

Transportinspektionen

En myndighet för all trafik

BILAGOR

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:9

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-22906-4
ISSN 0375-250X

Förord

I volym 1 har vi redovisat de förslag som behövs för att regeringen ska kunna fatta beslut om att inrätta Transportinspektionen så att myndigheten kan inleda sin verksamhet den 1 januari 2009. Vi har också i volym 1 sammanfattat de viktigaste motiven för och konsekvenserna av förslagen.

I bilagorna som återfinns i denna volym sammanfattas merparten av de analyser som ligger till grund för våra rekommendationer och konsekvensbeskrivningar.

Innehåll

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2007:105	17
Bilaga 2 Järnväg	25
2.1 Ansvarsfördelningen inom sektorn	25
2.2 Banverket.....	27
2.2.1 Normgivning.....	27
2.2.2 Tillståndgivning m.m.....	27
2.2.3 Tillsyn och registerhållning.....	28
2.2.4 Sektorsuppgifter	28
2.3 Järnvägsstyrelsen.....	30
2.3.1 Normgivning.....	31
2.3.2 Tillsyn.....	32
2.3.3 Tillståndgivning.....	33
2.3.4 Övrigt	34
2.4 Överväganden och förslag.....	34
2.4.1 Verksamhet som bör överföras från Järnvägsstyrelsen till Transportinspektionen	34
2.4.2 Verksamhet som på sikt eventuellt bör överföras från Järnvägsstyrelsen/Transportinspektionen till annan myndighet	35
2.4.3 Ansvar och verksamhet som bör föras över från Banverket till Transportinspektionen	35
2.4.4 Ansvar som inte längre bör utövas av Banverket men inte heller överföras till Transportinspektionen eller annan myndighet.....	37
2.4.5 Verksamhet som tills vidare bör ligga kvar hos Banverket för att eventuellt senare föras över till annan myndighet	38
2.4.6 Övrigt	39

2.5	Resurser.....	39
2.5.1	Verksamhetsvolym för järnvägsdelen av Transportinspektionen	39
2.5.2	Verksamhetsvolym för Banverket.....	40
2.5.3	Finansiering av järnvägsverksamheten inom Transportinspektionen	40
2.5.4	Summerade statsbudgeteffekter.....	41
2.5.5	Effekter för järnvägsföretagen	41
Bilaga 3 Luftfart		43
3.1	Ansvarsfördelningen inom sektorn.....	43
3.2	Luftfartsverket.....	44
3.3	Luftfartsstyrelsen	44
3.3.1	Normgivning.....	47
3.3.2	Tillsyn	47
3.3.3	Tillståndsgivning	48
3.3.4	Registerhållning.....	48
3.3.5	Vår bedömning.....	48
3.3.6	Verksamhet som inte har en naturlig hemvist i Transportinspektionen	49
3.4	Resurser.....	53
Bilaga 4 Sjöfart.....		55
4.1	Ansvarsfördelningen inom sektorn.....	55
4.2	Sjöfartsverket.....	56
4.2.1	Normgivning.....	57
4.2.2	Tillståndsgivning	58
4.2.3	Tillsyn	58
4.2.4	Registerhållning.....	58
4.3	Sjöfartsinspektionen.....	58
4.3.1	Normgivning.....	60
4.3.2	Tillsyn	60
4.3.3	Tillståndsgivning	61
4.3.4	Registerhållning.....	61
4.3.5	Statistik, olycksutredningar m.m.	61
4.3.6	Övrig verksamhet.....	61

4.3.7	Normgivning, tillsyn och tillståndgivning – vita fält	62
4.4	Överväganden och förslag om ansvarsfördelningen	63
4.4.1	Allmänna synpunkter	63
4.4.2	Verksamhet som bör föras över från Sjöfartsinspektionen till Transportinspektionen	65
4.4.3	Verksamhet som bör föras över från övriga delar av Sjöfartsverket till Transportinspektionen	65
4.4.4	Verksamhet som tills vidare bör ligga kvar hos Sjöfartsverket för att senare föras över till annan myndighet	66
4.4.5	Ansvarsfördelningen mellan Transportinspektionen och Kustbevakningen	67
4.4.6	Resurser	67
Bilaga 5	Väg	71
5.1	Ansvarsfördelningen inom sektorn	71
5.2	Vägverket	72
5.2.1	Normgivning	76
5.2.2	Tillsyn	82
5.2.3	Tillståndsgivning m.m.	85
5.2.4	Sektorsuppgifter	90
5.3	Vägtrafikinspektionen	91
5.4	Överväganden och förslag	92
5.4.1	Utgångspunkter	92
5.4.2	Verksamhet som bör överföras från Vägverket till Transportinspektionen	95
5.5	Resurser	112
5.5.1	Verksamhetsvolym inom vägdelen av Transportinspektionen	112
5.5.2	Verksamhetsvolym Vägverket	114
5.5.3	Finansiering av vägverksamheten inom Transportinspektionen	116
5.5.4	Statsbudgeteffekter	116
5.5.5	Effekter för företag m.m. inom vägtransportområdet	117

Bilaga 6 Internationellt arbete	131
6.1 Inledning.....	131
6.2 Internationella regler som styr eller påverkar verksamheten.....	132
6.2.1 Järnväg	132
6.2.2 Luftfart	133
6.2.3 Sjöfart.....	134
6.2.4 Väg	135
6.3 Verksamhetsbeskrivning.....	139
6.3.1 Banverket.....	139
6.3.2 Järnvägsstyrelsen.....	141
6.3.3 Luftfartsstyrelsen	142
6.3.4 Sjöfartsverket	145
6.3.5 Vägverket.....	149
6.4 Överväganden.....	157
6.4.1 Allmänt	157
6.4.2 Järnväg	158
6.4.3 Luftfart	159
6.4.4 Sjöfart.....	159
6.4.5 Väg	160
6.5 Konsekvenser.....	161
6.5.1 Vägverket.....	161
6.5.2 Övriga myndigheter.....	161
Bilaga 7 Sektorsansvar	163
7.1 Utredningen och sektorsansvaret	163
7.2 Sektorsansvar – vad är det?	163
7.2.1 Väg	163
7.2.2 Järnväg	164
7.2.3 Luftfart	165
7.2.4 Sjöfart.....	166
7.2.5 Gemensamt för samtliga sektorer.....	166
7.2.6 Sektorsansvaret i Moderna transporter för framtiden	167
7.3 Överväganden.....	167
7.3.1 Sektorsansvaret och opinionsbildning.....	167

7.3.2	Allmänt hållet ansvar – risk för ”kravmaskineri”.....	168
7.3.3	Är sektorsansvaret lämpligt att förena med Transportinspektionens verksamhet?	169
7.4	Förslag	170
7.4.1	Sektorsansvaret bör ersättas med tydligt definierade uppgifter inom olika verksamhetsområden.....	170
7.4.2	Ska Transportinspektionen ha ett sektorsansvar?	171

Bilaga 8 Utredningar och rapportering av olyckor 173

8.1	Bakgrund	173
8.1.1	Statens haverikommissionen.....	173
8.1.2	Luftfart	174
8.1.3	Sjöfart	174
8.1.4	Spårbunden trafik	175
8.1.5	Vägtrafik.....	177
8.2	Nationell och internationell reglering	178
8.3	Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?	179
8.3.1	Normgivning.....	179
8.3.2	Tillsyn.....	180
8.3.3	Tillstånd/godkännande.....	183
8.3.4	Övrigt	183
8.4	Motiv för ändrad ansvarsfördelning.....	186
8.4.1	Förslag om överföring i tidigare utredning.....	186
8.4.2	Motiv för att föra över verksamheten till Transportinspektionen.....	186
8.5	Slutsatser.....	187
8.6	Konsekvenser	188

Bilaga 9 Farligt gods 189

9.1	Bakgrund	189
9.2	Nationell och internationell reglering	189

9.3	Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?.....	191
9.3.1	Normgivning.....	191
9.3.2	Tillsyn.....	192
9.3.3	Tillstånd/godkännande.....	193
9.3.4	Övrigt.....	194
9.4	Tidigare utredningar.....	195
9.4.1	SOU 1997:109 Myndighetsansvaret för transport av farligt gods.....	195
9.4.2	SOU 2007:31 Alltid redo – en ny myndighet mot olyckor och kriser.....	196
9.5	Våra överväganden.....	197
9.6	Konsekvenser.....	200
Bilaga 10 Flyg- och sjöräddning.....		201
10.1	Bakgrund.....	201
10.1.1	Flygräddningen i dag.....	201
10.1.2	Sjöräddningen i dag.....	202
10.1.3	Lokalisering.....	203
10.2	Nationell och internationell reglering.....	203
10.2.1	Nationell reglering.....	203
10.2.2	Internationell reglering.....	203
10.3	Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?.....	204
10.3.1	Normgivning.....	204
10.3.2	Tillsyn.....	204
10.4	Tidigare utredningar om ändrad ansvarsfördelning.....	204
10.5	Överväganden.....	208
Bilaga 11 Skydd.....		213
11.1	Bakgrund.....	213
11.2	Nationell och internationell reglering.....	213
11.3	Vem utövar normering och tillsyn i dag.....	214

11.4 Överväganden	215
Bilaga 12 Krisberedskap.....	217
12.1 Bakgrund	217
12.2 Vem utövar verksamheten i dag.....	217
12.3 Överväganden	219
12.3.1 Samverkansområde transporter	219
12.3.2 Samverkansområde Skydd, undsättning och vård	219
Bilaga 13 Arbets- och järnvägsplaner	221
13.1 Bakgrund	221
13.1.1 Inledning	221
13.1.2 Byggande av allmän väg.....	221
13.1.3 Byggande av järnväg	222
13.2 Gällande bestämmelser	222
13.2.1 Allmän väg.....	222
13.2.2 Järnväg.....	222
13.3 Resursåtgång och ärendemängd.....	223
13.3.1 Väg.....	223
13.3.2 Järnväg.....	223
13.4 Tidigare utredningar och överväganden	224
13.4.1 Riksrevisionsverkets rapport 1996:29	224
13.4.2 Miljöbalkskommitténs principbetänkande, SOU 2002:50	224
13.4.3 PBL-kommitténs slutbetänkande, SOU 2005:77	225
13.5 Jämförelse med andra sektorer.....	225
13.5.1 Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL).....	225
13.5.2 Flygplatser och luftfart.....	226
13.5.3 Sjöfarten	226
13.5.4 Kraftledningar.....	227
13.6 Överväganden	228
13.7 Konsekvenser	229

Bilaga 14 Körkort och yrkestrafik.....	231
14.1 Bakgrund.....	231
14.1.1 Körkort.....	231
14.1.2 Yrkestrafik.....	235
14.2 Nationell och internationell reglering.....	238
14.2.1 Körkort.....	238
14.2.2 Yrkestrafik.....	239
14.3 Normgivning, tillsyn och tillståndsgivning i dag	240
14.3.1 Körkort.....	240
14.3.2 Yrkestrafik.....	241
14.4 Närmare om normgivning, tillsyn och tillstånd/godkännanden	242
14.4.1 Körkort.....	242
14.4.2 Yrkestrafik.....	243
14.5 Tidigare utredningar och kompletterande material.....	246
14.5.1 Länsstyrelse- och trafikutredningen, SOU 1997:6 ...	246
14.5.2 Körkortsingripandeutredningen, SOU 2000:26	246
14.5.3 Näringsdepartementets utredning	247
14.5.4 Koncentration av länsstyrelseverksamhet, Ds 2007:28.....	247
14.5.5 Utredning från Vägverket	248
14.5.6 Material från länsstyrelserna.....	249
14.6 Överväganden.....	250
14.6.1 De centrala myndigheterna	250
14.6.2 Särskilt om Vägverkets provverksamhet och tillsyn inom körkortsområdet	250
14.6.3 Länsstyrelsernas körkorts- och yrkestrafikverksamhet	253
14.6.4 Särskilt om överlastavgift	256
14.6.5 Sammanfattning	257
14.7 Konsekvenser.....	258
14.7.1 Verksamhetsvolym och kostnader.....	258
14.7.2 Finansieringen	260
14.7.3 Överföringen.....	263

Bilaga 15 Kontroll av arbetstider och fordon på väg och hos företag	265
15.1 Bakgrund	265
15.2 Nationell och internationell reglering	266
15.3 Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?	269
15.3.1 Normgivning.....	269
15.3.2 Tillsyn.....	270
15.3.3 Tillstånd/godkännande.....	271
15.3.4 Övrigt	272
15.4 Motiv för ändrad ansvarsfördelning.....	272
15.4.1 Förslag om överföring i tidigare utredning.....	272
15.4.2 Motiv för att föra över verksamheten till Transportinspektionen	273
15.5 Slutsatser.....	276
15.6 Konsekvenser	276
Bilaga 16 Byggnadsverk och tunnlar	277
16.1 Bakgrund	277
16.2 Nationell och internationell reglering	278
16.3 Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?	279
16.4 Närmare om normgivning, tillsyn och tillstånd/godkännanden	280
16.4.1 Normgivning.....	280
16.4.2 Tillsyn.....	281
16.4.3 Tillstånd/godkännande.....	282
16.5 Tidigare utredningar	282
16.6 Överväganden	283
16.7 Konsekvenser	284
16.7.1 Vägverket	284
16.7.2 Boverket	284

16.7.3 Länsstyrelserna.....	284
Bilaga 17 Finansiering av verksamheten samt avgiftsstruktur	285
17.1 Uppdraget.....	285
17.2 Finansiering av inspektionsverksamheten i dag	285
17.2.1 Järnvägsstyrelsen.....	285
17.2.2 Luftfartsstyrelsen	285
17.2.3 Sjöfartsverket	287
17.2.4 Vägsektorn	288
17.3 Trafikinspektionsutredningens förslag.....	289
17.4 Remissinstansernas synpunkter	290
17.5 Principer för val av finansieringsform.....	291
17.5.1 Tillsynsutredningen	291
17.5.2 Avgiftsutredningen	294
17.6 Överväganden.....	295
17.6.1 Allmänna överväganden om finansieringen av tillsyn m.m.....	295
17.6.2 Finansiering av tillsyn och annan verksamhet där prestationen inte riktas mot tydlig avnämare.....	296
17.6.3 Finansiering av olika typer av aktiviteter.....	297
17.6.4 Brutto- eller nettoredovisning	301
17.7 Förslag till finansiering av verksamheten.....	301
17.7.1 Finansieringsförslagets huvuddrag	301
17.7.2 Finansiering av järnväg	302
17.7.3 Finansiering av luftfart	303
17.7.4 Finansiering av sjöfart.....	303
17.7.5 Finansiering av vägtrafik.....	304
17.8 Konsekvenser av finansieringsförslaget	306
17.8.1 Konsekvenser för järnväg	306
17.8.2 Konsekvenser för luftfart och sjöfart	307
17.8.3 Konsekvenser för vägsektorn och övrig verksamhet.....	307

Bilaga 18 Organisation och lokalisering.....	309
18.1 Uppdraget.....	309
18.2 Trafikinspektionsutredningens förslag.....	309
18.3 Remissinstansernas synpunkter	310
18.4 Lokalisering i dag	311
18.4.1 Järnvägsstyrelsen	311
18.4.2 Luftfartsstyrelsen.....	311
18.4.3 Sjöfartsinspektionen.....	312
18.4.4 Vägtrafikinspektionen	312
18.4.5 Berörd verksamhet inom Vägverket.....	312
18.4.6 Övriga verksamheter	314
18.5 Faktorer som påverkar valet av organisation och lokalisering	314
18.5.1 Övergripande aspekter	314
18.6 Förslag till organisation och lokalisering	326
18.6.1 Förslag till övergripande organisation.....	326
18.6.2 Förslag till lokalisering	328
18.6.3 Tidplan för att genomföra förändringarna.....	329
Bilaga 19 Effektbedömning	331
19.1 Utgångspunkter	331
19.2 Kostnader och intäkter för staten.....	332
19.3 Kostnader och intäkter för kommuner, landsting, företag och enskilda.....	338
19.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	339
19.5 Konsekvenser för kommunala självstyrelsen	339
19.6 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	339
19.7 Konsekvenser för små företag.....	340
19.8 Brottslighet och brottsförebyggande arbete	341
19.9 Övriga konsekvenser	341

Kommittédirektiv



Inrättandet av en trafikinspektionsorganisation

Dir.
2007:105

Beslut vid regeringssammanträde den 19 juli 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation, Transportstyrelsen. Uppdraget gäller med förbehåll för riksdagens godkännande i de delar det behövs.

Utredarens arbete ska genomföras i två etapper. I en första etapp ska utredaren lämna förslag till vilka verksamheter som ska föras över till den nya myndigheten, dess ansvarsområden, ansvar för arbetet i internationella organisationer och inom EU, finansieringsform och lokalisering.

Under den andra etappen av utredningsarbetet ska åtgärder genomföras som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009. Regeringen avser att ge ytterligare direktiv om genomförandet av bildandet av Transportstyrelsen.

Bakgrund

Den 25 november 2004 gjorde riksdagen ett tillkännagivande om att regeringen snarast ska tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur en gemensam trafikinspektion ska vara organiserad (Inspektionsverksamheten inom trafikslagen bet. 2004/05:TU4, rskr. 2004/05:64). Utgångspunkten var att en gemensam trafikinspektion skulle tillskapas under första halvåret 2006.

Den 6 oktober 2005 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av att

krav i fråga om säkerhet och skydd inom transportområdet är uppfyllda, se kommittédirektivet Översyn av inspektionsverksamheten för säkerhets- och skyddsfrågor inom transportområdet (dir. 2005:108). Trafikinspektions-utredningen förordade i betänkandet Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet (SOU 2007:4) ett organisationsalternativ, nämligen att en ny myndighet bildas och att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen läggs ned, att verksamheterna där förs över till den nya myndigheten och att Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen skiljs från Sjöfartsverket och Vägverket och att verksamheterna förs till den nya myndigheten. Remissbehandlingen av betänkandet visade på ett stöd för förslaget att inrätta en ny trafikslagsövergripande myndighet. Ett antal remissinstanser förde fram synpunkter att verksamheten på framför allt Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen, som är avgiftsfinansierad och i högre grad styrd av internationella konventioner och överenskommelser, skulle kunna påverkas negativt av den föreslagna organisationsförändringen.

Regeringen angav dessutom i budgetpropositionen för år 2007 (prop. 2006/07:1, utgiftsområde 2) att det med tanke på den omfattning den statliga myndighetsorganisationen nu fått finns anledning att se över hela verksamheten. Den 21 december 2006 tillkallade regeringen därför kommittén Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) med uppdrag att lämna förslag som kan effektivisera statlig förvaltning och verksamhet genom att klargöra vad som bör vara statliga åtaganden i form av myndighetsuppgifter, skapa goda förutsättningar för regeringens styrning av den statliga verksamheten, få till stånd en tydligare och mera överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag och underlättar samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning, samt öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Regeringens bedömning i den nu aktuella frågan är att fördelarna med en samlad trafikinspektionsorganisation överväger. I det fortsatta utredningsarbetet måste dock den nya myndighetens ansvarsområden, organisering, internationella arbete och finansieringsform noggrant analyseras.

Behovet av en utredning

En ny myndighet på transportområdet

Regeringen avser mot nämnda bakgrund ta ett samlat grepp över myndigheterna på transportområdet och tillskapa en ny myndighet, Transportstyrelsen, och avveckla Luftfartsstyrelsen och Järnvägsstyrelsen.

Transportstyrelsen ska ledas av en generaldirektör.

Den nya myndighetens inriktning

Utgångspunkten ska vara att den nya myndighetens verksamhet ska omfatta all norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler avseende de fyra transportslagen med beaktande av deras skilda förutsättningar. Transportstyrelsen ska vara registermyndighet avseende de fyra transportslagen och företräda Sverige i de organisationer där regelutveckling inom myndighetens ansvarsområden sker.

Uppdraget

Utredaren ska lämna förslag till vilka verksamheter som ska föras över till den nya myndigheten, beskriva myndighetens ansvarsområden, organisering, föreslå finansieringsform samt Transportstyrelsens lokalisering.

Utredaren ska, under förutsättning att beslut fattas av riksdagen och regeringen, vidta de åtgärder som krävs för bildandet av en ny myndighet för en gemensam trafikinspektionsorganisation. Myndigheten ska kunna inrättas den 1 januari 2009.

Utredarens arbete ska genomföras i två etapper.

Etapp 1: analysfas

I en första etapp ska utredaren analysera och lämna förslag på myndighetens ansvarsområde, internationella ansvar, finansieringsform och lokalisering. Förslagets verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser ska redovisas.

Beskriva myndighetens ansvarsområden

Utredaren ska särskilt analysera vilken norm- och tillståndsgivning samt vilka tillsynsregler som Transportstyrelsen ska ansvara för.

Utredaren ska analysera vilka verksamheter, inte bara inom Luftfartsstyrelsen, Vägverket, Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsverket och Banverket utan även inom andra myndigheter som har tillsyn över eller beslutar om säkerhets-, miljö- och skyddsaspekter gällande bland annat konstruktions- och utrustningsregler för fordon och fartyg, trafik-, behörighets-, arbetstids-, avgifts-, infrastruktur- och tillsynsregler, som ska föras över till den nya myndigheten.

Utredaren ska tydligt beskriva ansvarsområdet för den nya myndigheten. Utredaren ska överväga om Transportstyrelsen ska ha, och i sådana fall vad som ska ingå i, ett sektorsansvar. Utredaren ska samråda med utredningen om en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) och ha kontakt med utredningen om flygplatsöversyn (dir. 2006:60, dir. 2006:104, dir. 2007:1) och utredningen om den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid (dir. 2006:116, dir. 2007:69).

Utredaren ska överväga och lämna förslag till vad Transportstyrelsen ska ansvara för i det fall ett trafiksäkerhetsansvar för de som utformar vägtransportsystemet, enligt Trafikinspektionsutredningens betänkande Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet (SOU 2007:4), genomförs. Utredaren ska i det sammanhanget särskilt belysa vad ett sådant trafiksäkerhetsansvar skulle innebära för den ekonomiska och fysiska planeringsprocessen för väginvesteringar samt för den statliga, kommunala och enskilda väghållningen.

Utredaren ska redovisa behovet av och föreslå erforderliga författningsändringar.

Föreslå myndighetens ansvar för arbetet i internationella organisationer och inom EU

Utredaren ska analysera arbetet i internationella organisationer och inom EU och föreslå Transportstyrelsens mandat att efter delegering av regeringen företräda Sverige i organisationer där regelutveckling sker inom det område som Transportstyrelsen ska ansvara för. I uppdraget ingår att redogöra för hur förslagen

överensstämmer med Sveriges internationella överenskommelser och med de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Analysera och föreslå finansieringsform m.m.

Utredaren ska analysera och föreslå finansieringsform och eventuell avgiftskonstruktion för Transportstyrelsen avseende samtliga transportslag.

Föreslå lokalisering

Utredaren ska lämna förslag till vilken lokalisering Transportstyrelsen ska ha.

Etapp 2: genomförandefas

Under den andra etappen av utredningsarbetet ska åtgärder genomföras som krävs för att den nya myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2009.

Föreslå verksamhetsmål och instruktion m.m.

Utredaren ska lämna förslag till verksamhetsmål och instruktion för myndigheten samt föreslå erforderliga författningsändringar.

Föreslå anslag och resursfördelning

Utredaren ska lämna förslag om eventuella anslag och avgifter samt verksamhetsplan för myndigheten för 2009. Utredaren ska också lämna ett budgetunderlag för åren 2010–2012.

Besluta om stödfunktioner, organisation och bemanning

Utredaren ska förbereda anslutningen av den nya myndigheten till det statliga redovisningssystemet och lägga upp redovisningsplaner. Utredaren ska ingå nödvändiga avtal för myndighetens verksamhet.

Utredaren ska besluta om myndighetens organisation och överväga lämpliga arbetsformer. Utredaren ska vidare bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet. Utredaren ska fullgöra de åtgärder som krävs enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Den nya myndigheten ska bemannas med beaktande av reglerna om övergång av verksamhet i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd. Utredaren ska fatta beslut om bemanning liksom även i övrigt utöva arbetsgivarens befogenheter.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren ska samråda med Luftfartsstyrelsen, Vägverket, Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsverket och Banverket samt Arbetsmiljöverket, Konkurrensverket, Tullverket, Statens räddningsverk, Statens haverikommission, länsstyrelserna, Kustbevakningen, Ekonomistyrningsverket och Arbetsgivarverket. Vidare ska utredaren samråda med andra myndigheter och organisationer i den utsträckning som är nödvändig. Myndigheterna ska lämna utredaren det underlag som utredaren begär.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter.

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Senast den 2 maj 2008 ska utredaren redovisa behovet av och föreslå erforderliga författningsändringar samt lämna förslag till

- vilka verksamheter inom Luftfartsstyrelsen, Vägverket, Järnvägsstyrelsen, Banverket och Sjöfartsverket som ska föras över till den nya myndigheten,
- vilka verksamheter utanför Luftfartsstyrelsen, Vägverket, Järnvägsstyrelsen, Banverket och Sjöfartsverket som ska föras över till den nya myndigheten,
- myndighetens ansvarsområden,
- myndighetens ansvar för arbetet i internationella organisationer och inom EU,
- myndighetens finansieringsform m.m. samt

- myndighetens lokalisering.

Regeringen avser att därefter ge ytterligare direktiv om genomförandet av bildandet av Transportstyrelsen.

(Näringsdepartementet)

Järnväg

2.1 Ansvarsfördelningen inom sektorn

Järnvägssektorn har genomgått ett flertal steg med omstrukturering av verksamhet och ansvarsfördelning inom sektorn sedan slutet av 1980-talet. Den stora och internationellt sett unika reformen skedde år 1988 då affärsverket SJ klövs i en infrastrukturdel som omfattade det statliga huvudlinjenätet, Banverket, och en trafikkoncern, SJ.

Under 1990-talet skedde ett antal översyner av gränsdragningen mellan Banverket och SJ. Större delen av det s.k. kapillära järnvägsnätet överfördes t.ex. till Banverket år 1999. Nya infrastrukturförvaltare har också tillkommit, främst SVEDAB/Öresundskonsortiet och A-train/Arlandabanan. Ett ytterligare avgörande steg togs då SJ-koncernen delades upp och bolagiserades i ett persontrafikföretag, SJ AB, ett godstransportföretag, AB Green Cargo, samt ett antal bolag som innefattade de stöd- och serviceverksamheter som fanns inom SJ-koncernen. Mest känt av dessa torde vara Jernhusen AB som förvaltar flertalet av de stora järnvägsstationerna.

De olika stegen med omvandling av sektorn har medfört ett successivt ökat behov av reglering och tillsyn. Utvecklingen av EG-rätten har förstärkt denna situation med regleringar som avser krav på infrastruktur och trafikutövare, nya marknadstillträdesvillkor och regler för hur trafikintressenterna ska få tillgång till spår samt terminal- och serviceverksamheter. EG-rättens utveckling innebar också att den tidigare situationen med reglering och tillsyn i en myndighet inom Banverket, Järnvägsinspektionen, inte längre var godtagbar. Det blev därför nödvändigt att under början av 2000-talet göra en större översyn av järnvägslagstiftningen. En ny järnvägslag (2004:519) fastställdes att gälla från och med den 1 juli år 2004. Inom vissa regleringsområden började den nya lagen att

tillämpas först senare, t.ex. vad gäller fördelning av infrastrukturkapacitet.

Sedan Järnvägsstyrelsen inrättades år 2004 har järnvägssektorn en ansvarsfördelning mellan reglerings- och tillsynsansvar, infrastrukturförvaltning samt transport- och trafikutövning som i allt väsentligt är den som bör gälla även i framtiden. Det gäller även ansvarsfördelningen i internationella frågor. Där agerar Banverket numera i egenskap av infrastrukturförvaltare och arbetar i och låter sig företrädas av branschorganisationer, medan Järnvägsstyrelsen företräder regeringen i olika kommittéer och arbetsgrupper inom EU och i andra internationella sammanhang. Så länge Banverket har rollen som trafikverk med sektorsansvar kan det emellertid diskuteras om inte verket skulle ha en mer aktiv roll i det policyskapande arbetet inom EU och annan internationell verksamhet, se bilaga 6.

Under 2006 skedde en översyn av ansvarsfördelningen mellan Banverket och Järnvägsstyrelsen för att undanröja vissa kvardröjande oklarheter. Styrelsen ansåg att resurser i högre grad borde överföras från Banverket till Järnvägsstyrelsen för att utföra den normering som föranleds av EG-rätten och den svenska lagstiftningen. Järnvägsstyrelsen ansåg vidare att ansvaret för att samla in och tillhandahålla statistik, fördela medel till FUD-verksamhet etc. borde ligga på Järnvägsstyrelsen. Syftet skulle enligt Järnvägsstyrelsen vara att renodla rollerna och ta bort det dubbelarbete som utvecklats. Man ansåg sig också som neutralt organ, utan kommersiella eller avtalsreglerade relationer till övriga intressenter inom systemet, mer lämpad att svara för sådan verksamhet. Det ska i sammanhanget erinras om att Järnvägsstyrelsen saknar sektorsansvar av det slag som Luftfartsstyrelsen har efter omstruktureringen inom luftfartsområdet.

Däremot ansåg Järnvägsstyrelsen att den inte skulle ta över beredningen av bidrag, eftersom man tyckte det var olämpligt att hantera bidrag till någon som senare ska utsättas för tillsyn. Även Banverket kan anses vara olämpligt att bereda bidrag, eftersom man riskerar att hamna i en jävsituation i förhållande till övriga berörda infrastrukturintressenter eller annan verksamhet som kan inskränka på utrymmet för den egna infrastrukturförvaltningen.

2.2 Banverket

Banverket har enligt förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela järnvägs-transportsystemet. Sektorsansvaret omfattar även tunnelbane- och spårvägssystem. Den finansiellt och i verksamhetsvolym dominerande uppgiften består dock i att vara infrastrukturförvaltare enligt järnvägslagen (2004:519) för de järnvägsnät som tillhör staten, om inte annat beslutats.

De preciseringar som ges av verkets ansvar är i flera stycken gemensamma för förvaltarrollen och utövandet av sektorsansvaret. I regleringsbrevets krav på återrapportering i förhållande till de transportpolitiska målen lämnas dock i vissa fall tydliga anvisningar om vad som ska återfinnas i sektorsrapport respektive årsredovisning.

Det ansvar som åligger verket och den verksamhet som utövas kan sammanfattas i nedanstående punkter.

2.2.1 Normgivning

Reglering som fortfarande utövas av Banverket avser

- föreskrifter om genomförande av förstudie och järnvägsnätstudier enligt 2 kap. 1 och 1 a §§ lagen (1995:1649) om byggande av järnväg,
- verkställighetsföreskrifter som behövs för underhåll, nedläggning eller upplåtelse av järnvägsnät som förvaltas av staten enligt järnvägsförordningen (2004:526),
- föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas av den som bedriver verksamhet som omfattas av 8 kap. 3 b § järnvägslagen (2004:519).

2.2.2 Tillståndgivning m.m.

Till tillståndsverksamhet hör

- fastställande av järnvägsplaner enligt lagen (1995:1649) om byggande av järnväg för såväl egna som andras spåranläggningar

- beslut om utmärkning med s.k. kryssmärke och säkerhetsanordning i plankorsning enligt 1 kap. 8 § vägmärkesförordningen (2007:90) för samtliga järnvägar och spårvägar,
- beslut om trafikeringsrätt för museijärnvägstrafik m.m,
- beslut om behörighet enligt mätningkungörelsen (1974:339).

2.2.3 Tillsyn och registerhållning

Banverket har ingen tillsynsuppgift. Man har inte heller någon registerhållning som kan karaktäriseras som myndighetsuppgift. Däremot är Banverket skyldigt att upprätta en järnvägsnätsbeskrivning som ger information om infrastrukturens egenskaper till dem som tänker söka kapacitet på Banverkets anläggningar. Samma krav finns för andra infrastrukturförvaltare inom järnvägssektorn. Av detta och andra för förvaltningen uppenbara skäl är Banverket naturligtvis beroende av egna register över sina anläggningar.

2.2.4 Sektorsuppgifter

Sektorsansvaret syftar sammantaget till att järnvägstransportsystemet ska fungera väl. Några exempel på frågor som Banverket för närvarande har ansett det vara angeläget att satsa på och som enligt verket inryms i sektorsansvaret är att

- samordna åtgärder som leder till att de transportpolitiska målen uppfylls, arbetet sker i ett sektorsråd och presenteras i sektorsprogram och sektorsrapport,
- säkerställa samhällsmotiverad FUD inom spårtrafik,
- från järnvägssynpunkt ta fram transportslagsövergripande systemanalyser inför åtgärdsplanering m.m.,
- utveckla handlingsprogram för kollektivtrafiken i Sverige tillsammans med Vägverket, ”Koll Framåt”,
- utveckla och samordna järnvägssektorns förmåga inom områdena krisberedskap och skydd,
- svara för nationell samordning av järnvägssektorns miljöintressen,

- följa och utveckla arbetsmiljön inom järnvägssektorn genom kontinuerligt informationsutbyte med Arbetsmiljöverket.

Till utövandet av sektorsansvaret hör också rena myndighetsuppgifter som

- beredning av och beslut om bidrag till andra infrastrukturförvaltare, fordonsbidrag samt andra bidrag till regionala kollektivtrafikanläggningar
- utbildningsstöd till universitet, högskolor och järnvägsskolan (cirka 7 Mkr)
- beslut om statlig förvaltning av annan järnvägsspåranläggning eller del av den om ägaren begär det.

Inom ramen för sektorsansvaret har Banverket, tillsammans med järnvägsföretag och i viss mån andra infrastrukturförvaltare, utarbetat ett utkast till en ny trafiksäkerhetsinstruktion (TRI) för trafiken på statens spåranläggningar. Detta mångåriga projekt var avsett att lämnas in till Järnvägsstyrelsen för godkännande. Sedan Järnvägsstyrelsen i juli 2007 getts bemyndigande att meddela föreskrifter om trafiksäkerhet kommer styrelsen i stället att använda TRI som underlag för trafikföreskrifter för järnväg. Dessa kommer dessutom att baseras på ytterligare underlag från järnvägsföretagens branschorgan, Banverket samt övriga järnvägsföretag och infrastrukturförvaltare.

Banverket planerar också tillsammans med branschen att inrätta en funktion för personcertifiering. Funktionen är tänkt att vara avgiftsfinansierad och ska svara för certifiering av personal på järnvägsföretagens uppdrag. Det bör noteras att Järnvägsstyrelsen enligt det tredje järnvägspaketet i egenskap av säkerhetsmyndighet kommer att få uppgifter som rör behörighetsprövning och certifikat för lokförare.

2.3 Järnvägsstyrelsen

Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen. Man ska verka för säkerheten inom systemen, en effektiv järnvägsmarknad med en sund konkurrens och att de transportpolitiska målen uppnås.

Huvuduppgifterna enligt förordningen (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen är främst att

- övervaka att avgifter och tilldelning av infrastrukturkapacitet och andra tjänster är förenliga med krav på icke-diskriminering och konkurrensneutralitet,
- övervaka att marknaderna för järnvägstjänster fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv och anmäla missförhållanden till Konkurrensverket som man ska samråda med i konkurrensfrågor,
- utöva tillsyn och pröva tvister enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen,
- utöva tillsyn enligt lagen och förordningen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg,
- pröva frågor om tillstånd att organisera och utföra trafik samt att driva spåranläggning,
- pröva frågor om godkännande av delsystem,
- pröva frågor om undantag från kraven på driftskompatibilitet samt utöva marknadskontroll i fråga om komponenter som är nödvändiga för driftskompatibilitet och delsystem,
- föra register över järnvägsinfrastruktur och fordon.

Styrelsen ska bistå regeringen samt tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet.

I tabell 2.1 nedan redovisas Järnvägsstyrelsens verksamhet enligt schemat i huvudtextens avsnitt 2.3.

Som framgår av schemat utövar Järnvägsstyrelsen inte något utpekat sektorsansvar. Det nyligen fastställda s.k. tredje järnvägs-paketet innebär med all sannolikhet nya uppgifter inom området marknadstillträde (skadlighetsprövning mellan kommersiell och upphandlad persontrafik), registerhållning över lokförare samt "körkort" för lokförare.

Tabell 2.1 Analyschemat tillämpat på Järnvägsstyrelsens verksamhet.

Aktivitet Verksamhetsomr	Reglering och tillsyn			Aktivitet i direkt anslutning till reglering och tillsyn		Utövande av sektorsansvar
	Norm- givning	Tillsyn	Tillstånds- givning	Register- Hållning	Internationellt arbete, statistik m.m.	
Krav på system						
- infrastruktur						
- fordon						
- övrigt						
Krav på verksamhets- utövare						
- Infrastrukturförvaltare						
- trafikorganisatörer						
- trafikföretag						
- förare						
- övriga						
Marknadstillträde						
- rätt att organisera trafik						
- rätt att utföra trafik						
Villkor för nyttjande av infrastruktur m.m.						
- kapacitetstilldelning						
- övriga villkor för tillträde till anläggningar och service						
Villkor för resenärer och godstransportköpare						
Övrigt						

2.3.1 Normgivning

Järnvägsstyrelsens bemyndiganden inom normgivningsområdet består bland annat i att meddela de verkställighetsföreskrifter som behövs för att tillämpa järnvägslagen (2004:519) samt 1–3 och 5 kap. järnvägsförordningen (2004:526).

Föreskrifter om krav på olika system m.m. omfattar specifikationer som svarar mot kraven i tekniska specifikationer för driftskompatibilitet (TSD). Styrelsen ska också meddela föreskrifter om vilka tekniska standarder som ska tillämpas i avvaktan på en TSD. Det kan noteras att Elsäkerhetsverket meddelar föreskrifter om

elektriska anläggningar och Boverket om tunnlar. För arbetsmiljön är Arbetsmiljöverket föreskrivande myndighet.

Styrelsen meddelar även föreskrifter om järnvägssäkerhet, bland annat föreskrifter om säkerhetsstyrningssystem, säkerhetsrapportering, olycksrapportering och trafiksäkerhet. Vidare meddelas föreskrifter som behövs för att tillämpa lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. Föreskrifter om hälsokrav meddelas efter samråd med Socialstyrelsen.

När olyckor inträffar ska rapportering ske enligt föreskrifter som Järnvägsstyrelsen utfärdar enligt 20 § förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor.

Inom marknads- och konkurrensområdet meddelar styrelsen bland annat föreskrifter om järnvägsnätsbeskrivning, det dokument som beskriver infrastrukturen för järnvägsföretag och andra som vill organisera trafik. Man meddelar även föreskrifter om hur en s.k. tågplan ska upprättas och hur kapacitetsanalys och kapacitetsförstärkningsplan utformas när efterfrågan på infrastrukturkapacitet inte kan tillgodoses.

Styrelsen meddelar även föreskrifter om förfarandet för att enligt järnvägslagen hänskjuta tvister om infrastrukturförvaltares beslut till styrelsen.

Till Järnvägsstyrelsens normgivning hör även att meddela föreskrifter om bokföring och redovisning av järnvägsverksamhet och om register över infrastruktur och järnvägsfordon.

2.3.2 Tillsyn

Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn över såväl järnväg som tunnelbana enligt järnvägslagen (2004:519) och järnvägsförordningen (2004:526) respektive lagen (1990:1157) och förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg. För elektriska anläggningar utövas tillsynen av Elsäkerhetsverket. Arbetsmiljöverket svarar för tillsynen av arbetsmiljön.

Styrelsen ska utöva tillsyn över efterlevnaden av lagen (2006:263) om transport av farligt gods. Järnvägsstyrelsen ska också förse Räddningsverket med uppgifter om vissa överträdelser vid transporter av farligt gods. Reglerna om farligt gods baseras på FN-rekommendationer. Räddningsverket har dock föreskriftsbemyndigandet när det gäller transport av farligt gods.

Till de marknads- och konkurrensövervakande uppgifterna hör att övervaka att kapacitetstilldelning av järnvägsinfrastruktur och av vissa tjänster, liksom avgifter för att utnyttja dem, fastställs på ett konkurrensneutralt och icke-diskriminerande sätt. Bestämmelserna baseras på direktiv 2001/14/EG om tilldelning av infrastrukturkapacitet och uttag av avgifter för att utnyttja järnvägsinfrastruktur. Styrelsen ska också övervaka konkurrensen på marknaderna för järnvägstjänster och järnvägstransport och att dessa marknader fungerar effektivt. I sin tillsyn ska styrelsen samråda med och anmäla missförhållanden till Konkurrensverket. Man ska även övervaka att järnvägsföretag som ansöker om säkerhetsintyg har en rättvis och icke-diskriminerande tillgång till utbildning för lokförare och ombordpersonal. Motsvarande gäller för infrastrukturförvaltare och deras tillgång till personal som utför säkerhetskritiska uppgifter.

Ansvaret för att utreda järnvägsolyckor ligger på Statens haverikommission. Styrelsen tar dock emot rapportering av olyckor från verksamhetsutövare samt förvissas om att det inträffade är känt för polismyndigheten och underrättar Statens haverikommission. Järnvägsstyrelsen ska också i sitt säkerhets- och tillsynsarbete ta emot en årlig säkerhetsrapport från verksamhetsutövarna.

Till övriga tillsynsuppgifter hör att övervaka att järnvägsföretags och infrastrukturförvaltares ekonomiska redovisning uppfyller kraven i järnvägslagen och att säkerställa att driftskompatibilitetskomponenter uppfyller grundläggande krav.

Det kan slutligen noteras att det är Järnvägsstyrelsen som beslutar namn på trafikplats för järnväg.

2.3.3 Tillståndsgivning

Järnvägsstyrelsen ska pröva frågor om tillstånd att utföra och organisera järnvägstrafik eller förvalta järnvägsinfrastruktur. Motsvarande gäller för tunnelbana och spårväg.

Styrelsen prövar även frågor om godkännande av delsystem enligt 2 kap. 13 § järnvägslagen (2004:519) samt frågor om godkännande av spåranläggning för tunnelbana och spårväg eller av fordon som ska framföras på sådan spåranläggning.

Personal med arbetsuppgifter av betydelse för trafiksäkerheten kan meddelas undantag från hälsokrav.

2.3.4 Övrigt

Järnvägsstyrelsen ska även pröva tvister mellan bland annat trafikföretag och infrastrukturförvaltare. Enligt EG-direktiv är styrelsen skyldig att samordna sina principer för beslutsfattande i dessa frågor med regleringsorganen i övriga medlemsländer.

Man ska även föra register över järnvägsinfrastruktur och järnvägsfordon.

Till det internationella verksamhetsområdet hör att:

- bistå regeringen i fråga om förslag om tekniska specifikationer för driftskompatibilitet samt i övrigt tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet,
- utbyta information om sitt arbete och om principerna och rutinerna för sina beslut enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen med behöriga myndigheter inom EES och i Schweiz,
- lämna en årlig rapport om sitt säkerhetsarbete till Europeiska järnvägsbyrån och att samla in information om gemensamma säkerhetsindikatorer,
- anmäla beslutade ändringar av gällande föreskrifter om säkerhet till Europeiska gemenskapernas kommission och
- anmäla utfärdade säkerhetsintyg och säkerhetstillstånd till Europeiska järnvägsbyrån.

2.4 Överväganden och förslag

2.4.1 Verksamhet som bör överföras från Järnvägsstyrelsen till Transportinspektionen

Verksamheten inom Järnvägsstyrelsen hör till det som vi betecknat som kärnverksamhet och till denna naturligt stödjande verksamheter. All befintlig verksamhet bör därför föras till Transportinspektionen.

Med hänvisning till vår uppfattning att Transportinspektionen i första hand ska ägna sig åt kärnverksamheterna normering, tillstånd och tillsyn anser vi att det inte finns någon anledning att nu vidga Järnvägsstyrelsens verksamhet till att även omfatta sektorsansvar.

2.4.2 Verksamhet som på sikt eventuellt bör överföras från Järnvägsstyrelsen/Transportinspektionen till annan myndighet

Internationell verksamhet

Det kan som tidigare nämnts noteras att Järnvägsstyrelsen ska tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet. En liknande skrivning finns i Banverkets instruktion, där det enligt 2 § 7 sägs att verket särskilt ska verka för att tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet. Det vida och generella ansvar som Järnvägsstyrelsen fått har delvis karaktär av sektorsansvar. Eventuella fortsatta förändringar av myndighetsorganisationen på transportområdet kan göra det motiverat att ytterligare överväga hur Sveriges intressen i järnvägsfrågor ska företrädas i det internationella arbetet. Redan nu kan det dock finnas anledning att pröva ansvarsfördelningen mellan inspektionen och Banverket i egenskap av sektorsansvarig i dessa frågor, se vidare bilaga 6.

2.4.3 Ansvar och verksamhet som bör föras över från Banverket till Transportinspektionen

Järnvägsplaner m.m.

Frågan om fastställande av järnvägsplaner liksom arbetsplaner på vägsidan har särskilt analyserats under utredningen, se bilaga 13. Vårt ställningstagande innebär att ändringar inte bör genomföras nu men att frågan bör beredas vidare, t.ex. i samband med fortsatta överväganden om ansvarsfördelning och myndighetsstruktur inom transportsektorn.

Föreskriftsmandatet om genomförande av förstudie och järnvägsnätsutredning bör dock enligt vår uppfattning föras till Transportinspektionen.

Föreskrifter om uppgifter som ska lämnas av den som bedriver verksamhet som omfattas av järnvägslagen

Enligt 8 kap. 3 b § järnvägslagen (2004:519) ska den som bedriver verksamhet enligt lagen lämna sådana uppgifter som behövs för förvaltningen och utvecklingen av det statliga järnvägsnätet. Denna myndighet är Banverket som också har föreskriftsrätt.

Vi anser att denna föreskriftsrätt bör flyttas till Transportinspektionen och samtidigt omvandlas till ett mandat att reglera hur alla infrastrukturförvaltare ska kunna få den information som behövs för förvaltningen, dvs. för drift, underhåll, utveckling, beräkning av infrastrukturavgifter m.m.

Plankorsningsärenden

Banverket beslutar om skydd i plankorsningar enligt vägmärkesförordningen (2007:90) för samtliga järnvägar och spårvägar.

Enligt vår uppfattning bör lagstiftningen ses över i samma anda som präglat våra inledande överväganden om en ansvarslagstiftning på vägområdet (se kommande betänkande). Det innebär att varje infrastrukturförvaltare beslutar om skydd i korsning mellan väg och järnväg enligt lag, förordning och de föreskrifter som meddelas av Transportinspektionen.

Twister över infrastrukturförvaltarens beslut bör kunna hänskjutas till inspektionen.

Tillstånd att utöva trafik på det statliga järnvägsnätet för museijärnvägsföretag m.fl. eller att utöva persontrafik när SJ AB eller trafikhuvudman avstår från sin trafikeringsrätt

Banverket har självt valt att betrakta denna fråga som en myndighetsuppgift. En snabb slutsats kunde vara att tillstånd i sådana ärenden ska föras till Transportinspektionen. Generellt gäller dock att om det inte i EG-lagstiftning eller nationell lagstiftning fastställs vilken rätt som gäller för nationella eller internationella organisationer att organisera eller utöva trafik, är det den enskilde infrastrukturförvaltaren som bestämmer vem som får nyttja nätet. De bestämmelser som finns i järnvägsförordningen (2004:526) bör närmast ses som en delegering från regeringen, i egenskap av huvudman för det statliga järnvägsnätet, till Banverket att

bestämma om trafikeringsrätt i de fall regeringen avstår från att själv reglera detta inom de ”frizoner” som EG-regelverket och lagstiftningen ger.

I den successiva öppning som skett av persontrafiken på den svenska järnvägsmarknaden fick alla järnvägsföretag och s.k. auktoriserade trafikorganisatörer 2007 rätt att organisera och driva nattågs- och chartertågstrafik. Avgränsningen mellan sådan trafik och den kommersiella trafik som SJ AB fortfarande har ensamrätt till är dock svår att göra. Nattåg innehåller t.ex. ofta också sittplatser för resenärerna för den del av resan som sker under dagtid. Om misstanke uppstår att organisatör av nattåg också tar resenärer som endast reser dagtid och därmed inkräktar på SJ AB:s ensamrätt kan frågan föranleda prövning. Denna är i ett sådant fall en fråga om otillåtet marknadstillträde och bör prövas av inspektionen.

Finansiering av Statens haverikommissionens (SHK) verksamhet

Förvaltningskostnader och enskilda utredningar vid SHK finansieras av bland annat Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen/Sjöfartsverket och Banverket. Det är rimligt att järnvägsverksamheten inom Transportinspektionen belastas med kostnaderna för SHK på samma sätt som redan sker inom de andra inspektionerna. För 2008 är beloppet för förvaltningskostnader 4,56 Mkr, vilket motsvarar 20 procent av kommissionens förvaltningskostnader.

2.4.4 Ansvar som inte längre bör utövas av Banverket men inte heller överförs till Transportinspektionen eller annan myndighet

Samordning av säkerhetsarbetet

Banverket ska enligt 2 § 2 i instruktionen för verket, verka för att trafiksäkerhetsarbetet inom den svenska järnvägssektorn samordnas. Inom ramen för verkets sektorsansvar bör verket ha möjlighet att ta initiativ inom samtliga områden som man anser vara väsentliga för att effektivisera sektorn. Efter tillkomsten av Järnvägsstyrelsen förefaller det dock fel att peka på samordning inom säkerhetsområdet som ett särskilt ansvar för Banverket. Dagens skrivning i Banverkets instruktion bör därför utgå.

Samordning av trafik

Enligt 2 § 3 i instruktionen ska Banverket verka för att den spårbundna kollektivtrafikens konkurrenskraft stärks och att den lokala, regionala, interregionala och internationella järnvägstrafiken samordnas. Denna skrivning i instruktionen är tveksam med hänsyn till bestämmelserna i järnvägslagen (2004:519) om fördelning av kapacitet på järnvägsnätet och kraven på att olika trafikintressenter ska kunna ansöka om kapacitet under fördelningsprocessen utan samordning med andra. Samordning kan ske, men bara på frivillig grund och en trafikintressent måste ha full rätt att driva sina önskemål i prövning hos Järnvägsstyrelsen eller senare instans. Skrivningen i instruktionen kan tolkas så att den ger Banverket mandat som inte är förenliga med järnvägslagstiftningen och bör därför utgå.

2.4.5 Verksamhet som tills vidare bör ligga kvar hos Banverket för att eventuellt senare föras över till annan myndighet

Banverket bör enligt vår uppfattning på sikt omvandlas till en renodlad infrastrukturförvaltare. Motiven kan sägas vara desamma som regeringen utvecklade när Luftfartsstyrelsen bildades och som också återspeglas i direktiven till pågående översyn av Sjöfartsverket.

Sådana stabsuppgifter som kan hänföras till det som i dag betecknas som sektorsansvar bör dock kvarstå inom Banverket till dess att riksdagen och regeringen fattat nödvändiga beslut om den fortsatta omstrukturering av transportsektorn. Vårt ställningstagande därvidlag gäller också verksamhet som avser fördelning av statsbidrag till andra infrastrukturförvaltare eller bidrag till fordon. Vi delar i det senare avseendet Järnvägsstyrelsens uppfattning om att beredning av och beslut i bidragsfrågor är olämpliga att förena med tillsyn av dem som får bidragen. Den jävssituation som kan uppstå vid beredning och beslut i bidragsärenden i förhållande till Banverkets egna finansiella intressen för den egna infrastrukturförvaltningen föranleder på sikt en överföring till annan myndighet.

2.4.6 Övrigt

Ansvar för normgivning och tillsyn när det gäller farligt gods, skydd och krisberedskap övervägs i särskild ordning, bilagorna 9, 11 och 12. Definitiva ställningstaganden kvarstår delvis. Ytterligare justeringar av ansvarsfördelningen inom järnvägssektorn kan aktualiseras när överväganden och förslag inom dessa områden är klara.

2.5 Resurser

2.5.1 Verksamhetsvolym för järnvägsdelen av Transportinspektionen

Järnvägsstyrelsen finansieras i dag helt med anslag. År 2007 uppgick anslaget till 54,9 Mkr. Antalet årsarbetskrafter var 61. Anslagsramen för 2008 är 60,9 Mkr och beräknat antal årsarbetskrafter 64. Dessutom disponerar man hela anslagssparandet från 2007, vilket motsvarar cirka 9 Mkr. Enligt styrelsens prognoser behövs för 2009 en budgetram om 85 Mkr och cirka 86 årsarbetskrafter. Till beloppen för 2009 och 2010 ska adderas kostnaderna för att överta betalningen till Statens haverikommission.

Anledningen till den redan inträffade tillväxten och motiven för ett fortsatt behov av ytterligare resurser är enligt styrelsen dels den fortsatta utvecklingen av det internationella regelverket, dels behovet att överföra myndighetsinterna föreskrifter inom främst Banverket till myndighetsföreskrifter.

Behovet av gemensamma nationella föreskrifter, i stället för företagsinterna regler, är enligt Järnvägsstyrelsen stort och sådana anses aktivt efterfrågade av järnvägsföretagen. En avgörande faktor vid överväganden om den framtida resursbedömningen är hur långt Transportinspektionens föreskriftsverksamhet ska sträckas eller, omvänt, hur stor frihet som ska lämnas till Banverket, andra infrastrukturförvaltare, trafikföretag m.fl. att utforma egna eller branschgemensamma regleringar. Det finns även anledning att ytterligare överväga om styrelsen har tillräckliga resurser för forskning och annan verksamhet som behövs för att utveckla kärnverksamheten.

Det nyligen fastställda s.k. tredje järnvägspaketet innebär för styrelsen nya uppgifter inom området marknadstillträde (skadlighetsprövning mellan kommersiell och upphandlad persontrafik),

registerhållning över lokförare samt ”körkort” för lokförare. Till detta kommer Järnvägsstyrelsens ovan nämnda uppgift att reglera den svenska järnvägssektorn till följd av det första och andra järnvägspaketet. Utgångspunkten är att skapa nationella regler på en övergripande nationell nivå som motsvar strukturen och kravnivåerna i de europeiska reglerna (TSD).

2.5.2 Verksamhetsvolym för Banverket

Effekterna till följd av föreslagna förändringar av ansvarsfördelningen inom järnvägssektorn när Transportinspektionen bildas kan för Banverkets del anses vara försumbara. På längre sikt kan dock kostnaderna för egna eller tillsammans med andra framtagna branschgemensamma regler antas minska. Transformerings- och reformeringen av interna föreskrifter till nationella sådana har som långsiktig effekt redan bedömts till cirka tre årsarbetskrafter. Beträffande ytterligare långsiktiga effekter behöver nya överväganden göras parallellt med ställningstaganden till inriktning och omfattning av Transportinspektionens normgivningsarbete.

2.5.3 Finansiering av järnvägsverksamheten inom Transportinspektionen

Under 2009 finansieras järnvägsverksamheten inom Transportinspektionen med anslag enligt de principer som gäller för finansieringen av Järnvägsstyrelsen.

Verksamheten, inklusive ”koncernbidraget” till Transportinspektionens huvudkontor, bör enligt vårt förslag (se bilaga 17) från och med 2010 helt finansieras med avgifter. Avgifterna består enligt Järnvägsstyrelsens förslag dels av prestationsbaserade tillsyns- och tillståndsavgifter, dels av en allmänfinansierande myndighetsavgift som debiteras mot järnvägsföretagen och infrastrukturförvaltarna. I Järnvägsstyrelsens preliminära förslag belastas Banverket med cirka 43 Mkr i myndighetsavgift. Banverket kommer dessutom att belastas med direkta avgifter för tillsyn och tillstånd på drygt 1 Mkr. Konstruktion och debiteringsprinciper, bland annat i jämförelse med andra transportslag, kommer att övervägas ytterligare, se vidare bilaga 17.

2.5.4 Summerade statsbudgeteffekter

Under 2009 uppkommer inga statsbudgeteffekter till följd av att Transportinspektionen inrättas.

Från 2010 kan statsbudgeteffekterna med utgångspunkt från Järnvägsstyrelsens beräkningar för 2009 preliminärt illustreras enligt nedan:

(Observera att vi i utredningen ännu inte har tagit ställning till Järnvägsstyrelsens bedömningar av framtida medelsbehov)

Minskade utgifter till följd av att järnvägsdelen av Transportinspektionens verksamhet avgiftsfinansieras	- 90 Mkr
---	----------

Ökade utgifter på Banverkets anslag för betalning av tillsynsavgifter m.m. till Transportinspektionen	+ 44 Mkr
---	----------

Minskade utgifter på Banverkets anslag till följd av att Banverket avlastas finansieringen av Haverikommissionens verksamhet	- 5 Mkr
--	---------

2.5.5 Effekter för järnvägsföretagen

Effekterna för järnvägsföretagen och järnvägstransporterna är försumbara enligt de bedömningar som vi gör i bilaga 17. Avgörande för sluteffekten är dock hur stor del av de avgifter som inspektionen debiterar infrastrukturförvaltare (främst Banverket) och andra aktörer som kommer att debiteras vidare mot trafikföretagen. De kostnader som drabbar infrastrukturförvaltarna kan anses utgöra en del av de fasta kostnaderna för infrastrukturförvaltningen.

Luftfart

3.1 Ansvarsfördelningen inom sektorn

Inom den civila luftfarten har staten två huvudaktörer, Luftfartsstyrelsen och Luftfartsverket, som båda har till uppgift att bidra till att de transportpolitiska målen uppnås.

Den nuvarande rollfördelningen skapades 2005 då det dåvarande Luftfartsverket delades upp i de två nya myndigheterna. Den verksamhet som tidigare inom Luftfartsverket utfördes av Luftfartsinspektionen, samt avdelningen Luftfart och samhälle, bildade den nya myndigheten Luftfartsstyrelsen. Anledningen till uppdelningen var det principiella problemet att samma myndighet arbetade med produktionsverksamhet och myndighetsutövning i form av tillsyn. Rollkonflikten innebar att Luftfartsinspektionen i sin roll som del av Luftfartsverket inte var fristående och opartisk i förhållande till verkets roll som marknadsaktör.

I en departementsskrivelse upprättad vid Näringsdepartementet, *Uppdelning av Luftfartsverket* (Ds 2003:32), analyseras problemen närmare och det framgår bland annat att syftet med den föreslagna uppdelningen var att

- stärka den politiska styrningen i arbetet för att uppnå de transportpolitiska målen,
- skilja mellan myndighetsroll och produktionsroll för att eliminera rollkonflikter,
- svara mot den pågående utvecklingen i omvärlden samt
- anpassa organisationen till övriga länders organisation av luftfartsverksamheten.

3.2 Luftfartsverket

Luftfartsverket drivs i form av ett affärsverk. Detta innebär att verket är en myndighet under regeringen med större finansiella befogenheter än vanliga verk. Verket ska på ett företagsekonomiskt sätt och inom ramen för en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning bidra till att de transportpolitiska målen uppnås. Verkets huvuduppgifter är att ansvara för drift och utveckling av statens 16 flygplatser för civil luftfart och för flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

I och med uppdelningen av det tidigare Luftfartsverket fördes i stort sett all myndighetsutövning över till Luftfartsstyrelsen. Den huvudsakliga återstående myndighetsutövningen utgörs av att flygkontrolltjänsten vid sina instruktioner till befälhavaren på ett flygplan tillämpar en offentligrättslig lag eller annan författning, varigenom en skyldighet att följa instruktionerna skapas för befälhavaren.

I utredningen *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet* (SOU 2007:70) föreslås att Luftfartsverket ska ombildas till två fristående aktiebolag – ett bolag för flygplatsdrift och ett bolag för flygtrafiktjänst. Utredningen föreslår att det transportpolitiska uppdrag som Luftfartsverket har i dag ska följa med till de nya bolagen.

Vår bedömning är att det i dag inte finns verksamheter vid Luftfartsverket som bör föras över till Transportinspektionen och att denna slutsats inte påverkas av förslagen om bolagisering.

3.3 Luftfartsstyrelsen

Luftfartsstyrelsen har ett sektorsansvar för den civila luftfarten. Luftfartsstyrelsen ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås och dess huvuduppgifter är att

- främja en säker, kostnadseffektiv och miljösäker civil luftfart,
- pröva frågor om tillstånd inom civil luftfart,
- utöva tillsyn över densamma,
- följa marknadens utveckling och i samråd med Konkurrensverket övervaka att verksamheten fungerar effektivt ur ett konkurrensperspektiv samt anmäla missförhållanden till Konkurrensverket,

- ha ett övergripande ansvar för flygtransportsystemets miljöanpassning,
- verka för att hänsyn tas till funktionshindrades behov,
- ha samordningsansvar för trafiksäkerhetsarbete och krisberedskap,
- svara för myndighetsuppgifter som rör flygtrafiktjänst för civil och militär luftfart.

Till Luftfartsstyrelsens uppgifter hör också att genomföra utredningar och medverka vid tillkomsten av luftfartsöverenskommelser med andra länder samt att övervaka tillämpningen av sådana överenskommelser. Styrelsen ansvarar tillsammans med Rikspolisstyrelsen för att förebygga brott mot den civila luftfartens säkerhet enligt lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Luftfartsstyrelsen beslutar från och med 2007 om fördelningen av det statliga driftbidraget till icke-statliga flygplatser.

I Luftfartsstyrelsens verksamhet ingår normgivning, tillståndsgivning, tillsyn och registerhållning. Styrelsen hanterar inom detta område frågor som rör tillstånd för flygbolag, flygplatser, leverantörer av flygtrafiktjänster, certifikat för personal, flygplatser, luftfartsskydd "security", farligt gods m.m.

I figuren nedan redovisas Luftfartsstyrelsens verksamhet enligt det organisationsschema som introducerats i huvudtextens avsnitt 2.3.1.

Tabell 3.1 Analysschemat tillämpat på Luftfartsstyrelsens verksamhet.

Aktivitet Verksamhetsomr	Reglering och tillsyn			Aktivitet i direkt anslutning till reglering och tillsyn		Utövande av sektorsansvar
	Norm- givning	Till- syn	Tillstånds- givning	Register- hållning	Internationellt arbete, stati- stik m.m.	
Krav på system						
- infrastruktur						
- fordon						
- övrigt						
Krav på verksamhets- utövare						
- Infrastrukturförvaltare						
- trafikorganisatörer						
- trafikföretag						
- förare						
- övriga						
Marknadstillträde						
- rätt att organisera trafik						
- rätt att utföra trafik						
Villkor för nyttjande av infrastruktur m.m.						
- kapacitetstilldelning						
- övriga villkor för tillträde till anläggningar och service						
Villkor för resenärer och godstransportköpare						
Övrigt						

Av tabellen framgår att Luftfartsstyrelsens verksamhet täcker in en stor del av schemats rutor. Generellt saknas den distinktion mellan trafikorganisatör och trafikföretag som återfinns inom järnvägssektorn. Inom luftfarten riktar sig myndighetsutövningen mot trafikföretagen.

3.3.1 Normgivning

Med stöd av luftfartslagen (1957:297), luftfartsförordningen (1986:171), EG-förordningar, EG-direktiv och internationella överenskommelser utfärdar och omarbetar Luftfartsstyrelsen föreskrifter.

Som exempel på normgivning kan nämnas föreskrifter om luftfartygsregistret, om hur luftfartyg ska konstrueras, byggas, provas, utrustas och vidmakthållas för att motsvara säkerhetskraven, föreskrifter om miljövårdighet och buller, om minimibesättning, befälhavares skyldigheter, tjänstgöring, arbets- och vilotider etc. Föreskriftsrätten avser samtliga verksamhetsområden som anges i tabellen (med den reservation vad gäller trafikorganisatörer som noterats ovan).

3.3.2 Tillsyn

En av Luftfartsstyrelsens huvuduppgifter är att utöva tillsyn över den civila luftfarten, särskilt flygsäkerheten. Tillsyn sker över de objekt som omfattas av tillståndsgivningen. Närmare bestämmelser om tillsyn finns i luftfartslagen (1957:297) och i luftfartsförordningen (1986:171) samt i lagen (2004:1100) om luftfartsskydd. Regleringen styrs av EG-direktiv.

Luftfartsstyrelsen bedriver tillsyn inom följande delområden:

- Flygföretag.
- Flygplatser.
- Flygräddningstjänst.
- Flygtrafikledning.
- Flygverkstäder.
- Fortsatt luftvärdighet.
- Konstruktion och tillverkning av flygmateriel.
- Kontroll av utländska luftfartyg på svenska flygplatser.
- Luftfartsskolor.
- Luftfartsskydd.

Luftfartsstyrelsen genomför en periodisk granskning av tillstånd och personliga certifikat.

Luftfartsstyrelsen är tillsynsmyndighet enligt lagen (2006:263) om transport av farligt gods och tillhörande förordning om lufttransporter med farligt gods. Det innebär bland annat tillsyn av

lagens efterlevnad samt av efterlevnaden av föreskrifter som är utfärdade med stöd av lagen. Luftfartsstyrelsen meddelar också föreskrifter på området.

Även tillsynsansvaret är i stort sett heltäckande över verksamhetsområdena, med undantag för tillsyn av övriga villkor för tillträde till anläggningar och service, samt tillsyn över villkor för resenärer och godstransportköpare.

3.3.3 Tillståndsgivning

Luftfartsstyrelsen prövar samtliga frågor om tillstånd inom den civila luftfarten. Det innebär att styrelsen exempelvis prövar tillstånd som rör flygföretag, luftvärdighet, flygplatser, flygtrafiktjänst, speditörer, utbildningsorganisationer och personliga certifikat.

Tillståndsgivning förekommer inom samtliga verksamhetsområden förutom villkor för resenärer och godstransportköpare.

3.3.4 Registerhållning

Luftfartsstyrelsen svarar för luftfartygsregistret som innehåller uppgifter om svenska luftfartyg. Anmälan till registret är obligatorisk och kan avse t.ex. nyregistrering, äganderättsändring eller avregistrering. Dessutom finns inskrivningsregistret som innehåller uppgifter om de rättigheter som finns inskrivna i svenska luftfartyg. Ansökan om inskrivning är frivillig och kan avse rättigheterna förvärv, nyttjanderätt och/eller inteckning. En inskriven rättighet innebär sakrättsligt skydd för rättighetsinnehavaren.

Luftfartsstyrelsen för även register över infrastruktur (register över aktuella tillstånd och godkännanden för flygplatser och flygplatsanknutna utrustningar), infrastrukturförvaltare, trafikföretag, piloter samt villkor för tillträde till anläggningar och service (register över utförda provningar).

3.3.5 Vår bedömning

Luftfartsstyrelsens verksamhet utgör till helt dominerande del sådan verksamhet som enligt avsnitt 2.3 i huvudtexten har en naturlig hemvist i Transportinspektionen. Verksamheten omfattar

redan i dag all myndighetsutövning inom luftfartssektorn och det finns inte heller några uppenbara luckor i ansvarsområdet.

Nedan kommenteras verksamhet som enligt utredningens bedömning inte har en naturlig hemvist i Transportinspektionen.

3.3.6 Verksamhet som inte har en naturlig hemvist i Transportinspektionen

Planeringsfrågor

I huvudtextens avsnitt 2.3 redovisas principer för vilka av de uppgifter som i dag ryms inom begreppet sektorsansvar som bör föras över till Transportinspektionen. Dessa uppgifter finns framför allt inom Luftfartsstyrelsens enhet *Marknad och Omvärld*. Verksamheten vid Luftfartsstyrelsen har dock under senare år renodlats så starkt att det enbart bedrivs begränsad sektorsverksamhet i den mening som diskuterats i huvudtextens avsnitt 2.3. Den verksamhet som i dag bedrivs är i allmänhet starkt knuten till kärnverksamheten.

I tabellen nedan förtecknas verksamheterna inom denna enhet samt om respektive verksamhet bör utföras inom Transportinspektionen (TI) eller om de egentligen skulle ha en mer naturlig hemvist i en annan organisation (A). I vissa fall borde verksamheten både finnas vid Transportinspektionen och en annan myndighet. Tabellen innehåller även en kolumn som redovisar antal årsarbetskrafter inom respektive uppgift.

Tabell 3.2 Verksamheter inom Luftfartsstyrelsens enhet Marknad och Omvärld, föreslagen framtida placering och antal årsarbetskrafter (ÅA)

Verksamhet	Placering	ÅA
Utredningar	TI	1,80
Statistik	TI	2,25
Prognoser	TI	1,00
Uppföljning transportpolitiska mål	TI, A	0,90
Allmänna remissvar	TI, A	0,40
Uppföljning marknad ur bl.a. konkurrens och konsumentperspektiv	TI	2,80
Tillträdesbegränsning marktjänster	TI	0,05
Driftstöd icke statliga flygplatser	A	0,75
Allmän trafikplikt	A	0,30
Miljösäkerhetsfrågor	TI	4,00
Infrastrukturfrågor	A	0,90
Underlag strategisk utveckling och intern planering	TI	0,50
Forskningsfrågor	TI	0,10
Totalt		15,75

Utredningar i tabellen avser uppdrag från regeringen och interna utredningar. Utredningsresurser av den begränsade omfattning som i dag finns i myndigheten kommer även att behövas i Transportinspektionen.

Enligt huvudtextens avsnitt 3.1 föreslår vi att huvudansvaret för statistikfrågor ska ligga kvar hos Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA). Dagens verksamhet vid Luftfartsstyrelsen omfattar den primära uppgiftsinsamlingen som både bildar underlag för uppgifterna till SIKA och underlag för den egna verksamheten (bland annat grund för avgiftsuttaget). Denna verksamhet påverkas inte av myndighetsombildningen.

Prognosverksamheten bildar underlag för ekonomiska bedömningar av avgiftsintäkter samt omvärldsbedömningar. Den blygsamma verksamhet som i dag bedrivs utgör en miniminivå om denna typ av bedömningar ska göras inom Transportinspektionen.

En viss del av uppföljningen av transportpolitiska mål är närmast en del av sektorsansvaret. Även Transportinspektionen kommer dock att ha i uppdrag att verka för att de transportpolitiska målen nås och även få i uppdrag att redovisa hur målet nås. På

samma sätt torde en del av de remisser som i dag besvaras av Luftfartsstyrelsen snarast vara en del av ett allmänt sektorsansvar.

Frågor om driftstöd till icke-statliga flygplatser och allmän trafikplikt borde rent principiellt inte hanteras av Transportinspektionen eftersom de medför en potentiell rollkonflikt.

Miljösäkerhetsfrågor handlar om miljöaspekter på flyget och även om avvägningar mellan miljöperspektivet och säkerhetsperspektivet. Verksamheten är central inom Transportinspektionen.

I huvudtextens avsnitt 3.1 föreslår vi att forskningsansvaret ska ligga kvar hos trafikverken och Vinnova. Transportinspektionen föreslås enbart ha en mindre summa för forskning och utveckling som direkt behövs för den egna verksamheten. Dagens bemanning vid Luftfartsstyrelsen svarar väl mot en sådan roll.

En renodling av verksamheten där sektorsuppgifterna fördes till en annan organisation skulle sammanfattningsvis innebära att högst tre årsarbetskrafter förs till en annan myndighet. Eftersom verksamheten vid Luftfartsstyrelsen är avgiftsfinansierad leder en sådan förändring i praktiken bara till en slutsats om bemanningen vid Transportinspektionen, inte till någon överföring av medel. Det är värt att notera att de principer för när verksamhet ska vara avgiftsfinansierad som vi redovisar i bilaga 16, talar för att sektorsverksamheten egentligen ska finansieras med anslag (nuvarande avgiftsfinansiering är dock ett begränsat reellt problem eftersom omfattningen är liten).

I våra överväganden har vi kunnat konstatera att den verksamhet som enligt ovan inte har en naturlig hemvist inom Transportinspektionen inte heller har någon självklar alternativ organisatorisk hemvist. I analogi med sektorsansvaret inom övriga transportslag vore en placering vid Luftfartsverket mest naturlig. Vi har dock ovan konstaterat att en aktuell utredning föreslår att Luftfartsverket ska ombildas till två fristående aktiebolag. En sådan förändring skulle enligt vår bedömning göra det olämpligt att flytta dessa uppgifter.

En eventuell fortsatt omorganisation av transportsektorn skulle kunna medföra att det bildas en transportslagsövergripande myndighet med ansvar för den aktuella typen av uppgifter. Skulle detta bli fallet bör den organisatoriska hemvisten för de aktuella frågorna prövas igen. Om ingen ytterligare omorganisation genomförs är det enligt vår uppfattning mera naturligt att föra över uppgifterna när det gäller allmän trafikplikt och driftstöd till icke-statliga flygplatser till Rikstrafiken än till Transportinspektionen. Om en fortsatt omstrukturering ska ske av myndigheterna på transport-

området föreslår vi dock att uppgifterna tills vidare följer med in i Transportinspektionen.

Ambulansflyg

Luftfartsstyrelsen har sedan januari 2007 ansvar för att upprätthålla en beredskap för att besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter:

- Nationellt vid händelser där samhällets ordinarie resurser för sjuktransporter inte är tillräckliga.
- Internationellt för att bistå vid hemtagning av personer som drabbats av katastrofer utomlands, vid civil och militär kris- hantering, samt vid andra humanitära insatser.

Verksamheten ska utövas i samråd med Krisberedskapsmyndig- heten, Räddningsverket och Socialstyrelsen. För att uppfylla upp- draget har Luftfartsstyrelsen utvecklat Svenska Nationella Ambu- lansflyget, SNAM.

Ambulansflyget används vid större olyckor, katastrofer eller terroristattacker för att transportera sjuka och skadade. SNAM används när samhällets ordinarie resurser inte räcker till.

