

Transportinspektionen

En myndighet för all trafik

Delbetänkande av Transportstyrelseutredningen

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 978-91-38-22905-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Åsa Torstensson

Regeringen beslutade den 19 juli 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation.

Till särskild utredare förordnades från och med den 19 juli 2007 generaldirektören och chefen för Rikstrafiken Staffan Widlert.

Som experter förordnades den 20 juli 2007 byrådirektören Pia Berglund, Sjöfartsinspektionen; avdelningschefen Maria Gelin, Sjöfartsverket; avdelningschefen Jacob Gramenius, Luftfartsstyrelsen; direktören Rune Lindberg, Banverket; kanslirådet Charlotte Ottosson, Näringsdepartementet; avdelningschefen Janeric Reyier, Vägverket; chefsjuristen Jan Stålhandske, Järnvägsstyrelsen; ämnesrådet Astrid Nensén Ugglå, Finansdepartementet; och trafiksäkerhetsexperten Per Öhgren, Vägtrafikinspektionen. Den 15 oktober entledigades Pia Berglund som expert. Samma dag förordnades rättssakkunnige Ellika Eriksson, Näringsdepartementet och ställföreträdande sjösäkerhetsdirektören Per Nordström, Sjöfartsinspektionen, som experter.

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 1 september 2007 verksplaneraren Lars Hellsvik. Som sekreterare anställdes från och med den 17 september 2007 verksjuristen Bengt Magnusson. I utredningens arbete har även deltagit transportanalytikern Anders Wärmark, WSP Sverige AB och redaktören Marika Engström, Scripta mandata.

Utredningen har antagit namnet Transportstyrelseutredningen. Utredningen avlämnar härmed sitt delbetänkande *Transportinspektionen – En myndighet för all trafik* (SOU 2008:9).

Stockholm den 14 februari 2008

Staffan Widlert

Lars Hellsvik

Bengt Magnusson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning.....	19
1.1 Uppdraget.....	19
1.2 Bakgrund till uppdraget.....	20
1.3 Uppläggning av arbetet.....	21
1.4 Begrepp och definitioner	23
2 Principiella utgångspunkter	27
2.1 Motiv för en trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet	27
2.2 Några principfrågor	29
2.2.1 Normgivning och tillsyn i samma myndighet	29
2.2.2 Tillsynsansvaret bör kopplas till det övergripande ansvaret för normgivningen	30
2.2.3 Transportsektorn eller annan sektor?	31
2.2.4 Bör all normgivning, tillståndsgivning och tillsyn samlas?	31
2.3 Vilka verksamheter bör ingå i myndigheten?	32
2.3.1 Analys av verksamheten	32
2.3.2 Dagens verksamhet.....	35
2.3.3 Verksamheter som bör ingå	36
2.4 Andra organisationsförändringar inom sektorn kan påverka.....	37
2.5 Nya behov av samverkan mellan myndigheter.....	38

3	En gemensam trafikinspektionsorganisation – Transportinspektionen.....	41
3.1	Myndigheten och dess uppgifter.....	41
3.1.1	Överväganden.....	42
3.2	Internationellt arbete	45
3.2.1	Överväganden.....	46
3.3	Sektorsansvaret.....	49
3.3.1	Överväganden.....	49
4	Särskilda överväganden för vissa befintliga verksamheter.....	53
4.1	Förslag som berör hela verksamhetsområdet	53
4.1.1	Överväganden.....	54
4.2	Järnväg.....	60
4.2.1	Överväganden.....	60
4.3	Luftfart.....	62
4.3.1	Överväganden.....	62
4.4	Sjöfart.....	64
4.4.1	Överväganden.....	64
4.5	Väg.....	67
4.5.1	Vägnätets verksamhet	67
4.5.2	Körkorts- och yrkestrafikverksamheten	84
4.5.3	Kontroll av arbetstider på väg och hos företag samt kontroll av fordon på väg.....	93
4.5.4	Byggnadsverk och tunnlar	96
5	Finansieringsform	99
5.1	Överväganden.....	100
5.2	Finansieringsförslagets huvuddrag.....	101
5.3	Finansiering av järnväg.....	102
5.4	Finansiering av luftfart.....	103
5.5	Finansiering av sjöfart.....	103

5.6	Finansiering av vägtrafik.....	104
6	Lokalisering	105
6.1	Överväganden	105
6.2	Dagens lokalisering.....	105
6.3	Svårt att genomföra integrerad organisation och samlad lokalisering	106
6.4	Lokalisering av huvudkontoret	107
6.5	Regionala kontor.....	109
6.6	Lokala kontor.....	109
7	Konsekvenser.....	111
7.1	Kostnader och intäkter för staten.....	112
7.2	Kostnader och intäkter för kommuner, landsting, företag och enskilda.....	115
7.3	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	116
7.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	116
7.5	Konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	116
7.6	Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags	117
7.7	Brottslighet och brottsförebyggande arbete	118
7.8	Övriga konsekvenser	118
	Särskilt yttrande av Janeric Reyier	119
	Särskilt yttrande av Jan Stålhandske.....	123
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2007:105	127

Sammanfattning

Inledning

Vårt uppdrag är att utreda ansvar och uppgifter för en ny inspektionsmyndighet för samtliga trafikslag – järnväg, luftfart, sjöfart och väg. Verksamheten ska omfatta norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler. Myndigheten ska också vara registermyndighet och företräda Sverige i de organisationer där regelutveckling inom myndighetens ansvarsområde sker.

Den nya verksamheten ska inleda sin verksamhet den 1 januari 2009.

Vi har valt att kalla myndigheten Transportinspektionen.

I detta delbetänkande redovisas de förslag och den information som krävs för att regeringen redan under våren 2008 ska kunna fatta beslut om att inrätta den nya myndigheten.

Huvudbetänkandet ska redovisas senast den 2 maj 2008 och kommer att innehålla fördjupade förslag och kompletterande information, inklusive förslag till författningstexter. Huvudbetänkandet kommer också att innehålla ett förslag till ansvarslagstiftning inom vägområdet.

I det efterföljande arbetet under 2008 utformas organisation och styrprinciper som ska fungera för den nya myndigheten. Dessutom förbereds överföring av personal och rekrytering till nyckelbefattningar genomförs. Slutligen upprättas ett definitivt förslag till budget för 2009.

Motiv till att bilda en trafikslagsövergripande inspektion

Ett principiellt viktigt krav är att det råder ett oberoende mellan den organisation som utövar tillsyn och den verksamhet som tillsynen avser. Tidigare har detta säkerställts genom att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen har inrättats.

När Transportinspektionen bildas skapas ett sådant oberoende också för sjö- och vägtransportsektorn. Normgivning och tillsyn kommer därmed att bedrivas självständigt från infrastrukturförvaltare och transportansvariga inom hela transportsektorn.

I det följande presenteras våra förslag.

Ansvar och uppgifter

En ny myndighet med ansvar för normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom transportområdet bildas. Kärnverksamheten ska avse följande:

- Systemkrav på infrastruktur, fordon m.m.
- Krav på organ och individer som ska verka i systemet
- Marknadstillträde
- Nyttjande av infrastruktur och andra funktioner
- Marknads- och konkurrensövervakning
- Villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Transportinspektionen ska

- inom sitt ansvarsområde verka för att de transportpolitiska målen uppnås och särskilt verka för ökad säkerhet, förbättrat skydd, minskad miljöpåverkan samt en väl fungerande marknad för verksamhetsutövare och kunder för de fyra trafikslagen,
- ansvara för de register som behövs för att utöva kärnverksamheten eller som behövs som ett inslag i denna,
- svara för omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde och samla in och redovisa statistik som stödjer och följer upp kärnverksamheten,
- svara för verksamhetsnära forskning och utveckling inom myndighetens verksamhetsområde.

Banverket, Vägverket och Vinnova bör tills vidare ha ansvaret för övergripande samhällsmotiverad transportforskning.

Internationellt arbete

Transportinspektionen

- ska följa utvecklingen av den internationella regleringen inom transportområdet och delta som expert eller direkt företrädare för 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 m.m. den mån dessa uppgifter inte fullgörs på annat sätt enligt lag eller förordning samt ansvara för de uppgifter som enligt rättsakterna ligger 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.

Sektorsansvaret

Transportinspektionen ska ha de uppgifter som behövs för att säkerställa dess kärnverksamhet men ska inte ha ett särskilt utpekat sektorsansvar inom sitt område.

Sektorsansvaret tolkas olika inom de olika trafikslagen och är otydligt. Det allmänt formulerade ansvaret bör ersättas med tydligt definierat ansvar och tydliga uppgifter för berörda myndigheter.

Förslag som berör samtliga transportslag

Transportinspektionen övertar sådana utredningar av olyckor och tillbud som nu ligger på Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen. Detsamma gäller den statistik över olyckor, tillbud m.m. som ställs samman av dagens inspektioner och Vägverket samt den rapportering som dessa myndigheter gör till myndigheter, andra berörda samt internationella organ.

Transportinspektionen ska vidare

- överta det finansieringsansvar för Statens haverikommissionens (SHK) verksamhet som Luftfartsstyrelsen (45 procent), Sjöfartsverket genom Sjöfartsinspektionen (10 procent) och Banverket (20 procent) nu har och kommer därmed att svara för 80 procent av bidragen till verksamheten,
- kunna utföra utredningar av olyckor och tillbud som inte utförs av SHK. Inspektionen ska bistå i utredningen av olyckor när SHK så önskar,
- tills vidare ha ett ansvar för krisberedskap för flyg inom samverkansområdena Skydd, undsättning och vård samt Transporter,
- ansvara för transportrelaterade delar av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning som rör transporter av farligt gods. Transportinspektionen ska också ansvara för normgivning, tillsyn och tillståndsgivning som avser skydd inom transportsektorn.
- överta Banverkets och Vägverkets rätt att meddela föreskrifter om genomförande av förstudie och järnvägsutredning enligt förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg respektive genomförande av förstudie och vägutredning samt övriga bemyndiganden enligt vägkungörelsen (1971:954) som har anknytning till byggande av väg.

Om det genomförs en ytterligare förändring av myndighetsstrukturen inom transportsektorn bör hemvisten för krisberedskap inom samverkansområdet Transporter övervägas.

I avvaktan på en fortsatt översyn av transportsektorns organisation och en eventuell översyn av planerings- och fastställelseprocessen bör Vägverket behålla ansvaret för att fastställa arbetsplaner på vägområdet och Banverket ansvaret för att fastställa järnvägsplaner. Detsamma gäller prövningar och beslut i övrigt som ansluter till fastställelsen.

Järnväg

Verksamheten vid Järnvägsstyrelsen förs i sin helhet över till Transportinspektionen och Järnvägsstyrelsen läggs därmed ner.

I samband med att Transportinspektionen bildas ska, utöver förslagen som berör hela verksamhetsområdet, följande ändringar i ansvarsfördelningen göras inom sektorn:

- Banverkets rätt att meddela föreskrifter om de uppgifter som ska lämnas av den som bedriver verksamhet enligt järnvägslagen (2004:519) förs till Transportinspektionen. Bemyndigandet utvidgas samtidigt till att omfatta hur infrastrukturförvaltare ska kunna få den information som behövs för att förvalta infrastrukturen.
- Banverkets ansvar för att trafiksäkerhetsarbetet inom den svenska järnvägssektorn samordnas upphör, liksom ansvaret för att den lokala, regionala, interregionala och internationella järnvägstrafiken samordnas.

Luftfart

Verksamheten vid Luftfartsstyrelsen förs över till Transportinspektionen förutom vad gäller ansvaret för det nationella ambulansflyget, SNAM. Luftfartsstyrelsen läggs därmed ner.

Sjöfart

Ansvar och uppgifter för Sjöfartsinspektionen förs över till Transportinspektionen. Dessutom förs ansvaret för sjöfartsregistret samt hanteringen av kustfartstillstånd över till Transportinspektionen.

Väg

All verksamhet inom Vägtrafikinspektionen samt vid Vägverkets trafikregister (författningsreglerad register-, administrations- och informationsverksamhet) och förarenhet (förarprov och tillsyn över trafikskolor m.m.) förs över till Transportinspektionen.

Inom enheten Samhälle och trafik förs följande verksamheter över till Transportinspektionen:

- Hela verksamheten inom sektionen Körkort (förvaltning, utveckling och expertstöd inom områdena körkort och trafikmedicin).
- Hela verksamheten inom sektionen Fordon (förvaltning, utveckling och tillämpning av föreskrifter inom fordonsteknikområdet).
- Huvuddelen av verksamheten vid sektionen Trafik (förvaltning, utveckling och tillämpning av föreskrifter inom yrkestrafikområdet samt tillämpning av viss annan trafiklagstiftning).
- Del av verksamheten vid sektionen Miljö (förvaltning, utveckling och tillämpning av miljörelaterade föreskrifter m.m. inom fordonsområdet).
- En mindre del av verksamheten vid sektionen Bro- och tunnelteknik (föreskrifter om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk).
- En del av verksamheten trafiksäkerhetsanalys (bland annat statistik över och analys av trafikolyckor).
- Administrationen om den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter, RDT.

Inom enheten Vägverket Support förs följande verksamheter över till Transportinspektionen:

- Del av verksamheten vid sektionen Förvaltningsrätt (förvaltningsjuridiskt expertstöd till bland annat myndighetsdelen av Samhälle och trafik, Trafikregistret, Förarenheten samt huvudkontoret).
- Del av verksamhet vid avdelningen Informationsteknik (IT-funktioner som huvudsakligen stöder den föreslagna verksamheten vid Transportinspektionen).
- Del av övriga funktioner inom Vägverket Support (administrativa resurser m.m. kopplade till den föreslagna verksamheten vid Transportinspektionen).

Resurser för omvärldsbevakning, statistik, verksamhetsnära forskning och utveckling, huvudkontorsfunktioner m.m. förs över från Vägverket till Transportinspektionen i proportion till andelen övrig verksamhet enligt den verksamhetsvolym som uppgifterna har i verksamhetsplan för budgetåret 2008.

Vägverket ska även fortsättningsvis ansvara för följande myndighetsuppgifter:

- Vägdataverksamheten med bland annat den nationella vägdata-basen, NVDB.
- Löpande beslut om högsta tillåtna hastighet och om vägars bärighetsklass.
- Ärenden om ändring av väghållaransvar mellan stat, enskilda och kommuner.
- Tillsyn och tillståndsgivning inom Vägverkets regionala organisation.
- Förvaltning av skyltfonden.

Förutsättningarna för driften och utvecklingen av rapporteringssystemet för skade- och olycksdata, STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) bör utredas närmare innan man tar slutlig ställning till huvudmannaskapet för systemet. Det bör också utredas ytterligare hur vägdataverksamheten kan tillgodose behoven av sådana uppgifter om väginfrastrukturen som är nödvändiga för myndighetsutövningen på området.

Vägverket förvaltar i dag skyltfonden som ger bidrag till forskning och idéutveckling inom trafiksäkerhetsområdet och finansieras med intäkter av försäljning av registreringsskyltar för fordon. Frågan om hur ersättningen för administrationskostnaderna vid Trafikregistret ska regleras när denna verksamhet överförs till Transportinspektionen bör utredas ytterligare liksom hur relationerna mellan Trafikregistret och skyltfonden i övrigt bör ordnas.

De ovan angivna förändringarna innebär en omfattande omstrukturering av myndighetsverksamheten på vägområdet. För att förändringarna ska kunna genomföras på ett effektivt sätt och utan störningar för allmänheten, näringslivet eller samhället i övrigt fordras ett nära samarbete mellan Vägverket och den nya Transportinspektionen. Det gäller i särskilt hög grad inom IT-området och under själva omställningsprocessen. Men även i ett fortvarighetstillstånd kommer en nära samverkan att vara nödvän-

dig för att undvika ineffektivitet, dubblering av resurser och onödigt krångel för medborgare och näringsliv.

Körkorts- och yrkestrafikverksamheten

All normgivning, tillsyn och prövning av tillstånd och godkännanden – inklusive provverksamheten – inom körkorts- och yrkestrafikområdet, som i dag sköts av Vägverket, Tullverket respektive länsstyrelserna, förs över till Transportinspektionen.

Överföringen av länsstyrelsernas uppgifter till Transportinspektionen genomförs per den 1 januari 2010.

Skolverkets och Försvarsmaktens uppgifter i fråga om utbildning och examination kvarstår, liksom den normgivning som i dag ligger på Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården. Detsamma gäller tills vidare även Skatteverket.

Kontroll av arbetstider på väg och hos företag samt kontroll av fordon på väg

Vägverkets ansvar för normgivning och tillstånd m.m. i fråga om kontroll av kör- och vilotider samt flygande inspektion och annan kontroll på väg förs över till Transportinspektionen.

Frågan om hur kontrollen av arbetstider, företag, förare och fordon inom yrkestrafiken ska organiseras och finansieras bör prövas i ett sammanhang i samband med att Vägverket och Polisen har avrapporterat sitt regeringsuppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna.

I en sådan prövning ingår också att föreslå hur Sverige ska möta de åtaganden som gjorts inom EU om en stegvis utökning av kontrollen av kör- och vilotider under tiden fram till åren 2010/2012.

Byggnadsverk och tunnlar

Vägverkets bemyndigande att meddela föreskrifter enligt förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. förs över till Transportinspektionen.

Detsamma gäller Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om vägtunnlar enligt samma förordning och enligt förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar.

Transportinspektionen övertar också länsstyrelsens uppgift som tunnelmyndighet enligt förordningen om säkerhet i vägtunnlar.

Förslag om finansieringsform

Transportinspektionens verksamhet ska i huvudsak finansieras med avgifter. Därför föreslås att

- dagens avgiftssystem och finansiering av verksamheten inom flyg och sjöfart behålls,
- verksamheten inom järnväg avgiftsbeläggs och
- huvuddelen av den verksamhet inom vägsektorn som förs till Transportinspektionen och som i dag finansieras med anslag avgiftsbeläggs.

Transportinspektionen får själv sätta avgifterna inom de ramar som fastställs av riksdag och regering. Inspektionen bör också få disponera intäkterna.

Den förändrade avgiftsbeläggningen införs den 1 januari 2010.

Avgiftssystemet för luftfarten och sjöfarten påverkas inte inledningsvis av att Transportinspektionen bildas. Den nuvarande debiteringen av farledsavgifter måste dock delas upp i en del som avser finansiering av Transportinspektionens verksamhet och en del som avser den infrastrukturförvaltning som Sjöfartsverket ansvarar för. På sikt bör sjöfartsregistret och de delar som avser Transportinspektionens ansvar och uppgifter för fritids- och båtsportlivet helt finansieras med avgifter.

Förslag om lokalisering

Transportinspektionens huvudkontor lokaliseras till Norrköping.

Transportinspektionens verksamhet kommer att bedrivas på ett flertal orter för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Konsekvenser

Detta delbetänkande beskriver i första hand en förändrad organisation för verksamheter som redan i dag bedrivs. Vi återkommer till förslag om förändringar i dagens verksamhet i vårt huvudbetänkande. Det innebär att förslagen i detta delbetänkande får förhållandevis begränsade konsekvenser, totalt sett, och i första hand medför en omfördelning mellan olika statliga verksamheter.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2007:105), se bilaga 1. Där sägs att uppdraget innebär att förebereda och genomföra bildandet av en trafikinspektionsorganisation. Utgångspunkten är att den nya myndighetens verksamhet ska omfatta all norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler för de fyra trafikslagen, med beaktande av deras särskilda förutsättningar. Den nya myndigheten ska vara registermyndighet för de fyra trafikslagen och företräda Sverige i de organisationer där regelutveckling inom myndighetens ansvarsområde sker. Uppdraget gäller med förbehåll för riksdagens godkännande i de delar där ett sådant behövs.

Utredningen ska genomföras i två etapper. I den första etappen ska utredningen 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.

I den andra etappen ska de 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 hur bildandet av den nya myndigheten ska genomföras.

I direktiven kallas myndigheten Transportstyrelsen. För att ge en mer omedelbar bild av myndighetens kärnuppgifter har vi valt att i stället kalla myndigheten Transportinspektionen i vårt betänkande.

