

Datum
2012-11-23
Ert datum
2011-01-31

Dnr/Beteckning
TSV 2011-88
Er beteckning
N 2003/3481/TE

Regeringskansliet
Näringsdepartementet
103 33 Stockholm

Remiss: Redovisning av uppdrag att överväga hur det straffrättsliga ansvaret för brott mot bestämmelser om lastsäkring bör utformas

Sammanfattning

Transportstyrelsen anser att ansvaret för säkring av gods bör i huvudsak ligga kvar på föraren. Således behöver nuvarande lagstiftning på området inte ändras.

Vid de tillfällen då föraren inte har möjlighet att kontrollera lasten bör detta vägas in i bedömningen. Transportstyrelsen anser utifrån tidigare domar att straffbestämmelsen har tillämpats så att förare som vetat att lastsäkring varit otillräcklig har dömts till ansvar trots att det finns lastsäkringsintyg medan förare som gjort vad han eller hon har kunnat inte har ådömts ansvar.

Transportstyrelsen har tittat på hur ansvaret är reglerat i de andra trafiklagen, sjö, luft och järnväg. Befälhavare på båt och kapten på flyg är ansvariga för lastsäkring och ett lastsäkringsintyg eller lastsäkringsmanifest ska finnas. På järnväg är järnvägsföretaget ansvarigt, men enligt järnvägstrafiklagen (1985:192) kan avsändaren i vissa fall hållas ansvarig civilrättsligt.¹

¹ Lagen (1974:610) om inrikes vägtransport tillämpas på avtal om godsbefordran på väg mellan eller inom orter i Sverige. Enligt 27 § i lagen är fraktföraren ansvarig om gods går förlorat, minskas eller skadas sedan det mottagits till befordran men innan det utlämnas. Motsvarande reglering i fråga om internationella transporter finns i artikel 17 konventionen om fraktavtalet vid internationell godsbefordran på väg (CMR). Lagen och konventionen reglerar inte hur trafikanterna ska bete sig eller vem som är straffrättsligt ansvarig vid överträdelser av trafikregler.

Transportstyrelsens synpunkter

Efter att ha studerat området och frågeställningar beskrivna nedan anser Transportstyrelsen att ansvaret för säkring av gods bör i huvudsak ligga kvar på föraren. Bristande lastsäkring, olyckor och dömda förare förekommer inte i den utsträckningen att Transportstyrelsen anser att nuvarande lagstiftning på området behöver ändras.

Vägverkets uppdrag att överväga hur ansvaret för lastsäkring bör utformas

Vid remiss av Vägverkets förslag 2003 svarade Svenskt Näringsliv att det är orättvist mot svenskt näringsliv om det inte går att lagföra utländska aktörer (avsändare av gods eller lastningsterminaler) och eftersom ingen internationell harmonisering skett kan synpunkten fortfarande vara aktuell.

Transportstyrelsens analys

Frågeställningar i utredningen

Representanter för åkeribranschen och transportarbetarna har talat om problem med förarens ansvar under en längre tid. Det finns en uppfattning att förare döms eller kan dömas för brott de inte är medvetna om eller har möjlighet att påverka. Representanter för Polisen och Kustbevakningen som utför kontroller gör gällande att brott mot lastsäkring är ett stort problem och förekommer i ett stort antal.

För att lättare ta ställning till den frågeställning som finns angående ansvaret för lastsäkring, har Transportstyrelsen beslutat att utreda ett antal frågor som är principiellt viktiga för att kunna ha en uppfattning i remissvaret.

Dessa frågor har varit följande:

- I vilken utsträckning förekommer olyckor på grund av bristande lastsäkring
- Hur många förare straffas på grund av bristande lastsäkring
- Hur ofta kan inte föraren kontrollera lastsäkringen.
- Hur ser den internationella regleringen ut

Vid arbetet med dessa principiella frågor har Transportstyrelsen strävat efter en trafikslagsövergripande bild. Principfrågorna har varit svåra att reda ut och inget absolut svar finns för något område. Transportstyrelsen anser ändå att arbetet kunnat ge en tillräcklig vägvisning för att dra vissa slutsatser om hur det förhåller sig.