Vid en SNAM-flygning används ett ordinärt passagerarflygplan, en Boeing 737-800. Planet byggs vid behov om till ett avancerat ambulansflygplan.

Luftfartsstyrelsens verksamhet när det gäller ambulansflyget utgörs av att

- upphandla tillgång till passagerarflygplan, förvaring av utrust- ning, ombyggnad av flygplan,
- upphandla utrustning till ambulansflyg,
- avtala med vårdgivande landsting,
- avtala med Räddningsverket om insatskoordinator ombord,
- samråda med Socialstyrelsen, Räddningsverket och Kris- beredskapsmyndigheten,
- besluta om insatser.

Ambulansflygverksamheten sysselsätter en årsarbetare på heltid. Krisberedskapsmyndigheten finansierar hela kostnaden för förvalt- ning, utveckling, utbildning och övning av systemet, med undantag för löner för Luftfartsstyrelsens personal. Insatser betalas av den

som begärt insatsen. Krisberedskapsmyndighetens budgeterade ersättning för 2008 uppgår till cirka 6 Mkr.

Beredskapen för sjuktransporter utgör en operativ verksamhet som inte har en naturlig placering i Transportinspektionen.

Vi ser två möjliga alternativa placeringar av beredskapen för sjuktransporter. I dag medverkar Räddningsverket i räddnings- och biståndsinsatser utomlands. I samråd med berörda myndigheter och organisationer ansvarar Räddningsverket i situationer då många människor med hemvist i Sverige drabbas av allvarliga olyckor eller katastrofer i utlandet. Räddningsverket har i dag en organisation för att kunna ta fram och skicka iväg materiel, samt för att lagrhålla materiel. Räddningsverket har också beställarkompetens och goda kontakter med flygbranschen. Den nya myndighet som föreslås för skydd mot olyckor och kriser i SOU 2007:31 förutsätts enligt utredningen behålla detta ansvar. Denna nya myndighet kommer enligt planerna att innehålla dels verksamhet från den myndighet som i dag finansierar ambulansflygberedskapen, dels verksamhet som är mycket likartad ambulansflygverksamheten. Den nya myndigheten mot olyckor och kriser utgör därmed en tänkbar placering för verksamheten.

En alternativ placering är hos Socialstyrelsen som vid sin enhet för krisberedskap har hand om närbesläktade frågor. Vi återkommer till frågan om placering av ansvaret för ambulansflyget i vårt huvudbetänkande.

Farligt gods, krisberedskap, luftfartsskydd och flygräddning

Utredningens överväganden om ansvaret för farligt gods inom flygsektorn redovisas i bilaga 9, överväganden om ansvaret för flygräddningsverksamheten i bilaga 10, överväganden om luftfartsskydd i bilaga 11 och överväganden om krisberedskap i bilaga 12. I samtliga dessa fall föreslås nuvarande verksamhet vid Luftfartsstyrelsen följa med in i Transportinspektionen.

3.4 Resurser

Enligt ovan föreslås all verksamhet förutom nationella ambulansflyget föras över till Transportinspektionen. Det nationella ambulansflyget sysselsätter en årsarbetskraft vid Luftfartsstyrelsen och

kostnaderna utöver denna årsarbetskraft täcks av erhållna medel från Krisberedskapsmyndigheten på 5,5 Mkr. Kostnaden per årsarbetskraft uppskattas schablonmässigt till 0,9 Mkr inklusive overhead.

Totalt omfattar Luftfartsstyrelsens verksamhet 279 årsarbetskrafter 2008. Detta innebär att 278 årsarbetskrafter föreslås föras över till Transportinspektionen.

Luftfartsstyrelsens verksamhetskostnader 2008 beräknas uppgå till 451 Mkr. Med avdrag för kostnaderna för ambulansflyget innebär detta att kostnaderna för den verksamhet som förs över till Transportinspektionen beräknas uppgå till 450 Mkr, räknat på 2008 års verksamhetsvolym.

Intäkterna beräknas uppgå till följande belopp 2008 (Mkr):

Myndighetsavgift	122
Direkta egna avgifter	122
Eurocontrol	160
Bidrag	1
<hr/> Summa	<hr/> 405

Krisberedskapsmyndighetens medel för ambulansflyget är frändraget i tabellen ovan. Dessa erhållna medel och lämnade bidrag hantearas under transfereringsavsnittet och inte verksamhetsavsnittet enligt statsredovisningens definitioner.

Till detta kommer kostnader och intäkter för systemet med gemensamma avgifter för säkerhetskontroll. Luftfartsstyrelsen administrerar detta system som innebär att avgifter tas ut för avresande passagerare och att Luftfartsstyrelsen betalar ersättning till flygplatserna för deras kostnader för säkerhetskontrollen. Under 2008 beräknas intäkterna för detta system uppgå till 599 Mkr och kostnaderna till 574 Mkr. Även denna verksamhet förs över till Transportinspektionen.

Sjöfart

4.1 Ansvarsfördelningen inom sektorn

Sjöfartssektorn är fortfarande organiserad enligt den äldre modellen med ett gemensamt verk för sektorsansvar, infrastrukturförvaltning och inspektionsverksamhet. Sjöfartsinspektionen är organisatoriskt en enhet inom Sjöfartsverket. Normgivnings- och tillsynsfrågor liksom olycksutredningar bereds och beslutas dock oberoende från Sjöfartsverket i övrigt. Oberoendet anses garanterat genom att chefen för Sjöfartsinspektionen förordnas av regeringen. Denne ansvarar för och beslutar i särskilt angivna frågor enligt myndighetens instruktion.

Sjöfartsverket är, förutom genom vår utredning, också föremål för översyn i den s.k. Lotsutredningen (dir 2006:116). I december 2007 lades ett förslag om vissa lotsfrågor. I det innefattas bland annat att belysa hur ny teknik kan underlätta och effektivisera lotsarbetet, att överväga vem som ska få fungera som lots och vilka krav som ska ställas på organisationer och individer som kan tänkas få svara för verksamheten. Genom tilläggsdirektiv (2007:69) har Lotsutredningens uppdrag vidgats till att lämna förslag om framtida organisationsform samt uppdelning och finansiering av de verksamheter som i dag bedrivs inom Sjöfartsverket. I analogi med vad som tidigare skett inom luftfartssektorn ska utredaren bland annat analysera i vilken utsträckning det råder en intressekonflikt mellan att driva verksamhet på affärsmässiga grunder och samtidigt ta hänsyn till de transportpolitiska målen. Associationsformen ska också ses över för olika delar av verksamheten med ambition att bolagisera verksamheter som kan anses lämpliga för detta.

4.2 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket har enligt förordningen (2007:1161) med instruktion för sjöfartsverket ett samlat ansvar, sektorsansvar, för sjöfarten. De transportpolitiska målen är utgångspunkt även för Sjöfartsverkets verksamhet. Dessutom finns till skillnad från de övriga trafikverken även näringspolitiska mål.

Formuleringen av arbetsuppgifter täcker både verkets och inspektionens verksamhet och avser främst att

- utöva tillsyn över sjösäkerheten och ha samordningsansvaret för trafiksäkerhetsarbetet inom sjöfarten,
- svara för farledshållning inklusive isbrytning samt tillhandahålla lotsning,
- svara för sjökartläggning och dokumentera Sveriges gränser till havs och svara för skötsel och tillsyn av dessa gränsers utmärkning,
- svara för sjöräddning,
- svara för att sjöfartens inverkan på miljön minimeras,
- utvärdera den svenska sjöfartens konkurrenskraft med stöd av Rederinämnden,
- verka för att de funktionshindrades särskilda behov tillgodoses,
- föra sjöfartsregister.

Sjöfartsverket har rätt att överlägga med sjöfartsmyndigheter i andra länder och att handlägga internationella sjöfartsärenden. Ärenden av större ekonomisk, utrikes eller sjöfartspolitisk betydelse ska dock underställas regeringen. Verket svarar även för att fullgöra de svenska åtagandena i samband med att ett övervaknings- och informationssystem inrättas inom EU.

Sjöfartsverkets verksamhet inom reglerings- och tillsynsområdet och utförandet av sektorsuppgifter sammanfattas i tabell 4.1.

Tabell 4.1 Analyschemat tillämpat på Sjöfartsverkets verksamhet.

Aktivitet Verksamhetsomr	Reglering och tillsyn			Aktivitet i direkt anslutning till reglering och tillsyn		Utövande av sektorsansvar
	Norm- givning	Till- syn	Tillstånds- givning	Register- hållning	Internationellt arbete, stati- stik m.m.	
Krav på system						
- infrastruktur						
- fordon						
- övrigt						
Krav på verksamhets- utövare						
- Infrastrukturförvaltare						
- trafikorganisatörer						
- trafikföretag						
- förare						
- övriga						
Marknadstillträde						
- rätt att organisera trafik						
- rätt att utföra trafik						
Villkor för nyttjande av infrastruktur m.m.						
- kapacitetstilldelning						
- övriga villkor för till- träde till anläggningar och service						
Villkor för resenärer och godstransport- köpare						
Övrigt						

4.2.1 Normgivning

Sjöfartsverket ger ut föreskrifter för verkets kärnverksamheter som inte är av teknisk karaktär. Bland dessa kan nämnas föreskrifter om isbrytningsverksamhet, om inrättande av allmän farled och om sjöfartsavgifter. För verkets avdelning Sjöfart och Samhälle är det direkt föreskrivande arbetet, förutom föreskrifter om sjöfartsavgifterna, begränsat till anpassning av fartyg och hamnanläggningar till funktionshinderades behov. Verksdelen deltar aktivt i den

internationella utvecklingen av normer på miljöområdet inom ramen för sektorsansvaret. Detta arbete utförs i samverkan med Sjöfartsinspektionen och Näringsdepartementet.

4.2.2 Tillståndsgivning

Sjöfartsverkets tillståndsgivning är av begränsad omfattning och avser dels rätten att utföra inrikes trafik med utländska fartyg (cabotage), dels rätten att använda vattenskotrar för sjöräddning m.m. i farvatten där dessa annars är förbjudna (dispensgivning). Vidare beslutar verket i ärenden om tillstånd att föra svensk flagg trots att samtliga rekvisit för registrering inte är uppfyllda. Noteras bör i sammanhanget att verket är överprövningsinstans i vissa ärenden, exempelvis ensamrätt till bärgning.

4.2.3 Tillsyn

Någon tillsyn utövas inte av verksdelen.

4.2.4 Registerhållning

Verksdelen svarar för det sjöfartsregister (inskrivningsregister) som utvisar vem som civilrättsligt äger ett fartyg och vilka inbördes registreringar som fartyget är belastat med.

I sammanhanget kan det också vara av intresse att nämna det verksinterna systemet FAREG, som är ett IT-system med uppgift att hålla aktuella data om sjösäkerhetsanordningar i det svenska farledssystemet. Sjösäkerhetsanordningar utgörs av fyrar, bojar, prickar, enslinjer och fasta sjömärken. FAREG står för FARleds-REGister och innehåller verktyg för utsökning, rapporter, inmatning av nya objekt och uppdatering av befintlig information.

4.3 Sjöfartsinspektionen

Sjöfartsinspektionens självständiga roll inom Sjöfartsverket framhävs i instruktionen genom att det av 13 § framgår att chefen för inspektionen "ansvarar, beslutar om föreskrifter och beslutar i enskilda frågor om

- sjösäkerhet, förorening från fartyg, behörigheter för sjöfolk, bemanning av fartyg, arbetsmiljö, vilotider, sjöfartsskydd och hamnskydd i den mån dessa ankommer på Sjöfartsverket samt
- tillsyn över efterlevnaden av sådana beslut som avses i punkt 1.”

Verksamheten beskriven på liknande sätt som för övriga inspektioner framgår av schemat nedan.

Tabell 4.2 Analyschemat tillämpat på Sjöfartsinspektionens verksamhet.

Aktivitet Verksamhetsomr	Reglering och tillsyn			Aktivitet i direkt anslutning till reglering och tillsyn		Utövande av sektorsansvar
	Norm- givning	Till- syn	Tillstånds- givning	Register- hållning	Internationellt arbete, stati- stik m.m.	
Krav på system						
- infrastruktur						
- fordon						
- övrigt						
Krav på verksamhets- utövare						
- Infrastrukturförvaltare						
- trafikorganisatörer						
- trafikföretag						
- förare						
- övriga						
Marknadstillträde						
- rätt att organisera trafik						
- rätt att utföra trafik						
Villkor för nyttjande av infrastruktur m.m.						
- kapacitetstilldelning						
- övriga villkor för tillträde till anläggningar och service						
Villkor för resenärer och godstransportköpare						
Övrigt						

Inspektionens begränsade ansvarsområde jämfört med förhållandena inom luft- och järnvägssektorn speglar att man ”nöjt sig” med

att särskilja sådana frågor som enligt instruktionen måste beredas och beslutas utan inflytande från verket i övrigt.

4.3.1 Normgivning

En viktig del av normgivningen är att utfärda föreskrifter om hur fartyg ska konstrueras, byggas, underhållas, framföras och bemannas. Sjöfartsskyddet har på senare tid blivit en del av normgivningen och det kan speciellt påpekas att numera inte bara fartyg utan även hamnanläggningar och hamnar regleras. Avfallshantering i hamnar är också föremål för normering, liksom fartygens avgångs- och ankomstrapportering, kopplad till det EU-beslutade IT-nätverket ”Safe Sea Net”. Inspektionen utfärdar även normer för när lots ska anlitas. Ytterligare ett område är normer för marknads kontroll av fritidsbåtar. Normer för Marinens fartyg hanteras också av Sjöfartsinspektionen.

4.3.2 Tillsyn

Tillsynen avser bland annat efterlevnaden av föreskrifter om tekniska och operativa förhållanden på fartyg och sjöfartsskydd på fartyg, svenskflaggade såväl som utlandsflaggade, och skydd i svenska hamnar och hamnanläggningar. Tillsynen innebär besiktningar och inspektioner ombord på fartyg och ute i hamnar samt kontroll på plats av rederiers och fartygs system för säkerhetsorganisation. Inspektionerna omfattar bland annat arbetsmiljön ombord, att fartyget har kompetent personal och att det är lastat på rätt sätt. Dessutom görs hamnstats- och värdstatsbesiktningar av utländska fartyg och av färjetrafiken. De erkända organisationer som via delegeringsavtal får utföra besiktningar av svenska fartyg kontrolleras och utfallet rapporteras bland annat till EU-kommissionen.

Sjöfartsinspektionen utför också marknads kontroll på den svenska fritidsbåtsmarknaden samt följer upp Marinens verksamhet.

4.3.3 Tillståndsgivning

För att rederier ska få bedriva verksamhet ska de ha ett godkänt system för säkerhetsorganisation för de fartygstyper som de använder. Godkännandet omfattar inte någon ekonomisk kontroll.

Till tillståndsgivning kan också räknas de behörigheter som utfärdas för olika kategorier av ombordanställda.

4.3.4 Registerhållning

De tillsynsobjekt som Sjöfartsinspektionen hanterar (fartyg, rederier, hamnanläggningar, hamnar) finns registrerade i ett datasystem, kallat SITS (Sjöfartsinspektionens tillsynssystem). Vidare finns ett system för registrering av sjöfolk och deras tjänstgöringstid till sjöss.

Olyckor, tillbud och personskador ombord på svenska fartyg registreras i SOS (Sjöfartsinspektionens olycksfallssystem).

4.3.5 Statistik, olycksutredningar m.m.

Inspektionen utreder och analyserar vissa olyckor och tillbud med svenska handels- och fiskefartyg samt med utländska handels- och fiskefartyg i svenska vatten. I övrigt utreder Statens haverikommission de allvarigare olyckorna.

Inspektionen gör också statistik över alla händelser och ger varje år ut en statistiksammanställning som omfattar olyckor, tillbud och personskador.

4.3.6 Övrig verksamhet

Båtlivsgruppen

Båtlivsgruppen, som består av fyra personer, arbetar med marknadskontroll för fritidsbåtar samt information och rådgivning för att främja sjösäkerheten. Vidare utvecklar man ett statistiksystem för fritidsbåtsolyckor och dödsfall i samband med dessa.

Sjösäkerhetsrådet

Sjösäkerhetsrådet var en gång en egen myndighet (1,5 årsarbetskrafter), som försåg allmänheten med information om säkerheten i fritidsbåttrafiken. Myndigheten lades ned och uppgifterna flyttades till Sjöfartsverket. Ansvar för dessa uppgifter ligger nu på inspektionen.

Sjösäkerhetsrådet består av företrädare för berörda myndigheter (sjösäkerhetsdirektören är ordförande, Polisen och Kustbevakningen ingår), fritidsbåtsorganisationer (Svenska Båtunionen, Kryssarklubben och Seglarförbundet), Livräddningssällskapet, Sveriges Gästhamnar och fritidsdykarnas organisation. Fritidsfiskarnas organisation kommer att anslutas. Rådet verkar genom deltagande i mässor, sponsring av TV-program, informationsinsatser m.m. för att förbättra sjösäkerheten i fritidsbåtlivet.

Nämnden för båtutbildning

Nämnden för båtutbildning (NFB) är en ideell förening, bildad av Sjöfartsverket och båtorganisationerna Svenska Båtunionen, Kryssarklubben och Seglarförbundet. Den har skapat frivilliga utbildningar för fritidsbåtsägare för att förbättra sjösäkerheten och auktoriserar förhållningsföreläsare. Nämnden svarar också för utbildningens innehåll när det gäller kystskepparintyg och auktoriserar förhållningsföreläsare för det. Kystskepparintyget är obligatoriskt för den som vill köra fritidsbåt större än 12x4 meter. Nämndens framtid är osäker, beroende på vad regeringen kommer att föreslå vad gäller ”körkort på sjön”, nämnden kan försvinna eller få väsentligt utvidgade uppgifter.

4.3.7 Normgivning, tillsyn och tillståndgivning – vita fält

Enligt schemat i tabell 4.2 finns ingen föreskrivande verksamhet som berör infrastrukturförvaltare (farledsansvariga) eller trafikorganisatörer. Skälet är att den enhet på Sjöfartsinspektionen som hanterar dessa frågor inte hunnit komma igång med detta arbete eftersom de nyligen övergått från Sjöfartsverket till Sjöfartsinspektionen. Tidigare fanns inte något behov av reglering.

4.4 Överväganden och förslag om ansvarsfördelningen

4.4.1 Allmänna synpunkter

Ny eller utvidgad verksamhet

För sjöfartssektorn innebär bildandet av Transportinspektionen att vi måste ta ställning till liknande ansvarsfördelning som redan genomförts mellan inspektionsansvariga och trafikverk inom luft- och järnvägssektorerna. Det har i diskussioner med Sjöfartsinspektionen och Sjöfartsverket framkommit att man anser att det finns anledning att vidga inspektionens verksamhet till att omfatta normering och tillsyn över verksamhet som i dag utförs internt inom Sjöfartsverket eller av Sjöfartsverket gentemot externa intressenter. Förslagen till en vidgad verksamhet avser i vissa stycken också sådana områden som i dag saknar tillfredsställande normering och tillsyn.

Förslaget avser t.ex. följande vad gäller normering:

- Föreskrifter för behörigheter för lotsar samt krav på utbildningsanordnare för dessa.
- Föreskrifter för farleders och hamnars infrastrukturförvaltare där t.ex. visst djup och bredd begränsar fartygs storlek.
- Föreskrifter för sjömätning.
- Föreskrifter för hur sjökort ska framställas (rätt information).
- Föreskrifter för sjötrafikövervakning och sjötrafikinformation (kommunikationssystem, operatör, utbildningsanordnare).
- Föreskrifter för infrastrukturförvaltaren av kustradio- och AIS-systemet (Automatic Identification System).

Tillsynen bör då bland annat omfatta följande:

- Tillsyn av utprickning och djup/bredd i farleder.
- Tillsyn av farledshållare, sjömätare och sjökarteutgivare.
- Tillsyn av Sveriges ansvar för Safe Sea Net (kommunikationssystem).
- Tillsyn av utbildningsanordnare.
- Tillsyn av kustradio- och AIS-systemets funktion.

Tillståndsgivning kommer i första hand att bli aktuell för utbildningsanordnare.

Ett nytt register bör tas fram för att hålla reda på utprickning, fyrar etc. i farleder och hamnar. I dag har Sjöfartsverket ett sådant register för sin verksamhet (FAREG), men eftersom Sjöfartsinspektionen ger även andra farledshållare tillstånd att märka ut farleder bör ett motsvarande register finnas i den nya myndigheten.

Fortsatt samverkan men under nya förutsättningar

För verksamheten "Krav på system" finns hänvisningar till såväl reglerande insatser som utövande av sektorsansvar och deltagande i internationellt arbete inom Sjöfartsverket. Även för inspektionen (jämför schemat i avsnitt 4.3) nämns internationellt arbete och normering inom dessa områden. Förhållandet föranleder en kommentar. Normgivning och utövande av sådana uppgifter som hänförs till sektorsansvar innebär en skillnad i perspektiv inom ett verksamhetsområde, vilket vi konstaterar i bilaga 7.

I utvecklingen och effektiviseringen inom verksamhetsområdena behövs såväl mer politikutvecklande insatser som reglering. Det föranleder i sin tur – det självklara – konstaterandet att samverkan alltid kommer att vara nödvändig mellan Transportinspektionen och de verk som har de mer politiknära stabsuppgifterna. Samverkan måste bland annat innefatta att avväga vilken kompetens och vilken eller vilka myndigheter som ska företräda olika delar av transportsektorn i olika faser av nationell och internationell utveckling.

I den nu integrerade situation som råder inom Sjöfartsverket är det Sjöfartsinspektionen som till största delen har det samordnande ansvaret för det internationella arbetet. Skulle myndighetsorganisationen inom transportområdet komma att ses över bör detta ansvar övervägas ytterligare.

Innan den fortsatta översynen av Sjöfartsverket slutförts bör den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Sjöfartsverket (i rollen som sektorsansvarig myndighet inom sjöfartsområdet) och sjöfartsverksamheten inom Transportinspektionen kvarstå (se även nedan om verksamhet som bör kvarstå inom Sjöfartsverket).

4.4.2 Verksamhet som bör föras över från Sjöfartsinspektionen till Transportinspektionen

All verksamhet som i dag bedrivs inom Sjöfartsinspektionen bör föras över till Transportinspektionen, förutom den person på fartygstrafikenheten som för verkets räkning arbetar som säkerhetsskyddschef/signalskyddschef samt med frågor som berör tillståndsgivning för landskapsinformation och handläggning av CBRN-frågor, dvs. frågor om risk och sårbarhet när det gäller kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära ämnen. En motsvarande befattning bör redan finnas i någon av de andra inspektionerna.

4.4.3 Verksamhet som bör föras över från övriga delar av Sjöfartsverket till Transportinspektionen

Kustfartstillstånd (cabotage)

Enligt förordningen (1974:235) om tillstånd till sjöfart i inrikes trafik med utländskt fartyg m.m. kan tillstånd beviljas för att transportera gods eller passagerare i svensk sjöfart, s.k. kustfartstillstånd eller rätt till cabotage. Tillstånd beviljas i dag av Sjöfartsverket med beredning inom avdelningen Sjöfart och samhälle.

När man ska ta ställning till frågor som rör marknadstillträde behöver man göra överväganden om i vilken grad dessa ska beredas "politiknära" av trafikverk eller regeringen respektive av Transportinspektionen – den senare i rollen som föreskrivande och prövande myndighet i förhållande till tydligt angivna regler eller kriterier för tillträde till marknaden samt till krav på säkerhets- och miljöegenskaper etc. I prövningen för att tillåta cabotage i svensk kusttrafik är frågan om det finns svenskt tonnage tillgängligt eller ej avgörande, förutsatt att säkerhet och andra grundläggande villkor är tillgodosedda. Är svaret ja ska tillstånd inte lämnas. Bedömningen får anses ligga inom ramen för den typ av prövning som Transportinspektionen ska göra inom verksamhetsområdet marknadstillträde.

Registerhållning

Sjöfartsverket svarar för närvarande för registrering av svenska fartyg i det svenska registret, som organisatoriskt är knutet till den juridiska enheten. Sjöfartsregistret är ett inskrivningsregister som innehåller fartygsuppgifter, ägare till fartygen, in-teckningar och innehavare till in-teckning och andra anteckningar. Ansvaret för registret bör föras över till Transportinspektionen.

Sjöfartsverket disponerar ett särskilt anslag för att täcka kostnaderna för registerhållningen. Det finns enligt Sjöfartsverket inga legala hinder mot att kostnaderna för registret till fullo skulle kunna finansieras med avgifter. Vi föreslår att så sker.

4.4.4 Verksamhet som tills vidare bör ligga kvar hos Sjöfartsverket för att senare föras över till annan myndighet

Sektorsansvaret

Tillkomsten av Transportinspektionen samt de förslag till strukturomvandling som kommer att läggas fram av Lotsutredningen kommer sannolikt att innebära en ändrad roll för Sjöfartsverket. Motiven för strukturomvandlingen liknar i utredningsdirektiven dem som regeringen utvecklade när Luftfartsstyrelsen bildades och Luftfartsverkets roll renodlades till att vara infrastrukturförvaltare.

Sådana i förhållande till regeringens kvarvarande stabsuppgifter som kan hänföras till det som i dag betecknas som sektorsansvar kan

- *alternativ 1*: kvarstå inom Sjöfartsverket
- *alternativ 2*: överförs till Transportinspektionen på liknande sätt som redan skett inom luftfartssektorn

För att undvika onödig turbulens i verksamhet och för personal bör sektorsansvaret enligt vår uppfattning ligga kvar hos Sjöfartsverket i samband med att Transportinspektionen bildas och till dess att riksdag och regering fattat eventuella beslut om den fortsatta omstruktureringen av Sjöfartsverket och transportsektorn i övrigt. Skulle händelseutvecklingen inom sjöfartssektorn gå före övrig strukturomvandling kan det dock bli nödvändigt att tillfälligt ”parkera” sektorsansvaret hos Transportinspektionen eller att Näringsdepartementet självt hanterar dessa frågor.

4.4.5 Ansvarsfördelningen mellan Transportinspektionen och Kustbevakningen

Tillsynen över sjösäkerhet, miljöskydd och sjöfartsskydd hanteras i dag av Sjöfartsinspektionen. Genom avtal som beslutas av inspektionen har Kustbevakningen fått ett antal uppgifter, bland annat att kontrollera behörigheter och bemanning av det nationella tonnaget. Kustbevakningen utför inte någon annan tillsynsverksamhet än den som finns i avtalet inom de områden som Sjöfartsinspektionen verkar. Det kan vara på sin plats att påpeka att Kustbevakningen i sin instruktion har ett uppdrag att hantera utsläpp av t.ex. olja. Detta ska dock inte förväxlas med miljötillsyn ombord, som inspektionen utför på egen hand.

4.4.6 Resurser

Verksamhetsvolym och finansiering (se nedan) av Transportinspektionens verksamhet kommer att bli föremål för fortsatta överväganden.

Verksamhetsvolym för sjöfartsdelen av Transportinspektionen

Totalt omfattade Sjöfartsinspektionens verksamhet 164 årsarbetskrafter under 2007. Den budgeterade totala kostnaden för verksamheten 2008 är 171 Mkr. Antalet årsarbetskrafter har beräknats till 187.

Överföringen av ansvaret för sjöfartsregistret m.m. innebär en ökning med drygt sju årsarbetskrafter och 7 Mkr.

Verksamhetsvolym för Sjöfartsverket

Den ökade verksamhetsvolymen för sjöfartsdelen inom Transportinspektionen medför en motsvarande minskning av verksamheten inom Sjöfartsverket.

Finansiering av sjöfartens andel av verksamheten inom Transportinspektionen

Finansieringen av Sjöfartsinspektionens verksamhet sker, förutom med prestationsrelaterade avgifter, genom att en del av den s.k. farledsavgiften (se vidare bilaga 17) disponeras för inspektionens verksamhet. För sjöfartsregistret och den delen av verksamheten som avser fritidsbåtar erhålls också anslag.

Med hittills gjorda antaganden har finansieringen beräknats ske enligt nedan:

Prestationsrelaterade avgifter	43 Mkr
Avgifter registerhållning (sjöfartsregistret)	1 Mkr
Anslag (sjöfartsregistret)	6 Mkr
Anslag (fritidsbåtsverksamheten).	7 Mkr
Myndighetsavgift (i dag del av farledsavgiften)	121 Mkr
Summa	178 Mkr

På sikt anser vi att kostnaderna för registerhållningen helt ska finansieras med avgifter. Den andel av normering, tillsyn m.m. som avser fritidsbåtar och båtsportlivet bör enligt vår mening också avgiftsfinansieras.

Omfördelningen av ansvar innebär att en ökad andel av farledsavgiften ska användas till att finansiera Transportinspektionens verksamhet. Denna del av avgiften bör dock fastställas av Transportinspektionen eller regeringen. Av praktiska skäl bör dock Sjöfartsverket stå för underlaget till fakturering, (t.ex. fakturamottagare och fartygsanknutna uppgifter som bruttodräktighet och mängden lastat/lossat gods) för den allmänfinansierande avgift som ska tas ut från sjöfarten/rederierna. Det är dock viktigt att Transportinspektionen får komplett underlag för att kunna utforma en relevant taxa och fakturera.

Beträffande generella överväganden om avgiftssystem, se bilaga 17.

Summerade statsbudgeteffekter

Under 2009 innebär reformen inga statsbudgeteffekter.

Vid ändrade finansieringsprinciper enligt våra förslag fås från 2010 en avlastning på statsbudgeten enligt nedan:

Avgifter för registerhållningen innebär minskade kostnader på statsbudgeten med - 6 Mkr

Avgiftsfinansiering av den del av inspektionens verksamhet som avser fritidsbåtar och båtsport minskar kostnader på statsbudgeten med - 7 Mkr

Väg

5.1 Ansvarsfördelningen inom sektorn

Vägtransportsystemet är den utan jämförelse mest betydelsefulla och sammansatta delen av det svenska transportsystemet. I stort sett alla människor, företag och samhällsintressen är beroende av systemet. Detta medför att de som brukar systemet eller som är berörda av det på annat sätt är många och att de har skiftande utgångspunkter och anspråk när det gäller vägtransporterna. Ansvaret för olika delar av vägtransportsystemet är också uppdelat på ett antal aktörer, myndigheter och förvaltningsnivåer. Planeringen, byggandet och driften av infrastrukturen, tillträdet till systemet och användningen av det skiljer sig därför åt på många sätt från vad som gäller för de andra trafikslagen.

Från ett regleringsperspektiv är det främst mängden regelverk med olika myndigheter inblandade som gör systemet komplext i kombination med att antalet brukare är högt och att systemet är öppet för både tillståndspliktig verksamhet och icke tillståndspliktig användning.

Exempel på ansvarsfördelningen är följande:

- För väghållning och drift av väg är Vägverkets regioner väghållare för de allmänna vägarna och kommunerna väghållare för de vägar som är gator och inte samtidigt allmänna vägar. Över den statliga väghållningen finns det ingen reglerad tillsynsverksamhet. För enskilda vägar är t.ex. samfällighetsföreningar väghållare.
- Tillträdet till systemet är inte reglerat annat än genom krav på behörighetshandlingar, t.ex. körkort för vissa fordon och krav på trafiktillstånd för yrkesmässig trafik. Systemet är inte avgränsat för enbart yrkesmässig användning utan privat och yrkesmässig användning är blandad.

- Teknisk kontroll av fordon utförs av AB Svensk Bilprovning m.fl. besiktningsorgan.
- Förarutbildning sker av bland annat trafikskolor över vilka Vägverket har tillsyn och förarprovningen sker av bland annat Vägverket som också har tillsyn över denna. Dessutom finns en fri sektor med privat förarutbildning.
- Länsstyrelserna är regionala körkortsmyndigheter, tillstånds- och tillsynsmyndigheter för yrkesmässig trafik och biluthyrning samt för säkerhet i vägtunnlar.
- Polismyndigheterna utför kontroller av att olika regler följs ute på fältet, t.ex. när det gäller trafikregler och kör- och vilotider inom den yrkesmässiga trafiken.
- Trafikregler finns i trafikförordningen och kan meddelas lokalt genom lokala trafikföreskrifter av en kommun, en länsstyrelse eller en polismyndighet.
- Trafiksäkerhet och miljö är begrepp som ingår på ett eller annat sätt i många av de regelverk som styr byggande av väg, förarutbildning etc.
- Trafiksäkerhet, miljö och tillgänglighet är några av de delmål som ska tillgodoses av sektorsmyndigheten.
- Huvuddelen av ansvaret för normgivningsarbetet för fordons och bränslens miljöegenskaper överfördes 2004 till Vägverket. Ansvaret för det internationella arbetet överfördes fullständigt till Vägverket den 1 januari 2007.

5.2 Vägverket

Vägverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportsystemet. Vägverkets ansvar och uppgifter m.m. framgår till en del av förordningen (2007:960) med instruktion för Vägverket. Vägverket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås och vara samlande, stödjande och pådrivande inom sektorn gentemot övriga berörda parter. Det övergripande målet för verket är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Vägverket ansvarar för planering, byggande och drift av de statliga vägarna och har också till uppgift att ta tillvara Sveriges intressen i det

internationella arbetet som rör väg, fordon och trafik. Verket ansvarar även för en rad i instruktionen uppräknade områden, nämligen frågor om följande områden:

- Trafik på väg och i terräng.
- Vägtrafikregistret.
- Utfärdande av körkort och förarbevis, förarutbildning och förarprov.
- Yrkestrafik.
- Fordons beskaffenhet och utrustning.
- Handikappanpassning av kollektivtrafik på väg.
- Väganordningars tekniska utförande.
- Avgränsning av väghållningsområden.
- Prövning av arbetsplaner för vägbyggnadsföretag.
- Fördelning och tillsyn av statliga bidrag till enskild väghållning, trafikhuvudmän och kommuner.
- Ansökningar om ekonomiskt bidrag från EU till svenska vägprojekt.
- Nationell och regional samordning av trafiksäkerhetsarbetet på väg.
- Samordning och genomförande av djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som har medfört att någon har avlidit.

Vägverket ska till regeringen årligen redovisa, analysera och utvärdera utvecklingen inom verkets sektorsområden samt tillhandahålla underlag för tillämpningen av 3–5 kap. miljöbalken och plan- och bygglagen (1987:10). Verket får bedriva uppdrags- och försäljningsverksamhet som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt samt får inom mark- och vattenområdet utföra uppdrag som rör vägar, järnvägar, flygplatser, hamnar, parker samt vatten- och avloppsledningar och därmed jämförbara projekt.

Vägverket har en central förvaltning som är belägen i Borlänge medan sju regioner svarar för den regionala förvaltningen; region Norr, region Mitt, region Stockholm, region Väst, region Mälardalen, region Sydväst och region Skåne. Den statliga väghållningen utövas av Vägverkets regionala förvaltning och affärsverksamheten inom verket sker genom Vägverkets tre affärsenheter: Vägverket Konsult, Vägverket Produktion och Vägverket Färjerederiet. I utredningen *Bolagisering för ökad konkurrens och effektivitet* (SOU 2007:78) föreslås att Vägverket Produktion och Vägverket

Konsult (det sistnämnda tillsammans med Banverket Projektering) bolagiseras per den 1 januari 2009.

Vägverket ansvarar för vägtrafikregistret som innefattar fordonsregistret, körkortsregistret, yrkestrafikregistret och felparkeringsregistret. Genom bemyndiganden kan Vägverket också meddela föreskrifter på dessa områden. Inom Vägverket pågår uppbyggnaden av en rikstäckande nationell vägdatabas som bland annat ska göra viss trafikföreskriftinformation tillgänglig för trafikanterna. Sedan 2003 finns Vägtrafikinspektionen som en enhet inom Vägverket. Vägtrafikinspektionen har inga myndighetsuppgifter.

Vägverkets huvudsakliga arbetsuppgift var tidigare att vara väghållningsmyndighet samt tillsynsmyndighet för statsfinansierad väghållning. Vägverkets uppdrag har dock efter hand utökats med ett tillsynsansvar inom olika områden. I samband med att riksdagen beslutade att Trafiksäkerhetsverket skulle slås samman med Vägverket utökades verkets tillsynsroll inom trafiksäkerhetsområdet. Sedan slutet av 1990-talet har verket haft ett sektorsansvar som innefattar ett betydligt bredare ansvar för vägtrafiksystemet. Det innebär att verket ska svara för samverkan och samordning men även vara pådrivande i frågor som rör vägtransportssystemet. Vägverket förväntas därigenom ta ett övergripande ansvar för de mål som ska uppnås inom vägtransportssystemet. Verket ska dels ta en aktiv roll i frågor som rör fordon, förare och vägtransportinfrastruktur som handhas av annan huvudman, dels vara aktiv i frågor som rör samspelet mellan olika aktörer.

Verkets tillsynsuppgift har i vissa fall varit kopplad till att kontrollera att de statliga medel som betalas ut till kommuner och enskilda används på rätt sätt och i andra fall haft som syfte att åstadkomma en enhetlig standard för att uppfylla kraven på ökad trafiksäkerhet.

I proposition 1995/96:131 *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportssystemet m.m.* framgår innebörden av det sektorsansvar som verket har. Områden som särskilt utpekats i propositionen är vägtransportssystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, väginformatik, fordonsfrågor, kollektivtrafik på väg, funktionshinder, resmöjligheter, yrkestrafik på väg samt forsknings- och utvecklingsverksamhet. De uppräknade områdena beskrivs i mer generella ordalag i fråga om ansvar och befogenheter.

Vägverkets uppgifter inom reglerings- och tillsynsområdet och verkets sektorsansvar i anslutning till dessa uppgifter sammanfattas i nedanstående schema.

Tabell 5.1. Analyschemat tillämpat på Vägverkets verksamhet.

Verksamhetsomr	Reglering och tillsyn			Aktivitet i direkt anslutning till reglering och tillsyn		Utövande av sektorsansvar
	Norm-Givning	Tillsyn	Tillstånds-givning	Register-hållning	Internationellt arbete, statistik mm	
Krav på system						
- infrastruktur						
- fordon						
- övrigt						
Krav på verksamhets-utövare						
- Infrastrukturförvaltare						
- trafikorganisatörer						
- trafikföretag						
- förare						
- övriga						
Marknadstillträde						
- rätt att organisera trafik						
- rätt att utföra trafik						
Villkor för nyttjande av infrastruktur m m						
- kapacitetstilldelning						
- övriga villkor för tillträde till anläggningar och service						
Villkor för resenärer och godstransportköpare						
Övrigt						

Den grundläggande matrisen ovan har utvecklats med en beskrivning av delområden inom respektive verksamhetsområde, med utgångspunkt i de uppgifter som Vägverket lämnat och som framgår av ett särskilt appendix till denna bilaga. Sammantaget har 128

delområden förtecknats med uppgift om grundläggande författningar samt vissa kommentarer. I det följande redovisas en beskrivning och en sammanfattning av appendix, med referens till nummer för motsvarande delområde i appendix.

Redovisningen följer aktivitetsindelningen Normgivning/Tillsyn/Tillståndsgivning m.m. Eftersom Vägverkets uppgifter inom vissa områden omfattar flera – eller samtliga – aktiviteter, blir effekten att redovisningen återkommer till dessa områden vid flera tillfällen. Detta kan uppfattas som en upprepning men har således sin grund i att aktiviteterna är olika och att vi har valt att tillämpa samma analyschema för samtliga transportslag.

Körkorts- och yrkestrafikområdet behandlas särskilt i bilaga 14. Dessa områden, liksom arbetsplaner som behandlas i bilaga 13, redovisas därför endast översiktligt i denna bilaga.

5.2.1 Normgivning

Vägverkets normgivning omfattar samtliga huvudområden i matrisen ovan. Normgivningen inom olika delområden är dock mer eller mindre omfattande. Tyngdpunkten ligger på krav på system och verksamhetsutövare.

Krav på infrastruktur (nr 1–3 och 5–13 i annexet)

I fråga om systemkrav på infrastruktur har Vägverkets normgivning anknytning till fastställande av arbetsplaner m.m. enligt väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954). Dessa frågor behandlas separat i bilaga 13. Vägverket har vidare bemyndigande enligt förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. att meddela föreskrifter om tekniska egenskapskrav för vägar och gator (dock inte tunnlar där Boverket har detta bemyndigande). Dessa frågor behandlas i bilaga 16.

Länsstyrelserna eller de regionala självstyrelseorganen upprättar länsplaner enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Vägverket har bemyndigande att i samråd med Banverket meddela vissa föreskrifter om länsplanerna.

Vägverket har en betydande mängd bemyndiganden enligt trafikförordningen (1998:1276) och vägmärkesförordningen (2007:90) som handlar om högsta tillåten hastighet, vägars bärighetsklass,

trafikplatsnummer och vägvisningsplan samt vägvisning av olika slag. Därtill kommer förordningen (2005:951) om försöksverksamhet med hastighetsbegränsning vid fordon som stannat för passagerares på- och avstigning.

Till infrastrukturområdet bör också räknas det bemyndigande Vägverket har i förordningen (2007:59) om elektroniska vägavgiftssystem.

Krav på fordon (nr 15–20, 23–33 och 37–39 i annexet)

Normgivningen för fordon utgår från två huvudsakliga områden; dels fordonstekniska krav inklusive avgaser och buller samt kontroll, dels krav på registrering och anslutande frågor.

Med stöd av fordonslagen (2002:574) och fordonsförordningen (2002:925) har Vägverket omfattande bemyndiganden att meddela föreskrifter om fordons tekniska egenskaper och kontrollformerna med tyngdpunkt i typgodkännanden (EG, ECE och nationellt), registreringsbesiktning, kontrollbesiktning och flygande inspektion. Till bemyndigande bör också räknas att Vägverket på detta område får ingå sådana internationella överenskommelser som enbart berör verkets egna föreskrifter på området; se i övrigt bilaga 6 om internationell verksamhet. Avgasbestämmelserna finns i huvudsak i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen samt förordningen (1998:1709) om motorfordons avgasrening. Vägverket är, liksom enligt fordonslagen, typgodkännandemyndighet och har bemyndigande att bland annat meddela ytterligare föreskrifter om bilars avgasrening. Till området hör också bemyndiganden enligt lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner samt förordningen (2001:1084) om buller från viss utomhusutrustning. Vägverket har vidare bemyndigande enligt lagen (2001:559) och förordningen (2001:651) om vägtrafikdefinitioner att föreskriva undantag beträffande klassificering av fordon.

För att få använda motordrivna fordon och släpfordon gäller i stor utsträckning krav på registrering. Ett sådant fordon kan också ställas av (är då inte skatte- eller försäkringspliktigt men får inte brukas), ställas på och slutligen avregistreras på grund av exempelvis skrotning eller export. Området regleras i lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister och Vägverket har omfattande bemyndiganden inom ramen för denna lagstiftning.

Till krav på fordon bör också räknas de bestämmelser om fordons mått (längd och bredd) och vikt (axel-, boggi- och trippelaxeltryck samt bruttovikt) som regleras i trafikförordningen (1998:1276). Vägverket har bemyndiganden att meddela föreskrifter om bland annat undantag från dessa bestämmelser.

Krav på system i övrigt (nr 40 i annexet)

Bakom denna rubrik döljer sig den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter (RDT). Föreskrifterna ska föras in och tillkännages elektroniskt i databasen och de data som finns om föreskriften i databasen ska utgöra föreskriftens autentiska version. Vägverket ska ha det övergripande ansvaret för det system som behövs för databasens funktion.

Genom riksdagsbeslut enligt prop. 2004/05:97 om kungörande av vissa trafikföreskrifter, ändrades lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar för att göra det möjligt att införa RDT. Den 1 januari 2009 träder förordningen (2007:231) om elektroniskt kungörande av vissa trafikföreskrifter i kraft. Genom ändringar i trafikförordningen har ytterligare föreskrifter beslutats att RDT ska träda i kraft från den 1 januari 2009. Vägverket har bemyndiganden såväl i förordningen om RDT som i trafikförordningen.

Krav på infrastrukturförvaltare (nr 41 och 42 i appendix)

Bidrag till enskilda vägar kan, efter prövning av Vägverkets region, lämnas enligt förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning. Vägverket har bemyndiganden att meddela verkställighetsföreskrifter. Vidare kan Vägverket lämna bidrag till trafikhuvudmän och kommuner enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. samt lämna bidrag enligt förordningen (1991:1224) om statsbidrag till vissa investeringar som rör kollektiv persontrafik. Verket har bemyndiganden enligt nämnda förordningar att meddela föreskrifter.

Krav på trafikföretag (nr 43–56 i appendix)

Inom detta område dominerar yrkestrafiklagstiftningen samt EG-förordningar om kör- och vilotider och om färdskrivare och färdskrivarkort med anslutande nationell förordning. Vägverket har bemyndiganden att med stöd av yrkestrafiklagen (1998:490) och yrkestrafikförordningen (1998:779) meddela föreskrifter i ett flertal frågor om taxitrafik men också att generellt meddela verkställighetsföreskrifter. Detsamma gäller enligt förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m., förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet samt förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter.

Enligt lagen (2004:1167) och förordningen (2004:1169) om vägtransportledare har Vägverket bemyndiganden att meddela föreskrifter om bland annat utbildning, utrustning och utmärkning för verksamhet som vägtransportledare (eskort av lång, tunga eller breda transporter som kräver särskild dispens).

För prissättning vid internationella godtransporter på väg finns en EG-förordning och en nationell förordning (2004:5). Vägverket har bemyndigande att meddela föreskrifter om verkställigheten av EG-förordningen.

Den som yrkesmässigt tillverkar, transporterar eller handlar med motordrivna fordon eller släpfordon, kan med stöd av saluvagnslicens bruka ett fordon trots att det är oregistrerat eller avställt. Vägverket har med stöd av lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister bemyndigande att meddela föreskrifter. Detsamma gäller s.k. direktanmälan till bilregistret.

Krav på förare (nr 57–73 i appendix)

Körkort – och i viss mån traktorkort – kan sägas vara det generella behörighetskravet för att framföra fordon, medan taxiförarlegitimation, förarbevis och yrkeskompetensbevis är specifika krav för vissa verksamheter. Till detta område bör också räknas de allmänna bestämmelserna för trafik på väg och i terräng i trafikförordningen (1998:1276) som i allt väsentligt riktar sig till fordonsförare. Vägverket har dels ett allmänt bemyndigande att meddela föreskrifter i anslutning till förordningen, dels mer specifika

bemyndiganden när det gäller bland annat undantag från förordningens bestämmelser.

Krav på verksamhetsutövare i övrigt (nr 76–79, 82–95, 97–99, 101–103 och 106 i appendix)

I detta delområde ryms diverse verksamheter som inte naturligen hör hemma under någon annan rubrik. Tyngdpunkten ligger på den normgivning som avser behörighetsutbildning. Med verksamhetsutövare menas här den som yrkesmässigt är verksam inom vägområdet. Ett annat större område har koppling till vägtrafikregistrets verksamhet, och avser dels fordonsskyltar, kontrollmärke och anmälan om ändrade förhållanden om fordonsinnehav, dels felparkeringsavgift, andra avgifter och färdskrivarkort för andra än förare eller företag. Verksamhetsutövare är här i huvudsak fordonets ägare. Vägverket har bemyndiganden i dessa frågor enligt lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister, lagen (1976:206) och förordningen (1976:1128) om felparkeringsavgift, förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. och bilskrottningsförordningen (2007:186).

Vägverket har bemyndigande att meddela föreskrifter om skyltning på s.k. tomtmark (privat parkering) med stöd av lagen (1984:314) och förordningen (1984:321) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Verksamhetsutövare är primärt den markägare som upplåter (eller förbjuder) parkering. Enligt förordningen (1991:1216) om vägtrafikombud ska det i varje län finnas ombud med ansvar för var sitt vägtrafikområde. Vägverket har bemyndigande att meddela verkställighetsföreskrifter. I förordningen (2005:531) om avgift för färd på Svinesundsförbindelsen finns bestämmelser om sådan avgift. Vägverket har inget direkt bemyndigande i förordningen men har meddelat föreskrifter med stöd av avtalet mellan Norge och Sverige. Verksamhetsutövare är fordonets ägare. Till detta område hänförs också det generella bemyndigande Vägverket har enligt trafikförordningen (1998:1276) och skolskjutsförordningen (1970:340). Olika slags verksamhetsutövare berörs.

Marknadstillträde – rätt att utföra trafik (nr 107–113 i appendix)

Trafik på väg kräver generellt sett inget särskilt tillstånd för att få utföras. Undantaget är yrkesmässig trafik som kräver tillstånd enligt yrkestrafiklagen. Vidare krävs tillstånd för att få bedriva biluthyrningsverksamhet.

Andra villkor för nyttjande av infrastruktur än kapacitetstilldelning (nr 114 i appendix)

Inom vägområdet finns ingen sådan reglering för nyttjande av infrastrukturen som primärt avses i vårt analyschema. Vanligt förekommande är dock att det inom ramen för undantag för långa, tunga eller breda transporter meddelas särskilda villkor för sådan transport. Av det skälet har s.k. transportdispenser hänförts till denna rubrik. Vägverket har ett generellt bemyndigande att meddela föreskrifter enligt trafikförordningen (1998:1276) och därmed också i fråga om transportdispenser.

Villkor för resenärer och godstransportköpare (nr 115 i appendix)

Inte heller villkor för resenärer och godstransportköpare förekommer i egentlig mening inom vägområdet. Enligt lagen (1977:67) och förordningen (1977:68) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik får dock avgift tas ut för den som saknar giltig biljett. Vägverket har bemyndigande att meddela föreskrifter om sådan avgift.

Övrigt (nr 125, 127 och 128 i appendix)

I lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister finns bestämmelser om direktåtkomst till registret. Vägverket har bemyndigande att meddela föreskrifter enligt förordningen.

Enligt förordningen (2007:380) om miljöbilspremie har Vägverket bemyndigande att meddela föreskrifter om hur premien ska betalas ut och om vilka uppgifter som behövs för att styrka de krav som ställs upp för att fordonet ska anses vara en miljöbil.

Kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor reglerar Polisens skyldighet att lämna sådana uppgifter till Vägverket. Verket har bemyndigande att meddela föreskrifter om rapporteringen. Kungörelsen är en del i verkets olycksregistrering i STRADA, se avsnitt 4.4 och bilaga 8.

5.2.2 Tillsyn

Vägverkets tillsyn omfattar huvudområdena krav på system och verksamhetsutövare samt marknadstillträde i matrisen ovan. Tyngdpunkten ligger på krav på system och verksamhetsutövare och särskilt inom fordons-, körkorts- och yrkestrafikområdet.

Krav på infrastruktur (nr 10 och 14 i appendix)

Den enda föreskrivna tillsynen är den som följer av lagen (2007:58) och förordningen (2007:59) om elektroniska vägavgiftssystem. Tillsynen utövas av Vägverkets vägtrafikinspektion. När det gäller vägarbetsutmärkning utövar verkets regioner en kontroll av att utmärkningen följer den av regionen godkända trafikplaneringen.

Krav på fordon (nr 16-22 och 25 i appendix)

Vägverket utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen samt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, dock med undantag för viss mätutrustning där SWEDAC utövar tillsynen. I fråga om fordons-tekniska krav i övrigt finns ingen uttrycklig tillsynsuppgift annat än vad som generellt följer av produktsäkerhetslagen (2004:451). Inom ramen för typgodkännande av fordon, system, komponenter och separata tekniska enheter ligger det dock på medlemsstaternas typgodkännandemyndighet (Vägverket) att utöva viss kontroll, närmare angiven i direktiv. Man kan därför säga att Vägverket som typgodkännandemyndighet utövar viss tillsyn över att de krav som ställs också följs.

Enligt lagen (1998:1707) om åtgärder mot buller och avgaser från mobila maskiner samt förordningen (2001:1085) om buller från viss utomhusutrustning, utövar Vägverket den centrala tillsyn-

nen, medan kommunen utövar den lokala tillsynen. Tillsyn enligt lagen (1992:1512) och förordningen (1993:1067) om elektromagnetisk kompatibilitet utövas primärt av Elsäkerhetsverket men Vägverket ansvarar för den tillsyn som avser vissa fordon. Rallyfordon är särskilt reglerade med diverse undantag i Vägverkets fordonsföreskrifter VVFS 2003:22. I föreskrifterna har verket förenat vissa undantag med villkoret att verket får utföra kontroll (tillsyn) av fordonen.

Krav på infrastrukturförvaltare (nr 41, 42 och 49 i appendix)

Vägverket ska se till att de bidrag som lämnas enligt förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning används på lämpligt sätt för avsedda ändamål. Detsamma gäller enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa kollektivtrafikanläggningar m.m. Vägverket (med flera myndigheter) ska enligt förordningen (1980:398) om handikappanpassad kollektivtrafik vart och ett inom sitt område initiera, planera och följa upp anpassningen. Riks- trafikerna ska verka för att anpassningen samordnas.

Krav på trafikföretag (nr 44 och 45 i appendix)

Enligt förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. utövas kontrollen (tillsynen) av Polisen, medan Vägverket ansvarar för tillsynsstrategin samt samordningen med andra EES-stater för kontroller. Vägverket är också typgodkännandemyndighet i fråga om färdskrivare, diagramblad och färdskrivarkort och har som sådan ett visst kontrollansvar enligt EG-förordningen om färdskrivare.

Krav på förare (nr 58 och 59 i appendix)

Vad som sägs ovan om krav på trafikföretag gäller även i förhållande till förare.

Krav på verksamhetsutövare i övrigt (nr 75–77, 84–89 och 104 i appendix)

Den som yrkesmässigt tillhandahåller motorbensin eller dieselbränsle i viss omfattning är enligt lagen (2005:1248) skyldig att tillhandahålla även förnybara drivmedel. Vägverket utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen, medan den eller de nämnder som fullgör uppgifter inom miljöområdet utövar den lokala tillsynen inom kommunen. Enligt förordningen (1985:838) om motorbränsle ska Vägverket utöva tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter om bränsle i lagen (2001:1080) om motorfordons avgasrening och motorbränslen samt föreskrifter om bränsle som meddelats med stöd av lagen.

Inom förarutbildningsområdet har Vägverket en omfattande tillsynsskyldighet. I första hand gäller det trafikskolorna enligt lagen (1998:493) och förordningen (1998:978) om trafikskolor. Verket utövar vidare tillsyn över trafikövningsplatser ("halkbanor"), förarprövarna och introduktionsutbildningen (förutsättning för privat övningskörning) – allt enligt körkortslagen (1998:488) och körkortsförordningen (1998:980). Slutligen utövar Vägverket enligt lagen (1999:877) och förordningen (1999:991) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter, tillsyn över utbildning och examination för sådant bevis.

Mätningsskuggörelsen (1974:339) tillämpas på mätning, kartläggning samt upprättande av beskrivning, förteckning till karta och fastighetsförteckning enligt bland annat väglagen (1971:948). Lantmäteriverket har det övergripande tillsynsansvaret men för åtgärder som avses i väglagen ligger tillsynen på Vägverket.

Marknadstillträde – rätt att utföra trafik (nr 107, 110 och 111 i appendix)

Enligt yrkestrafiklagen (1998:490) utövar prövningsmyndigheten tillsyn över att tillståndshavare bedriver verksamheten enligt gällande bestämmelser. Vägverket är prövningsmyndighet beträffande

bland annat länsöverskridande linjetrafik, linjetrafik utanför EES och tillstånd för persontransport genom överenskommelse mellan Sverige och annan stat.

5.2.3 Tillståndsgivning m.m.

Vägverkets tillståndsgivning omfattar samtliga huvudområden i matrisen ovan. Tyngdpunkten ligger på krav på system och verksamhetsutövare och framför allt inom infrastruktur-, fordons-, körkorts-, yrkestrafik- och vägtrafikområdet.

Krav på infrastruktur (nr 1, 2, 4 och 10–12 i appendix)

Fastställelse av arbetsplaner och därtill hörande frågor behandlas särskilt i avsnitt bilaga 13.

Vägverket ska enligt förordningen (1997:262) om nationell väghållningsplan upprätta en sådan plan till ledning vid fördelning av medel för nyinvesteringar, förbättringsåtgärder och drift av statliga vägar samt sektorsåtgärder. Planen fastställs av regeringen.

Vägmärkesförordningen (2007:90) innehåller bestämmelser om anvisningar för trafik och utmärkning på väg och i terräng genom bland annat vägmärken, trafiksignaler och vägmarkeringar. Ansvaret för att sätta upp, ta bort och underhålla sådana anordningar ligger i stor utsträckning på väghållaren. För Vägverkets del ligger därför dessa frågor på regional nivå (väghållningsmyndigheten).

Krav på fordon (nr 15, 16, 18, 19, 21, 26–28, 31–36 och 39 i appendix)

Inom det fordonstekniska området kan beslut i enskilda fall (tillstånd, godkännanden m.m.) hänföras till tre huvudsakliga grupper – typgodkännanden (av fordon, system, komponenter och separata tekniska enheter), undantag från gällande bestämmelser samt förelägganden om kontroll. Till detta ska också läggas de åtgärder som kan aktualiseras enligt produktsäkerhetslagen (2004:451). De författningar som reglerar nämnda beslut är desamma som anges för normgivningen ovan.

När det gäller beslut kopplade till fordonsregistreringen följer dessa i huvudsak regleringen i lagen (2001:558) och förordningen

(2001:650) om vägtrafikregister. Det är därvid fråga om såväl automatiserade beslut (viss registrering och avregistrering samt av- och påställning) som beslut efter sedvanlig handläggning (såsom ursprungskontroll). Även beslut om undantag från bestämmelserna hör till området. I övrigt meddelar Vägverket, för Skatteverkets räkning, beslut inom skatteområdet. Detta gäller fordonsskatt och saluvagnsskatt enligt vägtrafikskattelagen (2006:227) och vägavgift enligt lagen (1997:1137) om vägavgift för vissa tunga fordon.

Krav på infrastrukturförvaltare (nr 41 och 42 i appendix)

Enskilda väghållare kan enligt förordningen (1989:891) om statsbidrag till enskild väghållning få bidrag för byggande och drift av enskilda vägar. Bidrag kan också utgå för förrättningskostnader för fastställande av nya grunder i samband med att kostnaderna för vissa gemensamhetsanläggningar fördelas. Vägverket beslutar hur anslagna medel ska fördelas mellan byggande och drift samt hur anslagna medel för byggande ska fördelas mellan länen. Frågor om bidrag för byggande prövas av länsstyrelsen och frågor om driftbidrag prövas av Vägverkets region.

Enligt förordningen (1988:1017) om statsbidrag till vissa regionala kollektivtrafikanläggningar m.m. fördelar Vägverket anslagna medel på grundval av de planer som upprättas och fastställs enligt förordningen (1997:263) om länsplaner för regional transportinfrastruktur. Verket fastställer därefter ett preliminärt bidragsbelopp. När det bidragsberättigande objektet är färdigbyggt, bestämmer verket det slutliga bidragsbeloppet. Enligt förordningen (1991:1224) om statsbidrag till vissa investeringar som rör kollektiv persontrafik prövas bidragsfrågan av Vägverket.

Krav på trafikföretag (nr 43–48 och 52–56 i appendix)

En vägtransportledare ska enligt förordningen (2004:1169) genomgå viss utbildning. Grundutbildningen bedrivs av Vägverket eller den som har fått verkets tillstånd att bedriva sådan utbildning.

Inom området kör- och vilotider samt färdskrivare prövar Vägverket diverse frågor enligt förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m. Det gäller bland annat yrkeskompetenskrav enligt förordning (EEG) nr 3820/85 och frågor om

typgodkännande av färdskrivare, diagramblad och färdskrivarkort. Verket utfärdar också färdskrivarkort, bland annat företagskort och verkstadskort, och beslutar om återkallelse. Verket beslutar i enskilda fall om vissa undantag enligt EG-förordningarna.

För meddelande av yrkestrafiktillstånd enligt yrkestrafiklagen (1998:490) ställs krav på yrkeskunnande. Vägverket har hand om det skriftliga provet. Verket prövar också vissa frågor om undantag från taxameterkravet och från kravet på prisinformation i taxibil.

Som sägs ovan om krav på fordon, meddelar Vägverket ett flertal beslut som har anknytning till fordonsregistreringen. I detta sammanhang gäller det meddelande av saluvagnslicens, beslut om saluvagnsskylt, beslut i frågor om direktanmälan till bilregistret (vanligen bilhandlare som har möjlighet att digitalt lämna uppgifter till registret) samt utfärdande av yrkestrafikmärke.

Krav på förare (nr 58–63, 65–67 och 70–74 i appendix)

Inom yrkestrafikområdet korresponderar kraven på förare med kraven på företag eller arbetsgivare med avseende på kör- och vilotider samt färdskrivare. För föraren tillkommer de särskilda kompetenskrav som ställs beroende på verksamhet. Vägverket har hand om prov i yrkeskompetens för buss- och lastbilsförare, prov i yrkeskunnande och lokalkännedom för taxilegitimation, liksom körprov för sådan legitimation.

Inom körkortsområdet har Vägverket hand om förarprov (för körkort) och kunskapsprov (för traktorkort) samt utfärdar körkort, taxiförarlegitimation, förarbevis, yrkeskompetensbevis och färdskrivarkort (förarkort). Vidare tillverkar Vägverket ADR-intyg (farligt gods) på uppdrag av Statens räddningsverk. Vägverket beslutar också om föreläggande för förnyelse av körkort och om ogiltighet efter föreläggande. I trafikförordningen (1998:1276) och förordningen (1970:340) om skolskjutsning finns bestämmelser om att Vägverket kan pröva frågor om undantag från bestämmelserna.

Krav på verksamhetsutövare i övrigt (nr 75–78, 80,–81, 83–100 och 104–106 i appendix)

Vägverket prövar frågor om undantag från kravet på att tillhandahålla förnybara drivmedel enligt lagen (2005:1248) om skyldighet att tillhandahålla förnybara drivmedel. Verket prövar också miljöklassning av alternativa motorbränslen enligt förordningen (1985:838) om motorbränslen.

Enligt förordningen (2001:650) om vägtrafikregister prövar verket frågor om att få hänföras till yrkesmässig fordonstillverkare utan att inneha nationellt typgodkännande för fordon. I väglagen (1971:948) ställs krav på väghållningsmyndighetens tillstånd i vissa fall, exempelvis att ansluta enskild väg till allmän, anordningar inom vägområdet, ledningsärenden m.m. Dessa frågor prövas således av Vägverkets regioner. Enligt militära vägtrafikkungörelsen (1974:97) ska Vägverket godkänna den som ska förordnas som militär besiktningsman. I trafikförordningen (1998:1276) och förordningen (1970:340) om skolskjutsning finns bestämmelser om att Vägverket kan pröva frågor om undantag från bestämmelserna.

Inom körkortsområdet är det Vägverkets uppgift att meddela beslut i ett flertal frågor, bland annat tillstånd att bedriva trafikskola, godkännande av personal vid trafikskola och motsvarande i fråga om trafikövningsplatser, godkännande av utbildning för moped klass I och terrängskoter samt godkännande att anordna introduktionsutbildning för övningskörning. Vidare finns i verkets körkortsmedicinska föreskrifter stöd för verket att besluta om särskilt tillstånd att få utföra synscreening i samband med synintyg för körkort.

Inom området fordonsregistrering avses med verksamhetsutövare ägaren till fordonet. Ägaren har det primära ansvaret för många av de frågor som ankommer på Vägverket inom ramen för vägtrafikregistret och regleringen i lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Detta gäller bland annat utfärdande av registreringsskylt, kontrollmärke och miljöklassmärke samt ärenden om ägarbyten och andra ändrade fordonsförhållanden.

När det gäller trängselskatt enligt lagen (2004:629) och förordningen (2004:987) om trängselskatt, är det Vägverkets uppgift att, för Skatteverkets räkning, besluta om skatten, expeditionsavgift och tilläggsavgift samt verkställa uppbörden. Felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) och förordningen (1976:1128) om felpar-

keringsavgift påförs däremot inte av Vägverket utan följer av att polisman eller parkeringsvakt har meddelat parkeringsanmärkning. Uppbördens av avgiften är dock en uppgift för Vägverket, som därvid även hanterar höjning av avgiften och beslut om återbetalning enligt närmare angivna grunder.

Enligt förfogandeförordningen (1978:558) beslutar Vägverket i vissa fall om förfogande av transportmedel. Mätningsskugörelsen (1974:339) innehåller en möjlighet för bland annat Vägverket att förklara någon behörig att självständigt verkställa arbeten enligt kungörelsen. Förordningen (2005:531) om avgift för färd på Svinesundsförbindelsen anger att avgiften ska betalas till Vägverket, men att verket kan uppdra åt annan att för verkets räkning, och i verkets namn, ha hand om uppbörden.

Marknadstillträde – rätt att utföra trafik (nr 107–111 i appendix)

Detta område behandlas i bilaga 14.

Andra villkor för nyttjande av infrastrukturen än kapacitetstilldelning (nr 114 i appendix)

Som framgår under motsvarande rubrik avseende normgivning, förekommer särskilda undantag för långa, tunga och breda transporter – i förening med villkor för transporten. Dessa frågor prövas av väghållningsmyndigheten, dvs. Vägverkets regioner.

Villkor för resenärer och godstransportköpare (nr 115 i appendix)

Enligt lagen (1977:67) och förordningen (1977:780) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik, får avgift tas ut för den som saknar giltig biljett. Beslut om tilläggsavgiftens storlek meddelas av Vägverket.

Övrigt (nr 116–121 och 124–127 i appendix)

Vägverket är överprövande myndighet i ett flertal olika beslut. Det gäller länsstyrelsebeslut om undantag från kravet på taxameter, länsstyrelsebeslut rörande lokala trafikföreskrifter med flera beslut enligt trafikförordningen (1998:1276), vägmärkesförordningen (2007:90) och lagen (1978:234) om nämnder för vissa trafikfrågor. Vidare prövar verket överklaganden av länsstyrelsebeslut om bidrag till enskild väghållning samt – inom körkortsområdet – beslut om handledare och om undantag. Inom fordonsområdet prövar verket överklaganden av Bilprovningens beslut i vissa besiktningsfrågor, i första hand registreringsbesiktning.

Den körkortsmedicinska verksamheten är i detta sammanhang utbruten från körkortsområdet eftersom den – historiskt föregången av motsvarande verksamhet vid Socialstyrelsens rättsliga råd – är av betydande omfattning. I första hand fungerar verksamheten som stöd till länsstyrelserna och förvaltningsdomstolarna i enskilda ärenden som remitteras till Vägverket. Verket har därvid, till skillnad från remitterande instans, möjlighet att rekvirera journalhandlingar som underlag för ett yttrande. Vidare prövar verket undantag i enskilda fall från de medicinska kraven.

Lagen (1982:129) och förordningen (1982:198) om flyttning av fordon i vissa fall reglerar bland annat vilka myndigheter som får besluta om sådan flyttning. I vissa fall får sådana beslut meddelas av Vägverkets region. Frågor om direktåtkomst till vägtrafikregistret prövas av Vägverket enligt lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Även i övrigt meddelar verket beslut enligt dessa författningar som inte uttryckligen framgår av redovisningen ovan. Enligt förordningen (2007:380) om miljöbilspremie ligger det på Vägverket att besluta om sådan premie.

5.2.4 Sektorsuppgifter

Vägverkets sektorsuppgifter ska enligt 2007 års regleringsbrev inriktas på samlande, stödjande och pådrivande insatser inom trafiksäkerhet och miljö, kollektivtrafik, handikappfrågor, fordon, yrkesmässig trafik, väginformatik, sektors-FoU och bidrag till ideella organisationer som utför sektorsuppgifter inom områdena miljö, trafiksäkerhet och tillgänglighet. Ett för sektorsuppgiften viktigt mål är enligt Vägverket att stimulera en marknads-

utveckling, t.ex. efterfrågan på säkra resor, transporter och produkter. Exempel på områden och aktiviteter som har en sådan inriktning är säkerhetsklassningen av bilar inom ramen för EuroNCAP, strävandena att utveckla och öka användningen av alkolås, hastighetsanpassningssystem (ISA), bilbarnstolar, bältespåminnare och elektronisk stabilitetskontroll hos fordon (ESP).

Sektorsuppgifterna innehåller en stor del kommunikation och i vissa fall är kommunikationen den helt dominerande verksamheten. Exempel på sådan verksamhet är bälteskampanjveckor. En annan viktig del i sektorsarbetet är expertstöd. Stödet tas i anspråk inom områden som trafiksäkerhet, miljö och tillgänglighet. Det kan handla om att direkt svara upp mot den kunskap som efterfrågas eller att söka fram densamma. Exempel på sådan verksamhet är kunskapsstöd om klimatgaser, EuroNCAP-tester m.m.

Sektorsuppgifter bedrivs till stora delar lokalt och regionalt i samverkan med externa samarbetspartners och aktörer. De flesta verksamheterna och projekten samordnas centralt. Framtagandet av verktyg, metoder och faktaunderlag till de olika verksamheterna och projekten samordnas och görs till stora delar av centralt engagerad personal eller konsulter. Till Vägverkets sektorsuppgifter kan även räknas att verket till regeringen årligen ska redovisa, analysera och utvärdera utvecklingen inom verkets sektorsområden.

5.3 Vägtrafikinspektionen

Vägtrafikinspektionen har till skillnad från inspektionsmyndigheterna ingen författningsreglerad normgivning eller något tillsynsmandat utöver vissa uppgifter om elektroniska vägavgiftssystem. Ansvar och uppgifter för "chefen för Vägtrafikinspektionen" är enligt 20 § i Vägverkets instruktion (1997:652) att

- *följa och analysera* sådana förhållanden som väsentligt kan påverka vägtransportsystemets utformning och funktion. Utgångspunkt för analysen ska vara beslutade trafiksäkerhetsmål hos myndigheter, kommuner och andra,
- *påverka* de aktörer som avses i ovanstående punkt genom dialog för att hindra svåra vägtrafikolyckor,
- *samverka* med andra aktörer i syfte att öka trafiksäkerheten,

- *initiera* FoU (utan egen finansiering) och följa sådan forskning som har betydelse för inspektionens verksamhet.

Vägtrafikinspektionen ska också fullgöra Vägverkets uppgifter enligt 6 § lagen (2007:58) om elektroniska vägavgiftssystem.

Uppgifterna har, med undantag för övervakningen av elektroniska vägavgiftssystem, karaktär av sektorsarbete.

5.4 Överväganden och förslag

5.4.1 Utgångspunkter

Inom Vägverket finns en omfattande verksamhet inriktad på normgivning, tillstånd och tillsyn, dvs. kärnverksamheten vid en transportinspektion, samt en till denna naturligt hörande stödjande verksamhet. Normgivning förekommer endast på central nivå, dock med stöd av regionala resurser i vissa fall. Tillsynsuppgifter och tillståndsärenden hanteras av väghållningsmyndigheterna, vilket inkluderar Vägverket centralt och regionalt samt även kommuner i vissa fall.

De verksamheter som bedöms komma i fråga att överföras till Transportinspektionen förekommer i första hand på enheterna Samhälle och trafik, Trafikregistret, Förarenheten och Vägverket Support. Men även verksamhet vid de regionala väghållningsmyndigheterna berörs i viss utsträckning.

Verksamheten vid Trafikregistret bedöms i sin helhet vara av sådan art att den bör överföras från Vägverket till den nya myndigheten. Detta gäller även verksamheten vid Förarenheten, även om slutsatserna om huvudmannskapet för alla delar av den verksamheten inte är lika entydiga.

På övriga enheter förekommer såväl verksamheter som hör naturligt hemma i Transportinspektionen som verksamheter som åtminstone tills vidare bör kvarstå i Vägverket. I de flesta fall bedöms inte en uppdelning av verksamheten på olika myndigheter föranleda några särskilda avgränsningproblem (även om uppdelningen i vissa fall måste ske på sektionsnivå och mätas i andelar av årsarbetskrafter). Men det finns också ett antal verksamheter och resurser vars framtida hemvist inte är självklar.

Detta hänger delvis samman med att Vägverket av bland annat effektivitets- och kompetensskäl i vissa fall helt har integrerat utpräglade myndighetsuppgifter med uppgifter av annan karaktär

och att samma personal eller andra resurser betjänar båda uppgifterna. Exempel på sådana områden är regelutvecklingen på fordonsområdet, skade- och olycksdataverksamheten samt vägdataverksamheten. Vägverket bedömer att en uppdelning av verksamheten på dessa områden kan ge upphov till betydande effektivitetsförluster om inte samverkanslösningar av olika slag utvecklas. Andra områden där gränsdragningen mellan en transportinspektion och Vägverket inte är självklar är vägplaneringen (behandlas i bilaga 13), ansvaret för forskning och utveckling och ansvaret för internationell verksamhet (behandlas i bilaga 6).

Vägverket har av effektivitetsskäl samlat merparten av det administrativa stödet till en särskild enhet, Vägverket Support. Flera av Vägverkets stödjande verksamheter som ingår i denna enhet är redan nationellt samordnade och de vägverksgemensamma resurserna är således i dag i hög grad koncentrerade till denna enhet. Det gäller exempelvis IT-drift, IT-användarstöd, personal- och lönehantering, redovisning, projektservice, växel, publikationshantering och civilrättsjuridik. Inom flera områden pågår projekt för nationell samordning: Översyn för gemensam kommunikation, centralisering av arkiv och diarium (planerat färdigdatum hösten 2008). Övriga administrativa verksamhetsområden i denna enhet är upphandlingsstöd, information (webb), fastighetsförvaltning, kontorservice, ledningsstöd och förvaltning av ledningssystem m.m.