1.2 Bakgrund till uppdraget

Hösten 2004 tillkännagav riksdagen att regeringen snarast skulle tillsätta en utredning med uppdrag att utreda hur en gemensam trafikinspektion skulle vara organiserad (*Inspektionsverksamheten inom trafikslagen*, bet. 2004/05:TU4, rskr. 2004/05:64). Utgångspunkten var att en gemensam trafikinspektion skulle bildas under första halvåret 2006. Som en följd av detta tillkännagivande gav regeringen under hösten 2005 en särskild utredare i uppdrag att undersöka hur man kan inrätta en trafikslagsövergripande organisation för inspektionsverksamhet som rör kontroll av krav på säkerhet och skydd inom transportområdet. Uppdraget beskrivs i direktivet *Översyn av inspektionsverksamheten för säkerhets- och skyddsfrågor inom transportområdet* (dir. 2005:108).

Trafikinspektionsutredningen förordade i betänkandet *Trafikinspektionen – en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet* (SOU 2007:4) att en gemensam ny myndighet skulle bildas och att verksamheten skulle samlas till en ort. Detta skulle innebära att Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen läggs ner och att verksamheterna vid dessa myndigheter förs över till den nya myndigheten. Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen skulle enligt förslaget skiljas från Sjöfartsverket respektive Vägverket och verksamheterna föras över till den nya myndigheten.

Enligt Trafikinspektionsutredningens förslag skulle nuvarande skillnader mellan verksamheterna vid inspektionsmyndigheterna i allt väsentligt bestå. Detta skulle exempelvis innebära att merparten av myndighetsutövningen inom vägtrafiken även i fortsättningen skulle ligga kvar på Vägverket, medan den samlades i den nya myndigheten för övriga trafikslag. Den nya myndigheten skulle enligt förslaget ha ett sektorsansvar för flyg och eventuellt även för sjöfart, men inte för övriga trafikslag. Vidare skulle dagens skillnader i finansiering av verksamheten för de olika trafikslagen bestå.

Vårt uppdrag är således väsentligt bredare än Trafikinspektionsutredningens, genom att utgångspunkten är att samla all myndighetsutövning inom sektorn. Detta innebär dels att Vägverkets myndighetsutövning omfattas, dels att även verksamhet vid andra myndigheter än trafikverken och inspektionsmyndigheterna berörs.

1.3 Uppläggning av arbetet

Enligt direktiven ska den första etappen redovisas senast den 2 maj 2008. Vi har kunnat konstatera att en start av myndighetens verksamhet den 1 januari 2009 förutsätter ett regeringsbeslut om att inrätta myndigheten redan tidigt under våren 2008. Vi har därför valt att lämna detta delbetänkande som innehåller de förslag som krävs för att göra ett sådant regeringsbeslut möjligt.

Utredningsarbetet har bedrivits i form av en enmansutredning och arbetet inleddes i juli 2007. Arbetet har bedrivits i nära samarbete med utredningens experter, som sammanträtt gemensamt fyra gånger under tiden fram till delbetänkandet. Däremellan har separata möten hållits med experterna och andra företrädare för de berörda myndigheterna. Experterna har också varit kontaktpersoner för den omfattande informationsinsamling som skett från berörda myndigheter.

Ett viktigt inslag i förberedelserna för den nya myndigheten har varit att inrätta ett antal arbetsgrupper med deltagare från dagens inspektionsmyndigheter och trafikverk. I huvudsak förbereder arbetsgrupperna frågor som gäller utredningens andra etapp. En arbetsgrupp svarar dock för information inom de berörda myndigheterna under hela utredningstiden och ytterligare en arbetsgrupp arbetar med finansierings- och avgiftsprinciper och har medverkat med underlag till, och beredning av, de förslag som lämnas i denna fråga.

Under arbetet med delbetänkandet har vi samrått med utredningen om en översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123) samt haft kontakt med utredningen om flygplatsöversyn (dir. 2006:60, dir. 2006:104 och dir. 2007:1), utredningen om den svenska lotsningsverksamheten och dess framtid (dir. 2006:116 och dir. 2007:69) och helikopterutredningen (dir. 2007:108).

Vi har vidare haft samråd med Luftfartsstyrelsen, Vägverket, Järnvägsstyrelsen, Sjöfartsverket, Banverket, Konkurrensverket, Tullverket, Räddningsverket, länsstyrelserna, Boverket, Kustbevakningen och Ekonomistyrningsverket. Vi har strävat efter ett öppet arbetssätt och har därför också vid ett antal tillfällen informerat och tagit emot synpunkter från berörda organisationer inom området. Ytterligare samråd kommer att ske i det fortsatta utredningsarbetet.

Trafikinspektionsutredningen (SOU 2007:4) redovisade en fyllig beskrivning av verksamheterna inom dagens inspektioner. Vår ambition har varit att inte upprepa denna, utan att komplettera och systematisera uppgifterna om de berörda verksamheterna. Eftersom vårt utredningsuppdrag är vidare än Trafikinspektionsutredningens – inte minst inom vägtrafiken – har dock mycket ny information förts till. Behandlingen av vägsektorn blir därför med nödvändighet mer omfattande än behandlingen av övriga trafikslag – både på grund av att betydande delar av vägsektorn inte behandlades i föregående utredning och på grund av att våra förslag innebär en uppdelning av verksamheten inom vägsektorn, vilken kräver en förhållandevis omfattande beskrivning för att bli tydlig.

Som påpekats tidigare är syftet med detta delbetänkande att redovisa de förslag och den information som krävs för att det ska vara möjligt för regeringen att fatta beslut om att inrätta den nya myndigheten. Vi redovisar därför enbart de delar av uppdraget inom analysfasen som är nödvändiga från denna synpunkt. Vi avgränsar oss därför till att i första hand lämna förslag om en förändrad organisation för den verksamhet som redan bedrivs.

I vårt huvudbetänkande – som ska redovisas senast den 2 maj 2008 – avser vi bland annat att redovisa följande:

- Förslag till förändringar i verksamheten.
- Författningsförslag.
- Förslag till trafiksäkerhetsansvar för dem som utformar vägtrafiksystemet.
- Förslag om ansvar för kontroll av fordon och arbetstider på väg och hos företag.
- En mer detaljerad och genomarbetad konsekvensanalys.
- En mer detaljerad beskrivning av myndighetens internationella uppgifter.
- Ett mer utvecklat finansieringsförslag.
- Mer utvecklade förslag när det gäller ansvar för statistik och forskning.

Vi kommer också i huvudbetänkandet att peka på några frågor som vi anser bör utredas vidare i särskild ordning.

Vi har valt att renodla huvudtexten till att redovisa våra förslag, de viktigaste motiven för dessa samt konsekvenserna av förslagen. Förslagen redovisas i kapitel 3–6 och konsekvenserna i kapitel 7. Merparten av de bakomliggande analyserna redovisas i bilagor.

1.4 Begrepp och definitioner

Begrepp som tillsyn, tillsynsorgan, tillsynsmyndighet, tillsynsobjekt och objektansvarig är viktiga för vår utredning, men inte entydiga. Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) föreslår en definition av dessa begrepp som vi ansluter oss till. Tillsynsutredningens definition av tillsynsbegreppet är striktare än vad som tidigare varit vanligt förekommande och innebär bland annat krav på oberoende och självständighet, samt att tillsynen ska följa av lag, förordning eller annan föreskrift. Tillsynsutredningens definitioner – och vissa andra begrepp som är centrala i vårt arbete – förtecknas nedan.

Föreskrifter	Den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen för rättsregler, dvs. generella regler som är bindande för myndigheter och enskilda.
Normgivning	Meddelande av föreskrifter enligt bemyndigande i förordning eller, undantagsvis, annat särskilt regeringsbeslut.
Tillsyn	En oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att kontrollera om tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektansvarige.
Tillsynsorgan	En från den objektansvarige och tillsynsobjektet organisatoriskt fristående tillsynsmyndighet eller enskild som utövar tillsyn.
Tillsynsmyndighet	Statlig myndighet eller kommun som utövar tillsyn.
Tillsynsobjekt	Föremål eller verksamhet som omfattas av tillsyn.
Objektansvarig	Fysisk eller juridisk person som är ansva-

	rig för ett tillsynsobjekt.
Tillsynsregler	Del av normgivningen. Föreskrifter om hur tillsyn ska utföras om annan än tillsynsmyndigheten utövar den.
Tillståndsgivning, godkännande	Beslut i enskilda fall som innebär myndighetsutövning, efter ansökan, anmälan eller på myndighetens eget initiativ.
Inspektion	Gemensam beteckning för en fysisk närvaro av tillsynsorgan hos tillsynsobjekt eller objektansvarig.
Inspektionsmyndighet	Järnvägsstyrelsen, Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsinspektionen och Vägtrafikinspektionen. De två senare behandlas i betänkandet likvärdigt med de redan från trafikverken självständiga inspektionerna.
Trafikverk	Gemensam beteckning för Banverket, Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket.
Infrastrukturförvaltare	Gemensam beteckning för trafikverken, kommuner och företag för att beteckna deras roll som ansvariga för drift, underhåll och utveckling av infrastruktur. I drift ingår i förkommande fall att tillhandahålla infrastruktur och andra tjänster enligt avtal mellan infrastrukturförvaltaren och dennes kunder samt trafikledning och andra åtgärder som infrastrukturförvaltaren genomför för att trafik m.m. ska kunna utföras enligt avtalen.
Trafikslag	Gemensam beteckning för vägtrafik, järnvägstrafik, luftfart och sjöfart.
Transportslag	Gemensam beteckning för persontransporter, godstransporter och informationstransporter.

Det finns särskild anledning att peka på hur vi valt att tolka begreppet "tillsynsregler", eftersom detta begrepp återfinns i utredningens direktiv. Vi uppfattar direktiven så att det inte är självklart att den faktiska tillsynen inom transportområdet alltid ska genomföras av Transportinspektionen, utan att även andra organisationsformer ska kunna prövas där så är lämpligt. Inte desto mindre kommer den nya myndigheten att ha ett betydande inslag av tillsyn i verksamheten. Eftersom begreppet "tillsynsregler" rymms inom normgivningen görs fortsättningsvis i första hand skillnad mellan normgivning, tillsyn och tillståndsgivning.

Vi passar även på att förtydliga begreppen "trafikslag" och "transportslag" enligt den definition som Statens institut för kommunikationsanalys, SIKA, använder.

2 Principiella utgångspunkter

2.1 Motiv för en trafikslagsövergripande inspektionsmyndighet

Ett principiellt viktigt krav – som också följer av Tillsynsutredningens definition av tillsyn – är att det råder ett oberoende mellan den organisation som utövar tillsyn och den verksamhet som tillsynen avser. Tidigare har detta säkerställts genom att Järnvägs- och Luftfartsstyrelserna inrättats. När Transportinspektionen bildas skapas ett sådant oberoende också för sjö- och vägtransportsektorn. Normgivning och tillsyn kommer därmed att bedrivas oberoende från infrastrukturförvaltare och transportansvariga inom hela transportsektorn.

Transporter och resor sker ofta i kedjor där flera olika trafikslag är inblandade. Även om merparten av myndighetsutövningen styrs av internationella regelverk ökar en trafik- och transportslagsövergripande inspektionsmyndighet möjligheterna till likformighet och likabehandling över trafikslagen. En samlad myndighet förbättrar också förutsättningarna för att dra nytta av erfarenheter från andra trafikslag.

Transportinspektionens storlek ger i sig möjligheter att stärka tillsynsverksamheten och att utveckla den i olika avseenden. Den större verksamhetsvolymen gör det också möjligt att göra administrativa lösningar mer effektiva.

En samlad inspektionsverksamhet ligger väl i linje med de allmänna målen för den svenska statsförvaltningen. Enligt budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, Utgiftsområde 2) ska statsförvaltningen vara rättssäker, effektiv och medborgarorienterad. Regeringen pekar särskilt på att en väl fungerande tillsyn är avgörande för rättssäkerheten och för att de regler som riksdagen och regeringen har beslutat ska få genomslag i samhället. Regeringen konstaterar dessutom att behovet av en väl fungerande

tillsyn har ökat genom delegeringen av offentliga åtaganden till lokal nivå, drift av offentlig verksamhet i privaträttslig form, avregleringar av många marknader samt Sveriges EU-medlemskap. I propositionen framhålls också att tillsynen inom många områden är svag och splittrad och sker utan tillräcklig samordning.

I budgetpropositionen pekar regeringen också på de administrativa effektiviseringar som uppkommit när stora sammanhållna myndigheter bildats genom att det i dessa myndigheter finns ett sammanhållet ekonomiansvar för en stor administrativ volym, kombinerat med ett krav att utifrån ett samlat verksamhetsansvar effektivisera verksamheten. När det gäller medborgarorientering framhåller regeringen särskilt vikten av samverkan mellan myndigheterna. Att bilda en gemensam inspektionsmyndighet påverkar flera av dessa angivna mål i positiv riktning.

Transportinspektionen ligger slutligen även väl i linje med regeringens utredningsuppdrag till kommittén *Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation* (dir. 2006:123). Kommittén ska 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 mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur som förenklar kontakterna för medborgare och företag
- underlätta samverkan mellan statliga myndigheter och mellan statlig och kommunal förvaltning samt
- öka myndigheternas förmåga att bidra till effektiviseringar och förmåga att fullgöra sina uppdrag i ljuset av de krav som EU-medlemskapet ställer.

Transportinspektionen innebär att de statliga åtagandena i form av myndighetsuppgifter och myndighetsutövning klargörs och att förvaltningsstrukturen blir tydligare genom att olika roller och ansvarsområden hålls isär.

2.2 Några principfrågor

Utredningens direktiv anger att utgångspunkten ska vara att den nya myndighetens verksamhet ska omfatta all norm- och tillståndsgivning samt tillsynsregler för de fyra trafikslagen. Den nya myndigheten ska också vara registermyndighet. Samtidigt anger direktiven att trafikslagens skilda förutsättningar ska beaktas. Det finns därför anledning att redovisa hur vi rent principiellt tolkat direktiven på några punkter med anknytning till denna fråga.

2.2.1 Normgivning och tillsyn i samma myndighet

Fördelen med att samla normgivning och tillsyn i samma organisation är bland annat att föreskrifterna kan förväntas bli väl baserade på de erfarenheter som man vinner i tillsynsverksamheten. En av nackdelarna är att tillsynsrollen kan uppfattas som otydlig och svår att avgränsa i förhållande till t.ex. interkontrollen. Oavsett vilken organisatorisk lösning som väljs, bygger tillsynsmyndighetens verksamhet dock på oberoende och självständiga granskningar av tillsynsobjekten.

Myndighetsledningens ansvar för intern styrning och kontroll har tydliggjorts i ett nytt regelverk. Enligt myndighetsförordningen (2007:515) ska myndighetens ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Internrevisionsförordningen (2006:1228) gäller för en begränsad grupp myndigheter som väljs ut genom att använda en kombination av kriterier som rör såväl väsentlighet (balansomslutning, totala kostnader och antalet anställda) som risk. För dessa myndigheter gäller också förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. De nya reglerna innebär bland annat att lämpliga kontrollsystem, rutiner och kompetens ska upprätthållas. Mot denna bakgrund är det angeläget att öppna och tydliga rutiner för den interna styrningen och kontrollen utvecklas inom Transportinspektionen så att gränsdragningen i förhållande till tillsynsverksamheten blir tydlig.

I sammanhanget anser vi också att det är en klar fördel att det inom transportsektorn finns särskilda externa kontrollfunktioner. Exempel på sådana är de kontroller av den svenska inspektionsverksamheten som internationella organ utför för flera av trafikslagen. Statens haverikommissions roll i säkerhetsfrågor och

utredning av olyckor samt Konkurrensverkets roll i marknads- och konkurrensfrågor är andra exempel. Den förstärkta roll som Statens haverikommissionen fick i olycksutredningar, i samband med införlivandet av det s.k. säkerhetsdirektivet för järnvägen, är ett uttryck för hur man även i svensk reglering i ökad grad har tvingats ta hänsyn till dessa aspekter.

Vår uppfattning är alltså att det i allmänhet är utan problem att normgivning förenas med tillsyn. Vi ser det som en fördel från effektivitetssynpunkt att den myndighet som utfärdar föreskrifterna inom ett område också har det ansvar och de befogenheter som behövs för att säkerställa att föreskrifterna får avsedd verkan. I denna utgångspunkt har vi också stöd i vårt uppdrag som anger att all normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom transportområdet ska samlas till en myndighet.

2.2.2 Tillsynsansvaret bör kopplas till det övergripande ansvaret för normgivningen

Med det övergripande ansvaret för normgivning under regeringen bör också följa ett övergripande ansvar för att tillsyn utövas på ett tillfredsställande sätt. Även om olika myndigheters behov är tydligt rättsligt reglerat innebär detta inte att ansvarsfördelningen mellan normerande myndigheter och dem som utför tillsyn är tillfredsställande reglerad. En otydlig befogenhets-ansvarskedja försvårar ansvarsutkrävande. Om ansvarskedjan inte hålls ihop inom samma myndighet, i vårt fall Transportinspektionen, är det viktigt att inspektionen har mandat att reglera hur tillsynen ska ske samt vid behov kan följa upp och korrigera tillsynsinsatserna (tillsynsregler och uppföljning som alternativ till tillsyn i egen regi). Effektiviteten kan i vissa fall förstärkas av att Transportinspektionen ges de finansiella resurserna för att utföra tillsynen utan att för den skull göra detta själv.

Vi anser att man bör ta hänsyn till dessa riktlinjer i den successiva översyn av lagstiftningen som nu inletts och som bör fortsätta med utveckling inom och på initiativ från den nya Transportinspektionen.

2.2.3 Transportsektorn eller annan sektor?

Det är inte alltid självklart om en viss normgivning och en viss tillsyn ska anses tillhöra transportsektorn eller en annan sektor. Under vårt arbete har några sådana fall aktualiserats. Ett av dessa är ansvaret för farligt gods som både handlar om transporter, farliga ämnen och deras egenskaper samt om skydd mot kriser. Det är i sådana fall en avvägningsfråga om ansvaret ska ligga hos transportsektorn eller hos någon annan sektor, eller om det går att separera frågorna så att olika sektorer tar ansvar för olika delar.

2.2.4 Bör all normgivning, tillståndsgivning och tillsyn samlas?

Direktiven för utredningen anger att utgångspunkten är att samla all normgivning, tillståndsgivning och tillsyn till en myndighet. I ett antal fall har det dock under arbetet visat sig att myndighetsutövningen är starkt kopplad till rollen som infrastrukturförvaltare. Framför allt gäller detta vägsektorn, där betydande delar av verksamheten på regional nivå är av denna karaktär. Vi har då i allmänhet gjort bedömningen att myndighetsutövningen även i fortsättningen bör bedrivas av den som har ansvaret för att förvalta infrastrukturen.

Det kan också finnas skäl att inte föra över verksamheter som är under utveckling eller omprövning. Vi har i vissa sådana fall redovisat hur vi rent principiellt ser på verksamhetens karaktär och organisatoriska hemvist, men avstått från att lägga något slutligt förslag i avvaktan på att pågående utrednings- eller utvecklingsarbete ska slutföras.

Utifrån de övergripande målen om effektivitet i statsförvaltningen har vi också haft anledning att väga in de ekonomiska konsekvenserna när vi bedömt om olika verksamheter ska föras över till den nya myndigheten.

Även om utgångspunkten är att all normgivning, tillståndsgivning och tillsyn för de fyra trafikslagen ska samlas till en myndighet har vi således gjort ett antal undantag från denna princip.

2.3 Vilka verksamheter bör ingå i myndigheten?

2.3.1 Analys av verksamheten

Vår utgångspunkt har varit att verksamheten i den nya myndigheten ska bedrivas så likformigt som möjligt för de fyra trafikslagen, inom ramen för de nationella och internationella regelverk som styr verksamheten. För att få en bild av hur dagens verksamhet bedrivs har vi låtit trafikverken och inspektionsmyndigheterna beskriva sin verksamhet utifrån nedanstående schema. Schemat har utgjort grunden för den mer detaljerade beskrivning och analys av verksamheten inom de fyra trafikslagen som genomförts och därigenom också för våra förslag. Analysschemat, de uppgifter som samlats in med denna struktur som grund och de slutsatser som dragits av analysen kommer också att kunna användas som grund för fortsatt arbete med att skapa en mer likformig verksamhet inom de olika trafikslagen när Transportinspektionen bildats.

Tabell 2.1 Analyschema.

