

RAPPORT

Förbereda för ett införande av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar

Redovisning av ett regeringsuppdrag



Trafikverket

Postadress: Trafikverket, 781 89 Borlänge.

E-post: trafikverket@trafikverket.se

Telefon: 0771-921 921.

Dokumenttitel: Förbereda för ett införande av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar. Redovisning av ett regeringsuppdrag.

Författare: Stephen McLearnon, Liza Jakobsson och Sofia Persson, Trafikverket.

Dokumentdatum: 31 januari 2017.

Ärendenummer: TRV2016:38117.

Version: 1.0.

Kontaktperson: Stephen McLearnon, Trafikverket.

Produktion: Form och event, Trafikverket.

Omslagsfoto: Alexander Maximov.

Distributör: Trafikverket.

Innehåll

Sammanfattning	4
Slutsatser och rekommendationer	4
1. Beskrivning av uppdraget och dess genomförande	6
2. Hamnar	8
3. Förslag till verksamhetslösning	11
4. Ansvarsfördelning	18
5. Praktiska förutsättningar	20
6. Analys av kostnadseffektiviteten	21
7. Förberedande av upphandling	22
Bilagor	24

Sammanfattning

Regeringen har gett Trafikverket i uppdrag att förbereda för införande av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar. Redovisningen ska innehålla förslag på hamnar, där också dialog och samarbete med föreslagna hamnar har inletts. Redovisningen ska också visa på förslag på lösningar, finansieringen och kostnadseffektiviteten av dessa, ansvarsfördelning mellan berörda parter, en tidplan för genomförande och hur upphandling av anläggningar förbereds.

Under uppdraget har Trafikverket samverkat med Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Sveriges Hamnar och Svensk Sjöfart samt ett antal representanter för rederier och hamnägare. Samtliga involverade parter ser trafiknykterhet som en viktig fråga och det finns en bred enighet om att på olika sätt verka för trafiknykterheten.

Trafikverket har under uppdraget konstaterat att ett införande av anläggningar i hamnområden är mycket komplext. Hamnarna har olika förutsättningar, och det gäller såväl utformning och logistik som trafikering. Den logistiska påverkan på färjornas verksamhet och möjlighet att hålla tidtabellen vid på- och avlastning av fordon får inte äventyras, och inte heller konkurrensneutraliteten mellan hamnar respektive rederier.

Personresurser är nödvändiga för genomförande av nykterhetskontroller genom kontrollverktyg som sållningsinstrument eller anläggningar för nykterhetskontroller. Det är därför mycket viktigt att den slutgiltiga lösningen underlättar för kontrollmyndigheterna att kontrollerna kan göras på ett resurs-effektivt sätt. En framgångsfaktor är att använda så få personalresurser som möjligt hos kontrollmyndigheterna. Detta möjliggör att dessa myndigheters resurser kan användas för andra ändamål och att den totala verksamhetsnyttan ökar.

Dessa olika förutsättningar ställer krav på lösningar som är flexibla och smidiga. Trafikverket anser därför att det är nödvändigt att genomföra en innovationsupphandling för att få fram innovativa koncept som kan utmana existerande teknik.

Slutsatser och rekommendationer

Trafikverket anser att genomförandet av detta uppdrag är en viktig del i strävan efter en ökad nykterhet i trafiken och i trafiksäkerhetsarbetet i stort.

Arbetet med uppdraget har varit såväl utmanande som utvecklande. Utmanande så till vida att den nya verksamheten, som ett införande av automatiserad nykterhetskontroll innebär, berör och påverkar väldigt många aktörer, såväl myndigheter som privata företag. Utvecklande så till vida att arbetet påvisat en än större potential för det tänkta verktyget än vad uppdraget efterfrågat. Trafikverket är övertygat om att ett rätt utformat verktyg och verksamhet med framgång även skulle kunna användas vid andra trafikintensiva platser såsom större parkeringsplatser, gränsövergångar, kontrollplatser efter väg etc.

Konkurrenssituationen för hamnarna och rederierna är en kritisk aspekt som måste respekteras, vilket innebär att ett införande av nykterhetskontroller behöver genomföras på ett klokt sätt. För att snedvridning av hamnarnas och rederiernas konkurrensvillkor ska bli minimal föreslår Trafikverket att nykterhetsstödjande kontroller införs på samtliga hamnar med förarbunden färjetrafik samt vid Öresundsbron (i dagsläget 23 hamnar).

Genom att redan nu vidga uppdraget till att omfatta fler typer av platser för nykterhetskontroller än bara hamnar och utveckla ett mer flexibelt verktyg, skapas förutsättningar för en ännu större trafiksäkerhetsnytta utan att kräva mer resurser från kontrollmyndigheterna.

Trafikverket föreslår att utveckling av ett innovativt koncept och införandet av det sker i steg. Trafikverket bedömer att det, efter utveckling och upphandling av ett innovativt koncept, tar upp till 5 år att införa anläggningar i svenska hamnar. Trafikverket bedömer dock att ett begränsat antal tillfälliga anläggningar kan vara på plats under första halvåret 2018 om dessa anläggningar kan baseras på den teknik som användes vid MHF:s pilotanläggningar.

En grovt skattad totalkostnad för införandet av nykterhetstödjande anläggningar med befintlig teknik, exklusive hyra av mark samt kostnader för lokaler, information och kommunikation är beräknad till mellan 280 och 420 miljoner kronor. Anläggningarna finansieras av statliga medel. I kostnaden är inte kostnader för personresurser från kontrollmyndigheterna inräknade.

För att kunna frigöra polisens resurser till annan viktig verksamhet föreslås att yrkeskategorin trafiknykterhetskontrollanter återinförs, utbildas och får en behörighet som är anpassad till den uppgift de ska genomföra.

Baserat på vad som framkommit under arbetet med uppdraget och vad som redovisas i denna rapport föreslår Trafikverket att:

- Trafikverket inleder och genomför snarast en leverantörs- och marknadsundersökning av potentiell teknik och potentiella aktörer.
- Trafikverket får i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter och i samråd med Sveriges Hamnar, Svensk Sjöfart, berörda hamnar och rederier verkställa föreslagen genomförandeplan.
- Trafikverket genomför en innovationsupphandling för att få fram innovativa koncept som är användbara på flertalet platser, som långtidsparkeringar vid flygplatser, färjelägen, hamnar, på färjor, gränsovergångar, festivaler, andra evenemang, i ordinarie kontrollverksamhet på trafikkontrollplatser med mera.
- Trafikverket ansvarar för upphandling, utveckling och utvärdering av verksamheten under införandeskedet.
- Trafikverket och kontrollmyndigheterna tillsammans utformar en verksamhet som på ett resurseffektivt sätt kan bemanna och driva etablerade platser för nykterhetskontroller.
- Polisen får ansvaret att bemanna och utföra nykterhetskontroller i den omfattning som Trafikverket och Polisen enas om. Polisen ska utforma samverkan och överenskommelser med Tullverket och Kustbevakningen.
- Trafikverket ansvarar för information om kontrollerna. Informationen behöver ske i samverkan mellan alla inblandade parter.
- Ett användarråd etableras som stöd för de myndigheter som är verksamma med nykterhetskontroller. Utöver myndigheter kan övriga aktörer adjungeras till rådet.
- Behovet av en sammanhållande nationell ledningscentral för anläggningarna utreds på uppdrag av användarrådet, utifrån de lösningar som innovationsupphandlingen resulterar i.

1. Beskrivning av uppdraget och dess genomförande

Uppdraget

Regeringen har i beslut N2016/02791/MRT gett Trafikverket i uppdrag att förbereda för införande av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar. Uppdrag ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 31 oktober 2016.

Redovisningen ska innehålla följande:

1. förslag på tre till fem hamnar utifrån trafikvolym, kostnader, infrastruktur och kontroll-situation, samt med hänsyn till rådande konkurrensförhållanden för hamnarna
2. att dialog och samarbete om införande av anläggningar för nykterhetskontroller med de hamnar som bedöms lämpliga utifrån parametrar som trafikvolym, kostnader, nyttor och effekter har inletts
3. att efter hörande av berörda myndigheter och övriga aktörer ta fram lösningar och finansiering för anläggningarna för nykterhetskontroller, bland annat när det gäller ansvar för införskaffande och uppförande, drift och underhåll, utveckling, information, samordning mellan berörda parter och utvärdering och då ta vara på de erfarenheter som finns från de försök med alkobommar som genomförts, i syfte att få till stånd effektiva lösningar för anläggningarna
4. en analys av kostnadseffektiviteten av de framtagna förslagen till lösningar och en tidplan för dessa
5. att upphandling av anläggningar för nykterhetskontroller har förberetts.

Uppdragets genomförande

För genomförande av uppdraget har Trafikverket haft en intern styrgrupp.

Trafikverket har inhämtat underlag från Polisen, Tullverket och Kustbevakningen (kontrollmyndigheterna), samt i dialog arbetat fram förslag på lösningar.

Trafikverket har samverkat med branschföreningarna Sveriges Hamnar, Svensk Sjöfart samt representanter från ett antal rederier och hamnägare.

