen är det av stor vikt att få information om hur dessa förändringar fungerar i praktiken, med avseende på effekter på regelefterlevnaden inom yrkestrafiken, antal registrerade överträdelser och hur berörda myndigheter, företag och anställda i transportföretag anser att de nya bestämmelserna fungerar.

Ifråga om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd uttalade regeringen särskilt följande:

”I samband med att riksdagen beslutade att anta regeringens proposition om komplettering av lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd tillkännagav man ytterligare en gång att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som möjliggör att åtgärderna vid hindrande av fortsatt färd kan bestå under längre tid än 24 timmar (prop. 2014/15:83, bet. 2014/15:TU12, rskr. 2014/15:206). Transportstyrelsen bör därför och mot bakgrund av resultaten av ovan nämnda uppföljning utreda möjligheterna att låta åtgärder vid hindrande av fortsatt färd bestå under längre tid än 24 timmar samt låta en polisman eller en tulltjänsteman besluta om klampning.”

## 1.2 Utredningsåtgärder som delutredningen genomfört

### 1.2.1 Allmänt

Den 9 mars 2016 redovisade Transportstyrelsen i en delredovisning hur uppdraget skulle genomföras. I delredovisningen konstaterades det att för utförandet av uppdraget var det nödvändigt att inhämta olika former av statistik och genomföra intervjuer med bland annat poliser, branschföreträdare och transportföretag.

Denna del av slutrapporten är indelad i två avsnitt. I det första avsnittet följer vi upp sanktionsväxlingen av cabotagetransporter och i det andra avsnittet redovisar vi frågeställningar hänförliga till hindrandelagen.

### 1.2.2 Sanktionsväxling

För att fullgöra deluppdraget har Transportstyrelsen undersökt vilken statistik som funnits tillgänglig hos Polismyndigheten och Tullverket. I detta arbete har ingått att försöka kartlägga i vilken omfattning överträdelse av cabotagereguleringen rapporterats före sanktionsväxlingen och vilken eller vilka brottskoder som användes. Uppgifter om antalet överträdelse av cabotagereguleringen efter sanktionsväxlingen har inhämtats internt hos Transportstyrelsen.

Vidare har vi genomfört djupintervjuer med gruppchefer från varje polisregion. Vi har även intervjuat branschföreträdare, speditörer och gjort en marknadsundersökning hos de svenska transportörer som utför fjärrtransporter.

Samarbetet med Polismyndigheten och Tullverket har bestått i att vi tagit hjälp av UC Mitt med statistik och kontakter. På Tullverket har vi intervjuat sakkunnig medarbetare på Enheten Nationell Samordning.

Redovisning görs av de vägledningarna avseende cabotagetransporter som Transportstyrelsen och Polismyndigheten tagit fram och de olika uppfattningar som respektive myndighet har i vissa frågor.

Sanktionsväxlingen har gett olika typer av effekter som vi redovisar i detta deluppdrag av slutrapporten.

### 1.2.3 Frågor hänförliga till hindrandelagen

#### *Uppföljning av hindrandelagen*

Transportstyrelsen har följt upp hindrandelagen genom intervjuer med representanter från Polismyndigheten, Tullverket, branschorganisationer, speditörer och transportföretag.

Vi har också inhämtat statistik på de åtgärder som vidtagits med stöd av hindrandelagen under 2015 och 2016 samt uppgifter om i vilket syfte dessa åtgärder har vidtagits.

#### *24-timmarsgränsen*

Statistik presenteras på hur många fordon man vidtagit åtgärder mot vid hindrande av fortsatt färd under 2015 och 2016, grund för åtgärden samt vid hur många tillfällen åtgärden har upphört efter 24 timmar utan att syftet med åtgärden uppnåtts.



Med utgångspunkt ifrån behovs- och proportionalitetsprincipen, antalet fall där åtgärden upphört efter 24 timmar och de synpunkter som Polismyndigheten framfört redovisas Transportstyrelsens uppfattning om en eventuell förlängning av gränsen på 24 timmar.

*Flytt av beslutsnivå från Polismyndigheten till polisman*

Transportstyrelsen har i denna del av uppdraget utrett hur gällande regelverk tillämpas. Vi har i intervjuer med polisen och tullen undersökt följande:

- Varför ligger beslutsnivån i dag på myndighetsnivå?
  - Vad blir vinsten med att flytta beslutsnivån?
  - Vad finns det för nackdelar med att flytta beslutsnivån?
  - Finns det några hinder att flytta beslutsnivån?
  - Kan beslutsnivån flyttas genom intern delegationsordning eller krävs författningsändring?
-

## **2 Sanktionsväxling – cabotagetransporter**

### **2.1 Kort om regelverket avseende cabotagetransporter av gods**

Med cabotagetransporter avses möjligheten för en transportör att utföra yrkesmässiga tillfälliga inrikes godstransporter i ett annat EU-land än där denne är etablerad.

Dessa transporter regleras i godsförordningen som innehåller regler om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapens territorium. Här återfinns även definitionen för en cabotagetransport. I godsförordningens artikel 8 fastställs under vilka villkor som cabotagetransporter är tillåtna. Utöver det grundläggande kravet på gemenskapstillstånd ska transportföretaget även i vissa fall ha förartillstånd. Artikeln anger därefter att den som utför en internationell transport får utföra vissa yrkesmässiga, tillfälliga inrikestransporter i värdmedlemsstaten samt att transportföretaget ska kunna uppvisa bevis om transportererna och vad bevismaterialet ska innehålla.

De bestämmelser som gällde före godsförordningen återfanns i rådets förordning (EEG) nr 3118/93 av den 25 oktober 1993. Denna förordning gjorde det möjligt för företag som innehade ett av en medlemsstat utfärdat gemenskapstillstånd att utföra godstransporttjänster på väg i andra medlemsstater, men bara under förutsättning att tjänsterna tillhandahölls temporärt. Kommissionen lämnade ett tolkningsmeddelande den 26 januari 2005. I detta meddelande förklarades den tillfälliga karaktären hos cabotagetransporter. Det resulterade i en mer restriktiv definition av cabotagetransporter i godsförordningen (artikel 8.2). Den mer restriktiva definitionen innebär, som huvudregel, att tre cabotagetransporter är tillåtna inom sju dagar efter att en internationell transport till värdlandet har utförts. Godsförordningens regler om cabotagetransporter började tillämpas den 14 maj 2010.

Begränsningen av tillträdet till medlemsstaternas nationella marknader motiverades vid antagandet av godsförordningens regler om cabotage bland annat av skillnader i anställningsförhållandena inom yrket mellan olika medlemsstater. En annan motivering var bristande harmonisering av regler med relevans för yrkestrafikområdet.

Godsförordningen anger bland annat i artikel 16 att medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i godsförordningen och vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att se till att de genomförs.

Sverige valde vid införandet att kriminalisera samtliga överträdelser av godsförordningen. Någon sanktionsavgift infördes således inte vid denna tidpunkt.

## **2.2 Kort om genomförande av sanktionsväxlingen**

Regeringen beslutade i april 2011 att tillsätta en särskild utredare som bland annat fick i uppdrag att analysera om det gick att vara återhållsammare med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten. Utredaren skulle också undersöka hur detta i så fall kunde uppnås och peka ut lämpliga områden som kunde sanktionsregleras. Utredaren lämnade sin rapport Vad bör straffas? (SOU 2013:38) i juni 2013. I rapporten gjordes bedömningen att yrkestrafikområdet lämpade sig för sanktionsväxling och utredaren konstaterade att sanktionsavgifter som styrmedel borde ha möjlighet till bättre genomslagskraft än straff. Vidare fann utredaren att sanktionsväxling från straff till avgift därför generellt borde övervägas, helt eller delvis, för yrkestrafikförfattningarna.

I maj 2013 beslutade regeringen att ge Transportstyrelsen uppdraget att redovisa fördjupade analyser inom regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg.<sup>1</sup> Transportstyrelsen redovisade uppdraget den 25 februari 2014.<sup>2</sup> Transportstyrelsen föreslog bland annat bestämmelser om sanktionsavgift för olaga cabotagetransporter.

Regeringen överlämnar propositionen Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg (2013/14:234) till riksdagen den 22 maj 2014. I propositionen föreslogs att regeringen skulle bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg enligt godsförordningen. Förslaget innebar att en överträdelse av bestämmelserna skulle leda till sanktionsavgift i stället för, som tidigare, böter.

Skälen för regeringens förslag var bland annat att det visat sig finnas svårigheter med att verkställa nuvarande påföljd i form av böter. Huvudsyftet med sanktionsväxlingen skulle vara att öka regelefterlevnaden hos yrkestrafiken på väg och på så sätt uppnå en rättvisare och effektivare konkurrens inom godstransportbranschen. Ett ytterligare skäl som angavs i

---

<sup>1</sup> Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg (N2013/2816/TE).

<sup>2</sup> Uppdrag att redovisa fördjupade analyser om regelefterlevnaden inom yrkestrafiken på väg (TSV 2013-2006); 2. Konkurrensvillkor/cabotagetransporter, Delredovisning av regeringsuppdrag N2013/2816/TE.

propositionen var att sanktionsavgift anses vara ett effektivt styrmedel mot överträdelser som begås i näringsverksamhet.<sup>3</sup>

Efter riksdagsbehandling beslutades sanktionsavgiften för överträdelse av artikel 8 i godsförordningen till 40 000 kronor. De nya reglerna infördes i SFS 1998:786 och började gälla den 1 januari 2015.

I och med sanktionsväxlingen fick Polismyndigheten det administrativt enklare att rapportera de transportföretag som överträder cabotageregulverket. Detta dels på grund av att bevisbördan övergick från polis och åklagare till det transportföretag som blev rapporterat, dels på grund av att ett förskott på sanktionsavgiften kunde beslutas även av en bilinspektör.

När hindrandelagen ändrades den 1 juli 2015 tillkom även möjligheten att låsa fast fordonet, dvs. klampa fordonet, eller omhänderta viss egendom till dess att förskottsavgiften var betald. Denna möjlighet gäller dock i maximalt 24 timmar från beslutet.

Sanktionsväxlingen innebar att den större delen av utredningen som gäller själva transporten flyttades från Polis- och Åklagarmyndigheten till Transportstyrelsen. Transportstyrelsens uppgift är att pröva Polismyndighetens förskottsbeslut och att besluta om ett företag ska påföras sanktionsavgift.

## **2.3 Statistik**

Syftet med att redovisa antalet transporter och kontroller är att ge en indikation om hur stor andel av det totala antalet transporter som utgörs av cabotagetransporter. Utifrån olika mätningar som vi redovisar nedan uppgår antalet cabotagetransporter uppskattningsvis till 1–4 procent av det totala antalet vägtransporter i Sverige. Det kan framhållas att antalet utländska lastbilar totalt gör cirka 2,1 miljoner körningar till, från eller inom Sverige. Av dessa omkring 2,1 miljoner körningar har cirka 639 000 start- och slutort i Sverige.

### **2.3.1 Andelen utländska inrikestransporter i Sverige**

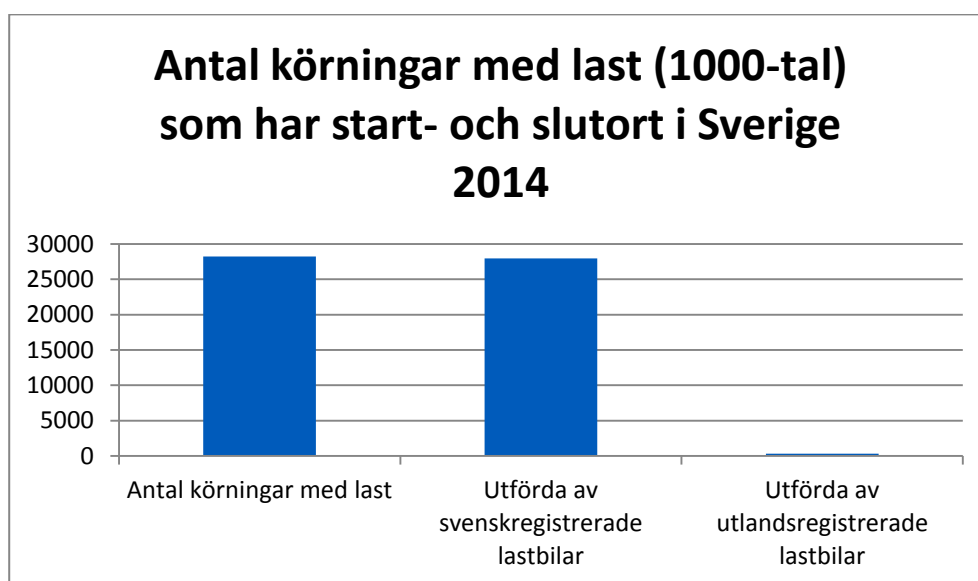
För att få en uppfattning om hur stor omfattning de utländska transportererna med startort och slutort i Sverige utgör har vi hämtat uppgifter i Trafikanalys rapport från december 2016.<sup>4</sup> Rapporten baseras på uppgifter om varustransporter på väg som Eurostat, EU:s statistikbyrå, har sammanställt. Uppgifterna är inrapporterade enligt den EU-förordning som

---

<sup>3</sup> Regeringens proposition 2013/14:234 Sanktionsavgift för överträdelse av bestämmelserna om cabotagetransport på väg, s. 9.

<sup>4</sup> Utländska lastbilstransporter i Sverige 2013–2014 Statistik 2016:35, s. 21.

reglerar medlemsstaternas statistikinsamling. I denna rapport presenteras statistik på antalet godstransporter som utförts med en utlandsregistrerad lastbil, med start- och slutort i Sverige. Trafikanalys har i rapporten redovisat dessa transporter som cabotagetransporter. I statistiken omfattas både cabotagetransporter och en inledande eller avslutande vägdel i en kombinerad transport<sup>5</sup> som utförs av en utländsk transportör. Enligt Trafikanalys är det inte så stor variation på denna statistik från år till år – en rapport utkommer därför enbart vartannat år.



*Bilden visar antal godstransporter med start- och slutort i Sverige.*

Under 2014 genomfördes totalt 28 234 000 körningar med last i Sverige med tunga lastbilar. Under samma år utfördes cirka 639 000 transporter av utlandsregistrerade lastbilar med start och slutort i Sverige. Av dessa innehöll 47 procent last, dvs. cirka 299 000 transporter. Statistiken innehåller bara utlandsregistrerade lastbilar från medlemsstater inom EU/EES med ett fåtal undantag (för 2014 saknas Liechtenstein och Italien). Utifrån denna jämförelse kan vi få en uppfattning om omfattningen av godstransporter som utförs med en utlandsregistrerad lastbil och har start- och slutort i Sverige. Enligt Trafikanalys utgör utländska lastbilars marknadsandel av inrikestransporterna i Sverige cirka 1,1 procent för 2014.