I vilken utsträckning förekommer olyckor på grund av bristande lastsäkring

Företrädare för Kustbevakningen och Polisen menar att bristande lastsäkring är ett stort problem. Här menar man att förekomsten av transporter där lastsäkring är bristfällig är vanligt förekommande. Enligt uppgifter i Vägverkets förslag 2003 hade uppemot 30 % av de fordon som kontrollerats bristande lastsäkring.

År 2008 trädde lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens i kraft. Den tillämpas från 10 september 2008 på förare som för fordon som utför persontransporter med fordon som kräver körkort med behörighet D och DE och från 10 september 2009 på förare som utför godstransporter med fordon som kräver körkort med förarbehörigheterna C och CE. Från det datumet ska nya förare ha genomgått grundutbildning för grundläggande kompetens och ha ett yrkeskompetensbevis om grundläggande kompetens för transporten. Förare som när lagen skulle tillämpas på transportslaget hade förarbehörighet för det är undantagna från kravet att ha ett yrkeskompetensbevis för grundläggande kompetens. De ska inom sju år från 10 september 2008 (persontransporter) eller från 10 september 2009 (godstransporter) genomgå en fortbildning och kan därefter förvärva ett yrkeskompetensbevis. Utbildningar för yrkesförarkompetens som omfattar bl.a. lastsäkring har bedrivits sedan 2008 och detta kan antas ha positiv effekt för lastsäkring.

Färsk statistik från ca 10 000 fordon som kontrollerats av Kustbevakningen i hamnområden visar att antalet fordon med bristande lastsäkring har sjunkit till ca 10 %. Polisen har ingen statistik men de har gjort en tillståndsmätning under veckorna 35-37 detta år. Av totalt 341 fordon som kontrollerats hade i 18 % anmärkningar på lastsäkring. 11 % av dessa fick en ordningsbot.

Även om ett antal fordon har bristande lastsäkring behöver det inte betyda att den bristande lastsäkringen är ett stort problem ur trafiksäkerhetssynpunkt. Det verkar i alla fall inte finnas någon generell uppfattning av att det är så. Transportstyrelsen behövde därför få en insikt om hur ofta olyckor inträffar på grund av bristande lastsäkring. Inom trafikslagen luft, sjö och järnväg rapporteras tillbud och incidenter men på vägsidan finns inget liknande förfarande.

På vägsidan kan man anta att det finns ett visst mörkertal när det gäller tillbud och lindrigare olyckor. Den möjlighet som står till förfogande är att analysera databasen STRADA. I databasen finns rapporter om olyckor med personskador från polis och akutmottagningar.

Transportstyrelsen har tittat på olycksstatistik mellan åren 2003 till 2010, drygt 2000 olyckor inträffar per år och avser alla olyckor där personskador som totalt uppstår för all vägtrafik. Någon särskild kod för bristande lastsäkring eller tappad last finns inte. Arbetet har gått till så att sökningar görs manuellt efter ord som tappat last, last, lastsäkring, surring mm. i polismännens händelsebeskrivning. Av underlaget framkom färre än tio olyckor i samband med bristfällig lastsäkring

under hela perioden på åtta år. Ingen allvarligt skadad eller dödad förekommer. Några olyckor avsåg last som lossnat från taket på personbilar, någon olycka avsåg last som fallit från ett lätt släpfordon och två avsåg sten som fallit från två tunga lastbilar.

För järnväg finns statistik i Transportstyrelsens IT-system för rapporterade händelser, JAS och TRAP. Även de större järnvägsföretagen har tillförlitlig statistik. Olyckor med personsador på grund av bristande lastsäkring är mycket sällsynta och i Sverige har, under perioden 2003 – 2010, ingen händelse förekommit där människor förolyckats eller skadats allvarligt på grund av tappad last. Att last faller av lastbärare förekommer även utan att skador uppkommer, men dessa fall behandlas som alltifrån allvarliga tillbud till olyckor. Erfarenhetsmässigt finns dock ett mörkertal som är svårt att uppskatta.

För sjö finns ingen statistik över olyckor relaterade till bristande lastsäkring men ett konkret fall där lastsäkring har varit en stor bidragande orsak är dock förlisningen av Finnbirch 2006.