Trafikverket har genomfört en hearing, för informationsutbyte och gemensam diskussion om införande av nykterhetskontroller i hamnar. Förutom Sveriges Hamnar, Svensk Sjöfart och kontrollmyndigheterna deltog också Motorförarnas Helnykterhetsförbund samt representanter från berörda departement, Folkhälsomyndigheten och Ålands landskapsregering.

Uppdraget har fått förlängd tid.

Bakgrund

Motorförarnas Helnykterhetsförbund (MHF) genomförde under 2013–2015 försöksprojekt med automatisk nykterhetskontroll i Göteborg och Stockholm. MHF har utvecklat och konstruerat en teknisk funktion som genom IR-baserad sensorteknik kontrollerat förare i ankommande trafik från färjor i de två hamnarna.

Våren 2015 gav regeringen i beslut N2015/3208MRT Trafikverket i uppdrag att i samråd med Transportstyrelsen, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, branschföreträdare samt övriga berörda aktörer analysera de juridiska, ekonomiska och praktiska förutsättningarna för ett införande av automatiska nykterhetskontroller i vissa hamnar. Uppdraget redovisades den 2 november 2015 till Regeringskansliet.

2. Hamnar

I Sverige finns enligt branschorganisationen Sveriges Hamnar ett 50-tal hamnar med kommersiell trafik, fördelat på hamnar för bulk, container, färjor, olja och ro-ro (roll on, roll off). Trafikverket har i samråd med Sveriges Hamnar i första hand fokuserat på hamnar med förarbunden färjetrafik som i huvudsak trafikerar utländska destinationer och har personbils- och/eller lastbilstransporter. Med den avgränsningen är antalet hamnar i dagsläget 23 stycken. Det kan finnas skäl att i framtiden ha anläggningar för nykterhetskontroller även i andra hamnkategorier, liksom på andra strategiska platser inom trafiksystemet.



Trafiken i dessa hamnar varierar stort och på olika sätt. Frekvensen för färjeankomster varierar mellan var tjugonde minut under stora delar av dygnet och ungefär var tredje dag. Mängden fordon på varje färja varierar också mycket mellan högsäsong och lågsäsong. Det finns också stora variationer i hur lång tid man har tillbringat på färjan.

I hamnområdena har de flesta ytor redan en funktion. Hamnarna kan under många av dygnets timmar upplevas som utrymmesrika, men när färjor anländer tas så gott som alla utrymmen i anspråk, och de är anpassade till dagens behov av logistiklösningar.

Att göra förändringar i hamnarnas logistik kräver grundlig detaljplanering utifrån varje hamns förutsättningar och möjligheter. Brister i hamnens logistik riskerar att påverka de så kallade turn-around-tiderna för färjorna, vilket kan få mycket stora konsekvenser för trafikeringen.

Ägarförhållanden och konkurrensneutralitet

Ägarrollen i hamnen har gått från att tidigare ha varit ett 100-procentigt kommunalt ägande till att cirka 50 procent av dem helt är (2013) i kommunal ägo. Övriga hamnar har andra former av ägarstrukturer.

Hamnar är affärsdrivande företag på en internationell och konkurrensutsatt marknad, där flera av rederierna har samma destination. Rederier och hamnar anger att kunderna inte är trogna en viss hamn, utan kan i flera fall välja mellan hamnar utan att det stör ut linjerutten totalt sett. Installationer för ökade nykterhetskontroller kan riskera att påverka resenärers val av hamn eller rederi, så att konkurrensneutraliteten påverkas.

Inkomna synpunkter

Branschföreningarna Sveriges Hamnar och Svensk Sjöfart, samt enskilda rederier och hamnägare har följande synpunkter:

- De anser att arbete för ökad trafiknykterhet är viktigt. Flera rederier har aktiviteter vars syfte är att påverka förare att inte dricka alkohol innan de kör vidare.
- De är tveksamma till att alkobommar är det effektivaste och mest lämpliga kontrollverktyget. De ser gärna att nykterhetskontroller görs manuellt av polis eller tjänsteman från Tullverket eller Kustbevakningen i hamnen, för att de även ska kunna genomföra andra kontroller.
- De ser positivt på en samverkan, men påpekar vikten av en lämplig lösning som inte innebär störningar i hamnens logistik. De uttrycker en stor oro för att kontrollverksamhet med bommar skulle kunna orsaka köbildningar ut från färja eller hamn. De oroar sig också för att ombyggnationer i hamnområdet skulle försämra den befintliga logistiken. Försenade färjeavgångar leder till extra kostnader för rederiet.
- De betonar vikten av att den dagliga verksamheten för hamnar och rederier inte får störas så att det får negativa konsekvenser för färjornas avgångar och ankomster.
- De är kritiska mot att endast 3–5 hamnar omfattas av uppdraget. Vid ett beslut om införande har de ett starkt önskemål om att det redan från början ska finnas en plan för installationer i samtliga aktuella hamnar. De anser också att de hamnar som ligger nära varandra ska starta samtidigt, av konkurrensskäl.

- För att inte påverka konkurrensneutraliteten och trafikeringen mellan närliggande hamnar och Öresundsbron behöver även Öresundsbron ingå i planering av och beslut om installationer för ökad nykterhet.
- Inga kostnader för kontrollerna ska belasta hamnägare eller rederier.

Lika positiva som näringslivsaktörerna varit till att förhindra att alkoholpåverkade förare släpps ut i trafiken, lika oroade har de varit över att man missar flera andra trafiksäkerhetsrelaterade aspekter i den ensidiga fokuseringen på alkobommar. Det bör därför i sammanhanget strykas under att den typ av anläggningar som uppdraget, och denna rapport, behandlar enbart fokuserar på alkoholperspektivet. Kontrollen kommer därför inte i normalfallet att upptäcka lagöverträdelser av annan art, till exempel om förare är narkotikapåverkade, inte har körkort, brister i fordonets skick, smuggling, trafficking, last-säkring samt brott mot kör- och vilotider.

Eftersom ett genomförande får anses förutsätta ett säkerställande av att det inte påverkar konkurrensen mellan hamnar, rederier eller andra aktörer har Trafikverket i samverkan med Sveriges Hamnar, Svensk Sjöfart och enskilda rederier och hamnar utarbetat ett utökat förslag på införandeplatser till att omfatta 23 hamnar samt Öresundsbron. En plan som rymmer utpekade hamnar bedöms vara nödvändig för att hamnar och rederier i tid ska ha kännedom om den verksamhet som ska införas.

Möjlighet att ta mark i hamnar i anspråk

I detta regeringsuppdrag har ambitionen varit att komma överens med de parter som förfogar över hamnområdena. Vid sådana överenskommelser skulle förutsättningar för de rättigheter och skyldigheter som tillgång till området för nykterhetskontroller kräver, kunna bestämmas via enkla och klara förutsättningar mellan parterna.

I de fall företrädarna för hamnområden som Trafikverket behöver åtkomst till inte är villiga att via överenskommelser ge Trafikverket denna åtkomst, finns mycket begränsade möjligheter att via tvång ta mark i anspråk.

Eftersom äganderätten är skyddad i såväl Sveriges grundlag (regeringsformen) som EU-rätten, är det inte möjligt att utan vidare beslagta mark. För Trafikverkets del aktualiseras förfarandet framför allt i väglag (1971:948) och i lag (1995:1649) om byggande av järnväg.

Förutom dessa två lagar finns ett antal andra möjligheter, bland annat expropriation. I expropriationslagen (1972:719) ges staten möjlighet att ta mark i anspråk via tvång för att få äganderätt, nyttjanderätt eller servitutsrätt.

Möjligtvis finns också ytterligare en möjlighet att via lag bestämma att den som bedriver hamnverksamhet ska ombesörja att nykterhetskontroller finns på plats, för att få bedriva hamnverksamhet.

Trafikverket bedömer att utsikterna för att ta mark i anspråk är begränsade, och det finns troligen en mer rimlig lösning och det är genom en överenskommelse mellan parterna.

Hamnarnas mark är i många fall attraktiv för annan verksamhet eller bostäder. Det gör att marken har ett högt marknadsvärde, och hamnen har därför ofta en högt koncentrerad användning av marken. Det finns inte plats över, vilket kan vara en mycket relevant orsak till att man inte vill eller kan upplåta plats till denna verksamhet.

3. Förslag till verksamhetslösning

Gemensamma insatser ska bidra till att hjälpa människor att göra rätt. Som systemutformare har Trafikverket ett övergripande ansvar för att ingen ska dö eller skadas allvarligt i transportsystemet. Trafikverkets bedömning är att nykterhetskontroller behövs i hamnar, liksom på andra högriskplatser, för att minska antalet omkomna och skadade i alkoholrelaterade trafikolyckor.