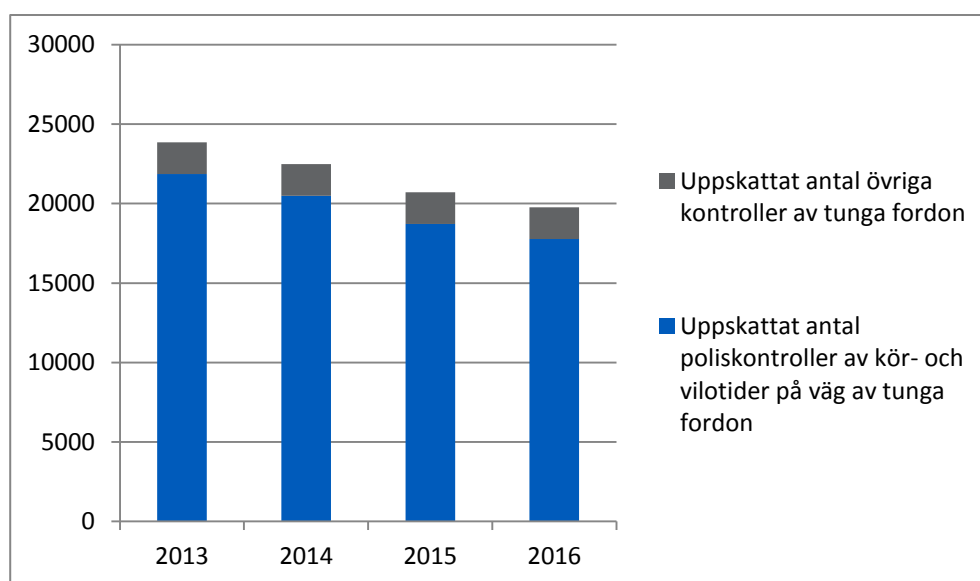
Trafikanalys skattningar visar att de utländska lastbilarnas verksamhet i Sverige har ökat något under åren 2012–2014 samtidigt som det inte skett någon större förändring i de svenskregistrerade lastbilarnas omfattning. Trafikanalys har ännu inte sammanställt statistik som visar uppgifter efter 2014.

<sup>5</sup> I fråga om kombinerade transporter hänvisas till deluppdrag 5 i detta utredningsuppdrag.

Transportstyrelsen vill fästa uppmärksamhet på att de uppgifter som Eurostat och Trafikanalys bygger sin statistik på baseras på uppgifter från medlemsstaterna. Uppgifterna bygger bland annat på enkätundersökningar där transportföretag lämnar uppgifter om sin verksamhet, vilket medför att felkällor kan föreligga i statistiken. Det är inte heller möjligt att få fram renodlad statistik enbart för cabotagetransporter, eftersom den del av en kombinerad transport som utförs i Sverige ingår i statistiken.

### 2.3.2 Antal poliskontroller på väg

Enligt UC Mitt förs ingen statistik över antalet kontroller som årligen utförs av tunga lastbilar. En uppskattning som UC Mitt gjort, där man utgått från de kontrollerade arbetsdagarna avseende kör- och vilotider, tyder dock på att antalet kontroller av tunga lastbilar ligger på cirka 18 000 (2016).<sup>6</sup> Dock tillkommer ett antal kontroller av tunga fordon där polisen inte kontrollerar kör- och vilotider av olika anledningar. Dessa kontroller uppskattas till ungefär 2 000 per år.



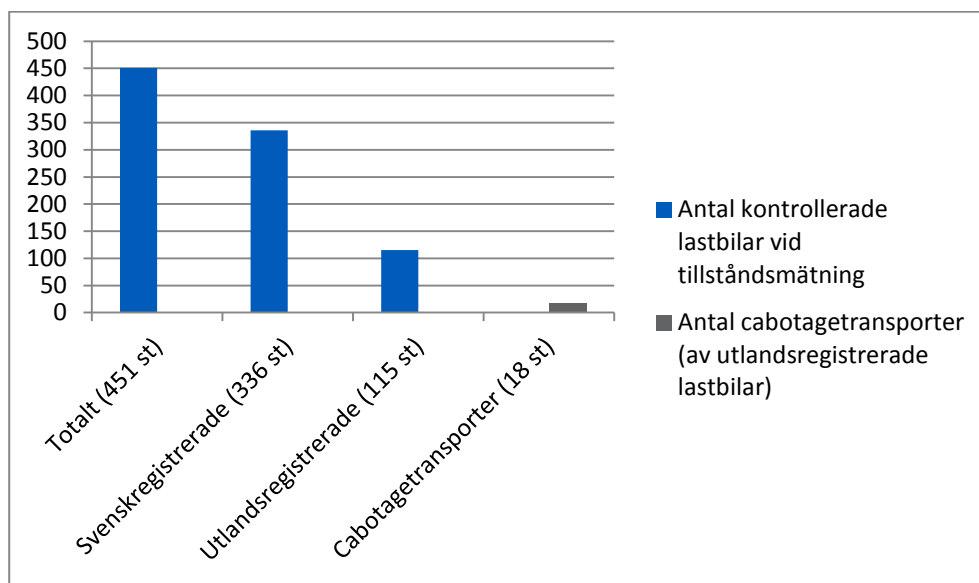
*Bilden visar en uppskattning av antalet genomförda poliskontroller av tunga fordon på väg över tid.*

Det finns inga uppgifter hos Polismyndigheten om hur många av uppgivna kontroller som avser cabotagetransporter eller kombinerade transporter.

För att få en uppfattning om hur många av de genomförda poliskontrollerna av tunga lastbilar som skulle kunna gälla cabotagetransporter har vi gjort en

<sup>6</sup> Enligt mejlkonversation med UC Mitt den 15 februari 2017.

jämförelse med fördelningen vid senaste tillståndsmätningen<sup>7</sup>. Tillståndsmätningen genomförs regelbundet med cirka tre års intervall. Utifrån denna mätning kan vi få en uppfattning om vilken procentuell fördelning det är mellan kontroll av svenska och utländska lastbilar. Vid den senaste tillståndsmätningen från 2015 utfördes totalt 451 kontroller, varav 18 var cabotagetransporter (3,9 procent).



Bilden visar fördelning av kontrollerade lastbilar vid tillståndsmätning 2015.

Utifrån den procentuella fördelningen av utförda kontroller i tillståndsmätningen, dvs. 3,9 procent avser kontroller av cabotagetransporter, kan en uppskattning vara att det utförs 700–800 kontroller av cabotagetransporter på väg i Sverige årligen.

### 2.3.3 Antalet rapporterade olaga cabotagetransporter före sanktionsväxlingen

Transportstyrelsen har inte fått statistik från Polismyndigheten avseende inrapporterade brott mot reglerna om cabotagetransporter för 2013 och 2014 (Polismyndighetens system är inte sökbart på brottsrubricering). Till Polismyndighetens system rapporteras yrkestrafikbrott in under två olika brottskoder: *övriga trafikbrott med fängelse i straffskalan* (brottskod 3161) och *övriga vägtrafikbrott mot trafikförordningen, fordonsförordningen m.fl. där endast böter ingår i straffskalan* (brottskod 3171). Ett antal olika brottstyper ingår således i varje brottskod.

<sup>7</sup> Regelefterlevnad inom yrkestrafik på väg - Tillståndsmätning 2015.

På grund av att statistik inte har kunnat inhämtas från Polismyndigheten har vi i samband med djupintervjuer diskuterat med personal från samtliga polisregioner för att få en uppskattning om antal ärenden som gäller olaga cabotage för 2013 och 2014. Av denna information kan det slutas att omkring 5–10 ärenden per år i Sverige skulle kunna relateras till olagliga cabotagetransporter.

#### 2.3.4 Antalet inrapporterade sanktionsärenden avseende cabotagetransporter till Transportstyrelsen

Under 2015 rapporterades det in 72 ärenden gällande sanktionsavgift. Motsvarande siffra för 2016 var 53 ärenden.

Vi kan således notera en minskning av antalet ärenden från år 2015 till år 2016. Under första kvartalet 2017 har det rapporterats in 5 ärenden.

### 2.4 Myndigheternas tolkning av sanktionsväxlingen

Både Polismyndigheten och Transportstyrelsen insåg i ett tidigt skede att det behövdes riktlinjer till stöd för genomförandet av kontrollerna, eftersom det förelåg flera olika tolkningsmöjligheter beträffande när sanktionsavgift ska påföras.

Polismyndigheten insåg även att beslut om förskott på sanktionsavgift och senare även åtgärder vid hindrande av fortsatt färd ställde nya krav på myndigheten. Transportstyrelsen noterade i sin verksamhet att inkomna ärenden innehöll stor variation avseende den rättsliga grund som en sanktionsavgift baserades på. I vissa fall kunde det röra sig om nationella inrikestransporter där transportören befunnit sig i Sverige i upp till tre månader och då utfört ett stort antal transporter. I andra fall kunde det röra sig om enbart avsaknad av en inkommande internationell godstransport eller att det saknades vissa uppgifter i frakthandlingarna.

Polismyndigheten och Transportstyrelsen tillsatte arbetsgrupper där respektive myndighet utredde och kom till en slutsats var för sig om vad som omfattades av sanktionsväxlingen.

#### 2.4.1 Polismyndigheten

Polismyndigheten presenterade sin vägledning i *Polismyndighetens riktlinjer för handläggning av vissa yrkestrafikfrågor*<sup>8</sup> som beslutades den 9 maj 2016.

Polismyndigheten kom i sin vägledning bland annat fram till följande:

- Regelverket är svårtolkat och komplext.

---

<sup>8</sup> Polismyndighetens riktlinjer för handläggning av vissa yrkestrafikfrågor PM 2016:18.



- Om det vid kontrolltillfället finns tydliga tecken på att företaget inte utför transporter tillfälligt, ska rapportering ske för olaga yrkesmässig trafik.
- Detsamma som i ovanstående punkt om det framkommer tydliga tecken på att företaget är etablerat i Sverige.
- Om det inte framkommer något i samband med vägkontrollen som tyder på att ett utländskt transportföretag bedriver nationella transporter på ett kontinuerligt sätt, bör dessa bedömas som tillfälliga och vara föremål för sanktionsavgift. Detta bör även gälla om transporter är förhållandevis många till antalet.
- Om förutsättningarna för kombinerad trafik inte uppfylls, ska reglerna om cabotagetransport tillämpas vid kontroll.

#### 2.4.2 Transportstyrelsen

Transportstyrelsen beslutade den 12 oktober 2016 *Vägledning vid tolkning av bestämmelserna om cabotagetransporter och kombinerade transporter*<sup>9</sup>.

- För att sanktionsavgift ska kunna påföras i enlighet med bestämmelserna i SFS 1998:786 krävs enligt Transportstyrelsens uppfattning följande:
  - Transportföretaget har rätt att utföra cabotagetransporter, dvs. transportföretaget har gemenskapstillstånd och, när det behövs, även förartillstånd.
  - Cabotagetransporterna har föregåtts av en inkommande internationell godstransport.
  - Transporterna är av tillfällig karaktär, dvs. godstransporterna överstiger inte både antalet tillåtna transporter (tre) och dagar (sju).
- De ovan nämnda förutsättningarna måste föreligga för att Transportstyrelsen ska kunna påföra sanktionsavgift. Om kriterierna inte uppfylls, ska transporten bedömas som en nationell transport i enhetlighet med (EG) 1071/2009 med kompletterande bestämmelser i yrkestrafiklagen (2012:210) och yrkestrafikförordningen (2012:237).
- Om de ovan nämnda förutsättningarna är uppfyllda, kan sanktionsavgift påföras och det bör vara i följande fall:

---

<sup>9</sup> Vägledning vid tolkning av bestämmelserna om cabotagetransporter och kombinerade transporter TSG 2016-2994.

- Fler än tre cabotagetransporter har utförts inom sju dagar.
- Högst tre cabotagetransporter har utförts under fler än sju dagar.
- Bevismaterialet enligt artikel 8.3 i godsförordningen är inte i sin ordning eller saknas.

Transportstyrelsen fann även att om kombibestämmelserna inte följs ska transporten bedömas utifrån bestämmelserna om cabotagetransporter.

#### 2.4.3 Skillnader mellan Polismyndighetens och Transportstyrelsens vägledningar

Vid ett möte mellan Polismyndigheten och Transportstyrelsen<sup>10</sup> gjordes en jämförelse mellan myndigheternas vägledande tolkningar. I stort sett kunde det vid mötet konstateras att tolkningarna i stora delar överensstämde men att det fanns några undantag.

Polismyndighetens vägledande tolkning medför att ett större antal ärenden kan påföras sanktionsavgift jämfört med Transportstyrelsens vägledande tolkning. Polismyndighetens vägledning innebär att antalet utförda nationella transporter kan vara förhållandevis många till antalet och ändå omfattas av cabotagereguleringen. Polismyndigheten skriver i sin tolkning att så länge bedömningen kan göras att det utländska transportföretaget inte bedriver transporter på ett kontinuerligt sätt, ska inte transporter bedömas som olaga yrkesmässig trafik. Polismyndigheten anser att den rapporterade kontrolltjänstemannen ska göra gränsdragningen och göra en bedömning från fall till fall beroende på vilka omständigheter som föreligger.

Transportstyrelsen har – i syfte att få till en tydligare tolkning – ansett att de nationella transporter inte längre är av tillfällig natur om de överstiger både antalet tillåtna transporter och dagar.

Polismyndigheten har i sin vägledning inte ställt upp något krav på att en grundförutsättning för att utföra cabotagetransporter är att cabotagetransporterna föregås av en inkommande internationell godstransport. Transportstyrelsen uppställer däremot en sådan inkommande transport som en grundförutsättning för att cabotagereguleringen ska bli tillämpligt. Även denna skillnad medför att Polismyndighetens tolkning av vilka nationella transporter som kan påföras sanktionsavgift blir vidare än Transportstyrelsens tolkning.

---

<sup>10</sup> Mötet hölls den 5 september 2016 i Polishuset, Stockholm.

#### 2.4.4 Åklagarmyndigheten

Det har tidigare funnits en rättspromemoria från Åklagarmyndigheten<sup>11</sup> som dock inte längre är aktuell. Rättspromemorian tas därför inte upp i denna delrapport.

### 2.5 Regeringens förslag till ändring SFS 1998:786

Regeringen har den 28 februari 2017 beslutat om remiss N2017/01592/MRT. Remissen innehåller förslag till mer ändamålsenliga ansvarsregler vid överträdelser av bestämmelserna om cabotagetransporter på väg. I remissen föreslås att 5 a § SFS 1998:786 ska ändras till följande lydelse:

*Sanktionsavgift ska påföras det transportföretag som innehar ett gemenskapstillstånd och som utför godstransporter i strid med artikel 8 i förordning (EG) nr 1072/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013.*

Nuvarande lydelse av 5 a § i SFS 1998:786 är:

*Sanktionsavgift ska påföras det transportföretag som utför cabotagetransporter i strid med artikel 8 i förordning (EG) nr 1072/2009, i lydelsen enligt rådets förordning (EU) nr 517/2013.*

Regeringen anför att bestämmelsen i sin kommande lydelse inte kräver att de godstransporter som utförs i strid med artikel 8 i godsförordningen samtidigt ska falla under definitionen av cabotagetransporter som finns i nämnda EU-förordning. Huvudvillkoret att transportföretaget ska inneha ett gemenskapstillstånd måste dock fortfarande vara uppfyllt för att en sanktionsavgift ska kunna påföras. Regeringen konstaterar att i det fall ett sådant tillstånd saknas ska – ifråga om en internationell transport – i stället bötesbestämmelsen i 4 § 2 SFS 1998:786 tillämpas, eller – om den internationella transporten avslutats eller om transporten inte föregåtts av någon internationell transport – bedömas i förhållande till straffbestämmelsen i 5 kap. 1 § yrkestrafiklagen (2012:210). Vidare finner regeringen att bestämmelsen om olaga yrkesmässig trafik i yrkestrafiklagen ska tillämpas om transportföretaget innehar erforderliga tillstånd men utför transporter som överskrider gränsvärdena i artikel 8.2 i godsförordningen i sådan utsträckning att verksamheten i Sverige får betecknas som regelmässig, dvs. vara av kontinuerlig art.