Inom luftfarten finns ett reglerat system för rapportering av händelser, där det årligen rapporteras ca 6 000 händelser inom den svenska luftfarten. Med händelser avses driftsavbrott, defekt, fel eller annan onormal omständighet som har inverkat eller kan inverka på flygsäkerheten. Verksamhetsutövare inom luftfarten kan rapportera händelser till systemet utan att riskera påföljd och på det sättet får Transportstyrelsen en bra bild över hur exempelvis lastsäkringen sköts. Totalt rapporterades ca 70 händelser relaterade till lastningen av luftfartyget för perioden januari 2010 – oktober 2012. Vid en genomgång av dessa händelser kan det konstateras att 7 av dem bedöms vara relaterade till brister i säkringen av lasten i luftfartyget. Vidare utförs viss tillsyn av lastsäkring inom luftfarten genom det Europeiska SAFA programmet (safety assessment of foreign aircraft). Funna avvikelser lagras och följs upp med hjälp av en databas.

Hur många förare straffas för bristande lastsäkring

För att ge svar på frågan har Transportstyrelsen gjort en inventering på plats hos domstolar i Uppsala, Stockholm och Västra Götaland. Någon automatiserad sökningsmetod kan inte användas och i likhet med föregående område har arbete gjorts manuellt. Ett visst antal domar för 2010 har gått igenom där man söker efter bristande lastsäkring i gärningsbeskrivning och dom.

Transportstyrelsen valde att undersöka hur många som straffats för brott enligt:

- 3 kap. 80 §, 14 kap. 3 § trafikförordningen (1998:1276)
- 1 § trafikbrottslagen (1951:649), dvs. vårdslöshet i trafik

Enligt 3 kap. 80 § trafikförordningen (1998:1276) får last inte medföras på eller i ett fordon på sådant sätt att den kan

1. utgöra fara för person,
2. orsaka skador på egendom,
3. släpa efter eller falla av fordonet,
4. orsaka störande dammbildning eller liknande,
5. försvåra körningen av fordonet, eller
6. framkalla onödigt buller.

Lasten skall vara fastgjord om det krävs med hänsyn till lastutrymmets eller lastens beskaffenhet och om det behövs skall lasten vara övertäckt.

Bestämmelsen motsvarar artikel 30 punkt 2 i 1968 års konvention om vägtrafik ("Wienkonventionen").² Bestämmelsen har ingen direkt motsvarighet i regleringen av de andra transportslagen.

Enligt 14 kap. 3 § trafikförordningen kan en förare av ett motordrivet fordon som uppsåtligt eller av oaktsamhet som bryter mot 3 kap. 80 § trafikförordningen dömas till penningböter. Den av riksåklagaren fastställda boten för brottet är 1 500 kr. Ansvar för brottet ådöms i allmänhet genom att en polisman utfärdar ett föreläggande om ordningsbot som godkänns av föraren. Endast i ett fåtal fall går dessa överträdelser vidare till åklagare eller domstol.

För 2010 fanns 1 187 fall där ordningsbot förelagts för att last medförts utan att den varit fastgjord eller övertäckt. I fyra fall hade ärenden om bristande lastsäkring gått vidare till domstol.

Beträffande trafikbrottslagen har vi täckt 45 % av de domar som förekom under 2010 gällande vårdslöshet i trafik och grov vårdslöshet i trafik. Av 5700 domar avsåg 114 vårdslöshet i trafik eller grov vårdslöshet i trafik men ingen rörde bristande lastsäkring.

Transportstyrelsen har även försökt undersöka antalet återkallelser av körkort och varningar (körkortsingripanden) på grund av brott mot lastsäkringsreglerna. Ett

² 2. Every load on a vehicle shall be so arranged and, if necessary, stowed as to prevent it from:

(a) Endangering persons or causing damage to public or private property, more particularly by trailing on or falling on to the road;

(b) Obstructing the driver's view or impairing the stability or driving of the vehicle;

(c) Causing noise, raising dust, or creating any other nuisance which can be avoided;

(d) Masking lights, including stop lights and direction-indicators, reflex reflectors, registration numbers and the distinguishing sign of the State of registration with which, under this Convention or under domestic legislation, the vehicle is required to be equipped, or masking signals given by arm in accordance with Article 14, paragraph 3, or Article 17, paragraph 2, of this Convention.