Anläggningar för nykterhetskontroller kompletterar polisens kontroller med alkoholutandningsprov. Polisen förordar fasta, synliga anläggningar för att den allmän- och individpreventiva effekten ska bli hög, oavsett om anläggningen är igång eller inte. Det bedöms också att fasta anläggningar gör det möjligt för kontrollmyndigheten att snabbt avbryta en kontroll för att i stället åka på ärenden med högre prioritet – även om mobila anläggningar skulle kunna ha tydliga fördelar genom sin flexibilitet. Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen delar uppfattningen att den detekterande tekniken i kontrollen ska vara av sådan kvalitet att den minst motsvarar polisens nuvarande sållningsinstrument. Ett alkoholutandningsprov ska därmed utgöra ett sållningsprov och kunna registreras i kontrollmyndighetens uppföljningssystem.

Oavsett om nykterhetskontroller skulle ske manuellt eller automatiskt i anläggningar för nykterhetskontroller, bedömer Trafikverket att bemanning och drift av anläggningarna är den mest kritiska aspekten.

En annan yrkeskategori än kontrollmyndigheternas personal skulle kunna ges ett bemyndigande för nykterhetskontroller, och detta skulle kunna bidra till kontrollverksamheten. Beroende på bemyndigandets omfattning skulle det kunna minimera insatsen från kontrollmyndigheter.

Trafikverkets uppfattning är att mer än en aktör kan ha lösningar som skulle kunna etableras som preventiva konceptlösningar för att nå en ökad nykterhet i trafik som anländer med färja. Trafikverket avser att genomföra en leverantörs- och marknadsanalys av möjliga teknik- och konceptlösningar.

Trafikverket ser det som nödvändigt att fortsätta utveckla förutsättningar, metodik och teknik för genomförande av nykterhetskontroller. Hamnarna har skiftande förutsättningar och är inte lika optimala som Frihamnen i Stockholm, där projekt med alkobommar senast genomfördes. Flera lösningar kan därför bli aktuella, för att verksamheten ska bli optimal under olika yttre förhållanden.

Trafikverket ser därför att en innovationsupphandling kommer att ha en stor betydelse för att nå en eller flera effektiva lösningar av nykterhetskontroller som så optimalt som möjligt kan användas i miljöer där utformningen skiftar. Innovativt behöver upphandlingen omfatta ett koncept med digitaliserad teknik som också kan minimera dagens behov av bemanning samt säkerställa kvalitet och hygien. Ansvariga myndigheter i frågan om smittskydd kommer fortsatt att involveras.

Inledningsvis, och parallellt med föreslagen innovationsupphandling, ser Trafikverket det som betydelsefullt att påbörja införandet av nykterhetskontroller i mindre skala, med tekniklösning som tidigare använts i nämnda projekt. De teknik- och konceptlösningar som innovationsupphandlingen genererar kommer därefter att användas i installationer i samtliga hamnar.

Förslag på genomförandeplan för anläggningar

Trafikverket har i samråd med Sveriges Hamnar och Svensk Sjöfart tagit fram ett förslag till genomförandeplan för Öresundsbron och för de 23 hamnar som har färjor som mestadels trafikerar utländska destinationer och som har personbils- och/eller lastbilstransporter. Planen beräknas kunna verkställas stegvis med början under 2017. I planen föreslås att installationer görs i två faser och att den är genomförd i sin helhet inom fyra till fem år.

Trafikverket har valt att inkludera Öresundsbron i förslaget för att dess funktion är att likställa med hamnar och färjelinjer. Det är ur ett konkurrensperspektiv viktigt att samma tekniska lösning för att minska rattonykterhet införs på alla platser där man kan ta sig in och ut ur Sverige. Detta innefattar i synnerhet Öresundsbron där den direkta konkurrensen mot vattenvägarna är tydlig. Allt annat lika skulle trafiken på bron öka om kontroller införs i hamnar men inte på bron. Den yttersta konsekvensen skulle kunna bli att färjelinjer konkurreras ut av en mer attraktiv bro (eftersom kontrollerna innebär en sårbarhet i logistikkedjans reliabilitet) vilket ökar sårbarheten för svensk import och export och minskar alternativen. Att inkludera bron ger dessutom möjligheter att testa tekniken och dess funktionalitet i en annan miljö.

Öresundsbron bedöms lämplig utifrån följande aspekter:

- kontrollmyndigheterna har frekventa kontroller på bron i dag, och det skulle vara ett mindre ingrepp att genomföra tester med den nya tekniken där.
- kontrollerna skulle kunna ske precis när myndigheterna har möjlighet att utföra dem. I en hamn måste det sammanfalla med att en färja angör hamnen.

Tidplanen är satt utifrån att den teknik som använts i tidigare pilotprojekt, i MHF:s regi, upphandlas och installeras i förberedelsefasen, samtidigt som innovationsupphandlingen startas. Konceptlösningar från innovationsupphandlingen planeras att kunna installeras från och med införandefasen.

När ett beslut om start av installationer fattas, bör inriktningsbeslut tas om denna helhet.

Aktivitet	Beräknad start	Klart tidigast
Förberedelsefas		
Leverantörs- och marknadsanalys	Första halvår 2017	Första halvår 2017
Upphandling och genomförande av befintlig teknik: Öresundsbron och Karlshamn	Första halvår 2017	Första halvår 2018
Innovationsupphandling inkl genomförande av nytt koncept	Första halvår 2017	Första halvår 2018

Upphandling och framtagande av information/ kommunikation	Första halvår 2017	Andra halvår 2017
Upphandling av utvärdering	Andra halvår 2017	Andra halvår 2017
Utvärdering av befintlig teknik	Första halvår 2018	Första halvår 2018
Införandefas (Installation av koncept från innovationsupphandling, utvärdering av ny teknik sker kontinuerligt under införandet)		
Skåne/Blekinge– Öresundsbron, Ystad, Trelleborg, Malmö, Helsingborg, Karlshamn, Karlskrona Västsverige – Halmstad, Varberg, Göteborg (Danmark), Göteborg (Tyskland), Strömstad	Första halvår 2018	Andra halvår 2019
Stockholmsområdet – Frihamnen, Värtahamnen, Stadsgården, Kapellskär, Nynäshamn, Norvik, Grisslehamn, Södertälje Norrland – Umeå Småland/Gotland - Oskarshamn, Västervik, Visby	Första halvår 2019	Andra halvår 2020

Etablering av nykterhetskontroller i ett första skede

Trafikverket föreslår att upphandling av befintlig teknik i förberedelsefasen görs separat och baseras på den teknik som tidigare använts i Göteborg och Stockholm av MHF, för att inte fördröja påbörjandet av installationer.

Denna upphandlingen innebär ett tjänstepaket som inkluderar detaljplanering i hamn, utformning och uppförande av kontrollanläggning, överenskommelser och nödvändiga avtal för drift och underhåll av verksamheten samt förvaltning av verksamheten under det antal år som bestäms i upphandlingen. Upphandlad aktör ansvarar för att arbetet rapporteras och sker i dialog med beställaren.

Parallellt med upphandlingen av befintlig teknik genomförs en så kallad innovationsupphandling för att fortsättningsvis etablera ett eller flera koncept för nykterhetsstödjande kontroller i hamnar, men även på andra trafikintensiva platser där det behövs. Det fortsatta införandet av nykterhetskontroller i hamnar bygger på de resultat som tas fram i den föreslagna innovationsupphandlingen.

Bedömd kostnad initialt

Trafikverket bedömer att endast den initiala kostnadsbilden av införandet av befintlig teknik kan beskrivas. Kostnader för fortsatt införande blir överblickbara efter en avslutad innovationsupphandling.

Kostnaden för inköp och installation av nykterhetsstödjande system redovisas för tidigare demonstrerad teknik. Kostnaden för en fordonsfälla med alkoholsensor är cirka 1 miljon kronor. Beroende på hamnens utformning och trafikflöde kan antalet fällor variera från hamn till hamn. I Frihamnen i Stockholm, som ingick i MHF:s projekt, fanns sex fällor: två för tung trafik och fyra för personbilstrafik. Kostnaden för själva anläggningen var 6 miljoner kronor, exklusive kostnader för ombyggnader, lokal för personal/avrapporering och omhändertagna förare med mera.

En grovt skattad totalkostnad för införandet av nykterhetsstödjande anläggningar med befintlig teknik, exklusive hyra av mark samt kostnader för lokaler och kommunikation, är beräknad till mellan 280 och 420 miljoner kronor. I kostnaden är inte kostnader för personresurser från kontrollmyndigheterna inräknade.

För Trafikverkets drift, förebyggande och avhjälpande, och underhåll av systemen bedöms kostnaden vara minst 1 miljon kronor per år för varje anläggning.

I förslaget är kostnader för bemanning från kontrollmyndigheter exkluderade, eftersom de har angett att bemanning vid drift av anläggningarna sker inom ordinarie verksamhet. Trafikverket bedömer att nykterhetskontrollerna sannolikt behöver vara igång mer frekvent under en inledande period, vilket kan påverka andra verksamheter hos kontrollmyndigheten. Om det bedöms att trafiknykterhetskontrollanter är en bra lösning som frigör polisens resurser, tillkommer även kostnader i den utsträckning dessa kan användas i kontrollverksamheten. Minst två personer måste bemanna kontrollen när den är i drift.

Kostnaden för information och kommunikation uppskattas för den första insatsen till drygt en halv miljon kronor och därefter till cirka 150 000 kronor per hamn och år.