---

<sup>11</sup> RättsPM 2010:8, Utvecklingscentrum Malmö, december 2010.

## 2.6 Djupintervjuer med polis

### 2.6.1 Allmänt om polisens kontroller

Trafikpolisen består normalt av både poliser och bilinspektörer.<sup>12</sup> En bilinspektör har inte samma befogenheter till tvångsmedel som en polisman. I dagsläget får en bilinspektör inte skriva ut ordningsbot eller vidta åtgärder för att hindra fortsatt färd av ett fordon. Kontroller av farligt gods får inte utföras av bilinspektörer utan enbart av poliser med särskild utbildning.

En kontroll av ett tungt fordon innefattar flera olika delmoment om man ska utföra en fullständig kontroll. Det är däremot inte alltid som kontrolltjänstemannen har utrustning med sig för att kontrollera alla dessa moment. I många fall görs i stället en begränsad kontroll, vilket kan bero på olika orsaker som exempelvis plats, utrustning, tidsåtgång, väderlek, specialistutbildning och intresse eller erfarenhet hos den kontrolltjänsteman som utför kontrollen. När polisen stoppar ett tungt fordon för kontroll gör de först ett utandningsprov och kontrollerar körkort. Vid samtal med föraren konstateras när denne senast blev kontrollerad och vad lasten består av samt i vilket skick fordonet är och andra indikationer som föranleder ytterligare kontroll. Utifrån inhämtad information görs en bedömning av vad den fortsatta kontrollen ska innefatta.

Ofta har den så kallade tunga gruppen<sup>13</sup> med sig utbildad personal (speciellt utbildad polis, bilinspektör eller tekniker) som har rätt att genomföra en flygande inspektion<sup>14</sup>. En kontroll görs bland annat i syfte att se om det finns några brister sedan den senaste besiktningen och om dessa är åtgärdade. Om något fordon har brister upprättas en rapport vägkontroll<sup>15</sup>. Utifrån detta protokoll bedömer en polisman på plats om föraren eller ägaren ska bötfällas på grund av fordonsbristerna. Om bristerna är så allvarliga att fordonet inte kan användas utan fara för trafiksäkerheten, utfärdas körförbud. I detta skede gör polismannen även en bedömning om klampning är aktuell eller inte. I samband med kontrollen undersöks om fordonet är tillståndspliktigt och en kontroll görs mot vägtrafikregistret för att se om fordonet är kopplat till ett trafiktillstånd. Kontrolltjänstemannen undersöker även om skatter och avgifter är betalda.

Om fordonet är lastat kontrolleras lastsäkring av godset. I de fall lasten innehåller farligt gods görs en separat kontroll över detta, vilket

---

<sup>12</sup> En bilinspektör är anställd av polisen som expert främst på fordon och fordons utrustning. De har rätt att stoppa och kontrollera förare och får dessutom utföra alkoholutandningsprov.

<sup>13</sup> ”Tung grupp” är inom Polismyndigheten en benämning på de som arbetar med huvudinriktning mot tung trafik och yrkesmässig trafik.

<sup>14</sup> En flygande inspektion är en kontroll av ett fordon som kan ske i olika syften, bland annat att kontrollera att fordonets skick inte försämrats i otillåten grad.

<sup>15</sup> Ett ”besiktningprotokoll” över fordonets brister samt beslut om åtgärd.

dokumenteras på en särskild blankett. Oftast görs också en kontroll av kör- och vilotider där kontrolltjänstemannen läser in uppgifter från förarens förarkort i ett analysprogram. I detta analysprogram läser man även ut data från färdskrivaren. Om det uppdragas att föraren har begått brott mot kör- och vilotidslagstiftningen i ett annat land, ska en sanktionsavgift tas ut. När kör- och vilotidskontrollen är genomförd får föraren med sig ett bevis på det i form av ett formulär, ”Road Side Check form”. Detta dokument är ett bevis om att kontroll utförts och vilka åtgärder som vidtagits.

Om misstanke uppkommer om att fordonet är för tungt lastat genomförs en vägning som kan ske antingen med stationära fordonsvågar eller med polisens portabla fordonsvågar. Utifrån dessa kontroller fattas beslut om det är något som ska bötfällas. Om fordonet har så mycket last att en överlastavgift ska utgå, skickas en rapport till Transportstyrelsen för påförande av överlastavgift. De flesta överträdelser kan rapporteras via ordningsbot eller genom upprättande av en polisrapport.

När polisen kontrollerar ett utländskt fordon tillkommer ytterligare uppgifter att kontrollera. Först måste kontrolltjänstemannen konstatera vilken typ av transport som utförs. Detta är viktigt eftersom det är transporten som sådan som styr vad föraren måste visa upp på plats för kontrolltjänstemannen.

- Är det en internationell transport med start- och slutort i olika länder?
- Är det en kombinerad transport med de förutsättningar som regleras i yrkestrafikförordningen (2012:237)?
- Är det en cabotagetransport med de förutsättningar som regleras i godsförordningen?
- Är det en nationell transport som kräver ett svenskt yrkestrafiktillstånd?
- Är det en undantagen transport?

När det konstaterats vilken typ av transport som utförs, behövs kunskap om vad som ska göras ifall villkoren överskrids i det regelverk som styr transporten. Det är en mängd följdfrågor som måste ställas på ett annat språk. Exempel på följdfrågor är om det finns gemenskapstillstånd, förartillstånd, om en inkommande internationell godstransport till Sverige har utförts, och om så är fallet – när var den till fullo avlastad, hur många dagar har det gått sedan den avlastades, hur många inrikestransporter har utförts sedan avlastningen, är transporten av tillfällig karaktär, finns bevismaterial, osv.

Polisen gör en bedömning utifrån vad som framkommer och beslutar vilken åtgärd som ska vidtas. Om något inte stämmer, kan det bli fråga om olaga yrkesmässig trafik eller en cabotagetransport i strid med artikel 8 i

godsförordningen. Denna bedömning är ofta svår att göra. Här finns olika tolkningsmöjligheter, vilket i sin tur medför att en transport riskerar att rapporteras på olika sätt i olika delar av Sverige.

### 2.6.2 Genomförande av intervjuerna

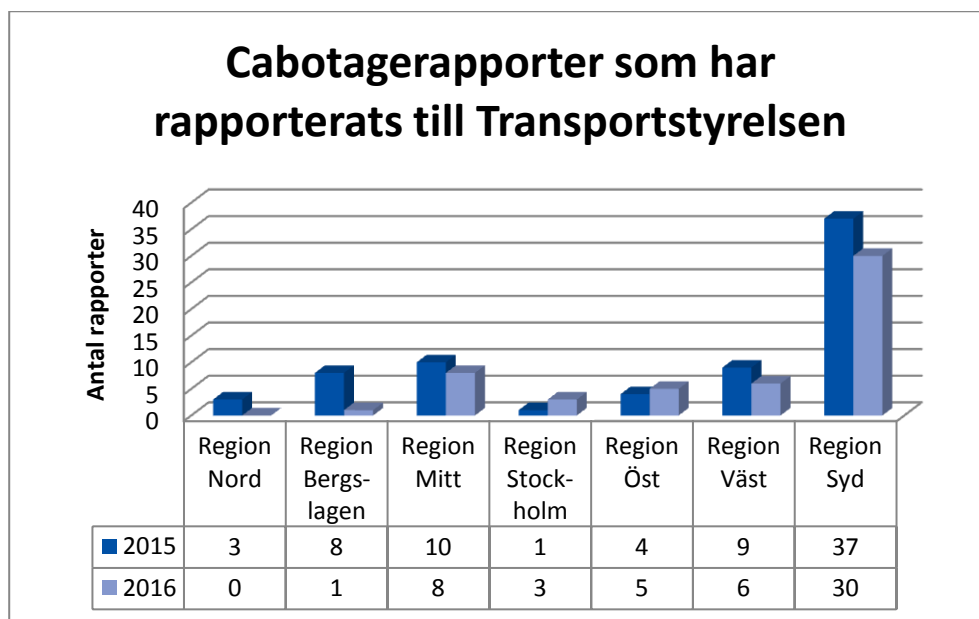
Vi har valt att genomföra intervjuer av en gruppchef på trafikenheten eller motsvarande vid varje polisregion. Det är de som i praktiken styr hur kontrollerna av yrkestrafik på väg genomförs. I de fall där gruppchefen inte haft kännedom om kontrollerna av cabotagetransporter och kombinerade transporter har vi intervjuat andra poliser eller bilinspektörer som arbetar med att kontrollera dessa transporter i sitt polisområde. Gruppchefen har dock alltid sett svaren i efterhand.

### 2.6.3 Vad har framkommit i intervjuerna?

Samtliga regioner tycker att sanktionsväxlingen har varit positiv, framför allt är det bra att cabotagetransporter har lyfts högre upp på polisens agenda. Arbetet med cabotagetransporter har tidigare uppfattas som problematiska och svåra att lagföra.

Sanktionsväxlingen har för polisen inneburit ett effektivare sätt att rapportera de cabotagetransporter som inte följer artikel 8 i godsförordningen. Dessutom innebär den omvända bevisbördan (att bevisbördan ligger hos företaget att visa att de gjort rätt) mindre arbete för polisen. Intervjuade gruppchefer inom polisen upplever att det nu händer något med de ärenden som rapporteras – tidigare blev rapporterade ärenden ofta nedlagda av olika anledningar under handläggningens gång. Eftersom ett förskott på sanktionsavgiften som regel tas ut, innan avgiften slutligen påförs, uppnås ett direkt resultat mot den som har begått överträdelsen.

Vidare beskriver polisen att det är stora skillnader över landet och att problemen med cabotagetransporter inte är lika stora överallt. I nedanstående tabell redovisas inrapporterade ärenden till Transportstyrelsen. Noterbart är att över 50 procent av de inrapporterade ärendena kommer från region syd. Om vi dessutom lägger till regionerna väst och mitt kommer vi upp i över 75 procent av de inrapporterade ärendena kring överträdelser av cabotageregelverket.



*Bilden visar fördelningen av antal rapporter från Polismyndigheten till Transportstyrelsen, fördelade på regioner och årtal.*

Många polisregioner upplever att de utländska företag som polisen kontrollerar sköter sig. Däremot beskriver de en risk med att transportföretagen kan utnyttja regelverket genom att endast visa upp de senaste fraktsedlarna och att de inte redovisar alla transporter som har utförts sedan den senaste inkommande internationella transporten.

Det upplevs också svårt att veta vad det är för transport som utförs i samband med kontrolltillfället. Det här är ett problem eftersom de olika transporterna internationell transport, nationell transport, kombinerad transport eller cabotagetransport kräver olika former av dokumentation. Det framgår tydligt i våra intervjuer att kontrollerna av cabotagetransporter upplevs som komplicerade. Otydliga riktlinjer kan leda till att kontrollerande polisman inte väljer att rapportera. Eftersom intern utbildning har saknats, är det ofta den enskilde polismannens initiativ som avgör om denne vill rapportera överträdelser mot cabotagereguleringen. Det framkom under intervjuerna förslag på att införa en differentiering av sanktionsavgiftens storlek, där mindre överträdelser så som enbart avsaknad av registreringsnummer på en frakthandling skulle kunna ha en lägre avgift än 40 000 kronor (som uppfattas som oproportionerligt hög).

Det beskrivs som olyckligt att regelverket tolkas på olika sätt av olika myndigheter – flera av regionerna kände vid intervjuerna inte till att Polismyndighetens riktlinjer var fastställda, vilket leder till osäkerhet inom polisen kring hur överträdelserna ska rapporteras.

Flera regioner beskriver att det är problematiskt att Åklagarmyndigheten inte driver frågor inom yrkestrafiken till åtal. Trots de problem som finns kring en komplicerad lagstiftning framgår det ändå att man inom polisen tycker att fler områden borde vara möjliga att sanktionsväxla för att få effektivare myndighetsutövning, exempelvis nämns kombinerade transporter, beställansvar och olaga yrkesmässig trafik. I vår intervju med region väst uttrycks en farhåga att sanktionsväxling av allt eller stora delar av yrkestrafiken kan innebära en för stor avkriminalisering. Andra beskriver att det känns tveksamt om polisen ska driva in avgifter för andra myndigheters räkning. Det framkom även synpunkter på att sanktionsavgiften borde kunna påverka ett företags yrkestrafiktillstånd.

Trots att våra intervjuer var inriktade mot sanktionsväxlingen är de vanligaste åsikterna som kommer fram i våra intervjuer följande:

- Kontroller av cabotage prioriteras inte så högt, eftersom det saknas kvantitativa mål för antalet kontroller. Polismyndigheten väljer dessutom aktivt att arbeta riskbaserat mot andra typer av kontroller för att främja trafiksäkerheten.
- Det är få poliser som har kunskap om alla områden när det kommer till tung trafik. De flesta regioner nämner att det finns brist på poliser inom tung yrkestrafik, dels på grund av pensionsavgångar och uppsägningar, dels på grund av att poliser som är utbildade inom yrkestrafik får arbeta med andra områden.

## **2.7 Djupintervju med Tullverket**

En intervju med sakkunnig på Tullverket har genomförts. Det visar sig att Tullverket inte använt sig av sanktionsväxlingen vid något enda tillfälle. Cabotagetransporter kan kontrolleras vid två tillfällen:

- i samband med punktskattekontroller av trafik på väg
- vid kontroll av kombinerade transporter som står uppställda i hamnen.

Om Tullverket misstänker överträdelse av cabotagereguleringen, hindrar de fortsatt färd och sedan tillkallas Polismyndigheten för vidare rapportering av överträdelser.

Tullverket har framfört att de förhoppningsvis kommer att göra extrainsatser under år 2017. Ett problem som Tullverket beskriver är att de i nuläget inte har några möjligheter att kontrollera färdskrivardata. De kontroller som sker görs i dag enbart av CMR-handlingar (fraktsedlar), vilka oftast är i sin ordning. Känslan är att det bland personalen finns en osäkerhet att



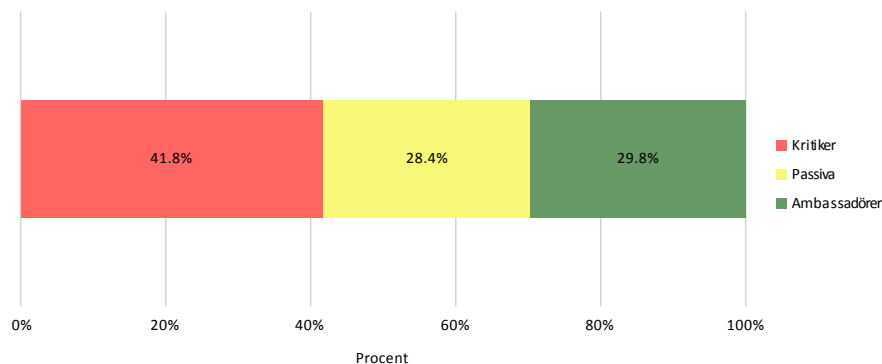
rapportera och att man trots utbildningsinsatser har svårt att få grepp om regelverket. Inte heller Tullverket har några kvantitativa mål för sina kontroller av cabotage transporter.