Verksamhetsområde	Reglering och tillsyn			Aktivitet i direkt anslutning till reglering och tillsyn		Sektorsansvar
	Normgivning	Tillsyn	Tillståndsgivning	Registerhållning	Internat. arbete, statistik mm	
Krav på system						
- infrastruktur						
- fordon						
- övrigt						
Krav på verksamhetsutövare						
- 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 godstransport-köpare						
Övrigt						

Verksamhetsområden

Under rubriken *verksamhetsområden* har vi förtecknat de områden som omfattas av reglerings- och tillsynsverksamhet som dagens inspektionsmyndigheter, styrelser eller i vissa fall fortfarande trafikverken svarar för. De olika transportsystemens karaktär, liksom graden av reglering, gör att verksamhetsomfattningen varierar mellan sektorerna.

Med *krav på system* avses infrastruktur och speciella anläggningar och system inom den, till exempel tunnlar. Regleringen omfattar bland annat driftskompatibilitet, säkerhet, skydd, miljö och arbetsmiljö. Motsvarande gäller för fordon, som här används som gemensam beteckning för järnvägs- och vägfordon, fartyg och luftfartyg. Till "kraven" ska också räknas regleringen av hantering av systemen.

Med *krav på verksamhetsutövare* avses regleringen av de egenskaper i form av organisation, säkerhetskunskap, finansiella resurser och försäkringar som ska uppfyllas för att en aktör ska få verka i olika roller inom ett trafiksystem. Ofta krävs det någon form av godkännande eller tillstånd för att få utöva rollen. I kartläggningen har myndigheterna ombetts att redogöra för författningar som styr utfärdandet av sådana tillstånd, eventuella avgifter för att erhålla tillståndet och formerna för kontroll eller tillsyn.

Inom vissa sektorer är rätten att bedriva trafik delvis begränsad. Även om man är godkänd som verksamhetsutövare kan det dessutom krävas särskilt godkännande för att få *tillträde till marknaden* för viss trafikutövning. Sådan prövning kan bland annat avse om man stör förutsättningarna för redan existerande trafik.

Att vara godkänd som verksamhetsutövare och att ha rätt till marknadstillträde är en förutsättning för att kunna ställa krav på tillgång till infrastruktur, då kapacitetssupplåtandet på grund av systemegenskaperna måste vara reglerat.

Med villkor för nyttjande av infrastruktur m.m. avses reglering av hur tåglägen kan erhållas inom järnvägssystemet eller slots inom luftfarten, hur de processer där sådan tilldelning sker ska drivas, vilka möjligheter man har att få beslut prövade som tas av infrastrukturförvaltare i sådana sammanhang samt avgifter som ska erläggas för tillgång till infrastruktur, terminaler och terminalservice. Kraven på icke-diskriminering eller konkurrensneutralitet är viktiga aspekter för regleringen och övervakningen inom detta område.

Med *villkor för resenärer och godstransportköpare* avses bland annat regleringen av vilka rättigheter som kunderna har vid förse-ningar eller skador på resenärer och gods.

Vid beskrivningen av verksamheten har myndigheterna också ombetts att urskilja särregleringar för olika delsystem och regleringsaspekter, t.ex. standarder och säkerhet för infrastruktur och fordon. Ett skäl för detta har varit att skilja ut inom vilka

regleringsområden som andra myndigheter har en roll. Sådana verksamheter redovisas under *övrigt*.

Aktiviteter

Under det som vi i analyschemat har kallat aktivitet ryms tre huvudområden: *reglerings- och tillsynsverksamhet*, *aktiviteter i direkt anslutning till reglerings- och tillsynsverksamheten* samt *utövande av sektorsansvar*.

2.3.2 Dagens verksamhet

Dagens verksamhet inom de fyra trafikslagen beskrivs utifrån det ovan presenterade analyschemat i bilaga 2 (järnväg), bilaga 3 (luftfart), bilaga 4 (sjöfart) och bilaga 5 (väg).

Vi har då kunnat konstatera att verksamheternas inriktning skiljer sig starkt mellan dagens inspektionsmyndigheter. *Järnvägsstyrelsens* verksamhet omfattar det som vi betecknar som kärnverksamhet i Transportinspektionen, dvs. normgivning, tillståndsgivning och tillsyn. I *Luftfartsstyrelsen* förenas detta med att man också utövar det s.k. sektorsansvaret inom luftfartssektorn. *Sjöfartsinspektionens* verksamhet är också inriktad på kärnverksamheten, dock i en mer begränsad omfattning än i Järnvägsstyrelsen och Luftfartsstyrelsen. *Vägtrafikinspektionen* saknar helt mandat att utöva normgivning och tillsyn av det slag som utövas av de andra inspektionsmyndigheterna. Verksamheten har i stället karaktär av effektivitetsuppföljning eller effektivitetsrevision i förhållande till bland annat Vägverkets normgivning, tillstånds- och tillsynsverksamhet.

De skillnader i normgivning, tillståndsgivning och tillsyn som råder mellan trafikslagen förklaras delvis av den internationella reglering som styr verksamheten. I många avseenden är dock skillnaderna mer ett uttryck för olika synsätt som präglar inhemsk utveckling av verksamhet och reglering inom de olika sektorerna. I detta delbetänkande noterar vi dessa skillnader i analysen, som redovisas i bilagorna. Vissa förslag till förändringar som gör skillnaderna mindre kommer att lämnas i vårt huvudbetänkande. Till betydande del kommer det dock att vara en uppgift för den nya

myndigheten att i det framtida arbetet skapa en mer likformig verksamhet.

2.3.3 Verksamheter som bör ingå

I den uppdelning som gjorts i schemat (tabell 2.1) ligger ett ställningstagande om att normgivning, tillståndsgivning och tillsyn utgör kärnan i en Transportinspektions verksamhet. Övriga aktiviteter bör diskuteras utifrån om de utgör ett naturligt komplement eller stöd till denna kärnverksamhet eller om de negativt kan påverka den integritet som bör känneteckna kärnverksamheten.

Registerhållning inom olika verksamhetsområden utgör redan i dag en uppgift för de fristående inspektionerna. Det är en uppgift som enligt direktiven för vår utredning förväntas vara en del av Transportinspektionen. Vissa register används också som ett inslag i den operativa verksamheten och andra – som Trafikregistret – har ett starkt inslag av kärnverksamhet.

Olika former av register förekommer dock som stöd i de flesta verksamheter. Vi menar också att det rent principiellt kan hävdas att reglerings- och tillsynsverksamheten delvis skulle kunna bedrivas med stöd av kvalitetssäkrade register som förs av annan myndighet. Vi har därför som utgångspunkt att de register som utgör ett naturligt komplement eller stöd till kärnverksamheten i den nya myndigheten ska föras samman. Hänsyn ska därvid tas till att informationen i de register som förs till den nya myndigheten även kommer att kunna behöva användas av andra myndigheter och organisationer.

På liknande sätt som för registerhållningen är omvärldsbevakning och statistik som belyser sektorns utveckling ett nödvändigt inslag för att bedriva och utveckla inspektionsverksamheten. Extern och intern uppföljning av liknande karaktär som den som bedrivs av Vägtrafikinspektionen bör också finnas inom Transportinspektionen. Inspektionen bör också ha resurser för att informera och föra en dialog med regering, näringsliv och allmänhet om effekterna av bedriven tillsyn, förslag till ny normgivning och nya eller effektiviserade tillsynsinsatser.

Enligt våra direktiv ska vi överväga om den nya myndigheten ska ha ett sektorsansvar och vad som i så fall ska ingå i detta. Vi behandlar denna fråga i bilaga 7 och konstaterar där att sektorsansvaret kommit att tolkas olika inom de skilda trafikslagen.

Begreppet har därmed blivit otydligt. Vi ser inte något motiv för att den nya myndigheten ska ha ett särskilt sektorsansvar, utan ser det som mer naturligt att för varje enskild fråga ta ställning till om sådana uppgifter behövs som stöd för den nya myndighetens kärnverksamhet. Vi återkommer till denna fråga i avsnitt 3.3.

2.4 Andra organisationsförändringar inom sektorn kan påverka

I vår genomgång av verksamheterna i de berörda myndigheterna har vi kunnat konstatera att vissa verksamheter som inte passar ihop med kärnverksamheten i Transportinspektionen inte heller har någon annan naturlig organisatorisk hemvist. Detta gäller exempelvis vissa uppgifter vid Luftfartsstyrelsens enhet Marknad och Omvärld, som i dag närmast ryms inom verkets sektorsansvar. Eftersom det finns förslag om att bolagisera Luftfartsverket utgör knappast den organisationen en lämplig alternativ hemvist för verksamheten och andra alternativ saknas. Problemet ska dock inte överdrivas, eftersom Luftfartsstyrelsens sektorsansvar i hög grad koncentrerats till sådan grundläggande kunskapsinhämtning, omvärldsbevakning och informationsförmedling som vi menar bör utövas även inom en Transportinspektion.

En liknande problematik kan uppkomma inom sjöfarten som följd av pågående utredningar.

Att inrätta Transportinspektionen innebär att skapa en trafik- och transportslagsövergripande myndighet för den rena myndighetsutövningen inom sektorn. Ett möjligt nästa steg i ombildningen av myndighetsstrukturen på transportområdet är att även ansvaret för strategisk infrastrukturplanering, merparten av nuvarande sektorsuppgifter, uppföljning av transportpolitiska mål, underlag för transportpolitiska beslut samt ansvaret för andra övergripande strukturella åtgärder inom transportsektorn samlas i ett verk med liknande intermodal inriktning som Transportinspektionens.

Enligt vad vi erfarit under beredningen av vårt betänkande överväger regeringen att utfärda direktiv för en utredning om fortsatt omstrukturering i denna riktning. Om en sådan förändring förverkligas skapas en mer lämplig organisatorisk hemvist för vissa av de verksamheter som vi övervägt. Så skulle också vara fallet för vissa verksamheter som i dag utförs inom trafikverken, t.ex. bered-

ning och utbetalning av bidrag, där en jävsituation kan uppstå i förhållande till verkens roll som infrastrukturförvaltare.

I betänkandet pekar vi ut vissa verksamheter som rent principiellt inte passar väl in i Transportinspektionens verksamhet, men som tills vidare ändå föreslås föras till myndigheten. Vi noterar då att placeringen påverkats av att det för närvarande inte finns någon annan naturlig hemvist för verksamheten om den inte överförs till Regeringskansliet, vilket skulle vara tänkbart i vissa fall. Dessa förhållanden bör enligt vår uppfattning åtgärdas, men det ligger dock utanför vårt uppdrag och mandat att föreslå några lösningar.

2.5 Nya behov av samverkan mellan myndigheter

Hittills har verksamheten inom transportsektorn i allt väsentligt varit organiserad trafikslagsvis. Det har inneburit att verksamheten inom respektive trafikslag varit väl sammanhållen, men att samverkan mellan trafikslagen försvårats. I och med Transportinspektionen skärs en del av verksamheten i stället tvärs över trafikslagen. I avsnittet om motiven för att bilda myndigheten (avsnitt 2.1) redovisas några av de fördelar detta kan innebära. Att separera tillsyn från den som tillsynen riktar sig mot innebär samtidigt med nödvändighet att nya gränssytor skapas. För medborgaren kommer detta exempelvis att synas genom att det på vägområdet kommer att finnas två olika myndigheter att vända sig till i stället för en enda, precis som det är i de tre övriga transportslagen i dag.

För att underlätta för medborgare och näringsliv att hitta till rätt myndighet kommer det att vara viktigt med en nära samverkan mellan Transportinspektionen och övriga myndigheter inom sektorn. En sådan samverkan bör exempelvis ha som mål att medborgarna inte behöver söka efter information om sitt ärende på flera olika webbplatser. Samverkan kommer också att krävas kring den omfattande kundtjänstverksamhet som berör både verksamhet som föreslås flyttas till Transportinspektionen och verksamhet som föreslås stanna kvar i Vägverket.

Uppdelningen av verksamheten kommer även att förutsätta samverkan för att säkra effektivitet i kärnverksamheten. Ett sådant fall är det internationella arbetet, där enligt vårt förslag trafikverken har ett huvudansvar i ett tidigt skede när transportpolitiken formuleras och Transportinspektionen under ett senare skede, när regelverk utformas men där flera myndigheter medverkar i delar av

arbetet. Denna rollfördelning kan bara fungera väl om myndigheterna samverkar väl. En nära samverkan mellan de berörda myndigheterna är även viktig för att undvika behov av ökade resurser när verksamheter delas.

Uppdelningen av verksamheten på vägområdet mellan Vägverket och Transportinspektionen får även följder för hur sektorsansvaret kan utövas. Att kompetensen och ansvaret i vissa frågor överförs till Transportinspektionen medför att de styrmedel som Vägverket direkt förfogar över i utövandet av sektorsansvaret begränsas. Detta kan i sin tur ha viss betydelse för Vägverkets möjligheter att ta ansvar för hur de transportpolitiska målen uppfylls på vägområdet. Enligt vår mening är detta emellertid ingen stor förändring i sak eftersom Vägverket inte heller idag förfogar över alla de styrmedel som påverkar utvecklingen inom vägområdet. En samverkan mellan Vägverket och Transportinspektionen i fråga om redovisningen av utvecklingen på vägområdet kommer dock att vara nödvändig.

En samverkan när det gäller administrativa uppgifter kan också vara aktuell – inte minst under en övergångsperiod efter det att Transportinspektionen bildats. En sådan samverkan får dock inte påverka inspektionens integritet i förhållande till granskade objekt.

En nära samverkan mellan myndigheterna ligger också i linje med de förvaltningspolitiska målen, som påpekats i avsnitt 2.1. Detta gäller såväl samverkan i kärnverksamheten som vad gäller administrativ verksamhet. Den är dessutom i linje med myndighetsförordningen (2007:515) där det i 6 § sägs att myndigheten ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet.

Under det fortsatta utredningsarbetet kommer vi att studera frågan vidare om samverkan mellan berörda myndigheter och möjligheterna till samverkan i administrativa och andra rutiner.

3 En gemensam trafikinspektionsorganisation – Transportinspektionen

I detta kapitel redovisar vi våra förslag om Transportinspektionens ansvar och uppgifter.

3.1 Myndigheten och dess uppgifter

Förslag: En ny myndighet med ansvar för normgivning, tillståndsgivning och tillsyn inom transportområdet bildas.

Kärnverksamheten ska avse:

- Systemkrav på infrastruktur, fordon m.m.
- Krav på organ och individer som ska verka i systemet.
- Marknadstillträde.
- Nyttjande av infrastruktur och andra funktioner.
- Marknads- och konkurrensövervakning.
- Villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

Myndighetens namn ska vara Transportinspektionen och den ska i enlighet med direktiven inleda sin verksamhet den 1 januari 2009.

Transportinspektionen ska:

- inom sitt ansvarsområde verka för att de transportpolitiska målen uppnås och särskilt verka för ökad säkerhet, förbättrat skydd, minskad miljöpåverkan samt en väl fungerande

marknad för verksamhetsutövare och kunder för de fyra trafikslagen,

- ansvara för de register som behövs för att utöva kärnverksamheten eller som behövs som ett inslag i denna,
- svara för omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde och ska samla in och redovisa statistik som stödjer och följer upp kärnverksamheten,
- svara för verksamhetsnära forskning och utveckling inom myndighetens verksamhetsområde.

Bedömning: Banverket, Vägverket och Vinnova bör tills vidare ha ansvaret för övergripande samhällsmotiverad transportforskning.

3.1.1 Överväganden

Tidplan för verksamhetsstart

Under förutsättning att ett beslut om att bilda myndigheten tas tidigt under våren 2008 är det enligt vår bedömning möjligt att starta verksamheten den 1 januari 2009, dvs. vid den tidpunkt som anges i utredningens direktiv. I beslutet behöver anges myndighetens ansvarsområde, vilka verksamheter som ska ingå i myndigheten, var den ska vara lokaliserad samt ett principiellt ställningstagande till hur myndighetens verksamhet ska finansieras.

Enligt vår uppfattning finns det starka skäl som talar för att genomföra myndighetsbildningen med denna tidplan. En förskjutning av tidplanen skapar stor oro i de berörda organisationerna, vilket både drabbar de berörda medarbetarna och verksamheten som sådan. Vår bedömning är att det är praktiskt möjligt att genomföra de åtgärder som krävs för att starta verksamheten och vi ser det som ett mindre problem om vissa justeringar blir nödvändiga efter det att verksamheten inletts, om vissa övergångslösningar skulle bli nödvändiga eller om delar av organisationsförändringen skulle ske något senare.

Kärnverksamhet

Transportinspektionens kärnverksamhet utgörs av följande verksamheter:

- Normgivning.
- Tillståndsgivning och tillsyn inom ramen för systemkrav och krav på organ och individer som ska verka i systemet.
- Reglering av marknadstillträde.
- Villkor för nyttjande av infrastruktur och andra funktioner.
- Marknads- och konkurrensövervakning.
- Villkor för resenärer och de som köper godstransporttjänster.

I dagens inspektioner finns en tyngdpunkt mot reglering, tillståndsgivning och tillsyn inom områdena systemkrav och krav på verksamhetsutövare. Marknads-, konkurrens- och konsumentövervakande uppgifter finns däremot endast i begränsad utsträckning. Enligt vår uppfattning finns det starka skäl för att Transportinspektionens verksamhet förstärks inom dessa områden för att fortsatt av- eller omreglering av transportmarknaden ska bli effektiv.

Stödverksamhet

Utöver kärnverksamheten bör Transportinspektionen även ansvara för följande verksamheter som stödjer denna:

- Ansvar för register som används i utövandet av kärnverksamheten eller som behövs som ett inslag i utövandet av denna.
- Omvärldsbevakning, nationellt och internationellt inom Transportinspektionens verksamhetsområde.
- Insamling av statistik och faktaunderlag som stödjer den operativa kärnverksamheten samt effektivitetsuppföljning och annan uppföljning av kärnverksamheten.
- Verksamhetsnära forskning och utveckling som innebär ett direkt stöd till utövandet av kärnverksamheten.

De myndigheter som kommer att ingå i Transportinspektionen är ålagda att föra vissa register genom författning eller annat regeringsbeslut. Delar av den verksamhet som rymms inom register-

hållningen har en direkt myndighetsutövande karaktär och är därför kärnverksamhet. Detta gäller exempelvis för Trafikregistret. I båda fallen är det därmed givet att registerhållningen ska sortera under Transportinspektionen. Samtidigt är det viktigt att register och information organiseras så att andra myndigheter med flera kan ta del av sådan information som behövs i deras verksamhet. Tillgången till och användningen av sådan information måste naturligtvis ske i enlighet med andra författningar, exempelvis sekretesslagen (1980:100), personuppgiftslagen (1998:204) och särskilda registerlagar.

Transportinspektionen har ett naturligt ansvar för omvärldsbevakning inom sitt verksamhetsområde. En sådan nationell och internationell bevakning är en förutsättning för vidareutveckling av verksamheten, men också för myndighetens stabsroll åt regeringen (se vidare nedan).

Ansvar för Sveriges officiella statistik bör ligga kvar hos Statens institut för kommunikationsstatistik, SIKA. Transportinspektionen bör dock svara för sammanställning av underlaget till de delar av den officiella statistik som berör normgivning, tillsyn och tillstånd inom inspektionens verksamhetsområden. SIKA och Transportinspektionen bör avtala om hur statistikförsörjningen ska säkras. Transportinspektionens behov av data och övrig information som behövs för att utföra och följa upp verksamheten bör normalt beaktas i den speciallagstiftning som styr verksamheten. Trafikverkens behov av data och annan information till den uppföljning som efterfrågas i instruktioner och regleringsbrev bör tillgodoses på motsvarande sätt. De behov av data och annan information som infrastrukturförvaltare har för att kunna bedriva verksamheten i enlighet med gällande bestämmelser bör tillgodoses genom föreskrifter som utfärdas av Transportinspektionen.

Ansvar för övergripande samhällsmotiverad transportforskning bör tills vidare ligga kvar hos Banverket, Vägverket och Vinnova. 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 verksamhetsområde. Transportinspektionens behov av att ha inflytande över verksamheten bör kunna tillgodoses bland annat genom den samverkan som sker inom ramen för Transam-gruppen, medlemskap i programråd etc.

Utöver den övergripande samhällsmotiverade forskningen finns behov av verksamhetsnära forskning och utveckling inom både

Transportinspektionen och övriga myndigheter på transportområdet. Den del av dessa resurser som till övervägande delen kan hänföras till Transportinspektionens tilltänkta verksamhet föreslår vi överförs från Banverket och Vägverket till Transportinspektionen. En motsvarande bedömning och överföring bör göras i fråga om verksamhetsnära forskning och utveckling som i dag finansieras av Sjöfartsverket.