Osäkra kostnader som tillkommer är:

- hyra av mark
- kostnad för samnyttjande av befintlig lokal (Tullverket)
- kostnad för utrustade lokaler, om samnyttjande inte är aktuellt
- kostnader för kontrollmyndighet beroende på omfattning av närvaro vid drift i kontrollanläggning.

Kostnader för framtida införande på andra trafikintensiva platser bedöms vara på en motsvarande nivå.

Finansiering

Trafikverket föreslår att nykterhetsstödjande anläggningar finansieras med anslag eller via lån som återbetalas med anslag.

Kontrollmyndigheterna uppger att deras personalkostnader i denna redovisnings föreslagna omfattning om 24 platser inte kan tas inom respektive organisations befintliga budget.

Om trafiknykterhetskontrollanter återinförs tillkommer kostnader för bemanning, samtidigt som personalkostnader för kontrollmyndigheters närvaro kan minskas.

Kostnaderna omfattar minst två personer per driftskift, oavsett personalkategori.

Trafikverket förutsätter att hamnar, rederier och andra lämpliga platser inte ska belastas med kostnader för uppförande och drift och underhåll av anläggningar för nykterhetskontroller.

Bemanning, i ett första skede

Den fortsatta beskrivningen av kontrollmyndighets bemanning vid drifthållande gäller för användande av den teknik som hitintills använts, i detta förslag den teknik som avses användas initialt. Ett resultat av den föreslagna innovationsupphandlingen förväntas vara att minimera behovet av kontrollmyndighets närvaro vid kontroller från etapp två och framåt. En mer ingående beskrivning av omfattning och kostnader för fortsatt bemanning under drift av kontroller är därmed inte överblickbara för tillfället.

Den tidigare juridiska tolkningen (rättsutredning 2011, 2015) att alkobommar innebär en form av våldsanvändning innebär enligt 10 § polislagen (1984:387) att en verksamhet med nykterhetskontroller behöver bemanning genom polisman eller tjänsteman hos Tullverket eller Kustbevakningen vid stoppande av fordon eller annat transportmedel. Detta hanteras genom att en kontrollmyndighet bemannar under drift.

Myndigheterna bedömer gemensamt att det inte är möjligt att kontrollera all trafik från alla färjor i hamnar, men att kontrollerna i hamnarna bör genomföras i tillräcklig omfattning för att man ska få en hög upplevd risk att bli kontrollerad. Grunden i arbetet ligger i att rädda liv. Stor vikt läggs på information om svensk lagstiftning och kontrollverksamhet till trafikanterna, före, under och efter resan, så att de är väl medvetna om att nykterhetskontroller genomförs.

Polisen har aviserat att ett utökat antal kontroller i hamnar kan komma att leda till färre kontroller på andra platser, eftersom kontroller i hamnar kommer att ingå i ordinarie planerad verksamhet. Om bemanning av fast anläggning för nykterhetskontroller ingår i myndighetens ordinarie verksamhet, kan bemanning av ordinarie kontrollverksamhet på väg prioriteras ned. För att kontroller ska kunna utföras i framtiden, utan att Polisens och övriga kontrollmyndigheters resurser utökas, föreslår Trafikverket att trafiknykterhetskontrollanter återinförs. (Avslutad, försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter , Lag 2010:374, SFS 2013:349)

Trafikverket bedömer att nykterhetskontroller sannolikt behöver vara igång mer frekvent under en inledande period. Omfattningen baseras på trafikflöde, eller antalet färjeanlöp per dag eller per vecka. Om det bedöms att trafiknykterhetskontrollanter är en lösning, kan det på sikt frigöra delar av polisens eller övriga kontrollmyndigheters resurser. (Automatisk nykterhetskontroll i hamnar - rättsutredning 2015)

Bemyndigande av annan personal

Om annan personal än kontrollmyndigheternas personal på sikt skulle kunna ges bemyndigande att på plats bemanna verktyg för nykterhetskontroller under ledning av polis, skulle kontrollmyndigheternas begränsade resurser användas i mindre utsträckning.

Prioritering och uttryckning till plats sker då i de fall som polisman eller tjänsteman från Tullverket eller Kustbevakningen behöver uppta en ärendehantering. Beroende på vilket bemyndigande som getts till trafiknykterhetskontrollanter eller annan personal skulle de kunna handlägga ärenden under ledning på distans av förundersökningsledare hos kontrollmyndighet. Om kontrollmyndigheter ska

rycka ut till en kontrollplats som bemannas av annan personal behöver vissa frågor utredas, till exempel hur lång inställelsetiden kan vara, dels i normalfallet, dels när ett annat larm prioriteras högre.

Bemanning i jämförelse med automatiska Trafiksäkerhetskameror, ATK

Trafikverket och kontrollmyndigheterna ser nykterhetskontroller i hamnar som en preventiv trafiksäkerhetsåtgärd, liknande den metod som också verksamheten med automatiska trafiksäkerhetskameror (ATK) innebär, det vill säga information till förare tillsammans med slumpvisa insatser av myndighetsutövning. Både ATK och nykterhetskontrollerna behöver personella resurser, fast i olika faser av kontrollen.

Till skillnad från ATK, som är automatisk i brottsögonblicket men kräver utredningspersonal i efterhand, behöver nykterhetskontroller utifrån rådande förutsättningar för våldsanvändning och närhet till ärendehantering bemanning av kontrollmyndighet under användning. Ett trafiknykterhetsbrott behöver så snart som möjligt efterföljas av ett bevisprov, medan föreläggande om ordningsbot skickas i efterhand för hastighetsöverträdelser. När en överträdelse registreras i en trafiknykterhetskontroll i en hamn behöver det, i samma stund som överträdelsen inträffar, säkerställas att personen inte ”eftersuper”, att personen inte avviker från platsen eller att inte övrig trafik i hamnen påverkas.

Förslag till införande

Trafikverket föreslår följande:

- Trafikverket inleder och genomför snarast en leverantörs- och marknadsundersökning av potentiell teknik och potentiella aktörer.
- Trafikverket får i uppdrag att tillsammans med andra myndigheter och i samråd med Sveriges Hamnar, Svensk Sjöfart, berörda hamnar och rederier verkställa föreslagen genomförandeplan.
- Trafikverket genomför en innovationsupphandling för att få fram innovativa koncept som har hög måluppfyllelse och minimal negativ påverkan och dessutom är användbara på flertalet platser, som långtidsparkeringar vid flygplatser, färjelägen, hamnar, på färjor, gränsövergångar, festivaler, andra evenemang, i ordinarie kontrollverksamhet på trafikkontrollplatser med mera.
- Trafikverket ansvarar för upphandling, utveckling och utvärdering av verksamheten under införandeskedet.
- Trafikverket och kontrollmyndigheterna tillsammans utformar en verksamhet som på ett resurseffektivt sätt kan bemanna och driva etablerade platser för nykterhetskontroller.
- Polismyndigheten får ansvaret att bemanna och utföra nykterhetskontroller i den omfattning som Trafikverket och Polismyndigheten enas om. Polismyndigheten ska utforma samverkan och överenskommelser med Tullverket och Kustbevakningen. Trafikverket föreslår att yrkeskategorin trafiknykterhetskontrollanter återinförs, utbildas och får en viss behörighet. De juridiska förutsättningarna för detta bör utredas omgående.
- Trafikverket ansvarar för information om kontrollerna. Informationen behöver ske i samverkan mellan alla inblandade parter.

- Ett användarråd etableras som stöd för de myndigheter som är verksamma med nykterhetskontroller. Utöver myndigheter kan övriga aktörer adjungeras till rådet.
- Behovet av en sammanhållande nationell ledningscentral för anläggningarna utreds i användarrådet, utifrån de lösningar som innovationsupphandlingen resulterar i.

Förslag till ungefärlig tidplan

Trafikverket startar ett projekt för analys, utveckling av innovativt koncept under perioden 2017-19. Detta projekt samordnar även upphandlingen av befintlig teknik i förberedelsefasen enligt genomförandeplanen.

Trafikverket föreslår att upphandling av befintlig teknik enligt genomförandeplanen handlas upp och genomförs under 2017-18. Anläggningarna beräknas vara på plats första halvåret 2018. En leverantörs- och marknadsanalysen genomförs tidigt under 2017 för att efterföljas av innovationsupphandling under resten av året.

Samarbete med berörda parter för att träffa avtal om upplåtande av mark eller annan anläggning för nykterhetskontroller kan påbörjas tämligen omgående.

4. Ansvarsfördelning

För att verksamheten ska fungera krävs tydliga avgränsningar för respektive myndighets ansvar för nykterhetskontrollerna i hamnarna. Det krävs samtidigt god samverkan mellan alla inblandade parter för att helheten ska fungera.