## 2.8 Intervjuer med branschföreträdare samt marknadsundersökning

Vi har i vårt arbete intervjuat representanter från Sveriges Åkeriföretag (SÅ), Svenska transportindustriförbundet (STIF), Transportarbetareförbundet (transport) och DB Schenker Sverige (speditör). Dessutom har vi genom SÅ skickat ut en marknadsundersökning till 1 209 fjärråkare, med frågor kring sanktionsväxling och lagen om hindrande av fortsatt färd. Av dessa svarade 231 åkerier på enkäten.

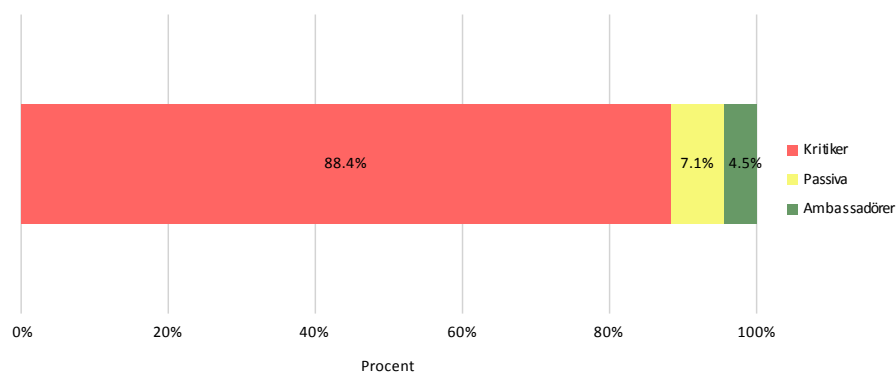
I den marknadsundersökning som vi har skickat ut med hjälp av SÅ för att nå ut till de svenska företag som utför fjärrtransporter kan vi se att cirka 40 procent av de svenska företag som har svarat på enkäten var kritiska till sanktionsväxlingen i samband med att den genomfördes i januari 2015. När svaren lämnades i november 2016 visar det sig att nästan 90 procent anser att sanktionsväxlingen inte har gett önskat resultat.

### Hur var förväntningarna från ditt företag på ändringen från böter för överträdelse av cabotagebestämmelserna till sanktionsavgift?



*Bilden visar företagens förväntning på sanktionsväxlingen innan den trädde i kraft i januari 2015.*

### Hur har förväntningarna från ditt företag på ändringen från böter för överträdelse av cabotagebestämmelserna till sanktionsavgift infriats?



*Bilden visar företagens syn på hur sanktionsväxlingen har fungerat, vid tiden för vår marknadsundersökning (november 2016).*

Även våra intervjuer med branschföreträdare visar att de inte ser själva sanktionsväxlingen som en lösning på problem som finns inom transportsektorn. Samtliga branschföreträdare anser att det finns för lite statistik att tillgå för att göra en utvärdering. Samtidigt uppger de att problemet med cabotage kan vara mindre än väntat. Fördelarna med sanktionsväxlingen uttrycks från SÅ och Transportarbetareförbundet som att förskottet är ett bra medel för att säkra pengarna av utländska transportörer och att de hoppas att de ärenden som har rapporterats faktiskt har gjort skillnad på regelefterlevnaden.

Den främsta kritiken som riktas mot sanktionsväxlingen är att det finns för många tolkningsmöjligheter i lagstiftningen. Det är viktigt för samtliga parter att förstå vad det är som har sanktionsväxlats. Svenska transportindustriförbundet (STIF) anser att polisen och Transportstyrelsen inte har tillräckliga instruktioner kring hur de ska arbeta och att de inte har tillräckliga kunskaper kring de olika regelverken. Detta innebär att de som stoppas runt om i landet blir bedömda på olika sätt. STIF anser även tillsammans med SÅ att Åklagarmyndigheten inte har tillräcklig kompetens inom yrkestrafikfrågor. DB Schenker anser att det tar för lång tid mellan beslut om förskott och slutligt beslut om påförande av sanktionsavgift, vilket leder till få överklaganden. STIF och DB Schenker förordar en återgång till bötesystemet och efterlyser rättspraxis för att få en tydlighet i de olika regelverken. Transportarbetareförbundet tycker däremot att man borde utreda fler områden att sanktionsväxla.

Samtliga intervjuade anser att det går att utnyttja regelverken på olika sätt, exempelvis är det svårt för kontrollerande myndighet att veta om de får se alla frakthandlingar och det är fullt möjligt att pendla mellan olika länder inom EU/EES för att få möjlighet att utföra ytterligare cabotagetransporter. Transportarbetareförbundet anser att detta leder till ett utnyttjande av billig arbetskraft.

De flesta intervjuade branschföreträdare ansåg att det sker för få kontroller på väg av yrkestrafik i Sverige. SÅ och Transportarbetareförbundet förespråkar bättre möjligheter att följa utlandsregistrerade fordon, antingen i form av registreringsskyldighet eller genom GPS-övervakning. Detta var även något som framkom genom kommentarer i marknadsundersökningen, där vi frågade fjärråkare vilka åtgärder som behövs för att hindra fusk gällande cabotage och kombinerade transporter.

## **2.9 Slutsatser av sanktionsväxling – cabotagetransporter**

Utifrån det som redovisades i de föregående avsnitten har vi kommit fram till följande.

### *Statistikuppgifterna*

Vi kan konstatera att det statistiska underlaget avseende antalet rapporterade överträdelser av cabotagereguleringen för 2013 och 2014 är mycket begränsat. Mot bakgrund av det intervjumaterial som inhämtats i deluppdraget är det dock möjligt att få en uppfattning om antalet rapporterade överträdelser. Genom intervjuerna har vi fått en uppfattning om att antalet rapporterade brott mot cabotagereguleringen varit begränsat, uppskattningsvis 5–10 stycken per år.

Efter genomförandet av sanktionsväxlingen kan det konstateras att inrapporterade ärenden till Transportstyrelsen om överträdelser mot cabotagereguleringen var 72 ärenden under 2015, respektive 53 ärenden under 2016 och 5 ärenden under första kvartalet 2017.

Ett konstaterande utifrån denna statistik är att fler ärenden har rapporterats. Konstaterandet bygger på en jämförelse mellan antalet rapporterade ärenden före sanktionsväxlingen och det antal som har inrapporterats efter växlingen. Som redan nämnts anser Transportstyrelsen att det inte går att analysera effekten utifrån detta konstaterande.

### *Omfattningen av utlandsregistrerade fordon i Sverige*

Vi har med hjälp av Trafikanalys rapporter fått en uppfattning om hur många utlandsregistrerade fordon som utför ”inrikestransporter” med start- och slutort i Sverige, antingen som cabotagetransporter eller som

kombinerade transporter. I rapporterna redovisas också hur många som utför internationella transporter, till eller från Sverige.

Utifrån de siffror som redovisats utgör cirka en tredjedel av transportererna ”inrikestransporter” med start- och slutort i Sverige. Vi har inga uppgifter på hur många av dessa transporter som utförs i enlighet med regelverket eller inte, eftersom den enda information som vi har kunnat tillgodogöra oss vad gäller regelefterlevnaden är antalet inrapporterade ärenden om sanktionsavgift till Transportstyrelsen och en uppskattning av antalet utförda poliskontroller av tung trafik. Rapporten har därmed inte kunnat läggas till grund för några analyser.

#### *Tillämpning av gällande bestämmelser*

I deluppdraget har det framkommit att berörda myndigheter inledningsvis efter sanktionsväxlingen har upplevt att regelverket för cabotagetransporter och vilka transporter som omfattas av sanktionsväxlingen varit komplicerat och svårtolkat. Särskilt definitionen av cabotagetransporter som tillfälliga transporter samt hur den inledande eller avslutande vägtransporten vid en kombinerad transport förhåller sig till cabotagetransporter har föranlett tolkningssvårigheter. Myndigheterna har därför tillsatt arbetsgrupper för att ta fram interna vägledningarna. En jämförelse mellan vägledningarna visar att dessa i stora delar kommit fram till samma ståndpunkter men att vissa vägledande tolkningar av regelverket skiljer sig åt. Kortfattat kan sägas att Polismyndighetens vägledning innebär att fler transporter ryms inom ramen för cabotagetransporter, medan Transportstyrelsens tolkning medför ett mindre utrymme att påföra sanktionsavgift. Att antalet beslutade ärenden under 2016 sjunkit något från 2015 beror troligen på Transportstyrelsens vägledning som beslutades under 2016.

Regeringens förslag till ny lydelse i 5 a § SFS 1998:786, som föreslås träda i kraft den 1 juli 2017, förtydligar med tillhörande promemoria, enligt Transportstyrelsens bedömning, vilka transporter som kan påföras sanktionsavgift. Vi bedömer att fler transportföretag kommer att kunna påföras sanktionsavgift i stället för att transporter anses utgöra olaga yrkesmässig trafik. Vi finner också att den föreslagna ändringen i förlängningen troligen kommer att medföra en ökning av antalet ärenden avseende sanktionsavgift jämfört med tiden innan Transportstyrelsens vägledning beslutades i oktober 2016. Detta förutsätter dock att polisen utför vägkontroller i samma utsträckning som i dag.

Ändringen i nämnda förordning kommer att innebära att vi på Transportstyrelsen behöver se över vår vägledning.

### *Intervjuer och marknadsundersökning*

Av intervjuerna med polisen kan det konstateras att polisen tycker att sanktionsväxlingen har varit positiv och inneburit ett mer effektivt sätt att rapportera cabotagetransporter som inte följer artikel 8 i godsförordningen. Det är noterbart att inrapporterade ärenden avseende sanktionsavgift skiljer sig markant mellan olika regioner i Sverige och att hela 50 procent av ärendena kommer från region syd. Anledningen till den stora skillnaden kan bero på flera orsaker, exempelvis att närheten till övriga Europa innebär fler cabotagetransporter eller att särskilda insatser gjorts av polisen i denna region.

I den genomförda marknadsundersökningen svarade 19 procent av de tillfrågade företagen. Utifrån undersökningen konstateras att cirka 40 procent av de svenska transportföretagen var kritiska till sanktionsväxlingen i samband med att den genomfördes. Vid tidpunkten för vår undersökning ansåg nästan 90 procent att sanktionsväxlingen inte gett önskat resultat.

Resultatet från intervjuer med branschföreträdare visar att dessa inte ser växlingen som en ensam lösning på de problem som finns inom transportsektorn. Flera branschföreträdare efterfrågar fler poliskontroller på väg samt bättre kontrollmöjligheter av utlandsregistrerade fordon. Transportstyrelsen kan ifrån marknadsundersökningen och intervjuerna med branschföreträdarna konstatera att flera av de förslag till lösningar som efterfrågas innebär att EU-reglerna måste ändras och förtydligas. Förslagen innebär också att ökade resurser till främst Polismyndigheten men också Åklagarmyndigheten behöver tillföras.

### *Gränsdragning mellan straff och administrativ avgift*

Det har framkommit i uppdraget att den tolkning som görs av vilken typ av transport det är fråga om har orsakat gränsdragningsproblem. Det är typen av transport som styr vilken sanktion som ska tillämpas. Det är olika typer av sanktioner för brottet olaga yrkesmässig trafik och överträdelse av cabotageregulverket. I den gällande lydelsen av vad som ska påföras sanktionsavgift är det inte tydligt vad som gäller och flera tolkningsmöjligheter finns. Genom förslaget till förändring av 5 a § SFS 1998:786, med tillhörande promemoria, avses att tydliggöra vilka överträdelser som ska påföras sanktionsavgift.

Transportstyrelsen ser positivt på regeringens förslag till ändring av 5 a § i SFS 1998:786. Vi anser att förslaget till ny lydelse i paragrafen, kompletterad med den föreslagna promemorian, medför att regelverket blir tydligare när en sanktionsavgift ska påföras. Med det nya förslaget finner vi att sanktionsavgift bör kunna påföras i väsentligt större utsträckning än tidigare.

Trots förtydligandet från regeringen kommer gränsdragningsproblem fortfarande att finnas i förhållande till brottet olaga yrkesmässig trafik. Denna gränsdragnings måste slutligen fastställas genom rättspraxis.

#### *Effekt på regelefterlevnad*

I proposition 2013/14:234 angav regeringen att huvudsyftet med sanktionsväxlingen skulle vara att öka regelefterlevnaden hos yrkestrafiken på väg och på så sätt uppnå en rättvisare och effektivare konkurrens inom godstransportbranschen.

Av den utredning som genomförts i deluppdraget är det mycket svårt att dra några generella slutsatser beträffande om regelefterlevnaden vid cabotagetransporter blivit bättre. Klart är i vart fall att antalet ärenden ökat från några få till cirka 70 stycken per år. Det kan även konstateras att sanktionsväxlingen (och det faktum att det blivit enklare för polisen att arbeta med dessa typer av ärenden) bidragit till att ärendetyper har kommit upp på agendan och att kunskapen hos berörda myndigheter ökat.

Regeringen anser att polisens arbete med cabotagetransporter är en viktig fråga. I sin budgetproposition för 2017<sup>16</sup> anger regeringen att den avser att ge Polismyndigheten i uppdrag att vidareutveckla sitt arbete med kontroller av cabotagetransporter för att motverka osund konkurrens i transportbranschen. Av Polismyndighetens anslag är 25 miljoner kronor per år 2017–2020 öronmärkta till en satsning för att motverka illegal cabotageverksamhet.

I stort kan man därför konstatera att sanktionsväxlingen troligen har varit effektiv som styrmedel och haft positiv effekt. Men för att dra slutsatser om regelefterlevnaden ökat på grund av växlingen, saknas underlag som exempelvis visar hur många kontroller som har utförts eller hur många som bötfälldes innan växlingen genomfördes.

#### *Om ytterligare sanktionsväxlingar inom yrkestrafikområdet*

Det pågår diskussioner kring ytterligare sanktionsväxlingar inom yrkestrafikområdet. En av de viktigaste förutsättningarna för att en sådan växling ska vara lyckad är att den regel som ska följas är tydlig och enkel att förstå. Den osäkerhet som i dag finns avseende hur bedömningar av cabotagetransporter och kombinerade transporter ska göras medför en rättsosäkerhet för transportören om vad som gäller. Om det föreslås ytterligare områden inom yrkestrafikområdet som ska sanktionsväxlas behöver den ansvariga myndigheten som påför sanktionsavgift få resurser för att klara av dessa nya uppgifter.

---

<sup>16</sup> Regeringens proposition 2016/17:1, s. 25.

## **3 Åtgärder vid hindrande av fortsatt färd**

### **3.1 Kort om hindrandelagen**

För att upprätthålla trafiksäkerheten och för att säkerställa betalning av vissa sanktionsavgifter har polisman och tulltjänsteman sedan en längre tid tillbaka möjlighet att enligt flera bestämmelser i sektorsregleringar hindra fortsatt färd. Hur det skulle säkerställas att förbudet följdes har dock inte varit reglerat i någon författning.