3. All accessories, such as cables, chains and sheets, used to secure or protect the load shall be drawn tight around the load and be firmly fastened. All accessories used to protect the load shall satisfy the requirements laid down for the load in paragraph 2 of this Article.

körkort ska enligt 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488) återkallas om körkortshavaren brutit mot en regel som är väsentlig ur trafiksäkerhetssynpunkt. Körkortsingripanden med anledning av brott ska grunda sig på en lagkraftvunnen dom, ett godkänt strafföreläggande eller ett godkänt föreläggande om ordningsbot. Ärendena prövas av körkortsmyndigheten, som sedan 1 januari 2009 är Transportstyrelsen. Ärenden som rör lastsäkring är inte vanligt förekommande och är därför inte ett prioriterat område. Enligt uppgift har det inte förekommit något ärende med koppling till lastsäkring sedan Transportstyrelsen blev körkortsmyndighet.

För sjö finns ingen statistik över befälhavare som dömts för bristfällig lastsäkring. Beträffande ansvaret för Finnbirchs förlisning har frågan behandlats i haverikommissionens rapport om förlisningen 2006. I rapporten diskuterar man bland annat ansvarsfördelning för lastsäkring.

För järnväg har det inte förekommit att enskild dömts för brott.

Är det vanligt att föraren inte kan kontrollera lasten.

Det har tidigare framförts att det är orimligt att förare ska vara ansvarig för lastsäkring som de inte kan kontrollera. Ur rättsäkerhetssynpunkt låter detta rimligt och därför har Transportstyrelsen försökt ta reda på i vilken utsträckning det förekommer. Vad som ändrats sedan Vägverkets förslag 2003 är att tullar tagits bort mellan medlemsstater och tullplombering borde därför minska men förekommer fortfarande i samband med transporter till och från länder utanför EU.

Av de plomberade enheterna så är vissa plomberade innan transportören kommer till platsen för att hämta dessa. I andra fall har föraren själv lastat fordonen och sedan har kontrollanter från avsändande företag kontrollerat att lasten stämmer med lastningslista eller dylikt, därefter plomberas enheterna.

Ett litet antal enheter avhämtas av transportörer där enheten är tullplomberad ca 900 per år. Om en förare ”klipper” en företagsplomb är det inget straffansvar för det, möjligen finns där ett civilrättsligt ansvar, men det är en fråga som parterna på arbetsmarknaden bör lösa. Hur ofta föraren kommer till en enhet som är plomberad och där lastsäkringen inte kan kontrolleras har branschen ingen samlad bedömning av. Någon uppfattning om hur många plomberade enheter som transporteras på vägarna finns inte heller.

Vid SAGIT konferensen i september 2011 tyckte en representant för åklagarcentrum i Malmö att en plombering inte var skäl att frånta en förare straffrättsligt ansvar.

På sjön transporteras ofta ett stort antal lastbärare, så problemet är egentligen inte i första hand plomberade containrar utan snarare ett praktiskt problem att kontrollera lastsäkring i lastbäraren ombord på fartyg överhuvudtaget. Detta måste gjorts tidigare i transportkedjan. För ett fartyg som transporterar tusentals lastenheter

finns det inte möjlighet att kontrollera lastsäkringen i lastbäraren oavsett om den är plomberad eller inte. Kontroller utförs bara om man upptäcker något uppenbart fel som är synligt på utsidan. Ombord på fartyget ser man bara till att lastbäraren lastas på rätt sätt enligt lastsäkringsmanualen, dvs. lastsäkring av lastbäraren på fartyget.

Vad det gäller andel plomberade lastbärare, så skiljer det sig väsentligt beroende på vilken trad fartyget går på. På transporter till USA har i princip alla lastbärare tullplomb.

Att flytta ansvaret från befälhavaren är i princip omöjligt. Befälhavaren har det slutliga ansvaret för allt ombord. Däremot bör man se över hur man kan ge befälhavaren det underlaget han behöver för att kunna säkerställa att lastsäkringen är tillfredställande och således ta ansvaret för det. Detta är dock inget vi kan reglera nationellt.