Trafikverket föreslår följande:

- Trafikverket ansvarar för inköp, uppförande, underhåll och ägande av anläggningarna (kräver klargörande i uppdrag eller instruktion).
- Trafikverket ansvarar för utvärdering och utveckling av verksamheten.
- Trafikverket har det övergripande ansvaret för information om kontrollerna, såväl före som under och efter resan med färja. Informationen ska ske i samverkan mellan alla inblandade parter.
- Polismyndigheten ansvarar för bemanning och drift av anläggningarna och för att nykterhetskontrollerna genomförs. Polismyndigheten ska samverka med Tullverket och Kustbevakningen.
- Ett användarråd etableras som forum för verksamheten.

Användarråd

Trafikverket föreslår att ett användarråd bildas, där myndigheterna möts för att hantera och besluta om samverkansfrågor kring nykterhetskontroller. Med fördel cirkulerar ordförandeskapet årsvis, eller annat intervall, mellan aktuella myndigheter. Myndigheterna har gemensamt och var för sig ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och i samverkan. Representanter för övriga aktörer är adjungerade vid aktuella frågor.

Syftet med rådet föreslås vara att:

- driva samarbetet mellan samverkansparterna
- utveckla, utforma och förvalta resurseffektivitet och drift i verksamheten
- säkerställa tydliga mål och effektiva samverkansformer baserat på den övergripande ansvarsfördelningen inom samarbetet
- utveckla och följa upp samarbetet.

Förebyggande information och kommunikation

Trafikverket anser att kommunikation är mycket viktigt för att nå acceptans och medvetenhet för satsningar på ökad nykterhet genom befintliga sållningsinstrument eller framtida innovativa koncept.

Det behövs gemensamt utförda informationsinsatser från de aktörer som kontrollanläggningen berör. För att få samsyn om grundprinciper och ansats i kommunikationen vid införande av nykterhetskontroller togs det fram en kommunikationsstrategi i samband med föregående regeringsuppdrag. Den arbetades gemensamt fram av Trafikverket, Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Transportstyrelsen, Svensk Sjöfart och Sveriges Hamnar. Huvuddelen av innehållet i strategin bedöms kunna användas för att bygga upp kommunikationsaktiviteter om nykterhetskontroller i Sverige.

Den kommunikativa utgångspunkten är Nollvisionen – att ingen ska behöva dö eller skadas allvarligt i transportsystemet. Grundbudskapet behöver beskriva att det handlar om att rädda liv. Syftet är att förebygga brott. Därför bör det finnas information hur det praktiskt går till att genomföra en nykterhetskontroll samt att Polisen, Tullverket och Kustbevakningen genomför reguljära nykterhetskontroller.

Det är viktigt att informationen och skyltningen är tydlig och enhetlig. Det kan eventuellt behövas en eller flera nya symboler i vägtrafikförordningen när det gäller funktionen för nykterhetskontroll.

Kommunikationen delas in i fyra beståndsdelar: preventiv kommunikation, beskrivning av funktion, allmän acceptans och intern kommunikation.

Preventiv kommunikation syftar till att upplysa om att, hur och varför slumpmässiga kontroller genomförs. Denna kommunikation behöver vara gemensam och synkroniserad mellan berörda aktörer.

Beskrivning av funktion handlar om att beskriva hur man konkret genomför en kontroll och vad som händer om man fastnar i kontroll med för mycket alkohol i kroppen. Denna kommunikation behöver vara gemensam och synkroniserad mellan berörda aktörer.

Allmän acceptans handlar om att skapa förståelse för varför nykterhetskontroller i vissa miljöer är en viktig trafiksäkerhetsåtgärd. Denna kommunikation behöver vara gemensam och synkroniserad mellan berörda aktörer.

Intern kommunikation. Vid ökade samverkansformer kring nykterhetskontroller kommer berörda organisationer att behöva kommunicera internt i varierande omfattning. Denna kommunikation behöver skötas separat i respektive organisation. Mest interninformation bedöms behövas hos Polismyndigheten, och hos platsbundna aktörer.

Utvärdering

Framtida konceptlösningar från innovationsupphandlingen kommer att utvärderas på aspekter som:

- nytta och effekt på andel nykter trafik
- användningsgrad
- lösningens teknik och funktion
- eventuell påverkan på verksamhet i övrigt
- påverkan ur konkurrensperspektiv och arbetsmiljöförhållanden
- hur samarbete, bemanning, övriga rutiner och information fungerar
- vilka förbättrings- eller utvecklingsmöjligheter som kan finnas för fortsatt utveckling vid kontrollverksamhet i andra delar av samhället.

Utvärderingen kan utgöra underlag för fortsatt inriktningsbeslut för arbete för ökad nykterhet och bör genomföras av en oberoende part. Utvärderingen kan med fördel upphandlas samtidigt som övrig upphandling.

En oberoende utvärdering av den befintliga teknik som används i etapp 1 behöver också genomföras.

5. Praktiska förutsättningar

Hygien

Vid införande av nykterhetskontroller är det primärt att hygien säkerställs. Det gäller såväl de delar man vidrör som de delar man lämnar utandningsprov i.

Till kontrollmyndigheternas handhållna sållningsinstrument används engångsmunstycken som byts för varje prov som tas. För att verksamheten ska fungera i hamnarna finns inte tid eller resurser till en sådan utformning, utan hygien måste säkerställas på annat sätt. Frågan behöver belysas och fortsätta utvecklas för att hygienaspekten ska vara säkerställd. Dialog förs med ansvariga myndigheter för att ta fram rätt krav på hygien.

Bortforsling av fordon samt uppställningsytor

För verksamheten behövs personer med körkortsbehörighet för att flytta såväl personbilar som tunga fordon. Resurser med behörighet för tunga fordon upphandlas som stöd för bortforsling av fordon om kontrollmyndigheterna inte själva har den behörigheten.

I anslutning till hamnområdet behöver det också finnas ytor för uppställning av de rattfyllerimisstänkta fordon.

Rutinbeskrivningar behöver tas fram så att åtgärden genomförs enhetligt.

Sållningsinstrument

I de försök som har genomförts i Göteborg och Stockholm har alkoholsensorn gett en indikation på om alkoholpåverkan funnits eller inte. Vid larm om alkoholpåverkan har kontrollmyndighetens tjänsteman låtit personen blåsa i det ordinarie handhållna sållningsinstrumentet och därefter även i bevisinstrumentet för alkoholutandningsprov. I framtaget av ett kommande kontrollverktyg bör kvaliteten på alkoholsensorn minst vara på en nivå som motsvarar sållningsprov. Det bedöms vara mest effektivt, eftersom ett uppföljande provmoment med tjänstemannens eget handhållna sållningsinstrument i så fall inte skulle behövas.

Trafikverkets mål är att initiera och driva på en utveckling av ett kontrollverktyg som efter genomförda tester och utvärderingar kan vara ett effektivt verktyg för kontrollmyndigheter på flera platser.

Lokal och bevisinstrument för rapportering av rattfylleri

I samband med installation i hamnarna behöver det säkerställas att det finns en lämplig lokal för att genomföra bevisprovtagningar och rapporteringar av rattfylleri. Lokalen bör ligga nära nykterhetskontrollen, eftersom bevisprovstagning vid fortsatt ärendehantering bör ske i närtid. I många hamnar har Tullverket befintliga lokaler för detta.

Om möjligt, vore det lämpligt att även polisen och Kustbevakningen får tillgång till dessa lokaler. Om detta inte kan tillgodoses är alternativet en närliggande polisstation, eller en ny separat lokal i anslutning till nykterhetskontrollen. Det senare kostar mer men är fördelaktigt eftersom denna lokal även skulle kunna användas för distansledd ärendehantering.

6. Analys av kostnadseffektiviteten

Som grund för den samhällsekonomiska bedömningen finns statistik på olyckor i Sverige, där lätta respektive tunga fordon är inblandade. I en tidigare studie har Trafikverket bedömt risken för olyckor med lätta respektive tunga fordon samt den ökade risk alkoholpåverkade förare innebär. Det finns däremot ingen offentlig statistik över andelen alkoholpåverkade förare som anländer med färjor till Sverige. I denna bedömning ingår således även att kalkylera antalet alkoholpåverkade som ankommer till respektive hamn och det förväntade antalet olyckor på grund av denna situation. Eftersom hamnarna är helt olika när det gäller trafikering, logistik, utformning med mera, har beräkningar gjorts för ett urval av hamnar med olika förutsättningar. En sammantagen kalkyl har sedan genomförts för att få fram ett värde som visar kostnadseffektiviteten för åtgärden som helhet.

Hypotesen är att andelen alkoholpåverkade förare på färjor som ankommer Sverige är högre än genomsnittet på svenska vägar. Risken för olycka när föraren är alkoholpåverkad är betydligt större än i normalfallet. Nyttan med nykterhetskontroller i hamnar med mera är färre olyckor med onyktra förare. Kostnaden är en engångsinvestering första året och i övrigt en kostnad för bland annat personal.

Ett antal förutsättningar som behövs för kalkylen har identifierats och kvantifierats, till exempel antalet personer per år som dör i alkoholrelaterade trafikolyckor, antalet personer per dag som kör alkoholpåverkade samt riskbedömningar. Statistik från ett antal hamnar har också använts som underlag i beräkningarna. Uppgifter om antalet fordon per år och antalet anlop per år har hämtas från Trafikanalys statistik. Den genomsnittliga reslängden från hamnarna har också bedömts, liksom andelen alkoholpåverkade förare som är alkoholister, det vill säga att de förekommer oavsett tidpunkt, veckodag etcetera.