Eftersom det tidigare saknades stöd för polismannen och tulltjänstemannen att vidta tvångsåtgärder för att säkerställa ett beslut om hindrande av fortsatt färd, krävdes det att de fysiskt övervakade fordonet eller fordonståget under tiden som beslutet gällde. Detta var både kostsamt och tidskrävande och det saknades resurser för att genomföra övervakningen.<sup>17</sup> Polisens erfarenhet var att besluten efterlevdes i låg utsträckning och att det ofta hände att fordon som man hindrat åkte vidare strax efter att polisen lämnat kontrollplatsen.<sup>18</sup>

Med stöd av hindrandelagen som trädde i kraft den 1 mars 2015<sup>19</sup>, får en polisman eller en tulltjänsteman besluta att omhänderta fordonsnycklar, frakthandlingar och registreringsskyltar för att säkerställa att beslut om hindrande av fortsatt färd efterlevs.<sup>20</sup> Om det av särskilda skäl kan antas att ett sådant omhändertagande inte är tillräckligt eller om det i ett enskilt fall är lämpligare med kraftigare åtgärd än omhändertagande, får Polismyndigheten eller Tullverket besluta att fordonet eller fordonståget ska förses med en låsanordning (klampning).<sup>21</sup>

Åtgärder enligt hindrandelagen får vidtas för att säkerställa ett beslut om hindrande av fortsatt färd som skett för att:

- verkställa betalning av ett förskott på sanktionsavgift
- förhindra fortsatta överträdelser av yrkestrafiklagstiftningen
- förhindra fortsatt färd med fordon vars förare utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten

---

<sup>17</sup> Transportstyrelsens delredovisning av regeringsuppdrag N2013/2816/TE, Konsekvenserna av att införa en möjlighet för polisen att hindra fortsatt färd genom klampning av fordon, TSV 2016-2006, s. 41.

<sup>18</sup> Se vidare avsnitt 2.6 Djupintervjuer med polis.

<sup>19</sup> Den 1 juli 2015 ändrades lagen: det infördes en möjlighet att vidta åtgärder även när ett hindrande skett med stöd av 7 d § förordningen (1998:786) om internationella vägtransporter inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

<sup>20</sup> 2 § lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.

<sup>21</sup> 3 § lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.

- förhindra fortsatt färd med fordon som utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten

Dessa fyra områden är kopplade till de sektorsregleringar där grundbesluten om hindrande av fortsatt färd fattas. Hindrandelagen är därmed ett komplement till bestämmelserna i sektorsregleringarna.

En åtgärd som vidtas för att säkerställa hindrande av fortsatt färd med ett fordon som utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten får bestå så länge det finns skäl för åtgärden. Föraren eller fordonets registrerade ägare kan begära Polismyndighetens omprövning av beslutet och beslutet kan också överklagas till tingsrätten.

En åtgärd som vidtas för att säkerställa ett hindrande på någon annan av de ovan angivna grunderna än den som rör trafiksäkerheten får bestå i maximalt 24 timmar. Att åtgärden måste upphöra betyder dock inte att polismannens eller tulltjänstemannens ursprungliga beslut om hindrande av fortsatt färd upphör. En förare som väljer att lämna platsen trots ett meddelat förbud mot fortsatt färd kan komma att göra sig skyldig till brottet överträdelse av myndighets bud.<sup>22</sup>

Innan hindrandelagen trädde i kraft dokumenterades inte beslut om hindrande av fortsatt färd på ett sätt som var sökbart i polisens system. Efter ikraftträdandet ska Polismyndigheten och Tullverket föra protokoll över åtgärder enligt hindrandelagen. Åtgärderna diarieförs, vilket medför att dessa beslut blir möjliga att följa upp. Av protokollen ska det bland annat framgå på vilka grunder åtgärden har vidtagits och tidpunkten för beslutet.<sup>23</sup>

## **3.2 Överväganden kring tidsbegränsade åtgärder enligt hindrandelagen**

### **3.2.1 Regeringens proposition**

I propositionen<sup>24</sup> till hindrandelagen konstaterar regeringen att en åtgärds varaktighet påverkar bedömningen av proportionaliteten. Regeringen ansåg att det, bland annat med hänsyn till proportionalitetsprincipen, fanns skäl att begränsa den maximala tiden för åtgärder som vidtagits på vissa grunder. Så ansågs vara fallet när en åtgärd vidtagits på annan grund än för att säkerställa ett hindrandebeslut enligt sektorsregleringen av ett fordon som utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten. För sådana trafikfarliga fordon

---

<sup>22</sup> 17 kap 13 § brottsbalken.

<sup>23</sup> 19 § hindrandelagen.

<sup>24</sup> Regeringens proposition 2013/14:256 Åtgärder vid hindrande av fortsatt färd, den 11 september 2014, s. 41.



bedömdes inte en tidsbegränsning vara lämplig med hänsyn till faran för förare och medtrafikanter.<sup>25</sup>

*Skäl för begränsning av tid för åtgärd för att säkra betalning av sanktionsavgift*

Regeringen konstaterade att avgiftens storlek och åtgärdens varaktighet påverkar frågan om det är proportionerligt att vidta de föreslagna åtgärderna. Med beaktande av de aktuella avgifternas storlek och med en begränsning till maximalt 24 timmar fann regeringen proportionalitetskravet uppfyllt vid en sammantagen bedömning.<sup>26</sup> Regeringen påpekade att åtgärden har till syfte att framtvunga en betalning och den måste i och för sig vara kännbar för den enskilde, samtidigt som den inte får leda till orimliga konsekvenser för den som drabbas.<sup>27</sup> I propositionen framhålls även att kostnaderna för att stå stilla under 24 timmar torde motivera till betalning och syftet med åtgärden borde i de allra flesta fall uppnås inom den tiden.<sup>28</sup>

Beträffande tidsbegränsningen av en åtgärd för att hindra fortsatta överträdelser av yrkestrafiklagstiftningen konstaterade regeringen dels de höga kostnaderna för stillestånd som nämnts ovan, dels att de aktuella överträdelserna normalt bestraffas med böter. Detta gjorde att det inte kunde motiveras ur proportionalitetssynpunkt att låta åtgärderna bestå under längre tid än 24 timmar.<sup>29</sup>

När det gäller varaktigheten för åtgärd som vidtas för att hindra fortsatt färd med ett fordon vars förare utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten anförde regeringen att man i de allra flesta fall kan utgå från att en trött förare är utvilad senast inom ett dygn. Här gjorde regeringen jämförelser med motiven till regleringen i polislagen (1984:387) som gör det möjligt för polisen att tillfälligt omhänderta exempelvis fordonsnycklar för att avvärja rattfylleribrott.<sup>30</sup>

Flera remissinstanser påpekade att det får anses vara det underliggande förbudsbeslutet som utgör det för den enskilde ingripande beslutet och att det inte finns någon tidsgräns för detta beslut.<sup>31</sup> Exempelvis anförde Lagrådet att en tidsbegränsning i så fall borde införas i de författningar som innehåller själva förbudsbestämmelserna.<sup>32</sup> Regeringen anförde att man hade förståelse för synpunkten, men konstaterade att det saknades

---

<sup>25</sup> Prop. 2013/14:256 s. 50 f.

<sup>26</sup> Se prop. 2013/14:256 s. 39 f.

<sup>27</sup> Prop. 2013/14:256 s. 42.

<sup>28</sup> Prop. 2013/14:256 s. 41.

<sup>29</sup> Prop. 2013/14:256 s. 46.

<sup>30</sup> Prop. 2013/14:256 s. 47 f.

<sup>31</sup> Prop. 2013/14:256 s. 41.

<sup>32</sup> Prop. 2013/14:256 s. 42.

beredningsunderlag i ärendet för att införa sådana begränsningar. Regeringen gör dock bedömningen att några större praktiska problem till följd av att den underliggande lagstiftningen saknar fast tidsgräns inte borde uppstå.<sup>33</sup> I detta avseende framhöll regeringen att det ställs höga krav på den information som lämnas i samband med att åtgärden upphör, så att berörda personer förstår att detta inte innebär att fordonet får flyttas och – för det fall att så ändå sker – att föraren då kan komma att göra sig skyldig till överträdelse av myndighets bud.

Enligt artikel 6.1 i Europakonventionen<sup>34</sup> ska var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter eller skyldigheter eller av en anklagelse vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid, inför en oavhängig och opartisk domstol som har upprättats enligt lag. I förarbeten till ovan nämnda bestämmelser i polislagen om tillfälligt omhändertagande av fordonsnycklar m.m. för att förhindra vissa trafikbrott anfördes att de aktuella ingripandena torde betraktas som en sådan inskränkning som ska prövas av domstol. Det framhölls samtidigt att om tiden för omhändertagandet begränsades kraftigt innebar det i praktiken att en domstolsprövning inte kunde komma till stånd så länge ingreppet bestod, och därför var det meningslöst att införa en rätt till sådan. Det ansågs i stället vara tillräckligt att den som har drabbats kunde begära skadestånd av staten. Avsikten med bestämmelsen i polislagen var att införa ett rättssäkert men också enkelt system för att förhindra och förebygga trafiknykterhetsbrott och därigenom trafikolyckor. Ett domstolsförfarande skulle komplicera hanteringen på ett sätt som inte var önskvärt. Tiden för tillfälligt omhändertagande av egendom för att förhindra trafikbrott begränsades därför till 24 timmar. Regeringen ansåg att ett domstolsförfarande för prövning av beslutade åtgärder enligt hindrandelagen inte var önskvärt av samma skäl. Någon rätt till domstolsprövning föreslogs därför inte när åtgärderna begränsades till 24 timmar.<sup>35</sup> Även i detta avseende hade vissa remissinstanser invändningen att det är det grundläggande förbudet att framföra fordonet som bör ses över.

### 3.2.2 Riksdagens tillkännagivanden

När riksdagen behandlade<sup>36</sup> proposition 2013/14:256 tillkännagav de som sin mening bland annat att det fanns ett behov av att utreda möjligheter till mer än 24 timmar och låta polisman eller tulltjänsteman besluta om klampning.

---

<sup>33</sup> Prop. 2013/14:256 s. 42.

<sup>34</sup> Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, antagen i Rom den 4 november 1950.

<sup>35</sup> Prop. 2013/14:256 s. 60 f.

<sup>36</sup> Bet. 2014/15:TU3 och rskr 2014/15:25.

I samband med att riksdagen beslutade<sup>37</sup> att anta regeringens proposition om komplettering av hindrandelagen, tillkännagav man ytterligare en gång i ett nytt betänkande att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag som möjliggör att åtgärder vid hindrande av fortsatt färd kan bestå under längre tid än 24 timmar. Av betänkandet 2014/15:TU12 framgår att följande motioner låg till grund för trafikutskottets förslag till beslut.

- Motion 2014/15:1593 (KD): Motionären framhåller i huvudsak att möjligheten att klampa fordonet tills boten är betald måste utredas för att inte riskera att de som bryter mot trafikregler kan fortsätta sin färd efter 24 timmar. I motionen efterfrågas därför att det görs möjligt att betala böter på plats vid trafikbrott och att låsa fast fordonet tills boten är betald.
- Motion 2014/15:3045 (SD): Motionärerna menar bland annat att en övre tidsgräns på 24 timmar riskerar att uppfattas som snäv i förhållande till de praktiska konsekvenser det innebär för polisen eller tulltjänstemannen att avklampa fordonet. I motionen yrkas att klampningen, för att vara verkningsfull, måste fortgå under hela den tid som beslutet om hinder för fortsatt färd gäller.
- Motion 2014/15:3049 (V): Motionärerna välkomnar att det har införts nya regler om sanktionsavgifter och åtgärder vid hindrande av fortsatt färd men ifrågasätter samtidigt regeringens förslag om att en åtgärd för att hindra fortsatt färd, till exempel klampning, inte får bestå under längre tid än 24 timmar. För att få en mer verkningsfull lagstiftning efterfrågas att regeringen återkommer till riksdagen med ett lagförslag som innebär att ett fordon ska kunna stoppas från fortsatt färd under längre tid än 24 timmar för att säkra verkställighet av förskottet eller sanktionsavgiften.

Det är dessa betänkanden som ligger till grund för den del av regeringsuppdraget som behandlar en eventuell förlängning av tidsgränsen för åtgärder enligt hindrandelagen och en eventuell författningsändring gällande beslutsnivå för klampning.

### **3.3 Överväganden kring beslutsnivån vid beslut om klampning**

Enligt hindrandelagen får en polisman eller en tulltjänsteman besluta om omhändertagande av egendom. Polis mannen eller tulltjänstemannen ska

---

<sup>37</sup> Betänkande 2014/15:TU12 och riksdagsskrivelse 2014/15:206.

skyndsamt anmäla beslutet till sin förman, som omedelbart ska pröva om det ska bestå.<sup>38</sup>

Om det av särskilda skäl kan antas att ett omhändertagande av egendom inte är tillräckligt, eller om det i ett enskilt fall är lämpligare med en annan åtgärd än omhändertagande, får Polismyndigheten eller Tullverket besluta att fordonet eller fordonståget ska klampas.<sup>39</sup>

Transportstyrelsen föreslog i sin rapport TSV 2013-2006 att alla beslut om åtgärd enligt hindrandelagen skulle fattas på myndighetsnivå. Av förarbeten till hindrandelagen framgår att regeringen ansåg det viktigt att skapa ett förfarande där besluten kan fattas snabbt och där hanteringen är så enkel som möjligt, samtidigt som den uppfyller kraven på rättssäkerhet.<sup>40</sup> Regeringen konstaterade också att regleringen bör ligga i linje med de befogenheter som en polisman respektive en tulltjänsteman har i befintliga bestämmelser. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att beslut om *omhändertagande* i stället bör fattas av en polisman eller tulltjänsteman.<sup>41</sup>

När det gäller beslutsnivån för *klampning* framhöll regeringen följande omständigheter som relevanta.

- Klampning får normalt anses vara en mer ingripande åtgärd än omhändertagande. Det ligger i linje med befintliga beslutsordningar i förvaltningsärenden att åtgärder av mer ingripande karaktär fattas av myndigheten.
- Det är en fördel om ett beslut om klampning fattas av någon som inte tidigare har beslutat i saken och som har nödvändig distans till den aktuella situationen.

Mot bakgrund av dessa överväganden ansåg regeringen att beslut om klampning bör fattas av Polismyndigheten respektive Tullverket.<sup>42</sup>

### **3.4 Rättsfall från EU-domstolen**

Under genomförandet av utredningen har Transportstyrelsen fått kännedom om en aktuell dom i EU-domstolen. Denna dom kan få konsekvenser för hindrandelagen avseende rätten till att hindra fortsatt färd för ett fordon som tillhör ett transportföretag, i de fall överträdelser enbart är utförda av föraren.

---

<sup>38</sup> 2 § i hindrandelagen.

<sup>39</sup> 3 § lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd.

<sup>40</sup> Prop. 2013/14:256 s. 30.

<sup>41</sup> Prop. s. 31.

<sup>42</sup> Prop. s. 31.

EU-domstolen meddelade den 19 oktober 2016 dom i mål C-501/14. Domen avser en begäran om förhandsavgörande som framstälts av en förvaltnings- och arbetsdomstol i Ungern. En fråga som den ungerska domstolen ställde till EU-domstolen var följande:

*Ska artikel 19.1 i förordning nr 561/2006<sup>43</sup> tolkas på så sätt att nödvändiga åtgärder för genomförande av en sanktion, som en medlemsstat fastställt och påfört med anledning av överträdelse, endast kunna vidtas mot den person som har gjort sig skyldig till överträdelsen?*

Bakgrunden till frågeställningen var att en myndighet i Ungern hindrat fortsatt färd med en lastbil, som ägdes och nyttjades av en juridisk person, i syfte att säkerställa uppbörden av de böter som påförts föraren av fordonet. Föraren var vid tillfället anställd av den juridiska personen.