Utgångspunkten bör här vara att resurserna fördelas mellan Vägverket och den nya myndigheten i förhållande till i vilken utsträckning de olika verksamheterna utnyttjar och har behov av de administrativa och övriga stöd som Vägverket Support svarar för. Det är emellertid inte alltid lätt att avgöra hur denna princip ska omsättas i praktiken. I vissa fall kan en forcerad uppdelning av verksamheten antas leda till stora effektivitetsförluster och svårigheter att upprätthålla verksamheten med tillräcklig kontinuitet och kvalitet. I dessa fall måste övergångslösningar, som t.ex. innebär att Transportinspektionen och Vägverket köper tjänster från varandra, övervägas. Av viss betydelse i sammanhanget är också att Vägverket har fått i uppdrag av regeringen att tillsammans med Banverket förbereda en sammanslagning av verkens administrativa enheter och IT-enheter.

Vägverket och Banverket har också fått i uppdrag av regeringen att vidta nödvändiga åtgärder för att på kommersiella villkor kunna sälja administrativa tjänster och IT-tjänster till de enheter inom Vägverket som kan komma att bolagiseras eller avskiljas till annan

myndighet. Det kan mot den bakgrunden finnas anledning att markera att det behov av samverkanslösningar som här berörts enligt vår mening inte i någon större utsträckning kan ha formen av ren affärsverksamhet. I stället måste det handla om att ingå samarbetsavtal mellan Vägverket och Transportinspektionen, där eventuella ersättningar är baserade på den faktiska kostnaden för verksamheten. I vilken utsträckning Transportinspektionen ska köpa administrativa tjänster och IT-tjänster på kommersiella villkor och vem som i så fall ska leverera sådana tjänster måste vara en fråga som den nya myndigheten fritt kan pröva.

Som tidigare framgått är det vår utgångspunkt att den verksamhet som avser normering, tillstånd och tillsyn inom transportområdet i stor utsträckning ska samlas inom den nya Transportinspektionsmyndigheten. Denna utgångspunkt följer av utredningens direktiv och grundas i övertygelsen att en sådan ordning skapar förutsättningar att uppnå bästa möjliga effektivitet och rättsäkerhet i verksamheten på längre sikt. Samtidigt är det vår uppfattning att man måste vara öppen för att det i vissa fall kan finnas påtagliga samproduktionsfördelar mellan vissa uppgifter av myndighetskaraktär och annan typ av verksamhet vid t.ex. Vägverket. I dessa fall måste en avvägning mellan olika intressen och hänsyn göras.

Effektivitetsvinster och övriga fördelar som kan uppnås inom normerings-, tillsyns- och tillståndsverksamheten måste alltså vägas bland annat mot de effektivitetsförluster som kan uppstå i planerings- och väghållningsverksamheten m.m. Den fördelning av uppgifter mellan Transportinspektionen och Vägverket som föreslås i det följande har som utgångspunkt att den samlade effektiviteten i berörda verksamheter ska kunna hållas på så hög nivå som möjligt inom de ramar som ges av krav på rättssäkerhet m.m.

Slutligen bör det framhållas att vissa av de verksamheter som nu föreslås föras över från Vägverket till Transportinspektionen är mycket publika och genererar ett stort antal kontakter från enskilda medborgare, näringsliv och andra myndigheter. En viktig utgångspunkt är därför att förändringen inte får upplevas som en försämring av den offentliga servicen på berörda områden.

5.4.2 Verksamhet som bör överföras från Vägverket till Transportinspektionen

Verksamheten vid Trafikregistret

All verksamhet vid Vägverkets enhet Trafikregistret (TR) avser myndighetsutövning eller stödverksamhet för myndighetsutövning, vilket i enlighet med tidigare redovisade principer innebär att verksamheten i sin helhet föreslås bli överförd till Transportinspektionen.

Verksamheten är i sin helhet författningsreglerad. Myndighetsutövningen sker i automatiserade, maskinella förfaranden och endast undantagsvis på traditionellt sätt genom särskilt beredda beslutsärenden. All verksamhet finns ingående beskriven i processbeskrivningar, systemdokumentation, hanteringsmanualer och informationsmaterial.

Verksamheten går ut på att utveckla och förvalta

- verksamhetens databaser,
- processer och applikationer för indatering av uppgifter,
- processer och applikationer för bevakning, sammanställningar och beräkningar i systemen,
- processer för underrättelser till registrerade personer och systemintressenter,
- tjänster och verktyg för medborgare och systemintressenter.

Översiktligt kan man säga att Trafikregistret tillhandahåller

- administrerade processer för vägtrafikregistreringen, fordonskatt, trängselskatt, vissa avgifter, parkeringsanmärkningar, förarprov m.m.,
- efterfrågad information om fordon, körkort och yrkesmässig trafik som rådata eller i förädlad form till institutioner, medborgare och näringsliv,
- självbetjäningstjänster via telefon och Internet,
- körkort, registreringsskyltar, kontrollmärken och digitala färdskrivarkort,
- kundtjänst i form av rådgivning och förmedling av information för fordonsfrågor och vissa körkortsfrågor.

Den löpande produktionen kan illustreras genom volymuppgifter.

Årligen

- registreras 3,1 miljoner ägarbyten,

- tillverkas 600 000 körkort,
- tas mer än 12 miljarder kronor emot i fordonsskatt, trängselskatt och avgifter,
- registreras 5 miljoner besiktningsresultat,
- görs 218 miljoner transaktioner mot vägtrafikregistret,
- beställs och tillverkas 1,1 miljoner nya registreringsskyltar,
- tas över 5 miljoner brevärenden emot,
- skickas 35 miljoner handlingar ut,
- utförs mer än 24 miljoner ärenden via självbetjäning på telefon eller Internet,
- besvaras mer än 1,6 miljoner telefonsamtal.

Varje dag

- fattas tusentals automatiserade beslut,
- sänds hundratusentals informationsposter ut via dator-till-datorförbindelser.

Verksamhet vid Förarenheten

Förarenhetens (FE) huvudsakliga arbetsuppgift är att förrätta förarprov (kunskapsprov, körprov och yrkeskompetensprov) och att utöva tillsyn över trafikskolor, trafikövningsplatser och övriga utbildare inom förarområdet.

I uppgiften ingår att utveckla och hålla kompetens inom enhetens kunskaps- och verksamhetsområde, utveckla verksamhetsområdet och ställa krav på innehållet i och utformningen av de register som stöder verksamhetsområdet, ansvara för all information kopplad till körkortssystemet och för den nationella kundtjänsten för förare samt att initiera forskning och utveckling kopplad till körkortssystemet. Internt inom Vägverket har enheten i uppgift att genomföra och beställa utvecklingsuppdrag, genomföra och beställa förvaltning och ge expertstöd. Enheten lämnar även expertstöd som remissinstans till Försäkringskassan och länsstyrelser i frågor som rör bilstöd och villkor i körkort.

Förarenheten (FE) har sin centrala placering i Borlänge med en stabs-, ekonomi-, personal-, och informationsfunktion. Dessutom beställer enheten stöd inom ekonomi- och personalområdet från Vägverket Support.

Inom Förarenheten finns fem avdelningar:

- Avdelning Nord (FEN) med kontor i Luleå, Skellefteå, Umeå, Örnsköldsvik, Sundsvall, Östersund, Gävle och Falun.
- Avdelning Stockholm (FEST) med kontor i Uppsala, Sollentuna, Jakobsberg, Farsta, Södertälje, Stockholm city och Visby.
- Avdelning Mälardalen (FEMN) med kontor i Eskilstuna, Västerås, Örebro och Karlstad.
- Avdelning Sydöst (FESÖ) med kontor i Linköping, Jönköping, Växjö, Kalmar och Karlskrona.
- Avdelning Sydväst (FESV) med kontor i Skövde, Borås, Vänersborg, Göteborg, Göteborg Hisingen, Halmstad, Helsingborg, Malmö och Kristianstad.

Tillsynsverksamheten har alltså en geografisk spridning på 33 lokala kontor som är fördelade över landet inom fem avdelningar.

Förarenhetens tillsynsverksamhet bedrivs decentraliserat utifrån den föreskrivande verksamhet som sker centralt inom huvudkontoret och enheten Samhälle och trafik. I den tillämpande uppgiften operativ tillsyn ingår tillståndsgivning för och tillsyn av företag som bedriver förarutbildning och av personalen vid dessa företag. Företagen omfattar trafikskolor, trafikövningsplatser och utbildare för förarbevis (moped/terrängskoter).

Tillsynsverksamheten är i dag integrerad med provverksamheten, då själva förarprovet ingår som en del i tillsynsverksamheten. Övriga delar består av uppföljning av statistik, registerhållning, samtal med utbildningsansvariga och besök med uppföljning av pågående utbildning.

Personal som har delegation att utöva tillsyn har även förordnande att förrätta förarprov. Detta innebär att det finns cirka 60 personer som arbetar med tillsyn av enhetens cirka 230 provförrättare. Antalet årsarbetskrafter som arbetar med tillsyn är 17,16 av enhetens totala 384 årsarbetare.

Körkorts- och yrkestrafikfrågorna behandlas samlat i bilaga 14. Övervägandena utmynnar bland annat i att Vägverkets hela verksamhet i form av normgivning, tillsyn och meddelande av tillstånd och godkännanden inom dessa områden föreslås bli överförd till Transportinspektionen. Detta får också till följd att hela den verksamhet som nu bedrivs inom Vägverkets Förarenhet bör flyttas till Transportinspektionen.

Verksamhet inom enheten Samhälle och trafik

Inom enheten Samhälle och trafik förekommer både verksamheter som utgör ren myndighetsutövning och verksamheter som mera är kopplade till infrastrukturförvaltningen och Vägverkets sektorsuppgifter. I vissa fall är myndighetsuppgifterna organiserade i lätt urskiljbara enheter (sektioner eller delar av sektioner), medan uppgifterna i andra fall kan vara integrerade på sektionsnivå eller t.o.m. hos enskilda handläggare.

Huvuddelen av verksamheten vid sektionen Trafik föreslås bli överförd till Transportinspektionen. En del av sektionens verksamhet är inriktad på yrkestrafik och uppgifterna utgörs av förvaltning, utveckling och tillämpning av föreskrifter inom yrkestrafikområdet. Denna verksamhet, som motsvarar elva årsarbetskrafter och är lokaliserad till Borlänge, föreslås i sin helhet bli överförd till Transportinspektionen.

I övrigt ansvarar sektionen Trafik (delen Trafiklagstiftning) för överprövning av länsstyrelsebeslut om lokala trafikföreskrifter m.m., löpande beslut (i VVFS-form) om högsta tillåtna hastighet, bärighetsklass, vägvisning till turistmål, trafikplatsnummer och vägvisningsplan, normgivning för trafik på väg och i terräng samt för andra anordningar. Utöver detta ansvarar sektionen för den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter, RDT. Även denna verksamhet föreslås huvudsakligen bli överförd till Transportinspektionen.

I fråga om vägvisningsfrågor har vi i samråd med Vägverket kommit fram till att regleringen av vägvisningen till intressanta resmål för turister, med krav på särskild vägvisningsplan som föreskrivs av Vägverket, bör slopas. Det innebär att bemyndigandet om vägvisning till turistmål som Vägverket har i vägmärkesförordningen utmönstras. Vi återkommer i huvudbetänkandet med de förslag till ändringar i vägmärkesförordningen som behövs. När det gäller regleringen av vägvisningsfrågor i övrigt (trafikplatsnummer och vägvisningsplan för Sverige) föreslås den bli överförd till Transportinspektionen.

Löpande beslut om högsta tillåtna hastighet och bärighetsklass har dock bedömts vara frågor som hör nära samman med väghållaruppgiften och föreslaget i denna del är därför att dessa uppgifter bör ligga kvar på Vägverket.

För delen Trafiklagstiftning inom sektionen Trafik innebär detta att 13 av totalt 14 årsarbetskrafter föreslås bli överförda från

Vägverket till Transportinspektionen. För hela sektionen Trafik motsvarar det 24 av 25 årsarbetskrafter. Verksamheten i sin helhet är lokaliserad till Borlänge och särskilt verksamheten inom trafiklagstiftningsområdet uppges ha stort behov av samverkan med kompetenser inom vägutformning och samhällsplanering.

Verksamheten inom sektionen Körkort föreslås i sin helhet bli överförd till Transportinspektionen. Uppgifterna avser förvaltning, utveckling och expertstöd inom områdena körkort och trafikmedicin. I ansvaret ingår att utveckla, förvalta och tillämpa föreskrifter om körkort, förarutbildning och trafikmedicin, förarutbildningsfrågor, handläggning av överklaganden av beslut om handledarskap, överklaganden av beslut om utländska körkort, tillsyn över förarprovningen, förvaltning och utveckling av kunskapsproven för samtliga behörigheter samt beslut om undantag från medicinska krav för innehav av körkort. Sektionen finns i Borlänge.

Verksamheten inom sektionen Fordon föreslås i sin helhet bli överförd till Transportinspektionen. Uppgifterna består i förvaltning, utveckling och tillämpning av föreskrifter grundat på bemyndigandena inom fordonsteknikområdet i fordonslagen respektive fordonsförordningen. Vidare omfattar normgivningsarbetet miljörelaterade frågeställningar (avgasbestämmelser m.m.). Sektionen finns i Borlänge.

Verksamheten inom sektion Trafikant omfattar sektorsuppgifter, samarbete med eller påverkan på externa aktörer, trafiksäkerhetsanalys samt skade- och olycksanalyser. Inom de sistnämnda områdena finns vissa uppgifter som kan vara aktuella att föra över från Vägverket till Transportinspektionen. Det gäller dels arbetet med trafiksäkerhetsanalyser, dels uppgiften att driva och utveckla det rapporteringssystem för skade- och olycksdata som går under namnet STRADA (Swedish TRaffic Accident Data Acquisition).

Verksamheten inom trafiksäkerhetsanalyser omfattar att följa och analysera trafiksäkerhetsutvecklingen, tillhandahålla trafiksäkerhetsfakta och att analysera effekten av trafiksäkerhetsåtgärder och att lämna förslag om trafiksäkerhetsåtgärder. Verksamheten motsvarar totalt 2,5 årsarbetskrafter. Behov av denna typ av verksamhet kommer att finnas såväl vid Transportinspektionen som vid Vägverket, åtminstone så länge Vägverket har ett övergripande sektorsansvar inom vägområdet. Mot denna bakgrund föreslås att verksamheten delas lika mellan Transportinspektionen och Väg-

verket. Det betyder att resurser motsvarande 1,25 årsarbetskrafter överförs till Transportinspektionen.

STRADA innefattar insamling, registrering och analys av skador och olyckor inom vägtrafiksystemet som inrapporteras från Polisen och Sjukvården och som ligger till grund för statistik och utvecklingsarbete inom trafiksäkerhetsområdet.

Enligt Vägverket finns starka kopplingar mellan STRADA och de djupstudier av vägtrafikolyckor som verket genomför och Vägverket har därför förordat att STRADA och djupstudierna bör hållas samman organisatoriskt. Vi anser dock för vår del att systemet för olycksdata/olycksanalys (STRADA) i princip har sådan karaktär att verksamheten hör naturligt hemma inom Transportinspektionen. Fältutredningarna/djupstudierna bedömer vi däremot vara så nära kopplade till väghållaruppgiften att ansvaret i denna del tillsvidare bör kvarstå hos Vägverket. Vår preliminära bedömning är också att kopplingarna mellan STRADA å ena sidan och fältutredningarna/djupstudierna å den andra inte är så starka att de nödvändigtvis behöver integreras inom en och samma myndighet.

Ett slutligt ställningstagande i denna del fordrar dock en mer ingående prövning än vad som varit möjligt inför detta delbetänkande. Vi avser därför att återkomma till denna fråga i huvudbetänkandet. Vår bedömning i denna del påverkas också av att frågan om en författningsreglering av rapporteringssystemet för närvarande bereds i regeringskansliet och att även huvudmannaskapet för STRADA övervägs i detta sammanhang.

Sektionen Miljö ansvarar för uppgifter inom fordonsområdet i de delar som avser miljöfrågor, framförallt i stadierna före tillämpning. Detta sker i nära samarbete med sektion Fordon (jämför ovan). I uppgifterna ingår att ta fram underlag för svensk position för arbetet i EU och ECE och att företräda Sverige i detta arbete. Vidare bistår sektionen regeringskansliet vid genomförande av direktiv och förordningar på området samt vid lagstiftningsarbete som utgår enbart från nationella förutsättningar, t.ex. förordning om miljöbilspremie. Visst arbete med föreskrifter på området samt stöd till sektion Fordon vid viss tillämpning förekommer. Sektionen finns i Borlänge.

Arbetet med ovanstående frågor är integrerat med Vägverkets övriga arbete på området, dvs. personal som ansvarar för utveckling och uppföljning av regelverket arbetar också med sektors- och väghållningsrelaterade frågor kopplade till fordon och bränslen. Den

samlade kompetensen på sektionen som används för dessa uppgifter är fördelad på sju personer (i olika grad).

Vägtrafikens miljöpåverkan är ett viktigt område inom miljö- och transportpolitiken som kräver insatser av olika slag. Förutom regelutveckling, som främst sker genom medverkan i internationella organ, kan insatserna bestå i information och konsumentupplysning och att lämna underlag för utformning av ekonomiska och andra styrmedel. Verksamheten kräver också en fortlöpande kunskapsförsörjning i form av forskning och utveckling, demonstrationsprojekt m.m. Detta gäller förvisso inom vägområdet i stort men förhållandet är kanske särskilt uttalat inom detta område med hänsyn till behovet av omställningar när det gäller vägtrafikens miljöpåverkan.

Det är mot ovan angivna bakgrund inte enkelt att finna den mest effektiva gränsdragning mellan regelutvecklingen, som enligt tidigare redovisade principer bör föras till Transportinspektionen, och de övriga insatser av olika slag som behövs på området. Utgångspunkten måste som tidigare framhållits vara att finna en lösning som ger den totalt sett effektivaste resursanvändningen. Vår bedömning är att uppgifterna att lämna stöd till regeringkansliet vid utformningen av propositioner och förordningar i fordonfrågor bör ligga på Transportinspektionen, liksom ansvaret för föreskrifter och för att tillämpa lagstiftningen.

När det gäller förhandlingar inom ECU/EU om regelverken för fordon är det däremot enligt vår mening mindre entydigt var uppgifterna bör läggas. Ansvaret i detta skede ligger ju primärt på regeringen och vi anser därför att det i första hand är regeringens sak att avgöra vilken kompetens och myndighetsmedverkan som krävs i olika skeden av förhandlingsprocessen. Rent principiellt bör Transportinspektionens uppgift i sammanhanget främst vara att bistå i de förhandlingsskeden som rör den närmare utformningen av regelverket, medan bistånd i mer strategiska överväganden om regelverkets omfattning och övergripande inriktning bör ligga på en myndighet som har ansvar för eller överblick över hela arsenalen av transportpolitiska medel. Det kan inte heller uteslutas att det i vissa skeden av förhandlingsarbetet kan behövas bistånd både från Transportinspektionen och från myndigheter som har mera övergripande uppgifter.

Sektionen Bro- och tunnelteknik förvaltar Vägverkets föreskrifter avseende tekniska egenskapskrav för byggnadsverk på vägar och gator. Denna uppgift, som dock är en liten del av sektio-

nens verksamhet (den beräknas motsvara 0,75 årsarbetskrafter av totalt 25), föreslås bli överförd till Transportinspektionen.

Väganknutna data

Verksamheten Vägdata finns på Vägverkets samtliga regionala enheter och centralt på enheten Samhälle och trafik. Den största delen av vägdataverksamheten är kopplad till den nationella vägdatatabasen, NVDB. Utöver NVDB finns en del ytterligare data om det statliga vägnätet som Vägverket har behov av. NVDB är en vägdatabas med hela Sveriges vägnät, dvs. statligt, kommunalt och enskilt vägnät. NVDB har sitt ursprung i ett regeringsuppdrag där Vägverket fick uppdraget att etablera en vägdatabas i samverkan med Lantmäteriet, kommunerna och skogsindustrin. Utöver vägnätet innehåller NVDB även ett större antal företeelser som beskriver vägnätet, t.ex. väghållare, vägbredd och hastighetsbegränsning. Vägverket är huvudman för NVDB och driver verksamheten i samråd med ett NVDB-råd, där samtliga samverkansaktörer ingår. I NVDB-rådet behandlas frågor som förslag till förändringar av kvalitetskrav eller införande av nya företeelser, avgifter för användare av NVDB samt uppföljning av NVDB:s kvalitet och antal användare.

NVDB dataförsörjer såväl Vägverkets egna verksamheter och tjänster som externa tjänster, t.ex. system för hastighetsanpassning och kommersiella navigeringssystem. Data används externt för t.ex. transportplanering inom skogsindustrin och samhällsbetalda transporter (t.ex. busstrafikplanering, färdtjänst och räddningstransporter).

RDT (Rikstäckande Databas för Trafikföreskrifter) och olycksdatabasen STRADA (jämför ovan) är exempel på av Vägverket förvaltade system som dataförsörjs av NVDB och vice versa. Såväl RDT som STRADA får anses ha stark koppling till myndighetsuppgifterna på transportområdet och förvaltningen av dessa båda system föreslås därför bli överförda till Transportinspektionen.

NVDB innehåller däremot data kopplat till såväl myndighets- som väghållningsverksamheten. Dataflödet från myndighetsverksamheten ska säkras med tekniska och organisatoriska kopplingar till RDT-verksamheten. Däremot kvarstår mycket för att säkra dataflödet från Vägverkets väghållningsverksamhet och externa väghållares verksamhet. Ansvaret för dessa delar av NVDB

(framför allt vägnätet som referenssystem) och övriga vägdata, som är en väsentlig del av den mjuka infrastrukturen (informationen om vägtransportssystemet), bör följa ansvaret för den fysiska infrastrukturen. Sett mot ovanstående föreslås att NVDB tills vidare bör kvarstå under Vägverkets ansvar och som en del i Vägverkets verksamhet.

Frågan om hur NVDB kan tillgodose behoven av sådana uppgifter om väginfrastrukturen som är nödvändiga för myndighetsutövningen på området, bland annat den tekniska och organisatoriska kopplingen till RDT-registret och STRADA, måste dock utredas ytterligare. Bland annat bör det undersökas hur Transportinspektionen ska kunna säkerställa att NVDB innehåller de uppgifter och funktioner som behövs i dessa avseende. Det kan också vara naturligt att Transportinspektionen medverkar i det samarbete som sker inom ramen för NVDB-rådet.

Verksamhet inom Vägverket Support

Inom enheten Vägverket Support förekommer både verksamheter som utgör stöd för myndighetsutövning och verksamheter som mera är kopplade till infrastrukturförvaltningen och Vägverkets sektorsuppgifter. Verksamheter som är aktuella att överföra från Vägverket till Transportinspektionen återfinns bland annat inom sektionen Förvaltningsrätt inom avdelningen juridik och upphandling och inom avdelningen Informationsteknik. Vidare berörs inom Vägverket Support verksgemensamma funktioner för redovisning, systemförvaltning, ekonomiadministration, personaladministration, etc. Verksamheten inom Vägverket Support är fördelad på många lokaliseringssorter i landet. I sysselsättningstermer dominerar dock Örebro och Borlänge.

Sektionen Förvaltningsrätt har som en deluppgift att bereda beslut om fastställelse av arbetsplan, bereda Vägverkets ansökan till regeringen om tillåtlighet enligt miljöbalken för vissa större vägprojekt samt att bereda beslut syftande till ändring av väghållaransvar mellan stat/enskilda och kommuner. En andra deluppgift är att ge förvaltningsjuridiskt expertstöd till Samhälle och trafik (främst myndighetsavdelningen), Trafikregistret, Huvudkontoret, Regionerna samt Förarenheten. Sektionen är lokaliserad till Borlänge. Fyra jurister har annan stationeringsort, därav tre personer som i huvudsak ger stöd till Trafikregistret med placering i

Visby, Arjeplog, och Örebro. Därutöver finns en person i Stockholm men där stationeringen inte har någon verksamhetsmässig koppling.

I bilaga 13 redovisas bedömningen att den nuvarande ordningen för fastställelse av arbets- och järnvägsplaner bör kvarstå i avvaktan på en fortsatt översyn av transportsektorns organisationsstruktur och en eventuell översyn av planerings- och fastställelseprocessen som helhet. Detsamma gäller prövningar och beslut i övrigt som ansluter till fastställelsen. Däremot föreslås att Vägverkets och Banverkets nuvarande bemyndigande att meddela föreskrifter med anknytning till fastställelseprocessen överförs till Transportinspektionen.

Även frågor om förändrings-/indragningsärenden föreslås ligga kvar på Vägverket eftersom dessa frågor bedöms höra nära samman med våghållaruppgiften.

Ställningstagandena i denna del innebär att sektionens deluppgift att bereda beslut om fastställelse av arbetsplan, bereda Vägverkets ansökan till regeringen om tillåtlighet enligt miljöbalken för vissa större vägprojekt samt att bereda beslut syftande till ändring av väghållaransvar mellan stat/enskilda och kommuner tillsvidare inte föranleder någon överföring av resurser till Transportinspektionen.

Förvaltningsjuristernas huvudarbetsuppgifter är rådgivning till hela Vägverket inom alla rättsliga områden, dock med tonvikt på den offentliga rätten inklusive EG-rätten, bland annat vad gäller allmänna handlingar, sekretesslagen, förvaltningslagen, personuppgiftslagen samt lagstiftning som särskilt berör Vägverket med avseende på sektorsansvaret och de områden som verket enligt instruktionen i övrigt ansvarar för. Vidare ingår att hjälpa till med principiella ställningstaganden inom de olika sakområdena vid andra enheter, medverka i departementsutredningar, interna utredningar samt internationella projekt och arbetsgrupper, arbeta med författningsarbete på lag- och förordningsnivå samt vid införlivande av EG-förordningar i svensk lagstiftning, bereda remissvar och föredra dessa för GD eller styrelsen, granska verkets föreskrifter, handlägga skadeståndsärenden, förbereda och genomföra utbildningar för olika delar av Vägverket, bland annat inom det offentlighetsrättsliga området samt företräda verket i domstol i vissa typer av mål. Visst administrativt stöd avseende Vägverkets föreskrifter finns inom denna del liksom administrativt stöd i personuppgiftsfrågor.

Av beskrivningen ovan framgår att en stor del av förvaltningsjuristernas uppgifter är direkt hänförlig till den nya Transportinspektionens verksamhet. Dessa uppgifter har bedömts motsvara tio av totalt tolv årsarbetskrafter inom den förvaltningsrättsligt inriktade verksamheten inom sektionen, vilka alltså föreslås bli överförda till Transportinspektionen. Dessa årsarbetskrafter fördelar sig på lokaliseringsorter enligt följande; sex i Borlänge, en i Arjeplog, en i Visby, en i Örebro samt en i Stockholm.

Verksamheten vid avdelningen Informationsteknik bör enligt Vägverket ses som en helhet som är uppbyggd för att kunna leverera informationstekniktjänster med minimal bemanning till lägsta möjliga kostnad. En uppdelning av verksamheten mellan Vägverket och en transportinspektion medför enligt Vägverket att stordriftsfördelar försvinner, vilket innebär en löpande årsvis fördyring av IT-driften. Vägverket uppskattar att verksamheten blir 10 Mkr dyrare vardera för såväl Vägverket som de utbrutna delarna Trafikregistret, Fordonsenheten och myndighetsfunktionerna inom Samhälle och trafik. Dessutom tillkommer investeringskostnader för att genomföra delningen av verksamheterna. Vägverket bedömer att en uppdelning av IT-verksamheten kräver cirka två år att genomföra.

Hur IT-verksamheten inom den nya Transportinspektionen ska ordnas är en komplex fråga som behandlas i en särskild arbetsgrupp. Till de frågor som måste beaktas specifikt i överföringen av uppgifter från Vägverket till Transportinspektionen hör såväl förekomsten av stordriftsfördelar i den nuvarande verksamheten som behovet av säkerställa kontinuitet i driften av IT-system som är samhällsviktiga och i stor utsträckning ger service till allmänheten. Till detta kommer också att regeringen som tidigare nämnts har uppdragit åt Vägverket och Banverket att förbereda en sammanslagning av verkens administrativa enheter och IT-enheter.

Av den uppdelning av övrig verksamhet mellan Vägverket och en ny Transportinspektion som föreslagits ovan, följer samtidigt att IT-funktionerna inom Vägverket Support delas upp mellan sakområden som tillförs Transportinspektionen respektive kvarstår vid Vägverket. Vägverket har beräknat att 52 av totalt 210 årsarbetskrafter respektive 95 av 285 Mkr i omsättning kan hänföras direkt till de myndighetsuppgifter m.m. som överförs till Transportinspektionen. Vår bedömning är att en logisk och fysisk uppdelning av IT-funktionerna mellan Transportinspektionen och Vägverket kräver en omfattande ytterligare utredning. Uppskatt-

ningen ovan måste därför betraktas som mycket preliminär. Vi avser att återkomma till denna fråga i huvudbetänkandet. Vi utesluter emellertid inte att det kan krävas ytterligare tid därefter innan ett slutligt ställningstagande kan göras om vilka resurser som bör hänföras till respektive myndighet.

Inriktningen måste här vara att bibehålla funktionalitet och utvecklingskraft genom att åtminstone inledningsvis hålla samman systemen i ett nära samarbete mellan de båda myndigheterna.

En naturlig lösning förefaller vara att de IT-funktioner som ligger närmast Transportinspektionen förs över från Vägverket men att myndigheterna dessförinnan träffar avtal om hur systemet som helhet ska drivas samt att myndigheterna inom ramen för en sådan överenskommelse köper tjänster från varandra under en övergångsperiod. Hur uppdelningen av ansvar och uppgifter bör se ut och samarbetet utformas återstår dock att utreda.

De resurser för redovisning, systemförvaltning, ekonomiadministration, personaladministration m.m., som i dag är gemensamma funktioner inom Vägverket, bör följa med övriga verksamheter som överförs till Transportinspektionen i den utsträckning som dessa verksamheter utnyttjar de gemensamma funktionerna. Vägverket har uppskattat att dessa verksgemensamma funktioner motsvarar cirka sex årsarbetskrafter. Vägverket har vidare med hjälp av olika nyckeltal beräknat Transportinspektionens andel av de verksgemensamma kostnaderna (inklusive IT och datahantering) till cirka 39,4 Mkr. Vi lägger dessa skattningar till grund för de beräkningar av Transportinspektionens och Vägverkets resursbehov som redovisas i detta delbetänkande men bedömer att fördelningen i denna del kan behöva ses över ytterligare.

Den regionala organisationen

Som framgått ovan förekommer omfattande myndighetsuppgifter inriktade på tillsyn och tillståndsgivning inom Vägverkets regionala organisation. Regionerna är organisatoriskt och funktionellt en del av Vägverket med uppträder också i en mer fristående roll som väghållningsmyndigheter. Det senare följer i första hand av vad som sägs i väglagen men också i andra författningar där uppgifter kopplas till väghållningsmyndigheten. Vissa uppgifter som utförs inom regionerna har redan behandlats ovan.

Regionernas myndighetsutövning som *väghållningsmyndigheter* omfattar därutöver följande verksamheter:

- Handläggning av vägarbetsutmärkning, bland annat granskning och godkännande av trafikanordningsplaner samt beslut om tillfälliga föreskrifter.
- Handläggning av vägvisningsärenden i form av prövning av ansökningar av lokaliseringsmärken, servicemärken och varningsmärken mm. Verksamheten avser bl. a upprättande av vägvisningsplaner, funktionellt ansvar, samverka med andra aktörer polis, länsstyrelse, kommun m.m.
- Handläggning av tillståndsärenden, d.v.s. prövning av ansökningar från enskilda m.m. om att få vidta åtgärder. Tillstånd krävs för att få ansluta enskild väg till allmän väg, anordning inom vägområdet, informationsaktivitet inom vägområdet, tillfälliga arrangemang inom vägområdet, tillfällig försäljning inom vägområdet, upplag av timmer och virke inom vägområdet, ledningsärenden inom vägområdet. Yttrande till beslutande myndighet av anordningar intill vägområdet, fastställa turlista för färjetrafik för färja som är allmän väg inom regionen, föreskriva om öppettider för rörliga broar som är allmän väg inom regionen.
- Handläggning av ”förändringsärenden”; bereder ärenden om nytt eller förändrat väghållningsansvar.
- Handläggning av transportdispenser; utreder och beslutar om vägtransportdispens till tunga, långa och breda transporter samt fordon med farligt gods samt att ge råd och information till kunder, poliser och övriga myndigheter om laglig last, dispensvilkor, lagar och förordningar.

Vidare utför regionerna, som en integrerad del av Vägverket, följande myndighetsuppgifter:

- Bidragsgivning till enskilda vägar (även tillsyn och rådgivning) Verksamheten avser planering, uppföljning, beslut och tillsyn av beviljat bidrag till enskild väghållare, utredning av bidrag till enskild väghållare, utbetalning av bidrag till enskild väghållare, stödja enskild väghållare om metoder för att sköta enskild väg. Vidare ingår inspektion inklusive åtgärdsplanering, bärighets-

klassning, registrering av grunduppgifter samt kontroll av konstruktionsritningar för broar på enskilda vägar.

- Bidrag till trafikhuvudmän (avseende investeringar i kollektivtrafikanläggningar) och kommuner (avseende miljö- och trafiksäkerhetsförbättrande åtgärder). Verksamheten avser planering, uppföljning, beslut och avsyning av bidrag till trafikhuvudmän (avseende investeringar i kollektivtrafikanläggningar) och kommuner (avseende miljö- och trafiksäkerhetsförbättrande åtgärder).
- Flyttning av fordon, som innebär att regionen har möjlighet att för allmän väg, eller inom vägområde, flytta fordon som står olagligt uppställt och försvårar väghållningsarbetet eller annars utgör en fara eller är fordonsvrak.

Regionerna svarar också för olika slags trafikärenden, t.ex. yttrandet till beslutande myndighet över ansökningar om lokala trafikföreskrifter, tävling på väg, transportvägar för farligt gods mm samt att bereda underlag i olika ärendetyper som beslutas centralt i föreskriftsform.

Att regionerna i vissa fall är en integrerad del av Vägverket och i andra fall har en mer fristående roll som väghållningsmyndighet är i vart fall för en utomstående svårt att uppfatta och förstå. Inte heller inom Vägverket är det alla gånger självklart i vilken funktion som regionerna agerar. Problemet är kanske av mer formell än praktisk betydelse, men komplicerar ändå beskrivningen av Vägverkets myndighetsuppgifter.

Generellt kan konstateras att handläggningen av de ärendetyper som nu berörts – både Vägverks- och väghållningsärenden – kräver god lokalkännedom och geografisk närhet i flertalet fall. I de flesta fall bygger beslutsmotiveringen på en redovisning av förhållandena på en viss plats eller område och bör vara av god kvalitet för att ge rättssäkra beslut med hög trovärdighet. De flesta av de ovan angivna uppgifterna får också anses vara nära förbundna med väghållaruppgiften. Uppgifterna bör därför enligt vår uppfattning inte överföras till Transportinspektionen. Det bör dock uppmärksammas att flera av uppgifterna innebär att utöva tillsyn, ge råd och information och ansvara för lokal verkställighet i frågor som Transportinspektionen föreslås svara för i övrigt. Detta förutsätter en nära samverkan mellan inspektionen och Vägverkets regionala organisation.

Vägrafikinspektionen

När myndighetsuppgifter och myndighetsutövning förs över från Vägverket till Transportinspektionen kommer också vägsektorn att få en från såväl infrastrukturförvaltare som trafikintressenter fristående myndighetsfunktion inom normerings- och tillsynsområdet. Mandaten kommer också att likna de som råder för de övriga inspektionsmyndigheterna.

Vägrafikinspektionen nuvarande verksamhet passar inte helt in i detta mönster. Den nuvarande verksamheten har således en karaktär som närmast kan förknippas med uppgifterna i en planeringsmyndighet eller i opinionsbildande organ. Vår uppfattning är dock att den typ av analyser som görs av Vägrafikinspektionen fordras även i en mer traditionell inspektionsmyndighet som ett inslag i att utvärdera effekterna av normer och tillsyn. Initiering och bevakning av forskning och utveckling är en del av den omvärldsanalyserande stödverksamhet som vi i avsnitt 5.10 ansett nödvändig för ett inspektionsorgan.

Transportinspektionen bör också ha till uppgift att förse regeringen och riksdagen med resultat av effektivitetsuppföljningar. Initiativ till ändrad reglering och tillsyn eller andra – och av andra omhändertagna – åtgärder bör också föregås av uppföljningar och samhällsekonomiska bedömningar. Dialogen med regeringen är i dessa stycken ett självklart inslag i Transportinspektionens uppföljning och rapportering. Denna dialog bör också kunna utsträckas till dem som berörs av regleringen för att öka förståelsen för den eller för de förändringar som Transportinspektionen fått regeringens uppdrag att genomföra.

Vår slutsats är således att den kompetens som finns inom Vägrafikinspektionen bör tillföras en ny Transportinspektion även om verksamheten kan komma att ändra inriktning i vissa avseenden.

Forskning och utveckling

I Vägverkets ansvar ingår att finansiera samhällsmotiverad forskning och utveckling inom vägtransportområdet. Uppgiften innebär att ta ansvar för hela samhällets kunskapsförsörjning och innefattar således även forsknings- och utvecklingsverksamhet inriktad på de frågor som kommer att höra till Transportinspektionens verksam-

hetsområde. Frågor om forskning kommer att behandlas närmare i vårt huvudbetänkande.

Enligt vår uppfattning bör inte den samhällsmotiverade forsknings- och utvecklingsverksamheten inom vägområdet splittras upp på olika huvudmän, eftersom det skulle försvåra avvägningar mellan olika angelägna forskningsinsatser. Det skulle också minska möjligheterna att planera och finansiera forskningen utifrån ett samlat transportpolitiskt perspektiv. Det övergripande ansvaret för forsknings- och utvecklingsfrågorna inom vägområdet i stort bör därför tills vidare ligga kvar på Vägverket. Hur ett sammanhållet ansvar för den transportpolitiskt motiverade forskningen ska organiseras på längre sikt bör lämpligen prövas mot bakgrund av hur myndighetsuppgifterna och ansvaret inom transportområdet i övrigt kommer att organiseras. Organisation av forskningsfinansieringen behandlas också inom ramen för den utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering som kommer att avrapporteras den 26 mars 2008 i enlighet med regeringens kommittédirektiv 2007:102.

Transportinspektionen bör dock förfoga över de medel som behövs för mer verksamhetsnära utveckling. En betydande del av Vägverkets nuvarande resursanvändning för forskning och utveckling har en sådan inriktning mot verksamhetsnära utveckling. Vägverket har med utgångspunkt i pågående projekt beräknat att 18,2 Mkr avsatts för verksamhetsnära forskning och utveckling som är direkt hänförlig till Transportinspektionens tilltänkta verksamhet. Vårt förslag är mot den bakgrunden att dessa medel överförs från Vägverkets forsknings- och utvecklingsmedel till Transportinspektionen.

Andra stabs- och verkställighetsuppgifter

Vi har dragit slutsatsen att en ny transportinspektion inte ska utföra alla de slags uppgifter som ingår i trafikverkens nuvarande sektorsansvar. Framför allt gäller detta de opinionsbildande och pådrivande uppgifter som ingår i dagens sektorsansvar och som bland annat innebär samordning av olika aktörer och parter inom sektorn och i dess omvärld. Utöver verksamheten inom områdena statistik, trafiksäkerhetsanalys samt forskning och utveckling, har vi ännu inte närmare tagit ställning till vilka delar av Vägverkets

sektorsarbete som primärt hör samman med Transportinspektionens verksamhet.

Vi har dock identifierat några verksamheter som är av myndighetskaraktär och ingår i det som Vägverket hänför till sektorsarbete, som vi inte anser bör överföras till Transportinspektionen. Det gäller dels det stöd till projekt inom trafiksäkerhetsområdet som lämnas genom Skyltfonden, dels de bidrag till Nationalföreningen för trafiksäkerhetens främjande (NTF) som betalas ut av Vägverket i form av organisationsstöd/verksamhetsbidrag och projektstöd, dels de övriga bidrag som Vägverket delar ut till ideella organisationer som verkar för trafiksäkerhet, miljö, tillgänglighet och jämställdhet.

Förvaltningen av skyltfonden kommer dock att kräva en administrativ medverkan från Transportinspektionens sida, eftersom fonden finansieras genom försäljning av personliga registreringsskyltar för fordon. Skyltfonden stöder alltså projekt inom trafiksäkerhetsområdet. Syftet är dels att stimulera trafiksäkerhetsmedvetandet hos allmänhet, företag, institutioner och organisationer, dels att ge möjligheter att pröva nya innovativa och ibland okonventionella lösningar inom trafiksäkerhetsområdet. Fonden är i detta avseende ett komplement till den ordinarie forsknings- och utvecklingsverksamheten. Fonden delar ut bidrag som uppgår till sammanlagt cirka 10 Mkr per år.

Vi anser att förvaltningen av skyltfonden bör ligga kvar på Vägverket och att det är Vägverket som ska förvalta medlen, besluta om bidrag som betalas ut från fonden och bestämma priset på de registreringsskyltar som säljs för att finansiera fonden. Försäljningen av registreringsskyltar administreras dock av Trafikregistret och dessa administrationskostnader täcks av intäkterna från försäljningen. Vår bedömning är att administrationskostnaderna, även sedan Trafikregistret blivit en del av Transportinspektionen, bör finansieras genom skyltförsäljningen. Vi avser att i huvudbetänkandet återkomma med närmare förslag om hur denna ersättning bör ske och hur relationerna mellan Trafikregistret och Skyltfonden i övrigt bör ordnas.

Som närmare utvecklas i bilaga 7 finns det uppgifter, som i dag vanligen hänförs till sektorsansvaret, men som måste fullgöras även fortsättningsvis. Vi föredrar att tills vidare beteckna dessa uppgifter som stabs- och verkställighetsuppgifter. Vål avgränsade uppgifter av detta slag finns inom statistik- och forskningsområdena. Därutöver bör det i varje myndighets uppgifter ingå bland annat

omvärldsbevakning inom verksamhetsområdet och information om den egna verksamheten till allmänhet och andra särskilt berörda. I detta ligger bland annat att Transportinspektionen, för de verksamheter som förs över från Vägverket till inspektionen, bör överta Vägverkets uppgifter att årligen eller på andra sätt redovisa, analysera och utvärdera utvecklingen inom Transportinspektionens verksamhetsområde och att rapportera resultaten till regeringen och andra intressenter.

5.5 Resurser

5.5.1 Verksamhetsvolym inom vägdelen av Transportinspektionen

De uppgifter som vi har föreslagit ska överföras från Vägverket och Vägtrafikinspektionen till Transportinspektionen beräknas motsvara 1 117 årsarbetskrafter (Vägverkets och Vägtrafikinspektionens egna årsarbetskrafter samt 100 konsulter kopplade till berörd verksamhet på vägverket). Kostnaderna för dessa verksamheter kan preliminärt beräknas till i storleksordningen 1 664 Mkr.

Trafikregistret

I 2008 års budget för Trafikregistret ingår 516,5 årsarbetskrafter (varav 73 konsulter). Huvuddelen av personalen finns i Örebro. Övriga lokaliseringssorter är Visby, Arjeplog, Borlänge och Stockholm.

Den totala kostnadsbudgeten för Trafikregistret är 1 188 Mkr för år 2008. Medel för miljöbilspremie ingår med cirka 100 Mkr som Vägverket har i uppdrag att utbetala.

Verksamheten finansieras med avgifter (cirka 621 Mkr), uppdragsintäkter (cirka 122 Mkr) samt anslag för administrationen av trängselsskatt, fordonsskatt och inkomstbortfall av registreringsavgift för traktorer (cirka 347, 70 respektive 15 Mkr). Beräknat överskott för år 2008 är 87 Mkr. Utöver detta erhåller Vägverket ett anslag för miljöbilspremie (100 Mkr) för utbetalning till ägare av miljöbil. Detta är emellertid en ren transferering.

Förarenheten

På Förarenheten finns totalt 399,68 årsarbetskrafter, varav cirka 302 avser kunskapsprov, körprov och yrkesprov, två rådgivning och information i anslutning till verksamheten, 17 tillsyn och tillståndsgivning, tio uppdragsverksamhet (bilstöd, uthyrning av fordon) samt 69 administrativt stöd. Verksamheten är utspridd över ett stort antal orter i landet (33 kontor) med Göteborg, Stockholm, Borlänge, Malmö och Linköping som de personmässigt största lokaliseringssorterna (över 20 årsarbetskrafter).

Kostnaden för verksamheten beräknas uppgå till 322 Mkr för år 2008.

Samhälle och trafik

De delar av verksamheten inom enheten Samhälle och trafik som nu föreslås bli överförda till Transportinspektionen kan preliminärt beräknas motsvara cirka 100 årsarbetskrafter (varav 26 konsulter) med en total kostnad av cirka 89 Mkr.

Vägnätsanknutna data

Antalet årsarbetskrafter och kostnader för förvaltning av RDT är svåra att bedöma på grund av att databasen är i ett uppbyggnadsstadium. Ansvaret för uppgiften ligger dock till övervägande del hos sektion Trafik och ryms inom den verksamhetsbudget för Samhälle och trafik som redovisats ovan. I de verksamhetsnära FUD-medel som identifierats för överföring till Transportinspektionen ingår också 2,5 Mkr för utveckling av RDT.

Vägverket Support

De funktioner inom Vägverket Support som kan hänföras till Transportinspektionens föreslagna uppgifter har preliminärt uppskattats till cirka 79 årsarbetskrafter. Den berörda verksamheten har en budget för 2008 på drygt 82 Mkr och en beräknad årsarbetskraftskostnad på närmare 50 Mkr, men nettokostnaden för verksamheten uppgår endast till drygt 1,5 Mkr efter avräkning av tjänster som köpts av övriga här behandlade verksamheter genom

interndebitering (och som ingår i kostnadsberäkningen för dessa verksamheter).

Huvudkontor, GD stab

Vid generaldirektörens stab vid huvudkontoret beräknas fyra årsarbetskrafter motsvarande en kostnad på 2,8 Mkr vara aktuella att överföra till Transportinspektionen.

Verksgemensamma kostnader

Utöver ovan redovisade verksamheter och funktioner finns ett antal vägverksgemensamma funktioner vars kostnader finansieras centralt av huvudkontoret. Det bland annat gäller IT och datahantering, vissa personalfunktioner, telefoniförvaltning m.m., arkiv och diarium samt ekonomi- och verksamhetsutvecklingsuppgifter. Vägverket har med hjälp av olika nyckeltal beräknat att den andel av dessa kostnader som bör hänföras till Transportinspektionens verksamhet uppgår till cirka 39,4 Mkr.

Vidare har Vägverket beräknat att den verksamhetsnära forsknings- och utvecklingsverksamhet som kan hänföras direkt till Transportinspektionens uppgifter uppgår till cirka 18,2 Mkr för år 2008.

Vägtrafikinspektionen

Vägtrafikinspektionens arbete bekostas genom en särskild anslagspost i Vägverkets regleringsbrev. Anslagsposten disponeras av chefen för Vägtrafikinspektionen och uppgår för år 2008 till 20,5 Mkr. Vid inspektionen finns 17 årsarbetskrafter.

5.5.2 Verksamhetsvolym Vägverket

De direkta effekterna av föreslagna förändringar för Vägverket inklusive Vägtrafikinspektionen i samband med bildandet av Transportinspektionen kan beräknas motsvara en minskning med cirka 1 118 årsarbetskrafter (varav 100 konsulter vid Vägverket) och minskade kostnader med cirka 1 664 Mkr. Det bör under-

strykas att denna beräkning av förändrad verksamhetsvolym vid Vägverket i vissa avseenden är preliminär och att resultatet kan komma att förändras genom vad som framkommer i vårt fortsatta arbete. Vidare förutsätter beräkningen att uppdelningen av uppgifterna mellan Vägverket och Transportinspektionen inte kräver någon dubbling av verksamheter och kompetens. Inte heller omfattas omställningskostnader av engångskaraktär.

Om verksamheterna helt separeras från årsskiftet 2008/2009 har Vägverket gjort bedömningen att myndigheten behöver kompensera kompetens- och resursförlusterna genom att öka antalet årsarbetskrafter med cirka 29 med en beräknad kostnadsökning i berörda verksamheter på cirka 33,5 Mkr. En stor del av dessa kostnader avser IT-drift och effekter av minskade vägverksgemensamma medel. Vägverket bedömer även att resurserna vid Transportinspektionen behöver utökas vid en fullständig och omedelbar separering av verksamheterna. Vägverket har uppskattat detta behov till 14 årsarbetskrafter och en ökad kostnad av 16,3 Mkr.

Vår bedömning, som delas av Vägverket, är att sådana kompensationsåtgärder i betydande utsträckning kan undvikas genom att Transportinspektionen och Vägverket, åtminstone inledningsvis, samverkar i olika stödtjänster (IT, kundtjänst, verksamhetsstöd, m.m.). En viss dubbling av kompetens, främst inom områdena fordon-miljö samt trafiksäkerhetsanalys, kan dock sannolikt inte undvikas om Vägverket ska ha ett övergripande sektorsansvar inom hela vägtrafikområdet. Vår bedömning är att det rör sig om cirka tre årsarbetskrafter och 3 Mkr. Vi har då utgått från att Transportinspektionens och Vägverkets verksamhet på berörda områden delvis kommer att komplettera varandra och att en fullständig dubbling av resurserna inte är nödvändig.

Det är också rimligt att utgå ifrån att omorganisationen leder till vissa omställningskostnader hos Vägverket. Vi avser att återkomma till dessa omställningskostnader i vårt huvudbetänkande.

Vi utesluter inte heller att en fullständig och omedelbar separering av verksamheterna mellan Vägverket och Transportinspektionen skulle kunna medföra ökade resursbehov även i Transportinspektionens verksamhet om uppdelningen ses som en isolerad företeelse. Det är dock enligt vår mening omöjligt att nu precisera sådana effekter, eftersom de måste vägas mot de effektiviseringsmöjligheter som ligger i att de olika trafikmyndigheterna samordnas. Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på vårt uppdrag beräknat att denna effektiviseringspotential ligger på i storleks-

ordningen 57–67 Mkr enbart i stabs- och stödverksamheten (exklusive juridik). Vi bedömer att denna uppskattning är förenad med stor osäkerhet men att det ändå är uppenbart att det finns en betydande effektiviseringspotential. Som tidigare framgått förutsätter vi också att Transportinspektionen och Vägverket kan utforma samverkanslösningar i stödverksamheten som i hög grad eliminerar behovet av ytterligare resurser i samband med att betydande delar av Vägverkets verksamhet bryts ut och förs över till Transportinspektionen.

5.5.3 Finansiering av vägverksamheten inom Transportinspektionen

Verksamheten inom vägområdet bör enligt vårt förslag (se bilaga 17) inledningsvis finansieras på samma sätt som nu, dvs. delvis med avgifter och uppdragsintäkter och delvis med anslag. Vår inriktning är dock att hela verksamheten på sikt ska finansieras med avgifter och uppdragsintäkter. Vi bedömer dock att detta inte är möjligt att genomföra redan från och med den 1 januari 2009 eftersom frågan kräver ytterligare beredning. Vi avser att behandla Transportinspektionens finansiering mer utförligt i huvudbetänkandet.

5.5.4 Statsbudgeteffekter

Förslagen i detta delbetänkande är inriktade mot att ange vilka verksamheter inom andra myndigheter som bör föras över till Transportinspektionen. Eventuella reformer och andra förändringar i verksamheten behandlas först i huvudbetänkandet. Detta medför att statsbudgeteffekterna av förslagen är begränsade bortsett från de effekter som kan uppkomma genom ändrad finansiering av verksamheten, t.ex. genom övergång från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering.

Som framgått ovan föreslår vi att finansieringsformerna för den verksamhet som överförs från Vägverket till Transportinspektionen ska vara oförändrade på kort sikt (under första verksamhetsåret). På denna tidssikt inskränker sig därför statsbudgeteffekterna – utöver omställningskostnaderna och de ökade och minskade kostnader i stödverksamheten som kan uppkomma genom att verksamheter läggs samman eller separeras – till den förstärkning

av resurser som vi bedömt att Vägverket kan behöva för att fullgöra sitt övergripande sektorsansvar inom bland annat områdena fordon-miljö och trafiksäkerhetsanalys med nuvarande ambitionsnivå. Vi har beräknat att detta kräver en nettoökning av de samlade anslagen till Vägverket och Transportinspektionen på cirka 3 Mkr.

Det slutliga utfallet för statsbudgeten på kortare och längre sikt påverkas som nämnts även av de omställningskostnader som uppkommer i samband med själva omorganisationen och av de effektivitetsvinster och effektivitetsförluster i kärn- och stödverksamheten som kan uppkomma som en följd av omorganisationen. Vi har ovan redogjort för Vägverkets bedömning av effektivitetsförluster som kan uppkomma i den vägrelaterade verksamheten och PWC:s beräkning av effektiviseringspotentialen i stödverksamheten. I bilaga 19 finns ytterligare skattningar av de effektivitetsvinster som kan göras i delar av Transportinspektionens verksamhet. Någon total sammanvägning av dessa effekter och deras påverkan på statsbudgeten anser vi inte vara möjlig att göra i nuläget.

På längre sikt är inriktningen att i princip all verksamhet vid Transportinspektionen ska finansieras genom avgifter eller uppdragsintäkter. Siktet är inställt på att detta ska kunna ske från den 1 januari 2010. Detta skulle på vägområdet innebära en varaktig avlastning på statsbudgeten med i storleksordningen 675 Mkr, räknat i 2008 års kostnadsläge.

5.5.5 Effekter för företag m.m. inom vägtransportområdet

Effekterna av de ovan beskrivna förändringarna för företagen på vägtransportområdet och övriga konsumenter av vägtransporttjänster får anses vara små i enlighet med de bedömningar som redovisas i bilaga 19.

Internationellt arbete

6.1 Inledning

Regleringen av transporter är till sin natur i hög grad internationell och Sverige deltar aktivt i flera internationella organisationer, bland annat för att utveckla den rättsliga ramen för de olika trafikslagen. Till vilket forum insatserna ska koncentreras beror på frågans art. Internationella samarbetsorgan finns på olika nivåer, såväl mer globalt som regionalt i EU eller i Östersjösamarbetet. Även bilaterala samarbeten förekommer.

Av 10 kap. i regeringsformen följer att det är regeringen, inom ramen för uppgiften att styra riket, som företräder Sverige i förhandlingar och ingår avtal med andra stater eller mellanstatliga organisationer. I vissa fall krävs dock riksdagens godkännande, exempelvis om överenskommelsen förutsätter reglering i lag. Regeringsformen ger regeringen en uttrycklig befogenhet att uppdraga åt förvaltningsmyndigheter att i fråga som inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens godkännande, ingå internationella överenskommelser.

I regeringens arbetsuppgifter ingår att styra myndigheterna. Enligt 7 § myndighetsförordningen (2007:515) – som gäller förvaltningsmyndigheter under regeringen om inte annat uttryckligen sägs i lag eller förordning – ska myndigheten ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom EU och i annat internationellt arbete. Myndigheten ska vidare ställa den personal till förfogande för deltagandet som regeringen begär och fortlöpande hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för samarbetet.

Samarbetet mellan Regeringskansliet (departementet) och myndigheterna på transportområdet har i propositionen 2005/06:160, *Moderna transporter för framtiden*, bedömts fungera i stort sett bra. Särskild vikt läggs vid myndigheternas kunnande i sakfrågorna och

deras i många fall vittförgrenade internationella nätverk. Samtidigt understryks att samarbetet och arbetsformerna bör utvecklas för att öka ambitionen med och effekterna av det svenska EU-arbetet.

6.2 Internationella regler som styr eller påverkar verksamheten

6.2.1 Järnväg

Järnvägen var länge nationellt reglerad, dock med långtgående inslag av normering som hade sin utgångspunkt i samarbetet inom den internationella järnvägsunionen (UIC) och till denna närslutande organisationer. UIC kunde från början betraktas som en mellanstatlig organisation, eftersom den vid bildandet bestod av ett antal statliga järnvägsförvaltningar. I takt med den strukturella omvandlingen av järnvägssektorn har organisationen omvandlats till en frivillig intresseorganisation.

Genom utvecklingen av EG-rätten har även järnvägen blivit alltmer internationellt reglerad genom olika förordningar och direktiv. Viktiga sådana är rådets direktiv 91/440/EEG om utvecklingen av gemenskapens järnvägar. Direktivet har ändrats ett flertal gånger i takt med att marknaden för järnvägstrafik har öppnats för nya trafikföretag och andra aktörer. Väsentligt för samspelet inom sektorn är direktiv 2001/14/EG som behandlar frågor om tilldelning av infrastrukturkapacitet, uttag av avgifter för att utnyttja järnvägsinfrastruktur och utfärda säkerhetsintyg.

Frågor om driftskompatibilitet, som omfattar teknisk och funktionell standard för i första hand infrastrukturen, finns dels sammanfattade i ett antal direktiv, dels i specifikationer för driftskompatibilitet (TSD) för rullande materiel, energiförsörjning, infrastruktur, trafikstyrning och signalering för höghastighetsnät. Även för konventionellt nät finns TSD för trafikstyrning, godsvagnar och buller. Järnvägslagen (2004:519) och utvecklingen av denna utgår i hög grad från EU:s regelverk.

Av betydelse för förhållandena inom järnvägssektorn är också konventionen om internationell transport på järnväg (COTIF) som förvaltas av regeringsorganisationen för internationella järnvägsorganisationer (OTIF). En viktig bilaga till COTIF-regelverket avser transport av farligt gods (RID). Mellan OTIF och EU-kommissionen förekommer viss dragkamp om vem som ska

bestämma dagordningen för utvecklingen av det internationella regelverket.

6.2.2 Luftfart

Luftfarten är till sin natur i hög grad internationell. En redovisning av det internationella regelverket finns i Trafikinspektionsutredningens betänkande SOU 2007:4 och kan, med viss komplettering, sammanfattas enligt följande.

Ett grundläggande dokument är Chicagokonventionen från 1944. Genom konventionen bildades ICAO, International Civil Aviation Organization, som är ett FN-organ. Genom samarbetet utvecklas konventioner, normer och rekommendationer. Chicagokonventionen har i Sverige omsatts främst genom luftfartslagen (1957:297). Normer och rekommendationer i annexen till konventionen införlivas genom Luftfartsstyrelsens föreskrifter. Den regelbundna internationella luftfarten kom efter Chicagokonventionens tillkomst att i stor utsträckning grundas på bilaterala avtal mellan staterna. Sverige har för närvarande omkring 70 sådana avtal.

JAA, Joint Aviation Authorities, är en samarbetsorganisation för 42 europeiska luftfartsmyndigheter och har till syfte att främja en hög och enhetlig flygsäkerhetsnivå genom att utforma gemensamma flygsäkerhetsbestämmelser. De gemensamma luftfartsbestämmelserna, JAR, har införlivats i det svenska regelverket genom Luftfartsverkets föreskrifter. JAA:s uppgifter kommer dock i allt högre utsträckning att tas över av EU-organet EASA, European Aviation Safety Agency, som inrättats med stöd av den s.k. EASA-förordningen (EG nr 1592/2002).

EASA har övertagit ansvaret för regelutvecklingen inom sina behörighetsområden, dvs. certifiering och fortsatt luftvärdighet för luftfartyg och andra luftfartsprodukter, miljöskydd samt certifiering och godkännande av organisationer och personal som arbetar inom dessa områden. För närvarande behandlas en utvidgning av förordningen och EASA:s behörighet till att också gälla flygverksamhet, pilotcertifikat och säkerhet hos luftfartyg och operatörer från tredje land. På sikt kommer sannolikt även flygplatser och flygtrafiktjänster att ingå i EASA:s kompetensområde.

Genom Eurocontrolkonventionen från 1963 skapades den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst, Eurocontrol (European Organisation for the Safety of Air Navigation), med

uppgift att verka för harmonisering av det europeiska nätverket för flygtrafiktjänster. Eurocontrol används av EU för uppdrag att utarbeta textförslag till tillämpningsföreskrifter till förordningarna om ett gemensamt europeiskt luftrum. Inom Eurocontrol arbetas också fram föreskrifter om särskilt säkerhetskritiska områden inom flygtrafiktjänstområdet, s.k. ESARR (Eurocontrol Safety Regulatory Requirements). Föreskrifterna arbetas sedan in i förordningarna om det gemensamma luftrummet och ländernas efterlevnad kontrolleras av särskilda revisionsteam.

Ett allt mer heltäckande regelverk på luftfartsområdet håller således successivt på att utvecklas inom EU.

6.2.3 Sjöfart

Regelverket för den internationella sjöfarten är mycket omfattande. En redovisning av detta finns i Trafikinspektionsutredningens betänkande SOU 2007:4 och kan sammanfattas enligt följande.

Det grundläggande dokumentet är havsrättskonventionen, United Nations Conventions on the Law of the Sea (UNCLOS). Internationella regler som rör fartyg och sjötrafik beslutas av Förenta Nationernas fackorgan för sjöfartsfrågor, International Maritime Organization (IMO). Inom ramen för samarbetet i IMO har beslutats ett antal konventioner som tar sikte på fartygs säkerhet, sjöfartsskydd och skyddet för den marina miljön. Reglerna är till övervägande del folkrättsligt bindande.

Inom EU har beslutats en stor mängd rättsakter om den internationella sjöfarten och som ofta hänvisar till de internationella konventionerna. Rättsakterna består av såväl förordningar som direktiv, bland annat överlåtelseförordningen (skyldighet att som flaggstat godta ett fartyg som överförs från annat medlemsland om det har behörigen utfärdade certifikat enligt vissa konventioner), ISM-förordningen (IMO-beslut om organisation upptagen som europeisk rätt), dubbelskrovsförordningen, EMSA-förordningen (inrättandet av den europeiska sjösäkerhetsorganisationen), direktiv om hamnstatskontroll och direktiv om övervakning med skyldighet att anmäla förekomsten av farligt gods ombord.

EMSA fungerar som en myndighet och har bland annat till uppgifter att bistå kommissionen med sakkunskap i sjösäkerhets- och sjöfartsskyddsfrågor, förbereda ändringar och tillägg till gemen-

skapsrättslig lagstiftning samt genomföra vissa inspektioner av medlemsstaterna.

6.2.4 Väg

Vägområdet har liksom övriga transportområden kommit att bli alltmer styrt och påverkat av internationella regler och överenskommelser.

Fordon

Sverige anslöt sig 1959 till överenskommelsen den 20 mars 1958 om antagande av enhetliga regler för typgodkännande av utrustning och delar till motorfordon samt för ömsesidigt erkännande av sådant godkännande (ECE-överenskommelsen). Överenskommelsen är ett uttryck för en önskan att fastställa enhetliga villkor för typgodkännande av viss utrustning till motorfordon. Den innehåller detaljerade bestämmelser om hur reglementen med närmare tekniska föreskrifter ska antas. Reglementen utarbetas av den beslutande gruppen för fordon (WP29) inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa i Geneve. WP29 har sex arbetsgrupper som utarbetar förslag till nya eller reviderade regler om fordonskonstruktion och utrustning. Antalet ECE-reglementen är 124 inom 1958 års överenskommelse och fem globala tekniska reglementen inom 1998 års överenskommelse.

För att åstadkomma harmonisering av EG-medlemstaternas nationella lagstiftning har det på fordonsområdet utfärdats s.k. ramdirektiv för typgodkännande av olika fordonstyper. Dessa direktiv är följande:

- 70/156/EEG – som under 2009 ersätts av 2007/46/EG – om motorfordon och släpvagnar.
- 2002/24/EG om två- och trehjuliga motorfordon.
- 2003/37/EG om traktorer.

De närmare kraven på fordons beskaffenhet och utrustning som ska vara uppfyllda för att ett typgodkännande ska kunna utfärdas meddelas i särdirektiv, exempelvis om bromssystem, belysning, inre säkerhet och avgasrening. Även bränslen (motorbensin och dieselbränsle) är kvalitetsmässigt harmoniserade genom EG-lagstiftning.

Antalet särdirektiv är betydande (fler än 100) och ändras eller utökas kontinuerligt på grund av teknisk, trafiksäkerhetsmässig och miljömässig utveckling. EG-lagstiftningen på fordonsområdet bygger i allt väsentligt på direktiv, men reglering genom förordning förekommer också, exempelvis i fråga om avgaskrav.

Under lång tid var EG:s och ECE:s system för typgodkännande separata och påverkade inte varandra, men 1997 anslöt sig EU till ECE-överenskommelsen. Därmed har de reglementen som antas inom ECE-systemet i hög grad kommit att påverka EG-systemet. ECE har kommit att bli det forum där de internationella fordonskraven utvecklas, bland annat genom EU:s beslut att förskjuta tyngdpunkten till Genève och ECE.

Innebörden av de harmoniserade kraven är att ett nytt fordon ska vara EG-typgodkänt eller uppfylla krav som i allt väsentligt motsvarar kraven för typgodkännande. Detta gäller för närvarande inte fullt ut, men genom det nya ramdirektivet 2007/46/EG införs harmoniseringen successivt. Även kontroll av fordon i drift regleras i viss utsträckning, bland annat genom direktiv 96/96/EG om minimikrav för kontrollbesiktning. I övrigt kan nämnas direktiv 96/53/EG som behandlar fordons mått, vikt och dimensioner.

Ett ytterligare område som berör fordon är registrering och kontroll av handlingar som visar fordonets ursprung. För att den inre marknaden och den fria rörligheten ska fungera väl, och för att motverka bedrägeri och handel med stulna fordon, har direktiv 99/37/EG om registreringsbevis för fordon tillkommit.

Samtliga nu angivna direktiv är i stor utsträckning införda i nationell lagstiftning genom föreskrifter som meddelats av Vägverket.

Yrkestrafik

Inom yrkestrafikområdet finns ett flertal EG-bestämmelser – i huvudsak i förordningar – som reglerar frågor om tillträde till marknaden, kompetenskrav för förare, kör- och vilotider samt färdskrivare. Grundläggande bestämmelser är följande EG-förordningar:

- Nr 561/2006 om kör- och vilotider.
- Nr 3821/85 om färdskrivare vid vägtransporter.

- Nr 684/92 om gemensamma regler för internationell persontransport med buss.
- Nr 881/92 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorium.
- Nr 3118/93 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade.
- Nr 12/98 om villkoren för att transportföretag ska få utföra nationella persontransporter på väg i en annan medlemsstat än den där de är hemmahörande.
- Beslut nr 917/2002 om ingåendet av Interbusöverenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss.

I anslutning till EG-förordningarna om kör- och vilotider respektive färdskrivare finns direktiv 2006/22/EG om minimivillkor för kontroller av förordningarna. Genom direktiv 2003/59/EG ställs krav på kompetens hos yrkesförare.

Inom Förenta nationernas ekonomiska kommission för Europa (ECE) träffades den 1 juli 1970 en överenskommelse om arbetsförhållanden för fordonsbesättningar vid internationella vägtransporter (AETR). Överenskommelsen innehåller regler om kör- och vilotider vid internationella vägtransporter, fordons bemanning och minimiåldern för förare vid sådana transporter samt krav på färdskrivare. AETR har ratificerats av bland annat Sverige och de ursprungliga EG-staterna och trädde i kraft den 5 januari 1976. Reglerna i AETR överensstämmer numera i allt väsentligt med EG:s regelverk på området. AETR har dock inte ändrats med anledning av EG:s krav på en digital färdskrivare, men arbete pågår inom ECE för en sådan anpassning.

I övrigt vilar stora delar av den svenska yrkestrafiklagstiftningen på direktiv 96/26/EG om rätt att yrkesmässigt bedriva person- och godstransporter på väg och om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för att främja ett effektivt utnyttjande av dessa transportörers etableringsrätt på området nationella och internationella transporter.

Körkort

Även körkortsområdet har kommit att EG-harmoniseras i stora delar. Nationell frihet att reglera körkort finns när det gäller återkallelssystemet – vilka omständigheter som läggs till grund för sådana beslut, liksom typ av reaktion (återkallelse, körförbud eller liknande) samt tidsmässiga och andra förutsättningar för att återfå ett körkort. Övriga regler kring körkort styrs däremot i allt väsentligt av EG-direktiv. Det gäller bland annat vilka körkortsklasser som ska finnas, åldergränser, krav på prov, förarprovvarnas kompetens, medicinska krav samt utformningen av själva körkorts-handlingen. I vissa delar är de harmoniserade reglerna miniminivåer. Den nationella regleringen omfattar lag, förordning och myndighetsföreskrifter som meddelas av Vägverket. Det nu gällande direktivet, 91/439/EG, upphör att gälla 2013 och ersätts av direktiv 2006/126/EG. Genomförandet av direktivet i svensk rätt utreds för närvarande av 2007 års körkortsutredning (N 2006:16).

Trafikregler

När det gäller trafikregler och utmärkning med vägmärken m.m., saknas generellt sett harmoniserade bestämmelser inom EU. Direktiv 96/53/EG (se ovan under Fordon) påverkar dock bestämmelserna om fordons vikt och längd. Vidare är bestämmelserna om användande av bilbälte och särskilda skyddsanordningar för barn EG-styrda genom direktiv 91/671/EEG. I direktiv 2004/54/EG om säkerhet i tunnlar (se bilaga 16) finns också regler om utmärkning med vägmärken m.m. i tunnlar.

En mer generell påverkan av den nationella regleringen har 1968 års Wienkonvention om vägtrafik samt vägmärken och signaler. Konventionen ersätter till stora delar Genèvekonventionen från 1949 om vägtrafik och syftar till att underlätta den internationella vägtrafiken och förbättra vägsäkerheten genom enhetliga trafikregler. Wienkonventionens trafikregler utarbetas inom ramen för arbetsgruppen för trafiksäkerhet (WP1) inom FN:s ekonomiska kommission för Europa i Geneve. Arbetsgruppen sammanträder tre gånger om året.

Vägområdet m.m.

Inom vägområdet är EG:s byggproduktdirektiv (89/106/EEG), med hänvisningar till europeiska standarder och typgodkännanden, av särskild betydelse. Det pågår också arbete med att på EU-nivå åstadkomma en gemensam insats för säkrare vägar. Förslag till direktiv finns som syftar till att integrera säkerhetsaspekterna i alla faser av projektering och drift av vägar i det s.k. TEN-vägnätet.

6.3 Verksamhetsbeskrivning

6.3.1 Banverket

Instruktionen

Enligt förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket ska verket särskilt arbeta för att tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet.

Det internationella arbetet i bransch- och samverksansorgan

Banverket är medlem i ett antal samarbetsorganisationer. Med något undantag är de inte öppna för regulatorfunktioner och tillsynsfunktioner, utan organisationerna samordnar och stödjer järnvägsverksamhet som omfattar järnvägstrafik och infrastrukturförvaltning.

European Rail Infrastructure Managers, EIM, bildades 2002. Organisationen, med kontor i Bryssel, samlar flertalet av de självständiga banförvaltarna inom EU, däribland Banverket. Arbetet inom EIM går ut på att påverka de europeiska institutionerna, både i deras lagstiftningsarbete och i verkställighetsskedet. EIM är också engagerat i den Europeiska järnvägsbyråns (se nedan om ERA) verksamhet genom expertmedverkan från medlemmarna.

ERRAC, European Rail Research Advisory Council, etablerades 2001 med syftet att vara stödjande och pådrivande för järnvägsforskning, demonstration och utveckling inom EU. ERRAC består av 45 medlemmar från tillverkare, järnvägsföretag, banförvaltare, kommissionen och medlemsstaterna, forskare och användargrupper.

Ertico, ITS Europé, är ett partnerskap som utgörs av offentliga och privata aktörer inom området för rörlighet; offentliga myndigheter, företag, användare och infrastrukturoperatörer. Ertico arbetar för att underlätta en säker, riskfri, effektiv och hållbar rörlighet av människor och varor för alla transporter. För att nå detta mål är användning och spridning av intelligenta transportsystem och tjänster (ITS) viktigt. Det sker genom att kombinera informations- och kommunikationsteknologi med transportinfrastruktur, användare och fordon.

NIM, Nordic Infrastructure Managers, är ett mångårigt samarbete mellan de nordiska banförvaltarna. Från början var det tekniskt samarbete över gränserna, men i takt med utvecklingen av det nordiska samarbetet har även trafikfrågor tagit större utrymme. NIM organiserar Banverket, Jernbaneverket i Norge och Banförvaltningscentralen i Finland. Banestyrelsen i Danmark lämnade för några år sedan NIM.

De europeiska järnvägsföretagen har skapat en ny organisation med uppgift att underlätta gränsöverskridande järnvägstrafik, Rail Net Europe, RNE. Samarbete i RNE är det sätt som infrastrukturförvaltare och kapacitetsfördelare (och även integrerade företag som DB och SNCF) valt för att uppfylla kommissionens direktiv 2001/12,13 och 14. Huvuduppgiften för RNE är One Stop Shop, ett säljnätverk som ska vara kontakt mot järnvägsföretagen när det gäller infrastrukturrelaterade frågor om gränsöverskridande trafik.

Den internationella järnvägsunionen, UIC, med kontor i Paris har som viktigaste mål att stärka det internationella samarbetet mellan järnvägarna och främja utvecklingen av järnvägen som transportform. UIC genomgick under 2004 en omfattande reformering av organisationen, som har lett till nya stadgar och ett nytt arbetssätt. Inom Banverket är cirka 50 personer engagerade i olika UIC-projekt och -grupper.