Stabsroll

Vissa av Transportinspektionens uppgifter kan närmast beskrivas som stabsuppgifter åt regeringen. Till dessa hör vissa av de internationella uppgifterna som beskrivs nedan och en del av omvärldsbevakningen.

3.2 Internationellt arbete

Förslag: Transportinspektionen

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

Bedömning: Inom järnväg, sjöfart och väg – där trafikverken tills vidare har ett sektorsansvar – är det av särskild vikt att

trafikverken har en aktiv roll i det internationella arbetets initiala utvecklingsskede och att samarbetet mellan trafikverken och Transportinspektionen är väl utvecklat.
--

3.2.1 Överväganden

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.

En överföring av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning till Transportinspektionen innebär naturligen att den internationella verksamhet som bedrivs inom 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 tills vidare 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 politknära 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.

Vi behandlar den internationella verksamheten i bilaga 6 samt återkommer med mer genomarbetade beskrivningar i vårt huvudbetänkande.

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 uppdelningen 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 utvecklingsfaser 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 sektorsansvarigt trafikverk.

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 genomförd. Till skillnad från järnvägsområdet har sektorsansvaret här lagts hos inspektionsmyndigheten. Luftfartsstyrelsens internationella verksamhet ska därför i sin helhet föras över till Transportinspektionen.

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 bedömning.

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) samt
- 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) och MAIG (Maritime Administrations Implementations Group).

Väg

Det internationella utvecklingsarbetet som rör regler om vägtrafik (fordonskonstruktion eller trafikregler) bedrivs till största delen inom EU och FN:s Ekonomiska Kommission för Europa. Till skillnad mot övriga områden finns inom Vägverket ingen organisatorisk uppdelning av den internationella verksamheten att grunda ett förslag på. Däremot kan verkets internationella strategi med fem områden som verksamheten fokuserar på vara till viss ledning.

Det område som av Vägverket benämns *EU-arbete och angränsande internationell verksamhet* 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 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.

3.3 Sektorsansvaret

Förslag: Transportinspektionen ska ha de uppgifter som behövs för att säkerställa dess kärnverksamhet men ska inte ha ett särskilt utpekat sektorsansvar inom sitt område.

Bedömning: Sektorsansvaret tolkas olika inom de olika trafikslagen och är otydligt. Det allmänt formulerade ansvaret bör ersättas med tydligt definierat ansvar och tydliga uppgifter för berörda myndigheter.

3.3.1 Överväganden

Vi behandlar sektorsansvaret i bilaga 7.

Sektorsansvaret är olika formulerat för de olika verken, och det har också i praktiken fått en olikartad tillämpning inom de fyra

trafikslagen. Vägverkets sektorsverksamhet är mest omfattande och Luftfartsstyrelsens minst. Delvis förklaras skillnaderna av hur de olika myndigheterna valt att tolka uppdraget, men sektorsansvaret har också formulerats på olika sätt i verksinstruktioner och regleringsbrev.

En gemensam nämnare för sektorsansvaret uttrycktes i den senaste transportpolitiska propositionen, *Moderna transporter för framtiden* (prop. 2005/06:160). Regeringen konstaterar där att Vägverket, Banverket, Sjöfartsverket och Luftfartsstyrelsen 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. Det övergripande transportpolitiska målet för samtliga trafikslag är att säkerställa en samhälls-ekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

Till det övergripande målet hör följande sex delmål:

- Ett tillgängligt transportsystem.
- En hög transportkvalitet.
- En säker trafik.
- En god miljö.
- En regional utveckling.
- Ett jämställt vägtransportsystem.

Sektorsarbetet 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 demonstration (detta gäller dock inte Sjöfartsverkets och Luftfartsstyrelsens sektorsansvar).

I propositionen konstateras också att Banverket och Vägverket har ett gemensamt ansvar för kollektivtrafiken.

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

De faktiska skillnaderna i tillämpning har enligt vår bedömning gjort begreppet sektorsansvar otydligt. Vår bedömning är att det är motiverat att utreda och förtydliga sektorsansvaret i särskild ordning. Det är i ett sådant sammanhang värt att överväga frågor kring opinionsbildande inslag i sektorsverksamheten, liksom frågor om hur sektorns ekonomiska ansvarstagande kan påverkas. Det allmänt formulerade ansvaret bör ersättas av ett tydligt definierat ansvar och tydliga uppgifter för berörda myndigheter.

Vår analys av Transportinspektionens uppgifter har lett fram till slutsatsen att vissa av de uppgifter som i dag ryms inom sektorsbegreppet stödjer kärnverksamheten inom inspektionen och därför ska föras dit. Det finns dock inte någon anledning att ge Transportinspektionen ett särskilt utpekat sektorsansvar, utöver ansvaret för de uppgifter som stödjer kärnverksamheten. Det är exempelvis tveksamt att förena normgivning och tillsyn med långtgående planeringsberedning eller beredning och beslut i bidragsärenden. Transportinspektionens oberoende i senare tillsyn skulle kunna ifrågasättas om t.ex. strukturella eller finansiella beslut kan hävdas ha påverkat hur en infrastrukturförvaltare eller ett trafikföretag behandlat säkerheten inom sin verksamhet.

När vi i det följande redovisar våra förslag för respektive trafikslag diskuterar vi således den lämpliga organisatoriska hemvisten för respektive verksamhet utan närmare hänsyn till om den i dag utförs under etiketten "sektorsansvar" eller ej.

4 Särskilda överväganden för vissa befintliga verksamheter

4.1 Förslag som berör hela verksamhetsområdet

Förslag: Transportinspektionen övertar sådana utredningar av olyckor och tillbud som nu åvilar Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen. Detsamma gäller den statistik över olyckor, tillbud m.m. som ställs samman av dagens inspektioner och Vägverket samt den rapportering som dessa myndigheter gör till myndigheter, andra berörda samt internationella organ.

Transportinspektionen ska vidare

- överta det finansieringsansvar för Statens haverikommissionens (SHK) verksamhet som Luftfartsstyrelsen (45 procent), Sjöfartsverket (10 procent) och Banverket (20 procent) nu har och kommer därmed att svara för 80 procent av bidragen till verksamheten,
- kunna utföra utredningar av olyckor och tillbud som inte utförs av SHK. Inspektionen ska bistå i utredningen av olyckor när SHK så önskar,
- tills vidare ha ett ansvar för krisberedskap för flyg inom samverkansområdena Skydd, undsättning och vård samt Transporter,
- ansvara för transportrelaterade delar av normgivning, tillsyn och tillståndsgivning som rör transporter av farligt gods. Transportinspektionen ska också ansvara för normgivning, tillsyn och tillståndsgivning som avser skydd inom transportsektorn,
- överta Banverkets och Vägverkets rätt att meddela föreskrifter om genomförande av förstudie och järnvägsutred-

ning enligt förordningen (1995:1652) om byggande av järnväg respektive genomförande av förstudie och vägutredning samt övriga bemyndiganden enligt vägkungörelsen (1971:954) som har anknytning till byggande av väg.

Bedömning: Det finns anledning att se över organisation och ansvarsfördelning när det gäller olycksutredningar och olycksrapportering. Transportinspektionen bör vara normgivande för att genomföra olycksutredningar hos väghållare och andra aktörer samt utöva tillsyn över verksamheten.

Huvudmannskapet för STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) bör utreds ytterligare.

Om det genomförs en ytterligare förändring av myndighetsstrukturen inom transportsektorn bör hemvisten för krisberedskap inom samverkansområdet Transporter övervägas.

I avvaktan på en fortsatt översyn av transportsektorns organisationsstruktur och en eventuell översyn av planerings- och fastställelseprocessen som helhet, bör Vägverket behålla ansvaret för att fastställa arbetsplaner på vägområdet och Banverket ansvaret för att fastställa järnvägsplaner. Detsamma gäller prövningar och beslut i övrigt som ansluter till fastställelsen.

4.1.1 Överväganden

Olycksutredningar och rapportering

En mera utförlig analys redovisas i bilaga 8.

Statens haverikommission (SHK), som är en myndighet under Försvarsdepartementet, tillkom år 1978 för att utreda såväl civila som 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 olycka kan också undersökas om detta riskerat leda till en allvarlig olycka.

Exempel på områden där en olycka kan bli föremål för utredning är luftfart, sjöfart, spårbunden trafik, gruvsdrift, vägtrafik samt 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 har 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 syftar alltid till att klarlägga vad som hände, varför det hände och vad som kan göras för att en liknande händelse inte ska inträffa igen.

Även Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsverket, genom Sjöfartsinspektionen, som är s.k. säkerhetsansvariga myndigheter, utför utredningar av olyckor och tillbud i varierande omfattning. För andra olyckor, däribland vägtrafikolyckor, är Räddningsverket säkerhetsansvarig myndighet. Sedan år 1997 genomför dock även Vägverket s.k. djupstudier av olyckor. Denna verksamhet regleras i förordningen (2007:960) med instruktion för Vägverket.

Enligt vår uppfattning bör Transportinspektionen i ett första steg överta de uppgifter i fråga om olycksutredningar och rapportering som nu ligger på Luftfartsstyrelsen, Sjöfartsverket (Sjöfartsinspektionen) och Järnvägsstyrelsen. I detta ligger också att Transportinspektionen bör överta det finansieringsansvar för SHK:s verksamhet som de nu nämnda myndigheterna har (motsvarande 80 procent av bidraget till SHK). SHK:s uppgifter bör tills vidare kvarstå oförändrade.

På sikt finns det dock enligt vår bedömning anledning att se över organisation och ansvarsfördelning när det gäller olycksutredningar och olycksrapportering. Vi anser att det t.ex. finns mycket som talar för att Transportinspektionen bör vara normgivande för att genomföra olycksutredningar hos väghållare och andra aktörer samt utöva tillsyn över verksamheten. Transportinspektionen bör också kunna utföra utredningar av olyckor och tillbud som inte utförs av SHK.

Transportinspektionen bör också överta uppgiften att ställa samman statistik över olyckor, tillbud m.m. som dagens inspektioner och Vägverket har och att rapportera om statistiken till myndigheter, andra berörda och internationella organ. När det gäller rapporteringssystemet STRADA bör dock frågan om hur verksamheten ska organiseras utredas ytterligare (se avsnitt 4.5.1).

Transporter av farligt gods

Frågan om farligt gods beskrivs närmare i bilaga 9.

I dag ansvarar Räddningsverket för normgivning vid transporter av farligt gods på väg och järnväg, medan Luftfartsstyrelsen ansvarar för normgivning för flygtransporter och Sjöfartsinspektionen för normgivning vid sjötransporter. Tillsynsansvaret är uppdelat på flera myndigheter. Räddningsverket ansvarar för utbildning och tillståndsgivning. Verksamheten inom området styrs av omfattande internationella regelverk och det svenska deltagandet i det internationella arbetet är omfattande, främst via Räddningsverket. Regelverken för de olika trafikslagen 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 en organisation har ansvaret för samtliga trafikslag. Tidigare utredningar har också pekat på den förenkling som det skulle innebära för näringslivet om hela ansvaret vilade på en enda myndighet. Det finns således starka argument för att samla ansvaret till en myndighet.

I betänkandet *Alltid redo – En ny myndighet mot olyckor och kriser* (SOU 2007:31) föreslogs att hela ansvaret för farligt gods skulle föras över till den nya samlade inspektionsmyndighet som Trafikinspektionsutredningen föreslagit. Jämfört med det då aktuella förslaget till trafikinspektionsmyndighet i SOU 2007:4 har ansvarsområdet för Transportinspektionen vidgats genom att all normgivning som tillsyn, tillståndsgivning och registerhållning inom transportområdet ska samlas.

Även fordonsfrågor kommer enligt vårt förslag att ligga hos 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 att bli ansvarig för föreskrifter och tillsyn även för denna verksamhet. Verksamheten som rör farligt gods består av såväl normgivning, tillsyn och tillståndsgivning. En placering av ansvaret vid Transportinspektionen är mot denna bakgrund rimlig.

Remissynpunkterna på SOU 2007:31 har dock varit blandade. Den vanligaste invändningen är att det inte är självklart att verksamhet som rör farligt gods har sin tyngdpunkt inom transportområdet. Lagstiftningen om farligt gods, lagen om brandfarliga och explosiva varor och den s.k. Seveso-lagen (som syftar till att före-

bygga allvarliga kemikalieolyckor samt minska konsekvenserna av dessa) har ett nära samband. När det gäller olyckor med farligt gods är också frågor om krishantering 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.

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. I vårt huvudbetänkande återkommer vi med ett mer detaljerat förslag till hur ansvaret bör fördelas mellan de olika myndigheterna.

Flyg- och sjöräddning

Luftfartsstyrelsen ansvarar för flygräddning och Sjöfartsverket för sjöräddning. Flygräddningsverksamheten är en rent operativ verksamhet som redan i dag är en artfrämmande verksamhet inom Luftfartsstyrelsen. Vi behandlar denna fråga i bilaga 10.

Vår slutsats är att det inte är möjligt att genomföra en förändring till den 1 januari 2009 då Transportinspektionen ska inleda sin verksamhet. Vi föreslår därför att flygräddningen tills vidare ska följa med in i Transportinspektionen och sjöräddningen ligga kvar hos Sjöfartsverket. Vi återkommer till frågan i vårt huvudbetänkande.

Skydd

Vi behandlar frågor om skydd i bilaga 11.

Under begreppet skydd ryms frågor som syftar till att förhindra kriminella och olagliga handlingar. I dag finns författningsreglerad normgivning, tillståndsgivning och tillsyn för luftfart och sjöfart, medan det för närvarande i huvudsak saknas skyddsregler för landtransporter. Undantaget är att vissa skyddsfrågor för järnväg regleras i regelverken för farligt gods. 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.

Vår bedömning är att normgivning, tillsyn och tillståndsgivning 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. Innan detta sker är skyddsfrågor inom väg och järnväg ett ansvar för såväl Transportinspektionen som för Vägverket och Banverket.

Krisberedskap

Vi behandlar frågor om krisberedskap i bilaga 12.

Statliga myndigheters ansvar för krisberedskap regleras i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. 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. I dag förekommer inte normgivning, tillsyn eller utfärdande av tillstånd inom verksamheten för krisberedskap. Det finns inte heller internationella regler som direkt styr verksamheten.

Enligt förordningen har vissa myndigheter ett särskilt utpekat ansvar inom några samverkansområden. Inom transportområdet ligger detta ansvar i huvudsak på trafikverken. Luftfartsstyrelsen har dock ett ansvar inom samverkansområdena *Transporter* respektive *Skydd, undsättning och vård*.

Ansvaret för krisberedskap inom samverkansområdet Transporter handlar i huvudsak om att planera för hur operativ verksam-

het ska kunna fortsätta i en krissituation. Ansvaret bör ligga på en nivå som bedriver – eller i vart fall planerar för – en sådan verksamhet. Trafikverkens nuvarande ansvar bör således ligga kvar oförändrat.

Att ansvaret inom flygområdet ligger på Luftfartsstyrelsen är enligt detta synsätt inte helt naturligt. En placering vid Luftfartsverket hade varit mer naturlig. Om det nu aktuella utredningsförslaget om att ombilda det nuvarande Luftfartsverket till två separata aktiebolag genomförs, bedömer vi det dock som olämpligt att flytta över huvudansvaret för krisberedskapsfrågorna inom flyget till något av dessa bolag. Tills vidare föreslår vi därför att ansvaret för krisberedskap inom flyget följer med till Transportinspektionen. Om ytterligare förändringar av myndighetsstrukturen inom transportområdet genomförs anser vi dock att frågan bör prövas igen.

Verksamheten inom samverkansområdet Skydd, undsättning och vård syftar till att skapa samverkan mellan de myndigheter som har ett ansvar i räddningstjänst-, sjukvårds- och övriga ”blåljussammanhang” vid en krissituation. Ansvaret för krisberedskap inom detta samverkansområde bör således följa ansvaret för räddningstjänsten. Det innebär att ansvaret inom flyget tills vidare bör följa med in i Transportinspektionen.

Järnvägs- och arbetsplaner

Frågan om att fastställa järnvägsplaner liksom arbetsplaner på vägsidan har övervägts särskilt under utredningen och redovisas i bilaga 13.

Vårt ställningstagande innebär att ändringar inte bör genomföras nu, men att frågan bör utredas i särskild ordning. 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 få någon negativ effekt för den nuvarande verksamheten eller för en framtida förändring.

4.2 Järnväg

Förslag: Verksamheten vid Järnvägsstyrelsen förs i sin helhet över till Transportinspektionen och Järnvägsstyrelsen läggs därmed ner.

I samband med att Transportinspektionen bildas ska, utöver förslagen i kapitel 3, följande ändringar i ansvarsfördelningen göras inom sektorn:

- Banverkets rätt att meddela föreskrifter om de uppgifter som ska lämnas av den som bedriver verksamhet enligt järnvägslagen (2004:519) förs till Transportinspektionen. Bemyndigandet utvidgas samtidigt till att omfatta hur infrastrukturförvaltare ska kunna få den information som behövs för att förvalta infrastrukturen.
- Banverkets ansvar för att trafiksäkerhetsarbetet inom den svenska järnvägssektorn samordnas upphör, liksom ansvaret för att den lokala, regionala, interregionala och internationella järnvägstrafiken samordnas.

4.2.1 Överväganden

Vår analys av verksamheten inom järnvägssektorn redovisas i bilaga 2.

Sedan Järnvägsstyrelsen inrättades år 2004 har järnvägssektorn en ansvarsfördelning mellan reglerings- och tillsynsansvar, infrastrukturförvaltning samt transport- och trafikutövning som enligt vår uppfattning i allt väsentligt bör gälla även i framtiden. I samband med att Transportinspektionen bildas bör dock smärre justeringar och förtydliganden göras.

Järnvägsstyrelsens ansvar och verksamhet bör föras över till Transportinspektionen

Verksamheten inom Järnvägsstyrelsen hör till det som vi betecknat som kärnverksamhet och till denna naturligt stödjande verksamheter. Ansvar och uppgifter för Järnvägsstyrelsen bör därför till fullo föras över till Transportinspektionen.

Ändrad ansvarsfördelning inom sektorn

Vi har tidigare redovisat vår uppfattning att ansvaret för att fastställa järnvägsplaner inte ska förändras nu. Föreskriftsmandatet om att genomföra förstudie och järnvägsnätsutredning bör dock enligt vår uppfattning föras över till Transportinspektionen.

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*. Banverket har bemyndigande att meddela föreskrifter. Vi anser att bemyndigandet bör föras över till Transportinspektionen och samtidigt utvidgas till att omfatta hur alla infrastrukturförvaltare ska kunna erhålla den information som behövs för förvaltningen, dvs. drift, underhåll, utveckling, beräkning av infrastrukturavgifter m.m.

Banverket ska enligt 2 § 2 i förordningen (2007:1027) med instruktion för Banverket verka för att *trafiksäkerhetsarbetet* inom den svenska järnvägssektorn samordnas. Inom ramen för verkets sektorsansvar har verket 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.

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. Med hänsyn till bestämmelserna i järnvägslagen om fördelning av kapacitet på järnvägsnätet och kraven på att olika trafikintressenter ska kunna ansöka om kapacitet under fördelningsprocessen utan att samordna med andra är den uppgiften i instruktionen tveksam. Samordning kan ske men bara på fri-

villig grund och en trafikintressent måste ha full rätt att driva sina önskemål till prövning hos Järnvägsstyrelsen eller högre instans. Skrivningen i instruktionen kan tolkas så att den ger Banverket mandat som inte är förenliga med den nya järnvägslagstiftningen och bör därför utgå.

Verksamheten inom Statens haverikommission finansieras i dag med anslag från Banverket, Luftfartsstyrelsen och Sjöfartsinspektionen/Sjöfartsverket. Banverkets finansieringsansvar bör i linje med vad som gäller inom de två övriga sektorerna föras över till Transportinspektionen.

Sådana stabs- och myndighetsuppgifter som Banverket har utöver att vara infrastrukturförvaltare bör tills vidare ligga kvar inom verket. Banverket bör vidare inom ramen för sektorsansvaret ta en mer aktiv roll i det politikutvecklande arbete som sker inom EU och annat internationellt arbete.

Banverket bör även tills vidare fördela statsbidrag till andra infrastrukturförvaltare eller bidrag till fordon. Beredningen av och beslut i bidragsfrågor är olämpliga att förena med tillsyn av dem som får bidragen. Den jävssituation som kan uppstå i bidragsärenden i förhållande till Banverkets finansiella intressen för den egna infrastrukturförvaltningen motiverar dock att frågan om var uppgiften ska utföras bör övervägas på nytt i samband med eventuell fortsatt omstrukturering av transportsektorn.