Den slutsats som kan dras av kalkylen är att kostnadseffektiviteten för åtgärden varierar från hamn till hamn. Den sammanvägda bedömningen visar på en mycket svag lönsamhet för åtgärden.

Ovanstående resonemang utgår från att 3–5 hamnar skulle pekas ut och att någon form av bomanläggning skulle installeras. Osäkerheten i många parametrar har varit hög. Eftersom utvecklingen under utredningen lett till att Trafikverket valt att föreslå en lösning som omfattar fler hamnar och därutöver en bredare tillämpning i arbetet med nykterhetskontroller, har möjligheterna att kunna leverera en robust kalkyl i dagsläget försvårats. Eftersom ett utvecklat verktyg behöver tas fram, testas och utvärderas behöver en samhällsekonomisk kalkyl ytterligare underlag för att det ska vara möjligt att bedöma kostnadseffektiviteten.

Om Trafikverkets förslag till fortsatt arbete godkänns kommer en övergripande kalkyl att kunna göras utifrån att förslaget skulle leda till en ökning av genomförda kontroller, vilket bidrar till en mer nykter trafik.

Kostnadseffektiviteten beror såväl på vilken lösning som väljs som i vilken miljö den används.

7. Förberedande av upphandling

En viktig aspekt i nuvarande regeringsuppdrag är att med minimalt resursanvändande av kontrollmyndigheter förhindra onyktra förare att köra ut från hamnområdet. Nykterhetskontroll skulle teoretiskt kunna genomföras på fler platser i händelsekedjan: i hamnområdet, som tidigare projekt visat, men även på färjan före ankomst till hamn, det vill säga innan föraren satt sig i fordonet. En fördel med alkoholutandningsprov som genomförs innan fordonet lämnat färjan är att ett rattfylleribrott då inte har begåtts. En sådan metod förutsätter andra digitala lösningar och upphandlade personresurser, men minimerar samtidigt användandet av resurser hos kontrollmyndigheter.

Den utrustning med bomanläggning i kombination med alkoholdetektering som konstruerats och utvecklats över tid för pilotförsöken i Göteborg och Stockholm har varit unik. Vid ett fortsatt införande av anläggningar för nykterhetskontroller gäller att upphandla en lösning som är funktionssäker, effektiv och smidig och som innebär minimal bemanningsinsats från kontrollmyndigheten. De yttre förutsättningarna för installationer kommer att skifta, och sannolikt kan det vara styrande för att få en så optimal lösning som möjligt för berörda platser. I de framtida koncepten ingår även delar som kommunikation, skyltning, grundservice av personal med körkortsbehörighet för tunga fordon samt underhåll. För att möjliggöra en bra upphandling med hög grad av konkurrens behöver upphandlingen paketeras i lämpliga delar.

Tydliga och väl genomarbetade kravspecifikationer behöver innehålla information om teknisk funktionalitet, överföring av information till andra system eller dylikt (gränssnitt), säkerhetskrav, informationssäkerhetskrav, PUL-frågor, utbildning, dokumentation med mera. Respektive kontrollmyndighet tar fram de kravspecifikationer som behövs för att bland annat säkerställa överföringen av data till respektive myndighets uppföljning av nykterhetskontroller. Andra berörda parter bidrag bedöms också vara nödvändiga för att åstadkomma en så fullständig kravspecifikation som möjligt.

Trafikverket bedömer att det efter utveckling och upphandling av ett innovativt verktyg tar upp till 5 år att implementera anläggningar i svenska hamnar. Trafikverket bedömer dock att två tillfälliga anläggningar, i förberedelsefasen, kan vara på plats under första halvåret 2018 om dessa anläggningar kan baseras på den teknik som användes vid MHF-pilotanläggningar.

Trafikverket föreslår att införandet vid de första utpekade platserna upphandlas för en anläggning under en fastställd, begränsad tid. Lämplig upphandlingsform behöver utredas.

Trafikverket föreslår att en fördjupad leverantörs- och marknadsanalys genomförs snarast möjligt för att det ska vara möjligt att avgöra upplägget på det fortsatta upphandlingsarbetet, bland annat med tanke på hur många upphandlingar som måste göras, hur upphandlingarna ska paketeras och vilket eller vilka upphandlingsförfaranden eller metoder som ska användas. Trafikverket strävar ju alltid efter att i möjligaste mån öppna upp för ett innovationstänkande i alla upphandlingar, men det finns också ett par metoder som tar det ett steg längre.

Om marknaden inte kan erbjuda några kommersialiserade produkter, eller några produkter alls, kan metoden *förkommersiell upphandling* vara aktuell. Syftet med denna ska dock inte vara att få slutprodukten, utan enbart utvecklings- och/eller forskningstjänsten. Efter denna anskaffning kan en kommersiell upphandling genomföras om Trafikverket och kontrollmyndigheterna beslutar sig för att produkterna är tillräckligt nära marknaden eller rentutav så pass utvecklade att de nått kommersialisering. Notera att det inte är möjligt att direkt köpa de produkter som utvecklats i den förkommersiella upphandlingen.

I de fall man vet att man direkt efter utveckling kommer att vilja köpa den utvecklade produkten, alltså har ett kommersiellt behov av produkterna, är andra förfaranden mer lämpliga.

Det finns ett antal metoder eller förfarande som Trafikverkets kan använda i de fall där produkten inom anskaffnings-och/eller upphandlingsperioden behöver utvecklas. I samtliga dessa ska man ta särskild hänsyn till att mer tid krävs vid dessa typer av anskaffningar och upphandlingar eftersom de beräknas ta minst ett år att genomföra.

Leverantörs- och marknadsanalys är också viktig för att kunna hamna rätt i kravställandet.

För den inledande fasen behöver avtal med aktuella markägare behöver också tecknas för:

- hyra av plats för anläggningen
- uppställningsplatser för omhändertagna fordon
- tillgång till personal med körkortsbehörighet för alla typer av fordon
- daglig drift under testperioden, till exempel allmän grundtillsyn eller snöröjning, vintertid.

Bilagor

Svar på Trafikverkets frågor från Polisen

Referens

TRV 2015/31941. Automatisk nykterhetskontroll i hamnar

PM Rattfylleri vid färjelägen



NOA, UC Mitt
Pkom Bengt Karlsson

Trafikverket

Polismyndighetens ställningstaganden i anledning av Trafikverkets regeringsuppdrag att förbereda införande av anläggningar för nykterhetskontroll i vissa hamnar

(1 bilaga)

Sammanfattning

Polismyndighetens arbetsgrupp redovisar sitt svar till Trafikverket gällande införandet av anläggningar för nykterhetskontroll i hamnar utifrån gällande lagstiftning. Sedan Regeringens uppdrag till Trafikverket (N2015/3208MRT) och Trafikverkets redovisning av uppdraget (TRV2015/ 31941) har Lag (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar upphört att gälla¹. De kontrollmyndigheter som idag får kontrollera samt rapportera rattonykterhetsbrott utgörs idag av Polisen, Tullverket och Kustbevakningen. Inget biträde av trafiknykterhetskontrollanter är därmed möjligt.

Arbetsgruppen har besvarat Trafikverkets frågor ur ett polisiärt perspektiv och utifrån Polismyndighetens uppdrag. Arbetsgruppen har inte beskrivit lösningar som kräver lagändringar.

Polisen genomför kontinuerligt alkoholutandningsprov i trafikmiljön och anläggningar för nykterhetskontroll ska inte utgöra ett undantag. Den allmän-² och individpreventiva³ effekten samt den upplevda risken att bli kontrollerad, kommer att bli hög oavsett om anläggningen är igång eller inte. Detta innebär att Polismyndigheten, om kontrollanläggningar ska införas i vissa utvalda hamnar, förordar fasta kontrollanläggningar i dessa. Polismyndigheten anser⁴ dock att trafiksäkerhetsarbete bör bedrivas där en samordnad kontrollverksamhet (nykterhetskontroll, narkotikapåverkade förare, avsaknad av körkort, trafficking, smuggling samt hastighetskontroll) har en större effekt än endast kontroll av ett brott.

¹ 2016-06-30

² Se punkt 3.2.

³ Se punkt 3.2.

⁴ TRV 2015/31941, sid 11.

För Polismyndighetens vidkommande är det av vikt att de fasta anläggningarna för nykterhetskontroll är av sådan kvalitet att de minst motsvarar Polismyndighetens nuvarande sållningsinstrument. Ett alkoholutandningsprov i fast anläggning ska utgöra ett sållningsprov och kunna registreras i Polisens uppföljningssystem.