Banverkets medverkan i arbetet inom EU

Banverket har i dag inget uppdrag knutet till rådsarbetet eller kommissionens arbetsgrupper. Däremot deltar Banverket i rollen som banförvaltare och som medlem i European Infrastructure Managers (se EIM ovan) i det arbete som sker vid ERA – den europeiska järnvägsbyrån, European Rail Agency. ERA bildades 2004. Byrån är placerad i Valenciennes i Frankrike. Dess uppgift är

att hantera frågor om säkerhet och driftkompatibilitet för det europeiska järnvägsnätet. Till byråns arbete utses dels nationella experter via de nationella regulator- och tillsynsfunktionerna, dels experter från banförvaltare och järnvägsföretag.

Internationell standardisering

Svenska SIS samordnar den internationella standardiseringen för svenskt vidkommande och är kontaktlänk till det internationella standardiseringsorganet, ISO. I arbete som rör standardisering av system och komponenter av stor eller strategisk betydelse för järnvägsinfrastrukturen deltar Banverket.

Då det gäller standardisering inom en bransch finns det inom EU en väl etablerad grundmodell som också är förankrad i EG-rätten. Arbetet sker i standardiseringsorgan (se nedan) för olika områden. Banverket behöver fortsätta ett sådant arbete med egen expertis som har djupa insikter i byggande och drift av järnvägsinfrastrukturen. Det är en förutsättning för att standarder blir utformade i harmoni med förutsättningar och behov. Inom EU finns det följande standardiseringsorgan där Banverket som banförvaltare deltar med expertis:

- CEN, Comité Européen de Normalisation (European Committee for Standardisation).
- Cenelec, Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (European Committee for Electrotechnical Standardisation).
- ETSI, European Telecommunications Standards Institute.

6.3.2 Järnvägsstyrelsen

Instruktionen

Enligt förordningen (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen ska styrelsen utbyta information om sitt arbete och om principerna och rutinerna för sina beslut (enligt järnvägslagen och järnvägsförordningen) med behöriga myndigheter inom EES och Schweiz. Järnvägsstyrelsen ska också ta tillvara Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägstransportsystemet.

Det internationella arbetet

Järnvägsstyrelsen representerar Sverige i ett antal organ. Exempelvis är generaldirektören ledamot i ERA:s styrelse. Representanter från styrelsen deltar också i ERA:s arbetsgrupper, där nya TSD och gemensamma indikatorer för säkerhet, metoder och mål m.m. utarbetas. Styrelsen representerar också Sverige i Driftskompatibilitets- och säkerhetskommittén (DSK), där medlemsstaterna bland annat tar ställning till olika förslag. En förutsättning för att kommissionen ska kunna fastställa nya TSD är att en majoritet av medlemsstaterna bifaller förslagen. Kommittén kan också i viss utsträckning styra arbetet inom ERA.

Styrelsen företräder dessutom Sverige i den s.k. DERC-kommittén som utgör ett stöd till kommissionens arbete med koppling till direktiven 91/440/EEG och 2001/14/EG. Vidare biträder styrelsen olika arbetsgrupper under kommissionen, rådsarbetsgrupper m.m.

Utöver att fylla rollen som officiell representant för Sverige deltar generaldirektören med flera i ILGGRI (International Liaison Group of Government Railway Inspectorates) och NID (Nordiska Inspektionsmyndigheters direktörer).

6.3.3 Luftfartsstyrelsen

Instruktionen

Enligt förordningen (2007:959) med instruktion för Luftfartsstyrelsen ska styrelsen verkställa utredningar och medverka vid tillkomsten av luftfartsöverenskommelser med annat land samt övervaka tillämpningen av sådana överenskommelser. Luftfartsstyrelsen får överlägga med luftfartsmyndigheter i andra länder och handlägga ärenden som rör den civila luftfartsorganisationen (ICAO), den europeiska civila luftfartskonferensen (ECAC), den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst (Eurocontrol) och den europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA). Ärenden av större ekonomisk eller utrikes- eller luftfartspolitisk betydelse ska alltid underställas regeringen.

Det internationella arbetet

Förutom det arbete som är en direkt följd av deltagandet i internationella styrande organ, kommittéer och arbetsgrupper, utgörs en stor del av Luftfartsstyrelsens verksamhet av arbete med sakfrågor som har både internationell och nationell anknytning. Genom luftfartens internationella prägel är det inte möjligt att dra en skarp gräns mellan Luftfartsstyrelsens internationella och nationella arbete. Det internationella arbetet utgör en naturlig dimension i det dagliga arbetet på olika områden.

Det internationella arbetet på luftfartsområdet sker i flera fora som i sin tur interagerar och samverkar på olika sätt. För luftfartens globala harmonisering har den internationella civila luftfartsorganisationen ICAO en avgörande betydelse. Inom Europa bedrivs arbetet inom ramen för EU, inbegripet Europeiska byrån för luftfartssäkerhet (EASA) samt inom ett antal organisationer och sammanslutningar. Exempel på de senare är den europeiska luftfartskonferensen ECAC, den europeiska organisationen för säkrare flygtrafiktjänst Eurocontrol, de gemensamma luftfartsmyndigheterna JAA och sammanslutningen av flygplatssäkerhetsmyndigheter GASR.

När det gäller rådsarbetsgruppen och verkställighetskommittéerna, har Luftfartsstyrelsen under 2007 arbetat med bland annat följande frågor:

- Utvidgning av EASA-förordningen (förordning (EG) nr 1592/2002).
- Revision av det s.k. tredje luftfartspaketet, dvs. licensierings-, marknadsstillträdes- och pridförordningarna (förordningar (EG) nr 2407/92, 2408/92 och 2409/92).
- Uppdatering av bilaga 3 "EU-OPS" till förordning (EG) nr 3922/91.
- Revision av förordningarna om luftfartsskydd (förordningar (EG) nr 2320/2002 och 622/2003).
- Förordningen om bildande av ett gemensamt företag för utveckling av en ny generation av det europeiska systemet för flygledningstjänsten (SESAR).

- Uppdatering av ”svarta listan” över flygföretag som belagts med verksamhetsförbud i gemenskapen (förordning (EG) nr 474/2006).
- Arbete med flera olika tillämpningsföreskrifter till förordningarna om det gemensamma luftrummet (förordningar (EG) nr 549/2004, 550/2004, 551/2004 och 552/2004).
- Förslaget till direktiv om flygplatsavgifter.
- Förslaget att införliva luftfarten i EU:s system för handel med utsläppsrätter.
- Handlingsplanen för kapacitet, effektivitet och säkerhet på Europas flygplatser.
- EU:s relationer med och arbete i ICAO.
- EU:s förbindelser med omvärlden (luftfartsavtal, flygsäkerhetsavtal).

Dessutom bedrivs arbete i mindre omfattning inom andra internationella organisationer såsom Internationella Teleunionen (ITU), OECD och NATO. Luftfartsstyrelsen har också sedan länge ett nära samarbete med såväl de skandinaviska som de nordiska luftfartsmyndigheterna.

Den europeiska luftfartskonferensen ECAC, European Civil Aviation Conference, bildades 1955 och är ett rådgivande organ.

Till skillnad från hur man vanligtvis arbetar inom de internationella organisationerna förekommer inom EASA inga fasta styrande kommittéer eller arbetsgrupper där medlemsstaterna deltar, förutom EASA:s styrelse och Advisory Group of National Authorities (AGNA). Alla arbetsgrupper för regelprojekt är tillfälliga och upplöses efter det att uppdraget är utfört.

GASR, Group of Aerodrome Safety Regulators, bildades 1955 på nordiskt initiativ och är en sammanslutning av ett antal JAA-medlemsstater. Uppgifterna kommer troligtvis att övertas av EASA på sikt.

Mellan de nordiska länderna finns ett sedan länge etablerat samarbete på luftfartsområdet, bland annat genom NORDICAO för arbetet i ICAO och OPS-utvalget som är en samarbetskommitté för flygsäkerhetsfrågor.

I det internationella arbetet behandlas en sakfråga i princip alltid på flera nivåer. Som minimum behandlas frågan i en arbetsgrupp och beslutas sedan i ett styrande organ, men oftast är en eller flera mellannivåer inblandade. Det är också vanligt att en fråga behandlas inom en organisation för att samtidigt eller senare återkomma i en annan organisation. Exempelvis förbereder Eurocontrol frågor som sedan kommer upp i EU eller inom ICAO, och EASA bistår kommissionen med att utarbeta och remissbehandla regelförslag.

Luftfartsstyrelsens generaldirektör deltar i EASA:s styrelse, är ordförande i Eurocontrols Provincial Council och deltar i de styrande organen inom ECAC och JAA. Inom EU förekommer återkommande generaldirektörmöten mellan Kommissionen och medlemsstaterna. Även inom ICAO förekommer generaldirektörmöten. De strategiska besluten i ICAO tas dock i församlingen som möts vart tredje år och där Luftfartsstyrelsens generaldirektör av tradition är chefsdelegat.

Regeringskansliet har utsett Luftfartsstyrelsens generaldirektör att representera Sverige i EASA:s styrelse och en av Luftfartsstyrelsens medarbetare att delta i AGNA. Därutöver bidrar Luftfartsstyrelsen med specialistkompetens i arbetsgrupper och vid granskningsuppgifter.

För närvarande deltar cirka 65 personer från Luftfartsstyrelsen i mer än 160 olika internationella sammanhang. Enbart deltagandet i dessa grupperingar innebär sammanräknat cirka 3 060 arbetsdagar per år, dvs. ungefär 14 årsarbetskrafter. Under 2006 behandlades över 600 ärenden inom ramen för det internationella samarbetet.

I Luftfartsstyrelsens organisation fungerar det internationella sekretariatet som stöd för Luftfartsstyrelsens ledning och medarbetare i beredningen av internationella frågor och ansvarar för samordning av Sveriges ståndpunkter. Sekretariatet håller regelbundna måndagsmöten, där instruktioner inför internationella möten och yttranden i internationella frågor föredras för generaldirektören.

6.3.4 Sjöfartsverket

Instruktionen

Enligt förordningen (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket ska verket fullgöra de uppgifter som Sverige i egenskap av medlemsstat har ålagts enligt Europaparlamentets och rådets di-

rektiv 2002/59/EG (övervakningsdirektivet). Sjöfartsverket ska även ansvara för att de uppgifter fullgörs som enligt direktivet ligger på behörig myndighet, hamnmyndighet eller landcentral. Vidare sägs att Sjöfartsverket får överlägga med sjöfartsmyndigheter i andra länder och handlägga sjöfartsärenden inom sitt ansvarsområde. Ärenden av större ekonomisk betydelse eller av utrikes- eller sjöfartspolitisk betydelse ska underställas regeringen.

Det internationella arbetet

Det internationella arbetet på sjöfartsområdet sker i flera fora som i sin tur interagerar och samverkar på olika sätt. Som stöd i det omfattande internationella arbetet har Sjöfartsinspektionen en väl genomarbetad rutinbeskrivning, som också i tillämpliga delar används av Sjöfartsverket. Rutinbeskrivningen innehåller två delar.

Del 1 handlar om arbetet inom IMO, IHO (the International Hydrographic Organization), IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities), PIANC (Navigation, ports and waterways), HELCOM (Helsinki Commission) och Paris MoU (Paris Memorandum of Understanding on Port State Control).

Del 2 avser arbetet inom EU. Gemensamt för båda delarna är en styrgrupp som ansvarar för strategin och för att prioritera det internationella arbetet inom IMO, HELCOM, Paris MoU och EU. En särskild styrgrupp finns för IALA och IHO. Vidare finns ett internationellt sekretariat, en internationell samordnare, en EU-samordnare och en kommittéansvarig för varje kommitté.

IMO är ett specialorgan under FN som utvecklar regler för en säker, miljövänlig, effektiv och hållbar sjöfart. Sverige som stat är medlem i IMO och medlemsavgiften betalas av Näringsdepartementet. Sjöfartsverket har representanter i ett 15-tal kommittéer, bland annat i det styrande organet (Assembly) och i Council som har 40 medlemmar, valda på två år.

IHO hanterar frågor om sjökort och hydrografiskt arbete. Sverige som stat är medlem och även medlem i tre regionala hydrografiska kommissioner, s.k. Regional Hydrographic Commissions (RHC). Varje medlemsstat utser en "national hydrographer" som för svenskt vidkommande finns i Sjöfartsverket. En medlemsavgift på 360 000 kr betalas av Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket är medlem i IALA och Sverige är till och med 2010 med i IALA:s råd (Council). En medlemsavgift på 100 000 kr betalas av Sjöfartsverket. IALA:s arbete resulterar i vägledning och rekommendationer som blir internationell standard. I vissa fall antas de av IMO som rekommendationer och ”performance standards” i anslutning till bland annat SOLAS (Convention for the Safety of Life at Sea).

Sverige som stat är också medlem i PIANC, som hanterar främst infrastrukturfrågor om farleder och hamnar. PIANC tar fram standarder för byggande i vatten, såsom farledsnormer. En medlemsavgift på 75 000 kr betalas av Sjöfartsverket. Sverige är representerat i det styrande organet och i ett flertal kommittéer.

HELCOM, Helsingforskommissionen, arbetar för att skydda den marina miljön i Östersjön från alla typer av föroreningar. I HELCOM sluts regionala överenskommelser mellan Danmark, Estland, EU, Finland, Tyskland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Sverige. Den första konventionen för att skydda Östersjöns miljö tillkom 1974 och en ny konvention kom 1992 och trädde i kraft i januari 2000.

Sjöfartsinspektionen är medlem i den kommitté under Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU), som beslutar om det regelverket som rör hamnstatskontroller i 27 länder. Paris MoU är ett mellanstatligt samarbetsavtal. Medlemskapet kostade 43 000 € per år 2007 och betalas av Sjöfartsinspektionen.

I fråga om EU-arbetet understryks i rutinbeskrivningen att det är regeringen som ansvarar för att prioritera och driva svenska ståndpunkter medan anställda i verket företräder Sverige i arbetet i rådsgrupper, genomförandekommittéer och andra EU-organ. När kommissionen lämnar ett förslag till en EG-rättsakt inom verkets ansvarsområde till rådet ska en ansvarig handläggare utses. För varje förslag ska också en ansvarig jurist utses.

Genomförandekommittéerna kan ändra i EG-rättsakter på ett sätt som, för Sjöfartsverket, är lika ingripande som en ändring av EG-rättsakten genom det ordinarie EG-lagstiftningsförfarandet. Genomförandekommittéerna kan också besluta om hur EG-rättsakterna ska tillämpas. Ansvarigt departement på Regeringskansliet utser Sveriges representanter i kommittéer under kommissionen. Inom Sjöfartsverkets verksamhetsområde finns för närvarande, två genomförandekommittéer:

- COSS (Committee on Safe Seas and the Prevention of Pollution from Ships) som behandlar frågor relaterade till ett flertal EG-rättsakter om sjösäkerhet och förhindrande av förorening från fartyg.
- MARSEC (Regulatory Committee for the Maritime Security). som behandlar sjöfartsskydds- och hamnskyddsfrågor.

Sjöfartsinspektionen deltar också i de arbetsträffar som EMSA (European Maritime Safety Agency) anordnar och som ofta behandlar olika frågor kopplade till direktiv och förordningar.

Det finns även en rad fora av mer informell karaktär, exempelvis MAIG och CSG där representationen företrädesvis är på generaldirektörsnivå. MAIG (Maritime Administrations' Implementations Group) består av en grupp av likasinnande länder i norra Europa (Nederländerna, Belgien, Danmark, Norge, Storbritannien, Polen, Sverige, Finland och Tyskland). Gruppen utgör ett nätverk som samverkar kring aktuella sjöfartspolitiska frågor, inklusive sjösäkerhet och miljö. Bland annat har man tagit fram en MAIG-strategi, som tjänar som avstamp när exempelvis initiativ om en gemensam europeisk havspolitik diskuteras. Vid ett antal tillfällen har MAIG-kretsens transportministrar träffats.

CSG (Consultative Shipping Group) har medlemmar från Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Italien, Japan, Nederländerna, Norge, Portugal, Spanien, Sverige, Storbritannien, Korea, Singapore, Kanada och Polen. EU-kommisionen deltar också vid CSG:s möten. Tyngdpunkten ligger på frågor av exempelvis näringspolitisk karaktär. Den gemensamma värdegrunden återfinns i principer, såsom frihandel och undvikande av subsidier. Ofta gör man gemensamma s.k. demarcher för att påtala konkurrenssnedvridande åtgärder som införts i andra länder. Även mer sjöfartspolitiska frågor diskuteras. Med viss regelbundenhet hålls dialoger med USA. Under senare år har särskilt frågor runt "security" ventilerats. CSG har ett gemensamt sekretariat som sedan i höstas finns hos det danska sjöfartsverket.

BIM (Baltic Icebreaking Management) är en organisation där östersjöländerna samverkar för att effektivisera vintersjöfarten i Östersjön. Det övergripande målet med BIM är att säkerställa en väl fungerande sjöfart i Östersjön året runt genom att stärka det strategiska och operativa samarbetet mellan östersjöländerna inom isbrytningsområdet.

Också inom infrastrukturplaneringsområdet pågår ett frekvent samarbete mellan EU-länderna runt Östersjön. Konkreta resultat har uppnåtts genom utvecklingen av sjömotorvägskonceptet ("Motorways of the Sea") i Östersjön. Sverige har genom Sjöfartsverket haft en drivande roll i detta samarbete. Arbetet baseras bland annat på kravet i regleringsbrevet för Sjöfartsverket att effektivt administrera sökandet, genomförandet och återsrapporteringen av bidrag från EU:s budget för Transeuropeiska nätverk, TEN, där sjömotorvägskonceptet är ett prioriterat projekt.

Sjöfartsverket är också svensk "Focal Point" för närsjöfart inom EU. Det innebär att främja och följa utvecklingen av närsjöfarten och ta fram idéer och lösningar för att utveckla denna, samt också att följa och rapportera om utvecklingen till Näringsdepartementet, kommissionen och andra EU-länder.

6.3.5 Vägverket

Instruktionen m.m.

Enligt förordningen (2007:960) med instruktion för Vägverket ska verket särskilt ansvara för det svenska deltagandet i Europeiska kommissionens arbete om avgaser från motorfordon och arbetsmaskiner, buller från arbetsmaskiner samt kvalitetskrav för bränslen.

I fordonsförordningen (2002:925) ges Vägverket bemyndigande att ingå en sådan internationell överenskommelse som enbart berör verkets föreskrifter.

I regleringsbrevet för budgetåret 2007 sägs bland annat att Vägverket inom sitt verksamhetsområde ska stimulera till svenskt deltagande i EU:s ramprogram för forskning och teknisk utveckling samt verka för att frågor med särskild relevans för Sverige ges prioritet inom detta program (*Sektorsredovisning*). Vägverket ska främja ett svenskt deltagande i EU:s ramprogram för forskning och utveckling. Inom ramen för politiken för global utveckling (PGU) får verket utföra uppdrag utanför Sverige. Sådana uppdrag finansieras av Sida och ska utföras i samråd med Sida (*Organisationsstyrning*).

Allmänt om det internationella arbetet

Enligt verkets internationella strategi ska den internationella verksamheten fokusera på fem områden:

- Institutionella frågor.
- EU-arbete och angränsande internationell verksamhet.
- FUD (forskning, utveckling och demonstration).
- Export av väg- och trafiktekniskt kunnande.
- Bistånd.

De *institutionella frågorna* avser medverkan i internationella organisationer och ingående av bilaterala samarbetsavtal.

För *EU-arbetet och angränsande internationell verksamhet* är strategin att

- betrakta EU-verksamheten som prioriterad nationell verksamhet,
- så tidigt som möjligt fastställa verkets position i viktigare EU-frågor och göra den känd hos svenska aktörer i Bryssel,
- i samråd med Näringsdepartementet utarbeta en metod för att initiera, följa och påverka frågor inom EU-verksamheten,
- identifiera och upparbeta kontakter med organisationer, institutioner och företag som kan påverka EU:s institutioner,
- noga följa, samordna och vid behov stödja vägverksregionernas EU-relationer,
- verka för deltagande i olika EU-relaterade stödprojekt.

Verksamheten bedrivs inom fyra sakområden:

- väg
- trafik
- trafikant och
- fordon

samt sju internaliseringsområden:

- miljö
- trafiksäkerhet
- mobilitet
- innovation
- ITS

- upphandling samt
- säkerhet och skydd.

Inom varje sak- och internaliseringsområde finns på huvudkontor- och GDstabsnivå en områdesansvarig. Inom varje delområde finns en eller flera ansvariga på managementnivå samt cirka 50 särskilt utpekade experter (operativ nivå).

För *FUD* konstateras att de transportpolitiska och innovationspolitiska visionerna och strategierna i dag är integrerade med varandra. Detta gäller såväl på EU-nivå som i Sverige och detsamma gäller inom Vägverket. Detta är beskrivet i Vägverkets publikation "EU-strategi för innovationsområdet" (2006:159). Det råder en samsyn i Europa om hur Europas vägar och vägtransporter bör utvecklas för att möta framtidens utmaningar. Vägverket har för det ändamålet tagit fram publikationen "Förnyelsestrategi" (2005:114). I anslutning därtill finns ett program för internationell FUD - samarbete och en standardiseringsstrategi.

För *export av väg- och trafiktekniskt kunnande* är strategin att ge internationellt stöd till myndigheters och företags export av sådant kunnande.

För *bistånd* är strategin att samarbeta genom ramöverenskommelse med Sida om biståndsinsatser på vägtransportområdet.

Särskilt om institutionella frågor

CEDR (Conference of European Directors of Roads) bildades 2003, då medlemmarna i WERD (Western European Road Directors) beslutade att förstärka och vidga det dittills informella samarbetet mellan vissa västeuropeiska vägmyndigheter. CEDR är en europeisk samarbetsorganisation med högkvarter i Paris och representation från 24 länder. Vägverket har i hög grad medverkat i tillkomsten och utvecklingen av CEDR. Uppgifterna har fördelats på tre temaområden – Management, Construction och Operation – inom vilket det löpande arbetet utförs av Technical Groups (TG) och Project Groups (PG). Vägverket har representanter i tre TG och tre PG.

PIARC, World Road Association (Permanent International Association of Road Congress), är den största multilaterala samslutningen för intressenter inom väginfrastrukturområdet och har 111 medlemmar (regeringar och ministerier). Vägverket för-

valtar Näringsdepartementets medlemskap. Varje medlemsland utser en "First Delegate". För Sverige är det Vägverkets generaldirektör. Verket deltar i PIARC:s kommittéarbete (totalt 18 tekniska kommittéer).

NVF, Nordiska Vägtekniska Förbundet, har bildats efter modell PIARC. Samtliga nordiska länder har sin egen nationella avdelning och styrelse. Den svenska NVF-avdelningen har 65 medlemmar, huvudsakligen entreprenadföretag, konsultföretag, universitet och högskolor, forskningsinstitut samt myndigheter och kommuner. En viktig del i arbetet är att harmonisera regelverken i Norden för att därigenom kunna påverka EU.

I de institutionella frågorna ligger också bilaterala överenskommelser och samarbetsavtal med motsvarigheten till Vägverket i andra länder. Samarbetet kan omfatta trafiksäkerhet, väg- och brounderhåll, väghållningsteknik, utveckling av vägdatatabank och utbildning i road management systems. Det operativa samarbetet är i stor utsträckning fördelat på verkets regioner:

- Region Norr – Ryssland,
- Region Stockholm – Estland,
- Region Mälardalen – Lettland,
- Region Sydöst – Litauen,
- Region Skåne – Polen.

I övrigt finns samarbetsavtal med Japan och USA.

Särskilt om EU-arbetet och angränsande internationell verksamhet

Allmänt kan sägas att Vägverket deltar aktivt i EU-arbeten och angränsande områden, dels som företrädare för Sverige i kommittéer och arbetsgrupper samt vid antagandet (förhandlingar och slutligt ställningstagande) av FN/ECE-reglementen på fordonsområdet, dels som allmänt och specifikt stöd till Regeringskansliet i det internationella arbetet. I det följande ges en översikt över Vägverkets medverkan inom området.

Sakområdet Trafik

- MIDT-projektet bedrivs i tre kommittéer och syftar till att harmonisera EU-ländernas implementering av det digitala färdskrivarsystemet. Vidare ges stöd till kommissionen i förhandlingar om införandet av det digitala färdskrivarsystemet i AETR-sfären.
- När det gäller kör- och vilotider för yrkestrafik har ”law enforcement group” formaliserat Europasamarbetet kring gemensam tillämpning i CORTE (Confederation of Organisations in Road Transport Enforcement), där Vägverket är med. CORTE står oppet för myndigheter, kontrollorgan m.fl.
- EU-uppdrag SMART Digitac 1 med syfte att utreda möjligheter till en bättre och mer användarvänlig digital färdskrivare.
- Kommitté- och underliggande arbetsgruppsarbete (Legal Working Group, Infringement Working Group) under KOM, såsom CATP, 2006/22 och 561, för att rekommendera praxis i tillämpning och harmonisering av regelverk samt för att föreslå förändringar som föranleds av teknisk utveckling.
- Biträda departementet och den ständiga representationen som nationella experter vid arbetsgrupps- och expertmöten vid ministerrådet.
- Inom trafikregelområdet deltar Vägverket som stöd till departementet vid FN-arbete inom ramen för ECE WP1 om harmonisering av regler för vägmärken och trafik.
- Vägverket deltar inom EU med standardisering av material och produkter för vägmärken och andra anordningar (CEN). Organisationen har en TC (technical committé) samt ett antal WG (working groups).
- Vägverket deltar också i ett samarbete med de nordiska motsvarigheterna (NORTEK) inom vägmärkesområdet.

Sakområdet Fordon och internaliseringsområdet Miljö

- Inom ECE finns en transportkommitté (ITC) med sekretariat och underkommittéer, bland annat vägtransportkommittén (SC 1). Till SC 1 är två arbetsgrupper knutna, bland annat WP

- 29 som behandlar frågor om fordons konstruktion. Vägverket representerar Sverige i dessa grupper, t.ex. GRPE (avgasfrågor).
- Kommittéarbete under kommissionen, t.ex. CATP som behandlar fordonsfrågor som helhet.
 - Inom miljöområdet finns flera arbetsgrupper direkt under kommissionen, bland annat MVEG (Motor Vehicle Emission Group).
 - Inom arbetsmaskin- och traktorområdet finns expertgruppen "Non Road Mobile Machinery" med undergrupper (avgasområdet). Vidare "Regulatory Committé", där Vägverket deltar på förordnande från Miljödepartementet, som behandlar buller från "utrustning som används utomhus" samt expertgrupp under denna. Working Group 7 direkt under kommissionen behandlar också buller, numera även från snöskotrar. ADCO-gruppen hanterar bland annat tillsynsfrågor.
 - Bränslefrågor behandlas i egen arbetsgrupp.
 - Miljödepartementets arbete i rådet stöts av experter från Vägverket.
 - Dessutom förekommer speciella projekt där Sverige deltar, t.ex. inom partikelområdet där utveckling av mätmetoder (PMP) och metoder för hållbarhetsprovning för avgasrening för tunga fordon (PEMS) är i fokus. Sådant arbete involverar ofta svenska forskare och finansieras nationellt.
 - EEVC, European Enhanced Vehicle Safety Committee. Sverige anslöt sig 1971. EEVC består av myndighetsrepresentanter från nio bilproducerande europeiska stater och arbetar för att samordna och utveckla existerande och föreslagna direktiv och reglementen för att uppdatera EU:s lagstiftning på fordonsområdet. Vidare har kommissionen delegerat vissa uppgifter till EEVC i de internationella programmen för bilsäkerhet. Kommittén har förbindelse med europeisk FoU inom dessa områden och är ett forum för att klara ut åsiktsskillnader om valmöjligheter inom olika internationella initiativ. EEVC fungerar som samtalspartner med EU-kommissionen och FN/ECE och en stor del av finansieringen av de olika projekten täcks av kommissionen. I stort sett all lagstiftning om passiv säkerhet förbereds inom EEVC:s arbetsgrupper.

Sakområdet Trafikant

- Kommittéarbete under kommissionen i körkortskommittén, bland annat i medicinska expertgrupper och RESPER-projektet (ett system för utbyte av körkortsinformation mellan länderna i Europa).
- EU-projekt rörande handikappades mobilitet (arbetsgruppen PORTARE).
- Samarbete med ISO-grupp om standarder för ID- och körkort.
- Inom körkortsområdet är Vägverket medlem i CIECA (en samarbetsorganisation i förarutbildnings- och förarprovsfrågor). Organisationen har utökats från att vara ett forum för informationsutbyte mellan europeiska förarprovsorganisationer till att vara en öppen, formell och helt internationell expertorganisation där man förutom rena förarprovsfrågor även arbetar med tillhörande förarutbildningsfrågor. Sedan CIECA formellt registrerades i Bryssel som organisation 1995, med officiella stadgar och egen styrelse, har också kommissionen och andra EU-funktioner utnyttjat CIECA för olika uppdrag och projekt, t.ex. för att ta fram principiella modeller för förarutbildning och trafiklärarutbildning. Förutom sådana uppdrag anordnar CIECA också årligen olika workshops. För närvarande är organisationer från mer än 30 nationer medlemmar, de flesta från Europa, men också från Nordamerika, Mellanöstern, Nordafrika, Nya Zeeland och Australien.
- Sverige deltar genom Vägverket ofta aktivt i olika verksamheter och stod som ansvarig för en workshop om datoriserade teori- och prov redan 1999. Under 2007 deltog verket i workshop om "sparsam körning", "självständig körning" och "implementering av GDE-matrisen som modell för förarutbildning och prov" (GDE-matrisen är resultatet av ett EU-projekt, GADGET, och börjar tillämpas som generell modell för förarutbildning i många av medlemsländerna).

Sakområdet Väg

- Inom vägområdet medverkar Vägverket i genomförandekommittéer och standardiseringsarbete; se motsvarande för Banverket.

Internaliseringsområdet Trafiksäkerhet

- Området Global trafiksäkerhet (Global Road Safety) har börjat definieras i FN:s regi de senaste åren. FN:s generalförsamling har tagit tre resolutioner om trafiksäkerhet. WHO, som utpekats inom FN-organisationen som samordnande för arbetet, har också tagit resolutioner om trafiksäkerhet i olika församlingar. WHO har till sin hjälp bildat Global Road Safety Collaboration, som är ett samordningsorgan där ett 50-tal organisationer, myndigheter och företag är företrädare.
- Samarbete med Världsbankens Global Road Safety Facility. GRSF är tänkt att fungera som en global finansiär och "facilitator" av samordning och kapacitetsuppbyggande.
- Arbete inom Euro NCAP.

Internaliseringsområdet ITS

- Inom området pågår internationellt arbete i en stor mängd grupper och konstellationer med avseende på trafiksäkerhet, effektivare arbetspendling, kvalitetssäkrad vägdata och trafikinformation, effektivare och hållbara näringslivstransporter samt effektivt och trovärdigt arbete med ITS.

Internaliseringsområdet Innovation

- ERTRAC (European Road Transport Research Advisory Council) består av företrädare för EU-kommissionen, de nationella regeringskanslierna, industrin, universitet och högskolor samt olika branschorganisationer.
- ECTP (European Construction Technology Platform) är en teknologiplattform och det finns en svensk spegelgrupp –

NCTP-Sweden – där Byggbranschens Innovationscentrum är huvudman.

- Inom ramen för CEDR-samarbetet (SG Road Research) har elva europeiska vägmyndigheter initierat och tillsammans startat ett ERA-NET-projekt, ERA-NET Road, för att utveckla och förstärka det europeiska samarbetet inom FUD-området.

6.4 Överväganden

6.4.1 Allmänt

En överföring av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning till Transportinspektionen innebär naturligen att den internationella verksamhet som bedrivs i och för inspektionens kärnuppgifter också ska föras över. På motsvarande sätt ska internationell verksamhet med anknytning till uppgiften som infrastrukturförvaltare ligga kvar hos respektive trafikverk.

Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket behåller emellertid också rollen som sektorsansvarig myndighet. Normgivning och utövande av sådana uppgifter som hänförs till sektorsansvar innebär en skillnad i perspektiv inom ett verksamhetsområde, vilket vi konstaterar i bilaga 7. I utvecklingen och effektiviseringen inom verksamhetsområdena behövs såväl mer politikutvecklande insatser som reglering. Detta föranleder i sin tur att samverkan alltid kommer att vara nödvändig mellan verk som har mer politikhäna stabsuppgifter och Transportinspektionen.

Samverkan måste innefatta att avväga vilken kompetens och vilken eller vilka myndigheter som ska företräda olika delar av transportsektorn i olika faser av nationell och internationell utveckling. Oavsett den fortsatta utvecklingen av den organisatoriska strukturen inom transportsektorn är samverkan mellan trafikverken och Transportinspektionen ett nödvändigt kontinuerligt inslag i beredningen av underlag till projekt som rör den internationella utvecklingen. Det gäller såväl direkt regelutveckling som andra former av internationell verksamhet.

Vad nu har sagts innebär att Transportinspektionen

- ska följa utvecklingen av den internationella regleringen inom transportområdet och delta som expert eller direkt företräda

Sverige i utvecklingen av normer inom EU och andra internationellt reglerande organ,

- ska fullgöra de uppgifter som Sverige i egenskap av medlemsstat har ålagts enligt relevanta EG-rättsakter eller andra internationella överenskommelser i den mån dessa uppgifter inte fullgörs på annat sätt enligt lag eller förordning samt ansvara för de uppgifter som enligt rättsakterna ankommer på en behörig myndighet,
- får överlägga med transportmyndigheter i andra länder och handlägga internationella ärenden inom sitt ansvarsområde. Ärenden av större ekonomisk betydelse eller av utrikes- eller transportpolitisk betydelse ska underställas regeringen,
- ska initiera ändringar i det svenska och internationella regelverket.

Inom järnväg, sjöfart och väg – där trafikverken har ett sektorsansvar – är det av särskild vikt att trafikverken tills vidare har en aktiv roll i det internationella arbetets initiala utvecklingsskede och att samarbetet mellan trafikverken och Transportinspektionen är väl utvecklat.

6.4.2 Järnväg

Järnvägsstyrelsen ska tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör järnvägssystemet. Även Banverket ska verka för att tillvarata Sveriges intressen i det internationella arbetet. Järnvägsstyrelsens vida och generella ansvar har delvis karaktär av sektorsansvar. Den faktiska uppdelning av det internationella arbetet mellan myndigheterna har utvecklats så att Järnvägsstyrelsen bistår regeringskansliet vid representation i EU-organ och andra mellanstatliga organ, medan Banverket i första hand agerar i det internationella samarbetet i egenskap av infrastrukturförvaltare. Som sådan deltar man indirekt i beredningen av den internationella regelutvecklingen genom de branschorgan som företräder olika intressenter i dessa processer.

Vår slutsats är att Järnvägsstyrelsens internationella arbete i sin helhet ska föras över till Transportinspektionen medan Banverkets nuvarande internationella engagemang som infrastrukturförvaltare inte berörs. Däremot bör det prövas om inte verkets roll som sektorsansvarigt trafikverk borde innebära en ökad roll i tidiga utveck-

lingsfaser av den transportpolitiska utvecklingen inom EU. Banverket bör således enligt vår uppfattning återfå en del av den roll som verket hade innan Järnvägsstyrelsen bildades. Det krävs emellertid att Banverket vid medverkan i arbete inom EU noga skiljer mellan sin roll som infrastrukturförvaltare och som sektorsansvarigt trafikverk.

Om ytterligare förändringar av myndighetsstrukturen på transportområdet genomförs (se huvudtextens avsnitt 2.4) kan det finnas anledning att på nytt pröva hur myndigheterna ska företräda Sveriges intressen i järnvägsfrågor.

6.4.3 Luftfart

All internationell verksamhet som har anknytning till normgivning, tillsyn och tillståndsgivning sköts av Luftfartsstyrelsen. På motsvarande sätt som för järnvägsområdet är en uppdelning mellan Luftfartsverket och Luftfartsstyrelsen fullt genomförd. Luftfartsstyrelsens internationella verksamhet ska därför i sin helhet föras över till Transportinspektionen.

6.4.4 Sjöfart

Den internationella verksamheten bedrivs till största delen på Sjöfartsinspektionen. Sjöfartsverket och Sjöfartsinspektionen har inför den kommande uppdelningen av verket ansett att nedanstående ansvarsfördelning bör gälla. Vi delar denna bedömningen.

Transportinspektionen bör svara för samordningen av arbetet inom:

- IMO (International Maritime Organization).
- IALA (International Association of Marine Aids to Navigation and Lighthouse Authorities).
- Paris MoU (Paris Memorandum of Understanding on Port State Control).
- HELCOM (Helsinki Commission).

Inspektionen bör, förutom att ha den koordinerande rollen, tills vidare också var den som i första hand representerar sjöfartssidan i EU-arbetet om frågor som berör sjösäkerhet, sjöfartsskydd och miljö.

De kvarvarande uppgifterna för Sjöfartsverket bör avse samordning av Sveriges deltagande i IHO (the International Hydrographic Organization), PIANC (Navigation, ports and waterways), MAIG (Maritime Administrations Implementations Group), CSG (Consultative Shipping Group), BIM samt andra sjöfartsrelaterade fora.

6.4.5 Väg

Det internationella utvecklingsarbetet rörande regler om vägtrafik (fordons konstruktion eller trafikregler) bedrivs till största delen inom EU och FN:s Ekonomiska kommission för Europa. Till skillnad mot övriga trafikverk har Vägverket ingen organisatorisk uppdelning för att klara av nödvändig representation inom sådan internationell verksamhet. Däremot kan verkets internationella strategi med fem områden som verksamheten fokuserar på vara till viss ledning.

Det område som av Vägverket benämns *EU-verksamhet* (och EU-nära frågor) har en stark anknytning till normgivning och faller naturligen in i Transportinspektionens verksamhet. På motsvarande sätt har området *Institutionella frågor* en stark anknytning till uppgiften som infrastrukturförvaltare. Detta bör gälla även för området *Export av väg- och trafiktekniskt kunnande*, som i huvudsak grundas på avtal med SweRoad, samt området *Bistånd*, som grundas på överenskommelser med Sida. För *FUD-området* (forskning, utveckling och demonstration) konstaterar vi att såväl Vägverket som Transportinspektionen troligtvis har anledning att engagera sig internationellt inom respektive myndighets verksamhetsområde.

På motsvarande sätt som inom järnvägsområdet kommer Vägverket som infrastrukturförvaltare att vara fortsatt engagerat i internationella frågor och i vissa fall indirekt delta i regelutvecklingen inom området. Vägverkets sektorsansvar innebär också att verket har en roll i ett tidigt skede av den internationella utvecklingen. I förlängningen av en sådan utveckling blir det normativa och styrande inslaget alltmer påtagligt och ansvaret övergår naturligen till Transportinspektionen. Schematiskt kan sägas att Vägverket därmed har en viktig uppgift inledningsvis, medan Transportinspektionens direkta ansvar för frågan inträder i ett något senare skede. En sådan översiktlig rollfördelning är såväl önskvärd som ofrånkomlig men ska å andra sidan inte uppfattas

som en definitiv gräns mellan myndigheternas respektive ansvar. Vad som sägs i huvudtextens avsnitt 2.5 om samverkan mellan myndigheter är en grundläggande förutsättning för att Sverige ska kunna agera kraftfullt i internationella sammanhang och även internt nationellt kunna fullfölja internationella åtaganden.

6.5 Konsekvenser

6.5.1 Vägverket

Den internationella verksamhet som Transportinspektionen enligt vårt förslag ska bedriva, berör resursmässigt i huvudsak de verksamheter som föreslås flyttas över från Vägverket till inspektionen, se bilaga 5. I första hand gäller detta personer som är särskilt utpekade som experter på operativ nivå. De resurser som ligger på verkets huvudkontor – samordningsansvar och ansvar på managementnivå – bör föras över i proportion till den andel av den internationella verksamhet som övertas av inspektionen.

En särskild fråga är dock Vägverkets medverkan i det standardiseringsarbete som i sin förlängning mynnar ut i harmoniserade standarder, dvs. standarder som är tvingande och ska införas och tillämpas nationellt. I huvudsak bedrivs detta arbete inom sakområdet Väg och på sektioner, vars verksamhet i grunden avser uppgifter som inte ska föras över till Transportinspektionen. Med erfarenhet från motsvarande frågeställning inom järnvägsområdet, och den uppdelning som finns mellan Banverket och Järnvägsstyrelsen, är slutsatsen att medverkan i standardiseringsarbetet bör ske såväl från Vägverket – på i princip motsvarande sätt som i dag – som från Transportinspektionen i dess roll som normgivare. Den senare insatsen bedöms vara betydligt mindre i omfattning men avgörande för en totalt sett effektiv insats i arbetet är att myndigheterna etablerar ett nära samarbete.

6.5.2 Övriga myndigheter

Banverket och Luftfartsverket berörs inte av förslaget. Järnvägsstyrelsens och Luftfartsstyrelsens verksamheter flyttas i dess helhet över till Transportinspektionen. Detsamma gäller i allt väsentligt den internationella verksamhet som i dag bedrivs av Sjöfartsinspektionen.

Sektorsansvar

7.1 Utredningen och sektorsansvaret

Enligt regeringens direktiv ska utredningen överväga om Transportinspektionen ska ha ett sektorsansvar och vad som i sådana fall ska ingå i det.

7.2 Sektorsansvar – vad är det?

Begreppen sektorsansvar och sektorsuppgifter har många uttolkningar. Vilken verksamhet som en sektorsansvarig myndighet bör ägna sig åt för att leva upp till ansvaret går inte rubrikmässigt att urskilja från frågor som reglerings- och tillsynsmyndigheter, infrastrukturförvaltare eller trafikorganisatörer och trafikföretag har anledning att penetrera. Skillnaden ligger i vilket *perspektiv* och under vilket *ansvar* frågan behandlas.

7.2.1 Väg

Sektorsansvar introducerades på vägsidan genom prop. 1995/96:131, *Vägverkets sektorsansvar inom vägtransportssystemet*. Vägverket skulle enligt propositionen som statens företrädare på central nivå ha ett samlat ansvar, s.k. sektorsansvar, för hela vägtransportsystemets miljöpåverkan, trafiksäkerhet, tillgänglighet, framkomlighet och effektivitet. Man skulle dessutom ta ett ansvar för frågor som rör väginformatik, fordon, kollektivtrafik, handikappanpassning, yrkestrafik och tillämpad forsknings-, utvecklings- och demonstrationsverksamhet inom vägtransportssystemet. Omfattningen av sektorsansvaret inom vägtransportsektorn är markant större än inom de andra trafikslagen.

Sektorsansvaret innebär att verket ska vara samlande och pådrivande i samarbete och samverkan med andra aktörer. Som ett led i att stärka samverkan har verket möjlighet att träffa överenskommelser med andra aktörer. Vägverket ska inte ta ett operativt ansvar inom områden där annan huvudman har ett entydigt ansvar enligt tidigare beslut. Samtidigt påpekas emellertid att sektorsansvaret bör innebära att verket inom befintliga ramar kan ta ett ekonomiskt ansvar, helt eller delvis, i de fall det inte finns någon annan huvudman som har ett entydigt ansvar. Med det utökade ansvar och de utökade mandat som följer med sektorsansvaret förväntas Vägverket och andra aktörer inom vägsektorn bättre kunna samverka för att leva upp till de transportpolitiska målen.

Propositionen innehåller en fyllig redogörelse för hur regeringen anser att Vägverket ska utöva sektorsansvaret inom de uppräknade områdena. Som motiv för det utökade ansvar som läggs på verket pekas dels på nya generella krav på vägtrafiken, dels på avvecklingen av Transportrådet och Trafiksäkerhetsverket, vilket samlat lett till att verket tilldelats nya arbetsuppgifter. Det anges explicit att regeringen anser att verket med utgångspunkt från sektorsansvaret ska ta ett resultatansvar för samtliga de av samhället fastställda målen inom vägtransportssystemet, trots att verket inte förfogar över alla medel för att nå dessa mål. Verkets resultatansvar begränsas med andra ord inte till effekterna av den egna väghållningen och utövningen av de myndighetsuppgifter som ligger på verket.

I förordningen (2007:960) med instruktion för Vägverket sammanfattas sektorsansvaret med att "Vägverket har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för hela vägtransportssystemet". Verket ska verka för att de transportpolitiska målen uppnås. Det sägs också att verket inom sitt sektorsansvar ska vara "samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter".

7.2.2 Järnväg

Hösten 1996 beslöt riksdagen att *Banverket* skulle ha sektorsansvar för järnvägstrafiken. I allt väsentligt var detta en efterföljare till Vägverkets sektorsansvar.

I *Transportpolitik för en hållbar utveckling* (prop. 1997/98:56) utvecklade regeringen att sektorsansvaret för Banverkets del skulle innebära att verket som statens företrädare på central nivå har ett

samlat ansvar för hela järnvägstransportsystemets effektivitet, tillgänglighet, framkomlighet, trafiksäkerhet och miljöpåverkan samt för frågor inom järnvägsområdet som rör fordon, kollektivtrafik och handikappanpassning. Verket skulle som sektorsmyndighet främst inrikta sin verksamhet så att den bidrog till att uppfylla de transportpolitiska målen. Den intermodala aspekten betonades genom att man explicit angav ”att Banverket skall främja utvecklingen inom den egna sektorn enbart i de fall detta bidrar till uppfyllelsen av de transportpolitiska målen”.

Banverkets myndighetsuppgifter, som i den refererade propositionen närmast ses som en del av sektorsuppgifterna, bestod bland annat i forskning, utveckling, långsiktig infrastrukturplanering, att fördela tåglägen och fastställa järnvägsplaner samt att hantera säkerhets- och försvarsfrågor.

Banverkets sektorsansvar uttrycks i instruktion (2007:1027) i likalydande ordalydelse som för Vägverket med att verket har ett samlat ansvar, *sektorsansvar*, för hela järnvägstransportsystemet. Verket skall inom ramen för sitt sektorsansvar vara ”samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter” (1 §). Ansvaret omfattar även tunnelbane- och spårvägssystemen.

Järnvägsstyrelsen har enligt förordningen (2007:1028) med instruktion för Järnvägsstyrelsen däremot inget uttalat sektorsansvar. Styrelsen ska utöva tillsyn över järnvägs-, tunnelbane- och spårvägssystemen och verka för säkerheten inom systemen och för en sund konkurrens. I instruktionen anges detaljerat innebörden av styrelsens myndighetsansvar.

7.2.3 Luftfart

Luftfartsstyrelsen är den enda av dagens inspektionsmyndigheter som har ett sektorsansvar. Enligt förordningen (2007:959) med instruktion för Luftfartsstyrelsen har styrelsen ”ett samlat ansvar, sektorsansvar, för luftfartssektorn”. Däremot saknas skrivningar om att man ska vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter till skillnad från instruktionerna för Banverket och Vägverket.

När Luftfartsstyrelsen bildades och samtidigt gavs sektorsansvar var det ett inslag i arbetet med att renodla de roller som rymdes inom Luftfartsverket. Luftfartsstyrelsen övertog den verksamhet som då bedrevs inom Luftfartsinspektionen och avdelningen Luft-

fart och Samhälle (som hanterade sektorsansvaret inom Luftfartsverket) samt övriga funktioner som var av klar myndighetskaraktär (prop. 2003/04:1). Den tidigare uppdelningen internt inom Luftfartsverket i de tre rollerna produktion, sektor och säkerhet ansågs inte tillräcklig för att säkerställa en fristående roll i förhållande till sektorns aktörer. Luftfartsverket var som tjänsteproducent en part på en marknad med andra aktörer som flygbolag, kommunala och andra flygplatser m fl.

Det kan parantetiskt nämnas att regeringen i detta sammanhang explicit noterade att bildandet av en ny luftfartsmyndighet inte hindrade ”att regeringen i framtiden utreder om en trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet bör bildas”.

Genom reformen omvandlades *Luftfartsverket* till ett renodlat affärsverk med ansvar för de statliga flygplatserna, flygtrafiktjänsterna och annan verksamhet med koppling till affärsverksamhet.

7.2.4 Sjöfart

Sjöfarten och Sjöfartsverket är fortfarande organiserat enligt den gamla modellen med sektorsansvar och inspektionsverksamhet inom samma myndighet, dvs. den situation som rådde inom luftfartssektorn till och med 2004. Sektorsansvaret är formulerat på samma ”mer återhållsamma” vis som inom luftfarten, dvs. utan skrivningar om samlande, stödjande och pådrivande roll.

7.2.5 Gemensamt för samtliga sektorer

För samtliga trafikslag finns hänvisning till de transportpolitiska målen inskrivna i instruktionen. Samtliga verk som har ett sektorsansvar anmodas också att göra en redovisning av hur verksamheten inom respektive sektor utvecklats i förhållande till de transportpolitiska målen. Redovisningen sker i de sektorsrapporter som Banverket, Sjöfartsverket, Vägverket och Luftfartsstyrelsen sammanställer varje år i enlighet med instruktion och anvisningar i regleringsbrev.

7.2.6 Sektorsansvaret i Moderna transporter för framtiden

I den senaste transportpolitiska propositionen, *Moderna transporter för framtiden* (prop. 2005/06:160), konstaterar regeringen att Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsverket har fått ett vidare ansvarsområde genom införandet av sektorsansvar för respektive trafikslag. Sektorsarbetet ska vägledas av de transportpolitiska målen (något som också återspeglas genom hänvisningar till dessa i instruktioner och regleringsbrev) och omfattar enligt propositionen för samtliga myndigheter *pådrivande* insatser som sammanfattas under följande rubriker:

- Samordning av sektorns parter och med dess omvärld,
- Information och kunskapsspridning,
- Forskning, utveckling och administration (detta gäller dock inte Sjöfartsverkets och Luftfartsstyrelsens sektorsansvar).

Man konstaterar också att Banverket och Vägverket har ett gemensamt ansvar för kollektivtrafiken.

Kopplingen till den pådrivande rollen finns bland annat genom hänvisning till den roll som information och opinionsbildning har som styrmedel, inte minst för att påverka mänskliga beteenden i de trafiksäkerhetssammanhang där det är svårt att hitta andra verk samma styrmedel.

7.3 Överväganden

7.3.1 Sektorsansvaret och opinionsbildning

Uppmaningen att det i utövande av sektorsansvaret ska ingå att vara samordnande, informationsspridande och pådrivande leder naturligt till att berörda myndigheter, som en del i verksamheten, får eller tar på sig en opinionsbildande uppgift även om verksamheten bedrivs inom de ramar och de mål som fastställts på politisk nivå.

I uppdraget till kommittén för Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir 2006:123) ingår särskilt att granska och ompröva myndigheternas opinionsbildande verksamhet. I direktiven hänvisas till den tidigare Demokratiutredningen (*En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*, SOU 2000:1) som pekat på de problem som är förknippade med att

myndigheter i allt större utsträckning bedriver opinionsbildande verksamhet. Vi har i vårt utredning haft samråd med förvaltningskommittén.

I sitt delbetänkande (SOU 2007:107) *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter* har kommittén studerat bland annat trafiksäkerhetsinformation hos Banverket och Vägverket. Man konstaterar att vissa kampanjer har haft en signifikativ effekt, speciellt då myndigheten kombinerat informationskampanjen med andra åtgärder i samma syfte. Den allmänna slutsatsen är att denna och annan informationsverksamhet av opinionsbildande karaktär som undersökts av kommittén till sitt innehåll har varit av okontroversiellt slag.

Det är i praktiken svårt att hitta en klar rågång mellan allmän opinionsbildning och vad en myndighet gör med hänvisning till de uppdrag som formulerats av regeringen. Uppmaningen till Banverket att främja utvecklingen inom den egna sektorn endast om det bidrar till att uppfylla de transportpolitiska målen (jämför avsnitt 7.2.2) kan ses som en uppmaning till återhållsamhet. Det är naturligt och viktigt att slå fast att sektorsansvaret med dess inslag av informations- och pådrivande aktiviteter, särskilt när det utövas av en infrastrukturförvaltare, inte får blandas ihop med sådan branschsamordning eller lobbying som infrastrukturförvaltaren och trafikföretag har anledning att ägna sig åt i ”marknadsförande” syfte. Det är resultatet av myndighetens självständiga utvärderingar och rekommendationer som ska presenteras för regeringen och i externt riktad verksamhet.

7.3.2 Allmänt hållet ansvar – risk för ”kravmaskineri”

Vägverket har som framgått (avsnitt 7.2.1) tillåtelse att ta ett ekonomiskt ansvar, helt eller delvis, i de fall som det inte finns någon annan huvudman med ett entydigt ansvar. Det är rimligt att anta att ett sådant allmänt hållet bemyndigande kan leda till en uppfattning från andra intressenter om att staten ska ta ett allt bredare ansvar för att förverkliga olika transportpolitiska och andra mål när dessa operationaliseras till funktionskrav m.m. Risken är att de sektorsansvariga verken antingen själva tar på sig en alltför stor roll eller tvingas in i den på grund av den förhandlingsposition man hamnar i till följd av ett alltför allmänt hållet eller diffust formulerat uppdrag. Det kan antingen avse åtgärder vid sidan om

infrastrukturförvaltning och myndighetsuppgifter eller ett utökat ansvar för förvaltningen av infrastruktur. Om detta är fallet är det ett argument för att tydligare definiera begreppet sektorsansvar och de befogenheter som ska följa av detta.

Det är känt att trafikintressenter och andra inom järnvägssektorn i en del fall har åberopat sektorsansvaret för ett ökat statligt finansieringsansvar, exempelvis vid införande av det s.k. ERTMS-systemet (ett nytt signalsystem för den europeiska järnvägen) eller i diskussioner om anslutningsvillkor mellan statligt och annat järnvägsnät. Mot bakgrund av det ställningstagande som vi gör när det gäller sektorsansvaret för Transportinspektionens vidkommande (se nedan), har vi inte haft anledning att närmare följa upp denna fråga. Vi rekommenderar emellertid att frågan utreds.

7.3.3 Är sektorsansvaret lämpligt att förena med Transportinspektionens verksamhet?

Med uppdraget att utreda frågan om sektorsansvar och sektorsuppgifter följer med automatik att vi också måste fundera över hur andra frågor än normerings- och tillsynsfrågor bör hanteras inom transportsektorn. Vår uppfattning är att även övergripande beslut om infrastrukturens framtida inriktning bör beredas i ett trafiklagsövergripande perspektiv. Likaså bör frågor som rör kostnadsansvar, övergripande strukturella frågor, villkor för resenärer och godskunder m.m. hanteras i ett tvärsektoriellt organ för att bidra till mer likartade spelregler mellan trafikslagen.

Delvis hör normering och marknadsövervakning inom vissa av de sistnämnda områdena till en Transportinspektionens verksamhet. Det är däremot tveksamt att förena normgivning och tillsyn med långtgående planeringsberedning eller beredning och beslut i bidragsärenden etc. Transportinspektionens oberoende i senare tillsyn skulle kunna ifrågasättas om strukturella eller finansiella beslut t.ex. kunde hävdas ha påverkat hur en infrastrukturförvaltare eller ett trafikföretag behandlat säkerheten inom sin verksamhet. Detsamma kan visserligen också hävdas när normgivning och föreskriftsverksamhet förenas med tillsyn hos en och samma myndighet. Tillsynen får delvis karaktär av internkontroll. Det är dock i dessa sammanhang i flertalet frågor lättare att se hur problemet kan hanteras genom att Transportinspektionen utsätts för en direkt

eller indirekt tillsyn från internationella organ eller andra svenska myndigheter, i det senare fallet exempelvis Statens haverikommission i samband med dennas undersökning av olyckor.

Det bör för vår diskussion noteras att Trafikinspektionsutredningen (2007:4) inte såg några problem med att den samlade verksamhet som lyftes över från Luftfartsverket till Luftfartsstyrelsen skulle finnas kvar inom en ny trafikinspektionsmyndighet.

Det finns tre rimliga organisatoriska förankringar av övergripande sektors- och myndighetsuppgifter som kan anses mindre lämpliga att placera hos Transportinspektionen:

- Regeringskansliet (med förstärkta egna beredningsresurser),
- en transportslagsövergripande stabsmyndighet (som eventuellt resultat av fortsatta överväganden om myndighetsstrukturen inom transportsektorn) eller
- fortsatt hantering av dessa frågor inom trafikverken men med en utökad samverkan verken emellan.

Vald lösning avgör delvis hur vi rekommenderar fördelningen av verksamhet till Transportinspektionen från de nu existerande verksamheterna inom inspektionsmyndigheterna och vissa andra myndigheter. Till exempel bör Luftfartsstyrelsens bidragshantering flyttas till en stabsmyndighet om en sådan bildas.

7.4 Förslag

7.4.1 Sektorsansvaret bör ersättas med tydligt definierade uppgifter inom olika verksamhetsområden

Det torde vara ostridigt att regeringen och regeringskansliet, i synnerhet med de i Sverige förhållandevis små departementen, behöver ett stöd i allmän bevakning av utvecklingen inom en sektor och i verkställigheten av olika beslut. Strävan bör dock vara att ersätta det nu i många stycken allmänt hållna sektorsansvaret med tydligt definierade stabs- och verkställighetsuppgifter inom myndigheternas respektive verksamhetsområden. Tydligheten bör förstärkas genom en fortsatt renodling av myndigheternas roller.

Med stabs- och verkställighetsuppgifter avser vi i dessa sammanhang bland annat följande:

- Utvärdera effekter av gällande transportpolitik och bereda underlag till förändringar av denna.
- Följa och prognostisera utvecklingen inom respektive sektor och transportsektorn som helhet. I detta ryms statistikansvar för sektorn.
- Föreslå åtgärder som säkerställer de berörda trafikslagets roll i transportsystemet och som medel för att uppnå övergripande mål i samhällets utveckling. Det inkluderar överväganden mellan infrastruktur- och andra åtgärder (t.ex. trafikupplägg), överväganden om utvecklingen av infrastrukturen och villkoren för att nyttja den, marknadstillträdesvillkor, huvudmannaskaps- och andra strukturella frågor, FUD-satsningar m.m.
- Samordna transportsektorns insatser i det internationella arbete som regeringen svarar för (om inte Regeringskansliet självt tar det operativa ansvaret för detta).
- Bereda och verkställa vissa beslut inom dessa områden i enlighet med regeringens riktlinjer.
- Å regeringens vägnar verka för vissa åtgärder och beteenden hos andra aktörer inom sektorn (utöver de direkta föreskrifter och förelägganden som kan meddelas av en myndighet med direkt lagstöd).

7.4.2 Ska Transportinspektionen ha ett sektorsansvar?

Det är uppenbart att vissa aspekter på de frågor som nämnts under föregående rubrik bör hanteras av en Transportinspektion, t.ex. uppföljning av olyckor inom de olika transportsektorerna samt överväganden om hur nya reglerande eller andra åtgärder kan påverka säkerheten. En Transportinspektion ska också med utgångspunkt från sin marknadsövervakande roll föreslå översyn av övergripande regler som styr berörd verksamhet. Nämnad uppföljning och nämnda överväganden bör ske i dialog med infrastrukturplanerande verk och andra intressenter inom sektorn. Den samlade beredningen av infrastruktursatsningar och andra åtgärder bör dock enligt vår uppfattning ske i ett organ som har till uppgift att väga samman åtgärderna i det komplex som de transportpolitiska målen utgör. En Transportinspektion bör ha ett ansvar som är mer snävt begränsat till föreskrifter och tillsyn inom sina verksamhets-

områden, speciellt med hänsyn till det speciella ansvar inom säkerhetsområdet som kommer att ligga på inspektionen.

Det innebär inte att Transportinspektionen ska negligera andra transportpolitiska mål än de säkerhetsrelaterade *men* överväganden gentemot den flerdimensionella målkartan bör primärt göras i en myndighet som har som särskild uppgift att bistå regeringen med sådana överväganden.

Utredningar och rapportering av olyckor

8.1 Bakgrund

8.1.1 Statens haverikommissionen

Statens haverikommission (SHK), som är en myndighet under Försvarsdepartementet, bildades år 1978 för att utreda civila och militära flygolyckor. År 1990 utökades SHK:s ansvarsområde till att avse alla typer av svåra olyckor, oavsett om de inträffar till lands, till sjöss eller i luften. Ett tillbud till en allvarlig olycka kan också undersökas.

Exempel på områden där en olycka kan bli föremål för utredning är luftfart, sjöfart, spårbunden trafik, gruvsdrift, vägtrafik, kemiteknisk, kärnteknisk och medicinteknisk verksamhet. Avgörande för om en undersökning ska genomföras är normalt olyckans svårighetsgrad. Under vissa förutsättningar ska en utredning dock alltid genomföras. I andra fall görs en bedömning.

Om flera personer har omkommit eller blivit allvarligt skadade, eller om omfattande skador orsakats på materiel eller miljö, finns normalt skäl för SHK att genomföra en undersökning. Sedan år 1990 har omkring 50 flygolyckor och sammantaget ungefär tio olyckor av andra slag utretts varje år. En haveriutredning omfattar normalt alla ingående komponenter och aktörer kring händelsen och utmynnar alltid i svaret på tre frågor: Vad hände? Varför hände det? Vad kan göras för att en liknande händelse inte inträffar igen?

8.1.2 Luftfart

SHK utreder alltså olyckor och allvarliga tillbud inom civil luftfart sedan 1978. Luftfartsstyrelsen är säkerhetsmyndighet och tillsynsmyndighet inom luftfartsområdet.

SHK undersöker i första hand händelser som har inträffat i Sverige. SHK undersöker även händelser som har inträffat utomlands, om de berör ett svenskt luftfartyg och annat inte följer av en internationell överenskommelse. Av sådana överenskommelser följer att flygolyckor i allmänhet undersöks av den stat där olyckan inträffat.

En flygolycka ska undersökas om någon människa har omkommit eller skadats allvarligt, luftfartyget eller annan egendom har fått betydande skador, omfattande skador har uppstått i miljön eller om luftfartyget har försvunnit vid flygning eller är oåtkomligt. Ett tillbud till en olycka ska undersökas om det har inneburit allvarlig fara för en olycka, om det tyder på väsentliga fel hos luftfartyget eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende.

SHK har alltså huvudansvaret att utreda alla luftfartsolyckor som sker i Sverige. Luftfartsstyrelsen utreder vissa av de olyckor som SHK inte utreder. SHK:s utredningar ger i många fall rekommendationer till Luftfartsstyrelsen som har i uppgift att vidta åtgärder med anledning av olyckan. Det kan t.ex. vara speciella tillsynsinsatser eller ändringar i bestämmelser. Luftfartsstyrelsen beslutar om sådana åtgärder vid sina haverisammanträden. Besluten redovisas i haverimötesprotokoll.

8.1.3 Sjöfart

SHK utreder olyckor och allvarliga tillbud inom sjöfarten sedan 1990. Sjöfartsverket, genom Sjöfartsinspektionen, är säkerhetsmyndighet och tillsynsmyndighet på sjöfartsområdet.

SHK undersöker händelser som har inträffat i Sverige. En sjöolycka med handelsfartyg, fiskefartyg eller statsfartyg ska undersökas om flera människor har omkommit eller skadats allvarligt, om omfattande skador har uppstått på fartyg eller i miljön, eller om fartyg har försvunnit eller övergetts i sjön. Ett tillbud ska undersökas om det har inneburit allvarlig fara för en olycka, om det tyder på väsentliga fel hos fartyget, eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende.

Om händelsen berör ett utländskt fartyg undersöker SHK den endast om det finns särskilda skäl och fartyget befinner sig inom svenskt sjöterritorium. Handlar det om ett utländskt ro-ro-passagerarfartyg eller höghastighetsfartyg för passagerare i reguljär trafik finns särskilda regler för när Sverige måste inleda undersökning.

SHK undersöker händelser som har inträffat utomlands, om händelsen berör ett svenskt fartyg och annat inte följer av en internationell överenskommelse. På internationellt vatten utreder flaggstaten.

Även Sjöfartsinspektionen utreder olyckor och tillbud. Om sådana inträffar på svenska handels- och fiskefartyg ska de i princip utredas, oavsett var i världen händelsen inträffar. Dessutom ska olyckor och tillbud som inträffar på utländska fartyg i svenskt territorialvatten utredas. Utredningsarbetet leds av Sjöfartsinspektionens utredningsenhet.

Befälhavaren eller redaren ska rapportera om sjöolyckor och tillbud enligt 6 kap. 14 § i sjölagen (1994:1009) och enligt 2 § lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. Rapporteringen sker med hjälp av rapportformuläret "Rapport om sjöolycka".

Sedan haveriutredare tagit del av all tillgänglig information i ärendet, inklusive sjöförklaring och personliga intervjuer, görs en bedömning av om en haverirapport ska skrivas. Om bedömningen resulterar i att haverirapport inte ska skrivas, sker endast statistikbearbetning av ärendet.

8.1.4 Spårbunden trafik

SHK utreder olyckor och allvarliga tillbud inom spårbunden trafik sedan 1990. Järnvägsstyrelsen är säkerhetsmyndighet och tillsynsmyndighet för spårtrafik sedan den 1 juli 2004. Tidigare hade dåvarande Järnvägsinspektionen dessa uppgifter.

SHK undersöker händelser som har inträffat i Sverige. En olycka med spårbunden trafik (järnväg, tunnelbana eller spårväg) ska undersökas om flera människor har omkommit eller skadats allvarligt eller om omfattande skador har uppstått på spårfordon, spåranläggningar, egendom eller i miljön.

Ett tillbud till en olycka ska undersökas om det har inneburit allvarlig fara för en olycka, om det tyder på väsentliga fel hos spårfordon eller spåranläggningar m.m. eller på andra väsentliga brister

i säkerhetskänslighet. SHK ska även undersöka mindre allvarliga händelser om det är motiverat från säkerhetssynpunkt.

Den säkerhetstillsyn som Järnvägsstyrelsen utför syftar till att främja en hög säkerhet inom svensk spårtrafik. Järnvägsstyrelsen tillämpar riskbedömningar när valet av säkerhetstillsyn görs.

Det innebär att säkerhetstillsynen inriktas mot verksamheter

- där en olycka kan få stor konsekvens och sannolikheten för att den inträffar inte är försumbar,
- där det är hög sannolikhet för att en olycka kan inträffa och konsekvenserna inte är acceptabla.

Tillsynens huvudinriktning är att kontrollera att verksamhetsutövarna har en fungerande säkerhetsstyrning, dvs. att företagen själva upptäcker och korrigerar sina egna fel och brister.

Säkerhetstillsynen planeras i en årlig verksamhetsplan. Planen revideras varje kvartal. I revideringen vägs den planerade tillsynen mot de förslag som löpande samlas i en tillsynsbank. Det kan t.ex. vara förslag som tillkommit med anledning av de olyckor och tillbud som inkommit från den telefonberedskap som Järnvägsstyrelsen upprätthåller. Genom scheman för rullande säkerhetstillsyn utsätts alla verksamhetsutövare någon gång för en säkerhetstillsyn, med olika frekvens beroende på sannolik risk för och konsekvenserna av en olycka.

I Järnvägsstyrelsens arbete ingår att använda uppgifter om olyckor, tillbud och avvikelser för att styra inriktningen på sin verksamhet. Järnvägsstyrelsen använder de inrapporterade händelserna för sin händelsebaserade tillsyn. Data från de inrapporterade händelserna används också för att göra riskbedömningar. Riskbedömningarna används som underlag för att avgöra mot vilka företag och områden Järnvägsstyrelsens tillsyn ska inriktas.

Järnvägsstyrelsen är den myndighet som i enlighet med järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG ska lämna en säkerhetsrapport till Europeiska järnvägsbyrån (ERA) för att beskriva den nationella säkerhetsnivån. Järnvägsstyrelsen har överlämnat den första säkerhetsrapporten till ERA.

Från och med den 1 juli 2007 har Järnvägsstyrelsen inte längre mandat att utreda olyckor och tillbud inom spårtrafikområdet utan detta har övertagits av SHK. Järnvägsstyrelsen kommer dock fortfarande att ha kvar telefonberedskapen dit alla anmälningspliktiga händelser ska anmälas.

8.1.5 Vägtrafik

SHK utreder andra olyckor och allvarliga tillbud, bland annat inom vägtrafiken, sedan 1990. Räddningsverket fungerar som säkerhets- och tillsynsmyndighet. Andra tillsynsmyndigheter är t.ex. Vägverket, Boverket och Socialstyrelsen.

SHK undersöker händelser som har inträffat i Sverige. En vägtrafikolycka ska undersökas om flera människor har omkommit eller skadats allvarligt eller om omfattande skador har uppstått på egendom eller i miljön och en undersökning är av betydelse från säkerhetssynpunkt.

Ett tillbud till en olycka ska undersökas om det har inneburit allvarlig fara för en olycka, om det tyder på väsentliga fel hos fordon m.m. eller på andra väsentliga brister i säkerhetshänseende.

SHK ska även undersöka mindre allvarliga händelser om det är motiverat från säkerhetssynpunkt. En vägtrafikolycka undersöks normalt sett endast om den inträffat inom yrkesmässig trafik och flera personer skadats allvarligt eller omkommit.

Den officiella statistiken över skador och olyckor i vägtrafiken, som baseras på polisrapporterade olyckor är inte heltäckande. Det beror på att det finns stora mörkertal i rapporteringen. För att komma till rätta med detta pågår därför på uppdrag av regeringen ett utvecklingsarbete att förbättra informationen. Det innebär bland annat att Polisens rapportering om skador och olyckor i vägtrafiken kompletteras med skaderegistrering vid sjukhus.

Arbetet med att komplettera Polisens uppgifter med sjukvårdens innebär på sikt att materialet från sjukvården ska ingå i den officiella statistiken. När samtliga akutsjukhus rapporterar i rapporteringssystemet STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) kommer det avsevärt att höja kvaliteten på den officiella statistiken.

Vägverket genomför även djupstudier av alla dödsolyckor på vägarna. Verksamheten startade 1997 och regleras instruktionen för Vägverket. Syftet är att få en så komplett bild som möjligt av vad som har hänt före, under och efter trafikolyckan. Denna kunskap använder både Vägverket och andra myndigheter och organisationer som underlag för trafiksäkerhetshöjande åtgärder.

En djupstudie kan leda till att man omedelbart gör förändringar i vägmiljön. Men djupstudierna ingår också i underlaget för det långsiktiga arbetet med vägutformning och fordonsutveckling. De är också underlag för polisens trafikövervakning, för övrigt trafik-

säkerhetsarbete och för samarbete mellan myndigheter, organisationer och företag om trafiksäkerhet.

8.2 Nationell och internationell reglering

Utredning och rapportering av olyckor och olyckstillbud regleras i huvudsak genom lagen (1990:712) och förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor.

Utöver ovan nämnda författningar finns bestämmelser om undersökningar och rapportering av olyckor och olyckstillbud i bland annat

- luftfartslagen (1957:297)
- luftfartsförordningen (1986:171)
- sjölagen (1994:1009)
- järnvägslagen (2004:519)
- järnvägsförordningen (2004:526)
- lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg
- förordningen (1990:1165) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg
- lagen (1990:712) om undersökning av olyckor vid drift av järnväg, tunnelbana eller spårväg.

På grund av internationella överenskommelser och dokument finns det för luftfartens del rapporteringskrav utöver det som omfattas av SHK:s och Luftfartsstyrelsens utredningsområden enligt nationell lagstiftning. Exempel på sådana dokument är Bestämmelser för civil luftfart, BCL, Joint Aviation Requirements Operations, JAR OPS, ICAO Annex 13 samt i EU-direktivet 2003/42/EG om rapportering av händelserna inom civil luftfart.

Sedan flera år tillbaka föreskrivs alltså oberoende tekniska utredningar, där resultaten inriktas på olycksorsaker och olika sätt att förbättra lagstiftningen, i EG:s regelverk när det gäller civil luftfart. En motsvarande skyldighet föreskrivs numera även för järnvägen i järnvägssäkerhetsdirektivet 2004/49/EG och ett förslag är under utarbetande om samma slags utredningar inom sjöfartssektorn. Enligt Trafikinspektionsutredningen har det även inom EU bedömts vara lämpligt att på sikt föreskriva ett sådant system även för trafikolyckor på väg.

Det finns som tidigare nämnts ett förslag till direktiv om olycksutredningar inom sjötransportsektorn, vilket ingår i det s.k.

tredje sjösäkerhetspaketet. I förslaget ingår bland annat att olycksbegreppet allvarlig olycka ska harmonieras med det som gäller för luftfarten och inom järnvägssektorn. Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) har också 1997 antagit en resolution med kod för utredning av sjöolyckor (A.849 (20)).

8.3 Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?

Ansvar för undersökningar och rapportering av olyckor och olyckstillbud är fördelat på olika myndigheter, vilket redovisas i tabell 8.1.

Tabell 8.1. Ansvarsfördelning mellan olika myndigheter för undersökningar och rapportering av olyckor och olyckstillbud.

Normgivning	Tillsyn	Tillstånd/ godkännande	Övrigt
Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Järnvägsstyrelsen, Försvarmakten (i fråga om rapportering och i samråd med SHK)	Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Järn- vägsstyrelsen, Försvarmakten.		
	Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Järn- vägsstyrelsen,		

8.3.1 Normgivning

Enligt förordningen (1990:717) om undersökning av olyckor får tillsynsmyndigheterna (dvs. Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket, Järnvägsstyrelsen och Försvarmakten) lämna närmare föreskrifter om den rapportering som ska ske enligt luftfartslagen, sjölagen och lagen om undersökning av olyckor vid drift av järnväg, tunnelbana och spårväg eller i övrigt om en olycka eller ett tillbud har eller kan antas ha inträffat som är av betydelse för flygsäkerheten, sjösäkerheten eller säkerheten i spårtrafik. Dessa föreskrifter ska

meddelas av tillsynsmyndigheterna efter samråd med SHK. Försvarsmaktens tillsyn gäller militär verksamhet.