4.3 Luftfart

Förslag: Verksamheten vid Luftfartsstyrelsen förs över till Transportinspektionen förutom vad gäller ansvaret för det nationella ambulansflyget SNAM. Luftfartsstyrelsen läggs därmed ner.

4.3.1 Överväganden

Luftfartssektorn behandlas mer utförligt i bilaga 3.

Luftfartsstyrelsens verksamhet utgör till helt dominerande del sådan verksamhet som 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. Vi bedömer vidare att det inte finns verk-

samheter inom Luftfartsverket som bör föras över till Transportinspektionen.

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

Ansvar för vissa frågor

Vissa av de uppgifter som utförs inom Luftfartsstyrelsens enhet Marknad och Omvärld borde rent principiellt inte utföras inom Transportinspektionen. Den verksamhet som övervägts i detta sammanhang är det generella ansvaret för att följa upp transportpolitiska mål inom sektorn, driftstöd till icke statliga flygplatser, frågor kring allmän trafikplikt och frågor kring infrastrukturplanering. Det är dock för närvarande svårt att se en annan lämplig organisatorisk hemvist för dessa frågor, eftersom det finns förslag om att bolagisera Luftfartsverket (förslag redovisade i utredningen *Framtidens flygplatser – utveckling av det svenska flygplatssystemet* (SOU 2007:70). Tills vidare föreslår vi därför att dessa verksamheter flyttar med till Transportinspektionen.

Om det genomförs en fortsatt förändring av myndighetsstrukturen inom transportområdet kan det komma att bildas en ny trafikslagsövergripande myndighet med ansvar för den typ av frågor som här är aktuella. Man bör då överväga att föra över dessa verksamheter från Transportinspektionen.

Ambulansflyg

Luftfartsstyrelsen ansvarar sedan januari 2007 för att upprätthålla en beredskap för att besluta om och genomföra luftburna sjuktransporter i följande fall:

- 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 krishantering samt vid andra humanitära insatser.

Verksamheten ska utövas i samråd med Krisberedskapsmyndigheten, Räddningsverket och Socialstyrelsen. För att uppfylla uppdra-

get har Luftfartsstyrelsen utvecklat Svenska Nationella Ambulansflyget, SNAM.

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

Ansvar för ambulansflyget kan antingen föras över till den nya myndigheten för skydd mot olyckor och kriser som föreslås i SOU 2007:31, eller till Socialstyrelsen. Vi återkommer till denna fråga i vårt huvudbetänkande.

4.4 Sjöfart

Förslag: Ansvar och uppgifter för Sjöfartsinspektionen förs över till Transportinspektionen. Dessutom förs ansvaret för sjöfartsregistret samt hanteringen av kustfartstillstånd över till Transportinspektionen.

4.4.1 Överväganden

Vår analys av verksamheten inom sjöfartssektorn redovisas i bilaga 4.

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

Sjöfartsinspektionens ansvar och uppgifter förs över till Transportinspektionen

All verksamhet som i dag bedrivs inom Sjöfartsinspektionen bör föras över till Transportinspektionen. Ett undantag bör dock göras för en person som för verkets räkning ansvarar för säkerhets- och signalskydd samt 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. Dessa frågor ska även i fortsättningen också hanteras inom Sjöfartsverket. Vi bedömer att motsvarande befattning redan finns i någon av de andra inspektionerna och bör kunna utnyttjas även för sjöfartsdelen av inspektionen.

Ny eller utvidgad verksamhet inom Transportinspektionen

Den nya ansvarsfördelningen inom sjöfartssektorn medför att det finns anledning att vidga inspektionens verksamhet till att omfatta viss normering och tillsyn som i dag utförs inom Sjöfartsverket. Den vidgade verksamheten avser också sådana områden som i dag saknar tillfredsställande normgivning och tillsyn. Vi vill peka på att resurser redan förts över inom Sjöfartsverket till Sjöfartsinspektionen för att hantera dessa frågor enligt de nya förutsättningarna med en fristående inspektion. Exempel på den verksamhet som avses framgår nedan.

Normering

- Föreskrifter för behörigheter för lotsar samt krav på utbildningsanordnare för desamma.
- 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 den som förvaltar infrastrukturen för kust-radio- och AIS-systemet.¹

Tillsyn

Tillsynen bör då bland annat omfatta följande:

- Tillsyn av uttprickning och djup/bredd i farleder.
- Tillsyn av farledshållare, sjömätare och sjökarteutgivare.

¹ AIS = Automatic Identification System

- Tillsyn av Sveriges ansvar för Safe Sea Net (kommunikationssystem).
- Tillsyn av utbildningsanordnare.
- Tillsyn av kustradio- och AIS-systemets funktion.

Tillståndsgivning

Tillståndsgivning kommer i första hand att bli aktuell för utbildningsanordnare.

Registerhållning

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 hos den nya myndigheten.

Övriga överväganden om justeringar av ansvarsfördelningen

I samband med att Transportinspektionen bildas bör även prövning och utfärdande av kustfartstillstånd föras över till Transportinspektionen eftersom vi anser att den uppgiften ligger inom inspektionens verksamhetsområde marknadstillträde. Även i övrigt finns ansvarsområden inom Sjöfartsverket som bör övervägas ytterligare för en eventuell överföring.

Transportinspektionen bör även överta ansvaret för det inskrivningsregister, sjöfartsregistret, som för närvarande förvaltas av verksdelen. Registret är inte av den typ som självklart behöver överföras till inspektionen. Vi anser dock att Transportinspektionen är en mer naturlig hemvist för sjöfartsregistret med tanke på den fortsatta renodlingen av Sjöfartsverkets förvaltar- eller produktionsroll.

Liksom inom järnvägs- och vägsektorn bör sektorsansvaret tills vidare ligga kvar inom Sjöfartsverket. Den fortsatta hanteringen beror på hur den pågående omstruktureringen inom transportsektorn kommer att drivas vidare och hur Sjöfartsverkets roll kommer att utvecklas. Tillsynen över *sjösäkerheten, miljöskyddet och sjö-*

fartsskyddet hanteras i dag av Sjöfartsinspektionen. Genom avtal eller överenskommelser som ingår av inspektionen har Kustbevakningen fått ett antal uppgifter, bland annat att kontrollera behörigheter och bemanning av det nationella tonnaget. Vi anser att den nuvarande ordningen bör kvarstå.

4.5 Väg

4.5.1 Vägverkets verksamhet

Förslag: All verksamhet inom Vägtrafikinspektionen samt vid Vägverkets trafikregister (författningsreglerad register-, administrations- och informationsverksamhet) och förarenhet (förarprov och tillsyn över trafikskolor m.m.) förs över till Transportinspektionen.

Inom enheten Samhälle och trafik förs följande verksamheter över till Transportinspektionen:

- Hela verksamheten inom sektionen Körkort (förvaltning, utveckling och expertstöd inom områdena körkort och trafikmedicin).
- Hela verksamheten inom sektionen Fordon (förvaltning, utveckling och tillämpning av föreskrifter inom fordons- teknikområdet).
- Huvuddelen av verksamheten vid sektionen Trafik (förvaltning, utveckling och tillämpning av föreskrifter inom yrkestrafikområdet samt tillämpning av viss annan trafiklagstiftning).
- Del av verksamheten vid sektionen Miljö (förvaltning, utveckling och tillämpning av miljörelaterade föreskrifter m.m. inom fordonsområdet).
- En mindre del av verksamheten vid sektionen Bro- och tunnelteknik (föreskrifter om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk).
- En del av verksamheten trafiksäkerhetsanalys (bland annat statistik över och analys av trafikolyckor).

- Administrationen om den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter, RDT.

Inom enheten Vägverket Support förs följande verksamheter över till Transportinspektionen:

- Del av verksamheten vid sektionen Förvaltningsrätt (förvaltningsjuridiskt expertstöd till bland annat myndighetsdelen av Samhälle och trafik, Trafikregistret, Huvudkontoret samt Förarenheten)
- Del av verksamhet vid avdelningen Informationsteknik (IT-funktioner som huvudsakligen stöder den föreslagna verksamheten vid Transportinspektionen)
- Del av övriga funktioner inom Vägverket Support (administrativa resurser m.m. hänförlig till den föreslagna verksamheten vid Transportinspektionen).

Resurser för omvärldsbevakning, statistik, verksamhetsnära forskning och utveckling, huvudkontorsfunktioner m.m. förs över från Vägverket till Transportinspektionen i proportion till andelen övrig verksamhet enligt den verksamhetsvolym som uppgifterna har enligt verksamhetsplan för budgetåret 2008.

Vägverket ska även fortsättningsvis ansvara för följande myndighetsuppgifter:

- Vägdataverksamheten med bland annat den nationella väg-databasen, NVDB.
- Löpande beslut om högsta tillåtna hastighet och om vägars bärighetsklass.
- Ärenden om ändring av väghållaransvar mellan stat/enskilda och kommuner.
- Tillsyn och tillståndsgivning inom Vägverkets regionala organisation.
- Förvaltning av skyltfonden.

Bedömning: Förutsättningarna för driften och utvecklingen av rapporteringssystemet för skade- och olycksdata STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) bör utredas närmare innan man tar slutlig ställning till huvudmannaskapet för

systemet. Det bör också utredas ytterligare hur vägdata-verksamheten kan tillgodose behoven av sådana uppgifter om väginfrastrukturen som är nödvändiga för myndighetsutövningen på området.

Vägverket förvaltar i dag skyltfonden som ger bidrag till forskning och idéutveckling inom trafiksäkerhetsområdet och finansieras med intäkter av försäljning av registreringsskyltar för fordon. Frågan om hur ersättningen för administrationskostnaderna vid Trafikregistret ska regleras när denna verksamhet överförs till Transportinspektionen bör utredas ytterligare liksom hur relationerna mellan Trafikregistret och skyltfonden i övrigt bör ordnas.

De ovan angivna förändringarna innebär en omfattande omstrukturering av myndighetsverksamheten på vägområdet. För att förändringarna ska kunna genomföras på ett effektivt sätt och utan störningar för allmänheten, näringslivet eller samhället i övrigt fordras ett nära samarbete mellan Vägverket och den nya Transportinspektionen. Det gäller i särskilt hög grad inom IT-området och under själva omställningsprocessen. Men även i ett fortvarighetsstillstånd kommer en nära samverkan att vara nödvändig för att undvika ineffektivitet, dubblering av resurser och onödigt krångel för medborgare och näringsliv.

Överväganden

Utgångspunkter

Vår analys av verksamheten inom vägsektorn redovisas i bilaga 5.

Vägverket har ett samlat ansvar 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.

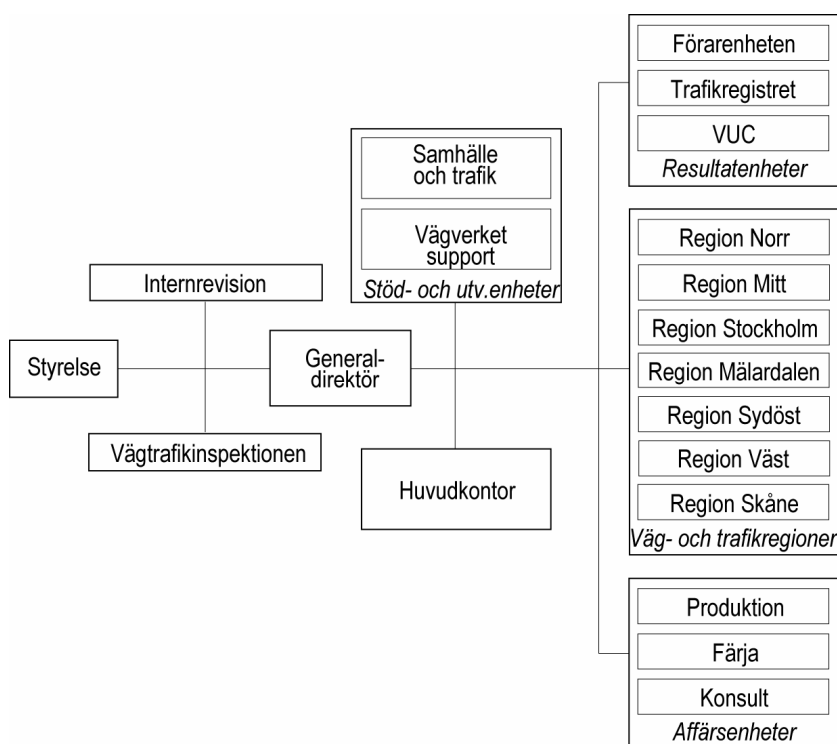
Vägverket ansvarar för planering, byggande och drift av de statliga vägarna och har också till uppgift att ta tillvara Sveriges intressen i det internationella arbetet som rör väg, fordon och trafik. Verket ansvarar även för en rad uppräknade områden som nämns i instruktionen:

- Trafik på väg och i terräng.
- Vägtrafikregistret.
- Körkort, 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. Verkets organisation framgår av figur 4.1.

Figur 4.1. Vägverkets organisation, januari 2008.



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.

Vägverkets normgivning omfattar samtliga huvudområden i det analyschema som vi använder (se avsnitt 2.3.1), dvs. krav på system, verksamhetsutövare, marknadsstillträde, villkor för nyttjande av infrastruktur m.m., villkor för resenärer och gods-transportköpare samt övrigt. Tyngdpunkten i normgivningen ligger dock på krav på system och verksamhetsutövare.

Vägverkets tillsyn omfattar huvudområdena krav på system och verksamhetsutövare samt marknadsstillträde. Tyngdpunkten i tillsynsverksamheten ligger på krav på system och verksamhetsutövare, främst inom fordons-, körkorts- och yrkestrafikområdet.

Vägverkets tillståndsgivning omfattar samtliga huvudområden. Tyngdpunkten i tillståndsgivningen ligger på krav på system och verksamhetsutövare, framför allt inom områdena infrastruktur, fordon, körkort, yrkestrafik och vägtrafik.

Vägverkets sektorsuppgifter ska inriktas på samlande, stödjande och pådrivande insatser inom trafiksäkerhet och miljö, kollektivtrafik, handikappfrågor, fordon, yrkesmässig trafik, väginformatik samt forskning och utveckling inom sektorn. Dessutom ingår att bevilja bidrag till ideella organisationer som utför sektorsuppgifter inom områdena miljö, trafiksäkerhet och tillgänglighet.

Vägtrafikinspektionen hör administrativt till Vägverket och chefen för inspektionen ansvarar för verksamheten gentemot styrelsen. Inspektionen är helt oberoende i förhållande till Vägverkets övriga organisation. Anslaget till verksamheten beslutas av regeringen. Inspektionen har till skillnad från inspektionsmyndigheterna ingen författningsreglerad normgivning eller något tillsynsmandat utöver vissa uppgifter som rör elektroniska vägavgiftssystem. I uppgifterna ingår att följa och analysera sådana förhållanden som väsentligt kan påverka vägtransportsystemets utformning och funktion med utgångspunkt i beslutade trafiksäkerhetsmål hos myndigheter, kommuner och andra samt att påverka dessa aktörer genom dialog för att hindra svåra vägtrafikolyckor.

Övergripande slutsatser

Inom Vägverket finns som framgått ovan 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 vi bedömer kommer i fråga att föra över till Transportinspektionen förekommer i första hand inom Vägtrafikinspektionen samt på enheterna Samhälle och Trafik, Trafikregistret, Förarenheten och Vägverket Support. Men även verksamhet vid de regionala väghållningsmyndigheterna berörs i viss utsträckning.

Verksamheterna vid Vägtrafikinspektionen, Trafikregistret och Förarenheten bedömer vi vara av sådan art att de i sin helhet bör överföras från Vägverket till den nya myndigheten. På övriga enheter förekommer både verksamheter som hör naturligt hemma i Transportinspektionen och sådana som åtminstone tills vidare bör ligga kvar i Vägverket. Vår slutsats är att det i de flesta fall inte är några särskilda problem att avgränsa vilka verksamheter som bör höra till Transportinspektionen respektive Vägverket (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. Det 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 avdelas för båda uppgifterna.

I vissa fall kan en forcerad uppdelning av verksamheten också antas leda till stora effektivitetsförluster och svårigheter att upprätthålla verksamheten med tillräcklig kontinuitet och kvalitet. I dessa fall måste övergångslösningar övervägas, som t.ex. innebär att Transportinspektionen och Vägverket köper tjänster från varandra. Vidare finns det ett antal myndighetsuppgifter som vi har bedömt vara så nära kopplade till väghållaruppgiften att de även fortsättningsvis bör utföras av Vägverket.

Verksamheter som bör föras över från Vägverket till Transportinspektionen

Vägtrafikinspektionen

Vägtrafikinspektionen bör i sin helhet överföras till Transportinspektionen. Den typ av analyser som görs av Vägtrafikinspektionen 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 också en del av den omvärldsanalyserande stödverksamhet som vi ansett nödvändig för ett inspektionsorgan.

Trafikregistret

All verksamhet vid Vägverkets enhet Trafikregister (TR) avser myndighetsutövning eller stödverksamhet för myndighetsutövning. Enligt tidigare redovisade principer innebär det att verksamheten i sin helhet bör överföras till Transportinspektionen. Hela verksamheten är författningsreglerad. Myndighetsutövningen sker i automatiserade, maskinella förfaranden och endast undantagsvis på traditionellt sätt genom särskilt beredda beslutsärenden.

Trafikregistret har i uppdrag att ansvara för att förvalta och utveckla vägtrafikregistret och tjänster som är relaterade till registret. Trafikregistret svarar också för uppbörd av vägtrafikskatt, trängselskatt och vägavgift. Trafikregistret ska också utföra uppdragsverksamhet baserad på kompetens och tillgångar i verksamheten.

Förarenheten

Även Förarenhetens (FE) verksamhet avser uteslutande myndighetsutövning eller stödverksamhet för denna och bör i sin helhet föras över till Transportinspektionen. Förarenhetens 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 förvalta och utveckla kompetensen 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, ansvara för den nationella kundtjänsten för förare samt att initiera forskning och utveckling kopplad till körkortssystemet. Enheten lämnar även expertstöd inom Vägverket och som remissinstans till Försäkringskassan och länsstyrelser i frågor som rör bilstöd och villkor för körkort.

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.

Huvuddelen av verksamheten vid sektionen *Trafik* bör föras över till Transportinspektionen. Det gäller dels den verksamhet som utgörs av förvaltning, utveckling och tillämpning av föreskrifter inom yrkestrafikområdet, dels vissa övriga uppgifter kopplade till väg- och trafiklagstiftningen, bland annat överprövning av länsstyrelsebeslut rörande lokala trafikföreskrifter m.m., samt uppgiften att administrera den rikstäckande databasen för trafikföreskrifter.

I fråga om vägvisningsfrågor har vi i samråd med Vägverket kommit fram till att regleringen av vägvisning till turistmål bör slopas. Det innebär att vi anser att det aktuella bemyndigandet i vägmärkesförordningen (2007:90) bör utmönstras. Vi avser att återkomma i huvudbetänkandet med de förslag till ändringar i förordningen som detta föranleder. När det gäller regleringen av vägvisningsfrågor i övrigt (trafikplatsnummer och vägvisningsplan för Sverige) bör den bli överförd till Transportinspektionen. Löpande beslut om högsta tillåtna hastighet och om bärighetsklass har dock bedömts vara frågor som hör nära samman med väghållaruppgiften och enligt vår uppfattning bör dessa uppgifter ligga kvar på Vägverket.

Verksamheten inom sektionen *Körkort* bör 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, handlägga överklaganden av beslut om handledarskap och om utländska körkort, förordna förarprövare och utöva tillsyn över förarprövningen, förvalta och utveckla kunskapsproven för samtliga behörigheter samt besluta om undantag från medicinska krav för innehav av körkort.

Verksamheten inom sektionen *Fordon* bör i sin helhet bli överförd till Transportinspektionen. Uppgifterna består i att förvalta, utveckla och tillämpa föreskrifter, grundat på bemyndiganden i fordonslagstiftningen. Vidare omfattar normgivningsarbetet miljörelaterade frågeställningar, t.ex. avgasbestämmelser.