I domen framhåller EU-domstolen att det i artikel 10.3 i förordning (EG) nr 561/2006 uttryckligen anges att medlemsstaterna har rätt att hålla transportföretag ”fullt ansvariga” för överträdelser som begåtts av företagets förare. Domstolen konstaterar vidare att det – med beaktande av det mål som eftersträvas och som består i att såväl förare som transportföretag ska iakttä de skyldigheter som åligger dem enligt bland annat förordning (EG) nr 561/2006 – i sig är förenligt med unionsrätten att vidta en säkerhetsåtgärd. Detta gäller till exempel för åtgärden att hindra fortsatt färd för ett fordon vars förare gjort sig skyldig till en överträdelse. Säkerhetsåtgärden kan således vidtas för att säkerställa en sanktion som meddelats föraren, även om säkerhetsåtgärden drabbar den juridiska personen. Domstolen erinrar därefter om att medlemsstaterna enligt artikel 19.1 i förordning (EG) nr 561/2006 ska fastställa sanktioner för överträdelser av bland annat denna förordning som ska vara ”effektiva, proportionella, avskräckande och icke-diskriminerande”. Vidare finner domstolen att allmänna principer inom unionsrätten som till exempel proportionalitetsprincipen är tillämpliga. Domstolen finner även att övriga åtgärder som har ett nära samband med sanktionerna, till exempel beslut att hindra fortsatt färd och som säkerställer att sanktionerna är effektiva ska uppfylla kraven på proportionalitet. I målet konstateras att den säkerhetsåtgärd som är tillåten enligt den aktuella nationella lagstiftningen inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen ifråga. Domstolen hänvisar även till att det finns andra åtgärder att tillgå som är lika effektiva men mindre ingripande och mer rimliga med hänsyn till rätten till egendom.

---

<sup>43</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 561/2006 om harmonisering av viss sociallagstiftning på vägtransportområdet.

Sådana åtgärder kan bland annat utgöras av återkallelse eller begränsning av en förarens körkort till dess att bötesbeloppet erläggs.

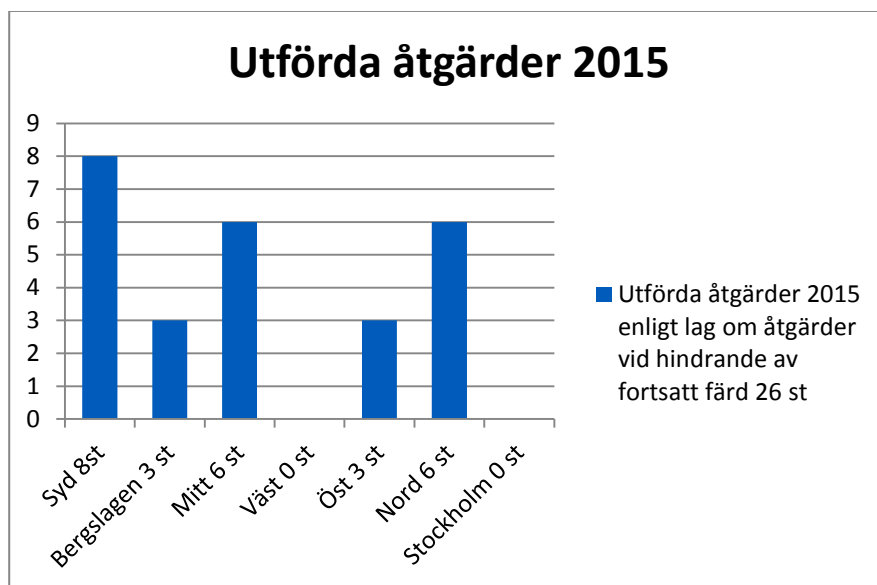
I det ungerska nationella målet har endast böter påförts föraren och den juridiska personen har inte varit part i det administrativa förfarandet eller hållits ansvarig för överträdelsen. Samtidigt konstaterar EU-domstolen att säkerhetsåtgärden riktat sig uteslutande mot den juridiska personen, trots att den juridiska personen inte gjort sig skyldig till någon överträdelse. I en sådan situation finner EU-domstolen att beslutet att hindra fortsatt färd i själva verket inte är avskräckande och effektivt i förhållande till föraren. Åtgärden att hindra fortsatt färd i ett sådant fall uppfyller således inte de krav som följer av proportionalitetsprincipen.

### 3.5 Hindrandelagen i siffror

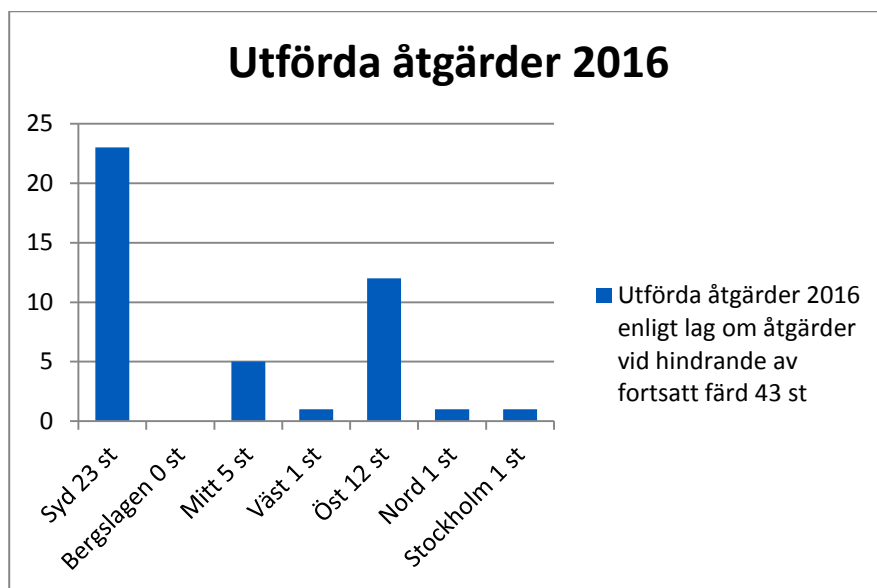
Tullverket har inte använt sig av hindrandelagen vid något tillfälle.

Statistik över de åtgärder som utförts av Polismyndigheten enligt hindrandelagen gällande 2015 och 2016 har vi erhållit från Polismyndigheten. I detta underlag redovisas att åtgärder vidtagits vid 26 tillfällen under 2015 och vid 43 tillfällen under 2016.

Transportstyrelsen har granskat protokollen avseende dessa åtgärder i samtliga ärenden för 2015 och 2016. En sammanställning av uppgifter framgår av följande bilder och statistiken redovisas i bilagor till denna delrapport.



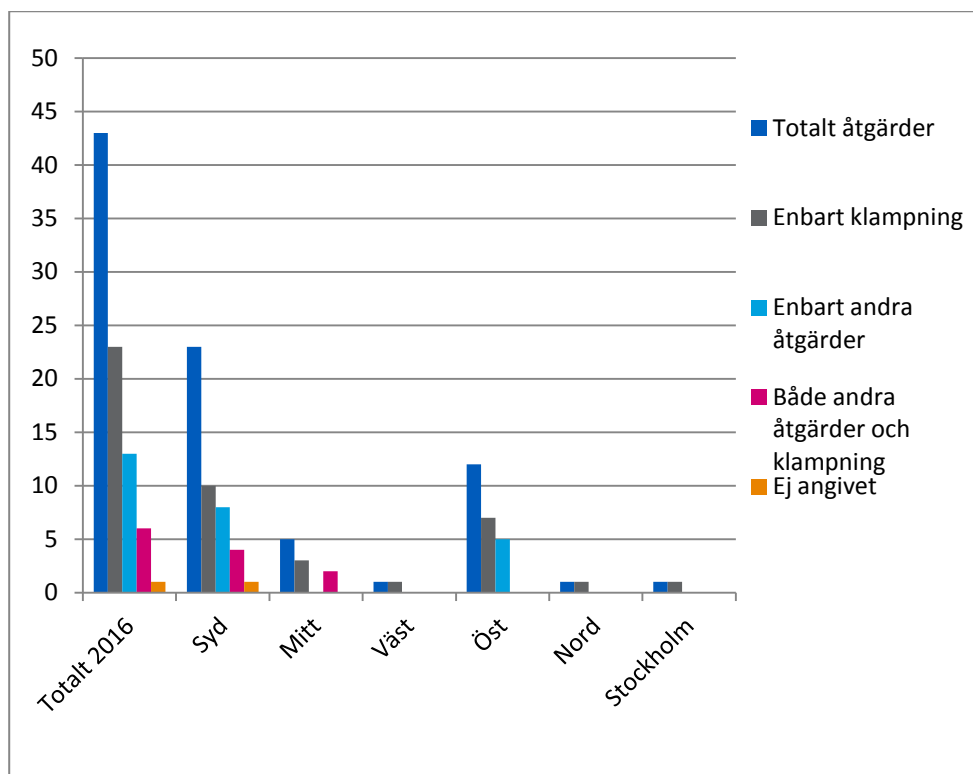
*Bilden visar de åtgärder som vidtagits under 2015 samt fördelning mellan polisregionerna.*



*Bilden visar antal åtgärder som vidtagits under 2016, samt fördelning mellan polisregionerna.*

Vi har valt att avgränsa materialet till att redovisa mer ingående statistik för 2016. Avgränsningen har gjorts eftersom det är det första helår som statistik kan redovisas för. Ett skäl är att hindrandelagen trädde i kraft den 1 mars 2015, med en ändring i 7 § som gäller verkställighet av sanktionsavgift för cabotagetransporter (den 1 juli 2015). Ett annat skäl är att tillämpningen av reglerna kan antas ha blivit mer enhetlig under detta år. Under 2015 genomförde Polismyndigheten ett arbete med att ta fram rutiner och riktlinjer för hur arbetet kring dessa åtgärder skulle utföras.

Fördelningen mellan de olika polisregionerna och vilken typ av åtgärd man vidtagit redovisas i nedanstående tabell.

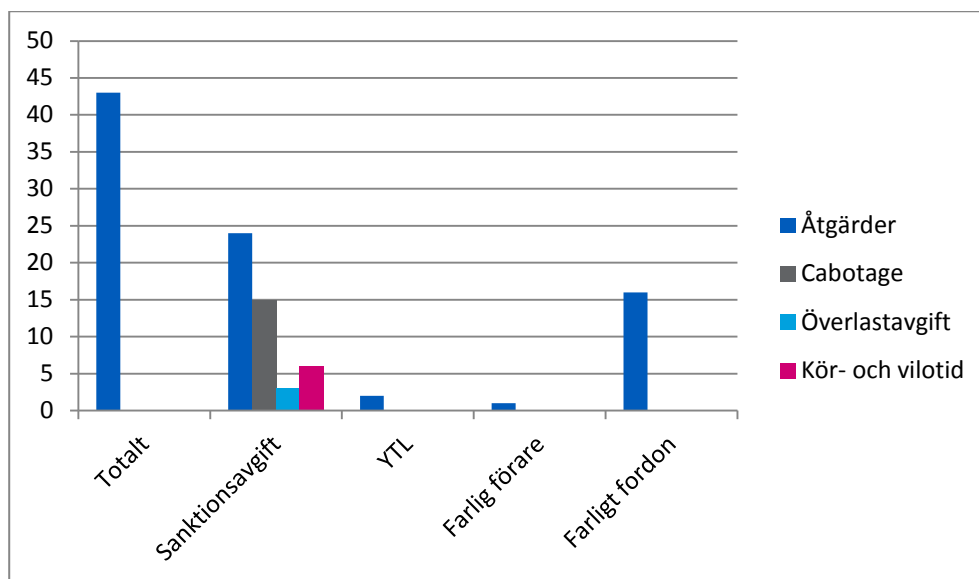


Tabellen visar vidtagna åtgärder för att hindra fortsatt färd 2016 fördelat över regionerna.

Utifrån denna tabell kan vi konstatera Polismyndigheten vidtagit åtgärder vid 43 tillfällen under 2016. Av dessa har Polismyndigheten vid 23 tillfällen enbart valt att klampa och vid 13 tillfällen vidtagit någon annan åtgärd såsom att omhändertaga frakthandling, fordonsnyckel eller registreringsskylt var för sig eller i kombination med varandra. I 6 ärenden har man använt sig av både klampning och omhändertagande och i 1 ärende finns inte angivet vilken åtgärd man använt sig av.

Polismyndigheten och Tullverket har, som redovisats ovan, rätt att vidta åtgärder enligt hindrandelagen i fyra olika syften. Tabellen nedan visar fördelningen av de vidtagna åtgärderna i förhållande till de fyra olika syftena. När det gäller syftet att verkställa en sanktionsavgift har vi redovisat vilken typ av sanktionsavgift åtgärden är vidtagen mot, det vill säga överträdelse mot kör- och vilotider, cabotageregulverket eller överlast.

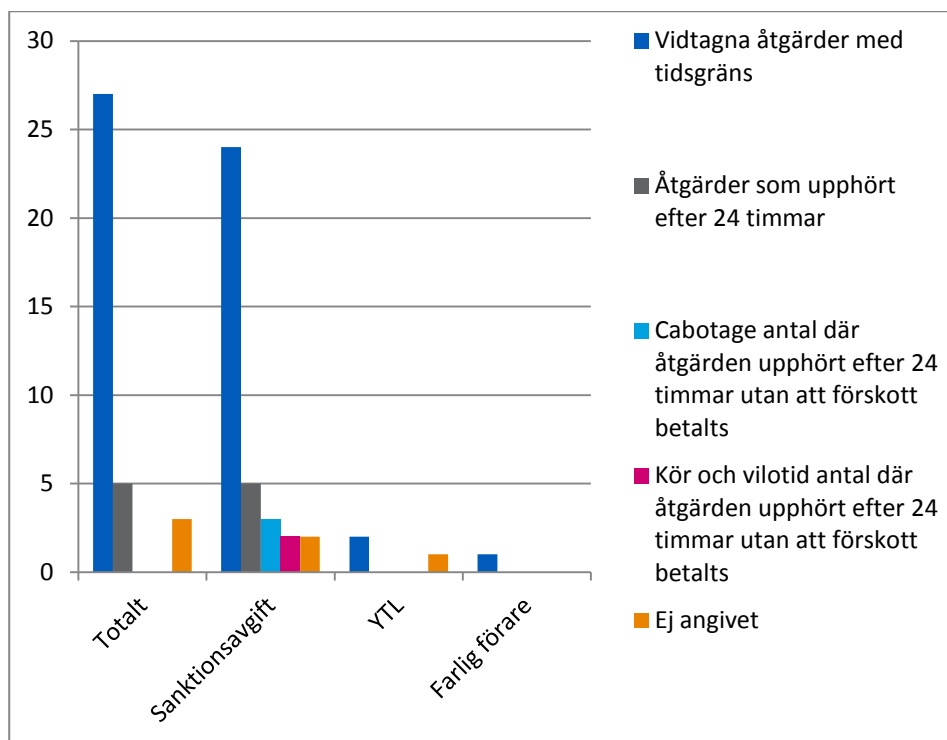




Tabellen visar i vilket syfte som åtgärderna vidtagits under 2016. I de fall syftet varit att verkställa sanktionsavgift har åtgärderna fördelats på cabotage, överlast respektive kör- och vilotid.