SHK har ingen egentlig föreskriftsrätt men ges i förordningen om undersökning av olyckor olika bemyndiganden, t.ex. att i vissa fall överlåta undersökningen till någon annan och bestämma vilka andra olyckor än de obligatoriska som ska rapporteras till kommissionen och hur det ska gå till.

8.3.2 Tillsyn

Luftfart

Som tidigare nämnts styrs rapporteringen och tillsynen inom luftfartsområdet i hög grad av internationella överenskommelser. Inom luftfarten är t.ex. flygplatser och flygbolag skyldiga att rapportera händelser som avviker från det normala och som skulle kunna leda till sänkt flygsäkerhet. Rapporteringen sker till Luftfartsstyrelsen som analyserar och registrerar uppgifterna i en databas som tillhandahålls av EU.

Syftet med databasen är att få en överblick över störningar och avvikelser. Datautbyte sker mellan medlemsländerna i EU enligt ovan nämnda direktiv för att skapa en ökad bas för analysverksamheten genom tillgången till ett stort material från hela Europa. Uppgifterna från databasen används inom Luftfartsstyrelsen för att analysera problemområden och i förebyggande flygsäkerhetsarbete. Rapporterna används också av operatörerna själva i deras flygsäkerhetsarbete.

Sjöfart

Med stöd av föreskrifter som Sjöfartsverket har utfärdat om olycksrapportering sker rapportering till Sjöfartsinspektionen.

Sjöfartsinspektionen har bland annat olycksdatabasen SOS, Sjöolyckssystemet. I denna finns registrerat alla sjöolyckor och tillbud till olyckor som inträffat i svenska vatten och med svenska fartyg oavsett var i världen de inträffat. Databasen innehåller alla olyckor som inspektionen känner till sedan 1985. Det finns verktyg som gör att man kan genomföra detaljerade sökningar i databasen.

Sjöfartsverket har kunnat konstatera att befälhavare har en rimligt god rapporteringsbenägenhet när det gäller inträffade

olyckor men en närmast obefintlig benägenhet att rapportera när det gäller tillbud. Detta anses olyckligt eftersom de lärdomar som kan dras av tillbud och utredningar av sådana är av lika stort värde från sjösäkerhetssynpunkt som utredningar av olyckor. Sjöfartsinspektionen har därför tillsammans med Sveriges Redareförening och med bistånd från Stiftelsen Sveriges Sjömanshus, SWEREF och Sjöassuradörernas förening skapat ett rapporteringssystem kallat INSJÖ. Systemet innehåller en databas som har ett anonymt register över incidenter som rapporteras in anonymt på elektronisk väg. Rapporteringen i detta system är frivillig. Rapporten blir anonym i systemet i så måtto att rapportörens och fartygets identitet döljs. Identiteterna är inte åtkomliga för Sjöfartsinspektionen eller någon annan.

Spårtrafik

Verksamhetsutövarna av spårtrafik rapporterar i enlighet med föreskrifter om rapportering vissa slag av olyckor. Järnvägsstyrelsen har en databas för rapportering av tillbud och olyckor som kallas JAS. Järnvägsstyrelsen upprätthåller också en telefonberedskap dygnet runt för inrapportering av olyckor.

Järnvägsstyrelsen begär in och granskar verksamhetsutövares olycksutredningar samt följer de olycksutredningar som SHK genomför. Genom att samla in och analysera fakta kan uppföljningar och förebyggande arbete ske och skaderiskerna således minska. Erfarenhet av olyckor och tillbud kan bidra till övriga processer inom myndigheten, t.ex. till tillsyns- och föreskriftsarbetet inom säkerhetsområdet i stort.

Vägtrafik

Till skillnad från olyckor och tillbud inom järnväg, sjöfart och luftfart är inte vägtrafikolyckorna särskilt utpekade i lagen och förordningen om undersökning av olyckor. De faller in under gruppen andra allvarliga olyckor och tillhör SHK:s obligatoriska utredningsområde om de har medfört att flera människor har avlidit eller blivit allvarligt skadade eller om omfattande skador har uppkommit på egendom eller i miljön. De ska undersökas av SHK endast om en undersökning är av betydelse från säkerhetssynpunkt. Vägtrafik-

olyckor som normalt utreds av SHK är sådana som rör kommersiell trafik eller transport av farligt gods då flera personer har omkommit.

När det gäller vägtrafikolyckor finns det i 2 kap. 8 § trafikförordningen (1998:1276) vissa skyldigheter som gäller trafikanter som med eller utan egen skuld har haft del i en olycka. Skyldigheterna innebär att trafikanten ska stanna kvar på platsen, i mån av förmåga hjälpa skadade och medverka till de åtgärder som olyckan skäligen föranleder. Han eller hon ska också på begäran av någon som har haft del i olyckan eller vars egendom skadats vid olyckan uppge namn och adress samt lämna upplysningar om händelsen. Om egendom har skadats och ingen är närvarande som kan ta emot uppgifter och upplysningar, ska trafikanten snarast möjligt underrätta den som lidit skada, om denne är känd eller lätt kan spåras. Har någon person skadats och är skadan inte obetydlig, ska trafikanten snarast underrätta polis.

Enligt kungörelsen (1965:561) om statistiska uppgifter angående vägtrafikolyckor gäller att polismyndigheten ska rapportera personskadeolyckor till Vägverket. Detta ska ske snarast, dock senast inom sju dagar. Vägverkets regioner har ansvar för trafikinformationscentraler, s.k. TIC-centraler. Här finns bemanning dygnet runt för bland annat olyckor på vägarna, information om framkomlighet och väder etc. Till dessa centraler sker rapportering från polismyndigheterna, räddningstjänsten etc. om olyckor. Även Vägverkets djupstudier initieras genom kontakt med TIC-centralerna.

Polismyndigheterna har ett rapporteringsansvar till SHK för bland annat de vägtrafikolyckor som faller under det obligatoriska utredningskravet i 2 § i lagen (1990:712) om undersökning av olyckor. För att olyckan ska rapporteras till SHK krävs då dels att flera personer har omkommit eller skadats allvarligt, dels att en utredning kan ha betydelse från säkerhetssynpunkt. Detsamma gäller den kommunala räddningstjänsten enligt 26 § i nyss nämnda lag.

Det finns ingen tillsynsmyndighet som har ansvar för rapporteringen av vägtrafikolyckor till SHK. Inte heller ingår det i en trafikants ansvar att rapportera annat än till polismyndigheten i allvarliga fall.

8.3.3 Tillstånd/godkännande

Resultatet av olycksrapporterna och de utredningar som görs av SHK och tillsynsmyndigheterna kan föranleda olika ingrepp från tillsynsmyndigheternas sida, t.ex. i form av förelägganden, förbud och återkallande av tillstånd. Denna typ av åtgärder har dock sin grund i myndigheternas tillsyn och säkerhetsansvar snarare än i undersöknings- och rapporteringsverksamheten som sådan.

8.3.4 Övrigt

Statistik över skador och olyckor i vägtrafiken

Vägverket har ett informationssystem för skador och olyckor som kallas för STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition), vilket även framgår av bland annat bilaga 5. I systemet registrerar polismyndigheterna att en olycka har inträffat och skriver direkt in vissa uppgifter om olyckan. Dessa uppgifter ligger till grund för den statistik som redovisas av Vägverket och för den officiella statistiken som SIKÅ (Statens institut för kommunikationsanalys) har ansvar för.

Den definition som gäller för registrering av svår skada i STRADA och som överensstämmer med den som tillämpas inom ECE, är att den skadade personen har fått brott, krosskada, sönderslitning, allvarlig skärskada, hjärnskakning eller inre skada. Dessutom räknas som svår personskada sådan annan skada som förväntas medföra intagning på sjukhus. Övriga personskador betecknas som lindriga. Under 2004 rapporterade polisen cirka 4 000 svårt skadade, medan det enligt Socialstyrelsens patientregister var cirka 12 500 personer som lades in på sjukhus på grund av skador i trafiken.¹

Den officiella statistiken om skador och olyckor i vägtrafiken baseras alltså på polisrapporterade olyckor och skadeklassningen är grov och osäker. Sedan flera decennier har det också uppmärksamats att det finns ett stort mörkertal i rapporteringen. I dag sker frivillig rapportering i STRADA och 67 procent av samtliga akutsjukhus är anslutna till rapporteringssystemet. En diskussion förs om verksamheten ska författningsregleras eller inte. Vägverket har i september 2007 genom rapporten *Att beskriva vägtrafik-*

¹ Vägtrafikskador 2004, SIKÅ Statistik 2005:14.

olyckornas hälsopåverkan avrapporterat ett regeringsuppdrag om skadeklassning av olyckor och kvalitetshöjande åtgärder i rapporteringsrutinerna. I uppdraget ingick även att utreda frågor kring personuppgifter m.m. i olycksregistreringen² och rapporten innehåller bland annat ett förslag till författningsreglering av behandlingen av personuppgifter i STRADA.

Djupstudier

Vägverket har enligt sin instruktion i uppgift att göra s.k. djupstudier av samtliga vägtrafikolyckor som innebär att någon människa har omkommit. Studierna utförs av verkets regioner. Djupstudiematerialet ger möjligheter att få svar på en del frågor som inte kan besvaras med den officiella statistiken. Materialet består av iakttagelser ute på olycksplatsen, polisrapporter med vittnesuppgifter, obduktionsprotokoll, teknisk undersökning av fordon samt foton av olycksplats och fordon.

Även de dödsolyckor som sker på kommunala gator omfattas av djupstudierna.

Olycksutredningar genomförs också av aktörer som har intresse av att förbättra säkerheten, exempelvis gör vissa försäkringsbolag och biltillverkare egna olycksutredningar.

Händelserapportering för vägtrafik

Inom ett samverkansprojekt som bedrivits mellan bland annat Vägtrafikinspektionen och SHK har frågan om rapportering av olyckor och tillbud inom vägtrafiken tagits upp och diskuterats med anledning av att Vägverket, till skillnad mot de andra tillsynsmyndigheterna inom transportområdet, inte har något rapporteringskrav till SHK. I praktiken fungerar inte heller Polisens rapportering av olyckor och tillbud till SHK på önskvärt sätt. För att lösa detta har initiativ tagits av Vägtrafikinspektionen och SHK för att Rikspolisstyrelsen och SHK tillsammans ska utarbeta riktlinjer för länsalarmeringscentralerna om vilka olyckor som de ska rapportera samt att SHK ska sända sina jourlistor till länsalarmeringscentralerna.

² Se bl.a. prop. 2005/06:160 Moderna transporter s. 67 och Näringsdepartementets uppdrag till Vägverket 2006-06-14, N2006/4595/TP.

Olycksdatabaser

Det pågår inom EU ett flertal insatser och projekt som har som mål att öka trafiksäkerheten på olika sätt. I vitboken från 2001 *Den gemensamma transportpolitiken fram till 2010: Vägval inför framtiden* anges 60 praktiska åtgärder för att kraftigt förbättra transporternas kvalitet och effektivitet i Europa till 2010. I kommissionens meddelande KOM(2003) 311 slutlig³ framhålls också betydelsen av insamling, analys och spridning av data om vägtrafikolyckor.

Det finns mot denna bakgrund planer på att utveckla oberoende olycksutredningar vid trafikolyckor på väg, efter förebild av EU:s befintliga regelverk inom andra trafiksektorer. Med tanke på det mycket stora antalet trafikolyckor är det dock inte möjligt att genomföra en detaljerad utredning av varje olycka. Det bedöms vara mer realistiskt att inrikta sig dels på de allvarligaste olyckorna, dels på ett representativt urval av ”vanliga olyckor”. Dessa utredningar ska vara oberoende av de utredningar som utförs av rättsliga myndigheter och försäkringsbolag och inriktas på orsakerna till olyckan snarare än på ansvarsfrågan och göra det möjligt att förbättra lagstiftning och gällande praxis.

Utredningarna ska bedrivas på nationell nivå på grundval av en europeisk metod och resultaten ska överlämnas för bedömning till en expertgrupp som har sitt säte i kommissionen. Dessa utredningar som endast omfattar ett begränsat antal olyckor skulle alltså komplettera den allmänna trafikolycksstatistiken och detaljerade studier om enskilda olyckor som genomförs av tvärvetenskapliga grupper. De databaser som härmed upprättas är tänkta att ställas till forskarnas förfogande.

Sedan 1993 finns databasen CARE (Community database on Accidents on the Roads in Europe) som administreras av kommissionen. I databasen registrerar medlemsstaterna uppgifter om vägtrafikolyckor med dödade och svårt skadade personer. Databasen erbjuder ett ramverk som kan omvandla de nationella faktauppgifterna till uppgifter som kan jämföras mellan medlemsstaterna. Avsikten med databasen är att tillhandahålla ett kraftfullt redskap för att kunna identifiera och kvantifiera trafiksäkerhetsåtgärder, besluta om gemenskapsinsatser och underlätta erfarenhetsutbyte på området.

Kommissionen har även planer på att inrätta ett europeiskt trafiksäkerhetsobservatorium. Detta observatorium är avsett att

³ Europeiska kommissionen Att rädda 20 000 liv på våra vägar – Ett gemensamt ansvar, 2003.

inom ramen för kommissionens arbete samordna alla gemenskapens åtgärder inom området för insamling och analys av data om trafikolyckor och kroppsskador. Syftet är att styra EU mot trafik-säkerhetsmålet år 2010. Det kommer att inrymma databasen CARE och därmed utgöra en knutpunkt i EU för informationsutbyte om bästa praxis.

8.4 Motiv för ändrad ansvarsfördelning

8.4.1 Förslag om överföring i tidigare utredning

Trafikinspektionsutredningen (SOU 2007:4) föreslog att en nyinrättad trafikinspektion skulle överta de uppgifter i fråga om undersökningar och rapportering av olyckor som Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket genom Sjöfartsinspektionen och Järnvägsstyrelsen har. Vidare föreslogs att den tilltänkta trafikinspektionen skulle undersöka sådana vägtrafikolyckor där det är påkallat från säkerhetssynpunkt att en undersökning görs.

8.4.2 Motiv för att föra över verksamheten till Transportinspektionen

Våra förslag innebär att Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionens och Järnvägsstyrelsen uppgifter i sin helhet ska föras över till den nya Transportinspektionen. Vi kan inte se att det finns några skäl för att detta inte ska gälla även för de uppgifter som myndigheterna har när det gäller undersökningar och rapportering av olyckor inom luftfarten, sjöfarten och den spårbundna trafiken.

Detta gäller särskilt som det pågår ett arbete inom bland annat EU för att harmonisera undersöknings- och rapporteringsverksamheten mellan trafikslagen. Undersökningar och rapportering av olyckor framstår därmed också som ett område där det bör finnas en betydande effektiviseringspotential i form av utveckling av gemensamma rutiner och system. Att säkerhets- och tillsynsansvaret på trafikområdet samlas till en myndighet bör också underlätta den samverkan som sker med SHK.

Som framgått ovan finns det också förslag inom EU om att utveckla formerna för undersökningar och rapportering av olyckor inom vägområdet i riktning mot vad som gäller inom övriga trafikslag. Den nationella anpassningen till detta arbete bör kunna

underlättas påtagligt om ansvaret för hela trafikområdet är samlat till en myndighet.

8.5 Slutsatser

Slutsatsen är att utredningen föreslår att Luftfartsstyrelsens, Sjöfartsverkets (genom Sjöfartsinspektionen) och Järnvägsstyrelsens uppgifter och ansvar i fråga om undersökningar och rapportering av olyckor och olyckstillbud förs över till Transportinspektionen.

Formerna för undersökningar och rapportering av olyckor inom vägområdet bör utvecklas i riktning mot vad som gäller inom övriga trafikslag. Detta skulle bland annat kunna föranleda nya rapporteringsrutiner och ändrade kriterier för vilka vägtrafikolyckor som ska undersökas. I princip innebär detta också att det av Vägverket utvecklade olycksrapporteringssystemet STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) bör överföras till Transportinspektionen samt att Transportinspektionen bör bli tillsynsmyndighet även inom vägtrafikområdet och kunna föreskriva om olycksrapportering inom vägsektorn på motsvarande sätt som gäller inom övriga trafikslag.

Med hänsyn till att Vägverket har nytta av STRADA även i sin egenskap av väghållare och också fortsättningsvis bör utföra de djupstudier av olyckor som verket nu har ansvar för, bör dock frågan om vilken myndighet som ska ha huvudansvaret för STRADA och formerna för olycksrapporteringen på vägområdet utredas närmare. Några förslag till förändringar i fråga om undersökningar och rapportering av vägtrafikolyckor läggs därför inte nu. Vår principiella uppfattning är dock som nämnts att Transportinspektionen bör ha samma uppgifter inom vägområdet som inom de andra trafikgrenarna när det gäller statistiken över olyckor och den rapportering av olyckor som görs till andra myndigheter, internationella organ och andra berörda. Samtidigt är det troligt att Vägverket som väghållare också bör ha ett ansvar i dessa frågor. Vi avser därför att återkomma med närmare förslag i dessa frågor i utredningens huvudbetänkande.

8.6 Konsekvenser

De slutsatser som nu redovisats innebär inga nämnvärda substantiella förändringar i fråga om undersökning och rapportering av olyckor utöver att berörd verksamhet vid Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och Järnvägsstyrelsen överförs till Transportinspektionen. Konsekvenserna framgår således av bilaga 2, 3 och 4.

Farligt gods

9.1 Bakgrund

Regleringen av farligt gods syftar till att den som transporterar farligt gods eller lämnar farligt gods till någon annan för transport ska vidta de skyddsåtgärder och de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra och begränsa att godset, genom transporten eller genom obehörigt förfarande med godset vid transport på land, orsakar sådana skador på liv, hälsa, miljö eller egendom som beror på godsets farliga egenskaper.

9.2 Nationell och internationell reglering

Regeringen redovisade i propositionen *Transport av farligt gods* (prop. 2005/06:51, bet. 2005/06:FöU3, rskr. 2005/06:170) ställningstaganden till en ny lag om transport av farligt gods. Den nya lagstiftningen innebär framför allt att lagen renodlats och begränsats till främst sådant som enligt regeringsformen ska regleras i lag. Lagen innehåller regler som är grundläggande för förståelsen av regelsystemet om transport av farligt gods och bemyndiganden till myndigheterna att agera genom tillsyn och meddelande av föreskrifter. En nyhet var regler om transportskydd som ska skydda mot brottsliga angrepp mot det farliga godset. Lagen (2006:263) och förordningen (2006:311) om transport av farligt gods trädde i kraft den 1 juli 2006.

Lagen reglerar att den som bedriver verksamhet som omfattar transport av farligt gods ska ha en eller flera säkerhetsrådgivare. Detsamma gäller den som till någon annan lämnar farligt gods för transport. Säkerhetsrådgivaren har till uppgift att, under verksamhetsledningens ansvar, verka för att skador i samband med transportererna förebyggs.

Beslut enligt lagen om transport av farligt gods får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om godkännande av prov för säkerhetsrådgivare och prov för framförande av fordon för transport av farligt gods får inte överklagas.

Den svenska lagstiftningen har sin grund i omfattande internationella regelverk. Dessa är i huvudsak inriktade på hur det farliga godset ska klassificeras, dokumenteras i färdhandlingar, utmärkas, inneslutas och lastas. Vidare finns regler och standarder för konstruktion och kontroll av behållare för farligt gods.

De övergripande rekommendationerna för transport av farligt gods utarbetas av FN:s ekonomiska och sociala råd. Med FN-rekommendationerna som grund utarbetas regler för varje transportslag av olika organ inom FN samt av den internationella järnvägsorganisationen OTIF. Arbetet har resulterat i särskilda regler för transport av farligt gods på väg (ADR), på järnväg (RID), i luften (ICAO-TI) och till sjöss (IMDG-koden). För bulktransporter till sjöss finns särskilda regler. EU har utfärdat direktiv som innebär att de internationella bestämmelserna om farligt gods även tillämpas vid nationella transporter. EU har därutöver antagit direktiv för tillsyn och kontroll. De internationella regelverken är omfattande och detaljerade.

För att göra det möjligt att ta med fordon och järnvägsvagnar lastade med farligt gods på färjor, utan att behöva tillämpa sjöreglerna fullt ut, har Sverige, Danmark, Finland, Polen och Tyskland ingått ett avtal om transport av farligt gods på så kallade "roll-on-roll-off"-fartyg. Avtalet kallas Östersjöavtalet och gäller i delar av Östersjön. Sjöfartsverket är behörig myndighet för detta avtal.

9.3 Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?

Ansvar för regleringen av farligt gods är i dag fördelat på olika myndigheter enligt tabell 9.1.

Tabell 9.1. Ansvarsfördelning mellan olika myndigheter för farligt gods.

	Normgivning	Tillsyn	Tillstånd/ godkännande	Övrigt
Järnväg	SRV	Järnvägsstyrelsen		
Luftfart	Luftfartsstyrelsen, SRV	Luftfartsstyrelsen		
Sjöfart	Sjöfartsverket, SRV, Kustbevakningen	Sjöfartsverket, Kustbevakningen		
Väg	SRV, Rikspolisstyrelsen, Länsstyrelser	Polismyndigheterna	SRV, Bilprovningen	
Transportslags övergripande		Strålskyddsinstitutet, Kärnkraftsinspektionen, SRV	SRV, Särskilda kontrollorgan	SRV

De myndigheter som har särskilda uppgifter enligt förordningen om transport av farligt gods kallas *transportmyndigheter*. Luftfartsstyrelsen är transportmyndighet för luftfart, Sjöfartsverket för sjöfart (genom Sjöfartsinspektionen) och Räddningsverket (SRV) för landtransporter. Räddningsverket är dessutom transportmyndighet för frågor som inte kan hänföras till ett visst transportslag. Samma myndigheter är också ansvariga för att utföra de särskilda uppgifter inom området som olika internationella regelverk ålägger Sverige.

9.3.1 Normgivning

Transportmyndigheterna får utfärda föreskrifter och särskilda beslut inom respektive transportslag. Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen får meddela föreskrifter som behövs för tillsynsverksamheten inom sina områden. Räddningsverket får dessutom meddela ytterligare föreskrifter om

- säkerhetsrådgivare,
- transportskydd och
- utbildning och examination av säkerhetsrådgivare.

Enligt förordningen (2007:857) med instruktion för Statens räddningsverk ska Räddningsverket samordna säkerhetsföreskrifterna för transporter på land samt sjö- och lufttransporter av farligt gods, det svenska arbetet i internationella organ och transportmyndigheternas arbete i övrigt inom området transport av farligt gods.

Räddningsverket utfärdar föreskrifter om restriktioner för transporter av farligt gods genom vägtunnlar. Med stöd av denna föreskrift görs en klassificering av vägtunnlarna som styr vilka transporter som får utnyttja tunneln.

Länsstyrelserna utfärdar med stöd av trafikförordningen (1998:1276) lokala trafikföreskrifter som reglerar vilka vägar som inte får användas för transport av farligt gods. Innan sådana föreskrifter beslutas ska yttrande inhämtas från Räddningsverket. Länsstyrelserna utfärdar också rekommendationer om vilka vägar och parkeringsplatser som bör användas vid transport av farligt gods. Räddningsverket har enligt trafikförordningen skyldighet att sammanställa och publicera de lokala trafikföreskrifter som rör transporter av farligt gods. Detta görs bland annat genom att verket regelbundet publicerar en atlas.

9.3.2 Tillsyn

Sjöfartsverket har det generella tillsynsansvaret för sjöfart. Tillsynen utförs av fartygsinspektörerna och kombineras i stor utsträckning med övrig tillsyn. Inom luftfarten utfärdas tillstånd till operatörer för att få transportera farligt gods. Tillsynen utövas huvudsakligen som systemtillsyn, men även direkta inspektioner förekommer. Polisen utför tillsynen av farligt gods på väg. Tillsynen utförs som en del i den övriga inspektionsverksamheten på väg, på terminaler och i företagen. Järnvägsstyrelsen utövar tillsyn av farligt gods på järnväg. Tillsynen utförs dels som en del av större revisioner där utbildning, dokumentation, rutiner och uppföljning kontrolleras, dels i form av tillsyn på fältet av den enskilda transporten. I samband med denna tillsyn kontrolleras även andra vagnspecifika säkerhetsrelaterade detaljer som egentligen inte har med det farliga godset att göra.

Kustbevakningen utövar tillsyn över gods i hamnars landområden som är avsett för vidare transport samt sjötransporter på Sjöfartsverkets begäran om biträde. Kärnkraftsinspektionen utövar tillsyn över transporter av radioaktiva ämnen som utgör klyvbara ämnen och för vilka speciella förpackningskrav gäller. Strålskyddsinstitutet utövar tillsyn över transporter av radioaktiva ämnen som inte utgör klyvbara ämnen eller som utgör klyvbara ämnen och för vilka undantag från vissa speciella förpackningskrav gäller.

Tillsynsmyndigheten har i princip rätt att även utöva tillsyn över hur farligt gods surras inuti lastbärare (t.ex. i containrar). I praktiken är lastbärarna ofta plomberade och/eller låsta med hänglås. Det är bara Polisen, Tullen och Kustbevakningen som i dag har möjlighet att återplombera om plomberingen brutits. Om plombering och lås bryts försämras också stöldskyddet vilket gör sådan tillsyn problematisk.

Räddningsverket utövar tillsyn över säkerhetsrådgivare för samtliga transportslag, transportabla tryckbärande anordningar och transportskydd. Antalet verksamhetsutövare som omfattas av bestämmelserna om säkerhetsrådgivare uppgår för närvarande till cirka 4 500. Tillsynen genomförs genom bevakning av att verksamhetsutövare utser säkerhetsrådgivare, genom tillsynsbesök och genom granskning av årliga rapporter.

Räddningsverket ska dessutom samordna tillsynsmyndigheternas verksamhet och bistå med teknisk sakkunskap till de myndigheter som utövar tillsyn över transporter på land.

9.3.3 Tillstånd/godkännande

Räddningsverket examinerar säkerhetsrådgivare samt utfärdar intyg för säkerhetsrådgivare. Vidare utformar man prov för examination av förare för transport av farligt gods (så kallade ADR-förare), samt godkänner utbildningsanordnare. De som anordnar utbildningen svarar själva för examinationen. Det finns för närvarande cirka 190 godkända utbildningsanordnare och dessa godkänner varje år cirka 15 000 personer som ADR-förare.

Transportmyndigheterna får genom föreskrifter uppdra åt polismyndigheterna att pröva ärenden om tillstånd eller att ta emot anmälningar som följer av föreskrifter som utfärdats.

Vid vissa transporter av farligt gods ska de fordon som används uppfylla särskilda konstruktionskrav enligt ADR. Fordonen ska vid

en första kontroll bedömas mot kraven. Efter godkänd kontroll utfärdas ett certifikat om godkännande som ska medföras vid transport av farligt gods. Därefter ska fordonen genomgå en teknisk kontroll varje år. Bilprovningen utför dessa kontroller och utfärdar certifikat.

För transport av farligt gods i tankar krävs även att själva tanken är kontrollerad. Denna kontroll görs första gången innan tanken tas i bruk och därefter återkommande efter fastställda tidsintervaller. Kontrollerna utförs av särskilda kontrollorgan.

9.3.4 Övrigt

Räddningsverket sköter rapportering till behöriga myndigheter i andra stater om allvarliga eller upprepade överträdelser som äventyrar säkerheten vid transporter av farligt gods. Rapportering sker också till berörda EU-organ. Rapporteringen sker i enlighet med olika internationella regelverk. Tillsynsmyndigheterna förser Räddningsverket med de uppgifter som krävs för vidare rapporteringen. Därutöver svarar Räddningsverket för att ta fram statistik inom området skydd mot olyckor. Olycks- och tillbudsstatistik insamlas inom ramen för säkerhetsrådgarbestämmelserna. Statistik om transportflöden på väg och järnväg av farligt gods samlas in med ungefär fem års mellanrum. Senaste gången detta gjordes omfattades samtliga transportslag i enlighet med ett regeringsuppdrag.

Räddningsverket får enligt förordningen om farligt gods ta ut avgifter för sina kostnader med anledning av prov och intyg för förare av transporter av farligt gods och säkerhetsrådgivare.

Vid Räddningsverket finns enligt verkets instruktion Rådet för transport av farligt gods. Rådet samordnar säkerhetsföreskrifterna för transporter på land samt sjö och lufttransporter av farligt gods, det svenska arbetet i internationella organ samt transportmyndigheternas arbete i övrigt inom området. Rådet har ledamöter från Räddningsverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen. Räddningsverket och Banverket har också en gemensam arbetsgrupp för riskfrågor i järnvägstransportsystemet.

9.4 Tidigare utredningar

9.4.1 SOU 1997:109 Myndighetsansvaret för transport av farligt gods

I betänkandet *Myndighetsansvaret för transport av farligt gods* (SOU 1997:109) föreslogs ett samlat myndighetsansvar för transport av farligt gods. Utredaren föreslog att Räddningsverket skulle bli ensamt ansvarig myndighet för transport av farligt gods med undantag för bulktransporter till sjöss. Enligt utredaren borde dock Sjöfartsverket och Luftfartsverket ha kvar det övergripande trafik-säkerhetsansvaret för respektive transportslag. Även ansvaret för tillsyn av sjö- och luftfart skulle ligga kvar hos dessa myndigheter.

Som skäl till förslaget anfördes bland annat att en enhetlig myndighetsorganisation skulle gynna samordningen inom verksamhetsområdet såväl nationellt som vid Sveriges deltagande i det internationella regelarbetet. Vid placeringen av myndighetsansvaret borde man utgå ifrån att frågor om transport av farligt gods alltmer kommit att ses som en del av det totala olycks- och skadeförebyggande arbetet inom industrin. Utredaren ansåg inte att farligt godsfrågorna är så integrerade i övriga trafiksäkerhetsfrågor att något direkt hinder förelåg mot den föreslagna lösningen. Utredaren anförde också att Räddningsverket till storleken är den helt dominerande myndigheten inom transport av farligt gods varför även långsiktig ekonomisk effektivitet skulle tala för en sådan lösning.

En myndighetsorganisation med färre ansvariga myndigheter skulle enligt utredaren förenkla och förbättra informationsförmedlingen till näringslivet.

Utredningen remissbehandlades och flertalet av remissinstanserna stödde utredningens förslag. Vissa remissinstanser, bland annat Sjöfartsverket och Luftfartsverket, var dock negativa till förslaget. Myndigheterna menade att frågor som rör farligt gods inom sjö- och luftfartsområdena är inflätade i frågor som är relaterade till trafiksäkerhet och fartygskonstruktion m.m. på ett svårupplösligt sätt. Frågorna kan därför inte separeras utan att säkerheten försämraras. Man menade också att samordningen borde gå att förbättra utan att förändra myndighetsansvaret.

Regeringen tog i sin skrivelse *Transport av farligt gods* (1997/98:78) fasta på den kritik som framförts och föreslog att myndighetsansvaret skulle förbli oförändrat, men att samordningen

skulle stärkas genom att det särskilda råd som beskrivits ovan skulle inrättas. Detta blev också riksdagens beslut.

9.4.2 SOU 2007:31 Alltid redo – en ny myndighet mot olyckor och kriser

Betänkandet *Alltid redo – En ny myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007:31) konstaterar att ansvaret för frågor om transport av farligt gods till sjöss och i luften kommer att hanteras i den nya inspektionsmyndighet som föreslås i Trafikinspektionsutredningens betänkande *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet* (SOU 2007:4). Man pekar på att även nuvarande Vägtrafikinspektion samt Järnvägsstyrelsen kommer att ingå i inspektionsmyndigheten. Utredningen ser det därför som naturligt att även ansvaret för frågor om transport av farligt gods på väg och järnväg förs över till den nya trafikinspektionsmyndigheten.

Förslaget innebär att samtliga Räddningsverkets nuvarande uppgifter vad gäller farligt gods förs över till inspektionsmyndigheten.

Man pekar på att en sådan hantering följer den s.k. ansvarsprincipen vilken innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden också ska ha motsvarande ansvar vid en kris- eller krigssituation. Man framhåller också att en sådan förändring innebär att transportfrågorna hanteras på ett och samma ställe och att transportörerna därmed får en enda aktör som hantlar frågor rörande krav på själva fordonet såväl som säkerhet vid transport med farligt gods. Förändringen skulle också göra det möjligt för den nya trafikinspektionen att hantera hela transportkedjan från till exempel inskeppning till ankomst vid anläggning. I och med att verksamheten samlas på en myndighet minskar även behovet av samordning mellan myndigheterna.

Utredningen har remissbehandlats. Av totalt drygt 200 remissvar tar 25 upp förslaget att flytta över ansvaret för farligt gods till Trafikinspektionen. Majoriteten av remissvaren är negativa till förslaget.

De trafikmyndigheter som yttrat sig i frågan – Järnvägsstyrelsen, Banverket, Vägtrafikinspektionen och Vägverket – är dock i huvudsak positiva. Banverket föreslår dock att enbart ansvaret för reglering och tillsyn ska ligga hos Transportinspektionen.

Räddningsverkets uppgifter som syftar till att förebygga och hantera olyckor avseende landtransporter av farligt gods bör även fortsättningsvis tillhöra krisberedskapsmyndighetens verksamhet. Åkeriförbundet – som är den enda övriga aktör inom transportsektorn som yttrat sig – stöder förslaget och ser fördelar med att ansvaret för samtliga trafikslag hanteras i samma myndighet.

Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten är negativa till förslaget och menar att myndighetsarbetet inom verksamheten transport av farligt gods i första hand rör frågor som klassificering av farligt gods, krav på förpackning, märkning, transporthandlingar, säkerhetsutrustning med mera. Kraven är baserade på godsets kemiska och fysikaliska egenskaper. Myndigheterna menar att förutsättningarna för den nya myndigheten att kunna erbjuda expertstöd till räddningsinsatser förbättras om verksamheterna enligt lagen om skydd mot olyckor, lagen om brandfarliga och explosiva varor, Sevesolagen och lagen om transport av farligt gods hålls samman.

Branschorganisationerna Svenska Petroleuminstitutet, Plast- och kemiföretagen och Gasföreningen, samt KCEM – Kompetenscentrum för Energetiska Material – är negativa till förslaget och framför likartade synpunkter som Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten.

Flera remissinstanser tar upp risken för att kompetens kommer att tappas om verksamheten omlokaliseras.

9.5 Våra överväganden

Verksamheten inom området styrs av omfattande internationella regelverk och det svenska deltagandet i det internationella arbetet är – främst via Räddningsverket – omfattande. Regelverken för de olika transportslagen konvergerar långsamt över tiden. Ju mer lika regelverken är, desto större är fördelarna med att ansvaret vilar på samma myndighet. En utveckling mot ökad likformighet underlättas av om samma organisation har ansvaret för samtliga transportslag. Tidigare utredningar har också pekat på den förenkling det skulle innebära för näringslivet om hela ansvaret vilade på en enda myndighet. Det finns således argument för att samla ansvaret till en myndighet.

Jämfört med det föreslagna ansvarsområdet för Trafikinspektionen i utredningen *Trafikinspektionen – en myndighet för*

säkerhet och skydd inom transportområdet (SOU 2007:4) har ansvarsområdet för den nu aktuella Transportinspektionen vidgats. Tanken är nu, som framgått tidigare, att samla all normering, tillsyn, tillståndsgivning och registerhållning inom transportområdet till en myndighet. Även fordonsfrågor kommer att ligga i Transportinspektionen – dels de föreskrifter som Vägverket svarar för på fordonsområdet, dels föreskrifter om kontroll på väg som utförs av Polisens bilinspektörer. Om bilprovningsverksamheten öppnas upp för konkurrens kommer sannolikt Transportinspektionen bli ansvarig för föreskrifter och tillsyn för denna verksamhet. En placering av ansvaret för farligt gods på väg hos Transportinspektionen skulle således innebära att ansvaret för fordonsfrågor samlades.

Verksamheten som rör farligt gods består av såväl normering, tillsyn och tillståndsgivning. En placering av ansvaret vid Transportinspektionen är även mot denna bakgrund naturlig.

Mot detta ska ställas att den aktuella verksamheten inte självklart har sin tyngdpunkt inom transportområdet. Lagstiftningen om farligt gods, lagen (1988:868) om brandfarliga och explosiva varor och den så kallade Seveso-lagen (som syftar till att förebygga allvarliga kemikalieolyckor samt minska konsekvenserna av dessa) har ett nära samband. När det gäller olyckor med farligt gods är också frågor som rör hantering av kriser i samhället centrala. Dessa aspekter talar för en placering vid den nya myndigheten för olyckor och kriser som då skulle få ett samlat ansvar för dessa lagar. Merparten av remissinstanserna som yttrat sig i frågan efter utredningen *Alltid Redo* har företrätt denna uppfattning.

Vi kan konstatera att oavsett eventuella förändringar av ansvaret som transportmyndighet kommer flera myndigheter att vara inblandade när det gäller farligt gods. Tillsynen av ansvaret för farligt gods samordnas i stor utsträckning med annan tillsyn som tillsynsmyndigheterna är ansvariga för. I vissa fall har tillsynsmyndigheterna speciell kompetens som är svår att bygga upp i en annan organisation (gäller t.ex. tillsynen av radioaktiva ämnen). Enligt vår bedömning bör därför ansvaret för tillsyn av effektivitetsskäl ligga kvar hos de myndigheter som i dag har detta ansvar (och alltså följa med till Transportinspektionen om myndigheten ifråga överförs). Å andra sidan kan vi också konstatera att expertkunskapen om farliga ämnen i dag finns hos Räddningsverket och att denna kunskap har en naturlig hemvist hos en myndighet med

ansvar för lagstiftningen om brandfarliga och explosiva varor och Seveso-lagen.

Vi gör bedömningen att den mest ändamålsenliga ansvarsfördelningen uppnås om den del av ansvaret som avser transportrelaterade frågor samlas hos Transportinspektionen och att frågor som avser ämnens kemiska egenskaper m.m. samlas hos den nya myndigheten för skydd mot olyckor och kriser.

Detta innebär en rollfördelning enligt tabell 9.2.

Tabell 9.2. Ansvarsfördelning mellan olika myndigheter för kriser och skydd mot olyckor.

	Transportinspektionen	Myndigheten för skydd mot olyckor och kriser
Transportmyndighet alla transportslag	X	
ADR-utbildning (utformning prov, godkännande av utbildning-sanordnare)	X	
Transportskydd	X	
Sammanställa och publicera lokala trafikföreskrifter	X	
Rapportering andra stater och EU samt statistik	X	
Säkerhetsrådgivare (föreskrifter, tillsyn, examination, intyg)	X	
Tryckbärande anordningar		X
Klassificering av farliga ämnen		X

Ansvar för tillsyn inom respektive transportslag föreslås förbli oförändrat, dvs. följa med de myndigheter som förs över till Transportinspektionen och i övrigt ligga kvar oförändrat.

Enligt våra förslag i bilaga 11 blir Transportinspektionen ansvarig för skydd inom samtliga transportslag. Det är då naturligt att detta ansvar även gäller transporter av farligt gods.

Rollen som transportmyndighet för samtliga transportslag innebär att Transportinspektionen svarar för att utföra de särskilda uppgifter inom området som olika internationella regelverk ålägger Sverige.

Räddningsverkets nuvarande roll att samordna säkerhetsföreskrifterna utgår i och med att Transportinspektionen blir ansvarig för samtliga transportslag.

9.6 Konsekvenser

I dag sysselsätter Räddningsverket 13,5 årsarbetskrafter helt med frågor om farligt gods. Till detta kommer expertkompetens inom myndigheten som utnyttjas vid behov – inte minst kompetens inom kemi. Vid Luftfartsstyrelsen arbetar tre årsarbetskrafter med farligt gods och vid Sjöfartsinspektionen en. Till detta kommer de personer som arbetar med tillsynsverksamhet liksom de som arbetar med fordons- och trafikrelaterad verksamhet.

Den föreslagna ansvarsfördelningen innebär att all normgivning som avser transport av farligt gods blir samlat hos en myndighet, förutom normgivning som avser tillsyn inom de områden som inte förs över till Transportinspektionen.

Den exakta gränsdragningen mellan de olika myndigheterna, samt konsekvenserna vad avser personal och kostnader, återkommer vi till i vårt huvudbetänkande.

Flyg- och sjöräddning

10.1 Bakgrund

Räddningstjänst genomförs för att begränsa skador på människor, egendom och miljö. Den kommunala räddningstjänsten svarar för merparten av de räddningsinsatser som genomförs i Sverige. Staten har emellertid påtagit sig ansvaret i följande fall: fjällräddningstjänst (polisen), efterforskning av personer (polisen), flygräddningstjänst (Luftfartsstyrelsen), sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket), miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen) samt räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen (länsstyrelserna). I alla andra fall är det kommunernas ansvar att genomföra räddningstjänst.

10.1.1 Flygräddningen i dag

Ansvarsområdet för flygräddningen innefattar allt svenskt territorium över land samt internationellt vatten ut till gränsen för våra grannländers flygräddningsregioner. Gränserna är desamma som för sjöräddningen.

Flygräddningstjänstens uppgifter är att:

- efterforska och lokalisera saknade luftfartyg (civila och militära) inom hela ansvarsområdet,
- ansvara för insatser mot skador när ett luftfartyg är nödställt, eller när fara hotar lufttrafiken,
- undsätta nödställda i luftfartyg som havererat i havet samt i Vänern, Vättern och Mälaren.

När haveriplatsen är lokaliserad över land, samt i övriga insjöar, vattendrag, kanaler och hamnar, övertar den kommunala räddningstjänsten ansvaret för räddningsinsatsen.

Flygräddningen är även ansvarig för förebyggande räddningsinsatser när ett luftfartyg är nödställt (bombhot, kapning). På begäran ska flygräddningen bistå andra räddningstjänster med lämpliga resurser, till exempel helikoptrar som deltar i sjöräddning, skogsbrandbekämpning eller eftersök av försvunna personer.

Flygräddningen har inga egna resurser utan disponerar i första hand helikoptrar genom avtal. Övriga resurser tas i anspråk med stöd av lagen om skydd mot olyckor.

10.1.2 Sjøräddningen i dag

Ansvarsområdet för sjöräddningen omfattar enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor Sveriges sjöterritorium och Sveriges ekonomiska zon. Enligt förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor gäller de gränser som överenskommit med andra länder och som bestäms genom bilaterala avtal. Dessa gränser är gemensamma för flyg- och sjöräddningen. I några fall är lagen och förordningen i konflikt med varandra genom att Sveriges ekonomiska zon sträcker sig in i områden där enligt bilaterala avtal andra länder ansvarar för sjöräddningen.

Sjøräddningens uppgifter är att:

- efterforska och rädda människor som är eller kan befaras vara i sjönöd,
- genomföra sjuktransporter från fartyg.

Ansvarat gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren (det geografiska ansvaret sammanfaller således i detta avseende med flygräddningens). För de vattendrag där sjöräddningen inte har ett ansvar vilar ansvaret på den kommunala räddningstjänsten.

Sjøräddningen bygger på samverkan mellan Sjöfartsverket, dess sjöräddningscentral som leder sjöräddningsinsatserna samt Sjøräddningssällskapet och vissa statliga och kommunala myndigheter som har lämpliga resurser för sjöräddningsuppdrag. Eftersom Försvarsmakten inte längre upprätthåller en tillräckligt hög helikopterberedskap för sjöräddning har Sjöfartsverket träffat avtal med en civil helikopteroperatör. Luftfartsstyrelsen, Försvarsmakten och vissa sjukvårdshuvudmän har därefter genom avtal med Sjöfartsverket i sin tur tillförsäkrat sig om tillgång till dessa räddnings-

helikoptrar. Samordningen av de flygande enheterna utförs av flygräddningscentralen.

Sjöräddningssällskapet är den största aktören när det gäller insatser med ytenheter och genomför flest sjöräddningsinsatser. Dessa görs utan kostnader för Sjöfartsverket eller samhället i övrigt. Övriga stora aktörer är Kustbevakningen, Sjöfartsverket och den kommunala räddningstjänsten.

10.1.3 Lokalisering

Flyg- och sjöräddningscentralerna är samlokaliserade vid en anläggning i Karingberget i Göteborg. Även Kustbevakningens Region Väst samt Sjöcentralen Väst är lokaliserade till samma anläggning. En ny gemensam räddningscentral är beslutad och under detaljplanering med byggstart i februari och driftstart i oktober 2008.

10.2 Nationell och internationell reglering

10.2.1 Nationell reglering

Luftfartsstyrelsens ansvar för flygräddningstjänsten inom svenskt ansvarsområde gäller sedan mars 2005. Ansvaret regleras i lagen (2003:778) och förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor samt i 107 § luftfartsförordningen (1986:171).

Även Sjöfartsverkets ansvar för sjöräddning regleras i ovan nämnda lag och förordning om skydd mot olyckor.

De ansvariga verken är skyldiga att upprätta ett program för räddningstjänsten. I programmet ska framgå vilken förmåga verket har att göra räddningsinsatser och hur man ska samverka med kommuner, landsting, statliga myndigheter och berörda organisationer.

10.2.2 Internationell reglering

Den internationella regleringen återfinns för sjöfart i SAR-konventionen och för flyg i ICAO Annex 12. Dessutom finns också en av IMO och ICAO gemensamt framtagna Flyg- och Sjöräddningsmanual (IAMSAR-manualen) som närmare beskriver hur

flyg- och sjöräddningsverksamheten bör vara organiserad och hur den bör bedrivas. I IAMSAR-manualen ges också detaljerade anvisningar om den rent operativa verksamheten.

Enligt konventionerna och manualen bör räddningsorganisationen vara uppdelad i tre huvudfunktioner: Management som hanterar övergripande administrativa frågor, avtal och policyfrågor, Mission Coordination som ombesörjer ledningen av räddningsfallen (dvs. verksamheten vid flyg- och sjöräddningscentralerna) samt Mobile Facilities som beskriver hur den faktiska räddningsverksamheten ute på fältet bör genomföras, dvs. det arbete som görs av de olika räddningsenheterna.

10.3 Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?

10.3.1 Normgivning

Enligt 74 och 115 §§ i luftfartsförordningen (1986:171) har Luftfartsstyrelsen rätt att utförda föreskrifter om flygräddningstjänsten. Föreskrifterna återfinns i LFS 2005:1.

Sjöfartsverket har inte föreskriftsrätt inom området.

10.3.2 Tillsyn

Enligt 5 kap. 1 § första stycket i förordningen om skydd mot olyckor ska den myndighet som ansvarar för räddningstjänsten också utöva den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen om skydd mot olyckor och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Räddningsverket utövar tillsynen över frågor som rör samordningen mellan den statliga räddningstjänstens olika grenar.

10.4 Tidigare utredningar om ändrad ansvarsfördelning

Redan i mitten på 1980-talet påbörjades diskussionerna mellan Sjöfartsverket och Luftfartsverket om att slå samman eller integrera sjö- och flygräddningscentralerna eftersom verksamheterna var lik-

artade vad gällde uppgiften att lokalisera och rädda nödställda till sjöss.

Våren 1994 påbörjades ett samarbetsprojekt med syftet att etablera ett närmare samarbete mellan Sjöfartsverkets sjöräddningscentral, Luftfartsverkets flygräddningscentral, Kustbevakningens regionledning Väst och Försvarmaktens övervakningscentral för västkusten. Gemensamma lokaler anskaffades och den s.k. Ledningscentral Kåringberget bildades. Den gemensamma lokalen invigdes våren 1995.

Sjöfartsverket och Luftfartsverket tog därefter gemensamt fram en utbildning som syftade till att ge en fullständig teoretisk och praktisk grund för räddningsledare inom flyg- och sjöräddningstjänst.

För att stärka samarbetet tillsatte de båda verken en gemensam utredning som presenterades den 1 oktober 1997 (RCC 99). Rapporten behandlade möjligheterna att skapa en integrerad organisation för flyg- och sjöräddningscentralerna. Rapporten konstaterade att de internationella konventioner och överenskommelser som är bindande för Sverige när det gäller utformningen av flyg- och sjöräddningstjänsterna inte utgör något hinder mot en integration i organisatoriskt eller operativt hänseende. Tvärtom konstaterade man att de båda FN-organen IMO och ICAO rekommenderar medlemsstaterna att integrera de nationella sjö- och flygräddningstjänsterna och att FN-organen har tagit fram en gemensam handbok för sjö- och flygräddning, som tar sikte på dels organisatoriska frågor vid en integrering, dels den operativa verksamheten som sådan.

Rapporten konstaterade också att det rent operativt inte fanns någon anledning att ha skilda centraler eftersom arbetet vid dessa vad avser sjö- respektive flygräddningsfall över havet är identiskt. Vissa funktioner vid flygräddningscentralen, som inte var direkt kopplade till flygräddningen, bedömdes kunna placeras på andra platser i Luftfartsverkets organisation. Enligt rapporten skulle en integrering av flyg- och sjöräddningscentralerna innebära att en tredjedel av personalen i den berörda verksamheten skulle kunna sparas in.

I mitten av 1998 undertecknades ett avtal mellan Luftfartsverket och Sjöfartsverket med målet att en gemensam nationell flyg- och sjöräddningscentral skulle bildas. I september samma år skickade verken en gemensam skrivelse till regeringen med en hemställan om att det skulle skapas legala förutsättningar för en integrering av

flyg- och sjöräddningstjänsterna. Enligt förslaget skulle integrationen bestå i att en gemensam räddningscentral med Sjöfartsverket som administrativ huvudman bildades. Luftfartsverket och Sjöfartsverket skulle båda behålla myndighetsansvaret för verksamheten, vilket bland annat skulle innebära att ansvaret för tillsynen och finansieringen av räddningstjänsterna skulle ligga kvar hos respektive myndighet.

I slutet av 1998 tillsattes en gemensam chef för den samlokaliserade flyg- och sjöräddningscentralen. Denne fick i uppdrag att genomföra en tilläggsutredning om en ytterligare integration av verksamheten. Promemorian *Redovisning av utredning JRCC* som redovisades i slutet av 1999 pekade på betydande kostnader för att utbilda personal med kompetens för båda trafikslagen och avvisade en fullständig integration av verksamheten.

I februari 2000 skickade Luftfartsverket en skrivelse till regeringen och meddelade att man hade ändrat uppfattning såtillvida att man inte ville att Sjöfartsverket skulle pekats ut som huvudman utan att Luftfartsverket självt skulle få bestämma räddningscentralens organisatoriska hemvist.

Utredningen om översyn av räddningstjänstlagen fick efter Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets gemensamma skrivelse i uppdrag att se över frågan om en samordning av sjö- och flygräddningstjänsterna och om detta i så fall kunde ske med ett bibehållet myndighetsansvar för Sjöfartsverket respektive Luftfartsverket på det sätt som de två verken föreslagit. I delbetänkandet *Samordning av sjö- och flygräddningstjänsterna* (SOU 2000:63) föreslog utredaren en sådan samordning.

Utredaren konstaterade att det inte fanns några förvaltningsrättsliga hinder mot att flygräddningsverksamheten med ett bibehållet myndighetsansvar för Luftfartsverket samordnades administrativt och operativt med sjöräddningsverksamheten. Utredaren konstaterade dock att det saknades direkta förebilder för en sådan samordning inom den svenska förvaltningen och att den föreslagna formen för samordning gav upphov till flera och i viss mån svåröverblickbara problem. Utredaren konstaterade att dessa problem skulle få en enklare lösning om den samordnade verksamheten bedrevs i form av en fristående myndighet. Utredaren konstaterade dock att en sådan lösning inte var avsedd med verkens skrivelse samt att problemen med en samordning inte heller skulle över-skattas.

Utredaren övervägde även möjligheterna till privatisering av räddningstjänsten men konstaterade att verksamheten innehåller betydande inslag av myndighetsutövning – bland annat genom att räddningsledare har rätt att bestämma om tjänsteplikt och rätt att ta i anspråk resurser från myndigheter och företag. Utredaren menade att det därför var ytterst tveksamt om en privatisering över huvud taget kan eller bör komma till stånd. Utredaren berörde också möjligheterna att istället integrera flyg- och sjöräddningen med Kustbevakningens verksamhet men konstaterade att en sådan förändring skulle kräva mer omfattande utredningsarbete. Utredaren lämnade ett förslag till de författningsändringar som krävdes för att integrera flyg- och sjöräddningen. Dessa begränsades till vissa mindre förändringar av räddningstjänstförordningen (nu ersatt av förordning 2003:789 om skydd mot olyckor). Utredaren upprepade i sitt slutbetänkande (SOU 2002:12) sin ståndpunkt att räddningscentralerna borde samordnas.

2001 genomförde Luftfartsverket och Sjöfartsverket med medverkan från Räddningsverket utredningen JRCC Slutrapport som föreslog flera områden för fortsatt samverkan i befintlig organisationsstruktur. Delar av utredningens förslag genomfördes aldrig.

Sjöfartsverket fick den 10 juli 2003 regeringens uppdrag att beskriva och analysera nuvarande sjöräddningsverksamhet med avseende på ingående aktörer, beredskapsnivå och geografisk täckning. Verket skulle även lämna förslag till förbättringar. Sjöfartsverket redovisade uppdraget i rapporten *Redovisning av uppdrag om hur sjöräddningen bedrivs* (Rapport 2003-11-03). I denna rapport föreslog Sjöfartsverket återigen att regeringen skulle tillskapa de nödvändiga legala förutsättningarna för en integration av räddningscentralerna. Man menade att en sådan integration inte bara skulle ge ekonomiska vinster, utan dessutom en effektivare ledning av flyg- och sjöräddningsfallen eftersom oklarheter i ansvars- och ledningsfrågor då skulle elimineras.

Luftfartsverket och Sjöfartsverket fick den 22 juli 2004 i uppdrag av regeringen att gemensamt utreda om man genom ökad samordning av verksamheterna vid räddningscentralerna kunde bibehålla den höga kvaliteten till en lägre kostnad. Uppdraget redovisades i januari 2005 i promemorian *Ökad samordning av verksamheterna vid flyg- och sjöräddningscentralerna*. Av promemorian framgick att det finns vissa effektiviseringsmöjligheter inom de administrativa och tekniska områdena.

Verken hade dock olika uppfattningar om kostnaderna för att utbilda personal med kompetens att arbeta inom båda trafikslagen. I rapporten konstaterades att den genomförda förändringen i huvudmannaskapet för flygräddningscentralen (i och med att Luftfartsstyrelsen övertog ansvaret från Luftfartsverket) innebar att det saknades förutsättningar för Luftfartsverket och Sjöfartsverket att gemensamt fortsätta utredningsarbetet. Båda verken konstaterade att, om utredningsarbetet skulle fortsätta, detta borde ske genom en mera övergripande utredning som innefattar såväl samtliga samverkande räddningsresurser som andra frågor som kan aktualiseras i ljuset av pågående förändringsarbete inom räddningstjänst, krisberedskap och näraliggande områden.

Ett flertal tidigare utredningar har berört frågan om att föra över huvudmannaskapet för sjöräddningsverksamheten till Kustbevakningen. Kustbevakningskommittén konstaterade i sitt betänkande *Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen* (SOU 1989:26) att man varken funnit ekonomiska eller effektivitetshöjande skäl för en sådan åtgärd. Ett viktigt argument i sammanhanget var att sjöräddningsverksamheten bygger på en mycket långtgående samverkan mellan flera myndigheter och organisationer och att denna samverkansmodell måste gälla även i framtiden oavsett huvudmannaskapet. Sjöverksamhetskommittén behandlade samma fråga i sitt betänkande *Statens maritima verksamhet* (SOU 1996:41). Även i denna utredning var slutsatsen att många organisationer är inblandade i sjöräddningsarbetet och att denna ordning skulle bestå även om huvudmannaskapet förändrades, vilket enligt utredningens bedömning innebar att effekten av ett förändrat huvudmannaskap skulle vara liten.

10.5 Överväganden

Flygräddningsverksamheten är en rent operativ verksamhet som redan i dag är en artfrämmande verksamhet inom Luftfartsstyrelsen. När Luftfartsstyrelsen skildes ut från Luftfartsverket var avsikten att den operativa verksamheten skulle ligga kvar på Luftfartsverket men att myndighetsutövningen skulle ligga hos Luftfartsstyrelsen. På ett sent stadium konstaterades att en sådan ordning förutsatte en författningsändring vilket medförde att verksamheten samlades hos Luftfartsstyrelsen.

Transportinspektionen får enligt vårt förslag en ännu tydligare inriktning mot ren myndighetsutövning. Enligt de principer som diskuteras i kapitel 3 bör inte sådan operativ verksamhet som flygräddningsverksamheten utgör ligga i Transportinspektionen.

Bildandet av Transportinspektionen föranleder inte i sig någon omprövning av Sjöfartsverkets ansvar för sjöräddningen. Tidigare utredningar om möjligheterna att integrera flyg- och sjöräddningscentralerna talar dock för att överväganden om sjöräddningsverksamheten bör göras samtidigt med överväganden om flygräddningstjänsten.

Av beskrivningen ovan framgår att frågan om integration av räddningstjänsterna utretts ett antal gånger utan att detta resulterat i en sammanläggning. Luftfartsverket och Sjöfartsverket har i de senare utredningarna gjort olika bedömningar av effektiviseringspotentialen liksom av vilka kompetenser som krävs för verksamheten och omfattningen av den utbildning som förutsätts om samma personer ska kunna arbeta med båda räddningstjänsterna. Dessa olika bedömningar synes fortfarande bestå. Myndigheterna gör också väsentligt skilda bedömningar av möjligheterna att behålla och rekrytera kompetent personal om verksamheten integreras.

Vår bedömning är att det sannolikt finns effektiviseringsmöjligheter med en integrerad verksamhet och att övervägande skäl talar för en sådan integration. Vi konstaterar dock att det även är motiverat att överväga en integration med Kustbevakningens miljöräddningstjänst till sjöss. Tidigare utredningar har visserligen inte förordat en överföring av huvudmannaskapet för sjöräddningen till Kustbevakningen, men de tidigare utredningarna som behandlat denna fråga har inte berört flygräddningen. För en integration med Kustbevakningen talar det faktum att verksamheterna redan i dag är samlokaliserade, att uppgifterna som de framkommer i lagen och förordningen om skydd mot olyckor är likartade och att Kustbevakningen svarar för en stor del av resurserna för sjöräddningsinsatser (fler insatser med ytenheter än exempelvis Sjöfartsverket självt). Mot en sådan integrering kan tala att Kustbevakningens uppdrag delvis är av polisiär karaktär och att kraven på snabba insatser är betydligt lägre än i flyg- och sjöräddningen. Karaktären på Kustbevakningens insatser skiljer sig därför delvis från den övriga verksamheten. Vid en eventuell integration med Kustbevakningen kan denna myndighet övervägas som huvudman för verksamheten.

För att få en rimlig behandling av frågan om räddningsverksamheternas hemvist är det motiverat att genomföra en från de inblandade verken fristående mer omfattande utredning än vad som är möjligt inom vår utrednings tidplan. Denna slutsats är i överensstämmelse med synpunkter i utredningen om översyn av räddningstjänstlagen och även med slutsatsen i Luftfartsverkets och Sjöfartsverkets senaste utredning av frågan.

En fördjupad utredning bör behandla förutsättningarna för att antingen integrera enbart flyg- och sjöräddningen eller även Kustbevakningens miljöräddningstjänst. Utredningen bör behandla frågan om var tillsyn och normgivning bör placeras, var övriga delar av managementfunktionerna bör ligga samt ansvaret för mission-coordination. Utredningen bör behandla kompetenskraven på personalen vid räddningscentralen, utbildningsbehov och effektiviseringsmöjligheter. Utredningen bör även kartlägga erfarenheterna i länder som genomfört mer eller mindre långtgående integration av räddningsverksamheten (t.ex. Norge, Nederländerna, Australien och Canada).

Såväl flyg- som sjöräddning finansieras i dag med avgifter från respektive sektor. Räddningstjänst som flyg- och sjöräddning kan ses som en del av det statliga infrastrukturåtagandet. För detta åtagande finns en stor fast beredskapskostnad, men också en rörlig del där kostnaderna är beroende av om och hur man utnyttjar infrastrukturen med varierande risk för att räddningstjänsten ska behöva anlitas. Vår bedömning är att kostnaderna för räddningstjänsten i huvudsak bör täckas av avgifter som tas ut vid användning av infrastrukturen. För sjöfartens del är det dock värt att notera att 75–80 procent av räddningsinsatserna avser fritidsbåtar och att det för dessas del kopplingen till infrastrukturen inte är självklar. I dag har Sjöfartsverket ett särskilt anslag för fritidsbåtsändamål som delvis används för detta syfte. En fördjupad utredning bör således även behandla finansieringsfrågan.

I dag svarar flygräddningen för en beredskap för att avlysa lufttrum vid olyckor eller hot samt när statsluftfartyg eller ambulansflyg berör luftrummet. Beredskapen upprätthålls dygnet runt samtliga veckans dagar. Ansvaret för verksamheten ligger enligt luftfartsförordningen på Luftfartsstyrelsen. Om denna verksamhet måste föras över till Transportinspektionen om flygräddningen förs till annan huvudman minskar den möjliga effektiviseringspotentialen.

Såväl flyg- som sjöräddning utgör verksamheter som måste bedrivas kontinuerligt. Förändringar måste därför genomföras så att verksamheten inte störs i alltför stor utsträckning. Vi gör därför bedömningen att det är olämpligt att flytta huvudmannskapet för flygräddningen innan frågan utretts mer grundligt. Vi föreslår därför att flygräddningen i sin helhet följer med in i Transportinspektionen tills vidare.

Förslaget innebär således att hela dagens verksamhet vid Luftfartsstyrelsen tills vidare förs över till Transportinspektionen. Denna förändring ingår i den överföring av Luftfartsstyrelsens verksamhet som beskrivs i bilaga 4.

Skydd

11.1 Bakgrund

Under begreppet ”skydd” (security) ryms bestämmelser som syftar till att förhindra kriminella och olagliga handlingar.

11.2 Nationell och internationell reglering

Regleringen av *luftfartsskydd* (security för flyg) återfinns i ICAO Annex 17 samt EG-förordningarna (EG) nr 2320/2002 och (EG) nr 622/2003. Samtliga styrande förordningar och bestämmelser är införda i det svenska regerverket Nationellt Säkerhetsprogram (NASP) som innehåller en informationsdel samt bestämmelser för civil luftfart. De verksamheter som berörs av bestämmelserna är flygplatser, svenska flygföretag, utländska flygföretag, flygtrafik-tjänst, speditörer, fraktterminaler, postföretag, cateringföretag, städföretag samt utbildningsorganisationer som utbildar säkerhetsföretag.

Regleringen av *sjöfartsskydd* (security för sjöfart) återfinns som tillägg i SOLAS-konventionen. Inom EU har reglerna satts i kraft genom förordning (EG) nr 725/2004 om förbättrat sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar. Den nationella regleringen återfinns i lagen (2004:487) om sjöfartsskydd och förordningen (2004:283) om sjöfartsskydd. Lagstiftningen berör lastfartyg med en bruttodräktighet av 500 eller mer, passagerarfartyg, flyttbara oljeplattformar till sjöss samt hamnanläggningar som betjänar sådana fartyg som går i internationell fart, samt passagerartrafik mellan Gotland och fastlandet.

EU har även beslutat om ett direktiv för ökat hamnskydd (direktiv 2005/65/EG). Direktivet har införts i svensk rätt genom lagen (2006:1209) och förordningen (2006:1213) om hamnskydd.

För närvarande saknas i huvudsak skyddsregler för landtransporter. Det enda undantaget är reglering av skydd i samband med transporter av farligt gods på järnväg. EU-kommissionen har dock den 27 februari 2006 presenterat ett förslag till gemenskapsåtgärder för att förbättra skyddet för landtransporter. Syftet är att komplettera befintliga gemenskapsbestämmelser om transportskydd. Medlemsländerna föreslås införa en kvalitetsmärkning för skydd som kan tilldelas aktörer som uppfyller de europeiska minimikraven, s.k. säkra aktörer. Inom ramen för de obligatoriska reglerna föreslås att en frivillig ordning införs genom vilka aktörerna kan öka skyddet i utbyte mot stimulansåtgärder. Alla aktörer som är inblandade i verksamheter med förberedelse av gods för avsändning från produktionsplatsen, transport av gods, befordran av gods samt lagring eller verksamhet vid inlandsterminal ska enligt förslaget kunna ansöka om att klassas som säker aktör. Medlemsstaterna ska också utse en behörig skyddsmyndighet. Regleringen avses ske genom förordning.

11.3 Vem utövar normering och tillsyn i dag

Hur ansvaret för normering och tillsyn av skyddsregler fördelar sig mellan olika transportmyndigheterna visas i tabell 11.1.

Tabell 11.1 Ansvarsfördelning mellan olika transportmyndigheterna för normering och tillsyn av skyddsregler.

	Normgivning	Tillsyn	Tillstånd/ godkännande	Övrigt
Järnväg				
Luftfart	Luftfartsstyrelsen	Luftfartsstyrelsen	Luftfartsstyrelsen	Luftfartsstyrelsen
Sjöfart	Sjöfartsinspektionen	Sjöfartsinspektionen	Sjöfartsinspektionen	Sjöfartsinspektionen
Väg				

Tillsynsverksamheten inom luftfarten berör samtliga områden som omfattas av bestämmelser inom den civila luftfarten, exempelvis flygtrafiktjänst, flygplatser och luftfartsskydd. Luftfartsstyrelsen utfärdar säkerhetsgodkännanden för de verksamheter som omfattas av verkets föreskrifter. Detta innebär hantering av ansökningar från företag som vill bli säkerhetsgodkända, företag som vill få förändringar i sin verksamhet godkända samt företag som vill förnya sina

säkerhetsgodkännanden. Verksamheten ”övrigt” omfattar för luftfarten bland annat registerkontroll som görs när personal säkerhetsprövas.

Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen) är primärt ansvarig för att fullgöra Sveriges åtaganden inom området. Sjöfartsverket får överenskomma att polismyndighet eller kustbevakningen ska fullgöra uppgifter som annars åligger Sjöfartsverket.

Sjöfartsinspektionen får meddela föreskrifter om

- vilka åtgärder en hamnanläggnings skyddsplan ska innehålla,
- sjöfartsskyddsdeklarationer,
- tillsyn och
- avgifter för sjöfartsskyddet.

Efter godkännande av skyddsplaner och ombordkontroll får fartygen ett internationellt skyddscertifikat utfärdat av Sjöfartsinspektionen. På samma sätt får de godkända och kontrollerade hamnanläggningarna ett utlåtande om överensstämmelse utfärdat av Sjöfartsinspektionen. Sjöfartsinspektionen utför tillsyn av fartygs och rederiers sjöfartsskyddsorganisation samt av sjöfartsskyddet i hamnanläggningar. Sjöfartsinspektionen utför även registerkontroll av personal.

Frågor om skydd inom järnväg och väg är som nämnts tidigare i allt väsentligt inte författningsreglerade. Banverket behandlar frågor om security inom sektorsarbetet. Arbetet är i ett inledande skede och innebär att sektorns aktörer på frivillig bas samarbetar.

11.4 Överväganden

Författningsreglerad verksamhet inom området bör ligga på Transportinspektionen. Verksamheten inom flyg- och sjöfartsskydd har därför en naturlig hemvist inom Transportinspektionen.

Om frågor om skydd inom järnväg och väg regleras formellt föreslås även dessa bli ett ansvar för Transportinspektionen. Tills vidare bör dock skyddsfrågor inom väg och järnväg vara ett ansvar för såväl Transportinspektionen som Vägverket och Banverket.

Slutsatsen är att befintlig verksamhet inom området vid Sjöfartsinspektionen och Luftfartsstyrelsen föreslås föras över till Transportinspektionen.

Krisberedskap

12.1 Bakgrund

Statliga myndigheters ansvar för krisberedskap regleras i Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

Förordningen syftar till att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Förordningen gäller i stort sett samtliga statliga myndigheter under regeringen.

Krisberedskap definieras som förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer.

Grundregeln är att varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

12.2 Vem utövar verksamheten i dag

I dag förekommer inte normgivning, tillsyn eller utfärdande av tillstånd inom verksamheten för krisberedskap. Det finns inte heller internationella regler som direkt styr verksamheten. Verksamheten styrs således av den ovan angivna förordningen.

Alla myndigheter ska årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området.

Ett antal myndigheter har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris och för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Förordningen

listar vilka myndigheter som har detta ansvar, sorterat efter ett antal samverkansområden. Transporter är ett sådant område.

Följande myndigheter ingår i samverkansområdet för transporter:

- Banverket
- Luftfartsstyrelsen
- Sjöfartsverket
- Vägverket
- Energimyndigheten

Inom Sjöfartsverket ligger ansvaret på avdelningen för Sjöfart och samhälle, dvs. inte inom Sjöfartsinspektionen.

Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen har också ett ansvar inom samverkansområdet Skydd, undsättning och vård. Verksamheten inom detta område syftar till att skapa samverkan mellan de myndigheter som har ett ansvar i räddningstjänst-, sjukvårds- och övriga blåljussammanhang i händelse av en krissituation.

De uppräknade myndigheterna har även ett särskilt ansvar inför och vid höjd beredskap. Ansvaret omfattar att planera inför en sådan situation, att genomföra omvärldsbevakning samt risk- och sårbarhetsanalyser, att ta ut, utbilda och öva berörd personal och att anskaffa de förnödenheter och den utrustning som myndigheten behöver för att klara sina uppgifter vid höjd beredskap.

Krisberedskapsmyndigheten ska årligen lämna förslag till regeringen om vilka myndigheter som ska ha skyldighet att hålla en tjänsteman i beredskap för att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser. Funktionen tjänsteman i beredskap vid en myndighet ska vara tillgänglig året runt, dygnet runt, och ska vid larm till myndigheten kunna starta myndighetens arbete med krisledningsfunktionen oavsett när larmet kommer. Inom transportområdet har Banverket, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket och Vägverket skyldighet att hålla en tjänsteman i beredskap.

12.3 Överväganden

12.3.1 Samverkansområde transporter

Ansvar för krisberedskap inom samverkansområdet transporter handlar i huvudsak om att planera för hur operativ verksamhet ska kunna fortsätta i en krissituation. Ansvar bör ligga på en nivå som bedriver – eller i vart fall planerar för – en sådan verksamhet. Ansvar vad gäller järnväg, sjöfart och väg bör således ligga kvar på nuvarande trafikverk.

Att ansvar inom flygområdet ligger på Luftfartsstyrelsen är enligt detta synsätt inte helt naturligt. En placering vid Luftfartsverket hade varit mer naturlig. Placeringen speglar antagligen den ambition som fanns redan vid uppdelningen av Luftfartsverket att underlätta en framtida bolagisering av verket. En bolagisering skulle försvåra att ansvar för krisberedskapsfrågor låg hos infrastrukturhållaren.

Ansvar för krisberedskap inom samverkansområdet transporter föreslås sammanfattningsvis ligga kvar hos Banverket, Sjöfartsverket och Vägverket. Tills vidare föreslås att Luftfartsstyrelsens ansvar förs över till Transportinspektionen. En eventuell framtida förändring av myndighetsstrukturen på transportområdet kan göra det motiverat att se över ansvar inom luftfarten.

12.3.2 Samverkansområde Skydd, undsättning och vård

Ansvar för verksamheten inom samverkansområdet Skydd, undsättning och vård bör inom transportområdet ligga på de myndigheter som har ett ansvar för räddningstjänsten. Placeringen avgörs således av de ställningstaganden som görs i bilaga 10. Dessa innebär att flygräddningsverksamheten tills vidare föreslås följa med till Transportinspektionen och att sjöräddningen ligger kvar hos Sjöfartsverket. Ansvar för krisberedskap inom samverkansområdet Skydd, undsättning och vård föreslås därmed ligga kvar på Sjöfartsverket vad gäller sjöfart och föras över till Transportinspektionen vad gäller luftfart.

Arbets- och järnvägsplaner

13.1 Bakgrund

13.1.1 Inledning

Byggande av allmän väg och järnväg styrs huvudsakligen av egna sektorslagstiftningar. Dessa ger exploitören möjlighet att ta annans mark i anspråk för väg- respektive järnvägsändamål. För vägar finns en direkt vägrätt medan för järnväg måste planläggningen fullföljas genom lantmäteriförrättning. För att kunna åberopa rätten till marken måste den lagstadgade processen följas. För båda sektorerna delas den fysiska planeringen in i tre formella steg – förstudie, utredning och plan. Inom järnvägsområdet tillämpas dessutom ett informellt inledande steg, idéskedet, som är en intern start för problemformulering.

En arbetsplan och en järnvägsplan fastställs av Vägverket respektive Banverket efter samråd med berörd länsstyrelse. Om verket och länsstyrelsen har olika uppfattningar hänskjuts frågan till regeringen för prövning. Myndigheternas fastställelsebeslut får överklagas till regeringen.

13.1.2 Byggande av allmän väg

Byggande av allmän väg är en omfattande process som innefattar flera led varvid fastställandet av arbetsplanen är det sista formella beslutet före byggskedet. Processen omfattar inte enbart fastställelsebeslut utan även att, i förekommande fall, överlämna ärendet till regeringen för tillåtlighetsprövning enligt miljöbalken. Vidare behöver ofta ställning tas till om allmän väg ska förändras till enskild (indragningsärenden) och omvänt (förändringsärenden). Även frågor om det kommunala ansvaret att svara för väghållningen av en allmän väg kan aktualiseras.