Sektionen *Miljö* ansvarar för uppgifter inom fordonsområdet i de delar som avser miljöfrågor, framför allt i stadierna innan tillämpning. Detta sker i nära samarbete med sektion Fordon (se ovan). I uppgifterna ingår att ta fram underlag för svensk position för arbetet i EU och FN/ECE och att företräda Sverige i detta arbete. Vidare bistår sektionen Regeringskansliet när direktiv och förordningar på området ska genomföras 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.

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.

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 miljöområdet med hänsyn till behovet av omställningar när det gäller vägtrafikens miljöpåverkan.

Mot ovan angivna bakgrund är det inte enkelt att finna den mest effektiva gränsdragningen mellan regelutveckling, som enligt tidigare redovisade principer bör föras till Transportinspektionen, och övriga insatser av olika slag som behövs på området. Vår bedömning är att uppgifterna att lämna stöd till Regeringskansliet vid utformningen av propositioner och förordningar i fordonsfrågor bör ligga på Transportinspektionen, liksom ansvaret för föreskrifter och för att tillämpa lagstiftningen.

När det gäller förhandlingar inom EU och FN/ECE 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 det bör enligt vår mening i första hand vara regeringens sak att avgöra vilken kompetens och myndighetsmedverkan som krävs i olika skeden av förhandlingsprocessen. Rent principiellt bör Transportinspektionens uppgift i samman-

hanget 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. Vår slutsats är att uppgifter motsvarande hälften av de berörda resurserna för sektionen Miljö bör överföras till Transportinspektionen. Slutsatsen bygger på en uppskattning av de nuvarande resursinsatserna för regelutformning i vid mening respektive sektorsarbete i form av bland annat samverkan mellan olika aktörer på området.

Sektionen *Bro- och tunnelteknik* förvaltar Vägverkets föreskrifter om tekniska egenskapskrav för byggnadsverk på vägar och gator. Denna uppgift, som dock är en liten del av sektionens verksamhet, bör föras över till Transportinspektionen.

Inom Samhälle och trafik finns också verksamheten Trafiksäkerhetsanalys som i dag finansieras genom Vägverkets medel för sektorsarbete. I uppgifterna ingår bland annat bearbetning av statistik om – och analys av – olyckor i vägtrafiken. Vår slutsats är att detta är en funktion som behövs både vid Transportinspektionen och vid Vägverket, åtminstone om Vägverket ska behålla ett övergripande sektorsansvar inom hela vägtrafikområdet. Verksamheten bör därför delas lika mellan myndigheterna, vilket innebär att hälften av de berörda resurserna överförs till Transportinspektionen.

Vägverket Support

Inom enheten Vägverket Support förekommer både verksamheter som utgör stöd för myndighetsutövning och sådana som främst har att göra med infrastrukturförvaltningen och Vägverkets sektorsuppgifter. De verksamheter som i stor utsträckning berörs av en överföring från Vägverket till Transportinspektionen finns dels inom sektionen Förvaltningsrätt inom avdelningen Juridik och upphandling, dels inom avdelningen Informationsteknik.

Sektionen *Förvaltningsrätt* har som en deluppgift att ge förvaltningsjuridiskt expertstöd till Samhälle och trafik (främst myndighetsdelen), Trafikregistret, huvudkontoret, regionerna samt Förar-

enheten. Huvuddelen av denna verksamhet bör överföras till Transportinspektionen. Även Vägverkets befogenhet att meddela föreskrifter med anknytning till fastställelseprocessen bör överföras till Transportinspektionen.

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 Transportinspektionen medför enligt Vägverket att stordriftsfördelar försvinner, vilket innebär en löpande årsvis fördyring av IT-driften. Dessutom tillkommer investeringskostnader för att genomföra delningen av verksamheterna. Vidare bedömer Vägverket att en uppdelning av IT-verksamheten tar cirka två år att genomföra. Hur IT-verksamheten inom den nya Transportinspektionen ska ordnas är således en komplex fråga som behandlas i en särskild arbetsgrupp. Till de frågor som måste beaktas specifikt vid överföringen av uppgifter från Vägverket till Transportinspektionen hör såväl förekomsten av stordriftsfördelar i den nuvarande verksamheten som behovet av att säkerställa kontinuitet i driften av IT-system, som är samhällsviktiga och i stor utsträckning ger service till allmänheten.

Av den uppdelning av övrig verksamhet mellan Vägverket och en ny Transportinspektion som vi föreslagit ovan, följer samtidigt att IT-funktionerna inom Vägverket Support delas upp mellan sakområden som tillförs Transportinspektionen respektive ligger kvar vid Vägverket. Inriktningen måste här vara att behålla funktionalitet och utvecklingskraft genom att åtminstone inledningsvis hålla samman systemen i ett nära samarbete mellan de båda myndigheterna. En naturlig lösning förefaller vara att beställaransvaret för de IT-funktioner som ligger närmast Transportinspektionen förs över till denna från Vägverket. Myndigheterna bör dock dessförinnan träffa avtal om hur systemet som helhet ska drivas samt kunna köpa tjänster från varandra under en övergångsperiod inom ramen för en sådan överenskommelse. Hur uppdelningen av ansvar och uppgifter bör se ut i detalj och samarbetet utformas återstår dock att utreda.

Verksamheter som bör ligga kvar hos Vägverket

Sådana uppgifter som kan hänföras till det som i dag betecknas som sektorsansvar bör tills vidare i huvudsak ligga kvar inom Vägverket. Det gäller dock inte uppgifter av detta slag som Vägtrafikinspektionen nu har eller sådan omvärldsbevakning, informationsverksamhet och verksamhetsnära forskning och utveckling som är kopplad till Transportinspektionens tänkta verksamhet.

Löpande beslut om högsta tillåtna hastighet och om bärighetsklass har vi som tidigare nämnts bedömt vara frågor som hör nära samman med väghållaruppgiften. Vi anser därför att dessa uppgifter bör ligga kvar på Vägverket. Var ansvaret för uppgifterna slutligen bör ligga hänger nära samman med utformningen av en ansvarslagstiftning på vägområdet, en fråga som vi avser att återkomma till i vårt huvudbetänkande.

Sektionen Förvaltningsrätt har som en deluppgift att bereda beslut om att fastställa arbetsplan, bereda Vägverkets ansökan till regeringen om tillåtlighet enligt miljöbalken för vissa större vägprojekt samt att bereda beslut om ändring av väghållaransvar mellan stat/enskilda och kommuner. Som framgår av avsnitt 4.1 bedömer vi att den nuvarande ordningen för att fastställa arbets- och järnvägsplaner bör kvarstå i avvaktan på en fortsatt översyn av transportsektorns organisationsstruktur och en eventuell översyn av processen för planering och fastställelse som helhet. Detsamma gäller prövningar och beslut i övrigt som ansluter till fastställelsen. Även frågor om indelningen av vägnätet med avseende på huvudmannaskap bör ligga kvar på Vägverket, eftersom vi bedömer att dessa frågor hör nära samman med väghållaruppgiften.

Vägverket förvaltar i dag den s.k. skyltfonden som finansieras genom försäljning av särskilt utformade registreringsskyltar för fordon (personliga fordonsskyltar). Fonden används för att stödja forskning, idéutveckling m.m. inom trafiksäkerhetsområdet och har exempelvis finansierat idéutveckling om alkolås. Fonden delar ut bidrag som uppgår till sammanlagt ca 10 Mkr per år. Vår uppfattning är att skyltfonden även fortsättningsvis bör förvaltas av Vägverket och att Vägverket därvid även bör kunna bestämma hur registreringsskyltarna ska prissättas. Verksamheten ger dock upphov till vissa administrationskostnader vid Trafikregistret som täcks genom skyltförsäljningen. Dessa kostnader kommer med våra förslag att föras över till Transportinspektionen. 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 framgått ovan förekommer omfattande myndighetsuppgifter inriktade på tillsyn och tillståndsgivning inom Vägverkets regionala organisation. Regionerna är organisatoriskt och funktionellt en del av Vägverket men uppträder också i en mer fristående roll som väghållningsmyndigheter. Regionernas myndighetsutövning omfattar bland annat följande:

- Handlägga vägarbetsutmärkning, bland annat granska och godkänna trafikanordningsplaner samt besluta om tillfälliga föreskrifter.
- Handlägga vägvisningsärenden genom att pröva ansökningar av lokaliseringmärken, servicemärken och varningsmärken m.m. Verksamheten avser bland annat att upprätta vägvisningsplaner, ha funktionellt ansvar, samverka med andra aktörer, polis, länsstyrelse, kommun m.m.
- Handlägga tillståndsärenden, dvs. pröva 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 samt för ledningsärenden inom vägområdet. Vidare ingår att yttra sig till myndighet som beslutar om anordningar intill vägområdet, att fastställa turlista för färjetrafik för färja som är allmän väg inom regionen och att föreskriva om öppettider för rörliga broar som är allmän väg inom regionen.
- Handlägga "förändringsärenden"; bereda ärenden om nytt eller förändrat väghållningsansvar.
- Handlägga transportdispenser; utreda och besluta om vägtransportdispens till tunga, långa och breda transporter samt fordon med farligt gods samt ge råd och information till kunder, Polisen och övriga myndigheter om laglig last, dispensvillkor, lagar och förordningar.
- Ge bidrag till enskilda vägar (även tillsyn och rådgivning). Verksamheten innebär att planera, följa upp, besluta och utöva

tillsyn av beviljat bidrag till enskild väghållare, utreda bidrag till enskild väghållare, betala ut bidrag till enskild väghållare och stödja enskild väghållare om metoder för att sköta enskild väg. Vidare ingår att inspektera och åtgärdsplanera, bärighetsklassa, registrera grunduppgifter samt kontrollera konstruktionsritningar för broar på enskilda vägar.

- Ge bidrag till trafikhuvudmän (för investeringar i kollektivtrafikanläggningar) och kommuner (för miljö- och trafiksäkerhetsförbättrande åtgärder). Verksamheten innebär att planera, följa upp, besluta och granska bidrag till trafikhuvudmän (för investeringar i kollektivtrafikanläggningar) och kommuner (för miljö- och trafiksäkerhetsförbättrande åtgärder).
- Flytta fordon som står olagligt uppställt på allmän väg eller inom vägområde och som försvårar väghållningsarbetet eller annars utgör fara eller är fordonsvrak.

Vidare ansvarar regionerna för olika slags trafikärenden, t.ex. yttranden till beslutande myndighet över ansökningar om lokala trafikföreskrifter, tävling på väg, transportvägar för farligt gods m.m. samt bereder underlag i olika ärendetyper som beslutas centralt i föreskriftsform.

Generellt kan konstateras att handläggningen av dessa ärendetyper ofta kräver god lokalkännedom och geografisk närhet. 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 ovan angivna uppgifter får också anses vara nära förbundna med väghållaruppgiften. Uppgifterna bör enligt vår uppfattning därför inte överföras till Transportinspektionen.

Som tidigare nämnts avser vi att i huvudbetänkandet behandla frågan om en ansvarslagstiftning på vägområdet. Detta kan påverka omfattningen och innehållet i vissa ärenden enligt ovan.

*Verksamhet som kräver fortsatta överväganden*STRADA

Uppgiften att driva och utveckla det rapporteringssystem för skade- och olycksdata som går under namnet STRADA (Swedish Traffic Accident Data Acquisition) anser vi ligger nära Transportinspektionens tilltänkta verksamhet. STRADA innefattar bland annat insamling, registrering och analys av skador och olyckor inom vägtrafiksystemet som inrapporteras från Polisen och sjukvården och rapporteringssystemet ligger till grund för statistik och utvecklingsarbete inom trafiksäkerhetsområdet.

Enligt Vägverket finns dock 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. Vår principiella uppfattning är att systemet för olycksdata/olycksanalys (STRADA) har sådan karaktär att verksamheten hör naturligt hemma inom Transportinspektionen. Fältutredningarna och djupstudierna är däremot så nära kopplade till väghållaruppgiften att ansvaret i denna del bör kvarstå hos Vägverket. Det behöver därför utredas närmare hur starka kopplingarna är mellan STRADA å ena sidan och fältutredningarna/djupstudierna å den andra och hur de kan säkerställas. Ytterligare ett skäl att avvakta med att definitivt ta ställning till var huvudmannaskapet för STRADA bör ligga är att det pågår ett arbete med att författningsreglera verksamheten och att man i samband med det inom Regeringskansliet överväger hur verksamheten bör organiseras och finansieras.

Nationell vägdatabas

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 vägdatabasen, NVDB. Utöver NVDB finns en del ytterligare data om det statliga vägnätet som Vägverket behöver. NVDB är en vägdatabas med hela Sveriges vägnät, dvs. statligt, kommunalt och enskilt vägnät.

NVDB har sitt ursprung i ett regeringsuppdrag, där Vägverket fick i uppgift att etablera en vägdatabas i samverkan med Lantmäteriet, kommunerna och skogsindustrin. Utöver själva vägnätet

innehåller NVDB även annan information, t.ex. om 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 bland annat transportplanering inom skogsindustrin och samhällsbetalda transporter (t.ex. busstrafikplanering, färdtjänst och räddningstransporter). RDT (Rikstäckande Databas för Trafikföreskrifter) och olycksdatabasen STRADA (se ovan) är exempel på system som förvaltas av Vägverket och dataförsörjs av NVDB och vice versa. Såväl RDT som STRADA får anses ha stark koppling till myndighetsuppgifterna på transportområdet. Vi har därför föreslagit att förvaltningen av RDT överförs till Transportinspektionen, medan huvudmannaskapet för STRADA utreds ytterligare.

NVDB innehåller dock data kopplade 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. Ansvar för dessa delar av NVDB (framför allt vägnätet som referenssystem) och övriga vägdata, som är en väsentlig del av den mjuka infrastrukturen (informationen om vägtransportsystemet), bör följa ansvaret för den fysiska infrastrukturen. Mot bakgrund av ovanstående föreslår vi därför att NVDB tills vidare bör kvarstå under Vägverkets ansvar och som en del i Vägverkets verksamhet.

Det behöver dock utredas ytterligare hur NVDB kan tillgodose behoven av sådana uppgifter om väginfrastrukturen som behövs för myndighetsutövningen på området, bland annat den tekniska och organisatoriska kopplingen till RDT-registret och STRADA. Det behöver exempelvis klarläggas hur Transportinspektionen ska kunna säkerställa att NVDB innehåller nödvändig information i dessa avseenden. Det är också önskvärt att Transportinspektionen kan medverka i det samarbete som sker inom ramen för NVDB-rådet.

4.5.2 Körkorts- och yrkestrafikverksamheten

Förslag: All normgivning, tillsyn och prövning av tillstånd och godkännanden – inklusive provverksamheten – inom körkorts- och yrkestrafikområdet, som i dag handhas av Vägverket, Tullverket respektive länsstyrelserna, förs över till Transportinspektionen.

Överföringen av länsstyrelsernas uppgifter till Transportinspektionen genomförs per den 1 januari 2010.

Bedömning: Skolverkets och Försvarsmaktens uppgifter i fråga om utbildning och examination kvarstår, liksom den normgivning som i dag ankommer på Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården. Detsamma gäller tills vidare även Skatteverket.

Överväganden

Vägverket är central körkortsmyndighet och länsstyrelserna regionala körkortsmyndigheter. Vägverkets huvudsakliga uppgifter är att utfärda körkort, förrätta prov, pröva frågor med anknytning till utbildning (i första hand trafikskolor), utöva tillsyn samt meddela föreskrifter. Länsstyrelserna prövar i första hand frågor med anknytning till lämpligheten som körkortshavare (körkortstillstånd och körkortsingripanden), godkännande som handledare för övningskörning samt vissa dispenser.

Inom yrkestrafikområdet är länsstyrelserna, Vägverket och Tullverket alla prövningsmyndigheter. Länsstyrelserna har hand om trafikstillstånd (utom länsöverskridande linjetrafik), viss internationell trafik samt taxiförarlegitimation. Länsstyrelserna prövar också tillstånd till biluthyrning samt tar ut överlastavgift. Vägverket har hand om länsöverskridande linjetrafik, viss internationell trafik och prov som rör den yrkesmässiga trafiken, utfärdar taxiförarlegitimation samt meddelar föreskrifter. Tullverket har hand om internationell godstrafik utanför EES och meddelar föreskrifter inom det området. Samtliga prövningsmyndigheter utövar tillsyn inom respektive ansvarsområde.

Vi behandlar frågor som rör körkorts- och yrkestrafikverksamheten i bilaga 14.

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.

*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 benämnt 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 alltså 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 systematisk, samtidigt som man avstyrkte förslaget om att skilja tillsynen från förarproven genom att föra över den 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 examinatore för moped klass I och terrängskoter eller har hand om introduktionsutbildning. Tillsynsverksamheten tar i dag resurser från provverksamheten och en uppdelning mellan inspektionen och Vägverket skulle formellt sett frilägga detta beroende.

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 om kommittédirektiv för att utreda bland annat Vägverkets förarprovsvksamhet (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.

Vår 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 förarprovare 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 Försvarsmakten.

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 slutligen 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 förarprövande personalen utan den granskningen får, liksom hittills, ske genom en välorganiserad och systematisk egenkontroll. Lösningen är inte optimal men, med givna förutsättningar, den som vi bedömer vara bäst förenlig med de syften som bär upp inrättandet av Transportinspektionen och dess verksamhet.

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 om 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 dels berört effektiviseringspotentialen, dels uppehållit sig kring fördelarna med en lokal/regional kontaktyta med andra myndigheter. Den aspekten är inte oväsentlig och har i arbetet med denna utredning framhållits i samband med körkortsmedicinska provningar. Särskilt fördelarna med s.k. Trafikmedicinska centrum, som Vägverket i december 2005 föreslagit i svar på regeringsuppdrag om läkares skyldighet att anmäla olämpliga förare, har påtalats. 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 Polisen 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 *Koncentration av länsstyrelseverksamhet*, 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 provningar. 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 den tidigare bedömningen 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 rätts-säkerhet. 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 vi kan samtidigt konstatera att 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.

Vår bedömning är att verksamheten på sikt kommer att förskjutas från ett regionalt till ett centralt perspektiv, men att vissa

kontakter med såväl allmänheten som andra myndigheter och organ bör kunna ske via den regionala organisationen. Det närmare tillvägagångssättet, och samspelet mellan vad som kan hanteras centralt och vad som lämpligen kvarstår regionalt, får utkristalliseras i det fortsatta arbetet. Möjligheten att effektivisera, förenkla och utnyttja en centraliserad maskinell hantering bör vara vägledande. Samtidigt måste man ha stor respekt för att handläggningen av dessa ärenden i viss utsträckning rymmer komplexa frågeställningar, som inte nödvändigtvis kan eller bör effektiviseras från den utgångspunkten. Detta gäller även tillsynen inom yrkestrafikområdet.

Överföringen till Transportinspektionen bör tidsmässigt hanteras 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.

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 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 yrkestrafikhantering 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.

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 Försvarsmakten berörs inte. Den normgiv-

ning 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.

4.5.3 Kontroll av arbetstider på väg och hos företag samt kontroll av fordon på väg

Förslag: Vägverkets ansvar för normgivning och tillstånd m.m. i fråga om kontroll av kör- och vilotider samt flygande inspektion och annan kontroll på väg förs över till Transportinspektionen.

Bedömning: Frågan om hur kontrollen av arbetstider, företag, förare och fordon inom yrkestrafiken i stort ska organiseras och finansieras och hur olika uppgifter ska fördelas mellan myndigheterna bör prövas i ett sammanhang i samband med att Vägverket och Polisen har avrapporterat sitt regeringsuppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna.

I en sådan prövning ingår också att föreslå hur Sverige ska möta de åtaganden som gjorts inom EU om en stegvis utökning av kontrollen av kör- och vilotider under tiden fram till åren 2010/2012.

Överväganden

Kontrollen av arbetstider och fordon på väg och hos företag behandlas utförligare i bilaga 15.

Utgångspunkter

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 med en totalvikt över 3,5 ton. De gäller även bussar, oavsett vikt. Vid vissa internationella transporter utanför EU- och EES-området gäller särskilda regler. För godstransporter med fordon och fordonskombinationer med en sammanlagd totalvikt på 3,5 ton eller mindre samt för taxi gäller nationella regler om vilotider.

Flygande inspektion och annan kontroll av fordon på väg görs för att granska beskaffenhet och utrustning hos fordonen. Kontrollen ska förrättas av polisman eller bilinspektör. Vid inspektionen kontrolleras sådana system och komponenter som har betydelse för fordonets trafiksäkerhets- och miljöegenskaper samt kör- och vilotider, färdskrivare, taxameter m.m. Vidare kontrolleras olika typer av förarbehörighet, tillstånd och eventuella dispenser samt lasten. Det 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.