Utifrån tabellen konstateras att de flesta av de utförda åtgärderna har vidtagits i syfte att verkställa en förskottsbetalning av sanktionsavgift i 24 fall och i syfte att hindra trafik med ett fordon som utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten i 16 fall. De resterande 3 fallen är fördelade mellan att hindra fortsatta överträdelser av yrkestrafiklagstiftningen och hindra fortsatt färd med ett fordon vars förare utgör en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Det är även av intresse att redovisa vid hur många tillfällen Polismyndigheten har fått lämna tillbaka omhändertagen egendom eller fått låsa upp klampningsutrustningen efter 24 timmar utan att syftet med åtgärden har uppfyllts.



Tabellen visar antal åtgärder under 2016 som vidtagits med tidsgräns och vilka åtgärder som upphört efter 24 timmar – utan att syftet med åtgärden uppnåtts.

Tidsgränsen 24 timmar gäller inte när man vidtagit åtgärder enligt hindrandelagen för att hindra fortsatt färd för ett trafikfarligt fordon. Utifrån tabellen konstateras att åtgärd där tidsbegränsning finns i fem fall har upphört efter 24 timmar utan att syftet med åtgärden uppnåtts. I samtliga fem fall var åtgärden utförd i syfte att säkra verkställighet av sanktionsavgift. Utav dessa gällde 3 av tillfällena sanktionsavgift för överträdelse av cabotage (40 000 kronor) och 2 av tillfällena gällde sanktionsavgift för brott mot kör- och vilotider i en annan medlemsstat (3 000 kronor vid ena tillfället och 6 000 kronor vid det andra).

### 3.5.1 Polismyndighetens inledande arbete med hindrandelagen

Polismyndigheten har under 2015 genomfört ett fältförsök under tio månaders tid där man utvecklat rutiner och beslutsordning. Detta fältförsök mynnade ut i en rapport.<sup>44</sup> I denna rapport konstaterar Polismyndigheten att det inte går att mäta när kännedom om hindrandelagen gör att exempelvis förskott av sanktionsavgifter betalas eller om kännedom om hindrandelagen gör att man exempelvis undviker överlast.

<sup>44</sup> Rapport polisens fältförsök gällande klampning mm A051.023/2015.

Vidare skriver Polismyndigheten: ”Lika viktigt är att belysa att klampning är den sista delen i en ’trappa’ där man först ska överväga att omhänderta registreringsskyltar, frakthandlingar och/eller fordonsnycklar. Först om detta bedöms verkningslöst, eller bedöms verkningslöst redan från början, kan beslut om klampning fattas av behörig beslutfattare”.

Polismyndigheten har inte dokumenterat vid hur många tillfällen som hindrandelagen gett resultat utan att några åtgärder enligt lagen behövt vidtas, men den samlade bedömningen från polisen är att lagstiftningen har en preventiv effekt.

### **3.6 Djupintervju med polis och tull**

#### **3.6.1 Genomförandet av intervjuerna**

För att få en bild av hur hindrandelagen har fungerat i praktiken har vi genomfört djupintervjuer med gruppchefer inom samtliga polisregioner hos Polismyndigheten. Vi har även genomfört en intervju med Tullverket<sup>45</sup>, som beskriver att de har nyttjat lagstiftningen i mycket begränsad omfattning.. Efter vår sammanställning har vi ställt ett antal kompletterande frågor till en representant för UC Mitt för att få en officiell bild av Polismyndighetens förslag till eventuella förändringar i lagstiftningen.

Det ska nämnas att polisen har genomfört en omorganisation. Den 1 januari 2015 fick Sverige en samlad polisorganisation, nämligen Polismyndigheten. Polismyndigheten har delats upp i geografiska verksamhetsområden (7 polisregioner)<sup>46</sup>. Omorganisationen har haft påverkan på deluppdraget i fråga om utredningen avseende beslutsnivå då man har utarbetat en nationell delegationsordning. Tidigare hade varje Polismyndighet sin egen delegationsordning.

#### **3.6.2 Vad har framkommit i intervjuerna?**

Samtliga intervjuade inom Polismyndigheten och Tullverket beskriver att införandet av hindrandelagen har varit positiv. Det finns en trygghet i att ha ett tydligt lagstöd för att vidta ytterligare åtgärder och lagen innebär att de har bra verktyg att arbeta med. Det finns i lagen flera olika åtgärder som polisen använder för att säkerställa ett beslut om hindrande av fortsatt färd, allt ifrån möjligheten att beslagta frakthandlingar till klampning. Den massmediala uppmärksamheten som kom i och med lagens tillkomst och därmed spridningen av information om att möjlighet till klampning finns i Sverige är ett kraftigt påtryckningsmedel. De flesta polisregioner beskriver att själva ”hotet” om klampning påskyndar möjligheterna att få sanktionsavgifter betalda, det räcker ofta med att visa upp

<sup>45</sup> Intervjun gjordes med sakkunnig på Enheten Nationell Samordning hos Tullverket.

<sup>46</sup> Kommittédirektiv (2012:129) Ombildning av polisen till en sammanhållen myndighet

klampningsutrustningen. Flera regioner uttrycker en vilja att lagen också skulle kunna tillämpas på andra områden inom yrkestrafiken – några områden som nämns är överträdelser av regelverket kring ADR<sup>47</sup>, samt avsaknad av vinterdäck eller YKB<sup>48</sup>, men även andra bötesbelagda brott inom yrkestrafiken förs fram.

Några ytterligare förslag till ändringar som framförs från enstaka regioner är att:

- det borde finnas möjlighet för polisen att flytta ett fordon till en närmare plats, där förvaring av nycklar och frakthandlingar sker och därmed avvika från företagets tänkta transportväg.
- det borde vara möjligt att omhänderta fordonshandlingar.
- det är otydligt vem som representerar ägaren och som ska informeras om omhändertagen egendom.

Den begränsning som finns i och med att en åtgärd i vissa fall endast får gälla i 24 timmar är omdiskuterad. Tullverket beskriver att 24-timmarsgränsen är en för kort tid för att verkställa en sanktion effektivt. Intervjuade poliser beskriver att 24-timmarsregeln fungerar bra så länge fordonet som stoppas är lastat med gods. När fordonet är lastat kommer oftast pengar fram snabbt för att betala förskottet av en sanktionsavgift.

Trots att lagstiftningen om klampning endast har nyttjats vid ett fåtal tillfällen beskrivs 24-timmarsregeln som en begränsning i flera avseenden, exempelvis:

- Tiden kan nyttjas som vila för en förare utan att betalning sker, särskilt om ett fordon är olastat när det stoppas av polisen.
- Det känns fel att låsa upp ett fordon som har klampats utan att åtgärden lett till resultat (exempelvis betalning av sanktionsavgift).
- Det har uppstått problem i samband med att ett fordon låses upp eller att egendom återlämnas. Föraren får inte rätt information om vad som gäller i samband med återlämnandet. Trots återlämnande av egendom eller upplåsning består hindrandebeslutet, vilket kan vara svårt för en polispatrull att förklara på ett annat språk.
- Ett förslag är att det borde vara möjligt att ompröva ett beslut om 24 timmar, för att på så sätt förlänga tiden för hindrandet.

UC Mitt menar att man gärna vill ha möjlighet att vidta åtgärder under längre tid än 24 timmar vid de tillfällen där det i lagens nuvarande skrivning är begränsat. Beslutet om klampning tas inom Polismyndighetens egen

---

<sup>47</sup> Transport av farligt gods på väg.

<sup>48</sup> Yrkeskompetensbevis.

organisation. Om en förlängning av 24-timmarsgränsen medför att ett beslut måste prövas av en domstol eller en annan myndighet för att få ett beslut om förlängning, finns risk att polismannen på väg väljer att inte vidta några åtgärder alls istället. Som vi förstår det vill Polismyndigheten ha en förändring i hindrandelagen så att möjlighet finns att vidta åtgärder i längre tid än 24 timmar, men inte på bekostnad av att beslutet måste fattas eller prövas av en annan myndighet eller domstol. UC Mitt har dessutom önskemål att det i lagtexten ska finnas med en straffsanktion om man obehörigen tar bort klampen.

I stort sett visar samtliga intervjuer med gruppchefer i polisregionerna att de anser att frågan om beslutsnivå kan lösas via intern delegering. Den nationella delegeringen inom Polismyndigheten gör att beslutsnivån enligt gällande arbetsordning ligger på gruppchef, inre befäl, RLC-befäl, stationsbefäl eller yttre befäl. Flera av gruppcheferna som vi har intervjuat tycker att den interna delegeringen i stället borde ske till någon som faktiskt har kunskaper att fatta beslut inom yrkestrafikområdet i stället för en generell delegering till mellanchefer, som det är idag.

I vår intervju med sakkunnig inom Tullverket framgår det att de också har löst frågan med nationell delegering till vakthavande befäl. Däremot ställer man sig lite frågande till anledningen, när de inte ser att det är någon skillnad mellan att beslagta fordonsnycklar eller att klampa ett fordon. Tullverket ser inte något problem med att flytta beslutsnivå till tulltjänsteman, däremot ska ett fattat beslut som regel alltid prövas av överordnad. Hos Tullverket skulle det enligt sakkunnig knappast gå att internt delegera beslut lägre än till chefsnivå. Däremot beskriver man inte något problem, och därför uppfattar vi att Tullverket anser att det inte finns anledning att ändra hindrandelagen.

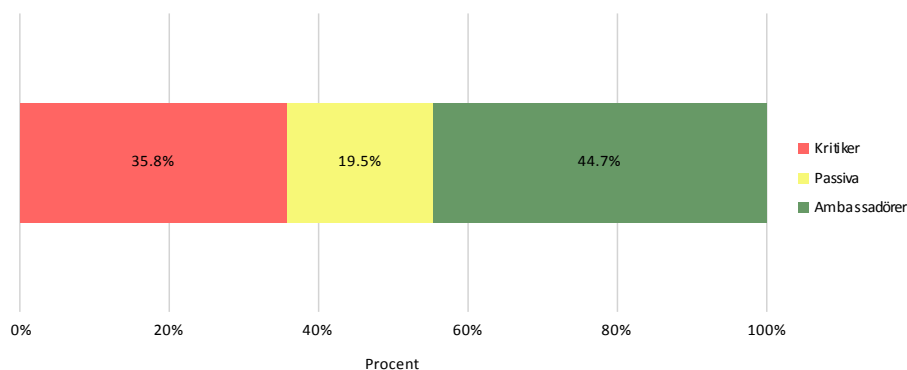
### **3.7 Intervjuer med branschorganisationer**

Vid intervjuer med branschorganisationer och den undersökning som genomfördes med transportörer<sup>49</sup> var det svårt att hitta några enhälliga svar när det gäller synpunkter kring hindrandelagen. Många var positiva vid lagens tillkomst och såg att det fanns en nytta med att klampa fordon. SÅ och transport betonar att lagen är ett viktigt medel för att säkra betalning innan utländska transportörer lämnar landet. STIF tycker att lagen är positiv, men endast inom de områden som har tydliga regler för sanktioner (exempelvis vid överlast eller överträdelser av kör- och vilotider).

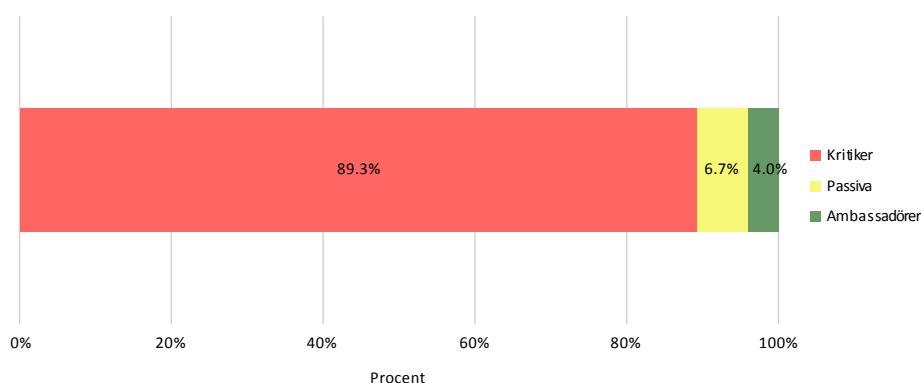
Svaren i vår undersökning visar att de förhoppningar som fanns på lagen före ikraftträdandet inte har infriats (se nedanstående bilder).

---

<sup>49</sup> Se kapitel 2.8 för genomförande av intervjuer och marknadsundersökning.

**Fråga 1: Hur var förväntningarna från ditt företag på lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd?**


*Bilden visar hur förväntningarna på hindrandelagen var före ikraftträdandet.*

**Fråga 2: I vilken grad har förväntningarna från ditt företag på lagen om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd infriats?**


*Bilden visar i vilken omfattning förväntningarna med hindrandelagen har infriats.*

Sammanfattningsvis har inte branschen någon enhetlig syn på förändringar i hindrandelagen. För att öka regel efterlevnaden uttrycker branschen både i intervjuer och i vår undersökning i stället att den viktigaste åtgärden är att öka antalet kontroller på väg.

### 3.8 Slutsatser

Utifrån det redovisade i de föregående avsnitten har Transportstyrelsen kommit fram till följande.

### *Statistik*

Åtgärder enligt hindrandelagen har vidtagits vid 26 tillfällen under 2015 och vid 43 tillfällen under 2016. Utifrån dessa siffror kan det konstateras att det är i förhållandevis få ärenden som åtgärder vidtagits enligt hindrandelagen i förhållande till den totala transportmängden. Det som inte framkommer av statistiken, men som bekräftats i genomförda intervjuer, är att lagstiftningen i sig är effektiv i ett preventivt syfte. Redan vetskapen hos förare och transportföretag om att Polismyndigheten och Tullverket har möjlighet att vidta åtgärder enligt hindrandelagen medför till exempel att beslutad sanktionsavgift erläggs innan åtgärd behöver vidtas.

Vi har valt att avgränsa det material som ligger till grund för våra slutsatser gällande 24-timmarsgränsen till statistik för 2016. Skälen till detta finns närmare beskrivet i kapitel 3.5 Hindrandelagen i siffror.

Av de 43 tillfällen som hindrandelagen användes 2016 behövde åtgärden avbrytas efter 24 timmar vid sex tillfällen. Detta utan att det grundbeslut som föranlett åtgärden enligt hindrandelagen hade efterföljts. Samtliga sex tillfällen avsåg beslut om sanktionsavgift.

Utifrån den statistik som vi presenterar i kapitel 3.5 konstaterar vi att siffrorna i sig inte kan ligga till grund för en begäran om ändring i gällande författningar. Det rör sig om så få fall att ett förslag om ändring inte kan anses vara motiverat eller ändamålsenligt.

### *Begränsning av tid för åtgärd enligt hindrandelagen*

Vi kan mot bakgrund av prop. 2013/14:256 konstatera att regeringen väl övervägt frågan om hur länge åtgärder enligt hindrandelagen ska kunna pågå. Skäl fanns att begränsa den maximala tiden för åtgärder som vidtagits på andra grunder än trafiksäkerheten. Begränsningen till 24 timmar har tillkommit bland annat med beaktande av polislagens (1984:387) reglering avseende hur länge polisen tillfälligt får omhänderta till exempel fordonsnycklar för att avvärja rattfylleribrott. Det har därvid hänvisats till att eftersom åtgärden pågår under så kort tid var det meningslöst att införa en rätt till domstolsprövning, eftersom en sådan prövning i praktiken aldrig skulle komma till stånd. Detta kan jämföras med åtgärd enligt hindrandelagen som avser trafikfarliga fordon. För sistnämnda åtgärd finns ingen tidsgräns och möjlighet finns att överklaga åtgärden till allmän domstol.