13.1.3 Byggande av järnväg

Byggande av järnväg skiljer sig inte nämnvärt från vad som gäller för allmän väg. Fastställandet av en järnvägsplan utgör på motsvarande sätt det sista ledet i planeringsprocessen och föregås av – utöver den icke lagreglerade idéstudien – förstudie och i förekommande fall järnvägsutredning och regeringens tillåtlighetsprövning.

13.2 Gällande bestämmelser

13.2.1 Allmän väg

Byggande av allmän väg regleras huvudsakligen i väglagen (1971:948) och vägkungörelsen (1971:954) men påverkas i stor utsträckning av regleringen i miljöbalken och av den kommunala planeringsprocessen.

Vägverket har i vägkungörelsen bemyndigande att meddela föreskrifter om

- genomförande av förstudie och vägutredning,
- upprättande av arbetsplaner, tillägg till arbetsplaner samt miljökonsekvensbeskrivningar,
- att en arbetsplan, som avser vägbyggnadsprojekt av viss beskaffenhet eller omfattning, ska överlämnas till verket för förberedande granskning,
- utredning om möjligheten att genom ändring i fastighetsindelningen avhjälpa eller minska intrång till följd av vägbyggnadsprojektet.

Verket har beslutat föreskrifterna (VVFS 2007:223) om samråd och miljökonsekvensbeskrivningar m.m. i förstudier, vägutredningar och arbetsplaner.

13.2.2 Järnväg

Lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg utgör den författningsmässiga grunden vid byggande av järnväg. Regleringen omfattar inte endast vad man i dagligt tal kallar järnväg utan även tunnelbana och spår-

väg och gäller för alla som ska bygga järnväg, oavsett om det är en offentlig eller privat järnvägsbyggare. På motsvarande sätt som för allmän väg påverkas byggandet i stor utsträckning av regleringen i miljöbalken och av den kommunala planeringsprocessen.

Banverket har i förordningen bemyndigande att meddela föreskrifter om genomförande av förstudie och järnvägsutredning. Några föreskrifter har emellertid inte utfärdats.

13.3 Resursåtgång och ärendemängd

13.3.1 Väg

Beslut om fastställelse av en arbetsplan fattas av chefsjuristen efter beredning vid sektionen för förvaltningsrätt. Detsamma gäller övriga beslut som anknyter till fastställelseprocessen men generaldirektören fattar beslut om överlämnande till regeringen för tillåtelseprövning.

Antalet ärenden uppgår årligen till 50–80 arbetsplaner, 5 tillåtelseprövningar, 30–40 indragningsärenden och 5–10 förändringsärenden. Den sammantagna resursåtgången är omkring 12–13 årsarbetskrafter, varav 10,5 för sektionen för förvaltningsrätt, 1–2 för internt stöd på annan enhet och 0,3 för chefsjuristen.

13.3.2 Järnväg

Beslut om fastställelse av en järnvägsplan fattas normalt av chefsjuristen men av generaldirektören om planen är av strategisk eller stor ekonomisk betydelse.

Antalet ärenden har under de senaste åren varit omkring 12–14 per år. Under 2007 var ärendemängden något lägre men enbart för första halvåret 2008 har aviserats ett tjugotal planer. Resursåtgången kan beräknas till 1,5–2,5 årsarbetskrafter.

13.4 Tidigare utredningar och överväganden

13.4.1 Riksrevisionsverkets rapport 1996:29

Riksrevisionsverket (RRV) överlämnade 1996 en rapport till regeringen om hur miljökonsekvensbeskrivningar har fungerat i praktiken på väg- och vattenkraftsområdet. I rapporten var RRV kritiskt till hur systemet fungerat på undersökta områden och ett antal förslag till förändringar presenterades. RRV förordade bland annat när det gäller vägområdet att statsmakterna överväger åtgärder för att tydligare hålla isär exploatörsrollen och beslutsrollen i såväl arbetsplaneskedet som förstudie- och vägutredningsskedet.

13.4.2 Miljöbalkskommitténs principbetänkande, SOU 2002:50

Miljöbalkskommittén utredde möjligheterna att ersätta dagens fastställande av arbets- och järnvägsplaner med en prövning hos miljödomstol. I fokus för kommitténs arbete låg att åstadkomma en ordning där prövningen sker hos en fristående instans skild från trafikverken, att prövningen ska tillföras tillräckligt miljökunskande och att det ska ske en samlad prövning av varje projekt vid ett och samma tillfälle. Kommitténs slutsatser blev att regeringens tillåtlig-hetsprövning av de största väg- och järnvägsprojekten uppfyller vissa delar av kraven ovan, men att det än så länge (2002) är för tidigt att dra några slutsatser av det (då) nya prövningssystemet.

Kommittén föreslog att miljöprövningen av vägar och järnvägar tills vidare skulle ligga kvar hos regeringen och trafikverken, men att man på sikt bör pröva att överföra miljöprövningen av väg- och järnvägsprojekt från trafikverken till ett litet antal administrativa myndigheter med ansvar även för annan tillståndsprövning enligt miljöbalken. Detta menade man dock borde bli föremål för fortsatta överväganden och utredningar i särskild ordning. Det förtjänar att påpekas att kommittén tydligt markerar att man är principiellt kritisk till att trafikverken själva har ansvar för (miljö)prövningen, alltså en slags jävsinvändning.

13.4.3 PBL-kommitténs slutbetänkande, SOU 2005:77

Kommittén gjorde följande bedömning.

Planering och prövning av utbyggnaden av trafikinfrastrukturen sker enligt olika regelverk och samordningen med PBL brister i vissa fall. De regler som ska tillämpas är delvis gemensamma, men det finns också skilda materiella krav. En utredning av behovet av en mer långtgående samordning har ansetts vara för omfattande för att rymmas inom ramen för PBL-översynen. Kommittén har därför inriktat arbetet mot att stärka planformerna och möjligheterna till anpassning utifrån de konkreta situationerna. Förhoppningen är att man genom dessa förändringar också stärker de kommunala planernas roller i sektorsplaneringen.

13.5 Jämförelse med andra sektorer

13.5.1 Plan- och bygglagen (1987:10) (PBL)

PBL ger kommunen ansvar för den lokala tvärspektoriella fysiska planeringen samt prövningen och kontrollen av byggandet. Dialogen med staten om lämplig markanvändning sker i första hand i översiktsplaneringen, där länsstyrelsens granskningsyttrande kan ses som en form av avtal om prioriteringar. Genom detaljplan kan kommunen möjliggöra visst byggande men också bindande avgöra markanvändningskonflikter, exempelvis läget för nya vägar och järnvägar. Lov för markåtgärder och byggande avser främst den yttre placeringen och utformningen, medan de tekniska egenkaperna behandlas i byggsamråd.

Plansystemet består av tre huvudsakliga nivåer:

- Regionplan – frivillig samordning av flera kommuners planering. (För Stockholmsregionen finns dock ett specifikt uppdrag från staten att regionplanera.)
- Översiktsplan – obligatorisk med mål och riktlinjer för mark- och vattenanvändning samt bebyggelseutveckling för hela kommunens yta samt redovisning av statliga intressen. Planen är inte bindande mot enskilda eller myndigheter, men ska vara ett vägledande beslutsunderlag för detaljplanering och prövning av ansökningar om lov.

- Detaljplan – används för närmare reglering av markens användning, bebyggelse och andra anläggningar. Planen har bindande verkan mot enskilda och myndigheter och ger rätt enligt PBL att bygga i enlighet med bestämmelserna under en särskilt angiven genomförandetid. Byggnad och bruk kan dock förutsätta ytterligare prövning för att kunna genomföras. Det finns enkelt planförfarande och normalt planförfarande. Ett program kan föregå detaljplan.

När en detaljplan överklagas kan länsstyrelsen i princip endast fastställa eller upphäva planen i dess helhet. Ett överklagande kan avse alla omständigheter som är av betydelse för den fråga som överklagandet gäller. Länsstyrelsens prövning inriktas dock i första hand på detaljplanens expropriativa effekter, avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen, eller mellan motstående enskilda intressen samt – om det ifrågasätts – om kommunen handlagt planärendet på ett formellt riktigt sätt. Länsstyrelsens beslut i detaljplaneärenden kan överklagas till regeringen.

13.5.2 Flygplatser och luftfart

Flygplatser och luftfart är en internationell angelägenhet där konventioner och avtal reglerar det mesta. Inrättande, drift och byggande av flygplatser för allmänt bruk kräver emellertid tillstånd av Luftfartsstyrelsen enligt luftfartslagen (1957:297) och är miljöfarlig verksamhet som prövas av t.ex. miljödomstol. Detaljplan krävs. För flygplatser finns ingen obligatorisk tillåtlighetsprövning, men större flygplatser tillåtlighetsprövas normalt av regeringen. Lagstiftningen saknar särskilda processregler motsvarande de som finns för planering av vägar och järnvägar.

13.5.3 Sjöfarten

Även sjöfarten är beroende av internationella konventioner och avtal. Sjöfartverket prövar dock inrättandet av allmän farled eller allmän hamn enligt lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn, den s.k. farledslagen. Tillstånd enligt miljöbalken kan behövas om farleden förutsätter åtgärder, t.ex. muddring, utfyllnad eller anläggande av kaj. Hamn-

verksamhet är i sig prövningspliktig som miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalken, oavsett eventuell koppling till farled. Detaljplan behövs för hamnanläggningar som kan antas ge betydande omgivningspåverkan, men normalt sett inte för farleder. En allmän farled kräver regeringens tillåtlighet enligt miljöbalken. Inte heller farledslagen innehåller regler som styr planeringsförfarandet.

13.5.4 Kraftledningar

En jämförelse kan i sammanhanget också göras med kraftledningar, som är en annan viktig del av samhällets infrastruktur.

Kraftledningsnätet är uppdelat i tre nivåer. För stamnätet ansvarar affärsverket Svenska Kraftnät. I allmänhet är det fråga om alla ledningar på 220kV eller 400kV. Regionnätet består av mindre överföringsledningar på mellan 20 och 130 kV och ägs i huvudsak av tre större elnätbolag: Vattenfall AB, Fortum och E.ON. Distribution av strömmen till abonnenterna sker via ett lokalnät, med mindre spänning än 20 kV, vars ledningar ägs av många olika bolag.

För att få bygga en starkströmsledning krävs enligt ellagen (1997:857) nätkoncession. Koncession prövas av Energimarknadsinspektionen (tidigare del av Energimyndigheten men sedan den 1 januari 2008 en fristående myndighet). För ledningar som ingår i stam- och regionnätet krävs linje(nät)koncession. Beslutet om koncession föregås av en ingående prövning, bland annat av ledningens lämplighet ur allmän synpunkt, dess överensstämmelse med planer och bestämmelser samt sökandens lämplighet. Vidare ska en miljökonsekvensbeskrivning bifogas ansökan.

För lokalnätet krävs områdes(nät)koncession. Den som har fått koncession har ensamrätt att inom ett visst geografiskt område distribuera el. Koncessionsinnehavaren har också rätt att utan annan särskild prövning bygga ut sitt ledningsnät men måste samråda med olika myndigheter och med berörda markägare för utbyggnaden.

13.6 Överväganden

Planeringen av vägar och järnvägar är en del av samhällsplaneringen och har ett nära samband med kommunernas planering. Det kan från olika utgångspunkter – såsom bristande samordning, överlappande lagstiftningar, utdragna handläggningstider, beslutsprocessens inbyggda jävssituation – riktas kritik mot nuvarande ordning och finnas anledning att utreda samhällsplaneringsfrågorna i ett större perspektiv. Vårt uppdrag är av naturliga skäl begränsat till den mer isolerade frågan om eventuella förändringar av fastställdheten av arbets- och järnvägsplaner med anledning av att Transportinspektionen inrättas. Samtidigt måste konstateras att en sådan isolering är svår att göra och att övervägandena med nödvändighet har samband med det större perspektivet.

Det som talar för en överföring av fastställelsebesluten – och anslutande prövningar – till Transportinspektionen, är att infrastrukturförvaltaren själv svarar för såväl planeringen som den slutliga prövningen av den. Detta jävliknande förhållande borde undanröjas till förmån för en fristående prövning. Frågan är inte ny och har tagits upp vid flera tillfällen utan att konkreta förslag till förändringar har lämnats.

Det som talar mot en överföring till Transportinspektionen är att den nuvarande ordningen bedöms fungera väl. En ytterligare omständighet är att det inte kan anses givet att just Transportinspektionen är rätt mottagare av dessa uppgifter. Andra alternativ får anses möjliga, exempelvis domstol. Om det sker fortsatta förändringar av myndighetsstrukturen på transportområdet kan det också finnas nya alternativa organisationer att överväga.

Bedömning är att det finns flera skäl att ompröva den nuvarande ordningen, att detta inte låter sig göras inom ramen för vårt uppdrag och att en överföring av fastställelseuppgifterna till Transportinspektionen riskerar att förvärpa situationen, såväl på kort sikt med längre handläggningstider som på längre sikt inför en större översyn. Slutsatsen är därför att uppgifterna bör ligga kvar hos Vägverket respektive Banverket.

När det däremot gäller rätten att meddela föreskrifter enligt vägkungörelsen (1971:954) respektive förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg, bör dessa – i linje med vårt grundläggande uppdrag – överföras till Transportinspektionen. En sådan överföring bedömer vi inte får någon negativ effekt för den nuvarande verksamheten eller för en framtida förändring.

13.7 Konsekvenser

Överföringen av bemyndigandena i vägkungörelsen och förordningen om byggande av järnväg till Transportinspektionen, är resursmässigt av begränsad betydelse och är svår att beräkna. Inspektionen kommer att ha resurser inom det juridiska området. Även i övrigt kommer inspektionen att vara bemannad så att uppgiften kan hanteras utan någon specifik resursförstärkning.

Körkort och yrkestrafik

14.1 Bakgrund

14.1.1 Körkort

Begreppet körkort är dubbeltydigt i den meningen att det ger uttryck såväl för själva körkortshandlingen (i dess egenskap av bevis om behörighet) som för behörigheten att köra vissa slags fordon. Ett vidare begrepp är förarbehörighet som omfattar körkort, traktorkort och förarbevis.

Aktörerna inom körkortsområdet är flera – såväl myndigheter som enskilda organ – vilket gör regleringen och tillämpningen komplex. I grova drag kan man tala om följande delområden:

- Lämplighetsprövning
- Utbildning
- Examination
- Utländska körkort
- Körkortsingripanden m.m.
- Administrativa stödsystem

Lämplighetsprövning

Aktörer: Vägverket och länsstyrelserna.

Lämplighetsprövningen sker genom skriftlig ansökan om körkortstillstånd hos länsstyrelsen i det län där sökanden är folkbokförd eller hos länsstyrelsen i vistelselandet, om den sökande inte är folkbokförd. Tillstånd får meddelas endast den som med hänsyn till sina personliga och medicinska förhållanden kan anses lämplig som förare av ett körkortspliktigt fordon. Den personliga lämpligheten förutsätter att sökanden inte är opålitlig i nykterhetskänslighet och i övrigt kan antas komma att respektera trafikreglerna och visa hänsyn, omdöme och ansvar i trafiken. För den medicinska prövningen

ska sökanden lämna in ett synintyg samt en hälsodeklaration eller, för behörigheten C (tung lastbil) eller D (buss), ett läkarintyg. Om sökanden under de senaste fem åren innan ansökningsen har fällts till ansvar för grovt rattfylleri gäller dessutom krav på en särskild utredning som styrker att nykterhetskravet är uppfyllt.

Utbildning

Aktörer: Vägverket, länsstyrelserna, trafikskolor, gymnasieskolor, Komvux, fristående skolor, Försvarmakten, Polisväsendet, Skolverket, trafikövningsplatser, introduktionsutbildare, handledare, utbildare för förarbevis.

Historiskt har det allmänna inte ställt några krav på den enskilde i fråga om körkortsutbildningen. En privat anordnad utbildning (både teoretisk och praktisk) har således varit fullt möjlig. Detta gäller i grunden alltså för körkort men utvecklingen har gått mot vissa obligatoriska moment. Sedan slutet av 1970-talet gäller krav på övning i halkkörning – numera benämnd riskutbildning – och frågan om en utveckling av riskutbildningen behandlas för närvarande av Regeringskansliet. Riskutbildningen får bedrivas endast av den som har tillstånd av Vägverket och det ställs särskilda krav på dem som utbildar.

När det gäller privat övningskörning gäller numera dels att den som har uppsikt över övningskörningen ("läraren") ska vara godkänd av länsstyrelse som handledare, dels att handledaren och eleven tillsammans ska ha genomgått en s.k. introduktionsutbildning om övningskörningen avser behörighet B (personbil). Introduktionsutbildningen får bedrivas endast efter tillstånd av Vägverket.

En ytterligare förutsättning för övningskörning – oavsett om den är privat eller sker i trafikskola – är att eleven redan under utbildningen uppfyller de lämplighetskrav som gäller för utfärdande av körkort, dvs. han eller hon ska ha ett körkortstillstånd.

Förarbevis för moped klass I och för terrängskoter förutsätter utbildning som får bedrivas endast efter tillstånd av Vägverket. Någon privat utbildning är inte möjlig. Å andra sidan ställs inga krav på lämplighetsprövning.

Den yrkesmässiga (professionella) körkortsutbildningen bedrivs av trafikskolor. En trafikskola ska ha tillstånd av Vägverket för sin verksamhet och ska ha en godkänd trafikskolechef, en eller flera godkända utbildningsledare och – om verksamheten behöver det –

en eller flera godkända trafiklärare. Samtliga godkännanden meddelas av Vägverket.

Körkortsutbildning sker sedan lång tid tillbaka även inom skolväsendet och avser i första hand högre behörigheter (tung lastbil och buss), dvs. en yrkesförarutbildning. Även inom Försvarsmakten och polisväsendet sker förarutbildning.

Examination

Aktörer: Vägverket, gymnasieskolor, Komvux, fristående skolor, Försvarsmakten, Skolverket, förordnade förarprövare, privata organ (förarbevis).

Förarprov för körkort, som består av ett teoretiskt prov (förhör) och ett praktiskt prov (körprov), ska avläggas inför den som Vägverket har förordnat att förrätta prov. Förarprövarna är verk samma inom Vägverket, gymnasieskolor, Komvux och fristående skolor samt inom Försvarsmakten.

Ett körprov får inte avläggas förrän förhöret är godkänt (särskilda bestämmelser gäller dock vid utbildning och prov inom skolområdet). Efter ett godkänt förarprov kan Vägverket utfärda ett "bevis att körkort utfärdats". Det betyder att behörigheten att köra ett körkortspliktigt fordon inträder vid ett godkänt prov. Först därefter tillverkas – i formell mening "utfärdas" – själva körkorts handlingen.

Vägverket utfärdar förarbevis under förutsättning att sökanden har genomgått utbildning och godkänts vid ett kunskapsprov. Utbildningen är obligatorisk och är överlämnad till marknaden att ta hand om. Detsamma gäller kunskapsprovet, eftersom Vägverket får överlämna till fysiska och juridiska personer att anordna sådana prov. Den som utbildat får dock inte examinera samma personer.

Utländska körkort

Aktörer: Vägverket, länsstyrelserna.

Utländska körkort ger upphov till åtminstone tre slags ärenden – giltigheten i Sverige, utbyte mot ett svenskt körkort samt ingripanden. Den senare frågan tas upp i det följande avsnittet.

När det gäller giltigheten av ett utländskt körkort i Sverige är utgångspunkten – med förankring såväl i EG-rätten som i

Wienkonventionen – att ett sådant körkort gäller i Sverige i enlighet med sitt innehåll. Grundregeln är dock försedd med ett flertal förbehåll, bland annat är giltighetstiden begränsad för körkort från ett land utanför EES. Giltigheten uppkommer med direkt stöd i körkortslagstiftningen och kräver inget godkännande eller särskilt beslut av myndighet. I praktiken blir det fråga om en kontroll på väg.

Utbyte av utländska körkort var längre tillbaka möjligt oberoende av vilken stat som utfärdat körkort. Numera gäller att endast körkort från en EES-stat, Schweiz eller Japan kan bytas ut mot ett likvärdigt svenskt. Frågan om utbyte prövas av länsstyrelse. Ett utbytesbeslut verkställs av Vägverket genom utfärdande av ett svenskt körkort.

Körkortsingripanden m.m.

Aktörer: Vägverket, länsstyrelserna, polismyndigheterna, läkare.

Med körkortshavare förstås den som har körkort, körkortstillstånd eller ett giltigt utländskt körkort. Om det finns anledning att anta att en körkortshavare inte uppfyller de förutsättningar som gäller för att inneha körkort, ska länsstyrelsen skyndsamt utreda körkortshavarens lämplighet och besluta om eventuellt körkortsingripande – dvs. återkallelse eller varning.

I fråga om förarbevis finns inga möjligheter att ingripa. Förarbevisutredningens betänkande *Säkrare förare* (SOU 2005:45) innehåller dock förslag motsvarande vad som gäller för körkort.

Administrativa stödsystem

Aktörer: Vägverket, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, polismyndigheterna.

Vägrafikregistret ska tillhandahålla uppgifter om bland annat den som ansöker om, har eller har haft behörighet att framföra fordon enligt körkortslagen (1998:488). Vägverket för vägrafikregistret med hjälp av automatiserad behandling och är personuppgiftsansvarigt enligt personuppgiftslagen (1998:204). Flertalet körkortsuppgifter – som anges närmare i förordningen (2001:650) om vägrafikregister – förs in i registret av aktuell länsstyrelse. Länsstyrelserna har e-tjänster för yrkestrafikärenden och vissa körkortsärenden med ett digitalt

handläggarsystem. Polismyndighet har skyldighet att till länsstyrelse respektive Vägverket anmäla förhållanden som påkallar en prövning av lämpligheten som körkortshavare. När det gäller brottsbelastningar m.m. bygger systemet på en samkörning mellan Rikspolisstyrelsens register och vägtrafikregistret. Resultatet vidarebefordras till berörd länsstyrelse via Vägverket. Beträffande medicinska förhållanden har läkare skyldighet att till länsstyrelse anmäla en körkortshavare som är uppenbart olämplig att ha körkort.

14.1.2 Yrkestrafik

Yrkesmässig trafik

Yrkesmässig trafik är sådan trafik som bedrivs med personbilar, lastbilar, bussar, terrängmotorfordon eller traktorer med tillkoplade släpfordon (s.k. traktortåg) och som innebär att fordon och förare mot betalning ställs till allmänhetens förfogande för transporter av personer eller gods. Yrkesmässig trafik får drivas endast av den som har trafik tillstånd, med undantag av trafik huvudman som inte behöver tillstånd för att driva linjetrafik som enbart berör det egna länet (däremot krävs tillstånd för den som trafik huvudmannen eventuellt anlitar för sådan trafik).

Den yrkesmässiga trafiken delas in i

- linjetrafik (tidtabellsbunden, ersättning bestäms särskilt för varje passagerare),
- taxitrafik (persontransporter med personbil eller lätt lastbil som inte är linjetrafik),
- beställningstrafik med buss (persontransporter med buss, tung lastbil, terrängmotorfordon eller traktortåg som inte är linjetrafik) och
- godstrafik.

Trafik tillstånd får endast ges till den som med hänsyn till yrkeskunnande, ekonomiska förhållanden och gott anseende bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Vidare krävs ekonomiska resurser i form av kapital och reserver. Hos juridiska personer, och utomlands bosatta näringsidkare som driver verksamhet i Sverige, ska det också finnas en eller flera trafikansvariga. Lämplighetsprövningen omfattar även de trafikansvariga, liksom verkställande

direktören och andra som har en ledande ställning eller bestämmande inflytande över verksamheten.

I fråga om internationella vägtransporter gäller särskilda bestämmelser, i korthet följande:

- För busstrafik *inom* EES krävs ett gemenskapstillstånd ("blått tillstånd") och – i fråga om linjetrafik – ett särskilt tillstånd ("rosa tillstånd") eller – i fråga om beställningstrafik – ett kontrolldokument (Way-bill). För godstransporter inom EES krävs ett gemenskapstillstånd.
- För busstrafik *utanför* EES krävs tillstånd för linjetrafik, utfärdat av samtliga länder längs linjesträckningen och kontrolldokument (Interbus-överenskommelsen eller s.k. ASOR-dokument) för beställningstrafik. För Ryssland och Ukraina gäller särskilda överenskommelser för beställningstrafik. För godstransporter utanför EES kan det också krävas ytterligare tillstånd (transporttillstånd m.m.).

Taxiförarlegitimation

För att köra en personbil eller en lätt lastbil i linjetrafik eller taxi- trafik krävs taxiförarlegitimation. Legitimationen gäller endast tillsammans med ett giltigt körkort och förutsättningarna för att erhålla legitimationen är likartade med dem som gäller för körkort, dvs. ålderskrav och lämplighet (yrkeskunnande, vandel, medicinska krav och körprov).

Yrkesförarkompetens

För att få köra fordon avsedda för gods- eller persontransporter krävs i vissa fall – utöver körkort med behörighet för fordonet – yrkeskompetensbevis, som i vissa fall erhålls efter prov. Bestämmelser om detta finns i EG-förordningen nr 3820/85 och i den nationella förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare m.m. Dessa bestämmelser ersätts av lagen (2007:1157) och förordningen (2007:1470) om yrkesförarkompetens, som trädde i kraft den 1 januari 2008 men tillämpas först från september 2008 (beträffande buss) respektive september 2009 (tung lastbil). Den nya lagen ställer krav på grundläggande kompetens (utbildning och

prov) samt fortbildning (utbildning). Utbildning får bedrivas av den som har tillstånd och ska stå under tillsyn.

Biluthyrning

Yrkesmässig uthyrning av bilar och terrängmotorfordon utan förare för kortare tid än ett år kräver tillstånd. De allmänna krav som ställs på en innehavare av tillstånd till biluthyrning, den för verksamheten ansvarige m.fl., motsvarar de krav som ställs på en innehavare av trafik tillstånd m.fl. Det ställs inga specifika krav på ekonomiska resurser, bland annat av det skälet att verksamheten inte omfattas av EG-lagstiftningen.

Överlastavgift

Överlastavgift tas ut för vissa fordon eller fordonskombinationer som framförs på allmän väg, gata eller annan allmän plats med högre axel-, boggi- eller trippelaxeltryck eller bruttovikt än som är tillåtet för fordonet, fordonskombinationen eller vägen. De fordon som omfattas är lastbilar, bussar och vissa tunga terrängvagnar samt släpvagnar som dras av bil eller vissa tunga terrängvagnar eller motorredskap klass I. Förenklat uttryckt tas avgiften ut med ett grundbelopp på 2 000 kr med tillägg för varje 100 kg överlast (beräknat för varje axel) enligt en progressiv skala, från 400 kr till 1 000 kr. Avgiften påförs fordonets ägare eller, i fråga om släpvagn, ägaren av dragfordonet. Beslut om överlastavgift meddelas av länsstyrelsen och får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om fordonets ägare inte har sitt hemvist i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge ska en polisman vid kontrollen besluta om förskott för avgiften. Förskottet ska betalas till polismyndigheten. Om detta inte görs omedelbart ska polismannen besluta att fordonet inte får fortsätta färd. Polismannens beslut om förskott och att hindra fortsatt färd ska skyndsamt underställas länsstyrelsens prövning.

14.2 Nationell och internationell reglering

14.2.1 Körkort

Tillämpliga författningar är följande:

- Körkortslagen (1988:488)
- Körkortsförordningen (1988:980)
- Lagen (1999:877) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter
- Förordningen (1999:991) om förarbevis för moped klass I och för terrängskoter
- Lagen (1998:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse
- Förordningen (1988:1822) om ikraftträdande av lagen (1988:489) om försöksverksamhet med villkorlig körkortsåterkallelse m.m.
- Lagen (1998:493) om trafikskolor
- Förordningen (1998:978) om trafikskolor
- Ett flertal föreskrifter meddelade av Vägverket

Körkortslagstiftningen är anpassad till rådets direktiv 91/439/EEG av den 29 juli 1991 om körkort. Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/126/EG av den 20 december 2006 om körkort ("det tredje körkortsdirektivet") harmoniseras körkortsområdet ytterligare. Direktivet ska införas i nationell lagstiftning senast den 19 januari 2011 och ska gälla från den 19 januari 2013 (dock att vissa bestämmelser ska tillämpas tidigare). Regeringen har den 30 november 2006 beslutat kommittédirektiv för en översyn av körkorts författningarna m.m. (dir. 2006:119).

Därutöver finns två internationella vägtrafikkonventioner, 1949 års Genèvekonvention och 1968 års Wienkonvention. Konventionerna är så konstruerade att varje stat som ansluter sig till dem förbinder sig att godkänna körkort som utfärdats i annan konventionslutande stat.

14.2.2 Yrkestrafik

Tillämpliga författningar är följande:

- Yrkestrafiklagen (1998:490)
- Yrkestrafikförordningen (1998:779)
- Lagen (2007:1157) om yrkesförarkompetens
- Förordningen (2007:1470) om yrkesförarkompetens
- Förordningen (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.
- Lagen (1998:492) om biluthyrning
- Förordningen (1998:780) om biluthyrning
- Lagen (1997:734) om ansvar för viss kollektiv persontrafik
- Förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom EES
- Lagen (1972:435) om överlastavgift
- Kungörelsen (1973:786) om inbetalning av överlastavgift

Den gränsöverskridande yrkesmässiga trafiken är i stor utsträckning internationellt reglerad, särskilt inom EES och i huvudsak genom följande EG-förordningar:

- Rådets förordning nr 684/92 om gemensamma regler för internationell persontransport med buss
- Rådets förordning nr 881/92 om tillträde till marknaden för godstransporter på väg inom gemenskapen till eller från en medlemsstats territorium eller genom en eller flera medlemsstaters territorium
- Rådets förordning nr 3118/93 om förutsättningar för transportföretag att utföra inrikes godstransporter på väg i en medlemsstat där de inte är etablerade
- Rådets förordning nr 12/98 om villkoren för att transportföretag ska få utföra nationella persontransporter på väg i en annan medlemsstat än den där de är hemmahörande
- Rådets beslut nr 917/2002 om ingåendet av Interbus-överenskommelsen om tillfällig internationell persontransport med buss

Även den nationella regleringen i yrkestrafiklagen styrs av EG-rätten genom rådets direktiv 96/26 om rätt att yrkesmässigt bedriva person- och godstransporter på väg och om ömsesidigt erkännande

av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för att främja ett effektivt utnyttjande av dessa transportörers etableringsrätt på området för nationella och internationella transporter.

Lagen om yrkesförarkompetens är föranledd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/59/EG om grundläggande kompetens och fortbildning för förare av vissa vägfordon för gods- eller persontransport.

14.3 Normgivning, tillsyn och tillståndsgivning i dag

14.3.1 Körkort

Ansvar för regleringen av körkortsområdet är i dag fördelat på ett antal olika myndigheter enligt tabell 14.1.

Tabell 14.1 Ansvarsfördelning mellan olika myndigheter på körkortsområdet.

	Normgivning	Tillsyn	Tillstånd/ godkännande	Övrigt
Utbildning	Vägverket (VV), Skolverket, Försvaret	VV, (Skol- verket)	VV, Lst	
Lämplighetsprövning	VV		Lst	
Examination/förarprovare	VV	VV	VV	
Förarprov	VV		VV, Skolprov, Försvaret	
Utländska körkort	VV		Lst	
Körkortsingripanden	VV	(Lst)	Lst	
Utfärdande av körkort m.m.	VV		VV	
Registerföring	VV			VV och Lst (förande av registret)
Övrigt	VV, Rikspolis- styrelsen, Kriminalvården		VV och Lst (dispenser)	

14.3.2 Yrkestrafik

Ansvar för regleringen av nu aktuell yrkestrafik är i dag fördelat på olika myndigheter enligt tabell 14.2.

Tabell 14.2 Ansvarsfördelning mellan olika myndigheter på yrkestrafikområdet.

	Normgivning	Tillsyn	Tillstånd/ godkännande	Övrigt
Trafiktillstånd – utom linjetrafik som berör flera län	Vägverket (VV)	Lst	Lst	
Trafiktillstånd linjetrafik som berör flera län	VV	VV	VV	
Yrkeskunnande för trafiktillstånd	VV		VV-prov	
Int. trafik EES	VV		Lst	
Kontrolldokument				
Int. trafik EES Certifikat	VV		Lst	
Int. trafik EES	VV	(VV)	VV	
Gemenskapstillstånd buss				
Int. trafik EES	VV	(VV)	VV	
Tillstånd linjetrafik				
Int. trafik EES	VV	(VV)	Lst	
Gemenskapstillstånd gods				
Int. trafik EES	–		Lst	
Cabotage persontrafik – kontrolldokument				
Int. trafik utanför EES	VV	VV	VV	
Tillstånd linjetrafik				
Int. trafik utanför EES	–		Lst	
Busstrafik i vissa fall – kontrolldokument				
Int. trafik utanför EES	Tullverket	Tullverket	Tullverket	
Godstrafik				
Yrkeskompetensbevis	VV		VV-prov Skolprov	
Taxiförarlegitimation	VV	Lst	Lst	
Yrkeskunnande för taxiförarlegitimation	VV		VV-prov	
Körprov för taxiförarlegitimation	VV		VV-prov	
Lokalkännedom för taxiförarlegitimation	VV		VV-prov (efter krav från lst)	Lst meddelar föreskrifter om krav på lokalkännedom
Tillstånd till biluthyrning	VV	Lst	Lst	
Överlastavgift	Skatteverket		Lst Polis	Lst påför avgift Polis beslutar om förskott i vissa fall

14.4 Närmare om normgivning, tillsyn och tillstånd/godkännanden

14.4.1 Körkort

Normgivning

Vägverket har i 8 kap. körkortsförordningen (1998:980) omfattande och väl specificerade bemyndiganden att meddela föreskrifter. Ytterligare bemyndiganden finns i de förordningar som avser trafikskolor och förarbevis. Vidare finns bemyndiganden att meddela föreskrifter för att verkställa lagen (2001:558) och förordningen (2001:650) om vägtrafikregister. Bemyndigandena är väl utnyttjade när det gäller utbildning och förarprov.

Skolverket respektive Försvarsmakten får, efter samråd med Vägverket, meddela föreskrifter om förarutbildning inom respektive verksamhetsområde.

I övrigt finns bemyndiganden för Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården att meddela föreskrifter om vissa remisser från länsstyrelse när det gäller lämplighet hos den som söker körkortstillstånd. Detta ska ske efter samråd med Vägverket.

Tillsyn

Tillsynen inom körkortsområdet avser i allt väsentligt utbildningen och examinationen. Vägverket utövar tillsyn över trafikskolor och godkänd personal, trafikövningsplatser, utbildare och examinatoreer för moped klass I och terrängskoter samt över dem som har hand om introduktionsutbildning och förarprovarna. Undantaget är dock den utbildning som sker inom skolväsendets och försvarets verksamhet.

Länsstyrelsen har en skyldighet att utreda en körkortshavares lämplighet om det finns anledning att anta att denne inte uppfyller vad som gäller för att inneha körkort. Det administrativa stödssystemet ska förse länsstyrelsen med underlag för en sådan prövning. Från den utgångspunkten kan man säga att länsstyrelsen utövar tillsyn över varje körkortshavare.

Tillstånd/godkännande

Länsstyrelserna svarar i princip för all körkortsprövning på individnivå, dvs. lämplighetsprövningen (körkortstillstånd), ingripanden (återkallelse, varning), utbyte av utländskt körkort, godkännande som handledare samt dispenser. Vägverket svarar traditionsenligt för i princip all prövning som har samband med utbildning och examination, dvs. tillstånd och godkännanden som avser trafikskolor samt erhållande av förarbevis. Vidare krävs Vägverkets godkännande för att bedriva introduktions- och riskutbildning. Slutligen förordnar verket förarprovare för körkortsprov. I formell mening är det också Vägverket som beslutar om att utfärda körkortshandlingen.

Förarprov för körkort och traktorkort ska avläggas inför den som Vägverket har förordnat att förrätta förarprov. Flertalet prov avläggs inför en trafikinspektör hos Vägverket som har sådant förordnande. I övrigt avläggs prov inom gymnasieskolan, Komvux eller fristående skola med motsvarande utbildning och inom Försvarsmakten.

14.4.2 Yrkestrafik

Normgivning

Vägverket får enligt yrkestrafikförordningen (1998:779) meddela föreskrifter om medicinska krav för innehav av taxiförarlegitimation, prov i lokalkännedom för taxiförare som länsstyrelse föreskrivit krav på och körprov för taxiförarlegitimation. Vägverket får vidare – utom i frågor där annan myndighet är föreskrivande – meddela föreskrifter för att verkställa yrkestrafiklagen (1998:490) och yrkestrafikförordningen. I bemyndigandet ryms internationella persontransporter som inte regleras särskilt för EES.

Enligt förordningen (1998:786) om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom EES, får Vägverket meddela föreskrifter för verkställigheten av den förordningen när det gäller transporter som avses i EG-förordningen 684/92 (persontransporter med buss) och EG-förordningen 881/92 (godstransporter).

Vägverket får enligt förordningen (1998:780) om biluthyrning meddela föreskrifter för verkställigheten av lagen (1998:492) och

förordningen om biluthyrning, med undantag av prövningsmyndighetens möjlighet att inhämta personutredning.

Tullverket prövar frågor om transporttillstånd och andra tillstånd som avser internationell godstrafik utanför EES. Tullverket får enligt yrkestrafikförordningen meddela verkställighetsföreskrifter inom detta område. Enligt förordningen om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom EES, får Tullverket meddela föreskrifter för verkställigheten av den förordningen när det gäller transporter som avses i EG-förordningen 3118/93 (cabotage) och EG-förordningen 3298/94 (transiträttigheter för transport med tung lastbil genom Österrike).

En polisman eller en tulltjänsteman får enligt yrkestrafiklagen och förordningen om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom EES, hindra fortsatt färd om fordonet framförs i strid med dessa bestämmelser. Tullverket har rätt att meddela föreskrifter för verkställigheten.

Rikspolisstyrelsen (RPS) har enligt yrkestrafikförordningen och förordningen om biluthyrning rätt att meddela föreskrifter om möjligheten för prövningsmyndigheten att inhämta personutredning. RPS får också meddela föreskrifter om omhändertagande av taxiförarlegitimation och registreringsskylt för taxi. I fråga om att hindra fortsatt färd har RPS samma bemyndigande som Tullverket enligt ovan.

En länsstyrelse får meddela föreskrifter om krav på lokalkännedom för taxiförare, medan Vägverket meddelar föreskrifter för själva provet i lokalkännedom.

Enligt förordningen (2007:780) med instruktion för Skatteverket ansvarar verket – om inte något annat föreskrivs – för bland annat frågor om överlastavgift. Skatteverket har rätt att meddela föreskrifter om inbetalning av överlastavgift. Skatteverket har också utfärdat rekommendationer m.m. om överlastavgift; RSV Sv 1994:5.

Tillsyn

Enligt yrkestrafiklagen utövar prövningsmyndigheten – dvs. länsstyrelse, Vägverket respektive Tullverket – tillsyn över att tillståndshavaren bedriver verksamheten enligt gällande bestämmelser. Prövningsmyndigheten ska också i övrigt verka för att kraven på trafiksäkerhet, trafikmiljö och arbetsmiljö uppfylls samt för att

yrkesmässig trafik bedrivs under konkurrensvillkor som är lika för alla trafikutövare. Prövningsmyndigheten (dvs. länsstyrelse) utövar också tillsyn över att innehavare av taxiförarlegitimation uppfyller de krav som gäller för legitimationen.

Yrkestrafiklagens bestämmelser om tillsyn gäller även internationella vägtransporter i den utsträckning frågorna regleras i lagen. För internationella transporter inom EES gäller särskilda bestämmelser. I förordningen om behöriga myndigheter m.m. i fråga om internationella transporter inom EES finns inga bestämmelser om tillsyn. EG-förordningarna får å andra sidan anses lägga ett kontrollkrav på den behöriga myndigheten och man kan därför säga att tillsyn i viss mening är föreskriven.

Enligt lagen om biluthyrning ska prövningsmyndigheten (dvs. länsstyrelse) utöva tillsyn över att tillståndshavaren bedriver verksamheten enligt gällande bestämmelser.

Tillstånd/godkännande

Länsstyrelsen är den primära prövningsmyndigheten i fråga om nationella yrkestrafiktillstånd och har följaktligen hand om samtliga tillstånd utom länsöverskridande linjetrafik, som prövas av Vägverket. I fråga om tillstånd som har samband med den internationella yrkestrafiken är Vägverket den primära prövningsmyndigheten när det gäller persontransporter. Godstransporttillstånd delas mellan länsstyrelse (inom EES) och Tullverket (utom EES). I övrigt är länsstyrelsen behörig myndighet för att utfärda vissa dokument (Waybill och "gult certifikat" beträffande EES och motsvarigheten till Waybill – ASOR och Interbus – utom EES).

En ansökan om taxiförarlegitimation prövas av länsstyrelsen, men bifall förutsätter godkännanden i ett flertal prov som Vägverket har hand om. Regleringen och prövningen liknar i många avseenden de som gäller på körkortsområdet.

Tillstånd till biluthyrning prövas uteslutande av länsstyrelsen. Några föreskrivna prov finns inte, även om Vägverket meddelat föreskrifter om kravet på yrkeskunnande.

Samtliga ovan nämnda tillstånd kan återkallas av prövningsmyndigheten. Detsamma gäller taxiförarlegitimationen.

Vägverket har hand om prov enligt följande:

- Yrkeskunnande för trafiktillstånd
- Yrkeskompetens för buss- och lastbilsförare

- Yrkeskunnande för taxiförlarlegitimation
- Körprov för taxiförlarlegitimation
- Lokalkännedom för taxiförlarlegitimation.

14.5 Tidigare utredningar och kompletterande material

14.5.1 Länsstyrelse- och trafikutredningen, SOU 1997:6

I Länsstyrelse- och trafikutredningens slutbetänkande, SOU 1997:6, behandlades bland annat länsstyrelsernas roll inom områdena fordon och trafik. Utredningen redovisade två huvudalternativ – antingen att den nuvarande organisationen skulle bestå eller att frågorna skulle föras över till Vägverket centralt. Körkortsfrågorna delades upp mellan körkortstillstånd (lämplighetsprövning) vid körkortsgivning och körkortsingripande.

För en regional hantering pekade utredningen på länsstyrelsernas samarbete med bland annat Polisen och de sociala myndigheterna inom körkortsområdet och samarbetet och samordningen mellan länsstyrelse, skattemyndighet, kronofogdemyndighet, polis- och åklagarmyndighet, och i förekommande fall tullmyndighet, inom yrkestrafikområdet. En centraliserad hantering skulle, enligt Vägverkets uppfattning, kunna främja effektivitet och likformighet i bedömningarna.

Utredningen föreslog att ärendena om överlastavgift skulle föras till skatteförvaltningen med centralisering till dåvarande Skattemyndigheten i Örebro län. Man konstaterade att antalet ärenden är litet och för att få en enhetlig och likformig behandling är det en fördel om de hanteras inom en myndighet.

14.5.2 Körkortsingripandeutredningen, SOU 2000:26

I Körkortsingripandeutredningens betänkande, SOU 2000:26, lämnades förslag till hur körkortsingripanden på grund av trafikbrott kan flyttas över till straffprocessen. För handläggningen av övriga körkortsingripanden föreslogs ingen ändring. Utredningen ansåg att en decentraliserad organisation bör vara till fördel för beslutsfattarens kontakter med körkortshavare och för arbetet med

att inhämta erforderlig information från läkare och olika myndigheter.

14.5.3 Näringsdepartementets utredning

Frågan om förutsättningar för koncentration av körkorts- och yrkestrafikadministrationen var föremål för en utredning inom Näringsdepartementet år 2001 (N2001/2499/IRT). Vägverket förordade i det sammanhanget en centralisering av verksamheten till Vägverket, men under förutsättning att körkortsingripandereformen enligt SOU 2000:26 genomfördes. Verket beräknade att en centralisering skulle kunna innebära en besparing på 33–75 årsarbetskrafter, som vid den tidpunkten motsvarade 18–39 Mkr i kostnader, inklusive overhead. Den föreslagna reformen genomfördes inte.

14.5.4 Koncentration av länsstyrelseverksamhet, Ds 2007:28

I promemorian *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*, Ds 2007:28, föreslås som huvudregel att vissa länsstyrelseverksamheter koncentreras till 6-9 utpekade länsstyrelser, enligt Ansvarskommitténs förslag om den statliga regionala organisationen. Förslaget i promemorian utgår från vissa närmare angivna kriterier för koncentration och aktuella verksamheter bedöms utifrån dessa kriterier. Resultatet för körkorts- och yrkestrafikområdet redovisas i tabell 14.3. I promemorian görs bedömningen att verksamheterna bör koncentreras.

Tabell 14.3. Kriterier för koncentration och aktuella verksamheter inom körkorts- och yrkestrafikområdet enligt promemorian Koncentration av länsstyrelseverksamhet.

Låg besöksfrekvens på länsstyrelsen	Nej
Få externa besök	Ja
Begränsat behov av lokalkännedom	Ja
Behov av likformigt utförande	Ja
Begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet	Ja
Begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enl. 2 § Länsstyrelseinstruktionen	Ja
Få årsarbetskrafter	Nej
Hög komplexitet	Ja

14.5.5 Utredning från Vägverket

De beräkningar som Vägverket gjorde år 2001 kan inte omedelbart läggas till grund för att bedöma möjligheterna till effektivisering vid en centralisering. Vägverkets Trafikregister har därför på begäran av utredningen genomfört en ny analys. Utgångspunkterna har varit

- en samlokaliserad arbetsenhet,
- ett fåtal, starkt specialiserade arbetsgrupper,
- koncentrerad spetskompetens,
- enhetlig verksamhetsledning,
- standardlösningar,
- befintlig teknik, kompetens, avtal, licenser samt
- enhetliga ärendeflöden med långtgående automatisering.

Analysen visar att antalet årsarbetskrafter på körkortsområdet kan reduceras till 72,2 mot dagens 265,7. För arbetsledning och systemförvaltning – inklusive yrkestrafikområdet – beräknas 14 årsarbetskrafter tillkomma. Detta kan dock inte åstadkommas på en gång, utan i takt med att nya verktyg introduceras och stor-driftsfördelar kan tas hem. Vidare krävs författningsändringar på flera områden. Initialt kommer stora resurser att gå åt för att etablera nya ärendehanterings- och beslutsprocesser. Bedömningen är att effektiviseringsvinsterna kan uppnås inom tre år.

Resultatet av analysen sammanfattas i tabell 14.4.

Tabell 14.4 Effektiviseringspotential inom körkortsområdet

Område	Årsarbetskrafter Nuvarande	Kalkyl
Arbetsledning och systemförvaltning	-	14
Yrkestrafik	47,6	47,6
Körkort	265,7	72,2
varav tillståndsärenden		20,8
varav ingripandeärenden		47,2
varav övrigt		4,2
Summa	313,3	133,8

Behovet av en regional representation har inte kunnat bedömas i analysen, men man anger att möjligheter till personlig kontakt med verksamheten regionalt bör finnas övergångsvis. Det skulle i så fall inte behöva handla om handläggning på plats, utan om en enklare kundtjänst för vägledning och assistans vid användning av självservice-tjänster. Näraliggande lösningar är att etablera detta vid förarprovskontoren eller att delta i det forum för strategisk servicesamverkan som finns.

När det gäller yrkestrafikområdet har någon bedömning av effektiviseringsmöjligheterna inte kunnat göras.

14.5.6 Material från länsstyrelserna

Länsstyrelserna har gemensamt bistått utredning med underlag om körkorts- och yrkestrafikadministrationen vid myndigheterna, dels genom en allmän beskrivning av verksamheten, dels genom uppgifter om antal ärenden, kostnader m.m.

Länsstyrelserna pekar särskilt på att

- de inom trafikområdet (med 25 olika ärendegrupper) har ett helhetskoncept med effektiva, rättssäkra och kundnära lösningar för beslutshandlingen,
- frågor om körkort och yrkestrafik har stor betydelse för trafiksäkerheten, för företag och för enskilda personer,
- ärendena handläggs av erfaren och kompetent personal,
- det breda verksamhetsfältet (med ett 20-tal politikområden) ger en komplett infrastruktur med färdiga kontaktkanaler, bland annat med nya e-tjänster,

- tillsynsarbete, information och annat proaktivt arbete kan bedrivas selekterat och effektivt tack vara den lokala närvaron, god lokal kännedom och befintliga nätverk.

14.6 Överväganden

14.6.1 De centrala myndigheterna

Utgångspunkten är att Transportinspektionens verksamhet ska omfatta all norm- och tillståndsgivning samt tillsyn av de fyra trafikslagen. Det saknas skäl att gå ifrån detta när det gäller den verksamhet som i dag utförs av Vägverket och Tullverket. Den körkortsutbildning och examination som sker inom ramen för skolväsendet bör dock liksom hittills vara knuten till Skolverkets verksamhet. Inte heller bör Försvarsmaktens utbildning och examination ändras. Även den normgivning som ligger på Skatteverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården bör kvarstå.

14.6.2 Särskilt om Vägverkets provverksamhet och tillsyn inom körkortsområdet

Utgångspunkter

Det finns inget som talar för annat än att tillstånds- och godkännande frågor, som i första hand rör trafikskolorna, flyttas över till Transportinspektionen. Även ansvaret för tillsynsfrågorna flyttas naturligen över till inspektionen.

Provverksamheten avser i första hand förarprov för körkort. Ett prov mynnar ut i ett beslut om godkännande eller underkännande och tillhör vad vi generellt benämmt tillstånd/godkännanden. Utgångspunkten är därmed att även denna verksamhet ska flyttas över till Transportinspektionen. Det som ytterligare talar för detta är att kompetensen att utföra prov och tillsyn är samlad hos trafikinspektörerna och att provverksamheten i sig ger viktig information i tillsynsarbetet.

En sammanhållen överföring till Trafikinspektionen av de uppgifter som i dag ligger på Vägverkets Förarenhet är en rimlig garant för att bibehålla en hög kvalitet i verksamheten.

En ytterligare omständighet, som i vart fall bör noteras, är att den nuvarande möjligheten att betrakta en godkänd provaspirant

hos Vägverket som körkortshavare – med rätt att köra i direkt anslutning till det godkända provet – upphör om någon annan än körkortsmyndigheten har hand om provverksamheten. Att Transportinspektionen ska vara körkortsmyndighet följer av vårt förslag i övrigt.

Skäl för att provverksamheten ligger kvar hos Vägverket

Det finns dock även skäl som talar emot att flytta provverksamheten till Transportinspektionen.

Förarprov ska avläggas inför den som Vägverket har förordnat att förrätta förarprov och verket ska utöva tillsyn över förarprovningen. Flertalet förarprov avläggs inför Vägverkets trafikinspektörer och därmed ska verket utöva tillsyn över sin egen personal. Tillsynsorgan och tillsynsobjekt är inte organisatoriskt fristående från varandra. Enligt nu gällande EG-direktiv (91/439/EEG), liksom det som kommer att gälla från 2013 enligt det s.k. tredje körkortsdirektivet (2006/126/EG), ska förarprovarens arbete ”granskas och övervakas av ett organ som godkänts av medlemsstaten”. I dag sker denna granskning av en annan enhet inom Vägverket än Förarenheten. I yttrande över Trafikinspektionsutredningens betänkande SOU 2007:4, uttalade Vägverket att granskningen är såväl välorganiserad som systematiskt samtidigt som man avstyrkte förslaget om att överföra tillsynen som löpande verksamhet till en inspektionsmyndighet.

Tillsynen över trafikskolorna är en viktig uppgift för att säkerställa såväl den enskildes berättigade krav på en god utbildning som det allmännas krav på att gällande bestämmelser – i trafiksäkerhetens intresse – följs. Det gäller även tillsyn av trafikövningsplatser och av de som är utbildare och examinörer för moped klass I och terrängkoter eller har hand om introduktionsutbildning. Tillsynsverksamheten tar i dag resurser från provverksamheten och en uppdelning mellan inspektionen och Vägverket skulle formellt sett frilägga det beroendet.

Det kan även i övrigt vara en fördel att renodla rollerna på så sätt att man skiljer mellan föreskrivande och tillämpande myndighet.

Regeringen har den 19 december 2007 beslutat kommittédirektiv för att utreda bland annat Vägverkets förarprovsverksamhet (dir. 2007:157). I direktiven konstateras att Vägverket periodvis

haft problem att möta efterfrågan på prov med långa väntetider som följd. För att provverksamheten ska bli mer effektiv och flexibel ska möjligheterna att lämna över hela eller del av verksamheten till privata aktörer utredas. Det tredje körkortsdirektivet måste beaktas, liksom rättssäkerhets- och tillgänglighetsaspekterna samt de konsekvenser som förändringarna kan få för olika grupper av medborgare och företag. Utredningen ska redovisas senast den 1 oktober 2008.

Bedömning

Att skilja föreskrivande och tillämpande uppgifter åt och fördela dessa mellan flera myndigheter kan vara motiverat för att säkerställa ett oberoende i respektive uppgift. Det är å andra sidan vanligt att uppgifterna sammanförs, inte minst av det skälet att den svenska förvaltningsmodellen bygger på en betydande normgivningsmakt hos de centrala myndigheterna. Frågan bör prövas med hänsyn till vilka alternativ som finns och vilka problem av annat slag som då uppstår. Det finns inga skäl för att överväga någon annan föreskrivande myndighet än Transportinspektionen. Inte heller kan vi se några skäl för att tillstånds- och tillsynsuppgifterna ska läggas på någon annan myndighet än inspektionen. Därmed återstår frågan om var förarproven bör hanteras.

Ett skäl för att förarproven ska ligga kvar hos Vägverket kan vara EG-direktivets krav på granskning och kontroll av förarprovarens verksamhet. Det är givet att Trafikinspektionen inte ska utföra både proven och kontrollen av förarprovarens om EG-direktivet ställer ett oavvisligt krav på att dessa funktioner måste åtskiljas organisatoriskt. Redan det nuvarande förhållandet talar dock för att så inte är fallet, eftersom Vägverket i dag har hand om båda uppgifterna – rimligen utifrån bedömningen att Sverige uppfyller direktivets krav.

Det kan visserligen anses önskvärt att finna en lösning som skiljer dessa uppgifter åt, exempelvis genom att proven ligger kvar hos Vägverket, men teoretiskt kan man tänka sig en överföring till Transportinspektionen kompletterad med förarprovartillsyn av någon annan myndighet. Det senare framstår dock inte som realistiskt och oavsett hur en delning görs, är det troligt att den resulterar i krav på ökade resurser för att kvalitetsmässigt bibehålla den kontroll som sker i dag. Vår bedömning är att EG-direktivet inte

kräver en uppdelning av uppgifterna mellan fristående organisationer. Det finns därför inget hinder för att Trafikinspektionen även övertar provverksamheten. Däremot bör begreppet tillsyn inte användas i förhållande till den granskning och övervakning som sker av egen personal utan enbart med avseende på externa förarprovare, dvs. inom skolan och Försvarmakten.

För att inte provverksamheten och tillsynsuppgifterna ska konkurrera om resurserna, på sätt som sker i dag, kan en uppdelning vara motiverad. Å andra sidan finns den faktiska kompetensen hos trafikinspektörerna och proven är en viktig källa till information om trafikskolornas verksamhet. Vår bedömning är därför att en splittring av uppgifterna mellan inspektionen och Vägverket riskerar att försämra förutsättningarna för en fullgod tillsynsverksamhet.

Vi vill inte spekulera i utfallet av den utredning som regeringen har beslutat ska göras om provverksamheten. Däremot vill vi framhålla att om provverksamheten slutligt skulle komma att delas upp mellan myndighet och privata aktörer, är Transportinspektionen mindre lämpad som provmyndighet. Andra resultat av utredningen kan å andra sidan tala mot att splittra Förarenhetens verksamhet mellan Vägverket och inspektionen. I nuläget framstår det därför som lämpligast att inte låta det förhållandet att verksamheten utreds – med flera tänkbara resultat som följd – påverka bedömningen.

Sammantaget anser vi att förutsättningarna för hög kvalitet och effektivitet i den verksamhet som bedrivs av Vägverkets Förarenhet är bättre om den behålls samlad – med såväl tillsyn som prov – än om den delas mellan Vägverket och Transportinspektionen. Visserligen innebär detta att någon tillsyn inte kommer att utövas över den egna förarprovande personalen utan den granskningen får, liksom hittills, ske genom en välorganiserad och systematisk egenkontroll. Lösningen är inte optimal men, med givna förutsättningar, den som bedöms vara bäst förenlig med de syften som bär upp inrättandet av Transportinspektionen och dess verksamhet.

14.6.3 Länsstyrelsernas körkorts- och yrkestrafikverksamhet

När det gäller den verksamhet som i dag utförs av länsstyrelserna är utgångspunkten densamma som för Vägverkets verksamhet, dvs. en överföring till Transportinspektionen. Frågan har dock ytterligare dimensioner eftersom en överföring innebär att en central

myndighet övertar ansvaret från 21 regionala myndigheter. Därmed ingår också överväganden av möjlig effektivisering och behovet av fortsatt regional verksamhet.

Effektivisering

Vägverket, Trafikregistret, har bedömt att körkortsverksamheten på ett par års sikt kan effektiviseras med omkring 70 procent räknat i årsarbetskrafter – dvs. från nuvarande knappt 270 till drygt 70 årsarbetskrafter (med tillägg för arbetsledning och systemförvaltning). Länsstyrelserna har starkt ifrågasatt den bedömningen och menar att beräkningen utgår från bristande kunskap om den komplexitet, och om oundvikliga materiella och processuella manuella moment, som finns i många körkortsärenden.

Regional verksamhet

Tidigare utredningar har, förutom effektiviseringspotentialen, uppehållit sig kring fördelarna med en lokal/regional kontaktyta med andra myndigheter. Den aspekten är inte oväsentlig och den har framhållits i samband med körkortsmedicinska prövningar. Fördelarna med s.k. Trafikmedicinska centrum, som Vägverket i december 2005 föreslagit i svar på regeringsuppdrag om läkares skyldighet att anmäla olämpliga förare, är särskilt påtalade. Länsstyrelserna saknar egen personal med medicinsk kompetens och engagerar därför läkare på konsultbasis som biträder med sakkunskap. Denna kunskap innefattar också kontakter med och kännedom om intygsskrivande läkare. Även länsstyrelsens kontakter med polis och sociala myndigheter underlättas av den nuvarande regionala organisationen.

När det gäller yrkestrafikområdet har länsstyrelserna understrukt vikten av en regional närvaro, och samarbete med andra myndigheter, för en effektiv tillsyn.

Bedömning och genomförande

Syftet med att koncentrera länsstyrelseverksamheten enligt förslaget i promemorian Ds 2007:28 är att åstadkomma en högre effektivitet och säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet.

Länsstyrelsernas invändningar mot Trafikregistrets analys av möjligheten till högre effektivitet måste beaktas. Vår bedömning är att analysen i viss mån underskattar de processuella kraven (såsom kommunikering, beslutsmotivering, delgivning, behandling av överklaganden) liksom svårigheterna när det gäller medicinska prövningar. Samtidigt är vi övertygade om att inriktningen i analysen är riktig och att det finns en betydande effektiviseringspotential. Även om det är mer realistiskt med en halvering av antalet årsarbetskrafter handlar det om en minskning med upp till 150 årsarbetskrafter på körkortsområdet. Till viss del kan man anta att rationaliseringar kan göras även utan en centralisering av verksamheten men den stora potentialen ligger enligt vår mening i de förutsättningar som Trafikregistret angett för sin analys.

När det gäller yrkestrafikområdet saknas en analys av möjlig effektivisering. Vi anser dock att tidigare bedömning i Näringsdepartementets utredning från 2001 kan läggas till grund för antagandet att det finns en potential för effektivisering, om än oklar i omfattning. Vi avser att återkomma i denna del i vårt huvudbetänkande.

Vår bedömning är att *en* myndighet med ansvar för körkorts- och yrkestrafikfrågorna i högre grad än för närvarande kan åstadkomma hög effektivitet och säkerställa en väl fungerande rättssäkerhet. En förutsättning för detta är dock att samarbetet med andra myndigheter, liksom möjligheterna att använda nödvändig medicinsk sakkunskap i körkorts- och taxilegitimationsärenden, inte försämras. Vägverkets förslag och beskrivning av Trafikmedicinska centrum ger i sig ett gott uppslag för framtiden, men den frågan ingår i det uppdrag som ankommer på 2007 års körkortsutredning. När det gäller allmänhetens möjligheter att besöka körkortsmyndigheten sägs i Ds 2007:28 att besöksfrekvensen är låg. Detta innebär inte att det är oväsentligt med en lokal/regional representation. Vi bedömer att en fullskalig centralisering av verksamheten skulle vara negativ från servicesynpunkt. Beträffande yrkestrafikfrågorna delar vi länsstyrelsernas bedömning att tillsynen förutsätter en regional verksamhet.

En centralisering till Transportinspektionen innebär inte med nödvändighet att verksamheten som helhet också måste lokaliseras till en ort. Som framgår av kapitel 6 kommer myndigheten att ha en regional förankring. Samtidigt måste potentialen för effektivisering utnyttjas, bland annat för att centralt hos nuvarande Trafikregistret

maskinellt kunna hantera körkorts- och yrkestrafikfrågor i större utsträckning än i dag.

Överföringen till Transportinspektionen bör tidsmässigt hantearas i två steg. Det första steget är att så snart det är möjligt flytta ansvaret för verksamheten från länsstyrelserna till Transportinspektionen. Vi bedömer att förslaget kräver en sådan beredning att det inte kan verkställas i anslutning till att Transportinspektionen påbörjar sin verksamhet. En mer realistisk tidpunkt är den 1 januari 2010. Däremot måste arbetet med att förbereda överföringen – och åtgärder för effektivisering – starta direkt efter ett beslut om att Transportinspektionen ska ta över verksamheten.

Det andra steget avser effektiviseringen och den faktiska centraliseringen av verksamheten – allt i den omfattning en centralisering är möjlig och rimlig. För att inte riskera allvarliga störningar i den löpande verksamheten bör dessa åtgärder inte genomföras med omedelbar verkan utan ske etappvis. I utgångsläget bedömer vi därför att verksamheten i allt väsentligt kommer att kvarstå på en regional bas. På ett par års sikt kommer verksamheten att förskjutas från ett regionalt till ett centralt perspektiv. Det närmare tillvägagångssättet, och samspelet mellan vad som kan hanteras centralt och vad som lämpligen kvarstår regionalt, får utkristalliseras i det fortsatta arbetet.

14.6.4 Särskilt om överlastavgift

Påförande av överlastavgift skiljer sig från övriga uppgifter inom nu aktuellt område genom sin karaktär av påföljdsprövning vid överträdelse av trafikregler. Verksamheten har dock ändå klara kopplingar till yrkestrafikfrågorna. Om dessa frågor i övrigt flyttas från länsstyrelsen enligt vårt förslag, kan i vart fall tre alternativ formuleras i fråga om överlastavgifterna.

Det första alternativet är att låta uppgiften ligga kvar på länsstyrelsen och eventuellt koncentrera verksamheten till färre länsstyrelser i enlighet med förslaget i departementspromemorian *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*, Ds 2007:28. Det andra alternativet är att flytta över frågorna till Skatteverket i enlighet med förslaget i Länsstyrelse- och trafikutredningens slutbetänkande SOU 1997:6. Det tredje alternativet är följaktligen att hålla samman yrkestrafikområdet och överföra samtliga uppgifter till Transportinspektionen.

Såväl praktiska som ekonomiska skäl talar för att denna i sammanhanget begränsade ärendegrupp inte bryts loss från övrig yrkestrafikhäntering och splittras på flera myndigheter. Det första alternativet framstår därför i alla händelser som det minst gångbara. Skatteverket är enligt vår mening ett fullgott alternativ, särskilt med tanke på myndighetens uppgifter i övrigt vad gäller skatter och avgifter inom trafikområdet. Den splittring som uppstår i sådant fall torde å ena sidan inte innebära några svårartade problem men bör å den andra vägas mot de fördelar som en samlad överflyttning till Transportinspektionen kan innebära.

Sammantaget gör vi bedömningen att det tredje alternativet bäst främjar en effektiv och ändamålsenlig hantering. Även handläggningen av överlastavgift bör därför flyttas över till Transportinspektionen från den 1 januari 2010.

Vägverket och Skatteverket har redan innan denna utredning påbörjades diskuterat ansvarfördelningen, men då med utgångspunkt i att bemyndigandet att meddela föreskrifter eventuellt borde flyttas över till Vägverket. I vad mån detta skulle innebära att Skatteverkets roll enligt verkets instruktion – och det som utgjort grunden för meddelandet av rekommendationerna om överlastavgift – också skulle flyttas över till Vägverket är oklart. Såvitt vi förstår har dock diskussionerna utgått från en samlad överföring (utom länsstyrelsens roll som beslutande i enskilda fall) från Skatteverket till Vägverket. Det är rimligt att utredningen fortsätter den diskussionen med Skatteverket, men då med alternativet att överföringen sker till Transportinspektionen.

14.6.5 Sammanfattning

Vårt förslag innebär att från och med den 1 januari 2009 övertar Transportinspektionen all den normgivning, tillsyn och prövning av tillstånd och godkännanden – inklusive provverksamheten – inom körkorts- och yrkestrafikområdet som i dag handhas av Vägverket och Tullverket. Körkortsutbildning och examination inom skolväsendet och vid Försvarmakten berörs inte. Den normgivning som ligger på Skatteverket, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården kvarstår.

Vidare innebär förslaget att från och med den 1 januari 2010 övertar Transportinspektionen länsstyrelsernas verksamhet inom körkorts- och yrkestrafikområdet men med en successiv övergång

från regional till central handläggning i den omfattning det är möjligt och rimligt. I vårt huvudbetänkande återkommer vi med en närmare analys av genomförandet av övergången liksom till frågor som har samband med överklaganden och effekterna för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

14.7 Konsekvenser

14.7.1 Verksamhetsvolym och kostnader

Vägverket och Tullverket

Konsekvenser för Vägverket redovisas samlat i bilaga 5.

Tullverkets uppgifter inom yrkestrafikområdet motsvarar upp till två årsarbetskrafter. Kostnaden kan uppskattas till drygt 1,8 Mkr.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna har lämnat uppgifter (hämtade från årsredovisningarna för 2006) enligt nedanstående tabeller.

Tabell 14.5 Körkortsstatistik för länsstyrelserna

Ärendegrupp	Antal ärenden	Årsarbetskrafter	Kostnader
Allmänt och övergripande	(okänt)	22,95	13,3 mkr
Tillstånd	ca 300 000	98,02	42,6 mkr
Ingripanden och villkor	ca 120 000	144,67	63,1 mkr
Övrigt	(okänt men i sammanhanget obetydligt)	3,0	1,5 mkr
Summa	> 400 000	268,64	120,5 mkr

Tabell 14.6 Yrkestrafikstatistik för länsstyrelserna

Ärendegrupp	Antal ärenden	Årsarbetskrafter	Kostnader
Allmänt och övergripande	(okänt)	9,05	5,3 mkr
Tillstånd och övriga ärenden	ca 7 000	14,72	6,0 mkr
Tillsyn och kontroll samt taxiförarlegitimationer	ca 14 000	23,78	10,4 mkr
Summa	> 20 000	47,55	21,7 mkr

Sammantaget ger detta 316,19 årsarbetskrafter till en kostnad av 142,2 Mkr exklusive overhead. I tabell 14.9 redovisas kostnader för vissa ärendekategorier inklusive overhead. Med ledning av bland annat de uppgifterna kan ett overheadpåslag uppskattas till minst 50 procent. Totalkostnaden kan därför uppskattas till 213 Mkr. Med 2008 års prisnivå borde kostnaderna uppgå till minst 226 Mkr.

Tabell 14.7 Antal årsarbetskrafter per länsstyrelse

LÄN	Körkort	Årsarbetskrafter	
		Yrkestrafik	Totalt
AB	41,5	9,2	50,7
C	12,2	0,9	13,1
D	10,9	1,1	12,0
E	12,9	1,0	13,9
F	11,2	1,5	12,7
G	6,0	0,9	6,9
H	6,4	0,7	7,1
I	3,5	0,4	3,9
K	3,6	1,7	5,3
M	24,7	9,6	34,3
N	9,2	1,5	10,7
O	50,0	6,4	56,4
S	8,8	0,8	9,6
T	10,8	1,2	12,0
U	8,5	1,9	10,4
W	7,9	1,1	9,0
X	8,8	1,5	10,3
Y	10,4	2,0	12,4
Z	6,0	1,1	7,1
AC	6,5	2,2	8,7
BD	5,8	0,9	6,7
Totalt	265,6	47,6	313,2

Differensen mellan Totalt för körkort ovan och antalet årsarbetskrafter i tabell 14.5 – dvs. tre årsarbetskrafter – beror på att den lägre summan inte tar hänsyn till att det i länsstyrelsernas årsredovisningar ingår vissa körkortsärenden under redovisningsrubriken Trafikföreskrifter m.m. En sådan justering är gjord i tabell 14.5.

14.7.2 Finansieringen

Tullverket

För Tullverkets tillstånd tas en avgift ut enligt förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet.

Länsstyrelserna

För den verksamhet som has om hand av länsstyrelserna enligt tabell 14.1 och 14.2 tas avgifter ut enligt förordningen (2001:652) om avgifter inom vägtrafikområdet, såvitt gäller tillstånd/godkännanden i ärenden som initieras av enskild genom ansökan eller motsvarande. Däremot disponerar länsstyrelserna inte samtliga avgifter.

Länsstyrelsernas verksamhet har till och med 2007 finansierats på följande sätt, se tabell 14.8.

Tabell 14.8 Finansiering av länsstyrelsernas verksamhet till och med 2007.

Ärendekategori	Anslag	Avgifter
Yrkestrafik utom taxiförarlegitimation med bifall	X	
Taxiförarlegitimation med bifall		X
Körkortsärenden med bifall till tillstånd, utbyte och förlängning		X
Ansökan om godkännande som handledare		X
Villkorlig återkallelse (alkolås)		X
Samtliga övriga körkortsärenden	X	

Den avgiftsfinansierade verksamheten gav för 2006 resultat enligt tabell 14.9.

Tabell 14.9 Resultat avgiftsfinansierad verksamhet 2006.

Ärendekategori	Antal	Intäkter tkr	Kostnader tkr (inkl. OH)
Villkorlig körkortsåterkallelse (alkolås)	1488	2808	2700
Handledare	108790	12100	14335
Körkortstillstånd	139896	22370	26763
Körkortstillstånd efter återkallelse	8073	7464	11543
Förlängning enligt 3 kap. 12 § KKL	15699	2875	2997
Utbyte utländskt körkort	5260	1734	2891
Taxilegitimation	4625	1385	1577
Summa		50736	62806

Från den 1 januari 2008 ska länsstyrelserna ta ut en ansökningsavgift enligt följande, se tabell 14.10.

Tabell 14.10 Finansiering av vissa körkortsärenden och taxiförarlegitimation från 2008.

Ärendegrupp	Ansökningsavgift disponeras av länsstyrelserna*	Länsstyrelsernas del av ansökningsavgiften	Länsstyrelsernas ersättning till Vägverket för utskick av bevis om kortstillstånd i samband med beslut om kortstillstånd	ersättning till bevis om handledarskap i samband med godkännande som handledare
Prövning av ansökan om				
körkortstillstånd i annat fall	220	203	17	0
körkortstillstånd efter återkallelse	1670	1653	17	0
utbyte av utländskt körkort mot svenskt	600	600	0	0
förlängning av körkort med högre behörighet enligt 3 kap 12 § KKL	315	315	0	0
Taxiförarlegitimation	700	700	0	
förhandsbesked för taxiförarlegitimation	300	300	0	
dispens enligt 8 kap 9 § KKF	600	600		
dispens enligt 8 kap 10 § KKF	600	600		
förhandsbesked för körkort	300	300		
särskilda skäl föreligger för traktorkort				
före fyllda 16 år	300	300		
godkännande som handledare enl 4 kap 8 § KKF	170	136		

*) Ansökningsavgiften täcker även Vägverkets kostnad och utbetalas av länsstyrelsen till Vägverket 17 kr/bevis.

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2008 beräknas länsstyrelsernas intäkter för körkortsadministration och handledarskap uppgå till 60,8 Mkr och till 3,1 Mkr för alkoholås. Kostnaderna beräknas till

65,8 Mkr respektive 2,9 Mkr. Intäkterna av avgiftsbelagd verksamhet som länsstyrelserna inte disponerar, är i nuläget okända. Vi återkommer med ytterligare redovisningar i vårt huvudbetänkande.

14.7.3 Överföringen

En överföring av verksamheten från länsstyrelserna till Transportinspektionen innebär att totalt 316 årsarbetskrafter flyttas från länsstyrelserna till inspektionen. Kostnaden kan uppskattas till minst 226 Mkr, varav 64 Mkr finansieras med avgifter som länsstyrelserna i dag disponerar.

På ett par års sikt bedöms verksamheten vara betydligt effektiviserad. Närmare beräkningar av de varaktiga effekterna kommer att göras i huvudbetänkandet.

En överföring medför också omställningskostnader. Dessa har inte beräknats nu men vi avser att återkomma i huvudbetänkandet.

Kontroll av arbetstider och fordon på väg och hos företag

15.1 Bakgrund

Regleringen av arbetstider, kör- och vilotider samt kontrollen av fordon på väg syftar till att säkerställa en sund konkurrens mellan aktörerna i vägtransportsektorn, att ge förarna goda arbetsförhållanden och bidra till ökad trafiksäkerhet. EU har gemensamma regler när det gäller kör- och vilotider för vägtransporter med fordon eller fordonskombinationer som har en totalvikt över 3,5 ton. De gäller även bussar oavsett vikt. Vid vissa internationella transporter utanför EU och EES-området gäller särskilda regler (AETR). För godstransporter med fordon och fordonskombinationer med en sammanlagd totalvikt på 3,5 ton eller mindre samt för taxi gäller nationella regler om vilotider.