Bakgrund

Regeringen gav i beslut N2016/02791/MRT Trafikverket i uppdrag att förbereda införandet av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Trafikverket att förbereda införandet av anläggningar för nykterhetskontroll i tre till fem hamnar som bedöms lämpliga för detta. I uppdraget ingår att

- Identifiera och föreslå tre till fem hamnar utifrån trafikvolym, kostnader, infrastruktur och kontrollsituation, samt med hänsyn till rådande konkurrensförhållanden för hamnarna,
- inleda dialog och samarbete om införande av anläggningar för nykterhetskontroller med de hamnar som bedöms lämpliga utifrån parametrar trafikvolym, kostnader, nyttor och effekter,
- efter hörande av berörda myndigheter och övriga aktörer ta fram lösningar och finansiering för anläggningarna för nykterhetskontroller, bland annat vad gäller ansvar för införskaffande och uppförande, drift och underhåll, utveckling, information, samordning mellan berörda aktörer och utvärdering och då ta vara på de erfarenheter som finns från de försök med alkobommar som genomförts, i syfte att få till stånd effektiva lösningar för anläggningarna,
- analysera kostnadseffektiviteten av de framtagna till lösningar och en tidsplan för dessa, samt
- förbereda upphandling av anläggningar för nykterhetskontroller

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen ska bidra med kunskap och erfarenheter utifrån sina respektive sakområden, i syfte att åstadkomma goda och effektiva lösningar för nyktrare trafik. I den mån statliga aktörer föreslås få kostnader ska förslag till finansiering inom befintliga anslagsramar lämnas.

Polismyndighetens uppdrag

Polismyndigheten har av Trafikverket ombetts besvara ett antal frågeställningar kopplade till Trafikverkets uppdrag att

- identifiera och föreslå tre till fem lämpliga hamnar,
- inleda dialog och samarbete om införande av anläggningar,
- ta fram lösningar och finansiering för anläggningarna,
- analysera kostnadseffektiviteten av framtagna förslag,
- förbereda upphandling

Polismyndighetens svar på Trafikverkets frågor

Juridiska förhållanden

Beskriv vilka juridiska förhållanden som gäller för Polisen i enlighet med Regeringsuppdraget att förbereda ett införande av anläggningar för nykterhetskontroller i vissa hamnar. Beskriv särskilt de förändringar som krävs gällande interna föreskrifter och lagstiftning i övrigt.

Om det bortses från möjligheten att använda trafiknykterhetskontrollanter⁵, då lag (2010:374) om försöksverksamhet med trafiknykterhetskontrollanter i hamnar inte längre gäller, och enbart polisman eller tjänsteman vid Tullverket och Kustbevakningen ska utföra nykterhetskontrollerna krävs ingen lagändring. En polisman har de våldsbefogenheter m.m. som är nödvändiga för att använda fasta anläggningar för nykterhetskontroll⁶. Det krävs dock att vissa ändringar och tillägg görs i Polismyndighetens föreskrifter gällande vilka särskilda hjälpmedel som är tillåtna vid våldsanvändning för att stoppa fordon⁷ samt gällande alkoholutandningsprov med sållningsinstrument⁸. Polisens rätt att stoppa och kontrollera fordon och fordonsförare regleras i polislagen 22 § 4 p.

Beskriv en lämplig ansvarsfördelning mellan er och de andra kontrollmyndigheterna.

Tullverkets och Kustbevakningens tjänstemän har samma befogenheter som polisman vid ingripande mot rattfylleribrott. De tre myndigheterna har således samma juridiska möjligheter att använda anläggningar för nykterhetskontroll samt bedriva förundersökning om rattfylleribrott.

Beskriv en lämplig ansvarsfördelning mellan er och Trafikverket.

Polismyndigheten ansvarar för kontrollverksamheten vid de tillfällen som Polismyndigheten bemannar anläggningar för nykterhetskontroll. Trafikverket ansvarar för anläggningarna för nykterhetskontroll i hamnar, se p. 3.5.

Praktiska frågor

Hur ser ni på omfattningen av kontrollverksamheten gällande tid och frekvens?

Polismyndighetens uppdrag är att öka tryggheten och minska brottsligheten i samhället. I Polismyndighetens nyligen framtagna men ännu ej beslutade trafiksäkerhetsstrategi "Strategi för trafik som metod" fastställs att:

⁵ Se förslaget i Automatisk nykterhetskontroll i hamnar TRV 2015/31941

⁶ Se polislagen (1984:387) 10 § första stycket 5

⁷ FAP 104-1

⁸ FAP 333-2

- Polisens arbete i vägtrafikmiljön ska uppdaga även annan brottslighet än den som är trafikrelaterad.
- Visionen för polisens trafiksäkerhetsarbete är att ingen ska dö eller allvarligt skadas i vägtrafikmiljön, vilket är samma som för Nollvisionen.
- Polisens arbete i vägtrafikmiljön ska i så stor utsträckning som möjligt grunda sig på forskning och evidensbaserade arbetsmetoder.

Arbetet med anläggningar för nykterhetskontroll i hamnar kommer att hanteras som övrigt polisiärt trafiksäkerhetsarbete. Polisens målsättning är att i trafiksäkerhetsarbetet genomföra både slumpmässig och i förväg planerad kontrollverksamhet. Arbetet ska utföras för att ge en förhöjd allmänprevention. Arbetet ska även höja individpreventionen; förebygga att specifika personer kör onyktra genom att rikta kontrollinsatser på tid och plats där det finns en ökad chans att förhindra onyktra personer att köra generellt eller på individbasis enligt underrättelseuppslag. Störst effekt uppnås genom att övervakningsinsatser och informationsinsatser kombineras.

Hur ser ni på bemanningen vid anläggningarna?

Polismyndigheten ansvarar för kontrollverksamheten vid de tillfällen som Polismyndigheten bemannar anläggningar för nykterhetskontroll. Kontrollanläggningarna ska bemannas av personal som arbetar i den yttre verksamheten. Det innebär att prioriterad verksamhet, såsom larm, kan påverka antalet kontrolltillfällen samt den totala kontrolltiden vid hamnanläggningarna. Bemanningen kommer också att variera beroende på hamnens geografiska placering.

Tekniska frågor

Vilken kvalitetsnivå ska gälla för den alkoholsensor som ingår i nykterhetskontrollen?

Polismyndigheten eftersträvar upphandling av sållningsinstrument med hög precision; instrument som är robusta och driftsäkra i sträng kyla och marin miljö och som ger en hög tillgänglighet. Motsvarande eller högre krav bör ställas på fasta anläggningar för nykterhetskontroll. Kvalitetsnivån på alkoholsensorn och eventuella munstycken i en fast anläggning ska därför minst motsvara kvalitetsnivån i Polismyndighetens nuvarande handhållna sållningsinstrument. Gällande standarder för dessa instrument är i dagsläget:

- EN 15964:2011 Alkoholmätare för utandningskontroll avsedd för professionellt bruk – Krav och provningsmetoder
- OIML R 126:1998 Evidential Breath Analyzers.

Ska det fortsätta vara en indikation för rattfylleri med efterföljande sållningsprov från kontrollmyndighetens eget sållningsinstrument, som tidigare försök eller gälla som sållningsprov utan efterföljande sållningsprov?

Polismyndigheten anser att utandningsprov i en fast anläggning för nykterhetskontroll ska motsvara utandningsprov i Polismyndighetens nuvarande handhållna sållningsinstrument. Detta innebär att utandningsprov i en fast an-

läggning för nykterhetskontroll ska utgöra sållningsprov utan krav på efterföljande sållningsprov med handhållet sållningsinstrument.

Hur vill ni att anläggningen ska kommunicera?

Polismyndigheten kan i detta skede endast besvara frågan övergripande.

- De fasta anläggningarna ska ingå i ett IT-system bestående av de enskilda anläggningarna eller instrumenten och en central databas dit mätdata överförs. Samråd med Polismyndighetens IT-avdelning krävs.
- Ingen kommunikation med ledningscentral eller liknande, som varit fallet under tidigare försök, krävs om kontroller utförs enligt Polismyndighetens förslag.
- Vid positivt utfall ska kontrollpersonalen på ett skyndsamt och enkelt sätt uppmärksammas på detta.

Vilken kvalitetsnivå ställer ni på uttagsdata?

Förare och fordon ska kunna identifieras via inspelat material. Videoupptagning måste därför ske en viss sträcka innan kontrollanläggningen. Vid positivt utfall ska videosekvensen ingå i förundersökningen för att stärka bevisningen om att fordonet körts av aktuell förare.

Vad är er syn på mobil kontrollanläggning eller en mer fast/stationär infrastruktur?

Polismyndigheten förordar fasta anläggningar om anläggningar ska finnas i hamnar. Fasta anläggningar är att föredra eftersom de underlättar och förenklar arbetet för kontrollpersonal. Dessa kan lätt använda utrustningen utan att vara beroende av ett specifikt fordon. Detta ökar även flexibiliteten för Polismyndigheten och gör kontrollpersonalen tillgänglig för brådskande uppdrag.

Information

Hur ser ni på informationsinsatser till resenärerna?