På järnväg sker lastning så gott som undantagslöst hos avsändaren vilket innebär att möjligheten att genomföra en noggrann kontroll är mycket liten. Det som sker är en okulär kontroll från utsidan av lastbäraren samt stickprovskontroller vid interna revisioner.

Hur ser den internationella regleringen ut

Internationellt finns inga harmoniserade lastsäkringsregler, detta är löst genom nationell lagstiftning. I många länder är lagstiftningen baserad på den enkla skrivning som finns i 1968 års konvention om vägtrafik. Vissa länder har gått längre med införande av mer detaljerade föreskrifter däribland Sverige och Tyskland. Andra länder har bara den grundläggande skrivningen om att last inte ska vara anbringad så att den kan falla av däribland Frankrike och Italien.

Ansvaret för lastsäkringar är inte heller harmoniserat och Wienkonventionens krav att föraren alltid ska ha kontroll över sitt fordon har även gällt lastsäkring. Några länder har gått längre och infört en lagstiftning som möjliggör att även andra än föraren kan hållas ansvariga för bristande lastsäkring, exempelvis lastare, speditörer och i vissa fall även fordonsägare. Finland har 2006 kompletterat bestämmelserna om säkring av last med bestämmelser, för så kallade kommersiella transporter med ansvar även för den som lett lastning, lastat fordon och om ansvar för transportören.³ Ett fall om bristande lastsäkring har nyligen avgjorts i domstol. Domen har överklagats och den högre instansen har inte meddelat dom ännu. I Tyskland finns möjlighet att fördela ansvaret för bristande lastsäkring men i praktiken fungerar det som tidigare och svenska förare som Transportstyrelsen varit i kontakt med måste betala böter innan de får åka vidare och något resonemang om fördelning av ansvar har inte varit aktuellt.

³ 2006:441 Lag om ändring av vägtrafiklagen, <http://www.finlex.fi/sv/laki/kokoelma/2006/20060071.pdf> . Se också regeringens proposition 224/2005.

Internationellt pågår just nu ett antal arbeten inom lastsäkringsområdet, nämligen:

Uppdatering av IMO-Guidelines i samarbete med UNECE och ILO. Arbetet innefattar intermodalitet och kommer att få effekter för såväl sjö-, järnväg- och vägtransporter.

Uppdatering av European best Practice Guidelines. Den guideline som publicerades 2006 gör gällande att lastsäkring utförd enligt standarden EN 12195:2010 eller IMO-Guidelines är likvärdiga. Arbetet leds av kommissionens DG-MOVE och ingår i "Roadworthiness Package". Nu finns ett förslag där man för första gången försöker få till en harmonisering av lastsäkringskontroller genom införandet av en bilaga i förordningen om vägkantskontroller.

Projectet CARING finansieras av Kommissionens Leonardo da Vinci program och syftar till att ta fram utbildningsmaterial för lärare och elever, stöd i form av beräkningsprogram för godsavsändare samt lathund för förare. Materialet baseras på EN 12195:2010 och hela materialet blir gratis för användare.

Referensmaterial:

TFs rapport om förare som dömts för bristande lastsäkring.

Databasen JAS med rapporterade tillbud för järnväg.

Databasen STRADA med rapporterade personskador från polis och akutmottagningar.

Haverikommissionens rapport RS 2008:03
Handelsfartyget FINNBIRCHs förlisning mellan Öland och Gotland, den 1 november 2006.se kapitel 1.7.4 på sidan 43.

Domar:

1993-10-27 Göteborgs tingsrätt

2000-04-07 Gävle tingsrätt

2000-05-15 Stockholms tingsrätt

2009-03-03 Skaraborgs tingsrätt

2009-10-14 Göta hovrätt

2011-10-12 Uppsala tingsrätt

2010-12-07 Skaraborgs tingsrätt

2010-10-04 Uppsala tingsrätt

Detta ärende har beslutats av generaldirektör Staffan Widlert. I den slutliga handläggningen av ärendet deltog väg- och järnvägsdirektör Birgitta Hermansson, sektionschef Ingela Sundin och utredare Anders Gunneriusson, den senare föredragande.

Staffan Widlert