Arbetsmiljöverket är föreskrivande myndighet i frågor som regleras genom lagen (2005:395) om arbetstid vid visst vägtransportarbete, medan Vägverket har motsvarande uppgift när det gäller övriga regelverk inom området (bland annat EG-förordningen om kör- och vilotider och fordonsförordningen). Beslut i frågor om tillstånd, dispenser m.m. som är kopplade till respektive lagstiftning följer föreskriftsrätten. Arbetsmiljöverket, eller i vissa fall arbetsmarknadens parter, svarar för tillsynen enligt vägarbets-tidslagen. Polisen har tillsynsansvaret i övrigt.

Kontrollen av kör- och vilotider ska utökas stegvis enligt EG-direktiven. Från och med år 2007 ska en procent av alla dagsverken som berörs av lagstiftningen och som utförs i Sverige kontrolleras. Det beräknas motsvara cirka 325 000 kontroller. Från den 1 januari 2008 ska två procent av dagsverkena kontrolleras och från år 2010 tre procent. För år 2012 övervägs enligt Vägverket kontrollnivån fyra procent av alla dagsverken. Regeringen har bland annat mot denna bakgrund gett Vägverket i uppdrag (N2007/5530/TR) att, i

samverkan med Rikspolisstyrelsen, se över bland annat kontrollen av kör- och vilotidsreglerna. Uppdraget ska avrapporteras senast den 2 maj 2008.

Våra slutsatser

Utgångspunkten för våra analyser är, som tidigare framgått, att samla normgivning, tillsyn, tillståndsgivning och registerhållning inom transportområdet till en myndighet. Vilket ansvar en ny Transportinspektion bör ha i fråga om kontroll av arbetstider och fordon på väg och hos företag blir därmed en fråga som måste övervägas.

När det gäller den normerande verksamhet inom området som Vägverket svarar för i dag är det svårt att se några skäl som talar emot att verksamheten förs över till Transportinspektionen. Vår uppfattning är alltså att Vägverkets ansvar för normgivning, tillståndsgivning m.m. för kontroll av kör- och vilotider samt flygande inspektion och annan kontroll på väg bör föras över till Transportinspektionen.

När det gäller den myndighetsutövning som Arbetsmiljöverket och Polisen i dag svarar för finns det däremot enligt vår bedömning 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.

Mot detta kan anföras att det finns ett samband mellan vägarbetstidslagen och den allmänna arbetstidslagstiftningen som kan vara viktigt att ta hänsyn till. Även i fråga om fordonskontrollen på väg finns vissa 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.

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 t.ex. kunna överväga att lägga över ansvaret för företagsbesök på Transportinspektionen och behålla kontrollen på väg hos Polisen. De rent polisiära uppgifterna, liksom kontrollen av andra fordon än dem som används yrkesmässigt, bör dock inte vara aktuella att överföra till Transportinspektionen.

Vägverkets och Polisens utredning ska, förutom en allmän översyn av kontrollverksamheten, också ge svar på frågan om hur resurser ska kunna mobiliseras för att svara upp mot den successivt ökade kontrollintensiteten som man har kommit överens om inom EU. Enligt vad vi har förstått i våra kontakter med utredningen, kommer man bland annat att överväga möjligheterna till en effektivare användning av tillgängliga resurser och nya sätt att finansiera verksamheten.

Vår bedömning är att ett slutligt ställningstagande i dessa frågor inte bör ske förrän i samband med att Vägverket och Polisen avrapporterar sitt regeringsuppdrag att se över kontrollen av kör- och vilotidsreglerna i maj 2008. Vi återkommer alltså med ett eget samlat förslag till hur regleringen av arbetstider, kör- och vilotider samt kontrollen av fordon på väg bör organiseras. Förutom de frågor som omfattas av ovan nämnda regeringsuppdrag kommer vi då också att behandla den reglering och tillsyn som sker med stöd av vägarbetsstidslagen.

4.5.4 Byggnadsverk och tunnlar

Förslag: Vägverkets bemyndigande att meddela föreskrifter enligt förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk, m.m. förs över till Transportinspektionen. Det samma gäller Boverkets bemyndigande att meddela föreskrifter om vägtunnlar enligt samma förordning och enligt förordningen (2006:421) om säkerhet i vägtunnlar. Transportinspektionen övertar också länsstyrelsens uppgift som tunnelmyndighet enligt förordningen om säkerhet i vägtunnlar.

Överväganden

En väg eller järnväg kallas byggnadsverk i lagen (1994:847) om tekniska egenskapskrav på byggnadsverk m.m. Ett byggnadsverk ska uppfylla vissa egenskapskrav som är närmare utvecklade i förordningen (1994:1215) om tekniska egenskapskrav. Boverket har det övergripande bemyndigandet att meddela föreskrifter, medan Vägverket meddelar föreskrifter om vägar och gator samt anordningar som hör till dessa. Bestämmelsen undantar i sin tur vägtunnlar, vilket innebär att bemyndigandet i den delen kvarstår hos Boverket.

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. En tunnel ska uppfylla angivna säkerhetskrav, för varje tunnel ska det finnas en tillsynsansvarig tunnelmyndighet och varje tunnel ska ha en utpekad tunnelhållare. Lagstiftningen pekar ut följande aktörer: Tunnelhållare är den som enligt väglagen (1971:948) respektive plan- och bygglagen (1987:10) 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.

Vi behandlar frågor som rör byggnadsverk och tunnlar i bilaga 16.

Utgångspunkten är att samla all normgivning, 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 tunnelloagstiftningen. Mot detta ska ställas dels vad som angavs i departementspromemorian *Säkerhet i vägtunnlar*, Ds 2005:18, dels att Järnvägsstyrelsen redan i dag får anses ha i vart fall visst bemyndigande 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 det förhål-

landet att tunnlar är bygglovpliktiga – till skillnad från vägar, gator och järnvägar i övrigt. Vi kan dock inte se några avgörande skäl som motiverar den nuvarande uppdelningen.

Vi anser alltså att Transportinspektionen bör överta rollen som tunnelmyndighet enligt den särskilda tunnellagstiftningen 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 plan- och bygglagen. Detsamma gäller tillsynen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. 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 vägtransportsystemet. I det sammanhanget avser vi att också se över samspelet och gränsdragningen mellan byggnadsverkslagstiftningen och den mer specifika regleringen av byggnadsverk inom transportområdet. I första hand gäller det regleringen i järnvägslagen (2004:519).

5 Finansieringsform

Förslag: Transportinspektionens verksamhet ska i huvudsak finansieras med avgifter. Därför föreslås att

- dagens avgiftssystem och finansiering av verksamheten inom flyg och sjöfart behålls,
- verksamheten inom järnväg avgiftsbeläggs och
- huvuddelen av den verksamhet inom vägsektorn som förs till Transportinspektionen och som i dag finansieras med anslag avgiftsbeläggs.

Transportinspektionen får själv sätta avgifterna inom de ramar som fastställs av riksdag och regering. Inspektionen bör också få disponera intäkterna.

Den förändrade avgiftsbeläggningen införs den 1 januari 2010.

Bedömning: Avgiftssystemet för luftfarten och sjöfarten påverkas inte inledningsvis av att Transportinspektionen bildas. Den nuvarande debiteringen av farledsavgifter måste dock delas upp i en del som avser finansiering av Transportinspektionens verksamhet och en del som avser den infrastrukturförvaltning som Sjöfartsverket ansvarar för. På sikt bör sjöfartsregistret och de delar som avser Transportinspektionens ansvar och uppgifter för fritids- och båtsportlivet helt finansieras med avgifter.

5.1 Överväganden

Vår analys av finansieringsfrågorna och huvuddragen i det avgiftssystem som vi föreslår framgår av bilaga 17. Vi återkommer i vårt huvudbetänkande med ett mer detaljerat förslag till avgiftssystem.

Luftfartsstyrelsens och Sjöfartsinspektionens verksamhet finansieras i dag i allt väsentligt genom avgifter, medan verksamheten vid Järnvägsstyrelsen helt finansieras med anslag. Normgivning vid Vägverket finansieras i dag med anslag, medan tillståndsgivning och registerhållning ofta är avgiftsfinansierad.

Enligt de principer som Tillsynsutredningen (SOU 2004:100) föreslår bör tillsynen inom såväl luftfart, sjöfart som järnväg vara avgiftsfinansierad, eftersom tillsynsobjekten är verksamma utanför den gemensamt finansierade sektorn.

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 och i de andra två är anslagsfinansierad. Även principen att beakta avgiftskonstruktioner för näraliggande områden innebär att alla fyra trafikslagen i princip borde ha samma finansieringsmodell.

Vår sammanfattande bedömning är att tillsynen inom alla fyra trafikslagen så långt som möjligt bör avgiftsfinansieras.

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 avgifterna bör redovisas mot inkomsttitel och inte få disponeras av myndigheten. Ställningstagandet till att Luftfartsstyrelsen själv ska få sätta avgifterna och även få behålla dessa är dock taget så sent som 2004 i samband med att myndigheten bildades (vilket skedde 2005). Enligt den departementsskrivelse (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 konjunkturer. Samma förhållande gäller även de övriga trafikslagen. Ett krav på en regleringsmyndighets oberoende som brukar framföras internationellt är att den ska finansieras via avgifter. Det skapar en större grad av oberoende genom att finansieringen är säkerställd. Vi anser det därför lämpligt att låta Transportinspektionen besluta om avgifternas storlek och även få behålla intäkterna.

Avgifterna måste svara mot en motprestation från den som utövar tillsyn – annars utgör avgiften i realiteten en skatt och ska då beslutas av riksdagen. 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 motsvarande avgifter för verksamhet inom andra trafikslag skulle ytterligare försvaga kopplingen och därmed riskera att avgifterna inte uppfattas som rimligt rättvisa av dem som betalar. Avgiften skulle då även kunna betraktas som en skatt. Vi anser därför att avgifter enbart bör användas för att finansiera verksamhet inom det trafikslag där de tagits ut.

De nuvarande och föreslagna myndighetsavgifterna inom de olika sektorerna är i vissa fall höga i förhållande till den totala kostnadsomslutningen, upp till 75 procent för järnvägen. Avgiften får därmed en karaktär som gör att det vore naturligt att hävda att den skulle bruttoredo visas mot inkomsttitel och kostnaderna utsättas för sedvanlig budgetprövning under anslag på statsbudgeten.

Vi föreslår ändå att avgiften får beslutas och disponeras av Transportinspektionen inom de ramar som riksdag och regering anger, t.ex. utveckling i förhållande till index. Denna frihet ska dock speglas i en noggrann redovisning av kostnadsutvecklingen inom respektive trafikslagsrelaterad del av Transportinspektionen. Det står naturligtvis regeringen fritt, eventuellt enligt direktiv från riksdagen, att styra upp verksamheten genom kostnadsramar om så anses nödvändigt. En parallell till detta illustreras av regeringens styrning av Statens haverikommission och omfattningen av dess verksamhet.

5.2 Finansieringsförslagets huvuddrag

Huvudprincipen är alltså att verksamheten totalfinansieras med avgifter. Kostnader för skatteuppbörd föreslås även i fortsättningen finansieras med anslag eller genom avdrag från skatteuppbörden. Undantag kan också diskuteras för verksamhet som utgör direkt stöd eller alternativ till egna insatser från Regeringskansliets sida.

Avgifterna utformas för att finansiera kostnaderna inom det egna trafikslaget och så likartat som möjligt mellan trafikslagen. Vi föreslår dock inte att det genomförs någon förändring av avgifterna

inom de trafikslag som redan i dag är avgiftsfinansierade. Att ytterligare anpassa avgiftssystemen mot enhetlighet inom respektive trafikslag 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 och andra kostnader, där en direkt mottagare av tjänsten inte kan identifieras. En stor del av dessa kostnader bör på sikt i stället finansieras genom påslag på de prestationsrelaterade avgifterna.

Avgiftssystemet för väg och järnväg kommer så långt som möjligt att utformas med fasta avgifter för verksamhetskontroller (med lämplig differentiering) samt med avgifter för tillträdeskontroller som antingen är fasta eller bygger på nedlagd tid. Myndighetsavgifter kommer att variera med verksamhetsvolymen hos respektive verksamhetsutövare.

5.3 Finansiering av järnväg

Utifrån de principer som vi har lagt fast har Järnvägsstyrelsen tagit fram ett förslag till avgiftsfinansiering av verksamheten inom sektorn. Järnvägsstyrelsen har redovisat sitt förslag i rapporten *Avgiftsfinansiering inom Järnvägsstyrelsen* (Rapport 2008:1).

Förslaget innebär prestationsrelaterade avgifter för nya eller ändrade tillstånd, säkerhetstillsyn, godkännanden, ajourhållning av register samt kompetenscertifiering. En myndighetsavgift som debiteras infrastrukturförvaltarna efter deras spårinnehav är tänkt att finansiera normgivning och annan verksamhet som inte kan knytas till särskild avnämare. Dessutom tas avgifter ut för registerhållning. Avgiftsförslaget innebär, baserat på verksamhetsvolym och prisnivå 2009,

Prestationsrelaterade avgifter	20,0 Mkr
Registerhållning	1,5 Mkr
Myndighetsavgift	68,5 Mkr
Summa	90,0 Mkr

5.4 Finansiering av luftfart

Luftfartsstyrelsen planerar att genomföra vissa förändringar av nuvarande avgiftssystem under 2008. Dessa förändringar innebär i korthet vissa omfördelningar mellan de direkt prestationsrelaterade avgifterna och den myndighetsavgift som Luftfartsstyrelsen debiterar. Vårt förslag innebär att avgifterna inte påverkas av att Transportinspektionen bildas.

5.5 Finansiering av sjöfart

Sjöfartsverket har på vårt 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 avsnitt 4.4.

Den totala omslutningen beräknas till 178 Mkr. Enligt vårt förslag finansieras 165 Mkr med avgifter år 2009. Tillsynsavgifter m.m. föreslås tills vidare bli oförändrade, vilket innebär att cirka 43 Mkr finansieras av dessa. Kostnaden för sjöfartsregistret finansieras dels med anslag på 6 Mkr, dels med avgifter på 1 Mkr. Därmed återstår 121 Mkr att finansiera med en myndighetsavgift.

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 i fortsättningen ges rätt att besluta om denna del.

5.6 Finansiering av vägtrafik

Även vägtrafiken bör avgiftsbeläggas enligt liknande principer som för de övriga trafikslagen. I dag är normgivning och även viss tillsynsverksamhet anslagsfinansierad inom vägsektorn.

I de förslag som på utredningens uppdrag för närvarande övervägs inom Vägverket föreslås en myndighetsavgift för att finansiera normgivning, internationellt arbete, statistikhantering m.m. Myndighetsavgiften föreslås också finansiera överklagningsverksamhet om denna inte ska anslagsfinansieras. Grunden för debitering föreslås vara registrerat fordon, körkort/yrkeskompetensbevis eller ett avräknat belopp per fordonsskattedebitering, i samtliga fall en avgift som drabbar slutavsnämarna.

Inom verksamhetsområdena körkort, yrkestrafik och fordon är större delen av verksamheten redan avgiftsfinansierad. Denna verksamhet bör, med tillägg för vissa verksamheter som i dag är anslagsfinansierade, även framgent finansieras med tillstånds- och tillsynsavgifter och liknande avgifter.

Relationen mellan myndighets- eller allmänfinansierande avgifter är låg inom vägsektorn jämfört med de övriga trafikslagen. Det finns skäl att under den fortsatta utredningstiden analysera frågan om i vilken utsträckning som skillnader mellan sektorerna vid kalkylering av myndighetsavgifter beror på verksamhetsförutsättningar eller på tradition i sättet att debitera avgifterna.

Vi vill påpeka att förslaget till avgifter inom vägområdet kräver ytterligare överväganden.

6 Lokalisering

Förslag: Transportinspektionens huvudkontor lokaliseras till Norrköping.

Bedömning: Transportinspektionens verksamhet kommer att bedrivas på ett flertal orter för att kunna fullgöra sina uppgifter.

6.1 Överväganden

Frågor kring lokaliseringen av Transportinspektionen behandlas i bilaga 18.

6.2 Dagens lokalisering

Järnvägsstyrelsen har för närvarande 64 årsarbetskrafter och är lokaliserad till Borlänge.

Luftfartsstyrelsen har 279 årsarbetskrafter. Huvudkontoret ligger i Norrköping och myndigheten har tre regionala kontor.

Sjöfartsinspektionen har 184 årsarbetskrafter och huvudkontoret ligger i Norrköping. Sjöfartsinspektionen har sex regionala kontor.

Vägtrafikinspektionen har 17 årsarbetskrafter och ligger i Borlänge. Den övriga delen av Vägverkets verksamhet, som vi föreslår ska överföras till Transportinspektionen, omfattar 1 100 årsarbetskrafter, varav 100 konsulter. I dag är 189 av dessa placerade i Borlänge samt 430 i Örebro och övriga på lokalkontor på drygt 30 olika platser i landet.

Den verksamhet som vi föreslår ska flyttas från länsstyrelserna omfattar 316 årsarbetskrafter, som i dag är fördelade på samtliga 21

länsstyrelser. Överföringen av uppgifter från Tullen omfattar två årsarbetskrafter som i dag är placerade i Stockholm.

6.3 Svårt att genomföra integrerad organisation och samlad lokalisering

Sammantaget kan vi konstatera att argumenten för 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. Dessa avdelningar kommer att ledas av chefer som för respektive trafikslag kan företräda myndigheten i de internationella grupper där myndigheten ska vara representerad.

Det finns en uppenbar risk för kompetensflykt om verksamheterna omlokaliseras. Erfarenheterna från de utlokaliseringar av statliga myndigheter som genomförts under de senaste åren talar för att få medarbetare följer med när myndigheter omlokaliseras. Konsekvenserna av tappad kompetens kan snabbt bli allvarliga för inspektionsverksamheten. Vi gör därför bedömningen att en samlad lokalisering av den nya myndigheten på en ort medför oacceptabelt stora risker för verksamheten.

Även om en långt gående organisatorisk integrering och en samlad lokalisering är olämplig är det viktigt att organisationen utformas så att myndigheten ändå upplevs som en sammanhållen organisation. Enligt inspektionsmyndigheternas egen uppfattning finns betydande skillnader i kultur mellan 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.

För att inte ytterligare öka problemen med en spridd lokalisering av myndigheten anser vi att starka skäl talar för att huvudkontoret ska vara lokaliserat till någon av de orter där omfattande kärnverksamhet bedrivs, dvs. antingen Norrköping, Borlänge eller Örebro.

6.4 Lokalisering av huvudkontoret

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 i fortsättningen har regionala kontor för att komma nära tillsynsobjekten. Analysen av lokaliseringsfrågorna har därför i första hand inriktat sig på var huvudkontoret ska placeras och hur myndighetens regionala organisation ska utformas.

Huvudkontoret kommer att innehålla funktioner för:

- 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 den ska köpas in utifrån (t.ex. i form av så kallad "shared service"). Vi återkommer till dessa frågor i vårt huvudbetänkande.

I lokaliseringsanalysen har vi tagit hänsyn till följande faktorer:

- Respektive myndighets kontaktmönster.
- Tillgänglighet till olika resmål.
- Rekryteringsmöjligheter.
- Regionalpolitiska aspekter.

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.

Eftersom huvudkontoret kommer att bli litet och merparten av kärnverksamheten föreslås ligga kvar på de orter där den i dag bedrivs, är de regionalpolitiska konsekvenserna av valet av lokaliseringsort begränsade. Det finns inte heller starka regionalpolitiska skäl som talar särskilt för någon av de tre aktuella orterna – alla tre har exempelvis en jämförbar nivå på arbetslösheten och denna har också haft en likartad utveckling i de tre regionerna.

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 överväger de övriga argument som redovisats ovan.

Slutsatsen är således att vi gör bedömningen 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.

6.5 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.

6.6 Lokala kontor

Verksamheten vid dagens lokalkontor kommer tills vidare att utföras på samma platser som i dag. Det blir en uppgift för den löpande verksamheten inom Transportinspektionen att fortlöpande pröva vilken lokalisering som är mest ändamålsenlig.

7 Konsekvenser

Som framgått av avsnitt 1.3 innehåller detta delbetänkande enbart de frågor som är nödvändiga att behandla för att det ska vara möjligt att fatta ett beslut om att inrätta den nya myndigheten. Det 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. Det 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 ha någon 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. Osäkerheten påverkar alltså inte statens totala kostnader.