Arbetsgruppen bedömer att information till resenärerna är av största vikt för att få en allmän acceptans för kontrollerna. Vikten av informationsinsatser riktade till trafikanter och den preventiva effekten sådana har betonas även i Polismyndighetens nyligen framtagna men ännu ej beslutade trafiksäkerhetsstrategi "Strategi för trafik som metod". Informationen behövs för att beskriva den svenska lagstiftningen inom området och för att skapa en förebyggande verkan. Informationen behöver också tydliggöra funktionen och genomförandet av utandningskontroller i hamnområdet. Kontrollmyndigheterna bör samordna informationsinsatser riktade till allmänheten. Den interna informationen bör skötas separat i respektive organisation.

Kostnader

Redogör för era kostnader som är förknippade med kontrollverksamheten mm.

Under förutsättning att Polismyndigheten inte behöver särskilt utpekad personal för utförande av kontroller i fasta anläggningar utan kan använda personal som arbetar i linjeverksamhet med trafiksäkerhetsarbete kommer kontrollerna inte innebära någon kostnad utöver ordinarie personalkostnad.

- Kostnad för polis: 650 tkr/år inkl. sociala avgifter (inkl. OB-ersättning, semesterlönstillägg, grundlön 32 tkr)

I ovan redovisning ingår inte kostnad för utrustning, lokaler, fordon, utbildning och ev. rörliga tillägg.

Kostnad för anläggning

Kostnader för anläggningarna föreslås belasta Trafikverket. Exempel på kostnader:

- Lokal för kontrollpersonal (om inte avtal med Tullverket eller respektive hamn möjliggör tillgänglighet till Tullverkets lokaler), samt underhåll och service av denna lokal
- Informationsmaterial till förare (på olika språk)
- Kontrollutrustning (inklusive video)
- Anskaffning
- Underhåll
- Drift
- Kalibrering
- Framtagande av utbildningsmaterial

Ge förslag på hur kostnaderna ska hanteras inom ramen för befintliga anslagsramar för myndigheten.

Under förutsättning att Polismyndighetens kontrollverksamhet bedrivs enligt förslagen ovan kan Polismyndigheten hantera sina kostnader inom befintlig budget.

Hamnar

Trafikverket har föreslagit fyra hamnar (Karlskrona, Norra hamnen Malmö, Ystad och Värtahamnen Stockholm) där pilotverksamhet med anläggningar för nykterhetskontroll kan påbörjas⁹. Polismyndigheten accepterar detta förslag.

Vad ser er myndighet för form av kontrollanläggning i hamnar?

Polismyndigheten föreslår fasta kontrollanläggningar (se p 3.3).

Vilken form av kontrollanläggning ser ni utgöra grund för verksamheten i föreslagen hamn?

⁹ Bilaga 2, E-postmeddelande Trafikverket, 2016.08.29

Polismyndigheten föreslår fasta kontrollanläggningar (se p 3.3). Trafikverket får i samråd med hamnägarna säkerställa och ansvara för att kontrollmyndigheterna bl.a. får tillgång till parkeringsplatser för tjänstefordon samt uppställningsytor för de fordon där föraren misstänkts för rattfylleri. Då vissa kontrollerade fordon kan bli stående några dagar bör uppställningsytan vara så väl tilltagen att nykterhetskontrollen i övrigt inte påverkas av detta. Antalet kontrollanläggningar, parkeringsplatser för tjänstefordon samt uppställningsytor måste anpassas till hamnens logistik och övriga kontrollmyndigheters behov.

Med utgångspunkt från de föreslagna hamnarna. Hur kan vår myndighet bidra med verksamhetsansvar för föreslagen kontrollanläggning i identifierade hamnar?

Polismyndigheten tar ansvar för Polismyndighetens utförande av nykterhetskontroller samt för det efterföljande utredningsarbetet.

Hur bygger man upp en samverkan kring anläggningens behov av myndighetsutövning?

Polismyndigheten ställer sig positiv till en överenskommelse med övriga samverkansparter.

Beskriv er myndighets ansvar och delaktighet, samverkansmöjligheter mm, vid en fortsatt utbyggnad av kontrollanläggningar i fler hamnar i Sverige?

Polismyndigheten redogör i sitt svar ovan för myndighetens möjlighet till åtagande vilket även avser en eventuell utbyggnad av verksamheten i fler hamnar.

Slutsatser och reflektioner

Polismyndigheten har eftersträvat kortfattade och tydliga svar på Trafikverkets frågor. Under arbetet med att besvara dessa frågor har dock många olika aspekter lyfts upp och diskuterats.

Till skillnad från hastighetsövervakning på vägnätet kan nykterhetskontroller inte utföras fullt automatiserat. Kontrollerna kräver att personal finns på plats. Polismyndigheten ser både de allmän- och individpreventiva effekterna av fasta anläggningar för nykterhetskontroll i vissa hamnar. Polismyndigheten har under 2016 haft ett läge där myndighetens resurser varit ansträngda. Polismyndigheten har ett stort behov av att kunna prioritera om sin verksamhet snabbt och effektivt för att kunna möta olika uppdrag som innebär ökad närvaro av polis. Det innebär att prioriterad verksamhet kan komma att påverka polismyndighetens utnyttjande av nykterhetsanläggningar i hamnarna.

Om nykterhetskontroller i hamnar utförs som en del av Polisens trafiksäkerhetsarbete innebär det sannolikt att andelen nykterhetskontroller på vägnätet kommer minska i motsvarande grad.

Det är möjligt att mobila anläggningar skulle kunna bidra till förhöjd prevention om annan kontrollpersonal än polis fanns att tillgå. Då risken för skadegörelse på kontrollutrustning får anses vara stor måste även denna aspekt beaktas.

Polismyndigheten anser att effektivast resursutnyttjande åstadkoms genom en kontrollverksamhet som omfattar olika brottstyper: nykterhetskontroll, narkotikapåverkade förare, avsaknad av körkort, trafficking, smuggling samt hastighetskontroll. Kontroller med hjälp av fasta anläggningar för nykterhetskontroll i hamnar begränsas till endast en brottstyp.

Ett mer allmänt ett införande av fasta anläggningar för nykterhetskontroll i fler hamnar skulle få konsekvenser resursmässigt, utredningsmässigt, ekonomiskt och utbildningsmässigt.

Beslut i detta ärende har fattats av utvecklingschefen Anders Hall. I den slutliga handläggningen har följande personer deltagit: t.f. chefen för utvecklingscentrum mitt Tony Härdin, I handläggningen av ärendet för UC-Mitt har ingått:

Robert Barrefelt, Rättslig styrning och stöd, Polismyndigheten
Håkan Johansson, RLC Syd
Nina Brehme, Handläggare, UC-Stockholm, Utrustningsgruppen
Bo Engström, Ekonomi, Region Väst
Bengt Svensson, OP-verksamhetsstöd NOA
Bengt Karlsson, UC Mitt, föredragande.

POLISMYNDIGHETEN



Anders Hall
Utvecklingschef



Tony Härdin
Tf chef UC Mitt

Bilaga 1

Ärendenummer
[Ärendenummer NY]
Ett ärendenummer
[Mopartens ärendeID NY]

Dokumentdatum
2016-08-29
Sidor
1(2)



Bengt Karlsson, Polisen
Jonathan Tholin, Kustbevakningen
Jonas Karlsson, Tullverket

Val av hamnar för anläggning för nykterhetskontroller

På ett månadsmöte mellan Trafikverket och Näringsdepartementet i förra veckan informerade representanter för Näringsdepartementet att ansvariga politiker har påpekat vikten av att engagera lämpliga hamnar tidigt i processen.

Trafikverket avser därför planera för någon form av sammankomst med representanter för lämpliga hamnar under september och behöver därför tillsammans med er vara överens vilka som bjuds in.

Efter att ha studerat tidigare uppgifter om fysiska förutsättningar för anläggningar i hamnar samt närhet till någon kontrollmyndighet föreslår Trafikverket följande hamnar.

Hamn	Närvarande myndighet/-er	Anlöp	Anlöp från	Motivering (efter ockulärbesiktning)
Karlskrona	Tullverket	2-3 per dag ⁺	Polen	Utrymme finns för alkobomsanläggning, bedömts som lämplig.
Norra hamnen Malmö	Tullverket	2 per dag ⁺⁺	Tyskland	Begränsat utrymme i dagens anläggning men det finns möjlighet att utöka inom hamnområde.
Ystad	Tullverket	Ca 10 per dag ⁺⁺	Polen Danmark (Bornholm)	Begränsat utrymme, konflikt med Tullverkets behov
Värta hamnen Stockholm	Tullverket	Ca 4-5 per dag ⁺⁺	Finland Estland	Stort symbolvärde.

Har ni några synpunkter på detta förslag? Var vänlig och motivera ert svar. Vi behöver ert svar omgående och allra senast den 7 september.

Med vänlig hälsning

Trafikverket

Texttelefon: 010-123 99 97
Telefon: 0771 - 921 921
trafikverket@trafikverket.se
www.trafikverket.se

Stephen McLaarnon
PLrpb
Direkt: 36075
Mobil: 0703-195086
stephen.mo-laarnon@trafikverket.se



Trafikverket, 781 89 Borlänge. Besöksadress: Röda vägen 1.
Telefon: 0771-921 921. Texttelefon: 010-123 50 00.

www.trafikverket.se