Vår uppfattning är att begränsningen i hindrandelagen på 24 timmar bygger på att beslutade åtgärder inte ska kunna överklagas.

Vi vill även framhålla att hindrandelagen innehåller, som redan nämnts, kompletterande bestämmelser till vissa sektorsregleringar. Beslut enligt

sektorsregleringarna kan inte överklagas. Vi har uppfattat uppdraget på sådant sätt att utredning inte ska göras av sektorsregleringarna. Utgångspunkten är därför att dessa beslut även fortsättningsvis inte ska kunna överklagas. I och med det bör inte heller beslut enligt de kompletterande bestämmelserna kunna överklagas. Detta medför att det finns en gräns för hur länge åtgärden enligt hindrandelagen får gälla. Går man över denna gräns måste beslutet om åtgärden kunna överklagas. Avgörande för denna del av uppdraget blir därmed om det räcker med en 24-timmarsgräns. Vi anser att antalet timmar skulle kunna utökas något utan att det krävs att beslutet om åtgärden ska kunna överklagas. Det har dock inte funnits skäl att utreda frågan mot bakgrund av den statistik som presenteras i denna rapport. Statistik med mer säkerställda siffror har endast kunnat sammanställas för ett enda år och antalet tillfällen där 24-timmarsgränsen passerats har visat sig vara väldigt få. Vi anser därmed att statistiken inte ger de skäl som krävs för att framföra förslag till förlängning av tiden. Däremot anser vi att det finns skäl att följa utvecklingen för att i framtiden återigen kontrollera om behov finns att förlänga 24-timmarsgränsen.

Utöver det nämnda har Polismyndigheten, som är den myndigheten som ansvarar för genomförande av hindrandelagen, framfört att en förlängning av tiden för vidtagande av tvångsåtgärder är önskvärd men inte på bekostnad av att beslutet eller prövningen av Polismyndighetens beslut hamnar utanför myndigheten. Vi uppfattar därmed Polismyndigheten på så sätt att handläggningen av dessa ärenden underlättas om endast *en* myndighet är inblandad. Polismyndigheten har även framfört att möjligheten att använda sig av hindrandelagen leder till resultat. Även Polismyndighetens uppgifter talar för att det för närvarande inte finns behov av att ändra 24-timmarsgränsen.

#### *EU-dom om rätten att hindra fortsatt färd*

Vi tolkar EU-domstolens dom i mål C-501/14 på följande sätt. Åtgärder som är till för att förhindra ett fordons fortsatta färd kan inte meddelas med stöd av ett grundbeslut som är fattat enligt bestämmelser avseende kör- och vilotider, om de är riktade enbart mot föraren av fordonet. En tvångsåtgärd i dessa fall uppfyller inte, enligt domen, proportionalitetsprincipen, även om föraren är anställd av transportföretaget. Åtgärder för att förhindra ett fordons fortsatta färd får däremot vidtas om sanktionsavgift har påförts ett transportföretag.

Den tolkning vi gör skulle kunna påverka gällande bestämmelser i hindrandelagen. Det är punkterna 2 och 3 i 7 § hindrandelagen som berörs och som behöver utredas. Vi anser dock att en sådan utredning inte ligger inom ramen för detta uppdrag, och därför gör vi inte någon redovisning av



konsekvenserna i denna rapport. Frågan behöver dock utredas i särskild ordning och då lämpligast av någon av de myndigheter som tillämpar hindrandelagen, dvs. Polismyndigheten eller Tullverket.

#### *Information i samband med en åtgärds upphörande*

Vi vill erinra om de uttalanden som gjorts i prop. 2013/14:256 avseende den information som ska lämnas i samband med att åtgärd enligt hindrandelagen upphör, men det underliggande beslutet att hindra fortsatt färd består. Regeringen konstaterade i propositionen att höga krav bör ställas på den information som lämnas vid detta tillfälle. Det är väsentligt att berörda personer förstår att till exempel upplåsning av klampen inte innebär att fordonet eller fordonståget får flyttas och – om så ändå sker – kan föraren komma att göra sig skyldig till brottet överträdelse av myndighets bud.

Det är vår uppfattning att Polismyndigheten behöver se över sitt informationsmaterial för att säkerställa att rätt information lämnas i samband med att åtgärd enligt hindrandelagen upphör.

#### *Beslutsnivå vid klampning*

Vi vill uppmärksamma att efter att detta regeringsuppdrag beslutades har polismyndigheterna omorganiserats till en myndighet, nämligen Polismyndigheten. De frågeställningar som fanns före omorganisationen har därför inte tagits med i denna rapport.

Utifrån vad Polismyndigheten och Tullverket har framfört i samband med detta deluppdrag kan vi konstatera att både Polismyndigheten och Tullverket har löst frågan kring beslutsnivå vid klampning genom en intern delegeringsordning. Då det inte har framkommit att det föreligger problem vid tillämpningen av dessa delegationsordningar, anser vi att det inte finns skäl att föreslå ändringar rörande beslutsnivån i hindrandelagen.

---

**Bilaga 1**

Ärenden - åtgärder enligt lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd 2015												
<b>Region SYD</b>												
Datum	Åtgärd		Syfte med åtgärd									
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skylt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syttet uppfyllt	Diarienummer
150318 kl 18.21	150319 kl 17.17				X	Ja				X	Ja	A119.684/15
150323 kl 14.35	150324 kl 16.00				X	Nej				X	Ja	A125.960/15
150512 kl ??.??	150312 kl 12.00		X		X	Ja		X			Ja	A210.844/15
150525 kl 16.00	150526 kl 10.15				X	Ja		X			Ja	A224.148/15
												A227.265/15
150627 kl 15.30	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	X Överlastavgift				Ja	A298.370/15
150628 kl 14.30	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	X Överlastavgift				Ej angivet	A298.374/15
150713 kl 15.30	150714 kl 15.30	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ej angivet	Ja	X Kör- och vilotid				Ja	A298.377/15
150715 kl 11.00	Ej angivet	X	X							X	Ej angivet	A300.202/15
<b>Region Bergslagen</b>												
Datum	Åtgärd		Syfte med åtgärd									
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skylt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syttet uppfyllt	Diarienummer
20150907	Ej angivet				X	Ej angivet					Ej angivet	A371.839/15
20150318 kl ??.??	20150319 kl ??.??				X	Ej angivet		X			Ej angivet	Saknas
20150414 kl 14.45	20150415 kl 09.00				X			X			Ja	Saknas
<b>Region Mitt</b>												
Datum	Åtgärd		Syfte med åtgärd									
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skylt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syttet uppfyllt	Diarienummer
150505 kl 15.05	150506 kl 10.30				X	Ja	X Cabotage				Ja	A201.485/15
151002 kl 16.20	151003 kl 17.50				X	Nej		X			Nej	A420.219/15
151006 kl 11.30	151007 kl 11.30				X	Nej		X			Nej	A424.740/15
151023 kl 17.30	151024 kl 17.30				X	Nej		X			Nej	A462.886/15
151001 kl 11.25	151002 kl 15.00				X	Nej		X			Nej	A416.209/15
151109 kl 15.47	151110 kl 10.21				X	Ja	X Cabotage				Ja	A474.099/15
<b>Region Nord</b>												
Datum	Åtgärd		Syfte med åtgärd									
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skylt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syttet uppfyllt	Diarienummer
150420 kl 13.20	1504220 kl 18.15		X	X		Ja			X		Ja	A171.448/15
150511 kl 18.55	150512 kl 15.05				X	Ja		X			Ja	A206.768/15
150518 kl 13.15	150520 kl 08.25		X			Nej				X	Ja	A217.794/15
150530 kl 21.30	150531 kl 02.27				X	Ja			X		Ja	A232.024/15
151110 kl 14.35	151111 kl 13.20		X			Ja		X			Ja	A479.759/15
151111 kl 15.15	151112 kl 14.45				X	Nej	X Cabotage				Nej	A481.748/15
<b>Region Öst</b>												
Datum	Åtgärd		Syfte med åtgärd									
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skylt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syttet uppfyllt	Diarienummer
150720 kl 17.30	150721 kl 11.50				X	Ja				X	Ja	A327.960/15
150908 kl 11.20	150908 kl 15.31		X			Ja	X Överlastavgift			X	Ja	A385.486/15
151020 kl 16.45	151020 kl 21.00		X	X		Ja				X	Ja	A444.588/15

**Ärenden - åtgärder enligt lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd 2016**

<b>Region SYD</b>												
Datum		Åtgärd					Syfte med åtgärd					
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skytt	Klamprning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syftet uppfyllt	Diarienummer
160530 kl 12.45	160531 kl 12.10	X	X			J	X Cabotage				JA	A243.663/16
160530 kl 17.10	160531 kl 11.40	X	X			J	X Cabotage				JA	A243.653/16
160622 kl 20.00	130523 kl 13.30				X	J	X Cabotage				JA	A283.553/16
160623 kl 20.45	160624 kl 14.00				X	J	X Cabotage				JA	A287.857/16
160712 kl 17.25	160713 kl 09.35		X			J	X Överlastavgift				JA	A332.323/16
160811 kl 14.45	160812 kl 14.45				X	J	X Cabotage				JA	A355.373/16
160810 kl 16.00	160811 kl 08.12		X			J	X Kör- och vilotid				JA	A379.457/16
160905 kl 14.30	160905 kl 14.30				X	N	X Cabotage				NEJ	A392.630/16
161021 kl 20.15	161022 kl 09.55				X	J			X		JA	A464.024/16
161023 kl 21.40	Ej angivet				X	Ej Angivet	X Kör- och vilotid				Ej angivet	A464.955/16
161107 kl 14.30	161108 kl 14.30		X		X	N	X Cabotage				NEJ	A490.957/16
161114 kl 19.15	161115 kl 13.00		X		X	J	X Överlastavgift				JA	A814.779/16
160515 kl 20.32	160516 kl 13.17		X	X		J	X Överlastavgift				JA	A221.186/16
161220 kl 20.00	161221 kl 03.10	X			X	J		X			JA	A869.194/16
161006 kl 11.55	161006 kl 20.13	X	X	X		J	X Kör- och vilotid				JA	A443.903/16
160628 kl 17.50	160629 kl 17.50		X		X	N	X Kör- och vilotid				NEJ	A292.179-16
160704 kl 15.19	160705 kl 10.07		X	X		J	X Kör- och vilotid				JA	A301.090/16
160202 kl ?? ??	160202 kl 12.45				X	J	X Cabotage				JA	A052.459/16
160229 kl 18.30	160301 kl 12.30				X	J	X Cabotage				JA	A093.802/16
160418 kl 09.30	Ej angivet				Ej angivet	Ej Angivet			X			A172.829/16
160510 kl 16.46	160511 kl 08.35	X	X			J			X		JA	A213.374/16
160511 kl 17.00	160511				X	Uppbruten klamp			X		NEJ	A219.918/16
160516 kl 18.15	160517 kl 11.05				X	J	X Cabotage				JA	A219.941/16
<b>Region Bergslagen</b>												
Datum		Åtgärd					Syfte med åtgärd					
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skytt	Klamprning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syftet uppfyllt	Diarienummer
160223 kl 06.00												A081.334/16
160401 kl 04.30												A150.344/16
<b>Region Mitt</b>												
Datum		Åtgärd					Syfte med åtgärd					
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skytt	Klamprning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syftet uppfyllt	Diarienummer
160613 kl 18.20	160615 kl 12.41				X	N				X	JA	A267.471/16
160926 kl ?? ??	160927 kl 14.19		X		X	J	X Cabotage				JA	A424.490/16
161201 kl ?? ??	161201 kl 22.30	X			X	J			X		JA	A843.413/16
161219 kl 02.20	161219 kl 19.50				X	J	X Cabotage				JA	A876.046/16
160415 kl 23.00	160416 kl 15.00				X	J	X Cabotage				JA	A 167.510/16

Region Väst												
Datum		Åtgärd					Syfte med åtgärd					
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skytt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syftet uppfyllt	Diarienummer
161013 kl 00.00	161013 kl 21.05				X	N	X Cabotage				Nej	A460.992/16
161014 kl 21.15												A005.507/16
161015 kl 17.45												A005.540/16
Region Öst												
Datum		Åtgärd					Syfte med åtgärd					
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skytt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syftet uppfyllt	Diarienummer
160224 kl 12.34	160225 kl 11.30				X	J				X	Ja	A096.777/16
160224 kl 12.34					X	N				X	Nej	A096.777/16
160208 kl 12.10	160209 kl 12.50				X	N	X Kör- och vilotid				Nej	A067.258/16
160126 kl 12.40	160126 kl 17.40			X		J				X	Ja	A047.279/16
160114 kl 14.58	160115 kl 12.05			X		J				X	Ja	A020.919/16
160114 kl 14.58	160114 kl 22.20			X		J				X	Ja	A018.712/16
160114 kl 14.58	160114 kl 18.40			X		J				X	Ja	A018.685/16
160113 kl 13.39	160113 kl 21.30	X		X		J				X	Ja	A016.179/16
160112 kl 13.00	160113 kl 13.00				X	J				X	Ja	A016.156/16
160628 kl 14.22	160628 kl 18.13				X	J				X	Ja	A292.152/16
160613 kl ???.??	Ej angivet				X		Ej angivet			X	Ej angivet	A288.852/16
160110 kl 16.45	160111 kl 12.15				X	J				X	Ja	A012.347/16
Region Nord												
Datum		Åtgärd					Syfte med åtgärd					
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skytt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syftet uppfyllt	Diarienummer
161121 kl 14.00	161122 kl 14.00				X				X		Ej angivet	A826.377/16
Region Stockholm												
Datum		Åtgärd					Syfte med åtgärd					
Beslut Åtg	Beslut upphör	Nycklar	Frakthandlingar	Reg.skytt	Klampning	Upphört inom 24h	sanktionsavgift	YTL	Farlig förare	Farligt fordon	Syftet uppfyllt	Diarienummer
160418 kl 10.35	Ej angivet				X		X Cabotage				Ej Angivet	A169.374/16

Totalt 43 ärenden där åtgärd vidtagits enligt lag om åtgärder vid hindrande av fortsatt färd  
24 åtgärder för att säkerställa verkställighet av sanktionsavgift varav 15 ärenden gällande cabotageöverträdelser, 3 ärenden gällande överlastavgift och 6 ärenden gällande kov.  
Av cabotageärendena har man låst upp efter 24 timmar vid 3 tillfällen samt ej angivet vid ett tillfälle.  
Av kör- och vilotidsärendena har man låst upp efter 24 timmar vid 2 tillfällen samt ej angivet vid ett tillfälle. Det ena tillfället var summan 6000:- och det andra tillfället var summan 3000:-  
Vid tillfället mot YTL lästes klampen upp och nycklar lämnades tillbaka efter 7 timmar och 10 minuter.  
Vid tillfället mot farlig förare finns inte angivet när beslutet upphör.  
16 åtgärder vid trafikfarligt fordon. Här finns ingen 24-timmarsgräns.