Samtliga ekonomiska konsekvenser är beräknade i 2008 års prinsnivå och avser 2008 års verksamhetsvolym. En mera utförlig redovisning av konsekvenserna återfinns dels i bilaga 2–5 för respektive trafikslag, dels i bilaga 19, där samtliga konsekvenser behandlas mer utförligt.

7.1 Kostnader och intäkter för staten

Ett första steg är att redovisa de verksamhetsvolymerna i kronor och årsarbetskrafter som berörs av våra förslag. Tabell 7.1 ger därmed en bild av vilka volymer som berörs totalt och hur stora kostnader som förs från respektive myndighet.

Tabell 7.1 Ekonomiska och personalmässiga konsekvenser vid berörda myndigheter, uttryckt i årsarbetskrafter (ÅA) och miljoner kronor (Mkr).

	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		
Vägförmyndigheten	17	21		
Vägverket	1 100	1 643		
Länsstyrelserna	316	226		
Tullverket	2	2		
Räddningsverket				
Summa	1971	2595	1	1

För Sjöfartsinspektionen, Luftfartsstyrelsen, Järnvägsstyrelsen och Vägförmyndigheten motsvarar beloppen i tabell 7.1 samtliga årsarbetskrafter och kostnader år 2008. För övriga myndigheter rör det sig om motsvarande årsarbetskrafter och kostnader i delar av verksamheten.

Förändringen ger upphov till vissa möjligheter till effektivisering. Under utredningstiden har det inte varit möjligt att generellt gå igenom dessa möjligheter inom kärnverksamheten.

När det gäller överföringen av länsstyrelsernas körkortsverksamhet har dock Vägverket på vårt uppdrag utrett möjligheten till effektivisering (*Möjligheter att effektivisera körkorts- och yrkestrafikadministrationen*, Vägverket PM 2008-01-15). Med utgångspunkt i Vägverkets analys gör vi bedömningen att det på några års sikt bör vara möjligt att minska antalet årsarbetskrafter inom denna verksamhet med cirka 150.

Vi har vidare anlitat Price Waterhouse Coopers (PWC) för att utreda möjligheterna till effektivisering 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 betydande effektiviseringspotential när Transportinspektionen bildas.

PWC:s analys bygger dels på jämförelser mellan de aktuella myndigheterna, dels på erfarenhet 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.

Enligt PWC:s beräkningar ligger den totala effektiviseringspotentialen i stödverksamheterna i intervallet 57–67 Mkr. Vår bedömning är att det finns en betydande effektiviseringspotential när de olika myndigheternas stödverksamhet kan samordnas, men att man i nuläget bör göra en försiktig uppskattning av hur stora dessa effekter är. Tills vidare bör den försiktigtvis skattas till halva det belopp som PWC anger, 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 av de myndigheter där de i dag utförs, och möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar via gemensam service för flera myndigheter (s.k. shared service). Vi kommer även att upprätta en tidplan över när sådan stödverksamhet, som inte bör utföras av myndigheter som berörs av inspektionens tillsyn, lämpligen bör separeras.

De nu redovisade effektiviseringsmöjligheterna avser 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 att anpassa den till nya krav från omvärlden.

I tabell 7.2 sammanställs kostnaderna och föreslagna finansieringen. Eftersom den föreslagna avgiftsfinansieringen förutsätter

att de avgifter som tas ut används för samma trafikslag som de belastar, har samtliga kostnader hänförs till ett visst trafikslag. Samtliga kostnader vid länsstyrelserna och Tullverket har förts till vägtrafiken.

Tabell 7.2 Kostnader och finansiering för verksamheten vid Transportinspektionen, miljoner kronor (Mkr).

	Kostnad i dag	Finansiering i dag		Kostnad förslag	Finansiering förslag från 2010	
		Avgift	Anslag		Avgift	Anslag
Järnväg	75		75	75	75	
Luftfart	450	450		450	450	
Sjöfart	178	159	19	178	178	
Vägtrafik	1 892	1 012	880	1 892	1 892	
Summa	2 595	1 621	974	2 595	2 595	

Tabell 7.2 avser kostnader och finansiering vid oförändrad verksamhetsvolym och beaktar således inte de effektiviseringsmöjligheter som vi tidigare beskrivit eller de omställningskostnader av engångskaraktär som bildandet av den nya myndigheten medför. Vi avser att återkomma till dessa frågor i huvudbetänkandet. I huvudbetänkandet kommer vi också att behandla behovet av förändringar i vissa av de verksamheter som kommer att ingå i Transportinspektionens verksamhet. Det är först när dessa frågor kan behandlas samlat som det är möjligt att med större precision beräkna de totala statsbudgeteffekterna av omorganisationen och Transportinspektionens fortsatta verksamhet.

Den kortsiktiga effekten på statsbudgeten – utöver engångskostnader och de ökade och minskade kostnader i kärn- och stödverksamheten som kan uppkomma genom att verksamheten läggs samman eller separeras har vi dock tillsvidare beräknat till en ökning med 3 Mkr. Denna ökning hänför sig till att vi bedömer att Vägverket, om verket ska fullgöra sina nuvarande sektorsuppgifter med oförändrad ambitionsnivå, bör tillföras vissa resurser inom fordons- och trafiksäkerhetsanalysområdet som kompensation för de resurser som överförs till Transportinspektionen.

På längre sikt – från och med budgetåret 2010 – innebär däremot våra förslag om finansiering av Transportinspektionens verksamhet att statsbudgeten avlastas med i storleksordningen

870 Mkr. Vi har då räknat med att den utökade avgiftsfinansieringen innebär att vissa ökade kostnader påverkar Banverkets anslag. Dessa kostnader har uppskattats till 22 Mkr.

7.2 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 påverkar den transportverksamhet som utförs eller bekostas av kommuner och landsting.

Det bör samtidigt sägas att det finns andra delar av vårt uppdrag, exempelvis uppgiften att överväga en ansvarslagstiftning på vägtrafikområdet, som mera påtagligt kan påverka framför allt 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 cirka 900 Mkr årligen i ytterligare avgifter från företag och enskilda verksamma inom vägtransportssystemet.

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 i pengar. Ytterligare en svårvärderad effekt är att en effektiv myndighetsutövning och tillsyn är ett viktigt medel för 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 avgifter införs inom vägtrafiksystemet (jämför 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 samtidigt – om allt annat är oförändrat – ett mindre behov av skatteuttag från både enskilda och företag.

7.3 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 beräkna denna effekt.

Det föreslagna avgiftsuttaget på väg och järnväg kan ge vissa effekter på resandet. Dessa effekter kommer dock att vara försumbara i förhållande till andra faktorer som påverkar resandet.

7.4 Konsekvenser för den 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.

7.5 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 framgår av bilaga 14.

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 av sysselsättningseffekterna på dessa orter kan dock klarläggas 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 så som vi föreslagit ingår i Transportinspektionen eller om man kan utnyttja dem eller andra servicekontor för viss kundservice. Det bör också vägas in att en centralisering av länsstyrelsernas uppgifter ger ökade möjligheter att utveckla nya moderna kommunikationskanaler, som har förutsättningar att ge hög tillgänglighet till servicen i alla delar av landet.

7.6 Konsekvenser för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags

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 servicenivå 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.

7.7 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 lagöverträdelse i trafiken och transportverksamheterna som andra typer av brottslighet som upptäcks i samband med trafikkontroller m.m.

7.8 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 överklaganden av olika beslut som fattas av Transportinspektionen. Vi avser att återkomma i vårt huvudbetänkande med en konsekvensbeskrivning i denna del, eftersom den påverkas bland annat av hur verksamheten vid Transportinspektionen organiseras.

Särskilt yttrande av Janeric Reyier

Inledning

Ambitionen att införa ett transportslagsövergripande synsätt och att i enlighet med detta föreslå organisatoriska förändringar synes goda. Oaktat de goda ambitionerna, vill jag framhålla några punkter där jag inte delar utredarens förslag och konsekvenser av dessa.

1. Tillsyn ska inte utövas över egen verksamhet.
2. Förutsättningarna för att nå klimatmålen kommer att försämraras.
3. Kvalitets- och effektivitetsförluster inom övriga områden.

1 Tillsyn ska inte utövas över egen verksamhet.

Tillsynsutredningen framhåller att tillsynsorgan ska ha en oberoende ställning i förhållande till den verksamhet som ska granskas. Regeringen framhåller i budgetpropositionen för år 2007 att den tillsyn som utförs inom olika sektorer bör blir tydligare och effektivare. Regeringen menar att tillsynen på många områden är svag bl.a. på grund av oklara organisationslösningar.

Utredaren tar sin utgångspunkt i Tillsynsutredningens slutsatser och enligt utredarens principiella utgångspunkter bör det råda ett oberoende mellan de organisationer som utövar tillsyn och den verksamhet som tillsynen avser. Utredaren för ett stringent resonemang omkring dessa principiella frågor, som dock saknas då utredaren föreslår hur körkortsområdet ska organiseras.

Skapande av den nya myndigheten öppnar för möjligheten att inom körkortsområdet och då särskilt avseende provverksamheten, säkra det oberoende som utredaren säger sig sträva efter. Körkortsproven tilldrar sig ofta ett stort intresse från de unga som tänker ta körkort, deras föräldrar, politiker, media och trafikskole-

branschen. Beslut vid körkortsprov kan inte överklagas. Körkortsverksamheten är dessutom föremål för harmoniserade regelverk inom EU. Det är således inte enbart ur ett principiellt perspektiv som det är viktigt att säkra det formella rollspelet mellan myndigheter och andra aktörer på området. Det är även viktigt med utgångspunkt i rättssäkerhets-, öppenhets- och kvalitetshänsyn.

Jag anser att Vägverket fortsättningsvis ska utföra examination och att den nya myndigheten ska svara för tillsyn.

2 Förutsättningarna för att nå klimatmålen kommer att försämras

Enligt kommittédirektiven ska trafikslagens skilda förutsättningar beaktas. Detta har inte skett i tillräcklig utsträckning.

Förutsättningarna då det gäller lagstiftningsarbetet och då särskilt kopplat till EU och det internationella lagstiftningsarbetet inom miljöområdet skiljer sig mellan de olika trafikslagen. Utredningen förslår att Vägverket ska ansvara för det initiala utvecklingskedet varefter den nya myndigheten ska ta vid i normeringsarbetet utan att närmare analysera formerna för detta.

Tillskapandet av tydliga ansvarsområden och sammanhållna processer är viktigt för såväl effektiviteten som produktiviteten i miljöarbetet. Detta gäller såväl för det internationella lagstiftningsarbetet som för den nationella, regionala och lokala tillämpningen.

Vägransportsystemets utformning och funktion är av avgörande betydelse för Sveriges bidrag till att uppnå EU:s klimatmål. En omfattande omorganisation av det nationella och internationella arbetet kommer att försämra förutsättningarna för att nå klimatmålen. Risken för kompetensflykt och otydlighet då det gäller ansvar är påtaglig. Samarbetet mellan staten och fordonsindustrin kan också försämrats.

I dag har Vägverket en sammanhållen organisation med väl intrimmade miljöfunktioner, organiserad utifrån en helhetssyn på hela processen från påverkan internationellt till det lokala stödet. För att nå klimatmålet krävs en helhetssyn och ett samlat ansvar.

Jag anser att inom miljöområdet bör en djupare analys genomföras innan några organisatoriska förändringar vidtas.

3 Kvalitets- och effektivitetsförluster inom övriga områden

Dagens trafiksäkerhetsarbete präglas av samverkan och samordning. Den nya myndigheten kommer att ha ansvar för flera uppgifter som ingår i det samordnade arbetet. För närvarande har utredningen inte tillräckligt belyst hur samverkan och samarbete ska fungera.

En delning av nuvarande sammanhållna processer, trots en nära samverkan mellan Vägverket och den nya myndigheten, leder till att kvalitén, tidsåtgången och kostnaderna för ett flertal områden påverkas negativt.

Detta gäller inte bara inom trafiksäkerhets- och miljöområdet utan inom flera delar av Vägverkets kärnverksamhet som transportkvalitet, byggande av bro och tunnlar som inom stödverksamheter som IT och kundstöd.

En beräkning baserad på kostnader för nuvarande processer och en bedömning av kostnaderna efter föreslagna delningar innebär risker för effektivitetsförluster motsvarande omkring 50 miljoner kronor per år.

Särskilt yttrande av Jan Stålhandske

Gränsdragningen mellan Trafikinspektionen och Banverket

När ett förslag till ny järnvägslag och inrättandet av en ny myndighet – Järnvägsstyrelsen – remitterades ställde sig merparten av remissinstanserna positiva till att den nya myndigheten bildades. Några remissinstanser ansåg dock att man borde göra en översyn av Banverkets sektorsansvar eftersom den föreslagna organisationen innebar risk för dubbelarbete i den delen. Banverket avstyrkte inrättandet av Järnvägsstyrelsen, bl.a. därför att förslaget inte tog ställning till konsekvenserna för Banverket som sektorsmyndighet. Regeringen anförde i denna fråga dock inte annat än att gränsdragningen mellan Järnvägsstyrelsen och Banverket och frågan om Banverkets sektorsansvar skulle komma att tydliggöras genom den nya lagstiftningen och de förordningsändringar som planerades. Regeringen kommenterade också i det sammanhanget myndigheternas förhållande och konstaterade att det inte var fråga om att en myndighet föreskriver hur en annan ska fullgöra sin myndighetsutövning utan om hur den sistnämnda ska agera i egenskap av en infrastrukturförvaltare bland flera (prop. 2003/04:123, s156 ff).

Det systemskifte som den nya järnvägslagen utgör har medfört en vitalisering av järnvägen och den nya myndigheten har funnit sin roll väl i detta system. Det kan emellertid nu konstateras att Banverkets och andra remissinstansers farhågor var befogade. Innebörden av Banverkets sektorsansvar är otydligt och dubbelarbete förekommer. Banverkets sektorsansvar medför att mandatet för tillsynsmyndigheten försvagas och rollerna för både Järnvägsstyrelsen och Banverket blir oklara. Järnvägsföretagen och andra infrastrukturförvaltare har svårt att skilja på Banverkets roll som en bland flera aktörer under tillsynsmyndighetens tillsyn, och den som

har det övergripande ansvaret för järnvägstransportsystemet, inklusive tunnelbane- och spårvägssystemet.

Utredaren ska enligt direktiven analysera vilka verksamhet inom bl.a. Banverket som ska föras över till den nya myndigheten. Utredaren ska vidare överväga om Transportstyrelsen(/inspektionen) ska ha, och i sådana fall vad som ska ingå i, ett sektorsansvar. Det ingår alltså i utredarens uppgift att utforma gränsdragningen mellan Banverket och den blivande tillsynsmyndigheten.

Utredaren har – helt riktigt – bedömt att begreppet sektorsansvar har blivit otydligt och att det allmänt formulerade uppdraget bör ersättas med tydligt definierat ansvar och tydliga uppgifter för berörda myndighet. Denna ansats har dock inte fullföljts i delbetänkandet. I stället anges (avsnitt 4.2.1) att järnvägssektorns ansvarsfördelning mellan reglerings- och tillsynsansvar, infrastrukturförvaltning samt transport- och trafikutövning i allt väsentligt bör gälla även i framtiden. Banverket behåller rollen som sektorsansvarig, vilket innebär att ett systemfel består; Ett tillsynsobjekt ges ett övergripande ansvar för alla aktörer inom sektorn, samtidigt som det i sin roll som infrastrukturförvaltare ofta har motstridiga intressen till andra aktörer.

Jag har alltså inget att invända mot att Transportinspektionen inte ges ett sektorsansvar på järnvägsområdet. Det väsentliga är de uppgifter som förs över från Järnvägsstyrelsen till Transportinspektionen inte samtidigt återfinns som sektorsansvar eller på annat sätt hos Banverket eller någon annan myndighet. Utredaren har i några avseenden gjort samma bedömning – Banverkets uppdrag att enligt sin instruktion samordna trafiksäkerhetsarbetet och järnvägstrafik föreslår utredaren ska upphöra (bilaga 2.4.4). Av någon anledning fullföljs dock inte detta synsätt.

Enligt min mening bör utredaren identifiera och analysera de faktiska uppgifter som Banverkets sektorsansvar innebär för att därefter peka ut vilken myndighet som ska ha respektive uppgift. Konflikter och otydligheter mellan tillsynsmyndighetens och den sektorsansvariga myndighetens uppdrag är kända och det vore olyckligt att inte ta till vara den möjlighet som nu finns att renodla rollerna och effektivisera arbetet genom eliminering av dubbelarbete. Exempelvis kan uppgiften att göra en sektorsrapportering med fördel läggas på Transportinspektionen (som enligt EG-direktiv ändå måste rapportera dels säkerhetsläget övergripande, dels göra en branschanalys av marknaderna för järnvägstransporter och järnvägstjänster), medan fysisk planering (sammhällsplanering

och markanvändningsplan) självklart bör läggas på Banverket, osv. Var uppgifterna läggs kan diskuteras – det mest väsentliga är att de entydigt läggs på en myndighet.

På samma grunder kan jag inte helt dela utredarens resonemang vad gäller det internationella arbetet eller samverkan mellan myndigheter. Järnvägslagen är uppbyggd på den grunden att infrastrukturförvaltarna, varav Banverket är en, liksom järnvägsföretagen är enskilda aktörer. Banverket ges inte någon särställning med anledning av att det är en myndighet. Inga av de beslut som Banverket fattar som omfattas av järnvägslagen kan överklagas till domstol. Däremot kan järnvägsföretagen hänskjuta tvister om huruvida infrastrukturförvaltarnas beslut står i överensstämmelse med järnvägslagen till tillsynsmyndigheten (Järnvägsstyrelsen). Järnvägsstyrelsens beslut kan i sin tur överklagas till domstol. Myndigheten Banverket har alltså en roll i lagstiftningen som är ovanlig och ny för en myndighet. Givet dessa förutsättningar är det naturligtvis särskilt viktigt att rollerna är renodlade. Banverkets roll blir ännu svårare om det från början byggs in en skyldighet för tillsynsmyndigheten och tillsynsobjektet att samverka. Den unika kunskap och kompetens som ostridigt återfinns i Banverket kan tas till vara av regeringen och andra, utan att Banverket ges en formell dubbel roll i t.ex. det internationella arbetet. Tvärtom bör Banverkets internationella uppdrag begränsas och förtydligas till att enbart gälla den viktiga uppgiften att tillvarata svenska intressen vid internationellt samarbete med andra infrastrukturförvaltare.

Lokalisering av huvudkontoret

Utredaren föreslår – på goda grunder – att en betydande del av verksamheten utförs i avdelningar som är separata för respektive trafiklag. Verksamheterna omlokaliseras inte. Utredaren framhåller att det är viktigt att organisationen utformas så att myndigheten ändå upplevs som en sammanhållen organisation (avsnitt 6.3). Jag instämmer i allt detta, men kommer inte till samma slutsats vad gäller lokaliseringen av huvudkontoret.

Trafikslagens intressenter/tillsynsobjekt/kunder/kontakter kommer rimligen även i framtiden att hanteras där kärnverksamheten bedrivs, dvs. det är fortfarande t.ex. personal stationerad i Borlänge som har behov av att resa till Europeiska Järnvägsbyrån i Valencienne, inte personal stationerad på huvudkontoret. Huvud-

kontorets tillgänglighet är endast relevant i förhållande till resten av myndigheten, inte till externa intressenter. Den allt överskuggande uppgiften för huvudkontoret torde vara att hålla ihop myndigheten och skapa kontakt mellan dess olika delar. Det kan då inte vara optimalt att förlägga huvudkontoret till en plats som kräver åtminstone en övernattning för den som är stationerad i Borlänge (ca 300 personer enligt bilaga 18) och besöker huvudkontoret. Än längre restid gäller för många andra orter där myndigheten kommer att ha verksamhet. Närheten till Arlanda och/eller goda järnvägsförbindelser torde vara avgörande. Eftersom huvudkontoret inte är direkt kopplat till kärnverksamheterna är argumentet att det bör ligga på samma ort som någon av kärnverksamheterna inte särskilt starkt. Mot denna bakgrund anser jag det befogat att mer förutsättningslöst – dvs. utan avseende på om kärnverksamhet bedrivs där eller inte – utreda vilken ort som lättast nås från hela Trafikinspektionen.

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.

Ettapp 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)

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]