Alla aktörer som är involverade i en transport är skyldiga att se till att alla avtalade transporter följer regelverket om kör- och vilotider. Det inkluderar exempelvis fraktföretag, speditörer, researrangörer, entreprenörer och uthyrare av förare. De ska planera transporterna så att bestämmelserna kan följas. Transportföretaget ska även kontrollera att bestämmelserna efterlevs. Även föraren har ansvar för att reglerna följs. Alla fordon som omfattas av reglerna för kör- och vilotider inom EU ska vara utrustade med färdskrivare. I färdskrivaren registreras bland annat körtider och vilotider. Med hjälp av uppgifterna som registrerats i färdskrivaren kan förare, företag och kontrollmyndigheter kontrollera att reglerna följs.

Flygande inspektion och annan kontroll av fordon på väg görs för att kontrollera beskaffenhet och utrustning hos fordonen. Kontrollen ska förrättas av polisman eller bilinspektör som Rikspolisstyrelsen förordnar. Förrättningsmannen får också biträdas av tekniker som förordnats av Rikspolisstyrelsen. Vid inspektionen

kontrolleras sådana system och komponenter som har betydelse för fordonets trafiksäkerhets- och miljöegenskaper samt kör- och vilotider, färdskrivare, taxameter m.m.

Inspektionen föregås av en bedömning av fordonets allmänna skick. Om fordonet bedöms vara i gott skick och en noggrannare kontroll inte är motiverad ska inspektion inte utföras. Vidare kontrolleras olika typer av förarbehörighet, tillstånd och eventuella dispenser samt lasten. I detta ingår även kontroll av fordons mått och vikt, lastsäkring samt tillsyn av bestämmelserna om farligt gods. Även nykterhetskontroll utförs regelmässigt i samband med den övriga kontrollen.

15.2 Nationell och internationell reglering

Arbetstiden inom vägtransportområdet regleras i huvudsak genom tre författningar:

- Arbetstidslagen (1982:673).
- Lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete.
- EG-förordningen nr 561/2006, med anslutande nationell förordning (2004:865) om kör- och vilotider samt färdskrivare, m.m.

Arbetstidslagen är generell men gäller inte för arbete som utförs av s.k. mobila arbetstagare som omfattas av lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete. Inom ramen för den senare lagen finns särskilda bestämmelser om kör- och vilotider för förare i EG-förordningen. Förordningen gäller före lagen.

Vägarbetstidslagen gäller för alla anställda som deltar i vägtransporter som omfattas av kör- och vilotidsreglerna. I lagen regleras bland annat hur mycket en anställd får arbeta och när rast ska tas och den gäller för förare som är stationerade i Sverige oavsett om de kör i Sverige eller i ett annat land. Egenföretagare omfattas inte av lagen. Det åligger arbetsgivarna att registrera all arbetstid som omfattas av lagen och att bevara registret i två år.

Utöver ovan nämnda författningar finns:

- Förordningen (1994:1297) om vilotider vid vissa vägtransporter inom landet.
- Förordningen (1993:185) om arbetsförhållanden vid vissa internationella vägtransporter (AETR-förordningen).

Förordningen 1994:1297 gäller godstransporter med fordon med en sammanlagd totalvikt på 3,5 ton eller mindre samt för taxi, vilka inte omfattas av EG-förordningen 561/2006. AETR-förordningen gäller internationella transporter utanför EU och EES-området som inte omfattas av EG-förordningen. Det materiella innehållet var tidigare i stort sett identiskt med EG-förordningens. Förhandlingar pågår för att harmonisera regelverken genom att uppdatera AETR-överenskommelsen.

Bestämmelserna om arbetstider och kör- och vilotider är komplicerade och leder till att olika verksamheter, fordon och utövare av transporter påverkas av reglerna i olika grad. Bland annat kan följande fall särskiljas:

- Den som är mobil arbetstagare enligt lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete och inte förare, omfattas enbart av den lagen.
- Den som är mobil arbetstagare enligt lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete och förare, omfattas såväl av lagen som av EG-förordningen (561/2006) eller i vissa fall av AETR-förordningen (vid transporter utanför EU/EES).
- Den som är förare men inte omfattas av lagen om arbetstid vid visst vägtransportarbete (dvs. lätta fordon eller transporter undantagna från EG-förordningen), omfattas av den allmänna arbetstidslagen och i fråga om lätta fordon i vissa fall av förordningen 1994:1297.
- Den som arbetar i transportföretag utan att vara mobil arbetstagare eller förare, omfattas enbart av den allmänna arbetstidslagen.

Bestämmelser om kontroll av kör- och vilotider samt av färdskrivare på väg och i företags lokaler finns i EG-förordningarna 561/2006 och 3821/85 samt kontroldirektivet (2006/22/EG) med anslutande nationell förordning (2004:865). Nya kör- och vilotidsregler från april 2007 och kontroldirektivet innebär bland annat att kör- och vilotiderna för yrkestrafiken på väg har ändrats, att nya fordon ska vara utrustade med digitala färdskrivare och att kontrollerna av efterlevnaden av kör- och vilotidsreglerna utökas och förbättras.

Sverige åläggs för närvarande att kontrollera minst en procent av arbetsdagarna för förare av fordon som omfattas av EG-förord-

ningen om kör- och vilotider och färdskrivare m.m., vilket för år 2007 beräknas motsvara minst 325 000 kontrollerade dagsverken och 600 kontroller i företag. En stegvis utökning av kontrollverksamheten föreskrivs fram till år 2010/2012.

När det gäller EG-förordningen om kör- och vilotider och färdskrivare m.m. (561/2006) är polismyndighet ”behörig kontrollmyndighet” och polisman respektive bilinspektör ”behörig kontrolltjänsteman”. Detsamma gäller AETR-överenskommelsen. I förordningen 1994:1297 föreskrivs att förare och arbetsgivare är skyldiga att tillhandahålla tidbok respektive anteckningar på begäran av polisman eller bilinspektör (dvs. i princip samma system som EG/AETR).

Vägverket ska ansvara för att det finns en enhetlig tillsynsstrategi för kontroller på väg och hos företag som också innefattar en klassificering av transportföretagen efter deras förmåga att följa regelverket. Vägverket ansvarar även för den internationella samordning av kontrollverksamheten som föreskrivs i kontroldirektivet.

Bestämmelser om kontroll av fordon m.m. på väg och s.k. flygande inspektion finns i fordonslagen (2002:574) och i Vägverkets föreskrifter (VVFS 2006:64) om kontrollbesiktning och flygande inspektion. Rikspolisstyrelsen har sammanställt författningar, myndighetsföreskrifter m.m. i Rikspolisstyrelsens Råd för flygande inspektion (RRFFI). Kontrollen gäller i detta fall fordonens beskaffenhet och utrustning (flygande inspektion) samt fordons last och färdskrivare och taxametrar och deras användning. Flygande inspektion på väg sker för att kontrollera att fordon i trafik uppfyller kraven från bland annat miljö- och trafiksäkerhets synpunkt samt för att tillgodose skydd för liv och hälsa och omfattar i princip alla fordon. När det gäller fordon som används i yrkesmässig trafik får flygande inspektion samt kontroll av färdskrivare och taxametrar dessutom ske hos de företag som bedriver verksamheten.

Kontrollen ska i samtliga fall utföras av en polis eller en bilinspektör. Polisens rätt att stoppa fordon regleras i polislagen (1984:387) medan en bilinspektör har rätt att stoppa fordon enligt fordonslagens bestämmelser om flygande inspektion, kontroll av fordons last, vägkontroll m.m. av färdskrivare samt vägkontroll m.m. av taxameter. I fordonslagen finns också särskilda bestämmelser om rätt för polisman, bilinspektör och besiktningstekniker att få tillträde till fordon och lokaler, provkörning samt rätt att

utfärda förelägganden, körförbud m.m. Beslut om körförbud m.m. av polisman eller bilinspektör får överklagas till Vägverket.

15.3 Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?

Ansvaret för regleringen av kontroll av kör- och vilotider samt flygande inspektion på väg är fördelat på följande myndigheter:

Tabell 15.1. Ansvarsfördelning mellan olika myndigheter för regleringen av kontroll av kör- och vilotider samt flygande inspektion på väg.

	Normgivning	Tillsyn	Tillstånd/ godkännande	Övrigt
Lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete	Arbetsmiljöverket	Arbetsmiljöverket/ Arbetsmarknadens parter	Arbetsmiljöverket	AV har generell samordning med övriga berörda myndigheter. Övertidsavgift prövas av allmän domstol
EG-förordningen om kör- och vilotider	Vägverket	Polis/ bilinspektör	Vägverket	Samråd med RPS om normgivning
Förordningen (1994:1297)	Vägverket	Polis/ bilinspektör	Vägverket	
AETR-förordningen	Vägverket	Polis/ bilinspektör	Vägverket	Samråd med RPS om normgivning
Flygande inspektion	Vägverket	Polis/ bilinspektör	Vägverket	Samråd med RPS om normgivning
Annan vägkontroll	Vägverket	Polis/ bilinspektör	Vägverket	

15.3.1 Normgivning

Den allmänna arbetstidslagen (1982:673) och lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete anses tillhöra det arbetsrättsliga området och har inslag såväl av civil- som offentligrättslig reglering. Övriga nationella författningar anses tillhöra trafiksäkerhetsområdet. Detta förhållningssätt – utvecklat i prop. 2004/05:132 – har styrts tillsynsfrågan. Tillsynen över arbetstidslagen och lagen

om arbetstid vid visst vägtransportarbete utförs därför av Arbetsmiljöverket. Arbetsmiljöverket får besluta om dispens, föreläggande, förbud och anmälan om åtalsprövning samt meddela ytterligare föreskrifter som behövs om verkställighet av vägarbets-tidslagen.

Vägverket får meddela föreskrifter med stöd av bland annat for-donslagen (2002:574) och förordningen (2004:865) om kör- och vilotider. Föreskrifter om kontroll ska meddelas efter samråd med Rikspolisstyrelsen. För att underlätta för alla som berörs av EG:s regelverk för kör- och vilotider har Vägverket vidare sammanställt vägledande rättsfall från EG-domstolen med kommentarer samt en promemoria om tillämpningen av regelverket.

15.3.2 Tillsyn

Tillsynen av kör- och vilotider är uppdelad mellan Arbetsmiljö-verket och Polisen. Arbetsmiljöverket eller arbetsmarknadens par-ter svarar för tillsynen av vägarbets-tidslagen medan polisen sköter tillsynen av kör- och vilotidsförordningen.

Tillsyn enligt vägarbets-tidslagen genomförs i första hand i sam-band med annan tillsyn mot arbetsgivaren, alltså genom inspektion på arbetsgivarens arbetsställe. Huvudanledningen till detta är att fordonföraren inte har skyldighet att medföra dokumentation som kan styrka att vägarbets-tidslagen följts. Endast vid kontorstillsyn kan det bli fråga om att fastställa om brott mot vägarbets-tidslagen är begånget. Under år 2006 genomförde Arbetsmiljöverket 324 till-synsinsatser enligt vägarbets-tidslagen. I nio fall gick ärendet vidare till åtalsprövning. Tillsyn av transporter på väg sker genom samver-kan med polisen vid deras kontroller av kör- och vilotider.

För tillsyn enligt vägarbets-tidslagen finns särskilda interna före-skrifter och råd beslutade av Arbetsmiljöverket den 2 december 2005, Tillsyn av lag om arbetstid vid visst vägtransportarbete, 6/2005.

För att tillsynen ska fungera rent praktiskt ska Arbetsmiljö-verket, såväl på central nivå som på distrikten, samråda med de myndigheter som hanterar trafiksäkerhetslagstiftningen. Arbets-miljöverket är samordnare för en central samverkansgrupp som, förutom av Arbetsmiljöverket, består av företrädare för Rikspolis-styrelsen, Vägverket, Biltrafikens arbetsgivareförbund och Svenska

Transportarbetareförbundet. Den centrala samverkansgruppens främsta uppgifter är:

- Övergripande samordningsfrågor och att följa utvecklingen inom området för vägarbetstid och kör- och vilotider.
- Utbildning/kompetensfrågor.
- Uppdatering av föreskrifterna.

En viktig punkt har enligt Arbetsmiljöverket varit att få till stånd en fungerande samverkan på regional nivå mellan polisen, länsstyrelsen, Vägverket och Arbetsmiljöverket.

Polisen svarar för den övriga tillsyn som sker genom kontroller på väg och hos transportföretag. Vägverket har dock i uppgift att skaffa fram information från andra länders myndigheter om det behövs. Rikspolisstyrelsen samordnar den nationella kontrollverksamheten. För närvarande finns cirka 70 bilinspektörer anställda hos polismyndigheterna. Antalet poliser som har behörighet att genomföra flygande inspektioner uppskattas till cirka 450. Det är dock inte alla dessa som i praktiken genomför flygande inspektioner eller de övriga kontroller av fordon och utrustning som förekommer. Inspektionerna på väg genomförs i de flesta fall genom att både bilinspektörer och poliser finns på plats. Ofta samordnas kontroller enligt kör- och vilotidsbestämmelserna och fordonslagen med annan polisiär kontroll av fordon och förare och last.

15.3.3 Tillstånd/godkännande

Den kontroll som sker av arbetstidsregler och fordon kan föranleda olika ingrepp från kontrollmyndigheternas sida, t.ex. i form av förelägganden, förbud, återkallande av tillstånd och anmälan om åtalsprövning. Myndigheterna har också möjlighet att lämna dispens från gällande regler i vissa fall. Resultaten av kontrollverksamheten utgör också en grund för länsstyrelsernas prövning av tillstånd inom yrkestrafiklagstiftningens ram.

15.3.4 Övrigt

Regeringen har gett Vägverket i uppdrag att i samverkan med Rikspolisstyrelsen och Bilprovningen se över bland annat kontrollen av kör- och vilotidsreglerna (Uppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotider m.m., N2007/5530/TR). Arbetsmiljöverket har i detta sammanhang föreslagit att tillsynen enligt vägarbetsstidslagen ska flyttas till Vägverket, som tillsammans med polisen utför kontrollerna. Detta skulle kunna leda till en förenkling eftersom färre myndigheter skulle vara involverade i tillsynen av arbetstagare inom vägtrafikområdet.

Det bör påpekas att kontrollen av kör- och vilotider ska utökas stegvis enligt EG-direktiven. År 2007 ska en procent av alla dagsverken som berörs av lagstiftningen och som utförs i Sverige kontrolleras. Det beräknas motsvara 325 000 kontroller. Från den 1 januari 2008 ska två procent kontrolleras och från år 2010 tre procent. För år 2012 diskuteras enligt Vägverket kontrollnivån fyra procent av alla dagsverken.

Som nämnts ovan ska medlemsstaterna också klassificera företagen efter dess förmåga att följa lagar och regler. Systemet ska bygga på all känd information från kontroller av fordon samt kör- och vilotider. Enligt Vägverket kan eventuellt lastsäkring, övriga trafikförseelser, anmärkningar vid bilbesiktningen, skatter m.m. komma att vägas in i klassificeringen. Överträdelserna ska indelas i kategorier efter hur allvarliga de är.

15.4 Motiv för ändrad ansvarsfördelning

15.4.1 Förslag om överföring i tidigare utredning

Regeringen beslutade i december 1994 att bilinspektörerna som utförde flygande inspektioner samt kontroll av förarens kör- och vilotider skulle överföras från Vägverket till Polisen från den 1 juli 1995. Tidigare fanns verksamheten vid dåvarande Trafiksäkerhetsverket.

Riksdagens revisorer lämnade i oktober 2000 en rapport som bland annat innehöll en granskning av verksamheten flygande inspektioner (Rapport 2000/01:2). I rapporten föreslogs bland annat att regeringen borde överväga hur Rikspolisstyrelsens samordningsroll kan stärkas inom ramen för nuvarande organisation med självständiga polismyndigheter i länen samt att polismyndigheterna i

samverkan med Rikspolisstyrelsen och Vägverket analyserar skillnaderna mellan olika län när det gäller utfallet av de flygande inspektionerna.

På uppdrag av regeringen redovisade Vägverket i december 2001 en analys av orsakerna till att polisens fordonskontroller på väg inte fått avsedd omfattning m.m. (PO 50 A 2001:28937). Utredningen kom fram till att polisen generellt hade svårt att hantera och leda verksamheten flygande inspektion. Vägverket gjorde bedömningen att mot bakgrund av resultatet från utredningen fanns en låg potential för att förändra verksamheten inom nuvarande organisationsform. Vägverket föreslog vidare att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppdrag att utreda en förbättrad organisation av den tekniska fordonskontrollen inom eller utanför polisorganisationen.

Utredningen *Mot ökad koncentration – förändring av polisens verksamhet* (SOU 2001:87) behandlade polisens verksamhet med flygande inspektioner. Utredningen bedömde att flygande inspektioner och andra tekniska kontroller i största möjliga utsträckning ska utföras av bilinspektörer och andra inlånade tekniker. Enligt utredningen bör poliser i så liten utsträckning som möjligt användas till att utföra fordonskontroller av teknisk karaktär.

Bilinspektörssektionen inom Sveriges Ingenjörskör har till utredningen lämnat en promemoria som innehåller förslag om en förändrad och effektivare flygande inspektion och kontroll av kör- och vilotider. Promemorian mynnar ut i två förslag till handlingsalternativ: En effektivare inspektionsverksamhet inom Polisen respektive en ny organisation med ny huvudman inriktad på renodlad kontroll av nationell och internationell yrkestrafik.

15.4.2 Motiv för att föra över verksamheten till Transportinspektionen

När det gäller den normerande verksamhet som Vägverket svarar för i dag inom området kontroll av kör- och vilotider samt flygande inspektion och annan kontroll på väg är det med de utgångspunkter vi tidigare redovisat svårt att se några skäl som talar emot att verksamheten förs över till Transportinspektionen. När det gäller den myndighetsutövning som Arbetsmiljöverket och Polisen i dag svarar för finns det däremot motiv som talar både för att behålla den

nuvarande ordningen och för att föra över delar av verksamheten till Transportinspektionen.

Vad som talar för att även de sistnämnda verksamheterna förläggs till Transportinspektionen är att det finns starka samband mellan kontrolluppgifterna och att möjligheterna till effektiviseringar i verksamheten bör vara betydande om den samlas till en myndighet. Nuvarande uppdelning förutsätter således en betydande samverkan mellan de inblandade myndigheterna.

Att Arbetsmiljöverket för egen del har föreslagit att den normerings- och inspektionsverksamhet som följer av vägarbetstidslagen förs över till Vägverket kan vara en stark indikation på att det finns stora fördelar att samla kontrollverksamheten till en transportmyndighet. Att det finns samordningsfördelar med annan transportanknuten verksamhet även i fråga om Polisens kontrollverksamhet av främst yrkestrafiken har bland annat påtalats av vissa företrädare för bilinspektörerna. Kontroll av överlast och utrustning inom ett eventuellt framtida kilometerskattesystem för tunga fordon skulle kunna vara exempel på detta. Ytterligare ett motiv för att föra delar av verksamheten till Transportinspektionen skulle kunna vara att det har visat sig svårt att prioritera Polisens verksamhet inom området och att det kan ifrågasättas om det inom polismyndigheterna finns förutsättningar att utveckla verksamheten efter behoven. Särskilt när det gäller kontrollen av den yrkesmässiga trafiken bör insatserna i första hand ses som ett transportpolitiskt medel och inte som avvägningsfråga inom rättssystemet.

Mot detta kan anföras att det finns ett samband mellan vägarbetstidslagen och den allmänna arbetstidslagstiftningen som kan vara viktigt att beakta. Arbetsmiljöverkets kontroller med anledning av vägarbetstidslagen sker enligt uppgift vanligen i samband med de övriga arbetsplatsinspektioner som myndigheten utför. Även i fråga om fordonskontrollen på väg saknas det inte fördelar med nuvarande ordning. Genom att utnyttja både bilinspektörernas och polisens kompetens och befogenheter kan upptäckta brister omgående omsättas i böter genom föreläggande av ordningsbot samtidigt som annan kriminell verksamhet som upptäcks i anslutning till kontrollen av fordon och arbetstider kan beivras. Vägverket anser också numera att bilinspektörerna och trafikpoliserna bör hållas samman som en gemensam resurs.¹

¹ Kompletterande underlag om myndighets- och sektorsuppgifter med förslag till placering av de olika verksamheterna, Vägverket 2007-10-24.

Det kan också finnas skäl att överväga andra uppdelningar av verksamheterna än den som gäller för närvarande. Om frågor om trafiktillstånd och tillsyn över den yrkesmässiga trafiken förs över till Transportinspektionen skulle man exempelvis kunna överväga att lägga över ansvaret för företagsbesök på Transportinspektionen och behålla kontrollen på väg hos polisen genom bilinspektörerna. Fördelen med denna lösning är att samma myndighet har hand om tillstånden för yrkesmässig trafik, tillsynen och den operativa kontrollen hos företagen. Resurser kan därigenom möjligen frigöras hos Polisen för att användas för kontroller på väg. Nackdelen är att upptäckta brister vid företagsbesöket måste anmälas till polisen för att kunna lagföras. Denna nackdel gäller dock redan Arbetsmiljöverkets företagsbesök och kan sannolikt begränsas genom att protokollen från företagsbesöken håller så hög kvalitet att de kan användas av polisen som utredningsmaterial.

Vägverket har tidigare särskilt bemyndigats att använda medel för att ersätta Polisens merkostnader för kvalitetskontroll av trafiken m.m. Ersättningen för Polisens kostnader reglerades i särskilda ramöverenskommelser. Detta system har nu avskaffats och medlen för kvalitetskontroll av trafiken har överförts från Vägverkets till Polisens anslag. En möjlig lösning på längre sikt för att effektivisera kvalitetskontrollen på väg skulle kunna vara att återföra medlen till trafikområdet och utveckla de tidigare överenskommelserna till ett mer renodlat beställar-utförarförhållande, där ersättningen inom vissa ramar görs direkt prestationsbaserad. Detta förutsätter dock en närmare utredning om bland annat resurser och kostnader än vad som kan göras i detta sammanhang.

En fråga som skulle kunna tas upp till förnyad prövning är vidare bilinspektörernas befogenheter att ingripa mot fordon och förare. Om bilinspektörerna exempelvis ges rätt att utföra utandningsprov, skulle deras möjligheter att arbeta effektivt med vägtrafikkontroller utan assistans av poliser kunna ökas betydligt till fördel för trafiksäkerheten på väg.

15.5 Slutsatser

Slutsatsen är att Vägverkets ansvar för normgivning i fråga om kontroll av kör- och vilotider samt flygande inspektion och annan kontroll på väg bör föras över till Transportinspektionen.

Vidare bör övervägas att föra över ansvaret för de uppgifter som Arbetsmiljöverket har inom ramen för vägarbetstidslagen samt de uppgifter som utförs av bilinspektörerna inom Polisen. De rent polisiära uppgifterna liksom kontrollen av andra fordon än de som används yrkesmässigt bör dock, möjligen med vissa undantag som avser bilinspektörernas befogenheter, inte vara aktuella att överföra till Transportinspektionen. Slutsatsen är att ett ställningstagande i dessa frågor bör ske i samband med att Vägverket och Polisen avrapporterar regeringsuppdraget (N2007/5530/TR) att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna. Detta uppdrag ska vara slutfört den 2 maj 2008.

Vägverkets och Polisens utredning ska också ge svar på hur resurser ska kunna mobiliseras för att svara upp emot den successivt ökade kontrollverksamhet som överenskommit inom EU. Enligt de kontakter vi haft med denna utredning, kommer bland annat möjligheterna till en effektivare användning av tillgängliga resurser och nya sätt att finansiera verksamheten att övervägas.

15.6 Konsekvenser

Vägverkets uppgifter på fordonsområdet, till vilket normeringsverksamheten avseende kör- och vilotider samt vägkontroll hör, utförs huvudsakligen inom enheten Samhälle och trafik. De uppgifter det här rör sig om torde dock endast ta en mindre del av de samlade tillsynsresurserna i anspråk. Resursbehoven behandlas därför samlat i övervägandena om Vägverket (bilaga 5).

Vi räknar med att mera detaljerade uppgifter om kostnaderna för kontrollverksamheten på väg m.m. kommer att kunna inhämtas genom den ovan nämnda utredning som Vägverket och Polisen nu genomför.

Byggnadsverk och tunnlar

16.1 Bakgrund

En väg eller järnväg kallas byggnadsverk i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Ett byggnadsverk ska, när det uppförs eller ändras, uppfylla vissa egenskapskrav, exempelvis bärförmåga, stadga och beständighet, säkerhet i händelse av brand och säkerhet vid användning. I förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav är dessa krav närmare utvecklade och ytterligare föreskrifter för tillämpningen får meddelas av myndighet. Boverket har det övergripande ansvaret och får meddela de föreskrifter som behövs, om inte någon annan myndighet enligt annan författning har rätt att meddela sådana föreskrifter. I förhållande till Vägverket finns en specialreglering som innebär att det i stället för Boverket är Vägverket som meddelar föreskrifter i fråga om vägar och gator samt anordningar som hör till vägen eller gatan. Bestämmelsen undantar dock i sin tur vägtunnlar vilket innebär att bemyndigandet i den delen kvarstår hos Boverket. Vägverket har meddelat föreskrifter med stöd av sitt bemyndigande. Däremot finns inga föreskrifter om vägtunnlar med utgångspunkt från byggnadsverkslagstiftningen.

Den 1 juli 2006 trädde lagen (2006:418) och förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar i kraft. Lagstiftningen grundas på ett EG-direktiv på området och omfattar vägtunnlar som är längre än 500 meter. För vägtunnlar som ligger utanför det s.k. TEN-vägnätet¹ har kraven ingen retroaktiv verkan. I praktiken har lagstiftningen en mycket begränsad betydelse eftersom det i dagsläget endast finns en tunnel i trafik som berörs (Götatunneln i Göteborg). Det tillstånds- och kontrollsystem som lagen ställer upp är å andra sidan omfattande – med utgångspunkt från vad som

¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 1692/96/EG om gemenskapens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet.

sägs i EG-direktivet – och träder in redan under projekteringen. En tunnel ska uppfylla angivna säkerhetskrav, för varje tunnel ska det finnas en tillsynsansvarig tunnelmyndighet och varje tunnel ska ha en utpekad tunnelhållare. En tunnel får inte tas i bruk för allmän trafik förrän den godkänts av tunnelmyndigheten. Även i övrigt finns ett detaljerat regelverk kring de säkerhetsfrågor som är grunden för lagstiftningen. Tunnelmyndigheten ska även pröva godkännande av säkerhetssamordnare (utsedd av tunnelhållaren) och vid behov pröva frågor om undantag från säkerhetskraven.

Lagstiftningen pekar ut följande relevanta aktörer: Tunnelhållare är den som enligt väglagen (1971:948) respektive plan- och bygglagen (1978:10) ansvarar för väg- eller gatuhållningen. Tunnelmyndighet är länsstyrelsen i det län där tunneln, eller större delen av den, är belägen eller kommer att vara belägen. Föreskrivande myndighet är Boverket.

Boverket har meddelat föreskrifter, som trädde i kraft den 1 juli 2007, och därmed är EG-direktivet slutligt infört i den nationella lagstiftningen.

16.2 Nationell och internationell reglering

Tillämpliga författningar är följande.

- Lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m.
- Lagen (2006:418) om säkerhet i vägtunnlar
- Förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar.

I ett vidare perspektiv berör frågor om tunnelsäkerhet flera författningar, bland annat väglagen (1971:948), plan- och bygglagen (1978:10) (PBL) och lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO). På järnvägsområdet finns lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och järnvägslagen (2004:519).

Lagen och förordningen om säkerhet i vägtunnlar är direkt kopplade till EG-direktivet 2004/54/EG om minimikrav för säkerhet i tunnlar som ingår i det transeuropeiska vägnätet. Lagen och förordningen om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk utgår delvis från det s.k. byggproduktivet (89/106/EEG) och genom järnvägslagen har ett flertal EG-direktiv införts i nationell

rätt, bland annat direktiv med avseende på säkerhet och driftskompatibilitet.

16.3 Vem utövar normering, tillsyn och tillståndsgivning i dag?

Ansvar för regleringen av byggnadsverk är i dag fördelat på olika myndigheter enligt tabell 16.1.

Tabell 16.1 Ansvarsfördelning mellan olika myndigheter för regleringen av byggnadsverk, vägar, järnvägar och tunnlar.

	Normgivning	Tillsyn	Tillstånd/ godkännande	Driftansvar/Övrigt
Byggnadsverk – allmänt	Boverket	Kommun (enl. PBL)		Ägare/byggherre Bygglov i vissa fall
Byggnadsverk – vägar och gator utom tunnlar	Vägverket (VV)	Kommun (enl. PBL)	VV enligt väglagen Kommun enl. PBL	Väghållaren
Byggnadsverk – vägtunnlar	Boverket	Kommun (enl. PBL)	Se ovan	Väghållaren Bygglov
Vägtunnlar enligt särskild lagstiftning	Boverket	Lst och Kommun (enl. PBL)	Se ovan Lst	Tunnelhållaren (=väghållare) Bygglov
Byggnadsverk – järnväg		JVS och Kommun (enl. PBL)	Banverket (fastst. av plan) JVS (godk. av delsystem)	Infrastrukturförvaltaren Bygglov för tunnel
Övrigt	Räddningsverket	Kommun enl. LSO		

16.4 Närmare om normgivning, tillsyn och tillstånd/godkännanden

16.4.1 Normgivning

Boverket

Boverket är central förvaltningsmyndighet för frågor om byggd miljö och hushållning med mark- och vattenområden, för fysisk planering, byggande och förvaltning av bebyggelsen och för boende-frågor. Boverket har också den allmänna uppsikten över plan- och byggväsendet i riket. Från dessa utgångspunkter, och då tekniska egenskapskrav på byggnadsverk tidigare reglerades i PBL, har det varit naturligt att generellt bemyndiga Boverket att meddela föreskrifter rörande byggnadsverk och byggprodukter. Bemyndigandet begränsas av om annan myndighet enligt annan författning har rätt att meddela sådana föreskrifter. Så var tidigare delvis fallet i vägkungörelsen (1971:954) med bemyndigande för Vägverket. För att förtydliga och utvidga Vägverkets rätt att meddela föreskrifter inom vägområdet, fördes bemyndigandet in direkt i byggnadsverksförordningen.

Beträffande järnväg – som i sig är ett byggnadsverk – är det inte uttryckligen klarlagt vilken myndighet som har bemyndigande att meddela föreskrifter om egenskapskraven. Eftersom Boverkets bemyndigande är generellt och villkorat, och då järnvägslagen (2004:519) får anses omfatta i vart fall egenskapskravet om säkerhet, är det rimligt att utgå från att föreskriftsrätten i den delen ligger på Järnvägsstyrelsen.

I den särskilda lagstiftningen om vägtunnlar har Boverket bemyndigande att meddela föreskrifter. Detta har utnyttjats för att fullfölja införandet av EG-direktivet på området.

Vägverket

Vägverket har bemyndigande att meddela föreskrifter om byggnadsverksegenskaper för vägar och gator, med undantag av tunnlar. Även detta bemyndigande har utnyttjats.

Järnvägsstyrelsen

Med hänvisning till vad som sagts ovan beträffande Boverket, är bedömningen att Järnvägsstyrelsens rätt att meddela föreskrifter enligt järnvägslagstiftningen, även omfattar egenskapskravet om säkerhet. Det måste dock konstateras att viss oklarhet råder om var föreskriftsgränsen går mellan Boverket och Järnvägsstyrelsen.

Räddningsverket

Räddningsverket får meddela föreskrifter om för vilka byggnader eller andra anläggningar det ska lämnas en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Räddningsverket har föreskrivit att det kravet gäller bland annat tunnlar som är längre än 500 meter och avsedda för allmän väg eller allmänna kommunikationsmedel.

16.4.2 Tillsyn

Av den schematiska beskrivningen ovan framgår att tillsynshandlingen är komplex. I byggnadsverkslagen hänvisas till PBL:s bestämmelser om tillsyn, kontroll och påföljder. De bestämmelserna torde i vart fall omfatta byggnader och vad som i PBL benämns andra anläggningar. Tunnlar hör till sådana anläggningar, däremot inte vägar, gator och järnvägar i övrigt. Därmed har kommunen (byggnadsnämnden eller den eller de nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt PBL) tillsyn i fråga om tunnlar, såväl väg som järnväg. I praktiken torde någon egentlig tillsyn inte utövas vad avser egenskapskraven, och i vart fall inte sedan tunneln tagits i drift. I vad mån tillsyn enligt PBL, genom hänvisningen i byggnadsverkslagen, formellt omfattar alla byggnadsverk framstår som oklart. I alla händelser kan sägas att någon egentlig tillsyn inte utövas i praktiken. Bestämmelserna i LSO har också betydelse för tunnelsäkerhet – i första hand när det gäller brandskyddet – och kommunen har det operativa tillsynsansvaret. I övrigt har länsstyrelsen tillsyn inom länet och Räddningsverket utövar den centrala tillsynen.

När det gäller vägtunnlar enligt den särskilda lagstiftningen är länsstyrelsen utpekad som tunnelmyndigheten och har i den egenskapen tillsynsansvaret. Samtidigt gäller formellt sett det tillsynsansvar som följer av PBL och LSO. På järnvägssidan torde på motsvarande

sätt Järnvägsstyrelsen vara den primära tillsynsmyndigheten med kompletteringar enligt PBL och LSO.

16.4.3 Tillstånd/godkännande

Byggande enligt väglagen – dvs. en allmän väg – förutsätter bland annat en av Vägverket fastställd arbetsplan. För gator gäller vad som sägs i PBL om planläggning och plangenomförande. På järnvägssidan är regleringen motsvarande den som sägs i väglagen och en järnvägsplan ska fastställas av Banverket.

Vägtunnlar som omfattas av den särskilda lagstiftningen ska dessutom godkännas för drift av tunnelmyndigheten, dvs. länsstyrelsen.

I övrigt gäller således att tunnlar är bygglovpliktiga.

16.5 Tidigare utredningar

I departementspromemorian *Säkerhet i vägtunnlar* (Ds 2005:18), som låg till grund för lagen (2006:418) och förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar, diskuteras ingående val av tunnelmyndighet (tillsynsmyndighet). Bland annat uttalas att för det fall en gemensam trafikinspektion tillskapas faller det sig naturligt att uppgiften att vara tunnelmyndighet läggs på inspektionen. Vidare sägs i fråga om bemyndigande att meddela föreskrifter att det i jämförelse med järnväg, luftfart och sjöfart, är rimligt att bemyndigandet ges till tunnelmyndigheten. Det senare kunde dock inte fullföljas eftersom länsstyrelsen – i avsaknad av en fristående inspektionsmyndighet – utsågs till tunnelmyndighet. Följaktligen bemyndigades Boverket att meddela föreskrifter.

I betänkandet *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet* (SOU 2007:4) föreslås vissa ändringar i byggnadsverkslagstiftningen men då i anslutning till ändringar i väglagen (1971:948) för att åstadkomma ett första steg i en ansvarslagstiftning på vägområdet. Några ändringar beträffande på tunnlar föreslås inte.

I betänkandet *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007:31) nämns tunnelsäkerhet som en verksamhet som bör byta huvudmannaskap. Utredningen föreslår, som en konsekvens av en striktare tillämpning av sektorsansvaret, att

ansvaret för säkerhet i vägtunnlar, som inte är kopplat till möjligheten att genomföra räddningstjänstinsats, bör hanteras av respektive sektorsmyndighet, dvs. Vägverket och Bankverket.

16.6 Överväganden

Utgångspunkten är att samla all normering, tillsyn, tillståndsgivning och registerhållning inom transportområdet till en myndighet.

När det gäller normgivningen görs bedömningen att Vägverkets nuvarande bemyndigande ska föras över till Transportinspektionen. Normgivningen blir därmed fristående från den statliga väghållarens uppgift att bygga väg.

I fråga om vägtunnlar är det naturligtvis möjligt att behålla den nuvarande ordningen, dvs. att Boverket meddelar föreskrifter om både byggnadsverkslagstiftningen och den särskilda tunnelagstiftningen. Mot detta ska ställas dels vad som angavs i Ds 2005:18, dels att Järnvägsstyrelsen redan i dag får anses ha i vart fall viss befogenhet när det gäller tunnlar. Vi anser att en renodling av normgivningen är önskvärd. Det innebär att Transportinspektionen tar över normgivningen även i fråga om tunnlar. Den i tunnelsammanhang kvarstående frågan är vilken normgivningsmässig betydelse som ska tillmätas förhållandet att tunnlar är bygglovpliktiga – till skillnad från vägar, gator och järnvägar i övrigt. Vi kan inte se några avgörande skäl som motiverar den nuvarande uppdelningen.

Vi anser att Transportinspektionen ska överta rollen som tunnelmyndighet enligt den särskilda tunnelagstiftningen och i enlighet med vad som sägs i Ds 2005:18. Det finns däremot ingen anledning att nu överväga någon förändring av den kommunala tillsynen enligt PBL. Detsamma gäller tillsynen enligt LSO. Däremot måste frågan om tillsynen på vägområdet diskuteras. Vi kommer att göra det i vårt huvudbetänkande i anslutning till behandlingen av trafiksäkerhetsansvaret för dem som utformar vägtransport-systemet. I det sammanhanget avser vi att också se över samspelet och gränsdragningen mellan byggnadsverkslagstiftningen och den mer specifika regleringen rörande byggnadsverk inom transportområdet. I första hand gäller det regleringen i järnvägslagen (2004:519).

16.7 Konsekvenser

16.7.1 Vägverket

Konsekvenser för Vägverket redovisas samlat i bilaga 5.

16.7.2 Boverket

Boverkets uppgift att meddela föreskrifter rörande tunnlar överförs till Transportinspektionen. Resursmässigt har detta en mycket begränsad betydelse och har av Boverket uppskattats till en halv personmånad.

16.7.3 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas uppgift som tunnelmyndighet övertas av Transportinspektionen. I praktiken handlar det om två länsstyrelser – Stockholms respektive Västra Götalands län – och ett mycket begränsat antal tunnlar varav endast en är i drift. Resursmässigt kan uppgiften sammantagen för länsstyrelserna uppskattas till 0,5 årsarbetskrafter.

Finansiering av verksamheten samt avgiftsstruktur

17.1 Uppdraget

I utredningens direktiv sägs att utredaren ska analysera och föreslå finansieringsform och eventuell avgiftskonstruktion för Transportinspektionen avseende samtliga transportslag.

17.2 Finansiering av inspektionsverksamheten i dag

17.2.1 Järnvägsstyrelsen

Järnvägsstyrelsen finansieras helt med anslag. År 2006 uppgick anslaget till 49,3 Mkr.

17.2.2 Luftfartsstyrelsen

Luftfartsstyrelsen är sedan start en så kallad nettofinansierad myndighet. Detta innebär att myndigheten finansieras via avgiftsintäkter. Luftfartsstyrelsen beslutar om avgifternas storlek och disponerar inkomsterna. Målet är att avgifterna ska täcka kostnaderna för myndighetens verksamhet.

Avgiftsintäkterna hade följande fördelning 2006 (Mkr):

Myndighetsavgift	124,4
Direkta egna avgifter	137,2
Eurocontrol	164,5
Gemensam avgift för säkerhetskontroll	451,3
Bidrag	29,3
Summa	906,7

Myndighetsavgiften finansierar verksamhet där ingen direkt kund kan identifieras, t.ex. regelutveckling, samhällsättaganden, internationellt samarbete, extern information, analys- och utredningsarbete, haveri- och störningsrapportering och administration av upphandlingstjänster för Krisberedskapsmyndigheten. Avgiften tas ut med ett fast belopp per avresande passagerare från svenska flygplatser. Beloppet är för närvarande 7:50 per passagerare. Avgiften faktureras utifrån de uppgifter som flygplatserna enligt Luftfartsstyrelsens föreskrifter (LFS 2007:70) är skyldiga att lämna.

Den direkta egna avgiften finansierar kostnader för att utfärda tillstånd och utöva tillsyn av tillståndshavare. Tillsynen omfattar företag som på olika sätt är engagerade i luftfart genom att befordra personer eller gods, flygoperativa företag, flygutbildningsverksamhet, luftfartsskydd, flygverkstäder, flygplatser, certifikat för personal, luftvärdighet för luftfartyg m.m. Avgifterna syftar till kostnadstäckning inom varje produktområde. För att säkerställa detta sker tidredovisning och uppföljning av kostnader per produktområde inom myndigheten.

Avgifterna delas in i årsavgifter för gällande tillstånd (verksamhetskontroller) och avgifter för nya tillstånd (tillträdeskontroller). Till detta kommer särskilda avgifter i samband med kontroll när avvikelser från regelverk uppdagats eller när förnyad prövning måste genomföras efter ett underkännande.

Avgifterna för verksamhetskontroll är i många fall fasta och anges med belopp som varierar med typ av tjänst och omfattningen av det objekt som tillståndet gäller, till exempel storlek på luftfartyg eller antal anställda i verksamheten. Vid tillträdeskontroll beräknas avgiften istället i flertalet fall med hänsyn till faktiskt nedlagt arbete och övriga kostnader förknippade med tjänsten.

Avgiften för Eurocontrol betalas av svenska och utländska flygoperatörer vid trafik inom svensk flyginformationsregion. Eurocontrol i Bryssel fakturerar flygoperatörerna och Luftfartsstyrelsen får sina intäkter när operatörerna betalat. Avgiften fördelas med 11 procent till Luftfartsstyrelsen och 89 procent till Luftfartsverket. Avgiftens storlek och dröjsmålsräntan beslutas av Eurocontrol. Avgiften beror av den flygna sträckan inom landet och flygplanets vikt.

Den gemensamma avgiften för säkerhetskontroll tas ut från flygoperatörerna genom en avgift för avresande passagerare. Avgiftens storlek baseras på flygplatsernas budgeterade kostnader för säkerhetskontroll och prognoser över antal passagerare, samt

Luftfartsstyrelsens kostnad för administration av systemet. Luftfartsstyrelsen betalar ersättning till flygplatserna för deras kostnader för säkerhetskontrollen. Ett utjämningsystem gör att avgiften är densamma oavsett vilken flygplats man reser från. För närvarande är avgiften 30 kronor per avresande passagerare. Luftfartsstyrelsen behåller 1 procent av avgiftsuttaget för administrationen av systemet. År 2006 erhöll Luftfartsstyrelsen således cirka 4,5 Mkr för uppgiften.

Från det att Luftfartsstyrelsen bildades har myndigheten haft i uppdrag av regeringen att se över avgiftsstrukturen. Regeringsuppdragen har avrapporterats successivt och även avgiftssystemet har justerats vartefter. Inom ramen för översynen har avgifterna justerats för att bättre överensstämja med myndighetens faktiska kostnader för olika produktområden. Översynen behandlar även principfrågor som hur långt avgifterna bör schabloniseras, vilka kostnader som bör tas ut via myndighetsavgiften och hur stor del som via direkta avgifter bör tas ut av den som orsakar kostnaden.

17.2.3 Sjöfartsverket

Sjöfartsinspektionen

Sjöfartsinspektionen utgör en del av Sjöfartsverket. Sjöfartsverket är ett affärsdrivande verk som i huvudsak finansierar sin verksamhet med avgifter från fartyg som går i svenska farleder. Målet är att resultatet efter skattemotsvarighet ska uppgå till 3,5 procent av justerat eget kapital under en konjunkturcykel och att soliditeten ska uppgå till minst 30 procent. Sjöfartsverket beslutar själv om avgifternas storlek, men farledsavgifterna får dock öka med högst nettoprisindex räknat från 2004.

Sjöfartsinspektionens verksamhet kostade 150,1 Mkr under 2006. Härav finansierades 47,5 Mkr genom avgifter för tillsynsverksamheten, 0,3 Mkr genom avgifter för lotsdispenser och 0,4 Mkr genom övriga intäkter. Vidare finansierades 101,8 Mkr via Sjöfartsverkets avgifter från fartyg i de svenska farlederna.

Farledsavgifternas storlek beräknas utifrån fartygens brutto-dräktighet, lastat och lossat gods i ton och utsläpp av luftföroreningar. De luftföroreningar som beaktas är utsläpp av kväveoxider och svavel. Farledsavgifterna är differentierade för olika typer av fartyg och det finns maximibelopp för olika typer av last. Det finns

dessutom begränsningsregler för avgiftens storlek om fartygen gör många anlöp per kalendermånad.

Farledsavgiften tas in genom en deklARATION som normalt ska lämnas elektroniskt innan fartyget lämnar svensk hamn. Avgiften ska normalt vara betald innan fartyget lämnar hamnen. Det är också möjligt att ansöka om kredit. Om sådan erhålls kan deklARATIONEN lämnas och avgiften betalas efter att fartyget lämnat den svenska hamnen. Om fartyget följer en turlista kan avgiften även betalas periodvis.

Avgifterna för tillsyn avser tillsyn av fartyg, rederiers säkerhetsorganisation, sjöfartsskydd och hamnskydd. Avgifterna är i huvudsak beräknade på den faktiska tidsåtgången för den enskilda tillsynen. Till detta kommer en fast grundavgift (differentierad efter typ av fartyg) för förrättning inom Sverige, en särskild avgift för förrättning utanför Sverige (differentierad efter var förrättningen sker) samt rese- och traktamentskostnader för förrättningsmannen. Det utgår även avgifter för att utfärda certifikat och andra handlingar, samt avgifter för att mäta upp fartyg.

Sjöfartsverket

Utöver verksamheten vid Sjöfartsinspektionen föreslås enligt bilaga 4 ansvaret för sjöfartsregistret föras över till Transportinspektionen.

Sjöfartsregistret finansieras till största delen med anslag. Vi föreslår dock att registret på sikt helt ska avgiftsfinansieras

17.2.4 Vägsektorn

Vägtrafikinspektionen

Hela Vägtrafikinspektionens verksamhet finansieras med anslag via Vägverket. År 2006 uppgick anslaget till 20,0 Mkr.

Vägverket

Vägverket bedriver avgiftsbelagd verksamhet inom den så kallade offentlighetsliga verksamheten. Verksamheten består både av registerhållning och tillståndsgivning.

Följande huvudområden behandlas i årsredovisningen:

- Fordonsregister
- Körkortsregister
- Yrkestrafikmärken
- Tillhandahållande av registreringsskyltar
- Utfärdande av körkort
- Kunskapsprov
- Körprov

De totala avgiftsintäkterna var 698,3 Mkr 2006. Kostnaderna uppgick till 704,6 Mkr. Verksamheten inom området var således i stort sett helt finansierad av avgifterna. Målet i regleringsbrevet är att den avgiftsbelagda verksamheten över tiden ska uppvisa ett nollresultat. Regeringen beslutar om avgifterna. Vägverket disponerar i huvudsak själv avgiftsintäkterna. Utöver de nu nämnda verksamheterna tillkommer uppdragsverksamhet och skatteuppbörd.

Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas körkorts- och yrkestrafikverksamhet finansieras dels med avgifter, dels med anslag. Den avgiftsfinansierade verksamheten omfattar ansöknings- och tillståndsärenden och länsstyrelserna disponerar i allt väsentligt de avgifter som rör körkortstillstånd, handledarskap, förlängning av högre behörigheter, utbyte av körkort, dispenser samt taxiförarlegitimation. För 2006 uppgick de avgiftsintäkter som länsstyrelserna disponerar till 50,7 MKr. Kostnaderna uppgick till 62,8 MKr. För 2008 beräknas intäkterna till 64 Mkr och kostnaderna till 68,7 Mkr.

17.3 Trafikinspektionsutredningens förslag

Trafikinspektionsutredningen föreslog i sitt betänkande *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet*, (SOU 2007:4), att finansieringen av verksamheten inom respektive transportslag skulle förbli oförändrad inom den nya myndigheten. Detta innebar således att inspektionsverksamheten inom flyg och sjöfart skulle finansieras med avgifter och att verksamheten inom väg och järnväg skulle anslagsfinansieras. Utredningen behandlade inte frågan om överflyttning av normering, tillsyn och tillståndsgivning från Vägverket.

När det gäller finansieringen av inspektionsverksamheten för järnväg konstaterade Trafikinspektionsutredningen att Järnvägsstyrelsen för närvarande inte såg någon möjlighet att ta ut avgifter. Järnvägsbranschen ansågs generellt sett inte ha ekonomiska förutsättningar för att bära ökade kostnader.

Trafikinspektionsutredningen konstaterade att avgifter som tagits ut inom ett transportslag inte kan användas för att finansiera verksamhet inom andra transportslag. För att en pålaga ska betraktas som en avgift och inte som en skatt krävs nämligen en direkt koppling mellan det uttagna beloppet och någon form av motprestation för den berörda verksamheten. Utredningen påpekade dock att det redan i dag finns myndigheter med en blandad finansiering. Man föreslog att verksamheten för de olika transportslagen skulle få en långt gående integrering i den nya organisationen (utan att beskriva den tänkta organisationen i detalj). Trots integreringen menade man att det inte bör vara något avgörande problem att hålla reda på kostnader och intäkter för olika transportslag med hjälp av ett väl utvecklat ekonomiredovisningssystem.

I ett särskilt yttrande menar en av experterna i utredningen dock att den blandade finansieringen är ett stort problem. Enligt yttrandet skulle den blandade finansieringen ställa stora krav på detaljredovisning av olika kostnadsposter för att det inte skulle kunna anses att avgifter används för felaktigt ändamål. Enligt yttrandet skulle detta kräva en omfattande byråkratisering vid en gemensam tillsynsmyndighet, och kraftigt motverka den samordning och rationalisering som varit en ledstjärna för den tänkta reformen. I yttrandet sägs att det visserligen förekommer att myndigheter finansieras av en blandning av avgifter och skattemedel. Som regel ligger dock enligt yttrandet dessa myndigheters verksamhet inom samma bransch, vilket inte skulle bli fallet i den föreslagna sammanslagna myndigheten. I yttrandet påpekas också att de avgiftsfinansierade delarna är konjunktur känsliga, vilket de skattefinansierade inte är.

17.4 Remissinstansernas synpunkter

Flera av remissinstanserna ser den blandade finansieringen som ett problem. Av de totalt 67 remissvaren berör 22 frågan och av dessa ser 19 den blandade finansieringen som ett problem. Merparten av de kritiska remissvaren framför sina synpunkter genom att ställa sig

bakom det särskilda yttrandet som refererats ovan, utan att argumentera vidare i frågan. Den vanligaste invändningen är att det finns en risk för att det skulle kunna uppfattas som att avgiftsintäkter används för ett annat ändamål än det som varit avsikten med avgiften om finansieringen är blandad.

Kammarrätten i Stockholm ställer sig tveksam till om en blandfinansiering kan hanteras på ett smidigt och kostnadseffektivt sätt annat än genom att de fyra transportslagen delas upp i fyra åtskilda enheter inom myndigheten. Med en sådan organisatorisk lösning menar dock Kammarrätten att förutsättningarna för flera av de eventuella fördelar som skulle kunna uppnås med en sammanlagning försvinner.

Luftfartsstyrelsen saknar en grundlig analys av hur skillnaderna i inspektionsmyndigheternas finansieringssystem ska överbryggas.

Ekonomistyrningsverket, ESV, menar att frågan om hur verksamheten ska finansieras borde utredas ytterligare. Konsekvenserna av olika finansieringslösningar bör beskrivas och analyseras. Exempelvis bör man studera en lösning där myndigheterna tilldelas ett anslag och där avgiftsinkomster redovisas mot inkomsttitel.

Vägrafikinspektionen ser inte finansieringen som ett avgörande problem. Man menar att den registerhållningsavgift som i dag betalas till Vägverket för varje registrerat fordon skulle kunna användas för att finansiera inspektionsverksamheten.

17.5 Principer för val av finansieringsform

17.5.1 Tillsynsutredningen

Principerna för hur tillsyn bör finansieras har behandlats av Tillsynsutredningen i betänkandet *Tillsyn – Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn*, (SOU 2004:100). Avsnittet nedan bygger på denna utredning som i sin tur baserat sina överväganden på rapporten *Finansiering av tillsyn – rapport till Tillsynsutredningen*, (ESV 2004:16) som utredningen beställt från Ekonomistyrningsverket, ESV. Principerna avser statlig tillsyn generellt, dvs. inte specifikt tillsyn inom transportsektorn.

Ungefär 60 procent av den statliga tillsynen finansieras genom avgifter. Två tredjedelar av de statliga centrala myndigheter som bedriver tillsyn tar ut någon form av avgifter.

Det krävs ett särskilt beslut av statsmakterna för att en myndighet ska få besluta om avgifternas storlek eller disponera avgiftsintäkterna. Följande modeller förekommer i dag:

1. Myndigheten får *inte* besluta om avgifternas storlek och *inte* heller disponera intäkterna.
2. Myndigheten får *inte* besluta om avgiften, men disponera intäkterna.
3. Myndigheten får besluta om avgiften men *inte* disponera intäkterna.
4. Myndigheten får besluta om avgiften och disponera intäkterna.

Modellerna 1 och 3 är utformade i enlighet med den så kallade bruttoredovisningsprincipen vilken redovisades av regeringen i 1992 års budgetproposition. Principen innebär att riksdagen ska styra finansieringen genom att inkomster och utgifter redovisas brutto på statsbudgeten. Riksdagen får då möjlighet att ta ställning till vilken omfattning en viss verksamhet ska ha. Enligt riksdagen bör stor försiktighet iakttas med nya undantag från huvudregeln. I de fall undantag förekommer bör dessa vara välmotiverade. Ett exempel på fall där det enligt propositionen kan vara motiverat att göra undantag är när verksamhetsvolymen är svår att förutse och en finansiering över anslag framstår som mindre ändamålsenlig.

Både modell 1 och 4 är vanligt förekommande. Även om modell 2 och 3 förekommer är de dock ovanliga. Enligt bedömningar som redovisas i Tillsynsutredningen beslutar regeringen om avgiftsnivån för 60 procent av de tillsynsavgifter som statliga myndigheter tar ut.

Tillsynsutredningen konstaterar att det finns risker med att låta kostnaden för en inspektion vara direkt kopplad till inspektionsmyndighetens faktiska kostnad för inspektionen. En sådan direkt koppling kan ge tillsynsmyndigheten incitament att förlägga inspektionerna till verksamheter med god betalningsförmåga och undvika verksamheter med låg betalningsförmåga, eller verksamheter som opponerar sig mot debiteringen.

Man konstaterar också att kostnaden för tillsynen bör vara förutsebar för de berörda objekten. Timtaxa för tillsyn framstår med tanke på denna princip som mindre lämplig, liksom avgifter som tas ut enbart av den som blir föremål för tillsyn.

Tillsynsutredningen föreslår att följande två principer bör gälla när statsmakterna överväger om skatte- eller avgiftsfinansiering ska tillämpas för tillsynen inom ett visst område:

Princip 1: Skattefinansiering bör enligt utredningens mening alltid övervägas då den tillsynspliktiga verksamheten utgör ett skattefinansierat samhällsåtagande, dvs. är i huvudsak avgiftsfri för medborgarna, oavsett om verksamheten i sig bedrivs i offentlig eller privat regi. Det skulle för närvarande gälla t.ex. vård, skola och omsorg. Ett införande av tillsynsavgifter på dessa områden skulle endast innebära en omfördelning av offentliga medel, dvs. någon reell finansiering av tillsynen skulle inte erhållas via avgifterna.

Princip 2: Avgiftsfinansiering bör alltid tillämpas när tillsynen avser granskning i övriga fall. Det innebär att avgiftsbeläggning bör förekomma då avgifter kan tas ut av tillsynsobjekt huvudsakligen verkamma utanför den gemensamt finansierade sektorn. Detta innebär också en reell finansiering för den offentliga tillsynen. Den som åläggs att betala avgifter för tillsyn kan kompensera sig genom att beakta avgifterna i de priser som tas ut av kunderna i den tillsedda branschen.

Tillsynsutredningen föreslår dessutom att avgiftskonstruktioner, och de avgifter som tas ut i de enskilda fallen, bör ha som mål att uppfylla följande krav:

- Vara statsrättsligt acceptabla och ha stöd i lag.
- Vara i enlighet med internationella åtaganden.
- Ha principen om full kostnadstäckning som ekonomiskt mål.
- Motsvaras av en tydlig motprestation från tillsynsorganets sida.
- Stödja syftet med tillsynen och ge incitament till avsedda beteenden hos tillsynsorgan och objektansvariga.
- Vara konkurrensneutrala och upplevas som rimligt rättvisa av dem som betalar.
- Inte på andra sätt oavsiktligt vara hämmande för den verksamhet tillsynen avser.
- Vara enkla, lättbegripliga och förutsebara för de objektansvariga.
- Innebära låga kostnader för tillsynsorganets administration.
- Beakta avgiftskonstruktioner för "näraliggande områden".

17.5.2 Avgiftsutredningen

Avgiftsutredningen har i betänkandet Avgifter (SOU 2007:96) behandlat frågor som gäller gränsdragningen mellan offentlig-rättsliga avgifter och andra avgifter av liknande karaktär som staten tar ut. Uppdraget har bland annat varit att överväga var gränsen ska dras mellan tvingande och frivilliga avgifter. Utredningen har också övervägt frågan om brutto- eller nettoredovisning mot statsbudgeten och i vilken mån myndigheterna ska kunna disponera avgiftsinkomsterna.

I utredningen konstateras att riksdagen vid ett flertal tillfällen betonat att bruttoredovisning gentemot inkomsttitel på statsbudgeten ska vara huvudprincipen för redovisning av avgiftsinkomster. Samtidigt konstaterar man att detta i praktiken inte är fallet. Nettosnärare än bruttoredovisning är den vanligaste principen. En stor del av de belastande avgifterna specialdestineras, dvs. myndigheterna disponerar intäkterna.

Utredningens anser också att mycket talar för att effektiviteten i den statliga verksamheten främjas genom att avgiftsintäkterna specialdestineras. Möjligheten att möta efterfrågan underlättas. Man föreslår därför att riksdagen bör lägga fast nya riktlinjer för när specialdestinering ska ske. Enligt utredningens uppfattning bör det finnas ett tydligt samband mellan avgift och kostnad. Vidare ska intäkter och kostnader i aktuell verksamhet särredovisas.

Specialdestinering bör dock inte alltid väljas. Utredningen anser att denna ordning bland annat passar mindre väl när det gäller avgifter i tillsynsverksamhet.

Man föreslår att det normalt bör vara regeringen som beslutar om nivåerna på belastande avgifter eller principer och ramar för hur de får sättas. Om myndigheterna helt själva tillåts sätta avgifterna anses det innebära en risk för mindre effektivitet genom att myndigheten alltid kan kompensera ökade kostnader med att ta ut högre avgifter.

En ökad möjlighet för myndigheterna att disponera inkomsterna bör åtföljas av en tydligare och mer fullödig redovisning som innebär att riksdagen kan följa utvecklingen av avgifter och kostnader för berörda verksamheter. Man efterlyser också ökad tydlighet i riksdagens avgiftsbemyndiganden så att det klart framgår hur långt regeringens respektive myndighetens beslutanderätt sträcker sig.

Av intresse för våra ställningstaganden är utredningens sammanfattning av och diskussion om rättsläget beträffande gräns-

dragningen mellan skatter och avgifter å ena sidan samt belastande och frivilliga avgifter å den andra. Man konstaterar att den grundläggande skillnaden i första fallet är att skatt är ett tvångsbidrag till det allmänna utan motprestation medan en avgift är en penningprestation som betalas för någon form av motprestation från det allmänna. Gränsdragningen är dock flytande och det är inte alltid det krävs att motprestation är direkt individualiserad för att det ska vara fråga om en belastande avgift och inte en skatt.¹ Även kollektiva motprestationer kan ersättas genom avgift. Däremot krävs ett bemyndigande av riksdagen för en sådan avgift. Man konstaterar också att det i praxis har lagts fast att pålagor som utgör ersättning för åtgärder i myndighetsutövning som riktar sig direkt mot den avgiftsskyldige är att betrakta som avgifter. Det gäller till exempel individuella tillsyns-, kontroll- och inspektionsavgifter.

17.6 Överväganden

17.6.1 Allmänna överväganden om finansieringen av tillsyn m.m.

Enligt de principer som Tillsynsutredningen föreslår bör tillsynen inom såväl luftfarten som sjöfarten vara avgiftsfinansierad eftersom tillsynsobjekten är verksamma utanför den gemensamt finansierade sektorn. Även tillsynen inom järnvägen avser till stor del tillsynsobjekt som är verksamma utanför den gemensamt finansierade sektorn. Dagens förhållande måste snarast betraktas som snedvridande från konkurrenssynpunkt i förhållande till andra trafikslag.

I dag finansieras tillsynen inom vägsektorn genom anslag. De grundläggande principer som vi hävdar bör också tillämpas inom vägsektorn. Det kan dock mot bakgrund av den splittrade bild som råder för sektorn vara nödvändigt med en något längre övergångsperiod än för järnvägen innan en total avgiftsfinansiering enligt de av oss förordade principerna kan genomföras.

På trafiksidan kan trafikhuvudmännens verksamhet delvis anses falla inom den gemensamt finansierade sektorn. Finansiering av granskningen av trafikhuvudmännen och av dem bedriven verksamhet bör dock ske enligt samma principer som för övriga organ som organiserar eller utför trafik. Att samhället väljer att köpa eller

¹ A.a ss 52 – 53 med hänvisning till prop. 1973:90

subventionera en tjänst för att den ska bli utförd ändrar inte det faktum att den vänder sig till en speciell kategori – de som normalt frivilligt väljer att utnyttja transporttjänsten. Därvidlag råder ingen skillnad mellan trafikhuvudmännens verksamhet och trafikföretag som bedriver verksamhet med inslag av köpta tjänster eller netto-bidrag för att upprätthålla trafiken. Ett annat förhållningssätt skulle ytterligare snedvrída förhållandet mellan kommersiellt bedriven och samhällsstödd verksamhet som i vissa fall bedrivs i konkurrens på samma linjer.

Enligt Tillsynsutredningens principer bör avgifterna ha målet om full kostnadstäckning. Detta mål gäller i dag inom sjö- och luftfarten. Enligt utredningen bör avgifterna vara konkurrensneutrala. Det är svårt att hävda att detta mål är uppnått i dag när tillsynen inom två av trafikslagen är avgiftsfinansierad medan den i de andra två är helt eller delvis anslagsfinansierad. Även principen att beakta avgiftskonstruktioner för näraliggande områden innebär att alla fyra trafikslagen i princip borde ha samma finansieringsmodell.

Utredningens sammanfattande bedömning är därför att tillsynen inom alla fyra trafikslagen så långt som möjligt bör avgiftsfinansieras och att kravet på full kostnadsteckning ska gälla för samtliga trafikslag.

17.6.2 Finansiering av tillsyn och annan verksamhet där prestationen inte riktas mot tydlig avnämare

Som framgått ovan måste avgifterna svara mot en motprestation från den som utövar tillsyn – annars utgör avgiften i realiteten en skatt och ska då beslutas av riksdagen. Samtidigt behöver det dock, som vi konstaterat i föregående avsnitt, inte alltid krävas en individuellt fastställd motprestation för att pålagan ska få betecknas som avgift. I ESV:s utredning 2004:16 konstateras att ju större avvikel-sen från kostnadssambandet mellan avgift och samhällelig prestation är, desto angelägnare är det att riksdagen anger grunderna för avgiftsuttagen. Detta ligger i linje med Avgiftsutredningens förslag om tydligare bemyndiganden från riksdagens sida i avgiftsfrågor.

Luftfartsstyrelsen tar i dag ut en myndighetsavgift som finansierar verksamhet där ingen direkt kund kan identifieras och Sjöfartsverket tar ut en avgift från fartyg i de svenska farlederna. Kopplingen till en identifierbar motprestation är förhållandevis svag för

dessa avgifter. Att använda dessa avgifter för verksamhet inom andra transportslag skulle ytterligare försvaga kopplingen och därmed riskera att avgifterna inte uppfattas som rimligt rättvisa av dem som betalar och även att avgiften skulle kunna betraktas som en skatt. Avgifterna bör därför enbart användas för att finansiera verksamhet inom det trafikslag där de tagits ut. Avsteg från denna princip kan dock aktualiseras i takt med att det intermodala perspektivet vidgas och finansieringsansvar i högre grad börjar utkrävas för transportsystem istället för trafikslag.

Oavsett om samtliga trafikslag avgiftsfinansieras eller ej är det nödvändigt att följa upp hur nedlagd tid och kostnad fördelar sig på trafikslag och delaktivitet. Eftersom de avgiftsfinansierade myndigheterna redan i dag har eller håller på att utveckla en detaljerad redovisning av tid innebär detta dock inte någon större ytterligare komplikation. Kostnaderna för de gemensamma funktionerna vid den nya Transportinspektionen föreslås fördelas med schabloner baserade på de totala volymerna trafikslagsspecifikt verksamhet inom respektive sektor.

17.6.3 Finansiering av olika typer av aktiviteter

Med utgångspunkt från våra allmänna överväganden i de två föregående avsnitten finns det anledning att redovisa vår syn på hur olika ändamål som berör Transportinspektionens ansvarsområden bör finansieras. Vi vill här betona att utgångspunkten bör vara att det är en princip om finansiering av aktiviteten/ändamålet som bör övervägas oaktat om Transportinspektionen själv utför hela kedjan av aktiviteter från normgivning till tillsyn.

Den allmänna syn på avgiftsfinansiering som vi gett uttryck för utesluter inte att det kan finnas skäl att närmare överväga om delar av verksamheten borde anslagsfinansieras. Det finns också anledning att överväga finansieringen av karaktären stickprovsvis kontroll och tillsyn för uppföljning av krav i tillstånd, licenser m.m. I vissa fall är sådan tillsyn den enda tillgängliga metoden för att kontrollera efterlevnaden av internationella eller inhemska regelsystem. Till berörda områden hänför vi bl. a inspektion på väg, hamnstatskontroller och liknande aktiviteter.

Normgivning

Den typ av normgivning som Transportinspektionen kommer att utöva sker oftast på delegering av regeringen på basis av lagfästa riktlinjer som ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att utfärda föreskrifter. Inom Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen finansieras normgivningen med en andel av de myndighetsavgifter som tas ut av slutanvändarna via passage- resp. del av farledavgift. Inom vägområdet finansieras motsvarande verksamhet med anslag. Så är också fallet inom järnvägen där, som vi konstaterat, all verksamhet inom Järnvägsstyrelsen i dagsläget är anslagsfinansierad.

Uppfattningen inom Banverket är att normgivningsverksamheten bör vara anslagsfinansierad. Vägverket tar inte direkt ställning i frågan till hur normgivning ska finansieras.

Bortsett från den principiella uppfattningen i denna fråga kan även den mer pragmatiska iakttagelsen göras att det inte är givet på förhand – utan delvis styrt av lämplighetsöverväganden i respektive lagstiftningsärende – om normgivningen sker på regeringsnivå och utarbetas inom regeringskansliet eller delegeras till myndighet. I det förra fallet finansieras verksamheten helt via anslag, i det senare fallet som vi konstaterat på olika villkor mellan trafikslagen.

Omfattningen av normgivningsverksamheten inom dagens inspektioner kan under 2008 beräknas till:

Järnvägsstyrelsen	19 Mkr
Luftfartsstyrelsen	30 Mkr
Sjöfartsinspektionen	22 Mkr

Därutöver tillkommer kostnader inom Vägverket och övriga myndigheter med normgivande verksamhet inom vägsektorn.

Vår utgångspunkt är dels att finansieringen av normgivningen bör ske enligt likartade principer för samtliga transportslag, dels att denna finansiering bör ske via avgifter även inom väg- och järnvägssektorn. Det bör finnas en för samtliga transportslag gemensam utgångspunkt för gränsdragningen mellan normgivning på regeringsnivå resp. myndighetsnivå. Transportinspektionen bör ges i uppdrag att göra en systematisk översyn av hur mandaten i dag är

fördelade och lämna förslag som säkerställer en likartad ansvarsfördelning.

Tillstånd och periodisk eller på annat sätt reglerad tillsyn samt registerhållning

Utfärdande av tillstånd, godkännanden, licenser m.m. liksom planerad tillsyn där det finns en tydlig prestation gentemot en användare bör i linje med våra principiella överväganden helt finansieras med prestationsrelaterade avgifter. Detsamma bör gälla registerhållning.

Tillsyn och kontroll som inte i förväg kan knytas till bestämd avnämare

För att kontrollera efterlevnaden av olika regelverk och att krav som följer av utfärdade tillstånd m.m. efterlevs behövs också tillsyn som innebär att ansvariga organ i förhållande till de granskade objekten måste utföra mer eller mindre stickprovsvisa insatser. Även denna tillsyn bör, i enlighet med våra principiella överväganden, avgiftsfinansieras. Några iakttagelser kan dock göras.

Finansieringen av denna typ av aktivitet sker framförallt inom sjöfartsområdet via den allmänfinansierande avgiften (farledsavgiften). Strävan bör på sikt vara att så långt som möjligt låta finansieringen av denna typ av aktivitet ske genom påslag på årliga eller på annat sätt fasta avgifter för tillstånd, besiktningar m.m. Den gentemot användarna stickprovsvis utförda tillsynen bör ses som en del av de villkor som följer av rätten att verka enligt utfärdade tillstånd oavsett om dessa avser specialtillstånd för enskilda typer av näringsidkare eller sådana mer allmänna tillstånd som körkort för privatbilism.

Översyn i denna riktning bör ske som ett inslag att öka tydligheten mellan prestation och avnämare. Det innebär också indirekt att omfattningen av olika insatser kommer att motiveras tydligare. Vi är medvetna om att en utveckling i denna riktning delvis kan försvåras av hur blandningen av svenska resp. utländska trafikutövare ser ut inom de olika sektorerna och att detta kräver särskilda hänsynstaganden vid utformningen av finansieringsprinciper och enskilda avgifter.

Stabsuppgifter m.m.

Transportinspektionen kommer också att ha uppgifter som kan karakteriseras som stabsuppgift under regeringen. Till dessa räknar vi verksamhet som utgör direkt stöd eller alternativ till egna insatser från departementens sida, exempelvis att representera Sverige inom EU och andra internationella sammanhang. Av liknande skäl som för normgivningen kan det hävdas att sådan verksamhet skulle anslagsfinansieras. Vår utgångspunkt är dock att finansieringen av sådan verksamhet bör ske via avgift, antingen från en allmänfinansierande avgift eller från påslag på tillsyns- och andra avgifter.

Skatteuppbörd

Transportinspektionen kommer också att på vägområdet svara för skatteuppbörd. Finansieringen av denna verksamhet bör ske i särskild ordning via anslag eller rätt till avräkning från den skatt som uppbörden avser.

Omvärldsanalys, FUD, information, expertstöd, administration m.m.

Aktiviteter som utgör naturligt stöd för den kärnverksamhet som Transportinspektionen kommer att bedriva bör finansieras från påslag på tillstånds- och tillsynsavgifter. Det gäller också de administrativa kostnaderna för inspektionens verksamhet.

Övrigt

Ytterligare överväganden kommer att göras i det fortsatta arbetet för sådan verksamhet som avser tvistlösning, överprövning av beslut etc. som kommer att utföras av Transportinspektionen. Valet står här mellan anslagsfinansiering, finansiering genom påslag på avgifter för tillstånd m.m. där överprövning kan påkallas eller finansieras från allmänfinansierande avgifter.

17.6.4 Brutto- eller nettoredovisning

I dag får både Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen besluta om avgifternas storlek och även själva behålla intäkterna. Detta står i strid mot den huvudprincip som redovisas i Tillsynsutredningen och som innebär att åtminstone avgifterna för tillsyn bör redovisas mot inkomstitel och inte få disponeras av myndigheten. Samma princip har som framgått nyligen hävdats av Avgiftsutredningen.

Ställningstagandet till att Luftfartsstyrelsen själv ska få sätta avgifterna och även få behålla dessa är dock taget så sent som 2004 inför att myndigheten bildades 2005. Enligt den departements-skrivelse (Ds 2003:32) som föregick bildandet av Luftfartsstyrelsen var huvudskälet till den valda finansieringsmodellen att verksamhetsvolymen är svår att förutse och att den är beroende av konjunkturerna.

Ett krav på en regleringsmyndighets oberoende som brukar framföras internationellt är att den ska finansieras via avgifter. Detta skapar en större grad av oberoende genom att finansieringen är säkerställd. Vårt förslag är därför att Transportinspektionen ska få besluta om avgifternas storlek inom ramen för de riktlinjer som riksdagen och regeringen fastställer. Inspektionen bör även få behålla intäkterna. Denna frihet bör dock kombineras med oeffter-rättliga krav på en tydlig redovisning av intäkter och kostnader för berörda verksamheter

17.7 Förslag till finansiering av verksamheten

17.7.1 Finansieringsförslagets huvuddrag

Slutsatsen av våra överväganden är att den verksamhet som Transportinspektionen ansvarar för i princip bör totalfinansieras med avgifter från 2010.

Avgifterna utformas för att finansiera kostnaderna inom det egna transportslaget. De utformas så likartat som möjligt mellan trafikslagen. Vi föreslår dock inte att det för verksamhetsåret 2009 genomförs några principiella förändringar av avgifterna inom de transportslag som redan i dag är avgiftsfinansierade. En ytterligare ensning av avgiftssystemen inom respektive transportslag blir en uppgift för den löpande verksamheten inom Transportinspektionen.

Avgiftssystemet skiljer på prestationsrelaterade avgifter som direkt svarar mot en identifierbar motprestation och en myndighetsavgift som täcker normering samt administrativa kostnader och andra kostnader där en direkt mottagare av tjänsten inte kan identifieras.

Avgiftssystemet för väg och järnväg har så långt som möjligt utformats med fasta avgifter för verksamhetskontroller (med lämplig differentiering) samt med avgifter för tillträdeskontroller som antingen är fasta eller bygger på nedlagd tid. Myndighetsavgifter varierar i förslaget med verksamhetsvolymen hos respektive verksamhetsutövare.

17.7.2 Finansiering av järnväg

Utifrån de principer som lagts fast i utredningen har Järnvägsstyrelsen tagit fram ett förslag till avgiftsfinansiering av verksamheten inom sektorn. Järnvägsstyrelsen har redovisat sitt förslag i rapporten (2008:1) Avgiftsfinansiering inom Järnvägsstyrelsen.

Förslaget innebär prestationsrelaterade avgifter för godkännanden, tillstånd, säkerhetstillsyner, avgifter för registerhållning samt en myndighetsavgift som finansierar normering, internationellt arbete, information, analys- och utredningsarbete, FUD, administration m.m. Myndighetsavgiften debiteras infrastrukturförvaltare efter deras spårinnehav och järnvägsföretag i propotion till företagets omsättning.

Till den preliminärt beräknade myndighetsavgiften ska läggas ett belopp som motsvarar järnvägssektorns finansiering av Haverikommissionens verksamhet, jämför bilaga 4.2.

Avgiftsförslaget innebär att följande intäkter skulle tas ut från respektive kategori. Beräkningarna har utförts för 2009:

Prestationsrelaterade avgifter	20,0 Mkr
Registerhållning	1,5 Mkr
Myndighetsavgift (inkl. kostn. för SHK)	68,5 Mkr
Summa	90,0 Mkr

17.7.3 Finansiering av luftfart

Luftfartsstyrelsens har genomfört vissa mindre förändringar av nuvarande avgiftssystem för 2008. Dessa förändringar innebär i korthet vissa omfördelningar mellan de direkt prestationsrelaterade avgifterna och den myndighetsavgift som Luftfartsstyrelsen debiterar. Vårt förslag innebär att avgifterna tills vidare bibehålls oförändrade när Transportinspektionen bildas.

17.7.4 Finansiering av sjöfart

Sjöfartsverket har på utredningens uppdrag lämnat ett förslag till finansiering av sjöfartsdelen av Transportinspektionens verksamhet. Förslaget bygger på den överföring av verksamheten vid Sjöfartsinspektionen och vissa begränsade delar av verksamheten vid Sjöfartsverket som beskrivits tidigare i bilaga 4. Totalt omfattar den överförda verksamheten enligt preliminära beräkningar en verksamhetsvolym om 178 Mkr år 2009. (Som framgår av bilaga 4 kommer resursfördelningen mellan inspektionen och Sjöfartsverket att vara föremål för fortsatta överväganden inför huvudbetänkandet och i senare budgetberäkningar.)

Av totalkostnaderna föreslås 13 Mkr finansieras med anslag i (delfinansiering av sjöfartsregistret och fritidsbåtverksamheten). För sjöfartsregistret debiteras även avgifter på cirka 1 Mkr. Tillsynsavgifter m.m. föreslås tills vidare förbli oförändrade vilket innebär att cirka 43 Mkr finansieras av dessa. Därmed återstår 121 Mkr att finansiera med en myndighetsavgift.

Det ska observeras att verksamhet som rör fritidsbåtar och båt-sport i princip är anslagsfinansierad. I brist på anslagsmedel har en del av finansieringen skett via myndighetsavgiften vilket indirekt inneburit ett bidrag från yrkessjöfarten till verksamheten för fritidsbåtar. Det finns anledning att ytterligare pröva denna finansieringsfråga. Vi påminner om att vi anfört att det på sikt finns anledning att avgiftsfinansiera berörd verksamhet. Det bör dock i så fall ske med en särskild avgift.

För 2009 innebär preliminärt beräknade avgiftsuttag och övrig finansiering sammanfattningsvis följande:

Prestationsrelaterade avgifter	43 Mkr
Avgifter registerhållning (sjöfartsregistret)	1 Mkr
Anslag (sjöfartsregistret)	6 Mkr
Anslag (fritidsbåtverksamhet)	7 Mkr
Myndighetsavgift	121 Mkr
<hr/> Summa	<hr/> 178 Mkr

Enligt Sjöfartsverkets förslag ska myndighetsavgiften täckas genom att en del av nuvarande farledsavgift tas ut av Transportinspektionen fristående från Sjöfartsverket. Sjöfartsverkets förslag innebär att 121 Mkr lyfts av från nuvarande farledsavgifter och att Transportinspektionen ges rådighet att besluta om denna del framgent.

Nuvarande farledsavgifter innehåller förutom en grundavgift även omfattande rabatter och miljödifferiering. Såväl rabatter som den i systemet inbyggda miljödifferieringen föreslås inte innefattas i den del som förs över till Transportinspektionen, då detta skulle tvinga Sjöfartsverket och Transportinspektionen till samtidiga avgiftsförändringar samt att bibehålla en gemensam avgiftsstruktur med en minskad självständighet som följd. Sjöfartsverket föreslår vidare att verket även framgent samlar in uppgifter till grund för avgiften samt debiterar Transportinspektionens del, medan betalningsbevakning och kravhantering föreslås hanteras av Transportinspektionen. Alternativt kan Sjöfartsverket leverera en datafil med samtliga grunddata och faktureringen hanteras av Transportinspektionen. Ersättning för Sjöfartsverkets arbete med faktureringen och/eller dataframställning regleras enligt förslaget i avtal mellan verket och Transportinspektionen.

17.7.5 Finansiering av vägtrafik

Även vägtrafiken bör avgiftsbeläggas enligt liknande principer som för de övriga trafikslagen. I dag är normgivning och tillsynsverksamhet anslagsfinansierad inom vägsektorn.

I de förslag som enligt utredningens direktiv för närvarande övervägs inom Vägverket kalkylerar man med vissa nya *tillstånds- och tillsynsavgifter* och en *myndighetsavgift* för att finansiera normgivning, expertstöd, information, internationellt arbete, statistikhantering m m

Myndighetsavgiften föreslås också finansiera överklagningsverksamhet om denna inte ska anslagsfinansieras. Grunden för debitering föreslås vara registrerat fordon, tillverkad behörighetshandling (körkort, taxiförarlegitimation, förarbevis och kompetensbevis) eller ett avräknat belopp per fordonsskatte- respektive trängselskattedebitering, i de två första fallen en avgift som drabbar slutavnamarna.

I de preliminära beräkningar som gjorts (prisnivå 2008) omfattar kostnaderna för den avgiftsbelagda myndighetsverksamhet där Vägverket i dag disponerar intäkterna, cirka 860 Mkr. Kostnader för uppdragsverksamhet som finansieras via uppdragsintäkter beräknas till knappt 90 Mkr.

Därutöver tillkommer anslagsfinansierad verksamhet på drygt 171 Mkr (inkl ej utfördelade kostnader i verksamheten), som kan finansieras via exempelvis tillsynsavgifter eller via en myndighetsavgift.

Vägverket administrerar även utbetalning av miljöbilspremie som finansieras via anslag på 100 Mkr.

Utöver ovanstående tillkommer skatteuppbörd (fordonsskatt och trängselskatt motsvarande cirka 420 Mkr som Vägverket föreslår ska finansieras via avräknade belopp på debiterad skatt istället för som nu via anslag. Skälet är att ett avräkningssystem bättre kan hantera konjunktursvängningar och sådana extra debiteringar som ibland föranletts av beslut i riksdagen.

Vi vill påpeka att förslaget till avgifter inom vägområdet kräver ytterligare beräkningar och överväganden. Exempelvis ingår inte kostnaderna för Vägtrafikinspektionen och viss övrig verksamhet i underlaget för avgifter enligt ovan.

Totalkostnaden för länsstyrelsernas körkorts- och yrkestrafikverksamhet uppskattas till 226 MKr. Intäkterna för 2008 av de avgifter som länsstyrelserna disponerar beräknas till 64 Mkr. Till detta kommer avgifter som länsstyrelserna inte disponerar. Den verksamhet som borde finansieras med ytterligare avgifter är i nuläget svår att bedöma men är uppskattningsvis omkring 150 Mkr. På sikt, och med beaktande av den effektivisering av verksamheten som vi bedömer kan göras, bör beloppet bli betydligt lägre.

17.8 Konsekvenser av finansieringsförslaget

17.8.1 Konsekvenser för järnväg

Under 2009 uppstår inga konsekvenser för trafikutövare m. fl. till följd av överföringen av Järnvägsstyrelsens verksamhet till Transportinspektionen.

De långsiktiga konsekvenserna av att verksamheten kommer att avgiftsfinansieras från 2010 är möjliga att grovt bedöma redan nu. Järnvägsstyrelsens beräknade omslutning, finansierade från årets anslag och anslagsbesparing, är 70 Mkr för 2008. En avgiftsfinansiering skulle leda till att stora delar av detta belopp inte längre belastade statsbudgeten utan istället primärt belastade infrastrukturförvaltarna och operatörerna inom sektorn. För den kommersiella trafiken kan den ökade kostnaden antingen påverka priserna som tas ut av resenärer och godstransportkunder eller belasta operatörens resultat. För den trafik som handlas upp av Rikstrafiken eller trafikhuvudmän kan prishöjningen komma att leda till högre anbudspriser, dvs. i slutändan komma att täckas av skattebetalarna. I den fortsatta konsekvensanalysen kommer vi att illustrera hur stor del av avgiftsuttaget som kan komma att belasta kommersiell respektive upphandlad trafik samt hur stora dessa belopp är i relation till aktuella nyckeltal för verksamheten.

De högre priser som kan bli resultatet om verksamheten inom järnvägssektorn avgiftsfinansieras kan komma att påverka efterfrågan på järnvägstrafik. En grov uppskattning av storleken på dessa effekter kan göras med hjälp av de kalkyler Banverket redovisar i sitt inriktningsunderlag för perioden 2010–2019. I detta sammanhang har Banverket bedömt effekten av olika scenarier för de framtida banavgifterna. I ett av fallen analyseras effekten av att öka avgiftsuttaget med 509 Mkr per år. Under förutsättning att hela avgiftsökningen tas ut i form av högre priser till kund beräknar Banverket att efterfrågan på godstransporter kan komma att minska med 9 procent (mätt som tonkilometer) och att efterfrågan på persontransporter kan komma att minska med 2 procent (mätt som personkilometer).

En analogi med dessa beräkningar talar för att exempelvis ett avgiftsuttag på 50 Mkr som i slutändan skulle belasta trafiken skulle kunna påverka efterfrågan på godstransporter med knappt en procent och efterfrågan på persontransporter med ett par tiondels procent.

Det bör observeras att profilen på kostnadsförändringen i realiteten inte blir densamma om förändringen orsakas av höjda banavgifter som baseras på marginalkostnader för olika former av järnvägstrafik eller tillsynsavgifter som i vart fall delvis baseras på tillsynskostnader. Det är inte osannolikt att tillsynsavgifterna skulle ge en jämnare fördelning av effekterna mellan gods- och persontrafik än de förändrade banavgifterna. När ett konkret avgiftsförslag tagits fram är det möjligt att i vart fall översiktligt bedöma hur kostnaderna fördelar sig på olika transportslag.

Det är också värt att notera att Banverkets kalkyler ger intryck av att illustrera en övre gräns för de möjliga effekterna. Exempelvis räknar man med en priselasticitet på $-1,0$ för persontrafik. Denna nivå är rimlig för den kommersiella järnvägstrafiken där operatören själv sätter taxan. (Priskänsligheten stiger med priset och operatören har incitament att höja priset så länge intäkterna ökar. Balanspunkten när ökade priser inte leder till ökade intäkter inträffar vid priselasticiteten $-1,0$). Den angivna nivån är däremot mindre rimlig för den lokala och regionala trafik som trafikhuvudmännen handlar upp och där taxan i allmänhet är subventionerad. I denna trafik skulle prisökningar i allmänhet ge ökade intäkter vilket innebär att priskänsligheten understiger $-1,0$.

17.8.2 Konsekvenser för luftfart och sjöfart

Det förslag till avgiftssystem för luftfart och sjöfart som redovisats ovan innebär i allt väsentligt ett oförändrat avgiftsuttag inom dessa transportslag. Därmed uppkommer inga konsekvenser av förslagen.

17.8.3 Konsekvenser för vägsektorn och övrig verksamhet

Under 2009 behålls samma finansieringssystem och avgiftsprinciper som i dag. Därmed uppkommer inga konsekvenser i avgiftshänseende.

Det ökade avgiftsuttag som en total avgiftsfinansiering från 2010 skulle innebära kan redan nu, baserat på liknande överväganden som gjorts för järnvägstrafiken, anses få mycket marginella effekter.

Organisation och lokalisering

18.1 Uppdraget

I direktiven sägs att utredaren i den första etappen ska lämna förslag till vilken lokalisering Transportinspektionen ska ha. I den andra etappen ska utredaren besluta om myndighetens organisation och överväga lämpliga arbetsformer. Utredaren ska vidare bedöma vilken kompetens som är nödvändig för myndighetens verksamhet samt fatta beslut om bemanning.

Även om direktiven anger att frågan om Transportinspektionens organisation ska behandlas först i den andra etappen är det lämpligt att i vart fall översiktligt behandla även denna fråga redan i den första etappen. Organisation och lokalisering har ett ömsesidigt samband som gör att det är svårt att behandla frågorna isolerat.

18.2 Trafikinspektionsutredningens förslag

Trafikinspektionsutredningen föreslog en gemensam myndighet för all inspektionsverksamhet inom transportsektorn. Utredningen förordade en samlad lokalisering för hela verksamheten (förutom för den del av verksamheten som i dag bedrivs vid regionkontoren) samt dessutom en långt gående integration mellan trafikslagen i den nya organisationen.

Argumenten för den gemensamma myndigheten och den integrerade organisationen var att det endast i detta alternativ skulle vara möjligt att uppnå den eftersträvade gemensamma kulturen för säkerhet och skydd samt att realisera den fulla rationaliserings- och effektiviseringspotentialen. För att undvika negativa effekter på kompetensförsörjningen föreslog man att förändringen skulle ske i två etapper där den geografiska omlokaliseringen skulle genomföras under en period av två år.

18.3 Remissinstansernas synpunkter

Av de 67 remissvaren behandlar 20 frågan om myndighetens lokalisering. Av dessa är 12 kritiska till Trafikinspektionsutredningens förslag till lokalisering medan 8 framför synpunkter av mer neutral karaktär eller anser att lokaliseringsfrågan bör utredas ytterligare.

Statskontoret konstaterar att en samlokalisering medför flyttkostnader och svårigheter att behålla kompetent personal de första åren vilket kan innebära risker för trafiksäkerhetsarbetet.

Konkurrensverket delar trafikinspektionsutredningens bedömning att risken för kompetensflykt i samband med en omlokalisering är betydande.

Banverket pekar på risken för kompetensflykt vid en samlad lokalisering och framhåller att lokalisering på flera orter kan ge värdefull bredare koppling till forskning och andra organisationer. Med hänvisning till andra myndigheter med delad lokalisering ser Banverket inget skäl att samla verksamheten i inspektionsmyndigheten till en ort.

Sveriges Redareförening framhåller att valet av ort för den nya myndigheten måste övervägas noga, framför allt när två av näringarna som myndigheten kommer att få tillsyn över har sitt huvudsäte i Göteborg.

SAS menar att kompetensförsörjningen vid omlokalisering av statliga myndigheter kan vara svår för mycket specialiserade verksamheter som Luftfartsstyrelsen. SAS framför att de nära har följt den norska utflyttningen till Bodö av norska Luftfarttilsynet och menar att detta exempel avskräcker från organisatoriska experiment av den karaktär utredaren föreslår.

Få av remissinstanserna för något mer utvecklat resonemang om lokaliseringsfrågan utan anför – som exemplen ovan illustrerar – framför allt risken för kompetensflykt som invändning mot den tidigare utredningens förslag.

18.4 Lokalisering i dag

18.4.1 Järnvägsstyrelsen

Järnvägsstyrelsen har i dag 64 årsarbetskrafter. Av tabell 18.1 framgår var dessa är placerade och vilka uppgifter som utförs på respektive ort. Verksamheten föreslås flytta över till Transportinspektionen.

Tabell 18.1. Nuvarande placering av anställda vid Järnvägsstyrelsen.

	Antal ÅA	Uppgifter
Borlänge	58	Huvudkontor
Stockholm	4	Föreskriftsarbete, juridiskt arbete, tillsyn
Ånge	1	Föreskriftsarbete
Norrköping/Linköping	1	
Totalt	64	

18.4.2 Luftfartsstyrelsen

I dag är Luftfartsstyrelsen lokaliserad till Norrköping. Myndigheten har totalt 279 årsarbetskrafter. Dessa är placerade på följande orter:

Tabell 18.2. Nuvarande placering av anställda vid Luftfartsstyrelsen.

	Antal årsarbetskrafter	Uppgifter
Norrköping	209	Huvudkontor
Bredden	53	Tillsyn
Göteborg	13	Tillsyn, flygräddning
Försvaret Uppsala/Stockholm	4	Flygtrafiktjänst
Totalt	279	

Verksamheten föreslås i allt väsentligt föras till Transportinspektionen. Undantaget är en årsarbetskraft som rör ambulansflyg och som i dag är placerad vid huvudkontoret.

18.4.3 Sjöfartsinspektionen

I dag är Sjöfartsinspektionen en del av Sjöfartsverket och lokaliserad till Norrköping. Inspektionen har totalt 184 årsarbetskrafter med placering enligt tabell 18.3. Vi föreslår att verksamheten förs över till Transportinspektionen. I tabellen nedan ingår även en viss överföring från övriga Sjöfartsverket.

Tabell 18.3. Nuvarande placering av anställda vid Sjöfartsinspektionen.

Antal årsarbetskrafter		
inspektion	Uppgifter	
Norrköping	98	Huvudkontor
Stockholm	27	Tillsyn
Göteborg	36	Tillsyn
Malmö	16	Tillsyn
Kalmar	2	Tillsyn
Sundsvall	5	Tillsyn
Rotterdam	1	Tillsyn
Totalt	184	

Styrande för lokaliseringen av de regionkontor som finns i dag är närheten till inspektionsobjekten.

18.4.4 Vägtrafikinspektionen

Vägtrafikinspektionen sysselsätter totalt 17 årsarbetskrafter. Inspektionen har ingen regional organisation (däremot arbetar fem personer för närvarande på distans). Inspektionen är lokaliserad till Borlänge. Vi föreslår i bilaga 5 att hela verksamheten förs till Transportinspektionen.

18.4.5 Berörd verksamhet inom Vägverket

Med de förslag som redovisas i bilaga 5 omfattas 1 100 årsarbetskrafter vid Vägverket. Dessa har en placering i dag enligt tabell 18.4.

Tabell 18.4. Nuvarande placering av anställda vid berörd verksamhet vid Vägverket (årsarbetskrafter)

Ort	Förarenheten	Trafikregistret	VV Support	Samhälle & trafik	Huvudkontor	Totalt
Örebro	14	372	41			427
Borlänge	23	32	64	71	4	194
Visby	3	67	1			70
Arjeplog		47	1			48
Göteborg	37					37
Stockholm	25	6	1			33
Malmö	21					21
Linköping	21					21
Jönköping	15					15
Farsta	14					14
Luleå	13					13
Eskilstuna	13					13
Falun	13					13
Karlstad	12					12
Helsingborg	12					12
Västerås	11					11
Uppsala	11					11
Vänersborg	11					11
Sollentuna	11					11
Södertälje	11					11
Gävle	10					10
Skövde	10					10
Sundsvall	10					10
Kristianstad	9					9
Halmstad	9					9
Borås	9					9
Jakobsberg	9					9
Kalmar	8					8
Umeå	8					8
Växjö	7					7
Karlskrona	6					6
Östersund	5					5
Skellefteå	4					4
Örnsköldsvik	4					4
Summa	400	522	108	71	4	1 105

18.4.6 Övriga verksamheter

I bilaga 19 sammanfattas övriga förslag till överflyttning av verksamheter till Transportinspektionen. Dessa överflyttningar summeras i tabellen nedan.

Tabell 18.5. Sammanfattning av övriga förslag till överflyttning av verksamheter till Transportinspektionen.

	Antal årsarbetskrafter
Körkort (länsstyrelser) ¹⁾	268 ²⁾
Yrkesmässig trafik (länsstyrelser) ¹⁾	48
Internationella transporttillstånd (Tullen)	2

1) Antal personer per länsstyrelse redovisas i bilaga 14.

2) Antalet årsarbetskrafter för körkortsverksamhet beräknas minska till hälften efter överflyttning.

18.5 Faktorer som påverkar valet av organisation och lokalisering

18.5.1 Övergripande aspekter

Kontinuiteten i verksamheten måste sättas i första rummet

I bilaga 6 redovisas de internationella åtaganden och direktiv som påverkar verksamheten inom de fyra trafikslagen. Av beskrivningen framgår att den internationella regleringen är omfattande och detaljerad. De internationella beroendena tenderar att öka över tiden. Inom flyget diskuteras till och med om de nationella tillsynsmyndigheterna i framtiden ska utgöra regionala kontor till EASA. Verksamheten är således i betydande utsträckning styrd av bindande regelverk som är olika för de olika trafikslagen. I allmänhet är det knappast rimligt att samma personer inom överskådlig tid skulle utöva inspektionsverksamhet för flera trafikslag. Vinsten med en långt gående integrering av verksamheten för de olika trafikslagen är därför begränsad på kortare sikt.

Några av Trafikinspektionsutredningens remissinstanser tar upp frågor som har koppling till organisationen av den nya myndigheten. Man pekar på att Sverige förväntas representeras av generaldirektören (GD) i många internationella sammanhang. Med en integrerad organisation, där exempelvis tillsynen för samtliga transportslag organiseras i samma avdelning, finns ingen naturlig

chefs nivå förutom GD som kan representera Sverige. Enligt den inventering som utförts förväntas en sådan representation i olika grupper enligt tabell 18.6.

Tabell 18.6. Uppskattad representation av nuvarande inspektionsmyndigheter i olika internationella organ.

	Grupper	Dagar
Järnvägsstyrelsen	ERA, NSA, DERC, ILGGRI, NID, Regulartormöten	30
Luffartsstyrelsen	EU, EASA, Eurocontrol, ICAO, nordiskt och skandinaviskt samarbete	70
Sjöfartsinspektionen	IMO, EMSA	45
Vägtrafikinspektionen	Nordiskt samarbete	2
Totalt		147

I tabellen redovisas enbart internationella möten på "GD-nivå" i de fyra inspektionsmyndigheterna. Möten inom ramen för Vägverkets myndighetsutövning redovisas ej. Inom vägsektorn förekommer dock ännu internationella möten av denna karaktär enbart i begränsad omfattning.

Totalt förväntas enligt tabellen deltagande på "GD-nivå" i en omfattning som skulle motsvara ungefär två tredjedelar av årets arbetsdagar om deltagandet sköttes av en person. Till detta kommer tid för förberedelser inför mötena, samt andra internationella åtaganden av mindre tvingande natur (som t.ex. att medverka på konferenser) samt kommunikation med de internationella organisationerna per post, e-post och telefon. Det är uppenbart inte rimligt att denna representation skulle utföras av en person. Skulle kraven på representation på denna nivå inom vägsektorn öka i framtiden förstärks bilden ytterligare.

Vi har under utredningstiden haft ett möte med den nederländska myndigheten *Inspectie Verkeer en Waterstaat* (IVW) som bedriver inspektionsverksamhet för alla fyra trafikslag. IVW startade sin verksamhet 2001 och verksamheten bedrevs då tämligen fristående för respektive trafikslag. 2005 genomfördes en omorganisation där stödverksamheterna integrerades. IVW har bibehållit en trafikslagsuppdelning i inspektionsverksamheten även efter att stödverksamheten integrerats. Verksamheten för de olika trafikslagen bedrivs med olika geografisk lokalisering. Skälen till detta är i första hand historiska.

Sammantaget kan vi konstatera att argumenten för att på kort sikt genomföra en långt gående organisatorisk integrering av verksamheten för de fyra trafikslagen är svaga. En betydande del av verksamheten inom Transportinspektionen kommer därför att utföras i avdelningar som är separata för respektive trafikslag och dessa avdelningar kommer att ledas av chefer som kan representera myndigheten i de grupper som berörs ovan. På längre sikt kan samordningsmöjligheterna vara större, eftersom det pågår en harmonisering av åtminstone delar av det internationella regelverket och det sker en utveckling av formerna för tillsynsverksamheten som kan göra trafikslagsövergripande angreppssätt mer gångbara.

Även samlad lokalisering problematisk

Trafikinspektionsutredningens remissinstanser pekar på risken för kompetensflykt om verksamheten omlokaliseras. I Trafikinspektionsutredningen redovisas erfarenheter som talar för att mycket få medarbetare följer med när statliga myndigheter omlokaliseras. Konsekvenserna av förlorad kompetens kan snabbt bli allvarliga. Om verksamheten inte kan utföras på grund av personalbrist försvåras eller omöjliggörs nyetablering av trafik och efter en tid kan även befintlig trafik i värsta fall omöjliggöras och under alla omständigheter allvarligt störas.

Frågan gör att den tidigare utredningens tanke om att genomföra en samlad lokalisering av den nya myndigheten på en ort bedöms medföra oacceptabelt stora risker för verksamheten. Vår slutsats är därför att kärnverksamhet även fortsatt bör bedrivas i Borlänge, Norrköping och Örebro när Transportinspektionen inleder sin verksamhet. Omfattningen på verksamheten på respektive ort kan naturligtvis komma att ändras över tiden, vartefter integrationen av verksamheterna för de olika trafikslagen fortskrider.

Även om en långt gående organisatorisk integrering och en samlad lokalisering åtminstone på kortare sikt är olämplig är det viktigt att organisationen utformas så att myndigheten upplevs som en sammanhållen organisation. Enligt inspektionsmyndigheternas egen uppfattning finns betydande skillnader i kultur mellan de aktuella organisationerna. Skillnaderna har förstärkts genom att verksamheterna finansierats på olika sätt. Det är därför angeläget att de verksamheter som finns på samma ort samlokaliseras så

snabbt som möjligt och att dessutom stor omsorg ägnas åt åtgärder som kan bidra till att skapa en gemensam myndighetskultur. Hur snabbt en sådan omlokalisering är möjlig att genomföra påverkas dock naturligtvis av tillgång på lokaler och bindningstider i nuvarande avtal.

Orter som övervägts för lokalisering av huvudkontoret

För att inte ytterligare öka problemen med en spridd lokalisering av myndigheten gör vi bedömningen att starka skäl talar för att huvudkontoret ska vara lokaliserat till någon av de orter där omfattande kärnverksamhet bedrivs, det vill säga antingen Norrköping, Borlänge eller Örebro. Vi har även översiktligt analyserat andra orter med goda förbindelser till dagens lokaliseringsorter. Ett par sådana orter är Gävle och Västerås. Även om resmöjligheterna är goda från dessa orter har vi dock funnit att redan det antal orter som idag har omfattande kärnverksamhet kommer att innebära vissa problem i verksamheten. Att då öka antalet lokaliseringsorter bedömer vi som olämpligt.

Vi har även övervägt om de aktuella myndigheternas åldersstruktur och personalrörlighet kan påverka lokaliseringsfrågan. Vi har då kunnat konstatera att såväl Vägverket, Sjöfartsverket som Luftfartsstyrelsen har en något högre genomsnittsålder än staten som helhet och en lägre personalomsättning. Järnvägsstyrelsen har i stället en något lägre genomsnittsålder och något högre personalrörlighet. Vi har dock inte funnit att dessa förhållanden påverkar vårt förslag om lokalisering av myndigheten.

Analys av alternativa lokaliseringsorter

Utifrån diskussionen i tidigare avsnitt har vi dragit slutsatsen att huvuddelen av den kärnverksamhet som bedrivs i Norrköping, Borlänge och Örebro ska bli kvar på dessa orter när Transportinspektionen inleder sin verksamhet. Det är också lämpligt att Transportinspektionen även fortsatt har regionala kontor för att komma nära tillsynsobjekten. Analysen av lokaliseringsfrågorna har därför i första hand inriktats på var huvudkontoret ska placeras och hur myndighetens regionala organisation ska utformas.

Utöver frågorna om placering av huvudkontor och utformning av regional organisation har vi även analyserat om det finns verksamheter som har problem att hitta rätt kompetens på grund av dagens lokalisering eller som kan förväntas få sådana problem i framtiden. Denna analys bygger på uppgifter från myndigheterna som tagits in under utredningen.

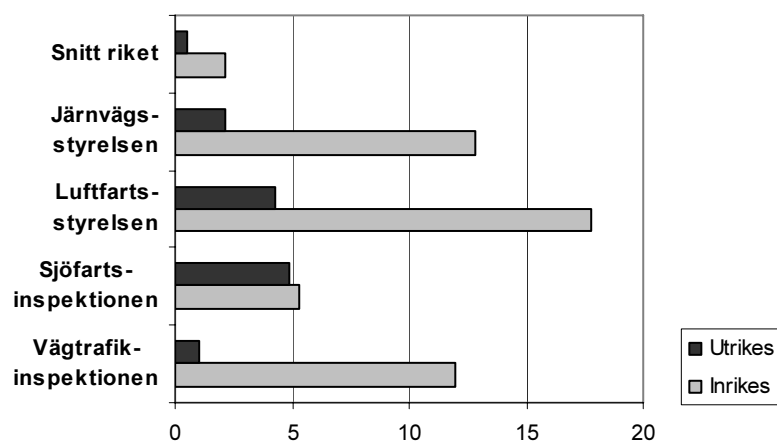
I lokaliseringsanalysen har följande faktorer beaktats:

- Respektive myndighets kontaktmönster.
- Tillgänglighet till olika resmål.
- Rekryteringsmöjligheter.
- Regionalpolitiska aspekter.
- Ansvarskommitténs förslag till regional indelning.

Kontaktmönster

I den inventering som genomförts har myndigheternas huvudsakliga kontaktmönster kartlagts. Uppgifterna bygger delvis på uppskattningar, men bedöms ändå ge en rimligt god bild av de faktiska förhållandena.

Figur 18.1. Antal långväga tjänsteresor per person och år.



”Snitt riket” visar det genomsnittliga antalet långväga tjänsteresor per år för samtliga förvärvsarbete i landet enligt SIKAs nationella resvaneundersökning Res0506. Av figuren framgår att samtliga berörda verksamheter är mycket kontaktintensiva och inte minst att ett stort antal utrikes resor genomförs. Närhet till flygplats är därför viktig.

Jämfört med riksgenomsnittet har Järnvägsstyrelsen ett omfattande resande. Hälften av de inrikes tjänsteresorna har målpunkt i Stockholm, den andra hälften är fördelad på ett stort antal målpunkter.

Luftfartsstyrelsen har det mest omfattande resandet av de redovisade myndigheterna. Bland de inrikes resmålen dominerar Stockholm. I övrigt sker ett omfattande resande till samtliga orter med flygplats.

Sjöfartsinspektionen har framför allt ett mycket omfattande internationellt resande. Siffran påverkas av att inspektionen inte har stödverksamhet inom verksamheten (denna finns vid Sjöfartsverket) vilket gör att antalet resor per person blir något högre (personalt i stödverksamhet gör jämförelsevis få tjänsteresor).

I figuren redovisas enbart tjänsteresor vid inspektionsmyndigheterna. Vi har fått motsvarande data från Vägverket och kan konstatera att även denna verksamhet är kontaktintensiv. Det innebär dock vissa problem att särredovisa informationen för de delar av verksamheten som föreslås föras över till Transportinspektionen, eftersom förslaget innebär en delning av organisatoriska enheter.

Tillgänglighet

Analysen av myndigheternas kontaktmönster i föregående avsnitt visar att de dominerande resandeströmmarna går mellan huvudkontor och regionkontor, samt till Stockholm och utrikes målpunkter. Även i Transportinspektionen kommer de dominerande resandeströmmarna att gå från de tre nuvarande lokaliseringorterna till huvudkontor, regionkontor och flygplatser med internationella förbindelser. Som underlag för diskussionen om lämplig placering av huvudkontoret redovisas därför i tabellen nedan restider med bil och kollektivtrafik mellan de tre huvudsakliga lokaliseringalternativen samt restider från dessa orter till Stockholm respektive större flygplatser.

Tabell 18.7. Körtider med bil, timmar:minuter under lågtrafik. Källa Vägverkets reseplanerare.

	Norrköping	Borlänge	Örebro
Borlänge	4:16	-	-
Örebro	2:03	2:12	-
Stockholm	1:45	2:53	2:09
Arlanda	2:05	2:46	2:11
Bromma	1:45	2:46	2:05
Skavsta	0:47	-	-

Körtiden med bil mellan Borlänge och Norrköping är drygt fyra timmar. Örebro ligger restidsmässigt mitt emellan dessa orter. När det gäller tillgänglighet till Stockholm och till flygplatser är tiderna kortast för Norrköping – skillnaden mot Örebro är dock inte särskilt stor.

Tabell 18.8. Restider med tåg eller annan kollektivtrafik, timmar:minuter. Källa: Vägverkets reseplanerare.

	Norrköping	Borlänge	Örebro
Borlänge	3:33	-	-
Örebro	2:33	2:03	-
Stockholm	1:13	2:05	1:46
Arlanda	1:54	1:44	2:30
Bromma	1:53	3:17	2:09
Skavsta	0:50	-	-

I tabellen för restider med tåg eller annan kollektivtrafik redovisas snabbaste kollektiva resmöjligheter. Detta innebär att det kan vara enstaka förbindelser som har så korta tider. Tabellens uppgifter måste därför användas med försiktighet.

Tillgängligheten med kollektiva färdmedel liknar tillgängligheten med bil. Största skillnaden är att Borlänge – relativt sett – har betydligt bättre tillgänglighet till Arlanda och Stockholm med tåg än med bil.

Alla tre orterna har dessutom lokala flygplatser. Från Örebro går på vardagar två till tre dagliga dubbelturer till Köpenhamn och två till Malmö. Från Borlänge går på vardagar fyra till fem dagliga dubbelturer till Arlanda, två till Göteborg och två till Malmö. Tre

vardagar per vecka går det dessutom en dubbeltur till Oslo från Borlänge. Från Norrköping går på vardagar tre till fyra dubbelturer till Köpenhamn. Dessutom finns på ett avstånd av cirka 40 km Linköpings flygplats med fyra dubbelturer per vardag till Köpenhamn och tre till Arlanda.

Rekryteringmöjligheter

Av den genomförda inventeringen framgår att de verksamheter som är aktuella att föra samman i Transportinspektionen framför allt är beroende av att kunna rekrytera vissa typer av kompetenser, se tabell 18.9.

Tabell 18.9. Behov av särskilda kompetenser för de verksamheter som är aktuella att föra över till Transportinspektionen.

	Typ av kompetens (exempel)
Järnvägsstyrelsen	Jurister, ekonomer, ingenjörer, läkare
Luftfartsstyrelsen	Jurister, ekonomer, flygingenjörer, flygtekniker, piloter, flygledare, läkare
Sjöfartsinspektionen	Sjökapten, jurister, ingenjörer och civilingenjörer med skeppsbyggnadskompetens
Vägtrafikinspektionen	Högskoleutbildning inom flera discipliner
Vägverket	Jurister, samhällsvetare, ekonomer, tekniker, beteendevetare, systemvetare

Järnvägsstyrelsen rekryterar jurister, nationalekonomer, högskoleingenjörer och enstaka läkare. Järnvägskompetens är ett krav för många befattningar. Rekryteringsläget är i allmänhet gott, bortsett från erfarna jurister. Vägverket och Banverket i Borlänge utgör en viktig rekryteringsbas. Högskolan i Borlänge har en särskild linje för väg och järnväg.

Luftfartsstyrelsen rekryterar både personer med generella juridiska, ekonomiska och tekniska kompetenser (men gärna med erfarenhet från flygbranschen). Därutöver rekryteras även flygtekniker, personer med pilotutbildning och flygledarkompetens samt läkare. I flera fall uppger myndigheten att det är svårt att rekrytera personer med lämplig kompetens (inte minst är kravet på flygerfarenhet komplicerande). Närhet till flygindustri i Linköping och flygskolor är viktig.

Sjöfartsinspektionen rekryterar bland annat sjökaptener, jurister samt ingenjörer och civilingenjörer med skeppsbyggnadskompetens. Sjöbefälsskolorna i Kalmar och Göteborg är viktiga utbildningsinstanser liksom Chalmers och KTH. För flera personalkategorier är det problem att rekrytera lämplig personal.

Vägförmyndigheten efterfrågar högskoleutbildade personer med erfarenhet av säkerhetsarbete och erfarenhet av vägtrafiksektorn.

Vägverket efterfrågar ett brett spektrum av olika kompetenser. Ofta ställs krav på högskoleutbildning och ofta dessutom i kombination med krav på erfarenhet inom områdena trafikteknik, fordonsteknik eller miljö.

Samtliga myndigheter pekar på vikten av att kunna rekrytera personer med rätt bakgrund och som samtidigt har erfarenhet av verksamhet inom respektive transportslag. Det är således viktigt att vara lokaliserad på en plats där det finns flera verksamheter inom samma verksamhetsområde. Detta förhållande har också varit ett viktigt skäl till att föreslå att kärnverksamheterna i Norrköping, Borlänge och Örebro ska förbli på dessa platser.

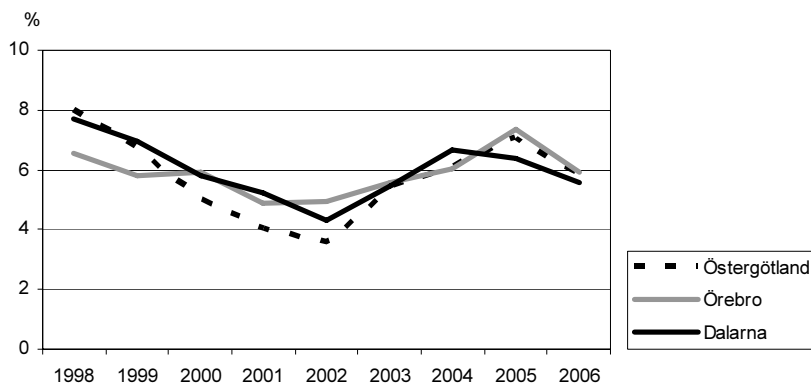
Huvudkontoret kan dels förväntas rekrytera viss personal med stödkompetens, dels personal med kärnkompetens. Personalen med kärnkompetens kan förväntas ha likartad profil som befintlig kärnkompetens på inspektionsmyndigheterna.

Örebro universitet har utbildningar i juridik, ekonomi, viss ingenjörsutbildning och relevant utbildning i samhällsekonomi. I Norrköping har Linköpings universitet viss juridikutbildning, ekonomiutbildning och ingenjörsutbildning (bland annat med transportinriktning). Högskolan i Dalarna har ekonomiutbildning i Borlänge. Där finns också Centrum för Transportekonomi som bedriver forskning inom transportområdet.

Regionalpolitiska aspekter

Enligt diskussionen ovan finns starka skäl för att låta kärnverksamheten på de tre huvudorterna stanna kvar på dessa orter. Enligt avsnitt 18.6 nedan räknar vi med ett ganska litet huvudkontor. De regionalpolitiska aspekterna har därför inte avgörande betydelse för valet av lokalisering för huvudkontoret. Inte desto mindre kan det vara av värde att något beröra även denna fråga.

Figur 18.2. Arbetslösa i procent av sysselsatta + arbetslösa på länsnivå.
Källa: SCB.



Figur 18.2 visar arbetslösheten som andel av totalt antal sysselsatta och arbetslösa. Figuren visar att utvecklingen har varit mycket likartad i de tre berörda länen. Arbetslösheten år 2006 skiljer sig mycket lite mellan de tre länen. Slutsatsen blir att de regionalpolitiska skälen att välja någon särskild av de tre aktuella orterna är svaga.

Ansvarskommitténs förslag till regional indelning

Motivet till de regionala kontor som inspektionsmyndigheterna hittills har haft är närhet till inspektionsobjekten och möjligheter att rekrytera personal. Den viktigaste aspekten på utformningen av Transportinspektionens regionala organisation är dessa funktionella aspekter. Samtidigt kan vi konstatera att det har funnits betydande kritik mot att olika statliga myndigheter valt olika regional indelning för sin verksamhet. Utredningen har därför övervägt den regionindelning som Ansvarskommittén diskuterat i sitt slutbetänkande *Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft* (SOU 2007:10) samt de förslag till koncentration av länsstyrelsernas verksamhet som redovisas i rapporten *Koncentration av länsstyrelseverksamhet* (Ds 2007:28) och som bygger på Ansvarskommitténs tankar.

Ansvarskommittén föreslog att 6–9 direktvalda regionkommuner skulle ersätta 21 landsting. Parallellt med detta organi-

seras staten om i 6–9 nya län vilka sammanfaller med regionkommunerna. De nya länen blir också grundmodellen för statliga sektorsmyndigheter med geografisk indelning.

Utredningen om koncentration av länsstyrelseverksamhet föreslog sju ”storlän” som utgångspunkt för koncentrationen. Avsikten var att identifiera ett antal områden som dels svarar mot Ansvarskommitténs förslag och dels väsentligt reducerar antalet ansvariga länsstyrelser, men som inte medför alltför långa avstånd till länsstyrelsen. Av denna anledning valdes alternativet med sex storlän bort, eftersom det skulle innebära att ett område skulle utgöras av de fyra nordligaste länen, som tillsammans omfattar drygt halva Sveriges yta. Utredningen föreslog en indelning enligt tabell 18.10.

Tabell 18.10. Koncentrationsutredningens förslag till indelning i storlän.

Område	Omfattar länen	Ort för ansvarig länsstyrelse
Norra Norrland	Norrboten, Västerbotten	Luleå
Södra Norrland	Jämtland, Västernorrland	Härnösand
Norra Mellansverige	Gävleborg, Dalarna, Örebro, Värmland	Falun
Stockholm-Mälardalen	Stockholm, Uppsala, Södermanland, Västmanland, Gotland	Stockholm
Västra Götaland	Västra Götaland, Halland	Göteborg
Östra Götaland	Östergötland, Jönköping, Kalmar	Linköping
Sydsverige	Skåne, Blekinge, Kronoberg	Malmö

Utredningen om koncentration av länsstyrelseverksamheten konstaterade också att den föreslagna indelningen i framtiden måste anpassas till den regionala samhällsorganisation som eventuellt blir resultatet av Ansvarskommitténs förslag.

Tabell 18.11. Dagens regionala verksamhet

Ort	Järvägsstyrelsen	Luftfartsstyrelsen	Sjöfarts- inspektionen	Vägverket
Luleå				X
Härnösand				
Falun				X
Stockholm	X	X	X	X
Göteborg		X	X	X
Linköping				X
Malmö			X	X
Kalmar			X	X
Sundsvall			X	X
Rotterdam			X	

I tabell 18.11 redovisas de orter där regional verksamhet i dag bedrivs i inspektionsmyndigheterna. I övre delen av tabellen redovisas de orter som pekats ut i tabell 18.10, i den nedre delen anges övriga regionala kontor. Mindre kontor där verksamheten har karaktär av distansarbete redovisas inte. För Vägverket redovisas om verksamhet bedrivs i de orter som listas i tabellen (verksamhet bedrivs som framgått tidigare på en lång rad ytterligare orter). Den vägverksverksamhet som redovisas i tabellen utgörs av lokala kontor som tillhör förarenhetens verksamhet och har således snarast karaktär av lokal verksamhet.

De regionala kontoren styrs i betydande utsträckning av behovet av närhet till tillsynsobjekten. De regionala kontoren innebär således inte en regional organisation i traditionell bemärkelse, där målet är att täcka in hela landet med en lämplig indelning. Av tabellen framgår att det knappast är rimligt att tänka sig en regional organisation som helt överensstämmer med koncentrationsutredningens indelning.

Vi har ännu inte tagit ställning till hur den verksamhet som rör yrkesmässig trafik, och som i dag utförs vid länsstyrelserna, ska organiseras när den förs över till Transportinspektionen. Det är sannolikt att denna verksamhet i vart fall delvis bör utföras regionalt. Detta kan påverka utformningen av de regionala kontoren. Vi återkommer till denna fråga i vårt huvudbetänkande.

18.6 Förslag till organisation och lokalisering

18.6.1 Förslag till övergripande organisation

En del av analysen har varit att överväga vilka funktioner som bör vara verksamhetsgemensamma och åtminstone administrativt placeras vid huvudkontoret.

Vi har då gjort bedömningen att följande funktioner tillhör huvudkontoret:

- GD-stab
- Juridik
- Strategisk utveckling
- Omvärldsanalys
- Internationella frågor
- Personaladministration
- Löneadministration
- Ekonomiadministration
- Övrig administration
- Information och kommunikation
- Upphandling och inköp
- Registratur och arkiv
- IT

Funktionerna kommer att grupperas till ett mindre antal avdelningar eller andra organisatoriska enheter och förteckningen ovan innebär inget ställningstagande till hur detta ska ske.

Storleken på huvudkontoret påverkas av hur stor del av stödverksamheten som ska bedrivas centralt respektive tillsammans med kärnverksamheterna. Storleken påverkas dessutom av om stödverksamheterna ska utföras inom myndigheten eller om de ska köpas in utifrån (exempelvis i form av s.k. "shared service"). Vi återkommer till dessa frågor i vårt huvudbetänkande. I huvudbetänkandet kommer vi också att behandla styrformer för myndigheten. Organisationen inom respektive avdelning kommer att övervägas först under den andra fasen av utredningsarbetet, dvs. efter att huvudbetänkandet lämnats.

GD-staben utgör en liten stab som stöder myndighetschefen.

De juridiska frågor som är direkt knutna till verksamheten kommer även fortsättningsvis att vara placerade i kärnverksamheten. På huvudkontoret bör det dock finnas viss myndighetsgemensam juridisk kompetens som såväl avser förvaltningsjuridik

som frågor inom sakverksamheten och som kan biträda GD och ledningsgruppen i juridiska frågor.

Funktionen för strategisk utveckling kommer att arbeta med verksamhetsutveckling som är gemensam för hela myndigheten. Exempel på frågor som kommer att hanteras av denna enhet är verksamhet för att få likformighet i avgiftsprinciper, utveckling av gemensamma tillsynsmetoder (där sådana är lämpliga) samt verktyg för detta, enhetlighet i föreskrifter, generell verksamhetsutveckling och uppföljning av kärnverksamheten. Verksamheten handlar både om att effektivisera inspektionsverksamheten och att säkerställa att kostnaden för dem som påverkas av verksamheten blir rimlig i förhållande till dess syfte. En viktig del är att initiera utveckling av moderna hjälpmedel för att genomföra inspektionsverksamheten och som underlättar för medborgare och näringsliv att få relevant information och enkel behandling av ärenden. Till funktionen hör även forskningsfrågor.

Funktionen för omvärldsanalys har en viktig roll i att följa och analysera utvecklingen i de berörda verksamheterna, i samhället i stort och utifrån denna analys dra slutsatser om behovet av förändringar i verksamheten. Funktionen kommer också att ansvara för analyser av hur verksamheten bidrar till att de transportpolitiska målen uppfylls samt svara för myndighetsövergripande rapportering av statistik.

Merparten av det internationella arbetet kommer att utföras i kärnverksamheten. På huvudkontoret bör det finnas en funktion för att styra och samordna detta arbete.

I huvudkontoret finns ansvariga chefer för personal-, löne- och ekonomiadministration. Omfattningen av verksamheten vid huvudkontoret inom dessa områden klarläggs som ovan påpekats under det fortsatta arbetet. Övrig administration omfattar frågor som verksamhetsplanering, verksamhetsuppföljning, budgetunderlag, årsredovisning m.m.

Vid huvudkontoret finns de centrala funktionerna för information och kommunikation. Funktionen svarar för informationsfrågor av policy- och strategikaraktär och planerar och samordnar informationsverksamhet, intranät och hemsida. Dessutom finns funktioner för upphandling och inköp samt registratur och arkiv. Slutligen finns även ledningen av IT-verksamheten vid huvudkontoret.

Kärnverksamheten kommer att bedrivas i separata avdelningar för respektive transportslag. Verksamheten vid regionkontoren

kommer rent organisatoriskt att tillhöra dessa avdelningar. Lokalkontoren svarar för verksamhet som i dag utförs inom Vägverkets förarenhet och trafikregister. Organisatoriskt kommer lokalkontoren att tillhöra dessa verksamheter.

18.6.2 Förslag till lokalisering

Huvudkontor

Vi har kunnat konstatera att verksamheten vid inspektionsmyndigheterna är kontaktintensiv. Många resor görs såväl inom som utom landet. Detta förhållande kommer även att prägla huvudkontorets verksamhet. En god tillgänglighet är därför av avgörande betydelse.

De tre orter vi övervägt som lokaliseringsorter för huvudkontoret har alla relativt goda resmöjligheter. Vi har dock kunnat konstatera att Norrköping har fler alternativa flygplatser med internationella förbindelser och att restiderna till dessa sammantaget är kortare än från övriga orter. Vi har också kunnat konstatera att restiderna till Stockholm är kortast från Norrköping – något som är särskilt viktigt för huvudkontorets funktion.

Inspektionsmyndigheternas verksamhet förutsätter tillgång till kvalificerad och välutbildad personal. Även när det gäller denna faktor kan vi konstatera att utbudet av akademisk utbildning är förhållandevis gott på alla tre orterna, men att Norrköping har det största och mest varierade utbudet inom sitt pendlingsomland. Norrköping får en särställning genom att det är den enda av de tre orterna där dagspendling från Stockholm kan vara ett realistiskt alternativ.

Vår översiktliga analys av arbetsmarknaden på de tre orterna talar för att det inte finns starka regionalpolitiska skäl för att välja någon särskild av de tre orterna.

Vi har övervägt det faktum att Örebro ligger mitt emellan de två övriga verksamhetsorterna och därigenom möjliggör möten över dagen med deltagare från Norrköping och Borlänge. Å andra sidan är verksamheten i Örebro inte lika utpräglad kärnverksamhet som verksamheten i Norrköping och Borlänge. En lokalisering till Örebro innebär också att befintliga stabs- och stödresurser i främst Norrköping måste avvecklas, vilket både leder till kostnader och förlorad kompetens. Vi har därför bedömt att fördelarna med en

lokalisering i Örebro inte väger lika tungt som de övriga argumenten som redovisats ovan.

Slutsatsen är således att förutsättningarna för en långsiktigt effektiv och välfungerande verksamhet bäst uppfylls genom en lokalisering av huvudkontoret till Norrköping. Vi bedömer också att kostnaderna för att etablera huvudkontoret är lägst i detta alternativ.

Regionala kontor

Vi har kunnat konstatera att lokaliseringen av de regionala kontoren måste styras av närheten till tillsynsobjekten. Det förefaller finnas vissa möjligheter till samlokalisering av verksamheten på i vart fall ett par orter. Dessa möjligheter kommer att övervägas närmare i vårt huvudbetänkande. I huvudbetänkandet kommer vi också att återkomma till frågan om delar av den från länsstyrelserna överförda verksamheten som rör yrkesmässig trafik ska genomföras regionalt.

Lokala kontor

Verksamheten vid dagens lokalkontor kommer tills vidare att utföras på samma platser som i dag. Det blir en uppgift i den löpande verksamheten inom Transportinspektionen att pröva vilken lokalisering som är mest ändamålsenlig.

Våra förslag när det gäller länsstyrelsernas verksamhet som rör körkort och yrkestrafik innebär att lokalkontoren kan komma att få vissa nya uppgifter som lokala kontaktpunkter när verksamheten i övrigt centraliseras. Denna fråga behandlas i bilaga 14.

18.6.3 Tidplan för att genomföra förändringarna

Vi har ovan redovisat vårt förslag till lokalisering av myndighetens olika verksamheter. Vi har också tidigare i bilagan pekat på vikten av att samla verksamheten på de orter där verksamhet bedrivs. Hur snabbt en sådan förändring kan genomföras påverkas av när lämpliga lokaler kan vara tillgängliga, kostnader för att lösa kontrakt, praktiska aspekter på när verksamheter kan separeras etc. Vi återkommer med en utförligare diskussion av dessa frågor i huvudbetänkandet.

Effektbedömning

19.1 Utgångspunkter

Förslagets konsekvenser ska redovisas i relevanta delar enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474), varvid särskild vikt ska läggas på statens kostnader och intäkter samt samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska enligt kommittéförordningen en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska en finansiering föreslås.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Detta delbetänkande innehåller enbart de frågor som är nödvändiga att behandla för att det ska vara möjligt att fatta ett beslut om att inrätta den nya myndigheten. Detta innebär att delbetänkandet i första hand beskriver en förändrad organisation för verksamheter som redan bedrivs. Förslag om förändringar i dagens verksamhet återkommer vi till i huvudbetänkandet. Detta innebär också att våra förslag i delbetänkandet får förhållandevis begränsade konsekvenser totalt sett och i första hand medför en omfördelning mellan olika statliga verksamheter.

Analysen av konsekvenserna är ännu preliminär. Det har exempelvis inte varit möjligt att med någon högre grad av säkerhet göra uppdelningen av dagens kostnader för stödverksamhet i Vägverket. I vårt huvudbetänkande avser vi att redovisa en mer genomarbetad konsekvensanalys som kan ligga till grund för kommande budgetförslag. Den osäkerhet som råder bör dock inte vara av avgörande betydelse för beslutet om att inrätta myndigheten eftersom osäkerheten i huvudsak handlar om till vilken av de berörda myndigheterna som vissa resurser ska höra, dvs. osäkerheten påverkar inte statens totala kostnader.

Samtliga ekonomiska konsekvenser är beräknade i 2008 års prisnivå och avser 2008 års verksamhetsvolym.

19.2 Kostnader och intäkter för staten

Berörd verksamhetsvolym

Ett första steg är att redovisa de verksamhetsvolymerna i kronor och årsarbetskrafter som berörs av våra förslag. Tabell 19.1 ger därmed en bild av vilka verksamhetsvolymerna som berörs och vilka kostnader som förs över mellan myndigheterna. Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen behandlas som separata enheter. Uppgifterna i tabellen avser varaktiga konsekvenser vid en oförändrad verksamhetsvolym (dvs. ingen hänsyn tas till om effekterna uppkommer omedelbart eller med viss fördröjning eller de effektiviseringsmöjligheter eller reformbehov som kan finnas i verksamheten).

Tabell 19.1. Ekonomiska och personalmässiga konsekvenser vid berörda myndigheter uttryckt i årsarbetskrafter (ÅA) och miljoner kronor (Mkr).

Från	Till Transportinspektionen		Till annan myndighet	
	ÅA	Mkr	ÅA	Mkr
Järnvägsstyrelsen	64	70		
Banverket		5		
Luftfartsstyrelsen	278	450	1	1
Sjöfartsinspektionen	187	171		
Sjöfartsverket	7	7		
Vägtrafikinspektionen	17	21		
Vägverket	1 100	1 643		
Länsstyrelserna	316	226		
Tullverket	2	2		
Räddningsverket				
Summa	1 971	2 595	1	1

För Sjöfartsinspektionen, Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen och Vägtrafikinspektionen motsvarar uppgifterna i tabellen ovan samtliga årsarbetskrafter och samtliga kostnader år 2008. För övriga myndigheter handlar det om motsvarande årsarbetskrafter och kostnader i delar av verksamheten.

De förslag som läggs i detta delbetänkande innebär alltså att sammanlagt omkring 1 971 årsarbetskrafter och en verksamhet som omsluter cirka 2 595 Mkr läggs samman i den nya Transportinspektionen. Vissa mindre resurser föreslås bli överförda till andra myndigheter (eventuellt till myndigheten för skydd mot olyckor och kriser) i samband med organisationsförändringen. Det bör understrykas att sammanställningen ovan avser de beräknade konsekvenserna av de förslag som läggs i detta delbetänkande. I vissa frågor, där en överföring av verksamheter till Transportinspektionen fortfarande kan bli aktuell, skjuter vi upp detta ställningstagande till huvudbetänkandet. Vidare finns det i några fall en viss osäkerhet i resursskattningarna som kan föranleda justeringar i det fortsatta utredningsarbetet. Vår bedömning är emellertid att det i så fall kommer att handla om förändringar på marginalen i förhållande till de uppgifter som nu redovisas.

Effektiviseringsmöjligheter

Förändringen ger upphov till vissa effektiviseringsmöjligheter. Under den tillgängliga utredningstiden har det inte varit möjligt att generellt gå igenom effektiviseringsmöjligheterna inom kärnverksamheten.

När det gäller överföringen av länsstyrelsernas körkortsverksamhet har dock Vägverkets Trafikregister på vårt uppdrag utrett effektiviseringsmöjligheten (*Möjligheter att effektivisera körkorts- och yrkestrafikadministrationen*, Vägverket PM 2008-01-15). Vägverket har bedömt att körkortsverksamheten på ett par års sikt kan effektiviseras med omkring 70 procent räknat i årsarbetskrafter. Det motsvarar en minskning från nuvarande knappt 270 årsarbetskrafter till cirka 80 årsarbetskrafter (inkl utökade resurser för ledning och systemförvaltning). Beräkningen av effektiviseringspotentialen bygger på vissa förutsättningar som en samlokaliserad arbetsenhet, ett fåtal starkt specialiserade arbetsgrupper, koncentrerad spetskompetens, enhetlig verksamhetsledning, utnyttjande av standardlösningar, befintlig teknik, kompetens, avtal och licenser vid Trafikregistret samt enhetliga ärendeflöden med långtgående automatisering. Länsstyrelserna har starkt ifrågasatt Vägverkets bedömning och menar att beräkningen utgår från bristande kunskap om komplexiteten i ärendehantering. Vidare har vikten av en regional organisation understrukt.

Vår bedömning är att Vägverkets analys i viss mån kan ha underskattat de processuella kraven i körkortsverksamheten liksom svårigheterna när det gäller medicinska provningar. Vi anser dock att inriktningen i analysen är riktig och att det finns en avsevärd effektiviseringspotential i körkortverksamheten och att det kan vara rimligt att tillsvidare räkna med att en halvering av antalet årsarbetskrafter är möjlig att uppnå. Det handlar då om en minskning med cirka 150 årsarbetskrafter på körkortsområdet. Till viss del kan man anta att rationaliseringar kan göras även utan en centralisering av verksamheten men den stora potentialen ligger enligt vår mening i de förutsättningar som Vägverket angett för sin analys. Till detta kan också läggas att det även bör finnas en effektiviseringspotential när det gäller länsstyrelsernas verksamhet på yrkestrafikområdet, vilket också har indikerats i tidigare utredningar.

Vi har vidare anlitat Price Waterhouse Coopers (PWC) för att utreda effektiviseringsmöjligheterna i stödverksamheten. Analysen redovisas i rapporten *Transportstyrelsen – Slutrapport avseende*

effektiviseringspotential i stabs- och stödverksamheten, 18 januari 2008. PWC:s slutsats är att många av de berörda verksamheterna har bra och effektiva processer, men att det ändå finns en inte oväsentlig effektiviseringspotential när Transportinspektionen bildas.

Enligt PWC:s beräkningar ligger den totala effektiviseringspotentialen för ekonomiadministration, information och kommunikation, löneadministration, personaladministration, upphandling och inköp, registratur och arkiv samt IT i intervallet 57–67 Mkr. PWC:s analys bygger dels på jämförelser mellan de aktuella myndigheterna, dels på erfarenhetsvärden från annan verksamhet. Beräkningen förutsätter inte någon specifik organisatorisk lösning för stödverksamheten – annat än i så måtto att organisationen måste utformas så att de möjliga effektiviseringarna kan realiseras.

PWC:s analys har genomförts på kort tid och innehåller med nödvändighet översiktliga bedömningar som är förenade med stor osäkerhet. Alla berörda myndigheter har också haft synpunkter på hur analysen genomförts och på de uppgifter som slutsatserna bygger på. Vår bedömning är att det otvivelaktigt finns en betydande effektiviseringspotential när de olika myndigheternas stödverksamheter kan samordnas men att man i nuläget bör göra en försiktig uppskattning av hur stora dessa effekter är. Det är exempelvis viktigt att beakta att de skalfördelar som kan uppnås i den nya Transportinspektionen ska vägas mot de förluster av motsvarande slag som kan uppstå i de verksamheter som delas upp, t.ex. inom vägområdet. Vår slutsats är att det bör finnas en betydande effektiviseringspotential i berörda stödverksamheter men att den försiktigtvis tillsvidare bör skattas till halva det belopp som PWC angivit i sin analys, dvs. i storleksordningen 30–33 Mkr.

Under det fortsatta arbetet fram till huvudbetänkandet och under etapp två av utredningsarbetet kommer vi att ta ställning till frågor som övergångslösningar där tjänster köps från de myndigheter där de i dag utförs och möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar via gemensam service för flera myndigheter (s.k. shared service). I detta ingår även att upprätta en tidplan över när sådan stödverksamhet som inte bör utföras av myndigheter som berörs av inspektionens tillsyn lämpligen bör separeras från Transportinspektionen.

Finansiering och statsbudgeteffekter

Under budgetåret 2009 innebär våra förslag att finansieringen av verksamheten vid Transportinspektionen ska vara oförändrad med avseende på vad som anslagsfinansieras respektive finansieras med avgifter och uppdragsintäkter. Från och med budgetåret 2010 är dock inriktningen att all verksamhet ska finansieras med avgifter eller uppdragsintäkter.

Som framgått ovan innebär våra förslag att kostnaderna för verksamheten – om man undantar engångskostnader för omstrukturering – kommer att vara i stort sett oförändrade vid oförändrad verksamhetsvolym i Transportinspektionens kärnverksamhet av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning m.m. Vi räknar dock med att Vägverket kan behöva en viss resursförstärkning om man efter en överföring av viss verksamhet till Transportinspektionen ska kunna fullgöra sina sektorsuppgifter på bland annat fordons- och trafiksäkerhetsområdet med oförändrad ambitionsnivå. Vi har beräknat att denna effekt motsvarar ett ökat behov av anslagsfinansiering av Vägverket med 3 Mkr efter avdrag för de anslagsfinansierade verksamheter som överförs till Transportinspektionen. Nettobelastningen för statsbudgeten blir alltså +3 Mkr under budgetåret 2009. Vidare har vi beräknat att avgiftsfinansieringen av nuvarande Järnvägsstyrelsens verksamhet kan ge upphov till ett ökat anslagsbehov för Banverket på 22 Mkr från och med år 2010.

Intäkterna och kostnaderna i övrigt bör följa verksamhetsvolymen och inte heller i detta avseende innebär omstruktureringen av myndighetsuppgifterna någon förändring. Det finns alltså inget behov av att redovisa ytterligare finansiering som följd av ökade kostnader eller minskade intäkter för staten.

Som framgår av bilaga 17 har vi dock av effektivitetsskäl och för att åstadkomma en ökad likabehandling av trafikslagen, föreslagit att en rad uppgifter som i dag finansieras med anslag från och med budgetåret 2010 ska finansieras med avgifter och uppdragsintäkter. Övergången till en ökad avgiftsfinansiering innebär att statens intäkter ökar och att behovet av att ta ut skatter minskar i motsvarande grad. Viss avgiftsfinansiering kan dock påverka anslagsbehoven indirekt (exempelvis kan som nämnts Banverkets anslag behöva höjas för att möta en ökad avgiftsfinansiering på järnvägsområdet). På längre sikt kan en ökad avgiftsfinansiering även bidra till att kostnaderna i verksamheten minskar genom de prissignaler som avgifterna ger.

Tabell 19.2. Finansiering av berörda verksamheten i dag och enligt utredningens vårt förslag, miljoner kronor (Mkr).

	Finansiering i dag		Finansiering förslag	
	Avgift	Anslag	Avgift	Anslag
Järnvägsstyrelsen		70	70	
Banverket		5	5	
Luffartsstyrelsen	450		450	
Sjöfartsinspektionen	158	13	171	
Sjöfartsverket	1	6	7	
Vägtrafikinspektionen		21	21	
Vägverket	948	695	1 643	
Länsstyrelserna	64	162	226	
Tullverket		2	2	
Räddningsverket				
Summa	1 621	974	2 595	

De beräkningar som redovisats ovan avser ett normalår när förändringen genomförs. I samband med organisationsförändringen uppkommer en omställningskostnad hos länsstyrelserna och Vägverket. Dessutom uppkommer andra engångskostnader i samband med myndighetsbildningen. Dessa engångskostnader består bland annat av de utredningskostnader under år 2008 som belastar regeringkansliets räntekonto, samt vissa engångskostnader för IT, systemuppbyggnad, dubbla lokalkostnader etc. som till större delen belastar år 2009.

Myndighetens budget kommer således att överstiga det belopp som anges i tabell 19.2 under de första verksamhetsåren. Vi avser att återkomma till dessa engångskostnader i vårt huvudbetänkande.

Vi har också i det föregående givit några exempel på effektiviseringsmöjligheter i verksamheten. Som tidigare nämnts avser dessa inte Transportinspektionens tilltänkta kärnverksamhet, med undantag för möjliga effektiviseringar i länsstyrelsernas körkortsverksamhet. Vår bedömning är dock att det på längre sikt finns en betydande effektiviseringspotential även i kärnverksamheten genom att likartad, och i ökad utsträckning internationellt harmoniserad, verksamhet inom de olika trafikgrenarna samlas till en myndighet. En samlad Transportinspektion med den större totala verksamhetsvolym som en sådan myndighet får bör också ge bättre

förutsättningar att utveckla och effektivisera myndighetsutövningen och tillsynsverksamheten och anpassa den till nya krav från omvärlden. Denna långsiktiga effektiviseringspotential kan utnyttjas till besparingar vid en oförändrad verksamhetsvolym eller för att skapa utrymme för höja kvaliteten i verksamheten och möta ökade anspråk på verksamheten som följer av medlemskapet i EU.

19.3 Kostnader och intäkter för kommuner, landsting, företag och enskilda

Våra förslag i delbetänkandet påverkar inte kostnader eller intäkter för kommuner och landsting, utöver de effekter som följer av det föreslagna avgiftssystemet och som är kopplade till den transportverksamhet som utförs eller bekostas av kommuner och landsting. Kostnadsökningen torde vara mycket obetydlig.

Det bör samtidigt sägas att det finns andra delar av vårt uppdrag, exempelvis att överväga en ansvarslagstiftning på vägtrafikområdet, som mera påtagligt kan påverka framförallt kommunernas kostnader. Dessa frågor har emellertid inget med själva omorganisationen av myndighetsverksamheten att göra och konsekvensbelysningen av eventuella förslag i den delen återkommer vi därför till i huvudbetänkandet.

Företagens kostnader påverkas i första hand genom det föreslagna avgiftssystemet som i förhållande till dagens situation innebär att cirka 70 Mkr årligen tas ut i ytterligare avgifter från järnvägsföretag och knappt 860 Mkr årligen i ökade avgifter från företag och enskilda verksamma inom vägtransportssystemet. Det har inte varit möjligt att nu göra en närmare uppdelning mellan företag och enskilda för vägsystemets del.

Företagens kostnader påverkas även av organisationsförändringen som sådan. Den mer renodlade rollfördelningen bör rent allmänt vara positiv, liksom att färre myndigheter blir inblandade i vissa fall. Dessa effekter är dock svåra att värdera monetärt. Ytterligare en svårvärderad effekt är att en effektiv myndighetsutövning och tillsyn är ett viktigt medel att skapa likvärdiga konkurrensförutsättningar inom transportbranschen och att sänka riskerna både för företag och enskilda.

Enskilda medborgare påverkas i första hand direkt ekonomiskt genom att ytterligare avgifter införs inom vägtrafiksystemet (jäm-

för ovan). Indirekt påverkas enskilda också om järnvägsföretagen väljer att ta ut avgifterna genom ökade biljettpriser.

Det minskade behovet av anslag som följer av det ökade inslaget av avgifter innebär allt annat lika ett mindre behov av skatteuttag från både enskilda och företag.

19.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Den viktigaste effekten av vårt förslag är att tillsynen stärks, vilket är positivt för både säkerhet och miljö. Det är dock inte möjligt att kvantifiera denna effekt.

Det föreslagna avgiftsuttaget på väg och järnväg kan ge vissa effekter på resandet. Dessa effekter kommer dock att vara försumbara.

19.5 Konsekvenser för kommunala självstyrelsen

De förslag vi lägger i delbetänkandet påverkar inte den kommunala självstyrelsen. Som tidigare framgått finns det dock andra delar av vårt uppdrag som kan utmynna i förslag som får sådana konsekvenser, framför allt i form av en påverkan på kommunernas skyldigheter som infrastrukturhållare. Detta är emellertid frågor som kommer att behandlas i huvudbetänkandet och en konsekvensbedömning i dessa avseenden kan därför göras först i det sammanhanget.

19.6 Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet

Den viktigaste effekten på sysselsättningen i olika delar av landet är förslaget att föra över länsstyrelsernas verksamhet som rör körkort och yrkesmässig trafik till Transportinspektionen. Antalet personer per länsstyrelse som berörs framgår av bilaga 14. Där framgår även var den tillkommande sysselsättningen kommer att hamna.

Den föreslagna lokaliseringen av huvudkontoret till Norrköping påverkar sysselsättningen på denna ort. Eftersom den nya myndighetens organisation återstår att utreda går det nu inte att ange hur stort detta tillskott till sysselsättningen blir. Vår nuvarande

bedömning är dock att det kommer att röra sig om en ganska begränsad personalstyrka vid huvudkontoret

Effektiviseringen av stödverksamheten inom myndigheten, samt överföringen av vissa tjänster till huvudkontoret, påverkar verksamheten i Borlänge, Norrköping och Örebro. Omfattningen och fördelningen på orterna klarläggs först när organisation och bemanning beslutas under utredningens andra etapp.

Vi bedömer att effekterna för den offentliga servicen i olika delar av landet är övervägande positiv. Överföringen av länsstyrelsernas uppgifter till Transportinspektionen innebär visserligen en koncentration av verksamheten och en minskad regional närvaro i fysisk mening. Det finns dock förutsättningar att kompensera detta genom en stor lokal närvaro om förarenhetens lokalkontor ingår i Transportinspektionen eller om man kan utnyttja dem eller andra servicekontor (VISAM) på annat sätt. En centralisering av länsstyrelsernas uppgifter kan också ge ökade möjligheter att utveckla nya moderna kommunikationskanaler, som har förutsättningar att ge hög tillgänglighet till servicen i alla delar av landet.

19.7 Konsekvenser för små företag

Eftersom förslagen i delbetänkandet i första hand innebär en ändrad organisation för verksamhet som redan i dag utförs är konsekvenserna för små företag i förhållande till stora begränsad. Det är framför allt utformningen av avgiftssystemet som kan ha sådana effekter. För små företag kan det exempelvis vara av stor betydelse hur avgifterna differentieras med hänsyn till verksamhetens omfattning. Vi återkommer till denna fråga i vårt huvudbetänkande då det finns ett mer genomarbetat förslag till avgiftssystem.

Vi bedömer att de ovan beskrivna möjligheterna att utveckla myndighetsutövningen och tillsynen och erbjuda en hög service-nivå i myndighetskontakterna gynnar de små företagen i ännu högre grad än de stora.

Om den föreslagna koncentrationen av länsstyrelsernas nuvarande verksamhet leder till minskad regional närvaro kan detta vara en större nackdel för små företag än stora. Som tidigare framgått bedömer vi dock att omorganisationen snarast ökar möjligheterna att med stöd av modern teknik erbjuda en god tillgänglighet över landet.

19.8 Brottslighet och brottsförebyggande arbete

Våra förslag saknar inte betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. I den mån ett mer samlat ansvar innebär att myndighets- och tillsynsverksamheten kan stärkas inom t.ex. yrkestrafikområdet och kontrollen av fordon på väg, bör detta ha betydelse för att minska brottsligheten och förebygga brott. Det gäller såväl lagöverträdelser i trafiken och transportverksamheterna som andra typer av brottslighet som upptäcks i samband med trafikkontroller m.m.

19.9 Övriga konsekvenser

Vi bedömer att våra förslag inte har några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

En konsekvens av våra förslag som kan föranleda särskilda överväganden är hur domstolarnas ärendemängd påverkas av överprövningen av olika beslut som fattas av Transportinspektionen. Den koncentration till Transportinspektionen av myndighetsverksamheten på transportområdet som våra förslag innebär skulle – om inga motåtgärder vidtas – kunna medföra att belastningen på vissa domstolar ökar på ett inte önskvärt sätt. Det vore inte heller lämpligt från rättssäkerhetssynpunkt att överprövningen skulle äga rum i en domstol långt borta från den enskilde klaganden. Vi avser att senare återkomma med en konsekvensbeskrivning i denna del eftersom den påverkas bland annat av hur verksamheten vid Transportinspektionen organiseras.

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. N.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skyddet för den personliga integriteten.

Bedömningar och förslag. [3]

Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]

Utrikesdepartementet

Immunitet för stater och deras egendom. [2]

Socialdepartementet

Omreglering av apoteksmarknaden. [4]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska
forskningen. [7]

Bidrag på lika villkor. [8]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges
anslutning. [1]

Könsdiskriminerande reklam.

Kränkande utformning av kommersiella
meddelanden. [5]

Transportinspektionen. En myndighet för
all trafik. + Bilagor. [9]